

Anna Szelańska

Politechnika Radomska

WSPÓŁCZESNA ROLA PAŃSTWA W FINANSOWANIU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

1. Wstęp

Celem artykułu jest wykazanie, że główną przyczyną wysokiego deficytu mieszkaniowego w Polsce są niskie nakłady budżetu państwa na sferę mieszkaniową ponoszone w ostatnim dwudziestoleciu. Polska zaliczana jest do krajów o najniższych nakładach na budownictwo mieszkaniowe oraz o największej luce mieszkaniowej spośród wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej. Znaczenie pomocy publicznej w finansowaniu sfery mieszkaniowej jest zatem tym większe, im większe są potrzeby mieszkaniowe w danym kraju. Opracowaniu temu przypisana została hipoteza badawcza, zgodnie z którą zwiększanie nakładów budżetu państwa na finansowanie sfery mieszkaniowej przekłada się na ożywienie popytu mieszkaniowego i sprzyja zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach.

2. Rozwój sfery mieszkaniowej w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu

W okresie kilkudziesięciu ostatnich lat budownictwo mieszkaniowe w Polsce przeżywało okresy zarówno prosperity, jak i załamania. Istotną rolę w realizacji polskiej polityki mieszkaniowej odgrywały środki budżetu państwa, jak również wprowadzane systematycznie bądź też likwidowane instrumenty polityki mieszkaniowej. Instrumenty te w decydujący sposób pobudzały lub osłabiały stronę popytowo-podażową budownictwa zarówno indywidualnego, jak i społecznego. Biorąc pod uwagę efekty rzeczowe realizacji polskiej polityki mieszkaniowej, należy stwierdzić, że najbardziej wydajnym okresem w polskim budownictwie mieszkaniowym były lata 70. ubiegłego wieku, kiedy to oddano do użytkowania ponad 2,2 mln mieszkań.

Wówczas oddawano średniorocznie 230 tysięcy mieszkań¹. W latach 80. oddano do użytkowania 1,88 mln mieszkań. W ostatnim dziesięcioleciu XX wieku oddano do użytkowania 0,94 mln mieszkań, natomiast w latach 2000-2008 1,09 mln mieszkań. Według szacunków autorki w okresie od 1991 r. do roku 2010 do użytku oddanych zostanie blisko 2,4 mln mieszkań, co na okres ostatnich dwóch dekad jest wielkością prawie dwukrotnie mniejszą niż w latach 70. i 80. XX wieku. Szczegółowa analiza danych dotyczących liczby nowo oddawanych do użytkowania mieszkań po roku 1990 pokazuje negatywne przełożenie się ograniczonego finansowania sfery mieszkaniowej na ilościowe efekty determinujące tempo rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Do 1996 r. liczba mieszkań oddanych do użytkowania systematycznie malała, osiągając na koniec grudnia 1996 r. poziom 59 tys. mieszkań w skali roku. Była to wielkość najniższa od lat 60. ubiegłego wieku. Niemniej jednak etap wychodzenia z dekoniunktury na rynku mieszkaniowym rozpoczął się w drugiej połowie lat 90. XX wieku, co pokazane zostało w tab. 1.

Tabela 1. Mieszkania oddane do użytkowania w Polsce w latach 1991-2010

Rok	Ogółem	Budownictwo indywidualne	Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	Spółdzielcze	Spółeczne czynszowe	Komunalne	Zakładowe
1991	134 849	40 313	–	82 457	-	2202	9877
1992	127 059	37 110	–	79 645	-	2989	7315
1993	88 032	33 900	–	45 779	-	3027	5326
1994	71 588	36 072	1 211	28 559	-	2465	3281
1995	60 952	31 089	2 085	23 697	-	2289	1792
1996	59 007	31 850	2 191	21 708	59	1943	1256
1997	68 160	36 213	3 663	23 980	214	3140	950
1998	75 254	36 934	7 562	25 526	1318	2994	920
1999	77 434	33 334	25 708	12 037	3276	2283	796
2000	87 719	35 554	24 413	2 072	3971	1854	1205
2001	106 105	40 815	29 409	25 990	6605	2282	1004
2002	97 630	52 467	22 042	15 408	4576	2529	608
2003	162 635	117 891	23 917	12 069	5808	2020	930
2004	108 123	64 858	24 281	9 433	7151	1779	621
2005	114 060	63 276	33 055	8 211	5412	3563	543
2006	115 187	57 594	37 944	8 972	6013	4423	241
2007	133 698	71 643	45 653	8 240	5281	2452	429
2008	165 833	82 633	67 871	8 687	3205	2722	577
2009*	178 500	85 500	80 000	8 000	2000	2500	500
2010*	188 000	88 000	83 000	7 000	3000	6300	700

* – prognoza autorki.

