

*Hanna Augustyniak
Jacek Łaszek
Krzysztof Olszewski
Marta Widlak*

POLITYKA MIESZKANIOWA I OTOCZENIE REGULACYJNE SEKTORA MIESZKANIOWEGO¹

1. SŁABOŚCI POLSKIEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Począwszy od startu transformacji polska polityka mieszkaniowa realizowała trzy główne zadania. Pierwszym było zarządzanie tzw. starym portfelem kredytowym, tj. kredytami spółdzielczymi zaciągniętymi lub takimi, na które podpisano umowy kredytowe jeszcze w okresie socjalizmu. Drugim było wygaszanie starych, nieadekwatnych regulacji i instytucji związanych z poprzednim systemem i budowa nowych, o charakterze systemowym. Trzecim zadaniem było zarządzanie bieżącymi problemami.

Problem starych kredytów mieszkaniowych wystąpił we wszystkich krajach realnego socjalizmu i był różnie rozwiązywany. W Polsce w latach 1990–1991 przyjęto rozsądne rozwiązania zaproponowane przez Bank Światowy, a następnie pod wpływem polityków zmieniano je na coraz gorsze. W rezultacie, chociaż w niewielkiej skali, skutki finansowe tych zmian odczuwamy do dzisiaj.

Podobnie jak w przypadku wygaszania starego systemu finansowego, również przy tworzeniu nowych regulacji i instytucji podstawowym problemem był nacisk

¹ Tekst opiera się na rocznych i kwartalnych opracowaniach Narodowego Banku Polskiego z lat 2007–2012 dotyczących sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce.

licznych lobby sektorowych oraz niestabilność polityczna przejawiająca się częstymi zmianami rządów i związaną z tym utratą ciągłości. Czynnikiem ułatwiającym to zadanie była natomiast szeroka pomoc techniczna ze strony Banku Światowego i USAID. Z ważnych instytucji, które wówczas wprowadzono, należy wymienić system dodatków mieszkaniowych (dla osób o niskich dochodach) oraz instytucję kondominium (wspólnota mieszkaniowa), na której opiera się zarządzanie mieszkaniami prywatnymi w budynkach wielorodzinnych. Zmieniano również wielokrotnie prawo spółdzielcze, częściowo, aby dopasować je do nowych warunków, a częściowo w wyniku ścierania się różnych, często sprzecznych interesów i koncepcji dotyczących spółdzielczości. Eksperymentowano też z różnymi formami subsydiów do mieszkań własnościowych, raz wprowadzono subsydia do mieszkań budowanych na wynajem. Podobnie eksperymentowano z instytucjami finansowymi (kasy mieszkaniowe, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, banki hipoteczne, kasy budowlane, sekurytyzacja aktywów mieszkaniowych) z miernymi na ogół skutkami. Słabe rezultaty wprowadzanych regulacji były wynikiem ewidentnych błędów legislacyjnych lub pozorności działań, na które nie było środków. Pomimo wielu formalnych zmian nie zastąpiono bardziej skutecznymi narzędziami wprowadzonej w czasach Bieruta administracyjnej i doprowadzonej do absurdu ochrony lokatora, uniemożliwiającej rozwój mieszkań na wynajem. Sprywatyzowano też za ułamek wartości rynkowej większość zasobu komunalnego i zakładowego.

Podstawową słabością polskiej polityki mieszkaniowej w III RP jest to, że mimo ponad 20 lat transformacji do chwili obecnej nie udało się zbudować efektywnie działającego sektora mieszkaniowego, tj. takiego, który przy istniejących ograniczeniach rzeczowych, wynikających z poziomu rozwoju gospodarczego Polski, w najlepszy sposób zaspokajałby potrzeby mieszkaniowe społeczeństwa. Głównymi barierami były zawsze z jednej strony silne interesy sektorowe, z drugiej jego polityczny charakter. Jedynie sporadycznie korzystano z ponad stuletnich doświadczeń polityki mieszkaniowej innych państw. Zmiany sytuacji mieszkaniowej, kształtu przestrzennego miast, struktury własności w sektorze to procesy wieloletnie, dlatego podstawą dobrej polityki mieszkaniowej jest jej długookresowy kształt i konsekwentna jej realizacja. Tymczasem większość realizowanych programów, zwłaszcza po wygaśnięciu programów pomocowych USAID oraz Banku Światowego, miała charakter działań doraźnych. Dlatego, oceniając zmiany regulacyjne w sektorze, należy się odnosić nie tylko do bieżących problemów, ale też do pożądanego kształtu sektora, który umożliwi bezpieczne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa.

