

**KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ**



**WYDZIAŁ ANALIZ
EKONOMICZNYCH
I SPOŁECZNYCH**

Bariery rozwoju budownictwa mieszaniowego w Polsce

Maj 2001

Eugeniusz Zawadzki

Raport

Nr 190

Przedmiotem opracowania są podstawowe bariery rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Wyodrębniono tu bariery systemowo-organizacyjne, popytowo-podażowe, bariery tkwiące w bankowym systemie finansowania budownictwa mieszkaniowego, w gospodarce terenami oraz bariery wynikające z opłat za uzbrojenie terenów. Opracowanie kończy analiza wpływu barier rozwoju budownictwa na poziom ważniejszych mierników mieszkalnictwa w Polsce, na tle wybranych krajów oraz wnioski z przeprowadzonych badań.

Spis treści

Uwagi wprowadzające	1
1. Bariery systemowo-organizacyjne rozwoju budownictwa mieszkaniowego	2
2. Kwestie popytu i podaży jako bariery w rozwoju budownictwa mieszkaniowego	11
3. Bariery występujące w bankowym systemie finansowania budownictwa mieszkaniowego	15
4. Gospodarka terenami pod budownictwo mieszkaniowe	21
5. Bariery związane z opłatami za techniczne uzbrojenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe	27
6. Wpływ barier rozwoju budownictwa na poziom ważniejszych wskaźników mieszkalnictwa w Polsce, na tle wybranych krajów	30
7. Wnioski	34

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Mieszkanie - z uwagi na swoją cenę - jest w gospodarce światowej głównym celem oszczędzania. Ponieważ systemy finansowania gospodarki spotykane w świecie pozwalają wykorzystać mieszkanie jako zabezpieczenie kredytów, staje się ono źródłem finansowania dla innych działów gospodarki. Jest to szczególnie ważne dla gospodarki polskiej, która posiada niskie zasoby kapitałowe, ograniczające wzrost gospodarczy. Czasowe wykorzystanie wolnych środków finansowych ulokowanych w mieszkalnictwie mogłoby ten wzrost przyśpieszyć.

Rozwój budownictwa mieszkaniowego stymuluje wzrost innych dziedzin gospodarki, pracujących na rzecz mieszkalnictwa (materiały budowlane, wyposażenie mieszkań itp.). Z badań prowadzonych w krajach UE wynika, że wzrost zatrudnienia w budownictwie mieszkaniowym o jedną osobę powoduje wzrost zatrudnienia w pokrewnych działach gospodarki o 2-3 osoby. Nie jest to bez znaczenia dla Polski, która posiada wysoki deficyt mieszkań oraz znaczną stopę bezrobocia. Niestety, budownictwo mieszkaniowe oraz eksploatacja zasobów mieszkaniowych - należące do najważniejszych sektorów gospodarki, nie są właściwie docenione w polityce gospodarczej w Polsce.

Głównym wyzwaniem dla polityki gospodarczej jest więc wykorzystanie sfery mieszkaniowej do wzrostu oszczędzania, tworzenie warunków dla zabezpieczenia kapitału, dla uwalniania zakumulowanego kapitału na inne niż mieszkaniowe cele, oraz wykorzystanie wzrostu zatrudnienia w budownictwie mieszkaniowym dla ograniczania bezrobocia i stymulowania wzrostu gospodarczego. Uruchomienie mechanizmu rozwoju gospodarczego poprzez rozwój budownictwa napotyka na różnorakie bariery: systemowe, organizacyjne, prawne, finansowe itp. Usunięcie tych barier prowadzić może także do umocnienia równowagi gospodarczej kraju.

Celem opracowania jest przeanalizowanie podstawowych barier utrudniających rozwój budownictwa mieszkaniowego oraz uniemożliwiających jego włączenie w rozwój gospodarczy kraju.

1. BARIERY SYSTEMOWO-ORGANIZACYJNE ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

1.1 Bariery systemowe

1.1.1 Niedopasowanie koncepcji rozwiązania problemu mieszkaniowego do polskich realiów ekonomicznych

Realizowana w budownictwie od początku lat dziewięćdziesiątych koncepcja neoliberalna, zakłada, mówiąc w uproszczeniu, że problem budownictwa mieszkaniowego rozwiąże samoistnie gospodarka rynkowa - bez pomocy państwa. Tymczasem komercjalizacja mieszkalnictwa według zasad neoliberalnych pozbawia dostępu do własnego mieszkania uboższe grupy ludności (od I do VII decyla - tablica 1). Decyduje tu bowiem zasada: kto sobie radzi, ten ma mieszkanie.

Tablica 1. Przeciętny dochód netto 3-osobowych i 4-osobowych gospodarstw domowych wg decyli (w zł miesięcznie)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Średni
3-osobowe gospodarstwa	698	995	1206	1397	1587	1841	2095	2476	3068	579 8	2116
4-osobowe gospodarstwa	714	1017	1234	1429	1624	1932	2143	2533	3139	593 2	2170

Źródło: Rozkład dochodów w przeliczeniu KIN na podstawie danych GUS o dochodach w 1998 r.

Praktyczna realizacja tej koncepcji rozwiązania problemu mieszkaniowego powoduje, że tylko 40% Polaków stać obecnie na inwestycje we własne mieszkanie. Kredyty mieszkaniowe (np. typu "Alicja" z PKO BP) są dostępne dla tych rodzin, których dochód przekracza 2,5 tys. zł miesięcznie. Przeznaczając na spłatę kredytu około 1/3 dochodów, mogą one zaciągnąć kredyt w wysokości około 65 tys. zł. Za ten kredyt - dodając własne oszczędności wynoszące co najmniej 20% wartości mieszkania - można kupić małe mieszkanie, o powierzchni około 30-40 m².

Pozostałym sześćdziesięciu procentom Polaków pragnących rozwiązać swe problemy mieszkaniowe pozostaje ubieganie się o mieszkanie komunalne (są tu raczej mieszkania przeznaczone na przekwaterowanie, w przypadku katastrofy budowlanej) lub w TBS¹ (wybudowano do tej pory kilka tysięcy mieszkań wobec potrzeb wynoszących 1,5-2 mln mieszkań). Ci, którzy nie będą mogli uzyskać własnego mieszkania - mieszkają z rodzicami bądź decydują się na kosztowny wynajem mieszkania. Należy pamiętać, że według Fundacji Bezdomych około 200 tys. osób mieszka na dworcach, we włączach i węzłach urządzeń ciepłowniczych, na klatkach schodowych itp.

Ponieważ przeważającej części gospodarstw domowych nie stać na kupno mieszkania, niezbędny jest rozwój budownictwa na wynajem. Bariery jest tu jednak nikła skala tego budownictwa realizowanego wg programu budownictwa społecznego, ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, na podstawie ustawy z dnia 26 paź-

1 Uprawnionymi do wynajmowania mieszkania w zasobach TBS są wyłącznie osoby fizyczne, jeśli:

1) osoby te oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania, w dniu objęcia lokalu, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w danej miejscowości,
2) dochód ich gospodarstw domowych, w dniu zawarcia umowy najmu, nie przekracza określonego poziomu, zależnego od wielkości rodziny i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie.

dziennika 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 133, poz. 654 ze zm.).

Do końca marca 2000 r. ze środków KFM udzielono preferencyjnych kredytów na realizację 15.457 mieszkań na wynajem i spółdzielczych lokatorskich, z tego w I kw. 2000 r. - 1.614 mieszkań (1.173 TBS-owskich i 541 spółdzielczych). Do końca 1999 r. do użytku oddano łącznie 6.401 mieszkań finansowanych kredytem KFM, w tym TBS - 4.729 mieszkań oraz 1.672 mieszkania wybudowane przez spółdzielnie mieszkaniowe. W rozbiciu na poszczególne lata rozkład budowanych mieszkań jest następujący:

- 1996 r. - 34 mieszkania,
- 1997 r. - 255 mieszkań,
- 1998 r. - 1.738 mieszkań,
- 1999 r. - 4.374 mieszkania.

Przy takiej ilości budowanych mieszkań z przeznaczeniem na wynajem potrzeby mieszkaniowe rodzin o niskich dochodach zostałyby zaspokojone za 300 lat. Gdyby w ciągu najbliższych 3 lat efekty wyniosły 40 tys. mieszkań, tak jak się prognozuje, to potrzeby mieszkaniowe, przy tej ilości budowanych mieszkań na wynajem zostaną zaspokojone w 2125 roku.

1.1.2 Koncepcja finansowania budownictwa mieszkaniowego a Konstytucja oraz Europejska Karta Społeczna

Systemy finansowania budownictwa mieszkaniowego w świecie są zróżnicowane, stanowiąc pochodną faz rozwoju gospodarki rynkowej w danym kraju (w kolejności ich powstawania wyróżnia się model właścicielski, menadżerski i instytucjonalny). Poszczególnym fazom przypisywane są odpowiednie modele systemu finansowego, w tym i budownictwa. Najczęściej wyróżnia się trzy modele ewolucji systemu finansowego, tj.:

- model angielsko-amerykański (instytucjonalny),
- model niemiecki (menadżerski),
- model polski (właścicielski).

• Model angielsko-amerykański jest modelem neoliberalnym zorientowanym rynkowo, a wiodącą rolę odgrywają w nim rynki kapitałowe, zwłaszcza inwestorzy instytucjonalni i tzw. fundusze *ventures capital*. W krajach stosujących ten model kluczową rolę wśród instytucji finansowych, jako udziałowców w kapitale sektora niefinansowego, odgrywają różnego rodzaju fundusze. System ten nastawiony jest na częste zmiany partnerów transakcji ekonomicznych i wykazuje tendencje do daleko idącego formalizowania samych transakcji finansowych, prowadzonych na podstawie standardowych procedur. W efekcie brakuje stabilnych reguł długoterminowego finansowania potrzeb rozwojowych sektora niefinansowego.

Przykładowo model brytyjski w zakresie budownictwa mieszkaniowego oparty jest na towarzystwach budowlanych (*Building Societies*), które oferują dwa podstawowe rodzaje lokat środków pieniężnych, tj. akcje i depozyty. Podstawą nabycia mieszkania w Wielkiej Brytanii jest systematyczne oszczędzanie na kontach akcyjnych połączone z systemem wyższych ulg niż w przypadku zwykłych akcji. W porównaniu do zwykłych - akcji środki na kontach systematycznego oszczędzania są oprocentowane wyżej - o 1,25% rocznie.

Z kolei w USA działają stowarzyszenia oszczędnościowo-pożyczkowe, które przyjmują oszczędności od osób fizycznych i udzielają pożyczek hipotecznych na kupno mieszkania. Na tle banków i innych instytucji udzielających kredytów mieszkaniowych zabezpieczonych na hipotece, stowarzyszenia oszczędnościowe i pożycz-

kowe posiadają przeważający udział hipotecznych wierzytelności mieszkaniowych, stanowiących podstawę kreowania podaży pożyczek udzielanych na cele mieszkaniowe.

- W niemieckim modelu finansowym (opartym na społecznej gospodarce rynkowej) wiodącą rolę pełni system bankowy, a nie rynki finansowe jak w modelu anglo-amerykańskim (opartym na zasadach liberalizmu gospodarczego). System ten stymuluje tworzenie silnych kapitałowo banków o charakterze uniwersalnym, które mają duże możliwości w zmianie struktury czasowej i wartościowej depozytów klientów na udostępniane kredytobiorcom środki finansowe. Na skutek silnego powiązania gospodarki z instytucjami bankowymi w modelu niemieckim łatwiej jest zarządzać cyklicznością rozwoju gospodarki oraz łatwiej jest chronić gospodarkę przez skutkami recesji. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego w Niemczech oparte jest w przeważającej mierze na kasach oszczędnościowo-budowlanych (Bausparkassen). Istotą funkcjonowania tych kas jest umowa zawierana pomiędzy oszczędzającym a kasą. Kasa przyjmuje wkłady oszczędnościowe od oszczędzających i ze zgromadzonych w ten sposób środków udziela kredytów na realizację określonych celów mieszkaniowych. Ponieważ model niemiecki przeważa w Unii Europejskiej, do której aspiruje Polska mógłby odgrywać ważną rolę w tworzeniu zasad finansowania budownictwa mieszkaniowego w Polsce.²

W Polsce głównymi instytucjami finansowymi nie są ani rynki kapitałowe, ani inwestorzy instytucjonalni (instytucje charakterystyczne dla modelu aglo-amerykańskiego), lecz banki uniwersalne (charakterystyczne dla rozwiązań niemieckich) oraz banki komercyjne. Rozwój systemu finansowego w Polsce zdeterminowany jest wysoką inflacją, co prowadzi do wysokiej stopy procentowej, która ogranicza popyt na kapitał. Jest to jedna z barier ograniczających rozwój budownictwa mieszkaniowego.

Ponadto Polska nie posiada spójnej doktryny finansowania budownictwa mieszkaniowego. Zapisy konstytucyjne, aspiracje wstąpienia do Unii Europejskiej, powiązania gospodarcze oraz bliskość terytorialna przemawiają za tym, aby Polska realizowała niemiecki model finansowania mieszkalnictwa. Mimo jasnego rozeznania zasad budowy systemu finansowania mieszkalnictwa nie dokonał się jeszcze przełom w tym zakresie. Przyczyny tego są następujące:

- w kształtowaniu realnej polityki finansowania budownictwa mieszkaniowego w Polsce opowiedziano się za przyjęciem amerykańskiego modelu finansowania mieszkalnictwa, tj. za neoliberalnym modelem rynkowym opartym na hipotece;
- odejście od niemieckiego modelu finansowania mieszkalnictwa i akceptacja amerykańskiego modelu rynkowego finansowania budownictwa spowodowały zahamowanie prac nad tworzeniem spójnej koncepcji finansowania mieszkalnictwa, w tym i nad wdrożeniem ustawy o kasach budowlanych (brak rozporządzeń wykonawczych) oraz małe zainteresowanie społeczne kasami mieszkaniowymi (z uwagi na zbyt niski udział państwa w finansowaniu mieszkalnictwa).

Ze społeczną gospodarką rynkową związane jest pojęcie państwa socjalnego. W odniesieniu do mieszkalnictwa realizacja celów państwa socjalnego polega na stwarzaniu równych warunków w dostępie do mieszkania. Jej przeciwieństwem jest liberalna gospodarka w której mieszkanie uzyskuje się przez rynek. Subwencja odgrywa w tym systemie rolę marginesową.

Dotychczasowa koncepcja finansowania budownictwa mieszkaniowego powoduje, że:

² Szerzej omówiono ten problem w Raporcie nr 122 BSE pt.: *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa a wyzwania krajów CEFTA*, Warszawa 1998.

- nie są wystarczająco realizowane przepisy Konstytucji w sprawach mieszkaniowych (Art. 75 ust.1 Konstytucji stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli);
- podobnie, nie są realizowane ustalenia Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r. (w art. 16 EKS stwierdza się, że „w celu zapewnienia warunków niezbędnych dla pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, należy popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki jak zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, a w szczególności młodych małżeństw”).