Źródło: dane GUS.

¹ W kolejnych latach oddawano kolejno do użytkowania następującą liczbę mieszkań: w 1971 r. – 190,6 tys., w 1972 r. – 205,5 tys., w 1973 r. – 227,1 tys., w 1974 r. – 249,8 tys., w 1975 r. – 248,1 tys., w 1976 r. – 263,5 tys., w 1977 r. – 266,1 tys., w 1978 r. – 283,6 tys., w 1979 r. – 278 tys., w 1980 r. – 217,1 tys.

Dokonując analizy danych w tab. 1, można zauważyć znacznie większą dynamikę liczby oddanych do użytkowania mieszkań przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem, niż miało to miejsce w przypadku budownictwa indywidualnego, co wiąże się z ograniczonymi z roku na rok nakładami budżetu państwa na sferę mieszkaniową. W pierwszej dekadzie XXI wieku wyraźnie spadło tempo oddawania do użytkowania mieszkań spółdzielczych i zakładowych. Od 2006 r. zauważalny jest również spadek liczby mieszkań oddawanych do użytkowania w ramach budownictwa komunalnego, a także mieszkań budowanych przez TBS-y. Spadek liczby mieszkań oddawanych do użytkowania w latach 90. ubiegłego wieku wynikał m.in. z wysokiego kosztu kredytów mieszkaniowych, z braku korzystnych rozwiązań prawno-podatkowych pobudzających inwestycje na rynku mieszkaniowym, jak również z malejących wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową. Te główne czynniki doprowadziły do wieloletniej zapaści na rynku mieszkaniowym, a co za tym idzie – także do pogłębienia się statystycznego deficytu mieszkaniowego, który na koniec 2008 r. wynosił w Polsce 1,756 mln mieszkań i wciąż ulega zwiększeniu. Na koniec 2008 r. polskie zasoby mieszkaniowe obejmowały 12,5 mln mieszkań². Biorąc pod uwagę liczbę gospodarstw domowych (14,3 mln), oznacza to, że na jedno gospodarstwo domowe przypadało wówczas 0,8 mieszkania. Dane te jednak nie pokazują faktycznych potrzeb mieszkaniowych, bowiem, jak pokazały tragiczne wydarzenia z kwietnia 2009 r. z Kamienia Pomorskiego, w którym doszczętnie spłonął hotel robotniczy przekształcony na mieszkania socjalne, stan znacznej części gminnych zasobów mieszkaniowych nie spełnia podstawowych standardów zapewniających życie w godnych i bezpiecznych warunkach. Z tego względu, zdaniem autorki, w Polsce potrzeba „od zaraz” ponad 0,5 mln mieszkań o niskim czynszu przeznaczonych dla osób z najniższej grupy dochodowej. Ponadto biorąc pod uwagę, iż 15% mieszkań w Polsce nie ma ustępu ani łazienki³, należy stwierdzić, że również skala potrzeb w tym zakresie jest znacznie większa, niż wynika to ze statystycznego deficytu mieszkaniowego.

3. Polityka mieszkaniowa państwa a rozwój mieszkalnictwa

W latach 1971-2008, czyli w ciągu ostatnich 36 lat, oddano do użytkowania nieco ponad 6 mln nowych mieszkań, z czego 68% przypadało na lata 70. i 80. ubiegłego wieku, kiedy to oddano do użytkowania 2,8 mln mieszkań czynszowych z przeznaczeniem na wynajem, co stanowiło 76% ogółu mieszkań czynszowych. Porównując okres ostatnich osiemnastu analizowanych lat, należy wskazać, że słabe wyniki budownictwa czynszowego na poziomie 760 tys. mieszkań wymagają ustalenia nowych kierunków rozwoju polityki mieszkaniowej i poszukiwania alternatywnych metod ich finansowania. Ożywienie nastąpiło w pierwszych latach XXI wieku, kiedy to

² *Budownictwo mieszkaniowe I-IV kwartał 2008 r.*, GUS Departament Przemysłu, Warszawa, marzec 2009, s. 7.

