

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 184

Bariery rozwoju rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce

Jacek Łaszek

Warszawa, grudzień 2004 r.

Projekt graficzny:

Oliwka s. c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. (22) 653 23 35, fax (22) 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2004

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	4
1. Doświadczenia polityki mieszkaniowej	5
2. Warunki brzegowe funkcjonowania rozwiniętego ryнку mieszkaniowego	12
3. Zalecenia dotyczące rynkowej polityki sektorowej	16
4. Doświadczenia polityki mieszkaniowej w Polsce	20
5. Bariery rozwoju sektora i rynku mieszkaniowego w Polsce	29
5.1. Bariery ogólnoeconomiczne i regulacyjne	29
5.2. Bariery rozwoju budownictwa mieszkaniowego i rynku mieszkań w Polsce	32
5.3. Bariery kredytowania hipotecznego	42
6. Instrumenty możliwe do zastosowania w Polsce w sektorze mieszkaniowym	46

Wprowadzenie

Współczesny sektor mieszkaniowy w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej jest na znaczną skalę regulowany przez państwo. Dotyczy to zwłaszcza systemu bankowego, gospodarki przestrzenią, zapewnienia równowagi pomiędzy prawami wynajmującego i lokatora oraz problematyki socjalnej. Jest to zarówno efekt złych doświadczeń modelu wolnorynkowego jak też konieczności ograniczenia ryzyka sektorowego. Jednak w ostatnich dwudziestu latach państwo stopniowo ogranicza skalę bezpośredniego oddziaływania na sektor w krajach wysoko rozwiniętych, zwłaszcza europejskich ze względu na niską efektywność i wysokie koszty takiej regulacji. Sektor nieruchomości mieszkaniowych jest bowiem bardzo kapitałochłonny i oddziałuje w wielostronny sposób na całą gospodarkę. Wieloletnie, międzynarodowe doświadczenia polityki w tej dziedzinie pozwalają na w miarę precyzyjne sformułowanie racjonalnych zaleceń pod jej adresem, jednakże główną barierą okazują się czynniki polityczne.

Doświadczenia państw transformujących gospodarkę, w tym Polski, w pełni potwierdzają tę tezę. W większości z omawianych krajów sektor mieszkaniowy był obszarem ostrej walki politycznej i nieracjonalnych decyzji. W konsekwencji w żadnym z nich nie udało się w ciągu ostatnich lat zbudować sprawnie funkcjonującego sektora.

Barierę ograniczającą rozwój sektora nieruchomości mieszkaniowych w Polsce dotyczą zarówno sfery podaży, jak też popytu i mają charakter polityczny, strukturalny oraz regulacyjny. Do najistotniejszych barier należą: źle funkcjonujący rynek terenów budowlanych ograniczający konkurencję i podnoszący koszty budownictwa, restrykcyjne regulacje dotyczące ochrony lokatorów blokujące rozwój prywatnego budownictwa na wynajem, brak regulacji chroniących klientów deweloperów co skutkuje wysokim ryzykiem i ogranicza popyt budowlany oraz niesprawny system rejestracji nieruchomości i transakcji nieruchomościowych, co zwiększa ryzyko sektorowe. W bieżącym roku doszła kolejna bariera – gminy nie przygotowały na czas miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co wydłuża proces uzyskiwania pozwoleń na budowę. Oddziaływanie znacznej części tych barier można znacznie złagodzić, zwłaszcza w perspektywie kilkuletniej. Wymaga to jednak kompleksowego podejścia do sektora oraz ograniczenia, uprawianej jego kosztem, walki politycznej.

1

Doświadczenia polityki mieszkaniowej

Problem mieszkaniowy jako problem społeczny oznaczający pauperyzację ludności jest zjawiskiem historycznie współczesnym. Powstał wraz z intensywnym rozwojem miast oraz związaną z tym migracją ludności. Chociaż najbardziej znane są zjawiska z nim związane, które występowały w XIX wieku w Europie, to jednak występują one też współcześnie w niektórych krajach afrykańskich i latynoamerykańskich. W mechanizmie rynkowym tego okresu niska elastyczność podaży powodowała wzrost czynszów i, w dalszej kolejności, wzrost renty gruntowej. Powodowało to z kolei presję na budowę tanich, czyli nisko standardowych mieszkań o bardzo wysokiej intensywności zabudowy. W konsekwencji prowadziło to do bardzo złych warunków mieszkaniowych społeczeństwa.

Omawiane problemy złego funkcjonowania rynku mieszkaniowego w XIX w. w Europie określono jako tzw. kwestię mieszkaniową¹ i stały się one przedmiotem dyskusji najwybitniejszych ekonomistów i filozofów tego okresu. Przedmiotem sporu była możliwość regulacji rynku mieszkaniowego w ustroju kapitalistycznym, aby rynek realizował cele społeczne.

Wczesnokapitalistyczny model rynku mieszkaniowego, ze względu na wyjątkowo złe doświadczenia związane z jego funkcjonowaniem, ostał dosyć szybko poddany oddziaływaniu państwa. Początkowo interwencja państwa miała charakter ustanawiania norm sanitarnych oraz nadzoru budowlanego, aby ograniczyć przenoszenie chorób oraz katastrofy budowlane. Z czasem rozciągnięto ją na najem mieszkań, wprowadzając ochronę lokatorów oraz budownictwo komunalne². Szczególnie silne napięcia w sektorze, zwłaszcza w obliczu wojen, skutkowały wprowadzaniem reglamentacji czynszów. Z czasem, w części krajów, rozmiary regulacji osiągnęły nadmierny poziom, co skutkowało znacznym wzrostem kosztów funkcjonowania sektora oraz działaniami deregulacyjnymi.

Współczesny sektor mieszkaniowy w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej jest na znaczną skalę regulowany przez państwo. Dotyczy to zwłaszcza systemu bankowego, gospodarki przestrzenią, zapewnienia równowagi pomiędzy prawami wynajmującego i lokatora oraz problematyki społecznej. Polityka fiskalna wobec sektora jest natomiast z reguły prowadzona w sposób łagodniejszy od pozostałych sektorów, zwłaszcza w obszarze mieszkań własnościowych. Jest to efekt koncepcji rozszerzania własności prywatnej jako elementu zapewniającego większą stabilność społeczną³. Ponadto niektóre państwa prowadziły bądź prowadzą politykę wspierania sektora mieszkaniowego.

Regulacje dotyczące sektora finansowego mają ograniczyć poziom ryzyka, aby umożliwić długoletnie finansowanie mieszkań oraz zapewnić jego względną stabilność, co przekłada się na dostępność kredytów mieszkaniowych. Problem ten jest oddzielnie omawiany w części dotyczącej sektora finansowego.

Regulacje dotyczące gospodarki przestrzenią wynikają ze specyficznego charakteru rynku terenów budowlanych i konieczności godzenia interesów indywidualnych z grupowymi. Podstawowymi narzędziami państwa w tym zakresie jest planowanie przestrzenne oraz polityka podatkowa.

¹ Sugestywny opis współczesnych warunków mieszkaniowych przedstawił F. Engels opisując jedną z dzielnic robotniczych Manchesteru tzw. Małą Irlandię; por. F. Engels: *Położenie klasy robotniczej w Anglii*. KiW, Warszawa 1949, s. 80, jak też F. Engels: *W kwestii mieszkaniowej*. KiW, Warszawa 1949.

² J. Cegielski: *Koncepcje rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w Polsce w okresie kapitalizmu*. IGM, Warszawa 1970, *Materiały i Studia*, 13/197/70, jak też A. Andrzejewski: *Polityka mieszkaniowa*. PWE, Warszawa 1979.

³ H. J. Seraphin: *Das eigenheim, eine Volkswirtschaftliche Analyse*. Köln-Braunfeld 1955.

Planowanie przestrzenne ma zapewnić harmonijny i ekonomiczny rozwój miast poprzez racjonalną organizację przestrzenną funkcji miasta.

Polityka podatkowa związana z nieruchomościami mieszkaniowymi ma przede wszystkim wymiar fiskalny – zapewnia dochody dla lokalnych budżetów. Dodatkowo wspomaga politykę przestrzenną stymulując efektywne i intensywne wykorzystanie ograniczonych zasobów gruntów oraz nieruchomości posiadających korzystną ekonomicznie lokalizację. W niektórych specyficznych przypadkach system fiskalny może okazać się bardzo dobrym narzędziem ograniczania spekulacji gruntami budowlanymi, zwłaszcza polegającej na wykupywaniu i przetrzymywaniu gruntów ograniczających rozwój miast. Wysokie stawki podatkowe powiązane z wysokimi, spekulacyjnymi cenami powodują wysokie obciążenia podatkowe. W konsekwencji właściciele zostają zmuszeni do wystawienia na sprzedaż nieruchomości, które nie są wykorzystywane i nie generują dochodów na rynek, co powoduje obniżkę cen. W niektórych przypadkach tego typu podatek okazuje się niewystarzający i wtedy wprowadza się specjalne podatki od terenów niezabudowanych w szczególnych lokacjach (przedwojenne placowe w Polsce). W ostatnich latach dosyć często można spotkać pogląd, że polityka fiskalna jest najskuteczniejszym narzędziem polityki przestrzennej. Dotyczy to zwłaszcza państw Europy Południowej, które w odróżnieniu od państw Europy Północnej mają słabe tradycje w zakresie przestrzegania i egzekucji przepisów. Trzeba jednak też pamiętać, że nadmierny fiskalizm w stosunku do sektora to najszybsza droga do upadku budownictwa i deprecjacji zasobu. Nadmierne wykorzystywanie podatku powoduje spadek lokalnych cen nieruchomości, ucieczkę inwestorów i w konsekwencji spadek wpływów podatkowych.

Generalnie mieszkania zarówno własnościowe, jak też na wynajem są łagodniej niż pozostałe dziedziny gospodarki traktowane przez fiskusa. W większości krajów nie stosuje się opodatkowania zysków kapitałowych otrzymanych ze wzrostu wartości rynkowej nieruchomości. Również podatek katastralny nie funkcjonuje we wszystkich krajach. Podatek katastralny może być traktowany jako skumulowana forma podatku od tzw. czynszów imputowanych, tj. naliczanych właścicielom mieszkań przede wszystkim w krajach, gdzie większość dochodów jest opodatkowana. Zaniedbanie poboru podatku katastralnego od imputowanych czynszów jest traktowane jako podstawowa polityka popierania prywatnej własności mieszkań i jest stosowane w większości krajów. Również mieszkania na wynajem są często subsydiowane przez system fiskalny. Podstawowa forma subsydium to stosowanie zwiększonych odpisów amortyzacyjnych oraz operowanie zróżnicowaną stawką podatku dochodowego.

Doświadczenia związane z oddziaływaniem państwa na sektor są bardzo bogate i wieloletnie. Zwykle dzieli się je na interwencje po stronie popytu bądź podaży.

Interwencja po stronie popytu może mieć charakter socjalny bądź promujący rozwój sektora.

Oddziaływanie w sferze socjalnej wynika z realizacji założeń państwa socjalnego oraz podstawowego charakteru potrzeb mieszkaniowych. Podstawowe narzędzia realizacji tej polityki to szeroko rozumiane budownictwo socjalne oraz zasiłki mieszkaniowe. W tej dziedzinie istnieją bogate doświadczenia historyczne. Pokazują one raczej wady koncepcji budownictwa socjalnego realizowanego zarówno w postaci tzw. budownictwa publicznego czy blokowego, jak też prywatnego budownictwa społecznego. Budownictwo publiczne (Stany Zjednoczone) czy komunalne (Europa), organizowane w postaci wielomieszkaniowych budynków o skromnym standardzie i wysoko subsydiowanym czynszu, sprzyja tworzeniu gett i slumsów, poprzez skupianie w jednym miejscu ludzi ubogich i nierzadko nieprzystosowanych społecznie. Często w dłuższej perspektywie okazuje się, że nie ma chętnych na tego typu mieszkania. Innego typu problemy generowało budownictwo tzw. społeczne, realizowane jako prywatne mieszkania na wynajem o ograniczonym czynszu współfinansowane przez państwo. Ta forma była szeroko stosowana w Niemczech i dlatego doświadczenia niemieckie są tutaj ciekawe. Okazywało się ono jednak kosztowne z dwóch powodów:

- niskiej efektywności tego zasobu,
- braku możliwości kierowania pomocy, co prowadziło do podwójnego finansowania zasobu oraz przypadkowego rozdziału subsydiów.

Niska efektywność ekonomiczna przejawiała się wyższym poziomem kosztów w socjalnym budownictwie prywatnym, uwzględniając pomoc państwa, niż w porównywalnym rynkowym zasobie na wynajem. Niska efektywność społeczna przejawiała się z kolei w przypadkowym dotowaniu wszystkich zamieszkujących tam osób niezależnie od ich bieżącej sytuacji finansowej. Ponieważ zasób ten jest dobrej jakości i standardu, to również chętnie korzystają z niego osoby o relatywnie wysokich dochodach. W konsekwencji osoby o niskich dochodach wchodzące na rynek muszą poszukiwać mieszkań w zasobie komercyjnym – stając się klientami systemu dodatków mieszkaniowych. Zwolennicy tego rozwiązania wskazywali jednak z reguły na stabilizującą rolę tego typu zasobu, działającą na zasadzie poziomu odniesienia dla zasobu rynkowego.

Obecnie uważa się, że podstawową, efektywną społecznie i ekonomicznie, formą ingerencji państwa są dodatki mieszkaniowe bezpośrednio adresowane do osób o niskich dochodach, niezależnie od formy zamieszkiwania. Umożliwiają one tym osobom zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na poziomie uznanym przez społeczeństwo za niezbędny. Dodatki mieszkaniowe administrowane są na ogół na szczeblu lokalnym, natomiast finansowane często ze środków lokalnych oraz budżetu centralnego. Wymagają one jednak rozbudowanego aparatu administracyjnego.

Podobnie polityczny charakter ma stosowana przez niektóre państwa polityka wspierania sektora mieszkaniowego kosztem innych sektorów. Przyjmuje ona różne formy: od bezpośredniego subsydiowania w postaci grantów czy dopłat do stopy procentowej kredytów lub łączenia tych dwóch form poprzez zwolnienia podatkowe (odpisy od podatku dochodowego, zwolnienie, bądź obniżenie podatku VAT), do różnego rodzaju gwarancji państwa dających w konsekwencji tańsze finansowanie. Programy tego typu mogą mieć powszechny charakter (np. Niemcy), mogą adresować wybrane programy socjalne (pierwsze mieszkania, subsydia dla niższych grup dochodowych) lub problemowe (rehabilitacja, termomodernizacja itp.)

Omawiane regulacje, a w szczególności ich zakres oraz charakter, wynikają z odmiennych doświadczeń historycznych poszczególnych państw i w konsekwencji są silnie zróżnicowane. Również zróżnicowane są ich konsekwencje.

Z jednej strony, subsydia w postaci odliczeń podatkowych, w połączeniu ze stromymi skalami podatkowymi, w krajach gdzie są na ogół stosowane, mają silnie regresywny charakter. W konsekwencji ich beneficjentami są osoby o wysokich dochodach, których elastyczność dochodowa popytu mieszkaniowego jest wysoka. Tym sposobem subsydiuje się konsumpcję na wysokim poziomie. Z drugiej jednak strony, często bardzo trudno jest wycofać się z subsydiów tego typu ze względu na konsekwencje makroekonomiczne⁴. Trudno też odrzucić argument, że osoby płacące znacznie wyższe podatki powinny w większym stopniu korzystać z ulg.

Subsydia odsetkowe rodzą obawę o stabilność budżetu państwa, zwłaszcza w warunkach rosnących stóp procentowych, a więc sytuacji, gdy się je najczęściej wprowadza.

Najlepsze, bo najbardziej przewidywalne z subsydiów bezpośrednich, granty są z kolei najdroższe.

Polityka promocji sektora mieszkaniowego kosztem innych sektorów nie ma jednoznacznej oceny. Jej zwolennicy wskazują na pozytywne sprawnie działającego i silnego sektora, do których należą elementy istotne dla całościowego rozwoju gospodarczego⁵:

- Generowanie popytu wewnętrznego opartego w dużej mierze na krajowych materiałach oraz sile roboczej, co sprzyja zwiększaniu zatrudnienia w gospodarce, zwiększaniu inwestycji, wzrostowi dochodów oraz PKB w warunkach redukcji deficytu bilansu płatniczego;
- Kształtowanie motywacji produkcyjnych pracowników;

⁴ W USA badania pokazały, że wycofanie się z tego typu subsydiów spowoduje spadek globalnego popytu nawet o kilkanaście procent, por. J. R. Follain, L. S. Melamed: *The False Messiah of Tax Policy: What Elimination of the Home Mortgage Interest Deduction Promises and a Careful Look at What it Delivers*. „Journal of Housing Research” 1989, No 9.

⁵ Por. *Housing: Enabling Markets to Work*. The World Bank, 1992, oraz *Global Strategy for Shelter to the year 2000*. Habitat, Nairobi 1991.

- Stabilizacja społeczna poprzez wspieranie własności prywatnej i w konsekwencji klasy średniej;
- Efekty związane z rozwojem społecznym, poprawą zdrowotności, łagodzeniem ubóstwa;
- Zwiększanie lokalnej oraz przestrzennej mobilności siły roboczej – podstawowego czynnika rozwoju oraz redukcji bezrobocia poprzez rozwinięty i dobrze funkcjonujący rynek mieszkaniowy;
- Podnoszenie poziomu oszczędności społeczeństwa w celu sfinansowania inwestycji mieszkaniowych, w tym również poprzez specjalne programy oszczędnościowe, czy udział własny w przypadku kredytów;
- Stabilizacja i rozwój systemu bankowego i finansowego poprzez tworzenie wieloletnich, bezpiecznych portfeli hipotecznych, popytu na produkty ubezpieczeniowe oraz podaży bezpiecznych papierów wartościowych;
- Wzrost stopy oszczędności oraz stymulowanie rozwoju gospodarczego, co ułatwia kontrolę inflacji oraz deficytu budżetowego. Trzeba jednak stwierdzić, że praktyczne doświadczenia w tym zakresie są zróżnicowane. Często poprzez populistyczne i wadliwie skonstruowane programy dotacyjne sektor staje się istotnym czynnikiem problemów budżetu i generatorem inflacji;
- Zwiększanie bogactwa narodowego;
- Właściwa gospodarka przestrzenna chroniąca środowisko naturalne człowieka.

Trzeba jednak podkreślić, że cele te są teoretycznie realizowane również w sprawnie działającym sektorze pozbawionym znacznych subsydiów. Przeciwnicy takiej interwencji jednocześnie wskazują na trzy istotne mankamenty.

Pierwszy z nich to kwestia kapitalizacji pomocy w cenie nieruchomości. Przeprowadzone w wielu krajach badania⁶ wykazują, że w znacznym stopniu subsydia są kapitalizowane w cenach nieruchomości, a zwłaszcza terenów budowlanych, podwyższając ich cenę. Redukuje to więc efekty podażowe oraz społeczne. W konsekwencji cofnięcie subsydiów powoduje silne efekty cenowe i szoki, które wpływają na całą gospodarkę narodową.

Drugi problem, to przeinwestowanie sektora jako skutek wieloletniej polityki wspierania, co prowadzi w dłuższym okresie do spadku cen, wzrostu pustostanów oraz dekapitalizacji zasobu⁷.

Trzeci problem to z reguły wysokie koszty tego rodzaju polityki i jej jednostronna elastyczność.

Dlatego też w ciągu ostatnich kilkunastu lat, państwa zwłaszcza rozwinięte, wycofują się z tej polityki na rzecz pomocy socjalnej oraz znacznie mniej kapitałochłonnej polityki gwarancji.

Z teoretycznego punktu widzenia jest to pytanie o istnienie szczególnych warunków usprawniających interwencje w sektorze, takich jak zewnętrzne efekty, czy kryzysowy charakter, których skala nie mieści się w tradycyjnym modelu interwencji, czyli bezpośrednio poprzez politykę socjalną oraz pośrednio poprzez sektor finansowy.

Zewnętrzne efekty sektora mieszkaniowego sprowadzają się do wymienionych uprzednio argumentów używanych przez zwolenników interwencji i nie podlegają dyskusji. Nie wyjaśniają one też na ogół obserwowanej skali oraz narzędzi interwencji bezpośredniej. Wydaje się, że na pytanie to nie ma prostej i jednoznacznej odpowiedzi; w zasadzie model interwencji zależy przede wszystkim od preferencji politycznych społeczeństwa, poziomu rozwoju gospodarki oraz polityki ekonomicznej. Doświadczenia historyczne pokazują, że model przyspieszenia rozwoju

⁶ P.H. Hendershott: *Opodatkowanie i dotowanie mieszkalnictwa*. The Urban Institute, Washington 1999; J.R. Follain, D.C. Ling, G.A. McGill: *The Preferential Income Tax Treatment of Owner Occupied Housing: Who Really Benefits?* „Housing Policy Debate” No 4/1993, s. 1-24.

⁷ Np. w USA szacuje się, że ok. 30% zasobu mieszkaniowego jest zbędne. Por. P. H. Hendershott: *Opodatkowanie...*, op.cit.

sektora był stosowany zarówno w grupie krajów o wysokim poziomie konsumpcji, w tym konsumpcji mieszkaniowej (kraje skandynawskie), jak również w krajach biednych. W tych pierwszych był wyborem politycznym społeczeństwa dotyczącym wspierania sektora kosztem innych dziedzin konsumpcji oraz inwestycji produkcyjnych. W długim okresie polityka ta przyczyniła się do szybszego oraz większego niż w pozostałych porównywalnych krajach rozwoju sektora. Konsekwencje odejścia od tej polityki były jednak dość bolesne – spadek popytu, cen, problemy przedsiębiorstw oraz banków. Dlatego też w części krajów polityka jest kontynuowana pomimo społecznego braku potrzeby jej stosowania.

Bezpośrednia ingerencja w mechanizm rynkowy sektora mieszkaniowego w krajach słabo rozwiniętych ma, jak się wydaje, inne przyczyny. Są nimi koszty oraz trudności budowy rynkowego mechanizmu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych według wzoru stosowanego w krajach rozwiniętych. Dodatkowo, w przypadku prowadzenia aktywnej, bezpośredniej polityki gospodarczej, trudno jest bezpośrednio sterować takim modelem i podporządkować go interesom tej polityki. Trudno też zrezygnować z instrumentu polityki mieszkaniowej – bardzo skutecznego, jak pokazują doświadczenia historyczne. Patrząc na sektor od strony ilościowej wydaje się natomiast, że nie ma jednoznacznych doświadczeń dotyczących efektów rzeczowych. Model bezpośredniej interwencji jest często łączony z lepszymi wynikami ilościowymi, nie jest to jednak regułą.

Podobne cechy ma problem kryzysowego charakteru sektora. Jest on związany głównie z pozabawionym wszelkiej regulacji rynkiem terenów budowlanych, rentą gruntową i mechanizmem kształtowania czynszów. W krajach wysoko rozwiniętych nikt nie neguje planowania przestrzennego oraz przepisów sanitarnych i budowlanych, które uniemożliwiają powstanie takich sytuacji (jest to traktowane jako minimalny poziom interwencji państwa). Dodatkowo państwo oddziałuje na podaż terenów oraz mieszkań o umiarkowanych czynszach. Tak więc współczesny, rozwinięty, mechanizm rynkowy o uznanym poziomie interwencji w sektorze nie ma charakteru kryzysowego. W rzeczywistości gospodarczej częstym zjawiskiem są natomiast kryzysy na rynkach nieruchomości. W mniejszym stopniu dotyczą one sektora nieruchomości mieszkaniowych, w większym nieruchomości komercyjnych. Problem ten omawiany był wcześniej.

Trudne do jednoznacznej oceny doświadczenia interwencji po stronie popytu powodują, że coraz większe znaczenie przywiązuje się do polityki uelastyczniającej podaż. Sztywna podaż powoduje, że przyrost popytu mieszkaniowego powoduje głównie wzrost cen i w niewielkim tylko stopniu wzrost podaży, która ma zasadnicze znaczenie dla rozwiązywania problemów. Kluczowe znaczenie ma tutaj sprawnie funkcjonujący rynek terenów budowlanych oraz brak restrykcji administracyjnych na rynku mieszkaniowym.

