

## Potrzeby mieszkaniowe w Polsce

### Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej

Ekspertyza opracowana na potrzeby Zespołu ekspertów ds. wypracowania rekomendacji w zakresie polityki rodzinnej przy Kancelarii Prezydenta RP.

#### 1. Wprowadzenie

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 i jest nieosiągalne bez długoterminowego i względnie taniego kredytu; jego budowa uruchamia wiele procesów: gospodarczych, społecznych i kulturowych wpływając tym samym na tempo wzrostu (spadku) gospodarczego, uwarunkowania demograficzne, postawy i zachowania społeczne, w tym i wybór modelu rodziny. Właśnie dlatego poziom dostępu do dachu nad głową, wielkość i struktura budowanych mieszkań, zasady obrotu nieruchomościami, są w demokratycznych krajach gospodarki rynkowej przedmiotem ingerencji i interwencji państwa – kierowanych zarówno do strony podażowej rynku mieszkaniowego (liczba i struktura budowanych i oferowanych do sprzedaży mieszkań) jak i popytu (liczba mieszkań kupowanych czy wynajmowanych). 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 kredytu), wsparcia finansowego z budżetu publicznego – dla budujących (np. ulgi podatkowe) i kupujących (np. dotacje do stopy oprocentowania spłacanego kredytu, ulgi podatkowe), wynajmujących (np. limitowanie/regulowanie wysokości czynszu), użytkujących mieszkania (np. subwencje remontowe). Z budżetów publicznych finansuje się opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czy wręcz budowę i wynajem mieszkań dla mniej zamożnych obywateli, których nie stać na kupno mieszkania (zaciągnięcie i spłatę kredytu mieszkaniowego). Stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, poziom zamożności, uwarunkowania demograficzne, planowana strategia gospodarcza i społeczna decydują o kształcie prowadzonej w danym kraju polityki mieszkaniowej. I tak np. 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 zmieniają się jej cele i narzędzia dochodzenia do nich.

Ze względu na znaczącą rolę, jaką mieszkanie odgrywa w prywatnym, zawodowym, społecznym i kulturowym życiu człowieka, istotnym jest by cele i instrumenty polityki mieszkaniowej nie tylko odpowiadały na potrzeby rynku mieszkaniowego, ale respektowały uwarunkowania ekonomiczne i formułowane były w zgodzie z celami polityki społeczno-gospodarczej kraju. W latach powojennych, w krajach Europy Zachodniej celem było wybudowanie jak największej liczby mieszkań, ale – ze względu na niską wiarygodność kredytową dużych grup ludności – środkami publicznymi wspierano przede wszystkim budownictwo czynszowe. W okresie porównywalnego do istniejącego obecnie w Polsce poziomu zamożności w Holandii, Danii, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Szwecji, Austrii mieszkania na wynajem stanowiły nawet do 80% ogółu rocznie realizowanych mieszkań. Podobnie miała się rzecz we Francji w latach 70-tych i 80-tych XX wieku. Po osiągnięciu założonego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i po osiągnięciu znacznie wyższego poziomu zamożności, proporcje wspierania ze środków publicznych mieszkań czynszowych i własnościowych, w większości tych krajów, uległy zmianie – na korzyść mieszkań własnych. Nadal jednak wsparcie dostępu do mieszkania na wynajem jest w tych krajach stosowane na znaczną skalę.

Celem niniejszego opracowania jest ogólny opis prowadzonej w Polsce polityki mieszkaniowej, ocena jej skuteczności i efektywności a także korzystności z punktu widzenia potrzeb polityki gospodarczej i społecznej, w tym i potrzeb polityki prorodzinnej oraz przedstawienie propozycji pożądaných rozwiązań w tym przedmiocie.

## 2. Polityka mieszkaniowa w latach 1990–2012

### 2.1. Uwagi ogólne. Diagnoza

Formułowana w danym kraju polityka mieszkaniowa musi przede wszystkim przesądzać:

- liczbę nowobudowanych mieszkań i ich strukturę własnościową (nabywanych na użytek własny lub oferowanych na wynajem),
- zasady najmu i zakupu mieszkania,
- wielkość (i instrumenty) wsparcia ze środków publicznych – niezbędna do osiągnięcia sformułowanych w polityce celów ilościowych (np. liczba nowobudowanych czy remontowanych mieszkań) i jakościowych (np. mobilność mieszkańców, wyposażenie mieszkań w media, liczba gospodarstw domowych w mieszkaniu, liczba m. kw. na jednego mieszkańca).

Modelowo rzecz ujmując, decyzje w tym zakresie uwarunkowane są z jednej strony wielkością niedoboru mieszkań (w stosunku do liczby gospodarstw domowych), z drugiej – poziomem zamożności społeczeństwa oraz wielkością potencjalnego wsparcia ze środków publicznych. Im niższy poziom zamożności tym trudniejszy dostęp do kredytu mieszkaniowego – **podstawowego źródła finansowania**

**zakupu mieszkania** i tym większa zatem będzie (przy określonej w programie mieszkaniowym liczbie budowanych mieszkań) konieczna na ten cel pomoc ze środków publicznych.

Poziom niedobór mieszkań i wielkość wsparcia ze środków publicznych potrzebna do uruchomienia adekwatnie do potrzeb dynamicznego procesu ich budowy to podstawowe przesłanki decyzji o wyborze preferowanej struktury własnościowej budowanych mieszkań. Dodatkowo, należy uwzględnić cele i uwarunkowania równolegle realizowanej polityki społeczno-gospodarczej kraju, tak by przesądzenia polityki mieszkaniowej korzystnie wpływały na skuteczność i efektywność ich realizacji. W kraju o niskim poziomie zamożności, wysokim poziomie bezrobocia i wysokim niedoborze mieszkań, priorytet dla wspierania dostępu do mieszkań czynszowych sprzyja realizacji polityki prorodzinnej i prenatalnej, zwiększeniu mobilności ludności i wzmacnia procesy dostosowawcze na rynku pracy (dostępność do dachu nad głową, uniknięcie przywiązania do mieszkania kredytem mieszkaniowym). Jest to szczególnie istotne dla ludzi młodych, znajdujących się na początku kariery zawodowej i rodzinnej.

Jak jest w Polsce? Jeśli dla opisu polskiej polityki mieszkaniowej zastosujemy kryteria oceny sprawności działania, to ocena będzie negatywna. We wszystkich trzech elementach składających się na sprawność działania a więc korzystności, skuteczności i efektywności, od lat nie osiągamy zamierzonych celów. I tak:

- Niedobór mieszkań w Polsce jest nadal bardzo wysoki (na 1000 mieszkańców przypada 351,5 mieszkań<sup>1</sup> a w UE średnio – 466). Plasuje to nas na przedostatnim miejscu wśród krajów UE – za Maltą i przed ostatnią w tym rankingu, Słowenią. Co więcej, w latach 1990–2006, realizowana w skali roku liczba nowych mieszkań (na 1000 mieszkańców) plasowała nas na jednym z ostatnich miejsc w Europie (2,6 mieszkań na 1000 mieszkańców; średnio w Europie – ok. 5 mieszkań na 1000 mieszkańców). Wyraźna zmiana nastąpiła w latach, 2008–2010 kiedy to liczba budowanych mieszkań dynamicznie wrosła plasując nas na 5 miejscu w EU<sup>2</sup>. Zdecydowało o tym kilka czynników takich jak: znacząca liberalizacja zasad udzielania kredytów hipotecznych przez banki (zwiększenie dostępu do zakupu mieszkania), uruchomienie rządowego programu Rodzina na Swoim RnS (zwiększenie, co prawda tylko tymczasowo – na 8 lat wiarygodności kredytowej nabywców mieszkań), wygaszenie innych, poza zakupem mieszkania programów wsparcia w dochodzeniu do dachu nad głową (likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego udzielającego kredytów na budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach – TBS-y, spółdzielcze mieszkania na wynajem, zanikające (brak środków) zainteresowanie gmin budową mieszkań komunalnych (brak środków) i ograniczenie się przede wszystkim do tzw. mieszkań socjalnych, na budowę, których uruchomiono w 2007 r. program dofinansowywania ich budowy ze środków budżetowych (wsparcie na ten cel, w oparciu o program pilotażowy funkcjonowało od 2004 r.). Od 2010 roku tempo realizacji mieszkań wyraźnie spadło, o ok. 15%.

---

<sup>1</sup> Strzeszyński J., 2011, *Polski rynek mieszkaniowy. Analiza porównawcza największych miast*, Instytut Analiz Monitor Rynku Nieruchomości, s. 2.

<sup>2</sup> Należy ostrożnie traktować widoczną poprawę pozycji Polski na tle innych krajów UE; dla UE są to lata spadku wzrostu gospodarczego, dla Polski utrzymującego się wzrostu [http://www.joinricsineurope.eu/uploads/files/EHRfullreport\\_1.pdf](http://www.joinricsineurope.eu/uploads/files/EHRfullreport_1.pdf), s. 68.

**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 utrzymywać. **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<sup>3</sup>. 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%)<sup>4</sup>. 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 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.

---

<sup>3</sup> 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](http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/czlonkostwo_polski_w_ue/Historia/2012_8_lat_Polski_w_UE.pdf), str. 1, 5

<sup>4</sup> 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.

- 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<sup>5</sup>,
  - Polska posiada najwyższy wskaźnik przeludnienia gospodarstw domowych ze wszystkich krajów Unii Europejskiej<sup>6</sup>,
  - wielkość nowo wprowadzonego wskaźnika EUROSTAT-u – mierzącego poziom ciężkiej deprivacji 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%.<sup>7</sup>
- 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 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 latach 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**

---

<sup>5</sup> Op.cit.

<sup>6</sup> Op.cit.

<sup>7</sup> [http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/\\_HER%202012%20EN%20web2\\_1.pdf](http://www.housingeurope.eu/www.housingeurope.eu/uploads/file/_HER%202012%20EN%20web2_1.pdf), s.19.