³ *Gospodarka mieszkaniowa w 2007 r.*, GUS, Warszawa, październik 2008, s. 22.

ogółem w okresie 2001-2007 oddano do użytkowania 837 566 mieszkań. Ze względu na nowe przepisy dotyczące m.in. towarzystw budownictwa społecznego od 1996 r. rosła liczba czynszowych mieszkań społecznych. Generalnie udział mieszkań komunalnych w liczbie nowo wybudowanych mieszkań oddanych do użytkowania wciąż pozostaje na bardzo niskim poziomie⁴. Wskaźnik ten skorelowany jest z wydatkami budżetu na budownictwo społeczne, co widać szczególnie na przykładzie ostatnich czterech lat. W 1991 r. wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową wynosiły 1,2 mld zł, w 1995 r. 2,8 mld zł, w 2000 r. 2,5 mld zł, w 2004 r. 1,2 mld zł, w 2005 r. 0,9 mld zł, w 2006 r. 1,0 mld zł, a w 2007 r. 1,1 mld zł (tab. 2).

Tabela 2. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową w latach 1991-2008 (w mln zł)

Rok	Ogółem	W tym:			
		wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	refundacja premii gwarancyjnych	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	pozostałe
1991	1226,7	67,2	121,7	–	1037,8
1995	2815,2	829,5	1125,7	58,7	801,3
1996	3397,6	1415,6	817,7	342,0	822,3
1997	3392,2	1111,3	908,0	220,0	1152,9
1998	3297,0	1055,3	1213,0	332,3	696,4
1999	2103,0	609,2	911,4	150,0	432,4
2000	2587,8	414,3	1368,4	242,5	562,6
2001	3958,0	927,7	2227,0	248,9	554,4
2002	2200,9	524,4	760,3	472,5	443,7
2003	1901,7	262,3	590,2	455,9	593,3
2004	1216,0	171,8	526,7	472,5	45
2005	922,0	233,0	385,0	164,6	139,4
2006	1012,5	180,0	323,0	353,0	156,5
2007	1197,0	130,6	290,8	408,2	367,4
2008	1083,0	130,0	328,0	280,0	345

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury.

Niskie środki finansowe przeznaczane na sferę mieszkaniową hamują realizację społecznych potrzeb mieszkaniowych i pogłębiają skalę statystycznego deficytu mieszkaniowego. W ostatnim dziesięcioleciu wydatki budżetu państwa na mieszkalnictwo nie przekraczały nawet 0,5%. Według danych GUS na koniec 2007 r. wydatki na sferę mieszkaniową stanowiły 0,14% PKB, podczas gdy w rozwiniętych krajach UE wskaźnik ten kształtował się w granicach 1%. Ze względu zaś na udział wydatków mieszkaniowych w wydatkach budżetu państwa wskaźnik ten wynosił

⁴ W 1991 r. wynosił on 1,63%, w 1995 r. 3,75%, w 2000 r. 6,64%, w 2005 r. 7,86%, w 2006 r. 9,06%, a w 2007 r. 5,7%.