W dużym uproszczeniu można ocenić, że podstawową dysfunkcją systemową sektora jest polityka mieszkaniowa, która nie zapewnia dostępności mieszkania adekwatnego do potrzeb szerokiego spektrum społeczeństwa. Problem dostępności mieszkania należy rozpatrywać w kilku aspektach, tj. zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych, umożliwienia mobilności ludności oraz dostosowania

wielkości mieszkania do bieżących potrzeb i możliwości ekonomicznych. Pierwszy wymóg jest spełniony, gdyż bezdomność oraz bardzo złe warunki mieszkaniowe zostały w Polsce praktycznie rozwiązane. Znacznie trudniejszym problemem jest dostępność mieszkania w ujęciu dynamicznym. Oznacza to, że gospodarstwa domowe poszukujące mieszkań z różnych powodów są w stanie znaleźć mieszkanie adekwatne do swojej sytuacji finansowej i potrzeb bez nadmiernego obciążania budżetu lub konieczności akceptacji bardzo złych warunków mieszkaniowych. W gospodarkach rozwiniętych celowi temu służy rozbudowany system form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz polityka mieszkaniowa wspierająca grupy słabsze dochodowo. Studenci oraz osoby pracujące powinny mieć dostęp do mieszkań pod wynajem, a nie nabywać mieszkanie na własność. Natomiast osoby starsze powinny mieć możliwość zamiany aktualnego mieszkania na mniejsze, co poprawi ich sytuację finansową.

Pomimo znacznego zróżnicowania systemy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w wielu krajach rozwiniętych cechuje pewne podobieństwo ogólnej filozofii budowy i struktury. Podstawą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych klasy średniej są mieszkania prywatne zamieszkałe przez właścicieli. Podstawową formą interwencji państwa na tym rynku jest tworzenie warunków rozwoju kredytów hipotecznych, będących podstawą finansowania tego zasobu. Zasób ten konkuruje z rynkowym zasobem na wynajem – ważnym czynnikiem elastycznego rynku pracy. Inwestorami są tutaj głównie bardziej zamożne osoby fizyczne oraz fundusze inwestycyjne.

Zarówno jeden jak i drugi system są niekiedy subsydiowane, jednak zazwyczaj subsydia są kapitalizowane przez rynek w cenach. Znacznie skuteczniejsze są natomiast subsydia podmiotowe, kierowane do mniej zamożnych gospodarstw domowych z ograniczeniami dotyczącymi standardu, które rozszerzają system w głąb społeczeństwa.

W krajach z większymi napięciami społecznymi wynikającymi z silnego zróżnicowania dochodów jako kolejny segment występuje budownictwo wspierane przez państwo, nazywane często społecznym budownictwem mieszkaniowym. Zazwyczaj występuje ono w wersji na wynajem, z możliwością przejścia na status własności prywatnej, jednak z pewnymi ograniczeniami związanymi ze spekulacją. Występują też tutaj ograniczenia standardu, a formy pomocy dotyczą zazwyczaj kosztów finansowania kredytem.

Najbiedniejsze gospodarstwa domowe są zazwyczaj kierowane do zasobu socjalnego. Sektor społecznego budownictwa mieszkaniowego oraz budownictwo socjalne zwykle konkurują o środki z systemem zasiłków podmiotowych, które są często systemem wspierającym prywatne mieszkania na wynajem oraz systemem uznanym za najlepszy ze społecznego punktu widzenia, gdyż nie grupuje najbiedniejszych gospodarstw domowych, co mogłoby prowadzić do tworzenia gett. Wspieranie prywatnych mieszkań na wynajem jest jednak wariantem droгим, zwłaszcza, gdy

jest głównym systemem wsparcia społecznego. System ten zazwyczaj obejmuje wszystkie omawiane wcześniej zasoby, poza socjalnym, gdzie stawki czynszów są bardzo niskie.

