

W przygotowaniu projektu pomogli mi prof. Jacek Łaszek – SGH i Kazimierz Kirejczyk - Prezes REAS. Dziękuję za konsultacje, krytyczne, ale cenne uwagi, które starałem się wykorzystać, ale całą odpowiedzialność za niniejszą propozycję ponosi wyłącznie autor. .

Założenia programu mieszkaniowego „Mieszkanie dla Kowalskiej”

Synteza.

Celem programu jest zwiększenie poziomu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych istotnej części społeczeństwa poprzez budowę nowych jednostek mieszkalnych (mieszkań lub domów jednorodzinnych), przeznaczonych na sprzedaż za ceny rynkowe, jednak za znacznie niższe niż ceny mieszkań i domów oferowanych obecnie.

Kluczowym czynnikiem ograniczającym dostępność mieszkań w Polsce, zwłaszcza w aglomeracjach o najkorzystniejszej sytuacji gospodarczej i demograficznej, i dla młodych gospodarstw domowych, jest niekorzystna relacja dochodów do cen mieszkań. Relacja ta z jednej strony uniemożliwia większości gospodarstw domowych zakup mieszkania na własność, z drugiej zaś czyni nieopłacalnym tworzenie dużego instytucjonalnego zasobu mieszkań na wynajem za rynkowe czynsze.

Istotną przyczyną niekorzystnej relacji pomiędzy dochodami i cenami jest zjawisko bańki cenowej, spowodowane w latach 2005-2008 przede wszystkim patologiami w funkcjonowaniu rynków finansowych, ale także niską elastycznością podaży wynikającą z ograniczeń regulacyjnych i abstrahowania od faktu, że budowa mieszkań oznacza zarazem rozwój sieci osiedleńczej.

Konieczne jest zmniejszenie niekorzystnej relacji pomiędzy dochodami obywateli, a cenami mieszkań. Zmiana taka wprawdzie zachodzi wskutek wzrostu gospodarki i jej efektywności, ale w rzeczywistości proces ten jest powolny, i przerywany okresami szybkiego wzrostu cen, charakterystycznych dla cykli rynkowych w nieruchomościach.

Głównym celem programu jest doprowadzenie do obniżenia kosztów jednostkowych poprzez:

- Obniżenie kosztów pozyskania gruntu
- Zwiększenie skali realizowanych osiedli, zarazem tworzących świadomie kształtowany fragment przestrzeni miejskiej
- Zastosowanie form zabudowy o niskich kosztach realizacji
- Powtarzalność typów budynków
- Uprzemysłowienie części procesu realizacji
- Utrzymanie marży realizatora na ograniczonym poziomie (poprzez oddziaływanie rynku).

W konsekwencji, realnie stanie się uzyskanie finalnej ceny metra kwadratowego (gotowego lokalu mieszkalnego) na poziomie (lub poniżej) średniego miesięcznego wynagrodzenia.

Główne efekty:

- Znaczące obniżenie kosztów, a w efekcie ceny mieszkania, poszerzy grupę społeczeństwa zdolną do posiadania własnego mieszkania.
- Ułatwienie rozwoju segmentu mieszkań oferowanych na wynajem przez instytucjonalnych inwestorów.
- Utrzymanie poziomu (z tendencją wzrostową wraz z przyspieszeniem gospodarki) nowego budownictwa na poziomie ok. 150-170 tysięcy jednostek rocznie, przy równoczesnej racjonalizacji procesu realizacji.
- Powstawanie spójnych fragmentów miast.

Adresatami programu są:

- Gospodarstwa domowe o zdolności kredytowej i posiadanych środkach finansowych umożliwiających zakup mieszkania o przeciętnym standardzie i cenie jednostkowej (z m²) porównywalnej z przeciętnym dochodem brutto.
- Inwestorzy zainteresowani tworzeniem instytucjonalnych zasobów czynszowych,
- Gminy zainteresowane zwiększaniem zasobów mieszkaniowych, zarówno własnościowych jak i czynszowych, w tym także komunalnych.

