

Jan Olczyk

# Spółeczne budownictwo czynszowe - TBS

Uwarunkowania prawne i praktyczne aspekty funkcjonowania



**Spółdzielcze Rewolucje**

Łódź 2007

## **Wprowadzenie**

We wszystkich krajach, w których budowane są społeczne mieszkania czynszowe, w jakiejś mierze, całe społeczeństwo partycypuje w kosztach budowy tych mieszkań, stąd właśnie nazwa - społeczne. Na ogół dostęp do tych mieszkań mają jedynie ludzie, których dochody nie przekraczają pewnego wyznaczonego poziomu. Mieszkania te są budowane i zarządzane przez organizacje działające w formule bezzyskowej - non profit, czynsze zaś również nie mogą przekraczać ustalonego przez władze poziomu (czynsz regulowany). Często też społeczne mieszkania czynszowe podlegają standaryzacji (maksymalna cena inwestycji, minimalne normy powierzchni, wyposażenia i wykończenia).

Społeczne mieszkania czynszowe stanowią większość zasobów czynszowych w Wielkiej Brytanii - 71% oraz w Holandii (68%), Szwecji (58%), Finlandii (56%) i Austrii (51%).

---

## **Społeczne budownictwo czynszowe w Polsce**

Podstawowe regulacje prawne dotyczące tego podsektora budownictwa to:

- ustawa z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), znowelizowaną ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. (Dz. U. Nr 213 poz. 2157),
  - ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94 poz. 1037 ze zm.),
  - ustawa Prawo spółdzielcze (tekst jednolity – Dz. U. z 1995 r. nr 54, poz. 288 ze zm.).
- 

**Towarzystwa Budownictwa Społecznego** korzystają z finansowej pomocy państwa. Dotyczy to zwłaszcza finansowania procesu inwestycyjnego.

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM), powołany do życia na mocy ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego jest wyodrębnionym rachunkiem w państwowym banku – Banku Gospodarstwa Krajowego. Środki na tym rachunku pochodzą m. in. z dotacji przekazywanych z budżetu państwa, pożyczek bankowych, sprzedaży wierzytelności i służą różnym celom w ramach prowadzonej przez państwo polityki mieszkaniowej. Jednym z celów, na które można przeznaczyć środki Funduszu jest udzielanie kredytów Towarzystwom Budownictwa Społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym na budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Spółdzielnie mieszkaniowe mogą również korzystać z preferencyjnego kredytu z KFM na budowę mieszkań spółdzielczych lokatorskich.

Kredyty z KFM na budowę mieszkań są kredytami preferencyjnymi. Preferencja polega na niższym od rynkowego oprocentowaniu (o ok. połowę) oraz częściowym umorzeniu kredytu. Oprocentowanie wynosi  $\frac{1}{2}$  stopy redyskonta weksli NBP, nie mniej jednak niż 3,5%. Wysokość kredytu z KFM może wynosić maksymalnie 70% wartości kosztorysowej przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego z umorzeniem 10% kosztów przedsięwzięcia po jego zakończeniu i rozliczeniu. Umorzenie będzie dotyczyć tylko kredytów udzielonych na podstawie wniosków zgłoszonych do końca września 2004 r., do kredytów udzielanych w oparciu o następne wnioski umorzenie 10% nie będzie już przysługiwać. Okres spłaty kredytu wynosi około 30 lat, z możliwością odroczenia rozpoczęcia tej spłaty na okres nie dłuższy niż 30 miesięcy, licząc od dnia udzielenia kredytu.

---

## **Ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego:**

1. Stworzono ramy prawne i określono warunki wspomaganiania przez państwo budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach.

2. Wprowadzono nową na polskim rynku mieszkaniowym kategorię inwestorów i zarządców - towarzystwa budownictwa społecznego.
3. Utworzono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, którego zadaniem jest m.in. udzielanie towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym preferencyjnych kredytów na budowę budynków mieszkalnych na wynajem a w wypadku spółdzielni mieszkaniowych również mieszkań spółdzielczych lokatorskich; kredyt taki udzielany jest także gminom na realizację infrastruktury technicznej związanej z budownictwem mieszkaniowym.

---

## **Działalność podstawowa (statutowa) i pomocnicza TBS**

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością działająca pod firmą: Towarzystwo Budownictwa Społecznego jest osobą prawną realizującą określoną misję społeczną o charakterze gospodarczym sprowadzającym się do następujących celów działania:

**Głównym, podstawowym przedmiotem działania Towarzystwa jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu.**

Przedmiotem działania Towarzystwa może być również:

1. Nabywanie budynków mieszkalnych,
2. Przeprowadzanie remontów i modernizacji obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu,
3. Wynajmowanie lokali użytkowych znajdujących się w zasobach Towarzystwa, Sprawowanie, na podstawie umów zlecenia, zarządu budynkami mieszkalnymi nie stanowiącymi jego własności,
4. Prowadzenie innej działalności związanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, jak:
5. Świadczenie usług inwestycyjnych w zakresie budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury towarzyszącej,
6. Pełnienie funkcji inwestora zastępczego w działalności inwestycyjnej prowadzonej przez Gminy, na terenie, których Towarzystwo prowadzić będzie swoją działalność,
7. Budowa budynków i lokali użyteczności publicznej związanych z funkcjonowaniem zespołu (osiedla) mieszkaniowego,
8. Budowa budynków wielorodzinnych i jednorodzinnych oraz lokali użytkowych na sprzedaż, przy czym budynki te i lokale nie będą realizowane z kredytów Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

---

## **Rozporządzenie wydane do ustawy określa m. in.:**

- minimalne powierzchnie mieszkań przeznaczonych do zasiedlenia przez określoną liczbę osób,
- wyposażenie mieszkań (wanna, WC, kuchenka gazowa lub elektryczna z piekarnikiem, zlewozmywak),
- właściwości energetyczne budynków.

Szczególne wymagania w zakresie właściwości energetycznych budynków realizowanych przy wykorzystaniu środków z KFM polegają m. in. na tym, że wartość wskaźnika E określającego obliczeniowe zapotrzebowanie na energię końcową (ciepło) do ogrzewania budynku w sezonie grzewczym, wyznaczonego zgodnie z Polską Normą dotyczącą obliczania sezonowego zapotrzebowania na ciepło do ogrzewania budynków mieszkalnych powinna być mniejsza, co najmniej o 15% od wartości granicznej  $E_0$ , określonej w przepisach techniczno-budowlanych.

---

## **Finansowanie**

- Przykład montażu finansowego budowy mieszkań na wynajem:
- preferencyjny kredyt z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (maks. 70% wartości przedsięwzięcia inwestycyjnego),
  - środki własne towarzystwa (min. ok. 30%), w tym:
  - działka budowlana wraz z uzbrojeniem,
  - dotacja z budżetu gminy,
  - partycypacja zakładów pracy bądź osób prawnych zainteresowanych uzyskaniem mieszkań dla wskazanych przez siebie osób trzecich,
  - partycypacja wnoszona przez najemców,
  - inne środki własne towarzystwa.
- 

### **Definicje społecznego budownictwa czynszowego:**

**Kaucja** - zabezpieczenie pokrycia należności wynajmującego z tytułu najmu, w tym także pokrycia ewentualnych kosztów uszkodzeń wyposażenia mieszkania. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego / Dz. U. Nr 71 poz. 733 ze zm./ Kaucja nie może przekraczać 12-krotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu.

**Partycypacja** wnoszona przez najemcę – W wyniku nowelizacji ustawy z 27 sierpnia 2004 r.

Osoba fizyczna może zawrzeć z towarzystwem umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego będzie najemcą. ( Art. 29).

Kwota partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego uzyskana od osób, o których mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 30% kosztów budowy tego lokalu.

W przypadku zakończenia najmu i opróżnienia lokalu kwota partycypacji, o której mowa w ust. 1, podlega zwrotowi najemcy nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia opróżnienia lokalu. W dniu zwrotu kwota partycypacji powinna odpowiadać kwocie stanowiącej odsetek aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu równy udziałowi wniesionej przez najemcę kwoty partycypacji w kosztach budowy lokalu.

W przypadku, gdy umowa najmu uzależnia termin zwrotu kwoty partycypacji od zawarcia umowy najmu danego lokalu z następnym najemcą, zwrot kwoty partycypacji następuje z dniem zawarcia tej umowy, jednak nie później niż w terminie, o którym mowa w ust. 3.

Towarzystwo może uzależnić zawarcie umowy najmu opróżnionego lokalu mieszkalnego od wniesienia przez nowego najemcę kwoty partycypacji w wysokości wypłaconej poprzedniemu najemcy.

**Środki własne towarzystwa** - mogą nimi być aporty wspólników lub członków w formie np. terenu wraz z uzbrojeniem, dotacje np. z gminy, partycypacje, itp.

**Koszty** przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego - do kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego zalicza się koszty budowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy oraz adaptacji budynków lub ich części na cele mieszkalne oraz koszty:

- 1) pozyskania terenu pod budowę,
- 2) wykonania przyłączy technicznych,
- 3) wykonania urządzeń i obiektów budowlanych związanych z budynkami mieszkalnymi,
- 4) wykonania niezbędnego zakresu uzbrojenia terenu,
- 5) czynności specjalistycznych wynikających z obowiązków inwestora, a wykonanych na jego zlecenie, w tym koszty programowania, projektowania, nadzoru, kierowania budową i rozliczania robót.

Ulgi podatkowe dla TBS - dochody towarzystw uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi i z innych źródeł przychodów - w części przeznaczonych na cele związane z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych oraz na budowę mieszkań na wynajem - są zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

---

## Szczególne cechy TBS

Towarzystwo Budownictwa Społecznego jest jednostką posiadającą osobowość prawną,<sup>1</sup> rachunek bankowy,<sup>2</sup> prowadzi księgi rachunkowe według zasad określonych ustawą o rachunkowości.<sup>3</sup> Jako jednostka samodzielna posiada numer identyfikacji podatkowej NIP,<sup>4</sup> statystyczny numer identyfikacyjny REGON,<sup>5</sup> PKD<sup>6</sup> i jest uprawniona do działania na własny rachunek. W procesie organizowania i planowania przedsięwzięć inwestycyjnych i zarządzania zasobami mieszkaniowymi towarzystwo korzystało z doświadczeń partnerów zagranicznych. Dużą wiedzę uzyskało dzięki działalności programu pomocowego dla sektora mieszkaniowego w Polsce świadczonego przez agencję USAID,<sup>7</sup> kontynuowaną następnie przez firmę PADCO Inc.<sup>8</sup> Odbiorcą programów był przede wszystkim Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz towarzystwa budownictwa społecznego żywo zainteresowane nowoczesnymi modelami analiz wykonalności inwestycji z mieszkaniami na wynajem.

---

## Powinności

Towarzystwo działa na podstawie kodeksu spółek handlowych oraz ustawy o rachunkowości, ale punktem odniesienia jest ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, akt prawny żywy, dynamiczny i dostosowujący się do dorobku i doświadczeń społecznego budownictwa czynszowego w Polsce. Samodzielność towarzystwa została od początku ograniczona przez ustawodawcę. Sprowadza się to do:

1. Określenia form prawnych, w jakich mogą funkcjonować towarzystwa.<sup>9</sup> TBS spółka z o.o. jest spółką jednoosobową, a jej założycielem jest Gmina Miejska. Cechują ją następujące elementy:

- wszystkie udziały są skupione w rękach jedyne go wspólnika,
  - odpowiedzialność (rozumiana jako ryzyko majątkowe) jedyne go wspólnika jest ograniczona do wkładów wniesionych do spółki, a wspólnik nie ponosi odpowiedzialności osobistej za jej zobowiązania,
  - brak jest korporacyjnego charakteru, gdyż substratem osobowym jest jedyny wspólnik.
- Z punktu widzenia prawnego majątek spółki jest majątkiem odrębnym od majątku wspólnika.

---

<sup>1</sup> Widzewskie TBS spółka z o.o. wpis do Rejestru Handlowego uzyskało w dniu 6 marca 1998 r. na podstawie Aktu Notarialnego sporządzonego w kancelarii notarialnej Małgorzaty Z. Król, Rep. A Nr 838/98 z dnia 19 lutego 1998 r. Sąd Rejonowy dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi, Sąd Gospodarczy, XIV Wydział Gospodarczy Rejestrowy, dział B, Nr RHB 6687. Na podstawie wniosku z 23 marca 2001 r. o rejestrację podmiotu w rejestrze przedsiębiorców KRS-W3, KRS-WK, KRS-WE, KRS-WM, Sąd Rejonowy dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi, XX Wydział Krajowego Rejestru Sądowego Postanowieniem z dnia 12 czerwca 2001 r. (sygnatura sprawy: LD.XX NS-REJ.KRS/702/1/512) postanowił wpisać do Rejestru Przedsiębiorców pod numerem KRS: **0000015840**, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą Widzewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego z siedzibą w Łodzi przy Al. J. Piłsudskiego 150/152.

<sup>2</sup> Powszechna Kasa Oszczędności. Bank Polski. Spółka Akcyjna. III Oddział w Łodzi.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 z późniejszymi zmianami).

<sup>4</sup> Na podstawie ustawy z dnia o identyfikacji podatkowej (Dz.U. Nr poz. ) 728-000-86-95.

<sup>5</sup> Na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 z późniejszymi zmianami) **471691321**.

<sup>6</sup> PKD 45-21, PKD 70.12, PKD 70.11, PKD 7020, PKD 7032A, PKD 70.31.

<sup>7</sup> United States Agency for International Development, firmy amerykańskiej działającej na podstawie umowy zawartej z rządem polskim.

<sup>8</sup> Planning And Development Collaborative Incorporation.

<sup>9</sup> Art. 23, ust. 1, 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego określa sposób tworzenia spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych i spółdzielni osób prawnych.