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 mizerności 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.

## 2.2. Charakterystyka polskiej polityki mieszkaniowej w latach 1990-2012

Opisując realizowaną po roku 1989 polską politykę mieszkaniową wyróżnić możemy 3 okresy:

- I. Lata 1990–1995 – reforma mieszkalnictwa wprowadzająca działanie praw rynkowych, sformułowanie polityki mieszkaniowej państwa i uruchomienie systemowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych umożliwiających realizację jej celów.***

**Cele:** Uruchomienie mechanizmów pozwalających na znaczącą, trwałą poprawę stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. **Przywrócenie mieszkaniu właściwości towaru przy jednoczesnym uruchomieniu wsparcia publicznego, nakierowanego przede wszystkim na wzrost efektywnego popytu** (wzrost dostępu do zakupu mieszkania) i podaży mieszkań na wynajem (czynsz regulowany, obniżony dzięki emisji preferencyjnych kredytów na ich budowę oraz kapitałowemu udziałowi gmin w spółkach budujących i eksploatujących takie mieszkania). Dotrzymanie zobowiązań państwa zaciągniętych przed rokiem 1989 z tytułu wypłaty premii gwarancyjnej dla posiadaczy księżeczek mieszkaniowych.

**Narzędzia:** przywrócenie mieszkaniu atrybutu prawnie chronionej własności oraz właściwości towaru, decentralizacja decyzji inwestycyjno-eksploatacyjnych, uruchomienie adekwatnego dla gospodarki rynkowej mechanizmu eksploatacji i zarządzania mieszkaniem w budynkach wielorodzinnych (wspólnoty mieszkaniowe), uekonomicznienie czynszów przy jednoczesnym wprowadzeniu systemu ochrony lokatorów (dodatki mieszkaniowe), prywatyzacja i demonopolizacja (w tym reforma spółdzielczości mieszkaniowej, upodmiotowienie członków spółdzielni, likwidacja przywilejów), procesu inwestowania i wykonawstwa budowlanego oraz produkcji materiałów budowlanych, rewitalizacja systemu kredytów hipotecznych, ustanowienie Funduszu Hipotecznego (w BudBanku S.A – refinansującego kredyty mieszkaniowe udzielane przez banki), dostosowanie prawa budowlanego i planowania przestrzennego do wymogów rynkowych, sformułowanie

i uruchomienie programu budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (Krajowy Fundusz Mieszkaniowy – kredyt preferencyjny, TBS-y), uruchomienie programu wsparcia komercyjnego budownictwa czynszowego (ulgi podatkowe), uruchomienie rynkowego systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe (Kasy Mieszkaniowe – zwolnienia podatkowe dla oszczędzających), systemowe wsparcie osób fizycznych dokonujących inwestycji mieszkaniowych (ulgi podatkowe), sanacja stanu technicznego budynków mieszkalnych (podniesienie czynszów, wsparcie publiczne dla remontów termomodernizacyjnych, ulgi podatkowe), kontynuowanie wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych (zaciągniętych na początku lat 90-tych – radykalna, negatywna zmiana warunków spłaty) na mieszkania spółdzielcze i wypłaty premii gwarancyjnej.

**Ocena:** Założony program reform został w pełni zrealizowany. W jego wyniku nastąpiła generalna zmiana ustroju funkcjonowania mieszkalnictwa. Istotą realizowanej polityki mieszkaniowej było z jednej strony – odrodzenie się mechanizmów rynkowych stymulujących decyzje mieszkaniowe i powstanie rynku mieszkaniowego, z drugiej – wsparcie środkami publicznymi procesu przekształcania się potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt na mieszkania. Wsparcie ze środków publicznych kierowane było do gospodarstw domowych o różnym poziomie zamożności: **dla tych mniej zamożnych** nakierowane było na zwiększenie realnej możliwości zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej poprzez skorzystanie z formuły jego najmu (uruchomienie podaży mieszkań na wynajem: o umiarkowanym (TBS)<sup>8</sup> i rynkowym (osoby fizyczne) czynszu; **dla zamożniejszych**, wsparcie publiczne nakierowane było na transformację ich potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt na zakup mieszkania (ulgi podatkowe, *know how* dla banków uruchamiających kredyty mieszkaniowe – szkolenia, pożyczka długookresowa z Funduszu Hipotecznego). Zaprojektowano też i uruchomiono wsparcie ze środków publicznych na remonty budynków i mieszkań (środki budżetowe, ulgi podatkowe).

## **II. Lata 1996–2007 – implementacja programów i narzędzi opisanych w przyjętej uprzednio polityce mieszkaniowej.**

Polityka mieszkaniowa prowadzona w tym okresie nie była jednolita. W jej opisie należy wyróżnić dwa podokresy: **1996–2000** oraz **2001–2007**. Podstawowym kryterium tego podziału jest zestaw narzędzi, jakie wykorzystywano do realizacji celów i związana z tym wielkość wsparcia ze środków publicznych przeznaczana na konkretne cele. Od 2001 r. ilość narzędzi i wsparcia uległa zmniejszeniu. **Mimo znaczącej zmiany rzeczywiście realizowanej polityki mieszkaniowej, oficjalnie celów tej polityki bynajmniej nie przeformułowano**<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> W 1995 r. uchwalono ustawę powołującą do życia Krajowy Fundusz Mieszkaniowy i Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

<sup>9</sup> W formalnie obowiązującym programie rządowym z 2010 r. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego” trafnie określono cele i kierunki działań polityki mieszkaniowej (np. cel wymieniony, jako pierwszy: likwidacja deficytów ilościowych w segmencie lokali socjalnych i mieszkań dla osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej i odpowiadające mu kierunki działań: koncentracja środków budżetowych na budownictwie socjalnym i utrzymaniu zasobu mieszkaniowego, wprowadzenie rozwiązań umożliwiających kontynuowanie społecznego budownictwa czynszowego). Program ten nie jest jednak realizowany, nie tylko w wymiarze finansowego wsparcia mieszkalnictwa, ale także instrumentarium prawnego – zapowiedziane regulacje pozostały w sferze zapowiedzi. Zrealizowano jedynie zapowiedź likwidacji programu Rodzina na Swoim, niemniej w to miejsce wprowadza się program MdM, adresowany do podobnych grup społecznych, nienależących do grup osób biednych czy wymagających pomocy ze względu na sytuację rodzinną/zdrowotną.

**Cele:** budowa (zwiększenie podaży) sektora mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach – **dostęp do dachu nad głową** (mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach), zwiększenie efektywnego popytu na zakup mieszkań – **dostęp do zakupu/budowy własnego mieszkania**, uruchomienie remontów mieszkań i budynków mieszkalnych.

**Narzędzia (1996–2000):** nowe instytucje inwestorsko-wykonawcze (spółki prawa handlowego, zazwyczaj z wyłącznym lub przeważającym kapitałem komunalnym), zastępujące instytucje gminne w funkcji budowy i eksploatacji mieszkań o umiarkowanych, regulowanych czynszach – Towarzystwa Budownictwa Społecznego, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (ulożony w BGK), corocznie zasilany z budżetu państwa i emitujący kredyty preferencyjne na budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (na rzecz TBS-ów oraz spółdzielni mieszkaniowych), Kasy Mieszkaniowe umożliwiające gromadzenie długoterminowych oszczędności na cele mieszkaniowe, odbudowa w sektorze bankowym profesjonalnego systemu kredytów mieszkaniowych w tym systemie listów zastawnych i banków hipotecznych (w tym refinansowanie przez Fundusz Hipoteczny), Fundusz Termomodernizacji (zasilany corocznie z budżetu państwa, ulokowany w BGK) refinansujący część kosztów (finansowanych kredytem) poniesionych na remonty budynków mieszkalnych (premia termomodernizacyjna), ulgi i zwolnienia podatkowe: z tytułu budowy mieszkań na wynajem, zakupu nieruchomości mieszkaniowej (mieszkanie, dom, grunt), remontów mieszkań, oszczędności lokowanych w Kasach Mieszkaniowych; szkolenia dla banków (kredyty mieszkaniowe) oraz nowo kreowanego dewelopera budownictwa społecznego budującego i zarządzającego zasobami mieszkaniowymi – TBS-ów. Uruchomiono dotacje dla gmin na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych<sup>10</sup>. Utrzymano też wypłatę premii gwarancyjnej z tytułu zobowiązań zaciągniętych przed rokiem 1989 (książeczki mieszkaniowe).

**Narzędzia (2001–2007):** kontynuacja programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach przy sukcesywnie spadającej wielkości wsparcia z budżetu państwa, kontynuacja programu kredytów preferencyjnych (przy znaczącym wzroście wydatków budżetowych na ten cel w latach 2005–2009 oraz 2012–2013<sup>11</sup>), dotacje budżetu państwa (via BGK) dla gmin pokrywające część kosztów budowy mieszkań socjalnych i noclegowni<sup>12</sup> (pilotaż od 2004 r., program od 2007 r.). W 2007 roku uruchomiono nowy program mieszkaniowy Rodzina na Swoim (RnS)<sup>13</sup>, którego rozwój, po znaczących zmianach zasad działania, datuje się jednak na okres po 2007 roku.

Nadal kontynuowano wypłatę premii gwarancyjnej dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych oraz wykupywano odsetki od kredytów mieszkaniowych w spółdzielniach (zaciągniętych na początku lat 90-tych).

**Ocena (1996–2007):** cele i narzędzia realizowanej w latach 1996–2000 polityki mieszkaniowej były przez pierwsze 5 lat jej implementacji adekwatne do programów gospodarczych i uwzględniały uwarunkowania ekonomiczne oraz potrzeby społeczne; w latach 1996–2000 były też realizowane zgodnie z założeniami.

