

*Anna Szelałowska**

FINANSOWANIE MIESZKAŃ NA WYNAJEM W ŚWIETLE RZĄDOWEJ REFORMY BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO. IMPLIKACJE DLA SEKTORA BANKOWEGO¹

WSTĘP

Kwestia mieszkaniowa była wielokrotnie poruszana w literaturze społeczno-ekonomicznej. Mieszkanie traktowane jest bowiem nie tylko jako dobro zaspokajające podstawowe potrzeby człowieka, ale także jest dobrem inwestycyjnym, podlegającym spekulacjom rynkowym. Dostępność mieszkań i ich standard determinują stopień zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, które nie są w stanie samodzielnie sfinansować zakupu lokalu mieszkalnego po cenach rynkowych. Dla tej grupy społeczeństwa jedynym rozwiązaniem pozwalającym zaspokoić jej podstawowe potrzeby mieszkaniowe, zapewniające życie w godnych warunkach, jest najem mieszkania o umiarkowanym czynszu. Z tego względu za cel niniejszego artykułu przyjęto zaprezentowanie kwestii finansowania mieszkań na wynajem w świetle przyjętych przez Ministerstwo Infrastruktury założeń reformy budownictwa społecznego w Polsce wraz z implikacjami dla sektora bankowego. Opracowaniu przypisano następującą hipotezę badawczą: powodze-

* Anna Szelałowska jest doktorem nauk ekonomicznych, adiunktem w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

¹ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2012 jako projekt badawczy nr N N113 157039 pt. *Nowy paradygmat finansowania budownictwa społecznego w Polsce. Implikacje dla rynku finansowego.*

nie reformy budownictwa społecznego uzależnione jest od skali zaangażowania banków w finansowanie budowy i wykupu społecznych zasobów mieszkaniowych na wynajem. Mając na uwadze powyższe, w artykule poruszono kolejno wybrane aspekty zaspokajania społecznych potrzeb mieszkaniowych, następnie zdefiniowano społeczne budownictwo mieszkaniowe, po czym zaprezentowano kwestię zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w świetle założeń wspomnianej reformy budownictwa społecznego oraz przedstawiono następstwa kredytowania mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu w formule społecznych grup mieszkaniowych dla polskiego sektora bankowego.

1. ZASPOKAJANIE SPOŁECZNYCH POTRZEB MIESZKANIOWYCH. WYBRANE ASPEKTY TEORETYCZNE

Potrzeby mieszkaniowe są uznawane za trwały element towarzyszący życiu człowieka od początku cywilizacji. W badaniach tego zagadnienia od ponad wieku podkreśla się, że wraz ze wzrostem zamożności rośnie także potrzeba poprawy warunków mieszkaniowych. W światowej literaturze istnieje zgodność co do tego, że mieszkanie jest podstawową ludzką potrzebą². Potrzeby mieszkaniowe są fundamentem kształtowania się popytu i podaży na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Jak zauważa R. Robinson, potrzeba mieszkaniowa stanowi pewną ilość zasobów mieszkaniowych, jaka jest wymagana do zapewnienia lokali mieszkalnych o minimalnym standardzie mieszkaniowym, biorąc pod uwagę określoną powierzchnię użytkową, strukturę gospodarstw domowych, średnią wieku członków gospodarstwa domowego, bez uwzględniania indywidualnej zdolności gospodarstw domowych do regulowania kosztów utrzymania tychże zasobów mieszkaniowych³. Minimalny standard mieszkaniowy powinien stanowić jedną z głównych determinant zasobów mieszkaniowych przeznaczanych dla osób oczekujących na ich przydział lub kupno. Mieszkania o satysfakcjonującym standardzie mieszka-

² W.F. Smith, *What is Housing?* [w:] D.R. Mandelker, R. Montgomery (red.), *Housing in America: Problems and Perspectives*, The Bobbs-Merrill Company Inc., New York 1973, s. 21; P. Burke, *People's History or Total History*, [w:] R. Samuel (red.), *People's History and Socialist Theory*, Routledge and Kegan Paul, London 1981, s. 4–20; W. van Vliet, S. Fava, *Housing Needs and Policy Approaches: An Overview*, [w:] W. van Vliet, E. Huttman, S.F. Fava (red.), *Housing Needs and Policy Approaches. Trends in Thirteen Countries*, Duke University Press, New York 1985, s. 1–16; S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Rights to Housing under International Human Rights Law*, International Institute for Environment and Development, London 1992, s. 1; United Nations Center for Human Settlements, *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*. Oxford University Press, Oxford 1996, s. 14; D. Drakakis-Smith, *Third World Cities: Sustainable Urban Development III: Basic Needs And Human Rights*, Urban Studies 1997, No. 34, s. 797–823.