Nie jest to jednak kompleksowy program mieszkaniowy, który winien uwzględniać wszystkie kategorie (grupy) dochodowe społeczeństwa i wszystkie racjonalne sposoby zaspakajania potrzeb mieszkaniowych.

Uwarunkowania

1. Luka cywilizacyjna – liczba mieszkań mniejsza w Polsce o ok. 100 na tysiąc mieszkańców w porównaniu z krajami „Starej Unii” i częścią krajów regionu. Utrzymująca się silna preferencja dla posiadania mieszkania, także wśród młodego pokolenia.
2. Chaotyczne powiększanie się przestrzeni zurbanizowanych, zwłaszcza poza granicami miast, z wieloma negatywnymi skutkami społecznymi i środowiskowymi, w tym niepełnej i nieefektywnej infrastruktury technicznej, braku usług podstawowych i II stopnia, złej obsługi komunikacyjnej, zwiększonych kosztów zarówno w fazie budowy, jak i późniejszej eksploatacji nowej zabudowy, itp. Ponad połowa nowego budownictwa mieszkaniowego powstająca w procesie indywidualnego inwestowania, w tym (w dużym stopniu) zabudową wolnostojącą jednorodzinną na dość dużych działkach.
3. Ograniczone możliwości ekonomiczne społeczeństwa. W Polsce za średnią miesięczną pensję brutto można nabyć w największych aglomeracjach średnio 0,6 – 0,7 m² mieszkania. W większości krajów UE, wskaźnik ten waha się pomiędzy 1,5 a 2,5 m² mieszkania za średnie miesięczne wynagrodzenie.
4. Powszechność zabudowy zwłaszcza deweloperskiej charakteryzującej się dość wysokimi jednostkowymi kosztami budowy. Wynika to w przypadku dużych aglomeracji z formy zabudowy (budownictwo 5-10 kondygnacji, z podziemnymi garażami, o dość dużym udziale powierzchni wspólnych, realizowane według indywidualnych projektów, w niezbyt dużych zespołach).
5. Mało elastyczny, rozdrobniony rynek gruntów, z cenami wolno dostosowującymi się do zmienionych po 2008 roku realiów rynkowych.
6. Rynek pierwotny, nadmiernie podatny na sygnały spekulacyjne i przenoszący te zjawiska na rynek wtórny, głównie z uwagi na ograniczenia ekonomiczne i bariery regulacyjne. Właśnie one generują wysoki poziom ryzyka realizacji inwestycji mieszkaniowych, który w naturalny sposób jest neutralizowany przez wyższą marżę,
7. W okresie ostatnich lat, w wyniku polityki kredytowej banków, relatywnie tani i łatwo dostępny kredyt nie tylko substytuował wzrost cen, ale wręcz, zakłócając równowagę na rynku (poprzez raptowny wzrost popytu) stymulował wzrost cen. Fałszywe bodźce rozregulowały rynek, a jest wysoce prawdopodobne, że nabywcy mieszkań dokonywali transakcji przekraczających ich możliwości ekonomiczne.
8. Rozwinięty, ale w szarej strefie, rynek najmu. Ucieczka w szarą strefę, w głównej mierze jest spowodowana nadmiernym poziomem ochrony lokatorów, ustawowym przerzuceniem ryzyka na właścicieli. Brak zasobów czynszowych oferujących komfort i bezpieczeństwo organizacyjne odpowiadające aspiracjom młodych Polaków, a jednocześnie zapewniających im mobilność na rynku pracy.
9. Systematycznie rosnąca dekapitalizacja techniczna i użytkowa zasobów mieszkaniowych, wraz z procesem degradacji społecznej całych fragmentów miast.
10. Niska efektywność instrumentów pomocowych (finansowanych przez budżet).
11. Brak możliwości i chęci prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej. Uchwalanie planów miejscowych z reguły pogarsza sytuację ekonomiczną gminy.
12. Wykorzystywanie naturalnej pozycji monopolistycznej przez przedsiębiorstwa obsługujące infrastrukturę techniczną
13. Preregulowane procedury związane z ochroną środowiska.
14. Przepisy prawa administracyjnego (KPA), a po części prawo o planowaniu przestrzennym, prawo budowlane, poszerzające możliwości pieniądza, a w efekcie przedłużania procedur.
15. Procesy migracyjne i osiedleńcze zachodzące w Polsce: napływ młodych ludzi do kilku aglomeracji o najlepszej sytuacji ekonomicznej i koncentracja napięć na rynku mieszkaniowym w tych aglomeracjach.
16. Problem mieszkaniowy młodych rodzin, jako istotny czynnik depresji urodzeniowej. Konieczność wspierania młodych rodzin o ponadprzeciętnych aspiracjach zawodowych w decyzjach o podejmowaniu roli rodziców. Silna preferencja dla zamieszkiwania w niskiej zabudowie w zielonym otoczeniu w okresie wychowywania dzieci.
17. Zbliżające się terminy wejścia w życie ostrych wymagań normatywnych, dotyczących oszczędności energii w nowym budownictwie, co spowoduje nieuchronnie wzrost kosztów realizacji nowych mieszkań po 2021 r.