---

<sup>10</sup> W latach 1996–2003 przeznaczono z budżetu na ten cel 3,735 mln zł. Wsparcie wygaszono w 2003 roku

<sup>11</sup> Źródło: dane Ministerstwa Infrastruktury i Banku Gospodarstwa Krajowego.

<sup>12</sup> Od początku programu (2007r.) BGK udzielił ponad 300 mln zł wsparcia na realizację blisko 600 przedsięwzięć, których łączna wartość przekroczyła 1 mld zł: Od 2007 r. powstało ok. 10 tys. lokali mieszkalnych i ok. 900 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Źródło: [www.bgk.com.pl](http://www.bgk.com.pl)

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 roku o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.



Narodził się nowy sektor – mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, powstało 373 TBS-ów<sup>14</sup>, w oparciu o kredyty KFM wybudowano ogółem 96 897 mieszkań (również w formule spółdzielczych mieszkań lokatorskich realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe), z tego 86,8% w ocenianym tu okresie, dając tym samym możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzinom, których dostęp do kredytu mieszkaniowego był istotnie ograniczony<sup>15</sup>; zakładano przy tym, iż po ok. 10 latach, nowo wybudowany zasób tych mieszkań stworzy realne możliwości na przyspieszenie procesów dostosowawczych na rynku pracy, zwiększy mobilność przestrzenną ludności (ułatwiając osiedlanie się w miejscach gdzie praca jest bardziej dostępna). Rozpoczęły się także pierwsze inwestycje w prywatne budownictwo czynszowe – ulgi podatkowe z tytułu budowy mieszkań o czynszach rynkowych.

Mechanizm ulgi podatkowej uruchomił na znaczną skalę remonty mieszkań i budynków mieszkalnych oraz inwestycje na rzecz dochodzenia do własności mieszkania<sup>16</sup>.

Skutecznie zadziałał program remontów budynków, wspierany premiami z Funduszu Termomodernizacji – liczba przeprowadzanych remontów budynków z roku na rok znacząco rosła<sup>17</sup>.

Powstanie Kas Mieszkaniowych (początkowo w 4, później w 3 dużych bankach), zapoczątkowało proces akumulacji oszczędności ludności na cele mieszkaniowe, niezwykle istotny z punktu widzenia potrzeb systemu bankowego, cierpiącego na głęboki niedobór średnio i długoterminowych depozytów.

Spowolnienie gospodarcze jak miało miejsce z początkiem lat 2000-ych oraz konieczność zmniejszenia wydatków publicznych, spowodowały, iż sukcesywnie rozpoczęto wycofywanie się ze wspierania środkami budżetowymi poszczególnych segmentów mieszkalnictwa, mimo przyjętej uprzednio polityki mieszkaniowej. I tak kolejno likwidowano: nabywanie prawa do ulgi podatkowej z tytułu systematycznego gromadzenia oszczędności w kasie mieszkaniowej (2001 r.), „dużą ulgę budowlaną” (2002 r.), ulgi z tytułu budowy budynku z przeznaczeniem lokali na wynajem (2004 r.), ulgi remontowo-modernizacyjne (2005 r.), a także dotacje dla gmin na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych (2004 r.).

Zmniejszenie wsparcia ze środków publicznych objęło także program mieszkań na wynajem. Jednak do roku 2004 skutki tego były mniej dotkliwe<sup>18</sup> – dzięki zaciągnięciu na ten cel (przez BGK,

---

<sup>14</sup> Od 1996 r. minister właściwy do spraw budownictwa zatwierdził 393 statuty TBS. Na 31-07-2012 status TBS utrzymały 244 jednostki (1 spółdzielnia osób prawnych, 4 spółki akcyjne, 239 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością). W przypadku 190 towarzystw gminy były większościowymi udziałowcami, w tym w 171 gmina posiadała 100% udziałów (dane, MTBiGM).

<sup>15</sup> Zawarto 1839 umów kredytu, na kwotę 7 244 389 516 zł. Dotacje z budżetu państwa 1995–2012 4,3 mld. Dodatkowo wykorzystano pożyczki zagraniczne na kwotę 2,2 mld zł (spłacane przez BGK ze spłat kredytów przez TBS i spółdzielnie). W najlepszych latach (2000–2003) kredytowano ok. 10 tys. mieszkań rocznie, najwięcej w 2003 r. – 12 644 mieszkań. Źródło [www.bgk.com.pl](http://www.bgk.com.pl)

<sup>16</sup> W poszczególnych latach funkcjonowania ulg podatkowych korzystało z nich po kilka milionów podatników; najbardziej popularną była ulga z tytułu wydatków na remonty i modernizacje budynków lub lokali mieszkalnych. Ocenia się, że w latach 1993–1995 średnioroczne koszty budżetowe z tytułu mieszkaniowych ulg podatkowych wyniosły 1,3 mld zł, w latach 1996–2000 – 3,7 mld zł a w latach 2001–2005 ok. 4,4 mld zł (Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, s. 6).

<sup>17</sup> W latach 1999–2007 kwota wypłaconych premii termomodernizacyjnych wyniosła blisko 600 mln zł; liczba przyznanych premii termo modernizacyjnych (pokrycie części zobowiązań kredytowych zaciągniętych na finansowanie remontu) podwajała się z roku na rok – do roku 2012 wyniosła ponad 10,5 tys.

na korzystnych warunkach, kilka lat wcześniej) pożyczek w międzynarodowych instytucjach finansowych. Radykalne zahamowanie programu nastąpiło w 2008 r., kiedy to zapadła decyzja o likwidacji KFM<sup>19</sup> i *de facto*, zakończeniu realizacji programu mieszkań o umiarkowanych czynszach.

Ponad 15 lat funkcjonowania nowego ustroju gospodarczego i wdrożonych w latach 90-tych XX w. mieszkaniowych reform prawno-instytucjonalnych oraz programów zmieniło uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa. Do najważniejszych, pozytywnych zmian w tym okresie należy uderzająco duża poprawa dostępu do kredytu mieszkaniowego – podstawowego źródła finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych, będąca konsekwencją wykształcenia się sprawnie funkcjonującego sektora bankowego i systemu kredytów mieszkaniowych. Znakomicie poprawiły się uwarunkowania makroekonomiczne: radykalnie spadła inflacja i oprocentowanie kredytu, a wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej łatwiejszy stał się dostęp sektora bankowego do kapitału finansowego na rynkach zagranicznych – pozwalało to na znaczący wzrost akcji kredytowania przedsięwzięć mieszkaniowych mimo braku adekwatnego do potrzeb, istotnie większego niż ma to miejsce na polskim rynku bankowym, udziału długoterminowych depozytów w całości zgromadzonych depozytów. **Sprawnie funkcjonujący w Polsce system kredytów mieszkaniowych oraz znaczący wzrost zamożności ludności w znacznym stopniu zamortyzował negatywne konsekwencje wycofania się Państwa ze stymulowania wzrostu wydatków mieszkaniowych ludności przy pomocy instrumentarium fiskalnego – ulg podatkowych.**

Inaczej jednak ocenić trzeba racjonalność likwidacji, już w 2001 r., ulg podatkowych z tytułu gromadzenia oszczędności w Kasach Mieszkaniowych. Konsekwencją tego było istotne ograniczenie atrakcyjności celowego oszczędzania na mieszkania, a więc praktyczne wycofanie się z realizacji celu, jakim było przyspieszenie tempa budowy w sektorze bankowym, niezbędnego dla jego bezpiecznego, stabilnego funkcjonowania segmentu długookresowych depozytów<sup>20</sup>. Korzyści z instytucji gromadzenia oszczędności w celu zaspokojenia przyszłych potrzeb mieszkaniowych nie prowadzą się jedynie do bezpieczeństwa funkcjonowania systemu bankowego – są łatwo identyfikowalne – w zakresie swobody wyboru celów i narzędzi polityki mieszkaniowej, finansów publicznych, pożądanych trendów demograficznych czy aktywnie prowadzonej polityki prorodzinnej. Systematycznie gromadzone oszczędności na cele mieszkaniowe służą przede wszystkim uzyskaniu funduszy na tzw. „wkład własny” ułatwiający dostęp do kredytu mieszkaniowego. Im więcej oszczędzimy tym więcej będziemy mogli przeznaczyć na „wkład własny” i tym mniejsza może być kwota kredytu, której będziemy potrzebować. Im większy wkład własny tym łatwiej nam uzyskać lepszą ocenę zdolności/wiarygodności kredytowej; im wyższa wiarygodność kredytowa i im mniejsza kwota kredytu, tym niższe koszty jego obsługi. Oszczędzamy z myślą o własnych potrzebach lub

---

<sup>18</sup> Brak kapitału kredytowego spowodował w latach 2004–2006 spadek akcji kredytowej (w porównaniu do roku 2003) o 40–45%. W następnych latach liczba udzielonych kredytów nadal sukcesywnie spada – w roku 2011 wynosiła ok. 10%, a w 2012 – 20% poprzednio uruchamianych kwot.

<sup>19</sup> Ustawa 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. Nr 65, poz. 545).

<sup>20</sup> Ani system celowego oszczędzania na cele mieszkaniowe ani Kasy Mieszkaniowe nigdy nie zostały nigdy formalnie zlikwidowane. Nadal istnieją i funkcjonują. Jednak bardzo istotnie ograniczono tempo przyrostu w nich oszczędności; zgromadzone oszczędności są wielokrotnie niższe od potencjalnie możliwych do uzyskania przy wykorzystaniu ulgi fiskalnej. Sektor bankowy od wielu lat upomina się o powrót do rozwiązań umożliwiających akumulację oszczędności na cele mieszkaniowe. Jak się wydaje, ulgi podatkowe są szczególnie skutecznym i efektywnym narzędziem stymulacji systematycznego oszczędzania i trudno wskazać na inne narzędzie, którym można by je zastąpić. Taki właśnie instrument stosowany jest w Polsce dla celów budowy funduszy emerytalnych.

z myślą o potrzebach dzieci, wnuków. Systemy celowego, długoterminowego oszczędzania na cele mieszkaniowe istnieją w wielu krajach, z reguły promowane są poprzez ulgi podatkowe lub dotacje celowe.