1.1.3 Niepełny zakres rachunków ekonomicznych dotyczących budownictwa mieszkaniowego na szczeblu makroekonomicznym

W rynkowej koncepcji finansowania mieszkalnictwa każdy obywatel winien we własnym zakresie zadbać o własne mieszkanie. Ponieważ nie każdy potrafi to zrobić, z uwagi na poziom dochodów, nakłady na budownictwo mieszkaniowe ze środków publicznych, występujące w budżecie państwa, traktowane są jako wydatek. Tymczasem budownictwo mieszkaniowe na szczeblu makroekonomicznym stanowi także źródło dochodów budżetowych. Środki publiczne przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe, poza rozwiązywaniem ważnych problemów społecznych i ograniczaniem patologii społecznych, przynoszą realne wpływy do budżetu państwa, przewyższające wydatki ponad dwukrotnie (podatki od osób prawnych i fizycznych, VAT, ZUS itp.).³

W warunkach wysokiego bezrobocia, ożywienie budownictwa mieszkaniowego (środkami publicznymi i innymi instrumentami finansowymi) staje się źródłem masowego powstawania najtańszych miejsc pracy. Budownictwo jest bowiem relatywnie jednym z najmniej kapitałochłonnych działów gospodarki. Ponadto budownictwo mieszkaniowe jest jedynym działem gospodarki, w którym wzrost zatrudnienia o jednego pracownika przy budowie mieszkania, powoduje wzrost zatrudnienia o 2-3 osoby w przemyśłach pracujących na rzecz budownictwa i wyposażenia mieszkań.⁴

Tworzenie nowych miejsc pracy w budownictwie jest najtańsze, ale - co może równie ważne - rozwój budownictwa mieszkaniowego jest relatywnie najmniej importochłonny, w porównaniu do innych dziedzin gospodarki narodowej. W świetle obecnego deficytu w handlu zagranicznym fakt ten nabiera szczególnego znaczenia.

Wreszcie wzrost indywidualnych oszczędności na cele mieszkaniowe może być łatwo wykorzystany przez pewien czas w innych obszarach gospodarki. W kraju cierpiącym na brak oszczędności w skali makroekonomicznej, dynamiczny rozwój budownictwa mieszkaniowego może stać się jednym z czynników wzrostu gospodarczego. Hipotetycznie, gdyby poziom oszczędności na mieszkanie dorównał standardom np. niemieckim, inwestycje krajowe mogłyby wzrosnąć o wartość porównywalną z inwestycjami zagranicznymi w Polsce.

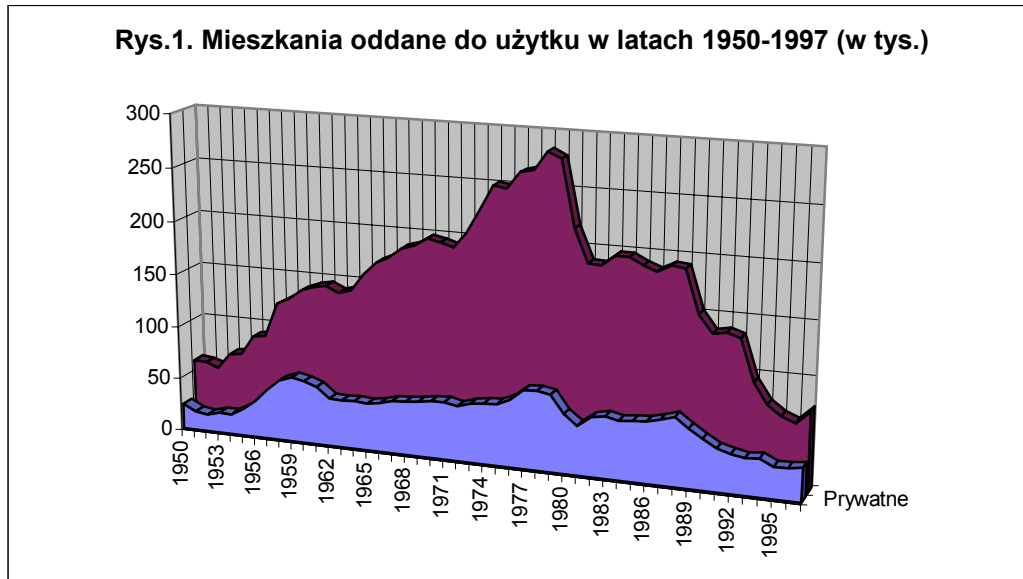
3 W. Korecji, W. Rydzki, L. Kałkowski, *Związki budownictwa mieszkaniowego z gospodarką narodową*, IGM, Warszawa 1994.

4 *Konkurencyjność sektora budowlanego w krajach UE*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, COM(97) 539 final, 1997 r.

1.2 Bariery organizacyjne

1.2.1 Organizacja wyznaczania celów mieszkaniowych i redystrybucji środków na budownictwo mieszkaniowe

W całej powojennej historii przemian w budownictwie mieszkaniowym można wyodrębnić dwa etapy: rozwoju i regresu (rys. 1). W okresie rozwoju liczba mieszkań oddanych do użytku wzrosła z 59,5 tys. w 1950 r. do 283,6 tys. w 1978 r. Intensywność budownictwa mieszkaniowego (liczona liczbą oddanych mieszkań na 1000 lud-



ności) wzrosła w tym okresie z 2,4 do 8,1. W okresie regresu liczba mieszkań oddanych do użytku zmniejszyła się z 283,6 w 1978 r. do 189,7 tys. w 1988 r. i 80,6 tys. w 1998 r. Wskaźnik intensywności spadł z 8,1 do 5,0 w 1988 r. i 2,0 w 1998 r., wobec 2,4 jaki osiągnięto w 1950 r.

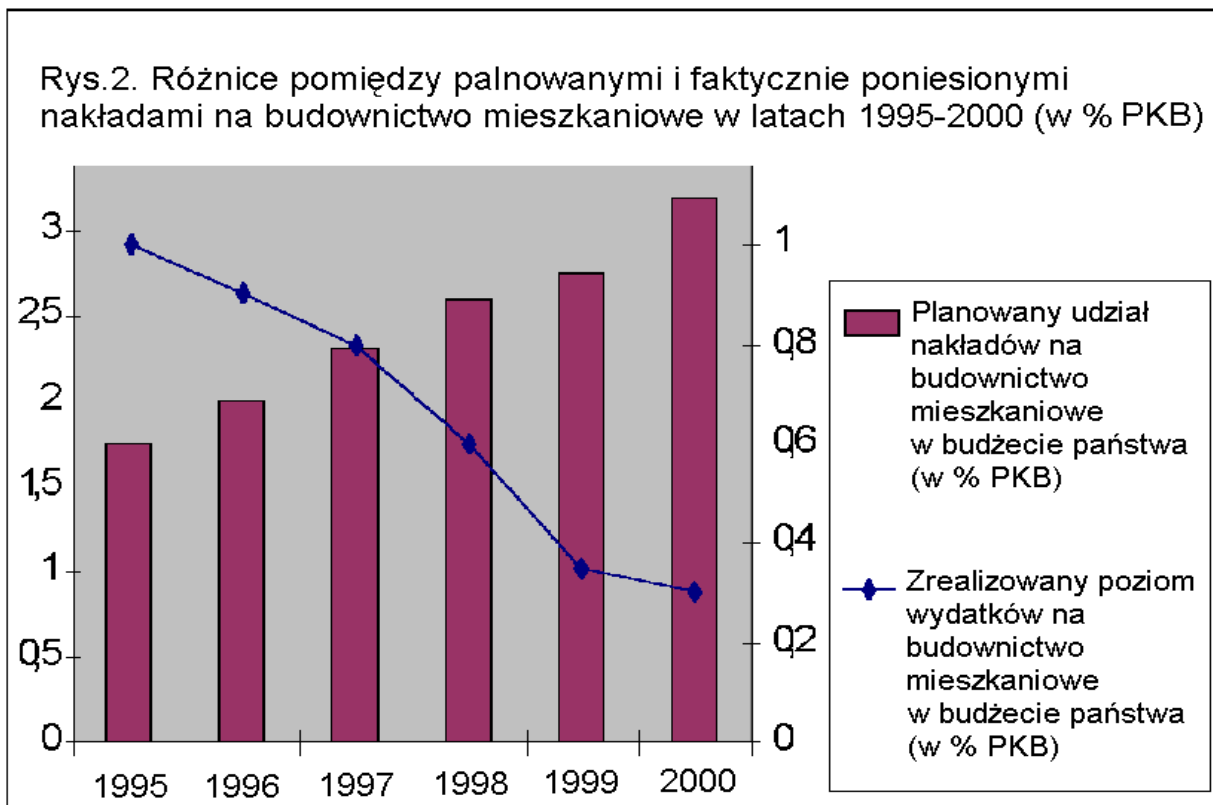
Z powyższych informacji wynika, że kryzys mieszkaniowy pogłębił się szczególnie po 1989 r. Powstaje pytanie o przyczyny tego stanu rzeczy. W przełomowym okresie transformacji (lata 1989/1990) politykę mieszkaniową oparto na zasadzie, że nabycie lub budowa mieszkania na własność ma być główną drogą do jego uzyskania. W oparciu o tę zasadę wycofano się z udzielania pomocy lokatorskiej spółdzielczości mieszkaniowej. Wsparcie dla budownictwa własnościowego oraz likwidacja umorzeń części kredytu przyniosły, przy rosnącej inflacji i wysokiej stopie procentowej załamanie dynamiki budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza że odejście od systemu cen umownych w budownictwie wywołało silny wzrost kosztów budowy mieszkań. Dodatkowo, w 1992 r., zmieniono zasady kredytowania budownictwa (przejście z dotowania na reguły komercyjne), co spowodowało dalsze spowolnienie dynamiki produkcji budowlanej. Prywatyzacja dużych firm państwowych doprowadziła do rozdrobnienia ich potencjału. Powstałe w wyniku tych procesów małe firmy budowlane nie są w stanie realizować poważniejszych przedsięwzięć budowlanych, ograniczając swą działalność do inwestycji lokalnych.

Zasady polityki mieszkaniowej sformułowane zostały w 1992 r. w postaci tzw. nowego ładu mieszkaniowego.⁵ Zawiera on potwierdzenie priorytetu dla budownictwa własnościowego, podstawowe zasady zmian w systemie kredytowania budownictwa mieszkaniowego, dążenie do pełnego respektowania zasad rynkowych w utrzymaniu

⁵ Nowy ład mieszkaniowy, opublikowany w „Sprawach Mieszkaniowych”, zeszyt 4/1992.

zasobów mieszkaniowych oraz przyznania dodatków dla rodzin, które nie będą w stanie unieść podwyższonych opłat za mieszkanie. W programie zawarta została deklaracja o długofalowym zaangażowaniu środków budżetu państwa w rozwój budownictwa mieszkaniowego, która jednak nie została dotrzymana.

Zaprezentowany program mieszkaniowy był niedopasowany do realnych możliwości ekonomicznych i ludności i państwa. W efekcie nastąpiło dalsze załamanie się dynamiki budowy mieszkań, w tym głównie mieszkań czynszowych. Sejm zaniepokojony pogłębianiem się kryzysu wezwał rząd do podjęcia skutecznych działań w za-



kresie polityki mieszkaniowej. 6 lipca 1995 r. Sejm uchwalił „Założenia polityki mieszkaniowej państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej” (M.P. Nr 35, poz. 412).

W dokumencie tym przewidywano, że do końca 2000 r. zostanie wybudowanych 740 tys. mieszkań. Niestety zadanie to nie zostało osiągnięte. Faktycznie zostało wybudowanych około 400 tys. mieszkań (54% tego co planowano). Wskaźnik udziału nakładów na budownictwo mieszkaniowe w budżecie państwa miał kształtować się następująco: w 1995 r. - 1,7%, w 1996 r. - 2,0%, w 1997 r. - 2,3% i wzrosnąć w 2000 r. do 3,1%. Wielkości te nie zostały osiągnięte. W 1995. r. wskaźnik ten wynosił 1,0%, w 1996 r. - 0,9%, w 1997 r. - 0,8%, w 1998 r. - 0,6%, w 1999 r. - 0,35% i w 2000 r. zaplanowano go na poziomie 0,3% PKB (rys. 2).

Spadek liczby budowanych mieszkań rząd uzasadnił obniżeniem się efektywnego popytu (zależnego od poziomu dochodów ludności, które obniżyły się). Z kolei zmniejszanie się rozmiarów budownictwa czynszowego uzasadniano koniecznością likwidacji zobowiązań finansowych z poprzednich okresów. Planowano jednak, że następować będzie systematyczny wzrost liczby budowanych mieszkań czynszowych do 174 tys. w 2000 r. (w tym 33% na wynajem). Plany te nie zostały zrealizowane.

W 1998 r. Urząd Mieszkalnictwa przedstawił na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej „Średniookresową strategię rozwoju mieszkalnictwa”. Dokument ten nie zapowiadał niezbędnych generalnych zmian w polityce mieszkaniowej, a przewidywał jedynie szereg raczej drobnych i ograniczonych działań. Na tej podstawie, i przy braku aktywnej polityki mieszkaniowej państwa, nie można było oczekiwać przełomu w mieszkalnictwie. Rząd wycofał się jednak i z tego programu.

Ostatnio opublikowano dokument (lipiec 1999 r.) „Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999 - 2003”. Koncepcja rządowego programu mieszkaniowego oparta jest na polityce skromnego dotowania sektora mieszkaniowego środkami budżetowymi (bezpośrednie wydatki budżetu państwa mają wzrosnąć w 2003 r. w porównaniu z 1998 r. o 48%, tj. do poziomu z 1996 r. i wynieść około 1% PKB) oraz na kredycie hipotecznym, który jak do tej pory nie może być efektywnie uruchomiony z uwagi na liczne bariery systemowe. Tak więc i program mieszkaniowy na lata 1993 - 2003 nie stanowi przełomu. Sami autorzy tego programu na konferencji pt. „Budownictwo mieszkaniowe po 2000 r.”⁶ oświadczyli, że proces osiągania *consensusu* w sprawie kierunków rozwoju budownictwa mieszkaniowego znajduje się dopiero w połowie drogi.

1.2.2 Organizacja instytucji centralnych odpowiedzialnych za sterowanie procesami rozwoju budownictwa mieszkaniowego

Przejęcie z gospodarki nakazowej do gospodarki rynkowej winno być okazją do podniesienia konkurencyjności polskiego budownictwa (prywatyzacja, wolność gospodarcza itp.). Możliwości te nie zostały jednak wykorzystane. W minionym dziesięcioleciu transformacji gospodarki zatracona została tożsamość budownictwa jako działu gospodarki, zarówno w przekroju krajowym, jak i międzynarodowym.

Przeprowadzona w 1997 r. reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu pozostawiła budownictwo w systemie licznych rozproszonych instytucji centralnych (Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Urząd Geodezji i Kartografii, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego) w miejsce jednej (Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa). W tej sytuacji, z uwagi na rozproszenie kompetencyjne, brak jest instytucji odpowiedzialnej za opracowanie i realizację całościowej polityki budowlanej państwa i mechanizmów ją wspomagających.

W przypadku budownictwa mieszkaniowego problematyka zaplecza badawczo-rozwojowego (B+R) oraz technologiczna znalazła się w gestii MSWiA, finansowanie budownictwa (wielkość i struktury środków) oraz narzędzia polityki mieszkaniowej przejęło Ministerstwo Finansów, przetargi na duże programy mieszkaniowe są w gestii Urzędu Zamówień Publicznych, za regulacje geodezyjne terenów odpowiedzialny jest Główny Urząd Geodezji i Kartografii, natomiast w UMiRM pozostało jedynie inicjowanie i realizacja polityki mieszkaniowej.

