KONGRES BUDOWNICTWA

BUDOWNICTWO SZANSĄ GOSPODARKI

Habitat for Humanity® Poland

FUNDACJA BEZDOMNYCH FUNDACJA LUDZI AKTYWNYCH

MIESZKALNICTWO W ROKU RODZINY

RAPORT CBOS
ORAZ EKSPERTYZY I OPINIE W SPRAWIE SYTUACJI MIESZKANIOWEJ POLAKÓW

Wstęp	Irena Herbst
Roman Nowicki Małgorzata Salamon	Alina Muzioł-Węcławowicz
Badania CBOS	Marek Wiland
Raport OECD	Adam Kowalewski
Polityczne oceny	Szymon Rosiak
NIK	Wiesław Źrebiec
Bartosz Turek	Marek Wielgo
Piotr Lis	Zofia Bolkowska
Paweł Ulman	Jacek Życiński
Piotr Mync	Aneks Kongresu Budownictwa

Warszawa listopad 2013

WSTĘP

Roman Nowicki

Przewodniczący Kongresu Budownictwa

Załączone badania, ekspertyzy i opinie potwierdzają jednoznacznie, że sytuacja mieszkaniowa Polaków nie ulega poprawie, a przeciwnie dosyć gwałtownie pogłębiają się trudności z dostępem do mieszkań dla rodzin mniej zamożnych. Optymizm w wypowiedziach rządowych nie znajduje pokrycia w faktach. Zaledwie 5% oddawanych mieszkań w ciągu roku stanowią mieszkania komunalne, spółdzielcze, społeczne na wynajem i socjalne, a więc te, na które jest największe zapotrzebowanie. W okresie dwudziestu kilku lat naszej transformacji ustrojowej tempo budownictwa spółdzielczego spadło kilkanaście razy, dobrze rozwijające się początkowo budownictwo mieszkaniowe na wynajem (TBS) zostało decyzjami politycznymi kompletnie zmarginalizowane. Nieuzasadniona likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który wkrótce mógłby być już samowystarczalny ostatecznie przypieczętowała proces likwidacji programu budownictwa społecznego na wynajem (obecnie ilość mieszkań oddawana w tym systemie jest śladowa).

Bez żadnej reakcji ze strony rządu rozsprzedano za bezcen ponad 1 milion mieszkań komunalnych (często za 1% ich rzeczywistej wartości). Odbudowa tych zasobów samorządowych w krótkim czasie jest niemożliwa. Pomimo opinii wielu organizacji pozarządowych, ekspertów i NIK w dalszym ciągu nie ma wieloletniego programu mieszkaniowego w randze ustawy, który wykluczyłaby podporządkowywanie działań w tym obszarze doraźnym interesom politycznym i zmieniającym się poglądom kolejnych ministrów finansów. Od 1990 roku aż 8 razy zmieniała się organizacja instytucji centralnych zajmujących się sprawami mieszkaniowymi. W praktyce nie ma możliwości prowadzenia dobrej polityki mieszkaniowej z pozycji dwóch podsekretarzy w resorcie, którego głównym problemem jest budowa autostrad.

Niedocenianie spraw mieszkaniowych widać na każdym kroku. W kluczowym dla rozwoju kraju Raporcie Polska 2030 sprawom bezdomności poświęcono niecałą stronę i do tego w sposób niekompetentny. Prośby kierowane do Premiera o przedyskutowanie tych spraw i opracowanie aneksu mieszkaniowego do Raporty nie doczekały się odpowiedzi.

Nowy program „Mieszkanie dla Młodych" mający zastąpić program „Rodzina na Swoim" jest pod wieloma względami gorszy niż poprzedni. W pierwszej redakcji miał dotyczyć tylko pomocy w zakupie mieszkań budowanych przez deweloperów, a więc wykluczał automatycznie poważną część kraju spod jego działania. Nowa ustawa przyjęta przez parlament nie uwzględnia rynku wtórnego, który oferuje mieszkania znacznie tańsze niż rynek pierwotny i dla wielu młodych jest jedyną szansą na poprawę swojej sytuacji mieszkaniowej. Strona rządowa nie chciała przyjąć argumentacji, że wpływy do budżetu z tych działań są niewiele mniejsze od

rynku pierwotnego bowiem sprzedający mieszkania zwykle przeznaczają uzyskane środki na zakup nowego mieszkania w innej lokalizacji co stymuluje rozwój tego runku, ograniczenie bezrobocie i dodatkowe wpływy z podatków VAT, PIT i CIT.

Największym jednak błędem jest dopuszczenie do sytuacji, w której dramatycznie brakuje mieszkań na wynajem. W bogatych krajach europejskich 50 – 60% użytkowanych mieszkań jest na wynajem, w Polsce zaledwie ok. 15%. Trudno to logicznie wytłumaczyć. Od lat utrzymuje się przepisy blokujące rozwój tego budownictwa i jednocześnie świadomie jest niszczona spółdzielczość mieszkaniowa (mieszkania lokatorskie) i społeczne budownictwo na wynajem (TBS). Organizatorzy konferencji mają nadzieję, że uda się wypracować konstruktywne wnioski w tych sprawach, które zostaną przedstawione rządowi i parlamentowi.

KOMENTARZ DO DANYCH GUS ZA 9 MIESIĘCY

Za 9 miesięcy br. oddano do użytku 103 222 mieszkań – to całkiem niezły, piąty wynik w okresie minionych 23 lat. Bliższa analiza potwierdza jednak, że zwiększa się nieustannie *liczba* oddawanych mieszkań dla bogatszej części społeczeństwa (budownictwo indywidualne i deweloperów) i maleje gwałtownie ilość mieszkań oddawanych dla rodzin uboższych (mieszkania komunalne, spółdzielcze, społeczne na wynajem, socjalne, zakładowe).

Aż 95% mieszkań oddanych za 9 miesięcy stanowią mieszkania dla „bogatych" (indywidualne, deweloperzy). Złośliwi mówią, że gdyby nie było żadnego rządu to wynik byłby taki sam albo jeszcze lepszy na skutek ograniczenia biurokracji.

Zaledwie ok. 5% mieszkań zostało oddanych w grupie „pozostałe" gdzie potrzeby są największe. W okresie 23 lat budownictwo spółdzielcze zmalało prawie 20 razy(!) a za rządów obecnej koalicji ponad 2 razy(!). W grupie mieszkań „pozostałe" spadek jest trzykrotny. Jest to wynikiem kompletnego braku długofalowej polityki mieszkaniowej.

Podobnie dramatycznie wygląda porównanie efektów mieszkaniowych kraju z 5 bogatymi aglomeracjami miejskimi, w których oddano za 9 miesięcy aż 24% wszystkich mieszkań. W pozostałej części kraju sytuacja mieszkaniowa ulega stałemu pogorszeniu. Jeszcze gorzej wygląda sprawa mieszkań spółdzielczych. W 5 bogatych miastach oddano do użytku aż 38% wszystkich mieszkań spółdzielczych w całym kraju. Musi zastanawiać, dlaczego nawet w tych bogatszych miastach w stosunku do reszty kraju, notujemy *dramatycznie* złe wyniki w budownictwie mieszkaniowym dla najbiedniejszych. W trzech na pięć badanych miastach nie oddano za 9 miesięcy ani jednego mieszkania komunalnego. Jednocześnie w okresie 23 lat wyprzedano w całej Polsce za bezcen (często za 1% ich rzeczywistej wartości) ponad milion mieszkań komunalnych.

Małgorzata Salamon
Dyrektor Krajowy
Habitat for Humanity Poland

„ŚWIAT, W KTÓRYM KAŻDY MA PRZYZWOITE MIEJSCE DO ŻYCIA."

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce na tle innych krajów europejskich jest bardzo niekorzystna. Polacy mieszkają w warunkach przeludnienia, wiele budynków jest w złym stanie technicznym, a niskie zarobki większej części społeczeństwa i wysokie koszty zakupu i najmu mieszkań na rynku sprawiają, że ok. 60% rodzin nie jest w stanie samodzielnie zabezpieczyć swoich potrzeb mieszkaniowych na odpowiednim poziomie. Szczególnie dotkliwie biedy mieszkaniowej doświadczają dzieci dorastające w trudnych warunkach, a także osoby o specjalnych potrzebach, jak na przykład osoby niepełnosprawne i starsze. Realizowane w ostatnich latach rządowe programy mieszkaniowe pokazują, że brak jest w Polsce spójnej wizji zaspokojenia jednej z podstawowych potrzeb człowieka: posiadania bezpiecznego, godziwego schronienia. Trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli należą do kluczowych problemów społecznych Rzeczpospolitej.

Habitat for Humanity jest międzynarodową organizacją pozarządową, której celem jest zapewnienie godnego miejsca do życia niezamożnym rodzinom i osobom zagrożonym wykluczeniem mieszkaniowym. Pomoc swoją kieruje do osób, które nie mają gdzie mieszkać lub mieszkają w warunkach poniżej dopuszczalnych norm. Na przestrzeni ostatnich 30 lat organizacja wybudowała lub wyremontowała 600 tysięcy domów w 100 krajach świata. W Polsce pomogła do tej pory tysiącu rodzin, w tym wybudowała 112 mieszkań.

Misją Fundacji Habitat for Humanity Poland (HFH Poland) jest walka z ubóstwem mieszkaniowym i zapobieganie bezdomności poprzez rozwiązania budowlane i remontowe. Pomagamy tym, którzy nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku oraz grupom o specjalnych potrzebach – m.in. osobom niepełnosprawnym, wychodzącym z bezdomności czy rodzinom w sytuacjach kryzysowych.

W ostatnich latach organizacja włączyła się także w działania rzecznicze w imieniu i na rzecz osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym, gdyż 20-letnie doświadczenie niesienia pomocy w obszarze ubóstwa mieszkaniowego pokazało, że tylko poprzez zmiany systemowe, spójną politykę i wsparcie państwa możliwe jest zmniejszenie skali problemu.

Jednym z konkretnych efektów tych działań HFH Poland jest proponowana publikacja, która z jednej strony stanowi próbę podkreślenia wagi problemu i poszerzenia wiedzy na temat złej sytuacji mieszkaniowej w Polsce oraz jej konsekwencji, z drugiej zaś, jest próbą zjednoczenia środowisk ekspertów, organizacji pozarządowych i polityków, którym problemy mieszkaniowe Polaków są bliskie. Zamieszczone w niniejszym opracowaniu artykuły ukazują największe bolączki polskiego mieszkalnictwa, ale także proponują możliwe rozwiązania, w oparciu o wiedzę i analizę wcześniejszych doświadczeń z realizacji efektywnych

programów mieszkaniowych w Polsce, które niestety zostały wstrzymane, oraz poprzez przykłady rozwiązań z innych krajów Europy, które z problemem mieszkaniowym sobie poradziły i dziś cieszą się znacznie wyższą dostępnością i jakością mieszkań.

Za każdą ze statystyk czy twardych faktów przytaczanych przez ekspertów w prezentowanych artykułach kryją się ludzkie tragedie; problemy zdrowotne wynikające z zamieszkiwania w budynkach o złym stanie technicznym, brak możliwości zmiany sytuacji życiowej, niemożność usamodzielnienia się dorosłych dzieci, brak mobilności zarobkowej, zachowania antyspołeczne poprzez tworzenie gett mieszkaniowych w obszarach miejskich, czy wreszcie zadłużenie. To ostatnie wynika niekiedy z wysokich kosztów eksploatacji mieszkań socjalnych pozbawionych ekonomicznych systemów grzewczych, a czasami powodowane jest rosnącymi kosztami kredytu, które młoda rodzina zmuszona była wziąć na kupno mieszkania, lub brakiem mieszkań na wynajem o przystępnych czynszach.

Z drugiej strony, doświadczenie HFH Poland pokazuje, iż osoby i rodziny, którym pomogliśmy stworzyć godne miejsce do życia, w zdecydowanej większości osiągnęły znaczną nobilitację społeczną: wzrosła motywacja do znalezienia lepszej pracy, zaangażowania się w działania społeczne i pomoc innym, dbałość o środowisko i otoczenie.

W kontekście biedy mieszkanie nie jest towarem. Poza zapewnieniem podstawowych potrzeb materialnych (zdrowia, schronienia) jest ono wartością, która daje poczucie godności i bezpieczeństwa, bez których dalszy rozwój cywilizacyjny krajów nie jest możliwy.

Prawo do mieszkania jest jednym z **podstawowych praw człowieka**, zapisanym w kilku aktach prawnych polskich (art. 75 ust.1 Konstytucji RP) i międzynarodowych. Habitat for Humanity Poland wzywa Rząd Rzeczpospolitej Polskiej do respektowania tego prawa poprzez aktywne zaangażowanie się w rozwiązywanie problemów mieszkaniowych i stworzenie spójnej, wieloletniej polityki mieszkaniowej, nastawionej na pomoc najbardziej potrzebującym w uzyskaniu dachu nad głową.

CBOS
Centrum Badania
Opinii Społecznej

RAPORT Z BADAŃ

www.cbos.pl ● sekretariat@cbos.pl

Warszawa, wrzesień 2013

OPINIE O PROBLEMACH MIESZKANIOWYCH W POLSCE (skrót)

Przedruk i rozpowszechnianie materiałów CBOS w całości lub w części oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone wyłącznie z podaniem źródła.

Informacje o badaniu

Badanie zostało zrealizowane przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej na zlecenie Kongresu Budownictwa i Habitat for Humanity Poland w ramach badania omnibusowego Aktualne Problemy i Wydarzenia (2013/28). Pomiar realizowany był w dniach 4 - 13 września 2013 roku na reprezentatywnej dla całego kraju, losowej próbie 911 dorosłych Polaków losowanej z operatu PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności). Maksymalny błąd oszacowania dla próby wynosi +/- 3,24%.

Wywiady z respondentami były realizowane metodą wywiadu bezpośredniego (face-to-face) wspomaganego komputerowo (CAPI) przez wykwalifikowanych ankieterów CBOS. Podczas realizacji niedozwolone było zastępowanie jednostek niedostępnych, a ankieter miał obowiązek co najmniej trzykrotnego ponawiania kontaktu z wylosowanym respondentem w celu przeprowadzenia wywiadu. Zgodnie ze standardami OFBOR po realizacji badania przeprowadzono jego kontrolę, która objęła 10% zrealizowanych wywiadów. Nadzór nad kontrolą sprawowała sekcja kontroli pracy ankieterów CBOS.

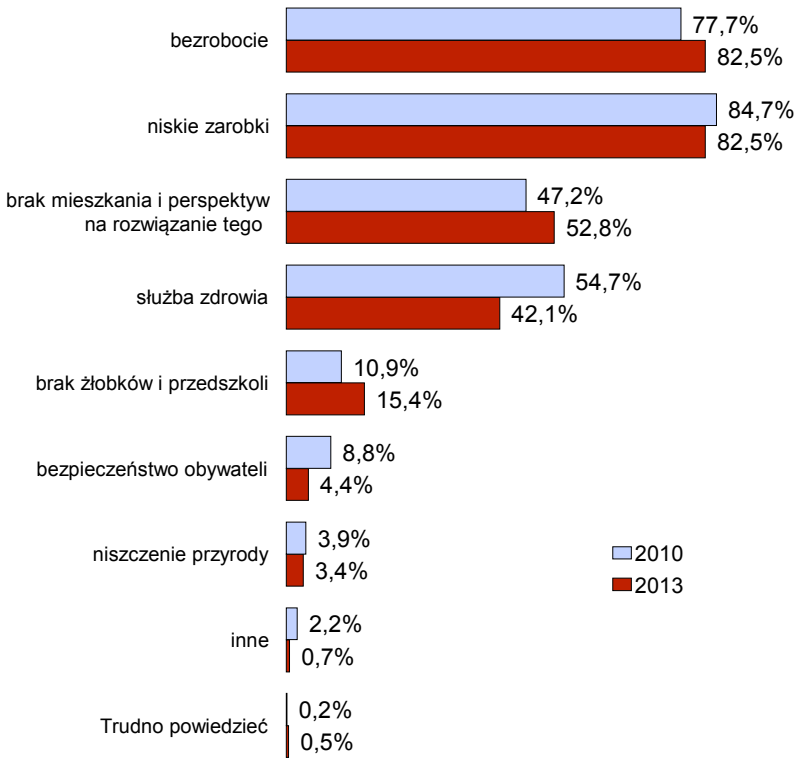
Po realizacji badania zastosowano procedurę ważenia wyników do danych Głównego Urzędu Statystycznego. Zastosowana waga uwzględnia zróżnicowanie wskaźnika realizacji próby w klasach miejscowości oraz zróżnicowanie wskaźnika realizacji próby w grupach dla wybranych zmiennych społeczno-demograficznych takich jak:

- płeć
- grupa wiekowa
- wykształcenie
- grupa społeczno-zawodowa
- region kraju (NTS-2)

Brak mieszkania i perspektyw na rozwiązanie tego problemu na tle innych problemów polskich rodzin

Podobnie jak w grudniu 2010 roku prosiliśmy badanych o wskazanie maksymalnie trzech z listy siedmiu problemów, które ich zdaniem są najbardziej dotkliwe dla polskich rodzin. Spośród przedstawionych kwestii respondenci za najważniejsze – podobnie jak pod koniec roku 2010 – uznali problemy ekonomiczne: *ex aequo* niskie zarobki (82,5% do 84,7% w grudniu 2010) i bezrobocie (82,5%; wzrost o 4,8 punktu).

RYS. 1. **Z PODANEJ LISTY PROSZĘ WYBRAĆ TRZY PROBLEMY, KTÓRE – PANA(I) ZDANIEM - SĄ NAJWAŻNIEJSZE DLA POLSKICH RODZIN:**



Na trzecim miejscu znalazły się problemy mieszankowe (brak mieszkania i perspektyw na rozwiązanie tego), które jako najważniejsze dla polskich rodzin wskazało 52,8% ankietowanych, o 5,6 punktu procentowego więcej niż przed blisko trzema laty. Mniej liczna grupa podkreślała kwestie związane z działaniem służby zdrowia, którą jako problematyczną dla polskich rodzin wskazywało blisko dwóch na pięciu badanych (42,1%; spadek o 12,6 punktu). Znacznie rzadziej respondenci wskazywali na brak żłobków i przedszkoli (15,4%; wzrost o 4,5 punktu), bezpieczeństwo (4,4%; spadek o 4,4 punktu), niszczenie przyrody (3,4%), czy też inne kwestie (0,7%).

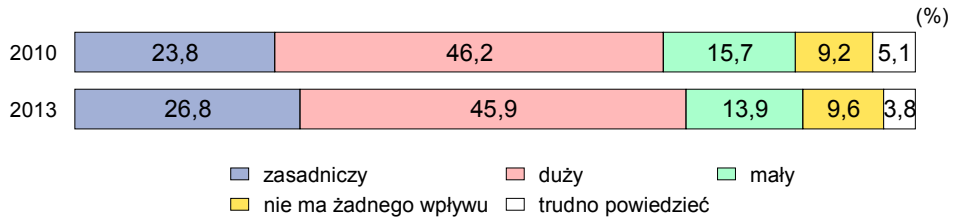
Brak mieszkania i perspektyw na rozwiązanie tego problemu jest wskazywany przez badanych jako jeden z najważniejszych problemów polskich rodzin niezależnie od ich cech społeczno-demograficznych. Częściej problem ten dostrzegają mieszkańcy miast niż wsi, oraz ankietowani z wykształceniem wyższym.

Opinie o wpływie sytuacji mieszkaniowej na przyrost naturalny w Polsce

Opinie na temat wpływu sytuacji mieszkaniowej na spadek przyrostu naturalnego w Polsce nie zmieniły się znacząco od grudnia 2010 roku.

CBOS

RYS. 2. **JAKI WPŁYW NA SPADEK PRZYROSTU NATURALNEGO W POLSCE MA, PANA(I) ZDANIEM, SYTUACJA MIESZKANIOWA?**



Zdecydowana większość (72,7%) ankietowanych wyraża pogląd, że sytuacja mieszkaniowa Polaków ma negatywny wpływ na wskaźnik przyrostu naturalnego, przy czym więcej niż co czwarty respondent uważa, że jest to kwestia zasadnicza dla przyrostu naturalnego (26,8%) w kraju. Blisko co siódmy ankietowany stwierdza, że mimo iż zależność taka istnieje, to jest ona niewielka (13,9%), a mniej więcej co dziesiąty jest zdania, że sytuacja mieszkaniowa nie ma żadnego wpływu na to ile dzieci rodzi się w Polsce (9,6%).

Przekonanie o znaczącym wpływie sytuacji mieszkaniowej na spadek przyrostu naturalnego w Polsce jest wyrażane we wszystkich wyróżnionych grupach społeczno-demograficznych. Zwraca jednak uwagę fakt, że częściej niż inni jako zasadniczy określają go osoby między 25 a 34 rokiem życia (33%), a więc te, dla których kwestia posiadania dzieci jest - z racji wieku - najbardziej aktualna[1]. Kluczowy wpływ sytuacji mieszkaniowej na spadek przyrostu naturalnego częściej dostrzegają też mieszkańcy największych miast (34%) i badani z wyższym wykształceniem (35%).

Odwrotną opinię częściej wyrażają natomiast osoby najmłodsze, w wieku wczesnej dorosłości (14%) oraz uczniowie i studenci (16%), a więc badani dla których decyzje prokreacyjne to, tymczasem, kwestia przyszłości.

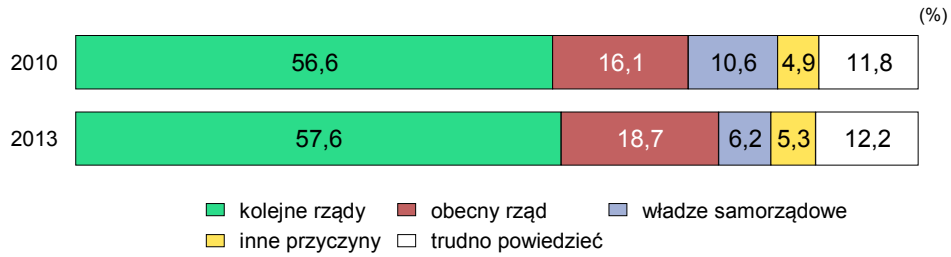
[1] W 2011 roku mediana kobiet rodzących dziecko wynosiła 28,8 lat; a średni wiek urodzenia pierwszego dziecka 26,9. Por. Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2012 roku; Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy GUS; Warszawa 2013. [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_podst_inf_o_rozwoju_dem_pl_do_2012.pdf]. Dostęp:20.09.2013

Postrzeganie odpowiedzialności za mieszkalnictwo w Polsce

Nie zmieniły się również opinie w sprawie odpowiedzialności za sytuację mieszkaniową w kraju. Podobnie jak w grudniu 2010 roku respondenci winą za niekorzystną sytuację Polaków w tej kwestii obwiniają przede wszystkim rząd. Najczęściej wyrażane jest przekonanie, że za sytuację w mieszkalnictwie odpowiedzialne są kolejne gabinety rządzące w Polsce (57,6%), zdecydowanie rzadziej badani wskazują, że winę ponosi aktualna rada ministrów (18,7%).

CBOS

RYS. 3. **KTO, PANA(I) ZDANIEM, PRZEDE WSZYSTKIM ODPOWIADA ZA TO, ŻE POLSKA ZAJMUJE JEDNO Z OSTATNICH MIEJSC WE WSZYSTKICH STATYSTYKACH EUROPEJSKICH DOTYCZĄCYCH MIESZKALNICTWA?**



Jedynie nieliczni respondenci są zdania, że odpowiedzialność za sytuację mieszkaniową biorą władze samorządowe (6,3%) lub wskazują na inne przyczyny złego stanu rzeczy (5,3%) wymieniając:

- bezrobocie,
- niskie zarobki,
- wysokie ceny mieszkań,
- komercjalizację rynku mieszkaniowego,
- trudności w otrzymaniu kredytu,
- brak zapobiegliwości Polaków,
- złą sytuację gospodarczą w Polsce i na świecie – kryzys.

Opinie o odpowiedzialności polskich rządów za niską pozycję kraju w statystykach europejskich dotyczących mieszkalnictwa dominują we wszystkich grupach społeczno-demograficznych. Należy zwrócić jednak uwagę, że o ile badani powyżej 24 roku życia częściej są skłonni winić za taki stan rzeczy złą politykę kolejnych rządów w perspektywie długofalowej, o tyle najmłodsi w równym stopniu winią obecnie urzędujący gabinet (36%) co kolejne rządy (34%).

Podsumowanie

Zdaniem ankietowanych jednym z głównych problemów polskich rodzin jest problem braku mieszkań i perspektyw na jego rozwiązanie, dostrzegany przez więcej niż połowę badanych i sytuujący się jako jeden z trzech najważniejszych obok bezrobocia i niskich zarobków. Powszechne jest też przekonanie o negatywnym wpływie sytuacji mieszkaniowej na przyrost naturalny w kraju, szczególnie eksponowane wśród respondentów w wieku 25 – 34 lat, których decyzje prokreacyjne dotyczą w największym stopniu. Odpowiedzialnością za brak skutecznego rozwiązywania problemów mieszkaniowych Polaków badani na ogół obarczają kolejne rządy w Polsce.

CBOS 2010 rok:

-prawie 50%Polaków uważało, że głównym problemem polskich rodzin jest brak mieszkań i perspektyw na rozwiązanie tego problemu,

-70% Polaków uważało, że zła sytuacja mieszkaniowa jest główną przyczyną kryzysu demograficznego.

CBOS 2013 rok:

-prawie 52,8%Polaków uważa, że głównym problemem polskich rodzin jest brak mieszkań i perspektyw na rozwiązanie tego problemu,

-72,7% Polaków uważa, że zła sytuacja mieszkaniowa jest główną przyczyną kryzysu demograf

NAJNOWSZY RAPORT OECD

(28 maja 2013)

„….Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która skupia 34 wysoko rozwinięte państwa, jak co roku opublikowała wyniki badań jakości życia w krajach członkowskich. Polska zajęła 17. miejsce w rankingu, wyprzedzając m.in. Słowację, Węgry i Portugalię. Na szczycie rankingu znalazła się Australia, a na ostatnim miejscu Turcja…..Kategorie, w których wypadliśmy najgorzej, to średnie dochody i warunki mieszkaniowe….”

Wyjątkowo słabo zostały ocenione polskie warunki mieszkaniowe. Nasz kraj zajmuje w tym rankingu przedostatnie miejsce, wyprzedzając jedynie Turcję.

„….Mieszkalnictwo należy do kluczowych problemów społecznych w Polsce. W kraju brakuje od 1,5 mln do 1,8 mln mieszkań. Jakość już istniejących jest również przedmiotem troski: połowa zasobów mieszkaniowych powstała przed 1970 r. i istnieje pilna potrzeba ich renowacji.

Zmiany demograficzne – takie jak migracja ludności do miast oraz zmniejszająca się liczba osób przypadających na jedno gospodarstwo domowe – znacząco zwiększyły zapotrzebowanie na nowe mieszkania na obszarach miejskich, podczas gdy podaż nie dorównała popytowi. Brak właściwego planowania urbanistycznego, mała dostępność gruntów, w połączeniu z brakiem środków finansowych na szczeblu gminnym dodatkowo pogarszają już złą sytuację.

Rynek wynajmu mieszkań jest w Polsce relatywnie mały. Niezbędne jest zatem w Polsce jego rozwinięcie. Czynnikiem, którego implementacja już przyniosła wymierne efekty w postaci ograniczenia szarej strefy na rynku wynajmu mieszkań jest dalsze zmniejszanie obciążeń podatkowych wynikających z najmu nieruchomości.

Niewystarczająca podaż mieszkań, w połączeniu ze wzmożonym popytem, doprowadził do znacznego wzrostu kosztów mieszkaniowych. W latach 1995-2005 Polska doświadczyła jednego z największych wzrostów kosztów utrzymania mieszkań w stosunku do średniego dochodu, z 16% w 1995 r. do 22% w roku 2005. W wyniku tego procesu, Polska stała się jednym z najbardziej kosztownych miejsc do życia w Europie, biorąc pod uwagę proporcje pomiędzy dochodami a kosztami utrzymania. Część dochodu przeznaczana na utrzymanie mieszkania w Polsce jest większa niż w wielu krajach Europy Zachodniej, takich jak Francja, Niemcy czy Holandia.

Niezbędna jest zatem interwencja na szczeblu administracji centralnej, aby stworzyć mechanizmy umożliwiające samorządom zwiększenie podaży tańszych mieszkań. OECD zaleca takie działania poprzez tworzenie dodatkowych zachęt – specjalnych funduszy rozwojowych…..”

JAK SIĘ ZMIENIAŁY OPINIE RZĄDU O SYTUACJI MIESZKANIOWEJ POLAKÓW?

Program rządowy wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku
(druk sejmowy nr. 3725 14 grudnia 2010)

„…..Potrzeby mieszkaniowe należą do wąskiego zakresu potrzeb, które mają wymiar powszechny, dotyczą wszystkich i pozostają aktualne w całym okresie życia każdego człowieka. Niezależnie od tego jak wielka jest skala różnic społecznych, „posiadanie dachu nad głową" jest dla każdego gospodarstwa domowego jednym z podstawowych, a przy tym obiektywnie koniecznych do podjęcia, wyzwań konsumpcyjnych. Mieszkanie zapewnia bezpieczeństwo i jest jednym z warunków umożliwiających usamodzielnienie się, realizację zamierzeń związanych z założeniem rodziny, jej rozwojem, realizacją osobistych planów zawodowych,

czy wręcz niejednokrotnie znalezieniem pracy w miejscu, w którym jest ona dostępna…..

Powyższa charakterystyka mieszkania, jako bardzo drogiego dobra pierwszej potrzeby, nakłada na władze publiczne każdego kraju szczególne zobowiązanie do prowadzenia polityki wspierającej obywateli w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. Konieczność interwencji władz publicznych w tym zakresie nigdy nie była kwestionowana……..

Uznanie mieszkalnictwa za jedną z funkcji władz rządowych i samorządowych znajduje wyraźne odzwierciedlenie również w Polsce, gdzie do problematyki potrzeb mieszkaniowych i roli władz publicznych szeroko odnoszą się postanowienia zawarte w podstawowych aktach prawnych, w tym Konstytucji RP. Zgodnie z art.75 ust.1 Konstytucji władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności (1) przeciwdziałają bezdomności, (2) wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz (3) popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania……

……statystyczny deficyt mieszkań w Polsce wynosi ok.1 850 tys. mieszkań. Pogłębiona analiza, uwzględniająca hipotezę, że część mieszkań teoretycznie niezamieszkałych jest w praktyce wykorzystywana w szarej strefie najmu, a także że część mieszkań teoretycznie znajdujących się w budowie, jest w praktyce zamieszkałych, może prowadzi do konkluzji, że obecnie faktyczny deficyt mieszkaniowy wynosi ok. 1,4-1,5 mln mieszkań…."

Z pisma Ministerstwa Transportu do Sejmowej Komisji Infrastruktury z 23 stycznia 2013

Zdumiewająca polityczna zmiana opinii Ministerstwa Transportu:

Obok znacznego przyrostu zasobu mieszkaniowego i poprawy jego standardu powierzchniowego, pozytywną zmianę obrazują także wszystkie podstawowe wskaźniki statystyczne odzwierciedlające warunki mieszkaniowe w Polsce.