Istnienie sektora celowych oszczędności na cele mieszkaniowe powiększa przestrzeń racjonalnych, adekwatnych do potrzeb i możliwości ludzi i gospodarki wyborów celów i narzędzi polityki mieszkaniowej; odpowiednio duża wielkość zgromadzonych oszczędności umożliwia przyznanie priorytetu dochodzeniu do własności mieszkania, jako wiodącemu sposobowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych **bez konieczności uruchamiania na ten cel miliardowych wydatków z budżetu państwa** (ułatwiających dostęp do kredytu mieszkaniowego, vide program Rodzina na Swoim czy planowany program Mieszkanie dla Młodych MdM).

Drugim, obok likwidacji skutecznego systemu celowego oszczędzania na cele mieszkaniowej, istotnym błędem prowadzonej w 2001–2007 polityki mieszkaniowej było wygaszanie programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. Wg oceny ekspertów, jedną z podstawowych przyczyn braku skutecznych procesów dostosowawczych na rynku pracy w Polsce (i przeciwdziałania bezrobociu w wielu regionach) jest wysoki poziom niedoboru mieszkań na wynajem, przede wszystkim w dużych miastach. Brak takich mieszkań, wysoka stawka czynszu (w stosunku do możliwości jego opłaty) w mieszkaniach prywatnych właścicieli, a także zły stan techniczny i niedostateczne wyposażenie w media istniejących zasobów to także istotne przesłanki wyboru modelu życia rodzinnego, podejmowania decyzji prokreacyjnych.

Wiele mówi się o emigracji zarobkowej i wysokich wskaźnikach dzietności Polek w Wielkiej Brytanii. Obok możliwości znalezienia pracy, istotnym czynnikiem decyzji o pozostawaniu za granicą są dostępność publicznych mieszkań czynszowych i systemy opieki społecznej, w tym mieszkaniowej, dla rodzin z małymi dziećmi<sup>21</sup>.

Podjęta w pierwszej dekadzie XXI wieku decyzja o wygaszaniu wsparcia publicznego dla sektora mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, a następnie uruchomieniu programu Rodzina na Swoim (i nadanie mu rangi priorytetu), zwiększającego dostęp do zakupu mieszkania (poprzez zwiększenie – ale tylko przez 8 lat) wiarygodności kredytowej rodzin mniej zamożnych) jakby abstrahowała od rzeczywistych uwarunkowań ekonomicznych i społecznych, w tym i poziomu zamożności rodzin, ich realnych możliwości pozyskania kredytu na zakup mieszkania. Oferując potencjalnym beneficjentom zadowolenie z możliwości poprawy warunków mieszkaniowych zapomniano, że to nie tylko o to, a może nie przede wszystkim, im chodzi. Zapomniano np. o umożliwieniu im przy tym wyboru miejsca zamieszkania – tam gdzie znajdą pracę stwarzającą warunki do utrzymania rodziny: możliwość skorzystania z programu RnS przez osoby skłonne do migracji „za pracę” jest bardzo ograniczona – bezrobotny nie skorzysta z kredytu gdyż nie posiada wiarygodności kredytowej i sfinansowanie części oprocentowania nie wiele w tym przedmiocie zmienia.

Co więcej, w przeciwieństwie do programu „KFM-TBS” stymulującego wzrost podaży mieszkań, program RnS jest programem wspierania popytu na zakup mieszkań. Problem w tym, że w już w chwili podejmowania decyzji o uruchomieniu nowego programu (i wygaszeniu poprzedniego)

---

<sup>21</sup> Przykładowo, wystarczy przebywać we Wiedniu (stanowiącym samodzielny region Austrii) dwa lata, by uzyskać prawo ubiegania się o dotowane mieszkanie czynszowe.

to nie rozmiary popytu były podstawową barierą wzrostu ruchu mieszkaniowego. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku, podstawową barierą rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce była (i jest nadal) sztywna podaż mieszkań. **Wzmacnianie popytu przy niskiej elastyczności rynku podaży**<sup>22</sup> (w tym wypadku pomoc w zaciągnięciu kredytu i jego spłacie) **prowadzi przede wszystkim do wzrostu cen oferowanych przez rynek produktów. Wsparcie finansowe dla programu nie trafia zatem w całości do nabywców mieszkań, ale w rzeczywistości w dużej mierze transferowane jest do deweloperów, wykonawców budowlanych i banków**<sup>23</sup>.

Program TBS-ów zaczęto wygaszać zanim osiągnął on założone cele, w tym najważniejszy – zwiększenia udziału całego sektora mieszkań na wynajem do poziomu 30–35% ogółu zasobów mieszkaniowych<sup>24</sup>. Aby temu sprostać konieczna byłaby budowa, co roku ok. 25–30% mieszkań na wynajem (w ogólnej wielkości mieszkań oddawanych do użytku), z tego ok. 50% z nich w sektorze mieszkań o czynszu regulowanym i 50% w sektorze prywatnym. W najlepszych dla siebie latach (2000–2003), oddane do użytku mieszkania społecznego budownictwa na wynajem, stanowiły niewiele ponad 10%<sup>25</sup> ogółu nowo wybudowanych mieszkań.

Zastąpienie programu „TBS” programem RnS było poważnym błędem nie tylko z powodu nietrafnego działania o ograniczonym zakresie, wyboru głównego celu polityki mieszkaniowej – wspieranie ze środków publicznych dochodzenia do własności mieszkania. Także dobór narzędzi osiągnięcia tego celu oceniam negatywnie. Podstawowe narzędzie programu to dotacja – finansująca (przez 8 lat od czasu uruchomienia kredytu) część kosztów obsługi tego kredytu (oprocentowanie). Innymi słowy, po 8 latach, beneficjent radzić sobie musi sam z długiem i udowadnianiem swojej wiarygodności kredytowej; osoby, dla których spełnienie warunku uzyskania wiarygodności kredytowej wymagało wsparcia w finansowaniu jego spłaty, są (szczególnie w warunkach pogorszenia koniunktury), narażone na zwiększenie ryzyka wypowiedzenia umowy kredytu. Co więcej, ten zapisany w księgach wieczystych dług dodatkowo silnie wiąże beneficjenta pomocy publicznej z miejscem zamieszkania.

#### **Jednak najpoważniejszy zarzut dotyczy wyboru instrumentu pomocy – czyli dotacji.**

W programie mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, wsparcie ze środków publicznych oparto o instytucję długookresowego kredytu preferencyjnego udzielanego z KFM, zasilanego sukcesywnie z budżetu państwa oraz pożyczek<sup>26</sup> zaciągniętych (przez BGK) na rynku

<sup>22</sup> Nieelastyczny rynek: okres dostosowania rynku około 2–3 lata – związany z czasem realizacji projektów budowlanych.

<sup>23</sup> Szacunki dla pierwszych 3 lat funkcjonowania programu RnS pokazywały, że w wyniku dopłat ceny mieszkań wzrosły o ok. 1,8% przy wzroście liczby transakcji o ok. 0,08%. Oznacza to, że przyznanie dotacji miało 22-krotnie mocniejszy wpływ na procentową zmianę cen mieszkań objętych RnS w stosunku do procentowego wzrostu liczby transakcji tymi mieszkaniami; średnia marża od kredytów bankowych (w złotych) była na poziomie 1,88 p.p. Natomiast średnia marża dla kredytów w RnS wynosiła w tym okresie 2,96 p.p. Znacznie wyższa w programie RnS marża pobierana przez banki niż przy udzielaniu kredytów komercyjnych prowadzi do przejścia znaczącej części efektu finansowego związanego z dopłatami przez banki (ok. 80% kwoty dopłat).

<sup>24</sup> W Polsce udział całego sektora mieszkań na wynajem stanowi 20% wszystkich zasobów, z tego: ok. 9% to mieszkania komunalne, 7% – mieszkania TBS-ów oraz 4% – mieszkania na wynajem w zasobach prywatnych. Źródło: GUS, 2012 r., Source: 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.

<sup>25</sup> 11,64% w 2000 r.; 10,88% w 2001 r.; 10,40% w 2002r. W 2007 r., a więc już po uruchomieniu programu RnS – tylko 3,77%, a w 2011 r. – 0,83%.

<sup>26</sup> W sumie 2,2 mld zł pożyczone w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy i spłacanych sukcesywnie z kwot spłacanych kredytów.

międzynarodowym. **Posłużenie się instrumentem zwrotnym oznacza, iż mimo stosowanej preferencji, wyłożony na kredyty kapitał (środki budżetowe) ulegnie zwrotowi.** I tak: ze środków publicznych, w całym okresie funkcjonowania programu (1996–2009), przeznaczono na KFM 4291,1 mln zł. Gdyby odrębność KFM utrzymano (w 2008 nastąpiło włączenie Funduszu do kapitału podstawowego BGK), już w 2018 r. Fundusz dysponowałby ok. 350 mln tzw. wolnych środków, a w 2019 r. – 500 mln, mógłby zatem udzielać kredytów (na podobną do poprzedniej skalę wielkości) bez konieczności korzystania z zasilenia budżetowego.

**Posłużenie się w programie RnS instrumentem dotacyjnym oznacza, iż wyłożone środki budżetowe wypadają, raz na zawsze, z gestii publicznej.** Do roku 2013, na program RnS z budżetu państwa przeznaczono 1,3 mld zł; w ustawie budżetowej na rok 2013 zapisano zasilenie w wysokości 948,8 mln zł; w sumie daje to kwotę ok. 2,3 mld. Ale wydatki państwa nie ograniczają się jedynie do bieżących wypłat z tytułu finansowania części kosztów oprocentowania kredytów zaciągniętych na zakup mieszkania; doliczyć należy do nich zobowiązania finansowania ich przez okres 8 lat. Tylko dla kredytów udzielonych do roku 2010 rząd szacował je na kwotę 2,6 mld<sup>27</sup>. Jak się wydaje, do roku 2020 wydatki z tego tytułu nie będą mniejsze niż 6–7 mld zł.