³ R. Robinson, *Housing Economics and Public Policy*, Macmillan, London 1979, s. 56–57.

niowym zapewniają właściwe schronienie gospodarstwom domowym. Nie narzuca on także zewnętrznych kosztów dla społeczeństwa, biorąc pod uwagę niepożądany wpływ na przestępczość i zdrowie (tak jak ma to miejsce niejednokrotnie w przypadku lokali socjalnych). Gospodarstwo domowe nie może zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, kiedy nie jest ono w stanie skorzystać z oferty mieszkaniowej dostępnej po cenach rynkowych. Mieszkanie jest więc złożonym towarem, umiejscowionym na stałe w przestrzeni, co stanowi jego cechą charakterystyczną, jak również jest ono aktywem nie tylko w wymiarze inwestycyjnym i konsumpcyjnym, ale także spekulacyjnym. Nieruchomości mieszkaniowe tworzą istotny element koszyka podstawowych dóbr konsumenta. Ponadto, na co zwraca uwagę M. Bryx, są one zaliczane do najdroższych dóbr konsumpcyjnych z tego zakresu, ponieważ powstają w wyniku realizacji cyklu inwestycyjnego⁴. Budowa domu lub mieszkania przyczynia się do wzrostu produktu krajowego brutto, ponieważ pobudza się wówczas popyt inwestycyjny. Inwestycje w nieruchomości mieszkaniowe przekładają się więc na tempo wzrostu gospodarczego. Jak zauważa F. Hirsch, we współczesnym świecie popyt na mieszkania siłą rzeczy ucieleśnia popyt na miejsce i dostęp do publicznych i prywatnych usług, co odzwierciedla fakt, że mieszkanie jest produktem mającym określoną lokalizację⁵. Z kolei ta lokalizacja ma wpływ na poziom czynszu lub cenę 1 m² powierzchni użytkowej danej nieruchomości. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego jest złożonym procesem i wynika z wielu doraźnych zmian zachodzących przez lata. Podlega ono ustawicznemu procesom, na co zwraca uwagę J. Conway, bowiem determinowane jest wieloma czynnikami, które oddziałują na stronę popytowo-podażową budownictwa mieszkaniowego⁶. Relacje na rynku nieruchomości mieszkaniowych uwarunkowane są zatem siłą nabywczą, popytem, podażą i aktualnymi potrzebami.

Realizacja potrzeb mieszkaniowych jest jednym z zadań polityki mieszkaniowej państwa, która z kolei stanowi jeden z głównych filarów polityki społeczno-gospodarczej. O sukcesie polityki mieszkaniowej państwa decyduje nie tylko konfiguracja istniejących już zasobów mieszkaniowych oraz umiejętność ich wykorzystania, ale także systematyczne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poprzez dostarczanie nowych mieszkań o odpowiednich standardach. Tempo realizacji tych zadań, mających na celu coraz lepsze zaspokojenie części potrzeb mieszkaniowych, jest uzależnione od wielu czynników makro i mikroekonomicznych. Kluczową determinantą zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest możliwość ich sfinansowania

⁴ M. Bryx, *Elementy polityki mieszkaniowej USA a możliwości ich zaadaptowania do warunków polskich*, [w:] *Amerykański model rozwoju gospodarczego. Istota, efektywność i możliwości zastosowania*, W. Bieńkowski, M.J. Radło (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 448.

⁵ F. Hirsch, *Social Limits to Growth*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1976, s. 5.

⁶ J. Conway, *Housing Policy*, the Gildgredge Press Ltd, London 2003, s. 6.

środkami własnymi lub obcymi. Ponieważ inwestycje mieszkaniowe charakteryzują się wysoką kapitałochłonnością, znaczna część gospodarstw domowych, podejmująca decyzję o budowie domu lub kupnie mieszkania, jak i bezpośrednich inwestorów na rynku mieszkaniowym, realizuje te inwestycje dzięki kredytom bankowym zabezpieczonym na hipotecę nieruchomości. Potrzeby mieszkaniowe są jednak znacznie większe niż zgłaszany efektywny popyt. Znaczna część gospodarstw domowych w dalszym ciągu pozostaje wykluczona z rynku kredytów mieszkaniowych ze względu na brak zdolności kredytowej i zbyt niskie dochody rozporządzalne. Dla tej grupy społeczeństwa rozwiązaniem może być najem mieszkania o umiarkowanym czynszu.

2. CHARAKTERYSTYKA SPOŁECZNEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

Społeczne budownictwo mieszkaniowe jest to subsektor budownictwa mieszkaniowego, którego zasoby kierowane są głównie do niezamożnych i średniozamożnych gospodarstw domowych, i które finansowane jest, w całości lub w części, ze środków publicznych (rządowych, samorządowych lub ze specjalnych funduszy Unii Europejskiej). Typowymi atrybutami społecznego budownictwa mieszkaniowego są:

- ❖ prywatne lub publiczne zasoby mieszkaniowe na wynajem o niskich i umiarkowanych czynszach, z możliwością zastosowania opcji kupna po upływie określonego czasu najmu,
- ❖ społeczne organizacje mieszkaniowe *non profit*, jak i te działające dla zysku, których celem jest tworzenie społecznych zasobów mieszkaniowych i zarządzanie nimi,
- ❖ nisko i średniozamożna grupa docelowa lokatorów podlegająca określonemu systemowi przydziału społecznych zasobów mieszkaniowych,
- ❖ określone systemy finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego.