2. Ograniczenia obszaru działania towarzystwa wyłącznie do obszaru określonego w akcie założycielskim spółki z o.o.<sup>10</sup> Zasada ta zgodna jest z ideą subsydiarności.
3. Zakazu przeznaczania do podziału dochodów towarzystwa między wspólników z jednoczesnym nakazem przekazywania dochodów na działalność statutową.<sup>11</sup>
4. Pozostawienia do wyłącznego decydowania, zatwierdzania treści i późniejszych zmian aktu założycielskiego, umowy spółki lub statutu towarzystwa przez Ministra właściwego ds., rozwoju regionalnego, budownictwa i mieszkalnictwa (d. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast).<sup>12</sup> Obecnie decyzje wydaje minister Infrastruktury. Bez decyzji ministerstwa sąd rejestrowy zwróci wniosek bez dalszego jego rozpatrywania.
5. Uprawnienia gminy, na której obszarze działa towarzystwo, do wprowadzania swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej towarzystwa, w liczbie określonej w statucie towarzystwa.<sup>13</sup> Jest to uprawnienie fakultatywne, niekoniecznie, z którego gmina może skorzystać.
6. Uprawnienia wyboru dwóch członków rady nadzorczej spółki spośród pracowników zakładu budżetowego przekształconego w spółkę.<sup>14</sup>
7. Zakazu pełnienia funkcji w organach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych w spółce przez radnych Rady Miejskiej.<sup>15</sup>
8. Obligatoryjnego wymogu określenia nazwy towarzystwa (towarzystwo budownictwa społecznego) i skrótu TBS wyłącznie w odniesieniu do towarzystw budownictwa społecznego w rozumieniu przepisów ustawy.<sup>16</sup>
9. Pełnienia funkcji zgromadzenia wspólników przez Prezydenta Miasta (d. Zarząd Miasta).<sup>17</sup>
10. Przekazania radzie gminy uprawnienia do ustalania stawek czynszu regulowanego za 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę.<sup>18</sup> Od 15 października 2004 roku uprawnienie to przeszło na organ właścicielski spółki.
11. Ograniczenia górnego pułapu wysokości czynszu regulowanego za najem lokali mieszkalnych w skali roku do kwoty nie wyższej niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów wydanych na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów...<sup>19</sup> Szczególne rozwiązania budownictwa czynszowego po raz pierwszy określiły składniki czynszu regulowanego, które następnie pojawiły się w regulacji prawnej dotyczącej nieistniejącej już ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.<sup>20</sup>
12. Ograniczenia prawa do wynajmowania lokalu mieszkalnego przez osoby fizyczne spełniające określone ustawą warunki dochodowe oraz nieposiadające tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości. Zgodnie z delegacją art. 30 ustawy towarzystwo może wynajmować lokal mieszkalny wyłącznie osobie fizycznej, jeżeli dochód gospodarstwa domowego, w dniu zawarcia umowy najmu, nie przekracza 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie, ogłoszonego przed dniem zawarcia umowy najmu, więcej niż o 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym, o 80%

<sup>10</sup> Art. 24 ust. 1 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

<sup>11</sup> Tamże, art. 24 ust. 2.

<sup>12</sup> Art. 24, ust. 3 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

<sup>13</sup> Tamże, art. 25, ust. 2.

<sup>14</sup> Art. 18 ust. 3, pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>15</sup> Art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>16</sup> Tamże, art. 26, ust. 1 i 2.

<sup>17</sup> Patrz: art. 12 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>18</sup> Art. 28 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego...

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 5318, z późniejszymi zmianami).

<sup>20</sup> Art. 40 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego określa, że czynsz obejmuje: podatek od nieruchomości, koszty administrowania, koszty konserwacji, technicznego utrzymania budynku, koszty utrzymania zieleni oraz wszystkich pomieszczeń wspólnego użytkowania, w tym opłaty za utrzymanie czystości, energię cieplną i elektryczną. Ponadto najemca jest obowiązany do uiszczania opłat za świadczenia związane z eksploatacją mieszkania, w tym opłaty za energię elektryczną, energię cieplną, gaz, wodę, za odbiór nieczystości stałych i płynnych, windę, antenę zbiorczą oraz domofon.

w dwuosobowym i o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.<sup>21</sup> Towarzystwo może wynająć lokal mieszkalny osobie posiadającej tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości lub osobie wchodzącej w skład gospodarstwa domowego, którego członek posiada tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania jest związana z podjęciem przez członka gospodarstwa domowego pracy w pobliżu miejsca położenia zasobów towarzystwa, w których znajduje się lokal, o którego wynajem się ubiega.<sup>22</sup>

13. Obligatoryjnego składania towarzystwu przez najemcę raz na 2 lata w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku, deklaracji o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim oraz niezwłocznego informowania towarzystwa o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.<sup>23</sup>

14. Przedstawiania na żądanie towarzystwa, zaświadczenia właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez najemcę lub osobę ubiegającą się o najem lokalu mieszkalnego, a także o wysokości dochodów uzyskanych przez osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania.<sup>24</sup>

15. Obligatoryjnego nakazu wypowiedzenia umowy najmu przez towarzystwo w razie, gdy najemca nie złoży w terminie deklaracji o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim oraz nie poinformuje o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.<sup>25</sup>

16. Obligatoryjnego nakazu rozwiązania umowy najmu w razie złożenia przez najemcę w deklaracji oświadczeń niezgodnych z prawdą i zobowiązania najemcy do płacenia odszkodowania za korzystanie z lokalu.<sup>26</sup>

17. Wypowiedzenia umowy najmu w części dotyczącej czynszu regulowanego i zastosowania czynszu wolnego, jeśli najemca wykaże w deklaracji dochody przekraczające wysokość określoną w art. 30 ust. 1 pkt 2.<sup>27</sup>

18. Przekazania uprawnień do opracowania kryteriów i trybu przyznawania mieszkań dla konkretnych osób na rzecz organów statutowych towarzystwa. Kryteria i tryb przydzielania mieszkań określa akt założycielski i regulamin przyjęty przez zgromadzenie wspólników.<sup>28</sup>

---

<sup>21</sup> Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza, co pół roku w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wysokość przeciętnego wynagrodzenia w województwach bez wypłat z zysku i nadwyżki bilansowej w spółdzielniach oraz nagród z zakładowego funduszu nagród z uwzględnieniem sfery budżetowej bez przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz bez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” i Telekomunikacji Polskiej – Spółka Akcyjna, w pierwszym i trzecim kwartale danego roku. W III kwartale 2000 r. przeciętne wynagrodzenie w województwie łódzkim wynosiło **1.723,92** zł. (MP Nr 37, poz. 738).

<sup>22</sup> Art. 30 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego...

<sup>23</sup> Tamże. art. 30 ust. 3.

<sup>24</sup> Tamże. art. 30 ust. 4.

<sup>25</sup> Tamże. art. 30 ust. 5 pkt 1.

<sup>26</sup> Tamże. art. 30 ust. 5 pkt 2.

<sup>27</sup> Tamże. art. 30 ust. 5 pkt 3.

<sup>28</sup> Tamże, art. 31 ust. 1. Z pisma Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 19 września 1997 r. (PM-4/4634/97) skierowanym do Śremskiego TBS wynika, że koniecznym jest określenie ogólnych zasad przyznawania mieszkań w formie regulaminu. Może być on sporządzony jako załącznik do aktu założycielskiego, bądź też w treści aktu założycielskiego powinno być odesłanie do regulaminu uchwalonego przez zgromadzenie wspólników. Niedopuszczalne jest aby ograniczać możliwość uzyskania lokalu mieszkalnego tylko do kręgu osób zameldowanych w danej miejscowości. W tym przypadku można stosować zasady preferencji, priorytetów w pierwszeństwie uzyskiwania mieszkań czynszowych. Regulamin przyznawania mieszkań w Widzewskim TBS przyjęty uchwałą zgromadzenia wspólników Nr 4/98 w dniu 14 kwietnia 1998 r. na podstawie § 21 lit. m. aktu założycielskiego spółki, ustala priorytety kwalifikacji przyszłych najemców zgodnie z parą 50 % ogólnej puli mieszkań dla osób wskazanych przez uczestników i 50 % osób przekazujących dotychczas zajmowane lokale komunalne na rzecz gminy. W komisji mieszkaniowej zasiadają przedstawiciele wszystkich ugrupowań politycznych zasiadających w Radzie Miejskiej w Łodzi.

19 Zobowiązania ustawodawcy do zawarcia umowy o współpracy pomiędzy Gminą Miejską a TBS.<sup>29</sup>

20. Upoważnienia do możliwości pobierania przez towarzystwo od najemców kaucji zabezpieczającej w wysokości do 10 % wartości odtworzeniowej lokalu mieszkalnego.<sup>30</sup> Od 15 października 2004 roku zrównano prawa lokatorów mieszkań komunalnych i najemców mieszkań czynszowych.

21. Delegacji do stosowania w sprawach nie uregulowanych ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, ustawy o ochronie praw lokatorów....<sup>31</sup>

---

## Przywileje

Ograniczenia przedmiotu działalności towarzystwa jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wysokość pobieranego czynszu od określonej grupy mieszkańców, są ustawowo rekompensowane towarzystwu przywilejami, do których należy zaliczyć:

1. Prawo do otrzymywania kredytów na warunkach preferencyjnych, na prowadzenie działalności statutowej w części dotyczącej inwestycji.<sup>32</sup>

2. Zwolnienie od podatku dochodowego dochodów uzyskiwanych z gospodarki zasobami mieszkaniowymi i z innych źródeł przychodów – w części przeznaczonej na cele związane z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych oraz na budowę mieszkań na wynajem.<sup>33</sup>

3. Prawo najemców lokali czynszowych do korzystania z premii gwarancyjnych od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe, zgromadzonych na rachunkach bankowych, których imiennymi dowodami są książeczki mieszkaniowe wystawione do dnia 23 października 1990 r. Zgodnie z tym właściciel książeczki mieszkaniowej może złożyć wniosek o likwidację książeczki i wypłatę premii gwarancyjnej w związku z zawarciem umowy najmu lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, którego budowa była finansowana przy udziale kredytu zaciągniętego w Banku Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.<sup>34</sup> Wielkość premii gwarancyjnej uzależniona jest od ceny 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, którą co kwartał ustala Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w porozumieniu z Ministrem Finansów, po uwzględnieniu danych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących kosztów budownictwa mieszkaniowego w poszczególnych województwach.<sup>35</sup> Prawo to obejmuje również partycypantów, którzy zadeklarują uczestnictwo w kosztach budowy lokalu minimum 20 %.

---

<sup>29</sup> Tamże, art. 31, ust. 1. Stosowna umowa o zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym została zawarta w dniu 29 marca 1999 r. pomiędzy Gminą Łódź a Widzewskim TBS.

<sup>30</sup> Tamże, art. 32.

<sup>31</sup> Tamże, art. 33. Patrz również: ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787).

<sup>32</sup> Tamże, art. 19. W pierwotnym brzmieniu ustawy art. 19 określał górny pułap środków kredytowych przewidzianych na sfinansowanie 50 % kosztów przedsięwzięcia oraz oprocentowanie kredytu nie mogło przekraczać stopy redyskonta w Narodowym Banku Polskim. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 29 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 214) w § 15 ust. 2 precyzuje, że stopa oprocentowania kredytu jest zmienna, ustalana przez BGK w wysokości do 0,5 stopy redyskonta w Narodowym Banku Polskim, w stosunku rocznym, nie niżej jednak niż najniższa stopa oprocentowania kredytów udzielanych przez kasę mieszkaniową. Nowelizacja ustawy dokonana dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 103, poz. 651) zmieniła górny pułap kredytu na 70 % i wprowadziła zapis o możliwości umorzenia kredytu w wysokości 10 % wartości przedsięwzięcia o ile budowa zostanie zakończona w ustalonym terminie i zostanie rozliczona.

<sup>33</sup> Art. 17 ust. 1 pkt. 4j ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1993 Nr 106, poz. 482 z późniejszymi zmianami).

<sup>34</sup> Patrz: Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1996, Nr 5, poz. 32 z późniejszymi zmianami), oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 1996 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii (Dz.U. Nr 75, poz. 259, z późniejszymi zmianami).

<sup>35</sup> W II kwartale 2001 r. w województwie łódzkim wskaźnik przeliczeniowy ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego wynosi 2.474 zł.



Prawo do finansowania części kosztów budowy mieszkań poprzez pozyskiwanie źródeł pieniężnych pochodzących z partycypacji.<sup>36</sup> Partycypacje pochodzą zarówno od osób trzecich, ale także od samych najemców.

4. Rozszerzenie kręgu adresatów programu społecznego budownictwa czynszowego poprzez zwiększenie górnego pułapu dochodowego,<sup>37</sup> a także możliwości obejmowania mieszkań przez osoby posiadające tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości.<sup>38</sup>

5. Liberalizacja zasad obejmowania lokali mieszkalnych stosownie do liczby osób w gospodarstwie domowym, osiąganego dochodu i odejścia od kategoryzowania mieszkań z podziałem na liczbę pokoi. Zgodnie z tym każdy ma prawo do uzyskania tzw. minimum powierzchniowego, natomiast, jeśli wyrazi wolę objęcia mieszkania znacznie większego przy pełnej świadomości ponoszenia większych kosztów eksploatacyjnych, może takie mieszkanie uzyskać.<sup>39</sup>

---

## Spółeczne budownictwo czynszowe. Narodziny rozwój i stan obecny

W Polsce występuje dotkliwy deficyt mieszkań nie pozwalający na funkcjonowanie gospodarcze we współczesnym świecie i Europie szukając pracy tam gdzie się mieszka, a nie zamieszkując tam gdzie jest praca. Polska i Polacy są ubodzy; odsetek tylko nieznaczny ich odsetek stać na swobodę migracji *za pracą* poprzez wynajem mieszkania

---

<sup>36</sup> Art. 29 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

<sup>37</sup> Ułatwił to art. 1 pkt 2 tiret a, noweli do ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 103, poz. 651) zwiększająca bazę dochodową z przeciętnego wynagrodzenia w danym województwie do 1,3.

<sup>38</sup> Nowela do ustawy z dnia 4 listopada 1999 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 1226) zmieniła treść art. 30 poprzez rozszerzenie kręgu osób, które dotąd nie mogły wynajmować lokalu mieszkalnego w zasobach towarzystwa w związku z faktem posiadania tytułu do innego lokalu w innej miejscowości.