Co więcej, niezależnie od stopnia trafności wyboru celu wsparcia czy problemu zwrotu/braku zwrotu wyłożonych środków publicznych, także porównanie efektywności świadczenia wsparcia publicznego obu programów wyraźnie wskazuje na przewagę programu mieszkań na wynajem nad programem Rodzina na Swoim<sup>28</sup>.

W obronie decyzji o zakończeniu programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach często przywołuje się argument o wyprzedzającym ją uruchomieniu nowego programu, zwiększającego podaż mieszkań na wynajem dla rodzin niezamożnych – programu mieszkań socjalnych. Pomijając niewielkie rozmiary tego programu, posługiwanie się tym argumentem wynika z pewnego nieporozumienia (niekompetencji), niestety silnie obecnego w środowiskach decydencko-eksperckich. Pierwotnym celem programu (pilotaż) było wsparcie finansowe gmin w tworzeniu tymczasowych miejsc zamieszkania typu noclegownie oraz lokali socjalnych, głównie dla osób z wyrokami eksmisyjnymi. Ze względu na silny niedobór mieszkań na wynajem, przerodził się on w program budowy zasobu komunalnego dla najmniej zamożnych rodzin, miejsca wysiedlenia po eksmisji itp. Trwale funkcjonowanie programu zakładającego budowę odrębnych domów dla rodzin z dysfunkcjami – szczególnie wobec braku programów dla skromnie zarabiających (osób starszych, chorych) wydaje się nie tylko mało racjonalne, ale wprost prowadzi do budowy gett społecznie wykluczonych<sup>29</sup>. Obciążenie gmin obowiązkiem dostarczania lokali socjalnych lub tymczasowych dla wszystkich eksmitowanych, z sankcjami finansowymi dla gmin w postaci kompensat dla właścicieli lokali zajmowanych przez osoby z orzeczoną eksmisją, prowadzi do patologicznej sytuacji w gminach, zmuszonych do koncentracji uwagi na zapewnieniu lokali

<sup>27</sup> Uzasadnienie do projektu nowelizacji ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, druk sejmowy 3899 z dnia 17 lutego 2011 r.

<sup>28</sup> Na zlikwidowany program wydano ok. **4,3 mld zł.**, wyłożone środki podlegają zwrotowi; wydatkowano je na kredyty na budowę ok. **100 tys. mieszkań** na wynajem o umiarkowanych czynszach; na program RnS przeznaczono do tej pory – łącznie z już podjętymi zobowiązaniami ok. **4 mld zł.** a **całość wydatków sięgnie wg szacunków ok. 7 mld**; zawarto (do roku 2013) łącznie ponad 175 tys. umów kredytowych, ale tylko ok. **46 tys. dotyczyło nowobudowanych mieszkań** a 98 tys. **zakupu mieszkań na rynku wtórnym; 32,5 tys. domów jednorodzinnych.**

<sup>29</sup> Znane są historie budowy tzw. kontenerowców, wyprowadzania najemców socjalnych na dalekie peryferie, zjawiska silnej dewastacji lokali socjalnych.

socjalnych dla osób eksmitowanych, również z zasobów prywatnych, spółdzielczych itp. Nie mogą tym samym orientować swej polityki lokalnej i skromnych środków na celach pozytywnych – rozwoju sektora mieszkań społecznych, komunalnych, wspieraniu dostępności mieszkań dla istotnych dla polityki rozwoju grup społecznych, np. ludzi młodych, profesjonalistów poszukiwanych na lokalnym rynku, osób starszych, itp.

### **III. Lata 2008 do chwili obecnej – wsparcie dostępu do własności mieszkania.**

**Cele** – zwiększenie dostępu do własności mieszkania poprzez wzmocnienie zdolności kredytowej gospodarstw domowych. Wygaszenie poprzednio uruchomionych programów wymagających wsparcia ze środków publicznych z wyjątkiem wsparcia dla budowy mieszkań socjalnych i remontów termomodernizacyjnych.

**Narzędzia** – dotacja dla gmin na budowę mieszkań socjalnych, kontynuacja programu termomodernizacji budynków mieszkalnych: premia termomodernizacyjna<sup>30</sup> oraz program **Rodzina na Swoim**: dopłata do oprocentowania kredytu mieszkaniowego przez 8 lat jego spłaty<sup>31</sup>.

Zakończono program mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, zlikwidowano KFM i zmieniając zapisy ustawy o niektórych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego, umożliwiono prywatyzację mieszkań wybudowanych w oparciu o kredyt KFM otwierając, tym samym drogę do likwidacji świeżo wybudowanego zasobu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach.

**Utrzymano – mimo upływu ponad 20 lat – finansowanie przez budżet premii gwarancyjnej dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych oraz wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych w spółdzielniach zaciągniętych na początku lat 90-tych<sup>32</sup>. Co więcej, od 2009 r., po latach sukcesywnego spadku wydatków na premie gwarancyjne, obserwujemy wyraźny wzrost wydatków budżetu państwa na ten cel.**

Program Rodzina na Swoim (RnS) uległ zamknięciu z końcem 2012 r. Ma go – od 2014 zastąpić, obecnie konsultowany społecznie, program Mieszkanie dla Młodych (MdM). Nowy program jest także nakierowany na wsparcie finansowe w dochodzeniu do własności mieszkania, opiera się na tym samym instrumencie finansowym – dotacji, z tym, że zamiast dopłaty do oprocentowania przez okres

---

<sup>30</sup> W tym okresie liczba przyznanych premii wyniosła ponad 15 tys., a ich wartość wyniosła blisko 800 mln zł (źródło: mat. BGK). Zasilenie Funduszu Termomodernizacji zostało jednak a budżecie na 2013 r. drastycznie ograniczone – ze 180 mln zł do 20 mln. zł, 10-krotnie mniej niż kwoty przekazywane w ubiegłych latach i szacowany popyt na kredyty na tego typu remonty budynków.

<sup>31</sup> Dopłata stanowi równowartość 50% kwoty odsetek naliczonych od podstawy naliczenia dopłaty (według stopy referencyjnej obowiązującej w dniu jej naliczenia). Prawo do dopłaty przysługuje gospodarstwom domowym (małżonkom lub osobie samotnie wychowującej przynajmniej 1 dziecko), zaciągających kredyt na zakup/budowę mieszkania (domu jednorodzinne) o wielkości odpowiednio 75 i 140 m. kw. i dotyczy – odpowiednio – oprocentowania kwoty kredytu finansującego 50 i 75 m. kw. Wsparcie dotyczy zarówno mieszkań nowobudowanych jak i zakupu na rynku wtórnym. Kredyt z taką dopłatą udzielany jest tylko dla przedsięwzięć o określonej, limitowanej cenie realizacji.

<sup>32</sup> W całym analizowanym tu okresie(1995–2012) na te dwa tytuły wsparcia budżetowego wydano najwięcej środków; na wykup odsetek – 7,5 mld zł; na premie gwarancyjne – 13,7 mld zł. W tym samym okresie na program mieszkań na wynajem – 4,3 mld, na Fundusz Termomodernizacyjny – 1,4 mld zł.

8 lat proponuje się finansowanie 10% „wkładu własnego”, zazwyczaj niezbędnego minimum do uzyskania kredytu. Kolejno narodzone dziecko będzie o kolejne 10% zwiększało wsparcie finansowe państwa. Liczebność zbioru potencjalnych beneficjentów programu jest silniej limitowana niż w programie RnS – kredytobiorca (i jego małżonek) nie może mieć powyżej 35 lat, pomoc państwa dotyczy tylko budownictwa nowego i tylko mieszkań w domach wielorodzinnych. Zmniejsza to istotnie zakres oddziaływania nowego programu: w programie RnS najliczniejsza grupa beneficjentów zawierała umowę kredytu na finansowanie zakupu na rynku wtórnym 55,94% (w kwocie kredytu 47,93%), umowy dotyczące rynku pierwotnego (nowe budowane mieszkania) stanowiły 25,42% ogółu zawartych umów kredytu (w 31,85% w kwocie udzielonych kredytów), a umowy dotyczące budowy domu jednorodzinnego odpowiednio 18,64% i 20,22%<sup>33</sup>. Wykluczenie z grupy potencjalnych beneficjentów programu domów jednorodzinnych oznacza w dużej mierze, wykluczenie mieszkańców wsi i małych miast, gdzie preferowaną i kulturowo osadzoną formą zamieszkania jest dom jednorodzinny a nie budynek wielorodzinny.

**Istotne ograniczenie w programie MdM (w porównaniu do programu RnS) zbioru potencjalnych beneficjentów wsparcia publicznego jest dobrą egzemplifikacją konstatacji, iż przy istniejącym poziomie zamożności (w tym i braku celowych oszczędności na cele mieszkaniowe), możliwość zmniejszenia wydatków budżetowych na wspieranie dostępu do zakupu mieszkania sprowadza się wprost do cięcia poziomu wsparcia.** Rozmiar tego cięcia rzutuje automatycznie na stopień skuteczności realizacji celów, które zamierza się osiągnąć. Jak się wydaje, w przypadku MdM nie będzie to ani zmniejszenie poziomu niedoboru mieszkań (zbyt małe rozmiary pomocy, ograniczone do ludności miejskiej i mocno ograniczonej populacji gospodarstw domowych – limit wieku uprawniający do uzyskania wsparcia publicznego), ani zwiększenie mobilności ludności (np. migracji ze wsi do miasta) czy procesów dostosowawczych na rynku pracy.