W kwietniu 2006 r. Komisja Europejska uchwaliła komunikat, zgodnie z którym społeczne budownictwo mieszkaniowe jest traktowane jako socjalna usługa użyteczności publicznej⁷. Oznacza to, że podlega ono innym, preferencyjnym regulacjom, m.in. w zakresie opodatkowania dochodów z najmu, czy też opodatkowania materiałów budowlanych wykorzystywanych do budowy społecznych zasobów mieszkaniowych. Społeczne zasoby mieszkaniowe na wynajem są z reguły dostarczane przez organizacje mieszkaniowe działające nie dla zysku, a czynsze zazwyczaj są ustalane na średniorynkowym poziomie. W rezultacie niektóre formy rządowego subsydiowania tego rodzaju budownictwa są bardzo często zawiłe i skomplikowane.

⁷ Komunikat Komisji COM (2006) 177 wersja ostateczna, z 26 kwietnia 2006 r.

Status prawny, poziom czynszów i subsydiowanie mają więc bardzo istotne znaczenie dla definicji społecznego budownictwa mieszkaniowego dostosowywanego indywidualnie w każdym kraju Unii Europejskiej. Jednakże kluczową i wyróżniającą cechą budownictwa społecznego jest sposób przydzielania lokali mieszkalnych. Zasoby mieszkaniowe ze społecznego budownictwa mieszkaniowego przydzielane są najczęściej z pominięciem mechanizmów rynkowych, według kryterium potrzeb, a następnie przy uwzględnieniu zdolności do regulowania czynszów. Oznacza to, że proces przydziału mieszkań społecznych odbywa się w wyniku decyzji administracyjno-politycznych, zatem dostępność mieszkań jest zależna od zdefiniowania samych potrzeb mieszkaniowych i ich interpretacji. Zatem na podstawie powyższych rozważań, społeczne budownictwo mieszkaniowe można zdefiniować jako budownictwo na wynajem, które jest przydzielane w zależności od potrzeb konkretnych gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Zasoby mieszkaniowe o przystępnych cenach obejmują zarówno społeczne zasoby mieszkaniowe na wynajem, jak i niskonakładowe zasoby mieszkaniowe własnościowe i współwłasnościowe. Niskonakładowe budownictwo własnościowe traktowane jest często jako pomostowa forma budownictwa między tanim budownictwem socjalnym na wynajem a drogim (wysokonakładowym) budownictwem własnościowym. Pośrednie budownictwo jest pojęciem często używanym do identyfikacji budownictwa czynszowego, przeznaczonego dla gospodarstw domowych o wyższych dochodach niż te gospodarstwa domowe, których nie stać na wynajem mieszkań po cenach rynkowych. Bez względu na rodzaj budownictwa mieszkaniowego, każda jego forma wymaga zastosowania określonego systemu finansowania. Przez system finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego należy rozumieć dostosowany do potrzeb rynku całokształt zasad, rozwiązań organizacyjnych i unormowań regulacyjnych, bezpośrednio i pośrednio wpływających na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, których nie stać na nabycie samodzielnego mieszkania. System finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego jest więc formą gromadzenia i dystrybucji publicznych i prywatnych środków pieniężnych przeznaczonych na inwestycje w sektorze budownictwa mieszkaniowego, którego zasoby kierowane są głównie do niezamożnych i średniozamożnych gospodarstw domowych. Głównym celem tworzenia systemów finansowania mieszkalnictwa jest dostarczanie rozwiązań zapewniających środki finansowe służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. W węższym ujęciu zaś celem systemów finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego jest zapewnienie środków finansowych służących pokrywaniu kosztów budowy nowych mieszkań i utrzymania istniejących już niskoczynszowych mieszkań na wynajem.

3. ZASPOKAJANIE POTRZEB MIESZKANIOWYCH W ŚWIETLE ZAŁOŻEŃ REFORMY BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO

Według obowiązujących przepisów prawa obowiązek wspierania swych niezależnych mieszkańców w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych spoczywa na gminach. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Obowiązek zapewniania mieszkań dla gospodarstw domowych, których nie stać na zakup lub wynajem mieszkania po cenach rynkowych, spoczywa na gminach. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁸ „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) gminnego budownictwa mieszkaniowego”. Gminne inwestycje związane z budową niskoczynszowych zasobów mieszkaniowych są finansowane z reguły ze środków własnych gmin lub z kredytów bankowych. Realizacja gminnej polityki mieszkaniowej odbywa się przy udziale towarzystw budownictwa społecznego, spółdzielni mieszkaniowych, firm deweloperskich czy też powołanych w tym celu spółek specjalnego przeznaczenia.

