

ZESZYTY PBR – CASE

29

Jak rozwiązać problem finansowania
budownictwa mieszkaniowego

Warszawa 1998

Fundacja Naukowa CASE.



POLSKI BANK ROZWOJU S.A.
POLISH DEVELOPMENT BANK

Fundacja Naukowa CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

Polski Bank Rozwoju S.A.
00-675 Warszawa, ul. Koszykowa 54

Copyright by: Fundacja Naukowa CASE i Polski Bank Rozwoju S.A.

Opracowanie tekstów: Ewa Balcerowicz
Krystyna Olechowska
Opracowanie graficzne: Agnieszka Bury

DTP: AWiM Mediabank S.A.
00-640 Warszawa, ul. Mokotowska 17
Druk: AWiM „MEDIABANK” S.A.

ISSN 1233-121X

Wydawca:
Fundacja Naukowa CASE, 00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

Nakładca:
Polski Bank Rozwoju S.A., 00-675 Warszawa, ul. Koszykowa 54

Oddano do druku w marcu 1998 r. Nakład 600 egz.

SPIS TREŚCI

K. Olechowska:	WPROWADZENIE	5
I. Herbst:	CZY I KIEDY PRZEŁAMANY ZOSTANIE KRYZYS MIESZKANIOWY	7
L. Duda:	POLITYKA PAŃSTWA STYMULOWANIA WZROSTU REALNEGO POPYTU MIESZKANIOWEGO	13
J. Łaszek:	BARIERY FINANSOWANIA RYNKU MIESZKANIOWEGO	18
J. Furga:	ZNACZENIE SYSTEMU BAUSPAREN DLA ROZWIĄZANIA PROBLEMU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO I JEGO FINANSOWANIA W NIEMCZECH	25
R. Kowalski:	UDZIAŁ BANKÓW W FINANSOWANIU ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO	34
K. Olechowska:	DYSKUSJA – JAK ROZWIĄZAĆ PROBLEM FINANSOWANIA BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO	39

WPROWADZENIE

Zeszyty PBR – CASE nr 29 stanowią plan seminarium poświęconego problemowi finansowania budownictwa mieszkaniowego. Zorganizowane wspólnie przez Fundację Naukową CASE oraz Polski Bank Rozwoju S.A., w ramach regularnego cyklu spotkań dyskusyjnych, seminarium odbyło się w Warszawie 27 marca 1997 r.

Do dyskusji, którą prowadzili Ewa Balcerowicz, wiceprezes Fundacji Naukowej CASE i Piotr Kazimierczyk z Polskiego Banku Rozwoju S.A. zaproszono czterech panelistów reprezentujących różne instytucje, w domniemaniu odmienne punkty widzenia na problematykę finansowania budownictwa mieszkaniowego.

Irena Herbst, wiceprezes Banku Gospodarstwa Krajowego argumentowała za dalszą przebudową systemu regulacji dotyczących budownictwa, szybkim stworzeniem systemu edukacyjnego (przede wszystkim w zakresie finansów i kredytu mieszkaniowego) oraz koniecznością funkcjonowania organizacji formułującej zadania i narzędzia polityki mieszkaniowej państwa.

Ludomir Duda, prezes Fundacji Poszanowania Energii udowodnił, iż optymalizacja relacji pomiędzy elementami rynku mieszkaniowego (budżet domowy, rynek finansowy, rynek budowlany) gwarantuje maksymalizację realnego popytu mieszkaniowego.

Jacek Łaszek, pracownik Szkoły Głównej Handlowej przeprowadził analizę barier finansowania rynku mieszkaniowego.

Jacek Furga, pracownik Bausparkasse Schwäbisch Hall optował za wprowadzeniem w Polsce systemu kas budowlanych wykazując zalety ich działalności w Niemczech.

Zamieszczamy również referat przedłożony przez Ryszarda Kowalskiego, pracownika Banku Śląskiego S.A.

Mieszkalnictwo jest niezwykle skomplikowaną materią. Reforma gospodarcza w 1990 r. nie zmieniła ustroju dotychczasowej organizacji budownictwa. Mieszkalnictwo dopiero wkracza na drogę transformacji ustrojowej. Wprowadzane zmiany nakładają się na dotychczasowe rozstrzygnięcia, zwłaszcza dotyczące spółdzielni mieszkaniowych, a raczkującemu rynkowi mieszkaniowemu daleko jeszcze do doskonałości.

Krystyna Olechowska

LISTA GOŚCI obecnych NA SEMINARIUM PBR – CASE dnia 27. 03. 97 r.

Amanowicz Andrzej	Accord Development Sp. z o.o.
Balcerowicz Ewa	Fundacja Naukowa CASE
Bury Andrzej	WSzBFIZ w Warszawie
Czubala Maciej	PKO BP
Dąbrowski Jacek	Polskie Stowarzyszenie Budowniczych Domów
Duda Ludomir	Fundacja Poszanowania Energii
Fidyk-Kowalska Zofia	Fundacja Naukowa CASE
Fischer Jerzy	HABITAT Ltd
Frukacz Lucyna	Belvedere Dom Sp. z o.o.
Furga Jacek	Bausparkasse Schwäbisch Hall AG
Gawron Henryk	Uniwersytet im. A.Mickiewicza w Poznaniu
Gostomski Eugeniusz	Gdańska Akademia Bankowa
Grajek Krystyna	Pioneer
Grudziński Włodzimierz	BISE SA
Irena Herbst	Bank Gospodarka Krajowego
Jaszczolt Krzysztof	USAID
Kazimierczyk Piotr	Polski Bank Rozwoju S.A.
Kirejczyk Kazimierz	REAS Real Estate Advisory Services
Komiłowicz Jan	Instytut Gospodarki Mieszkaniowej
Komorowski Krzysztof	TBS w Kutnie
Kowalska Marzena	Polski Bank Rozwoju S.A.
Kowalski Ryszard	Bank Śląski S.A.
Koziarek Marek	Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A.
Krystek Zdzisław	Powszechny Bank Gospodarczy S.A.
Krzywicka Agnieszka	Polskie Stowarzyszenie Budowniczych Domów
Lee Michael	USAID
Łaszek Jacek	Szkoła Główna Handlowa
Majchrzak Marek	Szkoła Główna Handlowa
Milewska Krystyna	„Rzeczpospolita“
Mordasewicz Jeremi	Business Centre Club
Olechowska Krystyna	Gazeta Bankowa
Pawłowicz Leszek	IBnGR w Gdańsku
Pieszczurykow Jerzy	Polsko-Amerykańskie Centrum Szkolenia Budowlanych
Piskorska Aleksandra	Miejska Pracownia Urbanistyczna w Szczecinie
Reischke Manfred	Bausparkasse Schwäbisch
Schafer Rainer	LBS Westdeutsche Landesbausparkasse
Stankiewicz Magdalena	Bank Energetyki S.A.
Stawicki Norbert	BudBank SA
Ślęzak Wacław	Bausparkasse Schwäbisch Hall AG
Stańczuk Maciej	Westdeutsche Landesbank
Szajkowska Agnieszka	„Murator“
Anna Szcześniak	Krajowa Izba Gospodarcza
Uchman Ryszard	Instytut Gospodarki Mieszkaniowej
Weiler Walter	Bausparkasse Schwäbisch Hall AG
Wielgo Marek	„Gazeta Wyborcza“
Wojtysiak S. Wojciech	Agencja Wspierania Inicjatyw Mieszkaniowych
Wolff Manfred	LBS Westdeutsche Landesbausparkasse
Woodward Rick	Fundacja Naukowa CASE
Zaręba Jadwiga	BPH SA
Zychowicz Ewa	„Rzeczpospolita“

CZY I KIEDY MOŻNA PRZEŁAMAĆ KRYZYS MIESZKANIOWY W POLSCE

Irena Herbst¹

WARUNKI KONIECZNE DO PRZEŁAMANIA KRYZYSU

Wbrew powszechnej opinii kryzys mieszkaniowy w Polsce nie zaczął się w momencie rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej. Narastał już od początku lat osiemdziesiątych. Powolne wtedy, lecz sukcesywne odchodzenie od centralnie ustalanych cen i limitów płac czy przydziału materiałów budowlanych, a także znoszenie istniejącego wtedy rozdziału między prywatnym a tzw. uspołecznionym sektorem budownictwa mieszkaniowego, ujawniło wzajemne niedostosowanie struktur organizacyjnych wykonawstwa i inwestora a także niewydolność systemu finansowania, nieracjonalność decyzji ekonomicznych, niską efektywność i skuteczność działania. Efektem tego był spadek ilości oddawanych mieszkań.

Tempo spadku w latach 80.² hamowane jednak było utrzymywaniem – amortyzującego niesprawność działania całego sektora – wysokiego i rosnącego z roku na rok³ poziomu dotacji państwowych, dotacji kierowanych przede wszystkim do spółdzielczości mieszkaniowej oraz PKO BP (umorzenia kredytów, subsydiowanie stopy oprocentowania). Urynkowienie cen mieszkań oraz ceny kredytu zadziałało więc jako swoiste obnażenie nie tylko wszystkich nieracjonalności ekonomicznych, w tym niewydolności finansowej rodzin do ponoszenia rzeczywistych kosztów inwestycji mieszkaniowej, ale także i słabości organizacyjnej podaży – sztucznej, księżycowej w znacznym stopniu opartej o decyzje doktrynalno-administracyjne sieci powiązań między uczestnikami procesu budowy, eksploatacji, finansowania i kredytowania mieszkań.

W roku 1990 wielka reforma gospodarcza w istocie rzeczy nie wprowadziła zmian ustrojowych do dotychczasowej organizacji budownictwa mieszkaniowego.

Często mówi się, że w sferze mieszkalnictwa ograniczyła się ona do uwolnienia cen, w tym ceny kredytu. Jednak nie jest to pełną prawdą. Proces uwalniania cen rozpoczął się wcześniej.

W roku 1990 proces ten zakończono w pełni uwalniając ceny strony podażowej: materiały budowlane (tzw. wykonawstwo) oraz cenę kredytu – jednak już nie w pełni, bo zatrzymano ją na poziomie 102% (!) asekurując kredytobiorcę dodatkowymi rozwiązaniami łagodzącymi i tak horrendalnie wysoki poziom stopy oprocentowania (8% odsetek płać kredytobiorca, 32% budżet państwa, 60% (!) było kapitalizowane). Cenę kredytu uwolniono dopiero w roku 1991 wprowadzając jednocześnie instytucję tzw. przejściowego wykupu przez budżet państwa odsetek od kredytów w przypadku, gdy pełna spłata przekracza 25% dochodów rodziny (w latach późniejszych 20%, obecnie – 15% tzw. normatyw).

Utrzymano też, do kwietnia 1992 r., instytucję umorzeń kredytów udzielanych spółdzielniom mieszkaniowym (do 50% wartości mieszkania). Uwolnienie cen realizacji i radykalny (mimo pomocy państwa) wzrost ceny kredytu przyspieszyły oczywiście spadkowe tempo oddawania mieszkań do użytku. Pierwsze załamanie miało miejsce w roku 1990, drugie silniejsze w 1993 r. - jako konsekwencja likwidacji instytucji umorzeń kredytu, zatem i likwidacji kategorii spółdzielczego mieszkania lokatorskiego⁴.

Utrzymujące się w następnych latach spadkowe tempo realizacji mieszkań (mimo dodatniego tempa wzrostu PKB oraz realnych dochodów ludności) jest, jak się wy-

daje, w dużej mierze wynikiem braku zmian ustrojowych w organizacji budownictwa mieszkaniowego, tzn. dostatecznie szybkiej zmiany kierunku i sposobu powiązania między wszystkimi uczestnikami tej organizacji od gminy poczynając (np. problem finansowania uzbrojenia terenu) poprzez wykonawcę czy inwestora (sposób finansowania), na systemie bankowym kończąc (brak kapitału długookresowego i mechanizmów jego akumulacji, brak skuteczności zapisu hipotecznego, brak umiejętności).

Likwidując w 1992 roku pomoc skierowaną do inwestora spółdzielczego (w postaci umorzeń kredytów), kierowano się prawdopodobnie przekonaniem, iż między rokiem 1990-1992 organizacja budownictwa uległa, pod wpływem ostrych uwarunkowań finansowych, znacznym przekształceniom, a spadek inflacji (i stopy oprocentowania) oraz wzrost dochodów, dokonają ostatecznego jej przekształcenia⁵. Rozumowanie to było błędne.

Po pierwsze - uwolnienie cen nie oznacza automatycznego uruchomienia działania praw rynkowych, pod wpływem których organizacja mieszkalnictwa podlega samodzielnym przekształceniom.

Po drugie - ze względu na specyfikę produktu mieszkaniowego (zawsze i wszędzie wysoka cena w stosunku do dochodów rodziny - nabywcy, a więc długi okres akumulacji potrzebnego kapitału, w tym i kredytu, długi okres budowy), skuteczny wpływ praw rynkowych na zmiany postaw i zachowań uczestników rynku mieszkaniowego wymaga czasu.

Skrócenie czasu potrzebnego na akumulację kapitału inwestycyjnego i kredytowego (przeznaczonego na budowę czy remonty mieszkań) to właśnie podstawowe zadanie, stosowanego we wszystkich demokratycznych krajach gospodarki rynkowej, interwencjonalizmu państwa w sferze mieszkalnictwa. Jego celem generalnym jest zwiększenie poziomu dostępności do mieszkania.

Nadal antagonistyczny charakter sprzeczności między oczekiwaną dostępnością do mieszkań (a także pożądaną przez gospodarkę - brak mobilności siły roboczej) a realnymi możliwościami transformacji potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt jest, jak się wydaje, w dużej mierze wynikiem zbyt małych zmian dokonanych w odziedziczonej z poprzedniego ustroju organizacji budownictwa mieszkaniowego, braku kompleksowości re-

form oraz uniwersalnego charakteru przyjętych rozwiązań w zakresie systemu finansowania. Utrzymujące się do chwili obecnej spadkowe tempo wzrostu w budownictwie mieszkaniowym jest zatem skutkiem opóźnień reform ustrojowych w mieszkalnictwie.

W organizacji budownictwa mieszkaniowego wyróżnić możemy organizację:

- budowy - w tym np. planowanie przestrzenne,
- finansowania - w tym i kredytowania,
- eksploatacji mieszkań - w tym system czynszów.

Wprowadzane do 1995 r. zmiany prawno-instytucjonalne w tych trzech dziedzinach miały charakter uniwersalny - uwolnienie cen i zmniejszenie nie tyle poziomu dotacji z budżetu państwa, co ilości tytułów do dotacji.

Wysoka inflacja, niskie dochody, zdeprecjonowane wieloletnią inflacją oszczędności, wysokie ceny realizacji, brak długoterminowego kapitału kredytowego, pokrywające niktly ułamek kosztów regulowane przez urząd centralny (MGPIB) czynsze, utrzymywanie osobistego charakteru własności mieszkania i brak prawa do korzyści wynikających z tej własności, zmiana jedynie parametrów rynkowych (ceny) i ograniczenie dotacji na nowe budownictwo nadały mieszkaniu bardziej charakter trudno dostępnego dobra osobistego niż towaru.

Wzrosły ceny, ale organizacja procesu budowy, eksploatacji, finansowania, kredytowania pozostały takie same, ponieważ nie zmieniono podstawowych zasad ich działania.

Wzrost cen spowodował zgilotynowanie poziomu efektywnego popytu. Po stronie podażowej oznaczało to wypadnięcie znacznej ilości przedsiębiorstw wykonawczych z rynku - przede wszystkim dużych, państwowych kombinatów. Nie było to jednak równoznaczne ze zmianą organizacji budowy mieszkań⁶. Nie tylko państwowe, ale i prywatne firmy budowlane nie zmieniły swoich zachowań - dotychczas ich odpowiedzią na wzrost popytu (np. rok 1996) jest przede wszystkim, jeśli nie jedynie, podnoszenie cen.

Ostre ograniczenia finansowe są bowiem skutecznym kryterium efektywności pod warunkiem, że podmioty, które stosują rachunek ekonomiczny mają względną swobodę wyboru swoich zachowań. Jeśli nie mogą podejmować decyzji racjonalnych, bo krępuje je gorset ograniczeń prawno-instytucjonalnych, rynek (uwolnienie

cen) nie uruchomi procesów dostosowawczych, a mechanizmy adaptacyjne mogą także i generować patologiczne stosunki między uczestnikami rynku. Nastąpić może (i tak właśnie stało się w Polsce) pogłębienie patologii zachowań i monopolizacja tych sfer podaży, których niedobór jest społecznie i ekonomicznie najbardziej dotkliwy. Łatwiej też dochodzi do skutecznego wymuszania utrzymania czy powrotu do dotacji państwowej, przy czym efektywność jej wykorzystania spada (vide dotacje na remonty dla spółdzielni mieszkaniowych, wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, premia gwarancyjna, finansowanie przez inwestora mieszkaniowego urządzeń i infrastruktury przedsiębiorstw dostarczających wody, ciepła, elektryczności, gazu itp.).

Utrzymanie w latach 1990-1996 wysokiego poziomu dotacji na mieszkalnictwo nie nosi charakteru świadomego wyboru systemowego. Z wyjątkiem utworzenia (ale już w 1996 r.) Krajowego Funduszu Mieszkaniowego), system dotacji jest odziedziczony i obciążony dużym (często tym samym) stopniem niedostosowania nie tylko do wymogów gospodarki rynkowej, ale i przyjętej przez Sejm, nowej polityki mieszkaniowej.

Świadomym, systemowym ustępstwem od uniwersalności rozwiązań w całej gospodarce była decyzja (1992 r.) o pomocy państwa w tworzeniu popytu efektywnego (transformacji potrzeb mieszkaniowych w popyt) w formie systemu ulg w podatku dochodowym. Jednak przy bardzo trudnych uwarunkowaniach makroekonomicznych, bez zmiany zasad działania całej organizacji budownictwa mieszkaniowego, uruchomienie systemu ulg nie mogło szybko przynieść znacznych efektów⁷.

Wprowadzone w latach 1994 - 1995 zmiany ustawowe tworzą już, jak się wydaje, zbiór warunków koniecznych dla działania praw rynkowych w mieszkalnictwie. Zmiany te dotyczyły: prawa budowlanego, gospodarki przestrzennej, restytucji prawa własności do mieszkania i obowiązków z niej wynikających, likwidacji kategorii mieszkań zakładowych, systemu czynszów (i dodatków mieszkaniowych), sanacji systemu pomocy państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych, odmiennych zasad akumulacji kapitału kredytowego (celowe oszczędzanie), powstania odrębnych, specjalistycznych instytucji kredytu długookresowego na cele mieszkaniowe, nowego (kon-

kurencyjnego w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych) inwestora (korzystającego z podobnych przywilejów systemowych), wielu dróg dochodzenia do mieszkania (kupno, ale i utworzenie nowego sektora mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach).

Nie oznacza to oczywiście, że działające w mieszkalnictwie od 1996 r. regulacje prawno-instytucjonalne tworzą warunki wystarczające, aby móc mówić o szybkim przełamaniu kryzysu mieszkaniowego.

Po pierwsze - mieszkalnictwo wstąpiło dopiero na drogę transformacji ustrojowej. Aby mechanizmy uruchomione nowo wprowadzonymi rozwiązaniami mogły sprawnie funkcjonować konieczna jest dalsza przebudowa systemu regulacji (np. prawo o nieruchomościach, system zabezpieczenia ryzyka bankowego, demonopolizacja przedsiębiorstw usługowych, sanacja systemu pomocy ze środków publicznych, przyspieszenie wzrostu popytu efektywnego - ulgi podatkowe, włączenie rynku kapitałowego do finansowania mieszkalnictwa - listy zastawne, obligacje budowlane).

Po drugie - konieczne jest szybkie stworzenie systemu edukacyjnego przede wszystkim w zakresie finansów i kredytu mieszkaniowego, procesu inwestowania oraz zarządzania mieszkaniami. Aktywność państwa w tworzeniu szkolnictwa w tym zakresie jest nieodzowna, choćby w zakresie koordynacji, standaryzacji i certyfikacji.

Po trzecie - istnieje konieczność funkcjonowania organizacji formułującej zadania i narzędzia polityki mieszkaniowej państwa (teoretycznie jest nią Urząd Mieszkalnictwa), koordynującej i synchronizującej jej wdrażanie, inicjującej konieczne zmiany regulacji prawnych, kontrolującej przebieg transformacji ustrojowej.

Po czwarte - niezależnie od wymienionych uwarunkowań długość czasu potrzebnego na przełamanie kryzysu mieszkaniowego jest ściśle zdeterminowana utrzymaniem się polepszenia uwarunkowań makroekonomicznych. Przede wszystkim konieczny jest dalszy spadek inflacji, która (obok zdolności i skłonności do oszczędzania) bezpośrednio rzutuje na cenę kredytu⁸. Utrzymany powinien też być dodatni szybki wzrost PKB, realnych dochodów rodzin, wielokrotnie zwiększony wzrost stopy oszczędzania na cele mieszkaniowe.

ZAGROŻENIA - SCENARIUSZ POŻĄDANYCH DZIAŁAŃ

Sprzeczność między wysoką ceną mieszkania a koniecznością posiadania dachu nad głową uruchamia wiele pól konfliktów o charakterze ekonomicznym, społecznym, politycznym.

Konflikt ekonomiczny jest wynikiem sprzeczności interesów (celów działania) między poszczególnymi uczestnikami (grupami) organizacji: budowy, finansowania, kredytowania i eksploatacji mieszkań.

Konflikt społeczny stanowi odbicie zarówno sprzeczności interesów ekonomicznych, jak i oczekiwań, postaw, zachowań (także kulturowych) reprezentowanych przez uczestników organizacji budownictwa mieszkaniowego.

Konflikt polityczny pojawia się w wyniku samoorganizacji poszczególnych grup interesów dla realizacji własnych celów ekonomicznych lub społecznych.

O sile występowania konfliktów społecznych i politycznych decyduje przede wszystkim właśnie stopień dostępności do mieszkania (najem, kupno). Im niższy stopień dostępności, tym silniejszy konflikt. Jeśli ma on charakter antagonistyczny⁹ długotrwałe utrzymywanie się niskiej dostępności do mieszkania może stać się nie tylko istotnym czynnikiem hamującym rozwój społeczno-gospodarczy, ale i uruchamiającym ruchy społeczno-polityczne skupione wokół dobrze zorganizowanych lobby ekonomicznych - przeciwko istniejącym rozwiązaniom prawno-ekonomicznym w sferze mieszkalnictwa.

Negatywne konsekwencje - tak ekonomiczne jak i polityczne - zbyt niskiego poziomu dostępności do mieszkania zdecydowały o tym, że sfera mieszkalnictwa tradycyjnie i powszechnie podlega odmiennym regulacjom instytucjonalno-prawnym. Dotyczą one sfery ograniczania prawa własności (prawo budowlane, gospodarka przestrzenna, czynsze), najmu (regulacje akumulacji kapitału inwestycyjnego (przyspieszanie procesów akumulacji, np. system względnie wysokich ulg podatkowych), zwiększania rozmiarów kapitału kredytowego i wydłużania pasywów bankowych (systemy celowych oszczędności, systemy pozyskiwania środków na rynku kapitałowym - listy zastawne, obligacje budowlane), obniżania stopy kredytu mieszkaniowego (instytucja hipoteki), udziału środków

publicznych (kompetencje prawne i finansowe samorządów lokalnych, kryteria udzielania różnego rodzaju subwencji), wyrównywania stopy zysku podmiotów gospodarczych rynku mieszkaniowego (demonopolizacja, przepływ kapitału).

Proces wprowadzania w Polsce regulacji prawno-instytucjonalnych w mieszkalnictwie (odmiennych od powszechnie istniejących w gospodarce rynkowej) nastąpił z dużym opóźnieniem; nadal zresztą nie jest zakończony. Co więcej, opóźnienia te nasiliły narastające od początku lat osiemdziesiątych (wraz z narastaniem kryzysu) konflikty ekonomiczne, społeczne i polityczne.

Dzisiaj, mimo wprowadzenia zmian niezbędnie koniecznych (choć nadal niewystarczających), konflikty te nie uległy stępieniu z wielu przyczyn:

- brak wiedzy;
- nieuchronna asymetria czasowa między uruchomieniem instytucji i mechanizmów rynku mieszkaniowego, a efektami (mieszkania), dla których realizacji działają (niezbędny okres oszczędzania celowego i gromadzenia kapitału inwestycyjnego, niechęć do oszczędzania i brak odpowiednich systemów, transformacji oszczędności z całej gospodarki na kapitał kredytowy dla mieszkalnictwa, naturalnie długi okres budowy itp.);
- silne roszczeniowe lobby nie tylko mieszkaniowe (np. przedsiębiorstwa dostarczające tzw. usługi medialne dla gospodarki komunalnej i mieszkalnictwa) broniące posiadanych przywilejów ekonomicznych (np. zarządy spółdzielni mieszkaniowych, próby odwrotu od wprowadzonej sanacji spłaty kredytów mieszkaniowych, przedsiębiorstwa usług komunalnych).

W umacnianiu tych konfliktów (a więc opóźnianiu wykorzystania już wdrożonych instytucji) i wprowadzaniu dalszych zmian (np. prawo energetyczne) sprzyja rok wyborczy, w którym mieszkalnictwo może być znakomitym tworzywem dla konstruowania demagogicznych programów naprawczych.

Skutki zatrzymania procesu reform w mieszkalnictwie mogą być równie poważne jak np. zatrzymania procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Silny niedobór mieszkań¹⁰ z jednej strony uniemożliwia efektywną restrukturyzację gospodarki (brak procesów migracyjnych), z drugiej - wzmacnia konflikty ekonomiczne i społeczne

w samym mieszkalnictwie, a w ślad za tym siłą przebicia zachowawczych lobby.

Sytuację dodatkowo pogarsza brak sprawnie działającego i dostatecznie kompetentnego w tej kwestii centrum gospodarczego w rządzie (a także parlamencie), które potrafiłoby skutecznie nie poddawać działań w sferze mieszkalnictwa bieżącym potrzebom politycznym. Znakomitym przykładem jest projekt kas budowlanych, który sprzedaje się jako panaceum na rozwiązanie problemu mieszkań ludzi niezamożnych. W rzeczywistości kasy budowlane są cynicznym oszustwem. Wprowadzenie projektu zatrzyma rozwój już uruchomionego systemu celowego oszczędzania (kasy mieszkaniowe) a także pozbawi (wydreneuje) budżet państwa z możliwości rzeczywistej pomocy w dochodzeniu do mieszkania (budownictwo czynszowe).

Nieuchronność politycznej zawieruchy związanej z rokiem wyborczym skłania zatem do pesymistycznych przewidywań. Pożądanym scenariuszem działań trzeba więc zastąpić scenariuszem pragmatycznym, pozwalającym na zachowanie krytycznego minimum działań koniecznych, ale i umożliwiających pozyskanie poparcia racjonalnie zachowujących się partii politycznych. Siłą rzeczy, jego sformułowanie musi przypominać program przygotowany na wybory.

1. Konsekwencja i cierpliwość

Wiele już zostało zrobione, aby mieszkalnictwo zaczęło korzystać z dobrodziejstw funkcjonującego rynku, a że mogą być to dobrodziejstwa wystarczy porównać zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych we Francji i w Polsce. Nie wolno więc rezygnować z obranego kierunku przekształceń. Jeśli zatrzymamy się w reformie, poniesione koszty przekształceń zostaną w dużej części zmarnowane, bo mieszkanie będzie kosztować więcej niż mogłoby. Pozwólmy uruchomionym instytucjom na działanie. Budowa domu wymaga czasu, a zgromadzenie oszczędności trwa.

2. Edukacja

Powszechna i specjalistyczna (gazety i uniwersytety). Aktywna i bezpośrednia (szkolenia, doradztwo, akcje prasowe, np. Mieszkać po ludzku), popularyzacja wzorców, bezpośrednie pilotowanie przedsięwzięć i metod organizowania struktur (tworzenie TBS-ów, współpraca z gminami, szkolenie banków).

3. Priorytety polityki mieszkaniowej

Pomagać trzeba efektywnie. Największa pomoc państwa powinna trafiać tam, gdzie daje najlepsze rezultaty. Za te same pieniądze można wybudować więcej mieszkań na wynajem niż mieszkań kupowanych na własność (system TBS, preferencyjne kredyty z KFM). Priorytet dla budownictwa na wynajem o umiarkowanych czynszach powinien iść w parze ze zwiększeniem udziału gmin w dochodach państwa (zazwyczaj one są kreatorem TBS-u) i reformą finansów gmin.

Upowszechniać należy system kas mieszkaniowych. Utrzymać instytucję Funduszu Hipotecznego, niezbędnego dla rozwoju systemu kredytów hipotecznych na zakup mieszkań.

4. Narzędzia realizacji polityki mieszkaniowej

Konieczne są dalsze zmiany regulacyjne takie, jak:

- uchwalenie prawa energetycznego i dostosowanie przepisów wykonawczych warunków rynkowych¹²;
- zmiana przepisów prawa budowlanego i planowania przestrzennego - odbiurokratyzowanie przepisów, zabrania części władzy administracjom specjalnym i gminom, przetransformowanie jej na stosunki rynkowe;
- powrót do poprzedniego istniejącego (1992 - 1993) systemu ulg podatkowych z tytułu inwestycji mieszkaniowej (budownictwo nowe, remonty);
- uruchomienie systemu kredytów preferencyjnych na remonty istniejących zasobów mieszkaniowych (komunalnych, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielcze; domy jednorodzinne) zastępujących dotacje¹³;
- ustanowienie prawa o bankach hipotecznych i listach zastawnych;
- zniesienie hipoteki ustawowej i nadanie zastawowi hipotecznemu odpowiednio wysokiej skuteczności windykacji należności.

Sprzymierzeńcy

- Ludzie potrzebujący mieszkań.
- Gminy mające ustawowy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, bowiem nowe przydatne narzędzie wypełniania tego obowiązku – system TBS-ów – nie posiada środków finansowych potrzebnych na kapitał inwestycyjny (40% kosztu przedsięwzięcia, 10% kaucja lokatorów, 50% kredyt preferencyjny z KFM).

- Banki - stąd duża liczba postulatów programowych związana ze zmniejszeniem ryzyka kredytowego (sanacja instytucji hipoteki).

Banki stają się obecnie jednym z najbardziej świadomych i aktywnych uczestników proreformatorskiego lobby mieszkaniowego. Długookresowy kredyt, dobrze zabezpieczony (hipoteka) jest znakomitym interesem. Popyt mieszkaniowy to zjawisko stałe (dobro pierwszej potrzeby, bez kredytu trudno potrzebę zaspokoić), banki są więc żywo zainteresowane powiększeniem rozmiaru popytu, przyspieszeniem akumulacji kapitału kredytowego, ale także zmniejszeniem ryzyka kredytowego (od roku jest to bardzo widoczne).

- Izby gospodarcze, stowarzyszenia, związki inwestorów. W zależności od podmiotów, które grupują, ich interesy różne. Upraszczając: dla producentów materiałów budowlanych i spółdzielni mieszkaniowych istotnym jest zwiększenie popytu na ich działalność – uznając wyższe prawdopodobieństwo wymuszenia rozwiązań pozarynkowych (dotacja), opowiadają się za nimi; poza tym spółdzielnie mieszkaniowe bronią dotychczasowych przywilejów.

¹ Irena Herbst jest wiceprezesem Banku Gospodarstwa Krajowego

² Spadek ten wynosił w stosunku do roku 1980: w roku 1989 – 31%, w 1990 – 38%. Przy czym roczny spadek był wyraźniejszy w miastach, w budynkach wielorodzinnych (odpowiednio 38 i 57 %). W budynkach jednorodzinnych (a także na wsi), w latach 1980 – 1988 odnotowano stały wzrost realizacji mieszkań; spadek występuje w okresie wzrostu inflacji w 1989 r. – 3%, w 1990 r. – 12%.

³ Utrzymywanie instytucji 40-50% umorzenia kredytu przy stałym wzroście cen 1 m² p.u. oraz utrzymywanie, mimo inflacji stałego, bardzo niskiego poziomu oprocentowania kredytów mieszkaniowych (3% dla spółdzielni mieszkań lokatorskich, 6% dla własnościowych) powodowały coroczne zwiększanie się wymiaru rzeczywistych dotacji na mieszkania, występujące przy stałym trendzie spadku ilości mieszkań oddawanych do użytku.

⁴ Rok 1988 - 189,6 tys. mieszkań; 1989 - 150,2 tys.; 1990 - 134,2; 1991 - 136,8; 1992 - 133,5; 1993 - 94,4; 1994 - 76,1; 1995 - 67, 1; 1996 - 59 tys.

⁵ Szybkie tempo prywatyzacji wykonawstwa budowlanego mogło być takim właśnie optymistycznym kryterium oceny

⁶ Inaczej przebiegały zmiany na rynku budownictwa przemysłowego i usług (biura, hotele) - odbiorcami są przede wszystkim prywatni inwestorzy, a popyt stale rośnie.

⁷ Niestety, z ulg tych wycofano się i to w momencie, gdy mogły one zacząć przynosić pozytywne rezultaty (kilka kolejnych lat wzrostu PKB, dochodów realnych, zmiana reguł działania organizacji mieszkalnictwa).

⁸ Uznaje się, że warunkiem sprawności działania systemu kredytu mieszkaniowego jest stopa oprocentowania nie przekraczająca 10-12% rocznie.

Inwestorzy prywatni (developerzy) są najlepszym sprzymierzeńcem rozwiązań rynkowych, ograniczenia władzy administracyjnej, wzrostu strumienia kredytów bankowych, zmiany przepisów prawa bankowego, planowania przestrzennego, nowych regulacji w zakresie rynku nieruchomości.

Ważne jest wspomaganie tworzącego się obecnie ruchu TBS-ów, naturalnego konkurenta spółdzielni mieszkaniowych.

Uwagi końcowe

Przy założeniu, że rok 1997, rok wyborów, nie zahamuje (w sposób znaczący) rozwoju uruchamianych reformą mechanizmów i instytucji, warunki makroekonomiczne ulegną przewidywanej poprawie (inflacja, PKB, dochody realne), a priorytety polityki mieszkaniowej zostaną w latach następnych utrzymane, kryzys mieszkaniowy w zakresie budownictwa wielorodzinnego powinien zostać zahamowany w 1998 roku.

Sukcesywna poprawa następowałaby wtedy w latach 1999 - 2004. Aby prognoza ta mogła się sprawdzić, niezbędne jest wykonanie postulatów określonych w Scenariuszu pożądanym działań.

⁹ A z powodu nie przeprowadzenia zmian ustrojowych tak właśnie było przynajmniej do roku 1996 i co więcej jest nadal, gdyż zmiany w regulacjach prawnych nie przekładają się automatycznie (czas, edukacja) na świadomość i zachowania ekonomiczne i społeczne.

¹⁰ Brak wiarygodnej statystyki utrudnia ocenę rozmiarów kryzysu mieszkaniowego w Polsce. W budownictwie jednorodzinym, jak się wydaje, został on przełamany; w budownictwie wielorodzinnym - pogłębia się. Stąd między innymi konieczność silnego priorytetu dla budownictwa na wynajem o umiarkowanych czynszach i TBS-ów – konkurencyjnych w stosunku do spółdzielni i inwestorów.

¹¹ Od 60 do 70% rodzin w Polsce nie stać obecnie na kupno mieszkania, a potem jego utrzymanie. Od 20 do 30% z nich może je kupić po uprzednim 3-5-letnim okresie oszczędzania (kasy mieszkaniowe). Dla reszty pomoc w kupnie mieszkania oznacza konieczność uruchomienia wysokiej (wyższej niż dla funduszu emitującego kredyty preferencyjne) dotacji do kupna a potem utrzymania mieszkania.

¹² Na przykład nadal obowiązuje rozporządzenie z roku 1964, które obarcza kosztami wykonania instalacji dostarczających ciepło i ciepłą wodę „państwo”. W praktyce pokrywa je inwestor mieszkaniowy. Podobnie ma się rzecz z instalacjami elektrycznymi, wodnymi, gazowymi, kanalizacyjnymi. Producenci tych mediów przejmują potem (nieodpłatnie) instalacje na własność za dostarczane produkty odbiorca płaci pełną cenę (najczęściej monopolistyczną).

¹³ Kwota istniejącej obecnie dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych na remonty zamieniona na dopłaty do stopy procentowej kredytów zwiększa front robót remontowych kilkunastokrotnie.

POLITYKA PAŃSTWA NA RZECZ STYMULOWANIA WZROSTU REALNEGO POPYTU MIESZKANIOWEGO (RPM)

Ludomir Duda¹

Obserwowany stały spadek ilości budowanych mieszkań nie doczekał się interpretacji wolnorynkowej. Wynika to prawdopodobnie z tego, iż polityką mieszkaniową zajmują się ludzie, których życiorysy zawodowe od wielu lat powiązane są z budownictwem mieszkaniowym i mieszkalnictwem, zaś poglądy na mieszkalnictwo kształtowała rzeczywistość gospodarki centralnie sterowanej.

Widać to wyraźnie w wypowiedziach praktycznie wszystkich uczestników różnych zgromadzeń poświęconych kryzysowi mieszkaniowemu: treść koncentruje się wokół tematu jak wybudować więcej mieszkań lub jak dotować budownictwo. Brak natomiast refleksji nad popytem na mieszkania, analiz tego popytu, a także poszukiwań sposobów jego zwiększenia.

Drastycznym przypadkiem zwycięstwa myślenia socjalistycznego jest dyskusja nad ulgami podatkowymi. Demagogiczne argumenty o sprawiedliwości społecznej całkowicie ignorowały fakt, iż płacący podatek 20% nie są uczestnikami rynku nowych mieszkań, a zatem zrównanie szans w tym wypadku to nic innego jak zlikwidowanie oświetlenia w ramach solidarności ze ślepyimi. Gdyby przeprowadzić najskromniejsze badania popytu, w szczególności relację między popytem a budżetami domowymi, wówczas okazałoby się, że zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w 1997 r. prowadzi wprost do obniżenia popytu mieszkaniowego, zwłaszcza na mieszkania najmniejsze a więc takie, na które stać relatywnie najuboższych. Wydaje się nawet, że można przeprowadzić wiarygodne rozumowanie, które wykaże, iż zmiana ta prowadzi do zmniejszenia szans na mieszkanie dla tych, w obronie których zmiany dokonano. Rozumowanie takie powinno być oparte o analizę relacji pomiędzy strumieniem ulg a przychodami

budżetu z tytułu obrotu w budownictwie i jeżeli, co wielce prawdopodobne, spadek obrotu przyniesie większe straty niż korzyści z tytułu zlikwidowania ulg, to zmniejszą się przychody budżetu, którego beneficjentami są właśnie najuboższe warstwy ludności.

UWARUNKOWANIA REALNEGO POPYTU MIESZKANIOWEGO

Budżety domowe

Realny popyt mieszkaniowy (RPM) jest wprost proporcjonalny do ilości budżetów domowych, które stać na udźwignięcie wydatku mieszkaniowego, związanego ze spłatą kredytu i kosztami utrzymania nowego mieszkania. Systematyczny spadek popytu jaki od kilku lat obserwujemy na rynku mieszkań należy wiązać z brakiem kredytu z jednej strony, z drugiej zaś – z coraz mniejszą liczbą gospodarstw domowych o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, a posiadających zasoby gotówkowe pozwalające na zakup mieszkania. Tak więc jednym z czynników warunkujących popyt są niewątpliwie dochody rozporządalne budżetów domowych. Z punktu widzenia RPM ważne są właśnie dochody rozporządalne, a więc te, na których wysokość mają wpływ ulgi podatkowe.

Rynek budowlany

Następnym obszarem, który decyduje o RPM jest rynek budowlany. Dostępność mieszkań zależy z jednej strony od kosztów budowy, z drugiej zaś – od kosztów eksploatacji. Koszty budowy zależą od konkurencji na rynku, od podaży materiałów budowlanych w możliwie szerokiej gamie, od organizacji pracy, a także know-how przedsiębiorstw budowlanych, konstruktorów i pro-

jektantów. Istotne znaczenie ma także podaż uzbrojonych gruntów. Jak wynika z obserwacji rynku mała podaż gruntów, a także spekulacja tymi gruntami, a w szczególności spekulacja wynikająca z renty historycznej powoduje ogromne zróżnicowanie cen m² powierzchni użytkowej w mieszkalnictwie. Renta historyczna to w tym wypadku władanie gruntami z nadania minionego okresu, przede wszystkim przez spółdzielczość mieszkaniową i przedsiębiorstwa. Renta ta w połączeniu z pasożytniczymi gramami urzędniczymi uprawianymi przez wydziały architektury podnosi istotnie ceny gruntów i projektów. **Gry te to przede wszystkim tworzenie – w oparciu o szantaż przedłużania procedury wydania zezwolenia na budowy – monopoli projektantów powiązanych z wydziałami architektury urzędów gminnych.**

Koszty budowy zależą także od czasu budowy i sposobu kredytowania. Przeciągające się procedury uzyskiwania zezwoleń na budowę znacznie podnoszą koszty wstępnych faz budowania, a co za tym idzie - na wstępie procesu mają negatywny wpływ na RPM.

I wreszcie, last but not least, zależność kosztów budowy od standardu budynków. Im wyższy standard, w tym standard energetyczny, tym wyższy koszt budowy ale równocześnie niższy koszt utrzymania zasobów.

Rynek finansowy

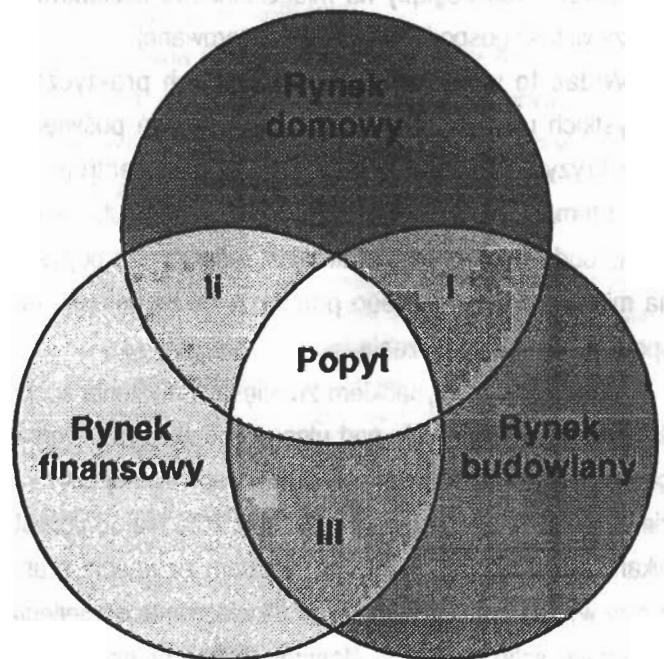
Trzecim obszarem, który decyduje o RPM jest rynek finansowy. Chodzi tu zarówno o instrumenty finansowe dostępne dla budżetów domowych jak i instrumenty finansowe obsługujące rynek inwestycyjny.

I tak, RPM zależy bez wątpienia od dostępności kredytu bankowego, w rozumieniu wysokości miesięcznych obciążeń budżetów domowych spłatą kredytu i wysokości udziału własnego. Możliwości finansowania budowy z własnych zasobów finansowych posiada znikoma część gospodarstw domowych. Dodatkowo, ostatnich kilka lat to właśnie czas budowy za gotówkę, a obserwowany spadek liczby budowanych domów świadczy o stopniowym spadku liczby gospodarstw domowych o dostatecznych zasobach i niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych. Tak więc oferta sektora bankowego dla pragnących budować za

kredyt jest jednym z najistotniejszych czynników wpływających na RPM.

Sektor finansowy wpływa także na RPM poprzez finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, inwestycji budowlanych i finansowanie przedsiębiorstw rynku budowlanego. Należy stwierdzić, że w Polsce praktycznie nie ma charakterystycznych dla krajów rozwiniętych instrumentów finansowych obsługujących rynek budowlany, poczynając od systemów obligacji dla finansowania uzbrojenia terenu, poprzez powiązania funduszy ubezpieczeniowych i emerytalnych z rynkiem budowlanym, po instrumenty finansowania usług developerskich.

Rys. 1
Realny popyt mieszkaniowy

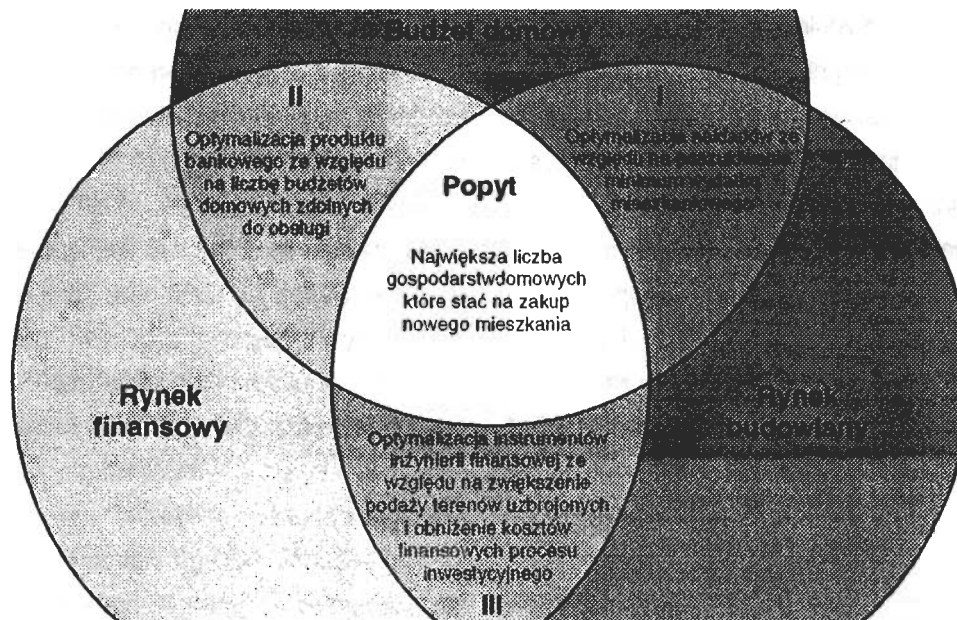


Na rysunku obszary I, II, III to obszary relacji, których optymalizacja gwarantuje maksymalizację RPM

OPTIMALIZACJA RELACJI POMIĘDZY ELEMENTAMI RYNKU MIESZKANIOWEGO

Uporządkujmy poprzednie rozważania nad relacjami pomiędzy budżetami domowymi, rynkiem budowlanym i rynkiem finansowym, a więc obszarami mającymi wpływ na rozwój RPM (rys. 2).

Rys. 2
Relacje pomiędzy elementami rynku mieszkaniowego



Obszar I

W obszarze tym znajdują się wszystkie elementy mające wpływ na wysokość wydatku mieszkaniowego odnoszącego się do rynku budowlanego.

Przede wszystkim lokujemy tu optymalizację kosztów budowy ze względu na poszukiwanie minimum wydatku mieszkaniowego. Jest to typowy proces optymalizacji, bowiem jak już wspomniałem wcześniej, im wyższy standard energetyczny, tym wyższe koszty budowy.

Optymalizacja procesu inwestycyjnego ze względu na poszukiwanie minimum wydatku mieszkaniowego obejmuje wszystkie etapy projektowania: od urbanistyki i architektury poprzez najlepsze rozwiązania konstrukcyjno-technologiczne i instalacyjne elementów budynku.

W krajach, których rozwój gospodarczy nie został przerwany eksperymentem gospodarki planowej, proces takiej optymalizacji wynika z działania mechanizmów rynkowych. Polski rynek budowlany ze zdeformowanymi relacjami pomiędzy praktycznie wszystkimi elementami procesów gospodarczych (ceny energii, profil produkcji, praca, struktura asortymentowa) niewątpliwie będzie zmierzał do rynkowej optymalizacji. Problemem jest tylko czas niezbędny do osiągnięcia efektywności rozwiązań z krajów rozwiniętych. Wydaje się, że nie stać nas na oczekiwanie na wynik działania niewidzialnej ręki rynku, tym bardziej, że nigdy w historii nie dokonywała ona odbudowy rynku.

Zatem wdrożenie systemu projektowania minimalizującego wydatek mieszkaniowy radykalnie przyspieszy proces racjonalizacji inwestycji budowlanych.

Proces optymalizacji przegród budowlanych (ściany, stropy, okna, itp.) polega na wyborze spośród wszystkich dostępnych elementów takiego, którego koszt wykonania i koszty remontów oraz koszty energii przenikającej przez ten element budynku (przegrodę budowlaną) jest najniższy w okresie spłaty kredytu lub/ w przewidywanym czasie życia budynku.

Proces optymalizacji architektury polega na poszukiwaniu dla założonych funkcji budynku rozwiązań o najniższym stosunku powierzchni przegród zewnętrznych do kubatury A/V, najwyższego stosunku powierzchni użytkowej do powierzchni całkowitej oraz najmniejszej powierzchni ścian wewnętrznych.

Proces optymalizacji instalacji polega na wyborze spośród dostępnych źródeł energii, systemów grzewczych i sposobów dystrybucji ciepła takich, które dla danej architektury budynku dadzą najniższy częściowy wydatek mieszkaniowy rozumiany jako obciążenie spłatami kredytu, kosztami konserwacji i kosztami energii odniesionymi do 1m² powierzchni użytkowej.

Proces takiej optymalizacji, finansowanej częściowo przez MGPIB, jest dostępny: Fundacja Poszanowania Energii opracowała Projekty modelowe wielorodzinnych budynków energooszczędnych.

Obszar II

Optymalizacja produktów bankowych ze względu na liczbę budżetów domowych zdolnych do jego obsługi.

RPM w największym stopniu zależy od miesięcznych kosztów obsługi kredytu. Jak wynika z najprostszych analiz, decydujące znaczenie ma w tym przypadku nie tyle wysokość oprocentowania, ile czas spłaty kredytu. Ta oczywista konstatacja znajduje swój wyraz w powszechnym, w krajach rozwiniętych, czasie spłaty kredytu na zakup mieszkania, który waha się w granicach od 15 do 40 lat. Czas spłaty kredytu i wysokość oprocentowania wpływają zasadniczo na koszty kredytowania, natomiast ich wpływ na RPM jest znacznie mniejszy, bowiem o możliwości spłaty kredytu decydują nie całkowite koszty budowy, lecz miesięczne obciążenie budżetu domowego wydatkiem mieszkaniowym.

Drugim istotnym elementem kredytu mieszkaniowego, który decyduje o RPM jest wielkość wkładu własnego. Wkład własny ma decydujące znaczenie, tak dla bezpieczeństwa kredytowego, jak i dla dostępności kredytu, wymaga bowiem zgromadzenia znacznych środków przez gospodarstwo domowe. Szczególnie istotne jest to dla gospodarstw domowych młodych małżeństw. Zatem polityka państwa poprzez system poręczeń substytuujący wkład własny może kształtować popyt na mieszkania w poszczególnych grupach gospodarstw domowych.

Przygotowanie optymalnych ze względu na kształtowanie RPM produktów bankowych oraz związanych z nimi instrumentów polityki mieszkaniowej państwa wymaga przygotowania opracowania, które będzie zawierało zarówno analizę dochodów rozporządzalnych poszczególnych grup gospodarstw domowych, jak i analizy strony popytowej. Te ostatnie analizy powinny zawierać symulacje rozwoju rynku budowlanego, na podstawie których można prognozować wzrost cen na rynku budowlanym i poziom równowagi pomiędzy popytem a podażą.

Obszar III

Optymalizacja instrumentów inżynierii finansowej w celu zwiększenia podaży terenów uzbrojonych i obniżenia kosztów finansowych procesu inwestycyjnego.

Znaczenie podaży terenów uzbrojonych i co za tym idzie ich cen, ma istotne znaczenie dla kosztów budownictwa, a tym samym dla RPM. Finansowanie przez podmioty

gospodarcze (developerskie) kosztów uzbrojenia terenu w obecnej sytuacji jest bardzo trudne. Wynika to ze sposobu tworzenia planów zagospodarowania terenu i roli gmin w ich tworzeniu. Sposób ten powoduje, że praktycznie jedynie gmina może być realizatorem inwestycji infrastrukturalnych, co zresztą należy do jej zadań. Kłopot jest w tym, że gminy nie mają z reguły na ten cel dostatecznych środków. Rozwiązaniem mogłoby być finansowanie inwestycji przez obligacje. By tak się stało niezbędne jest, aby uzbrojone tereny były przynajmniej częściowo zabezpieczeniem obligacji. To z kolei powoduje konieczność tworzenia dość złożonych instrumentów prawnych, które łączyłyby interesy gminy, developerów i właścicieli gruntu, tak, by skutecznie zabezpieczyć emisję obligacji.

Opracowanie takiego instrumentarium, oraz możliwości i sposobów wspierania podaży terenów uzbrojonych przez państwo, powinno być przedmiotem opracowania dla potrzeb polityki mieszkaniowej państwa.

Drugim zagadnieniem mającym istotne znaczenie dla kosztów budownictwa i jego rozmiarów są możliwości finansowania tego sektora. Możliwości te mogą być istotnie zwiększone w wyniku polityki państwa, która może dzięki odpowiednim ustawom kierować na rynek budowlany środki pochodzące z funduszy ubezpieczeniowych i emerytalnych, tak jak to się dzieje na przykład w Niemczech. Jest to o tyle sensowne, iż dynamika przepływów finansowych w ubezpieczeniach i budownictwie jest podobna.

Analiza możliwości stosowania takich instrumentów konieczna jest dla wzrostu RPM i powinna ona zostać przygotowana na potrzeby polityki mieszkaniowej państwa.

POLITYKA PAŃSTWA

Państwu przypada doniosła rola w doprowadzeniu do postulowanych wyżej optymalizacji, poprzez kreowanie takiej polityki przemysłowej, polityki energetycznej, polityki ekologicznej i społecznej, by sprzyjały one wzrostowi RPM.

Konieczność udziału państwa w procesie wspomnianych optymalizacji może budzić wątpliwości, bowiem jest to w oczywisty sposób sfera dla działania mechanizmów rynkowych i w rozwiniętych gospodarkach rynkowych spełniają one tę rolę. Aczkolwiek i tam występuje interwencjonizm państwowy, szczególnie w obszarze racjonalizacji

użytkowania energii. Wątpliwości te znikają, jeżeli weźmiemy pod uwagę fakt, że w gospodarce rynkowej taka optymalizacja dokonuje się przez dziesięciolecia i nie wystąpiło tam zjawisko ideologicznego deformowania relacji rynkowych. Tym samym oczekiwanie na optymalizację w wyniku samoregulujących własności rynku może być bardzo długie, a w najgorszym przypadku można nigdy nie osiągnąć stanu optymalnego.

Aktywność państwa w postulowanych procesach optymalizacyjnych powinna być uzupełniona działaniami interwencyjnymi mającymi zapobiegać zaburzeniom podaży i popytu na rynku budowlanym. Chodzi o takie kształtowanie taryf celnych i polityki podatkowej, by zapobiegać nadmiernemu wzrostowi cen materiałów i usług. Wzrost taki może wynikać ze zbyt dużej podaży pieniądza na rynku mieszkaniowym będącej skutkiem dotacji budżetowej bądź innej aktywności państwa prowadzącej do większej odstępności kredytu.

Polityka państwa w obszarze polityki społecznej powinna zapewnić kontrolowany dopływ środków na rozwiązanie potrzeb mieszkaniowych dla osób, które nie mogą samodzielnie ich zaspokoić, przy czym niewątpliwie środki takie powinny być zdecentralizowane i udostępniane na poziomie gmin.

Państwo ma także możliwość wpływania na podaż pieniądza na rynku mieszkaniowym dzięki powiązaniu systemu ubezpieczeń z rynkiem budowlanym, obligatoryjne kierowanie części przychodów firm ubezpieczeniowych na ten rynek, a także poprzez politykę gwarancji dla systemu bankowego dla wybranych produktów bankowych.

Obecnie rząd nie ma strategii zwiększania RPM, polityka mieszkaniowa jest niespójna i często przypadkowa, w znacznej mierze dotyczy marginaliów rynku budownictwa mieszkaniowego. Brakowi polityki wspierania wzrostu RPM towarzyszy działanie efektywnie obniżające ten popyt, czego przykładem jest zmiana systemu ulg podatkowych w 1997 roku. Rząd dokonał trudnej sztuki, uzasadniając sprawiedliwością społeczną zmianę sposobu naliczania ulg, równocześnie ustanawiając system wsparcia budownictwa w formie kas mieszkaniowych przeznaczonych dla absolutnie najbogatszych, co ilustruje rys. 3.

Osobnym zagadnieniem mającym niewątpliwie wpływ na liczbę budowanych mieszkań są bariery, jakie powstają w wy-

niku pasożytniczych gier urzędniczych administracji samorządowej. Tryb wydawania zezwoleń na budowy, a w szczególności nielegalne uzależnienie wydania zezwoleń od wyboru projektanta, owocuje lokalnymi monopolami projektantów obniżając jakość projektów i podrażając koszt budowy.

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności przez wiele lat traktowane było jako obowiązek państwa. Możliwe to było tylko w warunkach, w których rząd nie rozliczał się ze swoich obowiązków przed wyborcami. Dzisiaj państwo ma obowiązek jedynie stwarzania warunków do rozwoju budownictwa. To radykalnie mniej, tyle że dzisiaj kierujący nawą państwową mogą być rozliczani przynajmniej raz na cztery lata. Pozostaje pytanie czy z obowiązku sformułowanego jako „stwarzanie warunków”, można rozliczyć, czyli czy da się ten obowiązek skwantyfikować. Otóż, być może wbrew nadziejom klasy politycznej, rozliczenie to jest dość proste. Jeżeli w czasie sprawowania władzy spada liczba wybudowanych mieszkań, to w oczywisty sposób obowiązek ten nie został wykonany.

Pozostaje jeszcze kwestia czy można ograniczać budownictwo w imię sprawiedliwości społecznej? A przynajmniej czy sensowne jest ograniczanie możliwości budowania przez najefektywniej pracujących w gospodarce? Otóż wydaje się, że mimo pozornej sprawiedliwości takiego rozwiązania, nie jest to sensowne. Wynika to z pewnej szczególnej właściwości mieszkania, która sprowadza się do tego, że trudno mieszkać w więcej niż jednym mieszkaniu, a już na pewno nie można mieszkać w stu mieszkaniach. Zatem, budujący mieszkania zwiększają ich liczbę, a tym samym zwiększają szansę na mieszkanie dla tych, którzy mieszkań nie mają.

Ponieważ nie notuje się bezdomności wśród najbogatszych, to niewątpliwie im więcej będzie mieszkań, tym więcej ludzi o niższych dochodach będzie miało dach nad głową. I przeciwnie, jeżeli ci, których stać na budowanie nie będą tego robić, to niewątpliwie ci, których na to nie stać, będą bezdomni. Czy zatem ograniczanie zainteresowania budownictwem osób płacących najwyższe podatki jest działaniem w interesie najuboższych? Może tak, ale tylko wtedy, gdy sprawiedliwość będzie substytutem dachu nad głową.

¹Ludomir Duda jest prezesem Fundacji Poszanowania Energii

NIEKTÓRE BARIERY ROZWOJU KREDYTU HIPOTECZNEGO I BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO W POLSCE

Jacek Łaszek¹

Polski sektor mieszkaniowy pod względem ilościowym (wielkość zasobu w relacji do ludności) jak też jakościowym (trwałość konstrukcji, dostępność mediów, etc.) charakteryzuje się dobrymi wskaźnikami w porównaniu do krajów o gospodarce rynkowej będących na podobnym poziomie rozwoju gospodarczego. Jest to dziedzictwo gospodarki centralnie sterowanej, w której rozwijano sektor kosztem innych dziedzin konsumpcji oraz inwestycji.

Dolegliwości społeczne związane z niedostatecznym poziomem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, takie jak deficyt samodzielnych mieszkań, mieszkania przeludnione oraz o nieodpowiednim standardzie wynikają raczej z niskiego ogólnego poziomu rozwoju oraz aspiracji konsumpcyjnych ludności chcącej kopiować wzory Europy Zachodniej niż z niedorozwoju sektora.

Również nie może dziwić znaczny spadek budownictwa mieszkaniowego w Polsce, jak też w pozostałych krajach byłego bloku wschodniego, w momencie rozpoczęcia transformacji. Państwo wycofywało się z olbrzymich subsydiów, zaś spadające dochody indywidualne nie były w stanie przejąć finansowania. Dodatkowymi, ale istotnymi czynnikami były też: spadek przyrostu demograficznego, dezorganizacja systemu finansowego oraz podaży, niepewność przyszłych dochodów oraz otwierające się możliwości nadrobienia odraczanej w czasach socjalizmu konsumpcji w innych sferach.

Mówienie o zjawiskach kryzysowych w polskim sektorze mieszkaniowym może mieć miejsce w dwojakim kontekście:

1. Problemu znacznych dysproporcji w sektorze odziedziczonych po poprzednim systemie. Dotyczą one zarówno przestrzennego rozmieszczenia substancji mieszkaniowej w stosunku do bieżącego

i przyszłego popytu, wadliwej struktury przestrzennej miast i związanych z tym kosztów, jak też sytuacji mieszkaniowej ludności.

2. Gwałtownego, postępującego spadku budownictwa mieszkaniowego pomimo trzeciego roku szybkiego wzrostu gospodarczego, wzrostu dochodów ludności oraz optymistycznych prognoz.

Aktualne rozmiary budownictwa nie tylko nie umożliwiają odtwarzanie istniejącego zasobu, co nie zawsze będzie racjonalne, ale uniemożliwiają jego restrukturyzację. W obecnej chwili, bariery rozwoju budownictwa mieszkaniowego leżą zarówno po stronie popytu, jak też podaży oraz związane są z brakiem dostatecznych postępów w transformacji sektora. Podobnie jak w innych krajach postsocjalistycznych spełniał on rolę „absorbenta szoków”, zaś reformy, które podjęto zostały w znacznym stopniu wymuszone przez otoczenie zewnętrzne. Polityka sektorowa, co zrozumiałe, nastawiona była na finansowanie istniejącego zasobu oraz starych zobowiązań kredytowych; skala tych działań była większa niż w pozostałych krajach transformujących gospodarkę.

W krajach postkomunistycznych występuje stale silna presja społeczna na rząd jako dostarczyciela tanich mieszkań, ponieważ mieszkanie jest ciągle dobrem politycznym. Oczekiwanie na duże, wysoko subsydiowane programy rządowe jest umiejętnie wykorzystywane przez rozmaite lobby oraz polityków, zwłaszcza w kampaniach wyborczych. Niezależnie od konsekwencji makroekonomicznych tego typu decyzji, wątpliwym wydaje się w chwili obecnej ich skuteczność mikroekonomiczna.

Istotną, ogólną przyczyną załamania budownictwa był upadek systemu kredytowania sektora. Jednocześnie czę-

sto obserwuje się brak dostatecznego popytu na „łagodne” kredyty uruchomione w ramach programów rządu, gotówkowe finansowanie nowo budowanych mieszkań oraz gwałtowny wzrost cen działek i mieszkań w dużych miastach. Pokazuje to, że w wielu przypadkach podaż mieszkań jest bardzo słabo elastyczna wobec popytu.

Można sądzić, że efektem tego typu programów, skierowanych tylko na popyt, byłby w znacznej mierze dalszy wzrost cen i silne procesy redystrybucyjne przy ograniczonych efektach podażowych.

Racjonalna polityka rozwoju sektora mieszkaniowego powinna więc równocześnie usuwać ograniczenia po stronie popytu i podaży oraz stwarzać warunki systemowe, aby popyt stopniowo schodził „w dół rynku”, tj. do niższych grup dochodowych.

BARIERY SYSTEMU FINANSOWANIA BUDOWNICTWA

Główne bariery rozwoju sektora mieszkaniowego w Polsce leżą zarówno po stronie podaży (budownictwo mieszkaniowe), popytu (siła nabywcza konsumentów i ich zasoby oraz preferencje konsumpcyjne), jak też związanych z sektorem regulacji prawnych oraz instytucji kształtujących zarówno otoczenie makroekonomiczne sektora jak też zachowanie poszczególnych podmiotów.

Wydaje się, że przyczyną braku sprawnego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego są:

- słabość i brak zainteresowania systemu bankowego wchodzeniem w sektor mieszkaniowy,
- utrzymywanie polityki niskich czynszów w większości istniejących zasobów,
- podtrzymywanie w świadomości społecznej przekonania o mieszkaniu jako dobru społecznym,
- słabości i ryzyka związane ze sferą podaży mieszkań,
- równoległe finansowanie przez rząd konkurencyjnych programów finansowania sektora,
- kształtowanie się nie mieszkaniowego modelu konsumpcji społeczeństwa.

Analizując popyt i podaż oraz elementy regulacji instytucjonalnych należy pamiętać, że na znaną specyfikę rynku mieszkaniowego nakłada się jeszcze specyfika tworzącego się rynku kraju w transformacji. Rynek ten

jest w znacznie większym stopniu podzielony na segmenty (mieszkanie spółdzielcze, na wynajem o regulowanych czynszach, prywatne własnościowe). Cechą charakterystyczną są znaczne dysproporcje przestrzenne popytu i podaży, duży udział zasobu publicznego oraz niejasne prawa majątkowe podstawowej części uczestników gry rynkowej (zasób spółdzielczy).

BARIERY PO STRONIE PODAŻY MIESZKAŃ

Widocznym zjawiskiem w sferze budownictwa mieszkaniowego jest ucieczka kapitału w sferę budownictwa ogólnego, bądź poza sektor. Obserwowany w latach dziewięćdziesiątych upadek i podział dużych i nieefektywnych przedsiębiorstw budowlanych nie zaowocował powstaniem małych i średnich sprawnych firm budowlanych i developerskich posiadających kapitał, doświadczenie oraz wiarygodność wśród klientów oraz banków.

Duże, mocne firmy budowlane na ogół nie angażują się w „mieszkaniówkę” lecz w budownictwo ogólne, znacznie zyskowniejsze. Rynek firm budowlanych jest z kolei zdominowany przez małe lub bardzo małe przedsiębiorstwa, realizujące większe zamówienia poprzez podwykonawców. W konsekwencji, nie wyłoniły się firmy developerskie - podstawa rynkowej produkcji mieszkań, które kupują i uzbrajają ziemię.

Podstawową barierą jest brak kapitału własnego na zakup ziemi - podstawy uruchomienia kredytu bankowego na resztę przedsięwzięcia.

Przyczyną jest też utrudniony dostęp do ziemi i na ogół długi okres potrzebny na uzyskanie wszelkich uzgodnień. Wyklucza to możliwość szerszego sięgnięcia po kredyty bankowe lub specjalizowanych instytucji finansowych istniejących na polskim rynku w celu uzupełnienia środków na zakup i uzbrojenie terenu. Kredyty tego typu, jako wysoce ryzykowne, są wysoko oprocentowane. Tak więc, warunkiem powodzenia przedsięwzięcia jest bardzo szybki proces inwestycyjny.

Dominującym inwestorem na rynku jest tzw. fee developer lub spółdzielnia. Obie formy finansują budowę z gotówkowych wpłat przyszłych lokatorów mieszkań, przy czym fee developer występuje jako osoba prywatna organizująca całe przedsięwzięcie, zaś spółdzielnia jako

inwestor zbiorowy. Obydwie formy są niekorzystne i ryzykowne dla klientów.

Główne ryzyko, w przypadku fee developera, to możliwość utraty pieniędzy wpłaconych przez klientów, wobec słabych możliwości kontroli. Główne zagrożenia inwestycji spółdzielczej, to brak profesjonalizmu, a w konsekwencji problemy i klótnie (w przypadku małych spółdzielni) oraz małe możliwości kontroli kosztów i faktycznych przepływów pieniędzy - w przypadku dużych spółdzielni.

Dodatkowo, spółdzielcza forma organizacji inwestycji bardzo utrudnia finansowanie kredytem. Ze względu na solidarną odpowiedzialność, spółdzielcy niechętnie zaciągają kredyt, zwłaszcza w sytuacji, gdy większość z nich buduje mieszkanie za gotówkę. W takiej bowiem sytuacji, de facto, zastawiają oni swoje wkłady pod kredyt. Rozwiązaniem jest indywidualny kredyt budowlany lub mostowy, lecz w tym wypadku powstaje problem jego zabezpieczenia.

Spółdzielnia, z reguły, nie daje przydziałów mieszkań do momentu prawie zakończenia budowy bojąc się, że spółdzielca nie będzie płacił. W przypadku posiadania przydziału mieszkania lub jego własności hipotecznej, praktycznie jest bardzo trudno w okresie budowy zabrać mieszkanie niepłacącym spółdzielcom. Tak więc możliwość udzielania kredytu zabezpieczonego hipotecznie powstaje dopiero na zakończenie budowy, tzn. gdy kredyt ten nie jest potrzebny. Częściowym rozwiązaniem problemu są kredyty mostowe zabezpieczone w inny sposób (żyranci, inne aktywa), konwertowane w hipoteczne, gdy powstaną możliwości techniczne. Z natury jednak rzeczy, istnieją ograniczone możliwości innych zabezpieczeń.

W konsekwencji, kredyty te są niewystarczające, co mocno limituje produkcję mieszkań.

Niestety, problem ten, przy spółdzielczej formie prowadzenia inwestycji, jest nierozwiązywalny.

Podstawowym problemem rozwoju budownictwa prywatnego oraz istotnym problemem budownictwa w ogóle, jest ograniczona dostępność uzbrojonych terenów pod budowę; pomimo - teoretycznie - sporych rezerw widocznych na planach przestrzennego zagospodarowania poszczególnych miast. W rzeczywistości większość z tych terenów należy, bądź jest użytkowana, przez spółdzielnie mieszkaniowe, jest we władaniu gmin, prywatnych właścicieli, bądź ma niejasny status prawny.

Spółdzielnie mają duże rezerwy dobrych terenów, zarówno ze względu na rzadki, ekstensywny na ogół charakter spółdzielczej zabudowy, bądź ze względu na praktykę wywłaszczeń i przydziałów „na wyrost”.

Spółdzielnie jednak nie wystawiają terenów na przetargu. Również skala ich budownictwa mieszkaniowego jest mała. Również gminy, istotny aktor na rynku, tylko sporadycznie wystawiają ziemię na przetarg traktując ją jako kapitał. Podobnie zachowują się prywatni właściciele. Należy też dodać, że duża część ziemi o niejasnym statusie prawnym w konsekwencji nie może być przedmiotem obrotu.

Również procedury odrolniania terenów leżących w granicach aglomeracji miejskich są stale długie i uciążliwe. W konsekwencji nie mogła się wykształcić instytucja przedsiębiorcy, który kupuje, dzieli i uzbraja tereny pod budownictwo mieszkaniowe, a następnie je sprzedaje.

Toteż rynek terenów budowlanych funkcjonuje źle, tzn. przy sztywnej podaży wzrost popytu powoduje gwałtowny wzrost cen, szczególnie widoczny w dużych miastach, gdzie jest obserwowalny wzrost popytu budowlanego.

Istotną barierą po stronie podaży jest też słaba wiedza firm budowlanych oraz developerskich, jak sprawnie organizować inwestycje, zwłaszcza średniej wielkości czy większe. Praktyka wskazuje na kompletny brak wiedzy dotyczącej planowania finansowego i współpracy z bankami. Na ogół działania podejmowane w tej sferze są pochodną sytuacji na placu budowy i mają charakter doraźny. Należy jednak pamiętać, że organizacja budowy w większości przypadków jest niedobra, tak więc trudno o planowanie finansowe.

W konsekwencji, duży stopień nieprzewidywalności kosztów i terminu realizacji skutecznie zniechęca banki do udziału w przedsięwzięciu.

Na nieprzewidywalność przedsięwzięcia istotny wpływ ma także niska efektywność pracy większości gmin w zakresie procedur uzgodnieniowych związanych z procesem budowlanym. W konsekwencji trwają one bardzo długo.

Istotnym elementem zwiększającym ryzyko w sferze podaży jest niepewne i mało sprawne otoczenie prawne. Brak jest standardów używanych powszechnie w krajach rozwiniętych, zwłaszcza w dziedzinie umów z klientem,

inwestorem, wykonawcą etc. W konsekwencji, istnieje duża niepewność co do wzajemnych praw i obowiązków oraz możliwości ich egzekucji. Dodatkowo system sądowny działa bardzo mało sprawnie, procesy trwają latami.

BARIERY PO STRONIE POPYTU

Bariery leżące po stronie popytu mieszkaniowego mają bardzo zróżnicowany charakter. Wynikają one zarówno z czynników obiektywnych – takich, jak ceny i dochody w gospodarce, subiektywnych – takich, jak oczekiwanie czy preferencje konsumentów, czy wreszcie z braku odpowiednich instytucji czy regulacji prawnych.

Podstawową barierą po stronie popytu jest niewątpliwie brak rozwiniętego systemu finansowania mieszkań. Finansowanie gotówkowe, czyli rozłożenie zakupu mieszkania na rok-dwa zamiast na 10-20 umożliwia ten proces tylko najbogatszej grupie społecznej. Tylko w pewnym stopniu problem rozwiązuje rozpowszechniony w Polsce mechanizm transferów międzypokoleniowych i rodzinnych.

Brak szeroko rozwiniętego systemu kredytowego, w pewnym stopniu, wynika też z braku dostatecznego popytu na kredyty hipoteczne, zwłaszcza na początku lat dziewięćdziesiątych.

W polskich warunkach było to wywołane, w znacznej mierze, czynnikami natury psychologiczno-społecznej. Podstawowym czynnikiem był brak tradycji zastawu pod mieszkanie, które w świadomości społecznej było postrzegane jako dobro o charakterze społecznym, a nie towar rynkowy o dużej wartości oraz pewnego rodzaju ostoja wobec szoków związanych z transformacją systemową.

Socjalne traktowanie mieszkania było i jest spuścizną po socjalizmie, jednakże był to również w latach dziewięćdziesiątych często nadużywany element gry politycznej.

Dodatkowo, podobnie jak we wszystkich krajach transformujących, sektor mieszkaniowy oraz mieszkania spełniały rolę bufora, absorbera szoków społecznych związanych z transformacją. W omawianych krajach znajdowało to swój wyraz zarówno w polityce czynszowej (utrzymywanie polityki niskich czynszów, brak restrykcji oraz brak opłat czynszowych, „miękkie” podejście do emisji hipotecznych itp.), jak i często w polityce prywatyzacji (rozdawanie zasobu publicznego jako kompensora in-

nych dolegliwości transformacji, często z fatalnym skutkiem dla zasobu).

W Polsce dotyczy to, w zasadzie, tylko problemów tzw. starego portfela kredytowego oraz polityki czynszowej. Działania te były, jak można sądzić, podyktowane przekonaniem o dużej ryzykowności politycznej „mieszkaniowego przykręcenia śruby” w warunkach rozpowszechnionego w świadomości społecznej przekonania o społecznym charakterze mieszkania i związanych z tym obowiązkach rządu oraz stresów dotyczących społeczeństwa w związku z coraz bardziej rynkowymi warunkami pracy.

Konsekwencją tego typu polityki był jednak całkowity brak promocji własnościowego modelu mieszkania, podstawowego segmentu rynku mieszkaniowego w każdym systemie rynkowym. Budowa bowiem mieszkania własnościowego nie jest związana z subsydiami budżetowymi, bądź są one niewielkie.

W konsekwencji segment ten „ciągnie” gospodarkę mieszkaniową oraz związane z nią sektory gospodarki narodowej. Pozostałe segmenty, zwłaszcza o charakterze bardziej socjalnym, wymagają z reguły subsydiów w trakcie budowy oraz później w trakcie eksploatacji. Ze względu na ograniczenia budżetowe, ich skala musi być więc ograniczona i nie zapewnia ona rozwoju sektora w Polsce.

Pomimo niewielkiego udziału zasobów „własnościowych” w miejskim mieszkalnictwie, zarówno w publicystyce ostatnich lat, jak też w oficjalnych wypowiedziach, najczęściej formułowano tezę o konieczności rozwoju mieszkań „na wynajem” jako modelu bardziej dostosowanego do dochodów i sytuacji w Polsce niż model własnościowy.

Reasumując, wydaje się, że przy braku szerszej promocji modelu „własnościowego” trudno będzie o rozwój sektora w przyszłości.

Buforowy charakter sektora mieszkaniowego, również w Polsce znajdujący swój wyraz m.in. w utrzymywaniu polityki niskich, reglamentowanych czynszów, jest jednocześnie istotnym ograniczeniem rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Możliwość zamieszkiwania w bardzo tanim, chociaż o nie najlepszym standardzie zasobie powoduje, że konsument nie widzi sensu podejmowania decyzji inwestycyjnych związanych z koniecznością wieloletnich wyrzeczeń. Rezygnacja z własnego, nowego mieszkania oznacza zaoszczędzenie pieniędzy, które

można przeznaczyć na inne rodzaje konsumpcji jak: elektronika użytkowa, turystyka, samochody.

Dodatkowym czynnikiem, wzmacniającym tego typu zachowania konsumentów jest relatywnie dobra, biorąc pod uwagę poziom rozwoju gospodarczego oraz poziom zaspokojenia innych potrzeb, sytuacja mieszkaniowa społeczeństwa oraz typowa dla społeczeństw wychodzących z nienormalnych sytuacji ekonomicznych „gorączka konsumpcyjna”. W Polsce przejawia się ona, wspomnianym już, gwałtownym wzrostem popytu na inne towary konsumpcyjne.

Doświadczenia innych krajów, zarówno państw trzeciego świata o podobnym poziomie rozwoju ekonomicznego, jak też dawne, zwłaszcza powojenne doświadczenia państw europejskich, wskazują na możliwy rozwój sytuacji.

Uogólniając, popyt mieszkaniowy jest generowany przez przyrost demograficzny oraz przyrost dochodów. Obydwa te czynniki będą pozytywnie oddziaływać w Polsce w dużych miastach. Również doświadczenia, szczególnie europejskie, pokazują, że po okresie fascynacji bieżącą konsumpcją, w miarę stabilizacji gospodarczej i utrwalenia się tendencji do wzrostu dochodów ludność zaczyna szukać możliwości inwestycyjnych. Rosnące zainteresowanie funduszami emerytalnymi, popyt na ziemię wydają się wskazywać, że również w Polsce mamy do czynienia z początkiem tego zjawiska. Naturalną i podstawową formą inwestowania w krajach o gospodarce rynkowej jest inwestycja we własne mieszkanie, polegająca najczęściej na stopniowej spłacie kredytu hipotecznego. Czynnikiem zachęcającymi do inwestowania są: duże bezpieczeństwo wynikające z rosnących długo-okresowo cen nieruchomości, dobra płynność tego typu aktywu wynikająca z rozwiniętego rynku oraz możliwość korzystnej sprzedaży lub zaciągania zobowiązań pod zastaw mieszkania.

W większości krajów inwestowanie w mieszkanie jest ponadto wspierane przez państwo, bądź to w postaci bezpośredniej (odliczenie podatkowe), bądź pośredniej (programy gwarancji bankowych).

Równolegle we wszystkich omawianych krajach jest lub była prowadzona przez rząd, jak też przez banki, wieloletnia akcja promocyjno-edukacyjna przedstawiająca korzyści z inwestowania w mieszkanie.

Istotną barierą rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a w konsekwencji systemu kredytowego jest niski poziom rozwoju gospodarczego, co pociąga za sobą niski poziom dochodów. W konsekwencji, relacja kosztu mieszkania do przeciętnego dochodu kształtuje się w Polsce niekorzystnie. W przeniesieniu na system kredytowy oznacza to, że kredyt mieszkaniowy, najbardziej korzystny dla kredytobiorcy tj. rozłożony na 15-20 lat, zapewnia stosunkowo małą siłę nabywczą. W warunkach Polski problem ten jest dodatkowo zwiększony słabo funkcjonującym systemem kredytowym oraz rynkiem mieszkaniowym, jak też niskimi zasobami kapitałowymi społeczeństwa, w tym w sektorze mieszkaniowym (mały udział mieszkań prywatnych).

Doświadczenia państw o gospodarce rynkowej o podobnym, czy nawet niższym poziomie rozwoju gospodarczego jak Polska, wskazują, że poziom rozwoju nie jest główną barierą rozwoju prywatnego budownictwa mieszkaniowego w oparciu o system kredytów hipotecznych. Istotne znaczenie mają natomiast: społeczna akceptacja dla modelu stopniowego dochodzenia do mieszkania o coraz wyższym standardzie, dobrze funkcjonujący rynek mieszkaniowy i system kredytowy, jak też znaczna część zasobu w prywatnych rękach społeczeństwa.

Prywatny zasób, tworzony drogą bezpośrednią (właściciel małego mieszkania) lub pośrednią (dziedziczenie) jest istotnym elementem wkładu mieszkaniowego, jest uzupełniany, tradycyjnymi w naszych warunkach, transferami międzypokoleniowymi. Jednocześnie młode małżeństwa spłacając kredyt mieszkaniowy budują własność mieszkaniową, aby po pewnym czasie brać nowy kredyt i zwiększać mieszkanie. Model taki jest odmienny od modelu amerykańskiego, gdzie młode małżeństwo z klasy średniej jest w stanie kupić na kredyt docelowe mieszkanie, ale jest to wynik nieporównywalnego poziomu rozwoju gospodarczego.

Istotnym elementem ograniczającym wprowadzenie tego w Polsce jest wspomniany socjalny model traktowania mieszkania, a w konsekwencji, obawy przed kredytami hipotecznymi i możliwą eksmisją. Obawy te są na ogół potęgowane faktem kapitalizacji odsetek od kredytów mieszkaniowych. Fakt wzrostu nominalnej wartości długu jest trudny do wytłumaczenia i zaakceptowania dla przeciętnego kredytobiorcy. Jest on przestraszony faktem

niespłacalności kredytu, jak też możliwością „zjedzenia” przez rosnący dług jego udziału własnego.

Obawy te, w krajach stosujących techniki indeksacyjne, ograniczono poprzez szeroką akcję promocyjno-szkoleniową wśród ludności. W Polsce, niestety, zastrzeżenia te są potęgowane złyimi doświadczeniami z kredytami tego typu udzielanymi przez PKO BP.

Druga podstawowa wątpliwość wiąże się z faktem, iż znaczna część kredytobiorców nie wierzy, że ich dochody będą rosły z niewielką rozbieżnością w stosunku do inflacji. Problem ten można rozwiązać stosując formuły indeksowane z malejącymi spłatami realnymi. Ceną jest trochę mniejsza kwota kredytu. Odejście od formuł indeksowanych – a więc rozwiązanie radykalne – powoduje znaczny wzrost ryzyka inflacyjnego, a przede wszystkim co najmniej dwukrotny spadek dostępnych kwot kredytu.

Obawy indywidualnych inwestorów, którzy już zdecydowali się inwestować w mieszkanie dotyczą omawianego już wcześniej dużego ryzyka, związanego zarówno z przedsięwzięciem typu spółdzielczego, jak też z zaliczkowaniem prywatnych wykonawców.

Również obawy związane z eksmisją, w przypadku kłopotów finansowych i braku obsługi długu, są przesadzane i wynikają z jednej strony – z braku dostatecznej wiedzy wśród kredytobiorców, z drugiej zaś strony – z niedorozwoju regulacji prawnych w tej dziedzinie oraz źle funkcjonującego sektora mieszkaniowego.

W praktyce tzw. eksmisje hipoteczne są ostatecznym i najgorszym rozwiązaniem, zarówno dla banku, jak też dla klienta. Dla banku eksmisja oznacza stratę dochodów (nie nalicza się odsetek) i dodatkowe koszty związane z administrowaniem nieruchomości oraz jej sprzedażą. Dla klienta eksmisja oznacza utratę zainwestowanego kapitału, ponieważ bank jest zainteresowany jedynie jak najszybszą sprzedażą nieruchomości i odzyskaniem pieniędzy w kwocie pożyczki udzielonej klientowi.

W rzeczywistości, w gospodarce rynkowej pożyczkobiorcy, gdy w sposób trwały utracą zdolność kredytową (śmierć współmałżonka, utrata zdrowia, itp.), sami sprzedają mieszkanie i kupują lub wynajmują mniejsze, a w skrajnych przypadkach wykorzystują mieszkaniową pomoc socjalną. W Polsce brak jest wiedzy i doświad-

czeń w tym zakresie, również mechanizm mieszkaniowy nie działa wystarczająco sprawnie.

Podstawową słabością rynku mieszkaniowego w Polsce jest jego „naturalny” charakter (mieszkanie za mieszkanie), czyli bardzo niewielkie wykorzystywanie kredytów, jak też brak profesjonalnie zorganizowanych, obejmujących swoim zasięgiem cały kraj, agencji nieruchomości. Substytutem kredytu bankowego są powszechne transakcje kupna sprzedaży z rozłożonymi w czasie płatnościami, czyli, de facto, kredytowanie się podmiotów. Ostatnio jednak banki zaczynają powoli wchodzić w ten obszar, chociaż przeszkodą są nieuporządkowane stosunki własnościowe. Limituje to z reguły możliwości kredytowe oraz ogranicza siłę nabywczą na rynku, co ma istotny wpływ na produkcję nowych mieszkań. Drugi z problemów, brak profesjonalnej sieci współpracujących z sobą i bankami pośredników w oparciu o ogólnokrajowy system informatyczny, jest zapewne problemem czasu.

BARIERY PO STRONIE SYSTEMU BANKOWEGO

Omawiany w barierach popytu, gotówkowy charakter finansowania, zarówno inwestycji mieszkaniowych, jak też transakcji na rynku mieszkaniowym wynika w niewielkim zakresie z obaw klientów, w znacznym zaś jest efektem wyraźnej niechęci banków do wchodzenia w sektor mieszkaniowy.

Główne obawy wynikają, na ogół, ze złej reputacji oraz doświadczeń współpracy z firmami budowlanymi, jak też ze spółdzielni mieszkaniowymi. Również samo ryzyko procesu budowlanego w Polsce jest stosunkowo wysokie i trudne często do oszacowania.

Podstawowe problemy współpracy z firmami budowlanymi to na ogół bardzo mały majątek i wiarygodność tych firm. Główne problemy spółdzielni mieszkaniowych to przede wszystkim zagnatwane sprawy członkowskie (źle zawarte umowy, zaniżone koszty inwestycji) i brak profesjonalizmu w prowadzeniu przedsięwzięcia.

Również doświadczenia banków w dziedzinie finansowania inwestycji mieszkaniowych, za wyjątkiem PKO BP, są raczej niewielkie.

Podobnie mają się rzeczy w dziedzinie kredytów hipotecznych, zwłaszcza z odroczoneymi płatnościami (kapi-

ZNACZENIE SYSTEMU BAUSPAREN W NIEMCZECH DLA ROZWIĄZANIA PROBLEMU BUDOWNICTWA I JEGO FINANSOWANIA

Jacek Furga¹

SYSTEM BAUSPAREN – DOCELOWE OSZCZĘDZANIE NA CELE MIESZKANIOWE

Zamknięty system samopomocy finansowej

System docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe jest zamkniętym systemem finansowania opartym na zasadzie „kolektywnej” samopomocy finansowej jego uczestników. Można go określić mianem „mini-ryнку kapitałowego”. Dzięki własnemu, niezależnemu systemowi refinansowania (wkłady oszczędnościowe) oraz wewnętrznej synchronizacji procesów oszczędzania i kredytowania jest w zasadzie niezależny od sytuacji panującej na rynku kapitałowym.

Systematyczny, docelowy proces gromadzenia oszczędności zwiększa niezwykle istotny dla finansowania budownictwa mieszkaniowego kapitał własny przyszłych właścicieli nieruchomości. Ponadto systematyczne oszczędzanie uprawnia oszczędzającego do uzyskania kredytu na inwestycje mieszkaniowe.

Gromadzone w systemie docelowego oszczędzania fundusze są - w przeważającej części - natychmiast przeznaczone na finansowanie budownictwa mieszkaniowego, co jest również istotną cechą odróżniającą niemiecki system Bausparen od innych systemów finansowych.

Poprzez włączanie wielu oszczędzających w ten specyficzny system samopomocy finansowej możliwe jest daleko idące uniezależnienie się tego systemu od rynku kapitałowego i zachodzących zmian oprocentowania. Dlatego też niezmiennosc oprocentowania w kasach budowlanych jest gwarantowana ustawowo a oprocentowanie kredytów oferowanych przez kasy budowlane jest

zdecydowanie niższe od innych możliwych form finansowania, dostępnych na rynku kapitałowym.

Kasa budowlana

Doprowadzoną do perfekcji, dzięki dziesięcioleciom doświadczeń, zinstytucjonalizowaną formą obsługi systemu docelowego oszczędzania jest kasa budowlana funkcjonująca jako specjalna instytucja bankowa, której działalność polega na przyjmowaniu oszczędności od oszczędzających na cele mieszkaniowe i udzielaniu im ze zgromadzonych w ten sposób środków kredytów mieszkaniowych.

W oparciu o tę powyższą definicję prawną kasy budowlane - Bausparkassen funkcjonują od ponad sześćdziesięciu lat w Niemczech. Historia ich sięga jednak znacznie dalej. Otóż okazało się niedawno, że już na 200 lat przed narodzeniem Chrystusa wysoki urzędnik chiński założył pierwsze Towarzystwo Wzajemnej Pomocy Kredytowej pod nazwą „Li-Wi”, co można tłumaczyć następująco: „Pożycz i z powrotem zobacz swoje pieniądze”.

Za początek instytucjonalnego zorganizowania się osób zainteresowanych wzajemną pomocą w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego w Europie traktuje się założenie w 1775 r. w gospodzie „Pod Złotym Krzyżem” w Birmingham Towarzystwa Budowlanego Ketley’a („Ketley's Building Society”).

Na początku XIX wieku działało już na terenie Królestwa Wielkiej Brytanii ponad 50 tego typu towarzystw. W roku 1836 uchwalona została ustawa „for the Regulation of Benefit Building Societies”.

Pod koniec XIX wieku idea wzajemnego finansowania budownictwa mieszkaniowego zdobywa popularność w Niemczech. W roku 1885 zostaje założona w Bielefeld pierwsza niemiecka „Bausparkasse dla każdego”

(„Bausparkasse für Jedermann”). Szczególne nasilenie działalności kas budowlanych miało miejsce na przełomie lat 20. i 30. Od 1924 do 1930 roku powstało ponad 400 prywatnych oraz 18 publicznych kas budowlanych. Interesującym może być fakt, że właśnie te, które powstawały jako pierwsze, działają do dnia dzisiejszego. W roku 1931 powstała w Kolonii spółka akcyjna Deutschen Bausparer AG, Bau-, Spar- und Entschuldungskasse (dzisiejsza Bausparkasse Schwäbisch Hall AG).

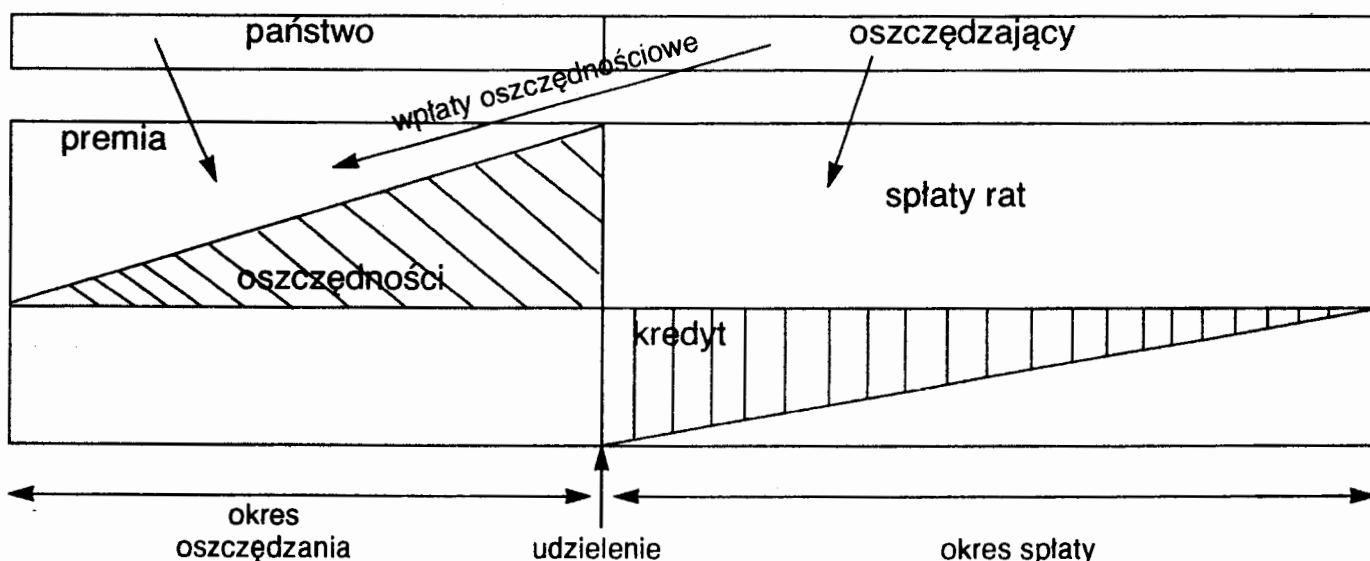
Zasady tworzenia i funkcjonowania kas budowlanych w Niemczech reguluje odrębna ustawa z 1972 roku, zmodyfikowana w styczniu 1991 r.

zasadą sprawnego funkcjonowania tego systemu jest zasada równowagi świadczeń pomiędzy poszczególnymi oszczędzającymi oraz kasą budowlaną, będącą zasadniczą gwarancją płynności i bezpieczeństwa działania systemu.

Poprzez zawarcie umowy, oszczędzający zobowiązuje się do systematycznego gromadzenia oszczędności. W zamian za to kasa budowlana zobowiązuje się do udzielenia oszczędzającemu kredytu w wysokości równej sumie zgromadzonego wkładu oszczędnościowego.

Kolejną, istotną cechą umowy docelowego oszczędzania jest fakt, że jeszcze przed podpisaniem umowy docelowego oszczędzania klientowi znane są warunki spłaty kredytu, jego oprocentowanie, wysokość i wielkość miesięcznej spłaty.

Schemat 1. Przebieg umowy docelowego oszczędzania

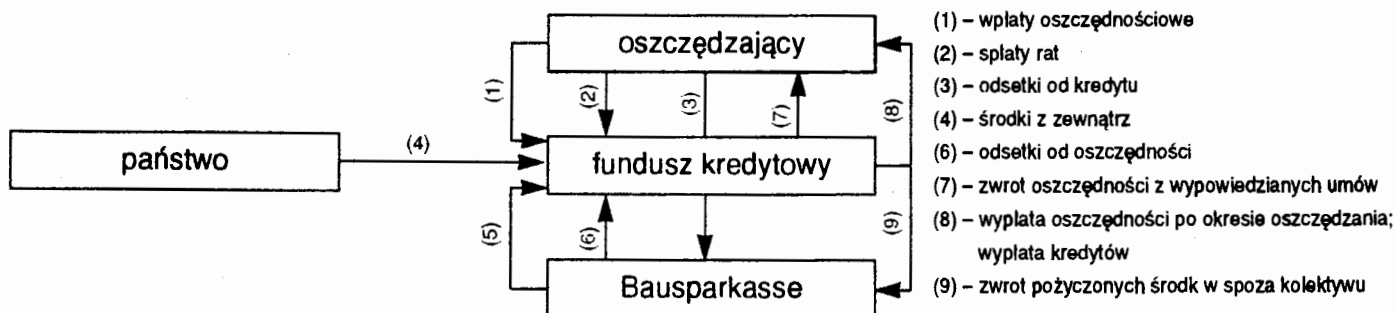


Umowa docelowego oszczędzania

Istotną i charakterystyczną cechą umowy docelowego oszczędzania jest okres, na który zostaje zawarta. Tylko ten, kto uprzednio gromadził w kasie budowlanej swoje oszczędności uzyskuje prawo do otrzymania kredytu. Podstawową

W systemie docelowego oszczędzania uczestniczą trzy partnerzy - oszczędzający klient - kasa budowlana - państwo wspierające oszczędzającego premią budowlaną. Zadaniem kasy budowlanej jest w zasadzie jedynie właściwe zarządzanie powierzonymi jej oszczędnościami klientów.

Schemat 2. Przepływy finansowe w systemie docelowego oszczędzania



ZNACZENIE BAUSPAREN W ROZWIĄZYWANIU PROBLEMU MIESZKANIOWEGO W NIEMCZECH

Niemcy powojenne

O prawdziwym rozwoju kas budowlanych w Niemczech można mówić dopiero w okresie odbudowy ze zniszczeń po drugiej wojnie światowej w sytuacji:

- ogromnego niedostatku mieszkań i wysokich cen nieruchomości,
- ogólnego niedoboru kapitału i drogich kredytów,
- braku zainteresowania istniejących banków finansowaniem budownictwa mieszkaniowego.

Politykę mieszkaniową w pierwszej dekadzie istnienia RFN określały pierwsza i druga ustaw o budownictwie mieszkaniowym, które jasno określały potrzebę i celowość zaangażowania środków budżetowych na finansowe wsparcie budownictwa mieszkaniowego.

Pierwsza ustawa o budownictwie mieszkaniowym z 1950 r. (I. Wohnungsbaugesetz) kładła główny nacisk na socjalne budownictwo czynszowe. Położenie głównego nacisku na budownictwo czynszowe nie wynikało jednak z przesłanek ekonomicznych, lecz ze zdominowania ówczesnej rzeczywistości poprzez „socjalistyczny duch czasu”. Być może faktu tego nie znają ci wszyscy, którzy również dzisiaj, w odmiennych warunkach cywilizacyjnych, przy innym poziomie świadomości społecznej oraz aspiracji ludzi, starają się narzucać - jako rozwiązanie dominujące - budownictwo czynszowe na wynajem.

Już po dwóch latach funkcjonowania pierwszej ustawy o budownictwie mieszkaniowym podjęto próbę przesunięcia punktu ciężkości ze wspierania socjalnego budownictwa czynszowego na wspieranie prywatnej własności mieszkaniowej. Druga ustawa o budownictwie mieszkaniowym nadała większą wagę wspieraniu przez państwo budowania prywatnych domów jednorodzinnych tzw. Familienheim.

Niezależnie od bezpośredniego kredytowania budownictwa mieszkaniowego budżet wspierał oszczędzających w kasach budowlanych poprzez coroczne przyznawanie premii mieszkaniowej w wysokości 35 proc. przy inflacji rządu od 3 do 4 proc. od sumy

oszczędności odpowiadającej około 1/10 kosztów budowy mieszkania.

O szybko rosnącej popularności oszczędzania w kasach budowlanych świadczy stały wzrost corocznie podpisywanych nowych umów docelowego oszczędzania ze 137 tys. w roku 1950 do 440 tys. w roku 1957 i wartość zawieranych umów - odpowiednio z 1,6 do 6,8 mld DM.

Znaczenie Kas Budowlanych w rozwiązywaniu problemu mieszkaniowego potwierdzają poniższe liczby:

- w 11 starych krajach związkowych RFN (sytuacja przed październikiem 1990 rokiem) na łączną liczbę 26,5 mln mieszkań, w okresie od 1948 roku ponad 12,5 mln było współfinansowanych przez kasy budowlane;
 - na każde 10 domów jednorodzinnych wybudowanych w RFN aż 8 finansowanych było przy udziale Kas Budowlanych;
 - sektor Kas Budowlanych w Niemczech obejmuje 35 Bausparkassen, które prowadzą obecnie ponad 30 mln rachunków.
- W ten sposób niemieckie kasy budowlane:
- stały się instytucjami kumulowania kapitału, które każdego roku gromadzą oszczędności rzędu 50 - 60 mld DM;
 - równocześnie spełniają zadanie finansowania mieszkalnictwa, stawiając corocznie do dyspozycji prywatnych inwestorów mieszkaniowych sumę tego samego rzędu, a więc 50 - 60 mld DM.

Niemiecka Republika Demokratyczna

Ze zrozumiałych względów kasy budowlane rozpoczęły swoją aktywność na tym rynku dopiero od 1 lipca 1990 roku. W tym okresie skierowały środki rządu około 10 - 12 mld DM na inwestycje mieszkaniowe - na budowę prywatnych domów jednorodzinnych oraz przede wszystkim na modernizację i remonty istniejącej substancji mieszkaniowej.

Mieszkańcy byleż NRD mogli na początku korzystać z kilkakrotnie wyższej finansowej pomocy budżetowej w oszczędzaniu na mieszkanie w kasie budowlanej aniżeli mieszkańcy starych krajów federalnych (tabela 1).

Tabela 1. Premia mieszkaniowa w Niemczech

	RFN 1950	RFN 1990	NRD 1990	D 1996
maksymalna wysokość premiovanych oszczędności	1.143 (indywidualni)	1.600 (małżeństwo 800 (indywidualni)	4.000 (małżeństwo) 2.000 (indywidualni)	2.000 (małżeństwo) 1.000 (indywidualni)
dopłaty do zarobków	brak	54.000 (małżeństwo 27.000 (indywidualni)	brak	100.000 (małżeństwo) 50.000 (indywidualni)
premia procentowo	35%	10%	15%	10%
maksymalna premia rocznie	400	160	600	200
średnie miesięczne wynagrodzenie	279	3.500	2.000	3.500
maksymalna premia średnia płaca	143%	4,6%	30%	5,7%

Niemcy współczesne

Kasy budowlane z systemem docelowego oszczędzania nie tylko nie tracą na znaczeniu, lecz wręcz przeciwnie ich rola w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego w Niemczech wciąż rośnie:

- obecnie w Niemczech co trzeci dorosły obywatel (36 proc. gospodarstw domowych) jest klientem jednej z kas budowlanych,
- łącznie wartość umów prowadzonych przez kasy budowlane w wysokości 1,2 bln DM odpowiada dokładnie 1/3 produktu krajowego brutto Niemiec;
- 55 proc. nakładów na budownictwo pochodzi ze środków kas budowlanych, a w zakresie nowych inwestycji jest to nawet 61 proc.;
- od początku lat 90. dynamicznie rosną oszczędności depozytowane w kasach budowlanych: 1990 rok - 29 mld DM, 1996 - 45 mld DM, w 1980 roku - 27 mld DM;
- tym samym rośnie akcja kredytowa kas budowlanych; w roku 1990 kasy zasiliły inwestycje mieszkaniowe kwotą 48 mld DM, w 1996 roku kwota ta wynosiła już 60 mld DM.

Przyjmując standardowy okres oszczędzania - 7 lat, możemy sprawdzić jak wysoki efekt mnożnikowy promocji budownictwa uzyskuje się poprzez premiowanie oszczędzania w kasach budowlanych.

Wydatki budżetowe w postaci premii dla oszczędzających w kasach budowlanych np. w roku 1987 wynosiły 51 mld DM.

Podniesienie z początkiem roku 1996 poziomu dochodów, uprawniającego do otrzymywania premii mieszkaniowej z tytułu oszczędzania w kasie budowlanej sprawiło, że obecnie 85 proc. gospodarstw domowych w Niemczech jest uprawnionych do otrzymywania corocznej premii mieszkaniowej. Nie tylko podwyższony został (prawie dwukrotnie) poziom dochodów dających prawo do premii, lecz również o 25 proc. podwyższono sumę oszczędności premiovanych przez państwo. Dodatkowo ponad 18 mln pracowników ma prawo do otrzymywania od pracodawców tzw. pracowniczego dodatku kapitałowego, który również może być przekazywany bezpośrednio na rachunek w kasie budowlanej.

W okresie ostatnich 45 lat Bausparen - docelowe oszczędzanie na cele mieszkaniowe - stało się najpopularniejszym instrumentem tworzenia prywatnej własności mieszkaniowej i prywatnego kapitału, cieszącym się w Niemczech bardzo wysokim zaufaniem klientów. Bausparen traktowane jest jako nieskomplikowana forma oszczędzania i finansowania, gdyż oferuje bardzo przejrzyste warunki, a zasada jego działania jest dość prosta do przeanalizowania przez potencjalnego klienta.

Udział Bausparkassen w podaży kapitału na inwestycje mieszkaniowe stale rośnie i o ile w roku 1950 wynosił jedynie 8 proc., to w 1960 stanowił już 19 proc., w 1970 - 34 proc. a w 1990 - 40 proc. Obecnie kasy budowlane współfinansują 66 proc. nowo budowanych prywatnych domów i mieszkań.

BAUSPAREN A POLITYKA MIESZKANIOWA PAŃSTWA

Kasy budowlane - z punktu widzenia interesów państwa - spełniają niezwykle istotne funkcje:

- inicjują i wspierają kumulowanie prywatnego kapitału na inwestycje mieszkaniowe, przeciwdziałając cyklicznością w gospodarce narodowej, stabilizując koniunkturę i działając tłumiąco na inflację;
- uniemożliwiają państwu inicjowanie i wspieranie tego procesu, przy relatywnie niewielkich nakładach finansowych; środki publiczne kierowane są wyłącznie na budownictwo mieszkaniowe lub modernizację istniejących zasobów mieszkaniowych;
- inwestycje mieszkaniowe wywołują efekt mnożnikowy w całej gospodarce, oddziałując na poprawę koniunktury;
- każda prywatna inwestycja mieszkaniowa zdejmuje z państwa obowiązek zapewnienia danej rodzinie dachu nad głową i pozwala zaoszczędzić niewspółmiernie wyższą kwotę środków budżetowych;
- odciążają budżet państwa;
- wspierają i stabilizują rynek nieruchomości;
- spełniają istotną funkcję społeczno-polityczną poprzez inicjowanie i wspieranie niższych dochodowo warstw społecznych w tworzeniu prywatnej własności mieszkaniowej i prywatnego kapitału;
- poszerzając klasę średnią o prywatnych właścicieli mieszkań i domów wpływają stabilizująco na sytuację społeczno-polityczną.

Oszczędzanie w systemie kas budowlanych ukierunkowane na prywatną własność mieszkaniową jest wspierane przez państwo, ponieważ:

- przenosi odpowiedzialność za rozwój budownictwa mieszkaniowego z państwa na prywatnych inwestorów;
- dla państwa bardziej opłacalnym jest wspieranie tworzenia prywatnej własności mieszkaniowej niż budowanie mieszkań socjalnych i czynszowych;
- koszty eksploatacji i utrzymania wspieranej przez państwo prywatnej substancji mieszkaniowej ponosi prywatny właściciel;
- zainteresowanie prywatnego właściciela mieszkania jego stanem, standardem i utrzymaniem jest zdecydowanie większe niż w przypadku każdej innej formy własności.

Wybór takiego sposobu rozwiązywania problemu mieszkaniowego wynika z bardzo precyzyjnej analizy gospodarczej. Każdy kto sam stawia cztery ściany z reguły wyprowadza się z zajmowanego poprzednio mieszkania, uruchamiając niejednokrotnie cały łańcuch przeprowadzek.

Badania przeprowadzone w Niemczech wykazały, że oddanie 100 mieszkań prywatnych powoduje pojawienie się na rynku około 70 wolnych mieszkań na wynajem - w tym 49 mieszkań czynszowych oraz 12 mieszkań socjalnych. W roku 1995 powstało w całych Niemczech 235 tys. mieszkań własnościowych i domów jednorodzinnych, wybudowanych przez właścicieli, którzy się do nich wprowadzili. Dzięki tej przeprowadzce zwolniło się 145 tys. mieszkań czynszowych.

W ostatnich latach w demokratycznych społeczeństwach - w miastach i gminach - obserwujemy zjawisko rozwijania się słusznej tendencji wykorzystywania promowania i wspierania prywatnej własności mieszkaniowej jako elementu stymulowania rozwoju danej społeczności lokalnej.

Właściciele prywatnych mieszkań i domów jednorodzinnych poprawiają bowiem nie tylko sytuację mieszkaniową w danej miejscowości lecz zmieniają również otoczenie społeczne wokół siebie. Są bowiem nieporównywalnie bardziej zainteresowani przyszłością, a więc rozwojem swojej gminy czy miasta, angażują się w lokalnych, samorządowych i społecznych gremiach, rozwijają lokalną inicjatywę zwłaszcza w dziedzinie rozwoju swojej miejscowości i regionu.

Żadne państwo na świecie nie może na stałe rozwiązywać problemów mieszkaniowych poprzez finansowanie ze środków budżetowych nowych inwestycji mieszkaniowych oraz modernizacji istniejących zasobów.

Dzisiaj szuka się z jednej strony sposobów obniżania kosztów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, z drugiej strony - przekazywania (tam, gdzie jest to możliwe) odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów mieszkaniowych w ręce obywateli.

Decydującą rolę może właśnie w tej fazie odegrać wspieranie tworzenia prywatnej własności mieszkaniowej.

Do dzisiejszego dnia nikt z opiniotwórczych kręgów w Niemczech nie zanegował współzależności pomiędzy polityką wspierania rozwoju prywatnej własności oraz tworzenia prywatnego kapitału a wewnętrzną stabilnością państwa.

BAUSPAREN A GOSPODARKA

Jak wykazały przeprowadzone w Niemczech analizy ekonomiczne, pomoc państwa na wspieranie prywatnej własności mieszkaniowej w wysokości 1 DM powoduje wpływ do budżetu 2,8 DM z tytułu podatków. Do podobnych wyników doszli eksperci w polskim MGPIB argumentując podczas dyskusji w Sejmie (nad skutkami dla budżetu wynikającymi ze wspierania oszczędzających w kasach mieszkaniowych), że 30 proc. środków inwestowanych w budownictwo mieszkaniowe wpływa do budżetu w postaci różnego rodzaju podatków.

Bausparen stabilizuje koniunkturę gospodarczą w fazie oszczędzania:

- oszczędzający po zawarciu umowy z kasą budowlaną z reguły systematycznie gromadzi w niej swoje oszczędności;
- finansowa pomoc państwa stanowi dodatkowy, znaczący bodziec do oszczędzania, do tworzenia prywatnego kapitału;
- oszczędzający w kasach budowlanych, jak wykazały badania, odkładają więcej niż korzystający z innych form lokowania pieniędzy;
- w okresie wzrostu gospodarczego wytłumia popyt na inne dobra trwałego użytku, stabilizując koniunkturę;

w fazie kredytu:

- klient kasy budowlanej nie jest narażony na ryzyko zmiany oprocentowania kredytu;
- podejmowanie decyzji o realizacji inwestycji mieszkaniowych jest niezależne od aktualnej fazy cyklu koniunktury gospodarczej czy sytuacji na rynku kapitałowym;
- inwestycja mieszkaniowa finansowana poprzez kasę budowlaną - w odróżnieniu od finansowanych w oparciu o środki z rynku kapitałowego - kontynuowana jest niezależnie od cyklicznych zmian koniunktury gospodarczej;
- gwarantowany jest stały rozwój rzemiosła i przemysłu budowlanego.

Bausparen stabilizująco wpływa na koniunkturę gospodarczą również i dlatego że:

- wysoka pracochłonność w sektorze budowlanym powoduje, iż efekt mnożnikowy zatrudnienia w mieszkalnictwie jest zdecydowanie wyższy niż w innych sektorach;

- inwestorzy finansujący swoje mieszkanie lub dom poprzez kasę budowlaną są średnio o 2 lata młodsi od tych, którzy z kredytu w kasie budowlanej nie korzystali;
- inwestora finansującego swoje mieszkanie czy dom za pośrednictwem kasy budowlanej stać na obiekt o 15 proc. droższy niż pozostałych inwestorów.

Bausparen poprzez finansowanie budownictwa mieszkaniowego ma ogromne znaczenie dla rynku pracy. Inwestycje mieszkaniowe powiększają bowiem popyt również za usługi wykonawcze, materiały budowlane, usługi transportowe, a następnie na dobra konsumpcyjne. Budowa 10 tys. domów jednorodzinnych tworzy dodatkowy popyt w wysokości ponad 10 mld DM oraz zapewnia miejsca pracy dla około 39 tys. ludzi. Budowa takiej samej ilości mieszkań w domach wielorodzinnych tworzy dodatkowy popyt w wysokości 6 mld DM i miejsca pracy dla 21 tys. ludzi.

Według badań polskich specjalistów jedna dodatkowo zatrudniona osoba w budownictwie mieszkaniowym inicjuje zatrudnienie kolejnych 3 osób w innych gałęziach gospodarki.

Warunkiem wykorzystania przez gospodarkę narodową tych korzystnych cech budownictwa mieszkaniowego jest akceptacja społeczna oraz wola polityczna przeznaczenia niezbędnych środków budżetowych na wzrost budownictwa mieszkaniowego, w tym również poprzez wspieranie oszczędzania w kasach budowlanych.

KASY BUDOWLANE W EUROPIE CENTRALNEJ

Doświadczenia niemieckie, potwierdzające znaczenie rozwoju budownictwa dla całej gospodarki oraz znaczenie systemu Bausparen dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego zostały skrzętnie wykorzystane przez kraje Europy Centralnej, transformujące swoją gospodarkę.

Odpowiednie regulacje prawne - ustawy o kasach budowlanych zostały przyjęte przez parlamenty: Słowacji - 6 maja 1992 r., Czech - 25 lutego 1993 r., Węgier - 5 listopada 1996 r.

Obecnie w dwóch słowackich kasach budowlanych (od listopada 1992 r.) oszczędza ponad 1 mln klientów, a w sześciu czeskich kasach (od września 1993 r.) - 1,7 mln.

Interesujące jest zestawienie stopnia zainteresowania nowym systemem finansowania budownictwa mieszkaniowego w słowackich i czeskich kasach budowlanych oraz polskich kasach mieszkaniowych w pierwszych miesiącach ich funkcjonowania.

Tabela 2. Oszczędzający w kasach budowlanych i mieszkaniowych w pierwszym roku ich funkcjonowania

Kraj	Uruchomienie kas	Oszczędzający w jednym roku w tys.	Ludność ogółem w tys.	Udział %
Słowacja	16.11.1992	56	5 400	1,037
Czechy	08.09.1993	206	10 300	2,00
Polska	21.10.1996	21	38 000	0,055

W najbliższych dniach uruchomione zostaną trzy kasy budowlane na Węgrzech.

Prezentowane rozwiązania, podobnie zresztą jak zapisy poselskiego projektu ustawy o kasach budowlanych

opierają się na zasadzie niemieckiego systemu Bausparen. W każdym z tych rozwiązań oszczędzanie w kasach budowlanych wspierane jest przez państwo premią mieszkaniową.

Tabela 3. Pomoc państwa (premia) dla oszczędzających w kasach budowlanych

	Niemcy (1950 r.)	Niemcy	Austria	Słowacja	Czechy	Węgry	Polska
maksymalna wysokość premiovanych oszczędności	1.143 DM	2.000 DM (małżeństwo) 1.000 DM (indywidualni)	10.000 Os (ca 1.430 DM)	15.000 Sk (ca 740 DM)	18.000 Kc (ca 1.010 DM)	120.000 Ft (ca 1.212 DM)	3.510 PLN (ca 1.890DM)
dopuszczalna wysokość zarobków	brak	100.000 DM (małżeństwo) 50.000 DM (indywidualni)	brak	brak	brak	brak	brak
premia procentowo w %	35	10	8	40	25	30 ^{x/}	30
maksymalna premia rocznie	400 DM	200 DM	800 Os (ca 115 DM)	6.000 Sk (ca 296 DM)	4.500 Kc (ca 260 DM)	36.000 Ft (ca 360 DM)	1.053 PLN (ca 569 DM)
średnie wynagrodzenie miesięczne	279 DM	5.042 DM (W) 3.641 (O)	20.000 Os (ca 2.900 DM)	7.200 Sk (ca 360 DM)	7.900 Kc (ca 445 DM)	48.000 Ft (ca 485 DM)	1.050 PLN (ca 567 DM)
max premia średnia płaca w %	143	4,0 (W) 5,5 (O)	4	83	57	75	100
okres wiążący dla wykorzystania premii w latach	5	7	6	6	6	8	7
rentowność oszczędzania w %	15,1	5,7	5,8	15,5	12,7	11,3	11,2

^{x/}w pierwszym roku funkcjonowania kas węgierskich w 1997 r. premia wynosi 40 proc.

Obecnie w Europie oszczędza lub spłaca kredyty w jednej z 47 kas budowlanych ponad 38 mln ludzi.

Znaczącą rolę w rozwoju systemu Bausparen w Europie centralnej, i nie tylko, odgrywa największa niemiecka Kasa Budowlana - Bausparkasse Schwäbisch Hall obsługująca 24 proc. niemieckiego rynku - prawie 7 mln prowadzonych rachunków docelowego oszczędzania.

Bausparkasse Schwäbisch Hall zawiera corocznie około 800 tys. nowych umów docelowego oszczędzania; reali-

zuje corocznie około 470 tys. wniosków kredytowych; wypłaca środki na inwestycje mieszkaniowe rzędu 25 mld DM.

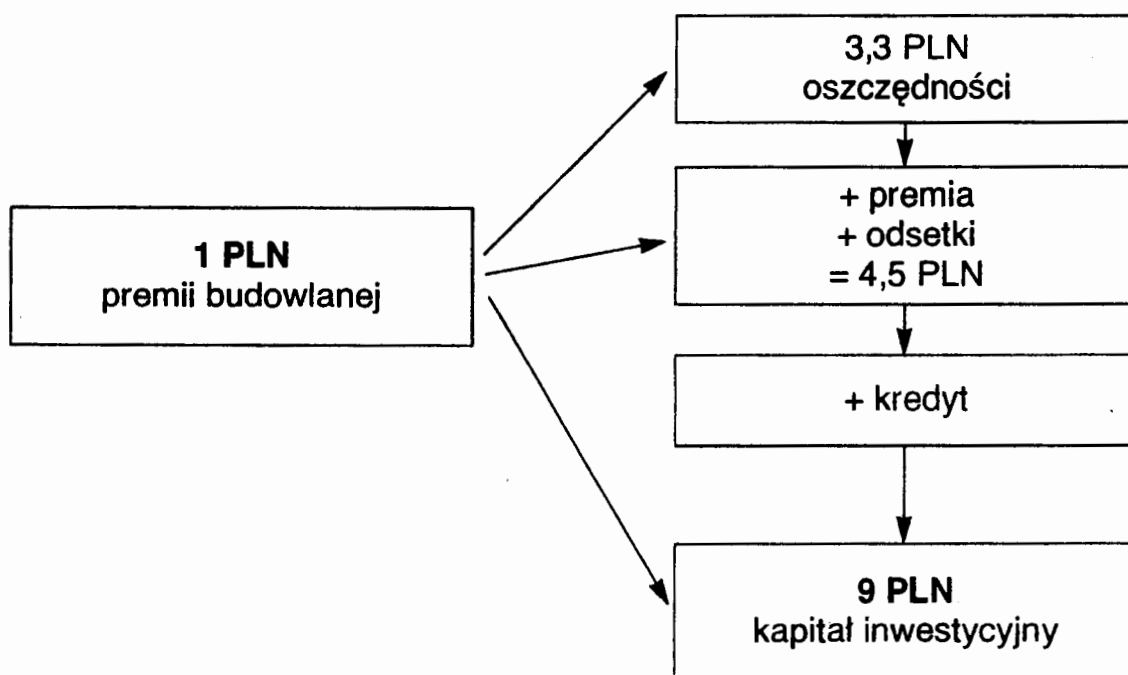
Od momentu wznowienia działalności w roku 1948 Schwäbisch Hall współfinansowała prawie 3 mln mieszkań.

KASY BUDOWLANE A KASY MIESZKANIOWE

Pomimo krytycznej sytuacji w polskim mieszkalnictwie oraz wieloletniego i wciąż pogłębiającego się trendu

Efektywność wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na premie mieszkaniowe dla oszczędzających w kasach budowlanych przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Efekt mnożnikowy systemu docelowego oszczędzania¹



¹ Założenia: 100 tys. umów docelowego oszczędzania; docelowa suma umowy - 16 tys. PLN

Wspieranie tworzenia prywatnej własności mieszkaniowej jest nie tylko tańsze dla budżetu niż jakakolwiek inna forma zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, lecz również uznawane jest za niezwykle skuteczny środek stabilizacji społeczeństwa.

System docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe jest idealnym rozwiązaniem w sytuacji niedoboru środków finansowych na inwestycje mieszkaniowe. Szczegól-

nie istotną rolę może odegrać w finansowaniu modernizacji i remontów starej substancji mieszkaniowej, zwłaszcza przy relatywnie wysokim poziomie prywatnej własności mieszkaniowej i faktycznym stanie tych zasobów.

¹ Jacek Furga jest doradcą Bausparkasse Schwäbisch Hall w Polsce

UDZIAŁ BANKÓW W FINANSOWANIU ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

Ryszard Kowalski¹

W powszechnym przekonaniu obecna rola banków na rynku mieszkaniowym jest niedostateczna. I jest to pogląd uzasadniony. Ale równie powszechne jest przekonanie, że podstawową barierę rozwoju budownictwa mieszkaniowego stanowi brak tanich kredytów. I jest to pogląd fałszywy. Gdyby bowiem w cudowny sposób pojawiła się możliwość udzielenia wielkiej ilości nisko oprocentowanych kredytów, wzrosłaby wprawdzie nieznacznie liczba nowych mieszkań, ale jednocześnie podniosłyby się ceny w budownictwie, nie mówiąc już o konsekwencjach spekulacyjnych. To ostatnie zjawisko byłoby efektem istnienia na rynku pieniędzy o różnej cenie. Pośrednim dowodem prawdziwości tego stwierdzenia jest sytuacja z końca ubiegłego roku. W związku ze zmianą (na gorsze) sposobu obliczania ulgi podatkowej od 1997 roku wiele osób rozpoczęło inwestycje mieszkaniowe, aby wykorzystać dogodniejsze rozwiązania podatkowe. Ten zwiększony popyt został zrównoważony wzrostem cen, a w minimalnym stopniu wzrostem podaży.

Bariera finansowa oczywiście istnieje. Jej syntetycznym wyrazem jest fakt, że w Polsce za przeciętne wynagrodzenie miesięczne można sfinansować od 0,6 do 0,8 metra kwadratowego mieszkania, podczas gdy w wielu krajach o lepszej sytuacji mieszkaniowej ta relacja kształtuje się następująco: przeciętne wynagrodzenie to koszt 2 - 2,5 metra kwadratowego. Można więc powiedzieć, że zarabiamy za mało, a budujemy za drogo, ale ten truizm sprowadza rzecz na manowce, bo i nasze płace, i koszty w budownictwie są efektem niskiej efektywności polskiej gospodarki.

Wielkość środków, jakie w gospodarce krajowej można przeznaczyć na mieszkalnictwo jest funkcją

czynników niezależnych od gestorów polityki mieszkaniowej i zależnych.

Czynniki niezależne to poziom produktu krajowego brutto oraz poziom dochodów i struktura wydatków ludności. Czynniki zależne to decyzje określające skalę finansowania mieszkalnictwa ze środków publicznych, jak również rozwiązania systemowe w obszarze kredytowania i polityki podatkowej, a także rozstrzygnięcia lokalne. Czynniki te decydują o wielkości nakładów na inwestycje mieszkaniowe i utrzymaniu istniejących zasobów. A efekty rzeczowe (przy danych nakładach) są zależne od efektywności wykorzystania środków.

Wracając do przytoczonej relacji pomiędzy wynagrodzeniem a ceną metra kwadratowego mieszkania, to jej poprawa zależy od zmian w obu tych elementach. Jeżeli jednak wzrost zamożności społeczeństwa jest funkcją wzrostu dochodu narodowego, to kształtowanie się kosztów budownictwa mieszkaniowego zależy od utrzymania lub likwidacji szeregu barier, które w sposób zasadniczy wpływają na ceny. I jeśli mamy rozważać rolę banków, ich udział w finansowaniu mieszkalnictwa, to nie można tej roli sprowadzać do wypracowanego wycinka finansowego.

Konieczny jest obraz całości, identyfikacja najistotniejszych barier, o wiele trudniejszych niż finansowe. Jestem nawet skłonny twierdzić, że jeśli uznajemy za zasadne oczekiwanie, iż banki odegrają większą rolę w budownictwie mieszkaniowym, to banki mają prawo określić warunki, od których spełnienia uzależnią swoje działania.

Opracowanie jest próbą określenia niektórych barier i warunków oddziałujących na kształtowanie się koszt-

tów i cen w budownictwie. Obniżenie cen w mieszkalnictwie, a przynajmniej zmniejszenie dynamiki ich wzrostu (poniżej dynamiki wzrostu wynagrodzeń) oznaczałoby poprawne relacje pomiędzy dochodami ludności a kosztami budownictwa. W efekcie wzrosłaby liczba potencjalnych klientów posiadających zdolność kredytową.

Na początek kilka uściśleń:

- kiedy używam pojęcia budownictwo mieszkaniowe, odnosi się to do rynku pierwotnego i wtórnego,
- inwestor zbacza developera, zrzeczenie, spółdzielnię lub osoby fizyczne,
- mieszkania to lokale w budownictwie wielorodzinnym i jednorodzinnym we wszystkich jego formach.

Rozważania o budownictwie mieszkaniowym dotyczą zjawisk zachodzących na rynku pierwotnym i wtórnym. Między tymi rynkami powinna bowiem istnieć zależność, którą można określić jako dodatnie sprzężenie zwrotne. Chciałbym zwrócić uwagę, że dynamiczny rozwój rynku wtórnego silnie motywuje działania na rynku pierwotnym. Nie bagatelizując powyższych zależności, ze względów prezentacyjnych zajmę się tymi rynkami oddzielnie.

Przedstawiając świadomie w sposób uproszczony proces budowy nowych zasobów mieszkaniowych, należy wyróżnić następujące etapy, z pominięciem pojawienia się i artykulacji potrzeb mieszkaniowych.

1. Nabycie, pozyskanie terenu.
2. Procedury formalno-prawne prowadzące do uzyskania pozwolenia na budowę.
3. Realizacja, budowa w sensie fizycznym, przekazanie do użytkowania.

Każdy z etapów, z uwagi na różne uwarunkowania, mógłby być tematem odrębnego referatu. Odniosę się więc tylko do tych elementów, które powodują największe negatywne konsekwencje finansowe.

Polska zalicza się do krajów o średniej gęstości zaludnienia i nie istnieją obiektywnie uzasadnione powody braku terenów pod budownictwo mieszkaniowe we wszystkich jego formach. Faktycznie jednak terenów nie ma, a precyzyjnie – tereny są, ale ich pozyskanie okupione jest dużym wysiłkiem, także finansowym. Przyczyn jest kilka: zdezaktualizowane plany zagospodarowania przestrzennego, nieuporządkowane stosunki własnościowe i niejasny stan prawny terenów. Ponadto niska podaż terenów sprzyja

„przewadze biurokratycznej”, która jest wykorzystywana na wszystkie znane urzędnikom sposoby. Ponadto w gminach ugruntowało się przekonanie, że udostępnienie nowych terenów przyniesie dodatkowe kłopoty. Najkrócej – gospodarka terenami jest tylko pozornie rynkowa, gminy nie widzą bowiem interesu w zwiększaniu podaży gruntów.

Warto się zastanowić nad następującym rozwiązaniem. Rozważano wariant, że do roku 2010 powinno się zbudować około 3,5 mln mieszkań. Nawet jeśli uznamy, że jest to nierealne, należy wskazać tereny pod taką liczbę mieszkań. Wymusi to uporządkowanie stanów prawnych terenów, a zwiększona ich podaż w sposób istotny wpłynie na obniżenie cen.

Etap drugi, de facto ściśle powiązany z pierwszym, jest – mimo upływu 7 lat od początku transformacji ustrojowej i gospodarczej – zdecydowanie atrynkowy.

Ciągłe niedoceniany element procesu inwestycyjnego, generujący wysokie koszty, stanowi formalno-prawna droga dochodzenia do uzyskania pozwolenia na budowę (potem zezwolenia na użytkowanie), a przedtem szeregu innych dokumentów, w tym „Decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. Pomijam tu uznaniowość wielu rozstrzygnięć, tworzącą sferę korupcyjną. A co najbardziej bulwersujące – prawie wszyscy inwestorzy realizujący obecnie budownictwo mieszkaniowe są zmuszeni do akceptowania łamania prawa przez gminy.

Przypomnę, że do zadań własnych gmin należą między innymi sprawy ładu przestrzennego i gospodarki terenami, dróg gminnych, ulic, placów itp., sprawy wodociągów, kanalizacji, oczyszczania ścieków i odpadów komunalnych, wreszcie zaopatrzenia w energię elektryczną i gaz lub inne media grzewcze. Gminy winny więc organizować i finansować budowę infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Oczywiście, uzbrojenie terenów oznacza w konsekwencji wnoszenie przez właścicieli nieruchomości odpowiednich opłat adiacenckich.

A jaka jest praktyka? Gminy narzucają inwestorom, obowiązek zbudowania infrastruktury technicznej, naturalnie na koszt inwestora. Więcej – obowiązek ten jest zawarty w pozwoleniu na budowę. To sytuacja powszechna. W efekcie mamy do wyboru: mieć rację i nie budować lub zbudować (na swój koszt) tolerując bezprawie.

To jednak nie koniec patologii. Wytyczne do realizacji infrastruktury technicznej wydają w imieniu gminy przedsiębiorstwa, które później będą te urządzenia eksploatować. W związku z tym formułowane przez nie warunki uwzględniają ich interesy, a nie interesy inwestora. Mamy do czynienia z klasycznym monopolem komunalnym. A ponadto nowo zbudowana infrastruktura z chwilą uruchomienia urządzeń staje się własnością przedsiębiorstwa eksploatującego. Bezplatnie. Reasumując ten wątek – inwestor jest zmuszony do sfinansowania budowy infrastruktury technicznej, która potem obdarowuje przedsiębiorstwo użyteczności publicznej.

Wydawałoby się, że w warunkach gospodarki rynkowej wzrost sprzedaży winien oznaczać wzrost zysku i że to jest celem przedsiębiorstwa. Ten wzrost u dostawców mediów wiąże się ze wzrostem liczby odbiorców a oznacza to najczęściej rozbudowę sieci. Ujmując rzecz elementarnie - firma poprzez inwestycje zwiększa swoją sprzedaż. Czyli dostawcy mediów winni sami finansować budowę własnej infrastruktury technicznej.

Wracając do „Decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu“, która jest wydawana przez gminę, to – poza wyjątkami – cała procedura dojścia do tej decyzji (przygotowanie szeregu istotnych załączników) jest wykonywana przez inwestora, na jego koszt i odpowiedzialność. Bo przecież może zostać wydana „Decyzja ...“ zawierająca uwarunkowania, powodujące niemożność techniczną realizacji albo szczególnie wysokie koszty.

Etap drugi to także projektowanie. Sądzę, że większość projektów jest opracowywana przy dość liberalnym traktowaniu konsekwencji finansowych. Projektanci zajmują się walorami urbanistycznymi i użytkowymi, w znikomym zakresie pokazując alternatywne rozwiązania istotne dla kształtowania się kosztów. To spostrzeżenie odnosi się także do projektantów poszczególnych instalacji. Chodzi mi nie tylko o koszty materiałowe, wykonawstwa, ale także o koszty eksploatacyjne. Warto przypomnieć, że rachunek (szacunkowy) winien obejmować – oprócz kosztów budowy – także 50 lat eksploatacji (do generalnego remontu). Takie spojrzenie pomaga w optymalizacji rozwiązań, ale praktycznie nie występuje. Nie wielki napływ projektów w konkursie „Muratora“ na Dom Dostępny pośrednio dowodzi prawdziwości powyższych

wywodów. Drogie w realizacji domy to oczywiście nie tylko wina projektów. To narzucane w oderwaniu od uwarunkowań ekonomicznych warunki zabudowy, to także konsekwencja wysokiej ceny terenów i w efekcie budowanie w górę (drożej) zamiast nisko.

I wreszcie etap trzeci. Wiele negatywnych zjawisk ujawniających się na tym etapie ma swoją genezę w stadiach wcześniejszych. Ale istnieje też szereg zdarzeń bezpośrednio związanych z budową a wywołujących wzrost kosztów. To brak fachowości wykonawców, powodujący marnotrawstwo materiałów, powtarzanie robót, podwyższone koszty eksploatacyjne. Co z tego, że inwestor zaakceptował okna o wysokiej termoizolacyjności, „ciepłe“ ściany i dach, jeśli wykonawca w trakcie budowy na skutek braku kompetencji i odpowiedniego nadzoru dopuścił do powstania „mostków cieplnych“. Efekt: inwestor poniósł nakłady, aby dom był „ciepły“, a jego eksploatacja tania, ale ciepło będzie uciekać i poniesione nakłady nie zwrócą się.

O tym, że sytuacja w wykonawstwie jest zła, świadczą duże zróżnicowanie cen i długie cykle realizacji. Dyspersja cenowa ma tendencję wzrostową. Podczas gdy w pierwszym półroczu 1995 roku najwyższa wówczas cena metra kwadratowego powierzchni użytkowej wynosiła około 153 proc. ceny minimalnej, w pierwszym półroczu 1996 roku cena maksymalna wynosiła około 190 proc. ceny minimalnej. To zróżnicowanie jest jeszcze bardziej wyraziste, gdy posłużyć się cenami, które służą do obliczania wartości odtworzeniowej budynków i jako wskaźniki przeliczeniowe są ogłaszane co kwartał przez wojewodów. W III kwartale 1995 roku cena maksymalna była 2,6 razy większa od minimalnej, w tym samym kwartale roku 1996 cena maksymalna była prawie 3 razy (299 proc.) większa od minimalnej.

Jest oczywiście wiele czynników zasadnie wpływających na zróżnicowanie cen: koszty pozyskania terenu i intensywność jego wykorzystania, miejscowe wymogi urbanistyczne, konsekwencje gruntowe czyli technologia posadowienia budynku. Ale na pewno nie w pełni można akceptować rozwiązania projektowe, zwłaszcza ich konsekwencje technologiczne i materiałowe. Równie duży wpływ na nieuzasadniony wzrost cen ma organizacja wykonawstwa, harmonogram realizacyjny i jakość prac budowlanych.

Zrozumiałe jest duże zróżnicowanie stawek robocizny (rzędu 260 proc.). Także rozrzut zysku od 5 do 30 proc. można uznać, choć pośrednio świadczy to o niskiej konkurencyjności w danym regionie. Rozrzut nakładów na koszty zakupu materiałów (naliczany procentowo) jest za wysoki. Wynosi bowiem od 5 do 25 proc. największe różnice występują w kosztach pośrednich – od 40 do 90 proc., a znany jest przypadek kosztów pośrednich wynoszący 100 proc. Wysokie zróżnicowanie dwóch ostatnich czynników (koszty zakupu materiałów i koszty pośrednie) dowodzi także słabości inwestorów.

W znacznym stopniu nieuzasadnione są długie cykle realizacji, sięgające 24 miesięcy, choć część z nich daje się wytłumaczyć problemami z płynnym finansowaniem budowy, co w efekcie przedłuża ją i podraża. Zasadne mogą być także długie cykle wykonawcze jako konsekwencja szczególnych warunków posadowienia, wysublimowanych rozwiązań architektonicznych, czy warunków zawartych w pozwoleniu na budowę (np. praca i transport tylko w określonych godzinach). Ale takie przypadki są rzadkie. W zasadzie budowa powinna się zamknąć w jednym okresie budowlanym, jeżeli trwa dłużej, to tym samym staje się droższa.

Takie są największe zjawiska generujące nadmierne koszty na rynku pierwotnym. Dolegliwość omawianych czynników ma znaczące zróżnicowanie lokalne. Przedstawione problemy należy jednak traktować jako dominujące.

Problematyka rynku wtórnego wiąże się z eksploatacją, czynszami, nakładami na remonty i swobodą obrotu. Decydująca dla rozwoju rynku wtórnego jest taka liberalizacja czynszów, aby powstała ekonomiczna zależność pomiędzy kosztem budowy (ceną mieszkań) a opłatami za wynajem mieszkań czynszowych. Czynsze muszą pozwalać nie tylko na pełne pokrycie niezbędnych nakładów na eksploatację i remonty, ale także sprawiać, by inwestowanie kapitałów w nowe budownictwo było opłacalne. Liberalizacja czynszów spowoduje zwiększone obroty na rynku wtórnym, gdyż pojawi się grupa najemców i właścicieli – użytkowników dużych mieszkań – dążących do zamiany na mieszkania mniejsze, odpowiadające ich możliwościom finansowym. Inna grupa najemców po urealnieniu czynszów uzna, że lepiej co miesiąc spłacać kredyt

za własne mieszkanie niż płacić podobnej wysokości czynsz za wynajem. I stąd przytoczone na początku stwierdzenie o pozytywnym sprzężeniu zwrotnym pomiędzy rynkiem wtórnym a pierwotnym.

Obroty na rynku wtórnym wymagają też profesjonalnych pośredników. Proces powstawania takich firm trwa od kilku lat. Z kilku tysięcy pośredników wykreuje się kilkaset przedsiębiorstw reprezentujących wysoką sprawność, posiadających własne kapitały pozwalające dokonywać zakupów na swój rachunek, w celu odsprzedaży w okresie wyższych notowań na rynku nieruchomości. Nie służą dynamizacji obrotów na tym rynku relatywnie wysokie opłaty skarbowe i notarialne. Istotne jest też, aby zakupy na rynku wtórnym upoważniały do korzystania z ulgi podatkowej. W obecnych rozwiązaniach tylko oszczędzanie w kasach mieszkaniowych umożliwi wykorzystanie ulgi przy inwestowaniu na rynku wtórnym.

W przeglądzie barier i czynników wywołujących wzrost kosztów budownictwa mieszkaniowego, nie można pominąć rozwiązań prawnych. O niektórych już wspomniałem, dotyczyły one procedur formalno-prawnych na etapie dochodzenia do pozwolenia na budowę. Ale istotną barierą są też nieuregulowane sprawy własnościowe, niejasne stany prawne, nie urządzone księgi wieczyste i patowa sytuacja w sądach ksiąg wieczystych.

Warto przypomnieć, że klasycznym sposobem zabezpieczenia wierzytelności mieszkaniowych jest hipoteka. Słabości hipoteki stanowią zarazem o słabościach kredytowania hipotecznego, tworząc jeszcze jedną barierę w budownictwie mieszkaniowym. Istnienie hipoteki ustawowej, która jest ważna bez jej ujawnienia poprzez wpis w księdze wieczystej, w sposób zasadniczy podważa pewność obrotu. Może się bowiem okazać, że choć nieruchomość jest „czysta” w księdze wieczystej, obciążają ją wierzytelności Skarbu Państwa. Orzeczenie Sądu Najwyższego łagodzi dolegliwości istnienia hipoteki ustawowej, mimo to jej likwidacja winna być traktowana jako warunek postawiony przez banki władzom państwowym oczekującym aktywnych działań banków w mieszkalnictwie. Warto też upomnieć się o ustawę o „Listach zastawnych i bankach hipotecznych”.

Omówione bariery i negatywne uwarunkowania mają wspólną genezę – występują w obszarach, na których

z różnych powodów nie funkcjonuje mechanizm rynkowy lub jest to rynek patologiczny. Poza działaniami regulacyjnymi niezbędne jest pełne urynkowienie mieszkalnictwa. Nie mitologizuję rynku, lecz uważam go za warunek konieczny dla poprawy efektywności mieszkalnictwa.

Jeżeli mówimy o roli banków w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego, to warto oszacować skalę tego przedsięwzięcia. Można przyjąć, że w nieodległych latach będzie się budowało rocznie od 100 do 130 ty. mieszkań. Oznacza to – uwzględniając rynek wtórny – iż około 60 tys. mieszkań będzie kredytowanych. Zakładając, że cena metra kwadratowego wyniesie 1300 zł, a średnia powierzchnia lokali 70 metrów kwadratowych, to z uwzględnieniem 25-proc. udziału własnego łączna wielkość kredytów (w większości długoterminowych) wyniesie około 4,1 mld nowych złotych. Rokrocznie. Nie mówiąc już o ewentualnym kredytowaniu infrastruktury technicznej i usługowej. Ta wielkość kredytów wymagać będzie oczywiście pozyskania środków na ich sfinansowanie. Pojawienie się zapotrzebowania na taką ilość kredytów długoterminowych wymagać będzie dopasowania pasywów i prawdopodobnie innych instrumentów depozytowych. Niemniej mieszkalnictwo prędzej czy później stanie się dla klasycznych banków uniwersalnych podstawowym źródłem dochodów. Kto wygra w tej konkurencji? W moim przekonaniu zależeć to będzie od stopnia przygotowania banku do działań na rynku mieszkaniowym.

Rola banków w sektorze mieszkaniowym może być dwójaka. Wariant pierwszy, bierny (nie w sensie pejoratywnym) oznacza, że banki sytuację w budownictwie mieszkaniowym przyjmują jako daną i zajmują się optymalnym dostosowaniem swoich rozwiązań depozytowych, kredytowych do możliwości klientów. Tworzą nowe techniki kredytowania, upraszczają procedury z zarazem minimalizują ryzyko.

Jednym z problemów, z jakimi mają do czynienia banki są niskie kapitały rzetelnych skądinąd firm developerskich czy wykonawczych. I jeżeli z jakichś powodów nie można ustanowić zabezpieczenia hipotecznego, to powstaje problem, jak udzielić kredytu. Może warto rozważyć utworzenie Mieszkaniowego Funduszu Gwarancyjnego, na który złożyły się wpłaty budżetu, banków, firm inwestorskich i budowlanych, a także – w odpowiedniej proporcji – aporty gmin w postaci działek budowlanych.

Wracając do wariantu „biernego” – z uwagi na niekorzystną relację pomiędzy dochodami a kosztami budownictwa, potęgowanymi przez czynniki omówione w tym referacie, liczba klientów mogących skorzystać z mieszkaniowej oferty banków będzie ograniczona. Dlatego proponuję rozważenie wariantu „aktywnego”, który oznacza – poza omówionymi przeze mnie działaniami będącymi konsekwencją sztuki bankowej – bezpośrednie oddziaływanie na procesy inwestycyjne, zachowanie firm itp.

Bank winien się otoczyć firmami działającymi na rynku mieszkaniowym, od pośredników poprzez developerów, projektantów, wykonawców aż do firm eksploatujących osiedla. Ten proces zacząć można od tworzenia korpusu firm rekomendowanych przez bank. Ale naturalną drogą będzie stworzenie powiązań kapitałowych prowadzących do powstania holdingu lub holdingów firm mieszkaniowych z udziałem banku. Rozwiązanie takie sprzyja profesjonalizacji działań, a w efekcie minimalizacji kosztów i ryzyka, a więc zjawisk pożądanym przez bank i jego klientów.

Kiedy mówimy o finansowaniu budownictwa mieszkaniowego, mamy do czynienia z triadą składającą się z firm mieszkaniowych, banku i przyszłego użytkownika. W tym trójkącie najszabszy merytorycznie jest klient, a on za wszystko zapłaci. Rzetelność kupiecka nakazywałaby wspomóc klienta, pokazać mu problemy i zagrożenia, przyzwyczaić do wariantowości rozwiązań, przedstawić konsekwencje.

Czy w roli doradcy-konsultanta może wystąpić bank? Wydaje się, że powinien. Czy będzie jednak zdolny do takich działań, czyli inaczej mówiąc, czy będzie bardziej kompetentny niż inni uczestnicy rynku mieszkaniowego? Odpowiedź nie jest oczywista. Zdecydowanym ułatwieniem w dojściu do sytuacji, w której bank staje się kompetentnym partnerem, byłoby przyjęcie wspomnianego wyżej wariantu aktywnego, czyli bezpośredniego uczestnictwa w działaniach na rynku mieszkaniowym.

Rynek mieszkaniowy na pewno stanie się podstawowym źródłem dochodów dla banków, ale nie dla wszystkich.

¹ Ryszard Kowalski jest pracownikiem Banku Śląskiego SA

DYSKUSJA JAK ROZWIĄZAĆ PROBLEM FINANSOWANIA BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

Krystyna Olechowska¹

Polska należy do zdecydowanych outsiderów europejskiego rankingu mieszkaniowego. Szczególnie niepokojącym faktem jest trwałość takiej pozycji. Rzeczywiste przyspieszenie mieszkaniowe poprzedzić musi trwała sanna gospodarki, ponieważ jedynie zdrowa ekonomika jest w stanie podjąć wysiłkowi radykalnej intensyfikacji budownictwa mieszkaniowego. Stabilna poprawa kondycji ekonomicznej państwa oznacza zdecydowaną poprawę zamożności społeczeństwa, które dzisiaj przeznaczają około 40 proc. swych dochodów na żywność, blisko 1/5 na mieszkanie i którego ponad połowa, jak wynika z badań ankietowych, nie jest w stanie oszczędzać. Budownictwo mieszkaniowe wymaga obfitego dopływu środków i nie może się obejść bez pomocy państwa. Pomoc finansowa ze środków publicznych musi być mocno zdywersyfikowana.

Chociaż na rynku funkcjonują już mieszkania społeczne, czynszowe i własnościowe, to uczestnicy dyskusji: Jacek Dąbrowski (prezes Polskiego Stowarzyszenia Budowy Domów), Ludomir Duda, Jacek Furga, Irena Herbst, Jan Kornilowicz (IGM), Piotr Kazimierzczak, Krzysztof Komorowski (Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Kutnie), Ryszard Kowalski (Bank Śląski S.A.), Jeremi Mordasewicz (przedsiębiorca budowlany, Business Centre Club) dyskutowali przede wszystkim problemy mieszkań własnościowych.

Piotr Kazimierzczak: – Zastój w budownictwie jest ewidentny. Trudno nawet udowodnić objawy zatrzymania się tej zapaści. I ta diagnoza jest znakomicie udokumentowana. Natomiast wątpliwa jest teza, że zostały położone podwaliny pozwalające na odwrócenie sytuacji w budownictwie. Przecież w zgodzie ze sztuką logiki spełnie-

nie warunków koniecznych jeszcze nic nie znaczy. Istotne jest dopiero spełnienie warunków wystarczających. Jeżeli wśród wielu warunków koniecznych tylko niektóre zostały spełnione, to w istocie w dalszym ciągu nie ma wymaganych podwalin.

Niepodważalna jest teza o konieczności bilansu pomiędzy nakładami czy działaniami powodującymi pobudzenie popytu, jak i podaży w budownictwie. Trzeba jednak spojrzeć na istotne czynniki i bariery, które powodują, że po jednej i po drugiej stronie nie następuje rozwój. Jacek Łaszek mówiąc o barierach podaży i popytu rynku mieszkaniowego wymieniał objawy, a nie przyczyny. Przykładowo małe zaangażowanie banków w budownictwie nie jest przyczyną a efektem. To samo dotyczy niskiej akumulacji środków. Rzeczywiście krajowych środków zaangażowanych w budownictwo jest mało, ale mieliśmy dowody na to, że były i są dostępne ogromne środki zagraniczne, które z powodu licznych przyczyn nie mogły być przez budownictwo wchłonięte.

W rzeczywistości bowiem barierami podaży w budownictwie są regulacje prawne. Banki nie zmieniają przecież ani ustawowych zapisów o gminach, ani zapisów o hipotece - podstawowych barier popytu i podaży budownictwa. Również inflacja nie jest barierą bankową - nie jest to przecież efekt ich działania. Co więcej, bankom o wiele trudniej działać w warunkach inflacji niż przedsiębiorstwom.

Irena Herbst: – Proponowane budownictwu rozwiązanie przed 1996 r. obrazowałabym tak: próbowano położyć dach i postawić ściany bez uprzedniego wylania fundamentu. Był to jeden z powodów, który uniemożliwił wykorzystanie funduszu hipotetycznego i środków finansowych z Banku Światowego.

Jan Kornitowicz: – Zastanawia mnie dlaczego uwzieliśmy się, że każdy obywatel musi być koniecznie właścicielem mieszkania. Przykładowo w Niemczech 70 proc. populacji pomiędzy 20 a 30 rokiem życia mieszka w wynajętych lokalach i to wcale nie socjalnych, a w prywatnych domach czynszowych. Co więcej, domy te nadal powstają. Uważa się, że kupowanie mieszkania przez ludzi między 25 a 30 rokiem jest niekorzystne, bo nie są ustabilizowani, szukają pracy, zmieniają miejsce zamieszkania. Warto byłoby więc pomyśleć o warunkach, które byłyby zachęcające dla prywatnych właścicieli domów czynszowych. Co prawda i u nas tworzy się grupa specyficznych kamieniczników, którą stanowią ludzie zamężni kupujący kolejne mieszkania, ale przecież nie o takich prywatnych właścicieli budynków chodzi.

Jacek Łaszek twierdzi, że przyczyną dwubiegowości w mieszkalnictwie - albo jesteś bogaty i kupujesz mieszkanie, albo jesteś biedny i skazany na mieszkanie socjalne - jest zbyt powolna prywatyzacja. To nieprawda. Sprywatyzowanie jest takie samo jak w dużych miastach na Zachodzie. W naszych miastach mamy przecież 1,5 mln mieszkań spółdzielczych i prawie tyle samo mieszkań w domach jednorodzinnych. Jednak obrót nimi nie istnieje, bo nie buduje się nowych lokali. Nie buduje się, ponieważ państwo boi się, że popyt na nowe mieszkania byłby ogromny i w efekcie nadmiernie obciążający budżet.

Ryszard Kowalski: – Kryzys mieszkaniowy nie istnieje. Jest natomiast kryzys myślenia o mieszkalnictwie. Wyniki realne w budownictwie mieszkaniowym to skutki dostosowania się do częściowego urynkowania tego procesu. W praktyce, zwłaszcza na szczeblach decyzyjnych, mimo mnożenia najróżniejszych dokumentów dotyczących budownictwa, brakuje spójnego myślenia o tym, jaka ma być polityka mieszkaniowa. Przeważa myślenie, prawdopodobnie odziedziczone po minionym systemie, że najważniejszy problem to zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych najbiedniejszych. Mieszkań takich, według mnie, nie brakuje, jeśli wziąć pod uwagę istniejącą strukturę obecnych zasobów mieszkaniowych. Przecież bardzo duża część mieszkań zbudowanych w latach 60. i 70. staje się substandardowa. W najbliższej przyszłości może więc to być baza mieszkań socjalnych, ale pod wa-

runkiem, że zostanie rozwinięty rynek wtórny i że odblokuje się wreszcie regulacje czynszowe.

Efektom szamotania się decydentów z polityką mieszkaniową jest zahamowanie urynkowania mieszkalnictwa. Sytuacja jest groźna. Mamy do czynienia z patologicznym urynkowaniem mieszkalnictwa. Przede wszystkim dotyczy to gospodarki gmin, czyli przygotowania inwestycji łącznie z pozyskaniem terenu.

Z rynkiem nie współgra również sfera projektowa bowiem optymalizacja projektu powinna wynikać z konkurencji na rynku, a nie tylko z zapisu, że jest ona zasadna. Dzisiejsze patologiczne urynkowanie tworzy argumenty przeciwko urynkowaniu, a jego efektem są dzisiejsze wysokie ceny w mieszkalnictwie. Jedynym wyjściem jest całkowite urynkowanie mieszkalnictwa, a wówczas ogromna różnica pomiędzy dochodami a cenami w budownictwie zacznie szybko zanikać.

Dzisiejsze wysokie ceny w budownictwie wynikają z niskiej efektywności gospodarki, która oznacza niskie dochody ludności i wysokie koszty budowania.

Jeremi Mordasewicz: – Przemilcza się fakt, że rozwój budownictwa mieszkaniowego, to w ogromnej mierze decyzja polityczna. Natomiast wszystkie kolejne rządy poczynając od 1989 r. uciekały od odpowiedzi na bardzo istotne pytanie: Jeżeli państwo kieruje środki na mieszkalnictwo, to czy ma kierować środki na budownictwo mieszkaniowe? Czy ma kierować środki na pomoc tym, którzy mieszkania już mają? Dotychczas państwo dotuje jedynie tych, którzy mają mieszkania lub tylko działkę budowlaną kosztem tych, którzy mieszkań nie mają. Im kto ma większe i droższe mieszkanie, bo w lepszym punkcie miasta, tym większą dostaje dotację, a tę dotację pobiera w postaci podatku na przykład od młodego małżeństwa z dwójką dzieci, które chciałoby zebrać pieniądze na mieszkanie, ale nie może.

W dzisiejszej sytuacji mieszkania w centrum miasta, które można byłoby sprzedać trzy razy drożej niż mieszkania na Ursynowie są nie do odzyskania, bo w praktyce nie ma żadnej możliwości przesiedlenia mieszkających tam ludzi. A przecież można by w ten sposób ukrócić ogromne dotacje gminy do mieszkalnictwa.

Przedsiębiorcy najczęściej potykają się o barierę terenów budowlanych, na których rękę położyły spółdziel-

nie mieszkaniowe, socjalistyczne molochy. Oprócz tego, gminom nie opłaca się uzbrajać terenu, bo władze gminy natychmiast spotykają się z negatywnym stosunkiem większości dotychczasowych mieszkańców, którzy walczą o pieniądze na konieczne naprawy i modernizacje. Gminy nie mając możliwości zastosowania podatku od nieruchomości podnoszą wartość gruntów. Konieczne więc trzeba zmienić system finansowania dozbrojenia terenu przez gminę.

Twierdzi się, że w mieszkalnictwie podaż jest znacznie większa niż popyt. Polemizowałbym z tą tezą. Na rynku budowlanym brakuje bowiem wykwalifikowanych pracowników poczynając od robotników, którzy nie potrafią murować, tynkować, itp. - wydajność jest pięciokrotnie mniejsza niż we Włoszech, Szwajcarii czy Niemczech - aż po pracowników wysoko kwalifikowanych, znających nowe technologie. W dużych firmach budowlanych brakuje specjalistów np. od prowadzenia inwestycji, od finansowania.

Narzeka się, że duże firmy uciekają od mieszkaniówki, ale nie można się im dziwić. Po pierwsze - budownictwo ogólne, przemysłowe i drogowe stanowi 80 proc. budownictwa, mieszkaniówka tylko 20 proc. Po drugie - w budownictwie mieszkaniowym przedsiębiorca nie ma szans konkurowania z szarą strefą. Budowę bardzo niewielu obiektów kredytują banki wobec czego bardzo łatwo wykonawcy dogadać się z indywidualnym inwestorem w cztery oczy. Zlecenie jest nieewidencjonowane, wykonawca może zatrudniać pracowników z szarej strefy ze wszelkimi dobrodziejstwami tego stanu, czyli nie płacąc ZUS, podatków VAT i dochodowego.

Jeżeli państwo zdecyduje się dotować budownictwo mieszkaniowe, to znajdują się pieniądze dla kas budowlanych w postaci przewidzianych dla nich premii, a wówczas kasy wygenerują więcej pieniędzy na inwestycje. Wymaga to jednak podjęcia bardzo odważnej decyzji politycznej. Żeby państwo miało pieniądze na dotacje, musi je komuś odebrać, czyli dzisiejszym posiadaczom mieszkań.

Jacek Dąbrowski: – Sektor budownictwa mieszkaniowego jest w pół drogi, w rozkroku prywatyzacyjnym. I to jest podstawowa przeszkoda rozwoju mieszkaniówki.

Irena Herbst: – Proponujemy zabrać gminom władzę, a dać pieniądze. Nie chcemy zabrać gminom kompetencji. Chcemy je uzbroić w narzędzia, aby kompetencje i obowiązki, które zostały im narzucone (obojętne czy ustawowo czy w wyniku logistyki działania) mogły być realizowane. W tej chwili gminy mają po prostu „pustą” władzę. Co z tego, że gminy mają w swoim ręku planowanie przestrzenne, tworzenie planów miejscowych, uprawnienia policji budowlanej, jeżeli nie mają innych narzędzi, które pozwoliłyby im korzystać z przyznanych praw. Przykładowo, podatek od nieruchomości nie odgrywa takiej roli w budżecie gmin, jaką pełniłby podatek katastralny - główne źródło dochodu europejskich gmin. W związku z tym władza przyznana gminom nie daje im tak potrzebnych pieniędzy np. na uzbrojenie terenów.

Z roku na rok gminom przybywa zadań, które mają realizować i ubywa środków finansowych, bo ich udział w dochodach budżetu państwa nie rośnie równomiernie w stosunku do zadań, które przed nimi stoją. To nie są zadania jedynie narzucane, one wynikają po prostu ze zmian ustrojowych. Transformacja i restrukturyzacja wymagają zmiany modelu urbanistycznego kraju, zmieniają się systemy zasilania miast w media - trzeba odejść od megasystemu, bo rynek wymusza efektywność działania, oszczędność kosztów itp. Nie są to jedynie zadania ustawowo narzucone. One wynikają z działania rynku. Za tymi nowymi zadaniami nie idą narzędzia, nie idą pieniądze (czyli zwiększony udział w podatkach).

Zabranie władzy oznacza więc ograniczenie możliwości decydowania, z których gmina i tak nie może skorzystać. Jak może decydować w imieniu społeczności lokalnej, jak może tworzyć politykę mieszkaniową, jeżeli nie ma instrumentów realizacji, nie możliwości stymulowania postaw i zachowań. Jest to więc jedynie władza „pusta”, a jej efektem są jednostkowe władcze uprawnienia każdego urzędnika gminnego. Oczywiście nie można gmin pozbawić władzy, jeśli nie da się im narzędzi i pieniędzy, albo nie przyzna tytułów do dochodów. Jeśli gminom nie da się władzy korzystania z rynku nie będzie rozwoju gospodarczego, nie będzie możliwości wyjścia z kryzysu mieszkaniowego.

Główna reforma rynkowa i ustrojowa dotyczyła budownictwa ogólnego, przemysłowego i drogowego.

W tych sektorach mamy do czynienia z daleko posuniętymi procesami prywatyzacyjnymi. Dominacje spółdzielni mieszkaniowych są barierami prywatyzacji, ponieważ nie ma konkurencji, a więc wybrane grupy inwestorów w tym spółdzielnie mieszkaniowe korzystają z dawno nabytych przywilejów, bo nie zrównano warunków gry dawnych i nowych inwestorów, co przy tak negatywnych uwarunkowaniach makroekonomicznych i przy braku popytu hamuje rozwój sfery podaży. Najlepszym tego dowodem jest 1996 r., kiedy w pogoni za ulgą mieszkaniową ludzie wydawali oszczędności całego życia, co wcale nie spowodowało większej podaży, a jedynie wyraźny wzrost cen mieszkań.

Nie jestem zwolenniczką kas budowlanych przede wszystkim dlatego, że system kas trzeba zorganizować, a to oznacza wydatki z budżetu państwa. Uważam również, że tworzenie jeszcze jednego i to kosztownego systemu pomocy dla realizacji tego samego celu jest nieuzasadnione. Co więcej, w systemie kas budowlanych premię (w postaci wypłaty) dostają wszyscy, ale wykorzystują ją tylko ci, którzy przez kilka lat zgromadzą pieniądze potrzebne na mieszkanie. Ci mniej zamożni, którym nie uda się zbierać pieniędzy, będą się czuli oszukani.

Reformowanie polskiego budownictwa nie jest żadną trzecią drogą. System kontraktowy (celowego oszczędzania) jest przecież powszechnie stosowany w całej Europie. Był podstawą budowania banków oszczędnościowo-pożyczkowych w Stanach Zjednoczonych. Wszędzie stosuje się więc podobne, ale nie takie same rozwiązania - na przykład niemiecki i austriacki system nie jest stosowany we Francji ze względu na specyfikę tamtejszego rynku. Wspólnymi natomiast elementami systemu kontraktowego jest pomoc państwa (ulgi podatkowe lub premia) oraz ulgi dla banków obsługujących kasy mieszkaniowe. Autorzy polskiego systemu kas mieszkaniowych chcieli, aby był on zgodny między innymi z celami polityki makroekonomicznej oraz z konsolidacją kapitału bankowego. Zakładaliśmy weryfikację zamożności przystępujących do kas mieszkaniowych, żeby uniknąć afery książeczek mieszkaniowych, których nadal jest 3 mln a zobowiązania budżetu państwa z tytułu premii gwarancyjnej wynoszą ponad 5 mln PLN. Uważaliśmy, że posłużenie się ulgą podatkową jest naturalnym narzędziem weryfika-

cji zamożności człowieka, czyli jego wiarygodności jako budującego mieszkanie.

Celem systemu kontraktowego nie jest zbieranie całkowitej kwoty potrzebnej na kupno mieszkania. Ci, którzy tak twierdzą tworzą mit. W żadnym kraju system kontraktowy nie pełni takiej roli. Wszędzie jest to system uzupełniający. W Austrii i w Niemczech przewidzianą systemem premię otrzymują jedynie mniej zamożni, ale na tyle bogaci, że stać ich na kupno mieszkania.

Ludomir Duda: – Niewątpliwie nadmiar podaży jest pozorny i tym bardziej ostrożnie trzeba patrzeć na wszystkie pomysły, które mogą zwiększyć podaż pieniądza na rynku budowlanym. Przy obecnej bowiem strukturze rynku pomoc państwa zostaje przejęta przez różnego rodzaju układy pasożytnicze, które z rynkiem nie mają nic wspólnego. W praktyce przejmą ją spółdzielnie mieszkaniowe, developerzy, urzędnicy gminni, którzy powszechnie tworzą monopole projektanckie.

Jacek Furga: – W Polsce działają jedynie kasy mieszkaniowe, trudno więc dyskutować czy jest to rozwiązanie lepsze, czy gorsze od systemu kas budowlanych. W parlamencie, od dwóch lat, w przeróżnych komisjach i podkomisjach toczą się dyskusje nad poselskim projektem uruchomienia kas budowlanych w naszym kraju. Nawet w jednej z tych debat nie wziął udziału przedstawiciel ministerstwa budownictwa. Pojawia się jedynie przedstawiciel rządu, który konsekwentnie stwierdza, że rząd zdecydował, iż system kas budowlanych jest droższy, więc nie będziemy go uruchamiać, zwłaszcza, że działa już system wspomagający budownictwo.

Wydaje się, że nie cierpimy na nadmiar mieszkań, wobec tego każdy system, który promuje oszczędzanie i daje szansę kolejnym osobom na kupno mieszkania powinien być oceniany pozytywnie.

Bezzasadny jest również zarzut, iż tylko najbogatsi członkowie kas budowlanych będą mogli wykorzystać w całości przysługującą podatnikom ulgę mieszkaniową. Wystarczy przypomnieć, że rolnicy, oszczędzający w kasach mieszkaniowych nie mają nawet prawa skorzystania z ulgi mieszkaniowej, bo nie płacą podatku dochodowego.

Fałszywe jest również twierdzenie, że marnuje się premia tych członków kas budowlanych, którzy przez kilka lat

nie zbierają kwoty potrzebnej na kupno mieszkania. Po pierwsze - nie są pozbawieni należnych im wypłat i nawet, jeśli nie zgromadzą pieniędzy na mieszkanie, to mogą je inaczej zainwestować. Po drugie - przez czas oszczędzania ich oszczędności łącznie z przysługującą premią są w dyspozycji kasy budowlanej (zasilają fundusze budowlany i kredytowy), która emituje tanie kredyty dla tych, którzy są w stanie wybudować mieszkanie.

Wydaje się więc, że system kas budowlanych nie szkodzi systemowi kas mieszkaniowych. Potrzebne jest jedynie wprowadzenie uregulowania uniemożliwiającego wykorzystywanie przysługujących ulg członkowi kasy budowlanej będącemu jednocześnie członkiem kasy mieszkaniowej.

Irena Herbst: – System kontraktowy jest dla ludzi bardziej zamożnych, ponieważ jest to kredyt na zakup, remont lub budowę własnego mieszkania. Przy naszych obecnych uwarunkowaniach makroekonomicznych (nie tylko w sferze budownictwa) musimy wybierać system względnie efektywny. Rząd wybrał system kas mieszkaniowych, premijujący ludzi bogatych, bo oni po zakupie czy wyremontowaniu mieszkania nie będą już potrzebowali pomocy państwa przy jego utrzymaniu. A zaoszczędzone w ten sposób pieniądze można przeznaczyć na budownictwo czynszowe.

Krzysztof Komorowski: – Uważam, że zmiany w ustawodawstwie normującym budownictwo mieszkaniowe są prawidłowe. Wadliwe są jedynie niektóre zapisy

w aktach wykonawczych do ustaw. Przykładowo rozporządzenie ministra gospodarki przestrzennej z marca 1996 r. zawiera zapis, iż warunkiem udzielenia kredytu na budowę mieszkań czynszowych dla TBS-ów jest konieczność zmieszczenia się w ustalonym przez wojewodę koszcie budowy jednego m² powierzchni. Wskaźniki te coraz bardziej odbiegają od rzeczywistości. Nie uwzględniają inflacji. Uniemożliwiają więc zaciągnięcie kredytu przez TBS-y.

Wydaje się, że tworząc przyjazny klimat dla budownictwa mieszkaniowego w gminie, trzeba po prostu budować lobby. W Kutnie chyba nam się to udało. 4 proc. globalnych przychodów gminy ma być przeznaczony na budownictwo - budżet państwa przewiduje 1 proc. na zasilenie budownictwa. Problemem jest oczywiście uzbrojenie terenów, bo wiąże się z dodatkowymi wydatkami gminy. Co więcej „preferencyjne” kredyty przyznawane gminom na infrastrukturę techniczną (m.in. uzbrojenie terenów) pod budownictwo są znacznie wyżej oprocentowane od udzielanych TBS-om.

Niezwykle pomocne byłoby również odblokowanie premii przysługujących właścicielom książeczek mieszkaniowych z przeznaczeniem ich na cele mieszkaniowe na przykład kaucję pod budowę domu.

¹ Krystyna Olechowska jest współpracownikiem Fundacji Naukowej CASE