Nie błędne sformułowanie celu wsparcia czy nietrafny dobór instrumentów jego realizacji, ale zmniejszenie poziomu wydatków budżetu państwa stanowiły podstawową przesłankę podjęcia decyzji o wygaszeniu programu RnS. Potwierdzeniem zasadności takiej oceny są rozwiązania przyjęte w nowo przygotowanym programie MdM. Zmianie nie uległ cel, dla którego planuje się uruchomić wsparcie ze środków budżetowych (zakup mieszkania), pozostawiono ten sam instrument finansowy – dotację. Zmienił się przedmiot dofinansowania – zamiast pokrycia części kosztów oprocentowania kredytu będzie to sfinansowanie minimalnego poziomu wkładu własnego (10%). Dlatego też, mimo zawężenia zbioru potencjalnych beneficjentów, program MdM generować będzie te same negatywne konsekwencje finansowe takie jak:

- brak możliwości jednoznacznego określenia poziomu wsparcia w danym roku (liczba udzielonych kredytów), co stwarza zagrożenie konieczności zapewnienia większej ilości środków niż zakładane w budżecie państwa (skutek tzw. otwartego charakteru programu),
- udzielanie dopłat dla kredytobiorców posiadających zdolność kredytową,
- ryzyko pojawienia się niepożądanego efektu ubocznego w postaci zatrzymania spadku lub wzrostu cen rynkowych mieszkań – program RnS zaowocował około 20-krotnie wyższym

---

<sup>33</sup> Źródło [www.bgk.com.pl](http://www.bgk.com.pl), dane narastające na koniec września 2012 r.

procentowym wzrostem cen w stosunku do procentowego wzrostu liczby transakcji na rynku mieszkań kwalifikujących się (poziom cen) do wsparcia,

- wysoki poziom wydatków z budżetu państwa na realizację programu, w perspektywie najbliższych lat.

Paradoksem jest to, że mimo wygenerowania nowych wydatków publicznych, nowo uruchamiany program nie będzie miał istotnego wpływu ani na poprawę stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ani na osłabienie negatywnych uwarunkowań funkcjonowania rynku mieszkaniowego i rynku pracy.

**Ocena:** polityka mieszkaniowa prowadzona po roku 2007 zasługuje na jednoznacznie negatywną ocenę. Ocena ta dotyczy zarówno celów, które realizowała, narzędzi ich realizacji jak i stopnia skuteczności i poziomu efektywności programu Rodzina na Swoim. I tak:

- nietrafny, nieadekwatny do realnych potrzeb i uwarunkowań społeczno-gospodarczych wybór celów realizowanej polityki mieszkaniowej to przede wszystkim: likwidacja programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach i zastąpienie go programem nakierowanym na wsparcie dostępu do własności mieszkania, brak programu zwiększającego elastyczność podaży mieszkań;
- nietrafny dobór narzędzi to przede wszystkim: brak zmiany regulacji instytucjonalno-prawnych w zakresie prawa budowlanego (odbiurokratyzowanie procesu inwestowania) i planowania przestrzennego, zniesienie zakazu sprzedaży mieszkań wybudowanych przy udziale kredytu KFM, ograniczenie wsparcia ze środków budżetowych do zwiększania popytu na zakup mieszkania; wahająca się z roku na rok, niestabilna (zwiększająca ryzyko finansowe i realizacyjne beneficjentów programu) wielkość wsparcia dla pozostałych dwóch utrzymanych programów – Funduszu Termomodernizacji oraz budowy mieszkań socjalnych,
- nieadekwatny do uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i prawnych wybór celów wspieranych środkami budżetu państwa w dużej mierze zdecydował o niskiej skuteczności i efektywności programu RnS.

Odrębnego omówienia wymaga problemem kontynuacji finansowania z budżetu państwa refundacji premii gwarancyjnych posiadaczy książeczek mieszkaniowych oraz wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe do ok. połowy lat 90-tych. Jak już wyżej wspomiano, są to dwie największe pozycje w całości wydatków budżetowych (17 rodzajów wydatków) w całym badanym tu okresie tzn. w latach 1995–2013<sup>34</sup> – patrz opracowanie „Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową w latach 1995–2013”. Na premie gwarancyjne przeznaczono (łącznie z wielkością zapisaną w ustawie budżetowej na 2013 r.) ogółem – 14 110 mln zł, na wykup odsetek – 8666 mln zł. – w sumie aż **61% całości bezpośrednich wydatków budżetu państwa** (37 222,4 mln zł); dla porównania, na programy tworzące nowe zasoby

---

<sup>34</sup> 2013 r. – zapis w ustawie budżetowej



mieszkańciowe czy wspomagające remonty skutkujące oszczędnością energii, znakomicie mniej: na program mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (zasilenie KFM) – 4291 mln zł, na Fundusz Termomodernizacji – 1481 mln zł.; na program RnS – bezpośrednie wydatki to 2250 mln zł, a łącznie z zaciągniętymi już zobowiązaniami to ok. 4,5 mld zł.

Oba omawiane tu, tak bardzo uprzywilejowane w praktycznie realizowanej polityce mieszkaniowej tytuły wydatków publicznych, dotyczą przedsięwzięć mieszkaniowych już zrealizowanych lub tylko planowanych w dalekiej przeszłości. **Dlaczego zatem ta przeszłość tak mocno rzutuje na realne możliwości wspierania środkami budżetowymi nowych, adekwatnych do aktualnych potrzeb i uwarunkowań rozwoju mieszkalnictwa programów? Dlaczego wydatki budżetowe na premie gwarancyjne zamiast maleć (wyczerpywanie się roszczeń) od 2009 r. rosną?**

**Institucję wypłaty premii gwarancyjnej** uruchomiono w ramach świadomie formułowanej, projektowanej na długi okres oddziaływania polityki mieszkaniowej, skorelowanej z polityką społeczną i gospodarczą – chodziło z jednej strony o ochronę realnej wartości zdeprecjonowanych bardzo wysoką inflacją długookresowych oszczędności ludności (inflacja w roku 1990 wynosiła 685%), a z drugiej strony – o pozostawienie w przestrzeni gospodarczej kapitału (sukcesywnie uruchamianego), dedykowanego (wyłącznie) szeroko pojętym inwestycjom mieszkaniowym i lokowanego w różnych segmentach rynku mieszkaniowego (zakup mieszkania: spółdzielczego, deweloperskiego, wkład partycypacyjny do TBS, rozbudowa, przebudowa); wybór celu wykorzystania miał zależeć od aktualnych potrzeb i możliwości właściciela księżeczki mieszkaniowej.

**Institucja wykupu odsetek od kredytów zaciągniętych przed rokiem 1989** oraz kilku pierwszych latach ostatniej dekady XX wieku została uruchomiona w celu umożliwienia spłaty kredytów zaciągniętych na warunkach całkowicie odmiennych od tych, które w końcu roku 1989 zostały przyjęte w ramach generalnej reformy ustroju gospodarczego Polski. Wprowadzenie rynkowej stopy oprocentowania oznaczało zamianę dotychczasowego oprocentowania kredytów dla spółdzielni mieszkaniowych w wysokości 1 i 2% na i tak „zaliczone” – dla nich, a także kredytobiorców indywidualnych – do poziomu 105%: z tego 28% obciążało spłacających a 75% miało być wykupywane przez budżet państwa.

Mimo pomocy państwa, nowe warunki spłaty kredytów okazały się zbyt trudne dla kredytobiorców spółdzielczych (rosła ilość tzw. pustostanów – wybudowanych domów, których ze względu na wysoką cenę kredytu nie można było zasiedlić). W 1993 r. przyjęto specjalną formułą określającą poziom (spadający wraz ze spadkiem stopy inflacji<sup>35</sup>) interwencji państwa w finansowaniu odsetek od tych kredytów mieszkaniowych; formuła ta, po wielu modyfikacjach funkcjonuje do dziś.

Trudno kwestionować racjonalność podjętych w momencie transformacji ustrojowej decyzji. Jednak utrzymywanie się – 20 lat później, w warunkach 2–3 % inflacji – nadal wysokiego poziomu wydatków<sup>36</sup> na wykup odsetek od kredytów wydaje się trudny do wytłumaczenia. Jeszcze trudniej zrozumieć, dlaczego po okresie sukcesywnego spadku, poziom wydatków na premie gwarancyjne od 2008 r. wyraźnie rośnie<sup>37</sup>. Formalnie system księżeczek mieszkaniowych został zamknięty

<sup>35</sup> Wraz ze spadkiem inflacji ( np. w 1993 r. – 35,3%, 1995 – 27,8%) malała stopa oprocentowania oraz udział budżetu państwa w jej spłacie.

<sup>36</sup> W 2009 – 147,5 mln zł; w 2010 – 130 mln zł; w 2011 – 130 mln zł; w 2012 – 110 mln zł; 2013 – 110 mln zł.

<sup>37</sup> W 2007 – 291 mln zł, w 2008 – 347 mln zł, w 2009 – 403 mln zł, w 2010 – 429 mln zł, w 2011 – 445 mln zł, w 2012 – 590 mln zł, w 2013 – 450 mln zł (ust. budżetowa).

w październiku 1990 r., a ich właściciele są sami już dziadkami. Jedynym wytłumaczeniem jest praktyka stałego rozszerzania zbioru uprawnionych do korzystania z premii gwarancyjnej oraz rozszerzanie listy tytułów celów mieszkaniowych, na które może być przeznaczona<sup>38</sup>.

Jak się wydaje, zasadnym byłoby dokonanie analizy dotychczasowych działań w zakresie wysokości poziomu finansowania obu omawianych wyżej wydatków budżetu państwa, identyfikacji celów, które obecnie ułatwiają osiągać oraz oceny skuteczności i efektywności realizacji tych celów.