W Polsce brakuje zasobu na wynajem, zwłaszcza profesjonalnego, co jest w dużej mierze wynikiem zupełnie nieuzasadnionej restrykcyjności ustawy o ochronie lokatorów. Ogranicza to podaż mieszkań oraz powoduje wzrost premii za ryzyko, co skutkuje wysokimi czynszami oraz niedostateczną podażą zasobu. Druga bariera jest tworem ostatnich lat. Boom mieszkaniowy i wysokie ceny mieszkań powodują, że wynajem mieszkań staje się mało opłacalny, gdyż stopy zwrotu są zbliżone do tych z obligacji rządowych. Pokazuje to, jak istotne jest zwiększenie konkurencji na rynku deweloperskim. Konsekwencją braku zasobu mieszkań na wynajem jest sytuacja, w której czynsz często jest zbliżony lub wręcz przekracza ratę kredytu mieszkaniowego, przez co ludzie migrujący za pracą są „wpychani” w kosztowny zasób własnościowy. Podnosi to jednocześnie ceny mieszkań i zachęca banki do udzielania coraz większej liczby kredytów. Ze zjawiskiem tym wiązany jest także wzrost ryzyka kredytowego i wzrost napięć społecznych w sytuacjach osłabienia koniunktury gospodarczej. Przegląd literatury przedstawiony w artykule Augustyniak i in. (2013) pokazuje, że w różnych krajach nadmierny udział osób mieszkających w mieszkaniach własnościowych ogranicza mobilność pracujących oraz spowalnia tworzenie nowych miejsc pracy, co pogarsza sytuację ekonomiczną po osłabieniu ekonomicznym.

Zasób społeczny reprezentują zasoby komunalny, spółdzielczy i TBS, natomiast prywatny – mieszkania we wspólnotach mieszkaniowych i budownictwo jednorodzinne. Mieszkania socjalne to część zasobu komunalnego oraz zasób tworzony już po transformacji na te cele w miastach.

Generalnie w Polsce brakuje spójnej polityki integrującej te zasoby i tworzącej z nich całościowy system zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W konsekwencji w zasobie komunalnym, który jest subsydiowany i gdzie czynsze są regulowane, a jednocześnie prawa lokatora są bardzo silnie chronione, zamieszkuje dużo ludzi o średnich i wysokich dochodach, którzy mogliby kupić mieszkania własnościowe, albo przynajmniej pokrywać pełne koszty utrzymania mieszkania. Podstawowa dysproporcja dotyczy zasobu komunalnego. Jest to cały czas duży zasób, którego udział kształtuje się na poziomie 10%, a który mógłby pokryć potrzeby socjalne Polski. W konsekwencji brakuje mieszkań socjalnych dla najsłabszych ekonomicznie gospodarstw domowych. Dlatego najprostszą reformą socjalną to podwyżka czynszów do poziomu kosztów w tym zasobie, z równoczesną pełną osłoną osób najsłabszych ekonomicznie poprzez zasiłki mieszkaniowe. Powinno to skłonić osoby, które stać na mieszkania rynkowe, do wyjścia z zasobu komunalnego, a co najmniej ograniczyć subsydia, które mogłyby być przeznaczone na cele socjalne. Jednak znaczna część gospodarstw domowych nie kwalifikuje się do zasobu rynkowego, a jednocześnie jest znacznie powyżej wymogów związanych z zasobem

socjalnym. Osoby te wymagałyby trzeciego typu zasobu, wspieranego przez państwo. Dopiero uruchomienie takiego budownictwa pomogłoby rozwiązać problem braku mieszkań socjalnych (odzysk z zasobu komunalnego) i mieszkań dla osób o niższych dochodach.

Dlatego drugi problem to brak mieszkań dla nowych gospodarstw domowych o dochodach na poziomie średniej i poniżej, czyli dla osób, które nie kwalifikują się na mieszkania socjalne, ale są zbyt ubogie na mieszkania deweloperskie. Mieszkań takich miał dostarczać program TBS, był on jednak źle skonstruowany od strony finansowej (w pełni oparty na środkach budżetu państwa) i nigdy nie osiągnął istotniejszych rozmiarów. W konsekwencji osoby te nie mają szans na skromne, samodzielne mieszkanie lub, podobnie jak osoby migrujące za pracą, przechodzą do segmentu mieszkań własnościowych, mimo że nie stać ich na to mieszkanie lub zakup nie jest nich najlepszym wyborem (por. Augustyniak i in., 2013b). Takie zachowanie, jak pokazują doświadczenia USA, będzie długookresowo destabilizować system kredytów hipotecznych.