Szczególna rola spoczywa zarówno na państwie przy kształtowaniu warunków funkcjonowania rynku terenów budowlanych, jak też przyszłych miast. Jak wspomniano, istotne znaczenie mają tutaj efektywne procedury i praktyka w zakresie planowania przestrzennego, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Czynnikiem stymulującym rozwój tego rynku może być również właściwa polityka podatkowa. Zasadnicze znaczenie ma tutaj jednak właściwa polityka gmin wspierająca przygotowywanie i sprzedaż terenów pod zabudowę mieszkaniową. Jest to związane z odpowiednią polityką informacyjną gmin dotyczącą możliwości inwestycyjnych, jak też ogólnie dostępną informacją tego typu dla zainteresowanych, dostępną na szczeblu kraju oraz na szczeblu lokalnym.

W krajach rozwijających się jednym z istotnych narzędzi interwencji państwa jest budowa infrastruktury, a zwłaszcza jej doprowadzenie do obszarów określanych jako slumsy⁸. Działania te są uzupełniane legalizacją istniejących obiektów, formalizacją użytkowania terenów oraz udzielaniem pożyczek mieszkaniowych.

Kolejnym istotnym czynnikiem jest ograniczanie zbędnych barier biurokratycznych związanych zarówno z dostępem do terenów, jak też uzyskaniem pozwolenia na budowę. Mają one istotny wpływ na czas i koszty oraz w konsekwencji na elastyczność podaży.

⁸ *Methods for Allocation of Investments in Infrastructure within Integrated Development Planning*. Habitat, Nairobi 1989.

Restrykcje administracyjne na rynku mieszkaniowym to wynik w znacznej mierze szeroko rozumianej kontroli czynszów oraz ochrony lokatorów. Są one związane z prowadzoną przez większość państw europejskich polityką zapewnienia równowagi pomiędzy prawami wynajmującego i lokatora.

Rozwiązania te dotyczyły głównie prywatnego budownictwa na wynajem. Wprowadzenie tych rozwiązań w okresie, gdy to budownictwo było działalnością wysoce zyskową i zaspokajało większość potrzeb mieszkaniowych biedniejszej części ludności miejskiej stanowiło krok naprzód i łagodziło nadmierne dysproporcje społeczne spowodowane szybką urbanizacją czy szczególnymi warunkami (np. wojny, klęski żywiołowe). Doświadczenia nadmiernej i długotrwałej ingerencji pokazały jednak, że jej skutki obracają się przeciwko lokatorom. Nie budowano nowych mieszkań na wynajem, a istniejące popadały w ruinę, gdyż właściciele odzyskiwali kapitał ograniczając remonty. Dlatego też począwszy od lat 80. w większości państw europejskich odchodzi się od regulacji czynszów tam, gdzie ona istnieje i nadmiernie restrykcyjnych warunków kontraktów na rzecz pośrednich form oddziaływania, takich jak: zasób komunalny, zasiłki mieszkaniowe, budownictwo nie nastawione na zysk czy wreszcie wspieranie mieszkań własnościowych. Nadmiernie rosnące koszty oraz dobra sytuacja mieszkaniowa powodują, że w ostatnich latach zasadą jest wycofywanie się z ograniczeń nawet w zasobach komunalnych.

Konsekwencją wszystkich tych działań jest obserwowany od sześćdziesięciu lat spadek znaczenia zasobu prywatnych mieszkań na wynajem. Obecnie udział mieszkań prywatnych wynajem w Europie stanowi niecałe 20% zasobów. Istniejące regulacje w tym zakresie są bardzo zróżnicowane zarówno, jeżeli chodzi o formy rozwiązań, ich skalę jak też restrykcyjność⁹.

Regulacje te mają charakter strefowy, w zależności od napięć na rynku. Często dotyczą tylko stolic krajów.

Inaczej traktuje się mieszkania wybudowane przy pomocy państwa oraz bez tej pomocy. W przypadku tych pierwszych ingerencja jest znacznie większa, jednakże jest to od początku element kontraktu.

Skala ochrony zależy od długości kontraktu. Im dłuższy kontrakt, tym większa ochrona. Restrykcje w mniejszym stopniu dotyczą pierwszego kontraktu, w większym kolejnych zawieranych z tym samym lokatorem.

Skala ochrony zależy od skali przedsięwzięcia. Będzie mniejsza w najmie okazjonalnym pojedynczych mieszkań, domów jednorodzinnych, większa przy kamienicach czynszowych, dużych przedsięwzięciach.

W czynszach uwzględnia się koszty utrzymania nieruchomości oraz stopę zwrotu kapitału na poziomie 6-9% rocznie.

Jako instrumenty utrzymania rentowności najmu stosuje się zróżnicowany podatek dochodowy i podatek od osób prawnych oraz stawkę amortyzacji.

Zapewnienie równowagi pomiędzy prawami wynajmujących i lokatorów jest istotnym elementem stabilności społecznej¹⁰. Nadmierna ochrona lokatorów prowadzi jednak do upadku wynajmu mieszkań i nie jest niczym innym jak transferem prywatnego kapitału zaangażowanego w sektor mieszkaniowy do pozostałych sektorów gospodarki. Dlatego po okresie odbudowy zniszczeń wojennych, rządy europejskie szybko wycofały się z ostrej reglamentacji czynszów, będącej bardziej wspomaganiami rozwoju kraju kapitałem mieszkaniowym niż mającej charakter socjalny. Korzyści takiej polityki odczuwają przede wszystkim przedsiębiorcy, gdyż maleją koszty siły roboczej, poprawia się konkurencyjność wyrobów. Niekorzystne konsekwencje nadmiernie restrykcyjnej polityki wobec prywatnego zasobu na wynajem są jednak wielorakie i długookresowe:

1. Powodują wycofywanie prywatnego kapitału z budownictwa na wynajem. W konsekwencji nie powstają nowe obiekty tego typu, istniejące zaś ulegają deprecjacji. W dłuższym czasie powoduje to problemy mieszkaniowe, zwłaszcza związane ze zmiennością potrzeb mieszkaniowych,

⁹ A. Dübel, U. Pfeiffer: *Private rental housing in the EU*, Empirica, Bonn, May 1994.

¹⁰ H. Kulesza: *Ochrona lokatorów w ustawodawstwie i praktyce państw PM/KBNU*. IGM, Warszawa 1986.

dla których budownictwo czynszowe jest dobrym buforem. Powstają problemy z mobilnością siły roboczej i w konsekwencji z bezrobociem. Mobilność siły roboczej w prywatnych zasobach czynszowych w Europie jest od 2 do 7 razy wyższa w poszczególnych krajach niż w przypadku pozostałych form własności¹¹.

2. Powodują usztywnienie rynku mieszkaniowego poprzez ograniczanie zamian mieszkań. Niskie, nie odpowiadające wartości rynkowej czynsze nie stanowią bodźca do zamiany mieszkań stosownie do potrzeb i możliwości ekonomicznych. W konsekwencji ogranicza to elastyczność rynku i możliwości poprawy sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa. Czynniki ten w połączeniu z czynnikiem omawianym poprzednio ma decydujące znaczenie z punktu widzenia dezorganizacji rynku mieszkaniowego.

3. Powodują ucieczkę popytu mieszkaniowego na inne rynki. Subsydiowanie czynszów powoduje redystrybucję dochodów. W konsekwencji pieniądze, które nie są wydatkowane na mieszkanie, przepływają na inne rynki dóbr konsumpcyjnych.

Ograniczają rozmiary budownictwa własnościowego. Czynniki ten silnie wystąpił w Niemczech, tam też został najlepiej zbadany. Konsekwencją niskich czynszów było pozostanie znacznej części klasy średniej w zasobie na wynajem. Nie wystąpiło naturalne przejście do zasobu własnościowego.

¹¹ *Structural Factors in the EU Housing Markets*, European Central Bank, Frankfurt, March 2003, s. 34.

2 Warunki brzegowe funkcjonowania rozwiniętego ryнку mieszkaniowego

Podstawowym problemem rynku mieszkaniowego jako mechanizmu zaspokajania potrzeb jest zestawienie wysoce zmiennego popytu (czynniki demograficzne, migracje, zmienne dochody oraz preferencje) ze sztywną podażą wynikającą z przyczyn technicznych oraz regulacyjnych. Rynek ten ma również tendencję do kapitalizacji dodatkowego popytu, w tym subsydiów. Czynnikiem komplikującym działanie rynku są jego ścisłe powiązania z rynkiem terenów budowlanych oraz rynkiem kapitałowym, a także związane z nim kwestie społeczne.

Zarówno doświadczenia historyczne, jak i analiza modelu w pełni wolnorynkowego prowadzą do zniechęcających rezultatów z punktu widzenia ekonomicznego oraz społecznego. Brak równowagi w stosunkach lokator – właściciel oraz brak regulacji o charakterze sanitarnym, technicznym i urbanistycznym prowadzą do dużej gęstości zabudowy i wysokiego zaludnienia przy bardzo niskiej jakości substancji mieszkaniowej. Konsekwencjami są wysoka dochodowość mieszkań na wynajem i wysoka renta gruntowa przy bardzo złej sytuacji mieszkaniowej ludności oraz występującym na znaczną skalę zjawisku bezdomności. Jego cechą charakterystyczną, zwłaszcza przy intensywnych przemianach strukturalnych, są znaczne fluktuacje popytu, co przy sztywnej krótko- i średniookresowo podaży powoduje znaczne wahania czynszów oraz cen mieszkań, jak też w konsekwencji rozmiarów budownictwa. Wahania czynszów wpływają na sytuację mieszkaniową, a rozmiary budownictwa na poziom bezrobocia. W krajach wyżej rozwiniętych, o bardziej zaawansowanym rozwoju sektora bankowego, dodatkowo na sektor mieszkaniowy przenoszą się problemy tego sektora, w tym głównie zmiany stóp procentowych.

Mówiąc o rynkowym modelu sektora mieszkaniowego jako mechanizmie zapewniającym realizację celów społecznych i ekonomicznych, myśli się zwykle o modelu z interwencją państwa. Główne sfery tej interwencji to sfera socjalna, gospodarka przestrzenna, sektor bankowy oraz ochrona konsumenta.

Rynkowy sektor mieszkaniowy w krajach wysoko rozwiniętych jest złożoną i regulowaną strukturą instytucjonalną. W zasadzie nie ma uniwersalnego modelu tego sektora, gdyż znaczne różnice zarówno dotyczące bieżących regulacji, jak też zaszłości historycznych w odniesieniu do polityki socjalnej, sektora finansowego czy struktury własności przesądzają o unikalnym charakterze rozwiązań. Można więc, co najwyżej, mówić o pewnych wspólnych cechach oraz doświadczeniach wynikających z różnych rozwiązań. Ogólną jednak tendencją w krajach wysoko rozwiniętych jest wycofywanie się państwa z interwencji bezpośredniej na rzecz oddziaływania pośredniego poprzez regulacje prawne, strukturę instytucjonalną oraz system gwarancji i ubezpieczeń.

Struktura własności mieszkań na poszczególnych rynkach narodowych jest silnie zróżnicowana. We wszystkich gospodarkach rynkowych podstawowym segmentem jest zasób mieszkań prywatnych przy uzupełniającej roli prywatnych mieszkań na wynajem i szeroko rozumianego budownictwa socjalnego. Istnienie tych trzech form własności ze względu na pełnione przez nie funkcje przesądza o kompletności sektora z tego punktu widzenia. W niektórych krajach występuje różnie rozumiane budownictwo organizacji nie nastawionych na zysk lub semi-publicznych. Zróżnicowane są też zarówno proporcje udziału mieszkań prywatnych w stosunku do całości zasobu, jak też formy ich zabudowy. Również kategoria i formy mieszkań socjalnych są zróżnicowane.

Szczególne znaczenie, obok rynku terenów budowlanych, przypada sektorowi finansowemu. Płynny obrót mieszkaniami, ze względu na ich trwałość i kapitałochłonność, wymaga wieloletniego finansowania bankowego. Zróżnicowanie rozwiązań dotyczących tego segmentu jest szczególnie duże i zmienne w poszczególnych krajach. Generalnie w literaturze przedmiotu często podkre-

śla się tendencje do przechodzenia w kierunku instytucji specjalistycznych oraz finansowania opartego na rynku kapitałowym. Chociaż ten kierunek ewolucji znajduje uzasadnienie teoretyczne, to w praktyce występują przykłady ewolucji w kierunku przeciwnym.

Rozwinięty rynek finansowy z rozwiniętą infrastrukturą regulacyjną i instytucjonalną, opartą często na gwarancjach państwa lub gwarancjach *implicite*, dzięki ograniczeniu ryzyka tworzy bardzo bogatą ofertę kredytową dla ludności uwzględniającą poziom dochodów, przewidywane dochody, skłonność do ryzyka, zagrożenie inflacyjne itp. Ponieważ własne mieszkanie jest istotną formą oszczędności, istnieją produkty bankowe pozwalające na ich wycofanie z mieszkania bez konieczności rezygnacji ze standardu mieszkaniowego. Wszystkie te produkty umożliwiają finansowanie mieszkań w bardzo różnych sytuacjach indywidualnych oraz warunkach makroekonomicznych, zwiększając płynność z zasady słabo płynnego rynku mieszkaniowego. W konsekwencji zwiększają one dostępność mieszkań dla konsumentów i popyt mieszkaniowy, stymulują też podaż. W niekorzystnych sytuacjach mogą jednak przyczyniać się do większych wahań popytu.

Utworzenie z kredytów hipotecznych finansujących nieruchomości mieszkaniowe bezpiecznej i zyskowej działalności, w której z korzyścią dla konsumenta ostro konkurują banki komercyjne, to efekt wieloletnich doświadczeń i działań interwencyjnych państwa. Wynikały one z założenia, że dobre warunki mieszkaniowe oraz wysoki udział własności mieszkaniowej to istotne czynniki stabilności społecznej. Kredyt mieszkaniowy mający realizować tę koncepcję musiał być duży, o wysokim stosunku do wartości mieszkania, długookresowy i niskoprocentowany. Były to założenia w znacznej mierze sprzeczne z wcześniejszą praktyką. Cel ten osiągnięto poprzez regulacje i instytucje zwiększające bezpieczeństwo kredytodawcy, wspierające płynność wiarytelności hipotecznych, stabilizujące stopy procentowe i rynki nieruchomości. Dzisiejsze systemy finansowania nieruchomości mieszkaniowych, pomimo że realizują ten sam cel, mają bardzo zróżnicowaną strukturę. Występują zarówno systemy oparte na bankach uniwersalnych, jak też specjalistyczne, zasilane z depozytów, a także z rynku kapitałowego, o formule zamkniętej (brak przepływów z otoczenia), jak też otwartej, scentralizowane (tzw. centralny bank hipoteczny) i rozproszone, działające w oparciu o banki, jak i inne instytucje itd. Chociaż dobrze poznano ich mocne i słabe strony panuje opinia, że nie ma systemu najlepszego, istnieje natomiast problem dopasowania systemu do warunków konkretnego kraju.

Pomimo strukturalnych problemów rynku nieruchomości, omawiany model rynku mieszkaniowego funkcjonuje na ogół dobrze w krajach rozwiniętych. Znacznie gorsze są doświadczenia z budową takiego mechanizmu w krajach słabo rozwiniętych. Głównym problemem jest jego złożoność i kosztowność oraz niezbędny ogólny poziom rozwoju regulacji, instytucji czy zachowań związanych zwykle z poziomem rozwoju kraju. Istotne problemy budowy takiego sektora wystąpiły też w krajach postsocjalistycznych, które pomimo zbliżonych warunków startu oraz podobnych problemów transformacyjnych, nie zbudowały dotąd w miarę kompletnego i sprawnego mechanizmu rynkowego, tworząc rozwiązania będące na ogół mało spójnym powiązaniem nadmiernie często zliberalizowanego rynku oraz elementów regulacji i instytucji z poprzedniego systemu. W konsekwencji w ich sektorach mieszkaniowych występują dysproporcje i napięcia.

Koncepcja modelu rynku mieszkaniowego prezentuje podejście kompleksowe, tj. uwzględnia zasady racjonalnego funkcjonowania poszczególnych segmentów sektora, ich wzajemne powiązania, jak też powiązania z gospodarką narodową. Doświadczenia wielu rządowych programów mieszkaniowych pokazują, że często koncentrują się one na wycinkowych problemach sektora, takich jak budownictwo mieszkaniowe, czy aspekty socjalne. Taka polityka prowadzi do sytuacji, w której całość biednego społeczeństwa finansuje mieszkania dla wybranych.

Efektywny model rynku mieszkaniowego zakłada istnienie podstawowych podmiotów tego sektora, takich jak: konsument, producent, sektor finansowy, władza lokalna oraz władze centralne¹². Nie narzuca on kształtu konkretnych regulacji, lecz podaje warunki w jakich powinny poruszać się omawiane podmioty.

¹² Por. *Housing: Enabling...*, op.cit. oraz *Global...*, op.cit.

Zasadnicze znaczenie ma spojrzenie z punktu widzenia konsumenta, dla którego sprawny sektor mieszkalnictwa to możliwość optymalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. To ogólne stwierdzenie przekłada się na szereg szczegółowych mierników i warunków z tym związanych:

- Każdy konsument mieszka, dla każdego, kto ma takie preferencje, jest dostępne samodzielne mieszkanie.
- Wartość mieszkań w relacji do wartości dochodów przeciętnego gospodarstwa domowego kształtuje się na poziomie 4–5 lat oszczędzania,
- Ceny mieszkania nie są przedmiotem nierynkowej manipulacji.
- Mieszkania zapewniają odpowiednią powierzchnię do życia, są zdrowe i bezpieczne, tj. zapewniają dostateczną ochronę przeciwko pożarom, katastrofom naturalnym itp.
- Mieszkania zapewniają dostęp do mediów i usług komunalnych.
- Lokalizacje mieszkań zapewniają dobry dostęp do usług bytowych, pracy, zatrudnienia.
- Najemca jest zabezpieczony prawnie.
- Gospodarstwa domowe mają wolny wybór pomiędzy różnymi formami własności mieszkań.
- Jest dostępne finansowanie, co oznacza rozłożenie wydatków w czasie i umożliwienie gospodarstwom domowym powiązanie oszczędzania z inwestowaniem.
- Dostępne są informacje ułatwiające dokonanie efektywnego wyboru na rynku.
- Konsumenti uczestniczą w podejmowaniu decyzji wpływających na ich dom oraz sąsiedztwo.

Zalecenia dotyczące idealnego modelu podaży formułuje się następująco:

- Dostępna jest podaż odpowiednich terenów pod budownictwo mieszkaniowe po rozsądnych cenach.
- Dostępna jest infrastruktura w takim zakresie, że nie blokuje budownictwa.
- Są dostępne po rozsądnych cenach dobre materiały i kwalifikowana siła robocza.
- Brak jest barier dla wchodzenia nowych firm w sektor budowlany.
- Nie ma dyskryminacji, specjalnych pozwoleń, taryf itp.
- Jest dostępne rozsądne finansowanie bankowe przedsiębiorstw budowlanych.
- Produkcja mieszkań oraz inwestycje reagują na popyt bez nadmiernych opóźnień.
- Umowy są zawierane bez przymusu, ale zapewniają egzekwowanie ustaleń.
- Regulacje dotyczące przygotowania terenów budowlanych i ich wykorzystania, budownictwa, własności, podatków, specjalnych programów rządowych są dobrze zdefiniowane i przewidywalne, a działalność rządu w tym zakresie jest efektywna, prowadzona we właściwym czasie i zuniformowana.
- Dostępne są informacje pozwalające producentom przewidywać przyszły popyt.
- Stopy zwrotu we wszystkich rodzajach i segmentach mieszkań, łącznie z wynajmem, są wystarczające, aby stanowić zachętę do inwestowania w sektor.

Postulaty dotyczące sprawnie działającego sektora finansowego są następujące:

- Instytucje finansowe sektora mają prawo gromadzić depozyty na takich samych warunkach, jak inne instytucje finansowe; rola kredytów rozdzielanych administracyjnie (sterowanych) jest zminimalizowana.

- Instytucje finansowe sektora nie są zmuszane do konkurencji z instytucjami subsydiowanymi.
- Pożyczki są udzielane na dostępną realnie stopę procentową zapewniającą oszczędzanie przez ludność.
- Marże bankowe są wystarczające, aby pokryć koszty sprawnego funkcjonowania instytucji finansowych.
- Depozyty są dostępne w odpowiedniej ilości i strukturze zapadalności, aby umożliwić finansowanie długoletniego kredytowania hipotecznego.
- Na rynku funkcjonują takie instrumenty kredytowe, na które jest popyt ze strony gospodarstw domowych i które zapewniają odpowiednie bezpieczeństwo instytucji kredytowych.
- System praw własności nieruchomości, oraz system egzekucji/eksmisji są tak skonstruowane, że zapewniają bezpieczeństwo pożyczkodawcy.
- Istnieją odpowiednie instytucje, które zapewniają ochronę oraz kontrolę instytucji finansowych przed nadmiernym ryzykiem.

Władza lokalna jest odpowiedzialna za następujące aspekty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych:

- Mieszkania i zintegrowana z nimi infrastruktura są odpowiedniej jakości, aby zabezpieczyć zdrowotność ludności, standardy bezpieczeństwa i jakość środowiska.
- Sieć i usługi infrastruktury są na tyle rozbudowane, że zapewniają dostępność w odpowiednim czasie wszystkim jednostkom (grupom lokalnych społeczności).
- Jednostki/grupy mogą efektywnie uczestniczyć w decyzjach wpływających na ich dobrobyt.
- Jednostki mieszkalne lokalizuje się w pobliżu głównych sieci infrastrukturalnych.
- Wykorzystanie terenów budowlanych jest efektywne.
- Istnieje możliwość uzyskania terenów budowlanych, władza lokalna podejmuje działania, aby tworzyć sieci infrastrukturalne i zapewnić lokalnie dostęp do mediów i usług publicznych.
- Mieszkalnictwo jest dla gmin głównym źródłem środków kierowanych na cele: budownictwa, utrzymania infrastruktury i mediów przeznaczonych dla lokalnych społeczności.

Odpowiedzialność władz centralnych sprowadza się do następujących kwestii:

- Dla wszystkich są dostępne odpowiednie mieszkania.
- Dla gospodarstw domowych, które nie są w stanie podołać wydatkom mieszkaniowym, są zapewnione subsydia celowe.
- Polityka sektorowa jest zintegrowana z polityką socjalną oraz planowaniem przestrzennym.
- Sektor mieszkaniowy wpływa na ogólny rozwój społeczno-gospodarczy kraju zarówno bezpośrednio, jak też poprzez efekty zewnętrzne.
- Wyniki sektora są regularnie monitorowane.

3

Zalecenia dotyczące rynkowej polityki sektorowej

W ramach poszczególnych podmiotów oraz powiązań, na rynku mieszkaniowym występują sprzeczne interesy, równocześnie występują silne wzajemne powiązania ekonomiczne. Podejmowane w ramach polityki mieszkaniowej decyzje muszą mieć więc charakter kompleksowy, gdyż w przeciwnym wypadku negatywne efekty mogą być większe niż zaplanowane korzyści. Na przykład, nadmierny rozwój i ekspansja systemu kredytowego przy sztywnej podaży powodują tylko wzrost cen na rynku. To samo dotyczy nadmiernych subsydiów. Większa podaż gruntów może z kolei wiązać się ze zwiększeniem nakładów na media. Ostre przepisy o eksmisji to wzrost bezpieczeństwa banków i rozwój kredytowania hipotecznego, ale i eksmisje. Nadmierna ochrona lokatorów to bezpieczeństwo socjalne dla ludności, ale dla odmiany brak rozwoju sektora.