<sup>39</sup> Patrz: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków (Dz.U. Nr 62, poz. 719). Rada Ministrów Rozporządzeniem z dnia 4 września 2001 r. dokonała licznych zmian w Rozporządzeniu lipcowym. Wprowadzono dwustopniowy system kwalifikacji wniosków kredytowych, obowiązkową informację o udziałowcach bądź akcjonariuszach spółki, a także w przypadku spółdzielni ich członkach. Wnioskodawcy pozostawiono decyzję o wysokości miesięcznej spłaty rat zadłużenia z tytułu kredytu. Wprowadzono zasadę, że wartość wskaźnika E dla budynku będzie, co najmniej o 15% mniejsza od wartości granicznej Eo. Rozporządzenie określa w § 5.1. dokładny termin na składanie wniosków wstępnych w okresie od 30 czerwca do 30 września każdego roku. W sytuacji, gdy kwota zapotrzebowania na kredyty przekroczy sumę przewidzianą przez Bank weryfikację wstępnych wniosków kredytowych przeprowadzi Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w terminie do 31 stycznia roku następnego. BGK w terminie do 30 kwietnia roku następnego kwalifikuje wnioskodawcę do ubiegania się o kredyt na przedsięwzięcie objęte wnioskiem wstępnym lub zalicza wnioskodawcę do grupy wniosków oczekujących. Czas na złożenie właściwego wniosku kredytowego po otrzymaniu promesy wynosi dziewięć miesięcy. Rada Ministrów przyjęła jako obowiązujący dolny pułap stopy oprocentowania kredytu w wysokości 4,5 % w stosunku rocznym. Kwota pierwszej miesięcznej spłaty zadłużenia wynosi od 0,24% do 0,35% kwoty udzielonego kredytu. Kwoty kolejnych spłat zadłużenia podlegają zwiększeniu o 85 % kwartalnego wzrostu cen produkcji budowlano-montażowej ustalonego na podstawie ogłoszonego kwartalnego wskaźnika cen produkcji budowlano-montażowej w stosunku do kwartału poprzedniego. Kredytobiorca może wносить spłaty wyższe od ustalonych w umowie kredytowej. Kredytobiorca jest zobowiązany przedłożyć do BGK następujące dokumenty: wyciąg z KRS, statut, decyzję UMIRM, Wniosek, z indywidualnych źródeł ciepła, informację o podstawowych rozwiązaniach architektoniczno-budowlanych, lub, np. działanie na rzecz integracji osób niepełnosprawnych (10 p.), wskaźnik powierzchniowy budynku - stosunek p.u. do pc wyższy od 0,50 (10), wielkość przedsięwzięcia - ponad 20 lokali (10), struktura własności - 100% własności TBS (10), koszt budowy - 80 % wskaźnika (20), deficyt mieszkań w gminie (5), udział mieszkaniowego zasobu gminy w zasobach tbs (10), zapotrzebowanie na mieszkania czynszowe (20), modernizacja istniejących budynków (10), sposób kwalifikacji najemców (5). Do tego jeszcze brane są kryteria udziału kredytu w finansowaniu całości przedsięwzięcia, wskaźnik pierwszej spłaty, współpraca wnioskodawcy z BGK i terminowość realizacji przedsięwzięć w okresie 24 miesięcy poprzedzających termin złożenia wniosku wstępnego.

bądź jego zakup na własność na wolnym rynku. Wsparcie rozwoju mieszkań na wynajem, czyli pomoc w rozwiązaniu problemu mieszkaniowego, a nie we wzbogaceniu się, powinno znacznie łatwiej znaleźć przyzwolenie społeczne, uzyskać zgodę tych, którzy oddając część wypracowanego dochodu finansują program.

Formułując zadania polityki mieszkaniowej i określając skalę interwencji Państwa należy założyć, że każdy obywatel jest konsumentem i mieszkańcem o określonych preferencjach zdolnych do zapewnienia odpowiedniego dostępnego i samodzielnego mieszkania. Cena mieszkań nie mogą być przedmiotem nierynkowej manipulacji, a ich powierzchnia, bezpieczeństwo, zdrowe otoczenie, dostępność do mediów i usług komunalnych, usług bytowych, pracy, zatrudnienia, bezpieczeństwo prawne daje prawo wolnego wyboru pomiędzy różnymi formami własności mieszkań. Finansowanie mieszkań powinno oznaczać rozłożenie wydatków w czasie i umożliwienie gospodarstwu domowemu powiązanie oszczędzania z inwestowaniem. Rynek mieszkaniowy oparty jest o informacje ułatwiające dokonanie efektywnego wyboru, a konsumenci uczestniczą w podejmowaniu decyzji wpływających na ich dom oraz sąsiedztwo.

Regulacje państwa w sferę rynku mieszkaniowego mogą mieć charakter czasowy i strefowy i są zależne od napięć na rynku. W mieszkaniach wybudowanych przy pomocy państwa ingerencja jest znaczna, przy mieszkaniach wybudowanych przez operatorów prywatnych jest ona kontraktowa. Im dłuższy kontrakt, tym większa ochrona prawna, fiskalna i ekonomiczna. Skala ochrony rynku zależna jest od skali przedsięwzięcia. Regulacja polityki czynszowej uwzględnia koszty utrzymania nieruchomości oraz stopę zwrotu kapitału na poziomie 69% rocznie. Instrumentami utrzymania rentowności najmu jest podatek dochodowy i podatek od osób prawnych oraz stawkę amortyzacji.

Oczekiwane efekty można uzyskać jedynie łącząc rozbudowę wszystkich sektorów (mieszkań własnościowych, na wynajem, dla "socjalnych"). Gdyby każdy z nich dał przyrost 15-20 tys. to przyniesie to efekt w postaci 150 - 160 tysięcy rocznie.

Dynamiczny, sztucznie stymulowany rozwój, trwały wzrost produkcji budownictwa mieszkaniowego stanowi na pewno impuls rozwoju gospodarczego, bez względu na to jak istotny (*efektywny*) jest efekt *koła zamachowego* gospodarki, pozostaje dowodem, że wieloletnia wysoka ilość realizowanych mieszkań będzie jednocześnie trwałym poważnym elementem rozwoju rynku pracy; bezpośrednio w tym sektorze, a pośrednio w wielu innych (meblarstwo, produkcja artykułów wykończeniowych i wyposażenia mieszkań itd.) powstanie wiele nowych miejsc pracy.

Stworzenie ram prawnych dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego jest aktem interwencjonizmu państwa. Jaka część potrzeb mieszkaniowych przybiera kształt efektywnego popytu, decyduje, nie tylko trafność przyjętych rozwiązań prawno-instytucjonalnych, ale wielkość i formy pomocy finansowej państwa.

Towarzystwa budownictwa społecznego w ramach programu inwestują w budowę mieszkań na wynajem, spółdzielnie mieszkaniowe natomiast mogą korzystać z kredytu KFM w celu budowy spółdzielczych mieszkań lokatorskich (bez prawa przekształcenia w mieszkania własnościowe) lub mieszkań czynszowych. Funkcjonują w świadomości społecznej jako mieszkania dla zamożnych gdzie zauważalny jest brak możliwości prywatyzacji, pomimo, że najemca spłaca kredyt, a niezadowolający efekt ilościowy rozczarowuje. Na dodatek prasowe doniesienia o nadużyciach w TBS-ach zniechęcają.

Stosownie do zapisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy służy realizacji zadań wynikających z polityki mieszkaniowej państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W jedenastoletniej historii działalności Funduszu jego środki kredytowe przeznaczano na finansowanie termomodernizacji w 1998 r., przeciwdziałania powodzi, która miała miejsce w południowo-zachodniej części kraju w 1997 r., kredytowanie komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

Podstawowym zadaniem Krajowego Funduszu Mieszkaniowego pozostaje udzielanie preferencyjnych kredytów towarzystwom budownictwa społecznego (TBS) i spółdzielniom mieszkaniowym na realizację rządowego programu społecznego budownictwa czynszowego. Założenia finansowe społecznego budownictwa czynszowego opierają się na:

- dostępie wybranych rodzajów inwestorów do preferencyjnego kredytu ze środków KFM na budowę (adaptację, przebudowę) mieszkań;
- zasilaniu KFM ze środków budżetowych łączone ze środkami pozyskiwanymi bezpośrednio przez BGK, aktualnie – z pożyczek międzynarodowych instytucji finansowych;
- parametrach spłaty kredytu pozwalających w zasadzie na jego spłatę z przychodów z czynszu najmu, czynszu umiarkowanego, o określonym poziomie maksymalnym.

Program społecznego budownictwa czynszowego, realizowany przez inwestorów, towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe, a współfinansowany kredytami ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, funkcjonuje ponad 10 lat. Do końca 2005 r. ze środków KFM udzielono kredytów na kwotę 5,2 mld zł na budowę 73,3 tys. mieszkań zlokalizowanych w około 300 gminach. Ponad 62 tys. mieszkań wybudowanych w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego zostało już zasiedlonych.

---

## Historia Banku Gospodarstwa Krajowego

Bank Gospodarstwa Krajowego powstał w 1924 roku z inicjatywy premiera i ministra skarbu, Władysława Grabskiego dekretem prezydenta Rzeczypospolitej z fuzji trzech banków galicyjskich, Polskiego Banku Krajowego, Państwowego Banku Odbudowy i Zakładu Kredytowego Miast Małopolskich. BGK udzielał pożyczek długoterminowych poprzez emisję listów zastawnych, obligacji komunalnych, kolejowych i bankowych, udzielanie pożyczek samorządowych, a także kredytowanie instytucji oszczędnościowych i wykonywanie wszelkich innych czynności bankowych, a papiery emitowane przez BGK były gwarantowane przez Skarb Państwa.

Po 1926 roku działalność BGK koncentrowała się na wspieraniu instytucji państwowych i komunalnych, przemysłu zbrojeniowego oraz zarządzaniu przechodzącymi pod kontrolę państwa zakładami przemysłowymi. Bank administrował też funduszami celowymi rządu, m.in. Funduszem Pomocy Instytucjom Kredytowym, Państwowym Funduszem Budowlanym, Państwowym Funduszem Kredytowym i Funduszem Pracy. Na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych Bank Gospodarstwa Krajowego stał się jednym z największych banków II Rzeczypospolitej, pełniąc rolę podstawowego uczestnika restrukturyzacji gospodarki (Centralny Okręg Przemysłowy, Gdynia). W latach 1928-1931 wybudowano gmach Banku Gospodarstwa Krajowego w Alejach Jerozolimskich.

Po II wojnie BGK wznowił działalność. Jego prezesem został znany ekonomista, prof. Edward Lipiński. W 1948 roku, w związku z reformą bankowości, działalność operacyjna BGK została zawieszona. W 1989 roku nastąpiło reaktywowanie działalności operacyjnej BGK. Działalność banku obejmowała przygotowanie druku obligacji, umów subagencyjnych na sprzedaż i wykup obligacji, opracowanie zasad księgowości i sprawozdawczości, jak również zorganizowanie sieci sprzedaży na terenie całego kraju.

Bank Gospodarstwa Krajowego prowadząc działalność bankową na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. Nr 65, poz. 594), ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.), oraz Statutu BGK, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 27 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. Nr 156, poz. 1526) nie wytwarza informacji publicznych zawierających dane publiczne określone w art. 6 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

BGK uczestniczy w realizacji gospodarczych zadań państwa. Zarządza środkami kilku funduszy celowych oraz wieloma programami rządowymi. Stanowi ważne ogniwo w finansowaniu i wspieraniu rozwoju mieszkalnictwa, drobnej przedsiębiorczości, rynku oszczędności energii. BGK przyjął wspieranie rozwoju gospodarki i przedsiębiorczości. Bank prowadzi działalność komercyjną na rynku korporacyjnym i detalicznym.

Z dniem 1 grudnia 2002 roku Bank Gospodarstwa Krajowego przejął obsługę operacyjną działalności depozytowo-kredytowej prowadzonej dotychczas przez Bank Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego S.A. (Bud-Bank S.A.). W wyniku połączenia z Bud-Bankiem

S.A. rozszerzyła się sieć placówek BGK, powstały warunki dla lepszej obsługi Klientów indywidualnych i instytucjonalnych.

---

## **Historia KFM i TBS**

W 1995 roku został powołany Krajowy Fundusz Mieszkaniowy i zbudowane prawne podstawy do tworzenia towarzystw budownictwa społecznego. Program miał respektować odrębne zasady funkcjonowania budownictwa mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, sprowadzające się do czterech podstawowych cech:

1. Stworzenia, przy wykorzystaniu dotacji budżetowych, systemu kredytów preferencyjnych.
  2. Zwolnień podatkowych dla inwestora (właściciela) mieszkań czynszowych.
  3. Zaangażowania kapitału komunalnego i prywatnych organizacji gospodarczych.
  4. Regulowanego, względnie niskiego poziomu czynszów, pokrywającego jednak koszty bieżące eksploatacji i gwarantującego zwrot nakładów w ciągu 25 – 40 lat.
- 

## **Historia działalności KFM**

1. Rozwój programu, lata 1996 – 1999.
2. Szybki wzrost zapotrzebowania na kredyty, lata 2000 – 2001.
3. Stabilizacja programu – od 2002 r.

W pierwszym okresie powstawały dopiero towarzystwa budownictwa społecznego, samorządy terytorialne przekonywały się do idei tworzenia i wspierania towarzystw budownictwa społecznego.

Drugi okres charakteryzuje znaczący wzrost liczby inwestorów wnioskujących o kredyty KFM, co wynikało z jednej strony z uwiarygodnienia i przyjęcia programu w środowisku samorządów lokalnych oraz osób poszukujących dachu nad głową. W tym czasie notowano kryzys popytu na mieszkania własnościowe z uwagi na recesję gospodarczą, wysokie ceny mieszkań w stosunku do zarobków, słabą dostępność kredytu hipotecznego. Część inwestorów, szczególnie spółdzielni mieszkaniowych i towarzystw – spółek zależnych od firm deweloperskich i innych podmiotów związanych z rynkiem budowlanym, skierowała wnioski do KFM. Program oferował szansę dokończenia rozpoczętych inwestycji bądź realizacji zabudowy wielorodzinnej, na którą był popyt we wszystkich regionach kraju i w mniejszych ośrodkach miejskich, zwłaszcza w mniej zamożnych regionach. Wysokie zainteresowanie kredytami KFM spowodowało pojawienie się kolejki po kredyty oraz rozbudowę procedur aplikacyjnych. Mimo pozyskiwania przez BGK dodatkowych, pozabudżetowych środków kredytowych dla Funduszu z pożyczek międzynarodowych instytucji finansowych, nie wszystkie wnioski uzyskały finansowanie.