Podstawowym czynnikiem wpływającym na stan zasobów mieszkaniowych, zarówno w ujęciu ilościowym jak i jakościowym, jest przyrost liczby mieszkań. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania gwałtownie spadła w pierwszej połowie lat 90-tych. Po ustabilizowaniu się inflacji, wraz z rozwojem rynkowych instrumentów finansowania mieszkalnictwa rozwijał się sektor mieszkań deweloperskich, co przełożyło się na wzrost efektów mieszkaniowych.

Pozycja Polski jest zbliżona do innych krajów postsocjalistycznych transformujących swoje gospodarki, a negatywna sytuacja jest w większości odziedziczona po poprzednim ustroju gospodarczym, który w dziedzinie mieszkalnictwa nie sprostał wyzwaniom społecznym związanym z presją demograficzną (duży przyrost naturalny, duże saldo migracji wewnętrznych itp.).

W latach transformacji ustrojowej niemal wszystkie podstawowe wskaźniki pokazujące sytuację mieszkaniową społeczeństwa uległy zdecydowanej poprawie, a dystans dzielący Polskę od wyżej rozwiniętych krajów ulega stopniowemu zmniejszeniu. Potwierdza to chociażby ostatni kompleksowy raport pt. *„Housing statistics in the European Union 2010"*, opracowany przez urzędników i naukowców holenderskich, na podstawie badan ankietowych, które objęły wszystkie kraje Unii Europejskiej. Do najważniejszych ustaleń ww. raportu należą:

- liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w Polsce w latach 1990-2008 wzrosła o prawie 20%, co jest jednym z najlepszych wyników w Europie ;
- przeciętna liczba osób na mieszkanie w Polsce zmniejszyła się w latach 1990-2008 z 3,4 do 2,9 (o ponad 17%), w wartościach bezwzględnych jest to najlepszy wynik w Europie ,
- w większości uwzględnionych wskaźników świadczących o sytuacji mieszkaniowej Polska przestała zajmować ostatnie miejsce w Europie, a aktualne wyniki mieszkalnictwa plasują nasz kraj w połowie europejskiej stawki, np.: przeciętna wielkość budowanych mieszkań (15 miejsce na 26 krajów), liczba izb na mieszkanie (16 miejsce na 26 krajów jeżeli chodzi o całość zasobów, 8 miejsce na 24 kraje jeżeli chodzi o nowobudowane zasoby), liczba nowobudowanych mieszkań na 1000 osób (7 miejsce na 16 krajów).

Powyższe ustalenia, bazujące na wiarygodnych danych statystycznych, przeczą nie tylko tezie o tym, że Polska ma aktualnie najgorszą sytuację mieszkaniową w Europie, ale również zaprzeczają twierdzeniu, że dystans dzielący nas od krajów zachodnioeuropejskich powiększa się. Wręcz przeciwnie, w ostatnich 20 latach odnotowano duży postęp, zwłaszcza jeżeli chodzi o standard mieszkań, co obrazują wszystkie wskaźniki dotyczące powierzchni mieszkań, stopnia zagęszczenia oraz wyposażenia w poszczególne instalacje. Stale poprawia się sytuacja jeżeli chodzi o ilość zasobów mieszkaniowych. W tym przypadku dodatkowo należy podkreślić, że nowobudowane mieszkania charakteryzują się na ogół dobrą jakością i dużą powierzchnią. W związku z tym w latach 2008-2009 łączna powierzchnia użytkowa nowobudowanych mieszkań osiągnęła niemal wartości uzyskiwane w rekordowych pod tym względem latach 1978-1979.

N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych

Ł ó d ź s t y c z e ń 2 0 1 1 r.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła:

„….**negatywnie działalność kontrolowanych gmin w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkańców na lokale socjalne i mieszkania chronione oraz dbałości o bezpieczny stan techniczny obiektów przeznaczonych dla osób najuboższych i bezdomnych. Na powyższą ocenę wpłynęły przede wszystkim: malejący stopień zaspokojenia potrzeb, niski poziom realizacji wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym gmin w zakresie lokali socjalnych oraz skala i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości w utrzymaniu należytego stanu ochrony przeciwpożarowej kontrolowanych budynków,**
W żadnej z 18 kontrolowanych gmin nie zaspokojono potrzeb mieszkańców w zakresie lokali socjalnych. Wprawdzie w latach 2004-2009 zwiększyła się w tych gminach liczba lokali socjalnych (z 4.540 do 5.387, tj. o 18,7%), ale znacznie bardziej wzrosły potrzeby w tym zakresie (z 18.540 lokali do 28.923, tj. o 56%). Spowodowało to spadek stopnia zaspokojenia omawianych potrzeb z 24,5% do 18,6%, na co istotny wpływ miała niekorzystna sytuacja w dużych miastach (stolicach województw)4. Na koniec 2009 r. wielkość zasobu lokali socjalnych w tych miastach wynosiła 4.815 lokali (89,4% zasobu wszystkich kontrolowanych gmin), przy szacowanych potrzebach na lokale w wielkości 27.691 (stopień zaspokojenia był niższy niż dla wszystkich gmin i wyniósł 17,4%). Potrzeb mieszkańców w zakresie mieszkań chronionych nie zaspokojono w 5 gminach (przy istniejących 12 lokalach, zapotrzebowanie występowało na 37 mieszkania).Tak niski, a w dodatku zmniejszający się stopień zaspokojenia potrzeb, wskazuje, że prowadzona przez kontrolowane gminy polityka, wbrew art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, nie sprzyjała wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego (str. 19-20). W latach 2004 – 2009 w kontrolowanych gminach wzrosła liczba niezrealizowanych wyroków sądowych, orzekających o uprawnieniu osób eksmitowanych do otrzymania lokalu socjalnego (odpowiednio z 4.933 do 10.195). Skutkowało to wysokimi odszkodowaniami (ponad 7 mln zł), wypłaconymi przez połowę gmin. Tym samym gminy nie wywiązywały się z obowiązku, określonego w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego6, zwanej dalej „ustawą o ochronie praw lokatorów”, zapewnienia lokali socjalnych osobom eksmitowanym.

W ocenie NIK, niedostarczenie lokali socjalnych osobom uprawnionym do nich z tytułu wyroku sądowego było działaniem nielegalnym, niegospodarnym i nierzetelnym.

Udzielone na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r.7, finansowe wsparcie budownictwa socjalnego nie zaspokoiło zgłoszonego zapotrzebowania gmin w tym zakresie. W skali kraju dofinansowaniem objęto utworzenie 5.006 lokali socjalnych oraz 496 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, co stanowiło odpowiednio 61,9% i 73,5% potrzeb zgłoszonych w ramach tzw. programu pilotażowego8. Wysokość wsparcia wypłaconego z Funduszu Dopłat9, który dysponował na ten cel środkami w wysokości 84.500 tys. zł, wyniosła 83.120,9 tys. zł (54,8% kwoty wnioskowanej) - (str. 22). Na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r.10 w latach 2007-2010 (do 30 kwietnia) do BGK wpłynęło 516 spełniających wymogi formalne wniosków o udzielenie finansowego wsparcia w wysokości 261.535 tys. zł, z których do realizacji przyjęto 392 wnioski (76%) na kwotę 161.604 tys. zł (61,8%). Niezakwalifikowanie tak znacznej liczby wniosków (124) spowodowane było w głównej mierze niskimi w stosunku do zgłoszonych potrzeb, wpływami budżetu państwa zasilającymi Fundusz Dopłat w latach 2009-2010. W latach 2007-2009 na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego przekazano z budżetu państwa 138 mln zł, a w 2010 r. zaplanowano na ten cel 20 mln zł. Pozwoliło to na zawarcie do czasu kontroli NIK (19 sierpnia 2010 r.) 362 umów na udzielenie finansowego wsparcia w wysokości 149.993 tys. zł, z czego zrealizowano 232 umowy na kwotę dofinansowania 68.585 tys. zł (45,7%). W ramach powyższych umów powstało ogółem 3.549 lokali, mieszkań i miejsc noclegowych. Wielkości te były nieporównywalnie mniejsze od szacunków rządowych11, zakładających poniesienie w powyższym okresie wydatków budżetowych w wysokości 1.135,1 mln zł, co miało zapewnić utworzenie 46 tys. lokali socjalnych i 12 tys. miejsc dla bezdomnych. W znacznym stopniu odbiegały one także od skorygowanej prognozy rządu12, wskazującej na wydatkowanie z Funduszu Dopłat w latach 2009-2013 ogółem 1.076,1 mln zł na dofinansowanie 28 tys. lokali socjalnych i miejsc dla bezdomnych……".

W ocenie NIK, na powyższą sytuację istotny wpływ miał również brak rządowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w tym budownictwa socjalnego, co w znacznej mierze utrudnia należyte wypełnianie przez władze publiczne – określonego w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP – obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Na konieczność opracowania i wdrożenia takiego programu Izba wskazywała już w 2008 r. Stanowisko NIK w tej sprawie podzielił Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. który uznał za konieczne opracowanie przez Rząd „programu określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego i jego rozwoju w najbliższych latach", w terminie do 30 czerwca 2010 r. Termin ten nie został jednak dotrzymany. Program przyjęty ostatecznie na początku 2011 roku zawiera fundamentalne wady i niestety nie jest realizowany co przewidywali eksperci i organizacje pozarządowe budownictwa.

Bartosz Turek
Lion's Bank

PONAD 53 MILIONY DOROSŁYCH EUROPEJCZYKÓW MIESZKA Z RODZICAMI

W Europie co czwarta osoba wieku do 25 do 34 lat mieszka z rodzicami. W Polsce odsetek w ten w badanej grupie wiekowej jest jeszcze wyższy - własnego „M" nie ma ponad 44% obywateli, czyli ponad 2,8 miliona osób. Potencjalnie osoby te mogą stworzyć 1,4 mln dwuosobowych gospodarstw domowych.

Wyprowadzka od rodziców to symboliczny moment wejścia w dorosłe życie. W Europie na ten krok nie zdecydowały się jeszcze ponad 54,4 miliony osób, czyli prawie połowa Europejczyków w wieku od 18 do 34 lat. W gronie tym sporą grupą są studenci, którzy zawyżają statystyki. Gdyby wykluczyć ich ze statystyk, a więc wziąć pod uwagę osoby w wieku od 25 do 34 lat, to Eurostat szacuje, że osób mieszkających z rodzicami w Europie wciąż pozostaje ponad 19,2 milionów. Problem ten dotyczy więc 27,5% osób w wieku od 25 do 34 lat.

Najtrudniej usamodzielnić się w „nowej Unii"

Zgodnie z danymi Eurostatu najgorsza sytuacja jest w biedniejszych krajach nowej Unii. Z rodzicami mieszka tam 36,4% osób w wieku 25 – 34 lat. Dla porównania w „piętnastce" jest to 23,6%. W najlepszej sytuacji są osoby, które chcą usamodzielnić się w Danii, Szwecji, Norwegii czy Finlandii. Tam mniej niż 5% osób w wieku 25 – 34 lat mieszka z rodzicami. Rekord padł w najmniejszym z krajów nordyckich, gdzie z rodzicami mieszka zaledwie 12,3 tys. osób (1,9%) w badanej grupie wiekowej. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że w Danii mieszkanie z rodzicami jest podyktowane wyborem, a nie koniecznością. Z racji niewielkiej liczby ludności mieszkanie z rodzicami dotyczy tylko 5,4 dorosłych obywateli Islandii.

Zgoła odmienna sytuacja ma miejsce w Chorwacji. W kraju tym 68% osób w wieku od 25 do 34 lat mieszka z rodzicami. Dotyczy to aż 417 tys. osób. W tym wypadku tylko częściowo można tłumaczyć taki stan tradycją czy przyzwyczajeniami. W większej mierze jest to kwestia wysokiej ceny jaką trzeba zapłacić za usamodzielnienie się. Do krajów, w których ponad połowa osób dorosłych mieszka z rodzicami są: Grecja, Słowacja, Malta i Bułgaria.

Dorośli mieszkający z rodzicami w poszczególnych krajach

Lokalizacja	Osoby w wieku 25 - 34, które mieszkają z rodzicami		Osoby w wieku 25 - 34 (ogółem)
	w %	w szt.	
Dania	1,9	12346	649811
Norwegia	3,6	23329	648031
Finlandia	4,1	28113	685685
Szwecja	4,1	48390	1180247
Holandia	9,7	195995	2020570
Francja	11,6	930162	8018641
Islandia	11,9	5363	45069
Szwajcaria	14,2	152596	1074622
Niemcy	14,7	1460227	9933516
Wielka Brytania	15,1	1280015	8476923
Belgia	15,6	224390	1438397
Estonia	20	39871	199354
Irlandia	22,6	167051	739163
Kraje "starej Unii"	**23,6**	**9833530**	**41667502**
Austria	23,9	263223	1101353
Luksemburg	25,2	19231	76315
Cała Unia	**28,5**	**19244127**	**67523254**
Cypr	29,6	42862	144803
Litwa	30,2	112527	372605
Czechy	33,3	522315	1568514
Łotwa	36,2	101427	280184
Hiszpania	37,8	2590923	6854293
Węgry	42	615710	1465976
Rumunia	42,2	1425176	3377194
Słowenia	44,1	131777	298814
Polska	**44,4**	**2833209**	**6381102**
Włochy	44,7	3291637	7363841
Portugalia	46,3	639708	1381658
Grecja	50,7	785807	1549915
Malta	51,9	31419	60538
Bułgaria	55,7	563217	1011162
Słowacja	56,4	503472	892680
Chorwacja	68	417507	613981

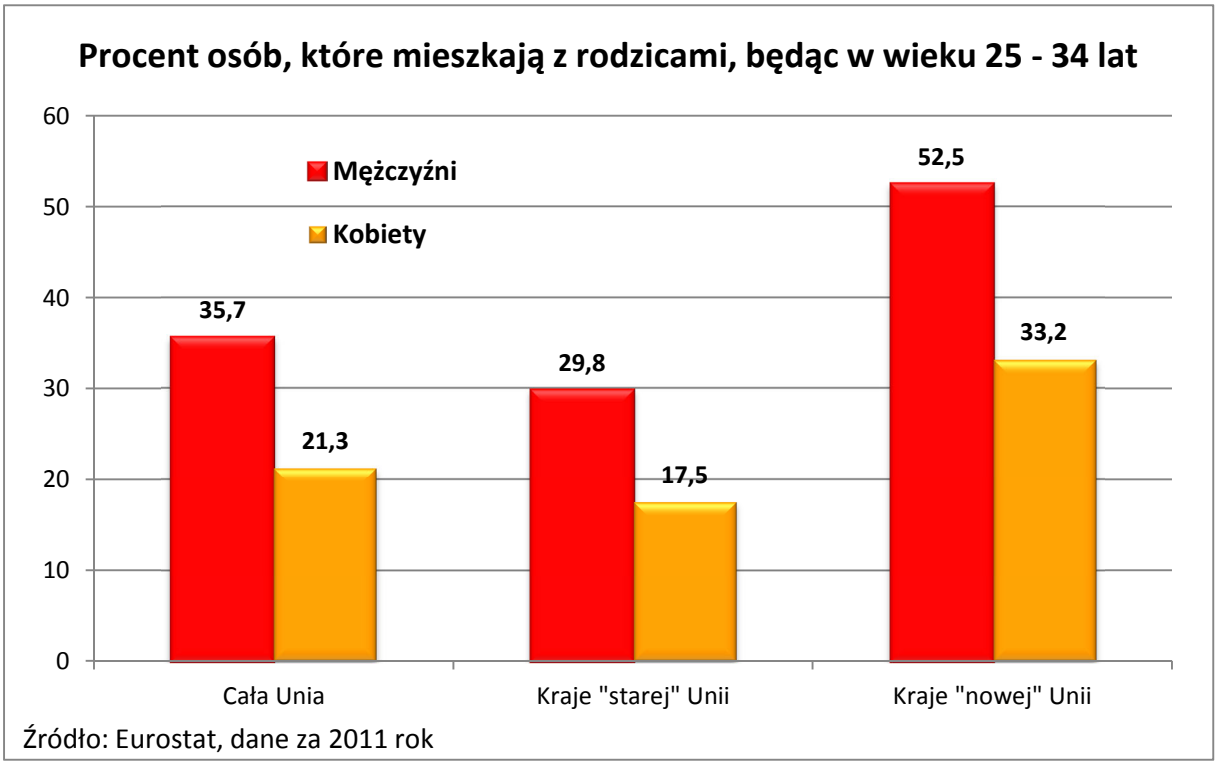
Źródło: Eurostat, dane za 2011 r.

Wsparcie jest niezbędne

W Polsce z rodzicami mieszka aż 2833 tys. osób w wieku od 25 do 34 lat. Taka sytuacja mieszkaniowa dotyczy więc 44,4% osób w badanej grupie wiekowej. Oczywiście nie należy utożsamiać tego wyniku z liczbą mieszkań, których w Polsce brakuje. Teoretycznie bowiem 2833 tys. młodych singli może zgłosić popyt na o połowę mniej mieszkań już jako rodziny. Nie powinno to jednak zapominać, że trudna sytuacja ludzi młodych na rodzimym rynku nieruchomości jest argumentem przemawiającym za tym, aby Państwo systemowo wspierało dążenia ludności do uzyskania dachu nad głową. Na rynku nie jest to bowiem łatwe. Zgodnie z szacunkami Home Broker i Lion's House singiel, który chciałby w dużym mieście wynająć kawalerkę musiałby na ten cel przeznaczyć prawie połowę dochodu. Jeszcze gorsza sytuacja może mieć miejsce w przypadku chęci zakupu nieruchomości. Biorąc pod uwagę statystyki GUS i Eurostatu można dojść do wniosku, że przynajmniej 25% Polaków nie stać na zakup mieszkania. W przypadku osób młodych sytuacja może być jeszcze gorsza, ponieważ relatywnie mniej zarabiają. Jak wynika z badania poziomu wynagrodzeń przeprowadzonego przez firmę Sedlak & Sedlak w 2011 roku osoby w wieku 26 – 30 lat zarabiają przeciętnie 3,3 (kobiety) do 4 tys. zł (mężczyźni) miesięcznie. Dla porównania w wieku 36 – 40 lat jest to odpowiednio 4,1 i 5,5 tys. zł miesięcznie.

Kobiety dorastają szybciej

Jak pokazują statystyki europejskiego urzędu nawet niższe zarobki nie przeszkadzają kobietom w szybszym usamodzielnianiu się. W całej Unii kobiet mieszkających z rodzicami w badanej grupie wiekowej jest 21,3%. W przypadku mężczyzn odsetek ten jest o dwie trzecie wyższy, ponieważ wynosi 35,7%. Warto zauważyć, że stosunek ten jest stały zarówno w krajach, które wspólnotę stworzyły jak i tych, które do niej dołączyły. Mężczyzn w wieku od 25 do 34 lat mieszkających z rodzicami jest przeważnie o dwie trzecie więcej niż kobiet. W krajach „nowej" Unii wskaźnik dla Mężczyzn wynosi aż 52,5%, a kobiet 33,2%. W krajach „starej" Unii jest to odpowiednio 29,8 i 17,5%.



Źródło: Eurostat, dane za 2011 rok

Większym problemem ceny niż brak pracy

Co ciekawe dane Eurostat pokazują, że wbrew pozorom w usamodzielnianiu się po studiach nie przeszkadza w głównej mierze brak pracy. W całej Unii prawie dwie na trzy osoby mieszkające z rodzicami są zatrudnione w pełnym wymiarze, a kolejne kilka procent pracuje dorywczo. Sytuacja ta jest nawet lepsza w krajach „nowej" Unii, gdzie odsetek ten jest wyższy (69,7%). Na drodze do pełnego usamodzielnienia się osób młodych, stają więc głównie: trudniejszy dostęp do finansowania bankowego w związku z niższymi zarobkami i wysokie ceny najmu oraz zakupu nieruchomości.

dr Piotr Lis
Katedra Polityki Gospodarczej i Samorządowej
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

SKALA POTRZEB MIESZKANIOWYCH W POLSCE

W latach 1988 – 2011 ludność Polski (kategoria ludności faktycznie zamieszkałej[1]) zwiększyła się o 633 tys. mieszkańców, z 37,9 mln w 1988 r. do 38,5 mln osób na koniec marca 2011 r. (tab. 1). W NSP 2011 po raz pierwszy została oszacowana **ludność rezydująca Polski wynosząca 37,2 mln osób**. Kategoria ta obejmowała a) stałych mieszkańców, z wyjątkiem osób przebywających poza miejscem zamieszkania przez okres co najmniej 12 miesięcy – bez względu na ich miejsce przebywania (w kraju czy za granicą – wyjątek stanowią polscy dyplomaci na placówkach oraz żołnierze stacjonujący na zagranicznych misjach wojskowych); b) osoby mieszkające czasowo przez okres co najmniej 12 miesięcy, przybyłe z innego miejsca w kraju lub z zagranicy (cudzoziemcy bez stałego pobytu w Polsce)[2]. Szacunki ludności rezydującej uwzględniające skalę emigracji mieszkańców Polski zagranicę nie są jednak porównywalne z poprzednimi spisami, co utrudnia analizę ich wpływu na sferę mieszkaniową. Bazując na badaniach cykli mieszkaniowych w krajach rozwiniętych [szerzej Lis, 2012] zjawisko to przede wszystkim pogłębia amplitudy wahań cyklicznych sfery mieszkaniowej

Tabela 1. Porównanie wybranych wyników spisów powszechnych NSP 1988, 2002, 2011

l.p.	Wyszczególnienie	NSP 1988	NSP 2002	NSP 2011
	Ludność (w tys.)	37.130	38.230	38.512
1a.	W miastach w % ogółem	61%	62%	61%
	Na wsiach w % ogółem	39%	38%	39%
1b.	Ludność w gospodarstwach domowych (w tys.)	b.d.	37.812	38.291
1c.	**Liczba gospodarstw domowych (w tys.)**	11.970	13.337	13.572
	w tym:	7864 (66%)	8965 (67%)	9150 (67%)
	w miastach	4106 (34%)	4372 (33%)	4422 (33%)
	na wsiach			
1d.	**Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym**	3,10	2,84	2,82
	w tym: *w miastach*	(2,86)	(2,60)	(2,54)
	na wsiach	(3,55)	(3,33)	(3,40)
1e.	Struktura gospodarstw domowych (w % ogółem)			
	Jednoosobowe (*w miastach)*	18,3 (20,3)	24,8 (27,7)	24,0 *(27,2)*
	Dwuosobowe *(w miastach)*	22,3 (23,5)	23,2 (24,7)	25,7 *(28,3)*
	Trzyosobowe *(w miastach)*	20,3 (21,9)	19,9 (21,1)	20,2 *(21,2)*

	Czteroosobowe *(w miastach)*	22,0 (23,2)	18.0 (17,5)	16,2 *(14,9)*
	Pięcioosobowe i więcej *(w miastach)*	17,1 (11,1)	14,1 (9,0)	13,9 *(8,4)*
	Ludność według wieku (w odsetkach):			
1f.	Przedprodukcyjnym (0-17)	29,9	23,2	19,0
	Produkcyjnym mobilnym (18-44 lat)	b.d.	33,9	39,3
	Produkcyjnym niemobilnym (45-59/64 lat)	b.d.	21,9	24,2
	Poprodukcyjnym (60/65 i więcej lat)	b.d.	15,0	17,5
	Ludność według wieku (w odsetkach):			
	18-29 lat	16,7	19,4	18,5
	30-59 lat	38,8	40,5	43,0
	60 lat i więcej	14,6	17,0	19,8
1g.	Ludność w mieszkaniach (w tys.)	37.130	37.801	38.095
1h.	**Ludność rezydująca (w tys.)**	n.d.	n.d.	37.244
1i.	**Liczba gospodarstw domowych rezydentów*** **	n.d.	n.d.	13.207
2a.	**Liczba mieszkań ogółem (w tys.)**	b.d.	12.524	13.495
	Mieszkania zamieszkane stale	10.717	11.633	12.525
	Mieszkania zamieszkane czasowo	b.d.	131	8
	Mieszkania niezamieszkane	b.d.	760	962
2b	**Zasób mieszkaniowy (w tys.)**	10.717*	12.254**	13.102**
2c.	Liczba budynków mieszkalnych:	b.d.	5.382	6.107
	Jednorodzinne w % ogółem		92%	90%
	Wielorodzinne w % ogółem		8%	10%
3a.	**Deficyt mieszkaniowy w tys.** (2b-1c)	-1.253	-813	-459
3b.	**Szacunkowy deficyt mieszkaniowy w tys.** (2b-1i)	n.d.	n.d.	-105

Objaśnienia: * Z powodu braku danych przyjęto liczbę mieszkań zamieszkanych, ** Przyjęto, że zasób mieszkaniowy tworzą mieszkania zamieszkane stale i niezamieszkane, które w przyszłości mogą stać się mieszkaniami zamieszkanymi tj. mieszkania przeznaczone do stałego zamieszkania (bez mieszkań wykorzystywanych wyłącznie do prowadzenia działalności gospodarczej oraz mieszkań przeznaczonych do rozbiórki i opuszczonych, szacunki własne), *** szacunki własne - ludność rezydująca przez przeciętną liczbę osób w gospodarstwie domowym wynoszącą 2,82.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS [2003, 2012, 2013].

W populacji Polski dominowała ludność miejska stanowiąca 60,8% ogółu populacji (61,2% w 1988 r.). W pierwszej dekadzie XXI w. nastąpił odpływ ludności z miast na wieś, co stanowi nowe zjawisko w współczesnych procesach demograficznych Polski. Zmiany te wynikały przede wszystkim z migracji osób

z miast na tereny gmin sąsiadujących z ośrodkami miejskimi administracyjnie wyodrębnionymi jako obszary wiejskie. To zjawisko wzmacniało cykliczność budownictwa mieszkaniowego, w szczególności odrębną naturę tego procesu w stosunku do cykli gospodarczych.

Według Spisów Powszechnych liczba gospodarstw domowych zwiększyła się z poziomu 12 mln w 1988 r. do 13,6 mln na koniec marca 2011 r., przy czym dynamika wzrostu znacząco spadła pomiędzy ostatnimi spisami. Przeciętna liczba osób w gospodarstwach domowych spadła z 3,10 w NSP 1988 do 2,82 w NSP 2011. Gospodarstwa domowe zamieszkałe w miastach stają się coraz mniejsze, z 2,9 osób w 1988 r., 2,6 w 2002 r., do 2,5 w 2011 r., przy stabilizacji wielkości gospodarstw domowych na wsiach na poziomie 3,4 osób. Zmiany te wynikają przede wszystkim z coraz mniejszej dzietności gospodarstw domowych zamieszkałych w miastach. Istotne są też zmiany w samej strukturze gospodarstw domowych. Udział gospodarstw jednoosobowych zwiększył się z 18% w 1988 r. do 25% w 2002 r. i osiągnął stabilizację na poziomie 24% w 2011 r. (w miastach odpowiednio 20%, 28%, 27%). Wzrost ten wynikał z podejmowania w szerszym zakresie decyzji osób młodych o usamodzielnianiu się, ale także z powstawania jednoosobowych gospodarstw domowych osób starszych, zwłaszcza kobiet [por. GUS 2013, s. 3]. W strukturze gospodarstw domowych, zwłaszcza w miastach, zaczęły dominować dwuosobowe gospodarstwa domowe (prawie 26% udział w strukturze w NSP 2011, w miastach ponad 28%). Były one najczęściej tworzone przez bezdzietne małżeństwa lub osoby starsze [GUS 2013, s. 3]. Na wsiach wciąż dominują gospodarstwa domowe składające się z czterech osób i więcej, stanowiły one ponad 44% gospodarstw domowych ogółem w NSP 2011. Ze wstępnych wyników NSP 2011 opublikowanych w dniu 29.01.2013 r. wynika, że około 75-78% gospodarstw domowych zamieszkuje samodzielnie, podczas gdy w NSP 2002 odsetek ten wynosił ponad 76% [GUS 2013, s. 4]. Zmiany w strukturze gospodarstw domowych są procesem długotrwałym. Powstaje problem dostępności danych o strukturze gospodarstw domowych na szczeblu lokalnym (poszczególnych miast, czy dzielnic w przypadku miast dużych). Tym samym może pojawić się problem w niedostosowaniu podaży do pojawiającego się popytu mieszkaniowego, co przekłada się na wzmacnianie przebiegu cykli budownictwa mieszkaniowego.

W latach 1988-2011 zostały bardzo mocno uwidocznione procesy starzenia się społeczeństwa polskiego. Liczba dzieci (0-17 lat) w populacji ogółem utrzymywała się na podobnym poziomie, tj. 20% w 1988 r. i 19% w 2011 r., przy jednoczesnym wzroście osób starszych (60 lat i więcej) w populacji ogółem z 14,6% w 1988 r. do 19,8% w 2011 r. W ostatnim dziesięcioleciu (NSP 2002 a NSP 2011) znacząco wzrosła liczba osób w wieku produkcyjnym, tzw. mobilnym – pomiędzy 18 a 44 rokiem życia, z 34% do 39% ogółu populacji, przy jednoczesnym spadku osób w wieku do 17 lat włącznie i zwiększeniu liczby osób w wieku powyżej 45 roku życia. Liczba osób w wieku emerytalnym pomiędzy spisem 2002 a 2011 wzrosła o ponad 760 tys. [GUS 2013]. Zjawisko to wzmacnia cykliczność budownictwa mieszkaniowego.

W konsekwencji powyższych uwarunkowań stwierdza się, że **statystyczny deficyt mieszkaniowy, czyli różnica pomiędzy zasobem mieszkaniowym a liczbą gospodarstw domowych, został w znacznej części zredukowany**. W szacunkach wzięto pod uwagę zarówno ludność faktycznie zamieszkałą, jak i ludność rezydującą. Zasób mieszkaniowy został zdefiniowany jako mieszkania zamieszkane stale oraz mieszkania niezamieszkane, ale przeznaczone do stałego zamieszkania[3]. Przyjmując kategorię ludności faktycznie zamieszkałej i na tej podstawie określoną liczbę gospodarstw domowych deficyt mieszkaniowy został zredukowany z około 1,2 mln mieszkań według NSP 1988 do około 459 tys. mieszkań według NSP 2011 (tab. 1, poz. 3a). Wykorzystując wielkość ludności rezydującej, znając przeciętną liczbę osób w gospodarstwie domowym, oszacowano liczbę gospodarstw domowych rezydentów. Deficyt mieszkaniowy oszacowany dla rezydentów wynosił około 105 tys. mieszkań według danych NSP 2011. Od kwietnia 2011 r. do lipca 2013 r. zostało oddanych do użytku 337 tys. mieszkań. Przyjmując stopę wykonanych rozbiórek w wysokości 0,2% zasobu mieszkaniowego otrzymujemy 26 tys. mieszkań wyburzonych. Od przełomu 2012/13 budownictwo mieszkaniowe wchodzi w kolejny etap rozwoju – z okresu przemian ilościowych w okres przemian jakościowych.

5. Podsumowanie

W obliczu zmian uwarunkowań funkcjonowania rynków mieszkaniowych – stopniowego przechodzenia z etapu rozwoju ilościowego na etap rozwoju jakościowego - długość cykli mieszkaniowych i amplitudy wahań staną się istotnym determinantem nie tylko podejmowania decyzji inwestycyjnych, ale również stanowić będą istotny parametr dla określania celów i narzędzi polityki mieszkaniowej w drugiej dekadzie XXI w.