Podstawowym problemem polityki mieszkaniowej państwa jest sposób godzenia tych odmiennych interesów.

Zwykle formułuje się następujące postulaty efektywnej polityki mieszkaniowej¹³:

- Celowość – rozumiana jako redystrybucja dochodów w sposób celowo efektywny, tj. trafiająca w zaprogramowane grupy dochodowe. Innymi słowy, oznacza to dotowanie tych, którzy rzeczywiście nie mają środków, aby płacić.
- Sprawiedliwość – jest dosyć szeroką kategorią polityczną, tj. za sprawiedliwe uważa się najczęściej to, co jest uważane za sprawiedliwe w powszechnym odczuciu. W polityce mieszkaniowej zwraca się uwagę na dwa aspekty sprawiedliwości:
 - brak regresywności, przy czym za regresywność uważa się sytuację, gdy korzyści rosną w miarę wzrostu dochodów (przeciwieństwo – progresywność),
 - udział kosztów mieszkania ponoszony przez niskodochodowe gospodarstwa domowe – obecnie przyjmowany na poziomie ok. 30%.
- Wspieranie prywatnego rynku oznaczające podejmowanie tylko tych działań i w takim zakresie, w jakim nie zostaną one zrealizowane przez rynek.
- Efektywność ekonomiczną rozumianą jako minimalizację nakładów na realizację danego celu.
- Efektywność administracyjną rozumianą jako minimalizację czasu i kosztów administracji.

W koncepcjach polityki mieszkaniowej prowadzonej według modelu rynkowego zakłada się, że polityka ta musi uwzględniać dwie płaszczyzny:

- makroekonomiczną, którą kreuje wspierające otoczenie,
- mikroekonomiczną, która poprzez politykę sektorową umożliwia dobre funkcjonowanie rynku mieszkaniowego.

W zakresie działań makroekonomicznych występują:

- Stymulacja wzrostu gospodarczego i związanych z nim dochodów gospodarstw domowych.
- Hamowanie poprzez właściwą politykę makroekonomiczną inflacji oraz wysokich nominalnych stóp procentowych.

¹³ Strategie polityki finansowania publicznego sektora mieszkaniowego w Polsce, *Public Sector Housing Finance Policy Strategies for Poland* (RFS 648), (red.) S. Merrill, M. Lea, D. Diamond, M. Sickles-Grabowska, E. Kozłowski, J. Łaszek, R. Lawrence, Urban Institute, Washington 1998, s. 26.

- Podejmowanie działań zmierzających do obniżania realnej stopy procentowej (stabilizacja polityczna i ekonomiczna).
- Właściwa dystrybucja dochodów, ich kontrola oraz korekty związane z polityką socjalną.
- Redukcja subsydiów, szczególnie dla nieefektywnych przedsiębiorstw.
- Przyspieszanie prywatyzacji własności zasobów oraz przedsiębiorstw.
- Wspieranie rynkowego systemu finansowego.
- Tworzenie podstaw prawnych.
- Efektywność w pośrednictwie finansowym.
- Polityka wspierająca mobilizację zasobów dla tych regionów, które posiadają największy potencjał wzrostowy.

Rząd ma do dyspozycji siedem instrumentów: trzy po stronie popytu, trzy po stronie podaży i jeden poprawiający zarządzanie sektorem.

Po stronie popytu są to instrumenty:

1. Rozwój praw własności. Prawo do posiadania i swobodnej wymiany mieszkań jest zabezpieczone prawnie i egzekwowalne. Prawa te można dodatkowo zabezpieczyć poprzez związaną z nimi rejestrację i odpowiednie regulacje prawne dotyczące własności prywatnej.

2. Rozwój finansowania hipotecznego, tworzenie konkurencyjnych instytucji pożyczkowych, tworzenie możliwości dla dostępu do mieszkaniowych środków finansowych dla ludzi o niższych dochodach.

3. Racjonalizacja subsydiów, pewność, że subsydia są właściwe, tj. na właściwą skalę, dobrze nakierowane na grupy celowe, przejrzyste i że związane z nimi zakłócenia rynku mieszkaniowego są niewielkie.

Po stronie podaży są to instrumenty:

1. Tworzenie infrastruktury dla budownictwa mieszkaniowego; koordynacja agencji odpowiedzialnych za media (woda, elektryczność itp.)

2. Regulacje dotyczące terenów budowlanych i rozwoju budownictwa mieszkaniowego, bilansowanie kosztów i dochodów powodowanych przez te regulacje ze szczególnym uwzględnieniem efektów podaży wpływających na rynek terenów budowlanych i rynek mieszkaniowy, ograniczanie regulacji podaży oraz budowy mieszkań.

Organizowanie przemysłu budowlanego w kierunku tworzenia większej konkurencji w budownictwie, usuwanie ograniczeń rozwoju lokalnych materiałów, redukcja barier wejścia oraz handlowych. Do grupy działań poprawiających zarządzanie zalicza się: tworzenie instytucjonalnych norm dla zarządzania sektorem mieszkaniowym, rozwijanie instytucji mogących zarządzać i wpływać na sektor całościowo, grupowanie i organizowanie instytucji odgrywających rolę cząstkowe.

Ogólne zasady oddziaływania po stronie popytu oraz podaży konkretyzuje się, zwłaszcza wobec państw tworzących model rynkowy, następująco¹⁴:

1. Prawa własności: osiągnięcie optymalnej proporcji własności prywatnej i publicznej, czyśtych tytułów prawnych, efektywne funkcjonowanie wszystkich form własności.

2. Poziom czynszów w publicznym zasobie powinien być podniesiony co najmniej do poziomu pokrycia kosztów bieżącego utrzymania i ewentualnie do poziomu renty ekonomicznej.

3. System subsydiów musi być zreformowany w kierunku subsydiów celowych/zasiłków dla grup najmniej zarabiających. Nie powinno być subsydiów do budynków.

¹⁴ W przypadku Polski por. *Staff Appraisal Report, Poland, First Housing Project*. August 1991, No 9, oraz November 1991, No 1, a zwłaszcza tzw. *Housing Policy Statement*. Zalecenia te były też standardowo stosowane do innych krajów transformacji.

4. Subsydia na budowę, przewidywalne i jasne; subsydia grantowe zamiast subsydiów do energii, cen materiałów, stóp procentowych.

5. Instytucje finansowe powinny zwiększyć mobilizację środków:

- muszą oferować dodatnie stopy depozytów,
- instrumenty chroniące kredytobiorców i kredytodawców, jak np. kredyty podwójnie indeksowane,
- niektóre problemy techniczne można rozwiązywać poprzez instytucje wyspecjalizowane, nie banki uniwersalne.

Po stronie podaży:

- Podaż mieszkań na rynku powinna być wystarczająca w stosunku do popytu, bez pomagania selektywną sprzedażą zasobu publicznego.
- Powinny być zredukowane subsydia do materiałów i budownictwa oraz podejmowane intensywne działania, aby wzmocnić konkurencję.
- Regulacje dotyczące budownictwa oraz użytkowania terenów powinny być tak kształtowane, aby uwzględniać uwarunkowania ekonomiczne, np. koszty alternatywne czy zdolność i chęć płacenia ludności.
- Rząd musi pozostać odpowiedzialny za zarządzanie reformami socjalnymi, systemowymi oraz koordynować je z reformami zewnętrznymi w stosunku do sektora.

Dobrym podsumowaniem omawianych zaleceń dotyczących polityki mieszkaniowej jest zestawienie działań uważanych za właściwe i niewłaściwe z punktu widzenia skutecznej polityki sektorowej¹⁵. Zostały one sformułowane dla gospodarek rynkowych, a następnie uzupełnione doświadczeniami transformacyjnymi. Rubryka „możesz stosować tylko przejściowo”, jak też tekst wpiśnany kursywą oraz pogrubiony dotyczy zaleceń dla krajów transformujących swoje gospodarki¹⁶.

Pomimo że zalecenia te są racjonalne i uznawane za rodzaj wyznania wiary ekonomistów opowiadających się za modelem rynkowym, należy brać pod uwagę, że sektor mieszkaniowy zawsze jest polityczny, niezależnie od tego, czy interwencja państwa ma charakter pośredni czy bezpośredni. Również budowa sektora mieszkaniowego opartego na rynku i pośredniej interwencji jest działaniem politycznym. Dlatego też zalecenia te nie są bezwzględnie słuszne w każdym warunkach, należy je raczej rozumieć kierunkowo, tj. jakie narzędzia wybierać, a jakich raczej unikać w kontekście istniejących ograniczeń politycznych. Duża skala ustępstw na rzecz racji politycznych będzie jednak skutkowałą wysokimi kosztami i złym funkcjonowaniem sektora.

¹⁵ Por. *Housing: Enabling...*, op.cit., s. 24.

¹⁶ Por. J. Hegedus, S.K. Mayo, I. Tosics: *Transition of the Housing Sector in the East-Central European Countries*. MRI, April 1996, jak też późniejsze wersje raportu.

Tabela 2.1. Zestawienie działań polityki mieszkaniowej według kryterium celowości stosowania

Instrument	Stosuj	Możesz stosować tylko przejściowo	Nie stosuj/ nie dopuszczaj
Rozwój praw własności	<ul style="list-style-type: none"> Porządkuj prawa własności gruntu Rozwijaj ewidencję gruntu Prywatyzuj publiczny zasób mieszkaniowy Wprowadzaj podatki katastralne 		<ul style="list-style-type: none"> Masowych eksmisji Kosztownych systemów własności Nacjonalizacji gruntów Ograniczania transakcji gruntami Nadmiernego opodatkowania transakcji Utrzymywania w tajemnicy informacji o cenach transakcyjnych
Rozwój systemu finansowania hipotecznego	<ul style="list-style-type: none"> Pozwól prywatnemu sektorowi pożyczać Pożyczaj po pozytywnej realnej procentowej Zabezpiecz konserwatywne regulacje Wprowadzaj najlepsze instrumenty kredytowe 	<ul style="list-style-type: none"> Instytucje typu kredyt kontraktowy 	<ul style="list-style-type: none"> Subsydiowania stopy procentowej za wyjątkiem oszczędności Dyskryminowania mieszkań na wynajem Realizuj egzekucję należności Niedocenia wewnętrznego mobilizacji środków Wysokiego odsetka złych kredytów Ograniczania informacji o kredytobiorcach i kredytodawcach Finansowania kredytów mieszkaniowych ze środków budżetowych
Racjonalizowanie subsydiów i bezpieczeństwa socjalne	<ul style="list-style-type: none"> Przejrzyste subsydia Celowe subsydia nakierowane na biednych Subsydiowanie ludzi, nie domów Dokonuj przeglądu celów subsydiów 	<ul style="list-style-type: none"> Budowę finansowanego ze środków publicznych zasobu dla ludności o najniższych dochodach Kontrolę czynszów jako formę subsydiów 	<ul style="list-style-type: none"> Budowy subsydiowanego budownictwa publicznego Ukrytych subsydiów Zniekształcania cen przez subsydia Używania kontroli czynszów jako subsydiów Odpisów podatkowych jako subsydiów
Zapewnienie infrastruktury	<ul style="list-style-type: none"> Koordinację przygotowania terenów pod zabudowę Odzyskiwanie kosztów poniesionych na ten cel Opieraj się na popycie Poprawiaj infrastrukturę w slumsach 		<ul style="list-style-type: none"> Upředzeń wobec inwestycji infrastrukturalnych Argumentów środowiskowych dla likwidacji slumsów
Regulacje dotyczące inwestycji mieszkaniowych i pozyskiwania terenów budowlanych	<ul style="list-style-type: none"> Upraszczać skomplikowane systemy regulacyjne Oceń koszty regulacji Usuń zakłócenia cen Likwiduj sztuczne niedobory 	<ul style="list-style-type: none"> Publiczne grunty dla pomostowego rozwiązywania problemów dostępności mieszkań 	<ul style="list-style-type: none"> Forsowania niedostępnych standardów Nieegzekwowalnych przepisów Projektów nie powiązanych z reformami sektora
Organizacja przemysłu budowlanego	<ul style="list-style-type: none"> Eliminuj praktyki monopolistyczne Wspieraj małe firmy Ograniczaj kontrolę importu Wspieraj badania związane z budownictwem 	<ul style="list-style-type: none"> Tworzyć inicjatywy dla rozwiązywania problemów odłożonych remontów oraz budynków wielorodzinnych 	<ul style="list-style-type: none"> Zbyt długiego procesu udzielania pozwoleń na budowę Wprowadzania regulacji chroniących przed konkurencją Kontynuacji publicznych monopolii
Rozwój otoczenia prawno-institutionalnego	<ul style="list-style-type: none"> Wypośrodkuj rolę sektora publicznego i prywatnego Utwórz forum dla zarządzania całym sektorem Zbuduj strategię umożliwiającą wykorzystanie istniejącego potencjału Monitoruj efekty sektora trwania 		<ul style="list-style-type: none"> Włączania się bezpośrednio w dostarczanie przez państwo zasobów publicznych Lekceważenia zadań samorządów lokalnych Kreowania instytucji finansowych pozbawionych możliwości prze- w oparciu o własną działalność

Źródło: J. Hegedus, S.K. Mayo, I. Tosics: *Transition of the Housing Sector in the East-Central European Countries*. MRI, April 1996.

4

Doświadczenia polityki mieszkaniowej w Polsce

Sektor mieszkaniowy w Polsce w okresie realnego socjalizmu nie odbiegał znacząco pod względem logiki funkcjonowania oraz poziomu rozwoju od pozostałych państw obozu. Oznaczało to jednak, że zarówno instytucje, regulacje prawne, jak też proporcje ekonomiczne nie miały swoich odpowiedników, bądź znacznie odbiegały od stosowanych w gospodarce rynkowej. Budowa rynkowego sektora mieszkaniowego związana była więc z koniecznością tworzenia w znacznej mierze od podstaw instytucji i regulacji prawnych. Drugą istotną barierą były niezbędne zmiany proporcji mikro- i makroekonomicznych, oznaczały bowiem rewolucję w budżetach i dochodach gospodarstw domowych. Trzecią barierą był wysoce upolityczniony charakter polityki mieszkaniowej, powodujący licytowanie się polityków – niezależnie od orientacji – populistycznymi obietnicami dezorientującymi społeczeństwo i blokującymi rozsądne działania.

Analiza procesów transformacji sektora mieszkaniowego w Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach postsocjalistycznych, pokazuje, że zmiany w sektorze były w zasadniczym stopniu powodowane czynnikami wobec niego zewnętrznymi. Sektor mieszkaniowy był w znacznej mierze traktowany przez decydentów i polityków jako absorber szoków społecznych i obszar walki politycznej. W konsekwencji unikano trudniejszych decyzji związanych z budową sprawnej, rynkowej struktury, rozdawano zasób mieszkaniowy i środki budżetu państwa, składano obietnice w znacznej mierze bez pokrycia. Elementy transformacji były z reguły wymuszane przez otoczenie zewnętrzne, a polityka mieszkaniowa miała charakter bardziej działań doraźnych niż podporządkowanych koncepcji budowy systemu.

Analiza oficjalnych programów mieszkaniowych kolejnych rządów oraz podejmowanych przez nie praktycznych działań pokazuje, że polityka mieszkaniowa ostatnich kilkunastu lat jako cel stawiała budownictwo mieszkaniowe, a nie prawidłowe funkcjonowanie całego sektora. W związku z tym tworzono w znacznym stopniu nierealistyczne, obliczone na efekt polityczny programy budownictwa mieszkaniowego. W sferze realnej często forsowano budownictwo mieszkaniowe niezależnie od jego kosztów czy społecznej racjonalności. Jako główne narzędzie realizacji takiej polityki stosowano znaczne i dosyć przypadkowo udzielane subsydia. W pierwszej połowie lat 90. dominowały subsydia do spółdzielczości mieszkaniowej (tzw. stare kredyty). Subsydia do nowego budownictwa (tzw. ulgi budowlane) miały racjonalne podstawy, gdyż w warunkach znacznej redukcji popytu w pewnym zakresie ograniczały tempo jego spadku. W drugiej połowie lat 90., wraz ze wzrostem popytu, w dużych miastach pojawiły się bariery podażowe, a subsydia zostały w znacznym stopniu skapitalizowane w rencie gruntowej oraz cenach mieszkań. Celem, jakim był znaczący wzrost rozmiarów budownictwa, nie udało się zrealizować. Dosyć przypadkowe zmiany skali i form subsydiów powodowały natomiast zaburzenia rynkowe, wpływając na przyspieszenie i pogłębienie załamania budownictwa w 2002 r.

Zmiany ekip rządowych łączyły się najczęściej ze zmianami koncepcji oraz próbami wycofania się z podjętych przez poprzedników zobowiązań finansowych na rzecz realizacji własnych.

Od początku transformacji brak było całościowej koncepcji funkcjonowania sektora opartej na doświadczeniach zagranicznych oraz uwzględniającej polską specyfikę. Przede wszystkim brak było wizji struktury instytucjonalnej i regulacyjnej, a także planu działań na rzecz jej wdrożenia. Zamiast niej realizowano cele cząstkowe oraz poszukiwano nierealnych rozwiązań, mających bez nakładów finansowych i bez kosztów społecznych poprawić sytuację mieszkaniową ludności. Widziano je najczęściej w instytucjach finansowych, które miały samoistnie generować nadwyżki kapitału, bądź w wydatkach budżetowych, które wraz z mnożnikowym wzrostem miały się zamieniać w nadwyżkę budżetową.

Jako narzędzia rozwiązujące większość problemów lansowano kolejno: kredyty hipoteczne, instytucje wtórnego rynku wierzycelności hipotecznych, mieszkania na wynajem oraz system kredytu kontraktowego. O ile kredyty hipoteczne oraz instytucje wtórnego rynku okazały się niegroźne w skutkach, poza kompromitacją na kilka lat słusznej idei, o tyle realizacja pozostałych pomysłów nie była już neutralna z punktu widzenia sektora.

Tworzenie wysoko subsydiowanego programu budowy mieszkań na wynajem o relatywnie wysokim standardzie, dla gospodarstw domowych o dochodach na poziomie średniej, jest przykładem programu, który ze względu na sytuację w sektorze, ograniczenia środków i skalę potrzeb nie rozwiązuje i nie rozwiąże żadnego istotnego problemu. Jest on natomiast typowym programem, gdzie większość biednego społeczeństwa dotuje mniejszość, niekoniecznie najbiedniejszą. Szkodliwość programu polega na zabieraniu środków potrzebnych na budownictwo socjalne i zasílki mieszkaniowe dla osób najbiedniejszych. Równocześnie kuriozalną ustawą o ochronie lokatorów zablokowano i zepchnięto w szarą strefę powoli rozwijający się rynek prywatnych mieszkań na wynajem.

Dyskusowanie nierozwiązywalnych problemów po stronie popytu oraz prowadzenie nieskoordynowanej polityki w zakresie subsydiowania budownictwa przy braku zainteresowania podażą, szczególnie jej elastycznością, spowodowało znaczny wzrost cen na obszarach wielkomiejskich, a w następnym etapie – boom budowlany. Nie wprowadzono też, pomimo dostępu do wzorców zagranicznych oraz posiadania placówek naukowych, systemów wiarygodnego monitoringu sektora i wczesnego ostrzegania jako podstawy prowadzenia polityki. Szczególnym przykładem braku rozeznania realnych procesów było jednoczesne wprowadzenie VAT oraz cofnięcie ulgi budowlanej w sytuacji znacznej nadwyżki podaży nad popytem i początków załamania koniunktury na rynku budowlanym. Działania te należało przeprowadzić dwa lata wcześniej.

Podobnie negatywne konsekwencje miał program kredytów kontraktowych, który uewnętrznił się w postaci tzw. programu kas mieszkaniowych (inicjatywa rządowa) oraz kas budowlanych (inicjatywa poselska).

Program kas mieszkaniowych, który miał zapewnić tanie kredyty dla niezamożnej ludności, objął swoim zasięgiem głównie najbogatsze grupy społeczne, które skorzystały i korzystają z wysokich subsydiów. Równocześnie kredyty udzielane w ramach tego programu są znacznie mniej dostępne od krytykowanego przez promotorów programu kredytów hipotecznych i nie rozwiązują żadnej istotnej kwestii społecznej. Błędy w regulacjach spowodowały, że stworzono system niepełny finansowo, w dodatku bez regulacji nadzorczych. Również państwo, które miało w początkowym okresie wspierać płynność kas, wycofało się z tego programu. W konsekwencji, o ile banki chętnie przyjmowały depozyty od klientów, o tyle w fazie kredytowania mnożą zaporowe regulacje, aby nie udzielać kredytów na warunkach opisanych w ustawie. Elementem pozytywnym jest niewielki zasięg programu (około 60 tys. osób) i związana z tym mała skala negatywnych zjawisk.

Znacznie groźniejszy w skutkach mógł się okazać program kas budowlanych uchwalony przez sejm w ramach gry politycznej, tj. stworzenia konkurencji dla kas mieszkaniowych oraz w wyniku bardzo silnego lobbingu niemieckich kas budowlanych. Konstrukcja ustawy oraz doświadczenia Czech i Słowacji pokazują, że chciano uruchomić program pochłaniający w perspektywie kilku lat całość środków budżetowych dostępnych dla sektora mieszkaniowego, przy bardzo niewielkich efektach rzeczowych. System ten nazwano dosyć trafnie modelem drogiego pośrednika lub kontrolowanej piramidy finansowej. W dodatku wadliwa konstrukcja ustawy nie dawała możliwości kontroli kas budowlanych przez nadzór bankowy, umożliwiając podział zysku założycielskiego pomiędzy akcjonariuszy, co w ówczesnych warunkach Polski oznaczało wyprowadzenie kapitału z systemu. Głównym źródłem zysku były *de facto* subsydia budżetowe. Ostatecznie ustawę uchylono w 2002 r.

Najbardziej szkodliwym zaniechaniem polityki mieszkaniowej oraz przykładem unikania niepopularnych, lecz koniecznych decyzji, popełnianym zresztą nie tylko w Polsce, było omijanie problemów czynszów w zasobie mieszkań na wynajem o regulowanym czynszu. W całym okresie nie podwyższono realnej wartości czynszów, które pokrywały ok. 30% kosztów bieżącego utrzymania

zasobu. W konsekwencji postępowała dekapitalizacja mieszkań oraz przekreślono szansę na budowę sektora prywatnych mieszkań na wynajem. Zamiast tego dyskutowano o wielkich programach rewitalizacyjnych całych miast i nierealnych projektach rządowych funduszy remontowych. Problem jakości istniejącego zasobu zarówno w krótko, jak też średnioterminowej perspektywie jest kluczowy dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, podczas gdy budownictwo mieszkaniowe, ze względu na skalę przyrostu zasobu, ma tylko charakter uzupełniający.

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na decyzje w sektorze, oprócz walki politycznej oraz uleganiu sektorowym lobby, wydaje się być przywiązanie do stereotypowych poglądów i ocen, pomimo zmian warunków czyniących te oceny nieaktualnymi. Szybkie tempo tworzenia gospodarstw domowych w latach 70. i nienadążanie rozmiarów budownictwa były podstawą ukształtowania się opinii o olbrzymim (1,6 mln) deficycie mieszkań. Konsekwencją był wysoki priorytet budownictwa mieszkaniowego oraz reglamentacja zasobu. Przyszłe uwarunkowania, tj. malejący przyrost demograficzny, zmiana struktury gospodarstw domowych oraz wysoki stopień dekapitalizacji zasobu kładą w odmienny sposób niż w przeszłości spojrzeć na priorytety polityki mieszkaniowej, i to niezależnie od zmian otoczenia ekonomicznego. Polska będzie się powoli stawać krajem o nadmiarze zasobu w bardzo złym stanie technicznym w stosunku do możliwości ekonomicznych.