Sytuacji tej nie zmienia utworzenie w połowie 2000 r. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, jako nadbudowy instytucjonalnej nad wspomnianymi wyżej urzędami, z uwagi na brak jasnych struktur przepływu informacji i decyzji. Resort ten ma raczej za zadanie sterować przepływem pomocowych środków z UE na cele rozwoju regionów, niż stymulować dynamiczny rozwój budownictwa mieszkaniowego.

⁶ "Pierwsze ogólnopolskie forum budowlane" - zorganizowane przez Krajową Izbę Budownictwa w maju 2000 r.

Dla Ministerstwa Finansów podstawowym celem w polityce fiskalnej jest obecnie zmniejszenie deficytu budżetu państwa przy stabilizacji finansów publicznych. Zmniejszanie deficytu budżetu państwa przy danych dochodach budżetowych prowadzi do ograniczania wydatków budżetowych. Mieszkalnictwo, w myśl neoliberalnej polityki fiskalnej nie należy do działań szczególnie preferowanych. Wręcz odwrotnie, w latach dziewięćdziesiątych nastąpiło kilkunastokrotne zmniejszenie wydatków na mieszkalnictwo w budżecie państwa.

Kolejną barierą rozwoju budownictwa mieszkaniowego jest wysoki poziom stopy procentowej (wpływa on na koszty oprocentowania kredytów mieszkaniowych). Jest ona uzależniona od stopy inflacji (wyższa stopa inflacji prowadzi do wzrostu stopy procentowej i odwrotnie).

Znany jest powszechnie pogląd,⁷ że polityka fiskalna, obok polityki pieniężnej, stanowi drugą siłę sprawczą zmniejszania poziomu inflacji. Im wyższy jest deficyt fiskalny, tym silniejsze będą inflacyjne konsekwencje nierównowagi fiskalnej. Deficyt fiskalny pogłębiają te działy gospodarki, które wnoszą dużo niższe wpływy do budżetu państwa w stosunku do otrzymywanych środków z budżetu państwa. Mimo, że w budownictwie mieszkaniowym każda złotówka wydatkowana z budżetu państwa na jego rozwój, mogłaby dać dwa złote wpływów do budżetu państwa, nie jest ono działem preferowanym w polityce budżetowej państwa (przy obecnych uwarunkowaniach budżetowych).

•Występuje silne merytoryczne powiązanie pomiędzy polityką pieniężną i fiskalną państwa zarówno w zakresie makroproporcji gospodarczych, jak i omawianego tu budownictwa mieszkaniowego. Obie te sfery są ze sobą słabo skoordynowane, stanowiąc barierę rozwoju kraju i budownictwa mieszkaniowego (niedoceniając roli budownictwa mieszkaniowego w rozwoju kraju, wyznaczanie wadliwych celów dla budownictwa mieszkaniowego, ograniczenie pomocy państwa dla rozwoju tego rodzaju budownictwa, wysokie oprocentowanie kredytów itp.).

Wieloletnia znacząca nierównowaga gospodarcza oraz brak perspektyw szybkiego rozwiązania wielu ważnych problemów społecznych w tym i mieszkaniowych kraju powoduje, że koordynacja sfery pieniężnej i fiskalnej urasta do jednego z centralnych problemów systemowo-organizacyjnych państwa. W literaturze przedmiotu spotyka się pogląd, że rozwiązanie tego problemu mogłoby polegać np. na przekształceniu Rady Polityki Pieniężnej w Radę Polityki Pieniężno-Fiskalnej z nadaniem jej uprawnień dotyczących wyboru celów społeczno-gospodarczych państwa oraz kształtowania równowagi gospodarczej państwa poprzez kreację i koordynację polityki monetarnej i fiskalnej.⁸

Tak więc, aby wyeliminować systemowo-organizacyjne bariery rozwoju budownictwa mieszkaniowego należałoby zmodyfikować piramidę decyzyjną, w której ono funkcjonuje.

2. KWESTIE POPYTU I PODAŻY JAKO BARIERY W ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

7 B. Grabowski, *Fundamentalne problemy polityki pieniężnej NBP*, referat na konferencję pt.: "Polityka pieniężna a wyzwania krajowe i międzynarodowe", Zalesie Górne, 14-15 czerwca 1999 r.

8 Postulat ten nie jest nowy i okresowo jest stawiany w literaturze przedmiotu, zarówno w Polsce jak i innych krajach. W ostatnim okresie problem ten był przedmiotem dyskusji na konferencji pt.: "Polityka pieniężna a wyzwania krajowe i międzynarodowe". Merytoryczne sprawozdanie z konferencji w Zalesiu Górnym, 14-15 czerwca 1999 r., "Bank i Kredyt" nr 7-8, 1999 r.

Do głównych barier popytowych w budownictwie mieszkaniowym należy zaliczyć dużą liczbę gospodarstw domowych, które nie ponoszą obecnie w pełni rynkowych kosztów utrzymania lokalu, co powoduje, że inwestowanie w nowe budownictwo mieszkaniowe jest nieopłacalne. Po stronie podażowej główną barierą jest niska wydajność pracy, rozregulowany rynek mieszkaniowy oraz niski poziom konkurencyjności.

2. 1 Bariery leżące po stronie popytowej budownictwa mieszkaniowego

2.1.1 Bariery ograniczające efektywny popyt na mieszkania:

- sprzeczności pomiędzy popytem efektywnym i potencjalnym,
- ograniczenie mobilności ludności,
- utrudnienia w wyborze formy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych,
- inne ograniczenia popytowe co do wyboru lokalizacji i rodzaju mieszkań,
- kontrola czynszów,
- wysoki względny koszt mieszkania.

Popyt potencjalny i efektywny. W tradycyjnym podejściu do szacowania zagregowanego popytu na mieszkania (popyt potencjalny) potrzebna jest:

- znajomość pożądanego zasobu mieszkaniowego,
- wiedza o rzeczywistym zasobie mieszkaniowym,
- określenie tempa dostosowania się istniejącego zasobu mieszkaniowego do zasobu pożądanego.

Popyt potencjalny jest tu definiowany jako różnica pomiędzy liczbą gospodarstw domowych (obecnie lub w przyszłości) a liczbą potrzebnych dla tych gospodarstw mieszkań (statystyczny deficyt mieszkań).

Efektywny popyt na mieszkania wynika z relacji pomiędzy rynkową ceną mieszkań, dochodów gospodarstwa domowego oraz subwencji budżetu centralnego i dotacji gmin przeznaczonych na zakup mieszkania. Od początku lat dziewięćdziesiątych pogłębia się luka pomiędzy popytem potencjalnym i efektywnym.

Przyczyną tego jest rozchwianie systemu cenowego, zarówno w odniesieniu do mieszkań, stóp procentowych, jak i towarów oraz płac. W efekcie pojawiły się poważne przeszkody w realizacji potencjalnego popytu. Ponieważ popyt potencjalny nie może być obecnie zrealizowany, jako substytut dla niego może być realizowany popyt efektywny. Dlatego też kluczowym problemem w zakresie przełamania barier popytowych w budownictwie mieszkaniowym jest odwrócenie tej tendencji i przekształcenie popytu efektywnego w popyt potencjalny. Problem ten zostanie rozwiązany definitywnie dopiero wtedy gdy każda rodzina w Polsce będzie mieć własne mieszkanie.

Efektywny popyt na mieszkania jest także zaniżany z uwagi na poziom czynszu, niższy (w około 40% mieszkań w miastach) od ukształtowanego na zasadach rynkowych. Fakt ten ogranicza konkurencyjność nowych inwestycji mieszkaniowych w porównaniu do istniejącego zasobu budowlanego.

Ograniczenie mobilności. Niska mobilność polskiego społeczeństwa w związku z barierą mieszkaniową ogranicza wpływ siły roboczej na wzrost gospodarczy. Jej źródłem są niskie liczby pustostanów oraz niskie liczby zamiany mieszkań, liczone do ogólnych zasobów mieszkaniowych kraju. Czynniki te wpływają na:

- podwyżkę wynagrodzeń w budownictwie - w sposób nie mający związku ze zróżnicowaniem wydajności,

- wzrost stopy bezrobocia przypisywanego przestrzennemu niedopasowaniu rozmiarów siły roboczej do miejsc pracy i brakiem możliwości zmiany miejsca zamieszkania w celu podjęcia pracy w nowym miejscu.

Bariery dotyczące form zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Niski ilościowy i jakościowy poziom budowanych mieszkań uniemożliwia zaspokajanie zróżnicowanych potrzeb mieszkaniowych.

Kontrola czynszów. Niski czynsz mieszkaniowy obniża popyt na nowe mieszkania, co wpływa negatywnie na poprawę warunków mieszkaniowych (brak środków na remonty). Wadliwe relacje pomiędzy cenami najmu i posiadania mieszkania na własność powodują zablokowanie sektora mieszkaniowego zarówno jako czynnika skłaniającego do oszczędności, jak i jako źródła akumulacji kapitałów przez ludność.

Wysoki względny koszt mieszkania. Ceny nowych i istniejących mieszkań w relacji do PKB liczonego na mieszkańca są za wysokie w porównaniu z innymi krajami. Rynkowa cena wynajmu (w przeliczeniu na metr kwadratowy) mieszkania w centrum Warszawy jest porównywalna z cenami w Londynie, Paryżu i Berlinie (przy obecnych kursach walut), natomiast dochody gospodarstw domowych, przeliczone w podobny sposób, są nawet dziesięciokrotnie niższe.

2.1.2 Bariery ograniczające efektywny popyt na kredyt hipoteczny:

- ograniczenie płynności (niemożność zebrania środków na udział własny),
- ograniczenie stopy LTV (wskaźnika: stosunek kwoty kredytu do ceny domu / mieszkania) stosowanej przez ostrożnych kredytodawców,
- względny koszt kredytu hipotecznego (realne wysokie oprocentowanie kredytów hipotecznych); ponadto udzielanie tanich gminnych kredytów na wykup mieszkania,
- oczekiwania (postawy) wobec zadłużenia (przejawiane zarówno przez kredytobiorców, jak i kredytodawców),
- oczekiwania (postawy) wobec kosztu mieszkania w stosunku do innych towarów (zwłaszcza trwałego użytku i do dochodu),
- oczekiwania co do stabilizacji zatrudnienia na poziomie lokalnym (regionalnym).

2.2 Bariery w podaży budownictwa mieszkaniowego

Najważniejszymi barierami rozwoju budownictwa mieszkaniowego są ograniczenia występujące po „stronie podażowej” sektora mieszkaniowego. Do głównych obszarów należy tu zaliczyć:

- niską wydajność pracy,
- złą organizację rynku budowlanego.

Niska wydajność pracy. Na niską wydajność pracy w budownictwie mieszkaniowym (około pięciokrotnie niższą niż na Zachodzie) wpływają:

- a) złe planowanie zadań budowlanych (składają się na to: słabe umiejętności kierowników, niedotrzymywanie terminów realizacji obiektów, zły system motywacyjny dla pracowników);
- b) mała skala projektów budowlanych pod względem ilości budynków, intensywności zabudowy terenu oraz konkurencyjnych cenowo materiałów;
- c) zbyt niskie wykorzystanie siły roboczej (wynikają one z biurokratycznych procedur oraz przerw w dopływie środków finansowych do realizowanych obiektów);
- d) ograniczone wykorzystanie wyspecjalizowanych firm (generalni wykonawcy realizują wszystkie zadania, bez wykorzystania firm specjalistycznych, co wydłuża okres realizacji i podnosi koszty budowy);

e) poziom umiejętności pracowników (wynikają one głównie ze złego systemu szkolenia);

f) niska kapitałochłonność (praca ludzka zastępuje sprzęt budowlany z powodu wysokich kosztów jego nabycia).

Zła organizacja rynku budowlanego. Budownictwo mieszkaniowe można podzielić na wielorodzinne oraz jednorodzinne. Budownictwo wielorodzinne jest realizowane na obszarach miejskich, stanowiąc około 30% całkowitej produkcji budowlanej (liczonej w metrach kwadratowych). Budownictwo jednorodzinne (na które przypada pozostałe 70% produkcji) jest realizowane głównie na pojedynczych działkach budowlanych zarówno w miastach, jak i na wsi.

W branży budowlanej funkcjonuje 140 przedsiębiorstw, zatrudniających powyżej 500 osób oraz wiele małych firm budowlanych. Duże firmy budowlane realizują szeroki zakres robót budowlanych, natomiast firmy małe są firmami niewyspecjalizowanymi, budującymi domy jednorodzinne systemem „dom po domu”. Budynki mieszkalne o wysokim standardzie są realizowane głównie przez zachodnie firmy według najlepszych wzorców branżowych, natomiast budownictwo masowe realizują przede wszystkim krajowe firmy - zarówno duże, jak i mniejsze - niewyspecjalizowane.

W budownictwie jednorodzinnym można wyodrębnić trzy rodzaje. W pierwszym z nich budynki realizowane są systemem szeregowym na większym terenie, w drugim wznoszone są przez firmy budowlane niezależne budynki na pojedynczych działkach, w trzecim zaś właściciele wnoszą „systemem gospodarczym” pojedyncze budynki, głównie na obszarach wiejskich.

Budownictwo realizowane systemem szeregowym, stanowi relatywnie nowy segment rynku mieszkaniowego, dostrzegalne są tu jednak oznaki stagnacji (braki terenów). Obiekty te realizują głównie polskie firmy zajmujące się generalnym wykonawstwem, zlecając część mniejszych zadań firmom wyspecjalizowanym. Wydajność pracy na tych obiektach odpowiada lub nawet jest wyższa od wydajności pracy osiąganey w budownictwie wielorodzinnym.

Zdecydowana większość domów jednorodzinnych w Polsce budowana jest na pojedynczych działkach (na Zachodzie około 25-30% obiektów)⁹. Budownictwem jednorodzinnym na pojedynczych działkach zajmują się zwykle małe firmy lub pojedyncze osoby. W tym segmencie budownictwa istnieją najsilniejsze bariery wzrostu wydajności pracy oraz rozwoju konkurencji. Wydajność pracy jest tu o jedną trzecią niższa niż w budownictwie szeregowym. Wreszcie w budownictwie realizowanym „systemem gospodarczym” poziom wydajności pracy jest najniższy i wynosi około połowy wydajności osiąganey w budownictwie szeregowym. Budownictwo jednorodzinne, realizowane na pojedynczych działkach, rozwijało się dzięki ulgom budowlanym. Gdyby zlikwidować ulgi produkcja w dziale budownictwa jednorodzinnego przestałaby wzrastać. Wynika to także z faktu, iż ograniczony wzrost wydajności uniemożliwia potencjalny spadek cen oraz wzrost produkcji.

W budownictwie wielorodzinnym brak umiejętności zarządzania dużymi projektami budowlanymi oraz niskie umiejętności deweloperskie powodują niepełne wykorzystanie mocy produkcyjnych, słabą organizację pracy oraz mnóstwo problemów operacyjnych, co w efekcie prowadzi do powstawania zatorów budowlanych, niskiej konkurencyjności w stosunku do firm zachodnich i słabej wydajności pracy.

⁹ *Budownictwo mieszkaniowe*, McKinsey Global Institute, w: *Budownictwo mieszkaniowe w Polsce po 2000 r.*, Pierwsze Ogólnopolskie Forum Budowlane, KIB, Warszawa 2000.