Od 2003 roku nastąpiła poprawa sytuacji na rynku budownictwa komercyjnego, co spowodowało zmniejszenie zainteresowania kredytami KFM ze strony deweloperów i spółdzielni mieszkaniowych. Wzrosło zainteresowanie gmin rozwojem społecznego sektora czynszowego, co znalazło odzwierciedlenie we wprowadzeniu budownictwa czynszowego do strategii mieszkaniowych oraz obowiązkowych wieloletnich programów rozwoju mieszkalnictwa. W większości lokalizacji popyt na społeczne mieszkania czynszowe przewyższa ich podaż. Zmniejszające się zapotrzebowanie na kredyty ze środków KFM jest przypisywane restrykcjom w dostępie do kredytu KFM oraz zmniejszeniu stopnia preferencyjności tego programu kredytowego w stosunku do oferty rynkowych kredytów hipotecznych.

W konsekwencji rozwoju programu i znaczącego wzrostu portfela kredytowego pojawiają się pewne problemy w związku z prawnymi regulacjami sektora bankowego, szczególnie związane z ryzykiem kredytowym.

---

## **TBS. Interwencja czy system rynkowy**

Założenia społeczne programu wynikają z koncepcji mieszkań dostępnych z ekonomicznym czynszem. Jest to system adresowany dla osób i rodzin, których dochody nie przekraczają poziomu odnoszonego do przeciętnego wynagrodzenia w regionie i liczby osób w gospodarstwie domowym, posiadających stałe dochody. Teoretycznie, typowymi użytkownikami tego typu zasobów powinni być ludzie młodzi, rozpoczynający swą „karierę mieszkaniową”, ludzie szukający swej pozycji na rynku pracy (wynajmując mieszkanie łatwiej można się przemieszczać), rodziny o przeciętnych dochodach, grupy osób o szczególnej sytuacji, wymagającej lub uprawniającej do pomocy w dochodzeniu do mieszkania oraz, często, specjalnych warunków (np. osoby niepełnosprawne, osoby w podeszłym wieku). W sytuacji utrzymującego się ilościowego deficytu mieszkań kraju, najemcami w sektorze społecznego budownictwa czynszowego są różnorodne grupy społeczne. Projekty adresowane do wspomnianych, modelowych klientów programu dopiero powstają w niektórych gminach.

Założenia polityczne społecznego budownictwa czynszowego określają ten program jako formę wsparcia państwa dla samorządów gminnych w realizacji jednego z zadań własnych samorządu gminnego – tworzenia warunków dla lokalnej społeczności do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Szczegółowe koncepcje polityki mieszkaniowej państwa idą w kierunku utrwalenia zainteresowania gmin społecznym budownictwem czynszowym, czyli możliwość wynajmowania mieszkań czynszowych na potrzeby mieszkańców przez gminę w zasobach TBS oraz możliwość realizacji programu mieszkalnictwa socjalnego i chronionego przez TBS.

Pod względem technicznym mieszkania te są energooszczędne, wyposażone, w niezbędne instalacje, o umiarkowanym standardzie wielkościowym. W porównaniu ze standardami innych zasobów w budynkach wielorodzinnych, mieszkania w społecznych zasobach czynszowych postrzegane są jako atrakcyjne.

Z punktu widzenia najemców decyzje o najmie mieszkań w społecznych zasobach czynszowych są neutralne finansowo. Najemcy decydują o czasie najmu, mają gwarancję zwrotu waloryzowanych wskaźnikiem inflacji w budownictwie środków przeznaczonych na kaucje oraz partycypacje w kosztach budowy. Czynsze są tu wyższe niż w porównywalnych powierzchniowo zasobach komunalnych, ale niższe są koszty mediów, w szczególności centralnego ogrzewania. Z badań Instytutu Rozwoju Miast wynika, że średnia całkowita miesięczna opłata za mieszkanie o powierzchni 50 mkw. wynosiła 530 zł i była o 5 % wyższa od średniej opłaty w komunalnych zasobach wyposażonych we wszystkie instalacje i wyższa o ponad 23 % od średniej opłaty w lokalach spółdzielczych.

---

## **Cechy Funduszu**

Podstawy funkcjonowania KFM określone są w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz.1070, z późn. zm.) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków KFM oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków (Dz.U. z 2000 r. Nr 62, poz. 719, z późn. zm.).

Kredyty ze środków KFM udzielane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie szczegółowych przepisów w zakresie społecznego budownictwa czynszowego, wskazanych powyżej oraz przepisów ustawy Prawo bankowe. W programie obowiązują kilkietapowe procedury. Jednym z etapów jest kwalifikacja wniosku wstępnego. Drugim etapem, po pozytywnej kwalifikacji wniosku wstępnego, jest udzielenie przez Bank promesy kredytowej, która jest dokumentem stanowiącym przyrzeczenie Banku udzielenia kredytu po spełnieniu przez wnioskodawcę (TBS lub spółdzielnię mieszkaniową) określonych warunków. Uzyskanie promesy kredytowej uprawnia inwestora do wyłonienia w trybie przetargowym wykonawcy budowlanego, rozpoczęcia budowy, jak również o naboru chętnych do

wynajmowania mieszkań w powstających zasobach. Kolejnym etapem jest ubieganie się o udzielenie kredytu. Prowadzony przez inwestorów – towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe – nabór kandydatów na lokatorów w budynkach, planowanych do realizacji z udziałem środków KFM, odbywa się z wyprzedzeniem w stosunku do terminu rozpoczęcia budowy i wiąże się często z pobieraniem wpłat na poczet przyszłych partycypacji lub wkładów lokatorskich.

BGK działając zgodnie z przepisami ustawy Prawo bankowe, obowiązany jest zachować tajemnicę bankową w zakresie informacji o klientach Banku, poza podawaniem do publicznej wiadomości rankingu podmiotów ubiegających się o kredyt ze środków KFM, nie udziela żadnych informacji o konkretnych towarzystwach budownictwa społecznego (TBS) lub spółdzielniach mieszkaniowych.

Osoby zainteresowane chcące sprawdzić wiarygodność od inwestora, przed dokonaniem wpłat, mogą żądać przedstawienia promesy kredytowej otrzymanej z Banku Gospodarstwa Krajowego. Takie postępowanie uwiarygodni działalność inwestora, jak również pozwoli na uniknięcie ewentualnych strat finansowych.

Bank Gospodarstwa Krajowego we wniosku o udzielenie kredytu wymaga od inwestora społecznego budownictwa czynszowego listy kandydatów na lokatorów mieszkań budowanych z udziałem kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Nie jest konieczne wnoszenie wpłat z tytułu partycypacji w kosztach przedsięwzięcia lub wkładów mieszkaniowych w spółdzielniach mieszkaniowych przed uzyskaniem promesy kredytu. Kaucje zabezpieczające należności z tytułu najmu w TBS zwyczajowo są pobierane przy zasiedleniu wynajmowanego mieszkania.

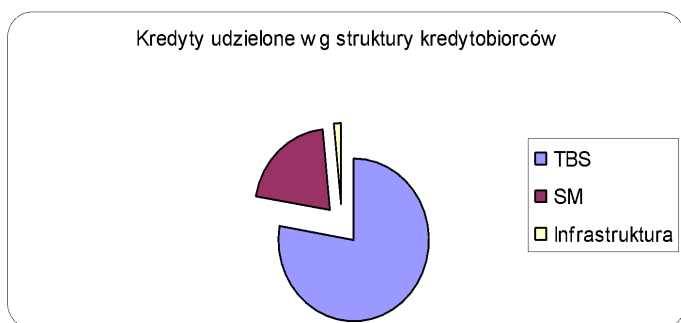
Większość kredytobiorców KFM stanowią towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe rzetelnie realizujące program społecznego budownictwa czynszowego, będące wiarygodnymi kredytobiorcami Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Z większością z nich Bank współpracuje od kilku lat.

Nie wszystkie podmioty posiadające decyzję ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej zatwierdzającą umowę lub statut spółki, posiadające tym samym prawo używania w nazwie wyrazów „towarzystwo budownictwa społecznego” oraz skrótu „TBS” (nazwa TBS nie jest prawnie chroniona), są klientami Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (zaciągnęły, co najmniej jeden kredyt ze środków KFM lub złożyły stosowne wnioski kredytowe).

---

## **Efekty programu społecznego budownictwa czynszowego**

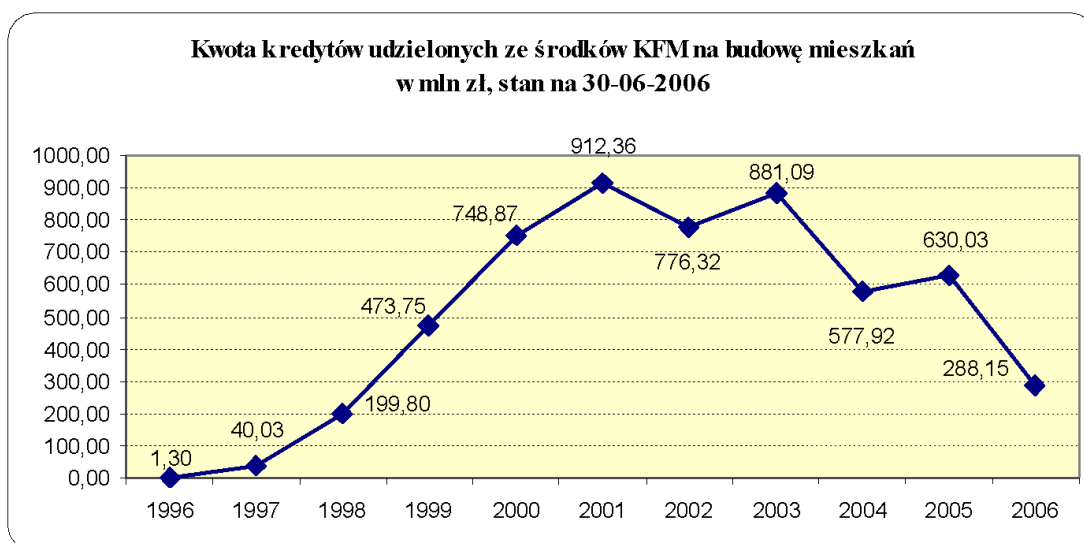
W I półroczu 2006 r. ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego udzielono na budowę społecznych mieszkań czynszowych 59 kredytów na kwotę 288,1 mln zł w związku z budową 3,8 tys. mieszkań. W okresie pomiędzy 1996 r. a 30 czerwca 2006 r. udzielono na ten cel 1 469 kredytów na kwotę 5 529,62 mln zł. Ze środków KFM skredytowano łącznie budowę (lub adaptację, przebudowę) 77,1 tys. mieszkań, z tego 65,5 tys. mieszkań zostało oddanych do użytku.



Źródło: dane BGK

Ze środków KFM finansowana jest również infrastruktura techniczna towarzysząca budownictwu mieszkaniowemu.

### Struktura kredytobiorców KFM wg wartości portfela



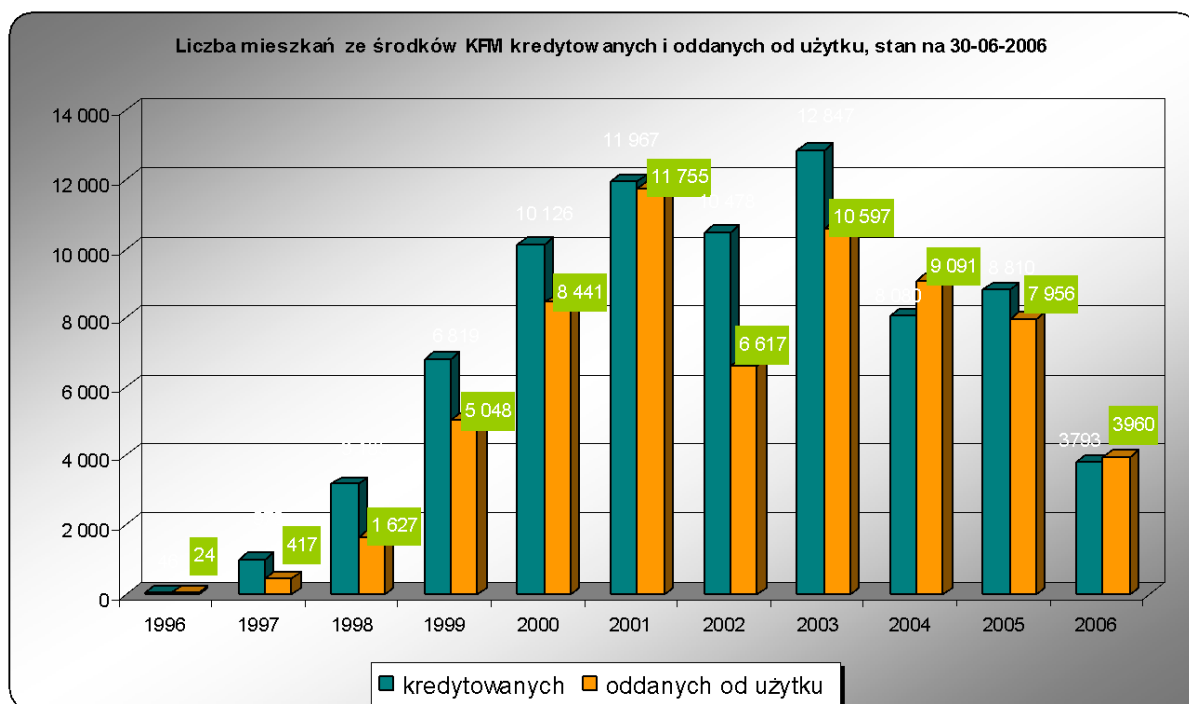
Źródło: dane BGK

Z uwagi na tematykę, a także na niskie w ostatnich latach zainteresowanie gmin kredytami KFM na infrastrukturę, w dalszej części opracowania prezentowane będą wyłącznie statystyki dotyczące kredytów ze środków KFM na budowę mieszkań. Dane o liczbie mieszkań finansowanych z udziałem kredytu ze środków KFM przedstawia ryc. 2, a w tab. 1 przedstawiono efekty działalności kredytowej KFM w układzie trzech etapów historii Funduszu.