Malejąca presja demograficzna oznaczać będzie brak konieczności specjalnej stymulacji budownictwa mieszkaniowego. Należy tylko ograniczyć wciąż istniejące bariery rozwoju oraz uruchomić płytkie rezerwy, co będzie prowadziło do stopniowego wzrostu rozmiarów budownictwa. Czynnikiem zaś o kluczowym znaczeniu powinna się stać płynność rynku mieszkaniowego, która umożliwi realokację zasobu w stosunku do potrzeb, uruchamianie znaczących w dalszym ciągu prostych rezerw pozostałych po poprzednim systemie oraz rekonstrukcję techniczną zasobu. Dlatego czynnikiem o podstawowym znaczeniu powinno być wspieranie stabilnego rozwoju kredytów hipotecznych oraz rynku mieszkaniowego. Oznacza to konieczność odchodzenia od wszelkiego rodzaju reglamentacji i działania w kierunku ograniczenia ryzyka dla instytucji finansowych oraz inwestorów w zasób mieszkaniowy. Szczególne znaczenie należy przypisać odchodzeniu od niemądrych regulacji blokujących, poprzez nadmierną ochronę lokatora, rozwój mieszkań na wynajem, które są niezbędnym i bardzo brakującym w Polsce elementem sektora.

Uelastycznienie zasobu będzie też odgrywało kluczową rolę w ograniczaniu bezrobocia – najważniejszego w najbliższej przyszłości problemu społecznego. Warunkiem niezbędnym jest urynkowienie czynszów w zasobie publicznym i prywatnym czynszowym lub jego dalsza prywatyzacja.

Jest też rzeczą oczywistą, że żadne wielkie programy remontowe oparte na środkach publicznych nie będą w stanie rozwiązać problemu dekapitalizacji zasobu. Jedynym rozwiązaniem jest stworzenie korzystnych warunków dla ludności, aby w sposób długofalowy inwestowała w zasoby, remontując je na potrzeby własne lub na wynajem. Podstawowe znaczenie ma tutaj system bankowy, który podobnie jak w przypadku nowych mieszkań umożliwi sfinansowanie remontów poprzez kredyty hipoteczne, a także promieszkaniowe nastawienie konsumentów. Jak wykazują badania, to nie zdolność kredytowa ludności jest główną barierą, lecz odmienne preferencje konsumpcyjne ludności i uzasadnione, bo wynikające z oceny ryzyka, normy ostrożnościowe banków.

W tym raczej pesymistycznym obrazie polskiego sektora mieszkaniowego, a zwłaszcza polityki mieszkaniowej, zwraca uwagę dynamiczny rozwój od roku 1996 kredytów hipotecznych. Pomimo wciąż niewielkiego wolumenu w stosunku do transakcji rynkowych czy potencjalnego popytu, na tym rynku panuje ostra konkurencja pomiędzy bankami komercyjnymi, uwidaczniająca się w oferowanych warunkach oraz obniżających się marżach banków. W literaturze fachowej powszechnie ocenia się, że rozwinięty system kredytowania hipotecznego jest, oprócz sprawnego rynku terenów budowlanych, podstawą rynkowego, efektywnego sektora mieszkaniowego. Sukcesy polski w tej dziedzinie są o tyle interesujące, że zalicza się ją do przodujących krajów z grupy dawnych krajów postsocjalistycznych. Istotną barierą rozwoju sektora finansowego związanego z sektorem mieszkaniowym był w początkowym okresie niedorozwój systemu banków komercyjnych, w okresie późniejszym zaś wysoka inflacja, wadliwe regulacje prawne oraz ryzyko w sektorze. Od samego początku nie było też rozsądnej koncepcji kształtu tego sektora. Kredyty hipoteczne nie były nigdy głównym celem polityki mieszkaniowej kolejnych rządów, wręcz przeciwnie były trakto-

wane jako rozwiązanie marginalne dla bogatych zgodnie z zasadą, że kogo stać na kredyt hipoteczny, tego stać też na wybudowanie domu bez kredytu. W konsekwencji polityka rządowa pomijała ten problem, bądź forsowała wycinkowe rozwiązania – najczęściej nierealistyczne lub wadliwe. Istotnym czynnikiem sukcesu okazał się fakt, że sfera ta w niewielkim stopniu była dotknięta destruktywnym wpływem polityki mieszkaniowej państwa.

W latach 2000-2002 wystąpiło szereg pozytywnych czynników przyspieszających rozwój sektora:

- Zlikwidowano hipotekę ustawową – istotny czynnik ryzyka dla kredytów hipotecznych;
- Poprawiono złą ustawę o listach zastawnych i bankach hipotecznych, dając tym ostatnim większe szanse w konkurencji z bankami uniwersalnymi;
- Anulowano ustawę o kasach budowlanych
- W związku ze spadkiem inflacji oprocentowanie złotych kredytów hipotecznych po raz pierwszy stało się jednocyfrowe, a dzięki konkurencji pomiędzy bankami dalszemu obniżeniu uległy marże.

W sposób bardziej widoczny ujawniły się natomiast znane już od dawna zagrożenia: pogorszenie koniunktury na rynku nieruchomości komercyjnych i mieszkaniowych oraz ryzyko kursowe kredytów denominowanych. Nie osiągnięto też postępu w sprawie wpisów wieczysto-księgowych na terenie dużych miast. Problem ten jest o tyle bulwersujący, że jego rozwiązywanie trwa już ponad dziesięć lat.

Doświadczenia i porażki Polski dotyczące polityki mieszkaniowej nie różnią się zasadniczo od doświadczeń pozostałych krajów postsocjalistycznych. W krajach tych, podobnie jak w Polsce, nie zbudowano dotychczas skutecznie funkcjonującego sektora nieruchomości mieszkaniowych. Porównując sprawność działania sektora z krajami wysoko rozwiniętymi, czy też tkwiącymi w sektorze potencjalnymi możliwościami, należy mówić o stagnacji. To niekorzystne zjawisko wynika w znacznej mierze z błędów polityki mieszkaniowej, w tym z zaniechania budowy kompletnego systemu rynkowego. Jego wyznacznikami były i są:

- Reglamentacja czynszów, a w konsekwencji wysoka i postępująca dekapitalizacja substancji mieszkaniowej przy relatywnie wysokich i dosyć przypadkowo rozdzielanych subsydiach;
- Nedorozwój systemu finansowego w stosunku do potencjalnych możliwości związanych z sektorem, w tym głównie kredytów hipotecznych;
- Brak skutecznych działań w kierunku uelastycznienia podaży i, w efekcie, niskie rozmiary budownictwa przy wysokich cenach mieszkań; jak też znaczne fluktuacje jego poziomu;
- Bardzo wysokie ryzyko inwestora oraz banku związane z budownictwem mieszkań na wynajem oraz na własność, w konsekwencji przesuwanie się popytu mieszkaniowego na inne rynki;
- Struktura podaży rozumiana jako struktura form własności, standardu mieszkań oraz ich przestrzennego rozmieszczenia nie odpowiadająca strukturze popytu;
- Brak ochrony konsumenta, szczególnie drastyczny w przypadku nabywania mieszkań od deweloperów oraz spółdzielni mieszkaniowych.

Lokalną politykę mieszkaniową gmin należałoby ocenić równie negatywnie jak politykę rządu centralnego. Zdecydowana większość z nich nawet nie próbowała tworzyć koncepcji takiej polityki. Nie próbowano też prowadzić racjonalniejszej polityki czynszowej i zarządzania zasobem komunalnym. Gminy nie uzyskały jednak od rządu centralnego żadnego wsparcia merytorycznego, chociaż – jak wykazują doświadczenia zagraniczne oraz analizy programów pomocowych – brak dostatecznej wiedzy jest podstawową barierą lokalnej polityki mieszkaniowej.

Podstawowym problemem sektora i głównym problemem politycznym jest takie urealnienie czynszów, żeby powstrzymać dekapitalizację zasobu, a w dalszej perspektywie tworzyć warunki

do powstawania prywatnych mieszkań na wynajem. W kwestii tej dalej funkcjonują mity, z których najistotniejszym jest ten mówiący o najuboższych członkach społeczeństwa, którzy poniosą główne koszty tej operacji. W rzeczywistości czynsze rynkowe funkcjonują w krajach prowadzących bardzo silną politykę socjalną i jak wykazują badania, osoby najuboższe są beneficjentami takiego systemu. Rzeczywiste koszty reformy ponoszą natomiast osoby, które stać na płacenie za mieszkanie pełnych czynszów. Podstawową barierą wydaje się jednak polityczność tematu. Kilka lat temu, gdy urynkowiono ceny energii wzrosły one tak znacznie, że stały się porównywalne z czynszami. Nikt jednak nie proponował wtedy ich reglamentacji czy ochrony lokatorów.

Konieczne jest też dokończenie przekształceń własnościowych zasobu spółdzielczego w sposób umożliwiający normalne funkcjonowanie w warunkach gospodarki rynkowej. Nadal jednak brakuje woli politycznej rozwiązywania rzeczywistych problemów sektora.

W dyskusjach prowadzonych w Polsce często jako podstawową przyczynę niepowodzenia polityki mieszkaniowej w omawianym okresie wymienia się niedostateczny poziom wydatków z budżetu państwa, zwłaszcza na budownictwo mieszkaniowe. Pogląd ten w świetle opisywanych faktów nie jest uzasadniony. Należy jednak podkreślić, że problemy występujące w sektorze nie mają charakteru jednorodnego, mają różną wagę ekonomiczną i polityczną, jak też różne przyczyny.

Pierwszym z takich problemów jest niski, w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych, poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, a zwłaszcza deficyt samodzielnych mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych. Dorównanie standardom mieszkaniowym krajów Europy Zachodniej oraz eliminacja deficytu mieszkań były deklaracyjnym celem polityki mieszkaniowej w okresie realnego socjalizmu, bardzo poważnie traktowanym przez środowiska związane z mieszkalnictwem, w tym naukowe. Jednakże, jak wykazują porównania międzynarodowe, poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce, aczkolwiek niski według standardów krajów wysoko rozwiniętych oraz niższy w stosunku do części krajów postsocjalistycznych, nie odbiega od ogólnego poziomu rozwoju kraju.

Niedostateczny w stosunku do aspiracji społeczeństwa poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wynika z niskiego poziomu rozwoju gospodarki i, jako problem strukturalny, istnieje i będzie istniał jeszcze przez wiele lat. W znacznej części dotyczy to też kwestii braku samodzielnych mieszkań dla części gospodarstw domowych. Używany jako element gry politycznej argument o głodzie mieszkaniowym nie znajduje natomiast potwierdzenia w rzeczywistych zachowaniach społeczeństwa. W większości ankiet ostatnich lat potrzeby mieszkaniowe nie są potrzebami najsilniej artykułowanymi przez gospodarstwa domowe. Duża, jak na poziom rozwoju kraju, liczba kupowanych samochodów oraz masowość wyjazdów zagranicznych przy niskim poziomie nakładów na remonty dekapitalizowanego zasobu pokazują rzeczywiste preferencje społeczeństwa. W pewnym stopniu wpływ na ten stan rzeczy musiała mieć eksplozja cen, zwłaszcza nowych mieszkań – efekt nieelastycznej podaży, oraz wysokie ryzyko dla konsumenta wynikłe z braku niezbędnych regulacji. Musiały też wywierać wpływ odkładane przez wiele lat w socjalizmie konsumpcja samochodowa oraz turystyka zagraniczna. Czynniki te jednak nie wydają się mieć przełomowego znaczenia, biorąc pod uwagę preferencje konsumentów.

Podobnym nieporozumieniem, chociaż występującym już na znacznie mniejszą skalę niż jeszcze kilka lat temu, jest oczekiwanie na przełomowe programy budownictwa mieszkaniowego. Oczywiście, że generalny przełom w sektorze, rozumiany jako gwałtowne i długookresowe przyspieszenie rozmiarów budownictwa mieszkaniowego, nie jest możliwy ani w ogóle, ani tym bardziej w oparciu o środki budżetu państwa. Kapitałochłonność inwestycji mieszkaniowych powoduje, że problem mieszkaniowy może być rozwiązywany tylko w długim okresie i ze środków ludności. Ewentualne środki budżetowe mogą mieć tylko charakter wspomagający w postaci subsydiów kierowanych w sposób przejrzysty i celowy do określonych grup społecznych i w związku z realizacją konkretnych programów, głównie o charakterze pomocy społecznej, lub wspierających osoby, które bez nich nie mogą zaistnieć na rynku. Budownictwo mieszkaniowe nie rozwiąże więc w perspektywie najbliższego dziesięciolecia problemu deficytu mieszkań. Pewien wpływ na rozwiązanie problemu może mieć natomiast migracja do Unii Europejskiej.

Problem dotowania sektora mieszkaniowego w Polsce jest kolejnym problemem teoretycznym oraz praktycznym. Sektor mieszkaniowy realizuje istotne funkcje zarówno społeczne, jak też ekonomiczne, generujące efekty zewnętrzne. Jest to ważna przesłanka racjonalności subsydiowania sektora. **Nie ma dowodów, że efekty te nie są realizowane bez znacznych subsydiów przez prawidłowo działający sektor. Dotowanie sektora wiąże się natomiast z problemem kapitalizacji subsydiów**, co dobrze pokazują doświadczenia Polski. Dlatego powszechnie uważa się, że subsydiować można tylko celowe programy o ograniczonej skali, i to w warunkach elastycznej podaży, oraz pomoc socjalną. Jest to temat zdecydowanie o charakterze politycznym, natomiast argument o mnożnikowym efekcie budżetowych wydatków na budownictwo mieszkaniowe i w konsekwencji wysokich przyszłych wpływach budżetowych jest cały czas używany w dyskusjach w Polsce, podobnie jak w innych krajach słabiej rozwiniętych.

W praktyce jednak znaczna część krajów subsydiuje sektor. Często wynika to z obawy przed wycofaniem się z uruchomionych kiedyś programów (spadek popytu i cen nieruchomości ze wszystkimi konsekwencjami), znacznie częściej jest jednak funkcją dysproporcji w sektorze i poszukiwania „protezy” źle działającego rynku. Sytuacja taka miała miejsce również w przypadku Polski. Subsidia odsetkowe na początku lat 90. były „protezą” stabilizacji makroekonomicznej i dostępnych kredytów. Analiza polskiego sektora mieszkaniowego pokazuje, że sytuacja taka ma miejsce również obecnie. Pomimo dużej skali subsydiowania budownictwa mieszkaniowego oraz utrzymania zasobów mieszkaniowych sektor jest de facto dawcą, a nie biorcą subsydiów w stosunku do gospodarki narodowej, gdyż wskutek reglamentacji czynszów nie realizuje całej wytworzonej wartości netto świadczonych usług mieszkaniowych, a tym samym nie wypracowuje środków dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju. Wobec niskich, subsydiowanych czynszów w zasobie publicznym i o czynszu regulowanym subsydiowanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce jest konieczne, aby stworzyć konsumentom bodźce do inwestycji we własność mieszkaniową, która jest niedo wartościowana. Jedną dysproporcją ciągnie, więc za sobą kolejne.

Następną przesłanką subsydiów sektorowych jest chęć rozwinięcia sektora mieszkaniowego powyżej poziomu, który wynikałby z osiągniętego poziomu rozwoju kraju. Subsydiowanie sektora odbywa się wtedy kosztem innych sektorów. Przesłanki takiej sytuacji zaistniałyby z bardzo wysokim prawdopodobieństwem w Polsce po pełnym urynkowaniu czynszów. Relatywnie duża podaż zasobu spowodowałaby, że w znacznej części ośrodków ukształtowałyby się one poniżej obecnego poziomu czynszów rynkowych i – zapewne – poniżej kosztów reprodukcji. Warunkiem niezbędnym dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego byłyby więc subsydia. Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe, polityka tego typu prędzej czy później prowadzi do kryzysów nadprodukcji w sektorze, może mieć jednak pewne uzasadnienie gospodarcze i społeczne, gdy jest umiarkowana i odbywa się kosztem konsumpcji o mniejszych efektach zewnętrznych.

Racjonalna polityka mieszkaniowa powinna się skupiać przede wszystkim na ograniczeniu przyczyn niekorzystnych zjawisk, a nie ich skutków. Dlatego też lepszą drogą stymulacji rozwoju budownictwa mieszkaniowego niż powszechne dotacje jest urealnienie czynszów i dotacje o charakterze pomocy socjalnej dla ubogich grup społecznych oraz programy celowe subsydiów lub gwarancji dla osób z niższą niż wymagana przez banki zdolnością kredytową. Jest to rozwiązanie tańsze, a dodatkowym i ważnym jego efektem będzie poprawa jakości istniejącego zasobu.

Przytoczone argumenty pozwalają na wyznaczenie racjonalnej hierarchii priorytetów polityki mieszkaniowej i związanej z nimi alokacji środków publicznych:

1. Podwyżki czynszów.
2. Środki społeczne na dodatki mieszkaniowe.
3. Budownictwo socjalne, remonty istniejącego zasobu.
4. Umożliwianie grupom słabszym ekonomicznie zaistnienia na rynku.
5. Budownictwo mieszkaniowe.

System subsydiowania budownictwa też może być poddany racjonalizacji. Badania zdolności kredytowej gospodarstw domowych pokazują, że działania rządu powinny być bardziej nakierowane na programy gwarancji pozwalających bankom kredytować grupy społeczne o niższych dochodach, które nie spełniają bankowych wymogów bezpieczeństwa niż na subsydia bezpośrednie. Dopiero drugim elementem programu może być program subsydiowania stóp procentowych dotyczący jednak tylko stóp realnych, co wiąże się w przypadku inflacji z koniecznością stosowania specjalnych, indeksowanych instrumentów kredytowych. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że subsydia mogą być niezbędne, gdyż niewielkie kredyty dla osób o niższych dochodach są słabo opłacalne dla banków ze względu na koszty stałe.

Z problemami kosztów usługi mieszkaniowej, równowagi w sektorze oraz jego subsydiowania związane są trzy kontrowersyjne problemy: podatku katastralnego, tzw. mnożnikowych efektów generowanych przez budownictwo mieszkaniowe oraz dylematu, czy popierać budownictwo na wynajem, czy własnościowe.

Trudno dyskutować z postulatem powszechnego i umiarkowanego podatku katastralnego *ad valorem* od nieruchomości komercyjnych oraz terenów budowlanych. Jest to podatek od dochodów rzeczywistych bądź imputowanych, generowanych przez czynnik ziemi i może się on przyczynić do jej rozsądniejszej alokacji. Musi on być jednak w harmonii z dotychczas istniejącymi podatkami od osób prawnych i fizycznych. Wprowadzenie tego podatku jako obciążającego wartość budynków i lokali mieszkalnych w obecnych warunkach Polski jest kolejnym nieporozumieniem i działaniem wewnątrznie sprzecznym. Mieszkania własnościowe ze względu na masową reglamentację czynszów nie generują dla właścicieli imputowanych dochodów, lecz straty i obciążenie ich dodatkowym podatkiem spowoduje dalszy spadek wartości rynkowej zasobów własnościowych, a w konsekwencji spadek rozmiarów budownictwa mieszkaniowego. Powstaje więc pytanie, po co z jednej strony wprowadzać subsydia mające zwiększyć rozmiary budownictwa, a z drugiej poprzez podatek rozmiary te obniżyć? W przyszłości podatek trudno będzie też wprowadzić w warunkach czynszów zbliżonych do czynszów równowagi. Względny nadmiar zasobu i, tym samym, niewielkie rozmiary budownictwa będą skutecznym hamulcem wprowadzania podatku.

Szeroko lansowana od wielu lat i w wielu odmianach teza o mnożnikowych efektach budownictwa była i jest podstawowym dogmatem mającym uzasadniać żądania subsydiowania na dużą skalę budownictwa mieszkaniowego. Została ona najpełniej rozwinięta przez kasy oszczędnościowo-budowlane i poparta autorytetem instytutów naukowych. Zgodnie z tą tezą subsydiowanie budownictwa mieszkaniowego nie prowadzi do zwiększania deficytu budżetowego, gdyż powoduje poprzez efekty mnożnikowe wzrost produkcji, produktu krajowego oraz wpływów budżetowych z podatków. Teza ta lansowana była w warunkach nierównowagi gospodarczej, gdy zagregowany popyt znacznie przewyższał podaż, powodując procesy inflacyjne i nierównowagę zewnętrzną. Opisujący mechanizm mnożnika inwestycyjnego i zatrudnienia w zasadzie nie działa we współczesnych gospodarkach. Dotyczy on fazy depresji w klasycznym cyklu koniunkturalnym, gdy występują niewykorzystane czynniki produkcji, a główną barierą jest brak zagregowanego popytu. W innych warunkach opisujący mechanizm powoduje tylko „wypychanie” inwestycji prywatnych przez wydatki publiczne, poprzez mechanizm podatkowy i rosnące stopy procentowe.

Spadek inflacji, obniżenie tempa wzrostu, załamanie budownictwa mieszkaniowego oraz wysokie bezrobocie każą jednak obecnie łagodniej spojrzeć na problem umiarkowanego wspierania budownictwa mieszkaniowego. Jest to konsumpcja, która angażuje zasoby w znacznym stopniu krajowe, powoduje wzrost oszczędności oraz ogranicza bezrobocie. Trzeba jednak pamiętać, że o ile cały, dobrze działający sektor mieszkaniowy w gospodarce rynkowej może bezpośrednio przekładać się na globalny popyt rządu 8-10%, o tyle budownictwo mieszkaniowe w Polsce to wpływ rządu 2-2,5%. Wspierając budownictwo mieszkaniowe trzeba też brać pod uwagę jego cykliczny charakter. Wprowadzając subsydia w roku 2002 nie spowoduje się powstrzymania spadku rozmiarów budownictwa na największych rynkach, gdyż decydują o tym działania deweloperów podjęte przed rokiem czy dwoma, można się natomiast przyczynić do pogłębienia kolejnego cyklu.

Jak pokazują doświadczenia, wraz z upływem czasu oraz ze wzrostem dochodów społeczeństwo zacznie więcej inwestować w nieruchomości mieszkaniowe. Budowa właściwego modelu sek-

tora mieszkaniowego może znacznie przyspieszyć i ułatwić ten proces. Model ten będzie miał za zadanie uelastyczenie i usprawnienie sektora mieszkaniowego, poprawę sytuacji mieszkaniowej opartej na istniejącym majątku, powstrzymanie procesów dekapitalizacji substancji oraz ujawnienie zewnętrznych efektów działania sektora.

Kolejną opinią funkcjonującą w polityce mieszkaniowej w Polsce, a nie wytrzymującą krytyki, jest teza o niższych kosztach i pozytywnym wpływie na bezrobocie mieszkań na wynajem w przeciwieństwie do mieszkań własnościowych. Koszty zarówno budowlane, jak też finansowe są w obu przypadkach takie same, natomiast wpływ na bezrobocie będzie różny. W krajach mających gospodarkę rynkową rzeczywiście przyjmuje się, że mieszkania na wynajem o rynkowych czynszach przyczyniają się do ograniczenia bezrobocia poprzez ich większą elastyczność względem popytu. Sytuacja ta nie ma jednak zastosowania do warunków Polski, tj. głęboko subsydiowanych czynszów i nadmiernej ochrony lokatorów w zasobie na wynajem. W tych warunkach bardziej elastyczny jest w pełni rynkowy zasób mieszkań własnościowych.

Analiza przyszłych możliwości rozwoju sektora to, jak już wspomniano, w znacznej mierze analiza jego zewnętrznych uwarunkowań.

Transformacja systemu i związane z nią napięcia polityczne i społeczne, będące podstawowym czynnikiem zewnętrznym oddziałującym na sektor i wymuszającym w nim zmiany, przestają mieć istotne znaczenie. W ciągu najbliższych lat czynnikami oddziałującymi na gospodarkę Polski i jednocześnie na sektor mieszkaniowy będą:

- Globalizacja gospodarki związana z powszechnymi trendami globalizacji na świecie, oraz jej europeizacja związana z wejściem do Unii Europejskiej;
- Zjawiska nierównowagi gospodarczej mogące przekształcić się w kryzys finansowy i ekonomiczny;
- Konkurencja innych, społecznie ważnych celów politycznych przy coraz bardziej ograniczonych środkach powodująca coraz trudniejszy dostęp do środków budżetowych i większe ograniczenia dla polityki mieszkaniowej, rozumianej tradycyjnie jako dotowanie z budżetu państwa;
- Konkurencja innych rodzajów oszczędzania i konsumpcji będąca ograniczeniem dla finansowania sektora środkami pochodzącymi z wewnątrz gospodarki mieszkaniowej, tj. wydatkami na zakup mieszkań i opłatami czynszowymi.