W przedstawionym pod koniec kwietnia 2010 r. przez Ministerstwo Infrastruktury dokumencie zatytułowanym „Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw”⁹ zawarto nowe rozwiązania, mające służyć poprawie stopnia zaspokojenia gminnych potrzeb mieszkaniowych. Zdaniem autorki najważniejsze zmiany, z punktu widzenia banków jako przyszłych kredytodawców, dotyczą społecznych grup mieszkaniowych – nowego systemu realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, opierającego się na partycypacji przyszłego najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego z docelowym przeniesieniem własności na najemcę. Wymagać to oczywiście będzie przyjęcia minimalnego kryterium dochodu rozporządzalnego najemcy, co z jednej strony ma zagwarantować terminowe uiszczanie opłat z tytułu najmu, a z drugiej strony ma umożliwiać stopniowy wykup wynajmowanego lokalu przez gospodarstwa domowe o średnich dochodach. Możliwość wykupu na własność wynajmowanego mieszkania powinna skłaniać najemców do zwiększania swych dochodów rozporządzalnych w celu uzyskania wymaganej zdolności kredytowej, co ma się przełożyć *a priori* na wzrost popytu na kredyty

⁸ Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95 ze zm.

⁹ Ministerstwo Infrastruktury, *Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa 29 kwietnia 2010 r.

lub pożyczki hipoteczne. Z pewnością wykształci się nowy obszar kredytowania stopniowego wykupu wynajmowanych nieruchomości. Szczególną rolę odgrywać tu będzie system zabezpieczeń wierzytelności. Przy finansowaniu nieruchomości, która w całości jest własnością kredytobiorcy, utworzenie hipoteki nie stanowi problemu. Kluczową kwestią będzie ustalenie zabezpieczenia kredytowanej nieruchomości w części należącej do gminy lub prywatnego inwestora. Zapewne banki będą starały się udzielać kredytów lub pożyczek umożliwiających jednorazowo całkowity wykup wynajmowanej nieruchomości, dzięki czemu łatwiej będzie ustanowić hipotekę na kredytowanym mieszkaniu. Istnieje także większe prawdopodobieństwo, że najemcy takich społecznych zasobów mieszkaniowych będą mogli wykazać się posiadaniem zdolności kredytowej, ponieważ:

- ❖ przedmiotem kredytowania będą mieszkania o niskim i umiarkowanym czynszu (o niższym standardzie niż typowy standard deweloperski oraz usytuowanych z reguły na obrzeżach miast), a zatem wartość nieruchomości będzie niższa niż tradycyjne nieruchomości mieszkaniowe na rynku pierwotnym,
- ❖ przed wprowadzeniem jest wymagany od najemcy wkład partycypacyjny nawet do wysokości połowy kosztów budowy danego lokalu mieszkalnego, dlatego też wartość kredytów będzie niższa niż przeciętna wartość kredytów mieszkaniowych zaciąganych na polskim rynku kredytowym¹⁰.

Zasada działania społecznych grup mieszkaniowych ma polegać na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych poprzez budowanie budynków w celu wynajmowania znajdujących się w tych budynkach wyodrębnionych lokali mieszkalnych, a następnie przenoszeniu prawa własności lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców lub innych osób wskazanych w umowie najmu. System wynajmu tych mieszkań ma opierać się na partycypacji najemcy w kosztach budowy, a następnie, w trakcie trwania umowy najmu, na ratalnej spłacie pozostałej części kosztów budowy lokalu z docelowym przeniesieniem jego własności na najemcę. Za budowę i wynajem lokali mieszkalnych z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia ich własności odpowiedzialny ma być inwestor prowadzący działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Oznacza to, że społeczną grupę mieszkaniową przypisaną do budynku lub budynków zlokalizowanych na jednej nieruchomości będą tworzyć najemcy lokali (tylko osoby fizyczne) wraz z inwestorem (najczęściej będzie to towarzystwo budownictwa społecznego lub spółdzielnia mieszkaniowa, które z założenia mają charakter misyjny, a ich głównym celem nie jest maksymalizacja zysku, lecz realizowanie ważnych celów społecznych). W założeniu Ministerstwa Infrastruktury społeczna grupa mieszkaniowa będzie stanowić tylko formę działalności inwestora. Nie będzie ona mogła być traktowana jako osoba prawna, a zatem nie będzie miała zdolności prawnej ani zdolności do wykonywania czynności prawnych.

¹⁰ Według danych ZBP w 2010 r. średnia wartość kredytu mieszkaniowego wynosiła 205,9 tys. zł.