A. Program operacyjny - charakterystyka

Zorganizowana budowa osiedli mieszkaniowych

1 Budowa zespołów osiedli mieszkaniowych w oparciu o następujące założenia:

1.1 Podstawowe formy zabudowy:

- 1.1.1 Domy jednorodzinne (segmenty szeregowy) o powierzchni do 100 m² – dla danego osiedla w zasadzie identyczne (z możliwością ograniczonych zmian w układzie wewnętrznym). Budynki niepodpiwniczone, garaże nieogrzewane, jako opcjonalne w części budynków.
- 1.1.2 Małe domy wielorodzinne z mieszkaniami dwu- i trzypokojowymi o powierzchniach 50 – 75 metrów kwadratowych.
- 1.1.3 Budynki wielorodzinne dostosowane funkcjonalnie do roli obiektów czynszowych.
- 1.2 Domy lokalizowane na działkach o powierzchni nie większej niż 150m² (łącznie z zabudową).
- 1.3 Liczba domów umożliwiająca tworzenie osiedla o zoptymalizowanej wielkości (liczbie mieszkańców), pozwalającej na racjonalne lokowanie sklepu i innych usług podstawowych, oraz terenów zielonych i rekreacyjnych.
- 1.4 Dla kilku osiedli (zespołu osiedli) lokalizacja usług wyższego stopnia (przedszkole, szkoła, placówka zdrowia, poczta, itp.)
- 1.5 Osiedla (zespół osiedli) lokowane w sposób umożliwiający utworzenie skutecznej komunikacji publicznej łączącej z centrum danego miasta
- 1.6 Projekty domów umożliwiające, co najmniej półprzemysłową budowę (ograniczenie robocizny na placu budowy)
- 1.7 Źródło terenów: zasoby Skarbu Państwa i Gminy, albo niebudowlane tereny prywatne. *Wykup tych ostatnich winien nastąpić po najwyższej cenie dla danego sposobu użytkowania, a dopiero po ich wykupieniu nadanie im statusu terenów budowlanych. Z uwagi na lokalizacyjne uwarunkowania zasobów Skarbu Państwa rzadko nadają się one do lokowania budownictwa mieszkaniowego. Stąd bardziej racjonalne byłoby wykorzystanie tych zasobów do lokowania innej zabudowy (biurowce, galerie handlowe, itp.) i stworzenie uprawnienia dla samorządu (poprzez jednostkę wyspecjalizowaną) do handlu i wymiany lub sprzedaży jako mechanizmu pozyskiwania odpowiednich terenów (lub środków na kupno) dla budownictwa mieszkaniowego*