0,47%, podczas gdy średnia dla UE wynosi 3%. W Polsce istotną rolę w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego odgrywa Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Jednakże pula środków, jakie otrzymuje on z budżetu państwa, powinna wynosić co najmniej 1,5 mld zł w skali roku (na koniec 2007 r. wydatki budżetu państwa na KFM wyniosły 280 mln zł wobec 473 mln zł w roku 2002). Wzrost środków do tej wysokości na KFM wpłynąłby w znaczny sposób na wzrost liczby mieszkań oddawanych w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Ponadto pomoc państwa skierowana do najbardziej potrzebujących przekłada się na poprawę sytuacji gospodarczej w skali makro, pobudza bowiem stronę zarówno popytową, jak i podażową sektora mieszkaniowego, który uznawany jest za koło zamachowe gospodarki. Jednym z najbardziej obiecujących programów rządowych jest wprowadzony w 2006 r. program „Rodzina na swoim”. Jego celem jest wsparcie rodzin i osób samotnie wychowujących dzieci w pozyskaniu własnego mieszkania lub domu. Podstawą prawną dla programu „Rodzina na swoim” jest Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania⁵. W myśl tejże ustawy z programu tego skorzystać może małżeństwo lub osoba samotnie wychowująca dziecko. Spłata części odsetek jest możliwa tylko w przypadku kredytów udzielonych w polskich złotych. Kredytów z dopłatami Skarbu Państwa udzielają banki, które podpisały stosowną umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego SA⁶. Proponowane przez Skarb Państwa wsparcie pozwala na obniżenie raty kapitałowo-odsetkowej o 50% w ciągu pierwszych 8 lat kredytowania. W ramach programu „Rodzina na swoim” można skredytować mieszkanie, którego maksymalna powierzchnia nie przekracza 75 m² oraz dom, którego powierzchnia użytkowa nie przekracza 140 m². Ustawa wprowadza ograniczenia dotyczące ceny metra kwadratowego mieszkania lub domu, które są określone tzw. wskaźnikami przeliczeniowymi kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla wybranych województw. Ostatnia nowelizacja ustawy, która weszła w życie 2 stycznia 2009 r., znacznie rozszerzyła możliwości uzyskania kredytu, dzięki czemu program stał się bardziej dostępny. Nowelizacja ta w istotny sposób przyczyniła się do wzrostu zainteresowania tymi kredytami. Kredyt mieszkaniowy z dopłatami wymaga określonej zdolności kredytowej, jednak dzięki wprowadzonym w styczniu 2009 r. zmianom istnieje również możliwość przystąpienia do kredytu preferencyjnego osób z najbliższej rodziny, co w znaczny sposób wpływa na wzrost zdolności kredytowej rodzin o ograniczonych dochodach. Znacznie większe efekty tego programu można by było uzyskać, gdyby grupa docelowa rozszerzona została o bezdzietne osoby stanu wolnego⁷ spełniające określone w ustawie warunki. W 2008 r. z kredytu z dopła-

⁵ DzU 2006 nr 183, poz. 1354 ze zm.

⁶ Według stanu na koniec kwietnia 2009 r. były to: Bank PKO BP SA, Pekao SA, Gospodarczy Bank Wielkopolski SA, Bank Polskiej Spółdzielczości SA, Mazowiecki Bank Regionalny SA, Bank Poczty SA, Alior Bank SA, Dombank Hipoteczny Oddział Getin Bank SA, Pekao Bank Hipoteczny SA.

⁷ Szerzej na ten temat w: R. Krupa-Dąbrowska, „Rodzina na swoim” także dla singli, „Rzeczpospolita” z dnia 29 kwietnia 2009.

tą Skarbu Państwa w ramach programu „Rodzina na swoim” skorzystało 6628 rodzin. Łączna kwota kredytów wyniosła ponad 852 mln zł. W styczniu 2009 r. z dopłatą Skarbu Państwa w ramach tego programu udzielono 669 kredytów. W lutym 2009 r. z pomocy rządowej skorzystało 1319 rodzin, co oznacza, że zarówno liczba, jak i kwota udzielonych kredytów wzrosły dwukrotnie po wejściu w życie styczniowej nowelizacji. W marcu 2009 r. z rządowego programu dopłat do kredytów mieszkaniowych skorzystały 2203 rodziny, zaciągając kredyty na łączną kwotę 361 mln zł. Z miesiąca na miesiąc zainteresowanie tym programem rośnie. Od momentu uruchomienia programu do końca marca 2009 r. udzielono 16 tysięcy kredytów mieszkaniowych, z czego 6 tysięcy przypadło na pierwszy kwartał 2009 r. Z Funduszu Dopłat na dopłaty do kredytów w roku 2009 zaplanowano 80 mln zł. Szacuje się, że pozwoli to udzielić jeszcze 17,9 tys. kredytów na łączną kwotę 2,2 mld zł. W przypadku wcześniejszego wyczerpania przeznaczonych na ten cel środków BGK SA może wystąpić do ministra infrastruktury z prośbą o zwiększenie kwoty na dopłaty do kredytów w programie „Rodzina na swoim”. BGK SA jest również ustawowo zobowiązany do udzielania w takim przypadku dopłat do preferencyjnych kredytów ze środków własnych. Za większym zainteresowaniem tymże programem przemawia m.in. ciągły spadek cen nieruchomości oraz to, że do współpracy z koordynującym projekt Bankiem Gospodarstwa Krajowego od kwietnia 2009 r. przystępują kolejne banki. Ponadto od 1 kwietnia 2009 r. obowiązują nowe, wyższe wskaźniki określające maksymalną cenę metra kwadratowego kredytowanego mieszkania w dużych miastach, co w jeszcze większym stopniu pozwoli pobudzić rozwój rynku mieszkaniowego. Biorąc pod uwagę obecną sytuację gospodarczą na polskim rynku nieruchomości, należy stwierdzić, że program ten pełni funkcję impulsu stymulującego dynamikę i rozwój sektora budownictwa mieszkaniowego w Polsce. W dobie światowego kryzysu finansowego program ten pozwala zaspokoić część potrzeb mieszkaniowych określonych gospodarstw domowych, a także pobudza podaż mieszkań na rynku. Pomoc państwa w tym zakresie odgrywa istotną rolę, bowiem rządowe dotacje do kredytów mieszkaniowych mają zniwelować negatywne skutki spadku zainteresowania prywatnych inwestorów zakupem nieruchomości w czasie zawirowań na światowych rynkach finansowych. Operacje przeprowadzane w ramach programu „Rodzina na swoim” mają za zadanie podtrzymywanie oczekiwanej stabilności ekonomicznej i rozwoju gospodarczego. Reasumując, program ten daje szerokie możliwości wszystkim branżom związanym z sektorem budownictwa mieszkaniowego w Polsce, bowiem każda złotówka wydana w sektorze budownictwa przyczynia się do wydania 4 zł w sektorach pokrewnych. Dzięki nowym źródłom finansowania, które znajdują się w obrocie, zamierzeniem programu jest wzrost zatrudnienia w sektorze budownictwa, co przyczynić się ma do pobudzenia segmentu gospodarki znajdującego się obecnie w zastoju. Podsumowując, należy podkreślić, że skuteczność w ograniczaniu luki mieszkaniowej może zostać osiągnięta tylko wówczas, gdy nakłady na sferę mieszkaniową będą stale zwiększane nie tylko w krótkim okresie, ale przede wszystkim w perspektywie kilkunastoletniej, tak jak miało to miejsce w latach 60. i 70. ubiegłego wieku.