2.3 Konsekwencje nierównowagi mieszkaniowej

O roli sektora mieszkaniowego w gospodarce Polski decyduje stopień równowagi pomiędzy efektywnym popytem i podażą mieszkań. W efekcie braku równowagi, ceny mieszkań i dochody pozostają ze sobą nie zawsze w oczekiwanych relacjach (wzrostowi dochodów gospodarstw domowych nie towarzyszy wzrost dostępności mieszkań, tj. liczby metrów kwadratowych powierzchni użytkowej mieszkania, jaką można nabyć za przeciętne wynagrodzenie). Powodem tego jest szybszy wzrost cen mieszkań od wzrostu płac.

Jeżeli system podaży mieszkań funkcjonuje prawidłowo, wzrost popytu na mieszkania prowadzi do budowy większej liczby, lepszych jakościowo mieszkań, przy niskiej ich cenie. Kiedy system podaży mieszkań nie funkcjonuje dobrze, realizacja budownictwa mieszkaniowego opóźnia się i buduje się niewielką liczbę nowych mieszkań przy znacznym wzroście cen. Z sytuacją taką mamy obecnie do czynienia w Polsce

Przy znacznej nierównowadze mieszkaniowej (popyt mieszkaniowy znacznie przewyższa podaż mieszkań) mamy do czynienia z dyktatem cenowym dotyczącym budowanych mieszkań. Oznacza to, że ceny mieszkania przewyższają znacząco koszty budowy mieszkań. Wadliwa organizacja rynku budowlanego powoduje, że wzrost popytu mieszkaniowego nie przekształca się w większą liczbę mieszkań o wyższym standardzie lecz prowadzi do budowy niewielkiej liczby nowych mieszkań przy znacznym wzroście kosztów budowy.

Cena m² powierzchni użytkowej mieszkania jest wyższa od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia od 30-60%. Szacuje się, że poziom zysku osiąganego z realizacji budynków mieszkalnych jest porównywalny z poziomem kosztów budowy tych obiektów. Ponieważ godziwy zysk w budownictwie mieszkaniowym na Zachodzie określa się na poziomie do 5% kosztu budowy, zysk realizowany w Polsce może być nawet kilkunastokrotnie wyższy od zysku normatywnego. Powstaje pytanie o przyczyny i konsekwencje tego stanu rzeczy.

Rynek mieszkaniowy jest ciągle anormalny. W 1998 r. przy prawie 10% inflacji i wzroście dochodów gospodarstw domowych o jedną piątą koszt budowy nowych mieszkań zwiększył się o 35%. Rynek usług budowlanych jest jednym z najbardziej rozdrobnionych, co zdecydowanie powiększa koszty funkcjonowania firm budowlanych. Mieszkanie jest już towarem, ale w budownictwie mieszkaniowym nie działają jeszcze zasady konkurencji, które wymusiłyby walkę o klienta i obniżkę kosztów budowy.

Nierównowaga mieszkaniowa od strony podaży wywołuje więc następujące efekty:

- dezorganizuje rynek mieszkaniowy (do realizacji budynków mieszkalnych włączane są niekonkurencyjne i mało efektywne firmy budowlane);
- umożliwia realizację nieuzasadnionego, monopolistycznego zysku przez firmy budowlane podnoszące nawet dwukrotnie ceny budynków mieszkalnych;
- ogranicza poziom budownictwa mieszkaniowego.

3. BARIERY WYSTĘPUJĄCE W BANKOWYM SYSTEMIE FINANSOWANIA BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

Bankowy system finansowania budownictwa mieszkaniowego jest na etapie tworzenia swego mechanizmu. Pierwszymi krokami w tym kierunku było:

- wprowadzenie do gospodarki realnej stopy procentowej w 1990 r.;
- utworzenie systemu indeksacji kredytów spółdzielczych w 1991 r.;

- wprowadzenie indeksowanych kredytów hipotecznych dla ludności na nowe budownictwo mieszkaniowe w 1992 r.
- utworzenie w 1993 r. Polsko-Amerykańskiego Banku Hipotecznego oferującego w dolarach kredyty hipoteczne i budowlane, głównie na mieszkania i domy jednorodzinne (zarówno nowe, jak i w istniejącym zasobie);
- stworzenie systemu oferującego indeksowane kredyty Funduszu Hipotecznego poprzez sieć banków w nim uczestniczących, zarówno dla nowego budownictwa (1994 r.), jak i dla modernizacji istniejących zasobów (1995 r.).

3.1 Bariery w bankowości

Opór sektora bankowego przed szerszym wchodzeniem w finansowanie budownictwa mieszkaniowego (obecnie 11 banków udziela kredyty krótkoterminowe oraz 33 banki udzielają kredyty długoterminowe - tablica 2) spowodowany jest innymi, bardziej atrakcyjnymi możliwościami lokat kapitału oraz niższym, z tym połączonym ryzykiem, niż w przypadku finansowania budownictwa mieszkaniowego.

Związane jest to ze zbyt wysoką konkurencyjnością obligacji skarbu państwa finansujących deficyt budżetowy oraz zbyt dużą atrakcyjnością kredytów konsumpcyjnych, zwłaszcza samochodowych oraz gotówkowych, w relacji do kredytów mieszkaniowych. Kredyty mieszkaniowe (zwłaszcza kredyty budowlane) uważane są za zbyt kosztowne dla banków z punktu widzenia bieżących nakładów pracy. Wymagają one poniesienia kosztów związanych ze stałym szkoleniem personelu oraz przygotowania niezbędnego zaplecza. Ponieważ kredyty budowlane są znacznie bardziej wyspecjalizowane, większość nowo wchodzących na rynek banków nie planuje tego typu produktu, ograniczając się do kredytów na zakup zasiedlonego już mieszkania (uznawane są one za prostsze, tańsze i obciążone mniejszym ryzykiem).

Finansowanie deficytu budżetowego przez system bankowy powoduje, że inwestycja w bony skarbowe jest ciągle konkurencyjną inwestycją, w szczególności dla kredytów hipotecznych (papiery dłużne stanowią od około 30% do 80% portfela kredytowego, zaś kredyty detaliczne około 15% portfela kredytowego).

Inną barierą w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego jest brak środków długoterminowych - głównie na finansowanie pożyczek hipotecznych. Obecnie sytuacja pod tym względem na tyle jest złożona, że nawet duże banki refinansują w Funduszu Hipotecznym swoje nowo udzielone kredyty hipoteczne.

Istotną barierą jest także ryzyko kredytowe związane z finansowaniem budownictwa mieszkaniowego, które jest trudne do oszacowania, z uwagi na brak doświadczeń, zwłaszcza przy kredytach kilkunastoletnich. Występują tu następujące bariery szczególne:

- niepewność co do wartości zastawu wobec małych doświadczeń z rynkiem mieszkaniowym. Wpływają na to następujące czynniki: niepewność co do kierunku i tempa zmian cen, jakość wyceny zastawu, relatywnie wolne tempo spłat kredytu, odraczanie spłat kredytu itp.;

- niepewność co do przyszłego kształtowania się nominalnej oraz realnej stopy procentowej i w konsekwencji dostępności i opłacalności kredytów tradycyjnych oraz kredytów hipotecznych podwójnie indeksowanych - Double Index Mortgage (DIM);¹⁰

10 Klasyczne kredyty hipoteczne (niezależnie czy stopa procentowa jest stała, czy zmienna) nie odra- czają płatności należnych odsetek obliczonych według stopy rynkowej. W warunkach wysokiej inflacji początkowe obciążenie staje się niedostępne dla kredytobiorcy. Wymagana stabilność płatności w warunkach nominalnych zakłada brak równowagi obniżonych płatności w warunkach realnych - pomiędzy wysokimi płatnościami początkowymi, a późniejszymi nieznacznymi. Kwoty kredytów muszą

- wysokie miejsce wiarygodności bankowych w księdze wieczystej (szóste miejsce) oraz trudności w oszacowaniu ryzyka egzekucji należności z tytułu hipotecznych wpisów poprzedzających (głównie hipoteka ustawowa).

Tablica 2. Wielkość i struktura rodzajowa kredytów mieszkaniowych (w mln zł) - stan na 30.09.1999 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	w tym:				
		zabezpieczone hipoteką i objęte wykupem odsetek ¹¹	inne objęte wykupem odsetek ¹²	refinansowane przez Bud-Bank ¹³	pozostałe	w tym udzielone przez BGK ¹⁴
Razem	10.645,5	115,3	4.172,2	56,3	6.301,7	641,5
Normalne	9.407,1	103,7	3.739,3	50,9	5.513,2	633,4
Pod obserwacją	236,2	0,3	0,1	2,5	233,3	
Zagrożone	1002,2	11,3	432,8	2,9	555,2	8,1
Udział kredytów zagrożonych w kredytach mieszkaniowych (%)	9,4	9,8	10,4	5,2	8,8	1,3
Utworzone rezerwy celowe	241,9	6,0	124,5	0,7	110,7	1,9
Rezerwa ogólna na zagrożone kredyty mieszkaniowe w PKO bp	161,0	x	161,0	x	x	x

Źródło: dane Nadzoru nad Kredytowaniem Nieruchomości.

być zmniejszane (w Polsce dzielone przez 2, w porównaniu z gospodarką bezinflacyjną). Wydłużenie terminów spłaty niewiele pomaga. Jednak - z drugiej strony - wskaźniki obciążenia gwałtownie się obniżają, jak również zmniejszają się salda i ryzyko kredytowe. Kredyty klasyczne są bardziej racjonalne w przypadku kredytów średnio- i krótkoterminowych na stosunkowo niewielkie kwoty. Dlatego kredyty te nadal stanowią jeden z podstawowych produktów wchodzących na rynek kredytów hipotecznych, zwłaszcza w warunkach poprawiającej się sytuacji gospodarki Polski (zmniejszająca się inflacja, lecz wciąż znaczna zmienność realnych stóp procentowych i dochodów). W przeciwieństwie do klasycznych kredytów, kredyty DIM amortyzują się zgodnie z dwoma niezależnymi indeksami, ponieważ przepływ płatności i stopy amortyzacji są niezależne od stóp odsetkowych. Płatności są regulowane według Indeksu odzwierciedlającego zmieniające się dochody kredytobiorców (w Polsce wg Indeksu Płac). Stopy kredytu są zwykle indeksowane zgodnie z indeksem finansowym, który powinien odzwierciedlać koszty środków finansujących kredyty długoterminowe: Stopę Międzybankową (WIBOR), 13-tygodniowe bony skarbowe dla polskiego Funduszu Hipotecznego itp.

11 Kredyty „hipoteczne”, udzielone osobom prywatnym do 31.03.1995 r., spłacane przez kredytobiorców wg tzw. ilorazu, objęte przejściowym wykupem części należnych odsetek przez budżet państwa.

12 Tzw. stare kredyty mieszkaniowe, udzielane na podstawie uchwał rządowych w latach 1965 - 1992, spłacane wg tzw. normatywu i ilorazu, objęte przejściowym wykupem części należnych odsetek przez budżet państwa.

13 Kredyty finansowane ze środków Funduszu Hipotecznego, którym zarządza Bud-Bank S.A., a udzielane przez banki uczestniczące w programie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w ramach podpisanych umów o współpracy z Bud-Bankiem S.A.

14 Kredyty finansowane ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz Funduszu Termomodernizacji, udzielane kasom mieszkaniowym, Towarzystwom Budownictwa Społecznego, gminom, spółdzielniom mieszkaniowym i osobom prywatnym.

3.2 Bariery wobec klientów i otoczenia bankowego:

- traktowanie mieszkania przez klienta w dalszym ciągu jako dobra w pewnym sensie socjalnego i związana z tym niechęć oraz brak tradycji do obciążenia go długiem. Może to w pewnych warunkach przekształcić się w ryzyko kredytowe, gdy klient będzie oczekiwał, że rząd umorzy długi, zwłaszcza przy wystąpieniu innych niekorzystnych wydarzeń ekonomicznych;
- niepewność co do przyszłego kształtowania się realnych dochodów ludności oraz indywidualnych kredytobiorców, co ma istotne znaczenie głównie w przypadku kredytów hipotecznych;
- w przypadku nie wywiązywania się kredytobiorcy ze zobowiązań wobec banków, brak jest dostatecznych doświadczeń praktycznych z eksmisją i związane z tym obawy, co do przebiegu tego procesu, wobec powszechnej społecznej niechęci i tendencji do solidarności z eksmitowanymi (i braku mieszkań zastępczych).

3.3 Bariery związane z realizacją ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych

Wiele barier utrudnia wprowadzanie w życie systemu specjalistycznych banków hipotecznych. Problem ten reguluje ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz. U. Nr 140, poz. 940). Ustawa powyższa nie została do tej pory wprowadzona w życie, mimo upływu trzech lat od daty jej uchwalenia.¹⁵ Wynika to z różnych przyczyn. Ważną dyspozycją ustawy jest bankowo-hipoteczna wycena nieruchomości. Zrozumiała jest konieczność prawidłowej wyceny nieruchomości, stanowiącej zabezpieczenie kredytu. Realizacja tego zalecenia w obecnych warunkach będzie jednak bardzo trudna.

Na wartość nieruchomości, poza jej cechami budowlanymi, wpływa także lokalizacja, zmiany w jej otoczeniu itp. Obecnie, gdy brak jest szczegółowych planów zagospodarowania terenu, lub też dość swobodnie dokonywane są zmiany w tych planach, trudno w odpowiedni sposób uwzględnić w sporządzaniu wyceny wpływ zmian w otoczeniu. Tymczasem zmiany te dla wyceny nieruchomości są znaczące.

Wartość nieruchomości jest według Komisji Nadzoru Bankowego (Rekomendacja F z dnia 12 listopada 1998 r.) szacowana przy pomocy kryteriów:

- kosztowego, czyli wyceny kosztów inwestycji oraz
- dochodowego, czyli wyceny wartości kapitałowej rocznych dochodów netto z danej nieruchomości.

Z reguły o możliwości przyszłej sprzedaży nieruchomości decyduje rentowność, czyli wynik oszacowania dochodowego. Jednakże długookresowe uwiarygodnienie tego wyniku nie jest możliwe bez znajomości wartości nieruchomości określonej metodą kosztową. Stosowanie tych procedur ma uniemożliwić (lub przynajmniej w poważnym stopniu ograniczyć) przypadki, gdy niekorzystny rozwój rynku nieruchomości zagrażałby bezpieczeństwu masy zabezpieczenia listów zastawnych. Warunkiem wyceny nieruchomości, według obu kryteriów, jest analiza długookresowych trendów cenowych na rynku nieruchomości.

¹⁵ Dopiero w grudniu 1999 r. pierwsze dwa banki otrzymały wszystkie niezbędne zezwolenia na utworzenie specjalistycznych banków hipotecznych, refinansujących swą działalność kredytową właśnie poprzez emisję dłużnych papierów wartościowych - listów zastawnych. Są to: HypoVereinsbank Bank Hipoteczny SA oraz RHEINHYP-BRE Bank Hipoteczny SA. Bank PEKAO SA otrzymał w marcu 2000 r. zezwolenie KNB na utworzenie banku hipotecznego. Obecnie oczekuje na przyznanie licencji na działalność operacyjną.

Przy szacowaniu hipotecznej wartości nieruchomości należałoby opierać się na obserwacji rynków nieruchomości, które jednak są obszarowo małe i nacechowane lokalnymi uwarunkowaniami, a więc poddane zmiennym koniunkturam. Do tego dochodzi fakt, że przy szacowaniu ryzyk rynkowych należy posługiwać się długookresowymi prognozami. Tymczasem brak jest znajomości tych parametrów z uwagi na zbyt krótki okres funkcjonowania rynku nieruchomości w Polsce, po okresie transformacji, co poważnie zmniejsza wiarygodność oceny ryzyk rynkowych.