Problemy występują też w relatywnie najlepiej rozwijającym się zasobie prywatnym budowanym przez deweloperów, który nie wymaga specjalnych programów polityki mieszkaniowej, tylko w głównej mierze rozsądnej polityki makroekonomicznej. Dlatego najlepsza polityka mieszkaniowa w tym segmencie to nie subsydia, które przechwytyują banki i deweloperzy, ale adekwatna polityka fiskalna, która umożliwi niskie nominalne i realne stopy procentowe, a tym samym zapewni wysoką dostępność kredytu. Dobre doświadczenia międzynarodowe pokazują, że polityka ograniczająca ryzyko (w tym sektorowe) działalności bankowej związanej z kredytem hipotecznym, umożliwi stosowanie niskich premii za ryzyko. Natomiast rozsądna konkurencja w sektorze bankowym oraz wysoka konkurencja w sektorze deweloperskim i budowlanym pozwoliłyby ograniczyć ceny budowanych mieszkań.

Podstawowym problemem sektora nieruchomości mieszkaniowych jest zbyt mała konkurencja pomiędzy deweloperami oraz brak konkurencji budownictwa społecznego, co prowadzi do wysokich cen. Prawie piętnastoletnie już doświadczenia sektora deweloperskiego w Polsce pokazują, że potrafi on skutecznie pokonywać liczne bariery rozwoju, charakteryzuje się niską konkurencją i w konsekwencji wysokimi cenami. Duży wpływ na to miała zła polityka mieszkaniowa. Rządowy program mieszkaniowy RNS mający wspierać rodziny przekształcił się *de facto* w program wspierający deweloperów i ograniczający konkurencję w sektorze. Podobnie zapowiada się kolejny program MDM.

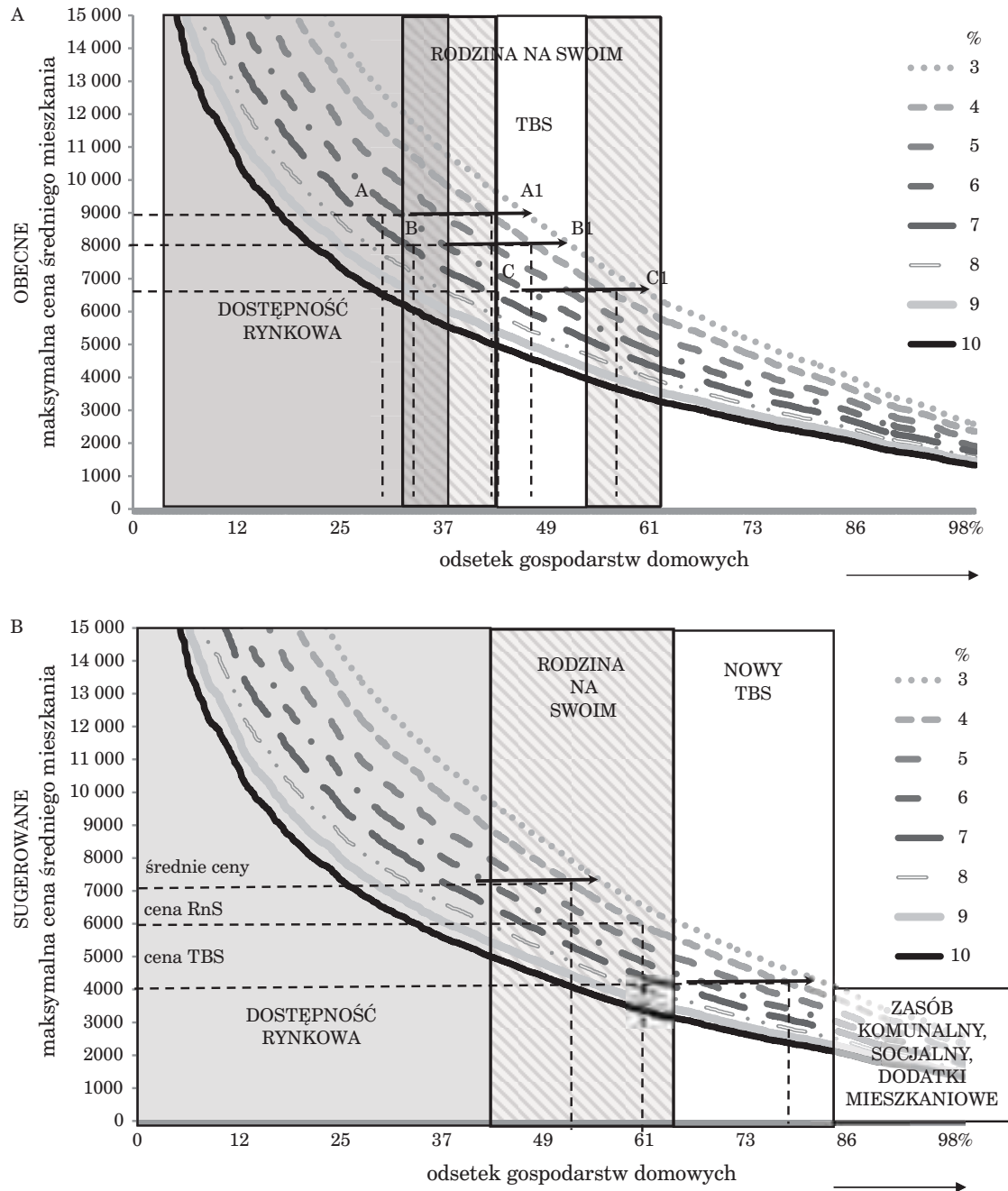
Drugim problemem był brak ochrony klienta dewelopera, co związane jest z funkcjonującym w Polsce oraz części krajów dawnego bloku wschodniego finansowaniem budownictwa z zaliczek przyszłych właścicieli. System taki dobrze funkcjonuje w okresach dobrej koniunktury, natomiast przy jej pogorszeniu prowadzi do problemów, gdy firmy deweloperskie zaczynają upadać. Problem ten miała rozwią-