### Kredyty udzielone ze środków KFM na budowę mieszkań

Lata	1996 - 1999	2000 - 2001	2002 - 2006	Ogółem
Liczba udzielonych kredytów	251	471	747	1 469
Liczba mieszkań kredytowanych	11 023	22 093	44 008	77 124
Liczba mieszkań oddanych do użytku	7 116	20 196	38 221	65 533
Kwota kredytów udzielonych /w mln zł/	714,88	1 661,23	3 153,51	5 529,62

Źródło: dane BGK

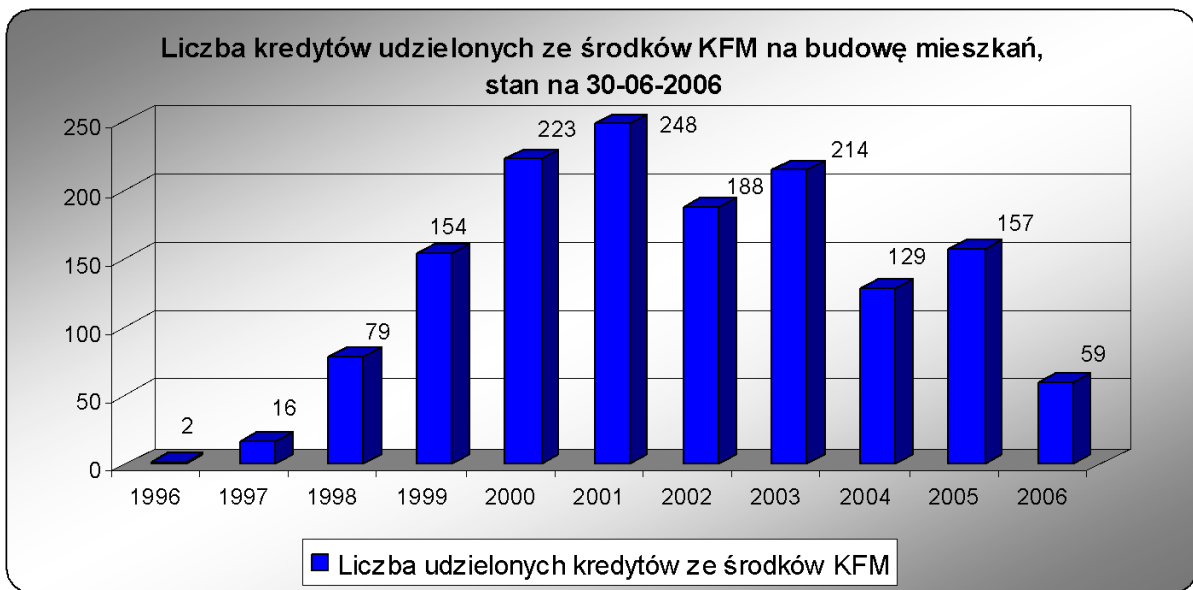


Źródło: dane BGK

W pierwszych czterech latach działania funduszu sfinansowano budowę 11 tys. mieszkań. W dwuletnim okresie boomu kredytowego efekty społecznego budownictwa czynszowego zostały podwojone. Można oczekiwać, że do końca br. wartość kredytów udzielonych ze środków KFM i liczba finansowanych mieszkań zwiększy się dwukrotnie w stosunku do okresu największego rozwoju programu.

Biorąc pod uwagę liczbę mieszkań oddawanych do użytku w bieżącym roku, mieszkania współfinansowane kredytem ze środków KFM stanowiły 7,9% ogółu mieszkań oddanych do użytku. Podobny udział w rynku nowych mieszkań łącznie w latach 2000 – 2005 miały „mieszkania KFM”; stanowiły one 8,1% ogółu mieszkań oddawanych do użytku w kraju w tym okresie. Jeśliby brać pod uwagę wyniki budownictwa mieszkaniowego z pominięciem sektora indywidualnego, w którym budowane są mieszkania, a raczej domy, na własny użytek, udział społecznego budownictwa czynszowego byłby znacznie wyższy. Porównując wstępne dane GUS za okres styczeń – lipiec 2006, udział sektora społecznych mieszkań czynszowych w efektach budownictwa „zorganizowanego” wyniósł 16,4%. Biorąc pod uwagę dane GUS i BGK za okres styczeń – lipiec 2006, liczba mieszkań finansowanych ze środków KFM obejmuje łącznie inwestycje realizowane przez TBS i spółdzielnie mieszkaniowe, wg sprawozdawczości bankowej.





Źródło: dane BGK

Zasoby społecznych mieszkań czynszowych powstały w 296 gminach dzięki aktywności 384 inwestorów, z których:

- 182 podmioty to towarzystwa budownictwa społecznego z przewagą kapitału publicznego – otrzymały one 59,36% ogółu kredytów i 61,91% całkowitej kwoty udzielonych kredytów;
- 154 podmioty to spółdzielnie mieszkaniowe, budujące w ramach programu prawie wyłącznie spółdzielcze mieszkania lokatorskie – 27,37% umów, 20,9% łącznej kwoty udzielonych kredytów;
- 48 podmiotów to towarzystwa budownictwa społecznego z przewagą kapitału prywatnego – otrzymały one 13,27% kredytów i 17,19% kwoty kredytów.

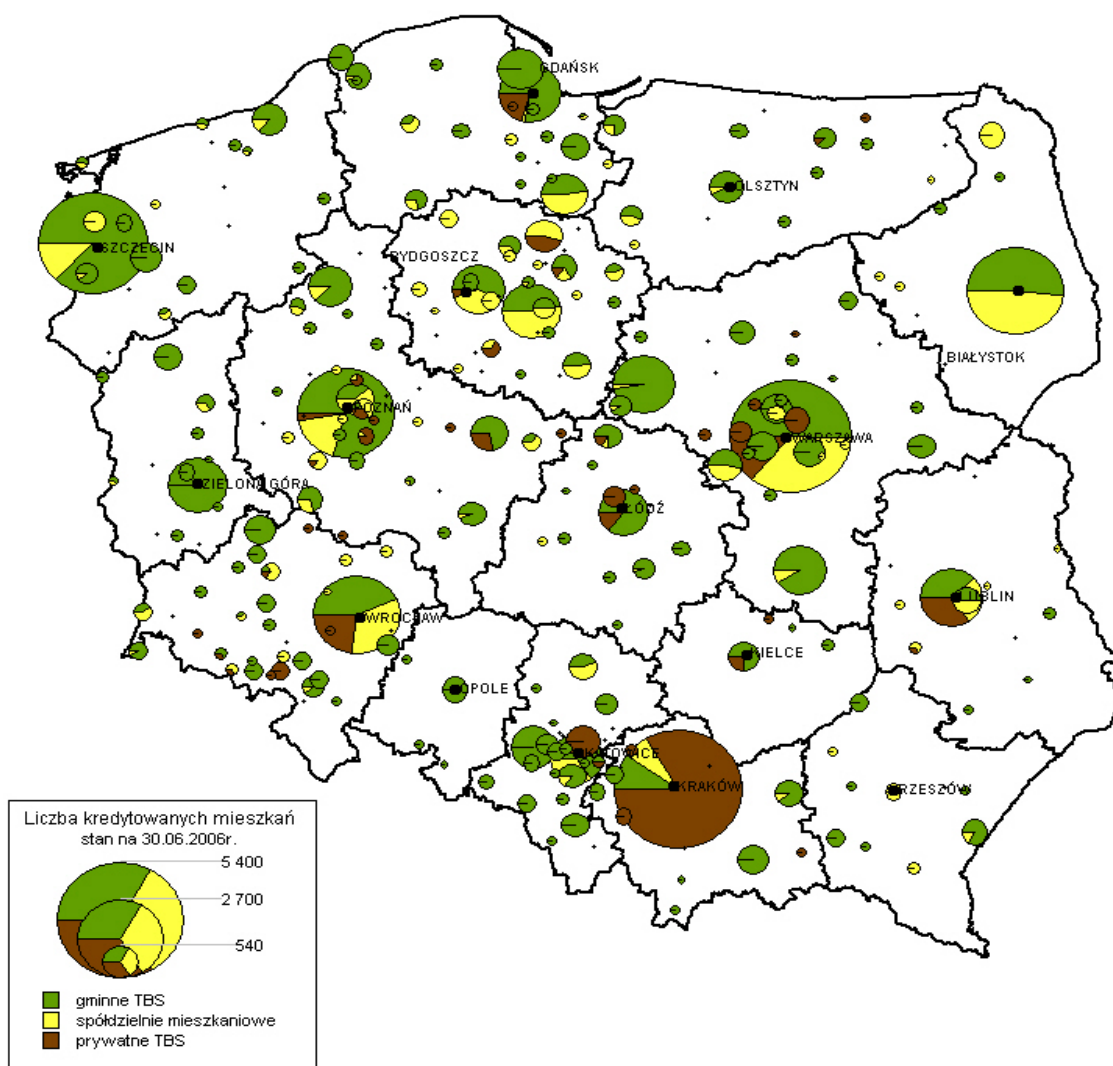
## Przestrzenna struktura aktywności poszczególnych typów kredytobiorców

### Geografia społecznego budownictwa czynszowego

W pierwszym okresie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego najwięcej inwestycji powstawało w zachodniej części kraju, co można kojarzyć z wyższym udziałem zasobów komunalnych w gminach tego obszaru, szczególnie w miastach średniej wielkości. Relatywnie dużo inwestycji społecznego budownictwa czynszowego powstało w dużych miastach, które od początku aktywnie włączyły się do realizacji programu, np. Szczecinie, Poznaniu, Białymstoku, Płocku. Najwięcej mieszkań na 30-06-2006 odnotowano w Krakowie, Szczecinie i Warszawie.

## Mieszkania finansowane z udziałem kredytu KFM

według typów inwestorów



Źródło: dane BGK

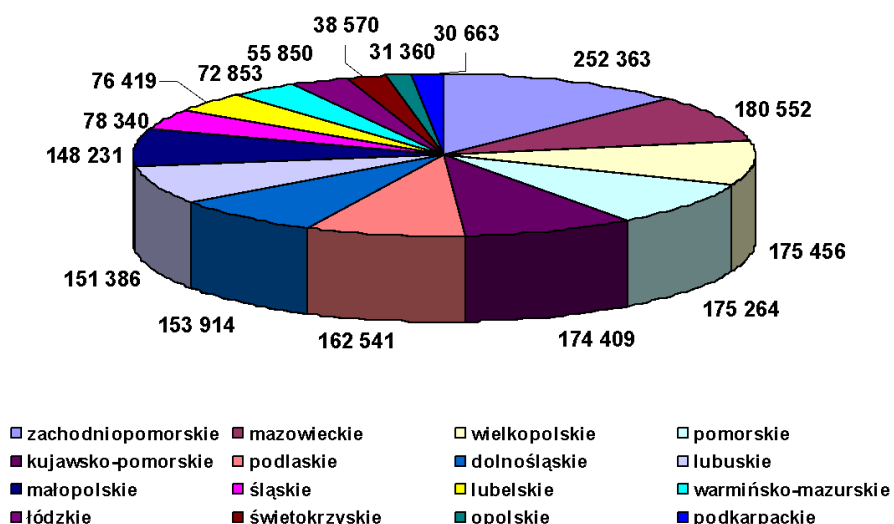
W układzie regionalnym najwięcej inwestycji społecznego budownictwa czynszowego zlokalizowanych jest w województwach:

- mazowieckim – wartość udzielonych kredytów w tym regionie sięga 18,83% portfela kredytów mieszkaniowych;
- wielkopolskim – 11,4% wartości ogółu kredytów;

- małopolskie – 9,92%;
- zachodniopomorskie – 8,88%;
- dolnośląskie – 8,87% portfela wg wartości udzielonych kredytów.

Słabsze efekty programu notują województwa opolskie i świętokrzyskie, generalnie - regiony najmniej zurbanizowane oraz o tradycyjnie niskim udziale mieszkań w sektorze publicznym. Opolskie (0,72% kwoty udzielonych kredytów), świętokrzyskie (0,9%), podkarpackie (1,41%), warmińsko-mazurskie (2,10 %), lubuskie (3,24%).

### Kredyty ze środków KFM na 1000 mieszkańców w zł (stan na 30-12-2005 r.)



Źródło: dane BGK

Prawie połowę (46,9%) ogółu mieszkań współfinansowanych kredytem KFM wybudowano w największych miastach, liczących ponad 200 tys. mieszkańców. 11,% mieszkań kredytowanych znajduje się w gminach liczących od 100 do 200 tys. mieszkańców, 12,6% w gminach zamieszkałych przez 50 – 100 tys. mieszkańców, 20,3% w gminach liczących 20 – 50 tys. mieszkańców i 9,2% w gminach zamieszkałych przez mniej niż 20 tys. osób. Inwestycje w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego powstały na terenie kilkunastu gmin wiejskich, głównie w obrębie obszarów metropolitarnych.

### Koszty i finansowaniu społecznego budownictwa czynszowego

Wokół programu społecznego budownictwa czynszowego narosło sporo nieporozumień. Sprzyja temu brak szczegółowych badań i analiz tego podsektora. Badania Instytutu Rozwoju Miast, prowadzone systematycznie (monitoring mieszkaniowy), bazują na małej próbie inwestorów społecznego budownictwa czynszowego. Programy strategiczne gmin, określające efekty i zadania społecznego budownictwa czynszowego, stanowią istotne źródło danych, jednak specyfika tych opracowań wyklucza szeroki krąg odbiorców. Szerzej znane, poza obiegiem lokalnym, są programy mieszkaniowe kilku – kilkunastu gmin, np. Gdyni, Szczecina, Stargardu Szczecińskiego.

Cechą programu jest bardzo silne zróżnicowanie wariantów realizacji programu społecznego budownictwa czynszowego. Wynika to z możliwości systemowych, jak i realizacyjnych wyrażanych następującymi czynnikami zmiennymi w czasie:

1. Forma prawna inwestora.
2. Kondycja ekonomiczno-finansowa inwestora.
3. Stopień oraz charakter powiązań z gminą.
4. Popyt na lokalnym rynku.

5. Stopień zamożności potencjalnych najemców.
6. Zarządzanie firmą.

Dokumentacja KFM zarządzanego przez BGK zawiera dane o strukturze źródeł finansowania przedsięwzięć, kosztach, wysokości czynszów, zakładanymi na etapie udzielania kredytu. Dane niekoniecznie odpowiadają rzeczywistym źródłom finansowania, strukturze czynszów, ale pokazują trendy.

### Koszt przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych

Problem limitowania kosztów realizacji społecznego budownictwa czynszowego, a ściślej kosztów podlegających kredytowaniu, jest przedmiotem powszechnej krytyki ze strony inwestorów z racji nieadekwatności wskaźnika kosztu odtworzenia 1 mkw. powierzchni mieszkalnej w budynkach wielorodzinnych, ustalanych przez wojewodów dla miast wojewódzkich i pozostałych obszarów województwa. Zróżnicowanie przestrzenne wartości tego wskaźnika może budzić istotne zastrzeżenia. Ponadto wskaźnik wytycza granice pełnych kosztów inwestorom społecznego budownictwa czynszowego, podczas gdy powstaje – stosownie do obowiązującej metody liczenia – na podstawie kosztów częstokroć nie uwzględniających ceny gruntu i wykończenia mieszkań.