Z chwilą zawarcia umowy przedwstępnej między inwestorem i przyszłym najemcą powstaje społeczna grupa mieszkaniowa, będąca formułą realizacji społecznych inwestycji mieszkaniowych. Umowa przedwstępna ma zawierać zobowiązanie inwestora do wybudowania lokalu mieszkalnego o określonej powierzchni użytkowej, jego lokalizacji oraz przynależnych pomieszczeń i następnie zawarcia umowy najmu tego lokalu, z zastrzeżeniem docelowego przeniesienia własności lokalu na najemcę lub wskazaną przez niego osobę. W umowie ponadto musi być określony nie tylko zakres rzeczowy robót realizowanego zadania inwestycyjnego, który będzie podstawą ustalenia wysokości kosztów budowy lokalu, ale także sposób ustalenia kosztów budowy lokalu mieszkalnego i sposób ustalania wartości zbywanego udziału w gruncie. Inwestor przed podpisaniem umowy przedwstępnej będzie zobligowany udowodnić posiadanie prawa własności lub prawa wieczystego użytkowania gruntu, na którym ma być wzniesiony budynek oraz powinien mieć ważne pozwolenie na budowę. W księdze wieczystej lokalu lub budynku powinno zostać zapisane roszczenie o zawarcie umowy najmu lokalu oraz o docelowe ustanowienie własności lokalu i o przeniesienie tego prawa na najemcę, po spełnieniu ustalonych w umowie warunków. Wzrost zainteresowania inwestorów tą formą działalności ma być podyktowany przekazywaniem przez gminy lub Skarb Państwa gruntu na rzecz inwestora bez przetargu, przy założeniu, że spłata należności za udział w gruncie będzie następować na etapie przenoszenia własności lokalu. Najemcy będą zobowiązani, podobnie jak obecnie w towarzystwach budownictwa społecznego, do wniesienia wkładu partycypacyjnego stanowiącego wkład własny w kosztach budowy przedsięwzięcia w wysokości nie większej niż 50% kosztów przypadających na dany lokal. Najemcy będą ponadto zobowiązani do systematycznego wnoszenia wpłat na pokrycie pozostałych kosztów przedsięwzięcia, przypadających na dany lokal, w terminach i na zasadach określonych w umowie. Chodzi tu o wnoszenie opłat z tytułu zarządzania nieruchomością wspólną, kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem wynajmowanego lokalu oraz kosztów związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Koszty budowy przypadające na dany lokal będą mogły być rozliczone tylko w odniesieniu do kosztów związanych z budową danej nieruchomości, jakie inwestor poniósł ze środków własnych lub z kredytów i pożyczek bankowych. W sytuacji przeniesienia własności lokalu na osobę trzecią, przychód z tytułu wniesionej kwoty partycypacji nie będzie podlegał opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa transakcji umowa najmu (na czas oznaczony, jednak nie dłuższy niż 10 lat) powinna być zawarta po wybudowaniu lokalu oraz po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na użytkowanie budynku w celach mieszkaniowych. Ponadto najemca powinien być zobowiązany w umowie najmu do terminowego pokrywania opłat związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnej, ustalanych proporcjonalnie do udziału powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali mieszkalnych w budynku.

Najemca ma także wносить opłaty za dostawę do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych. W umowie najmu najemca, zamierzający wykupić na własność wynajmowane mieszkanie, jest zobowiązany także do wpłacania określonych, waloryzowanych rat spłaty kredytu na pokrycie pozostałej części kosztów budowy przypadających na lokal. Przeniesienie prawa własności wynajmowanego przez najemcę lokalu następuje w ciągu trzech miesięcy od dnia, w którym została spłacona całość kosztów budowy przypadających na dany lokal, uwzględniająca wniesiony wkład partycypacyjny i pozostałe koszty budowy lokalu. Wykup lokalu mieszkalnego może nastąpić nie wcześniej niż po 5 latach najmu, chyba że w umowie będzie inny zapis, na który zgodzi się inwestor. Po wykupie na własność lokali mieszkalnych ich właściciele tworzą wspólnotę mieszkaniową.