Zasadniczą trudnością wywołaną przez ustawę jest sztuczna instytucja hipoteki ustawowej, która nie odpowiada wymogom prawnym UE. W przypadku hipoteki stanowiącej zabezpieczenie kredytu udzielanego przez bank hipoteczny lub uniwersalny musimy zawsze liczyć się z pierwszeństwem zabezpieczenia praw własnie hipoteki ustawowej, zabezpieczającej wiarygodności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 66 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z dnia 6 lipca 1982 r. Dz. U. Nr 19, poz. 147 ze zmianami). Do powstania hipoteki ustawowej nie jest potrzebny wpis w księdze wieczystej (art. 67 ust. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Pierwszeństwo w zaspokajaniu roszczeń z hipoteki ustawowej nad hipoteką zwykłą podważa wiarygodność ksiąg wieczystych. W zaspokajaniu roszczeń finansowych pierwszeństwo otrzymują bowiem urzędy skarbowe ściągające zobowiązania przed bankami udzielającymi kredytów zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości. W tym rozwiązaniu prawnym fiskalizm bierze przewagę nad rękojmą publicznej wiary księgi wieczystej, czyniąc tym samym hipotekę ułomną i hamując w ten sposób rozwój rynku hipotecznego w Polsce.

Kolejną barierę stanowi instytucja powiernika. W przeciwieństwie do rozwiązania w ustawie o obligacjach (gdzie powiernikiem jest bank), w ustawie o bankowości hipotecznej powiernikiem jest osoba fizyczna powoływana przez Komisję Nadzoru Bankowego (KNB). Powiernik zajmuje się stałym kontrolowaniem przestrzegania przez bank przepisów omawianej ustawy. Instytucja powiernika jest w obecnych warunkach rozwiązaniem przestarzałym i zbędnym. Funkcje te winien przejąć wyspecjalizowany zespół KNB lub Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, które mogłyby pełnić funkcję nadzoru skonsolidowanego.

Do innych znaczących barier należy zaliczyć:

- brak stabilności prawnej ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Ciągłe dyskutowana jest możliwość emisji listów zastawnych przez banki uniwersalne, co prowadzi do podważania racji bytu specjalistycznych instytucji bankowych w Polsce;
- niesprawnie działające sądy zajmujące się sprawami wieczysto-księgowymi. Opóźnienia w dokonywaniu wpisów do księgi wieczystej (w dużych miastach przekraczające rok) wynikają z niedofinansowania sądów;
- przewlekłe procedury otrzymania przez bank licencji na prowadzenie działalności hipotecznej (przekraczające 12 miesięcy), co opóźnia proces rozwoju banków hipotecznych;
- wysokie opłaty pobierane przez sądy za dokonywanie wpisów w księdze wieczystej (ustalone proporcjonalnie do wartości nieruchomości), które winny być zmienione na formę zryczałtowaną;
- obowiązujące przepisy podatkowe i hipoteczne utrudniające obrót wierzytelnościami między bankami. Jest to problem dla tworzących się banków hipotecznych, które w pierwszej fazie muszą zebrać odpowiednią ilość kredytów zabezpieczonych hipotecznie, aby na ich podstawie wyemitować listy zastawne.

3.4 Bariery związane z kasami budowlanymi

Podstawą do działania kas mieszkaniowych są przepisy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 133, poz. 654 ze zm.). Drugi, obok kas mieszkaniowych, system oszczędzania został prawnie określony ustawą z 5 czerwca 1997 r. o kasach oszczędnościowo budowlanych (Dz. U. Nr 85, poz. 538), lecz dotychczas nie zaczął funkcjonować ze względu na brak przepisów wykonawczych.

Można sformułować trzy warunki *sine qua non* funkcjonowania systemu kas mieszkaniowych na świecie i w Polsce. Bez spełnienia tych warunków kasy nie przyniosą oczekiwanych efektów.

Po pierwsze, odpowiedzialne agendy rządowe muszą dążyć i to w sposób efektywny do rozwiązywania problemów mieszkaniowych społeczeństwa (zapewnienie każdej rodzinie mieszkania w średnim horyzoncie czasu). Niestety w mijającym dziesięcioleciu transformacji nie zrealizowano żadnego programu mieszkaniowego. Podobny los może czekać, jak wynika z wypowiedzi licznych ekspertów od mieszkalnictwa oraz bankowców,¹⁶ program zawarty w „Założeniach polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999 - 2003” w tym i to, co dotyczy kas oszczędnościowo-mieszkaniowych.

Po drugie, klienci kas oszczędnościowo-mieszkaniowych powinni mieć możliwość korzystania z premii mieszkaniowej, po każdym roku oszczędzania. W kontekście dyskutowanej obecnie likwidacji tzw. dużej ulgi budowlanej, premia mieszkaniowa wypłacana co roku, proporcjonalnie do oszczędności, jest jedynym efektywnym instrumentem pobudzania popytu inwestycyjnego w budownictwie mieszkaniowym. Koncepcja wypłacania premii po zakończeniu okresu oszczędzania jest niewiarygodna. Społeczeństwo polskie ma bowiem ciągle w pamięci negatywne historyczne doświadczenia z premiami gwarancyjnymi dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych. W obecnym dziesięcioleciu ciągle niewywiązywanie się odpowiedzialnych agend rządowych państwa z przyjętej ustawowo polityki mieszkaniowej, w tym wobec kas mieszkaniowych, wątpliwości te pogłębia. Brak sukcesywnego dopływu klientów do kas mieszkaniowych powoduje ponadto zakłócenie rytmu udzielania kredytów oraz zwiększa ryzyko utraty płynności kas, co jest podważeniem istoty funkcjonowania kas mieszkaniowych.

Po trzecie, system rozwiązań prawnych dotyczący kas mieszkaniowych musi być stabilny w całym okresie funkcjonowania systemu oszczędzania. Brak stabilności stwarza przywileje dla klientów istniejących kas mieszkaniowych względem klientów proponowanych kas oszczędnościowo-mieszkaniowych. Korzyści uzyskiwane przez osoby oszczędzające w obecnych kasach mieszkaniowych, są znacznie większe od tego, co mogą w przyszłości otrzymać członkowie kas oszczędnościowo-mieszkaniowych.

Jak dotychczas nie udało się zrealizować żadnego z tych warunków, co wpływa na słabe tempo rozwoju kas.

Obecnie działają trzy kasy mieszkaniowe:

- w Banku PKO SA od października 1996 r.,
- w Banku Śląskim SA od sierpnia 1997 r.,
- w Banku Przemysłowo-Handlowym od listopada 1997 r.

16 Zob. np. wypowiedź M. Kowalskiego, przedstawiciela Związku Banków Polskich, *Martwe kasy*, "Bank", nr 5/1999 oraz M. Koziorka, pracownika Hypobanku, *Ustawy mogą okazać się martwe*, „Rzeczpospolita” z 4 lipca 1999 r.

Według danych IGM przy końcu 1999 r. w kasach oszczędzało ponad 40 tys. osób, zaś stan zgromadzonych oszczędności przekroczył 650 mln zł. Około 80% oszczędności skupionych było w kasie mieszkaniowej PKO SA.

Oszczędzanie w kasie mieszkaniowej według dotychczasowego systemu daje uprawnienie do odliczania od podatku dochodowego 30% dokonanych wpłat. Szacuje się, że ulgi z tytułu dokonanych w 1998 r. wpłat do kas mieszkaniowych wynosiły około 120 mln zł. Brak rytmiczności w napływie oszczędzających do kas mieszkaniowych powoduje zagrożenie w ich zdolności do wywiązywania się z zawartych umów i konieczności korzystania ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Całkowite zahamowanie napływu nowych członków do kas pociągnęłoby za sobą zapotrzebowanie na środki w wysokości 1,2 mld zł. Z tego względu utrzymanie napływu nowych oszczędności do kas mieszkaniowych jest ze wszech miar pożądane. Nie jest to jednak możliwe z uwagi na wady systemowe przyjętych mechanizmów.

Niekorzystnym zjawiskiem wynikającym z niektórych rozwiązań szczegółowych oszczędzania w kasach mieszkaniowych był zwiększony napływ gotówki w ostatnich miesiącach roku, co związane jest z dążeniem do maksymalizacji korzyści z ulg podatkowych. Innym niekorzystnym zjawiskiem jest wypisywanie się niektórych klientów z kas mieszkaniowych. Związane jest to z brakiem dodatkowych kredytów (wymagana jest hipoteka).

4. GOSPODARKA TERENAMI POD BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE

Ograniczenia w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe na szczeblu gmin wynikają:

- z braku dostatecznych - w stosunku do potrzeb - rezerw terenów w planach zagospodarowania gmin;
- z braku możliwości wykorzystania terenów zarezerwowanych dla budownictwa z uwagi na obowiązujące regulacje prawne, niedostatek terenów uzbrojonych, warunki ekonomiczne, ekologiczne itp.

Powyższe ograniczenia są efektem braku motywacji władz lokalnych do udostępniania terenów pod budownictwo. Dodatkowy przychód z nowego budownictwa mieszkaniowego nie pokrywa wydatków związanych z infrastrukturą komunalną pod to budownictwo. Stąd koszty terenów pod budownictwo np. na Bielanach w Warszawie są dwukrotnie wyższe (według rynkowego kursu wymiany walut) niż w Sztokholmie i prawie trzykrotnie wyższe niż w Berlinie.

4.1 Bariery w planowaniu przestrzennym

Powstanie samorządu lokalnego w 1990 r. i rozdział majątku oraz zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową spowodowało przesunięcie decyzji¹⁷ w zakresie gospodarowania terenami na cele mieszkaniowe i tworzenia zasobów tych terenów - do organów gminnych. Do zadań własnych gmin zaliczono, między innymi, przeznaczanie terenów na określone cele, gospodarowanie terenami komunalnymi oraz komunalne budownictwo mieszkaniowe. Tak więc gminy stały się podmiotem gospodarowania terenami pod budownictwo mieszkaniowe.

17 Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198; Nr 43, poz. 253).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami¹⁸ gminy powinny przeprowadzać przegląd i aktualizację planów przestrzennego zagospodarowania, z punktu widzenia popytu na tereny pod budownictwo mieszkaniowe. Równolegle gminy winny formułować własną politykę w zakresie gospodarowania terenami (w tym na potrzeby mieszkaniowe) z uwzględnieniem zaspokojenia potrzeb własnych gminy. Z badań tego zjawiska wynika, że niewiele gmin zdobyło się na określoną i racjonalną gospodarkę terenami.¹⁹

Niedostateczna podaż terenów pod budownictwo mieszkaniowe w niektórych gminach może wynikać z niedostatecznych rezerw w planach zagospodarowania przestrzennego. Gminy, mimo że posiadają rozeznanie w zakresie niedoboru mieszkań, nie posiadają jednak aktualnych prognoz dotyczących zapotrzebowania na takie tereny. Należy tu podkreślić dodatkowo, że tereny pod budownictwo mieszkaniowe winny być przygotowane z kilkuletnim wyprzedzeniem, z uwagi na potrzebę dokonania regulacji geodezyjnej i prawnej poszczególnych działek oraz na uzbrojenie terenu. Oznacza to, że podaż terenów budowlanych winna wyprzedzać popyt, gdyż wtedy ceny działek budowlanych będą miały tendencję spadkową.

Ustawa o nieruchomościach z 1997 r., określająca zasady gospodarowania gruntami, nie zobowiązuje w sposób wyraźny gmin do przygotowania terenów pod budownictwo mieszkaniowe, co należy uznać za poważny mankament. Należy więc odpowiedzieć na pytanie, w jakim zakresie i po jakich cenach samorządy lokalne mają zapewnić tereny pod budownictwo mieszkaniowe, mimo objęcia tej dziedziny zasadami gospodarki rynkowej. Należy także rozważyć możliwość stworzenia odpowiednich preferencji (w tym finansowych) w zakresie pozyskiwania gruntów przez samorządy.

Istotne znaczenie w gospodarce gruntami mieć będą tereny odzyskane w ramach wyburzeń zużytych fizycznie zasobów mieszkaniowych. Prognoza ubytków mieszkań w latach 1994 - 2010 wskazuje, że może to dotyczyć około 550 tys. lokali.²⁰ Przyjmując intensywność zabudowy w wysokości 25 tys. mieszkań na 1 tys. hektarów, można oczekiwać, że odzyska się około 22 tys. hektarów względnie uzbrojonych terenów. W zależności od realizowanego wariantu rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2010 r. można by bezinwestycyjnie zmniejszyć popyt na tereny budowlane o 15-30%. Nie trzeba dodawać, że tereny te nie są uwzględniane w planowaniu przestrzennym na poziomie gmin, ponieważ jest to dla nich zbyt odległy horyzont czasowy.

W planach zagospodarowania przestrzennego ziemia jako dobro niepomnażalne, lecz cieszące się coraz większym popytem, poza jej rolniczym użytkowaniem, powinna podlegać szczególnym rygorom. Przygotowywana taksacja nieruchomości mogłaby stanowić "bank terenów" dla różnych potrzeb użytkowych. W tym celu niezbędne byłoby opracowanie kart nieruchomości. W przypadku, gdyby organy samorządów lokalnych nie podejmowały zadania wyprzedzającego przygotowania terenów pod budownictwo mieszkaniowe (z praktyki wiadomo, że rzadko je podejmują samodzielnie), należałoby nałożyć na nie obowiązki drogą ustawową (w projekcie ustawy o nie-

18 Organizowanie przygotowania terenów pod budownictwo mieszkaniowe następuje według zasad zawartych w ustawie z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415) oraz w ustawie z 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (Dz. U. z 1994 r. Nr 123, poz. 601 oraz M. P. z 1995 r. Nr 13, poz. 163).

19 *Informacja o terenach budowlanych w latach 1990 - 1991*, opracowanie NIK, Warszawa 1992 r. Bardziej aktualne dane przedstawiono w *Informacji o wynikach kontroli nt. realizacji programu rządowego pn. „Założenia polityki mieszkaniowej państwa w zakresie wybranych zagadnień dotyczących budownictwa mieszkaniowego”*, NIK, Warszawa 1998 r.

20 Zob.: H. Kulesza, *Prognoza mieszkaniowa do 2010 r. Uwarunkowania społeczne i ekonomiczne*, IGM, Warszawa 1996 r.

ruchomościach enigmatyczne pojęcie "zadanie własne gmin" należałoby zastąpić sformułowaniem bardziej zobowiązującym do działania).

Jedną z największych przeszkód występujących w gminach w czasie realizacji programów poprawy zagospodarowania przestrzennego (głównie infrastruktury technicznej) jest rozproszenie zabudowy mieszkaniowej. Koncentracja zabudowy mieszkaniowej powinna być długofalowym celem działań w każdej gminie. Typy nowej zabudowy mieszkaniowej powinny być dostosowane do funkcjonalnego charakteru i istniejącego zagospodarowania jednostek osadniczych.