Inwestorzy nie wykorzystują maksymalnych limitów kosztów. Z reprezentatywnej próby 286 kredytów wynika, że średni koszt budowy 1 m<sup>2</sup> realizowanych przedsięwzięć, kredytowanych ze środków KFM, wynosił 86,90 % wartości obowiązującego wskaźnika. Analizie poddano dane z wniosków i umów kredytowych, jakie zostały zawarte w roku 2004 i 2005. Spośród 286 zawartych umów, 237 umów zawarto z towarzystwami – spółkami o przewadze kapitału publicznego, 19 z prywatnymi TBS, a 30 ze spółdzielniami mieszkaniowymi.

Zróżnicowania średniego kosztu budowy 1 mkw. społecznych mieszkań czynszowych jako odsetka średniego wskaźnika odtworzeniowego pomiędzy typami inwestorów, regionami i klasami wielkości miast, w których zlokalizowano inwestycje nie są znaczne.

### Relacja kosztu 1 m<sup>2</sup> przedsięwzięcia\* do wskaźnika odtworzeniowego

Wyszczególnienie	Średni koszt budowy 1 m <sup>2</sup> jako % średniego wskaźnika odtworzeniowego budowy 1 m <sup>2</sup> powierzchni mieszkania obowiązujący w dniu złożenia wniosku kredytowego	Wyszczególnienie	Średni koszt budowy 1 m <sup>2</sup> jako % średniego wskaźnika odtworzeniowego o budowy 1 m <sup>2</sup> powierzchni mieszkania obowiązujący w dniu złożenia wniosku kredytowego
<i>Ogółem</i>		<i>Lokalizacja inwestycji</i>	
	86,90	Dolnośląskie	81,90
<i>Forma prawna</i>		Kujawsko-pomorskie	93,72
TBS z kap. Publicznym	86,40	Lubelskie	82,07
TBS z kap. prywatnym	90,95	Lubuskie	80,56

Spółdzielnie mieszkaniowe	88,22	Łódzkie	86,32
		Małopolskie	90,38
		Mazowieckie	77,87
		Opolskie	85,88
<i>Klasa wielkości wg liczby ludności</i>		Podkarpackie	87,92
Powyżej 200 000	86,56	Podlaskie	86,07
100 000 - 200 000	88,97	Pomorskie	94,24
50 000 - 99 999	87,64	Śląskie	87,60
20 000 - 49 999	86,07	Świętokrzyskie	84,87
Poniżej 20 000	86,81	Warmińsko-mazurskie	89,36
		Wielkopolskie	92,07
		Zachodniopomorskie	91,49

\* koszt rzeczywisty dla umów rozliczonych, koszt planowany dla kredytów w wypłacie, stan na 31-12-2005r.

.Źródło: dane BGK

### Struktura finansowania kosztów przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych

W potocznym podejściu zwraca się uwagę na znaczącą rolę partycypacji w finansowaniu wkładu własnego TBS, warunkującego kredytowanie ze środków KFM. O wysokości partycypacji mówi się w uproszczeniu jako o równowartości 30% kosztów przedsięwzięcia, co stanowi dopełnienie dopuszczalnego udziału kredytu w kosztach.

Pobieranie partycypacji w wysokości 30 % kosztów bywa praktykowane szczególnie przez prywatne towarzystwa i na przedsięwzięcia realizowane w największych miastach (również przez spółki gminne).

Równocześnie realizowane są przedsięwzięcia bez partycypacji osób fizycznych (gminne TBS, znacząco finansowane przez gminę, często w mniejszych miastach i mniej zasobnych regionach). W gminnych spółkach często pobierana jest niższa partycypacja od maksymalnej, czasami również różnicowana w zależności od dochodów rodzin zainteresowanych najmem lub innych okoliczności, wynikających z polityki gminy adresowanej do odpowiednich grup ludności.

Przeciętny udział partycypacji osób fizycznych w strukturze źródeł finansowania wyniósł 11,12%, przy czym był najwyższy – jak łatwo oczekiwać – w przedsięwzięciach realizowanych przez prywatne TBS. Można wskazać kilka regionów kraju, w których relatywnie niższa rola partycypacji osób fizycznych wiąże się z aktywnym finansowaniem gmin w realizację podejmowane przez największe towarzystwa działające w tych regionach. Wysoki udział partycypacji osób fizycznych w realizacji inwestycji na terenie małych miast należy interpretować z rezerwą, ponieważ mała liczebność tej kategorii nie gwarantuje reprezentatywności.

### Struktura finansowania kosztów przedsięwzięcia

Kredytobiorca	Procentowy udział w kosztach przedsięwzięcia				
	kredyt KFM	aport	partycypacja osób fizycznych	Partycypacja gmin	wkład mieszkaniowy
<i>Ogółem</i>					

	66,75	5,13	11,12	2,05	2,00
<i>Forma prawna</i>					
TBS z kap. Publicznym	66,36	5,92	11,37	2,02	0,00
TBS z kap. Prywatnym	69,13	1,20	19,36	4,57	0,00
Spółdzielnie mieszkaniowe	68,81	0,00	1,20	0,16	25,64
<i>Lokalizacja inwestycji</i>					
Dolnośląskie	68,72	6,21	10,12	1,29	0,00
Kujawsko-pomorskie	68,61	3,80	12,34	1,16	7,34
Lubelskie	67,22	3,94	13,65	0,00	4,22
Lubuskie	65,27	2,54	15,25	0,61	0,00
Łódzkie	65,34	3,00	9,23	4,84	0,00
Małopolskie	69,33	4,13	7,63	3,24	1,57
Mazowieckie	65,92	6,96	14,09	2,06	2,60
Opolskie	63,49	2,69	14,31	0,00	0,00
Podkarpackie	67,45	6,28	10,41	2,46	0,00
Podlaskie	69,12	5,92	9,16	0,00	10,23
Pomorskie	67,50	5,07	11,53	1,23	0,00
Śląskie	64,11	6,11	6,98	0,73	1,25
Świętokrzyskie	65,00	2,13	15,59	0,00	0,00
Warmińsko-mazurskie	65,59	6,06	7,22	0,04	1,12
Wielkopolskie	65,90	4,01	17,22	4,39	1,37
Zachodniopomorskie	68,22	3,58	3,49	2,70	4,19
<i>Klasa wielkości wg liczby ludności</i>					
Powyżej 200 000	66,93	5,46	10,29	1,07	2,87
100 000 - 200 000	66,36	6,71	8,95	3,37	0,00
50 000 - 99 999	65,94	5,00	12,13	1,89	1,34
20 000 - 49 999	66,70	4,38	10,45	3,88	1,85
Poniżej 20 000	67,74	1,54	21,59	3,40	0,52

Źródło: dane BGK

Pozycja aportów w strukturze źródeł finansowania, wskazuje na dominację aportów gruntowych oraz na nieznacznie niższy od dopuszczalnego udział kredytu. Partycypacje gmin występują zarówno w inwestycjach publicznych jak i w prywatnych TBS.

## Wady systemowe

Tworzenie wysoko subsydiowanego programu budowy mieszkań na wynajem o relatywnie wysokim standardzie, dla gospodarstw domowych o dochodach na poziomie średniej, jest przykładem programu, który ze względu na sytuację w sektorze, ograniczenia środków i skalę potrzeb nie rozwiązuje i nie rozwiąże żadnego istotnego problemu. Jest on natomiast typowym programem, gdzie większość biednego społeczeństwa dotuje mniejszość, niekoniecznie najbiedniejszą. Szkodliwość programu polega na zabieraniu środków potrzebnych na budownictwo socjalne i zasiłki mieszkaniowe dla osób najbiedniejszych. Równocześnie kuriozalną ustawą o ochronie lokatorów (narzucają m.in minimum 3-letni okres najmu) zablokowano i zepchnięto w szarą strefę powoli rozwijający się rynek prywatnych mieszkań na wynajem.

Działania propopytowe, aby szybko i bezboleśnie zapewnić każdemu mieszkanie o wysokim standardzie oraz prowadzenie nieskoordynowanej polityki w zakresie subsydiowania budownictwa przy braku zainteresowania sferą podaży, i jej elastyczności, powoduje znaczny wzrost cen na obszarach wielkomiejskich, a w następnym etapie boom budowlany i wejście budownictwa mieszkaniowego w wielkich miastach na ścieżkę

cyklicznego rozwoju Brakuje systemów wiarygodnego monitoringu sektora i wczesnego ostrzegania jako podstawy prowadzenia polityki. Szczególnym przykładem braku rozeznania realnych procesów było jednoczesne wprowadzenie VAT oraz cofnięcie ulgi budowlanej w sytuacji znacznej nadwyżki podaży nad popytem i początków załamania koniunktury na rynku budowlanym.

---

### **Wysokość czynszu**

Wysokość czynszu w zasobach TBS jest również często odbierana krytycznie. Często powoływane się na czynnik spłaty kredytu w czynszu jako na argument przemawiający za kosztownością programu dla najemcy wynika z postaw roszczeniowych, utrwalonych w odniesieniu do publicznego sektora mieszkaniowego i z niewiedzy ekonomicznej.

Również w tym zakresie poszczególne przedsięwzięcia zrealizowane w latach 2004 i 2005 są dość zróżnicowane. Występują oczekiwane korelacje między formą inwestorską a wysokością stawki czynszu, lokalizacją inwestycji. Stawki czynszu w gminnych towarzystwach mogą mieć konotacje polityczne, ale też często wiążą się z rozeznaniem sytuacji dochodowej społeczeństwa.

Czynnikiem wpływającym na ocenę poziomu czynszu jest baza odniesienia – wskaźniki odtworzeniowe. Niemniej statystyki wskazują, że w populacji przedsięwzięć realizowanych na podstawie umów kredytu z lat 2004 i 2005, przeciętna wysokość czynszu stanowiła 3,64 % wskaźnika odtworzeniowego. Spłata kredytu przeciętnie pochłaniała 65,28 % stawki czynszu. Jest to stawka czynszu obowiązująca na czas zasiedlenia mieszkań.

---

### **Rola programu kredytowego KFM w polityce mieszkaniowej gmin**

Jedną z wyraźnych tendencji w ewolucji programu społecznego budownictwa czynszowego jest wzrost jego powiązań z polityką mieszkaniową gmin, Potwierdza to nie tylko dominująca rola gminnych TBS wśród klientów KFM (59,36% udzielonych kredytów, 61,91% łącznej kwoty kredytów), ale również inne przesłanki. Jedną z nich jest współpraca prywatnych TBS z gminami na zasadach partnerstwa prywatno-publicznego. Świadczenia gminy sprowadzają się najczęściej do bezprzetargowego zbycia gruntu, polegają także na zapewnianiu dostępu do infrastruktury komunalnej oraz na partycypacji w kosztach budowy. Wydaje się, że ta formuła jest najczęściej wykorzystywana przez mniejsze gminy, korzystające z usług prywatnego towarzystwa działającego w sąsiedztwie.

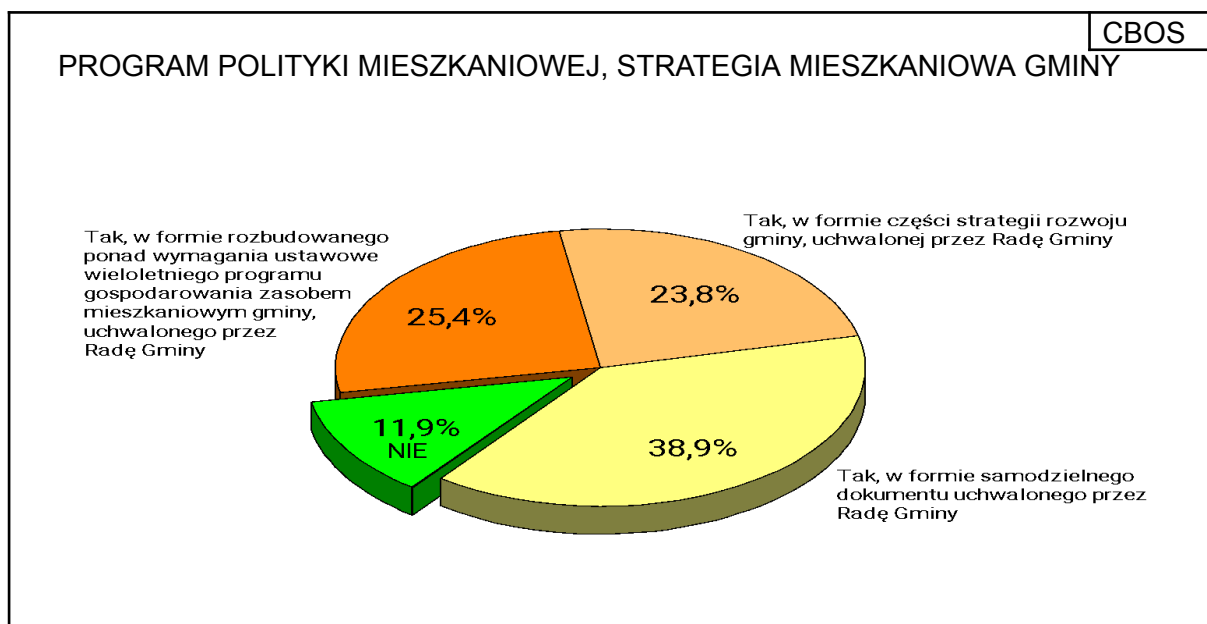
Większość gmin, na terenie, których zlokalizowane są inwestycje społecznego budownictwa czynszowego, włączyła społeczne budownictwo czynszowe do swoich wieloletnich strategii rozwoju mieszkalnictwa.

Centrum Badania Opinii Publicznej na zlecenie BGK przeprowadziło w 2005 roku badanie „Społeczne budownictwo czynszowe – potrzeby i oczekiwania gmin” w formie wywiadów z przedstawicielami gmin w jednostkach samorządu terytorialnego, w których zrealizowano, co najmniej jedną inwestycję w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego. Wywiady przeprowadzono w 252 gminach. Przebadano 91,6% gmin spełniających powyższe kryterium.