4. IMPLIKACJE RZĄDOWEJ REFORMY BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO DLA SEKTORA BANKOWEGO

W świetle rządowych propozycji dotyczących wprowadzenia w Polsce nowych rozwiązań, służących zaspokojeniu części potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych, należy stwierdzić, że istnieją szanse na ich realizację po spełnieniu określonych warunków. W pierwszych kilku latach wdrażania omawianej reformy budownictwa społecznego niezbędne powinno być zwiększenie pomocy finansowej państwa w tym obszarze. Pomoc ta powinna bazować na instrumentarium gwarancyjno-podatkowym pobudzającym stronę popytowo-podażową w subsektorze społecznego budownictwa mieszkaniowego. Za jeden z podstawowych mankamentów omawianego dokumentu należy uznać brak szczegółów dotyczących pozyskiwania środków na realizację inwestycji w obszarze społecznego budownictwa mieszkaniowego. Wielokrotnie podkreśla się jednak w tym dokumencie, że w najbliższej dekadzie podstawowe działania towarzyszące wprowadzeniu nowych instrumentów polityki mieszkaniowej będą się koncentrować na docelowej zmianie struktury wydatków publicznych na mieszkalnictwo. Oznaczać to będzie dalsze ograniczanie wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową i dążenie do pójścia w stronę modelu rezydualnego. Z modelem tego typu mamy do czynienia wówczas, gdy na skutek powiązania między rozwojem instrumentarium polityki mieszkaniowej i jego wpływem na rynek mieszkaniowy dochodzi do wzrostu znaczenia sektora własnościowego na rynku mieszkaniowym i właściciele społecznych lokali mieszkaniowych koncentrują się szczególnie na gospodarstwach domowych ze średnimi dochodami. Model ten zakłada zatem zwiększanie własności prywatnej w mieszkalnictwie i przekazywanie odpowiedzialności za realizację potrzeb mieszkaniowych na szczebel lokalny lub bezpośrednio na samych zainteresowanych, zmuszając ich do pozyskiwania funduszy ze źródeł prywatnych. Biorąc pod uwagę strukturę finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce, przyjęcie takiego

modelu będzie wiązało się z dalszym wzrostem zaangażowania sektora bankowego w kredytowanie nowych inwestycji, zarówno na pierwotnym rynku nieruchomości mieszkaniowych, jak i w subsektorze społecznego budownictwa mieszkaniowego. Wynika to nie tylko z faktu, że jednostki samorządu terytorialnego będą zobligowane do pozyskania większości wymaganych środków na realizację inwestycji mieszkaniowych we własnym zakresie (a więc będą korzystać z kredytów bankowych lub z emisji obligacji), ale także będzie to wynikało ze wzrostu popytu na kredyty i pożyczki hipoteczne ze strony osób prywatnych, które będą lokatorami mieszkań przeznaczonych do stopniowego wykupu.

Należy również pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego podlegają ścisłym procedurom budżetowym i, co się z tym wiąże, ograniczeniom w planowaniu budżetowym. Proces planowania budżetowego uzależniony jest od wysokości środków finansowych pochodzących z budżetu państwa. To z kolei wpływa na określenie priorytetów jednostek samorządu terytorialnego, jakimi są m.in. wycena i ocena potrzeb społecznych, określenie dostępności i realności źródeł finansowania czy też terminowość wykonywania poszczególnych faz inwestycji gminnych. Ostatnio coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego charakteryzuje się wysoką nadwyżką wydatków nad dochodami, w rezultacie czego zachodzi ryzyko utraty elastyczności budżetowej i naruszenia dyscypliny finansowej. W takiej sytuacji finansowanie za pomocą kredytów bankowych zadań publicznych, do których zalicza się zaspokajanie społecznych potrzeb mieszkaniowych, jest utrudnione z uwagi na wysokie ryzyko nieterminowej spłaty zadłużenia. Ponadto w obecnym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości zaciągania kredytów i pożyczek z przeznaczeniem na wydatki, które nie mają pokrycia w planowanych dochodach budżetu. Dochody z czynszów za najem komunalnych zasobów mieszkaniowych w większości gmin nie pokrywają kosztów utrzymania tych zasobów i zarządzania nimi. Dlatego też jedynie w sytuacji, gdy na skutek wejścia w życie reformy budownictwa społecznego gminy zdecydowałyby się na realizację inwestycji łączących w sobie budowę mieszkań o umiarkowanym czynszu na wynajem wraz z lokalami handlowo-usługowymi, dochody z najmu byłyby znacznie wyższe, co umożliwiłoby zaciąganie kredytów na kolejne inwestycje w obszarze społecznego budownictwa mieszkaniowego. Utrudnieniem jednak byłoby ustanowienie hipoteki na nieruchomości, co do której byłby nieuregulowany stan prawny (a takich jest nadal wiele w gminach miejskich) bądź też nie byłoby aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji współuczestniczenia w tego rodzaju inwestycjach inwestorów prywatnych (np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego) istniałaby większa szansa na pozyskanie przez nich korzystnie oprocentowanego kredytu bankowego, bowiem inwestycje charakteryzowałyby się wówczas wyższą stopą zwrotu. Innym czynnikiem ograniczającym ryzyko kredytowe jest również długoterminowe utrzymanie przez gminy wysokiego ratingu komunalnego. Popyt na kredyty bankowe wzrósłby również dzięki zastosowaniu sys-

temu gwarancji i poręczeń rządowych dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i prywatnych inwestorów zaangażowanych w budowę niskoczynszowych mieszkań na wynajem. Zdaniem autorki, w celu optymalizacji efektywności reformy budownictwa społecznego, nieodzownym elementem powinna być reaktywacja banków komunalnych, do których należałaby finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego, polegająca w głównej mierze na gromadzeniu środków pieniężnych oraz kredytowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez gminę. Reaktywowanie bankowości komunalnej, dzięki wsparciu poprzez system gwarancji i kontrgwarancji, pozwalałoby na pozyskiwanie źródła finansowania tańszego niż kredyty komercyjne. Z założenia jednak banki komunalne powinny być instytucjami non profit, co oznacza, że ich celem jest działalność na rzecz lokalnej jednostki samorządu terytorialnego, a nie maksymalizacja zysku. W bankach komunalnych finansować mogliby się także lokatorzy mieszkań społecznych zamierzający nabyć je na własność po upływie wymagalnego terminu najmu.