2 Adresaci programu:

- 1.1 Gospodarstwa domowe o zdolności kredytowej i posiadanych środkach finansowych umożliwiających zakup mieszkania o przeciętnym standardzie i cenie jednostkowej (z m²) porównywalnej z przeciętnym dochodem brutto.
- 1.2 Inwestorzy zainteresowani tworzeniem instytucjonalnych zasobów czynszowych,
- 1.3 Gminy zainteresowane zwiększaniem zasobów mieszkaniowych, zarówno własnościowych jak i czynszowych, w tym także komunalnych.

2 Elementy realizacji

- 2.1 Określenie lokalizacji osiedli z uwzględnieniem ich wielkości, ceny ziemi, i możliwości uruchomienia komunikacji publicznej oraz oceny środowiskowej (w przypadku konieczności jej dokonania). Opracowanie założeń osiedla (zadanie własne gminy).
- 2.2 Przetarg na inwestora – firmę, która na własne ryzyko przeprowadzi realizację osiedla - zadanie Gminy
- 2.3 Podjęcie uchwały Rady Gminy, jako aktu prawa miejscowego o lokalizacji i strukturze osiedla (osiedli) mieszkaniowych.
- 2.4 Opracowanie planu realizacyjnego i założeń projektów - zadanie inwestora w konsultacji z gminą
- 2.5 Opracowanie projektów - inwestor
 - dróg i infrastruktury technicznej wraz z przyłączami
 - projekt domów
 - projekty obiektów usługowych
 - organizacja komunikacji publicznej - gmina/operator
 - uzgodnienia projektów i uzyskanie pozwoleń budowlanych (dla obiektów, dla których byłoby to wymagane) Wszelkie uzgodnienia dokonane przez urząd gminy (na jednej konferencji uzgodnieniowej) z obligatoryjnym udziałem wszystkich podmiotów (administracyjnych i gospodarczych), z którymi istnieje konieczność dokonania uzgodnień, lub uzyskania ich opinii.
- 2.6 Przetarg (przetargi) na wykonawstwo infrastruktury drogowej i technicznej, i innych nie mieszkaniowych

obiektów.

- 2.7 Przetarg na budowę domów i ich sprzedaż. Budowa domów gotowych do zamieszkania, dopuszczalne jedynie zróżnicowanie standardu wykończenia.
- 2.8 Finansowanie inwestycji
- projekt planu realizacyjnego, wykup terenów, budowa dróg i infrastruktury technicznej, wynagrodzenie inwestora /gmina w oparciu o kredyt, ewentualnie subwencjonowany
 - projekty, w tym projekty domów / inwestor
 - obiekty użyteczności publicznej / w części gmina
 - obiekty usługowe / użytkownicy
 - komunikacja publiczna / operator, gmina
 - budowa i sprzedaż domów – realizator w oparciu o kredyt z ewentualną częściową gwarancją gminy lub KFM
- 2.9 Nabywcy mieszkań (domów) poza ceną domów łącznie z ziemią, ponoszą ryczałtowo rozliczone koszty wydatków gminy, poza kosztami komunikacji publicznej i infrastruktury technicznej (wraz z drogami), lub jej części

3. Uwagi dodatkowe.

3.1. Zaproponowany model budowy osiedla wymusza dyscyplinę kosztową, gdyż produktem końcowym są domy (mieszkania) o ograniczonej wielkości, o zdeterminowanej (ustaleniami prawa miejscowego) wielkości działki i jej zagospodarowaniu. **W efekcie powstaną zasoby mieszkaniowe ze średnio-niskiej półki, co ogranicza zainteresowanie nabywców o dużych możliwościach finansowych.** Inaczej mówiąc, w przypadku poziomu cen przekraczającego możliwości grupy, do której program jest adresowany, domy nie zostaną sprzedane.