Spośród 222 gmin posiadających gminny program polityki/strategii mieszkaniowej ponad połowa - 58,6% - gmin wydzieliło program społecznego budownictwa czynszowego w oparciu o kredyty ze środków KFM jako odrębny program w swojej polityce mieszkaniowej. Społeczne budownictwo czynszowe jako samodzielny program polityki gminy w dziedzinie mieszkalnictwa deklarowali najczęściej przedstawiciele największych miast (83,3%), a w układzie regionalnym - gmin z terenu woj. lubuskiego (81,8%), zachodniopomorskiego (78,6%) i pomorskiego (77,8%).

Gminy, które nie zapisały programu rozwoju społecznego budownictwa czynszowego w swojej polityce najczęściej uzasadniały to brakiem możliwości programowania wieloletniego programu gminnego w oparciu kredyty ze środków KFM. Fundusz ma zbyt

mało środków finansowych i nie wiadomo, ile kredytów będzie mógł udzielić w następnym roku i najbliższych latach (37,8 % odpowiedzi).



Źródło: CBOS, 2005

W ostatnich latach odniesienia do programu społecznego budownictwa czynszowego pojawiają się w wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, jakkolwiek formalnie nie ma takiego wymogu. Uzupełnianie programu wieloletniego, będącego dokumentem obligatoryjnym dla gminy, o kwestie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego, ma często miejsce w mniejszych gminach, gdzie programy mieszkaniowe, poza gospodarowaniem zasobami własnymi, nie są rozbudowane. Ma to miejsce również w gminach, w których TBS zarządzają zasobami komunalnymi.

### Związki TBS z politykami gmin

1. Przejmowanie przez towarzystwa roli zarządcy zasobów gminnych oraz innych zadań.
2. Rozbudowywanie różnych modułów i podprogramów dla wykorzystania społecznego budownictwa czynszowego w strategii mieszkaniowej gminy.
2. Włączanie TBS do zadań interdyscyplinarnych w rodzaju programów rewitalizacji.

### Zapotrzebowanie na społeczne mieszkania czynszowe

Ocena zapotrzebowania na kredyty ze środków KFM jest trudnym zadaniem, jest ono wynikiem wielu czynników, w tym również pozaekonomicznych. Jednym z czynników utrudniających prognozowanie są procedury ubiegania się o kredyty ze środków KFM, przebiegające w warunkach niepewności, co do wolumenu środków kredytowych. Istotną rolę odgrywa też klimat polityczny wokół mieszkalnictwa i samego programu oraz lokalne doświadczenia z wcześniejszych realizacji programu. Prognozy są obciążone znaczącym ryzykiem błędu.

Od roku 2002 rejestrowane zapotrzebowanie – oceniane ma podstawie liczby wniosków kredytowych i wnioskowanych kwot kredytu składanych w Banku w formie wniosków wstępnych - nieznacznie spada. W 2005 r. wpłynęły do BGK 203 wnioski wstępne na kwotę



1,2 mld zł, w 2004 r. odpowiednio – 216 wniosków, 1,4 mld zł, w 2003 r. – 305 wniosków, 1,6 mld zł (kwota wnioskowanego kredytu).

---

## **Prognoza**

Na podstawie badania CBOS, sondującego opinię władz gmin, w których istnieją zasoby mieszkań współfinansowanych z KFM, można stwierdzić, że istnieje zapotrzebowanie na ponad 160 tys. mieszkań w latach 2005 - 2010. Istotnym czynnikiem wpływającym na lokalny popyt na społeczne mieszkania czynszowe jest partycypacja. Popyt na społeczne mieszkania czynszowe zależy od tego, czy inwestorzy wymagają wpłaty partycypacji i w jakiej wysokości (w proporcji do kosztów budowy mieszkania).

Ankieta przeprowadzona przez BGK wśród towarzystw budownictwa społecznego pokazała plany inwestycyjne TBS i ich oceny zapotrzebowania na mieszkania czynszowe w gminach, na terenie, których prowadzą swą działalność.

Łączne zapotrzebowanie na społeczne mieszkania czynszowe, według szacowanej przez gminy i TBS liczby osób zainteresowanych najmem mieszkań w społecznych zasobach czynszowych, określono na podstawie tych badań na poziomie 160 – 235 tys. mieszkań w latach 2005 – 2010 (25 – 34 tys. mieszkań rocznie).

Połowa całego zapotrzebowania na społeczne mieszkania czynszowe dotyczy dostępności mieszkań czynszowych bez obowiązku wpłaty partycypacji. Na około 40 tys. mieszkań ( $\frac{1}{4}$  całego zapotrzebowania) znaleźliby się najemcy, którzy wnieśliby maksymalną partycypację w wysokości 30% kosztów budowy. Zapotrzebowanie na mieszkania z udziałem niższej partycypacji szacowane jest przez badane gminy na 43 tys. mieszkań w okresie 2005 – 2010.

Tendencją jest to, że im niższa kategoria wielkości miasta tym skromniejsze plany i niższa ocena popytu we wszystkich kategoriach: bez partycypacji osób fizycznych, z maksymalną partycypacją i partycypacją poniżej poziomu maksymalnego.

Dla analiz zapotrzebowania na mieszkania w zasobach społecznego budownictwa czynszowego i w konsekwencji na kredyty ze środków KFM istotne znaczenia ma program polityki mieszkaniowej państwa.

Spółeczne budownictwo czynszowe nie uwzględnia stymulacji przestrzennej ruchliwości społeczeństwa. Nie dostosowuje się do rozwoju rynków pracy. Jeśli dwie trzecie przedstawicieli gmin zgadza się z opinią, że łatwy dostęp do społecznych mieszkań czynszowych byłby czynnikiem zwiększającym napływ ludności do miasta, to łatwy dostęp do społecznych mieszkań czynszowych określono jako nie dłuższy niż 1 rok okres oczekiwania na mieszkanie i obowiązek wpłaty partycypacji na poziomie nieprzekraczającym 15 % kosztów budowy.

Niestety, program budowy mieszkań finansowanych przez KFM przerósł oczekiwania i zawiódł nadzieje, jakie w nim pokładano. Mieszkania realizowane ze wsparciem KFM nie mogą problemu rozwiązać w oczekiwanej skali, choć mieszkania realizowane przez gminne TBS'y są narzędziem realizacji polityki mieszkaniowej i stanowią łącznik pomiędzy polityką Państwa i polityką gmin.

---

## **Działania podażowe**

Program KFM jest jedynym „podażowym”, a nie „popytowym” programem w Polskim mieszkalnictwie. Nie istnieją ani tradycyjne, ani nowoczesne, związane z akcesją do Unii narzędzia regionalnej polityki mieszkaniowej a z uwagi na europejskie, regionalne widzenie rozwoju problem mieszkaniowy w Polsce musi znaleźć oprzyrządowanie zgodne z tym kanonem. Organizacje non profit: towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe jako partnerzy rządu, samorządu wojewódzkiego i lokalnego (gmin w zakresie

potrzeb mieszkaniowych ogółu mieszkańców, powiatów w zakresie mieszkań chronionych) wydają się być właściwym narzędziem do realizacji tego zadania z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Program jest jedynym programem wsparcia budownictwa mieszkaniowego, który wpisał się w polski krajobraz. Nie uzdrowi on całego polskiego mieszkalnictwa. Nie jest on remedium na wszystkie bolączki skomplikowanej i katastrofalnej sytuacji mieszkaniowej w kraju.

---

## **Finansowanie mieszkalnictwa z środków UE**

W Unii Europejskiej nie ma wspólnej polityki związanej z sektorem nieruchomości. Instytucjonalnie nie powołano jednego Komisarza odpowiedzialnego za tę dziedzinę, ale sprawami tymi zajmuje się przynajmniej czterech Komisarzy. Nie utworzono również w Komisji Europejskiej jednej Dyrekcji Generalnej zajmującej się nieruchomościami, ale sprawy te rozdzielone są przynajmniej pomiędzy pięć Dyrekcji. Przekłada się to oczywiście na kwestie związane z opracowywaniem wspólnej polityki czy strategii działań w odniesieniu do unijnego majątku nieruchomościowego.

W związku z wynikami Szczytu UE w grudniu 2005 r., pojawiła się szansa na 620 mln euro na finansowanie mieszkalnictwa w Polsce ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFOR), które będą mogły być przeznaczone na finansowanie budownictwa wielorodzinnego lub budynków, których właścicielem jest władza publiczna lub instytucje „non-profit”. Celem jest wspieranie budowy mieszkań dla osób o niskich dochodach. Środki EFOR mogą być wydatkowane m.in. w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” (zarządzanego na poziomie krajowym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) oraz 16-tu regionalnych programów operacyjnych.

---

## **Działalność podstawowa i pomocnicza TBS**

TBS-y poza budowaniem i zarządzaniem zasobami własnymi zarządzają zasobem komunalnym, nieruchomościami wspólnot i innych podmiotów, pełnią rolę inwestora zastępczego, przygotowują i przeprowadzają remonty, modernizacje i adaptacje, podejmują skomplikowane procesy rewitalizacyjne i programy mieszkań chronionych, kreują i realizują kompleksową politykę mieszkaniową gmin, wypracowują nowe standardy architektoniczne, budowlane i urbanistyczne realizowanych zespołów i budynków z mieszkaniami wykończonymi pod klucz.

---

## **Kierunek pożądaných działań**

1. Powrót do polityki Państwa i idei Krajowego Funduszu Mieszkaniowego poprzez przywrócenie progowego charakteru programu. Uporządkowanie otoczenia ekonomicznego i prawnego, zmiana uwarunkowań i otoczenia realizacji mieszkań czynszowych przez TBS'y: CIT, VAT.
2. Możliwość wynajmowania mieszkań z zasobów TBS-ów gminom i innym jednostkom samorządowym oraz jednostkom i organizacjom pozarządowym realizującym programy walki z wykluczeniem społecznym. Jednocześnie należy jednoznacznie zapisać, że gminy, które powołały komunalne TBS'y TBS celu realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej mogą w nich wynajmować mieszkania bez przetargu.
3. Współczynnik koncentracji środków kredytowych udzielonych przez BGK dla jednego klienta i powiązanych z nim kapitałowo osób prawnych. BGK dysponuje środkami KFM, które nie stanowią kapitałów własnych banku. Z tego powodu współczynnik koncentracji określany

w stosunku do kapitałów własnych uniemożliwia korzystanie z tych środków gminom prowadzącym aktywną politykę budownictwa czynszowego i uzbrojenia gruntów oraz powiązanych z nimi TBS'om.

4. „Gminność” tbs'ów przeszkodą w harmonizacji rynku mieszkaniowego z rynkiem pracy. Konieczność nałożenia na samorządy wojewódzkie kompetencji w zakresie strategii dostosowania rynku mieszkaniowego do rynku pracy.

5. Stworzenie mechanizmu finansowania mieszkań na wynajem:

- w sposób eliminujący inne niż kaucje finansowe związanie najemcy z mieszkaniem,
- czynsz ekonomiczny wynosił będzie 3% wartości odtworzeniowej w skali roku, a jego kalkulacja pozwoli na spłatę zobowiązań kredytowych i utrzymanie budynków w należytym stanie technicznym,
- wprowadzenie problematyki mieszkaniowej w kompetencje samorządu wojewódzkiego i powierzenie mu zadania harmonizacji rynku mieszkaniowego z rynkiem pracy oraz środków do jego realizacji.

---

## Zmiana otoczenia ekonomicznego i prawnego

Pojawienie się konkurencyjnych produktów finansowania inwestycji:

1. Kredyty komercyjne: złotowe, waluty obce, kredyty złotowy z dopłatą do odsetek, w tym kredyty na nabycie mieszkania na rynku wtórnym z ograniczeniem poziomu ceny nabywanego mieszkania.

2. Likwidacja umorzeń.

3. Malejąca preferencyjność kredytów KFM, co stwarza zagrożenie racjonalności ekonomicznej rozwoju programu. Oprocentowanie kredytów w 1995 r. wynosiło 13,83% przy inflacji 27,66%, a w 2006 roku 3,5% przy inflacji 1,5%). Wymagany udział środków własnych (w KFM - min. 30%, w kredytach komercyjnych nawet 0%).

4. Zniesienie zwolnienia podatkowego (CIT) dla TBS'ów.

5. Zaangażowanie kapitału komunalnego i prywatnych organizacji gospodarczych jest niezadowalające, a udział prywatnych organizacji gospodarczych jest marginalny.

6. Niebezpieczny jest wzrost poziomu czynszów związany ze wzrostem kosztów ogólnozakładowych związanych z upolitycznieniem TBS.

---

## Partycypacje

Waloryzacja zwrotu partycypacji w kosztach budowy mieszkań osobom fizycznym jest tylko połowicznym rozwiązaniem. Sposób naliczania zwracanej partycypacji mówiący, że w dniu zwrotu powinna ona odpowiadać kwocie stanowiącej odsetek aktualnej wartości odtworzeniowej lokalu równy udziałowi wniesionej przez najemcę kwoty partycypacji w kosztach budowy lokalu. Zbędna jest ochrona TBS przed utratą płynności finansowej, polegająca na zależności zawarcia umowy najmu opróżnionego lokalu mieszkalnego od wymogu wniesienia przez nowego najemcę kwoty partycypacji w wysokości wypłaconej poprzedniemu najemcy. Partycypacja dająca prawo wskazania najemcy lokalu ma konkretną wartość na rynku mieszkaniowym w danej miejscowości. „Zamrożenie” jej ceny stanowi jedyną w swoim rodzaju, pozbawioną ryzyka dla partycypanta lokatę. Jest to rozwiązanie bezprecedensowe w obrocie prawami do nieruchomości. Stwarza przy tym ryzyko katastrofy TBS-u w sytuacji, gdy z powodów ekonomicznych na rynku pracy nastąpi masowa emigracja do innych miast, a suma koniecznych wypłat partycypacji przekroczy możliwości finansowe

TBS-u. Ochrona w postaci prawa do poboru nie mniejszej partycypacji od kolejnego najemcy pozostanie martwa gdyż zabraknie chętnych do najmu.

Partycypacja jest wadliwie skonstruowana. Dając taką możliwość daje się TBS narzędzie do wywierania presji wpłat maksymalnych kwot, co usypia skłonność do optymalizacji kosztów. Ustawo powinno się ustanowić pułap 10% z dopuszczeniem przeznaczania na inwestycje do 70% zgromadzonych kaucji.

System ignoruje materialne zużycie lokalu. Mając do wyboru nowe i 30-letnie mieszkanie za tę samą cenę, (partycypacja i czynsz) wybierze lokal używany na własność.

Konieczne jest przywrócenie możliwości partycypowania przez osoby fizyczne inne niż najemcy mieszkań. Umożliwi to np. pozyskiwanie właścicielom kamienic mieszkań zamiennych dla ich najemców oraz zapewnienie przez rodziny mieszkań dla dzieci kształtce się w innej miejscowości.

Zbyt kosztowny i wiążący z mieszkaniami system partycypacji, trudności mimo zbyt wysokiego jak na możliwości najemców w wielu miastach i miasteczkach czynszu ze zbilansowaniem spłaty kredytu w rozsądnym okresie, skomplikowane procedury, trudności z planowaniem funduszu, a zatem i realizowanych z jego udziałem inwestycji, wygórowane parametry spłaty kredytu niosące ryzyko dekapitalizacji budynków w okresie jego spłaty z uwagi na jej zbyt wysoki udział w czynszu, oderwanie polityki finansowania mieszkań od regionalnych i krajowych potrzeb mobilności za pracę to mankamenty, które wymagają korekt w systemie.

---

## **Wskaźniki wartości odtworzeniowej**

Przy blokadzie inwestycji spowodowanej różnicą pomiędzy wojewódzkim wskaźnikiem odtworzeniowym, a rzeczywistymi cenami robót budowlano-montażowych należy zastosować inne parametry do wniosków kredytowych.

---

## **Czynsze**

Czynsz w wysokości 4% wartości odtworzeniowej pozwala spłacać kredyty w przeciągu 30-35 lat, ale udział w nim spłaty kredytu zagraża dekapitalizacją zasobów. Kwota czynszu przekracza możliwości części rodzin, do których winna być adresowana oferta TBS. Koszt nabycia mieszkania własnościowego w odniesieniu do poziomu czynszów jest nieznaczący. Dostępność mieszkań na wynajem wiąże się z koniecznością spadku wysokości czynszu do poziomu 3% wartości odtworzeniowej.

---

## **Kredyt**

Dopuszczalne obciążenie czynszu spłatą kredytu powinno pozwalać na to, aby na eksploatację budynku pozostawiać 1,4% wartości odtworzeniowej w skali roku. Okres spłaty kredytu należy wydłużyć do 40 lat. Wskaźnik pierwszej spłaty 0,24 %, oprocentowanie kredytu połowa stopy redyskonta 2,5%, okres spłaty kredytu 35 lat.

---

## **Modyfikacja systemu**

Trzeba ponownie umieścić mieszkania KFM w odpowiednio skonstruowanej strukturze:  
- konieczność standaryzacji mieszkań powstających z pomocą Państwa (metraż, wyposażenie, wykończenie itp.) własnościowych, najemnych, dla "socjalnych".

- konieczność zadbania by cały system owych trzech "rodzajów" mieszkań w należytych relacjach ustalał: standardy, koszt uzyskania prawa do zamieszkania, koszty zamieszkiwania wraz z remontami, wartość uzyskanego tytułu prawnego do mieszkania.
- konieczność zadbania by w każdej z trzech "kategorii" wpływy bilansowały wydatki - mamy skłonność do tworzenia programów zagrożonych zaniedbaniem akumulowania środków na przyszłe remonty.
- konieczność prawidłowego określenia progów dochodowych uprawniających do określonego wsparcia (dopłata do kredytu, mieszkanie na wynajem subsydiowane ze środków publicznych).

Od 2000 roku suma bilansowa KFM osiągnęła 5 mld zł, a program wykazał zdolność realizacji 10 tys. mieszkań rocznie. Funkcjonuje 380 TBS-ów, blisko połowa z nich jest jednoosobowymi spółkami gmin. Stały się one niekwestionowanym liderem w budownictwie mieszkań na wynajem i uzyskały istotną pozycję w wynikach budownictwa mieszkaniowego (w 2004 r. 6,5%), a ich wynik zbliża się do osiągnięć spółdzielczości mieszkaniowej. Twórcy, managerowie i pracownicy towarzystw stworzyli kompetentne, dynamiczne środowisko mające znaczny wpływ na politykę mieszkaniową gmin.

Modyfikacja programu umożliwi kontynuację już wypracowanych „dobrych praktyk”, usuwa wady programu i stanowi nowe możliwości sektora mieszkań na wynajem, jego finansowania i dystrybucji przeznaczonych nań środków.

Realizowany program społecznego budownictwa czynszowego jest drogi dla budżetu państwa (państwo dostarcza nie tylko subsydia do stopy procentowej, ale również kapitał) i mało konkurencyjny rynkowo (pomimo subsydiów) w porównaniu z budownictwem prywatnym i mieszkaniem na wtórnym rynku. Program tanich mieszkań na wynajem dla ludności dobrze brzmi, w rzeczywistości nie rozwiązuje on ani problemów budownictwa dla ubogich (za wysoki standard i za drogo), ani bezrobocia (czynsze poniżej cen rynkowych, ochrona lokatora, wysokie koszty wyjścia). Ze względu na ograniczone możliwości budżetu nie ma też on szans rozwiązać problemów osób o średnich dochodach.

Jest programem, gdzie z niejasnych przyczyn większość finansuje niezadowoloną mniejszość. Program ten powinien być jak najszybciej zakończony w obecnej postaci i przekształcony w programy budownictwa socjalnego. Programy budownictwa na wynajem, zarówno prywatnego, jak też publicznego, należy wspierać przy obecnym poziomie stóp procentowych, gwarancjami i subsydiami stopy procentowej, a nie kapitałowo.

Głęboka modyfikacja systemu wymaga na wstępie odejścia od KFM i TBS w dzisiejszym kształcie, spojrzenia na problem z dystansu. Należy na nowo zdefiniować cele budownictwa na wynajem i określić bariery w ich osiągnięciu.

### **Rynkowa koncepcja polityki mieszkaniowej:**

Dokonuje się na płaszczyźnie makroekonomicznej, kreowanej przez wspierające otoczenie i mikroekonomicznej, poprzez politykę sektorową umożliwiającą dobre funkcjonowanie rynku mieszkaniowego. Istotą jest stymulacja wzrostu gospodarczego i związanych z nim dochodów gospodarstw domowych, hamowanie inflacji oraz wysokich nominalnych stóp procentowych, oddziaływanie na rozkład dochodów ludności oraz jego korekty związane z polityką socjalną, redukcja subsydiów dla nieefektywnych podmiotów, przyspieszanie prywatyzacji własności zasobów oraz przedsiębiorstw, wspieranie rynkowego systemu finansowego, tworzenie podstaw prawnych i efektywności w pośrednictwie finansowym dla polityki wspierającej mobilizację zasobów, które posiadają największy potencjał wzrostowy.

Konieczny jest rozwój praw własności, prawa do posiadania i swobodnej wymiany mieszkań, rozwój finansowania hipotecznego, tworzenie konkurencyjnych instytucji pożyczkowych, tworzenie możliwości dla dostępu do mieszkaniowych środków finansowych dla osób o niższych dochodach, racjonalizacja subsydiów według ich właściwości, skali, kierunków oddziaływania do grup celowych i przejrzyste.

Konieczne jest także tworzenie infrastruktury dla budownictwa mieszkaniowego, koordynacja działań infrastrukturalnych, regulacje terenów budowlanych, bilansowanie

kosztów i dochodów z uwzględnieniem efektów podażowych wpływających na rynek terenów budowlanych i rynek mieszkaniowy, ograniczanie regulacji podaży oraz budowy mieszkań, rozwój przemysłu budowlanego poprzez tworzenie większej konkurencji w budownictwie, usuwanie ograniczeń rozwoju lokalnych materiałów, redukcja barier.

Prawa własności pozwalają na osiągnięcie właściwej proporcji własności prywatnej i publicznej, czystych tytułów prawnych, efektywnego funkcjonowania wszystkich form własności. Z kolei poziom czynszów w publicznym zasobie powinien odpowiadać kosztom pokrycia bieżącego utrzymania i renty ekonomicznej. Subsydia kierowane do ludzi w formie zasiłków dla grup najmniej zarabiających. Nie należy subsydiować budynków. Subsydia na budowę mieszkań, przewidywalne i jasne subsydia grantowe zamiast subsydiów do energii, cen materiałów, stóp procentowych. Prywatyzacja publicznego zasobu mieszkaniowego, wprowadzenie podatku katastralnego, budowa finansowanego ze środków publicznych zasobu dla ludności o najniższych dochodach.

---

## **Szanse rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce**

Program rozwoju polegający na gwałtownym i długookresowym przyspieszeniu rozmiarów budownictwa mieszkaniowego, nie jest możliwy w oparciu o środki budżetu państwa. Kapitałochłonność inwestycji mieszkaniowych powoduje, że problem mieszkaniowy może być rozwiązywany tylko w długim okresie i ze środków ludności. Środki budżetowe mogą mieć tylko charakter wspomagający w postaci subsydiów kierowanych w sposób przejrzysty i celowy do określonych grup społecznych i w związku z realizacją konkretnych programów, głównie o charakterze pomocy społecznej, lub wspierające osoby, które bez nich nie mogą zaistnieć na rynku. Budownictwo mieszkaniowe nie rozwiąże w perspektywie najbliższego dziesięciolecia problemu deficytu mieszkań. Pewien wpływ na rozwiązanie problemu może mieć natomiast migracja do Unii Europejskiej.

Sektor mieszkaniowy realizuje istotne funkcje zarówno społeczne, jak też ekonomiczne, generujące efekty zewnętrzne. Jest to ważna przesłanka racjonalności subsydiowania sektora. Nie ma dowodów, że efekty te nie są realizowane bez znacznych subsydiów przez prawidłowo działający sektor. Dotowanie sektora wiąże się natomiast z problemem kapitalizacji subsydiów. Subsydiować można tylko celowe programy o ograniczonej skali i to w warunkach elastycznej podaży oraz pomoc socjalną. Efekt mnożnikowy budżetowych wydatków na budownictwo mieszkaniowe i w konsekwencji o wysokich przyszłych wpływach budżetowych jest nieuprawniony.

Warunkiem powodzenia programu jest dostępna podaż terenów pod budownictwo mieszkaniowe, dobry stan infrastruktury, materiały budowlane i kwalifikowana siła robocza. Brak jest barier dla wchodzenia nowych firm w sektor budowlany i ma dyskryminacji, specjalnych pozwoleń, taryf. Państwo stwarza mechanizmy finansowania bankowego przedsiębiorstw budowlanych. Inwestycje i budowa mieszkań reagują na popyt, nadmiernych umowy cywilnoprawne są zawierane bez przymusu i zapewniają egzekwowanie ustaleń. Stopy zwrotu we wszystkich rodzajach i segmentach mieszkań, łącznie z wynajmem, są wystarczające, aby stanowić zachętę do inwestowania w sektor.

Pieniądze publiczne powinny być tak wydawane, aby przyciągać dodatkowe środki prywatne. Jeśli na każdą złotówkę ze środków publicznych wydanych zostanie 20 zł ze środków prywatnych, to koszty programu dla budżetu będą zerowe. Program może się sfinansować w 40%.

Aby inwestorzy mogli budować, muszą mieć dostęp do gruntów. Miasta powyżej 500 tys. mieszkańców powinny odrolnić ziemię na terytorium przyległych gmin. Powinny także przygotować plany zagospodarowania przestrzennego na 30 lat.

Tereny wykorzystywane jako ogródki działkowe, powinny zostać przekształcone na działki budowlane. Konieczne jest uwłaszczenie użytkowników ogródków działkowych i danie im możliwości swobodnego obrotu ziemią.

Budowę można przyspieszyć likwidacją pozwoleń na budowę. Zastąpiłyby je odbiór budynku do użytkowania. Jakość wykonanych prac kontrolowałaby specjalna policja budowlana.

Więcej oddanych lokali spowoduje spadek cen, spadną też podatki od czynności cywilnoprawnych. Także VAT powinien być utrzymywany na jak najniższym poziomie.

W Polsce brakuje instrumentów finansowania długoterminowego długu poprzez emisję listów zastawnych przez banki oraz pozyskiwanie pieniędzy na rynkach międzynarodowych, emisję obligacji.

Dynamikę PKB można zwiększyć, o 2,5% jeśli rocznie przybywałoby 100 tys. nowych miejsc pracy w budownictwie i ponad 300 tys. w jego otoczeniu. Wzrosłyby również dochody budżetowe (średnio o 460 mln zł z PIT, 400 mln zł z VAT, przy spadku o 100 mln zł wydatków na bezrobotnych. Zyskać też mogą samorzady poprzez zwiększenie dochodów rocznych o 300 mln. Dzięki przyspieszonej budowie mieszkań do kasy państwa wpłynęłyby dodatkowe 19 mld zł. Osoby mniej zamożne mogłyby liczyć na państwowe gwarancje spłaty zaciąganych kredytów. Udzielałby ich specjalny Fundusz Poręczeń Mieszkaniowych. Poza wpisem do hipoteki zabezpieczeniem inwestycji byłby dług na nieruchomości, przez co można swobodnie sprzedać dom lub mieszkanie bez konieczności zmiany wpisu.

Podwojenie liczby oddawanych rocznie mieszkań jest niemożliwe bez odpowiedniego przygotowania. Plany zagospodarowania przestrzennego są tylko jednym z warunków. Należy lepiej wykorzystywać przestrzeń, zamienić ogródki działkowe na działki budowlane.

---

### **Zagrożenia przegrzaniem koniunktury**

Kredyty konsumpcyjne rosną w tempie nienotowanym od dziesięciu lat. Tendencja zapowiada, że będą kłopoty z ich spłatą. Portfel kredytów bankowych dla klientów indywidualnych był w kwietniu o 39,7% większy niż rok wcześniej. W 1998 roku za przyrost kredytów odpowiadała kilka razy większa niż obecnie inflacja. Tempo akcji kredytowej jest teraz rekordowo szybkie.

Rosną nie tylko kredyty dla ludności. Podobnie dzieje się z zadłużeniem firm. Przez kilka poprzednich lat wartość kredytów dla przedsiębiorstw zmieniała się w niewielkim stopniu. Obecnie jest już o 19,2% większa niż rok wcześniej.

Wzrost zadłużenia to większe zyski, które są już w cenach akcji banków. Zysk sektora wyniósł w I kwartale 3,6 mld zł, o 22% więcej niż rok wcześniej.

Wzrost zadłużenia odbije się negatywnie w przyszłości tym, którzy dziś pożyczają i zadłużają się na potęgę. Gdyby doszło do gwałtownego i nieoczekiwanego załamania w gospodarce, to faktycznie można by się tego obawiać.

---