W polityce mieszkaniowej musi nastąpić istotna zmiana celów i narzędzi. Wśród celów głównych najważniejszym staje się zwiększanie jakości zasobu mieszkaniowego, natomiast do celów II-rzędu dochodzi dbanie o zrównoważony rozwój budownictwa mieszkaniowego. W tym ostatnim obszarze deficyt mieszkaniowy stanowił swoisty bufor bezpieczeństwa dla napięć pojawiających się na rynkach mieszkaniowych. Przejście do nadwyżek mieszkaniowych będzie zaostrzało przebieg cykli budownictwa mieszkaniowego a tym samym powinno zmienić podejście do prowadzonej polityki mieszkaniowej.

Prof. UEK dr hab. Paweł Ulman
Kierownik Zakładu Statystyki Społecznej
Katedra Statystyki
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ulmanp@uek.krakow.pl

SYTUACJA MIESZKANIOWA POLSKICH RODZIN

Nikt nie ma wątpliwości, że mieszkanie zalicza się do dóbr pierwszej potrzeby. Spełnia ono bowiem wiele funkcji umożliwiając realizację potrzeb ochronny zdrowia fizycznego i psychicznego. Ponadto posiadanie mieszkania warunkuje normalne funkcjonowanie jednostki i rodziny w społeczeństwie, korzystanie z praw i wypełnianie obowiązków wobec społeczeństwa. Można zatem mówić o jego funkcjach społecznych, a także kulturalno-wychowawczych, humanistycznych i ekonomicznych. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym mieszkanie spełnia coraz więcej potrzeb wyższego rzędu, dlatego stało się towarem rynkowym o dużej wartości. Pozyskanie go bardzo często przekracza możliwości finansowe zainteresowanych. W takiej sytuacji pozostaje możliwość zaspokojenia potrzeby posiadania mieszkania poprzez jego wynajem. Ponieważ wolnorynkowe ceny najmu są dla wielu grup ludności zbyt wysokie, dlatego państwo, poprzez samorządy lokalne winno budować mieszkania socjalne o niższych opłatach i określonym standardzie.

Biorąc pod uwagę funkcje jakie pełni mieszkanie, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych nie jest jedynie sprawą indywidualną człowieka, ale **musi leżeć w sferze zainteresowań państwa**. Konieczne jest zatem rozpoznanie potrzeb mieszkaniowych różnych grup ludności oraz zasobów mieszkaniowych z uwzględnieniem ich struktury według liczby izb, powierzchni użytkowej, wyposażenia mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne oraz rodzaju podmiotów będących ich właścicielami. Niezbędne jest śledzenie przyrostu mieszkań w czasie i przestrzeni, w powiązaniu z wieloma cechami ich użytkowników, czyli gospodarstw domowych.

Na tle państw Unii Europejskiej również tych postsocjalistycznych **sytuacja mieszkaniowa w Polsce nie kształtuje się najlepiej**. Wykorzystując podstawowy wskaźnik sytuacji mieszkaniowej wyznaczany jako liczba mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców można pokazać, że w Polsce wynosi on 348[1]. Oznacza to, że na 1000 mieszkańców Polski przypada 348 mieszkań[2]. Dla porównania najlepsza pod tym względem sytuacja jest w Portugalii (577 mieszkań na 1000 osób dla roku 2011) i Hiszpanii (544 mieszkania na 1000 osób). Spośród 22 państw UE[3] podany wyżej wynik (348 mieszkań) jest przedostatnim – jedynie na Słowacji liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców jest nieco niższa i wynosi 326. Wśród państw postsocjalistycznych Polska także nie jest liderem – w Estonii liczba mieszkań na

[1] Wszystkie dane statystyczne w tej części opracowania pochodzą z *Housing Europe Review. The nuts and bolts of European social housing system 2012*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels, October 2011
[2] Prezentowane dane statystyczne w większości przypadków będą dotyczyły 2009 r.
[3] Dla pięciu państw nie podano odpowiednich wyliczeń z powodu braku danych.

1000 osób wynosi 485, na Węgrzech 429, na Litwie 390, w Rumunii 390. Z drugiej strony można byłoby powiedzieć po co nam więcej mieszkań skoro i tak w Polsce jest – jak podaje GUS na podstawie wyników z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. – mniej więcej tyle mieszkań ile gospodarstw domowych. Liczba mieszkań w 2011 r. wyniosła 13.495[4] tys. natomiast liczba gospodarstw domowych 13.572 tys. Nie oznacza to jednak, że problem mieszkaniowy nie dotyczy polskiego społeczeństwa. Pomimo wzrostu liczby mieszkań w stosunku do 2002 r. o ok. 7,8% wzrost liczby gospodarstw domowych nastąpił jedynie ok. 1,8%. Można ten wynik powiązać z dwoma czynnikami. Po pierwsze nastąpiła duża emigracja przede wszystkim osób młodych, które pierwotnie tworzyły gospodarstwo domowe ze swoimi rodzicami. Potencjalnie mogły one utworzyć swoje gospodarstwo domowe w Polsce, gdyby nie wyjechały zagranicę często z powodu braku perspektyw na własne mieszkanie. Po drugie pozostałe w Polsce młode osoby często nie mając możliwości i perspektyw na własne mieszkanie tworzą wspólne gospodarstwo domowe z rodzicami pomimo tego, że najchętniej zamieszkałyby samodzielnie. Na obecną chwilę mamy więc sytuację, że liczba mieszkań mniej więcej odpowiada liczbie gospodarstw domowych, jednak niektóre z tych mieszkań są niezamieszkałe (np. oczekują na nabywców), wiele jest zakupionych jako lokata kapitału, wiele jest wynajmowanych np. studentom, którzy formalnie należą do gospodarstwa swoich rodziców mieszkających poza miejscowością wynajmowanego przez ich syna/córkę mieszkania. W rzeczywistości można przypuszczać, że popyt potencjalny na mieszkania jest dużo wyższy niż popyt efektywny (wynikający z możliwości finansowych). Jest wiele osób (rodzin) w Polsce, które zgłaszają popyt potencjalny (chciałyby mieć własne mieszkanie) a nie zgłaszają popytu efektywnego (nie stać ich na własne mieszkanie). W ten sposób wzrastająca liczba mieszkań nie pociąga za sobą adekwatnego wzrostu liczby gospodarstw domowych przez co, przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowych (osób wspólnie mieszkających) prawie że nie uległa zmianie (między 2002 i 2011 r.) i wynosi nieco ponad 2,8 osoby. To pokazuje, że **sytuacja mieszkaniowa polskich rodzin nie poprawiła się w okresie między spisowym**. Wynik ten potwierdza analiza porównawcza przeludnienia mieszkań. W Polsce ponad 47% (47,2) osób mieszka w przeludnionych mieszkaniach (na podstawie danych z Eurostatu z 2011 r.). Gorszy wynik mają jedynie Bułgaria (47,4) i Rumunia (54,2). W przypadku Węgier procent osób mieszkających w przeludnionych mieszkaniach jest zbliżony do Polski i wynosi 47,1. Zdecydowanie lepsza sytuacja jest w Estonii (14,4) i w Czechach (21,1). Najniższy poziom przeludnienia obserwuje się w krajach Europy Zachodniej, a w szczególności w Belgii (2,2) i Holandii (1,7).

Szczególnie społecznie dotkliwym problemem jest brak realnej perspektywy poprawy sytuacji mieszkaniowej **w przypadku wielu ludzi młodych jak również młodych małżeństw**. W związku z tym, że młode osoby mają szczególne zadania

[4] W publikacjach pospisowych GUS-u można znaleźć dwie wartości określające liczbę mieszkań w Polsce. Jedna to 13,7 mln, druga 13,5 mln, przy czym ta druga została przedstawiona w późniejszej publikacji (z 2013 r. – *Mieszkania. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2013, s. 21). Można ją przez to uważać za poprawną (zrewidowaną) liczbę mieszkań.

związane z rozwojem społecznym, gospodarczym i cywilizacyjnym danego państwa to powinny być one priorytetowo traktowane, jeśli chodzi o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Nikogo nie trzeba przekonywać, że przezwyciężenie dotykającego polskie społeczeństwo kryzysu demograficznego nie jest możliwe bez udziału ludzi młodych. Zapewnienie im szansy na mieszkanie usunie jedną z ważnych barier ograniczających prokreację. Ponadto może być czynnikiem przeciwdziałającym emigracji wykształconych osób, co w połączeniu z oczekiwaną wyższą dzietnością zapewni stabilizację liczby ludności w Polsce i spowolni lub nawet odwróci proces starzenia się społeczeństwa. W związku z powyższym polityka prorodzinna państwa nie może jedynie opierać się na działaniach bezpośrednich (bezpośrednia polityka prorodzinna), ale również musi brać pod uwagę działania pośrednie, z których **polityka mieszkaniowa** obok polityki zatrudnienia wydaje się być kluczowa dla poprawy dzietności polskich małżeństw i rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Jak dotychczas zarówno polityka prorodzinna bezpośrednia jak i pośrednia w Polsce nie daje spodziewanych rezultatów.

Poniżej przedstawione zostaną wybrane wyniki badania nad sytuacją mieszkaniową młodych i starszych małżeństw w Polsce w roku 2009 i 2011, które przeprowadzono w 2012 r. w Zakładzie Statystyki Społecznej będącym częścią Katedry Statystyki na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie[5]. W skład zespołu badawczego weszły osoby: Prof. dr hab. B. Podolec, dr hab. P. Ulman oraz dr A. Wałęga. Wszystkie wyniki uzyskano na podstawie indywidualnych danych z badania budżetów gospodarstw domowych przeprowadzanego corocznie przez GUS.

Przyjęto szeroką definicję młodego małżeństwa: są to związki formalne (pominięto np. konkubinaty), w których wiek każdego z małżonków nie przekracza 40 lat[6]. Istotną kwestią jest poznanie ich sytuacji mieszkaniowej – samodzielności w tej dziedzinie, standardu i stanu prawnego zajmowanych lokali oraz wielkości przestrzeni życiowej, jaką mają dla siebie poszczególni członkowie rodzin. Analizie poddano również wydatki na utrzymanie i wyposażenie mieszkania, które są bezpośrednio związane z warunkami mieszkaniowymi. Spośród wyodrębnionych małżeństw z próby z 2009 r. do zbioru młodych małżeństw zaliczono 8.132 małżeństwa, co stanowi 29,66% ogółu małżeństw, natomiast do zbioru starszych małżeństw zaliczono 3.921 małżeństw, co stanowi 14,3% ogółu małżeństw. W 2011 r. wielkości te przedstawiały się następująco: młodych małżeństw było 8.256, co stanowi 29,76% ogółu małżeństw; starszych małżeństw było 4.527, co stanowi 16,32% ogółu małżeństw. W 2009 r. w ponad 86% przypadków młode małżeństwa tworzyły gospodarstwo domowe będąc jedynym małżeństwem w tym gospodarstwie, a 13,20% młodych małżeństw było członkami gospodarstw, w których były dwa małżeństwa (przy czym niekoniecznie obydwa uznane jako młode). W przypadku

[5] *Analiza sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych w Polsce*, Kraków 2012, Nr zadania badawczego: 15/KS/5/2012/S/015.

[6] W tym przypadku właściwszym określeniem będzie małżeństwo młodych osób, ponieważ na podstawie danych pochodzących z badania budżetów gospodarstw domowych nie ma możliwości określenia stażu małżeństwa. Definicji młodego małżeństwa w przeprowadzonych badaniach została świadomie rozszerzona, względem tej sformułowanej przez GUS, która mianem tym określa związek, w którym jeden z partnerów nie przekroczył 30 roku życia, a drugi – 35 roku życia, z uwagi na zmiany związane ze stylem życia oraz odraczaniem decyzji związanych z zawarciem związku małżeńskiego i posiadaniem dziecka.

małżeństw starszych pojedyncze gospodarstwo domowe tworzyło 87,53% małżeństw, natomiast nieco ponad 12% żyło w gospodarstwach składających się z dwóch małżeństw. W 2011 r. młode małżeństwa tworzyły osobne gospodarstwa w przypadku 86,15% ogółu młodych małżeństw, a gospodarstw z dwoma małżeństwami było 13,06%. Wśród małżeństw starszych pojedyncze gospodarstwo tworzyło 88,10% ogółu starszych małżeństw natomiast gospodarstwo z dwoma małżeństwami dotyczyło 11,66% małżeństw starszych.

Najczęściej wśród młodych małżeństw występowały te, które tworzyły samodzielnie gospodarstwo domowe mając dwoje dzieci na utrzymaniu. Stosunkowo duży odsetek stanowiły też gospodarstwa domowe określane jako małżeństwo z dziećmi na utrzymaniu i innymi osobami. Należy tutaj zaznaczyć, że w tej kategorii najczęściej występują rodziny wielopokoleniowe. Warto też odnotować przyrost w 2011 r. udziału tego typu gospodarstw zamieszkiwanych przez młode małżeństwa. Spadł natomiast procent małżeństw bez dzieci na utrzymaniu tworzących niezależne gospodarstwo domowe. Można przypuszczać, że na skutek trudniej sytuacji ekonomicznej wielu rodzin w Polsce młode małżeństwa częściej pozostają pod ekonomiczną opieką swoich rodziców tworząc z nimi wspólne gospodarstwo domowe, co jest potwierdzeniem wcześniejszej obserwacji o niewielkim wzroście liczby gospodarstw domowych. Innymi słowy **często jedynym rozwiązaniem problemu mieszkaniowego w przypadku młodych rodzin (małżeństw) jest zamieszkanie ze swoimi rodzicami**.

Analiza sytuacji mieszkaniowej z obydwu lat pokazała, że częściej młode małżeństwa korzystają z mieszkań TBS-u niż małżeństwa starsze, chociaż ogólnie udział tej formy posiadania mieszkania jest niewielki (nie przekracza 1,5%). Wyniki te pokazują, że program rozwiązywania problemów mieszkaniowych przy pomocy tworzenia towarzystw budownictwa mieszkaniowego nie tylko nie przyniósł spodziewanych efektów, ale okazał się w zasadniczej części nieskuteczny dla rozwiązywania problemu mieszkaniowego zarówno w przypadku małżeństw młodych jaki i starszych.

Najczęściej młode małżeństwa mieszkały w budynkach wielorodzinnych (58,6% w 2009 r.; 56,8% w 2011 r.). W przypadku małżeństw starszych udziały te nie przekraczają 50%. Małżeństwa te istotnie częściej niż młode małżeństwa zamieszkiwały domy jednorodzinne wolnostojące. Oczywiście wynik ten jest związany z częstszym zamieszkiwaniem przez młode małżeństwa wielkich miast niż ma to miejsce w przypadku małżeństw starszych. Na szczególną uwagę zasługuje struktura własności użytkowanych mieszkań przede wszystkim przez młode małżeństwa. W 2009 r. niecałe 10% spośród nich mieszkało w mieszkaniu o tytule prawnym: własność, obciążona pożyczką lub kredytem hipotecznym, w 2011 r. takich małżeństw było niecałe 15%. Jednak blisko ¼ młodych małżeństw mieszka w lokalach najmowanych (w 2009 r. – 23,90%; w 2011 r. - 24,97%). Biorąc pod uwagę, że w Polsce w 2011 r. było 9.109.300 małżeństw (dane z Rocznika Demograficznego GUS, 2012 r.) z czego ok. 30% było małżeństwami młodymi (patrz wyniki powyżej), wśród których ok. 25% wynajmowało mieszkania i zakładając, że 90% tych wynajmujących chciałoby mieć własne mieszkanie to daje nam liczbę ok. 610 tys.

mieszkań, na które zgłaszają popyt młode małżeństwa. Do tej liczby należałoby dodać młode małżeństwa mieszkające niesamodzielnie (przy założeniu, że połowa z nich chciałaby mieszkać samodzielnie), które zgłaszałby popyt na ok. 227 tys. mieszkań. **W sumie daje to liczbę ok. 837 tys. młodych małżeństw, które chciałyby uzyskać samodzielne (własne) mieszkanie**[7]. Powstaje pytanie, w jaki sposób powinna być prowadzona polityka mieszkaniowa, aby przynajmniej w dużej części umożliwić (dać szansę) na pozyskanie własnego mieszkania tym małżeństwom. Jak już wcześniej wspomniano jest to jeden z podstawowych warunków ograniczenia emigracji ludzi młodych oraz podniesienia dzietności w Polsce.

Pozostałe wyniki przeprowadzonego badania pokazują również, że średnia powierzchnia mieszkania zajmowanego przez młode małżeństwa wynosiła ok. 75 m^2 (w 2009 r.) i ok. 78 m^2 (w 2011 r.), natomiast w powierzchnia mieszkania przypadająca na jedną osobę w gospodarstwie domowym młodych małżeństw w 2009 r. wyniosła 18,65 m^2, a w 2011 r. – 20,27 m^2. Korzystając z tego wskaźnika można pokazać zdecydowanie najtrudniejszą sytuację mieszkaniową małżeństw wielodzietnych (ok. 12 m^2 na osobę, a w dużych miastach w 2011 r. nieco ponad 8 m^2). Średnie wydatki na utrzymanie mieszkania w gospodarstwach młodych małżeństw wyniosły w 2009 r. ok. 152 zł i były zdecydowanie niższe niż w przypadku gospodarstw małżeństw starszych (230 zł). W obydwu przypadkach w 2011 r. wydatki te były nieco wyższe (odpowiednio 175 i 242 zł – w cenach z 2009 r.).

Podsumowując, sytuacja mieszkaniowa polskich rodzin jest niestety jedną z najgorszych wśród państw Unii Europejskiej. Brak perspektyw mieszkaniowych był i może być jedną z głównych przyczyn emigracji młodych ludzi z Polski. Jeśliby wziąć pod uwagę potrzeby mieszkaniowe osób, które już osiedliły się w innych państwach (a więc nie mieszkają w Polsce) to sytuacja mieszkaniowa byłaby jeszcze gorsza niż ją teraz odnotowujemy. Podstawową barierą poprawy tej sytuacji są kwestie finansowe – tak więc istniej pilna potrzeba uruchomienia skutecznego programu wspomagającego zakup mieszkania skierowanego przede wszystkim do młodych ludzi. Należy go potraktować jako **inwestycję o priorytetowym znaczeniu dla rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego Polski**.

Kraków, wrzesień 2013 r.

[7] Należy podkreślić, że powyższe szacunki zostały dokonane przy założeniach, które należałoby sprawdzić na podstawie szczegółowych badań.

Piotr Mync
Zastępca Prezydenta Szczecina

SPOŁECZNE MIESZKANIA CZYNSZOWE, GŁUPCZE.

Podstawową cechą aktualnej sytuacji mieszkalnictwa w Polsce jest marginalizacja problematyki mieszkaniowej w działaniach państwa, mierzona nie tylko – w opinii niektórych ekspertów usprawiedliwioną w latach kryzysu - niewielką skalą wsparcia finansowego, ale także niską intensywnością prac programowych i legislacyjnych[1]. W okresie kryzysu szczególnie istotna jest rozbudowa sektora społecznych mieszkań na wynajem oferującego mieszkania dostępne dla szerszej rzeszy polskich rodzin i jednocześnie udostępniającego mieszkania nie zmuszające do wchodzenia w szczególnie ryzykowne w dobie zwiększonego bezrobocia i niepewności pracy wieloletnie zadłużenie hipoteczne. Tymczasem od blisko 10 lat właśnie ten sektor przeżywa dotkliwy regres. Najpierw zmniejszano finansowanie, potem zlikwidowano KFM i program mieszkań czynszowych o umiarkowanych czynszach. Wprowadza się natomiast kolejne programy wspierające pozyskiwanie mieszkań własnościowych. Rząd sam doszedł do wniosku, że wady *Rodziny na swoim* znacznie przerastają zalety tego programu i zamiast modyfikować go zlikwidował. W zamian …. zaproponowano kolejny program wsparcia budowy mieszkań własnościowych.

Ta konsekwencja (by nie powiedzieć upór) w ignorowaniu wniosków zawartych we wszystkich – także rządowych! – dokumentach dotyczących mieszkalnictwa jest zupełnie niezrozumiała. Raport Banku Światowego, badania Banku Gospodarstwa Krajowego, opinie ekspertów wreszcie wszystkie polskiej strategie, dokumenty sektorowe i przepisy odnoszące się do mieszkalnictwa wskazują na sektor mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach jako na najistotniejszy i wymagający natychmiastowej ingerencji oraz wskazany w obowiązujących dziś przepisach ustawowych do realizacji. Diagnozę tę zawierają też ostatnie dokumenty rządowe na ten temat, w tym odpowiedź na rezolucję sejmu z 2010 roku i ministerialne materiały towarzyszące kolejnym projektom nowelizacji ustawy o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego.

[1] Szczegółowe omówienie tych kwestii zawiera przygotowana przez Ewę Bończak Kucharczyk na prośbę Stowarzyszenia *Zachodniopomorskie Tebeesy* analiza *Mieszkalnictwo i regulacje wpływające na budownictwo mieszkaniowe w latach 1989-2012 w świetle deklarowanej Polityki i najważniejszych działań legislacyjnych* stanowiące załącznik nr 2 do wniosku SZT do Prezydenta RP, we wniosku tym i załącznikach do niego zawarto szereg danych i analiz uzasadniających tezy zawarte w niniejszym tekście, patrz www.nonstoptbs.pl (link: http://www.nonstoptbs.pl/aktualnosci/wniosek-do-prezydenta-rp)]

Zapotrzebowanie na społeczne mieszkania czynszowe

Znaczenie sektora mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach w polityce mieszkaniowej jest zasadnicze. Zapotrzebowanie na nie potwierdzają zarówno raport Banku Światowego[2] sporządzony na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury w 2009 roku jak i dokumenty rządowe z 2010[3] i z 2011[4], a także dane Banku Gospodarstwa Krajowego, który szacuje zapotrzebowanie na mieszkania w towarzystwach budownictwa społecznego na minimum 100.000 mieszkań. Potwierdzona jest zdolność do sprawnego przygotowania przez istniejące struktury realizacji na ok. 10.000 mieszkań rocznie.
Nie sposób nie przypomnieć też, że w przygotowanym przez zespół ekspertów, ogłoszonym, w maju br. Programie Polityki Rodzinnej Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego czytamy: „…*W Polsce potrzebna jest spójna polityka mieszkaniowa. Kompleksowość działań powinna polegać na stworzeniu programów wsparcia dla grup osób o różnej zamożności.* ***Sprawą priorytetową jest wdrożenie wspieranego ze środków publicznych, programu rozwoju mieszkań na wynajem o umiarkowanych, regulowanych czynszach (społecznych mieszkań czynszowych: realizowanych zarówno przez władze publiczne, w tym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i przez prywatnych inwestorów)****…”*

Mieszkania czynszowe najistotniejszym segmentem mieszkalnictwa w Polsce

Znaczenie społecznych mieszkań czynszowych w zaspokajaniu potrzeb rodzin i polityce mieszkaniowej państwa wynika z wielu czynników. Najważniejsze to:

- Dotkliwy deficyt ilościowy (statystyczny) mieszkań. Brakuje, co najmniej 0,8-1 mln mieszkań w stosunku do ilości gospodarstw domowych. Do tego dodać należy mieszkania, które powinny być wycofane z użytkowania i wyburzone ze względu na

[2] Bank Światowy. Rynek najmu mieszkań w Polsce. Ocena/Sprawozdanie końcowe. Usługi doradcze dla Ministra Infrastruktury, 30 kwietnia 2009

[3] Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, MI, 29.04.2010r. – *Powyższe dane oznaczają ze obecnie na najem mieszkań znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy mogą liczyć jedynie osoby najuboższe [..]. Oznacza to, ze kierują swą aktualna ofertę mieszkaniowa jedynie do 10% najuboższych osób pracujących. Jednocześnie, aby ubiegać się o komercyjny kredyt mieszkaniowy (nawet przy założeniu jego preferencyjności w ramach programu Rodzina na Swoim leży legitymować się zdolnością kredytową […].. Przeciętnie plasuje to potencjalnych kredytobiorców w trzech najwyższych decylach rozkładu dochodów. Na rynku pozostaje wiec grupa osób (60%), dla których obecnie ani rynek mieszkań własnościowych , ani władze publiczne nie przedstawiają żadnej ofert mieszkaniowej.*

[4] Projekt założeń projektu ustawy o społecznych grupach mieszkaniowych; MI, 1.09.2011r. – *Oczekiwana poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa może nastąpić pod warunkiem szerszego zaangażowania władz publicznych i przedstawienia odpowiednio adresowanych instrumentów polityki mieszkaniowej. Określana na ok. 60% społeczeństwa grupa ludności nie jest obecnie adresatem żadnego funkcjonującego programu mieszkaniowego .Ma to związek z osiąganymi dochodami, które są za wysokie, aby ubiegać się o najem mieszkania komunalnego, a jednocześnie zbyt niskie, by otrzymać kredyt hipoteczny na warunkach oferowanych przez banki komercyjne, nawet z uwzględnieniem możliwości wynikających z programu „Rodzina na swoim”.*

ich stan techniczny i standard, bądź sprzeczność z planami zagospodarowania przestrzennego i zamierzonymi inwestycjami. Prognozy zakładają wzrost liczby gospodarstw domowych, pomimo zapowiadanego spadku ilości ludności. Będzie to wynikiem nowego modelu życia i rodziny – późniejszego zakładania rodziny, mniejszej liczby dzieci, większej liczby jednoosobowych gospodarstw domowych.

- Niski udział najmu rynkowego w mieszkalnictwie. W Polsce z wolnorynkowego najmu korzysta zaledwie ok. 2% (średnia UE – ok. 14%, „starej" UE - ok. 16%), co daje nam 21 lokatę (na 25 państw), ale jednocześnie najem wolnorynkowy jest bardzo drogi – mierzony jako roczny koszt najmu odniesiony do wartości nieruchomości stanowi, ponad 5%, co plasuje nas na trzecim miejscu w UE.
- Fakt, że społeczne mieszkania czynszowe to brakujący element polityki mieszkaniowej powodujący, że jest ona niekompletna. Rząd realizuje bądź zapowiada programy wspierające różne grupy dochodowe społeczeństwa (w układzie od najzamożniejszych do najuboższych):
    - ✓ zbrojenie gruntów pod budownictwo mieszkaniowe,
    - ✓ zakup mieszkania własnościowego,
    - ✓ realizację mieszkań komunalnych,
    - ✓ realizację lokali socjalnych,
    - ✓ realizację mieszkań chronionych, schronisk, noclegowni itp.

Mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach od czasu likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego nie znajdują kontynuacji w działaniach państwa.

- Bardzo wysoki koszt 1m^2 mieszkania w relacji do średniej płacy w Polsce. Niskie zarobki i poziom zamożności – ok. 60% osób nie posiadających mieszkania uzyskuje dochody i posiada zasoby kwalifikujące je do tego właśnie sektora mieszkaniowego. Poza wsparciem z ww. programów pozostaje od 30% (wg wystąpień Ministra Pana Piotra Stycznia) do 60% (wg danych z materiałów Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) młodych ludzi i rodzin potrzebujących mieszkań. Oczekują oni propozycji pomocy od rządu. Uzasadnia to fakt, że Polak zarabia zaledwie równowartość 0,6-0,8m^2 mieszkania na miesiąc, podczas gdy mieszkaniec „starej" Unii ok. 3m^2 na miesiąc, przy czym w przypadku „Europejczyka" znacznie większa część dochodu może zostać zainwestowana w nabycie mieszkania, bo nie jest niezbędna do finansowania bieżącego życia. Statystyczny Polak potrzebuje 10 lat pracy (wynagrodzenia netto) do zakupu 60-metrowego mieszkania na rynku pierwotnym i 8 lat pracy do zakupu na rynku wtórnym.
- Obowiązek tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dla wszystkich grup Polaków. Pozostawienie programu wsparcia młodych ludzi w nabyciu nowego mieszkania własnościowego (*Mieszkanie dla Młodych*) z dopłatą (10, 15, 20%) oznaczałoby, że wspierać się będzie wyłącznie osoby mające zdolność kredytową. Nie będą korzystały z programu kupujący na rynku wtórnym (gdzie mieszkania są tańsze, co najmniej o 10-20%) i osoby, których nie stać na kredyt

mieszkaniowy. Mimo, że właśnie ci ostatni powinni znaleźć się w sferze pomocy państwa. Mieszkania na wynajem nie wymagają zdolności kredytowej, a każdy program wsparcia nabycia lokalu własnościowego tak.

- Niskie ryzyko najmu mieszkania. Młodzi ludzie – szczególnie w dobie kryzysu generującego niepewność zatrudnienia – powinni mieć alternatywną - w stosunku do 30-letniego kredytu - możliwość samodzielnego zamieszkania. Tym bardziej, że wydatki na spłatę kredytu nie zaliczają się do tzw. wydatków mieszkaniowych, czyli nie uprawniają w wypadku utraty pracy do otrzymania dodatku mieszkaniowego.
- Różnica w kosztach utrzymania mieszkania społecznego czynszowego i własnościowego. Koszt miesięczny utrzymania 50-metrowego mieszkania własnościowego (nabytego bez preferencyjnego wsparcia) jest np. w Szczecinie o blisko 90% wyższy niż lokalu wynajmowanego, a przy wsparciu z programu *Mieszkania dla Młodych* różnica ta będzie nadal istotna i wyniesie ponad 70%.
- Zapobieganie emigracji i rezygnacji z powrotu do Polski. Trudności z zyskaniem/utrzymaniem pracy zachęcają do emigracji, a trudności w uzyskaniu mieszkania nie tylko potęgują ten proces, ale także są podstawą decyzji pozostania za granicą pomimo utraty pracy – tam zasiłek pozwala na utrzymanie samodzielnego lokalu, w Polsce nie.
- Dla większości młodych ludzi społeczne mieszkania czynszowe są formą przejściową, początkiem samodzielności mieszkaniowej. Mieszkanie przejściowe mobilizuje młodych ludzi z możliwościami do oszczędzania na kolejne mieszkanie – własnościowe, wygodne, dostosowane do aspiracji, często w domach jednorodzinnych.
- W „starej" Unii Europejskiej zmienia się model życia, młodzi ludzie inaczej ustalają swoje priorytety – coraz częściej rezygnują z własności dla zaspokojenia swoich innych potrzeb – podróży, uczestnictwa w imprezach kulturalnych, aktywności fizycznej, dalszej edukacji. Towarzyszy temu – w tych zamożnych krajach – w kolejnym etapie wzrost udziału w rynku mieszkań na wynajem prywatnych mieszkań, a spadek społecznych.
- Po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, poza młodymi i umiarkowanie zamożnymi osobami oraz rodzinami, które były klientami spółdzielni mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego, także gminy, w tym szczególnie duże i wielkie miasta, oczekują od rządu wsparcia dla tego segmentu. Bez tego nie jest możliwa realizacja racjonalnej lokalnej polityki mieszkaniowej. A likwidując Krajowy Fundusz Mieszkaniowy w 2009 roku rząd wprost zapowiedział wprowadzenie w jego miejsce nowego programu wsparcia mieszkań czynszowych.
- Bardzo wysokie, nierównomierne w skali kraju, regionów i województw bezrobocie wymaga zasobu dostępnych mieszkań czynszowych dla umożliwienia mobilności za pracą. Nie da się funkcjonować gospodarczo we współczesnym świecie i Europie *szukając pracy tam gdzie się mieszka*, a nie *zamieszkując tam gdzie jest praca*.