W długim okresie znaczący wpływ globalizacji będzie się wyrażał w tendencji do ograniczania wydatków budżetowych na cele społeczne. Konieczność konkurencji na rynkach światowych wymaga obniżania kosztów, w tym socjalnych, oraz podatków, a w konsekwencji – wydatków państwa na te cele. Ma to istotne przełożenie na gospodarkę mieszkaniową, która zwłaszcza w ramach polityki państw dobrobytu była tradycyjnym biorcą środków budżetowych. W polskich warunkach będzie to oznaczało brak środków na wspieranie sektora, na pomoc przy rewitalizacji zasobu, a w skrajnym przypadku na pomoc socjalną. Konieczne stanie się określenie priorytetów i efektywne wydatkowanie dostępnych środków. Jest to o tyle ważne, że, jak pokazują doświadczenia, w tym Polski, ograniczoność środków publicznych wcale nie musi prowadzić do ich efektywniejszego wydatkowania.

W odróżnieniu od globalizacji – europeizacja nie wydaje się mieć istotnego wpływu w tym zakresie. Kraje Unii prowadzą rozbudowaną politykę socjalną i podobnie jak Polska poddawane będą presji na rzecz jej redukcji. Konsekwencją europeizacji będzie natomiast znaczny i pozytywny w skutkach wzrost konkurencji na rynku kredytów hipotecznych, na rynku deweloperskim oraz w sferze obrotu i zarządzania nieruchomościami. Czynnikiem pozytywnym okażą się też standardy ochrony konsumenta.

Czynniki, które mając charakter strukturalny będą oddziaływały na gospodarkę Polski, a w konsekwencji na sektor mieszkaniowy, są: niedostateczna skłonność do oszczędzania, nadmierne wydatki sektora publicznego, a także problemy z nierównowagą zarówno wewnętrzną, jak też

zewnętrzną. Ich wpływ może w długim okresie utrzymywać na wysokim poziomie realne stopy procentowe oraz normy ostrożnościowe banków i inwestorów w dłużne papiery hipoteczne. Może to być barierą rozwoju złotych kredytów hipotecznych, a w konsekwencji stabilnego rozwoju całego rynku.

Kredyty hipoteczne są szczególnie wrażliwe na stopy procentowe ze względu na długi okres spłaty i ich wysokość. Niebezpieczna może się tu okazać deprecjacja waluty krajowej z uwagi na masowy charakter kredytów hipotecznych zaciągniętych w walutach obcych. Z reguły, jak pokazują doświadczenia zagraniczne, prowadzi ona do niewypłacalności dłużników, załamania cen na rynku nieruchomości, upadku budownictwa, a nawet do bankructw banków.

W Polsce zaangażowanie sektora bankowego w nieruchomości mieszkaniowe i jak też jego charakter są na razie na tyle ograniczone, że nawet gwałtowne załamanie popytu w sektorze nie spowoduje w systemie bankowym groźnych konsekwencji. Znacznie groźniejsza może się okazać 20-30% dewaluacja pieniądza biorąc pod uwagę zaangażowanie sektora bankowego w całym sektorze nieruchomości (włączając komercyjne) i strukturę kredytów. W przypadku kryzysu finansowego ujawni się też zależność odwrotna, to jest negatywne oddziaływanie załamania na słaby sektor mieszkaniowy. Takie charakterystyczne dla załamania zjawiska, jak: znaczny wzrost kursu walut i stopy procentowej, wzrost bezrobocia, redukcja wydatków budżetowych, spadek poziomu konsumpcji są czynnikami szczególnie silnie negatywnie oddziałującymi na popyt mieszkaniowy.

Kiedy rozpatrujemy długofalowe uwarunkowania sektora, to nie ulega wątpliwości, że niezależnie od możliwych zjawisk kryzysowych, budżetowe wydatki mieszkaniowe będą poddane silnej konkurencji ze strony innych celów ekonomicznych i społecznych o znacznie większej wadze i dolegliwości społecznej, a także często mającymi poparcie silniejszych grup interesu. W szczególności będą to wydatki związane z bezrobociem, rentami i emeryturami, służbą zdrowia, rekonstrukcją rolnictwa, koniecznością rekonstrukcji i rozbudowy infrastruktury, nie wspominając o wydatkach związanych z restrukturyzacją gospodarki.

Doświadczenia innych krajów europejskich budujących gospodarkę rynkową pokazują, że szczególnie trudnym i długotrwałym problemem jest bezrobocie ludności miejskiej. Równocześnie, jak wykazują liczne badania tego zjawiska, sektor mieszkaniowy jest istotnym czynnikiem wpływającym poprzez elastyczność rynku pracy na poziom bezrobocia. Czynniki walki z bezrobociem będą w przyszłości coraz silniej pozytywnie oddziaływać na politykę mieszkaniową w kierunku uelastyczniania sektora, w tym reformy czynszów.

5

Bariery rozwoju sektora i rynku mieszkaniowego w Polsce

5.1. Bariery ogólnoeconomiczne i regulacyjne

W kilkunastoletnim okresie transformacji sektora ujawniło się wiele barier i problemów, dotyczących praktycznie większości jego segmentów i podmiotów. Znaczna część z nich oddziałuje negatywnie do dnia dzisiejszego. Do najbardziej ogólnych znajdujących się w zakresie odpowiedzialności władz centralnych należały:

- silnie polityczny charakter sektora,
- brak stabilizacji makroekonomicznej i związane z tym ryzyko,
- niekompletność i brak przejrzystości rynku.

Polityczny charakter rynku jest w znacznej mierze związany z charakterem zaspokajanych potrzeb. Problemem krajów transformujących gospodarkę, w tym Polski, było jednak uczynienie z sektora mieszkaniowego obszaru walki politycznej, co rozbudziło nierealne nadzieje i blokowało rozsądne inicjatywy. Ujawniły się też silne lobby sektorowe związane głównie ze spółdzielczością mieszkaniową oraz sektorem budowlanym. Dodatkowo w świadomości polityków utrwały się nieaktualne oceny sektora takie jak olbrzymi deficyt mieszkań oraz dramatyczna sytuacja mieszkaniowa ludności, co miało wpływ na podejmowane decyzje (ochrona lokatorów, reglamentacja czynszów, forsowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego). W konsekwencji podejmowane decyzje miały charakter wycinkowy (eksperymenty z systemem finansowym w rodzaju kas mieszkaniowych i budowlanych, kredytami o stałym oprocentowaniu) i doraźny (decyzje związane z ulgami mieszkaniowymi, podatkiem VAT), często destabilizując sektor, który najpóźniej i najwolniej poddaje się procesowi transformacji nie tylko w Polsce, ale też we wszystkich krajach realnego socjalizmu.

Funkcjonowanie rynku mieszkaniowego i opartego na nim systemu zaspokajania potrzeb jest bardzo dobrze rozpoznane w wieloletnich doświadczeniach wielu państw. Nie stanowią one oczywiście materiału do bezkrytycznego kopiowania, ale stanowią wystarczającą przesłankę do prowadzenia dobrej polityki sektorowej. Doświadczenia te są, niestety, bardzo słabo znane w Polsce, zamiast nich funkcjonuje szereg obiegowych opinii nie mających pokrycia w rzeczywistości. Nie prowadzi się też kompleksowego monitoringu sektorowego, pokazującego obszary o nadmiernych dysproporcjach, na usunięciu których powinna się koncentrować polityka mieszkaniowa (istnieją opracowane przez Bank Światowy oraz Habitat zestawy odpowiednich wskaźników, które można bez większych kłopotów adaptować w Polsce).

Z procesem transformacji oraz prowadzoną polityką ekonomiczną była i jest związana niestabilność makroekonomiczna. Najistotniejszymi z punktu widzenia sektora nieruchomości jej przejawami były i są: inflacja, wysokie realne stopy procentowe oraz ryzyko kursowe, które poprzez sektor finansowy silnie oddziaływały i oddziałują na rynek nieruchomości, zwiększając też ryzyko procesu inwestycyjnego. Szczególne znaczenie stóp procentowych oraz ryzyka kursowego wynika z faktu, że transakcje nieruchomościowe są finansowane kredytami bankowymi o długiej zapadalności oraz relatywnie wysokim stosunku kredytu do wartości nieruchomości. W tych warunkach niewielkie wahania stóp procentowych przekładają się na szybki wzrost udziału kosztów obsługi kredytu w dochodach kredytobiorcy skutkując jego niewypłacalnością. Znaczne zmiany kursów walut w przypadku kredytów denominowanych skutkują z kolei pogorszeniem jakości zabezpieczenia. Skłania to kredytobiorców do zaprzestania obsługi kredytów. Dodatkowo wzrost stóp procento-

wych powoduje z reguły spadek cen nieruchomości i spadek rozmiarów budownictwa, podczas gdy ich spadek wywołuje proces odwrotny. Zależność ta nie dotyczy jeszcze w Polsce nieruchomości mieszkaniowych. Równie istotna jest też niepewność pozostałych uczestników rynku, wspierana poprzez negatywne doświadczenia kryzysów w krajach o podobnych problemach. W sposób szczególnie silny dotykały one sektora nieruchomości.

Czynnikiem powiększającym ryzyko na tym rynku jest niekompletność i brak przejrzystości. Jest to konsekwencja złej jakości regulacji prawnych (wielokrotna konieczność nowelizacji większości ustaw dotyczących sektora), nie dostosowanych do warunków gospodarki rynkowej oraz możliwości ich egzekucji (niesprawne sądy) w stosunku do rynków rozwiniętych. Zmiany regulacji niekoniecznie prowadzą też do ich poprawy, natomiast często rodzą niespodziewane i znaczne skutki finansowe u podmiotów działających na rynku (np. nagłe wycofanie się państwa z systemu kas mieszkaniowych zabrało tym instytucjom dochody a zostawiło wieloletnie zobowiązania). Występują też trudne do uzasadnienia dysproporcje. Niektóre z segmentów rynku objęte są bardzo silnymi i nieuzasadnionymi restrykcjami (prywatne mieszkania na wynajem), podczas gdy w innych nadmierny liberalizm zwiększa ryzyko sektorowe i hamuje popyt (budownictwo deweloperskie). Szczególnie w początkowym okresie rozwoju sektora brak było też szeregu instytucji (wspólnota mieszkaniowa) i zawodów (pośrednik obrotu nieruchomościami, deweloper) bądź instytucje te źle funkcjonowały (spółdzielczość mieszkaniowa). Brak było też określonych segmentów rynku (mieszkania socjalne), oraz dostatecznej informacji dostępnej dla uczestników rynku oraz nieumiejętnością korzystania z niej. Znacznej części z tych problemów nie rozwiązano do chwili obecnej. Zachowania uczestników rynku często były i są w konsekwencji często nieracjonalne, a nawet paradoksalne.

Niekompletność regulacji występuje też w sferze systemu finansowego. Nie został określony docelowy model tego systemu (system banków uniwersalnych, hipotecznych, model sekurytyzacyjny, system oszczędzania na mieszkanie), istniejące regulacje były tworzone wycinkowo, w konsekwencji nie powstał ich zharmonizowany system. Brak jest monitoringu jego efektywności, dopiero kształtuje się nadzór nad jego funkcjonowaniem. Ryzyko zwiększa niepewność związana z windykacją (zwłaszcza z praktycznym stosowaniem eksmisji), złe funkcjonowanie systemu rejestracji nieruchomości i związanych z nimi praw, (sądy wieczystoksięgowe i związane z nimi księgi wieczyste, w mniejszym stopniu kataster). Istotny dla bezpieczeństwa obrotu na rynku jest też ciągle jeszcze nieuregulowany status prawny wielu nieruchomości, efekt braku ustawy reprivatyzacyjnej.

Na rynek nieruchomości mieszkaniowych istotny i negatywny wpływ mają regulacje dotyczące reglamentacji czynszów w zasobie mieszkań prywatnych na wynajem oraz mieszkań komunalnych (ustawa o ochronie lokatorów). Powodują one dekapitalizację tego zasobu i brak szans na jego szerszy rozwój, pomimo, że jest on niezwykle potrzebny (warunek uelastycznienia rynku pracy). Obniżają też tym samym popyt budowlany. Równie niekorzystnie oddziałują reglamentowane czynsze w tzw. zasobie publicznym. Tutaj jednak negatywnie oddziałuje nie tylko omawiana ustawa, ale również polityka lokalnych samorządów, które nie podnoszą czynszów nawet do poziomu dopuszczalnego ustawą. Poza czynnikami politycznymi (lokalni wyborcy) wpływ na ten stan rzeczy ma wadliwa konstrukcja systemu zasiłków mieszkaniowych (ustawa o dodatkach mieszkaniowych) oraz praktyki związane z opłatami za mieszkanie stosowane przez zarządców zasobem. Zgodnie z tą ustawą czynsze za mieszkania komunalne są punktem odniesienia do poziomu zasiłków mieszkaniowych. Podnosząc czynsze w zasobie komunalnym gminy narażają się na wypłaty wyższych zasiłków nie tylko w tym zasobie, ale też w zasobach spółdzielczych i zasobach wspólnot mieszkaniowych. Dodatkowo czynsze w zasobie komunalnym są stosowane jako punkt odniesienia w tych zasobach i ich zmiany powodują zmiany opłat spółdzielczych i w kondominiach. Niskie czynsze poza dekapitalizacją zasobu (brak środków) powodują często nieuzasadnione dotowanie osób nie kwalifikujących się do pomocy społecznej. Niskie, reglamentowane czynsze w tych obydwu zasobach obniżają popyt na mieszkania własnościowe, wpływając negatywnie na rozmiary budownictwa mieszkaniowego.

Brak jest też wyodrębnionego, interwencyjnego zasobu o charakterze socjalnym, dominujące znaczenie na rynku istniejących mieszkań ma sektor spółdzielczy, który pomimo szeregu prób na-

dal jest w ograniczonym zakresie dostosowany do warunków gospodarki rynkowej (problemy nadzoru właścicielskiego w dużych spółdzielniach, nierozwiązane kwestie odpowiedzialności przy inwestycjach spółdzielczych, niezbyt klarowny statut spółdzielczego prawa do mieszkania). O ile dominacja sektora spółdzielczego nie wywołuje bezpośrednio negatywnych skutków, o tyle brak sektora socjalnego ogranicza możliwości stosowania eksmisji i pociąga za sobą spychanie funkcji socjalnych na zasób na wynajem zarówno gminny jak też prywatny.

Brak jest ochrony konsumenta – klienta dewelopera i spółdzielni mieszkaniowej. W sposób niezgodny z własnym interesem działają też sami konsumenci akceptujący ryzykowne i jednostronne warunki kontraktów z deweloperami prywatnymi oraz spółdzielczymi. Ponieważ pojedynczy konsument nie ma możliwości kontroli uczciwości dewelopera problem ten można rozwiązać tylko ustawowo, powierzając tę kontrolę bankowi. Kwestią wymagającą bardziej szczegółowych rozstrzygnięć pozostaje jednak zakres kontroli i odpowiedzialności ze strony banku, co miała uregulować tzw. ustawa deweloperska. Jest ona przygotowywana od prawie dwóch lat przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast a obecnie Ministerstwo Infrastruktury, jednakże jak na razie brak jest efektów tych działań i wybrania racjonalnego kompromisu pomiędzy brakiem jakiegokolwiek ochrony a chęcią przerzucenia pełnej odpowiedzialności za konsumenta na banki, na które to rozwiązanie nie mają one powodu i interesu się zgodzić. Wysokie ryzyko zakupu nowobudowanego mieszkania ogranicza z kolei popyt mieszkaniowy.

Brak przejrzystości rynku to głównie brak powszechnego dostępu do rzetelnej informacji o rynku dla jego uczestników oraz słaba przewidywalność zachowania się jego podmiotów jak też często polityki mieszkaniowej. Dotyczy to zarówno informacji o samym rynku, parametrach, ofertach, transakcjach, jak też o jego uczestnikach. Pomimo istnienia organizacji zawodowej brokerów nieruchomości oraz zainstalowania odpowiedniego software i hardware wolno rozwija się MLS (system rejestracji ofert i transakcji sprzedaży nieruchomości będący w krajach rynkowych podstawą sprzedaży oraz bieżącej wyceny nieruchomości). Przyczyn tego stanu można upatrywać w tym, że w odróżnieniu od krajów z rozwiniętym rynkiem mieszkaniowym, praktycznie nie stosuje się umów na wyłączność, które gwarantują pośrednikowi prowizję przy sprzedaży nieruchomości. Dodatkowo pośrednicy w Polsce pobierają prowizję od obu stron transakcji a nie – jak w wielu krajach o rozwiniętym rynku nieruchomości – tylko od sprzedającego. Brak jest też innych baz danych o nieruchomościach, nie prowadzi się wiarygodnych i profesjonalnych analiz, będących podstawą oceny bezpieczeństwa na rynku, zwłaszcza z punktu widzenia banków. Trzeba jednak dodać, że podjęta w 2003 r. przez Związek Banków Polskich inicjatywa tworzenia bazy tego rodzaju może częściowo ograniczyć omawiane problemy.

Niesprawne i często nieprzewidywalne funkcjonowanie instytucji i podmiotów na rynku jest najczęściej związane z brakiem doświadczenia i wiedzy oraz dostępem do informacji. Często wynika też z braku egzekucji prawa. Przykładowo klienci poszukujący produktów hipotecznych nie potrafili a często nadal nie potrafią dokonać korzystnego z ich punktu widzenia wyboru instrumentu kredytowego. Dzieje się tak pomimo rozwoju różnego rodzaju rankingów oceniających te produkty. W przeszłości dotyczyło to kredytów indeksowanych i produktów oferowanych przez kasy mieszkaniowe, obecnie kredytów denominowanych w walutach obcych. Można oceniać, że w sposób niezgodny z pełną kalkulacją ryzyka działa sektor ubezpieczeń, oferując produkty skłaniające do hazardu moralnego (przejściowe ubezpieczenie zastawu). Przy relatywnie niskim jeszcze w Polsce stosunku kredytu do wartości nieruchomości (LTV) produkty te są bezpieczne w warunkach dobrej koniunktury na rynku. Jak jednak pokazują doświadczenia zagraniczne (USA, Kanada) pojawienie się znaczących wahań cen na rynku może doprowadzić do bankructw ubezpieczycieli na znaczną skalę i, w konsekwencji, strat banków, zwłaszcza z uwagi na mniejsze możliwości windykacji należności przez sektor ubezpieczeń w stosunku do sektora bankowego oraz miękkiego charakteru eksmisji w Polsce. Można jednak mieć nadzieję, że powoli poprawiająca się skuteczność pracy sądów wieczysto-księgowych oraz komputeryzacja ksiąg wieczystych będzie ograniczała popyt na ten produkt i w konsekwencji związane z tym ryzyko. Pomimo obowiązku posiadania licencji zawodowej przez pośredników obrotu nieruchomościami i pomimo dostatecznej ilości licencjonowanych podmiotów, na rynku działają pośrednicy bez licencji. Jest to spowodowane niedostateczną egzekucją obowiązującego prawa.

Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest wadliwa polityka gospodarcza resortów odpowiadających bezpośrednio za sektor oraz innych resortów związanych z sektorem i współodpowiedzialnych za niego. Polityka resortu budownictwa, podobnie jak w innych krajach postsocjalistycznych, zamiast koncentrować się na funkcjonowaniu całości sektora jako na mechanizmie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, koncentrowała się i koncentruje się nadal na rozmiarach budownictwa mieszkaniowego podtrzymywanego sztucznie poprzez różnego rodzaju nieefektywne subsydia, bądź na źle zdefiniowanych problemach socjalnych. Było to wynikiem nacisku polityki oraz lobby budowlanego ulokowanego w sektorze. Drugim przykładem braku zrozumienia potrzeb gospodarki i walki o utrzymanie monopolistycznej pozycji jest ministerstwo sprawiedliwości. Przez kilkanaście lat procesu transformacji nie potrafiło ono zapewnić normalnej pracy sądów wieczysto-księgowych, tolerując panujący tam kompletny brak organizacji. Resort ten blokował wszystkie pojawiające się inicjatywy w imię bezpieczeństwa systemu akcentując jak niebezpieczne dla jakości wpisów i ze względu na potencjalne możliwości nadużyć mogą być skutki jego zmiany, tj. rozszerzenia osób mających uprawnienia do dokonywania wpisów do ksiąg wieczysto-księgowych lub wręcz ich prywatyzacji. W konsekwencji koszty ekonomiczne związane z brakiem możliwości dokonywania bezpiecznych transakcji nieruchomościami w największych miastach Polski były jak można szacować niewspółmierne do ryzyka, a jakość wpisów według informacji uzyskanych od sektora bankowego i tak pozostawiała i pozostawia wiele do życzenia. Problem bezpieczeństwa nie jest związany z formą własności, tylko z regulacjami dotyczącymi wykonywanej działalności, ich egzekucją oraz właściwą polityką kadrową. Wyraźnie pokazała to prywatyzacja notariatów. Niebezpieczeństwo nadużyć, nie wzrosło, zaś dostępność i jakość usług uległy bardzo szybkiej poprawie.

5.2. Bariery rozwoju budownictwa mieszkaniowego i rynku mieszkań w Polsce

Szybki spadek rozmiarów budownictwa mieszkaniowego na początku procesu transformacji był efektem zarówno szokowych zmian wywołanych samą transformacją, jak też ujawnieniem się licznych barier o charakterze strukturalnym, a także związanych z trudnościami i niedostatecznym tempem procesu. Część z nich oddziałuje do chwili obecnej. **Za najistotniejsze bariery leżące po stronie popytu przyjmuje się najczęściej:**

- Niskie dochody i oszczędności oraz związaną z tym niską dostępność mieszkań.
- Niską dostępność kredytu – gotówkowy charakter transakcji.
- Niedorozwój systemu finansowego.
- Przesunięcie się popytu na inne rynki.
- Niski poziom własności prywatnej w dużych miastach.

Relatywnie niskie dochody ludności, związane z niskim poziomem rozwoju gospodarczego, są tradycyjnie wymieniane na pierwszej pozycji w literaturze krajowej jako podstawowa bariera rozwoju rynku i argument na rzecz dotowania sektora. Rzadziej wymienia się niski poziom oszczędności, związany z krótką historią gospodarki rynkowej oraz długą historią eksperymentów gospodarczych w Polsce. Ceny mieszkań zarówno w istniejącym zasobie, jak też nowo budowanych, są niższe od poziomu ogólnoeuropejskiego, reprezentują też przeciętnie znacznie niższy standard. Standard mieszkaniowy ludności Polski jest jednak wyższy niż w porównywalnych pod względem możliwości (PKB na osobę) krajach o gospodarce rynkowej. Również koszty odtworzenia zasobu, chociaż niższe głównie ze względu na koszty siły roboczej, są w większym stopniu zbliżone do poziomu europejskiego niż do krajowego poziomu dochodów. Dlatego w Polsce na zakup przeciętnej wielkości mieszkania trzeba przeznaczyć 6-8-letnie przeciętne zarobki, podczas gdy w krajach wyżej rozwiniętych na ten cel wystarczają już zarobki 2,5-3,5-letnie. Problem ten ujawnił się ze szczególną siłą w trakcie procesu transformacji na początku lat 90. zwłaszcza w stosunku do nowobudowanych mieszkań, gdy stopniowo ulegały likwidacji ukryte i jawne subsydia, liczne w poprzednim systemie. Równoległe następowały jednak procesy racjonalizacji przedsiębiorstw budowlanych i technologii (upadek i podziały kombinatów, odwrót od technologii wielkopłytywowej). W między-

czasie nastąpił wzrost dochodów ludności, wzrosły też ceny mieszkań w dużych miastach. Począwszy od końca lat 90. ceny mieszkań na ogół ustabilizowały się, a w ośrodkach średniej wielkości nastąpił ich spadek. Można przewidywać dalsze procesy powodujące przystosowywanie się cen do dochodów, tj. większą dywersyfikację cen zarówno w ujęciu przestrzennym, jak też na poszczególnych segmentach rynku. Należy się liczyć z dalszym spadkiem cen mieszkań w budownictwie wielkopłytyowym gorszej jakości i w gorszych lokalizacjach, co zwiększy dostępność tych mieszkań dla niższych grup dochodowych. Problem dostępności mieszkania jest jednak typowym problemem ubóstwa i nie zostanie w Polsce szybko rozwiązany w masowej skali.

Czynnikiem istotnie zwiększającym zdolność finansową gospodarstw domowych o średnich dochodach w sektorze mieszkaniowym jest finansowanie długoterminowe, przyjmujące powszechnie formę kredytu hipotecznego. Jego dostępność dla konsumenta jest determinowana przez pięć głównych czynników:

- Kosztu pożyczonego pieniądza, czyli stopy procentowej kredytu hipotecznego. Na dostępność kredytu mają przy tym wpływ zarówno realne jak też nominalne stopy procentowe. W konsekwencji w stopach procentowych znajdują swój wyraz zarówno dysproporcje gospodarcze związane z transformacją, o charakterze strukturalnym czy też wynikające z polityki gospodarczej. Wszystkie one leżą poza sektorem mieszkaniowym. W początkowym okresie transformacji główną barierą dostępności kredytów była inflacja, następnie w przypadku kredytów złotych były to wysokie realne stopy procentowe. Niższe stopy kredytów denominowanych ograniczały tę barierę kosztem ryzyka kursowego. Obecne stopy procentowe kredytów złotych zbliżają się do standardów znanych z rynków rozwiniętych i bariera przestaje oddziaływać.
- Sprawności sektora finansowego i ryzyka związanego z kredytowaniem nieruchomości. Niska sprawność oraz wysokie ryzyko i związane z nim złe kredyty powodują wzrost marży bankowych. W warunkach Polski bardzo wysoka konkurencja na tym rynku powoduje stałą obniżkę marż kredytów mieszkaniowych (liczonych do WIBOR), pomimo że nie znajduje to uzasadnienia w spadającym ryzyku oraz wzroście wydajności pracy w bankach. Marże są natomiast ciągle wysokie, biorąc pod uwagę stopy płacone na depozytach oraz standardy krajów rozwiniętych. Nawet uwzględniając wzrost konkurencji banków europejskich, która w przypadku tego sektora będzie ze względu na jego specyfikę niższa niż gdzie indziej, trudno spodziewać się dalszych ich gwałtownych spadków.
- Systemu spłat kredytu. Można w różny sposób i na różną liczbę lat rozkładać spłatę zadłużenia w czasie, zwiększając dostępność kredytów. Wysokie stopy procentowe kredytów hipotecznych, przy założeniu bieżącej obsługi odsetek i kapitału, nawet przy relatywnie długim okresie kredytowania powodują, iż miesięczne zobowiązanie z tytułu obsługi kredytu istotnie waży w dochodach brutto oraz ogranicza dostępność kredytu poprzez obniżenie maksymalnie możliwej do otrzymania kwoty kredytu. Systemy indeksacyjne pomagają przy spłacie kredytów głównie w warunkach wysokich nominalnych stóp procentowych. Można też oferować kredyty lepiej dostosowane do przewidywanych dochodów gospodarstwa domowego. Wszystkie tego typu produkty wymagają jednak zaawansowanych technik bankowych oraz wysokiej świadomości ekonomicznej klienta. Warunki te nie są spełnione w Polsce i z reguły nie są spełnione w tych krajach, gdzie zdolność kredytowania jest głównym problemem. Dodatkowo przyrost zdolności kredytowej wynikający z ich stosowania (za wyjątkiem technik indeksacyjnych przy wysokiej inflacji oraz stosowaniem produktów denominowanych) nie jest przełomowy. W Polsce w ostatnich latach obniżki stóp procentowych zostały w znacznym stopniu zdyskontowane poprzez stosowanie produktów denominowanych, kosztem wzrostu ryzyka. Można się jednak spodziewać większego rozwoju produktów bankowych biorąc pod uwagę poziom konkurencji oraz przewagę najprostszych produktów w ofertach banków.
- Posiadaniem wkładu własnego na realizację zamierzonego przedsięwzięcia. Zwykle banki wymagają posiadania udokumentowanych środków własnych w wysokości minimum 20-40% kosztu transakcji. W krajach rozwiniętych barierę tę usuwa się poprzez prywatne lub

publiczne (programy rządowe) ubezpieczenia wartości zastawu. Niskie dochody i relatywnie wysokie stopy procentowe kredytów oraz wymogi bezpieczeństwa banków powodują, że w większości przypadków w Polsce główną barierą była zdolność kredytowa, a nie ograniczenie wynikające z bezpieczeństwa zastawu. Sytuacja ta zaczęła ulegać zmianie wraz z szerszym wprowadzeniem kredytów denominowanych oraz ze spadkiem stóp procentowych kredytów złotych. Jakkolwiek cały czas ograniczenie to nie należy do najistotniejszych, to jednak szersze wprowadzenie (najlepiej ustawowe) regulacji związanych z ubezpieczeniem wartości zastawu będzie miało pozytywny wpływ na rozwój rynku przy praktycznie zerowych kosztach.

- Bankowe wymogi bezpieczeństwa związane z minimalną wysokością dochodów kredytobiorcy. Początkowo banki prowadziły bardzo rygorystyczną politykę w tym zakresie (za wyjątkiem PKO, które prowadziło politykę bardzo niespójną tj. nadmiernie liberalną w pewnych aspektach i niewytłumaczalnie restrykcyjną w innych), z czasem konkurencja oraz lepsze rozeznanie rynku pozwoliły na pewną liberalizację podejścia. Zwiększono dopuszczalny udział obsługi kredytu w dochodach kredytobiorcy, do dochodów zaczęto zaliczać dochody z umów o dzieło i zlecenia. W dalszym jednak ciągu wymogi ostrożnościowe banków są tak ustawione aby eliminować z grona klientów osoby o dochodach poniżej średniej. Zjawisko to jest znane również z innych krajów o gospodarce rynkowej i jako rozwiązanie stosuje się tam programy gwarancji dla kredytobiorców posiadających zdolność kredytową, lecz o dochodach poniżej wymogów ostrożnościowych banków. Również w Polsce rozwiązanie takie umożliwiłoby schodzenie w głąb rynku.

Dostępność kredytów, zwłaszcza hipotecznych, wzrosła bardzo istotnie w ciągu ostatnich kilkunastu lat dzięki konkurencji oraz postępującej stabilizacji ekonomicznej, ale w dalszym ciągu jest niższa niż w krajach wysoko rozwiniętych. Gotówkowy w znacznej części charakter transakcji na rynku mieszkaniowym w Polsce nie wynikał jednak tylko z niskiej dostępności kredytów. W przypadku nowych mieszkań był on w znacznej mierze skutkiem dużego ryzyka związanego z rynkiem deweloperskim, którego banki słusznie nie chciały brać na siebie. W przypadku istniejącego zasobu znaczna część transakcji miała i ma charakter zamian mieszkań, zaś różnice finansowane są transferami i pożyczkami rodzinnymi. Istotną barierą jest też w dalszym ciągu unikanie kredytu mieszkaniowego przez część konsumentów jako rozwiązania dla nich niekorzystnego, jakkolwiek ostrość tego zjawiska jest już znacznie mniejsza niż jeszcze przed kilku laty i nie występuje ono już praktycznie na terenach dużych miast.

Można mieć nadzieję, że przyszłe procesy rozwojowe w polskiej gospodarce a zwłaszcza wprowadzenie euro oraz spadek ryzyka będą sprzyjały dalszemu obniżaniu stopy procentowej. Przy wzroście dochodów realnych spowoduje to dalszy wzrost dostępności kredytu hipotecznego dla osób w coraz niższych grupach dochodowych. Konsumenty, zwłaszcza młodszego pokolenia, zaczną też w większym stopniu odczuwać problem ceny czasu, co zwiększy w skali globalnej popyt na kredyty. Istnieje też zagrożenie długotrwałego utrzymywania się wysokich stóp procentowych, jak też szoków gospodarczych typu kryzys finansowy. W takiej sytuacji będą niewielkie szanse na szybki rozwój dobrze funkcjonującego rynku mieszkaniowego. Długookresowe rozwiązywanie tego problemu leży poza gospodarką mieszkaniową – we właściwej polityce makroekonomicznej stymulującej wzrost gospodarczy oraz wzrost dochodów i ograniczającej inflację.

Doświadczenia państw mających gospodarkę rynkową o podobnym, czy nawet niższym poziomie rozwoju gospodarczego jak Polska, wskazują, że poziom rozwoju nie jest główną barierą rozwoju prywatnego budownictwa mieszkaniowego opartego na systemie 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. Małe, prywatne mieszkanie może stanowić istotny element wkładu mieszkaniowego, który następnie jest uzupełniany, tradycyjnymi w naszych warunkach, transferami międzypokoleniowymi oraz kredytem hipotecznym. Młode gospodarstwa domowe, spłacając kredyt mieszkaniowy, budują własność mieszkaniową, aby po pewnym czasie brać nowy kredyt i powiększać mieszkanie. Model taki jest odmienny od modelu ame-

rykańskiego, gdzie młode małżeństwo z klasy średniej jest często w stanie kupić na kredyt docelowe mieszkanie, ale wynika to z różnicy poziomu rozwoju gospodarczego.

Niedorozwój systemu finansowania nieruchomości mieszkaniowych, zwłaszcza w pierwszej połowie lat 90., wynikał z wielu przyczyn takich jak: inflacja i ryzyko, brak doświadczeń, wysokie koszty wejścia, brak przekonania o dostatecznym popycie efektywnym oraz inne, atrakcyjniejsze możliwości lokowania środków przez sektor bankowy. Począwszy od 1996 r., a szczególnie od 2000 sytuacja ta szybko ulega zmianom na korzyść. Obecnie dynamika portfeli mieszkaniowych i hipotecznych jest najwyższa w sektorze bankowym, a na rynku tym panuje ostra konkurencja o klienta. Dalszy rozwój systemu będzie wymagał jednak zmian jakościowych w systemie i w gospodarce, a zwłaszcza obniżenia ryzyka w sektorze mieszkaniowym i kosztów w sektorze bankowym. Bariery budowy sprawnego systemu finansowania są omawiane dalej.

Problem przesunięcia się popytu mieszkaniowego na inne rynki konsumpcyjne ma bardziej złożony charakter. Z doświadczeń wielu państw wychodzących z okresu niedoborów powodowanych bądź to wojnami, bądź niesprawnym systemem ekonomicznym, wynika często falowy charakter popytu konsumentów. Kolejne fale w przypadku Polski to: elektronika użytkowa, wycieczki zagraniczne oraz samochody. Dopiero przekonanie o stabilności ekonomicznej i trwałości osiągniętych dochodów skłaniają gospodarstwa domowe do podjęcia wieloletniego wysiłku, jakim jest inwestycja mieszkaniowa i związane z nią długoletnie oszczędności, bądź spłata kredytu. Popyt na mieszkania związany jest też z modelem rodziny, zwłaszcza tradycyjnym tj. dużej i wielopokoleniowej. Chcąc wesprzeć te tendencje, często ze względu na zewnętrzne efekty generowane przez sektor, dotuje się w umiarkowanym stopniu kredyty lub systemy celowego oszczędzania.

W Polsce czynnikami, który niekorzystnie oddziałują w tym kierunku, są regulowane czynsze w znacznej części zasobu oraz relatywnie dobra w relacji do dochodów sytuacja mieszkaniowa odziedziczona po socjalizmie. Możliwość zamieszkiwania w bardzo tanim, choć przeciętnej bądź niskiej jakości zasobie, nie skłania do podejmowania dodatkowego wysiłku inwestycyjnego, a raczej do kierowania nadwyżki środków na inne rynki. Również obserwowane w ostatnich latach wydłużanie okresu wchodzenia w związki małżeńskie, pozostawania w związkach nieformalnych oraz wzrost liczby rodzin niepełnych kieruje popyt raczej na małe, najtańsze mieszkania, najlepiej na wynajem.

Można jednak sądzić, a potwierdzają to bieżące doświadczenia, że sytuacja w tym zakresie będzie się zmieniać. Postępująca stabilizacja, połączona ze wzrostem ekonomicznym oraz polaryzacją dochodów będzie skłaniać do zwiększania się inwestycyjnej roli mieszkania, chociaż wzrost możliwości innych form inwestowania spowoduje, że nie osiągnie ono tej roli, jaką miało w socjalizmie. Znaczenie konsumpcji mieszkaniowej zacznie też rosnać wraz ze wzrostem dochodów, po nasyceniu się popytu na inne artykuły konsumpcyjne oraz samochody. Podstawowe znaczenie dla promocji mieszkaniowego modelu konsumpcji ma jednak promocja modelu własnościowego. Jego znaczenie polega na fakcie, że nie jest związany z subsydiami budżetowymi, lub są one niewielkie i w konsekwencji ten segment rynku jest bardziej stabilny bo mniej związany ze zmianami polityki rządu. W efekcie w długim okresie segment ten „ciągnie” gospodarkę mieszkaniową oraz związane z nią sektory. 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 rozwoju sektora. W Polsce państwo praktycznie wycofało się z pomocy dla tego sektora, natomiast coraz realniejsze są plany wprowadzenia podatku katastralnego. Podatek taki, zwłaszcza od terenów budowlanych, jest istotnym elementem racjonalizacji gospodarki przestrzeni. Wprowadzanie tego podatku jako podatku od własności mieszkań w okresie, w którym oczekuje się rozwoju budownictwa mieszkaniowego przy jednoczesnym utrzymywaniu dużego, wysoko subsydiowanego zasobu publicznego świadczy o braku wiedzy ekonomicznej.

Drugim istotnym czynnikiem związanym z własnością mieszkań jest ograniczenie problemów tzw. stromego podejścia. Pierwsze mieszkanie własnościowe, po spłaceniu kredytu może służyć jako wkład własny przy drugim, większym. Daje to możliwość stopniowego dochodzenia do mieszkania. Relatywnie niski w początkowym okresie transformacji udział prywatnej własności mieszka-

niowej, będącej efektem zbyt wolno prowadzonej prywatyzacji w Polsce w połączeniu z niskimi dochodami, w sposób ostry stawia problem stromej podejścia, tj. posiadania przez gospodarstwo domowe na starcie znacznych środków do wejścia na rynek. Obecnie w Polsce udział mieszkań własnościowych nie odbiega od zachodnich standardów, a nawet je przekracza. Problemem jest relatywnie niski udział własności prywatnej w dużych miastach, które są największymi rynkami mieszkaniowymi i obszarami niezaspokojonych potrzeb i popytu. Inne drogi ograniczania problemu, to wspieranie oszczędności mieszkaniowych oraz programy „pierwszych mieszkań” realizowane drogą subsydiów bądź gwarancji.

Za podstawowe bariery budownictwa mieszkaniowego, które wystąpiły po stronie podaży, przyjmuje się zwykle:

- Ucieczkę kapitału z budownictwa mieszkaniowego.
- Ryzyko dla klienta i banku modelu budownictwa w Polsce opartego na zaliczkowaniu.
- Małe zaangażowanie banków w finansowanie inwestycji budowlanych.
- Słabą dostępność terenów budowlanych.
- Długi i kosztowny proces załatwiania wszystkich formalności związanych z realizacją budowy.
- Brak wiarygodnych firm na rynku.
- Niskie czynsze, brak efektywnego systemu zasiłków, niejasne przepisy prawne oraz polityka władz w odniesieniu do budownictwa na wynajem. W konsekwencji brak jest motywacji do inwestowania w mieszkania na wynajem.

Ucieczka kapitału z budownictwa mieszkaniowego w sferę budownictwa ogólnego, w nieruchomości komercyjnej, w segment nieruchomości luksusowych, bądź poza sektor, była charakterystycznym zjawiskiem na początku lat 90. Spadający popyt oraz słabości istniejących przedsiębiorstw spowodowały, że obserwowany w tym czasie upadek oraz podział dużych i nieefektywnych przedsiębiorstw budowlanych specjalizujących się w mieszkaniówce nie zaowocował powstaniem małych i średnich, sprawnych firm budowlanych i deweloperskich posiadających kapitał, doświadczenie oraz wiarygodność wśród klientów oraz banków. Duże, mocne firmy budowlane na ogół nie angażowały się w sektor mieszkaniowy, lecz w budownictwo ogólne, znacznie zyskowniejsze. Część z nich przeniosła się na rynki zagraniczne. Rynek firm budowlanych, które operują w sektorze, zdominowały małe lub bardzo małe przedsiębiorstwa, realizujące większe zamówienia przez podwykonawców. W konsekwencji nie wyłoniły się z nich na dużą skalę mocne firmy deweloperskie i wykonawcze – będące podstawą rynkowej produkcji mieszkań. Nie powstały też firmy, które kupują i uzbrajają ziemię. W ciągu ostatnich czterech-pięciu lat nastąpiły również tutaj istotne zmiany. Załamanie rynków niemieckiego oraz rosyjskiego, w połączeniu z coraz wyższymi cenami oraz rosnącą opłacalnością produkcji na rynku krajowym w dużych miastach spowodowały, że część znanych polskich i zagranicznych firm rozpoczęła duże projekty mieszkaniowe, zwłaszcza w Warszawie.

Podstawową barierą działalności deweloperskiej, zwłaszcza w przypadku małych firm, jest ciągle jeszcze brak kapitału własnego na zakup ziemi – podstawy uruchomienia kredytu bankowego na resztę przedsięwzięcia.

Drugą przyczyną jest utrudniony dostęp do ziemi i na ogół długi okres potrzebny na uzyskanie wszelkich uzgodnień i pozwoleń. Nie dotyczy to już w zasadzie samego prawa budowlanego, w którym nie ma już wiele do poprawy, lecz pozostałych przepisów związanych z procesem budowlanym. Ogranicza to możliwość szerszego sięgnięcia po kredyty bankowe lub wyspecjalizowanych instytucji finansowych oferujących *equity financing* (finansowanie z udziałem w zyskach) – istniejących na polskim rynku, w celu uzupełnienia środków na zakup i uzbrojenie terenu. Kredyty tego typu, jako ryzykowne, są wysoko oprocentowane. Tym samym warunkiem powodzenia przedsięwzięcia jest szybki proces inwestycyjny. Pewne nadzieje na osłabienie jej oddziaływania daje jednak ostatnia inicjatywa Związku Pracodawców polegająca na zebraniu omawianych przepisów oraz próbie ich racjonalizacji.

Trzecią barierą występującą na największych rynkach od niedawna jest brak równowagi popytu i podaży prowadzący do cyklicznych wahań. Rynki mieszkaniowe w rejonach największych aglomeracji właśnie ze względu na sztywność i opóźnienia podaży pozostają cały czas niezrównoważone; do początków lat 90. na większości subrynków dominowała nadwyżka popytu, następnie nadwyżka podaży, a obecnie (2004 r.) wchodzimy znowu w okres nadwyżki popytu i wzrostu cen. Na sytuację tę niekorzystnie nakładały się zmiany systemów pomocy państwa, powodujące dodatkowe wahania popytu i destabilizację na rynku. Znaczne zmiany sytuacji na rynku powodowały wzrost i tak wysokiego ryzyka sektorowego wpływający na zachowanie banków i deweloperów. Banki przez długi czas unikały finansowania budownictwa mieszkaniowego, zaś deweloperzy wysokie ryzyko przerculali na konsumentów oraz kompensowali bardzo wysokimi premiami, co windowało ceny. W konsekwencji konsumenci do końca lat 90. znajdowali się w złej sytuacji, gdyż konkurując o mieszkania akceptowali niekorzystne, narzucone im przez dewelopera warunki umów. Były i często są one dalej jednostronne, a głównym problemem jest wymuszanie prowadzenia inwestycji z przedpłat. Sytuacja ta jest na tyle niekorzystna i demoralizująca, że nawet duże zagraniczne firmy deweloperskie, które zaczęły wchodzić na rynek, zwłaszcza warszawski, stosują finansowanie się z zaliczek. Konsekwencją łatwego dostępu do tanich środków klientów było i jest unikanie kredytu budowlanego oraz związanej z nim kontroli banku, a w konsekwencji duże ryzyko konsumenta. Deweloper, zwłaszcza mały i średni, pojawia się często w banku, gdy nie może zbilansować finansowo inwestycji i wtedy już jest z reguły za późno, aby uniknąć poważnych kłopotów, za które zapłacą jego klienci. Najczęstsze przyczyny tych problemów to finansowanie środkami klientów innych projektów, w tym komercyjnych, bądź wręcz wyprowadzenie kapitału na początku inwestycji. Dominującym inwestorem na rynku jest tzw. *fee developer*, w mniejszym stopniu spółdzielnia. Obie formy finansują budowę z gotówkowych wpłat przyszłych właścicieli mieszkań, przy czym *fee developer* występuje jako osoba prywatna organizująca całe przedsięwzięcie, zaś spółdzielnia jako inwestor zbiorowy. Obydwie formy są równie niekorzystne i ryzykowne dla klientów. Główne ryzyko w przypadku *fee developera* to możliwość utraty pieniędzy wpłaconych przez klientów wobec praktycznego braku systemu kontroli. Główne zagrożenia inwestycji spółdzielczej to często brak profesjonalizmu, a w konsekwencji problemy i kłótnie – w przypadku małych spółdzielni oraz małe możliwości kontroli kosztów oraz faktycznych przepływów pieniędzy – w przypadku dużych spółdzielni. Ponadto spółdzielcza forma organizacji inwestycji bardzo utrudnia finansowanie kredytem budowlanym. Ze względu na solidarną odpowiedzialność, spółdzielcy niechętnie zaciągają kredyt, zwłaszcza w sytuacji, gdy większość z nich finansuje swoje wpłaty do spółdzielni gotówką. W takiej bowiem sytuacji, *de facto*, zastawiają oni swoje wkłady pod kredyt. Z drugiej strony nie do końca jest jasna odpowiedzialność członków spółdzielni za jej zobowiązania w przypadku bankructwa, zwłaszcza odpowiedzialność dotycząca mieszkań. W konsekwencji na ogół banki niechętnie finansują projekty spółdzielcze. Efektem są wydłużające się cykle produkcyjne, gdyż reakcją spółdzielni na kłopoty finansowe jest wstrzymywanie budowy. Trzeba jednak zauważyć, że znaczenie sektora spółdzielczego znacznie zmalało w ostatnich kilku latach, kiedy to większość mieszkań na sprzedaż zaczęły budować prywatne firmy deweloperskie. Wprawdzie na rynku deweloperskim następuje stopniowa konsolidacja polegająca, zwłaszcza w największych miastach, na przejmowaniu coraz większych udziałów w rynku przez największe firmy, to nawet te duże spółki w przeważającej części realizują inwestycje nadal ze środków pochodzących z przedpłat klientów. W niewielkim stopniu wpływa to więc na spadek ryzyka, gdyż na tym rynku jak pokazuje doświadczenie ma zastosowanie zasada, że „deweloper jest tyle wart ile jego ostatnia inwestycja”. Trudno też ocenić, na ile pewien wzrost udziału kredytów wypłacanych na zakup gotowych mieszkań u deweloperów sygnalizowany przez banki w ciągu ostatnich dwóch lat jest trwałą tendencją, a na ile wynikał z przejściowej nadwyżki podaży i wzrostu konkurencji o klienta.

Powszechność finansowania budowy mieszkań z przedpłat powoduje też istotne problemy przy udzielaniu kredytów, gdyż nie można ich zabezpieczyć hipotecznie. Dotyczy to zarówno mieszkań spółdzielczych, gdzie prawo dopuszcza hipotekę na spółdzielczym prawie do lokalu, (choć np. banki hipoteczne z mocy ustawy nie akceptują takiego zabezpieczenia), jak też mieszkań własnościowych budowanych przez dewelopera. Spółdzielnia z reguły nie daje przydziałów mieszkań niemal do momentu zakończenia budowy bojąc się, że spółdzielca nie będzie płacił. W przypadku posiadania przydziału mieszkania praktycznie jest bardzo trudno w okresie budowy zabrać miesz-

kanie nie płaćącym spółdzielcom. Tak więc, możliwość udzielania kredytu zabezpieczonego hipotecznie powstaje dopiero na zakończenie budowy, tzn. gdy kredyt ten nie jest już często potrzebny. Również deweloper przenosi własność mieszkania na klienta dopiero po ukończeniu budowy i spłacie przez klienta wszystkich zobowiązań jak też założeniu ksiąg wieczystych, nierzadko 2-3 lata po zakończeniu budowy. Częściowym rozwiązaniem problemu są stosowane powszechnie w Polsce tzw. kredyty hipoteczno-budowlane, tj. kredyty mostowe udzielone osobom fizycznym z przeznaczeniem na finansowanie procesu budowy i zabezpieczone przejściowo tj. do czasu ustanowienia hipoteki w inny sposób (zwyczajowo żyranci, inne aktywa) i konwertowane w hipoteczne, gdy powstaną możliwości techniczne. Stosowanym masowo w Polsce rozwiązaniem tego problemu jest ubezpieczenie takiego kredytu w towarzystwie ubezpieczeniowym do czasu ustanowienia hipoteki, co jednak podraża koszty, natomiast na ryzyko banku wpływa w sposób na razie nieznan. Banki szacują, że wprowadzenie tego instrumentu umożliwiło im zwiększenie akcji kredytowej, o co najmniej 20%. Dotychczas jakość kredytów mieszkaniowych zarówno tych ubezpieczonych jak też zabezpieczonych hipotecznie jest dobra. Wynika to jednak w znacznej mierze z wysokiej dynamiki przyrostu portfeli. Nie wiadomo też jak zareagują towarzystwa ubezpieczeniowe, gdy pojawią się większe problemy zarówno natury makroekonomicznej czy też sektorowe. W odróżnieniu od banków mają one bowiem mniejsze możliwości egzekucji należności. Dlatego też w tym przypadku, ze względu na ryzyko, banki często ograniczają wysokość kredytu, co ogranicza dostępność kredytów i limituje produkcję mieszkań. Problem ten, przy obecnie stosowanej, zaliczkowej formie prowadzenia inwestycji przez dewelopera oraz spółdzielnię, jest trudno rozwiązywalny.

Problem niedorozwoju systemu finansowania sektora, a zwłaszcza inwestycji deweloperskich był bardzo istotną barierą jego rozwoju 4-6 lat temu. Pomimo omawianych słabości, a zwłaszcza ryzyka zwanego z jego funkcjonowaniem nie jest barierą podstawową. Jest nią natomiast zarówno w przypadku budownictwa organizowanego przez deweloperów, jak też pozostałych inwestorów, dostępność terenów pod budowę, pomimo – teoretycznie – sporych rezerw dotyczących często nawet terenów uzbrojonych widocznych na planach przestrzennego zagospodarowania poszczególnych miast. W rzeczywistości rynek terenów budowlanych w Polsce w okresie transformacji nie rozwinął się zgodnie z oczekiwaniami: Część tych terenów należy bądź jest użytkowana przez spółdzielnie mieszkaniowe lub gminy, a często ma niejasny status prawny. Brak dostępności terenów nie przekłada się przy tym bezpośrednio na koszty i w konsekwencji ceny nowego budownictwa. Deweloperzy z reguły tak kształtują projekty (zwłaszcza gęstość zabudowy), aby koszty terenów nie przekraczały 10-15% całego przedsięwzięcia, zaś sprzedają mieszkania po cenach rynkowych, często pojedynczo mieszkanie po mieszkaniu różnicując ich ceny. W konsekwencji realizują zarówno rentę gruntową (efekt źle działającego jeszcze rynku), jak też rentę konsumenta (monopol dyskryminujący). Jest to możliwe ze względu na ograniczenia podażowe w krótkim okresie. Wzrost dostępności terenów budowlanych, a nawet spadek ich cen nie będzie miał, więc bezpośredniego wpływu na zachowanie dewelopera na rynku, jednakże wzrost dostępności działek spowoduje wzrost rozmiarów budownictwa, co z kolei wymusi spadek ogólnego poziomu cen. Czynnikiem podstawowym nie jest, więc spadek cen terenów, lecz wzrost ich dostępności. Cena terenów oddziałuje raczej na kształt (gęstość) zabudowy i jej lokalizację (lepsze lub gorsze).

W gospodarce socjalistycznej (centralnie planowanej) w Polsce, jakkolwiek tylko niewielka część terenów miejskich została znacjonalizowana, rynek terenów budowlanych praktycznie nie istniał. Tereny pod przyszłe budownictwo były planowo odrolniane, nacjonalizowane, uzbrajane w infrastrukturę, a następnie zabudowywane w sposób dosyć ekstensywny (osiedla). W wielu przypadkach zaniedbano przy tym uregulowania spraw prawno-własnościowych. Technologia wielkopłyto- wa oraz przyjęte koncepcje urbanistyczne powodowały, że dla potrzeb budownictwa wykorzystywano przede wszystkim nowe tereny rolne. Jednocześnie nie wykorzystywano dostatecznie terenów wewnątrzmijskich, które wymagały bardziej zaawansowanych technicznie metod budowy. W większych miastach, szczególnie w ich częściach centralnych, ziemię znacjonalizowano i przekazano właścicielom budynków (głównie instytucjom publicznym) na tzw. wieczyste użytkowanie (dzierżawa na 99 lat). W mniejszych miastach oraz na obrzeżach większych miast ziemia stanowiła własność prywatną, jednak procedury nacjonalizacyjne, prawo pierwokupu państwa oraz sztywne przepisy urbanistyczne i budowlane skutecznie blokowały rynek ziemi.

Od samego początku transformacji żadna z sił politycznych nie negowała konieczności tworzenia rynku ziemi jako podstawy rynku nieruchomości, nie podjęto jednak istotniejszych działań dla wsparcia tego procesu. Do głównych jego słabości należą:

- Brak informacji o wolnych działkach, prawach własności, warunkach zabudowy, cenach rynkowych itp. Agencje obrotu nieruchomościami dysponują tylko wycinkową informacją o podaży i cenach działek. Brak jest informatycznego systemu rejestrującego obrót nieruchomościami gruntowymi. Księgi wieczyste ze względu na fakt, że pokrywają tylko niewielki procent gruntu, oraz że zawarte tam informacje są często nieaktualne, w małym stopniu stanowią źródło informacji o tytułach własności. Bardziej aktualną informację, obejmującą znacznie większy procent gruntów, zawiera kataster fizyczny przechowywany w urzędach wojewódzkich.
- Przechowywanie przez spółdzielnie mieszkaniowe dużej ilości terenów uzbrojonych mających dobrą lokalizację. W 1990 r. spółdzielniom mieszkaniowym przekazano ustawowo zajmowane przez nie tereny w użytkowanie wieczyste. Należy przy tym zaznaczyć, że zabudowa spółdzielcza charakteryzuje się w większości przypadków ekstensywnym sposobem wykorzystania terenu. W ramach tych terenów znalazły się uzbrojone tereny niezabudowane, planowane pod przyszłe inwestycje. W praktyce oznacza to, że dużo dobrych terenów budowlanych, szczególnie w dużych miastach, jest blokowanych, gdyż spółdzielnie, działając racjonalnie, trzymają je jako formę lokaty kapitału. Najlepsze grunty z tej rezerwy zostały częściowo wykorzystane w latach 90. ale biorąc pod uwagę luźny charakter zabudowy spółdzielczej wciąż są one znaczne, aczkolwiek wymagają nakładów.
- Gminy, w których gestii jest znaczna ilość terenów niezabudowanych, w tym w centrach wielu miast, pomimo jasnego ustawowego określenia warunków sprzedaży lub oddania w wieczystą dzierżawę gruntów, w małym zakresie wystawiają ziemię na sprzedaż, z podobnych względów jak spółdzielnie.
- Ziemia nieuzbrojona na obrzeżach miast wymaga dużych nakładów kapitałowych, które są nie do udźwignięcia przez małe firmy deweloperskie lub spółdzielnie. Często jest ona klasyfikowana jako ziemia rolna, co wiąże się dodatkowo z czasochłonnymi procedurami odrolnieniowymi.
- Istotną barierą jest często niejasna struktura własności ziemi na skutek słabości systemu ksiąg wieczystych.
- Słabość systemu planowania przestrzennego. Brak lokalnych planów bądź ich nieaktualność, powodował, że prowadzenie inwestycji nawet w dobrej wierze często miało charakter działalności na granicy prawa. Sytuacja ta począwszy od roku 2004 uległa dalszej komplikacji. Z końcem 2003 r. z mocy prawa wygasły wszystkie dotychczasowe plany zagospodarowania przestrzennego za wyjątkiem tzw. planów nowej generacji. Plany nowej generacji opracowywane są od 4-5 lat i są znacznie precyzyjniejsze od dotychczas obowiązujących. Ich istnienie pozwala uprościć proces uzyskiwania pozwolenia na budowę (w zasadzie wystarczy samo pozwolenie na budowę, które inwestor powinien uzyskać w ciągu 2 miesięcy, odpada etap wystąpienia o warunki zabudowy), jednakże, jak się szacuje, w Warszawie pokrywają one nie więcej jak 14% gruntów, a w Krakowie 2-3%. Podobnie źle jest w innych ośrodkach. W takich warunkach, aby dojść do etapu uzyskiwania pozwolenia na budowę należy wykonać tzw. *Studium*, mające dać podstawy do decyzji czy proponowany charakter zabudowy mieści się w danym terenie. Specjaliści szacują, że oznacza to okres minimum 6 miesięczny (można zawiesić decyzję na 12 miesięcy, a nawet na 3 lata). Można się więc liczyć z dalszym wydłużeniem cykli inwestycyjnych, co spowoduje w najbliższym czasie dalszy spadek liczby pozwoleń na budowę, a w konsekwencji usztywnienie podaży. Podmiotami, które w sposób najbardziej dotkliwy odczuwają ograniczenia tego rynku, są małej oraz średniej wielkości prywatne firmy deweloperskie. Sztywność rynku terenów przenosi się na sztywność reakcji podaży mieszkań na wzrost popytu, który powoduje cykliczny gwałtowny wzrost cen widoczny w dużych miastach. Szczególnie w przy-

padku Warszawy, gdzie zjawisko to trafia dokładnie w moment powstawania nadwyżki popytu, zaostrzy to przebieg kolejnego cyklu na rynku.

Na początku procesu transformacji istotną barierą po stronie podaży była często słaba wiedza firm budowlanych oraz deweloperskich dotycząca sprawnej organizacji inwestycji, (zwłaszcza średniej wielkości czy większych), a także z zakresu planowania finansowego i współpracy z bankami. Na ogół podejmowane działania były pochodną sytuacji na placu budowy i miały charakter doraźny. Często wynikało to z faktu, że znaczna część firm deweloperskich wyłoniła się z firm budowlanych i brak im było odpowiedniego doświadczenia. Również organizacja budowy często była słaba, tak, więc trudno było opracować prawidłowy plan finansowy inwestycji. Wynikający stąd duży stopień nieprzewidywalności kosztów i terminu realizacji inwestycji skutecznie zniechęcał banki do udziału w przedsięwzięciu. Rynek, a zwłaszcza kłopoty z nadprodukcją pod koniec dekady, poprawiły jakość pracy deweloperów. Istotnym czynnikiem niepowodzenia okazało się brak rozeznania rynku w zakresie preferencji konsumenta. Dotyczyło to zarówno lokalizacji inwestycji, koncepcji architektonicznej, struktury i wielkości mieszkań, jak też ich funkcjonalności. Te nietrafione inwestycje stały się pierwszymi ofiarami nadprodukcji lat 2000–2002.

Na nieprzewidywalność przedsięwzięcia istotny wpływ miała i ma także niska efektywność pracy większości gmin w zakresie procedur uzgodnieniowych związanych z procesem budowlanym. Procedury te trwały bardzo długo, jakkolwiek nowe prawo budowlane czyni postęp w tej dziedzinie.

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 itp. dodatkowo system sądowy działa bardzo mało sprawnie, procesy trwają lata, a prawo często zmienia się dla celów doraźnych. Dobrym przykładem absurdu związanego z brakiem wydolności sądów jest uchwalenie ustawy obciążającej inwestora konsekwencjami niesolidności generalnego wykonawcy wobec podwykonawców. Za uchwaleniem tej regulacji krył się rzeczywisty problem – generalni wykonawcy pewni swojej bezkarności wobec opieszałości sądów często nie płacili wykonawcom, czasami z cichą aprobatą inwestora. Wprowadzone rozwiązanie jest jednak absurdalne i przypomina obciążenie klienta, który zamówił taksówkę, skutkami wypadku spowodowanego przez kierowcę. W konsekwencji niesprawność sądów jest przyczyną psucia prawa. Istnieje duża niepewność, co do wzajemnych praw i obowiązków oraz możliwości ich egzekucji.

Podstawowym kierunkiem polityki mieszkaniowej powinno być dążenie do uelastycznienia podaży, co umożliwiłoby szybsze przywracanie równowagi na rynku mieszkań oraz zwiększenie konkurencji pomiędzy deweloperami. W konsekwencji, jak pokazują doświadczenia, powinna ona wymusić korzystniejszą sytuację klienta na rynku w tym spadek cen nowobudowanych mieszkań. Z drugiej strony powinno to w większym stopniu zabezpieczyć deweloperów przed gwałtownymi kryzysami nadprodukcji, jakkolwiek podstawowe znaczenie ma tutaj monitoring rynku i dostęp do informacji. Jak wspomniano, kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania tego rynku ma dostęp do terenów budowlanych. Ich stymulacja jest możliwa poprzez następujące, dostępne dla rządu narzędzia znane z innych krajów:

- podatki katastralne od wartości terenów,
- specjalne podatki od wartości dla terenów uzbrojonych, niezabudowanych w obszarach o dużym deficycie terenów budowlanych,
- wygaszanie dzierżawy na terenach niezabudowanych zgodnie z terminami,
- stymulację gmin do prowadzenia przetargów,
- usprawnienie, uelastycznienie procedur planistycznych i administracyjnych, ułatwiających tworzenie nowych terenów budowlanych,
- tworzenie funduszy na budowę infrastruktury na szczeblu gmin, jak też nieruchomościowych funduszy inwestycyjnych mogących finansować znacznie ryzykowniejsze, ale i rentowniejsze przedsięwzięcia związane z terenami budowlanymi (uzbrajanie, zmiana przeznaczenia) niż banki.

Niektóre z omawianych instrumentów (możliwość wygaszania dzierżawy, możliwość prowadzenia przetargów terenów budowlanych oraz aktywnej polityki terenami budowlanymi) już istnieją, jednakże gminy zbyt słabo korzystają z tych możliwości. Być może należałoby je zobligować do tego ustawowo, w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej. Plany wprowadzenia podatków katastralnych istnieją od wielu lat, jednakże głównym ograniczeniem są problemy techniczne (system katastralny). Niezależnie, wprowadzenie podatku od budynków w obecnej sytuacji w Polsce powodowałoby szereg negatywnych konsekwencji (spadek popytu i budownictwa mieszkaniowego). Zastrzeżenia te nie dotyczą podatku katastralnego od nieruchomości gruntowych. Jego wprowadzenie mogłoby być uproszczone (wyceny ryczałtowe) i nastąpić szybciej. Poprzez wprowadzenie kosztu posiadania terenów budowlanych, mogłyby się one stać istotnym stymulatorem ich podaży. Doświadczenia niektórych krajów rynkowych pokazują jednak, że w niektórych sytuacjach (przy dużej koncentracji działalności spekulacyjnej) podatek katastralny jest instrumentem niewystarczającym, aby odblokować podaż. Takim instrumentem staje się wtedy specjalny, dodatkowy podatek od wartości, nakładany na tereny niezabudowane w największych miastach. Obydwa podatki musiałyby być wprowadzone specjalną ustawą. Równoległe z równoważeniem i uelastycznianiem rynku terenów budowlanych i mieszkań nowobudowanych konieczne jest ograniczanie ryzyka procesu budowlanego oraz inwestycyjnego. Służyć temu powinny takie działania, jak:

- prawne ograniczenia możliwości niekontrolowanego pobierania przedpłat na mieszkania jako elementu ochrony konsumenta,
- powszechne i obowiązkowe stosowanie rachunku powierniczego, deweloperskiego w banku przy finansowaniu inwestycji mieszkaniowych zarówno przez deweloperów, jak też przez spółdzielnie (obydwa postulaty realizuje tzw. ustawa deweloperska, ale bardzo się ślimaczy jej wprowadzenie),
- standaryzacja modeli inwestycji deweloperskich i związanych z nimi umów, przejrzystych dla klienta i dla banku,
- korekta prawa spółdzielczego w kierunku umożliwiającego bezpieczne dla banku finansowanie projektów oraz indywidualnych nabywców mieszkań spółdzielczych,
- upowszechnienie wzorcowych umów z członkami spółdzielni.

Ułomnością polskiego sektora mieszkaniowego jest brak sektora prywatnych, komercyjnych mieszkań na wynajem. Jakkolwiek w każdym sprawnym, rynkowym sektorze mieszkaniowym nie stanowią one elementu dominującego, to ich obecność ma duże znaczenie dla utrzymania płynności tego rynku, zwłaszcza w obliczu znacznych wahań po stronie popytu na mieszkania. Elastyczność tego zasobu polega na tym, że zawsze występuje na nim pewien nadmiar podaży. W warunkach zwiększonego popytu rezerwa ta występuje jako absorber szoku podażowego. Dodatkowo zasób ten generuje popyt budowlany i dobrze nadaje się do łączenia z podmiotową pomocą państwa dla realizacji celów społecznych. Prawidłowe funkcjonowanie tego zasobu jest możliwe pod trzema warunkami:

- Relatywnie duża skala zaspokajanych przez niego potrzeb (w krajach Unii 19%). Stabilizuje to sektor i czyni go mniej podatnym na bieżące wahania na rynku.
- Konsekwentne i długofalowe wsparcie ze strony polityki państwa, stosowanie zachęt ekonomicznych, odchodzenie od jakichkolwiek form przymusu administracyjnego. Sektor mieszkaniowy jest kapitałochłonny, a stopy zwrotu w powszechnym budownictwie na wynajem nie należą do najwyższych. Jednocześnie możliwość wycofania kapitału jest bardzo ograniczona, co przesądza o wysokim ryzyku. Z drugiej strony sektor ten jest bardzo podatny politycznie, co często prowadzi do decyzji politycznych ograniczających możliwości wolnego kształtowania czynszu. Niska rentowność połączona z bardzo dużymi kosztami wyjścia nie sprzyja angażowaniu prywatnego kapitału. Czynniki niższej konkurencyjności tych inwestycji nasilają się wraz z globalizacją. Znacznie chętniej inwestuje on w luksusowe subsegmenty tego rynku – bardziej rentowne i bezpieczniejsze politycznie. Dlatego

w większości krajów, po okresach nadmiernej regulacji, stwarza się szczególnie korzystne warunki dla kapitału chcącego inwestować w ten sektor.

- Stabilne, przejrzyste i egzekwowalne regulacje prawne zapewniające równowagę praw lokatora oraz właściciela. W przypadku, gdy sektor korzysta z pomocy finansowej państwa, zwykle ceną za wsparcie jest ograniczanie wysokości czynszu.

W Polsce nie jest spełniony żaden z omawianych warunków. Zasób prywatnych mieszkań czynszowych poddany jest niezwykle restrykcyjnym ograniczeniom, brak jest jasnych przepisów prawnych kształtujących na równych zasadach stosunki pomiędzy najemcą oraz właścicielem, brak jest wsparcia społecznego dla tego zasobu. Ostatnie regulacje prawne jeszcze bardziej pogorszyły sytuację, a pojawiające się propozycje zmian pokazują wyraźnie, że brak jest rozsądnej, długofalowej polityki w tym zakresie.

Na początku 2004 r. trudno jest jednoznacznie wskazać tylko na popyt lub podaż jako na najistotniejszy czynnik ograniczający budownictwo mieszkaniowe, ze względu na pojawienie się cykli koniunkturalnych oraz zakłócające rynek oddziaływanie polityki mieszkaniowej. Jeżeli przyjąć, że istotną przyczyną cykli jest mało elastyczna podaż, to przeważały przyczyny po stronie podaży. Budownictwo mieszkaniowe od połowy lat 90. coraz silniej koncentruje się głównie w dużych miastach; jeszcze w 1997 r. w 10 największych miastach skupiało się prawie 50% jego ogólnych rozmiarów, podczas gdy w 2000 r. blisko 50% wielorodzinnego, własnościowego budownictwa mieszkaniowego koncentrowało się tylko w województwie warszawskim. Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych charakteryzuje się ponadto procesem zdobywania doświadczenia zarówno przez producentów, jak też konsumentów, zmianami parametrów ekonomicznych oraz zmianami prawnoinstytucjonalnymi oddziałującymi zarówno na popyt jak i podaż. Dlatego też bariery będą różnicowane w zależności od lokalnego rynku. Na najważniejszych rynkach tj. w największych miastach, w tym w Warszawie, która jest unikalna, przez ostatnie kilka lat zdecydowanie przeważały bariery po stronie podaży, głównie w dostępie do terenów budowlanych oraz z powodu przewlekłych procedur administracyjnych. W mniejszych ośrodkach ważniejsze były i są ograniczenia popytowe.

5.3. Bariery kredytowania hipotecznego

Rynek kredytów hipotecznych w latach 90. przeszedł w Polsce długą drogę. W sposób historyczny kształtowały się też w znacznym stopniu ograniczające go bariery.

Przez większość tego okresu dominującym ograniczeniem była inflacja. Powodowała ona koncentrację spłat realnych długoterminowego kredytu w pierwszych latach jego biegu (*payment tilt effect*), likwidując realne możliwości udzielania na większą skalę wieloletnich kredytów hipotecznych. Bariera ta była pokonywana poprzez kredyty indeksowane zarówno kursem waluty, jak też dochodami ludności. Były one, zwłaszcza w konstrukcji indeksacji dochodami, skomplikowane i niezrozumiałe dla klientów, a ponadto wiązały się z nimi inne ryzyka, takie jak dochodów, wartości zastawu, realnej stopy procentowej. Szczególnie ważne okazały się obawy zarówno kredytodawców, jak też klientów wobec zjawiska nominalnego wzrostu wartości długu przy kredytach indeksowanych. Pod koniec dekady inflacja spadła, pojawiły się natomiast wysokie realne stopy procentowe. W konsekwencji podstawowym instrumentem stały się kredyty denominowane, które za cenę ryzyka kursowego znacznie ograniczały problem wysokich stóp realnych. Obecnie stopy procentowe kredytów mieszkaniowych i hipotecznych osiągnęły już akceptowalny poziom, a w systemie są jeszcze pewne rezerwy umożliwiające ich dalszy spadek w dłuższym okresie. Ograniczanie tej bariery trwało tym samym trzynaście lat.

Szczególnie w pierwszej połowie lat 90. istotne znaczenie miała bariera socjalnego traktowania mieszkania. Była ona w znacznym stopniu odziedziczona po socjalizmie, jednakże był to również często nadużywany element gry politycznej. Ponadto sektor mieszkaniowy oraz mieszkania spełniały rolę bufora, absorbera szoków społecznych związanych z transformacją, co znajdowało swój wyraz w polityce czynszowej w zasobie publicznym (utrzymywanie polityki niskich czynszów,

brak restrykcji przy zaleganiu z opłatami czynszowymi, „miękkie” podejście do eksmisji hipotecznych itp.), jak też w polityce prywatyzacji. Bariera ta miała dwa aspekty. Pierwszym była niechęć i brak tradycji do obciążania mieszkania długiem. Podstawowym czynnikiem był tutaj brak tradycji zastawu pod mieszkanie, które w świadomości społecznej było i nadal jeszcze jest postrzegane jako dobro, a nie towar rynkowy czy dobro inwestycyjne o dużej wartości. Drugim aspektem było związane z tym ryzyko dla sektora bankowego, że konsumenci za przyzwoleniem społecznym i milcząco aprobatą władz nie będą spłacać kredytów. Praktycznym potwierdzeniem tych obaw były doświadczenia ze starym portfelem kredytowym PKO. Obecnie, zwłaszcza w dużych miastach, nie ma już wśród konsumentów istotnego oporu przeciwko obciążaniu mieszkań, zwłaszcza w odniesieniu do młodego pokolenia, które dorastało w warunkach rynkowych. W drugiej połowie lat 90. można było zaobserwować na rynku warszawskim nawet nadmierną skłonność i optymizm, natomiast pod koniec dekady znacznie nasiliły się obawy związane z utrzymaniem pracy niezbędnej do spłaty kredytów. Omawiane bariery występują natomiast w dalszym ciągu w mniejszych ośrodkach. W konsekwencji również związane z tym problemem ryzyka dla systemu bankowego są niewielkie, znacznie mniejsze niż te, które wynikają ze złej koniunktury. Główną pozostałością problemu jest słaba społeczna akceptacja eksmisji, przy czym jest to kwestia dosyć delikatna w większości krajów.

Obecnie kredyt hipoteczny jako produkt podobnie jak na rynkach wysoko rozwiniętych staje się zdecydowanie domeną banków detalicznych, a dla części z nich, w tym tych najnowszych jak Multibank, staje się podstawą detalicznego *cross-selling-u* (sprzedaży związanej). Dlatego też historyczny w znacznym zakresie charakter ma bariera polegająca na wysokiej konkurencyjności w stosunku do kredytów mieszkaniowych obligacji Skarbu Państwa finansujących deficyt budżetowy oraz innych kredytów konsumpcyjnych, zwłaszcza samochodowych oraz gotówkowych. Były one w opinii banków zbyt kosztowne z punktu widzenia bieżących nakładów pracy (zwłaszcza kredyty budowlane), wymagające poniesienia kosztów inwestycyjnych „na wejściu” dla przeszkolenia personelu oraz przygotowania niezbędnego zaplecza. Wymagały też ciągłych nakładów w związku z koniecznością utrzymywania wyspecjalizowanego personelu. Obecnie, gdy nakłady na uruchomienie produktów już poniesiono, jak też zebrano niezbędne doświadczenie, są one uważane, tak jak w krajach rozwiniętych, za jedne z bardziej zyskowych i bezpiecznych. Jeszcze niedawno głównym problemem banków był niedostateczny popyt w stosunku do ich możliwości, obecnie jest nim już tylko wysoka konkurencja na tym rynku.

Czynnikami ograniczającymi sprawność i podnoszącymi ryzyko sektora finansowego są natomiast w dalszym ciągu:

- Model deweloperski w Polsce opierający się na finansowaniu zaliczkowym. Problem ten jest omawiany wcześniej głównie od strony ryzyka ograniczającego popyt na kredyty hipoteczne i budownictwo mieszkaniowe. Istnieje też drugi aspekt tego problemu – niewielki popyt na kredyty budowlane. Nie chcą ich zaciągać deweloperzy mając dostępne tanie środki klientów, nie chcą ich udzielać banki świadome ryzyka bez możliwości kontroli inwestycji. Bez kredytów budowlanych nie da się jednak osiągnąć sytuacji, w której konsument kupuje u dewelopera gotowe mieszkania. Czynnikiem ułatwiającym kredytowanie sektora mogłyby być ubezpieczenia inwestycji deweloperskich. Jednak ze względu na ryzyko jego część musiałby wziąć deweloperski fundusz wzajemnych ubezpieczeń, którego koszty musieliby sfinansować deweloperzy. Problemów tych nie da się rozwiązać bez regulacji ustawowych, do których punktem wyjścia jest ustawa deweloperska.
- Brak informacji dotyczących wiarygodności kredytowej klientów. Informacja ta ma podstawowe znaczenie dla analizy kredytowej, a zwłaszcza jej efektywności w krajach rozwiniętych. W warunkach Polski brak jest ogólnokrajowych baz danych gromadzących informacje o wiarygodności klientów, pochodzących z możliwie dużej liczby banków oraz instytucji związanych ze świadczeniem usług na rzecz ludności. Tak, więc analizy dokonuje się na podstawie badania dochodów oraz zabezpieczenia kredytu. W związku z efektywnymi działaniami Związku Banków Polskich w zakresie uruchomienia Biura Informacji Kredytowej, dla którego dane udostępniają największe banki uniwersalne, bariera ta zostanie nie-
długo przezwyciężona.

- Brak w systemie bankowym środków długoterminowych na finansowanie hipoteczne. Czynniki ten jeszcze niedawno miał, przynajmniej w deklaracjach większych banków uniwersalnych, znaczenie drugorzędne ze względu na nadpłynność sektora bankowego i relatywnie małe portfele. Istotny był natomiast w przypadku małych banków. Rozwiązanie tej kwestii i większa skala akcji kredytowej nie wydaje się jednak być problemem ze względu na możliwości tworzenia banków hipotecznych oraz podjęte inicjatywy sekurytyzacyjne. Jak dotąd ścieżka ta nie była wykorzystywana przez banki ze względu na wyższy koszt tak uzyskanych środków, tak więc ceną za ograniczenie ryzyka płynności mogą być droższe kredyty mieszkaniowe. Problem środków na finansowanie sektora nieruchomości może się jednak pojawić w przypadku jego szybkiego rozwoju według zachodnich standardów. Większy niż wynikałoby to z poziomu PKB zasób nieruchomości mieszkaniowych w zestawieniu z niżej rozwiniętym sektorem bankowym może postawić problem środków i koncentracji sektorowej. Rozwiązaniem może być sekurytyzacja aktywów.
- Niesprawność sądów wieczysto-księgowych i, w konsekwencji, konieczność stosowania zabezpieczeń przejściowych, co utrudnia i podraża proces kredytowania, jest też istotnym czynnikiem ryzyka. Dotyczy to zarówno samego okresu oczekiwania na wpis, jak też popełnianych w trakcie wpisu błędów. Pomimo kilkunastu lat transformacji postęp w tym zakresie, zwłaszcza w Warszawie, jest niewielki. Lobby sędziowskie broni monopolistycznej pozycji w systemie ksiąg wieczystych, blokując wszelkie propozycje jego prywatyzacji i nie podejmując istotnych działań na rzecz usprawnienia istniejących rozwiązań.
- Słabość zabezpieczenia hipotecznego spowodowana szóstym miejscem wierzycelności bankowych w księdze wieczystej, a w konsekwencji taką kolejnością windykacji należności. Problem kolejności windykacji należności rozwiązano w przypadku banków hipotecznych poprzez przeniesienie ich na pozycję „2b”. Nie rozwiązuje to problemów całego sektora bankowego.

W 2001 r. udało się natomiast wyeliminować istotne dla banków ryzyko związane z przysługującą państwu dla zabezpieczenia jego roszczeń hipoteką ustawową, która posiadała bezwzględne pierwszeństwo przed innymi roszczeniami, a fakt jej ustanowienia był niejawnym. Została ona zastąpiona hipoteką przymusową, jawną i zaspokajaną w kolejności wpisanych roszczeń. Wyeliminowano więc sytuacje będące złym snem bankowców, gdy po uruchomieniu procesu windykacji, który jest z reguły kosztowny, pojawiał się urzędnik skarbowy z dawno ustanowioną hipoteką ustawową i zabierał pieniądze.

Polski system bankowy nie przeszedł jeszcze przez żaden poważny rynkowy cykl nieruchomości, który na wszystkich rynkach jest testem prawdy systemu oraz dostarcza niezbędnych informacji o rzeczywistym poziomie ryzyka związanego z sektorem. Dotyczy ono zwłaszcza:

- Eksmisji na większą skalę i związanych z tym obaw, szczególnie, co do możliwości i długości trwania tego procesu wobec powszechnej, społecznej niechęci i tendencji do solidarności z eksmitowanymi.
- Jakości wycen hipotecznych, a zwłaszcza wiarygodnych badań ryzyka rynku z punktu widzenia zabezpieczenia kredytów (ceny nieruchomości i zachowania kredytobiorców).
- Ryzyka przyszłego kształtowania się nominalnej i realnej stopy procentowej, oraz kursów walutowych, a także realnych dochodów ludności, oraz przełożenia się tych czynników na jakość portfeli kredytowych.

Początkowo obroną banków wobec nieznanego ryzyka były ostre kryteria kredytowe i w konsekwencji małe, w relacji do wartości nieruchomości, kredyty. Nacisk konkurencji powoduje jednak znaczną liberalizację tych kryteriów. Powstaje, więc pytanie, w którym momencie system, bankowy może zbliżyć się do klasycznego kryzysu nieruchomościowego, indukowanego na rynku nieruchomości lub poza nim. Udział portfeli hipotecznych jest ciągle jeszcze relatywnie niski w porównaniu z krajami wysokorozwiniętymi, również przeciętnie wysokie są jeszcze bankowe współczynniki ich bezpieczeństwa. Czynniki te powodują, że bieżące zawirowania w sektorze w niewielkim stopniu

dotykają sektora bankowego. Dynamika portfeli jest jednak na tyle wysoka, że poziom, w którym wpływ sektora na system bankowy okaże się znaczny zostanie prawdopodobnie osiągnięty już za 2-3 lata. Również sektor nie przeszedł jeszcze poważnego załamania, te segmenty rynku oraz obszary, na których nastąpiło największe załamanie cen nie były na ogół finansowane przez banki. Mechanizm funkcjonowania rynku mieszkaniowego sprawia, że w pewnym momencie zjawisko to wystąpi również w segmencie najlepszych z punktu widzenia banków mieszkań. Pozytywnym efektem tego zdarzenia będzie dostarczenie ważnych informacji, co do przyszłej polityki kredytowej banków oraz polityki nadzorczej organów kontroli bankowej.

6

Instrumenty możliwe do zastosowania w Polsce
w sektorze mieszkaniowym

1. Podwyżki czynszów do poziomu kosztów bieżącego utrzymania oraz kosztów remontów kapitalnych w zasobie komunalnym (4% wartości odtworzeniowej) i objęcie tego zasobu systemem zmodyfikowanych dodatków mieszkaniowych. Wpłyne to na wzrost popytu na mieszkania własnościowe, a więc zwiększy rozmiary budownictwa, umożliwi zatrzymanie dekapitalizacji zasobu komunalnego i zwiększy popyt remontowy, powstrzyma proces subsydiowania poprzez zasób mieszkaniowy innych rodzajów konsumpcji oraz uwolni środki gminne na dodatki mieszkaniowe dla osób potrzebujących pomocy społecznej. Konieczne są zmiany ustawy o ochronie lokatorów oraz ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

2. Całkowite uwolnienie w ciągu 2-3 lat czynszów w zasobie prywatnych mieszkań na wynajem oraz radykalne ograniczenie ochrony lokatorów w tym zasobie, przy znaczącym wzmocnieniu roli dodatków mieszkaniowych i rozwoju budownictwa socjalnego. Umożliwi to rozwój prywatnego zasobu mieszkań na wynajem – niezbędnego elementu elastycznego rynku mieszkaniowego i pracy, wpłynie ograniczająco na bezrobocie oraz zwiększy rozmiary budownictwa i popyt remontowy. Konieczne są zmiany ustawy o ochronie lokatorów oraz ustawy o dodatkach mieszkaniowych jak też uchwalenie nowej ustawy o budownictwie socjalnym.

3. Wdrożenie w większym zakresie reguł gospodarki rynkowej, a zwłaszcza warunków do wchodzenia kapitału do sektora musi oznaczać zwiększenie bezpieczeństwa dawcy kapitału poprzez wdrożenie mechanizmów dyscyplinujących kredytobiorców oraz najemców. Mechanizmem tym jest groźba eksmisji. Doświadczenia pokazują, że zazwyczaj skala eksmisji jest bardzo niewielka, tym bardziej, że w przypadku mieszkań na wynajem łagodzona będzie systemem dodatków mieszkaniowych. Również kredytodawcy i kredytobiorcy nie są zainteresowani eksmisją. W konsekwencji dotyczy ona raczej przypadków osób nieprzystosowanych społecznie bądź wyjątkowo uciążliwych dla otoczenia. Ponieważ jednak nawet w takich przypadkach raczej nie będzie przyzwolenia społecznego na eksmisje na bruk system mieszkań socjalnych o bardzo skromnym standardzie jest niezbędnym uzupełnieniem systemu zasiłków. Środki własne gmin mogłyby w tym przypadku być uzupełniane subsydiami oraz niskooprocentowanymi kredytami z KFM. Niezbędne jest uchwalenie nowej ustawy o budownictwie socjalnym, definiującej to budownictwo, standardy, grupy uprawnione do korzystania oraz źródła jego finansowania, jak też zmiany w ustawie o popieraniu budownictwa umożliwiające finansowanie tego budownictwa przez KFM.

4. Zdefiniowanie od nowa celów i narzędzi programu TBS-KFM (znaczenie w systemie dostępności mieszkań, wpływ na bezrobocie, koszty i efekty, źródła finansowania, etc.). Konieczne zmiany ustawy o popieraniu budownictwa.

5. Ostrzejsze traktowanie podatkiem od nieruchomości terenów niezabudowanych w dużych miastach, gdzie występują problemy z terenami budowlanymi (podatek gminny), oznaczonych w planach jako przeznaczone pod zabudowę, co powinno ożywić rynek terenów budowlanych. Może to być uproszczony (zryczałtowany) podatek katastralny, dodatkowo należałoby umożliwić stosowanie specjalnych podatków tego typu w obszarach o wyjątkowym nasileniu działań spekulacyjnych blokujących rynek terenów budowlanych.

6. Ustawa deweloperska i działania na rzecz ograniczenia ryzyka procesu budowlanego. Duże ryzyko związane z powszechnym systemem budowy mieszkań ze środków własnych klientów w znacznym stopniu ogranicza popyt mieszkaniowy. Jednocześnie ze względu na niskie kapitały

firm deweloperskich i ich niską z reguły wiarygodność w oczach banków system ten nie może być zakazany, gdyż oznaczałby szok podaźowy. Rozsądne minimum jego cywilizacji na obecnym etapie rozwoju rynku to wprowadzenie obowiązku prowadzenia inwestycji poprzez bank. Należałoby też wyłączyć prawnie budowane nieruchomości oraz środki klientów zgromadzone na rachunku bankowym z masy upadłościowej na wypadek bankructwa dewelopera. Projekt takiej ustawy jest już gotowy od dłuższego czasu i leży w Ministerstwie Sprawiedliwości. Można też rozważyć w następnym kroku ustawowe uregulowanie wykonywania zawodu dewelopera (podobnie jak zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami czy zarządcy nieruchomości) i wprowadzić dwuczęściowe obowiązkowe ubezpieczenia projektów: z funduszu ubezpieczeń wzajemnych oraz komercyjne. Umożliwiłoby to deweloperom łatwiejsze otrzymywanie kredytów budowlanych, a w konsekwencji oferowanie gotowych mieszkań na rynku. Wymagałoby to rozszerzenia ustawy o gospodarce nieruchomościami.

7. Wymuszenie na gminach aktywnej polityki terenami oraz lokalnej polityki mieszkaniowej. Dostęp do terenów budowlanych na terenach dużych miast (podstawowe rynki), to wąskie gardło budownictwa mieszkaniowego i podstawowe od wielu już lat ograniczenie podaży. Obok złej polityki mieszkaniowej jest też ono jedną z najistotniejszych przyczyn cykli na tym rynku. Skalę oddziaływania tego ograniczenia pokazują bardzo wysokie stopy zwrotu inwestycji deweloperskich i przyjmowanie przez klientów bardzo niekorzystnych warunków kontraktów. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że gminy nie są zainteresowane i nie prowadzą rozsądnej, długofalowej polityki w tym zakresie zarówno dotyczącej terenów będących w ich posiadaniu, jak też innych terenów, które mogłyby zostać przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe. Wysoka zyskowność, ale i wysokie ryzyko takiej działalności spowodowały, że sektor bankowy nie jest nią zainteresowany. Nie weszły też w nią na znaczącą skalę fundusze inwestycyjne. Wydaje się, że jedyną drogą jest wymuszenie ustawowe działalności gmin w tym obszarze. Aby zapewnić im współfinansowanie tego typu przedsięwzięć należałoby raczej odejść od subsydiowanych kredytów jakich udziela obecnie KFM (subsytia nie mają sensu, gdyż jest to działalność wysoko rentowna) na rzecz finansowania z partycypacją w ryzyku i zyskach, bądź gwarancji. Wymagałoby to prawdopodobnie nowej ustawy np. o lokalnych strategiach mieszkaniowych, gdzie dodatkowo można byłoby uregulować inne kwestie lokalnej polityki mieszkaniowej (przede wszystkim obowiązek posiadania i prowadzenia takiej polityki), którą aktualnie należy ocenić jako słabą.

8. Rozwój systemu monitorowania rynku i informacji o rynku w ujęciu lokalnym i w większych miastach. Doświadczenia krajów o systemie rynkowym pokazują, że monitoring rynku jest niezbędnym elementem bezpieczeństwa systemu bankowego, wykonawców i inwestorów zaangażowanych w sektorze. Monitoring ten powinien być prowadzony na co najmniej kilku poziomach i dla kilku grup podmiotów.

- Na szczeblu makroekonomicznym oraz dla najważniejszych rynków informacje dotyczące relacji popytu i podaży, cen, stóp procentowych, itd. pozwalające na monitorowanie skuteczności polityki mieszkaniowej w omawianych uprzednio obszarach
- Informacje dotyczące lokalnych rynków mieszkaniowych oraz terenów budowlanych w tym informacje o koniunkturze na potrzeby inwestorów i deweloperów
- Informacje o koniunkturze budowlanej oraz cenach nieruchomości i ich zmianach na potrzeby bezpieczeństwa sektora bankowego. W okresie socjalizmu informacje przydatne w tamtym systemie przetwarzały instytuty branżowe oraz GUS. Obecnie brak jest takich podmiotów i rzetelnej informacji.

Można sobie wyobrazić kilka wariantów rozwiązania (GUS dopisać do obowiązków, ZBP, powołać nową instytucję, nałożyć obowiązek rejestracji transakcji w systemie MLS przez pośredników obrotu nieruchomości, etc.).

9. Dalsze uproszczenie procedury pozwoleń na budowę (zasada jednego okienka). Rezerwy z tym związane nie są już jednak duże. Wymaga to zmian ustawy Prawo Budowlane. Znacznie

większe możliwości ograniczenia nadmiernych barier biurokratycznych daje przegląd i rewizja wszystkich związanych z tym regulacji. Wymaga to jednak przeglądu i zmiany wielu ustaw.

10. Przyspieszenie procesu opracowywania lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego (nałożenie zobowiązań na gminy). Wobec wygaśnięcia starych planów i braku nowych jest to obecnie istotny problem przeciągający procedury pozwoleń na budowę.

11. Promocja mieszkaniowego modelu konsumpcji w polityce informacyjnej rządu, zwłaszcza przekazywanie rzetelnej i pozytywnej informacji społeczeństwu, której podstawą są takie tezy jak:

- W Polsce nie ma stanu klęski mieszkaniowej, zaś niższy poziom – w porównaniu do innych krajów UE – to efekt opóźnień cywilizacyjnych.
- Nikt nie zdejmie z obywateli troski o zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych. Państwo może tylko stworzyć warunki i w niektórych, odosobnionych wypadkach bezpośrednio pomóc.
- Mieszkanie jest bardzo istotnym elementem standardu życia, ale jest też dobrem drogim i zwłaszcza w naszych warunkach wymaga wyrzeczeń.

Najlepszą ku temu drogą jest opracowanie w randze ustawy wieloletniego programu monitorowania oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Program taki powinien zawierać rzetelną ocenę istniejącej sytuacji w sektorze, jak też pokazywać kierunki jej poprawy w ujęciu krótko i średnioterminowym wraz z narzędziami. Pomimo dobrych wzorów zagranicznych prawie wszystkie opracowywane w Polsce przez polityków programy miały jak dotychczas w przeważającym stopniu charakter koncertu życzeń i nie były nigdy realizowane. Dlatego istnieje duża doza ryzyka związana z tym zazwyczaj dobrym i skutecznym rozwiązaniem.

12. Ulgi podatkowe dla komercyjnych mieszkań na wynajem. Można mieć uzasadnione przypuszczenia, że niedobre doświadczenia z przeszłości będą szczególnie w początkowym okresie wymuszać wysoką premię za ryzyko w przypadku tego zasobu. W przyszłości ulgi te należałoby likwidować. Można też z góry założyć ich ograniczony w czasie charakter. Wymaga to rozwiązań ustawowych.

13. Umiarkowane wprowadzanie, podatku katastralnego (zdyskontowany podatek od czynszów imputowanych) dla działek (nie budynków) pod prywatnymi mieszkaniami zamieszkałymi przez właścicieli, jako forma stymulacji rynku terenów budowlanych i popierania mieszkań na wynajem oraz prywatnych, zamieszkałych przez właścicieli (brak opodatkowania mieszkań). Byłaby tutaj zachowana symetria pomiędzy ulgami w zasobie na wynajem i brakiem podatku katastralnego w zasobie własnościowym.

14. Rozwój systemu oszczędzania na mieszkaniu. W części krajów popiera się systemy oszczędzania na mieszkanie, zwłaszcza dla ludności o niższych dochodach. Dotyczy to zwłaszcza oszczędzania na wkład własny przy kredycie hipotecznym. Alternatywą jest system ubezpieczeń udziału własnego. W warunkach Polski, biorąc pod uwagę niski poziom oszczędności w skali makroekonomicznej oraz niższe dochody (ubezpieczenie kosztuje, chyba, że jest państwowe, subsydiowane) popieranie systemu oszczędzania wydaje się lepszym pomysłem. System ubezpieczeń wkładu własnego można w większym zakresie zostawić rynkowi. Doświadczenie pokazuje, że powinien to być system rozproszony, prowadzony w oparciu o banki uniwersalne, w formule otwartej i o niewielkich subsydiach, zapewniających niewielką, realną stopę procentową gromadzonych oszczędności. Jako premia mogłoby służyć zwolnienie odsetek od gromadzonych oszczędności z opodatkowania. Ułatwi on też bankom budowę oferty produktowej i wiązanie klientów z bankiem. Wymaga to specjalnej ustawy.

15. Gwarancje kredytowe dla osób niżej zarabiających. Badania pokazują, że w stosunku do większości społeczeństwa przy obecnym poziomie stóp procentowych kredyt hipoteczny będzie podstawowym mechanizmem zaspokajania potrzeb. Podstawowym problemem są wskaźniki bezpieczeństwa banków, które eliminują osoby o niższych dochodach. Występują jako mechanizm umożliwiający zaspokajanie potrzeb gospodarstw domowych o coraz niższych dochodach w róż-

nych formach i skali, najprostsza to gwarancja wartości zastawu hipotecznego na rzecz banku. Wymaga to specjalnej ustawy.

16. Ubezpieczenie na wypadek utraty pracy, śmierci współmałżonka, utratę zdrowia. Są to istotne ograniczenia w przypadku zadłużaniu się społeczeństwa. Ubezpieczenia mogą mieć różne formy, w przypadku grup o niskich dochodach możliwe są programy rządowe tego typu. Wymaga to specjalnej ustawy.

17. Dotacje podmiotowe do kredytów dla osób niżej zarabiających. W przypadku części osób o najniższych dochodach gwarancje okażą się niewystarczające. W takich przypadkach osoby te obejmuje się programami podmiotowych dopłat do odsetek. Subsydia powinny być opisane algorytmem, a nie przedziałowo, aby uniknąć problemów przy przechodzeniu z przedziału do przedziału. Wymaga to specjalnej ustawy.