4.2 Stan prawno-organizacyjny

Prawne uregulowania gospodarki gruntami, związane są z dokonującymi się zmianami warunków gospodarowania, z modelami funkcjonowania administracji publicznej i istniejącymi modelami własności. Podstawowe przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 30, poz. 127) odnoszą się do gruntów zabudowanych bądź przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy i dotyczą:

- podziału kompetencji między organy rządowe i samorządowe (gminy),
- ułatwień w obrocie nieruchomościami,
- wprowadzenia rozwiązań rynkowych w obrocie nieruchomościami,
- wprowadzania mechanizmów skłaniających do racjonalnej gospodarki gruntami,
- kompleksowego porządkowania terenu oraz przygotowania działek budowlanych.

Gospodarka gruntami zabudowanymi i gruntami, które są przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, należy do zakresu obowiązków wojewodów i rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, zaś gospodarka gruntami stanowiącymi własność gminy - do zakresu zadań rad gmin i zarządu gminy. Gminy nie mogą wywłaszczać nieruchomości ani wydawać decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości oraz nie dokonują podziału nieruchomości.

Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, mogą być sprzedane zarówno osobom prawnym, jak i osobom fizycznym, mogą być także oddane tym osobom w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem (ustanowiono zatem różne wiązki praw). Ponadto stworzono możliwość zamiany gruntów będących własnością Skarbu Państwa lub własnością gminy na grunty stanowiące własność lub będące w użytkowaniu wieczystym osób prawnych lub fizycznych oraz możliwość oddania tych gruntów pod zarząd.

Postulowane zmiany dotyczące obrotu nieruchomościami państwowymi i komunalnymi sprowadzają się do wprowadzenia:

- jednolitych zasad obrotu, w odniesieniu do osób prawnych i fizycznych, dotyczy to także udostępnienia nieruchomości cudzoziemcom;
- różnych form władania;
- możliwości zmiany wiązek praw na nieruchomościach.

Zgodnie z art. 39 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości cenę nieruchomości ustala zarząd gminy na poziomie nie niższym niż wartość nieruchomości określona przez biegłych z listy wojewody. Podstawą ustalania wartości gruntów są ceny aktualnie osiągnane w obrocie gruntami, dokonane nakłady, funkcje wyznaczone dla tych gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego, ich położenie i stopień wyposażenia w urządzenia komunalne, infrastrukturę techniczną oraz stan zagospodarowania tych gruntów (art. 38 ust. 2);

Zasady ustalania cen nieruchomości uzależnione są od wiązki praw na nich ustanowionych. Przykładowo sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste terenu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy odbywa się w drodze przetargu. Cenę wywoławczą terenu w przetargu pierwszym stanowi cena wywoławcza równa (lub wyższa) wartości terenu. Jeśli dojdzie do przetargu drugiego, wówczas cena wywoławcza stanowi część ceny z przetargu pierwszego, a ceną do zapłaty jest cena osiągnięta w przetargu drugim. Rozwiązanie to odbiega od praktyk stosowanych w krajach o gospodarce rynkowej.²¹ W celu obniżenia ceny terenu (budowanie mieszkań po umiarkowanych kosztach) rządy i samorządy udzielają tamtejszym organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk (zajmującym się budową mieszkań) szerokiego poparcia wyrażającego się w postaci:

- a) udostępniania terenów budowlanych w przetargach zamkniętych, co powoduje ograniczanie wzrostu ceny terenów,
- b) przyznawania organizacjom mieszkaniowym pierwszeństwa w przyznawaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe, ujęte rządowymi lub samorządowymi programami mieszkaniowymi, co ułatwia pozyskiwanie terenów,
- c) szerokiego stosowania oddawania terenów w wieczyste użytkowanie, co powoduje z reguły niższe koszty pozyskiwania terenów,
- d) tworzenia przez państwo infrastruktury technicznej na terenach objętych rządowymi programami mieszkaniowymi (wzrost nakładów na infrastrukturę techniczną o 25% w stosunku do terenów nie objętych programami rządowymi).

Jeżeli w Polsce teren stanowiący własność Skarbu Państwa lub gminy udostępniany jest w użytkowanie wieczyste lub pod zarząd, wówczas użytkownik wieczysty nie płaci ceny lecz pobierane są opłaty. Jednakże ceny takich terenów, stanowiące podstawę naliczania opłat, aktualizowane są nie częściej niż raz na rok i powodują zmianę wysokości opłat. Wysokość pierwszej opłaty wynosi od 15 do 25% ceny terenu osiągniętej w przetargu, zaś opłaty roczne wynoszą 3% ceny i mogą być w określonych wypadkach obniżone przez wojewodę lub radę gminy, aż do całkowitego zwolnienia z ich uiszczania bądź też mogą być podwyższone. Gminy posiadając ograniczone, w stosunku do potrzeb, środki finansowe z reguły podnoszą poziom opłat, ponad uzasadniony poziom, co osłabia zalety użytkowania wieczystego.

Z tytułu wzrostu wartości terenu spowodowanej wybudowaniem urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych, właściciele nieruchomości muszą uiszczać tzw. opłaty adiacenckie.²² Opłaty takie mogą być wprowadzone także w przypadku scalania i podziału terenów na działki przeznaczone pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne. Bariery w stosowaniu opłat adiacenckich polegają na obciążaniu nimi w zbyt małym stopniu właścicieli sieci infrastruktury technicznej (rejonowe urzędy energetyczne, drogowe itp.) oraz gmin, kosztem użytkowników indywidualnych (często właścicieli małych działek budowlanych).

Wywłaszczenie terenu może nastąpić tylko na ograniczoną liczbę celów, za słusznym odszkodowaniem (tj. za wszystko, co zostało wywłaszczone). Odszkodowanie to

21 Zob. W. Dominiak, *Niedochodowe organizacje mieszkaniowe w wybranych krajach o gospodarce rynkowej*, IGM, Warszawa 1995.

22 Obowiązek uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazownicznych odpowiednio do wzrostu wartości nieruchomości, powstałego w następstwie wybudowania tych urządzeń, stanowi opłatę adiacencką, obciążając właścicieli gruntów oraz odpowiednio użytkowników wieczystych, którzy korzystają z działki. Wysokość opłaty wynosi 50% różnicy między wartością gruntu przed wybudowaniem urządzeń i a wartością po ich wybudowaniu. Opłatę ustala się w formie opłaty jednorazowej, po wybudowaniu każdego urządzenia, jeśli zostały stworzone warunki umożliwiające skorzystanie z tych urządzeń lub podłączenie się do nich.

ustalane jest na poziomie wartości rynkowej. Problem polega na tym, że wartość rynkowa nie jest równoznaczna ze słusznym odszkodowaniem. Wynika to z następujących przesłanek:

- wartość rynkowa może być ustalana na poziomie minimalnym lub maksymalnym. Odszkodowanie ustalane jest z reguły na poziomie minimalnej wartości rynkowej (powody takiego postępowania gmin wyjaśniono wyżej),

- wyłączeni traci często poprzez wykup terenu więź ze środowiskiem rodzinnym, uwarunkowaniami kulturowymi, tradycją itp. Cena rynkowa, nawet ta maksymalna, nie jest w stanie tych wartości zrekompensować. Dlatego też wyłączeni jest zawsze w gorszej sytuacji, a cena rynkowa nigdy nie jest ceną słuszną. Słuszne odszkodowanie winno być więc wyższe od ceny rynkowej przynajmniej o 50%. Postulat ten nie oznacza konieczności obciążania tak skalkulowaną słuszną ceną właścicieli mieszkań. Jest to postulat dla stworzenia subsydium gruntowego w celu pokrywania przez państwo (gminę) różnicy pomiędzy ceną rynkową a ceną słuszną.

W cytowanej ustawie znajduje się przepis (art. 45) umożliwiający stosowanie sankcji z tytułu niewykorzystania gruntów zgodnie z celem, dla realizacji którego zostały one udostępnione oraz przepis, który umożliwia rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste lub żądanie oddania i przeniesienia własności na Skarb Państwa lub gminę. Wysokość dodatkowych opłat rocznych z tytułu niezagospodarowania lub niezabudowania gruntów w określonym terenie wynosi 10% ceny gruntu za pierwszy rok po upływie terminu i za każdy następny rok podlega zwiększeniu o dalsze 10% aktualnej ceny gruntu. Przytoczone rozwiązania zmierzają do odzyskania niewykorzystanych gruntów oraz mają zapobiegać blokowaniu gruntów przez tych, którym zostały one udostępnione.

Cele te nie zostaną prawdopodobnie osiągnięte. Powyższa konstrukcja prawna nie jest w stanie rozwiązać braków wynikających z atrofii więzi pomiędzy właścicielami terenu, deweloperami i użytkownikami terenów. Brak tych związków wynika z wadliwych rozwiązań modelowych budownictwa (realizowanie modelu rynkowo-liberalnego zamiast społeczno-rynkowego). W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, gdzie stosowany jest społeczno-rynkowy model budownictwa mieszkaniowego, przyjmowane rozwiązania systemowe prowadzą do:

- koordynacji działalności poszczególnych uczestników procesu budowlanego polegającej na: udzielaniu pomocy w zakupie terenów budowlanych, udzielaniu porad w dziedzinie prawnego-organizacyjnej, finansowej, projektowej, technicznej i technologicznej;

- zasiadania w radach nadzorczych towarzystw mieszkaniowych przedstawicieli lokalnej władzy, banków, organizacji ubezpieczeniowych itp., co prowadzi do skutecznego nadzoru i bieżącej kontroli.

Kompleksowemu porządkowaniu terenu oraz przygotowaniu działek budowlanych służy wprowadzony tryb scalania i podział nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne. Rozstrzygnięcia w tym obszarze (rozd. 2 omawianej ustawy) ograniczające problem scalania i podziału nieruchomości tylko dla potrzeb budownictwa jednorodzinne stanowi swego rodzaju barierę w wykorzystaniu tej procedury pod budownictwo wielorodzinne.

4.3 Bariery ekonomiczne

W gospodarce terenami występuje szereg czynników ekonomicznych oddziałujących negatywnie na podaż terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Najważniejsze z nich to:

- niski udział środków finansowych przeznaczanych w budżetach gmin na przygotowanie terenów pod zabudowę, co ogranicza podaż terenów budowlanych,
- wzrost cen terenów budowlanych ograniczający skłonność do inwestowania.

Udział wydatków budżetowych gmin na gospodarkę terenami i prace geodezyjne ma tendencje malejące. W 1991 r. wynosił on 17,6% ogółu wydatków na gospodarkę mieszkaniową, w 1992 r. obniżył się do 14,9%, a w 1993 r. osiągnął poziom 5,1%.²³ Z analizy ankiet w wybranych gminach miejskich wynika, że w latach 1993 - 1994 przeznaczyły one na uzbrojenie terenów wydatki budżetowe w wysokości od 1,7% do 12,8% ogółu środków finansowych.²⁴ Z analizy struktury własnościowej terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wynika, że w większości badanych miast niewielki jest udział gruntów państwowych, znacznie większy jest udział gruntów komunalnych oraz występuje przewaga gruntów prywatnych. Jednakże podaż terenów budowlanych, w szczególności małych uzbrojonych działek budowlanych, o atrakcyjnej lokalizacji, ze strony właścicieli gruntów prywatnych, komunalnych i użytkowanych przez spółdzielnie, jest niewielka.

Gminy, prowadząc własną politykę zagospodarowania przestrzennego oraz mając na uwadze perspektywiczne inwestycje o charakterze ogólnospołecznym, ograniczają sprzedaż inwestorom gruntów pod zabudowę mieszkaniową. Z analizy danych statystycznych dotyczących przetargów w 6 gminach w latach 1993 - 1994 wynika, że udział powierzchni terenów przekazanych nowym właścicielom pod zabudowę mieszkaniową w ramach przetargów jest niewielki. Łącznie w powyższych gminach odbyło się 67 przetargów na komunalne działki budowlane. Sprzedano w ich trakcie od 0,6% (Tarnów) do 5,8% (Kraków) powierzchni terenów komunalnych, które można było przeznaczyć pod zabudowę mieszkaniową.

Skłonności do zbywania gruntów nie wykazują także spółdzielnie mieszkaniowe, mimo że nie posiadają możliwości finansowych do inwestowania na terenach przekazanych im uprzednio w wieczyste użytkowanie. Wśród właścicieli prywatnych, posiadających działki atrakcyjnie położone lecz o niewielkich rozmiarach, występuje dążność do ich utrzymania z uwagi na wzrastające ceny terenów budowlanych. W efekcie, na rynku nieruchomości większość ofert dotyczy działek budowlanych o dużej powierzchni, zlokalizowanych na obrzeżach miast, często nieuzbrojonych i wymagających dużych nakładów finansowych na przygotowanie pod zabudowę.

Czynnikiem ograniczającym rozwój budownictwa mieszkaniowego jest wzrost cen działek budowlanych w ostatnich latach, a także coraz bardziej różnicujący się poziom tych cen w obrębie miast. Ceny (w tys. zł za 1 m²) działek budowlanych osiągnęły na rynku nieruchomości oraz na przetargach w połowie lat dziewięćdziesiątych wynosiły (w nawiasie podano ceny osiągnięte na przetargach): w Warszawie (2200-5000); w Krakowie - 200-1000 (200-1800); w Katowicach - 50-600 (80-600); w Częstochowie - 40-100 (100-200); w Skierniewicach (37-1300); w Tarnobrzegu - 50-200 (200-1000); Bytomiu - 150-400 (150-160)²⁵.

Wysokie ceny działek oraz brak ich uzbrojenia stanowią zasadniczą barierę dla inwestorów. Ceny zakupu działek stanowią od 10 do 25% kosztu, a uzbrojenie terenu (uzbrojenie magistralne i wewnątrz osiedlowe) wynosi od 25 do 50% całkowitych kosztów budownictwa mieszkaniowego. Najbliższe lata będą okresem powszechnej wyceny nieruchomości, w tym i gruntów (taksacja), co w pierwotnym założeniu ma

23 *Budżety gmin w latach 1991 - 1993*, GUS, Warszawa 1994 r.

24 Badania takie przeprowadził IGM. Szerzej zob.: *Opracowanie strategii i polityki mieszkaniowej zapewniającej poprawę sytuacji mieszkaniowej ludności Polski w okresie do 2010 r.*, IGM, Warszawa 1996.

25 Podano za IGM, op. cit.

przede wszystkim cele fiskalne. Należy się spodziewać, że taksacja nieruchomości spowoduje podniesienie ogólnego poziomu cen, co podniesie koszty budownictwa mieszkaniowego.

4.4 Bariery ekologiczne

Wśród czynników ograniczających procesy inwestowania na terenach budowlanych należy wymienić także czynniki o charakterze ekologicznym, takie jak zanieczyszczenie powietrza (emisja pyłów i gazów), zanieczyszczenie wód (nieoczyszczone ścieki). Najbardziej zagrożonymi ekologicznie terenami w kraju są m.in. obszary: bełchatowski, turowski, górnośląski, koniński, płocki, inowrocławski. Zagrożenia ekologiczne pochodzące z niewłaściwej regulacji systemu wodno-ściekowego obniżają bezpieczeństwo sanitarne miast i ograniczają możliwości ich rozwoju. Z kolei zanieczyszczenie powietrza pyłami i gazami ogranicza możliwości lokalizacji budownictwa mieszkaniowego do terenów oddalonych od źródeł emisji zanieczyszczeń.