Wymusza to realistyczne opracowywanie założeń programu przez gminę, a zarazem dyscyplinuje realizatora.

3.2 W zakresie ustalonym przez gminę część lokali mieszkalnych (w MDW i Domach Wielorodzinnych) przeznaczana jest na wynajem, a przypadku potrzeby zbudowania zasobu komunalnego – w tej części budowa finansowana jest przez gminę.

3.3 **Ustawa o zorganizowanej budowie osiedli mieszkaniowych** winna określać wszystkie zmiany regulacyjne, niezbędne do wdrożenia tego projektu. Ustawa winna przewidywać w szczególności:

- Uproszczenie - dostosowanie procedury uchwalania i treści prawa miejscowego.
- Traktowanie zorganizowanej budowy osiedli, jako celu publicznego. Umożliwiłoby to wyłączenie, w przypadku niemożności dobrowolnego zawarcia umowy kupna-sprzedaży gruntów
- Wyłączenie aktywów mieszkaniowych (dom i grunt) z masy upadłościowej, w zależności od przyjętego modelu (punkt 3.5) finansowania budowy osiedli.
- Ogólne warunki umów pomiędzy gminą a inwestorem obiektów nie mieszkaniowych, oraz gminą a realizatorem budowy domów
- Uproszczenie, czy wręcz dostosowanie do potrzeb programu Ustawy o zamówieniach publicznych.

3.4 Równolegle należy znowelizować ustawę o ochronie lokatorów w oparciu o założenia opracowane przez MTBiGM a także wykorzystać inne projektowane w tym resorcie rozwiązania, które służyłyby ułatwieniu realizacji niniejszego projektu.

3.5 We współpracy z BGK i innymi bankami trzeba opracować szczegółowy model finansowania i przepływów finansowych zapewniający optymalizację wykorzystania środków i dopuszczalny poziom ryzyka W tym, należy wykorzystać (ewentualnie dostosowawczo zmodyfikować) istniejące mechanizmy wsparcia, zwłaszcza inwestycji infrastrukturalnych.

3.6. Zaproponowane ograniczenia regulacyjne są świadomie nie bardzo ostre i nie należy szukać wszelkich sposobów nie dopuszczenia do odchodzenia od założeń. Taniej i efektywniej będzie, bowiem, nawet wtedy, gdy pojawią się jakieś patologie czy modyfikacje niż stworzenie gorsetu, który co prawda takie niepożądane działania ograniczy, ale zarazem stworzy dodatkową mitręgę dla realizatorów osiedli chętnych do ich budowy w pełnej zgodzie z założeniami programu

B. Działania pożądane – towarzyszące (nieobligatoryjne)

1. Zmiana funkcjonującego modelu planowania i gospodarki przestrzennej – cel „przewidywalna przestrzeń”, (czyli co i gdzie można budować i z jakimi ograniczeniami) określona w prawie miejscowym. Model gospodarki przestrzennej, oparty na aksjomacie, że prawo zabudowy jest elementem prawa własności, które ograniczane może być tylko przepisami powszechnie obowiązującymi.
2. Podatek od wartości gruntu umożliwiający gminom poprawę sytuacji ekonomicznej w wyniku uchwalania planów miejscowych.
3. Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym
4. Zmiana prawa administracyjnego
5. Rewizja instrumentów pomocowych pod kątem ich efektywności i wycofania instrumentów marnotrawiących środki publiczne np. finansowanie TBS-ów

C. Uwaga końcowa

Przydatne byłoby, (choć nie jest konieczne), określenie (MF) możliwego zakresu i wielkości wsparcia finansowego w postaci dedykowanej linii kredytowej (BGK), gwarancji, subwencjonowania odsetek czy grantów, a także (MRR) możliwości wykorzystania środków unijnych dla budowy infrastruktury społecznej i technicznej, w tym instalacji wodnokanalizacyjnych i dróg.