### 3. Wnioski i propozycje

#### 3.1 Wnioski

Podstawową słabością polskiej polityki mieszkaniowej jest **brak suwerenności i kompetencji stanowienia zarówno jej celów jak i narzędzi ich realizacji. Mają one charakter wynikowy** – są, często przypadkowym rezultatem tak zachowań rynku budowlanego jak i – przede wszystkim – niskiej rangi, jaką się przyznaje mieszkalnictwu wśród wielu innych dziedzin wspieranych finansowo środkami publicznymi. Wieloletni już brak kompetentnego ośrodka strategicznego w tym przedmiocie powoduje, iż błędnie formułowane są cele nowo uruchamianych programów mieszkaniowych, brak jest przy tym powiązania z innymi programami i politykami o charakterze społeczno-gospodarczym. W konsekwencji, popełniane są poważne błędy – skutkujące ogromnymi wydatkami, których uruchomienie nie sprzyja likwidacji negatywnych uwarunkowań procesu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, nie zmniejsza niedoboru mieszkań i nie ułatwia realizacji innych programów społecznych czy gospodarczych.

Spektakularnym przykładem jest tu program „Rodzina na swoim”. Wygaszony, z końcem 2012 r., po 6 latach funkcjonowania, wspierał wzrost popytu na zakup mieszkania (poprzez zwiększenie dostępności do kredytu mieszkaniowego). Racjonalność uruchomienia tego programu, i to kosztem likwidacji wspieranego od 1996 programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, była zawsze przez ekspertów mocno kwestionowana, ze względu na niedostosowanie celu programu do realnie występujących uwarunkowań ekonomicznych, prawnych, społecznych. To nie rozmiary popytu stanowiły na początku XXI wieku podstawową barierą wzrostu ruchu mieszkaniowego. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku podstawową 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) musiała przede wszystkim uruchomić wzrost cen oferowanych przez rynek budowlany produktów. I jak pokazano wyżej tak właśnie się stało – program zaowocował ponad 20-krotnie wyższym procentowym wzrostem cen w stosunku do procentowego wzrostu liczby transakcji na rynku mieszkań objętych RnS.

Ostrożnie należy także oceniać rzeczywisty wpływ programu RnS na notowany w ostatnich kilku latach

---

<sup>38</sup> Takich nowelizacji ustawy o pomocy w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych było już kilka, Np. w 2009 r. weszły w życie przepisy rozszerzające katalog inwestycji uprawniających do otrzymania premii gwarancyjnej w związku z likwidacją starej książeczki mieszkaniowej. Nie trzeba już kupować mieszkania czy budować domu. Wystarczy remont polegający na wymianie okien lub instalacji gazowej bądź elektrycznej czy **wpłata na fundusz remontowy wspólnoty lub spółdzielni mieszkaniowej!**

wzrost liczby realizowanych mieszkań (ok. 25% w stosunku do roku 2007). Zdecydowała o tym także istotna poprawa zarówno sytuacji makroekonomicznej jak i liberalizacji wymogów banków w zakresie oceny zdolności kredytowej. Co więcej, znaczna część kierowanego do programu zasilenia ze środków publicznych służyła wspieraniu finansowania obsługi kredytów udzielanych na zakup mieszkań na rynku wtórnym, a nie nowo budowanych (55,94% umów i 47,93% w kwocie kredytu). Poprawiało to co prawda warunki mieszkaniowe wielu rodzin, ale nie uruchomiło nowych procesów inwestycyjnych i osłabiało potencjalnie możliwy wpływ uruchamianych wydatków publicznych na dynamizację procesów dostosowawczych na rynku pracy.

Istotnie za to wzrosły zyski deweloperów i banków, największych beneficjentów programu RnS. Możemy uruchamiać wsparcie ze środków budżetowych, ale dopóki nie ma planów zagospodarowania przestrzennego, a proces budowlany jest silnie zbiurokratyzowany, w sferze realnej nie wiele się zmieni – zwiększając popyt automatycznie uruchamiamy mechanizm wzrostu cen mieszkań – ceny rosną.

Program zamknięto i wszystko na to wskazuje – patrz projekt nowo przygotowywanego programu MdM, także nakierowanego na wsparcie popytu na zakup mieszkania – że zrobiono to przede wszystkim ze względów na konieczność obniżania deficytu budżetowego. Z tego samego powodu zlikwidowany został uprzednio program wspierania budownictwa na wynajem o umiarkowanych czynszach (tzw. program TBS-ów). Co więcej w 2012 r., Sejm przyznał (lokatorom mieszkań TBS-owskich) prawo do wykupu wynajmowanych mieszkań, otwierając tym samym drogę do likwidacji jedyne, powstałego w ostatnim 20-leciu istotnego (100 tys.) zasobu mieszkań na wynajem, dodatkowo pogarszając warunki migracji za pracą – za to tworząc warunki, by w przyszłości zwiększyć pulę wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych czy wielkość klienteli pomocy społecznej.

Brak kompetentnego ośrodka strategicznego opracowującego i wdrażającego politykę mieszkaniową powoduje nie tylko niską efektywność świadczonej przez państwo pomocy finansowej, ale utrzymywanie ahisterycznych regulacji prawnych (nakierowanych na osiągnięcie nieaktualnych, niekorzystnych obecnie celów) w zakresie prawa budowlanego, planowania przestrzennego, zasad stanowienia czynszów, struktury własnościowej rynku mieszkaniowego, remontów, oszczędzania na cele mieszkaniowe.

Wbrew obiegowej opinii, w Polsce mamy do czynienia nie z koniunkturalnym, ale ze strukturalnym, wieloletnim kryzysem mieszkaniowym. Minione 20 lat nie przyniosło istotnej poprawy – rocznie budujemy niewiele więcej mieszkań (ok. 20%) niż w momencie włączenia mieszkalnictwa do gospodarki rynkowej; pogłębiają się za to patologia struktury własnościowej rynku mieszkaniowego i różnice niedoboru mieszkań w poszczególnych województwach.

### **3.2 Rekomendacje. Założenia nowej polityki mieszkaniowej**

- Poprawa sytuacji mieszkaniowej w Polsce to nie tylko sprawa godnych warunków mieszkania, ale i warunek przyspieszenia wzrostu gospodarczego, stymulacji pożądaných zmian sytuacji demograficznej, uruchomienia procesów dostosowawczych na rynku pracy, zwiększenia spójności społecznej. To także efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych – poprzez wspieranie ze środków publicznych działań pozwalających na poprawę warunków

mieszkaniowych rodzin, finansujemy inwestycje a nie wydatki pomocy społecznej (dostęp do mieszkania w miejscach, gdzie zatrudnienie łatwiej uzyskać w miejsce zasiłków dla bezrobotnych).

- Bez finansowej pomocy ze środków publicznych, zmniejszenie niedoboru mieszkań w Polsce oraz sanacja istniejącego stanu zasobów będzie procesem trwającym dziesięciolecia.
- Pomoc państwa w dochodzeniu do „dachu nad głową” powinna być kierowana – **równolegle – do różnych grup zamożności**. W zależności od poziomu zamożności poszczególnej grupy, powinna ona przyjmować odpowiednio zróżnicowane formy. Inne w przypadku zakupu mieszkania (własność), inne w przypadku rodzin, których sytuacja finansowa nie kwalifikuje do skorzystania z kredytu hipotecznego – dla nich potrzebna są mieszkania na wynajem o umiarkowanym czynszu.
- Biorąc pod uwagę względnie niski poziom zamożności (65% PKB krajów UE), w sytuacji ograniczonych środków pomocy publicznej, **priorytetem powinno być wspieranie** (najbliższe 8–10 lat) **budownictwa czynszowego** (mieszkania na wynajem), tańszego i poprzez ułatwienie mobilności ludności, uruchamiającego na większą skalę procesy dostosowawcze na rynku pracy. Konieczna jest, zatem rezygnacja z realizowanego w ostatnich 5 latach priorytetu wspierania ze środków publicznych zakupu mieszkania. Rekomendacja ta jest równoznaczna z rekomendacją rezygnacji z uruchamiania MdM w obecnie proponowanym kształcie.
- Podstawową barierą zwiększenia wielkości corocznie budowanych mieszkań jest niska elastyczność ich podaży, związana z brakiem miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania i nadmiernymi, ahistorycznymi już regulacjami prawa budowlanego. Skuteczny program sanacji sytuacji mieszkaniowej w Polsce a także efektywne wykorzystanie go do stymulacji wzrostu gospodarczego **wymaga zatem pilnej reformy dostępu do terenów budowlanych i uproszczenia przepisów regulujących przebieg procesu inwestycyjnego**. Działanie to powinno być realizowane wyprzedzająco w stosunku do uruchomienia programu wspierającego dochodzenie do własności mieszkania – w przeciwnym przypadku powtórzy się opisana w niniejszym opracowaniu sytuacja: rzeczywistym beneficjentem wsparcia ze środków publicznych będą przede wszystkim banki i deweloperzy.
- Wsparcie publiczne dla programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach może być uruchamiane niezwłocznie, z chwilą opracowania takiego programu – w tym przypadku wykorzystywane mogą być w pierwszy rzędzie zasoby gruntów znajdujące się w gestii samorządów terytorialnych.
- Zmiana priorytetów polityki mieszkaniowej nie musi automatycznie przekładać się na wzrost wydatków publicznych. Formułując rozwiązania instytucjonalno-prawne nowej polityki mieszkaniowej należy nie tyle podnosić wydatki publiczne, ale przede wszystkim zmienić ich strukturę a także, w miarę możliwości, wykorzystać te instrumenty i instytucje, które już skutecznie funkcjonują. Co więcej, upowszechnienie nowego instrumentu, jakim jest **partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)** pozwoli na stymulację wzrostu podaży mieszkaniowej bez konieczności przeznaczania na ten cel dodatkowych środków budżetów publicznych.