zać uchwalona w 2011 r. ustawa o ochronie klienta dewelopera, jednak z powodu nadmiernego pośpiechu i nie przemyślanych do końca rozwiązań może ona stać się barierą rozwoju małych firm deweloperskich. W konsekwencji zmniejszeniu ulegnie i tak niska konkurencja w sektorze deweloperskim, a konsumenci za większe bezpieczeństwo mogą zapłacić nieproporcjonalnie wysokimi cenami mieszkań. Może to też stanowić ryzyko dla bezpieczeństwa systemu bankowego, gdyż banki będą udzielały większych jednostkowych kredytów niż byłoby to potrzebne przy mniejszych cenach mieszkań. Wartość zabezpieczenia będzie krótkookresowo wyższa niż fundamentalna cena mieszkania. W momencie zmniejszenia popytu zawyżone ceny mogą szybko i znacznie spaść, co zmusi banki do odpisów z tytułu utraty wartości zabezpieczenia kredytów. To z kolei może negatywnie wpłynąć na przyszłą akcję kredytową, co może przyczynić się do dalszych spadków cen mieszkań.

2. MODEL KRZYWYCH DOSTĘPNOŚCI JAKO NARZĘDZIA STRATYFIKACJI POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Dla budowy racjonalnej polityki mieszkaniowej punktem wyjścia musi być rozkład dochodów gospodarstw domowych i związane z tym możliwości finansowe zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych. Informację tę można syntetycznie przedstawić w postaci tzw. krzywych dostępności mieszkania dla gospodarstw domowych. W zależności od potrzeb analitycznych istnieje wiele możliwości kreślenia tych krzywych, a najprostszą i najbardziej podstawową (por. rysunek 1) pokazuje aktualną i możliwą do osiągnięcia dostępność różnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dla mieszkańców Warszawy w 2010 r., która jest największym rynkiem mieszkaniowym w Polsce. W celu zilustrowania problemu dostępności mieszkań dla Warszawy na rysunku przedstawiono krzywe dostępności, które prezentują, dla jakiego odsetka gospodarstw domowych dostępne jest mieszkanie o przeciętnej wielkości (60 m kw.), przy finansowaniu kredytem, przy określonym poziomie kosztów budowy i stopach procentowych kredytu. Przykład oparto na rzeczywistych danych i parametrach dwóch programów mieszkaniowych wspomnianych wcześniej, tj. budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu TBS oraz wspierania mieszkań własnościowych RNS. Analiza rysunku 1A pokazuje, że programy RNS i program TBS są *de facto* adresowane dla tych samych grup społecznych. Dodatkowo program RNS jest programem nieefektywnym, gdyż w znacznej mierze finansuje mieszkania i nabywców, którzy weszliby w transakcję bez pomocy publicznej. W konsekwencji nieadekwatnie dobranych programów tylko około 60% ludności ma zagwarantowany dostęp do odpowiedniego dla ich dochodów typu mieszkań. Taki kształt programów publicznych w Polsce nie jest ewenementem w skali światowej. Badania pokazują, że wiele programów mających w nazwie słowo społeczny tak naprawdę adresowanych jest do klasy