Oceniając nową formułę realizacji inwestycji mieszkaniowych w postaci społecznych grup mieszkaniowych, należy stwierdzić, że jest ona rozwiązaniem, które z pewnością ożywi w najbliższych kilkunastu latach rynek kredytów i pożyczek hipotecznych. W Polsce brakuje ponad 1 mln mieszkań¹¹, dlatego też, zdaniem autorki, dzięki formule społecznych grup mieszkaniowych jest możliwe w aktualnych warunkach wybudowanie rocznie średnio około 5 tys. lokali mieszkaniowych o niskim czynszu oraz około 5 tys. lokali mieszkaniowych o umiarkowanym czynszu. Oznaczałoby to, że budowa społecznych zasobów mieszkaniowych w tej formule wymagałaby poniesienia nakładów inwestycyjnych co najmniej w wysokości 1,5 mld zł rocznie (0,5 mld zł – niskoczynszowe lokale mieszkaniowe oraz 1 mld zł – lokale mieszkalne o umiarkowanym czynszu). W ciągu dekady mogłoby powstać 100 tys. nowych lokali mieszkalnych na wynajem, z przeznaczeniem na ich wykup. Ponieważ wykup przez najemców byłby możliwy po upływie dopiero 5 lat, dlatego też popyt na kredyty mieszkaniowe z przeznaczeniem na wykup lokali mieszkalnych zgłaszany przez osoby fizyczne wzrósłby dopiero po 7–8 latach od rozpoczęcia pierwszych inwestycji. Wcześniej natomiast odnotowany zostałby zwiększony popyt na kredyty inwestycyjne ze strony inwestorów działających w formule społecznych grup mieszkaniowych, w tym dla firm deweloperskich, spółdzielni mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego. Biorąc pod uwagę, że gminy posiadają 80% udziałów w towarzystwach budownictwa społecznego oraz to, że mogą przekazywać w wieczyste użytkowanie lub dzierżawę pod budownictwo społeczne dla tych podmiotów grunty, to koszt inwestycji mógłby być niższy. Ponadto, przekazane grunty stanowiąc będą zabezpieczenie na poczet spłaty zaciągniętych kredytów. Kolejną kwestią, która może obniżyć koszt inwestycji, jest możliwość udzielenia przez gminę kontrgwarancji dla inwestora

¹¹ Szerzej na ten temat: A. Szelałowska, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 325–327.

zaciągającego kredyt pod realizację inwestycji w systemie społecznego budownictwa mieszkaniowego. Istotną rolę może tu odegrać, utworzony dla wsparcia rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego, Krajowy Fundusz Gwarancyjny Budownictwa Społecznego (w skrócie KFGBS), którego celem byłoby zaangażowanie władz samorządowych w tworzenie polityki sprzyjającej rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych gospodarstw domowych, które są zainteresowane wynajmem mieszkania z jego wykupieniem w formule społecznej grupy mieszkaniowej. Przynależność do tych funduszy gwarancyjnych nie byłaby obligatoryjna, jednak gminy miejskie, w których potrzeby mieszkaniowe są największe, dzięki uczestniczeniu w takim systemie gwarancyjnym mogłyby w większym stopniu wspomagać działające na ich terenie podmioty inwestujące w budowę mieszkań w formule społecznej grupy mieszkaniowej. Fundusz taki powinien być dokapitalizowany w momencie jego powstania przez rząd w kwocie co najmniej kilkaset mln zł, a następnie każda zrzeszona w KFGBS jednostka samorządu terytorialnego wnosiłaby roczne składki członkowskie w wysokości 0,01% dochodu z tytułu podatków od nieruchomości. Poza gminami składki członkowskie do KFGBS w wysokości 0,1% wartości sumy bilansowej powinni wносить także inwestorzy, którzy chcą budować mieszkania w formule społecznej grupy mieszkaniowej (towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe, firmy deweloperskie itp.). Dzięki temu koszt kredytu bankowego dla tych podmiotów byłby niższy niż w tradycyjnym systemie kredytów komercyjnych. Przełożyłoby się to na zmniejszenie opłat ponoszonych przez najemców takich lokali mieszkalnych i przyczyniłoby się do wzrostu popytu na tego rodzaju mieszkania na wynajem. Udzielanie kontrgwarancji powodowałoby, że finansowanie społecznych zasobów mieszkaniowych byłoby obciążone niższym ryzykiem kredytowym i dzięki temu oprocentowanie kredytów inwestycyjnych dla inwestorów byłoby niższe. Zredukowałoby to koszty finansowania mieszkań społecznych za pomocą kredytów bankowych i ostatecznie także obniżyłoby koszty wybudowania nowych zasobów mieszkaniowych na wynajem. Obniżenie kosztu inwestycji w tej formule wynika również z udziału przyszłych najemców w finansowaniu budowy mieszkań społecznych, których wkład partycypacyjny wynosiłby do 50% kosztów inwestycji przypadających na dany lokal mieszkalny. To z kolei pobudzałoby popyt na kredyty zgłaszany przez najemców mieszkań zamierzających nabyć na własność wynajmowany lokal mieszkalny. Godną rozważenia propozycją w tym obszarze byłaby reaktywacja systemu długoterminowego oszczędzania na cele mieszkaniowe (np. we wspomnianych wyżej bankach komunalnych), która świetnie sprawdziłaby się w pierwszych pięciu latach od podpisania umowy najmu lokalu mieszkaniowego budowanego w formule społecznej grupy mieszkaniowej¹². Bez względu jednak na przyjęty system finansowania społecznego