4. Podsumowanie

Przedstawiona charakterystyka współczesnych tendencji w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego otwiera drogę do stwierdzenia, czy i w jak stopniu możliwe jest wsparcie budownictwa mieszkaniowego ze środków publicznych i w jakim stopniu jest to niezbędne ze względu na ograniczenie statystycznego deficytu mieszkaniowego. Mając na uwadze powyższe rozważania, warto zwrócić uwagę na kwestię roli państwa w procesie wspierania budownictwa mieszkaniowego. W przypadku stosowania długotrwałej restrykcyjnej polityki kredytowej banków komercyjnych i w związku z wiążącym się z tym wyższym kosztem pozyskania kredytów na cele mieszkaniowe niezbędne wydaje się wprowadzenie rozwiązań rządowych sprzyjających pobudzeniu budownictwa o niskim czynszu z przeznaczeniem na wynajem. Ponieważ rola państwa odgrywa w tym zakresie ogromną rolę, należy odpowiedzieć na pytanie, czy pomoc państwa powinna mieć charakter pośredni czy bezpośredni. Pośrednia pomoc państwa dotyczyć może udzielania gwarancji rządowych dla kredytów udzielanych na cele mieszkaniowe przez polskie banki. Z kolei bezpośrednia pomoc państwa wiąże się z zastosowaniem szerokiego instrumentarium finansowania sfery mieszkaniowej dla finalnych odbiorców. Z tego względu uzasadnione jest zwiększanie nakładów budżetu państwa na sferę mieszkaniową.

Literatura

Budownictwo mieszkaniowe I-IV kwartał 2008 r., GUS, Departament Przemysłu, Warszawa, marzec 2009.

Gospodarka mieszkaniowa w 2007 r., GUS, Warszawa, październik 2008.

Krupa-Dąbrowska R., „Rodzina na swoim” także dla singli, „Rzeczpospolita” z dnia 29 kwietnia 2009.

THE CONTEMPORARY ROLE OF GOVERNMENT IN THE HOUSING CONSTRUCTION'S FINANCING

Summary

The high level of the housing shortage in Poland results from the low government inputs on housing. The long-term higher financial support of the government could improve the revival of housing demand and create favourable conditions for meeting the basic housing needs. The role of government in financing social housing needs is connected with their increasing level. What is more, state support has a special importance in the age of world financial crisis which has a negative influence on the Polish housing market. Therefore, launching the new government housing programme stimulates both demand and supply side of housing market. As a result, it will improve the economic growth of Poland in the long term.