Rysunek 1. Dostępność form mieszkaniowych dla mieszkańców Warszawy (obecne i sugerowane) przy różnych poziomach stóp procentowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, NBP.

średniej. Rysunek 1 pokazuje, jak mógłby być zbudowany program mieszkaniowy pozwalający zaspokoić potrzeby mieszkaniowe wszystkich warszawiaków zgodnie z ich dochodem, z pomocą kredytów bankowych. Program subsydiów do mieszkań własnościowych zaczyna się tam, gdzie kończy się dostępność rynkowa mieszkań

(dostępna dla około 40% mieszkańców) i dotyczy mieszkań tańszych o skromniejszym standardzie (dotyczy około 20% mieszkańców). W konsekwencji dostępność mieszkań własnościowych przesunięta jest do punktu A1 i obejmuje ponad 60% gospodarstw domowych. Kolejne 20% mieszkańców powinno mieć dostęp do mieszkań o niższym standardzie i budowanych bez udziału dewelopera w systemie nowego TBS. W konsekwencji linia kosztu zostaje dodatkowo obniżona, co wraz z subsydiami odsetkowymi zapewnia dostępność tych mieszkań dla prawie 80% gospodarstw domowych. Dolnym domknięciem systemu TBS dla pozostałych około 20% mieszkańców jest budownictwo socjalne, zrestrukturyzowany zasób komunalny i dodatki mieszkaniowe. Ważne jest, żeby poszczególne systemy kierować do różnych grup społecznych, rozróżniając je na przykład poziomem dochodów. Wówczas zamiast subsydiować klasę średnią, subsydia rozwiążą potrzeby mieszkaniowe osób mniej zamożnych.

Podobne zastrzeżenia, jak przy programie RNS, można sformułować do jego następcy, programu MDM, który zaczął funkcjonować od stycznia 2014 r. Ze względu na luźniejsze standardy powierzchni użytkowej, brak kontroli dochodów oraz ograniczenie do rynku pierwotnego (podobna cena średnia, lecz mniejszy wybór mieszkań tańszych) jest on w jeszcze większym stopniu nakierowany na klasę średnią. Podobny charakter zdaje się też mieć zapowiadany przez BGK program mieszkań na wynajem kupowanych od deweloperów.

3. OCENA WYBRANYCH ZMIAN REGULACYJNYCH W POLITYCE MIESZKANIOWEJ W LATACH 2010–2013²

Przeprowadzona analiza głównych problemów sektora i słabości prowadzonej polityki mieszkaniowej pozwala wskazać niezbędne kierunki zmian i dokonać oceny wagi uchwalanych i proponowanych aktów normatywnych. Do szczególnie pożądanych powinny należeć te, które:

- ❖ ograniczają nadmierną restrykcyjność ochrony lokatora, zwłaszcza w zasobie wolnorynkowym, umożliwiają rozwój prywatnych mieszkań na wynajem oraz zwiększają rozsądną ochronę klientów dewelopera;
- ❖ porządkują zasób komunalny w kierunku jego przekształcania w zasoby socjalne i ograniczania związanych z nim subsydiów dla gospodarstw o wyższych dochodach;
- ❖ wspierają rozwój budownictwa mieszkaniowego dla grup społecznych o niższych dochodach;

² Tekst opiera się na rocznych i kwartalnych opracowaniach Narodowego Banku Polskiego z lat 2007–2012 dotyczących sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce.