¹² Por. A. Szelałowska, *Systemy długoterminowego oszczędzania na cele mieszkaniowe we współczesnej bankowości detalicznej*, [w:] A. Szelałowska (red.), *Współczesna bankowość detaliczna*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 107–120.

budownictwa mieszkaniowego, potrzeby mieszkaniowe i zgłaszany popyt na mieszkania o umiarkowanym czynszu będą determinowały ich podaż. Rola banków jest tu, i nadal będzie, kluczowa w finansowaniu rynku budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Skala zaangażowania banków w procesie finansowania mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu będzie determinowała rozwój tego sektora rynku nieruchomości mieszkaniowych i stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o średnich dochodach.

PODSUMOWANIE

Uwzględniając skalę potrzeb mieszkaniowych w polskich gminach, należy stwierdzić, że w Polsce potrzebne jest społeczne budownictwo mieszkaniowe, którego rozwój byłby wspierany przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego oraz banki. Sprzyjanie powstawaniu nowych zasobów mieszkaniowych o umiarkowanych czynszach służy rozwojowi całego rynku nieruchomości mieszkaniowych. Z kolei większa podaż społecznych zasobów mieszkaniowych na wynajem wiąże się z większym udziałem sektora bankowego w finansowaniu procesu inwestycyjnego w tym obszarze. Ponieważ nowe inwestycje mieszkaniowe wpływają na wzrost produktu krajowego brutto, dlatego też ich znaczenie w rozwoju gospodarczym kraju jest nieocenione. Zapowiadana reforma budownictwa społecznego może okazać się więc pierwszym właściwym krokiem ku skutecznemu zaspokojeniu części potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, których nie stać na kupno mieszkania po cenach rynkowych.

Bibliografia

Bryx M., *Elementy polityki mieszkaniowej USA a możliwości ich zaadaptowania do warunków polskich*, [w:] *Amerykański model rozwoju gospodarczego. Istota, efektywność i możliwości zastosowania*, W. Bieńkowski, M.J. Radło (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.

Burke P., *People's History or Total History*, [w:] R. Samuel (red.), *People's History and Socialist Theory*, Routledge and Kegan Paul, London 1981.

Conway J., *Housing Policy*, the Gildgredge Press Ltd, London 2003.

Drakakis-Smith D., *Third World Cities: Sustainable Urban Development III: Basic Needs And Human Rights*, Urban Studies 1997, No. 34.

Hirsch F., *Social Limits to Growth*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1976.

Leckie S., *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Rights to Housing under International Human Rights Law*, International Institute for Environment and Development, London 1992.

Ministerstwo Infrastruktury, *Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa 29 kwietnia 2010 r.

Robinson R., *Housing Economics and Public Policy*, Macmillan, London 1979.

Smith W.F., *What is Housing?* [w:] D.R. Mandelker, R. Montgomery (red.), *Housing in America: Problems and Perspectives*, The Bobbs-Merrill Company Inc., New York 1973.

Szelągowska A., *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, CeDeWu, Warszawa 2011.

Szelągowska A., *Systemy długoterminowego oszczędzania na cele mieszkaniowe we współczesnej bankowości detalicznej*, [w:] A. Szelągowska (red.), *Współczesna bankowość detaliczna*, CeDeWu, Warszawa 2010.

United Nations Center for Human Settlements, *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, Oxford University Press, Oxford 1996.

Vliet W. van, Fava S., *Housing Needs and Policy Approaches: An Overview*, [w:] W. van Vliet, E. Huttman, S.F. Fava (red.), *Housing Needs and Policy Approaches. Trends in Thirteen Countries*, Duke University Press, New York 1985.