- Nowa polityka mieszkaniowa powinna zakładać realizację kilku podstawowych programów: zwiększenia dostępu do mieszkania na wynajem, zwiększenia dostępu do zakupu mieszkania, poprawy stanu technicznego budynków mieszkalnych i jakości mieszkania (program remontowy) oraz zwiększenia poziomu inwestycji w zakresie budowy infrastruktury technicznej towarzyszącej mieszkalnictwu. Sukcesywnie powinno się odchodzić o funkcjonującego obecnie programu tzw. mieszkań socjalnych<sup>39</sup>; rodziny potrzebujące wsparcia w opłatach czynszowych powinny być objęte programem mieszkań na wynajem i korzystać z dodatków mieszkaniowych; odrębny program zachować można jedynie dla budowy tymczasowych miejsc zamieszkania typu noclegownie.

Uruchamianie poszczególnych programów powinno być skorelowane z terminem wprowadzenia koniecznych, nowych regulacji prawnych. Znaczące zwiększenie pomocy w dochodzeniu do własności mieszkania powinno nastąpić nie z chwilą rozpoczęcia programu, lecz po pewnym czasie (1–2 lata) od momentu uruchomienia nowych, uproszczonych i odbiurokratyzowanych zasad przebiegu procesu inwestycyjnego, ułatwień w dostępie do gruntów budowlanych oraz zwiększenia frontu inwestycji infrastrukturalnych, towarzyszących mieszkaniom, w tym i infrastruktury komunikacyjno-transportowej; nowe regulacje dotyczące zasad najmu powinny wyprzedzać uruchomienie zwiększonej pomocy na budownictwo czynszowe realizowane przez prywatnych inwestorów.

- **Skuteczna i efektywna realizacja wyżej zaproponowanych programów wymaga zmian istniejących regulacji instytucjonalno-prawnych. Dotyczy to w szczególności:**

- zmiany ustawy o ochronie lokatorów – bez nich nie będzie możliwe uruchomienie segmentu najmu komercyjnego,
- nowelizacji ustawy o finansach publicznych (dot. rozliczeń projektów PPP – zaliczania wynagrodzenia dla partnera prywatnego, odpowiednio do specyfiki PPP, do wydatków bieżących i majątkowych) – bez tego upowszechnienie formuły PPP i tym samym wykorzystanie na dużą skalę kapitału prywatnego w realizacji usług publicznych jest mało realne,
- wprowadzenia przyspieszonej amortyzacji wydatków majątkowych z tytułu realizacji wybranych inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących mieszkalnictwu,
- uruchomienia zaproponowanych w poszczególnych programach rodzajów poręczeń w BGK,

---

<sup>39</sup> Pod tym pojęciem dosyć powszechnie rozumie się wszystkich, którzy nie są w stanie ze względów ekonomicznych, społecznych, zdrowotnych i podobnych nie tylko samodzielnie wejść w posiadanie mieszkania, ale także ponosić opłaty czynszowe. Jest to grupa bardzo zróżnicowana i tworzenie dla nich jednego programu jest mało racjonalne. Dla rozwiązania tego społecznie i ekonomicznie bolesnego problemu proponuję rozwiązania skierowane do dwóch grup beneficjentów: a. potrzebujących stałego miejsca zamieszkania; b. potrzebujących mieszkania o charakterze okresowym. Dla obu tych grup potrzebny jest inny rodzaj mieszkania i inna forma pomocy dla finansowania ich budowy.

- zamknięcia (ew. znacznego ograniczenia) systemów refundacji premii gwarancyjnej oraz wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych udzielonych w latach 90-tych,
- powrót do wspierania środkami publicznymi systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe.

❖ **Dla programu mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach przyjmuje się następujące założenia:**

**Cel:** wzrost udziału mieszkań czynszowych ogółem w całej realizacji rocznej do ok. 25%–30% (obecnie poniżej 5%) tzn. ok. 30–35 tys. mieszkań rocznie. Program na 10 lat.

**Sposób realizacji:** zmiana regulacji stanowienia czynszów oraz dodatków mieszkaniowych, uruchomienie równoległego wsparcia publicznego dla trzech typów inwestorów:

- Gminy (mieszkania o funkcji komunalnej) – z wykorzystaniem formuły PPP,
- TBS-y,
- Inwestorzy prywatni (mieszkania na wynajem – komercyjne i o regulowanym czynszu).

**Podstawowe instrumenty wsparcia:**

- poręczenia kredytów dla prywatnych inwestorów i TBS-ów realizujących – w formule tradycyjnej – mieszkania na wynajem o regulowanych czynszach,
- poręczenia dla prywatnych inwestorów realizujących w formule PPP projekty budowy mieszkań o funkcji komunalnej (w tym tzw. lokale socjalne),
- możliwość skorzystania ze skróconego okresu amortyzacji pod warunkiem utrzymania obniżonych (umiarkowanych) czynszów (10 lat),
- finansowanie części nakładów na budownictwo na wynajem o umiarkowanych czynszach inwestycyjnych ze środków budżetowych – do 35% kosztów realizacji,
- wsparcie z budżetu państwa gmin w finansowaniu dodatków mieszkaniowych.

**Źródła finansowania:**

- Fundusz Dopłat: zasilony 50% środkami pozyskanymi do budżetu z tytułu likwidacji instytucji zwrotu VAT dla osób fizycznych realizujących samodzielnie inwestycje mieszkaniowe (w nomenklaturze GUS – budownictwo indywidualne).
- Środki pozyskane przez BGK z tytułu sprzedaży mieszkań finansowanych z kredytu b. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego<sup>40</sup>
- BGK – poręczenia.
- Środki pozyskane przez budżet w wyniku faktycznego zamknięcia systemu premii gwarancyjnej dla właścicieli książeczek mieszkaniowych, a także z likwidacji instytucji wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przed rokiem 1995.

<sup>40</sup> Dotyczy przede wszystkim kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe. W przypadku TBS-ów należałoby wycofać się z zeszłorocznej zgody Sejmu na sprzedaż tych zasobów.

❖ **Dla programu zwiększenia dostępu do własności mieszkania przyjmuje się następujące założenia:**

**Cel:** budowa corocznie 110–120 tys. mieszkań.

**Sposób realizacji:** uruchomienie programu wsparcia dla budowy infrastruktury technicznej towarzyszącej mieszkalnictwu oraz programu wsparcia finansowego dla rodzin średnio zamożnych.

**Podstawowe instrumenty wsparcia:**

- Poręczenia kredytowe dla kredytów zaciąganych przez wykonawców (w formule PPP – i inwestorów) infrastruktury technicznej towarzyszącej mieszkalnictwu.
- Finansowanie od 5 do 10% wkładu własnego niezbędnego do zaciągnięcia kredytu udzielanego na zakup/budowę mieszkania; kryteria pozyskania wsparcia: poziom zamożności, rozmiar wsparcia limitowany liczbą metrów kwadratowych mieszkania.

**Źródła finansowania:**

- Fundusz Dopłat: zasilony 50% środkami pozyskanymi do budżetu z tytułu likwidacji instytucji zwrotu VAT dla osób fizycznych realizujących samodzielnie inwestycje mieszkaniowe.
- BGK – poręczenia.

❖ **Dla programu remontów budynków mieszkalnych przyjmuje się następujące założenia:**

**Cel:** zwiększenie stopnia zaspokojenia potrzeb remontowych – zwiększenie popytu na kredyty termomodernizacyjne.

**Sposób realizacji:** kontynuacja istniejącego programu programu.

**Podstawowe instrumenty wsparcia:**

- Fundusz Termomodernizacji – zwiększenie zasilenia Funduszu do poziomu 200–250 mln zł – vide lata 2007, 2008 czy 2011–2012.
- Utrzymywanie stabilnego poziomu wsparcia.
- Stworzenie prawnych możliwości skorzystania ze skróconego okresu amortyzacji pod warunkiem utrzymania obniżonych (umiarkowanych) czynszów (10 lat) – dla prywatnych właścicieli domów mieszkalnych.

**Źródła finansowania:** dotychczasowe – budżet państwa.

❖ **Dla programu zwiększenia poziomu inwestycji w zakresie budowy infrastruktury technicznej towarzyszącej mieszkalnictwu przyjmuje się następujące założenia:**

**Cel:** wyprzedzająca inwestycje mieszkaniowe, budowa infrastruktury technicznej towarzyszącej mieszkalnictwu.

**Sposób realizacji:** upowszechnienie formuły PPP, zwiększenie (powiązanie) dostępu do środków unijnych na ten cel, zwiększenie zainteresowania właścicieli usług medialnych (energia elektryczna, centralne ogrzewanie, gospodarka odpadami).

**Podstawowe Instrumenty wsparcia:**

- Upowszechnianie korzyści z tytułu stosowania formuły PPP;
- Stworzenie prawnych możliwości skorzystania ze skróconego okresu amortyzacji;
- Wprowadzenie w regulacjach dotyczących możliwości aplikacji o środki unijne zapisów stymulujących do działań w tym przedmiocie;
- Poręczenia dla udzielanych na ten cel kredytów.

**Źródła finansowania:**

- Środki unijne;
- Budżet państwa;
- BGK.

❖ **Dla programu celowego oszczędzania na cele mieszkaniowe przyjmuje się następujące założenia:**

**Cel:** powstanie w systemie bankowym segmentu długoterminowych oszczędności przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Pozwoli to, z jednej strony – na systematyczne gromadzenie, przez osoby fizyczne, środków pieniężnych na zakup mieszkania, zwiększając tym samym ich dostęp do korzystania z kredytu mieszkaniowego; z drugiej strony – zwiększając wolumen depozytów długoterminowych w bankach, zwiększy ich możliwości bezpiecznego finansowania inwestycji mieszkaniowych.

**Sposób realizacji:** Wsparcie ze środków publicznych oszczędzających na cele mieszkaniowe.

**Podstawowe instrumenty wsparcia:**

- Ulga podatkowa dla oszczędzających na cele mieszkaniowe lub premia (dotacja) z budżetu państwa.

Jak się wydaje, dla uruchomienia ww. wsparcia ze środków publicznych nie jest konieczna nowa ustawa. Wystarczy nowelizacja istniejących regulacji prawnych dotyczących Kas Mieszkaniowych (ustawa o niektórych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego).