

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



Jak wspierać budownictwo mieszkaniowe nie trwoniąc środków publicznych?

dr hab. Jacek Łaszek [NBP]

Aktualna sytuacja mieszkaniowa w Polsce w żadnym przypadku nie jest „katastrofą mieszkaniową” jak wciąż chcieliby ją widzieć niektórzy politycy. Znacząca skala budownictwa w ciągu ostatnich 15 lat w połączeniu z ustaniem gwałtownych procesów demograficznych i emigracja 2 milionów młodych Polaków spowodowały, że sytuacja mieszkaniowa ulegała systematycznej poprawie i obecnie można ją ocenić jako dobrą, adekwatną do osiągniętego poziomu rozwoju mierzonego PKB. Oznacza to, że tzw. stare kraje EU mają lepszą sytuację mieszkaniową, podobnie jak wyższą konsumpcję w innych obszarach, ale wynika to z ich większej zamożności, a nie dysproporcji rozwojowych w Polsce. Jednocześnie najpopularniejszy segment mieszkań tzw. OOH (mieszkania deweloperskie w polskiej nomenklaturze) i związany z nimi segment kredytów hipotecznych rozwija się bardzo dynamicznie i jedyne, czego w nim jeszcze brakuje to większej konkurencji (cały czas relatywnie wysokie ceny). Powstaje więc pytanie jak prowadzić politykę mieszkaniową i jak wspierać krajowy sektor budowlany. Warto więc może zacząć od tego, że mieszkaniowy popyt budowlany to popyt zgłaszany przez budownictwo własnościowe i budownictwo na wynajem. W Polsce ten pierwszy sektor rozwija się pomyślnie, problemy występują z tym drugim i ten problem omówiony zostanie później.

Ponad 150 letnie doświadczenia rozwoju rynku mieszkaniowego, a szczególnie doświadczenia ostatnich kryzysów pokazują, że ulubiony przez polityków dogmat własnego mieszkania kupowanego za kredyt hipoteczny przez ludzi ubogich jest tylko mitem. Masowe uwłaszczanie biednych gospodarstw domowych poprzez kredyty hipoteczne i sektor finansowy nieuchronnie prowadzi do kosztownych kryzysów nieruchomościowych, rujnujących systemy bankowe i zadłużających kraje na dziesiątki lat. Nie ma też sensu (poza wyborczym) wspierać zakupy prywatnych mieszkań dla tych gospodarstw domowych, które stać na zakup komercyjny. Co więcej, takie działania jest najczęściej niemoralne, zwłaszcza w biedniejszych krajach, gdyż za pieniądze uboższych podatników umożliwia gromadzenie prywatnego majątku bogatszym. Kogo więc można wspierać? W literaturze dotyczącej polityki mieszkaniowej podkreśla się zazwyczaj, że wspierać należy te gospodarstwa domowe, których co prawda w danym momencie nie stać na własność, ale które znajdują się na granicy i które na ogół gwarantują wzrost dochodów w przyszłości. Programy tego typu można też łączyć ze wsparciem rodzin wielodzietnych w krajach mających problemy demograficzne. Najlepszy mechanizm wspierania to dotacje podmiotowe oparte na kontroli dochodów. Alternatywnym, gorszym ale prostszym mechanizmem jest kontrola subsydiów poprzez standard mieszkań. Dopuszczając do programu mieszkania tańsze, o gorszym standardzie eliminuje się w pewnym zakresie gospodarstwa bogatsze, które stać na lepszy standard. Nie zamyka to też drogi poprawy sytuacji mieszkaniowej w przyszłości, gdy dochody gospodarstw wzrosną. Badania pokazują jednak, że politycy ze względów wyborczych szybko podnoszą standard tak oferowanych mieszkań, tworząc w konsekwencji programy dotowania klasy średniej.

Dlatego alternatywą jest realizacja programów mieszkań na wynajem.

Ponad wiekowe doświadczenia polityki mieszkaniowej pokazują, że mieszkania na wynajem są elementem zdrowego systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i polityki mieszkaniowej. Jednak mieszkania na wynajem to, co najmniej 3 grupy mieszkań, w dodatku bardzo zróżnicowane, jeżeli chodzi o konkretne rozwiązania w różnych krajach, gdyż oparte zazwyczaj o rozwiązania historyczne, dopasowane do obowiązującego ustawodawstwa i mniej lub więcej spójne z całym systemem polityki społecznej. Spróbujmy więc podsumować, jak to wszystko, to jest jak sektor



LEWIATAN

Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa
ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa

tel.: 22 55 99 900, faks: 22 55 99 910 | www.dlabudownictwa.pl | KRS 0000132980, Regon: 015274510, NIP: 526-26-66-317

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



mieszkań na wynajem dział, następnie spójrzmy na nasze polskie podwórko i zastanówmy się, czego u nas brakuje, a co działa źle i dopiero wtedy pochylimy się nad rządową inicjatywą.

Pierwsza grupa mieszkańców na wynajem to zazwyczaj mieszkania czysto rynkowe i tutaj sprawa jest prosta, gdyż nie są potrzebne pieniądze publiczne. To, co jest potrzebne, to przepisy prawne i ich egzekucja chroniące zarówno lokatora przed nieuczciwym kamienicznikiem, jak też kamienicznika przed nierzetelnym lokatorem. Główne problemy to niepłacący i dewastujący mieszkanie lokator oraz kamienicznik usiłujący zakończyć czy zmienić umowę przed terminem, zwłaszcza, gdy na rynku czynsze rosną a umowa jest zawarta na dłużej. Tak się, bowiem składa, że normalnie kamienicznicy walczą o długie kontrakty, ale gdy rynkowe czynsze zaczynają rosnąć, jakoś o tym zapominają. Warto jednak dodać, że bez ochrony kamienicznika przed nieuczciwym lokatorem takie budownictwo nie będzie funkcjonować, bądź będzie funkcjonować w szarej strefie. Jest to możliwe, gdyż z reguły połowa takich mieszkań to właściciele indywidualni, druga połowa to właściciele instytucjonalni. Gdy brak dobrych regulacji właściciele instytucjonalni po prostu nie wchodzi w sektor, a indywidualni schodzą w szarą strefę, tak jak to od lat ćwiczymy w Polsce. Czasami państwo uruchamia programy wspierające ten sektor w zamian za zobowiązanie kalkulacji niższego czynszu przez określoną liczbę lat, tak jak to ma miejsce w Niemczech. Główny cel tego zasobu to uelastycznienie rynku pracy.

Druga grupa to mieszkania dla osób o niższych dochodach, tych, którzy nie kwalifikują się na kredyty hipoteczne lub po prostu nie chcą brać własności mieszkaniowej na głowę. Są one zazwyczaj finansowane na prywatnym rynku kapitałowym, a państwo dopłaca do tego tak, aby czynsze były umiarkowane. Mieszkania tego typu są szeroko rozpowszechnione we Francji (gdzie powołano specjalną organizację HLM), w Wielkiej Brytanii występują w postaci budownictwa komunalnego. Dobrym odniesieniem jest tutaj budownictwo spółdzielcze w Polsce czy TBS-y. Mieszkania w tym zasobie w odróżnieniu od naszych TBS¹ mogą być zazwyczaj wykupywane przez najemców. Umożliwia to odzyskanie środków i budowę nowego zasobu. Głównym zagrożeniem jest w tym przypadku spekulacja tymi mieszkaniami. Mają one przede wszystkim zaspokajać potrzeby mieszkaniowe oraz być lokatą oszczędności dla nabywcy, a nie generować dochody kapitałowe. Dlatego prawa własności są zazwyczaj ograniczane i nawet w przypadku zakupu własność nie jest pełna.

Trzecia grupa mieszkań na wynajem to mieszkania czysto socjalne, dla najuboższych, dla osób eksmitowanych, uciążliwych społecznie, ofiar katastrof naturalnych i budowlanych. W krajach najbogatszych i w konsekwencji posiadających duże i częściowo niezamieszkałe mieszkaniowe od dawna nie buduje się takich mieszkań, a w razie potrzeby gminy kupują je na rynku i przeznaczają na swoje potrzeby.

W Polsce w zasadzie mamy te wszystkie trzy grupy mieszkań, tyle tylko, że wszystko to od dawna źle funkcjonuje, chyba, że zbliżają się wybory. W jakimś zakresie odpowiedzialnością za taką sytuacją można obciążyć gminy, bo lokalna polityka mieszkaniowa to ich zadanie, ale określanie kierunków polityki mieszkaniowej to zawsze domena władzy centralnej. Poza tym narzędzia, które gminom zapewnia władza centralna są bardzo ubogie i ostatecznie trudno do gmin mieć pretensje, że lokalna polityka mieszkaniowa kuleje.

Zasób typowo socjalny to na ogół mieszkania komunalne, ale tam mamy do czynienia z zasobami o bardzo różnej jakości oraz lokatorami o zróżnicowanych dochodach. Zasób mieszkań popularnych na wynajem to zasoby

¹ W Polsce TBS mogą sprzedać najemcy mieszkanie, ale po cenach rynkowych.

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



spółdzielcze, jednakże zostały one w znacznym stopniu sprywatyzowane (w postaci spółdzielczego własnościowego prawa do mieszkania, czyli niepełnej własności i w mniejszym zakresie w postaci zwykłej własności). Do zasobu popularnego należałoby jeszcze dołożyć mieszkania z TBS. W omawianych zasobach podstawowym problemem jest brak nowych mieszkań tego typu, który mógłby zaspokajać potrzeby nowych gospodarstw domowych. W przypadku części zasobu komunalnego jest to związane ze zbyt niskimi opłatami, które nie motywują gospodarstw o wyższych dochodach do poszukiwania ofert bardziej rynkowych. Rozwiązaniem są podwyżki czynszu wraz ze zwiększaniem osłony osób najbiedniejszych (zasiłki mieszkaniowe), co część gmin próbuje robić. Jednak tutaj podstawowym problemem jest to, co ekonomiści nazywają „stromym podejściem”. Znaczna część z tych gospodarstw mogłaby mieszkać lepiej i płacić więcej, ale nie kwalifikują się one na kredyty hipoteczne i mieszkania deweloperskie. Również prywatny zasób na wynajem nie jest dobrą alternatywą, bo ze względu na to, że operuje w szarej strefie, nie jest bezpieczny i stabilny. Właśnie dla takich gospodarstw potrzebne są skromne mieszkania na wynajem o umiarkowanym czynszu. Warto przy okazji przypomnieć, że ponieważ zasób komunalny nie spełnia dobrze swoich funkcji, to brakuje też mieszkań czysto socjalnych, choćby dla osób eksmitowanych z mieszkań hipotecznych, pomimo że w tym zasobie jest dużo mieszkań o gorszej jakości, które mogłyby spełniać te funkcje. Porządkowanie tych spraw żadnemu politykowi czy partii nie przyniesie popularności, wprost przeciwnie ma szansę trafić do mediów, jako ten zły, podnoszący czynsze czy wyrzucający z mieszkań, pomimo że ostatecznie wszystkim będzie się mieszkało lepiej. Co innego, gdy dajemy pieniądze na własne mieszkania, nawet kosztem emerytur.

Polski zasób mieszkań czysto rynkowych też nie funkcjonuje dobrze. Warto tutaj przypomnieć, że to, iż czynsze są grą podaży i popytu i często ulegają zmianom, jest wielką zaletą tego zasobu. Oznacza bowiem, że takie mieszkanie zawsze można będzie znaleźć i wynająć, tak, jak pokój hotelowy. W większości krajów rynkowych ochronę lokatora w tym zasobie rozumie się w ten sposób, że w trakcie trwania kontraktu czynsz nie może być zmieniony oraz umowa nie może zostać wypowiedziana, za wyjątkiem sytuacji, gdy lokator nie płaci lub właściciel chce przejąć mieszkanie na własne potrzeby. Jego ochrona rośnie też wraz z wydłużaniem umowy. Ułomność tego zasobu w Polsce jest związana z kuriozalnymi formami ochrony lokatora, co powoduje, że działa on w szarej strefie. W konsekwencji są słabe szanse na rozwój tego zasobu, rozwój konkurencji, w konsekwencji spadek czynszu i stworzenia z niego stałego i normalnego elementu systemu. Warto tutaj dodać, że ludzie w warunkach stabilności politycznej i ekonomicznej mają tendencję (często nawet nadmiernego) inwestowania w nieruchomości, nie trzeba, więc się specjalnie wysilać, aby po wielu latach mieć taki konkurencyjny i dobrze funkcjonujący zasób.

Największym i najdroższym do rozwiązania mieszkaniowym problemem społecznym w Polsce jest brak nowych mieszkań o umiarkowanym czynszu (stare to mieszkania spółdzielcze, TBS-y) dla ludzi o niższych dochodach, którzy dzisiaj z konieczności kupują mieszkania własnościowe, wynajmują mieszkania wolnorynkowe, mieszkają w zasobach komunalnych niskiej jakości lub mieszkają z rodzinami. Programy tego typu nie wymagają wysokich dopłat państwa, zazwyczaj nie więcej niż 2% do rynkowego kosztu kapitału pozyskiwanego na rynku prywatnym, jednak takie mieszkania budowane są zazwyczaj i potem administrowane przez spółki publiczne, zwykle komunalne (gmina jest inwestorem a budują firmy budowlane). Mieszkania takie w dobrych programach są zresztą projektowane, jako nisko kosztowe, co nie znaczy, że są niefunkcjonalne i złe, w oparciu o typowe standardy, zbliżone do naszego starego budownictwa spółdzielczego. Nie są to też, za wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych (katastrofy, reemigracje) programy przełomowe, jednorazowe, tylko wieloletnie, stopniowo i konsekwentnie budujące taki zasób.

Największym problemem ekonomicznym jest natomiast kulawo działający rynek mieszkań wolnorynkowych, które są warunkiem dobrego rynku pracy i walki z bezrobociem. Tutaj wstydliwie przemilczanym problemem jest pochodząca z



LEWIATAN

Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa
ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa

tel.: 22 55 99 900, faks: 22 55 99 910 | www.dlabudownictwa.pl | KRS 0000132980, Regon: 015274510, NIP: 526-26-66-317

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



PRL ustawa o ochronie lokatora, która zmuszałaby kamieniczników do łamania prawa, gdyby chciał ją respektować, czyli utrzymywać ze swoich pieniędzy niepłacących lokatorów. Mamy, więc ustawę, rynek wynajmu mieszkań indywidualnych funkcjonuje w szarej strefie, czyli nie respektuje się ustawy, rynku profesjonalnego nie ma. To zadziwiające, ale jego budowa nie powinna być problemem od strony finansowej, gdyż wiele osób prywatnych oraz instytucji finansowych często nadmiernie chce inwestować w ten segment (stąd kryzysy), jeżeli tylko jego własność jest chroniona. Często konkurencja w tym segmencie jest tak wysoka, że czynsze są znacznie niższe niż koszt własnego mieszkania. W literaturze zagranicznej problemu podkreśla się, że landlord mieszkaniowy (kamienicznik) ze względu na konkurencję nie jest w stanie obciążyć swoimi pełnymi kosztami najemcę, który jest beneficjentem takiej sytuacji i może swoje środki finansowe inwestować korzystniej a nie we własność mieszkaniową. Landlordowi trudno jest też wyjść z tego sektora ze względu na wysokie koszty wyjścia. Oczywiście taka, korzystna dla najemcy, sytuacja wymaga wielu lat systematycznej budowy tego rynku i to na pewno bez dzisiejszej ustawy o ochronie lokatora.

Najwstydliwszym problemem w sektorze, który nie ma znaczącego wymiaru ekonomicznego, ani społecznego jest natomiast fakt, że od wielu lat nie jesteśmy w stanie zbudować kilku tysięcy mieszkań czysto socjalnych dla zaspokojenia potrzeb najbiedniejszych i życiowych bankrutów, ani rozsądnie zagospodarować posiadanych jeszcze dużych zasobów mieszkań komunalnych, które nadawałyby się na te cele, czy po modernizacji, jako mieszkania na wynajem o umiarkowanym czynszu.

W tym kontekście niepełnie wiadomo, jak zakwalifikować nową inicjatywę BGK. Podawana najczęściej kwota 5 mld złotych i 20 000 mieszkań nie budzi większych wątpliwości. Oznacza 2 500 mieszkań, wielkości 50 – 60 metrów, kupowanych po 4000-5000 złotych za m. kw., co na tle obecnej sytuacji wygląda realistycznie. Stopa zwrotu (rozumiana, jako odsetki i amortyzacja kapitału odniesiona do kapitału) w wysokości 4% wydaje się być za niska, aby zainteresować prywatny kapitał i musiałaby być wsparta co najmniej przyspieszoną amortyzacją budynków (de facto są to ulgi podatkowe, ale to się powszechnie stosuje na świecie w tym segmencie). Do tego powinniśmy dołożyć koszty utrzymania i eksploatacji zasobu, które w wariantcie minimalistycznym wynoszą kolejne 3% rocznie. Czynsz netto, czyli to, co płaciłby lokator, bez energii i ogrzewania wynosiłby minimum 7% wartości rocznie, czyli 26 złotych za 1 m kw. miesięcznie. Według raportu NBP poziom czynszów w 6 największych miastach zawierał się w przedziale 25-30 złotych za m kw., w Warszawie czynsze kształtowały się na poziomie około 45 złotych za m. kw., a więc o około 50% więcej, ale ceny mieszkań porównywalnych też były wyższe o około 30%. Wygląda więc, przynajmniej po bardzo wstępnej analizie danych i ogólnych założeniach programu, że chcemy tworzyć konkurencję dla mieszkań wynajmowanych na zasadach czysto rynkowych, zwłaszcza na najlepszym rynku warszawskim. Jak pisaliśmy wcześniej, tego zasobu rzeczywiście brakuje, zwłaszcza z punktu widzenia potrzeb rynku pracy. Problem tylko w tym, że tutaj akurat chętnych do inwestowania byłoby dużo, i to za prywatne pieniądze. Kto nie wierzy, niech spojrzy na doświadczenia innych krajów. Pieniądze publiczne moglibyśmy wtedy przeznaczyć na pomoc tym biedniejszym (dopłaty do mieszkań o umiarkowanych czynszach), czy może na dodatki mieszkaniowe niezbędne dla tych, którzy popadli w kłopoty i nie mają z czego płacić czynszu, czy to w zasobie prywatnym, czy w mieszkaniach komunalnych. Zazwyczaj tak właśnie definiuje się zadania sektora publicznego, czyli działać tam, gdzie prywatny kapitał nigdy się nie rwał. Poza tym trzeba powiedzieć otwarcie, że robienie biznesu przez państwowe firmy i za nasze pieniądze na ogół kiepsko wychodzi, więc po co biznes w tym wyręczać. Po prostu sektor publiczny i sektor biznesowy to są dwa różne światy, mające zupełnie odmienne zadania społeczne i jak nie trzeba, to zdrowiej ich nie łączyć wspólnymi interesami.

Aby zrealizować program rozwoju czysto rynkowych mieszkań na wynajem wystarczyłoby tylko rozsądnie, tak jak w większości krajów cywilizowanych, rozwiązać problem równowagi praw najemcy i właściciela mieszkania, czyli określić,



LEWIATAN

Związek Pracodawców - Producentów Materiałów dla Budownictwa
ul. Zbyszka Cybulskiego 3, 00-727 Warszawa

tel.: 22 55 99 900, faks: 22 55 99 910 | www.dlabudownictwa.pl | KRS 0000132980, Regon: 015274510, NIP: 526-26-66-317

VII Konferencja dla Budownictwa, 14-15.04.2015

POD PATRONATEM KOMISJI INFRASTRUKTURY SEJMU RP

PARTNER KONFERENCJI



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH



na czym polega i w jakich warunkach ma zastosowanie w zasobie rynkowym ochrona lokatora. Bo sens ochrony polega zawsze na tym, że chronimy słabszą stronę, czyli m.in.:

- zawartej z lokatorem umowy nie można dowolnie zmienić,
- lokator ma rzeczywistą ochronę, gdy jego prawa są łamane,

- gdy lokator popadnie w rzeczywiste tarapaty, może liczyć na dodatek mieszkaniowy ze strony państwa czy mieszkanie socjalne. To wszystko jest do dyskusji. Na pewno jednak ochrona nie może prowadzić do tego, że lokator może bezkarnie nie płacić czynszu czy dewastować mieszkanie i nie można się go pozbyć (można jedynie wręczyć upomnienie na piśmie, jak regulowała te sprawy kolejna wersja omawianej ustawy już wiele lat po upadku socjalizmu). Warto przypomnieć, że w Konstytucji mamy wpisaną ochronę lokatora, ale też ochronę własności prywatnej i te relacje trzeba po prostu rozsądnie określić. Aplikowanie skrajnych form ochrony wywodzących się bezpośrednio z początków PRL, gdy celem było zniszczenie prywatnej własności mieszkań jest zadziwiającym dziedzictwem komunizmu w wolnej i demokratycznej Polsce. Można jeszcze sięgnąć do klasycznych dzieł ekonomii zarówno marksowskiej, jak też nurtów socjaldemokratycznych, opisujących tzw. kwestię mieszkaniową, czy walczących z tzw. nędzą mieszkaniową również w przedwojennej Polsce i zastanowić się czy te sytuacje są w ogóle porównywalne z dzisiejszą Polską, zwłaszcza w największych miastach (tam za pracą napływa siła robocza).

Spójrzmy jednak na sprawę chłodno, w końcu mamy już doświadczenie wielu takich programów tworzonych ad hoc przez kolejne ekipy z różnych partii. BGK kupi te parę tysięcy mieszkań, a pewnie mniej, bo jednak zabraknie pieniędzy; skala programu będzie taka, że niczego to nie rozwiąże; ze stopami zwrotu, efektywnym zarządem wyjdzie, jak zwykle, średnio; może się potem te mieszkania sprzeda lokatorom ku ich uciesze, aby nie mieć problemu i wszystko będzie jak dawniej. Ot, jeszcze jeden słabo udany eksperyment – no cóż, widać, że tak normalnie, to się nie da.

Reasumując, w Polsce instrumenty polityki mieszkaniowej wdrażane przez kolejne rządy nie są właściwie adresowane, czyli nieefektywnie wykorzystują środki publiczne.