5. BARIERY ZWIĄZANE Z OPŁATAMI ZA TECHNICZNE UZBROJENIE TERENÓW POD BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE

Największe bariery związane są z dostawianiem energii elektrycznej, z uwagi na brak konkurencji. Dostawcy energii nie mają motywacji do wspierania dużych projektów budownictwa mieszkaniowego, co prowadzi do wysokich kosztów tej infrastruktury. Ponadto wybudowanie tego rodzaju infrastruktury wymaga znacznych zabiegów biurokratycznych, co wydłuża czas inwestycji.

Inną poważną barierą jest niepewny zwrot kosztów budowy infrastruktury komunalnej deweloperowi przez kolejnych jej użytkowników. Wynika to z faktu, iż infrastruktura komunalna budowana przez dewelopera przechodzi na własność dostawcy usług komunalnych.

5.1 Przygotowanie uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe

Tereny, które można aktualnie przeznaczyć pod budownictwo mieszkaniowe, są od dwu do czternastu razy większe (w zależności od regionu) od aktualnie szacowanych potrzeb mieszkaniowych. Jednakże tylko 19% tych terenów - to tereny uzbrojone. W strukturze własnościowej tych terenów budowlanych własność prywatna stanowi od 60 do 97%. Ponieważ kompleksowe uzbrojenie terenów obejmuje nie tylko sieci infrastruktury technicznej, lecz również źródła zasilania (ujęcie wody, ciepłownię, rozdzielnie energetyczne itd.) i odbioru (oczyszczanie ścieków, utylizacja odpadów itd.) oraz system komunikacji - koszty uzbrojenia muszą być rozłożone na gminy (i w części na państwo) oraz właścicieli uzbrojonych terenów.

Gminy przeznaczają na uzbrojenie terenów od 1 do 18% swoich budżetów, z pewną możliwością zwrotu poniesionych nakładów od właścicieli działek w ramach tzw. opłat adiacenckich. Opłaty te mogą wynosić do 50% kwoty o jaką wzrosła wartość działki w wyniku doprowadzenia do niej sieci uzbrojenia technicznego. Rozwój budownictwa mieszkaniowego nie jest więc ograniczony brakiem terenów "w ogóle", lecz brakiem terenów uzbrojonych oraz środków na ten cel. Przyczyną tego jest zarówno niewykształcenie się odpowiednio sprawnych samorządów lokalnych, jak i nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawnych przez władze gmin.

Środki na infrastrukturę techniczną pochodzą z trzech źródeł: środków gminy (częściowo państwa), dostawców mediów oraz opłat adiacenckich. Obowiązująca tu praktyka gromadzenia środków winna być zmieniona. Gminy nie przeznaczają odpowiednich środków na uzbrojenie terenu przerzucając je często na właścicieli działek zamiast na przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

Gminy mogą zaciągać zobowiązania dotyczące budowy infrastruktury technicznej do wysokości kwot przewidzianych w uchwalonym budżecie gminy. Jednakże nic nie stoi na przeszkodzie, aby organy samorządu terytorialnego podejmowały określone wyżej zobowiązania możliwe do zaspokojenia z przyszłych dochodów gmin (kredyty, obligacje komunalne itp.). W trakcie badania wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, trzeba ustalić nakłady inwestycyjne konieczne do poniesienia w celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej dla danej inwestycji.

Nakłady te należy porównać ze wzrostem dochodów gmin związanych z określonym przedsięwzięciem. Jeśli dodatkowe (przyszłościowe) dochody gmin są wyższe od nakładów na budowę infrastruktury koniecznej dla danego projektu, gmina nie powinna w interesie społecznym odmówić finansowania budowy wspomnianej infrastruktury. Takie podejście umożliwiłoby gminom przełamanie bariery limitu kwot przewidzianych w budżecie na infrastrukturę techniczną.

5.2 Bariery w opłatach adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w następstwie wybudowania urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych

Zgodnie z zasadą subsydiarności²⁶ rozwiązywanie problemów lokalnych powinno być podzielone między organy samorządowe i państwo. Oznacza to, że wszystkie sprawy związane z zaspokojeniem potrzeb społeczności gminnej, powinny być, w ramach obowiązujących ustaw, rozwiązywane przez samorządy. Państwo z założenia pełni tu funkcję pomocniczą i koordynującą. Finansowanie budowy infrastruktury technicznej osiedli mieszkaniowych winno być obligatoryjnym zadaniem własnym gminy. Udział właścicieli nieruchomości w tym finansowaniu następuje przez wnoszenie na rzecz samorządu terytorialnego opłat adiacenckich. Gminy naruszają te zasady, poprzez nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązku zapewnienia niezbędnej infrastruktury technicznej. Jest to jeden z warunków zawartych w uzyskaniu pozwolenia na budowę, co jest sprzeczne z przepisami.

5.4 Bariery w zakresie rozliczania kosztów budowanych przez odbiorców odcinków sieci i urządzeń energetycznych przyłączonych do wspólnej sieci

W znowelizowanym 26 maja 2000 r. Prawie energetycznym (Dz. U. Nr 48, poz. 555) przyjęte rozwiązania obejmują nie tylko przedsiębiorstwa energetyczne, lecz także inwestorów oraz wszystkich odbiorców sieciowych nośników energii (elektrycznej, cieplnej i gazu). W znowelizowanej ustawie przyjęto kilka rozwiązań umożliwiają-

²⁶ Zasada subsydiarności została wprowadzona (art. 3b) do Traktatu o Unii Europejskiej z 7.2.1992 r. Mówi ona, że w dziedzinach, które nie podlegają wyłącznej kompetencji Unii, Wspólnota może się włączyć tylko wtedy, gdy cele planowanych przedsięwzięć nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający na szczeblu państw członkowskich i dlatego z powodu ich zakresu lub ich skutków osiągnięte zostaną skuteczniej na szczeblu Wspólnoty. W stosunkach krajowych winna obowiązywać analogicznie.

cych przedsiębiorstwom energetycznym podniesienie cen i opłat za energię. Należą do nich:

- zmiana zasad przyłączania do sieci,
- nowe zasady rozliczania kosztów wynikających z nakładów inwestycyjnych wytwórców energii.

Znowelizowana ustawa weszła w życie 14 czerwca 2000 r. Do jej przepisów nie są dostosowane plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, założenia do gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (jeśli są jakiegokolwiek plany) i rozporządzenia wykonawcze. Zgodnie z art. 2 znowelizowanej ustawy przedsiębiorstwa energetyczne mają czas do 31 grudnia 2000 r. na dostosowanie do wymagań ustawy swoich planów rozwoju. Nakłady określone w tych planach są podstawą kalkulacji stawek opłat za przyłączenie do sieci. Ustawodawca nakazuje stosować dotychczasowe taryfy w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z ustawą i przepisami wykonawczymi, oraz dotychczasowe przepisy wykonawcze, jeśli nie są sprzeczne z ustawą. Praktyczne ustalenie, co jest sprzeczne, a co nie sprzeczne z ustawą, pozostaje polem dowolnej interpretacji.

Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 5 stawki opłat za przyłączenie kalkuluje się na podstawie 1/4 średniorocznych nakładów inwestycyjnych na budowę odcinków sieci przyłączeniowych dla podmiotów ubiegających się o przyłączenie, określonych w planie rozwoju, sporządzonym przez przedsiębiorstwo energetyczne. Wysokość opłat za przyłączenie do sieci nie przewidziane w założeniach zależy od zgodnej woli stron. Stroną silniejszą będzie tu zakład energetyczny. Tak więc ustawodawca nie zadbał o konieczną tu równość stron.

Na pytanie, co stanie się z 3/4 nakładów na przyłączenie, ustawodawca stwierdza (art. 7 ust. 6), że poniosą je wszyscy odbiorcy przedsiębiorstwa energetycznego. Na łączną wysokość opłat za przyłączenie główny wpływ ma polityka gmin poprzez określenie gminnego planu zaopatrzenia w energię. Z reguły przedsiębiorstwa energetyczne działają na obszarze wielu gmin. A zatem uchwalając założenia i przewidując w nich określone sieci gmina może przerzucić część kosztów inwestycji prowadzonych na jej terenie, na mieszkańców także innych gmin. Przekracza to jednak konstytucyjne uprawnienia samorządu terytorialnego o czym zapomniano w ustawie.

Zastanawiające jest także uzależnienie obowiązku zawarcia umowy o przyłączenie (art. 7 ust. 3) od spełnienia przez odbiorcę warunków przyłączenia. Do tej pory określało je przedsiębiorstwo energetyczne, a umowa o przyłączenie ustalała, kto i w jakim zakresie ma realizować warunki przyłączenia. Czyżby obecnie miał to czynić odbiorca, a dopiero potem przedsiębiorstwo energetyczne byłoby zobowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie lub też mogłoby wymówić się brakiem technicznych (ekonomicznych) warunków dostarczenia usług? Trudno dopatrzeć się logiki w tym rozwiązaniu.

Reasumując, ustawodawca nie zadbał o wystarczającą jasność przepisów dotyczących przyłączenia do sieci, ani rozliczania kosztów budowanych odcinków sieci i urządzeń energetycznych przyłączonych do wspólnej sieci. Za niejasność przepisów zapłacą zapewne najslabsi uczestnicy rynku energii czyli odbiorcy.

6. WPŁYW BARIER ROZWOJU BUDOWNICTWA NA POZIOM WAŻNIEJSZYCH MIERNIKÓW MIESZKALNICTWA W POLSCE (NA TLE WYBRANYCH KRAJÓW)

6.1 Mieszkalnicwo a gospodarka

Występują związki pomiędzy rynkiem mieszkaniowym i rynkiem pracy. Zakłócenia na rynku mieszkaniowym w Polsce przejawiają się m.in. niską stopą pustostanów oraz niską stopą mobilności mieszkaniowej (zamiany mieszkań) liczonych do ogólnych zasobów mieszkaniowych w kraju. W 1998 r. stopa pustostanów w zasobach publicznych szacowana była na poziomie 0,3%, zaś mobilność mieszkaniowa na około 2,6% rocznie. W krajach o gospodarce rynkowej i porównywalnych z Polską dochodach ludności (np. Turcja, Meksyk, Brazylia, Wenezuela), przeciętna stopa pustostanów wynosiła 6,4%, a przeciętna stopa mobilności mieszkaniowej zawierała się w przedziale od 6,5% aż do 24%. Niskie stopy mobilności oraz niskie stopy pustostanów powodują w Polsce:

1) wyższe tempo wzrostu wynagrodzeń od tempa wzrostu wydajności pracy, co wpływa, w jednej czwartej, na wzrost stopy inflacji;

2) wzrost stopy bezrobocia, gdzie 25% stopy bezrobocia można przypisać przestrzennemu niedostosowaniu siły roboczej do miejsc pracy i brakiem możliwości zmiany miejsca zamieszkania celem podjęcia pracy w nowym miejscu.

W krajach UE każde nowo utworzone stanowisko pracy w sektorze budowlanym generuje dwa dalsze miejsca pracy w sektorach pokrewnych. Gdyby więc zwiększyć w Polsce zatrudnienie w budownictwie o 600 tys. osób, do poziomu około 1,5 mln osób, tj. wielkości zatrudnienia z końca lat osiemdziesiątych, to zgodnie z regułą podaną wyżej, w sektorach pokrewnych budownictwu zatrudnienie wzrośnie ponad 1,2 mln osób, co rozwiązałoby w zasadzie problem bezrobocia w Polsce. Warunkiem tego manewru jest jednak uczynienie z budownictwa mieszkaniowego jednego z najważniejszych celów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju (przygotowanie programów mieszkaniowych, terenów pod budownictwo, systemów finansowania itp.). Dodatkowo zaoszczędzono by netto 2,5 mld zł/rok na wypłacie zasiłków dla bezrobotnych. Kwoty powyższe można byłoby przeznaczyć właśnie na rozwój budownictwa mieszkaniowego.

6.2 Inwestycje mieszkaniowe a produkt krajowy brutto (PKB)

Inwestycje mieszkaniowe w większości krajów o gospodarce rynkowej zazwyczaj zawierają się w granicach 2-8% PKB. W krajach o niskim poziomie rozwoju gospodarczego inwestycje mieszkaniowe nie przekraczają na ogół 2-3% PKB. Wśród krajów uprzemysłowionych inwestycje mieszkaniowe wynoszą zazwyczaj 2,5-5% PKB. W krajach Ameryki Łacińskiej, Afryki Północnej i Południowego Pacyfiku udział inwestycji mieszkaniowych kształtuje się w granicach 5-8% PKB.

W krajach transformujących swoją gospodarkę, traktowanych zbiorczo, inwestycje mieszkaniowe w relacji do PKB, pomiędzy 1990 r. a 1994 r., jak się szacuje spadły z 3,6% do 1,8% (o 50%). Brak wyraźnej "pro mieszkaniowej" polityki państwa spowodował jeszcze większą obniżkę inwestycji mieszkaniowych w PKB w Polsce - z 1,9% w 1990 r. do 0,9% w 1996 r. (spadek ponad 2-krotny) i 0,35% w 1999 r. oraz 2000 r. (spadek ponad 6-krotny).

6.3 Budownictwo mieszkaniowe a kredyty na cele mieszkaniowe

Wśród krajów uprzemysłowionych, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone oraz Niemcy posiadają największą koncentrację kredytów mieszkaniowych w portfelu kredytowym dla ludności w latach dziewięćdziesiątych - odpowiednio 37%, 44% oraz 48%. Wśród krajów rozwijających się, system finansowy Afryki Południowej posiada 39% aktywów w postaci kredytów mieszkaniowych. W kilku krajach Ameryki Łaciń-

skiej, jak też w kilku szybko rozwijających się krajach azjatyckich, poziom kredytów mieszkaniowych jest często jedynym warunkiem rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Na przykład w Tajlandii i Malezji kwota kredytów portfela mieszkaniowego przekracza 20%.

W Polsce niedorozwój rynku kredytowego dla potrzeb mieszkalnictwa spowodował, że mamy dużo niższy portfel kredytów mieszkaniowych (około 9% w 1996 r., 10% w 1997 r. i 12% w 1998 r.) aniżeli można byłoby oczekiwać na podstawie poziomu rozwoju gospodarczego (3-4-krotnie). Stwarzanie warunków dla wzrostu udziału kredytów mieszkaniowych w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego wymaga posiadania odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego i strategicznego, zarówno w sektorze finansowym (silny system bankowy, z właściwym nadzorem, jasnymi procedurami rozpatrywania wniosków, klarownym zarządzaniem aktywami i zobowiązaniami, stworzenie silnej konkurencji instytucji finansowych w podaży kredytów) oraz mieszkaniowym (właściwa regulacja prawa własności zarówno dla kredytobiorców, jak i kredytodawców oraz skuteczne jego egzekwowanie).

6.4 Czas budowy mieszkań a kredyty mieszkaniowe

W Polsce, brak dostępu do kredytów mieszkaniowych (75% kosztów budownictwa mieszkaniowego pokrywane jest ze środków własnych przyszłego użytkownika) ma wpływ na zmniejszenie produktywności sektora budowlanego. Wg danych GUS, przeciętny rzeczywisty cykl realizacji budynków mieszkalnych wynosi 21 miesięcy. Gdyby jednak do tego rachunku doliczyć mieszkania znajdujące się w budowie, obraz uległby diametralnej zmianie, na niekorzyść.