- Wysoka efektywność programów budowy mieszkań dostępnych oraz remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych w generowaniu miejsc pracy na lokalnych rynkach.
- Zbliżający się nowy okres budżetowy daje szansę na finansowanie społecznych mieszkań czynszowych ze środków Unii Europejskiej. Budowany w oparciu o tworzenie równowagi na rynku pracy i zmniejszanie bezrobocia, a także optymalizację kosztów pracy, program ma największe szanse na wsparcie Unii Europejskiej.
- Likwidacja zwrotu VAT od materiałów budowlanych osobom fizycznym realizującym własnym staraniem inwestycje mieszkaniowe przyniesie ponad 1 miliard oszczędności rocznie i uprawnione jest oczekiwanie, że środki te skierowane zostaną na mieszkalnictwo, zarówno na własnościowe, jak i społeczne czynszowe. Wysokość wydatków budżetu na mieszkalnictwo jest w Polsce (tak w liczbach bezwzględnych, jak i mierzona udziałem w budżecie oraz w PKB) na niespotykanym w Europie niskim poziomie.
- Tylko równoległa budowa mieszkań we wszystkich segmentach (mieszkania własnościowe, społeczne czynszowe, komunalne, socjalne) daje szansę na wyjście z rażącego – także w porównaniu z większością krajów „nowej" Unii – deficytu ilościowego mieszkań.
- Programy wspierające nabywców mieszkań własnościowych to programy popytowe powodujące wzrost cen, natomiast programy wspierające inwestorów mieszkań na wynajem to programy podażowe (stabilizujące ceny).

<u>Społeczne mieszkania czynszowe na przestrzeni 15 lat funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego – uwarunkowania prawne, społeczne i ekonomiczne.</u>

Polski wolny rynek najmu mieszkań jest całkowicie wynaturzony na skutek przepisów *ustawy o ochronie praw lokatorów ...* oraz ustawicznego deficytu mieszkań. Własność mieszkań jest wrośniętą w tradycję formułą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, ale w znacznej części podtrzymywane jest to obiektywnymi, współczesnymi uwarunkowaniami, w tym brakiem podaży dostępnych mieszkań na wynajem. Tymczasem wsparcie rozwoju mieszkań czynszowych, czyli pomoc w rozwiązaniu problemu mieszkaniowego, a nie w zwiększaniu indywidualnego majątku ludzi za pomocą środków publicznych, znacznie łatwiej znajdzie przyzwolenie społeczne. Pod warunkiem, że program spowoduje istotną poprawę sytuacji mieszkaniowej ludności.

Spośród stosowanych po 1989 roku narzędzi wsparcia sektora mieszkań na wynajem do 2009 roku przetrwały jedynie preferencyjne kredyty dla spółdzielni mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego na budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. Program ten od wielu lat bezskutecznie czekał na modyfikację konieczną z powodu zmian makroekonomicznych. W 2009 roku został *de facto* zlikwidowany. Przez lata obniżano jego finansowanie do kilku

milionów w 2009 roku i ustania finansowania w 2011 roku. Jednocześnie zapotrzebowanie na środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego rosło, a w ostatnich latach pozytywnie rozpatrzono 85,8% (edycja 2006), 61,1% (edycja 2007), 28,2% (edycja 2008) i 3,8% (edycja 2009) wniosków. Minister Piotr Styczeń zapowiada uchylenie przepisu zawierającego delegację do wydania rozporządzenia umożliwiającego odtworzenie programu w innej formie, ze środków własnych Banku Gospodarstwa Krajowego. Informuje też o rezygnacji z dalszych prac nad założeniami do nowelizacji *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego …* (konstytuuje program społecznych mieszkań czynszowych i towarzystwa budownictwa społecznego jako jego współrealizatora). Zrezygnowano zatem z prac nad nowym programem społecznych mieszkań czynszowych podjętych w realizacji zapisów zawartych w przyjętych przez Rząd w listopadzie 2010 roku w odpowiedzi na rezolucję Sejmu *Głównych problemach, celach i kierunkach programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*. Nie znajduję uzasadnienia dla rezygnacji z tych deklaracji, a można wnosić, że taka rezygnacja jest jednak realizowana.

Zaprzeczyć ma temu zapewne nowa propozycja rządu. Powstała być może z uwagi na wspomniane już w tym tekście wnioski z zakresu mieszkalnictwa zawarte w *Programie Polityki Rodzinnej Prezydenta RP*. Tym razem z inicjatywy Ministra Finansów, a nie właściwego w sprawach mieszkalnictwa Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Bank Gospodarstwa Krajowego opracowuje nowy program – Fundusz zarządzający mieszkaniami na wynajem. Rząd zapowiada wyasygnowanie 5 mld zł na zakup przez Fundusz gotowych mieszkań w celu ich najmu za umiarkowany czynsz. Zasoby Funduszu mają być tworzone wyłącznie w miastach oferujących miejsca pracy. Oznacza to pozostawienie bez jakiegokolwiek rozwiązania rzeszy polskich rodzin w małych miastach, gdzie z uwagi na płytki rynek oferta deweloperska wcale nie jest i nie była w okresie boomu realizowana. Pomocy nie otrzymają też średnio zarabiający w metropoliach o relatywne dużym bezrobociu. Wg deklaracji BGK mieszkania powinny mieć czynsz nie wyższy niż 4% wartości rynkowej (czyli przeważnie zdecydowanie więcej niż 4% wartości odtworzeniowej dopuszczone w TBS'ach) i przynosić zysk. Możliwość zysku wynikać ma z efektu skali – dla nabywcy posiadającego 5 mld złotych deweloperzy mają sprzedać tanio. Wątpliwe to - jak wątpliwe jest uzyskanie niższych niż powszechnie uzyskiwane kosztów zarządzania tym zasobem. Trudno tu liczyć na efekt skali – mieszkania będą rozproszone po całej Polsce, przynajmniej po jej największych miastach. A podmiotów zarządzających większym zasobem (zasób komunalny dużych miast, wielkie spółdzielnie mieszkaniowe) nie brakuje. W dodatku ich koszty nie zawierają koniecznych w wypadku proponowanego nowego centralnego ogólnopolskiego Funduszu kosztów tej struktury, sprawozdawczości i kontroli wewnętrznej, itp. Z nieznanych powodów zdecydowano się powołać nowy byt, w sytuacji gdy spółdzielnie mieszkaniowe i TBS'y pozbawiono całkowicie możliwości inwestowania zgodnie z ich statutowym celem, czyli w celu tworzenia zasobu dostępnego dla osób o umiarkowanych dochodach. Istniejące kilkaset sprawdzonych podmiotów skazuje

się na uwiąd i tworzy nową strukturę. W dodatku przeznaczenie środków na zakup mieszkań to najmniej efektywny z możliwych sposobów. Ma on wystarczyć na kilkanaście tysięcy lokali. Można uzyskać tym samym nakładem środków większe efekty rzeczowe przyjmując zasadę dopłaty do odsetek kredytów komercyjnych zaciągniętych na ich sfinansowanie w stopniu umożliwiającym spłatę zobowiązań z założonego czynszu, czy też bezzwrotną dopłatę z budżetu pozwalająca na zaciągnięcie kredytu komercyjnego w części na tyle niskiej by go spłacić z czynszu. To dwa najbanalniejsze przykłady, można by zapewne je mnożyć. Jeśli celem nie jest poprawa sytuacji najważniejszego segmentu budownictwa tylko … pomoc deweloperom nie mogącym zbyć zrealizowanych mieszkań to – na Boga! – róbmy to mądrze. By i mieszkalnictwo miało z tego optymalne efekty.

Polsce istnieje lub jest zapowiadany kompletny zestaw podstawowych instrumentów polityki mieszkaniowej z wyłączeniem społecznych mieszkań czynszowych, gdzie ad hoc rzucony pomysł funduszu mieszkań czynszowych trudno traktować jako realną perspektywę rozwiązania problemu. W aktualnej sytuacji niezwłoczne stworzenie nowego programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach jest podstawowym obowiązkiem polskiej polityki mieszkaniowej. Istnieje szereg, często dopracowanych w szczegółach, propozycji modyfikacji programu mieszkań na wynajem.

Proponuję zatem: nowy program *Społecznych Mieszkań Czynszowych.*

Jedną z możliwych propozycji jest projekt stworzony pod moim kierunkiem przez *Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy* w ubiegłym roku. To program dopłatowy, finansowany z budżetu państwa, obsługiwany przez Fundusz Dopłat istniejący już w Banku Gospodarstwa Krajowego. Przeprowadzone analizy potwierdziły możliwość funkcjonowania programu przy następującym montażu finansowym:

- **30% udział własny,**
- **35% dopłata z Funduszu Dopłat**
- **35% kredyt komercyjny na 30 lat**

Maksymalny czynsz - 4% wartości odtworzeniowej w skali roku. Założone finansowanie umożliwia realizację mieszkań o czynszach nieprzekraczających wymienionego poziomu, przy czym taki poziom górnego limitu czynszu należy zastosować z uwagi na faktyczne możliwości finansowe większości rodzin. Już dziś niemal wszystkie towarzystwa budownictwa społecznego (także prywatne) nie wykorzystują - z tego właśnie powodu – dopuszczonego przepisami limitu wysokości czynszu.
Program powinien zawierać kryteria dostępności (limit dochodów gospodarstwa domowego najemcy) i możliwość wypowiedzenia umowy w wypadku długotrwałego osiągania dochodów wyższych.

Jednocześnie projekt zakłada dopłaty dla wszystkich inwestorów:

- **spółdzielni mieszkaniowych,**
- **towarzystw budownictwa społecznego,**
- **deweloperów,**

o ile następnie mieszkania będą udostępniane na obowiązujących w programie warunkach (limit dochodów i ograniczony poziom czynszu).

Finansowanie nowego programu stanowić powinna cześć środków oszczędzonych na likwidacji zwrotu VAT osobom fizycznym realizujących własnym sumptem inwestycje mieszkaniowe.

Przyjąć należy wieloletni program budowy mieszkań nawy najem w latach 2014-2020, zakładający realizację średniorocznie minimum 10.000 społecznych mieszkań czynszowych przy poziomie wsparcia ok. 700 mln zł rocznie.

Co dalej z polskim mieszkalnictwem?

Deficyt mieszkań, wynikający z niego brak mobilności poszukujących pracę, luka remontowa, niskie dochody ludności w relacji do kosztu budowy mieszkania, a także potrzeba wzrostu jakości przestrzeni zurbanizowanej przemawiają za koniecznością stworzenia spójnej, kompleksowej polityki mieszkaniowej państwa. Także nadchodzący nowy okres budżetowy Unii Europejskiej mógłby, w wypadku zaprezentowania przez nas i inne państwa o znacznych potrzebach w tej dziedzinie, stworzyć dodatkowe szanse na ostateczne rozwiązanie tego nieopanowanego od II wojny światowej w Polsce problemu.

Budowa krajowego planu naprawy mieszkalnictwa wymaga też badań, bez których nie sposób optymalnie projektować nowe zamierzenia i optymalnie modyfikować kontynuowane. Dotyczy to przede wszystkim określenia wpływu inwestycji mieszkaniowych i ich wsparcia z budżetu państwa na naszą gospodarkę i zwrotne zasilanie tegoż budżetu, interakcji między mieszkalnictwem i rynkiem pracy (zarówno w kontekście generowania w samym budownictwie, jak i w branżach pokrewnych – meblarstwo itp. – miejsc pracy, jak też w kontekście mieszkaniowych uwarunkowań mobilności za pracą) i wpływem tych zależności na emigrację Polaków, na jakość życia i poziom satysfakcji tych obywateli, którzy pozostają w kraju. Przy czym oceny wymaga (pośredni) wpływ wsparcia nabycia mieszkania na rynku wtórnym na rynek pierwotny – czyli kondycję branży budowlanej. Konieczne są też badania finansowej zdolności poszczególnych grup społecznych zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych w poszczególnych segmentach mieszkalnictwa (własnościowe bez wsparcia, własnościowe ze wsparciem, najem rynkowy, najem ze wsparciem, najem nieekonomiczny – lokale komunalne i socjalne, pomoc mieszkaniowa najuboższym i znajdującym się w kryzysie życiowym – schroniska, domy dla bezdomnych itp.).

Perspektywiczny program polityki mieszkaniowej jest w kraju olbrzymiego deficytu mieszkań, niskiego standardu znacznej części zasobu i katastrofalnego stanu technicznego istotnej jego części wizją niezbędną do poprawnego kształtowania decyzji bieżących, krótko i średnioterminowych. Przyjęcie programu polityki mieszkaniowej pozwoli także na optymalne wykorzystanie środków Unii Europejskiej, właściwą ich alokację/realokację, a na tej podstawie najefektywniejsze kierowanie środków krajowych na cele, które z tych środków finansowane być nie mogą. Należy nadmienić, że dokument programowy "*Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r*." przyjęty przez Rząd w listopadzie 2010 r. nie spełnia wymogów programu. Wskazuje planowane kierunki działania rządu, bez określenia celów, zobowiązań finansowych budżetu i harmonogramu efektów oraz terminów realizacji. Dla większości działań brak też propozycji szczegółowych rozwiązań merytorycznych. Zaprezentowana w tym dokumencie diagnoza stanu mieszkalnictwa potwierdza wszystkie deficyty i słabe strony systemu mieszkalnictwa w Polsce. W tym kontekście zapowiedzi programowe i zapowiedzi alokacji środków nie stwarzają prawdopodobnych warunków przezwyciężenia kryzysu mieszkaniowego w kraju do 2020 roku. Program wsparcia budownictwa na wynajem o umiarkowanych czynszach został w tym dokumencie przedstawiony najmniej konkretnie, harmonogram prac rządowych już stał się nieaktualny, a z wypowiedzi Ministra Piotra Stycznia wynika, że w ogóle nie będzie realizowany.

Kompleksowa polityka mieszkaniowa winna zdefiniować (ilościowo, jakościowo i kosztowo) istniejące niedobory i naznaczyć perspektywę ich wyrównania. Musi następnie zaproponować instrumenty służące zapewnieniu mieszkań wszystkim - różnicowanym z uwagi na status ekonomiczny (i wynikające z tego możliwości) oraz sytuację życiową (i wynikające z niej perspektywy zmian) grupom rodzin w Polsce.

Jestem przekonany o społecznym charakterze większości obszaru mieszkalnictwa. Funkcjonowanie rodziny bez własnego „domu" (własnościowego lub wynajmowanego) jest ułomne. Tak dostęp do niego (szansa na uzyskanie prawa do zajmowania lokalu), jak i możliwość utrzymania stanowią podstawowe zadania każdego gospodarstwa domowego. Program musi zatem stanowić spójną całość w zakresie przepisów będących we władztwie ministerstwa właściwego dla gospodarki mieszkaniowej (dziś MTBiGM), jak i ministerstwa właściwego w sprawach zabezpieczenia społecznego i sprawach rodziny (dziś MPiPS), ministerstwa właściwego w sprawach rozwoju regionalnego (dziś MRR), ministerstwa właściwego w sprawach środowiska (dziś MOS) oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczającego olbrzymie środki na wsparcie ekologicznych rozwiązań w budownictwie mieszkaniowym jedno i wielorodzinnym.

Badania mające na celu weryfikację polityki mieszkaniowej państwa i prace nad nią muszą potrwać. Nie powinno się jednak zwlekać z tworzeniem programu społecznych mieszkań czynszowych.

Powtarzam:
W polskich realiach najpilniejsze jest odbudowanie programu wsparcia i rozwój sektora mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach dla osób osiągających średnie dochody, które nie znajdują żadnej możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w sektorze komunalnym oraz na wolnym rynku.

Santa Susana, wrzesień 2013.

dr Irena Herbst
Współautorka reformy mieszkalnictwa (1992-2002)
Prezes Fundacji Centrum PPP

W POSZUKIWANIU POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Mieszkanie jest specyficznym towarem. Służy zaspokojeniu podstawowych dla życia (biologicznego, kulturowego, zawodowego, społecznego) potrzeb a jednocześnie jest bardzo drogie. Jego kupno, wszędzie i zawsze, kosztuje wielokrotność rocznych dochodów rodziny; jego budowa uruchamia wiele procesów gospodarczych i w ten sposób wpływa na tempo wzrost(spadku) całej gospodarki. Właśnie dlatego poziom dostępu do dachu nad głową , wielkość budowanych mieszkań, zasady obrotu nieruchomościami są(od dawien dawna) przedmiotem ingerencji i interwencji państwa – kierowanych zarówno do strony podażowej rynku mieszkaniowego(ilość budowanych i oferowanych do sprzedaży mieszkań) jak i popytu (ilość mieszkań kupowanych). Interwencja państwa przejawia się w wielu aspektach – podstawowe dotyczą: nadzoru publicznego nad wszystkimi transakcjami rynku mieszkaniowego(np. notariusz, księgi wieczyste), instytucji kredytu hipotecznego (zastaw kredytu obowiązkowo wpisany do ksiąg wieczystych pozwala na emisję długookresowego a mimo to, względnie taniego kredyt kredytu), wsparcia finansowego z budżetu publicznego - dla budujących(np. ulgi podatkowe) i kupujących (np. dotacje do stopy oprocentowania spłacanego kredytu , ulgi podatkowe) , limitowanie/ regulowanie wysokości czynszu w mieszkaniach wynajmowanych, opracowywanie miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania czy wręcz budowa i wynajem mieszkań dla mniej zamożnych obywateli, których nie stać na kupno mieszkania: czytaj - zaciągnięcie i spłatę kredytu mieszkaniowego. Tak jest we wszystkich demokratycznych krajach gospodarki rynkowej , bogatych i biednych. Specyfika potrzeb mieszkaniowych, poziom zamożności , planowana strategia gospodarcza i społeczna decydują o kształcie uprawianej w danym kraju polityki mieszkaniowej. Jest ona inna we Francji , Wielkiej Brytanii , Holandii czy Polsce. Co więcej jest ona inna na różnych etapach rozwoju w każdym z tych krajów – wraz ze zmianą uwarunkowań gospodarczych i społecznych (w tym i tych osiąganych w wyniku stosowanej uprzednio polityki mieszkaniowej), zmieniają się jej cele i narzędzia dochodzenia do nich.

Jak jest w Polsce? Najprostsza odpowiedź brzmi - daleko nie najlepiej. Jeśli dla opisu realizacji polskiej polityki mieszkaniowej zastosujemy klasyczne kryteria oceny sprawność działania, to ocena będzie negatywna. We wszystkich trzech elementach składających się na sprawność działania a więc korzystność, skuteczność i efektywność nie osiągamy, od lat, zamierzonych celów. I tak:

- Niedobór mieszkań w Polsce jest nadal bardzo wysoki (na 1000 mieszkańców przypada 351,5 mieszkań[1] a w UE średnio – 466). Plasuje to nas na przedostatnim miejscu wśród krajów UE – za Maltą i przed ostatnią w tym rankingu, Słowenią. **Mimo wyraźnego - w kilku ostatnich latach - wzrostu liczby oddawanych do użytku mieszkań poziom niedoboru mieszkań nie uległ zmianie – nadal jego wielkość szacuje się go na ok. 1,5 mln.**

- Wysoki niedobór mieszkań jest jedną z zasadniczych przyczyn bardzo niskiej mobilności siły roboczej w Polsce. W sposób bezpośredni obniża to poziom efektywności procesów restrukturyzacji gospodarki i osłabia tempo wzrostu. Bez znaczącego wzrostu budowy nowych mieszkań efektywność ta będzie nadal niska a różnice poziomów bezrobocia i wykluczenia społecznego w poszczególnych regionach będą się utrwalać.
  Nie jest jednak obojętnym, jaką strukturę własnościową będą miały nowobudowane mieszkania a przede wszystkim, czy będą to mieszkania na wynajem czy kupowane/budowane na użytek własny.

  Polska jest krajem niezamożnym, PKB na 1-go mieszkańca jest o ok. 40 % niższy od średniego poziomu krajów UE[2]. Ale struktura własnościowa mieszkań w Polsce - 20% mieszkań na wynajem i 80% własność prywatna – tego nie odzwierciedla. W większości krajów europejskich i większości zamożniejszych krajów na świecie, liczba już istniejących i tych nowo budowanych (w stosunku do populacji) mieszkań na wynajem jest znacząco wyższa niż u nas. Tak właśnie jest w Szwajcarii (ponad 65% to mieszkania na wynajem), Holandii (50%), Francji (50%), Finlandii (50%), Szwecji(50%), Danii(55%), Niemczech (ponad 60%), Wielkiej Brytanii(40 %) czy USA (ponad 40%) i Japonii (65%)[3]. W Holandii, Danii, Szwecji, Francji czy Wielkiej Brytanii znaczącą rolę odgrywa publiczny sektor na wynajem, ale we wszystkich wymienionych wyżej krajach regulacja czynszów obejmuje także część mieszkań odnajmowanych przez prywatnych właścicieli (w Niemczech większość mieszkań na wynajem stanowi własność prywatną).
  Brak mieszkań na wynajem w istotny sposób hamuje procesy dostosowawcze na rynku pracy – łatwiej bowiem bezrobotnemu emigrować „za pracą" do Irlandii czy Niemiec niż np. z Suwałk do Poznania – gdzie praca może i jest osiągalna, ale nie ma dostępnego mieszkania (bezrobotny nie dostanie kredytu na zakup

[1] Strzeszyński J., 2011, *Polski rynek mieszkaniowy. Analiza porównawcza największych miast,* Instytut Analiz Monitor Rynku Nieruchomości, s. 2.

[2] W 2011 r. osiągnęliśmy poziom 65% średniej UE na mieszkańca, na co w pewnej mierze wpłynęło ogólne zahamowanie wzrostu w UE**.** Dobra kondycja gospodarcza Polski w czasie kryzysu przyspieszyła proces wyrównywania poziomu gospodarczego (tzw. *catching-up*). Poziom PKB Unii Europejskiej był w 2011 r. niższy w porównaniu z 2007 r. o 0,6%. W analogicznym okresie Polska osiągnęła średni wzrost PKB na poziomie 3,7%. Skumulowany wzrost Polski wyniósł 15,7%, co było najlepszym wynikiem w UE.
Por. http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/czlonkostwo_polski_w_ue/Historia/2012_8_lat_Polski_w_UE.pdf, str. 1, 5

[3] Andrews, D., A. Caldera Sanchez and Å. Johansson (2011), "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing, Paris.

mieszkania, wynająć można „od razu", proces zakupu czy sprzedaży mieszkania trwa dłużej niż proces jego wynajmu).

- Niezależnie od wysokiego poziomu niedoboru mieszkań, w Polsce występuje dodatkowo zjawisko drastycznej dekapitalizacji istniejących zasobów mieszkaniowych. Szacuje się, że ok. 1 mln mieszkań należy wyburzyć – ze względu na ich zły stan techniczny i nieracjonalność ekonomiczną nakładów remontowych. Jest to liczba równa 7-letniej realizacji mieszkań w Polsce.

- Pomimo zauważalnego od 2007 r. trendu wzrostu budowy nowych mieszkań, średnia jakość warunków mieszkaniowych plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w OECD i UE i nie ulega poprawie. I tak:

    - w krajach OECD liczba pokoi na osobę w gospodarstwie domowym wynosi 1,6. W Polsce wskaźnik ten spada do 1,0. O ile w liczbach bezwzględnych wydawać się może, że różnica ta jest niewielka, o tyle relatywnie w krajach OECD na osobę przypada średnio 60% więcej miejsca w mieszkaniach niż w Polsce[4],

    - Polska posiada najwyższy wskaźnik przeludnienia gospodarstw domowych ze wszystkich krajów Unii Europejskiej[5],

    - wielkość nowo wprowadzonego wskaźnika EUROSTAT-u – mierzącego poziom ciężkiej deprywacji mieszkaniowej (przeludnienie mieszkań, brak przynajmniej jednej z podstawowych wygód/mediów lub niedoświetlenie) – wynosi w Polsce 15,2% i jest jednym z najwyższych w UE; co prawda Rumunia, Łotwa i Bułgaria nas przeganiają, ale znakomita większość krajów ma ten wskaźnik na poziomie 1-2%, a średnia wynosi 6%.[6]

- Kryzys mieszkaniowy dotyka w pierwszym rzędzie miast. Tam też najostrzej występuje problem luki remontowej. Na wsi poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (a także stan techniczny budynków) jest wyższy niż w miastach. Znacznie wyższy jest tam jednak także poziom bezrobocia. Uruchomienie procesów wyrównania się poziomów bezrobocia i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wsi i miasta jest w obecnej sytuacji niewykonalne – w dużej mierze właśnie ze względu na deficyt mieszkań w miastach. Mieszkań dostępnych brakuje szczególnie w dużych miastach, gdzie łatwiej o pracę.

- W odróżnieniu od lat 90-tych, obecnie **o kryzysie mieszkalnictwa w Polsce w znacznym stopniu decyduje** nie tylko i nie tyle **poziom efektywnego popytu na mieszkania** (zakup, najem po cenach rynkowych), ale **poziom podaży**

[4] Op. cit.

[5] Op.cit.

[6] http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file_/HER%202012%20EN%20web2_1.pdf, s.19.

mieszkań. Przy względnie niskim obecnie poziomie stóp procentowych i sprawnie działającym systemie kredytów hipotecznych, zwiększenie populacji ludności nabywającej mieszkanie (poprzez zwiększanie pomocy publicznej) napotka względnie szybko na naturalną barierę, jaką jest racjonalność ekonomiczna przeznaczania takiej pomocy dla niezamożnych grup ludności (ponoszenie kosztów utrzymania mieszkania, przywiązanie do miejsca zamieszkania).

Niezależnie od tego, bardzo szybko od momentu uruchomienia programu pomocy w zakupie mieszkań, **wystąpi zjawisko wzrostu cen mieszkań związane z barierą podażową.**

W Polsce, budowało się w latach 90-tych średnio nie więcej niż niespełna 100 tys. a w 2000 - 2012 średnio 139 tys. mieszkań rocznie nie tylko dlatego, że popyt na mieszkania jest niski, ale w dużej mierze, dlatego, iż istniejące rozwiązania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiają istotne zwiększenie frontu robót budowlanych. **Bez zmiany regulacji prawnych w tym przedmiocie oraz bez uproszczenia, odbiurokratyzowania przepisów regulujących cały proces inwestycyjny (od pozyskania terenów pod budowę aż po przepisy odbioru mieszkań do użytku), zwiększenie poziomu pomocy publicznej dla mieszkalnictwa uruchomi przede wszystkim silny wzrost cen mieszkań**. Dodatkowa pomoc publiczna trafi do podmiotów gospodarczych a poziom corocznej realizacji mieszkań nie wzrośnie adekwatnie do wielkości wsparcia finansowego. Problem ten szczególnie silnie wystąpi w dużych miastach.

- Przyczyny utrzymującego się wysokiego poziomu niedoboru mieszkań oraz pogłębienia dekapitalizacji istniejących zasobów mieszkaniowych, mają – w przeciwieństwie do okresu sprzed 2000 r. – przede wszystkim **charakter strukturalny** a nie makroekonomiczny. Obecnie poziom inflacji, wieloletnie utrzymująca się dodatnia stopa wzrostu płac, rosnące saldo oszczędności ludności, stopa wzrostu gospodarczego a także sprawnie działający system kredytów hipotecznych tworzą warunki umożliwiające przełamanie polskiej mizerii mieszkaniowej.

  Potrzebne jest nie tyle silniejsze od obecnego, ale **kompetentne wsparcie państwa**, respektujące realne uwarunkowania funkcjonowania rynku mieszkaniowego, w tym przede wszystkim niską elastyczność rynku podaży mieszkań oraz ograniczoną poziomem zamożności społeczeństwa, w szczególności niską zdolność przeważającej grupy młodych gospodarstw domowych do zakupu mieszkania.

Podstawową słabością polskiej polityki mieszkaniowej jest obecnie brak suwerenności stanowienia zarówno jej celów jak i narzędzi ich realizacji. Mają one charakter wynikowy – są rezultatem tak zachowań rynku jak i niskiej rangi jaką się przyznaje mieszkalnictwu wśród wielu innych dziedzin wspieranych finansowo

środkami publicznymi. Dodatkowo, wieloletni już brak kompetentnego ośrodka strategicznego w tym przedmiocie powoduje, iż popełniane są poważne błędy, skutkujące ogromnymi wydatkami , których uruchomienie nie skutkuje osiągnięciem zamierzonego celu. Spektakularnym przykładem jest tu program „Rodzina na swoim". Wspierał on wzrost popytu na mieszkania poprzez zwiększenie dostępności do kredytu mieszkaniowego. A przecież dziś to nie rozmiary popytu są podstawową barierą wzrostu ruchu mieszkaniowego. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku barierą rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce jest sztywna podaż mieszkań. Wzmacnianie popytu przy sztywnej podaży (w tym wypadku pomoc w zaciągnięciu kredytu i jego spłacie) prowadzi przede wszystkim do wzrostu cen oferowanych przez rynek produktów.

W wyniku stosowania Programu nie zwiększyła się istotnie ilość budowanych mieszkań (znaczna część tej pomocy posłużyła refinansowaniu już uprzednio zaciągniętych kredytów), istotnie za to wzrosły zyski deweloperów i banków. Możemy sypać pieniędzmi z budżetu, ale dopóki nie ma planów zagospodarowania przestrzennego, a proces budowlany jest silnie zbiurokratyzowany, w sferze realnej nic się nie zmieni. Na pozwolenie na budowę w dużych miastach czeka się średnio dwa lata. To po co mamy stymulować wzrost popytu? Przecież zwiększając popyt automatycznie uruchamiamy mechanizm wzrostu cen mieszkań - ceny rosną.

Program został już wygaszony - jednak przede wszystkim ze względów na konieczność obniżania deficytu budżetowego. Z tego też względu zlikwidowany został już jedyny program wspierania budownictwa na wynajem o umiarkowanych czynszach(tzw. program TBS – ów). Co więcej, specjalną ustawą Sejm przyznał prawo(lokatorom mieszkań tbs-owskich) do wykupu wynajmowanych mieszkań, otwierając tym samym drogę do likwidacji jedynego , powstałego w ostatnim 20-leciu istotnego (ok. 100 tys. mieszkań.) zasobu na wynajem i dodatkowo pogarszając warunki migracji za pracą – za to zwiększając w przyszłości pulę wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych czy wielkość klienteli pomocy społecznej. Stopień nieracjonalności tej decyzji można porównać z równie nieosadzonym w rzeczywistości pomysłem rządu pisowskiego o budowie(w ciągu 10 lat) 3 milionów mieszkań. Po pierwsze, tyle nie potrzeba. Po drugie, nie można wybudować 3 milionów mieszkań w ciągu dziesięciu lat. To logistycznie niemożliwe, nawet jeśli ma się pieniądze. A nie mamy. 3 miliony mieszkań to 60 miast po 50 tys. mieszkańców. 60 miast ze sklepami, ulicami, tramwajami, szkołami, urzędami publicznymi, szpitalami. Mrzonki. Budowa małego osiedla mieszkaniowego trwa ok. 3 lata, średni, pełny cykl inwestycyjny w mieszkaniówce w Polsce (łącznie z ze spełnieniem wszystkich wymogów formalnych – pozwolenie na budowę, uzgodnienia, odbiór) – jeszcze dłużej.

Równie nierozsądnym jest ostatnio ogłoszony projekt stworzenia Funduszu Mieszkań na Wynajem (przez BGK)– za kwotę 5 mld zł ma powstać 20 tys. mieszkań na wynajem, o czynszu zbliżonym do czynszu TBS-ów. **Na budowę 100 tys. mieszkań TBS- owskich wydatkowano ok. 6 mld zł, z tego tylko 4 mld pochodziły z budżetu państwa(2 mld – pożyczka z międzynarodowych instytucji finansowych, znakomicie zwracana ze spłat kredytów dokonywanych przez**

TBS-y). Wyraźnie ktoś ma za dużo pieniędzy albo za mało wiedzy.
Brak kompetentnego ośrodka strategicznego opracowującego i wdrażającego politykę mieszkaniową powoduje niską efektywność świadczonej przez państwo pomocy finansowej i utrzymywanie ahistorycznych regulacji prawnych(nakierowanych na osiąganie nieaktualnych, niekorzystnych obecnie celów) w zakresie prawa budowlanego, planowania przestrzennego, zasad stanowienia czynszów, struktury własnościowej rynku mieszkaniowego, remontów, oszczędzania na cele mieszkaniowe. Tworzy też przestrzeń do pojawiania się takich programów jak MdM czy wyżej opisane RdS i nieszczęsny Fundusz mieszkań na wynajem.

Co należy zrobić? Na pewno zacząć prowadzić politykę mieszkaniową sensu stricte. Stworzyć rzeczywisty ośrodek strategiczny, przygotowujący kompleksową propozycję działań i je realizować. Należy też korzystać z wiedzy ekspertów – w przeciwnym razie urzędnicy zawsze będą narażeni na konieczność podporządkowania się uwarunkowaniom budżetu państwa rozwiązań, korzystnych dla realizacji krótkookresowych celów strategii finansów publicznych ale wrogich dla poprawy warunków mieszkaniowych w Polsce.
10-letni program działania powinien dotyczyć sześciu modułów:

- budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach w zasobach zarówno publicznych jak i prywatnych – bezrobotny nie dostanie kredytu hipotecznego. Jeśli ma nie wyjechać za pracą do np. Niemiec, trzeba mu umożliwić wynajem mieszkania w Polsce, w mieście, gdzie praca jest dostępna;
- remontów budynków mieszkalnych - niezależnie od poprawy warunków mieszkania, program stworzy nowe miejsca pracy w miejscu zamieszkania;
- uruchomienia nowych narzędzi i instrumentów finansowych takich jak:
  - ✓ poręczenia kredytowe dla deweloperów/inwestorów budujących w formule PPP mieszkania na wynajem
  - ✓ wsparcie finansowe dla osób fizycznych spłacających kredyty mieszkaniowe na budowę mieszkań na wynajem
  - ✓ poręczeniadla osób fizycznych kupujących mieszkanie (zamiast programu" Rodzina na swoim").
- odbiurokratyzowania i uproszczenia procesu budowy mieszkań
- przyspieszenia procesu formułowania i uchwalania planów miejscowych.
- Restytucji systemu celowego oszczędzania na cele mieszkaniowe (zamiast programu MdM)

dr. Alina Muzioł-Węcławowicz

O POTRZEBIE SPOŁECZNEGO BUDOWNICTWA CZYNSZOWEGO

(uwagi po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego)

1. Wprowadzenie

Spośród ogólnych informacji o rynku mieszkaniowym i zasobach mieszkaniowych wyróżnia się kategorię mieszkań dostępnych. Te właśnie mieszkania, w wyniku funkcjonowania określonych instrumentów polityki mieszkaniowej państwa, mogą być zamieszkane przez ludzi o relatywnie niskich dochodach. Bez interwencji politycznej w warunkach danego lokalnego rynku mieszkaniowego koszt dostępu do mieszkania – czy to użytkowanego na podstawie umowy najmu (poziom stawki czynszu, wysokość ewentualnej kaucji), czy też w formie własnościowej (koszt zakupu, koszt kredytu hipotecznego), byłby dla tych ludzi zbyt wysoki. Praktycznie we wszystkich krajach rozwiniętych, w liberalnych gospodarkach, funkcjonuje sektor mieszkalnictwa społecznego, konstytuujący sektor mieszkań dostępnych.

Za typowe wyznaczniki społecznego sektora czynszowego uważa się współwystępowanie:

- finansowego wsparcia publicznego w tworzeniu zasobów mieszkaniowych i/lub utrzymywaniu zasobów,
- kryteriów dostępności do zasobów, najczęściej określanych poziomem dochodów na osobę w gospodarstwie domowym i/lub innymi, konkretnymi czynnikami sytuacji społecznej i socjalnej rodzin lub osób, definiowanych przez władze publiczne,
- ograniczeń finansowych, dotyczących np. poziomu kosztów inwestycji, zysków inwestora[1], poziomu czynszów.

Współcześnie podkreślane są i inne właściwości mieszkań społecznych, np. jakość zasobów, oszczędność energii, wymóg „przemieszania społecznego" użytkowników, przeciwdziałania stygmatyzacji ze względu na warunki mieszkaniowe, udział użytkowników w procesach decyzyjnych. CECODHAS[2] podkreślając różnorodność form funkcjonowania mieszkalnictwa społecznego w krajach europejskich, definiuje społeczny sektor mieszkaniowy pod kątem celu – pomagać gospodarstwom domowym, które mają problemy z uzyskaniem przyzwoitego mieszkania na rynku, w udostępnieniu mieszkania w odpowiednich warunkach społecznych i lokalizacyjnych (urbanistycznych).

[1] Inwestorzy budownictwa społecznego często działają w formule, gdzie zysk nie jest głównym celem, przy czym może mieć miejsce regulowanie poziomu zysków lub obowiązkowe przeznaczanie zysków na dalszą działalność.
[2] Europejski Komitet na rzecz Mieszkalnictwa Społecznego, instytucja skupiająca krajowe organizacje działające w sektorze mieszkalnictwa społecznego.

W sektorze mieszkań społecznych mogą funkcjonować mieszkania własnościowe i czynszowe. W doktrynie i w praktyce przeważają społeczne mieszkania czynszowe. Za angażowaniem środków publicznych w mieszkania czynszowe przemawiają dwa argumenty:

- nie powoduje to wzrostu majętności beneficjentów społecznych programów mieszkaniowych i daje możliwość korzystania z tych zasobów przez kolejne grupy, generacje potrzebujących,
- nie powoduje to psucia rynku własnościowego, pozostającego w grze rynkowej, bez oczekiwań/presji na wykorzystanie szczególnych okoliczności wynikających z interwencji publicznej.

W diagnozach sytuacji mieszkaniowej w Polsce podkreśla się szczególnie wysoki poziom potrzeb w sektorze mieszkań dostępnych. Inaczej kształtuje się zapotrzebowanie na mieszkania o ułatwionej, bo wspomaganej przez państwo, dostępności, inaczej kształtuje się zapotrzebowanie na mieszkania zajmowane na zasadach rynkowych.

2. Krótko o Krajowym Funduszu Mieszkaniowym.

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy w Banku Gospodarstwa Krajowego został utworzony w końcu 1995 r. na mocy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1070 z późn. zm.)[3]. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) służył udzielaniu preferencyjnych kredytów na społeczne mieszkania czynszowe – mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach. Społeczny charakter programu wiązał się min. z limitowaniem stawek czynszu, ustaleniem systemu dostępności do programu (brak mieszkania, kryteria dochodowe). Do realizacji programu powołane zostały specjalne podmioty – towarzystwa budownictwa społecznego (TBS). Zasada umiarkowanych, niższych od rynkowych, stawek czynszu wymuszała ograniczenie wysokości spłat kredytów, co ograniczało efektywność ekonomiczną programu. Pierwszych kredytów udzielono ze środków KFM w 2006 r.

Analizując historię Krajowego Funduszu Mieszkaniowego należy pamiętać o warunkach makroekonomicznych, które tworzyły otoczenie Funduszu w chwili jego powołania. Z tych warunków wynikały szczegółowe rozwiązania w postaci dopuszczalności partycypacji w kosztach budowy, systemu podwójnej indeksacji kredytów[4], umorzenia części kredytu, niskiego wskaźnika pierwszej spłaty (0,24% kwoty kredytu). W takich warunkach system spłat kredytów wydłużał się w czasie, ale możliwe było efektywne gospodarowanie zasobem społecznych mieszkań czynszowych przy ograniczeniu maksymalnej stawki czynszu w chwili zasiedlania mieszkań do 4% wartości odtworzeniowej w ciągu roku, a więc zapewnienie dostępności tych mieszkań dla osób i rodzin o stabilnych, niskich i średnich dochodach.

[3] Przywołano przedostatnią publikację tekstu jednolitego ustawy, ponieważ ostatnia publikacja tekstu jednolitego z 2013 r. (Dz.U. z 2013, poz. 255), uwzględniając ustawę z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 65, poz. 545), nie zawiera już zapisów o Krajowym Funduszu Mieszkaniowym.

[4] W styczniu 1996 r. przy stopie redyskonta weksli na poziomie 25% oprocentowanie kredytu sięgało 12,5% w skali roku. Drugim parametrem indeksacji spłat kredytu był wskaźnik wzrostu cen w budownictwie; początkowo spłaty indeksowano kwartalnie o 0,85% wskaźnika wzrostu cen produkcji budowlano-montażowej.

Największe zainteresowania kredytami ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego miało miejsce w latach 2000 – 2003 i 2007 – 2010. W pierwszym z tych okresów wysokiemu zapotrzebowaniu na kredyty towarzyszyło znaczące zasilanie Funduszu w środki kredytowe z dotacji budżetowych i kredytów zaciąganych przez BGK w międzynarodowych instytucjach finansowych. W drugim okresie wzrost zainteresowania KFM wynikał z silnego wzrostu cen mieszkań w sektorze komercyjnym i ograniczenia kredytowania mieszkalnictwa komercyjnego przez banki. Intensywnie rozwijały się w tym drugim okresie prawie wyłącznie gminie TBS, realizujące mieszkaniową politykę gmin. Jednak zasilenie Funduszu było niewystarczające w stosunku do potrzeb, co powodowało niskie efekty programu. W 2009 roku pozytywnie zakwalifikowano 27 % zapotrzebowania kredytowego ze zgłoszonych wniosków, planując kwotę kredytów do udzielenia na 300 mln zł. W 2010 r. zakwalifikowano 10 wniosków na kwotę 29,4 mln zł, co stanowiło jedynie 2,65 % zapotrzebowania zgłoszonego w poprawnych formalnie wnioskach klientów złożonych w BGK. Roczne zapotrzebowanie na kredyty ze strony inwestorów społecznego budownictwa czynszowego w tych latach przekraczało 1 mld zł i brak lub mniej drastyczne ograniczenia w podaży kredytów spowodowałby znacząco wyższe efekty rzeczowe programu.

Od strony ekonomicznej słabością programu KFM był brak reform Funduszu w zakresie warunków udzielania i spłaty kredytów. Wprowadzono szczegółowe modyfikacje programu, np. likwidację umorzenia, ograniczenie udziału partycypacji osób fizycznych, wprowadzenie planowanego okresu spłaty nowych kredytów (do 35 lat). Drobiazgowo uregulowano system kwalifikacji wniosków celem eliminacji ryzyka nadmiernych zobowiązań budżetowych. Wielostopniowy proces wnioskowania o kredyt prowadził do biurokratyzacji i wydłużenia procesu kredytowego, nawet do kilku lat. Niemniej nie uległ zmianie system oprocentowania[5] i spłat kredytów, mimo, że znacząco spadła inflacja, zmieniły się warunki dochodowe ludności i warunki funkcjonowania rynku mieszkaniowego.

Kolejne rządy zapowiadały reformę systemu finansowania społecznego budownictwa czynszowego. Prowadzono szerokie konsultacje, łącznie z zaangażowaniem międzynarodowego zespołu ekspertów[6]. Główne rekomendacje tego zespołu, przekazane ministerstwu, były następujące:

a) rozróżnienie dwóch kategorii działalności TBS pod kątem korzystania z dofinansowania publicznego: dla najemców o średnim poziomie dochodów (utrzymanie partycypacji, zmniejszenie skali dofinansowania publicznego, podwyższenie czynszów) i dla najemców o niskim dochodzie (rezygnacja z partycypacji, większe wsparcie finansowe Funduszu i gmin, utrzymanie niskich czynszów),

b) uznanie za problematyczne rozwiązanie pozwalające na prywatyzację mieszkań, min. z uwagi na to, że opcja zakupu byłaby dostępna dla zamożniejszych najemców, którzy w zasadzie mogliby płacić wyższy czynsz lub przejść do sektora własnościowego, a TBS po spłacie kredytu mógłby inwestować przychody z czynszów w nowe zasoby,

[5] Po wprowadzeniu minimalnego poziomu oprocentowania kredytów najpierw do poziomu 4,5%, potem 3,5% stopy redyskonta weksli, nie mniej niż połowa tej stopy.

[6] Rynek wynajmu mieszkań w Polsce. Ocena TBS/Sprawozdanie końcowe, autorzy: W. Jan Brzeski, Loic Chiquier, Hans-Joachim Dubel, Claude Taffin, Bank Światowy, 2009.

c) nowe kredyty powinny być finansowane ze środków rynkowych, głównym aktorem pozostałby BGK, finansując się z emisji obligacji. BGK powinien sfinansować lukę płynności Funduszu ocenianą na 300 mln zł, na rynku międzynarodowym lub poprzez emisję obligacji, korzystając np. z gwarancji rządowych,

d) nowe kredyty dla TBS powinny być klasycznymi kredytami hipotecznym spłacanymi w okresie 30 – 35 lat, o stałej stopie w początkowym okresie lub zmiennej i równymi, indeksowanymi ratami,

e) należy przeprowadzić negocjacyjną restrukturyzację starego portfela kredytów ze środków KFM, początkowo zrównując wysokości rat tzw. starego i nowego portfela (ogólnie: 4,5% i 3,5% przy różnych zasadach indeksacji wskaźnikiem wzrostu cen produkcji budowlano-montażowej),

f) należy utrzymać i uwypuklić w kompleksowej polityce mieszkaniowej państwa programy budownictwa społecznego, przy finansowym i merytorycznym wsparciu gmin w zabezpieczaniu potrzeb mieszkaniowych,

g) branża TBS dysponuje potencjałem do budowy i administrowania zasobami społecznych mieszkań czynszowych na zasadach non-profit, można je wykorzystać do budowy sektora mieszkań o umiarkowanie rynkowych czynszach.

Krytyka programu społecznego budownictwa czynszowego w Polsce często wywodziła się z niezrozumienia istoty i współzależności parametrów wbudowanych w program Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i działalności TBS. Do podstawowych zagadnień interpretowanych błędnie lub powierzchownie należały:

- uznanie powszechności partycypacji[7] i jej interpretacja „właścicielska", podczas gdy umowa partycypacji dawała prawo wskazania najemcy, a w większości przypadków partycypacje były zwrotne i korzystnie waloryzowane,
- negatywna ocena efektów społecznego budownictwa czynszowego bez uwzględnienia ograniczeń wzrostu liczby mieszkań wynikających z niskiego finansowania budżetowego, powodującego odrzucanie co roku części, czasem większości wniosków,
- oczekiwanie, że program społecznego budownictwa czynszowego rozwiąże wszystkie bolączki mieszkalnictwa w Polsce.

Do zalet programu zaliczano z kolei:

- dobrą jakość budownictwa i wysoką energooszczędność budynków, co zwiększało atrakcyjność zasobów i znacząco obniżało koszty użytkowania,
- wysoką przydatność programu społecznego budownictwa czynszowego i TBS w tworzeniu lokalnej polityki mieszkaniowej, w tym do zaspokajania specyficznych potrzeb (mieszkania dla rodzin zastępczych, dla młodzieży opuszczającej domy dziecka, dla osób niepełnosprawnych) i realizacji złożonych programów inwestycyjnych (np. adaptacje i modernizacje budynków) i społecznych,

[7] Partycypacje były stosowane praktycznie we wszystkich przedsięwzięciach organizowanych przez prywatne TBS, w części gminnych TBS do końca nie wymagano partycypacji najemców, a najczęściej gminy stosowały zróżnicowane strategie w tym zakresie, np. wymagając partycypacji od przyszłych najemców, których dochody przekraczały poziom kwalifikujący do ubiegania się o przydział lokalu komunalnego, stosując zróżnicowane wysokości partycypacji.

– zwrotny charakter wsparcia, umożliwiający reinwestowanie środków ze spłat kredytów w ramach KFM.

Rzadko podnoszono kwestię długofalowej strategii rozwoju KFM. Możliwości kredytowe Funduszu w ramach środków własnych ze spłat kredytów zostały ograniczone przez zobowiązania zaciągnięte w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy. Niemniej działalność kredytowa KFM w znacznej części finansowana była środkami własnymi Funduszu. W 2009 r. oceniano, że wzrost przychodów ze spłat kredytów udzielonych ze środków KFM, przy zmniejszeniu zadłużenia i kosztów obsługi pożyczek zagranicznych, pozwoliłoby Funduszowi wypracować na koniec 2018 r. ok. 500 mln zł wolnych środków, a na koniec 2023 r. – ok. 2 mld zł. Oznacza to, że w perspektywie kilku lat znacząco zwiększyłaby się możliwość finansowania działalności kredytowej Funduszu środkami własnymi, bez konieczności dalszego zasilania z budżetu państwa.

Umieszczenie KFM w BGK oceniano jako istotny czynnik efektywności i standaryzacji programu finansowania społecznego budownictwa czynszowego. Niemniej w pierwszej dekadzie XXI w. pojawiły się czynniki ograniczające dla Banku i programu KFM. Wynikały one z niedostosowania regulacji bankowych do oceny ryzyka kredytowego programów preferencyjnych oraz relatywnie wysokiej koncentracji zaangażowania kredytowego BGK w sektor społecznego budownictwa czynszowego.

W okresie największej aktywności KFM, w latach 2000 – 2003 udzielono towarzystwom budownictwa społecznego ok. 600 kredytów na łączną kwotę 3,3 mld zł w związku z budową 44,5 tys. mieszkań. W latach 2009 – 2012 udzielono jedynie159 kredytów na kwotę 861 mln zł w związku z budową 9,6 tys. mieszkań. W całym okresie 1996 – 2012 TBS wybudowały ok. 80 tys. mieszkań, nie licząc pozostających w budowie na koniec 2012 r.

3. Likwidacja KFM – procedury prawne

6 lutego 2009 r. w ramach Rządowego Planu Stabilności i Rozwoju wpłynęły do Sejmu dwa rządowe projekty ustaw, kierowane przez Ministra Finansów. Druk sejmowy nr 1639 zawierał projekt ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Druk nr 1638 zawierał projekt ustawy o zmianie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W trakcie prac sejmowych połączono te projekty.

Za uzasadnieniem do projektu ustawy można wskazać jej cel: „Projekt ustawy o zmianie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz o zmianie innych ustaw został opracowany w związku z koniecznością zapewnienia transparentności działania Banku Gospodarstwa Krajowego w celu lepszej realizacji zadań i programów rządowych…. W aktualnym stanie prawnym fundusze utworzone, powierzone lub przekazane BGK na podstawie odrębnych ustaw nie są państwowymi funduszami celowymi w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). Umiejscowienie ww. funduszy w Banku powodowało brak transparentności prowadzenia działalności przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Intencją proponowanych zmian jest zatem stworzenie ram prawnych, w myśl których BGK, jako bank państwowy w ramach działalności własnej, prowadziłby działalność bankową wspierając jednocześnie rządowe programy społeczno-gospodarcze oraz programy samorządności lokalnej i rozwoju

regionalnego, realizowane z wykorzystaniem środków publicznych" (Uzasadnienie, s. 1). Do szczegółowych celów projektu ustawy należało min. określenie źródeł finansowania realizacji programów rządowych przez BGK oraz zmiany związane z likwidacją Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM).

Ze względu na pilny charakter prac nad projektem nie był on przedmiotem konsultacji społecznych.

Likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego nie była skierowana na zaprzestanie finansowania społecznego budownictwa czynszowego ze środków budżetu państwa. „W celu zapewnienia bardziej efektywnego systemu wspierania budownictwa mieszkaniowego umożliwiającego BGK realizację programu rządowego ze środków własnych banku, zlikwidowano KFM i przekazano aktywa netto tego Funduszu na fundusz statutowy BGK. W celu realizacji programu rządowego w projekcie przewidziano dalsze przekazywanie środków budżetowych na cele wspierania budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie z brzmieniem projektu, BGK w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, przygotowuje plan rzeczowo-finansowy związany z realizacją programu rządowego, którego projekt będzie podlegać uzgodnieniom z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Kredyty i pożyczki będą udzielane przez BGK we własnym imieniu i na własny rachunek. Zachowana została zasada, iż istotne parametry dotyczące kredytów i pożyczek zostaną określone w rozporządzeniu Rady Ministrów... Natomiast wnioski kredytowe złożone do dnia 30 września 2009 r. BGK zobowiązany będzie rozpatrzyć na dotychczasowych warunkach, określonych w ustawie w brzmieniu obowiązującym przed dniem likwidacji KFM" (Uzasadnienie, s. 6).

Ustawę o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw uchwalono2 kwietnia 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 65 poz. 545). Zmianom w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego poświęcony był art. 5 tej ustawy. Szczegółowe zasady finansowania społecznego budownictwa czynszowego utrzymano na dotychczasowych zasadach, wprowadzając w miejsce zapisów dotyczących KFM nowy rozdział 2a „Kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego", stanowiący, że:

- BGK udziela preferencyjnych kredytów towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem,
- oprocentowanie kredytów, warunki i tryb ich udzielania oraz wymogi, jakie powinny spełniać lokale zostają określone w rozporządzeniu Rady Ministrów,
- opracowywany jest plan rzeczowo-finansowy programu,
- na realizację programu rządowego minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje określoną w ustawie budżetowej kwotę środków na zwiększenie funduszu statutowego BGK,
- spółdzielnie mogą budować również spółdzielcze mieszkania lokatorskie,

– mieszkania wybudowane przy wykorzystaniu kredytu nie mogą być wyodrębniane na własność ani nie może być do nich ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Warunki działania TBS i zasady dostępności mieszkań budowanych z udziałem preferencyjnego kredytu nie uległy zmianom. Datą likwidacji KFM jest 31 maja 2009 r. Skutkiem likwidacji KFM było zwiększenie funduszu statutowego BGK o wartość aktywów netto KFM (aktywa KFM na 31-05-2009 pomniejszone o zobowiązania) w wysokości ponad 3 mld zł. Zgodnie z zasadami rachunkowości dla wyceny aktywów i pasywów likwidowanych jednostek, wycenę należności kredytowych KFM przeprowadzono według cen sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od ich ceny nabycia skorygowanej za pomocą efektywnej stopy procentowej i pomniejszonej o utworzone rezerwy. W wycenie uwzględniono wszystkie zobowiązania byłego KFM.

Wzrost wartości funduszu statutowego Banku pozwolił na zwiększenie zaangażowania BGK w procesy finansowania przeciwdziałania kryzysowi finansów publicznych.

Po 31 maja 2009 r. BGK kontynuował finansowanie społecznego budownictwa czynszowego na zasadach preferencyjnych, zgodnie z udzielonymi kredytami, które były w fazie wypłaty, przyznanymi promesami kredytu i udzielonymi kwalifikacjami dla wniosków wstępnych złożonych w Banku do 30 kwietnia 2009 r. Dla tych transakcji obowiązywały i nadal obowiązują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków[8]. Bezpośrednimi konsekwencjami likwidacji KFM, poza kontynuacją przez BGK kredytowania społecznego budownictwa czynszowego na podstawie zobowiązań powstałych do likwidacji Funduszu, na mocy ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. było:

- wygaśnięcie tytułu do preliminowania i wydawania środków z budżetu państwa w dziale podlegającym ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa,
- ustalenie zasad finansowania wniosków wstępnych edycji 2009, złożonych w Banku do 30 kwietnia 2009 r., a kwalifikowanych w 2010 r.,
- zobowiązanie do wydania nowego rozporządzenia Rady Ministrów na podstawie ust. 2 i 3 art. 15b ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Ostatnie zasilenie KFM ze środków budżetu państwa kwotą 150 mln zł miało miejsce w 2009 r.

W 2010 r. minister finansów przekazał na fundusz statutowy BGK kwotę 7 mln zł na realizację programu rządowego popierania budownictwa mieszkaniowego. Na podstawie analiz finansowych korygujących długoterminowe efekty wydawania przez BGK środków własnych na preferencyjne finansowanie społecznego budownictwa

[8] Obsługę wniosków kredytowych w ramach programu rządowego społecznego budownictwa czynszowego na zasadach określonych w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów BGK nadal kontynuuje; na koniec 2012 r. pozostało do udzielenia 18 kredytów na kwotę ok. 166 mln zł w związku z budową przez TBS ok. 2 tys. mieszkań.

czynszowego stwierdzono, że Bank może bez strat udzielić kredytów na kwotę odpowiadającą ok. trzykrotności kwoty zwiększającej fundusz statutowy Banku w danym roku. Z ostatniej edycji wniosków wstępnych na początku 2010 r. zakwalifikowano 9 kredytów na kwotę 29,4 mln zł na budowę 435 mieszkań[9].

Nie wydano do tej pory nowego rozporządzenia Rady Ministrów na podstawie zapisów ust. 2 i 3 art. 15 b ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, dla określenia:

- wysokości oprocentowania kredytów, z zastrzeżeniem, że nie może być ona wyższa od stopy redyskonta weksli w Narodowym Banku Polskim,
- wymaganych dokumentów przy składaniu wniosków kredytowych,
- warunków i trybu udzielania oraz spłaty kredytów,
- właściwości energetycznych finansowanych budynków,
- minimalnej powierzchni użytkowej mieszkań,
- wyposażenia technicznego budynków i mieszkań.

Likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na mocy ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw, w sensie formalno-prawnym nie oznacza zamknięcia rządowego programu popierania społecznego budownictwa czynszowego. Ustawa ta wprowadziła zmianę trybu finansowania programu rządowego – przejście z systemu kredytowania na zasadach preferencyjnych ze środków funduszu utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego na system „udzielania, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem" (art. 15a ust. 2 pkt 1) ze środków własnych Banku.

4. Zaniechania strony rządowej w realizacji programu społecznego budownictwa społecznego

Likwidację Krajowego Funduszu Mieszkaniowego należy uznać – z racji zaniechania prac nad merytorycznymi i prawnymi warunkami funkcjonowania programu społecznego budownictwa czynszowego i niewydania przez 5 lat aktu wykonawczego do ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, wyznaczającego nowe zasady preferencyjnego finansowania społecznego budownictwa czynszowego – za polityczną decyzję władz rządowych o zakończeniu realizacji programu. Na przełomie 2009 i 2010 r. powstał jeden projekt rozporządzenia wykonawczego, który nie wyszedł poza fazę roboczych ustaleń między ministerstwem a BGK. Fakt niewydania rozporządzenia wykonawczego do obowiązującego aktu prawnego był przedmiotem krytycznych uwag NIK oraz licznych interwencji poselskich i eksperckich.

Wraz z implementacją ustawy likwidującej Krajowy Fundusz Mieszkaniowy ówczesne Ministerstwo Infrastruktury podjęło prace nad reformą programu społecznego budownictwa czynszowego, zapisywane w kolejnych projektach i założeniach aktów

[9] Stanowiło to nikłą część zgłoszonego zapotrzebowania – w edycji 2009 do Banku wpłynęły 234 wnioski na łączną kwotę kredytu 1,3 mld zł w związku z planowaną budową 13,5 tys. mieszkań.

prawnych, które jednak nie znajdowały kontynuacji. Można tu wymienić ministerialny dokument pt. „Podstawowe kierunki zmian w programie społecznego budownictwa czynszowego" z 2009 r., „Projekt założeń do projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw" z kwietnia 2010 r.

W wyniku jednomyślnej decyzji Sejmu RP przyjęto Rezolucję Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010 – 2020. W rezolucji wskazano między innymi na spadek oddawanych do użytku mieszkań komunalnych, społecznych i spółdzielczych, zobowiązując rząd do przedstawienia programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r. Program rządowy „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 r." został przyjęty przez rząd w listopadzie 2010 r., przez Sejm w styczniu 2011 r. W części diagnostycznej jednoznacznie wskazano, że problem mieszkaniowy sprowadza się do niedostatecznej dostępności mieszkań. Jeden z zapowiadanych kierunków działań państwa odnosił się bezpośrednio do społecznego budownictwa czynszowego i ostał określony jako: „wprowadzenie rozwiązań umożliwiających kontynuowanie społecznego budownictwa czynszowego" (s. 15). Dedykowany temu instrument to preferencyjne kredyty udzielane towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym. Nie wskazano jednak ram czasowych ani finansowych dla wdrożenia tego instrumentu.

Formalnie obowiązujący program rządowy w dziedzinie wspierania budownictwa mieszkaniowego w zasadzie nie jest realizowany. Z zapowiadanych w tym programie rozwiązań doprowadzono jedynie do likwidacji programu „Rodzina na Swoim"[10]. Na etapie założeń do projektu założeń ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, pozostała sprawa zmian stosunków najmu w zakresie kompetencji i obowiązków samorządów terytorialnych. Podstawowe założenia tej regulacji zostały zaakceptowane przez organizacje przedstawicielskie samorządów terytorialnych, spotkały się z akceptacją środowisk eksperckich.

Z punktu widzenia perspektyw odnowy programu społecznego budownictwa czynszowego zaniechanie prac nad ww. projektem jest korzystne, ponieważ Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zaproponował przy tej okazji kilka technicznych zmian w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i jedną kardynalną zmianę – uchylenie Rozdziału 2a ustawy z dnia 26 października 1995 r, o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, mówiącego o finansowaniu kredytowym programu. Jako uzasadnienie podał, że:

- pomimo delegacji z 2009 r. do wydania aktów wykonawczych do ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, nie udało się ich wydać, przez co program nie jest realizowany,
- towarzystwa budownictwa społecznego mają możliwość podejmowania inwestycji we współpracy z gminami na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r.

[10] Program rządowy nie przewidywał wprowadzenia nowego programu publicznego wsparcia dochodzenia do własności mieszkaniowej.

o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych[11].

Tym samym własne zaniechania uznano za dobry powód rezygnacji z programu korzystnie odbieranego przez interesariuszy, szczególnie gminy i najemców, w tym wielotysięczne grupy ludzi chętnych do wynajmu mieszkań w planowanych do wybudowania zasobach towarzystw budownictwa społecznego.

W 2011 r. zmieniono ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w przedmiocie wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych w ramach rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego. Była to kontrowersyjna decyzja, przeprowadzona pilnie w końcu VI kadencji Parlamentu. Zmiany dotyczyły jedynie procesu prywatyzacji mieszkań, który został przegłosowany prawie jednomyślnie, mimo sprzeciwu środowisk samorządowych, większości środowisk TBS i środowisk eksperckich[12]. W tej ustawie przesądzono, że Bank Gospodarstwa Krajowego przeznacza środki uzyskane ze spłaty kredytów udzielonych z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego albo udzielonych na podstawie art. 15a ust. 2 pkt 1 (działalność własna BGK) na realizację programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego (art. 33f ust.6). Ta zasada nie jest również wykonywana, ponieważ „nie funkcjonuje program rządowy popierania budownictwa mieszkaniowego" w obszarze społecznego budownictwa czynszowego.