- ❖ wspierają remonty mieszkań, będące najtańszym sposobem poprawy sytuacji mieszkaniowej;
- ❖ zwiększają konkurencję na rynku deweloperskim i budowlanym, co skutkuje spadkiem cen budowanych mieszkań;
- ❖ ograniczają dotacje przedmiotowe dla zasobu, zwiększając dotacje podmiotowe dla celowych grup ludności;
- ❖ ograniczają regresywność dotacji, czyli sytuację, gdy osoby o wyższych dochodach, kupujące więcej, dostają wyższe subsydia.

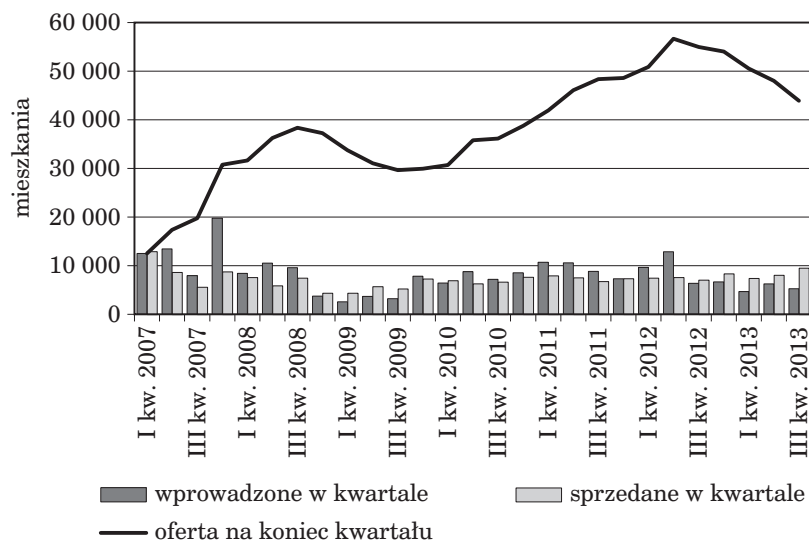
Analizie poddano jedynie najważniejsze regulacje z ostatnich lat 2010–2013.

W omawianym okresie nie udało się ograniczenie nadmiernej restrykcyjności ustawy o ochronie lokatora z rozszerzeniem systemu zasiłków mieszkaniowych i stworzeniem warunków do rozwoju komercyjnych mieszkań na wynajem (por. Duebel i in., 2006). Niewielkiej poprawie sytuacji może sprzyjać nowelizacja ustaw o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz zmianie kodeksu cywilnego (weszła w życie w końcu stycznia 2010 r.), która wprowadziła tzw. najem okazjonalny. Celem nowelizacji jest pobudzenie rynku wynajmu lokali mieszkalnych poprzez zdefiniowanie najmu okazjonalnego i wyłączenie go spod reżimu większości przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów oraz eliminowanie „szarej strefy” najmu lokali. Jednak cała ustawa, pochodząca z poprzedniego systemu, a ściślej z okresu jego największej restrykcyjności (koniec lat 40. ubiegłego wieku), jest kompletnym anachronizmem i powinna być w XXI w. zmieniona. Działania te można ocenić jako wprowadzanie protez, które przejściowo i w ograniczonym zakresie są użyteczne, ale nie rozwiązują problemu.

Programem, który był szeroko dyskutowany medialnie i miał niewątpliwie wpływ na sektor nieruchomości w ostatnich latach, był rządowy program „Rodzina na swoim” (RNS), wspierający rozwój kredytów hipotecznych. Program ten miał wpływ na sektor deweloperski i finansowy, jednak najlepiej kwalifikuje się jako narzędzie polityki mieszkaniowej wspierające własność mieszkaniową. Działał on na mocy ustawy z dnia 8 września 2006 r. (Ustawa o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354), dwukrotnie potem nowelizowanej. Kredytów preferencyjnych udzielały banki, które podpisały w tej sprawie umowę z BGK.