Na przykład w ciągu lat osiemdziesiątych, typowym zjawiskiem było, że na sześć mieszkań w budowie przypadało jedno mieszkanie oddane do użytku. Wynika z tego wniosek, że typowym okresem budowy mieszkania w Polsce w tym okresie było sześć lat. Od momentu podjęcia przekształceń systemowych sytuacja uległa pogorszeniu. W 1998 r. na każde oddane mieszkanie do użytku (przekazano do użytku 75 tys. mieszkań) przypadało osiem mieszkań w budowie (łącznie w budowie było 620 tys. mieszkań).

Dla porównania, typowy czas budowy mieszkania w Ameryce Północnej wynosi 8-9 miesięcy, a w Europie Zachodniej niewiele ponad jeden rok. Stąd wynika, że w Polsce, nawet wg danych GUS, buduje się mieszkanie 2-krotnie a nawet 3-krotnie dłużej. Produktywność sektora mieszkaniowego w Polsce mogłaby wzrosnąć, gdyby usunięto bariery finansowania budownictwa. Jest sprawą oczywistą, że zmalałyby znacznie również koszty budownictwa mieszkaniowego.

6.5 Mieszkania prywatne i kredyty hipoteczne

W większości krajów Europy Zachodniej występuje wysoki udział prywatnych domów i mieszkań (średnia wynosi w przybliżeniu około 65%). Istnieją jednakże poważne różnice w tych udziałach, od prawie 80% w Norwegii i Hiszpanii, poprzez 65% w Wielkiej Brytanii, do około 50% w Danii i 45% w Niemczech. Jeszcze ciekawsze jest występowanie w poszczególnych krajach różnic zadłużenia hipotecznego w stosunku do PKB. W Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii, Szwecji i Niemczech stosunek zadłużenia hipotecznego do PKB przekracza 50%. Z drugiej strony, w takich krajach jak Grecja, Austria i Włochy procent ten jest stosunkowo niski około 10%. Środkową grupę stanowią Francja, Hiszpania, Portugalia, Irlandia, Belgia i Luksemburg, w których wskaźnik ten wynosi około 25-30%.

W Polsce występuje relatywnie wysoki udział prywatnych domów i mieszkań (około 50%), przy czym mieszkania prywatne na wsi stanowią 88% wiejskiego zasobu mieszkaniowego oraz 31% mieszkań w miastach. Na tle tego w Polsce rola kredytu hipotecznego jest niezmiernie mała (na koniec 1998 r. wynosił niecałe 0,5% PKB). Z porównania tych dwu tendencji w Polsce i Europie Zachodniej wynika ciekawy wniosek. W Europie Zachodniej występuje relatywnie silna korelacja pomiędzy udziałem domów/mieszkań prywatnych, a stopą zadłużenia hipotecznego do PKB. W Polsce tej korelacji brak. Można powiedzieć, że prywatne budownictwo krajowe odbywa się w zasadzie bez kredytu hipotecznego. Wynika to jednak bardziej z niedorozwoju instytucji kredytu hipotecznego niż z uprzedzenia Polaków do korzystania z tej formy kredytowania budownictwa. Rozwój instytucji kredytu hipotecznego, nawet na poziomie Grecji, wydatnie zwiększyłby udział prywatnych domów (mieszkań) w całości zasobu mieszkaniowego.

6.6 Liczba mieszkań przypadających na jeden tysiąc osób

Polska z liczbą 302 mieszkania na 1 tys. ludności w 1998 r. wyprzedza tylko Macedonię (250) i Kazachstan (260). Podobny stan nasycenia mieszkaniami (około 300) ma Rosja, Białoruś i Ukraina. W Europie Środkowo-Wschodniej lepsze wskaźniki od Polski ma Słowenia (303), Słowacja (306), Litwa (323), Czechy (360), Łotwa (375), Węgry (385) oraz Bułgaria (401). W Rumunii przypada 339 mieszkań na 1 tys. ludności, ale są to mieszkania o bardzo niskim standardzie powierzchniowym i instalacyjnym.

Relatywnie niskie wskaźniki nasycenia mieszkaniami mają niektóre biedniejsze kraje UE. W Hiszpanii wynosi on (303), w Irlandii (300) i w Portugalii (310).

Dystans dzielący Polskę od średnio i wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej jest ogromny, ponieważ Dania, Francja, Szwajcaria i Szwecja przekraczają poziom 470 mieszkań na 1 tys. ludności.

Stopień nasycenia mieszkaniami w krajach pozaeuropejskich jest mocno zróżnicowany i relatywnie niewysoki. Tylko w Stanach Zjednoczonych jest on zbliżony do poziomu rozwiniętych krajów europejskich (420). Wyższy od naszego wskaźnika osiągnęły: Nowa Zelandia (385), Cypr (377), Australia (375), Japonia (368), Kanada (362), zaś niższy: Izrael (260), Tajwan (210) i Korea Południowa (168). Należy jednak podkreślić znaczną wielkość mieszkań w USA, Kanadzie, Nowej Zelandii, Izraelu i na Cyprze, a w mniejszym stopniu w Japonii, co sprawia, że są one znacznie przestronniejsze.

6.7 Powierzchnia użytkowa mieszkań

Rosnąca średnia wielkość budowanych w Polsce mieszkań (93 m² powierzchni użytkowej) nieźle się prezentuje na tle Europy. Nie licząc wielkości uzyskiwanych w niektórych krajach UE, a mianowicie Belgii (około 200 m²), Norwegii (ponad 130 m²), Luksemburgu (120 m²) czy nietypowego pod tym względem Cypru (140 m²), większość krajów Europy buduje mieszkania o zbliżonej wielkości. W przeszłości, nawet niezbyt odległej (1988 r.), budowano w Polsce mieszkania zdecydowanie mniejsze (59 m²) niż w innych krajach.

W porównaniu z krajami pozaeuropejskimi standard budowanych w Polsce mieszkań jest znacznie niższy niż w Stanach Zjednoczonych (170 m²), Kanadzie (około 150 m²), Izraelu (ponad 130 m²), Australii (ponad 120 m²), Nowej Zelandii (150 m²).

Dorównujemy wielkością budowanych mieszkań Japonii (93 m²), gdzie w przeszłości budowano mieszkania znacznie mniejsze.

Standard instalacyjny budowanych w Polsce mieszkań zbliżył się ostatnio do poziomu uzyskiwanego od wielu lat w Europie Zachodniej i niewiele ustępuje powszechnością występowania w mieszkaniach podstawowych instalacji.

6.8 Powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na osobę

W 1998 r. w Polsce na jedną osobę przypadało 18,8 m² powierzchni. Jest to poziom dość niski, jeden z najniższych w Europie (w większości krajów tego regionu wynosi on około 35 m²).

Polska ustępuje pod względem przestronności zaludnienia mieszkań nie tylko zdecydowanie przodującym Stanom Zjednoczonym (65 m²), Kanadzie (ponad 50 m²), Nowej Zelandii (46 m²) czy Danii, Szwajcarii, Szwecji, krajom Beneluxu (po około 45 m²), Niemcom (37 m²), Austrii, Finlandii, Wielkiej Brytanii i Włochom (35 m²), Francji i Hiszpanii (32 m²), ale także Grecji, Irlandii, Portugalii (30 m²). Wyprzedzają nas także niektóre kraje postkomunistyczne: Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Słowacja, Słowenia i Węgry (średnio po 25 m²) oraz Jugosławia i Estonia (22 m²), Litwa i Łotwa (20 m²), a zbliżony do naszego poziom występuje na Ukrainie i Białorusi (po 19 m²). Gorszy od naszego poziom przestronności zaludnienia mieszkań mają jedynie: Rosja (17 m²), Mołdawia (18 m²), Armenia (17 m²) i Kazachstan (15 m²), a przede wszystkim Rumunia (12 m²).

Z krajów pozaeuropejskich, dla których dysponujemy danymi, korzystniejsze mierniki od Polski mają: Izrael (35 m²), Japonia (ponad 31 m²) i Tajwan (około 25 m²). Gęściej zaludnione były mieszkania w Korei Południowej (14 m²) i Chinach (17 m²).

6.9 Koszty uzyskania jednego metra kwadratowego powierzchni użytkowej mieszkania

Najwłaściwszym miernikiem kosztów uzyskania mieszkania są obciążenia związane z uzyskaniem 1 m² powierzchni użytkowej w relacji do średniej płacy. Średnia miesięczna płaca w Polsce była w ostatnich latach ekwiwalentem około 0,7 m² powierzchni użytkowej mieszkania. Najkorzystniejszą pod tym względem relację na świecie mają Stany Zjednoczone gdzie za średnią miesięczną płacę można nabyć 3,4 m². Wskaźniki ceny około 3 m² za płacę miesięczną osiągnęły Australia i Nowa Zelandia. W Kanadzie i Japonii wskaźnik ten wynosi około 2,5 m². W Chinach miesięczna płaca odpowiada cenie 1 m² powierzchni użytkowej.

W krajach Unii Europejskiej w najkorzystniejszej pod tym względem sytuacji są Niemcy i Szwecja, gdzie za średnią płacę można nabyć 2,4 m² powierzchni użytkowej mieszkania. W przypadku Holandii można kupić 2 m², w Wielkiej Brytanii ponad 1,5 m², zaś w Austrii i Finlandii około 1,5 m².

Zdecydowanie niższa siła nabywcza płac w stosunku do cen jednostek mieszkaniowych jest w Europie Środkowej. I tak w Czechach średnia miesięczna płaca była ekwiwalentna niespełna 1 m² powierzchni użytkowej, a w Słowacji nieco mniej. Wyjątkowo „płacochłonne” były jednostki mieszkaniowe na Węgrzech, gdzie za średnią płacę można nabyć równowartość 0,5 m² powierzchni użytkowej, tzn. mniej niż w Polsce.

6.10 Wydatki na mieszkania

W większości krajów o wysokim standardzie mieszkaniowym wydatki na mieszkania stanowią najważniejszą pozycję wydatków gospodarstw domowych. Choć w Polsce nie doprowadzono jeszcze do pełnej „ekonomizacji” usług mieszkaniowych (ograniczone dotacje do utrzymania zasobów i mediów energetycznych), około 15% (1998 r.) dochodów polskich rodzin przeznaczana jest na wydatki mieszkaniowe, co świadczy o ich relatywnie wysokim udziale w wydatkach gospodarstw domowych.

O ile w krajach o gospodarce rynkowej wydatki mieszkaniowe zależą przede wszystkim od standardu mieszkaniowego, o tyle w krajach postkomunistycznych i komunistycznych - od zróżnicowanego i zmiennego w czasie zakresu dotacji do utrzymania zasobów mieszkaniowych. W Rosji, na Ukrainie i Białorusi wydatki na mieszkania stanowią niespełna 1% ogólnych wydatków. Jedynie w byłych republikach nadbałtyckich poziom wydatków na mieszkania w ostatnim dziesięcioleciu poważnie wzrósł. W Estonii wynosi on 15,7%, na Litwie - 13%, na Łotwie - 2,8%.

W krajach o wysokim standardzie mieszkaniowym wydatki na mieszkania stanowią około 25% ogółu wydatków (Belgia, Dania, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Szwecja, Włochy, USA i Izrael). Wiele krajów europejskich o zbliżonym do naszego udziale wydatków na mieszkanie (np. Finlandia, landy byłej NRD) ma znacznie wyższy od naszego standard mieszkaniowy. Ponadto nawet kraje o zdecydowanie niższym udziale wydatków mieszkaniowych mają również korzystniejszy od naszego wskaźnik powierzchni użytkowej liczonej na osobę: Bułgaria (8% i 25 m²), Czechy (10,7% i 26 m²), Słowacja (8,2% i 23 m²), Grecja (10,2% i 30 m²), Irlandia (13,1% i 30 m²), Nowa Jugosławia (6,4% i 21 m²), Słowenia (12,4% i 23 m²), Portugalia (6,9% i 30 m²), Japonia (12% i 31 m²). Konfrontacja tych danych potwierdza niekorzystne dla nas relacje między obciążeniem ludności wydatkami na mieszkania i niskim relatywnie standardem mieszkaniowym.

7. WNIOSKI

Z przeprowadzonej analizy barier rozwoju budownictwa mieszkaniowego wynika, że ich pokonanie może nastąpić w trzech wariantach:

1) Jeśli rząd nie podejmie żadnych działań w zakresie usuwania barier rozwoju budownictwa to do 2010 r. wybudowanych może być około 800 tys. mieszkań. W strukturze mieszkań (liczonej w m²) 35% stanowić będą mieszkania wzniesione w budownictwie wielorodzinnym, zaś pozostałe 65% w budownictwie jednorodzinym. Przyjmuje się w tym wariantcie wzrost wydajności pracy w budownictwie wielorodzinnym w wysokości 4% rocznie, zaś w budownictwie jednorodzinym około 2% rocznie.

2) W wariantcie drugim zakłada się usunięcie barier rozwoju budownictwa leżących po stronie popytowej. Przyjmuje się tu wybudowanie do 2010 r. około 1.200 tys. mieszkań (o 50% więcej niż w wariantcie pierwszym). Zakłada się, że w strukturze budownictwa mieszkaniowego około 40% stanowić będą budynki wielorodzinne, zaś pozostałe 60% budynki jednorodzinne. Wydajność pracy w budownictwie wielorodzinnym wzrastałaby o około 5% rocznie, zaś w budownictwie jednorodzinym o około 2% rocznie.

3) W wariantcie trzecim zakłada się usunięcie wszystkich ważniejszych barier rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie z tym scenariuszem do 2010 r. wybudowano by około 1.500 - 1.600 tys. mieszkań (o około dwukrotnie więcej niż w wariantcie pierwszym). W strukturze budownictwa mieszkaniowego około 75% stanowiłyby budynki jednorodzinne i pozostałe 25% budynki wielorodzinne. W tym scenariuszu

szu wydajność pracy w budownictwie wielorodzinnym i jednorodzinym wzrastałaby o około 5% rocznie.

8. Literatura

1. T. Biliński, *Współczesna polityka mieszkaniowa państwa i kierunki jej modyfikacji*, „Sprawy Mieszkaniowe”, zeszyt 2-3/1999.
2. *Budownictwo mieszkaniowe w Polsce po 2000 r.*, Pierwsze Ogólnopolskie Forum Budowlane, KIB, Warszawa 2000.
3. K. Cieszyński, *W poszukiwaniu rynkowego ustroju budownictwa*, „Przegląd Budowlany” nr 5-12/1999.
4. W. Dominiak, *Niedochodowe organizacje mieszkaniowe w wybranych krajach o gospodarce rynkowej*, IGM, Warszawa 1995.
5. B. Grabowski, *Fundamentalne problemy polityki pieniężnej NBP*, referat na konferencję pt: Polityka pieniężna a wyzwania krajowe i międzynarodowe, Zalesie Górne, 14-15 czerwca 1999 r.
6. W. Korecki, W. Rydzyk, L. Kałkowski, *Związki budownictwa mieszkaniowego z gospodarką narodową*, IGM, Warszawa 1994.
7. *Konkurencyjność sektora budowlanego w krajach UE*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, COM (97), 539 final, 1997.
8. B. Kierski, J. Kus, *Kto powinien zarządzać budownictwem w Polsce?*, „Administrator”, nr 4/1998.
9. H. Kulesza, *Prognoza mieszkaniowa do 2010 r. Uwarunkowania społeczne i ekonomiczne*, IGM, Warszawa 1996.
10. St. Mayo, *Mieszkalnictwo a gospodarka*, The Urban Institute Consortium, Warszawa 1999.
11. W. Niciuński, *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Sprawy Mieszkaniowe” zeszyt nr 2-3/1999.