5. Perspektywy społecznego budownictwa czynszowego.

Społeczne budownictwo czynszowe w Polsce jest przedmiotem niejasnych działań władz. Program społecznego budownictwa czynszowego i towarzystwa budownictwa społecznego stały się trwałym elementem systemu mieszkaniowego. W wielu miastach ich działania są istotnym elementem lokalnej polityki mieszkaniowej.

Postulat wzmocnienia sektora czynszowego w Polsce (społecznego i rynkowego) wynika z ekspertyz, porównań międzynarodowych i krajowych programów strategicznych[13]. Realne działania rządu, bardziej w formie zaniechania wykonywania zobowiązań prawnych i programowych, niż w formie oficjalnej prezentacji stanowiska, prowadzą natomiast do ograniczenia i zaniechania wsparcia publicznego programu społecznego budownictwa czynszowego.

W optymistycznym scenariuszu wzrostu gospodarczego można przyjąć, że gminne towarzystwa budownictwa społecznego, dysponujące kadrą około trzydziestu tysięcy pracowników i aktywami o wartości ponad 10 mld zł, znajdą dla siebie zadania inwestycyjne na lokalnych rynkach. Aktualnie, wobec braku podstawowego, określonego programem rządowym, źródła finansowania budownictwa mieszkaniowego na wynajem, zajmują się budową mieszkań na wynajem z docelową

[11] W tym programie istotnie przewidziano możliwość realizacji przedsięwzięć przez TBS; takich projektów realizuje się jednak co najwyżej kilka rocznie w całym kraju.

[12] Do dnia dzisiejszego w dwóch aktach ustawowych obowiązują przeciwstawne zapisy – jeden mówiący o możliwości i warunkach wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych współfinansowanych kredytem ze środków KFM, drugi mówiący o nieważności takich poczynań.

[13] Nie zmieniono przecież rządowego programu „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.", a jednym z kierunków działań na rzecz rozwoju kapitału społecznego w Polsce, określonym w „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności" jest „Zwiększenie środków publicznych przeznaczanych na politykę mieszkaniową, przy jednoczesnym zrównoważeniu jej rozwoju między mieszkalnictwem własnościowym, jak i na wynajem" (Uchwała Nr 16 RM z dnia 5 lutego 2013 r., MP z 1 marca 2013, poz. 121.s. 99).

opcją wykupu, remontami i modernizacją zasobów komunalnych, realizacją inwestycyjnych projektów mieszkaniowych w ramach programów rewitalizacji, kontynuują, w ograniczonej skali, budowę mieszkań na wynajem w formule społecznego budownictwa czynszowego (przy większym zaangażowaniu środków gmin i własnych, z udziałem kredytu komercyjnego). Jednak bez rządowego programu wsparcia finansowego, nie będą one w stanie doprowadzić do statystycznie istotnego wzrostu mieszkań na wynajem w segmencie dostępnym, tj. o niższym od rynkowego czynszu ani też wspomagać gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niżej uposażonych grup społecznych.

W historii wspierania programów dostępnych mieszkań czynszowych w krajach Europy Zachodniej, np. w Holandii wieloletnie działania następowały w sekwencji: silne bezpośrednie wsparcie finansowe – zmniejszenie wsparcia finansowego w miarę wzrostu sektora – przejście na systemy gwarancyjne i poręczeniowe – dopuszczenie sprzedaży mieszkań w celu zaspokajania z dochodów z prywatyzacji nowych potrzeb, po zaspokojeniu podstawowych potrzeb ilościowych. W Polsce wybrano wysoce indywidualną drogę: silne bezpośrednie wsparcie finansowe w formie preferencyjnych kredytów – brak reform systemowych – zgoda na sprzedaż mieszkań (pod określonymi warunkami) – blokowanie rozwoju programu.

Aktualnie, mając na uwadze konsekwencje likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego należy podjąć kroki na rzecz odbudowy – na nowych zasadach – wsparcia finansowego budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. Wartą analizy jest propozycja Stowarzyszenia „Zachodniopomorskie Tebeesy", sprowadzająca się do podziału środków pozyskiwanych w wyniku likwidacji systemu zwrotu VAT pomiędzy dwa segmenty: społeczne budownictwo czynszowe i budownictwo własnościowe (Mieszkanie dla Młodych).

Konieczne jest też jednoznaczne ustalenie pożądanego udziału sektora czynszowego (we wszystkich jego segmentach, od socjalnego, przez komunalne i TBS, do prywatnego) w systemie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i wprowadzenie instrumentów prawnych i finansowych wspierających poszczególne segmenty sektora czynszowego i własnościowego, z zachowaniem zasady silniejszego wspierania tych programów rządowych, które służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych najuboższych grup społeczeństwa. To wynika z oficjalnych diagnoz i dokumentów strategicznych rządu….

Warszawa, sierpień 2013 r.

mgr inż. arch. Marek Wiland
Biuro Urbanistyczne Ecoland
we Wrocławiu
Przewodniczącym Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów

SPEKULACJA GRUNTAMI – BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE – DEPOPULACJA

Dla urbanisty jednym z najistotniejszych czynników rzutujących na sytuację mieszkalnictwa jest od lat prowadzona w naszym kraju prospekulacyjna polityka przestrzenna. To ona sprawia, że mieszkania są znacznie droższe niż powinny – co w oczywisty sposób ogranicza na nie popyt. A z drugiej strony powoduje, że w zastraszającym tempie następuje rozpraszanie zabudowy, które dewastuje przestrzeń naszego kraju, a jednocześnie podnosi koszty funkcjonowania zespołów osadniczych, jak i życia ich mieszkańców. W efekcie przyczynia się to w istotnym stopniu, poza uwarunkowaniami na rynku pracy, do podejmowania decyzji o emigracji przez wielu młodych Polaków.

W Polsce po zmianach ustrojowych zaczęto traktować grunty budowlane jako przede wszystkim przedmiot tezauryzacji i spekulacji, natomiast ich funkcja, jako niezbędnej przestrzeni dla zabudowy lub innych form zagospodarowania bądź użytkowania, spadła na drugi plan. Walnie do tego przyczyniły się regulacje ustawowe i orzecznictwo, głównie sądowo-administracyjne.

Stworzone dzięki regulacjom ustawowym i orzecznictwu uwarunkowania prawne sprawiły, że bez ponoszenia kosztów – bo przecież miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin mają być finansowane z budżetów komunalnych – spora część właścicieli gruntów rolnych dostała możliwość dorobienia się fortun na sprzedaży swoich gruntów, zazwyczaj kosztem pozostałej części naszego społeczeństwa. To oczywiście musiało wywołać bardzo mocną presję na wprowadzanie do studiów gmin i planów miejscowych olbrzymich obszarów przeznaczonych pod zabudowę, w tym przede wszystkim mieszkaniową, i to często bez względu na występujące lokalne uwarunkowania. Tej presji nie oparły się władze gmin, które z większą lub mniejszą ochotą uwzględniały znaczną część roszczeń swoich wyborców. Zresztą w wielu przypadkach dla przekształcenia gruntu rolnego w budowlany wcale nie trzeba było sporządzać planu miejscowego – wystarczało wystąpić o decyzje o warunkach zabudowy.

W wyniku tych uwarunkowań na początku drugiej dekady XXI wieku mieliśmy w Polsce, na obszarach objętych planami miejscowymi pokrywającymi w naszym kraju wówczas około 27% jego powierzchni, rezerwy gruntów przeznaczonych pod zabudowę dla około 80 mln nowych mieszkańców. Natomiast w studiach gmin te rezerwy były jeszcze większe i starczyłyby dla około 240 mln nowych mieszkańców.

Oczywiście ten proces powiększania się rezerw inwestycyjnych w kolejno uchwalanych planach miejscowych i studiach gmin trwa nadal, a ponadto nowa zabudowa mieszkaniowa może powstawać także na terenach nie objętych planami miejscowymi i to na dodatek bez względu na zapisy studiów gmin.

Rozległe rezerwy gruntów mogłyby sprzyjać budownictwu mieszkaniowemu, gdyby obejmowały w większości grunty uzbrojone, o atrakcyjnym dla mieszkalnictwa położeniu, i gdyby faktycznie były oferowane do zabudowy od zaraz. Tak jednak nie jest. Znaczna część gruntów o dobrych lokalizacjach i odpowiednio uzbrojonych jest traktowana przez obecnych właścicieli jako lokata kapitału i nie trafia na rynek. Wysoka wartość tych gruntów wynika przeważnie z atrakcyjnego sąsiedztwa, a w tym także dobrej infrastruktury, co zazwyczaj wiąże się z wcześniejszymi publicznymi inwestycjami. Jednakże władze publiczne w Polsce nie posiadają prawnych ani podatkowych narzędzi, by zachęcić właścicieli – jak to jest możliwe w innych krajach – do inwestowania lub sprzedaży tych gruntów.

Z kolei grunty, które nie są uzbrojone, posiadają minimalna szansę na uzbrojenie. Ich właściciele zazwyczaj nie mają środków na tego typu przedsięwzięcie, a jeżeli je nawet posiadają, to nie chcą inwestować ze względu na zbyt duże ryzyko poniesienia kosztów, które przez szereg lat, a może nigdy nie będą się mogły zwrócić. Do tego, przy dużym rozdrobnieniu własności nieruchomości, jakiekolwiek inwestycje liniowe wymagają współdziałania szeregu właścicieli, a to zwykle się nie udaje. W takiej sytuacji naturalnym inwestorem w budowę dróg i niezbędnej infrastruktury mogłaby być gmina, ale jej – jeżeli nie ma na danym obszarze gruntów komunalnych – jeszcze bardziej to się nie opłaca. Bo to są w większości wypadków inwestycje, które nie przynoszą korzyści ekonomicznych i do tego mogą zachwiać pozycją władz tych gmin. Jeżeli bowiem gmina zbuduje drogi i niezbędne sieci infrastruktury na terenach, które do niej nie należą, to wzbogaci przede wszystkim obecnych właścicieli tych terenów. Będzie musiała bowiem najpierw wydać pieniądze na zakup od nich gruntów, często nie taniej niż gdyby kupowała działki budowlane, a następnie na realizację drogowych i infrastrukturalnych inwestycji. Zwrot tych nakładów mógłby rozpocząć zatem po kilku latach, po realizacji zabudowy mieszkaniowej (w postaci podatku od nieruchomości), a następnie po sprowadzeniu się nowych mieszkańców (w postaci udziału w ich podatku PIT). To oczywiście optymistyczny wariant. Bardziej prawdopodobny jest jednak taki, że po uzbrojeniu tego terenu znaczna jego część będzie pozostawała nadal niezabudowana i oczywiście niezamieszkała, gdyż właściciele tych gruntów będą traktowali przedsięwzięcie gminy jako sprzyjające istotnemu podniesieniu wartości należących do nich gruntów, które nadal będą traktowali jako bezpieczną lokatę kapitału, uzupełnioną nieco rolniczymi dopłatami do gruntów rolnych. A jeżeli tak się stanie, to przeciwnicy polityczni niewątpliwie oskarżą władze gmin o wspieranie publicznymi pieniędzmi wybranych właścicieli gruntów i bardzo trudno się będzie przed takimi oskarżeniami obronić.

Obecnie podejmowane lub niepodejmowane decyzje dotyczące poprawy dostępności mieszkań i podnoszenia standardu zainwestowania, mogą rzutować na długie lata o kondycji naszego społeczeństwa. Dostępność atrakcyjnych mieszkań

będzie sprzyjała zakładaniu w kraju rodzin i rodzeniu dzieci. Natomiast trudności z mieszkaniami mogą skłaniać, szczególnie młodych ludzi do emigracji. Dlatego warto różnymi narzędziami wspierać sektor mieszkaniowy. Wydaje się, że w pierwszej kolejności warto wykorzystywać proste rezerwy polegające na likwidacji regulacji zachęcającej do działań tezauruzacyjnych i spekulacyjnych na rynku gruntów przeznaczonych pod zabudowę. Powinno to obniżyć koszty mieszkań co najmniej o kilkanaście procent, a jednocześnie dać szansę na wyposażenie osiedli w większym zakresie w przestrzenie zielone.

Dodatkowo należy zmienić szereg narzędzi ekonomicznych, które w założeniu miały zapewnić finansowanie kosztów budowy dróg, infrastruktury technicznej, niezbędnych usług publicznych czy zakładania parków i zieleńców, a które w tej funkcji nigdy się nie sprawdzały. Dotyczy to w szczególności opłaty planistycznej, którą warto zamienić w systematycznie uiszczaną opłatę od niewykorzystanego prawa zabudowy. Dzięki temu tereny nie nadające się pod zabudowę lub o małej dla niej przydatności, będą mogły, na wniosek ich właścicieli, stracić prawo zabudowy, co ograniczy rozpraszanie zabudowy i ochroni przed nią rozległe tereny, często o dużych walorach przyrodniczych, krajobrazowych lub rolnych. Pozostali właściciele niezabudowanych gruntów przeznaczonych pod zabudowę, jeżeli nie zdecydują się ich zabudować, będą bardziej skłonni do obniżenia cen swoich gruntów, by nie płacić zbyt długo opłaty od niewykorzystanego prawa zabudowy – szczególnie wtedy, gdyby wymiar tej opłaty wzrastał w kolejnych latach. Ponadto w budżetach gmin pojawią się środki umożliwiające uzbrojenie terenów. Po zracjonalizowaniu za pomocą narzędzi ekonomicznych rezerwy gruntów przeznaczonych pod zabudowę omawianą opłatę będzie można zastąpić podatkiem katastralnym. Należy także zmienić opłaty adiacenckie, które nie powinny być obliczane w oparciu o hipotetyczny wzrost wartości nieruchomości, tylko stać się formą cząstkowej partycypacji w kosztach inwestycji ponoszonych przez gminę na obszarze osiedla, co dodatkowo zwiększałoby środki na inwestycje infrastrukturalne.

Dla zwiększenia efektywności inwestowania w odniesieniu do obszarów, na których plany miejscowe mają zmienić strukturę przestrzenną, wejście w życie ich regulacji powinno być poprzedzone przeprowadzeniem postępowań w zakresie scaleń i podziałów nieruchomości. W szczególności powinno to być stosowane na niezagospodarowanych jeszcze obszarach przewidzianych pod nowe inwestycje oraz tych, na których w istotny sposób zamierza się zmienić istniejące zagospodarowanie i układ urbanistyczny. Przy czym obowiązujące dotychczas reguły postępowań scaleniowo-podziałowych muszą ulec zmianie, gdyż są skrajnie niekorzystne dla gmin i dlatego prawie w ogóle się ich nie stosuje.

Warto także, korzystając z praktyk wypracowanych w innych krajach, wprowadzić narzędzia skłaniające do realizacji całościowych zespołów zabudowy, przez konsorcja składające się z różnych podmiotów. Co najmniej w niektórych przypadkach liderami tych konsorcjów powinny być gminy. Oczywiście przedmiotem tych inwestycji mogłyby być zarówno nowe osiedla, jak i rewitalizacje obszarów dotychczas zaniedbanych lub przewidzianych do gruntownych przekształceń.

Adam Kowalewski
architekt, dr nauk ekonomicznych
Członek Komisji Kodyfikacji Prawa Budowlanego

KRYZYS MIESZKANIOWY TO SPRAWA PAŃSTWA

Problem mieszkania w debacie politycznej jest prawie nieobecny. Partii politycznych sprawa mieszkaniowa nie interesuje, ponad rok przed wyborami zajęte są kampanię wyborczą. Tymczasem, demograficzne skutki braku polityki mieszkaniowej zagrażają naszej przyszłości, brak szans na mieszkanie – to jeden z dwóch najważniejszych, obok bezrobocia, powodów ucieczki za granicę najcenniejszej grupy społecznej – młodych i wykształconych Polaków, ambitnych i energicznych.
Ekonomiczne, niekorzystne skutki kryzysu mieszkaniowego są również znane. O narastających „kłopotach" finansowych ZUS mających źródło w demograficznych trendach słyszymy często, ale o ich głównym źródle - kryzysie mieszkaniowym, który przyspiesza emigrację Polaków dyskutują jedynie fachowcy.
Łatwy dostęp do mieszkania to również warunek prawidłowo działającego rynku pracy, umożliwia bowiem mobilności pracowników i ogranicza bezrobocie. W krajach zaawansowanej gospodarki kapitalistycznej epoka pracownika wiernego firmie od wesela do grobu to już historia, przeciętny Amerykanin pięciokrotnie zmienia miejsce pracy w okresie aktywności zawodowej, podczas kiedy w Polsce tereny, na których brak odpowiednio wykfalifikowanych pracowników, to równocześnie tereny głodu mieszkaniowego.

Kryzys mieszkaniowy w Polsce to produkt wadliwej polityki władz państwa polskiego, lekceważących problem mieszkania, efekt ignorancji oraz ideologicznych absurdów. Szczególnie szkodliwa jest lansowana w III RP teza, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych to zadanie rynku. Jest to absurd, bowiem rynkowa gospodarka zaspokaja potrzeby niewielkiej, zamożnej części społeczeństwa. Nasza neoliberalna ideologia w dziedzinie polityki mieszkaniowej, niespotykana w innych krajach Wspólnoty powoduje, że większość Polaków nie ma szans na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych. Jest to, bowiem osiągalne jedynie przy aktywnym udziale państwa i wymagaj odpowiednich finansowych, instytucjonalnych i prawnych rozwiązań stosowanych, również w krajach liberalnej gospodarki rynkowej.
Niekorzystnym efektem bierności państwa jest również niska jakość tworzonego środowiska mieszkaniowego. Realizowane osiedla są często mieszkaniowymi gettami, pozbawionymi szkół, terenów zielonych i rekreacyjnych, obiektów kultury i usług, obsługi transportowej. Jest to logiczne działanie praw rynku, bowiem niedochodowych usług społecznych żaden deweloper nie realizuje, a równocześnie, mechanizmy gospodarki rynkowej nie pozwalają na budowę usług komercyjnych na osiedlach mieszkaniowych.
Kryzys pogłębia w wielu gminach presja finansowa, niezrównoważone budżety samorządowe ograniczają budownictwo komunalne, a nawet zmuszają władze gmin do wyprzedaży terenowych zasobów komunalnych.

Kryzysu mieszkaniowego bez radykalnej zmiany polityki państwa nie przełamiemy, podejmowane przez resort transportu i budownictwa działania i starania kompetentnego ministra Piotra Stycznia, sytuacji zmienić nie mogą, bowiem winno to być działanie państwa a więc - sejmu, rządu i gmin. Aby ten kryzys przełamać, musimy pokonać pięć barier.

Po pierwsze, konieczne jest odrzucenie koncepcji mieszkania, jako produktu czysto rynkowego i zmiana polityki, w której rynek i zysk stały się wartością nadrzędną.

Po drugie, potrzebne jest stworzenie nowego modelu mieszkalnictwa, który uwzględni zasobność obywateli i państwa i umożliwi ruchliwość przestrzenną Polaków. W tym celu należy rozbudować sektor mieszkań na wynajem, który w krajach o wiele zamożniejszych od Polski obejmuje kilkadziesiąt procent zasobów.

Po trzecie, warunki realizacji nowego programu mieszkaniowego muszą stworzyć rząd i sejm, a jego realizacja winna być zadaniem samorządów terytorialnych. W ramach programu mieszkaniowego należy ułatwić gminom możliwość pozyskiwania terenów i ich przygotowania do zabudowy. Preferować należy wykup niezabudowanych terenów o niskiej cenie rynkowej, a w przypadkach, kiedy jest to niemożliwe gminy winny mieć prawo pozyskiwania terenów dla budownictwa komunalnego w trybie wywłaszczeń. Na przygotowanych terenach gmina byłaby inwestorem komunalnych osiedli mieszkaniowych, o statusie inwestycji celu publicznego, tereny te i budowa osiedli mogłyby w części stanowić ofertę rynkową dla firm prywatnych, wyłączając jednak z tej oferty możliwość sprzedaży terenów pozyskanych w trybie przymusowego wykupu. Administrowanie zasobami tworzonymi w tym trybie powinno być elastyczne, ale konieczny jest ogólny nadzór gminy.
Przyjęcie tych zasad umożliwi, po okresie wstępnego „rozruchu", który wymaga środków publicznych, pokrywanie kosztów uzbrojenia terenu i budowy mieszkań komunalnych na wynajem z zysków, jakie przynosi renta gruntowa i planistyczna, zwłaszcza w segmencie 'rynkowym' programu. Pokazują to doświadczenia angielskie, holenderskie czy szwedzkie.

Po czwarte, konieczne jest wprowadzenie specjalnych regulacji prawnych dla realizacji komunalnego budownictwa mieszkaniowego, najlepiej w ramach tworzonego obecnie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, zaliczając budowę mieszkań komunalnych do inwestycji celu publicznego. Jest to możliwe, pokazały to ustawy regulujące budowę autostrad i Euro 2012, które sejm uchwalił bojąc się utraty środków unijnych. Stworzenie funkcjonalnego i przyjaznego środowiska zamieszkania wymaga również aktywnej polityki samorządów lokalnych, które powinny uzyskać szczególne uprawnienia do realizacji programu mieszkaniowego, zwłaszcza pozyskiwania tanich terenów z wykorzystaniem zasobów terenowych kolei, wojska i skarbu państwa.
Prawo winno wprowadzić nowe rozwiązania planistyczne i ekonomiczne oraz objąć regulacjami całość procesu inwestycyjnego – od pozyskiwania i zbrojenia terenu – do zarządzania zasobem mieszkaniowym. Dla uzdrowienia rynku mieszkalnictwa konieczne jest również usunięcie znanych wad planowania przestrzennego. W pierwszy rzędzie należy uniemożliwić przeznaczanie w planach miejscowych nierealistycznie

wielkich terenów budownictwa mieszkaniowego, które utrudnia budowę infrastruktury technicznej i uniemożliwia koordynację inwestycyjną.

Po piąte, należy przeznaczyć na realizację polityki mieszkaniowej państwa odpowiednie środki finansowe. Obok budżetu państwa istnieje szereg innych możliwych do uruchomienia, a niewykorzystanych źródeł wsparcia dla mieszkalnictwa. Mogą to być dochody sektora publicznego z renty gruntowej, zwłaszcza z podatku katastralnego, zablokowanego dziś krótkowzroczną, sterowaną sondażami polityką rządu. Szczególnie szkodliwa była błędna informacja ministerstwa finansów, że podatek ten może sięgać nawet 8 procent wartości nieruchomości. Dla przykładu - podatki od nieruchomości w USA, najniższe w stanie Louisiana wynoszą 1,72$ od 1000$ wartości nieruchomości (tj. 0,0172%) a najwyższe w stanie Texas 18$ od 1000$ wartości nieruchomości (tj. 1,8%). Według tej skali, podatek roczny mieszkania w Warszawie o powierzchni 60 m^2 i wartości 300.000 zł według stawek Stanu Louisiana wynosiłby 516 złotych, a według stawek Stanu Texas 5.400 złotych a nie 24.000 złotych, jak wynikało z zapowiedzi 'speca' od finansów. Poza wielkimi miastami podatek byłby jeszcze niższy, lecz pierwsza, błędna informacja wywołała panikę i przestraszyła polityków, którzy sprawę odłożyli *ad calendas Graecas*.
Konieczne jest wznowienie działań w celu pozyskania środków unijnych, a zwłaszcza zbudowanie politycznej koalicji krajów zainteresowanych wsparciem sektora mieszkaniowego przez budżet unijny. Nowe dokumenty unijne (*Spójność Terytorialna*, *Karta Lipska)* stworzyły dobrą platformę do wznowienia tych negocjacji.

Kolejne rządy tłumaczą bierność argumentem, że na wsparcie budownictwa mieszkaniowego nas „nie stać", jednak jest on fałszywy. Zadłużona po II Wojnie Światowej Anglia podjęła w roku 1946 największy w dziejach program mieszkaniowy. Akt Mieszkaniowy Parlamentu uruchomił, pomimo olbrzymich trudności ekonomicznych (produkty spożywcze były „na kartki"), wsparcie dla sektora mieszkaniowego, w latach 1946-1951 zbudowano ponad milion mieszkań, głównie w zabudowie inskiej, dla rodzin o niskich i średnich dochodach. Osiemdziesiąt procent nowych zasobów zrealizowały gminy.

Proponowany model ma mocne oparcie w Artykule 75 Konstytucji ust. 1, który stanowi: *Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.* W krajach o ugruntowanych zasadach demokracji, dobrym prawie, wielowiekowej tradycji samorządności lokalnej, prawo do mieszkania jest realizowane. W Polsce jest jedynie w Konstytucji, jednak będziemy je musieli w końcu odkryć także w świecie materialnych działań. Zwłaszcza polecam ich 'odkrycie' polskim sądom, komisjom odwoławczym i prawnikom, dla których prywatna własność, główna bariera racjonalnego zarządzania rynkiem nieruchomości, jest dobrem najwyższym.

Główne warunki realizacji programu mieszkaniowego mają charakter polityczny, wymagają determinacji rządzących, wyłączenia kwestii mieszkaniowej ze sporów partyjnych, współpracy instytucji sektora publicznego, które często, w trosce o swoją niezależność, skutecznie blokują konieczne zmiany. Potrzebna jest aktywna postawa

gmin, których stanowisko bywa nieraz, w trudnych sprawach, ambiwalentne, z racji na zróżnicowane warunki działania jednostek samorządowych. Z tych względów realizacja programu mieszkaniowego będzie zadaniem niezmiernie trudnym, jednak bez radykalnych rozwiązań, bez naruszenia interesów partyjnych oraz interesów *szarej strefy* rynku nieruchomości, bez zmiany prawa, bez angażowania funduszy publicznych i sprawnej administracji opowieści i obietnice, jakie słyszymy pozostaną jedynie polityczną propagandą. Powinniśmy jednak uświadomić sobie, że alternatywą będzie narastanie kryzysu mieszkaniowego w Polsce, z jego wszystkimi społecznymi, gospodarczymi i politycznymi konsekwencjami, to droga do demograficznej katastrofy i ucieczki z Polski najaktywniejszej, wykształconej części młodego pokolenia.

9.10.2013.

Szymon Rosiak

prezes Spółdzielni Mieszkaniowej w Legionowie

DLACZEGO SPÓŁDZIELCZOŚĆ MIESZKANIOWA?

Spółdzielczość mieszkaniowa to forma własności nieruchomości, która nieprzerwanie trwa w Polsce od ponad 120 lat. Przez ten czas dotykały ją zarówno zmiany ustrojowe, prawne, jak i społeczne. Jednak mimo to istnieje nadal, z czego śmiało można wysnuć wniosek, że jest pożądana i konieczna.

Wbrew silnemu lobby bezmyślnie, bezkarnie i bezpodstawnie promującemu tezę, że spółdzielczość to patologia, analiza sytuacji społecznej i mieszkaniowej wskazuje, że ta forma samoorganizacji gospodarczej jest potrzebna dzisiaj jeszcze bardziej niż przed ćwierćwieczem.

Spółdzielczość jest niezbędna do zachowania równowagi rynkowej, poprawy warunków mieszkaniowych oraz do wyposażenia w mieszkania osób skreślonych z rynku mieszkaniowego przez banki z powodu braku zdolności kredytowej.

Przy deklasowaniu spółdzielczości chętnie wykorzystuje się deweloperów i wspólnoty, jako podmioty, które są w stanie zastąpić – rzekomo z korzyścią dla obywateli - spółdzielnie mieszkaniowe.

Porównując ze sobą deweloperów i spółdzielnie, nie można wrzucać ich do jednego worka, bo są to organizacje gospodarcze, które zostały powołane do realizacji zupełnie innych dążeń. Spółdzielnie są „autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia swoich wspólnych aspiracji i potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych poprzez współposiadane i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo[1]". Zatem spółdzielnia to zrzeszenie osób (a nie kapitału – jak w spółce), w którym chodzi o realizację pewnego założonego celu (np. zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych), a nie o maksymalizację zysku. Spółdzielnie mieszkaniowe budują, po to żeby ich członkowie mieli gdzie mieszkać. Deweloperzy budują, bo chcą na tym zarobić. Obie organizacje gospodarcze kierują się innymi pobudkami, realizują inne założenia, ale żadna z nich nie jest ani lepsza, ani gorsza. Dlaczego jest to warte podkreślenia? Wiele osób zdaje się nie wiedzieć na czym polega różnica i czemu oba te podmioty funkcjonują w odmienny sposób. Jeżeli włoży się jednak odrobinę wysiłku w poznanie obu form, jasne staje się, że deweloperzy i spółdzielnie nie wchodzą sobie w drogę. Mało tego – istnienie jednych i drugich zapewnia zdrową równowagę rynkową. W momencie, gdy jedna ze stron zyskuje znaczącą przewagę kosztem drugiej, np. za sprawą preferencyjnych rozwiązań prawnych, cierpi na tym rynek mieszkaniowy. Sektory mieszkaniowe: spółdzielczy i prywatny, bez nadmiernej ingerencji prawnej, potrafią się uzupełniać.

[1] Deklaracja Spółdzielczej Tożsamości – Kongres Międzynarodowego Związku Spółdzielczego, 1995 r.

Tabela 1. Wybrane różnice między deweloperami a spółdzielniami

	Spółdzielnie	**Deweloperzy**
Cel	• Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych;	• Zysk realizowany poprzez sprzedaż lokali;
Rodzaj budowy	• Budynki związane z otoczeniem urbanistycznym; • Rozsądna skala budynków; • Uwzględnienie dodatkowych potrzeb mieszkańców;	• Maksymalizacja udziału powierzchni użytkowej mieszkalnej w działce; • Brak przewidzianego miejsca do rekreacji; (np. miejsce do spacerów z psami znajduje się poza terenem zamkniętego osiedla, na cudzej działce);
Sposób rozwoju inwestycji	• Budowanie więzi między mieszkańcami, tworzenie społeczności; • Tworzenie miejsc rekreacji, wypoczynku i integracji;	• Tworzenie zamkniętych enklaw, pozostawienie wspólnot samym sobie;
Odpowiedzialność	• Obsługa inwestycji w okresie gwarancji i rękojmi oraz w okresie eksploatacji; • Poczucie odpowiedzialności społecznej; • Budowanie z myślą o przyszłości;	• Po okresie gwarancji i rękojmi – brak starań o dobro wspólnoty; • Po upływie 10 lat – brak odpowiedzialności za oddaną inwestycję;
Zarządzanie	• Demokratyczna kontrola członków; • Zasada 1 członek = 1 głos.	• Zarządzanie zgodne z przyjętą formą organizacji (spółka akcyjna, spółka z o.o., działalność gospodarcza, itp.); • Brak wpływu klienta na proces decyzyjny w firmie.

Źródło: opracowanie własne.

Dzięki różnorodności rynkowej istnieje swoboda wyboru: ci którzy chcą i których na to stać wybierają mieszkanie z szerokiej oferty deweloperów. Tym, którzy wolą spółdzielnie – pozostaje akceptacja zasad spółdzielczych i sposobu funkcjonowania kooperatywnej prywatnej formy własności. Niekiedy – co obserwują pracownicy spółdzielni – dochodzi do sytuacji, w której kupujący mieszkanie w spółdzielni jest nieświadomy różnic między nią a deweloperem. Z niewiedzy wynikają nieporozumienia, a czasem nawet wprawiające w osłupienie oskarżenia i niepotrzebny zamęt. Wygląda na to, że szczególnie osobom z młodszego pokolenia obce jest pojęcie demokratycznego zarządzania wspólnym przedsiębiorstwem.

Nie da się znaleźć obiektywnego uzasadnienia dla próby zastępowania spółdzielni mieszkaniowych wspólnotami. Obie te formy zarządzania nieruchomościami mają długą historię, koegzystują równorzędnie jeszcze od lat dwudziestych ubiegłego wieku. Spółdzielnie i wspólnoty zgodnie działały obok siebie, na podstawie odrębnych przepisów, jako różne formy zarządzania nieruchomościami. Nie ma potrzeby ani uzasadnionych podstaw, żeby nagle jedna z nich wypierała drugą.

Z łatwością można znaleźć – zasięgając ledwie opinii wśród znajomych – dobrze zarządzane spółdzielnie, źle funkcjonujące wspólnoty – i na odwrót. Oba sposoby organizacji zarządzania są równie dobre i równie złe – w zależności od podejścia. Zatem warto – choćby dla zasady zachowania zdrowej konkurencji i możliwości wyboru– pozostawić obie.

MARGINALIZACJA OBYWATELI

Udział spółdzielni mieszkaniowych w rynku nieruchomości systematycznie spada. Jak podaje prof. Maciej Cesarski, w okresie od 1989 do 2009 r. zasób spółdzielczy (…) zmniejsza się z 2,7 mln do 2,5 mln mieszkań z 24% do 19% zasobu mieszkaniowego ogółem [2].

Spółdzielnie zostały pomyślane jako organizacje dostarczające mieszkania i domy obywatelom zarabiającym średnio i nieco poniżej średniej. Stąd w XX wieku powstawało wiele spółdzielni zrzeszających pracowników branżowych, jak Spółdzielnia Mieszkaniowa Urzędniczek Pocztowych (Kraków, dwudziestolecie międzywojenne), czy spółdzielnie dla pracowników kolei.

Dzisiaj w polskim społeczeństwie można zaobserwować nową grupę osób wykluczonych. W dodatku obywatele ci nie zdają sobie sprawy ze swojego wykluczenia. Są to – najczęściej młode, choć nie zawsze – osoby, które pracują, ale nie mają zdolności kredytowej. Ze względu na niskie dochody nie stać ich również na samodzielne wynajęcie mieszkania na rynku komercyjnym. Nie wiadomo, jak duża jest skala problemu, można jedynie przytaczać dane szacunkowe. Wiemy natomiast, że w przeszłości z myślą o podobnej grupie społecznej powstawały spółdzielcze mieszkania lokatorskie. Dziś nie ma takiej możliwości, choć jest zapotrzebowanie. Młoda rodzina, która zdecydowałaby się na mieszkanie lokatorskie, nie musiałaby zaciągać wieloletnich kredytów hipotecznych, a wraz z poprawą sytuacji materialnej, mogłaby zdecydować na zakup upragnionego mieszkania od dewelopera. Promowany i modny wynajem mieszkań nie jest rozwiązaniem lepszym.

Z obserwacji sposobu finansowania sprzedawanych mieszkań wynika, że większość, około 60%, mieszkań w inwestycji kupowanych jest za gotówkę[3]. Nie służą zatem zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, ale stanowią lokatę kapitału. Tendencja jest na tyle wyraźna, że dość częste są sytuacje, w których nowy właściciel nie odebrał kluczy do mieszkania nawet po dwóch latach od zakupu. Zatem mieszkania – lokaty kapitału nie przyczyniają się do zmniejszenia popytu, nie wchodzą nawet w pulę mieszkań wynajmowanych. Ilość nowych mieszkań nie jest zatem równa ilości rodzin, które w nich zamieszkają.

[2] M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918-2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań,* Warszawa2013, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 212

[3] Dane Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej w Legionowie, inwestycja „Anat C i C1" – sprzedaż w latach 2011-2013. Z kredytu hipotecznego przy zakupie skorzystało 38% kupujących. Analiza wskazuje, że nie ma korelacji między wielkością mieszkania a decyzją o zaciągnięciu kredytu. Natomiast na sposób finansowania ma wpływ wiek kupujących – im młodsza osoba, tym częściej zaciągała kredyt. Opr. M. Janiszewska

Próby zreformowania spółdzielczości zmierzają do jej likwidacji. Argumenty specjalistów branżowych i proponowanie rozsądnych rozwiązań zbywane jest demagogicznym bełkotem.

Dlaczego programy rozwoju mieszkalnictwa wspierają wyłącznie budownictwo komercyjne? Dlaczego rządzący chcą kupić za pieniądze podatników 20 tys. mieszkań od deweloperów, zamiast zreformować prawo budowlane? Dlaczego nie pozwolą na budowanie lokatorskich mieszkań dla tych, którzy nie mogą sobie ich kupić? Byłby to niemal bezkosztowy dla budżetu państwa sposób na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wielu Polaków. Takie, sprzyjające mobilności społecznej, rozwiązanie było praktykowane przez wiele dziesięcioleci na całym świecie. W Polsce są organizacje, które znają problematykę bardzo dokładnie, wiedzą gdzie mogą czaić się pułapki i chętnie się podzielą swoimi doświadczeniami. Tylko nikt ich nie chce słuchać…

Wiesław Źrebiec
Prezes Polskiej Izby TBS

CZY KONIEC BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO?

Instytucje towarzystw budownictwa społecznego, jako narzędzia rządowego programu budowy mieszkań o umiarkowanym standardzie i poziomie czynszu umożliwiającym ich dostępność dla średnio zarabiających powołano ustawą z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz zmianie niektórych ustaw. Narzędziem finansowym, służącym realizacji zadań wynikających z założeń programu w ramach polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego - jak zapisano w tej samej ustawie - stał się Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM).

Efektem realizowanego od roku 1996 przez TBS-y programu budownictwa społecznego - przy „wydatkach" budżetowych na poziomie 4,2 mld zł - jest wybudowanie ponad 100 tys. mieszkań. Przy czym, co nie jest bez znaczenia pomoc towarzystwom w rama systemu budownictwa społecznego udzielana jest w formie kredytu preferencyjnego, a wiec ma charakter zwrotny. Środki te wracały do systemu na wsparcie budowy na tych samych warunkach kolejnych mieszkań.[1] Bez wątpienia towarzystwa budownictwa społecznego stały się znaczącym inwestorem budownictwa mieszkań na wynajem, a miasta i gminy pozyskały nowe narzędzie i możliwość racjonalnej polityki mieszkaniowej.

Sejm 2 kwietnia 2009 roku, ustawą *o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw* zlikwidował z dniem 31 maja 2009r. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Wywołało to zarówno konsternację wśród Towarzystw Budownictwa Społecznego, jaki i samorządów, dość sprawnie wykorzystujących możliwości programu. „Słuszność" podjętej decyzji tym bardziej budzi wątpliwości, iż zgodnie z analizami BGK fundusz stałby się samowystarczalnym nie później niż do roku 2017, przy założeniu realizacji programu budowy mieszkań na podobnym, jak do tej pory poziomie (*ok. 5 tys. mieszkań rocznie*). Potwierdzeniem tego stanowiska jest prognoza przepływów pieniężnych Krajowego Funduszu Mieszkaniowego pokazana w raporcie Banku Światowego „*Rynek wynajmu mieszkań w Polsce*" z kwietnia 2009r. Kapitały funduszu przekazano do Banku Gospodarstwa Krajowego. Dla wniosków składanych do września 2009r. obowiązywały zasady, warunki i tryb z ostatniego rozporządzenia Rady Ministrów. Bank jednak, od dnia wejścia ustawy udziela kredytów we własnym imieniu i na własny rachunek, co w oczywisty sposób zmieniło sposób oceny ryzyka.
.

Od czasu likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego minęły już 4 lata. W 2009 roku likwidując KFM, rząd *expressis verbis* zapowiedział wprowadzenie w jego miejsce nowego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego. Nie

[1] Obecnie, po likwidacji KFM kredyty zwracane są do Banku Gospodarstwa Krajowego.

mniej, od tego czasu nie wprowadzono żadnego programu budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. W roku 2012 TBS-y wybudowały w ramach programu już tylko nieco ponad 1,1 tys. mieszkań *(58% w stosunku do roku 2011, 36% - do roku 2010*), przy czym są to mieszkania wybudowane w ramach wniosków złożonych do września 2009r, po którym to terminie nie dokonywano już żadnych kwalifikacji. Mamy, więc w tym obszarze do czynienia z tzw. „resztówką" i można z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, stwierdzić, iż w roku 2015r. oddane zostanie ostatnie mieszkanie wybudowane przez towarzystwa budownictwa społecznego w ramach programu rządowego budowy mieszkań o umiarkowanych czynszach.

W obecnym stanie faktycznym mamy w istocie do czynienia z zakończeniem wspierania i „wygaszaniem" programu budownictwa społecznego realizowanego na zasadach Ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego pomimo, iż w ostatnich latach notuje się wzrost zainteresowania obywateli zamieszkiwaniem w lokalach tbs-owskich. Kryzys finansowy i związane z tym zaostrzenie polityki kredytowej przez banki dotknął bowiem również osoby ubiegające się o kredyt hipoteczny na zakup mieszkania na rynku. Osoby te więc, coraz częściej zwracają się w stronę rynku najmu, ze szczególnym uwzględnieniem segmentu rynku mieszkań o umiarkowanym czynszu tworzonych przez TBS-y. Tendencja ta jest widoczna także w badaniach Instytutu Rozwoju Miast. Według szacunków tej instytucji na przydział mieszkania TBSowskiego oczekuje ok. 90 tys. gospodarstw domowych. Biorąc, jednak pod uwagę wygaszanie programu skorzystanie z tej możliwości w nowych zasobach jest już praktycznie niemożliwe. Tym bardziej, że – nazwijmy to- centra decyzyjne z lubością, co najmniej od kilku dobrych lat uznają „wyższość mieszkań własnościowych nad czynszowymi". W konsekwencji wsparcie otrzymują w ostatnich latach jedynie i konsekwentnie (*wcześniej w ramach programów Rodzina na Swoim, a obecnie Mieszkania dla Młodych*) osoby mające zdolność kredytową i wyłącznie w ramach budownictwa własnościowego. Według szacunków wydatki budżetowe na potrzeby realizacji obu programów (*już poniesione i te do poniesienia*) sięgną 13 mld zł (*7 mld RnS, 6 mld MdM*), a ilość mieszkań wybudowanych (*nowych*) w ramach tych programów ma osiągnąć poziom ok. 200 tys. Odnosząc się do programu RnS warto zauważyć, że niemal wszystkie banki (*za wyjątkiem jednego*) wymagały od klientów zainteresowanych RnS posiadania zdolności kredytowej na obsługę zadłużenia z pełną ratą kredytu - czyli taką, jaka płacona będzie po 8 latach, a inaczej rzecz ujmując zdolnych do spłaty kredytu i bez pomocy programu. Po drugie – według danych BGK w latach 2007-2013 (*I półrocze*) niespełna 46% udzielonych w ramach RnS kredytów dotyczyła rynku mieszkań nowych (*w tym domków jednorodzinnych*). Pomijając dyskusje nad tym, ile faktycznie mieszkań w ramach programu RnS zostałoby wybudowanych bez oferowanych programów (*inaczej- ilu beneficjentów realnie wymagało wsparcia*) i ich faktycznej dostępności wyłącznie dla osób średniozamożnych, przypomnieć należy fakt, że w ramach budownictwa społecznego realizowanego przez TBS-y, przy wsparciu budżetowym na poziomie 4,2 mld zł, wybudowano 100 tys. mieszkań, a środki te maja charakter zwrotny i stanowią obecnie kapitał BGK. Biorąc pod uwagę powyższe, trudno mówić tu o wydatkach na rzecz programu budowy społecznych

mieszkań czynszowych, a raczej należy zadać sobie pytanie o efektywność programów RnS i MdM. .

Cechą charakterystyczną Polski, jest odmienna od krajów rozwiniętych struktura własności. Z danych statystycznych wynika, że w Polsce mieszkania na wynajem stanowią ok 20% (*80% to mieszkania własnościowe*), podczas gdy np. we Francji, czy Niemczech mieszkania na wynajem stanowią, odpowiednio ok. 50% i 65%. Nawet w USA czy Wielkiej Brytanii, gdzie przywiązanie do własności nabiera szczególnego charakteru poziom ten wynosi ok.40%. W krajach rozwiniętych mieszkanie uznawane jest za dobro o podstawowym znaczeniu. Sam brak możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych degraduje jednostkę w społeczeństwie, a brak mieszkań na wynajem jest główną barierą procesów dostosowawczych - w sposób oczywisty ograniczając możliwość migracji w poszukiwaniu pracy. W obu przypadkach (*RnS i MdM*) programy te nie kreują dostępu do mieszkań na wynajem. Co więcej, uwzględniając fakt, iż problemem Polski *-czego chyba nie chcą zauważać rządzący-* nie jest brak popytu, ale niezmienny *de facto* poziom podaży, to konsekwencją wprowadzania tak skonstruowanych programów, kreujących co do zasady popyt jest wzrost ceny mieszkań, a beneficjentami pomocy staja się głównie banki i choć w mniejszym zakresie także deweloperzy.

Każde wydatkowanie środków publicznych winno być oparte o pięć zasad, a mianowicie: subsydiarność, adekwatność, racjonalność, trwałość oraz zdolność do generowania wartości dodanej. Wydaje się, a takie wnioski należy wyciągnąć zwłaszcza z ostatnich lat wahań koniunktury gospodarczej, iż winna ona też opierać się, co do zasad o systemy przynajmniej częściowo *rebuildingowe* z zachowaniem rezerwy pozwalającej, choćby w minimalnym zakresie na dostosowywanie poziomu wsparcia zależnie od aktualnych potrzeb.

W istocie powyższe można sprowadzić do pytań: komu, ile, jak i z jakim efektem (*ocena exante i expost*)? W przypadku budownictwa mieszkaniowego, grupy docelowe, ze względu na zdolność do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych można podzielić na trzy zasadnicze kategorie:

1) zamożnych - zdolnych do samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, przy udziale środków własnych lub kredytu,
2) o średnich dochodach - niezdolnych do samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb ze względu na niewystarczający poziom środków własnych i brak zdolności kredytowej, a jednoczenie i nie kwalifikujących się do zasobów komunalnych,
3) o niskich dochodach lub pozbawionych dochodów - niezdolnych do samodzielnego zaspokojenia sowich potrzeb i ze względu na sytuację ekonomiczną kwalifikujących się do zasobów komunalnych lub mieszkań socjalnych.

W przypadku pierwszej grupy swoje potrzeby mieszkaniowe może ona zaspokoić poprzez budownictwo indywidualne, deweloperskie, wynajem na wolnym rynku. Jednocześnie grupa ta wspierana jest przez państwo w sposób zaskakująco protekcyjny w stosunku do innych grup. Zależnie od okresu poprzez ulgi podatkowe,

czy wspomniany wyżej ostatni program „*Rodzina na Swoim*". W przypadku grupy trzeciej wsparcie to realizowane jest przez program budowy mieszkań socjalnych oraz noclegowi, a ponadto system dodatków mieszkaniowych. Potrzeby mieszkaniowej tej grupy zaspakajane są poprzez budownictwo komunalne i socjalne. Grupa druga wspierana była wyłącznie poprzez budownictwo społeczne (TBS-y). Zaspokojenie potrzeb tej grupy, poza systemem TBS, np. poprzez wynajem mieszkań na wolnym rynku, ze względu na ograniczoną podaż takich mieszkań w dostępnej dla tej grupy cenie najmu jest praktycznie niemożliwe. Brak możliwości zaciągnięcia kredytu z jednej strony oraz niekwalifikowanie się do mieszkań komunalnych z drugiej czyni, że sytuacja tej grupy jest nie do pozazdroszczenia. Niestety, pozostawiając bez nadziei ludzi niezamożnych wraz z rodzinami na szanse wynajmu mieszkania z czynszem adekwatnym do ich możliwości finansowych. Dotyczy to w znacznej mierze ludzi młodych wkraczających w życie zawodowe i społeczne. Ludzi najbardziej zdolnych do mobilności w poszukiwaniu pracy i jest jednym z powodów dla których zwłaszcza oni decydują się na emigracje za pracą na zachód Europy.

Likwidację Krajowego Funduszu Mieszkaniowego *(a nie oczywistą konieczność jego dostosowania do zmieniających się warunków gospodarczych*) od początku uważałem za decyzję nieprzemyślaną w kontekście kształtowania polityki mieszkaniowej. Przy braku nowego programu szkodliwą z punktu widzenia gospodarki, rozwoju regionalnego i polityki społecznej. Polityka mieszkaniowa nie sprowadza się bowiem wyłącznie do problemów budownictwa, ma charakter interdyscyplinarny. Właściwe kształtowana pobudza gospodarkę, przeciwdziała zbyt dużym wahaniom cyklów gospodarczych (*zwłaszcza w okresie dekoniunktury*), wpływa na rozwój lokalny, regionalny, mobilność społeczną, a tym samym ułatwia dostosowywanie się do rynku pracy. Zwracałem na to uwagę, wielokrotnie na konferencjach, komisjach sejmowych, a także spotkaniach w Ministerstwie czy Kancelarii Prezydenta RP.

Nie do obrony staje się pogląd, że budownictwo czynszowe należy pozostawić rynkowi. Program budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach stanowić powinien kluczowy element polityki mieszkaniowej państwa na najbliższe co najmniej 15-20 lat. Niestety jedyny faktycznie realizowany program rządowy wspierający budowę tego rodzaj mieszkań – społeczne budownictwo czynszowe- został faktycznie zlikwidowany, a nowego programu nie widać. Przy całej swoje niedoskonałości, spowodowanej głównie brakiem konsekwencji przy jego realizacji przez państwo (*dokonywanie jego korekty pod presją bieżącego budżetu*), pozwolił na wybudowanie przez towarzystwa budownictwa społecznego ponad 100 tys. mieszkań. Aktualny kryzys w budownictwie, po raz kolejny udowadnia, że brak długofalowej, konsekwentnie realizowanej strategii w dobie kryzysów gospodarczych nie tylko pogłębia kryzys w budownictwie, ale także nie pozwala na naturalne wykorzystanie tej sfery gospodarki do pobudzenia gospodarczego kraju, w tym także mobilności rynku pracy. Brak strategii prowadzi także do niekontrolowanych, przypadkowych i często nieprzemyślanych do końca wahań co do kierunków wsparcia.

Obecna sytuacja, w sposób bezwzględny, pokazuje, że wpracowanie jasnej, całościowej, a przede wszystkim długofalowej wizji rozwiązania problemów mieszkaniowych, w której budownictwo czynszowe odgrywać winno kluczową rolę jest nie tyle koniecznością, co warunkiem stabilnego rozwoju gospodarczego. Brak realnego programu budownictwa czynszowego, także przy udziale towarzystw budownictwa społecznego w obecnej i przyszłej sytuacji musi budzić niepokój, również wśród gmin i miast, dla których TBS-y stały się jednym z głównych elementów lokalnej polityki mieszkaniowej. Kryzysu gospodarczego, złej sytuacji demograficznej, małej mobilności na rynku pracy, problemów społecznych przy braku właściwej polityki mieszkaniowej nie da się przezwyciężyć. Jak czytamy w przedstawionym w maju br. Programie polityki rodzinnej Prezydenta RP - w celu wzmocnienia samodzielności mieszkaniowej młodych rodzin przez wprowadzenie kompleksowej polityki mieszkaniowej dla osób o rożnej zamożności „*sprawą priorytetową jest wdrożenie wspieranego ze środków publicznych programu społecznych mieszkań czynszowych (publicznych i prywatnych), czyli rozwoju mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach*”.

Marek Wielgo
Gazeta Wyborcza

CZYNSZÓWKI NA TRUDNE CZASY

Pozbawione wsparcia państwa społeczne budownictwo czynszowe umiera. Wprawdzie da się je jeszcze postawić na nogi zastrzykami gotówki, ale czy to ma sens?

Lepiej jest kupić mieszkanie czy najmować? - pytał Jerzy Węglarz z Home Brokera studentów kilku warszawskich uczelni.
- Kupić - odpowiedziała pierwsza napotkana studentka. - A dlaczego? - dociekał. - No, lepiej mieć swoje mieszkanie niż nie swoje - stwierdziła. - Po co inwestować w coś, co nie będzie moje - dodała inna. Zaś ich kolega dorzucił: - Przecież pieniądze, które przeznaczamy na najem, możemy przeznaczyć na ratę kredytu.
Podobnego zdania była ogromna większość pytanych studentów. Wielu by je jednak zmieniło, gdyby mogli nająć mieszkanie za czynsz o połowę niższy od rynkowego. Jerzy Węglarz zapytał ich więc, czy słyszeli o towarzystwach budownictwa społecznego (TBS), które oferują taki czynsz. - Nie - to była najczęstsza odpowiedź. Nieliczni, którzy wiedzieli, o co chodzi, przyznali, że chętnie zamieszkaliby w budowanych przez nie czynszówkach. - Na początek jest to dobre rozwiązanie - stwierdził jeden ze studentów.
Tego typu program działał w naszym kraju w latach 1995-2009. Za preferencyjny kredyt z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) lub Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) powstało w tym czasie ponad 92 tys. mieszkań. W końcówce poprzedniej dekady powstawało ich już niewiele, bo kolejne rządy ograniczały budżetowe wydatki na preferencyjne kredyty na budowę czynszówek, by w 2009 r. ostatecznie zlikwidować KFM.

Czynszówek jak na lekarstwo

Z danych GUS wynika, że w ubiegłym roku TBS-y oddały do użytku zaledwie ok. 1,1 tys. mieszkań. Dodajmy, że jeszcze dwa lata wcześniej powstało ich niemal trzy razy więcej. Z serwisu TBS24.pl można dowiedzieć się, że takich TBS-ów, które budują jeszcze mieszkania, jest ok. 130 (na 373 zarejestrowanych). Zwykle są to jednak niewielkie inwestycje, o których piszą jedynie lokalne gazety, w tym regionalne dodatki "Gazety Wyborczej".
Np. TBS w Kielcach zaczął właśnie budowę trzech bloków ze 151 lokalami. Z kolei TBS "Nowy Dom" w Lublinie od półtora roku nie zbudował ani jednego mieszkania. Ale dzięki zastrzykowi gotówki od miasta (ok. 1,3 mln zł na wkład niezbędny do zaciągnięcia kredytu) mają powstać w tym mieście trzy nowe budynki ze 124 lokalami. Dodajmy, że przez prawie 16 lat istnienia lubelski TBS zbudował ich łącznie 861.
W Opolu miasto dołoży 3 mln zł do bloku z 26 mieszkaniami komunalnymi, które wybuduje tamtejszy TBS. Będzie się on starał o dotację z Funduszu Dopłat przy

Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach rządowego programu wsparcia budownictwa socjalnego. W tegorocznym budżecie rząd zarezerwował na ten cel 90 mln zł. Gminy mogą sięgać po te pieniądze także na budowę zwykłych mieszkań czynszowych, ale pod warunkiem, że klucze do nich dostaną lokatorzy, którzy zwalniają swoje dotychczasowe lokum.

Z takiej możliwości dofinansowania zamierzają skorzystać także władze Torunia, które wraz z miejscowym TBS-em chcą zbudować ok. 180 nowych mieszkań komunalnych w ciągu najbliższych dwóch lat. Właśnie rusza budowa dwóch budynków z 48 lokalami komunalnymi. Miasto i Fundusz Dopłat miałyby sfinansować po 40 proc. kosztów budowy. Brakujące 20 proc. wyłoży Toruński TBS.

Własne mieszkanie na raty

Jednak niewiele gmin może sobie pozwolić na tego typu inwestycje. Tymczasem potrzeby są przeogromne. Nie wiadomo dokładnie, ile rodzin liczy na mieszkanie w komunalnej czynszówce. Jednak tylko w 34 gminach skontrolowanych w ubiegłym roku przez Najwyższą Izbę Kontroli kolejka chętnych liczy już ponad 48 tys. rodzin. I z każdym rokiem się wydłuża. Prawdopodobnie dużo więcej jest takich, które nie rozpoczynają tego rodzaju starań.
Dodajmy, że o mieszkanie w komunalnej czynszówce mogą się starać rodziny o niskich dochodach. A przecież wiele jest takich, które zarabiają zbyt dużo, by móc w ogóle stanąć w kolejce po takie lokum, a równocześnie zbyt mało, by dostać na nie kredyt. TBS-y miały budować mieszkania właśnie dla takich rodzin. Z badań Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz BGK wynika, że chętnych jest minimum 100 tys.
Niektóre TBS-y próbują więc budować mieszkania na sprzedaż, posiłkując się kredytem komercyjnym. Np. Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Płocku ma jeszcze w ofercie 10 mieszkań w cenie od ok. 3,9 tys. do 4,2 tys. zł za m kw.
Potencjalni nabywcy muszą wpłacić jedynie 30 proc. ich wartości, zaś resztę należności TBS rozkłada na raty na 5, 10, 15, a nawet 20 lat, w zależności od możliwości kupującego.
Jak to wygląda w praktyce? Najmniejsze mieszkanie w ofercie płockiego TBS-u ma ok. 47 m kw. Pierwsza wpłata to ponad 55,1 tys. zł. Przy rozłożeniu pozostałej należności na 15 lat wysokość raty (stałej przez cały ten okres) wyniesie 983 zł. Do tego oczywiście dojdą opłaty związane z utrzymaniem mieszkania - ok. 350 zł miesięcznie. Razem wychodzi więc nieco ponad 1,3 tys. zł, czyli mniej więcej tyle samo, ile kosztuje najęcie podobnego lokalu na rynku (tu dochodzą jeszcze tzw. opłaty licznikowe).

Czynsz o połowę niższy

No tak, ale co zrobić, żeby mieszkania były dostępne także dla rodzin, które są w stanie przeznaczyć tyle na ich utrzymanie? Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy ma pomysł jak osiągnąć ten cel. Zabiega więc ono o wsparcie dla swojej idei u prezydenta Bronisława Komorowskiego. Proponowana przez stowarzyszenie nowa formuła finansowania TBS-ów byłaby następująca: 30 proc. kosztów budowy mieszkania musiałby pokryć najemca (lub np. zakład pracy albo gmina). Połowę brakującej kwoty dopłacałoby państwo, na sfinansowanie zaś pozostałych 35 proc. kosztów budowy TBS zaciągałby 30-letni kredyt komercyjny.
W takim układzie czynsz nie przekraczałby 4 proc. wartości odtworzeniowej budynków w skali roku. Np. w Szczecinie lokator płaciłby maksymalnie ok. 12,6 zł za m kw. miesięcznie (w tej stawce zawarta byłaby rata spłaty kredytu). Prezes Szczecińskiego TBS i równocześnie wiceprezes Stowarzyszenia Zachodniopomorskie Tebeesy Grażyna Szotkowska podkreśla, że wolnorynkowy czynsz w jej mieście jest dwukrotnie wyższy.
A gdyby najemca uznał po pewnym czasie, że zarabia już na tyle dobrze, że może sobie pozwolić na kupno mieszkania za kredyt? Wykup zajmowanego lokalu w TBS nie wchodziłby w grę. Taki najemca odzyskałby swój wkład, który w praktyce stanowiłby najpewniej 30 proc. wartości rynkowej mieszkania.
Stowarzyszenie proponuje, by budową mieszkań na wynajem w tej formule mogły zajmować się nie tylko TBS-y, ale także spółdzielnie mieszkaniowe oraz deweloperzy. Oczywiście musieliby oni wynajmować mieszkania na zasadach obowiązujących w programie.

Po co najmować?

Tyle że w praktyce największą szansę na taki lokal miały rodziny stosunkowo zamożne, bo dysponujące oszczędnościami, które umożliwiały im sfinansowanie 30 proc. kosztów budowy mieszkania. W dodatku lokatorzy w czynszu spłacaliby kredyt. Równie dobrze mogą go przecież spłacać, kupując własne mieszkanie.
W Stowarzyszeniu wyjaśniają, że dość często jest tak, iż zwłaszcza młodzi ludzie mają na wkład (np. dzięki rodzicom), ale przez banki są odprawiani z kwitkiem. Poza tym błędem jest zaciąganie długoterminowych zobowiązań kredytowych na początku kariery zawodowej.
- Młodzi ludzie, szczególnie w dobie kryzysu generującego niepewność zatrudnienia, powinni mieć alternatywę - uważa szef Stowarzyszenia Zachodniopomorskie Tebeesy Piotr Mync, który od 2003 r. kieruje Stargardzkim Towarzystwem Budownictwa Społecznego. - Tym bardziej że wydatki na spłatę kredytu nie zaliczają się do tzw. wydatków mieszkaniowych, czyli nie uprawniają w wypadku utraty do otrzymania dodatku mieszkaniowego.
Mync przekonuje, że dzięki czynszówkom można zwiększyć mobilność pracowników. Wystarczy podzielić pieniądze. Problem w tym, jak przekonać do tej idei rząd. Tym bardziej że proponowany przez TBS-y program wymaga wsparcia budżetowego.

Piotr Mync zwraca uwagę, że wystarczy odpowiednio podzielić pieniądze, które budżet już teraz przeznacza na dopłaty do mieszkań własnościowych. Np. ponad 180 tys. rodzin skorzystało z niej w ramach obowiązującego do końca ubiegłego roku programu "Rodzina na swoim". Ponadto fiskus zwraca m.in. inwestorom budującym domy jednorodzinne część podatku VAT za materiały budowlane. Odzyskują oni w ten sposób nawet miliard złotych rocznie. Wprawdzie w przyszłym roku także i ten program ma być zlikwidowany, ale równocześnie rząd zapowiedział nowy: "Mieszkanie dla młodych". W ramach tego programu budżet ma dawać kupującym nowe mieszkania równowartość nawet jednej piątej jego ceny.
Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy proponuje więc, by rząd podzielił pieniądze, które zamierza przeznaczyć na ten nowy program (początkowo 600-700 mln zł rocznie). Dzięki temu rocznie mogłoby powstawać ok. 10 tys. społecznych mieszkań czynszowych i blisko 13 tys. mieszkań w programie "Mieszkanie dla młodych".

Jak zachęcić prywatny kapitał?

Jednak nie ma się co oszukiwać - państwo i gminy nie zapewnią dachu nad głową wszystkim potrzebującym. Problem w tym, że prywatni inwestorzy nie są zainteresowani budową czynszówek. Twierdzą, że zniechęca ich do tego przede wszystkim prawo nadmiernie chroniące najemców przed eksmisją. To samo mówią przedstawiciele TBS-ów. Np. z myślą o młodych małżeństwach płocki TBS przygotowuje ogromną inwestycję na 400 mieszkań, które mają być sprzedawane (także z odroczoną płatnością) oraz wynajmowane na rynku. Wcześniej konieczna jest jednak nowelizacja Ustawy o ochronie praw lokatorów. Chodzi o to, by czynszówki budowane przez prywatnych inwestorów
(TBS-y są najczęściej spółkami) byłyby objęte zasadami najmu okazjonalnego. Inwestor mógłby wówczas łatwo pozbyć się lokatora w sytuacji, gdyby przestał płacić czynsz lub nie chciał się wyprowadzić z mieszkania. Wyjaśnijmy, że najemca składa oświadczenie, że jeśli nie wywiąże się z warunków umowy, wyprowadzi się na żądanie właściciela. Takie oświadczenie musi być poświadczone przez notariusza. Ponadto lokator musi wskazać miejsce, w którym mógłby zamieszkać, a dysponent tego lokalu - wyrazić na to zgodę.
Dodajmy, że dla gmin ważne są też poprawki, które zmieniłyby zasady zawierania umowy najmu, np. aby możliwe było zawieranie takich umów na okres od roku do pięciu lat (obecnie gminom można wynajmować mieszkania wyłącznie na czas nieokreślony).
Wprawdzie Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przygotowało projekt zmian w Ustawie o ochronie praw lokatorów, ale rząd nie kwapi się, aby skierować go do Sejmu.
Ale czy się doczeka? W czasie niedawnej konferencji, którą zorganizowaliśmy wspólnie z firmą Home Broker, dyrektor Polskiego Związku Firm Deweloperskich (PZFD) Jacek Bielecki oświadczył, że byłoby lepiej, gdyby rząd zrezygnował z pomysłu dopłacania do kredytów na zakup nowych mieszkań w ramach nowego

programu. Bielecki wyjaśnił, że państwo powinno wspierać nie kupujących mieszkania czy domy, ale tych, którzy zainwestują w czynszówki. Takim wsparciem mogłaby być ulga podatkowa lub przyspieszona amortyzacja.
Nasz rząd mógłby wziąć przykład np. z rządu francuskiego, który zaczął promować budownictwo czynszowe za pomocą ulgi podatkowej. Mogą z niej skorzystać ci, którzy wynajmą mieszkanie osobom o niskich dochodach. Czynsz musi być bowiem o 20 proc. mniejszy od średniej rynkowej.

Najem bardziej dostępny...

W PZFD są przekonani, że czynsze realnie spadną, dzięki zwiększonej podaży mieszkań na wynajem. Podobnego zdania jest współtwórca Stowarzyszenia Właścicieli Nieruchomości na Wynajem "Mieszkanicznik" Sławek Muturi. Zdaniem tego eksperta, za 25 lat nawet co trzecie mieszkanie w naszym kraju będzie wynajmowane na zasadach rynkowych (obecnie najemców rynkowych jest zaledwie 4-5 proc., a średnia unijna wynosi 33 proc.).
Dodajmy, że - jak wynika z danych europejskiego urzędu statystycznego Eurostat - pod względem relacji czynszu rynkowego do dochodów sytuacja w naszym kraju jest najgorsza w całej UE. Na najęcie mieszkania dwuosobowa polska rodzina przeznacza przeciętnie aż jedną trzecią domowego budżetu. W krajach, w których rynek najmu jest dobrze rozwinięty, czyli m.in. w Niemczech i Austrii, obciążenie rodzin może być nawet o połowę mniejsze. Muturi zauważa, że obecnie prawdopodobnie najwyżej pięciu na 100 kupujących u nas mieszkania to inwestorzy. Pozostali to konsumenci, czyli osoby, które będą w nich mieszkać. Na Zachodzie te proporcje są zupełnie inne. Tam wśród kupujących mieszkania 70 proc. stanowią inwestorzy. - Spodziewam się, że podobnie będzie i w Polsce - twierdzi Muturi.
Według niego z czasem deweloperzy będą budowali mieszkania na zamówienie inwestorów. Dzięki temu mieszkania będą relatywnie tańsze, bo deweloperom odpadnie wiele wydatków, np. na marketing, biura sprzedaży. A to są duże koszty. Z drugiej strony firmy deweloperskie szybciej będą obracały swoim kapitałem, więc będą sobie mogły pozwolić na niższe marże.
Tymczasem, analitycy wskazują, że wskutek obniżek oprocentowania kredytów i malejącej inflacji, inwestycja w mieszkanie na wynajem opłaca się bardziej niż włożenie oszczędności na lokacie lub kupno 10-letnich obligacji skarbowych.

Bernard Waszczyk z Open Finance policzył, że w marcu średnia oczekiwana roczna rentowność netto wynajmu mieszkań wnosiła 4,02 proc. Waszczyk zastrzega, że swoją analizę opiera na średnich stawkach czynszu w ofertach wynajmu pochodzących z serwisu Domiporta.pl oraz średnich cenach transakcyjnych mieszkań, po których klienci Open Finance kupowali mieszkania. Do wyliczeń analityk przyjął dane z Gdańska, Gdyni, Krakowa, Łodzi, Poznania, Warszawy i Wrocławia. Wziął też pod uwagę opłaty eksploatacyjne, podatek dochodowy oraz to, że mieszkanie jest wynajmowane przez 10,5 miesiąca w roku.

Wyszło na to, że najbardziej opłaca się zainwestować swoje oszczędności w mieszkanie na wynajem w Warszawie, bo realny zwrot z tej inwestycji wyniósł tu blisko 5 proc. Bernard Waszczyk zastrzega, że w każdym przypadku może być ona inna. Ponadto trzeba pamiętać, że wśród dostępnych ofert lokat bankowych można znaleźć wyżej oprocentowane niż średnia, która wynosi 3,5 proc., co po odjęciu 19-proc. podatku daje ledwie 2,8 proc. zysku.Z kolei rentowność netto 10-letnich obligacji oferowanych przez Ministerstwo Finansów w kwietniu wynosi w pierwszym rocznym okresie odsetkowym 4,05 proc. W kolejnych latach, gdyby inflacja była na podobnym poziomie, rentowność netto dziesięciolatki spadłaby do poziomu 2,27 proc.

Ceny spadły bardziej niż czynsze

I jeszcze jedno. W czasie debaty poświęconej rynkowi mieszkaniowemu, która odbyła się na niedawnych targach mieszkaniowych Muratora Expo, Marta Kosińska z serwisu nieruchomościowego Szybko.pl zwróciła uwagę, że choć ceny sprzedaży mieszkań i wynajmu są skorelowane, to te drugie spadły o wiele mniej. Np. wynajęcie kawalerki w Warszawie na początku 2006 r. kosztowało średnio 1060 zł. Jesienią 2008 r. ta średnia stawka ofertowa osiągnęła poziom 1561 zł, co oznaczało wzrost o ok. 47 proc. Obecnie średni czynsz wynosi 1463 zł, czyli od szczytu spadł on zaledwie o nieco ponad 6 proc. W przypadku mieszkań dwupokojowych czynsz podskoczył o ponad 60 proc. (z 1386 do 2235 zł), by później spaść o niespełna 10 proc. (średni - 2007 zł). A pamiętajmy, że obecnie standard wynajmowanych mieszkań jest wyższy niż kilka lat temu, gdyż na rynku pojawiło się dużo nowych mieszkań.
A jak się zachowywały w tym czasie ich ceny? Bartosz Turek z firmy Home Broker przyznał w czasie dyskusji, że w okresie boomu ceny mieszkań w największych aglomeracjach poszybowały w górę średnio o ok. 60 proc. Obecnie ta średnia jest nominalnie niższa od szczytowej mniej więcej o jedną czwartą.

MAREK WIELGO

Prof. dr Zofia Bolkowska
Wyższa Szkoła Zarzadzania i Prawa

DLACZEGO W POLSCE DOMINUJE MODEL MIESZKANIA WŁASNOŚCIOWEGO A NIE NA WYNAJEM ?

Kryzys w budownictwie mieszkaniowym trwa nieprzerwanie od 20 lat i ma charakter „pełzający". Wprawdzie obecny głęboki kryzys w sektorze budownictwa wywołało budownictwo infrastrukturalne a nie mieszkaniowe, ale sytuacja w mieszkalnictwie jest trwale niekorzystna i podejmowane (coraz inne) przedsięwzięcia niewiele zmieniają.

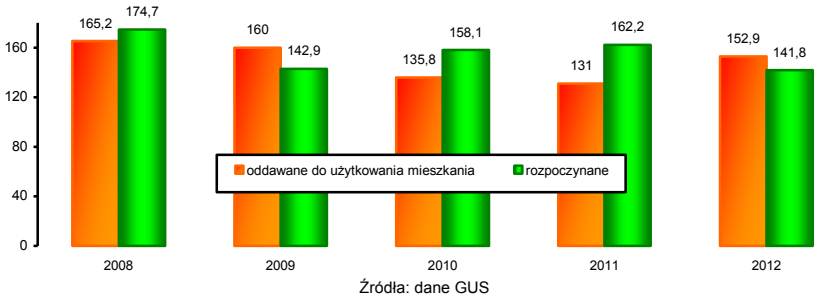
W 2008 r. wybudowano w Polsce 165 tys. mieszkań (najwięcej od wprowadzenia gospodarki rynkowej), w kolejnych latach budowlano mniej – 152 tys. w 2012 r. Groźny z punktu widzenia perspektyw wzrostu jest spadek liczby rozpoczynanych mieszkań i coraz mniej wydawanych pozwoleń na budowę. Podczas gdy w 2012 r. oddano do użytku o 8% mniej mieszkań niż w 2008, to rozpoczęto o 20% mniej, a zezwoleń na budowę uzyskano o 30% mniej. W okresie styczeń – sierpień 2013 oddano do użytku 91 tys. mieszkań tj o 1,7% mniej niż rok temu ale rozpoczęto o prawie 20% mniej mieszkań, zezwoleń na budowę uzyskano ponad 20% mniej. Oznacza to, że utrzymuje się tendencja podobna do sygnalizowanej w ostatnich latach.

Budownictwo mieszkaniowe w tys.

Wyszczególnienie	*2000*	*2005*	***2008***	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*
Mieszkania oddane do użytkowania	*87,8*	*114,1*	***165,2***	*160,0*	*135,8*	*131,0*	*152,9*
Mieszkania rozpoczynane	*124,8*	*105,8*	***174,7***	*142,9*	*158,1*	*162,2*	*141,8*
Zezwolenia na budowę mieszkań.	*152,0*	*125,4*	***232,6***	*178,8*	*175,0*	*184,2*	*165,3*

Źródło: dane GUS

Mieszkania oddawane do użytkowania i rozpoczynane w tys.



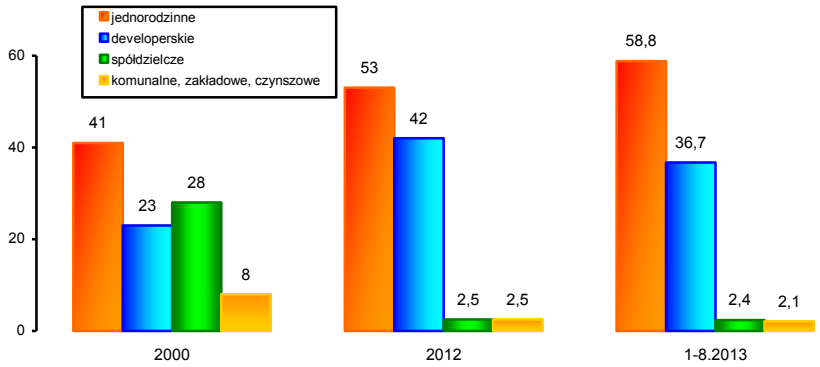
Źródła: dane GUS

W mieszkalnictwie występuje wiele niekorzystnych zjawisk. Mieszkań buduje się mało i są one drogie w relacji do średniego wynagrodzenia. Wprawdzie

standard wyposażenia ulega systematycznej poprawie, ale standard powierzchniowy jest w większości nowych mieszkań niski w porównaniu do krajów unijnych.[1] Jednakże (moim zdaniem) największym problemem jest to, że realizowane budownictwo mieszkaniowe utrwala istniejącą od lat strukturę zasobów z przewagą budownictwa jednorodzinnego, a struktura budowalnych mieszkań zmienia się niekorzystnie.

W polskim budownictwie w 2012 r. wybudowano 53% mieszkań jednorodzinnych i 41% developerskich. Łącznie jest to 95%, a więc na budownictwo spółdzielcze, TBS, zakładowe i komunalne przypada około 5%. Jeszcze w roku 2000 2/3 realizowanego budownictwa mieszkaniowego przypadało na jednorodzinne i developerskie a 1/3 na pozostałe. Bardzo niekorzystny jest ilościowo „symboliczny" i malejący udział mieszkań socjalnych oraz zawiedzione oczekiwania na budowę mieszkań TBS na wynajem po umiarkowanym czynszu.

Struktura mieszkań oddawanych do użytkowania w %



Źródła: obliczono na podstwie danych GUS

W budownictwie jednorodzinnym coraz więcej domów lokalizuje się poza miastem (na wsi) są, to tzw. „drugie mieszkania". Zasobów mieszkaniowych przybywa, ale nie zmienia to faktu, że nie są to mieszkania rozwiązujące doraźne problemy mieszkaniowe. Natomiast budownictwo developerskie przeznaczone jest na sprzedaż (lub dotychczas w niewielkiej skali na wynajem), ale relatywnie wysoki standard tych mieszkań i wysoka ich cena sprawia, że są one przeznaczane dla klientów zamożnych. Pozostaje duża grupa osób (przeważnie młodych) nie posiadających mieszkań ale nie mających też środków (lub są one ograniczone) na zakup własnego mieszkania. Środki przeznaczane na pomoc (np. Rodzina na swoim, Mieszkanie dla Młodych) sięgają około 10 – 20% kosztu mieszkania, niezbędny jest kredyt (drogi) lub/i wsparcie rodziny. W praktyce beneficjentami pomocy są osoby nieźle sytuowane, najbiedniejsi nie spełniają warunków wymaganych przez banki, nie mają też zasobnych rodzin.

[1] Nie należy porównywać standardu zasobów mieszkaniowych ze standardem nowego budownictwa. Znaczna część zasobów charakteryzuje się niskim standardem (dotyczy to zarówno mieszkań wybudowanych jeszcze przed 1950 r. jak też pochodzących z budownictwa uprzemysłowionego tzw. wielkiej płyty).

Pytania są następujące:
Czy młody człowiek wchodzący w samodzielne życie musi mieć pierwsze mieszkanie własnościowe ?
Czy nie korzystniejsza byłaby pomoc państwa w finansowaniu mieszkania wynajmowanego na określony czas, do czasu uzyskania stabilizacji i własnych środków na dowolnie wybrane mieszkanie? Oznaczałoby to ustalenie czynszu preferowanego (niższego od rynkowego) dla osób młodych, nie mających mieszkania i nie posiadających środków na jego zakup.

Od wielu lat pojawiają się nieśmiałe głosy, że trzeba zmienić strukturę budowanych mieszkań, wspomagając dostępnymi środkami budżetowymi nie zakup mieszkań na własność ale ich wynajmowanie. Podstawowe wady istniejącej struktury zasobów mieszkaniowych i budowanych mieszkań z punktu widzenia rynku pracy i mobilności młodych ludzi wchodzących na rynek to przywiązanie do miejsca zamieszkania, które ogranicza decyzje o zmianie miejsca zatrudnienia. Młody człowiek kupując mieszkanie na własność jest „przywiązany" do miejsca zamieszkania i nie jest „mobilny". Nie akceptuje oferty pracy w innym mieście.

Najbardziej pożądane rodzaje budownictwa mieszkaniowego – to budownictwo wielorodzinne na wynajem po umiarkowanych cenach najmu. Inwestor/developer budujący i wynajmujący mieszkania powinien korzystać z ulg i mieć zagwarantowaną różnicę między czynszem rynkowym a preferowanym na czas określony.[2] Takie rozwiązanie zwiększy udział mieszkań wynajmowanych, da możliwości młodym ludziom wyboru miejsca pracy, stworzy im szanse uniknięcia zadłużania „u progu" rozpoczynania samodzielnego życia.

Wysuwane są ostatnio nowe koncepcje zainwestowania w ciągu czterech lat 5 mld zł rządowego Funduszu Mieszkań na Wynajem. Stworzyłoby to mieszkania dla 20 tys. rodzin, przy czym czynsz byłby nawet o połowę niższy od rynkowego. Realizowanie tej koncepcji byłoby krokiem w dobrym kierunku rozwiązywania problemu mieszkań dla ludzi młodych. Ponadto mogłoby wpłynąć na przyśpieszony wzrost budownictwa mieszkaniowego. Byłby to element pro-wzrostowy w gospodarce, zmniejszający też bezrobocie. Budownictwo (w dużym stopniu) mieszkaniowe jest czynnikiem „mnożnikowym" na rynku pracy. Sto osób zatrudnionych w budownictwie kreuje 300 - 400 miejsc pracy w dziedzinach współpracujących. Powoduje wzrost produkcji i zatrudnienia w przemysłach wytwarzających materiały i wyroby dla budownictwa (mineralne, drzewne, chemia budowlana). Budownictwo mieszkaniowe pociąga za sobą popyt na wyroby wyposażenia mieszkań (m.in. meble, sprzęt gospodarstwa domowego, sprzęt rtv), usługi projektantów wnętrz, inspiruje zagospodarowanie otoczenia.

[2] Niezależnie od działań zmieniających strukturę budowanych mieszkań i wynajem mieszkań po czynszach preferowanych, funkcjonuje i będzie funkcjonował obrót mieszkaniami na rynku wtórnym, nie wiąże się to z proponowanymi rozwiązaniami dotyczącymi budownictwa nowego. Wyboru wynajmu dokonuje nabywca.

Jacek Życiński

WCZORAJ I DZIŚ EUROPEJSKICH PROGRAMÓW MIESZKANIOWYCH

Wczoraj
Europa Zachodnia zawdzięcza są dobrą sytuację mieszkaniową wielkim programom budownictwa mieszkaniowego rozpoczętym po II wojnie światowej. 70. Geneza powstania większości tych programów wiązała się ze zniszczeniami wojennymi oraz z powojenną atmosferą sprzyjającą solidarności społecznej. Programy te finansowane i kierowane przez państwo miały na celu budowę dużej ilości tanich mieszkań dla niezamożnych i średniozamożnych rodzin. Wierze w opatrznościową rolę państwa sprzyjała bardzo popularna w tym okresie teoria Keynesa, przypisująca interwencjonizmowi państwowemu pozytywną rolę w podtrzymywaniu bezkryzysowego rozwoju gospodarki. Programy miały przede wszystkim charakter społecznego budownictwa czynszowego, w którym jak wiadomo o kosztach i ilości budowanych mieszkań decydują nie prawa rynku, lecz dające środki na budowę mieszkań „wszechpotężne" państwo. W tej sytuacji najbardziej spektakularne programy budowy mieszkań powstawały w państwach, które zdecydowały się na wyłożenie odpowiednich środków finansowych. Stąd do podjęcia takich decyzji nie wystarczała kumulacja mieszkaniowych problemów, trzeba było także poczekać na okres gospodarczego prosperity.

Najbardziej spektakularne były z pewnością dwa programy: niemiecki i szwedzki. Pierwszy był wynikiem ostrego kryzysu mieszkaniowego, jakiemu musiała stawić czoła Niemiecka Republika Federalna, bezpośrednio po II wojnie światowej. Kryzys ten był spowodowany zniszczeniami wojennymi, ale przede wszystkim koniecznością zapewnienia mieszkań uchodźcom pochodzącym z Prus Wschodnich, naszych Ziem Zachodnich, a także innych obszarów, które dostały się w strefę wpływów ZSRR. Co do liczby tych uchodźców nie ma do dziś pełnej zgodności, ale wielce prawdopodobne są szacunki określające ich liczbę na ok. 10 milionów. Powstały w 1949 roku rząd kanclerza Konrada Adenauera musiał w tej sytuacji uznać politykę mieszkaniową za jeden ze swych priorytetów. Adenauer zapowiedział budowę 400-500 tysięcy mieszkań rocznie, ilość uznaną dość powszechnie za nierealną. A jednak już w 1951 roku w liczących niewiele ponad 50 milionów Niemczech udało się przekroczyć liczbę 400 000 nowobudowanych mieszkań, a w trzy lata później zbudowano już ich ponad 500 000. W ciągu pięciu lat powstało w Niemczech ok. 3 milionów mieszkań, co warte jest podkreślenia, gdyż spełnienie podobnej obietnicy w naszym przypadku będzie raczej trudne.

Warunki sprzyjające tak dobremu rozwojowi budownictwa mieszkaniowego stworzyła, powstała w 1950 roku, tzw. „pierwsza ustawa mieszkaniowa". Warto podkreślić, że budowa mieszkań została uznana za zadanie państwa. Oprócz ilości

budowanych mieszkań, państwo określało też ich wielkość, wyposażenie, wysokość czynszu, a także wysokość dochodów osób mogących ze zbudowanych w ten sposób mieszkań korzystać, zapewniając w zamian nieoprocentowane kredyty pokrywające 80% kosztów budowy mieszkań. W tej formule powstawało mniej więcej 2/3 zbudowanych w pierwszej połowie lat 50. mieszkań. Mieszkania te budowały przede wszystkim działające na zasadach non-profit spółki i spółdzielnie mieszkaniowe, a niedostatki siły roboczej redukowały kobiety wykonujące typowo męskie prace budowlane. Poza społecznym budownictwem czynszowym szeroką pomoc polegającą głównie na zwolnieniach podatkowych zapewniono również budownictwu powstającemu ze środków prywatnych. Z polityki tej państwo zaczęło się wycofywać w drugiej połowie lat 50. W myśl powstałej w 1956 roku „drugiej ustawy mieszkaniowej" państwo zaczęło się wycofywać z odpowiedzialności za dostarczanie mieszkań. Ograniczono krąg osób mogących korzystać z pomocy, zmieniono też strukturę subwencji kładąc główny nacisk na wspieranie budownictwa własnościowego.

Szwedzki program „ miliona mieszkań" to już okres znacznie późniejszy, bo przełom lat 60. i 70. Mała w tym czasie licząca niespełna 8 milionów mieszkańców Szwecja ogłosiła, że wybuduje milion mieszkań w ciągu dziesięciu lat. Była to ilość imponująca. To tak jakby Polska podjęła się zbudowania 4,5 – 5 milionów mieszkań. W latach 60. napędzana przez przemysł metalurgiczny i stoczniowy gospodarka szwedzka przeżywała swoje prosperity, łączyło się to z exodusem ludności ze wsi do miast, a także imigracją robotników z Finlandii, Jugosławii, Grecji, a nawet Niemiec poszukujących w bogatej Szwecji lepszych zarobków. W rozwijających się miastach potrzebne były mieszkania. Podobnie jak w przypadku Niemiec podstawą szwedzkiego programu mieszkaniowego było społeczne budownictwo czynszowe, realizowane przede wszystkim przez działające bez zysku stowarzyszenia komunalne oraz w mniejszym stopniu spółdzielnie mieszkaniowe. Apogeum osiągnął program w 1970 roku, kiedy to zbudowano ok. 110 000 mieszkań. Ostatecznie w ciągu 10 lat Szwedzi wybudowali 1 005 578 mieszkań. Wzorem Szwecji prawie dwa razy mniejsza Finlandia ogłosiła i zrealizowała w latach 1966-1975 program pół miliona mieszkań.

Choć społeczne budownictwo czynszowe było bez wątpienia najbardziej charakterystyczną cechą europejskich programów mieszkaniowych powojennego trzydziestolecia, były też w Europie Zachodniej państwa, w których ten rodzaj budownictwa odgrywał rolę marginalną lub nie było go nawet wcale. Generalnie społeczne budownictwo czynszowe, a więc i wielkie programy mieszkaniowe rozwijały się w bardziej w uprzemysłowionej Europie północnej. Oprócz wymienionych Niemiec i Szwecji, najwięcej społecznych mieszkań czynszowych powstało w Holandii, Wielkiej Brytanii, Francji, Danii i Austrii. W Europie południowej, gdzie silna była tradycja rolnicza, rozwijało się przede wszystkim budownictwo własnościowe. Nie było tu efektownych programów budownictwa mieszkaniowego, więc i sytuacja mieszkaniowa była tu nieco gorsza od europejskiej średniej,

szczególnie jeśli chodzi o tanie budownictwo dla niezamożnych.

Dziś
Idea państwa budującego tanie mieszkania czynszowe dla niezamożnych załamała się w latach 70., kiedy to gospodarki Europy Zachodniej zostały dotknięte przez „kryzysy naftowe". Kłopoty te zachwiały wiarą w interwencjonizm państwowy i w powszechnie obowiązującą teorię Keynesa. Kłopoty dotknęły też mieszkalnictwo. I nie tyle chodzi tu o zmniejszenie liczby nowobudowanych mieszkań, co po okresie mieszkaniowego boomu było w jakiejś mierze naturalne, co o problemy z utrzymaniem społecznych mieszkań czynszowych. Upadła spółka „Neue Heimat", największy zarządca społecznych zasobów mieszkaniowych w Niemczech Zachodnich, a szwedzkie mieszkaniowe stowarzyszenia komunalne nie były w stanie samodzielnie pokrywać swych wydatków. Społecznych mieszkań czynszowych zaczęła też gwałtownie się pozbywać Wielka Brytania. W wyniku wprowadzonego w 1980 roku, za rządów pani Margaret Thatcher, „right to buy" lokatorom sprzedano około 2 milionów mieszkań, będących własnością samorządów lokalnych. Znacznie szybciej niż społeczne zasoby czynszowe zaczął się kurczyć zasób prywatnych mieszkań na wynajem. Powodem były przepisy, utrudniające pozbycie się nie płacących czynszu lokatorów.

Wspieranie inwestycji mieszkaniowych zastąpiła pomoc skierowana bezpośrednio do rodzin, w formie dodatków mieszkaniowych i dopłat do kredytów. Mające sporą autonomię organizacje zarządzające społecznymi zasobami zaczęły zabiegać o bardziej zamożnych lokatorów, zapewniających regularne płacenie czynszu. Ograniczone inwestycje, kurczenie się zasobów czynszowych i rosnąca liczba lokatorów o względnie wysokich dochodach sprawiły, że nawet w państwach o imponujących wskaźnikach ilości mieszkań (500 mieszkań na 1000 mieszkańców) zaczęły się kłopoty mieszkaniowe. Dobrym przykładem jest tu Hiszpania, w której w ciągu ostatnich sześciu lat zbudowano ponad 3 miliony mieszkań, a więc tyle ile, zdaniem niektórych powinno rozwiązać wszystkie nasze problemy mieszkaniowe. Otóż w Hiszpanii problemów mieszkaniowych to nie rozwiązało. Oczywiście Hiszpania jest w innej sytuacji, dużo buduje się tam domów wakacyjnych. Faktem jest jednak, że w ciągu dziesięciu lat ceny mieszkań w dużych miastach poszły ponad trzykrotnie w górę, ponad 3 miliony mieszkań stoi pustych, brakuje natomiast i to bardzo tanich mieszkań czynszowych.

Kłopoty mieszkaniowe dosięgły również Francję, kolejne państwo mające ok. 500 mieszkań na tysiąc mieszkańców. Mimo tak imponującej ilości mieszkań państwo to ma rekordową liczbę bezdomnych. Ich to właśnie protesty, wspierane przez licznych przedstawicieli środowisk artystycznych i intelektualnych sprawiły, że w marcu tego roku parlament przyjął ustawę o zaskarżalnym prawie do mieszkania. Na mocy tej ustawy każdy kto stale i legalnie przebywa we Francji, a nie stać go na wynajęcie lub zakup mieszkania po cenach rynkowych, będzie mógł wynająć społeczne mieszkanie czynszowe. Jeśli się tak nie stanie będzie miał prawo zaskarżyć gminę o nie

wywiązanie się z ustawowego obowiązku. Oczywiście od tak skonstruowanej ustawy, mieszkań nie przybędzie. Na poprawienie sytuacji mieszkaniowej Francuzi mają jakiś czas, bo ustawa wchodzi w życie 1 stycznia 2012 roku, choć częściowo już od 1 grudnia 2008 r.

Poprawę sytuacji mieszkaniowej ma zapewnić przyjęta już w 2006 roku ustawa o narodowym zaangażowaniu na rzecz mieszkalnictwa. W wyniku tej ustawy w ciągu 5 lat ma powstać 0,5 miliona społecznych mieszkań czynszowych. Budować je będą HLM-y (Mieszkania o Umiarkowanych Czynszach), niezwykle sprawna organizacja o stuletniej tradycji, którą przypominają nieco nasze tbs-y. Z tym, że HLM-y zarządzają ok. 4 milionami mieszkań, a tbs-y jakimiś 70 tysiącami. Chcą też Francuzi zmniejszyć stale rosnącą liczbę pustostanów, która osiągnęła już podobno 2 miliony mieszkań. Szybki wzrost cen nieruchomości (skąd my to znamy) sprawia, że po kilku latach można już na tyle dobrze zarobić na ich sprzedaży, że nie opłaca się użerać z niepłacącymi czynszu lokatorami, których we Francji jest chyba równie trudno usunąć jak w Polsce. Zachętą do wynajmowania mieszkań mają być ulgi podatkowe, szczególnie dla tych, którzy zdecydują się na stosowanie czynszu niższego niż rynkowy. Wprowadzono też Fundusz Gwarancji Lokatorskich zapewniający właścicielom regularne otrzymywanie czynszu. Szacuje się, że w ten sposób odzyska się jakieś 200 000 mieszkań, dla rynku prywatnego najmu. Zwiększony impuls w postaci obniżonego VAT-u i większej puli środków na kredyty o zerowym oprocentowaniu, powinno otrzymać społeczne budownictwo własnościowe. Większe środki przeznaczone też zostaną na odpowiednik naszego budownictwa socjalnego. Co wyjdzie z francuskiego programu okaże się za kilka lat, warto jednak zwrócić uwagę na rolę jaką odgrywa w nim społeczne budownictwo czynszowe. Oczywiście 0,5 miliona mieszkań w ciągu 5 lat, jak na 60 milionową Francję, to nie jest wcale tak dużo. Ale społeczne budownictwo czynszowe, to choć najważniejszy, ale tylko jeden z elementów tego programu. Można się spodziewać, że ogółem we Francji powstawać będzie między 400 a 500 tysięcy mieszkań rocznie.

Wnioski z tej analizy europejskich działań na rzecz poprawy sytuacji mieszkaniowej, są dość banalne. Najważniejszy to ten, że nie można doprowadzić do rozwiązania problemów mieszkaniowych odwołując się wyłącznie do rynku, mimo że może przynieść on prawdziwy boom inwestycyjny. Najskuteczniejsze rezultaty osiągano rozwijając społeczne budownictwo czynszowe, choć nie wszystkie państwa stać było na efektywne stosowanie tego instrumentu. Wprowadzanie wymagającego mniejszych środków finansowych społecznego budownictwa własnościowego sprawiało poważne kłopoty przy zapanowaniu nad wzrostem cen mieszkań.
Warto też sobie uświadomić, że nie rozwiąże naszych problemów mieszkaniowych wybudowanie zapowiadanych 3 milionów mieszkań, jeśli nie będą to przynajmniej w części mieszkania tanie, dostępne dla niezamożnych. Można tu po raz koleiny przywołać przykład Francji, która walczy z bezdomnością, mimo że mieszkań posiada tyle, że aby jej dorównać musielibyśmy zbudować nie 3 a przeszło 5 milionów.