W początkowym okresie RNS nie cieszył się popularnością kredytobiorców, co wynikało z powodu kryteriów, które kredytobiorca musiał spełnić, także z niewiedzy klientów banków o możliwości skorzystania z programu. W założeniu miał to być bowiem program umożliwiający rodzinom o niższych dochodach pomoc w nabywaniu pierwszych, skromnych mieszkań. Kontrolę dochodów beneficjentów zastąpiono kontrolą standardu mieszkania (cena i wielkość). Dopiero w 2008 r., po zmianie warunków przyznawania kredytów preferencyjnych (zwiększono znacznie wielkość mieszkań i poziom ceny kwalifikującej mieszkanie do preferencyjnego kredytu), sytuacja uległa zmianie – programem zainteresowali się ludzie zamożni, zamierzający zakupić mieszkania (por. rysunki 2 i 3).

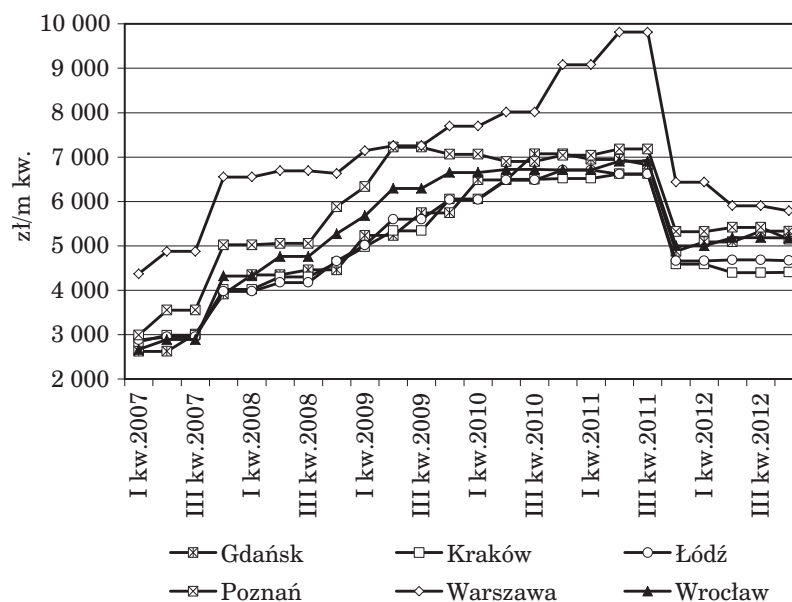
Rysunek 2. Mieszkania wprowadzone na rynek, sprzedane i pozostałe w ofercie 6 miast w latach 2007–2013



Uwaga: dotyczy Łodzi, Krakowa, Poznania, Trójmiasta, Warszawy i Wrocławia.

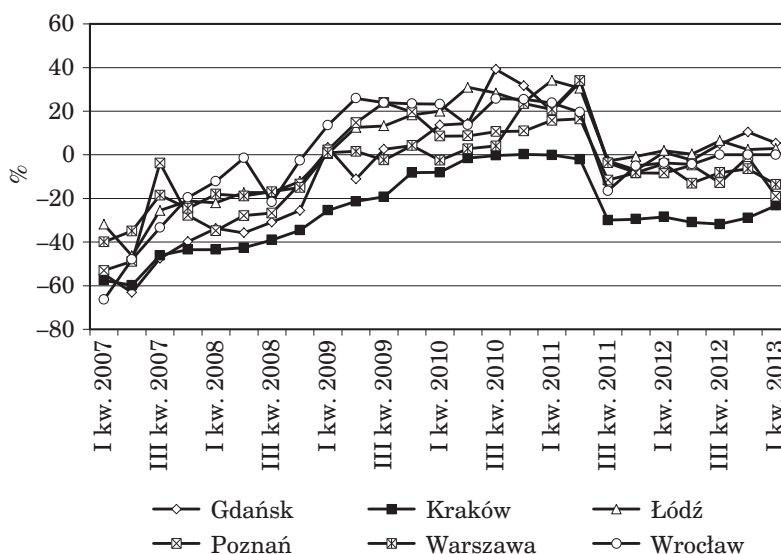
Źródło: REAS.

Rysunek 3. Limit cen mieszkań na rynku pierwotnym 6 miast w programie RNS w latach 2007–2012



Źródło: BGK.

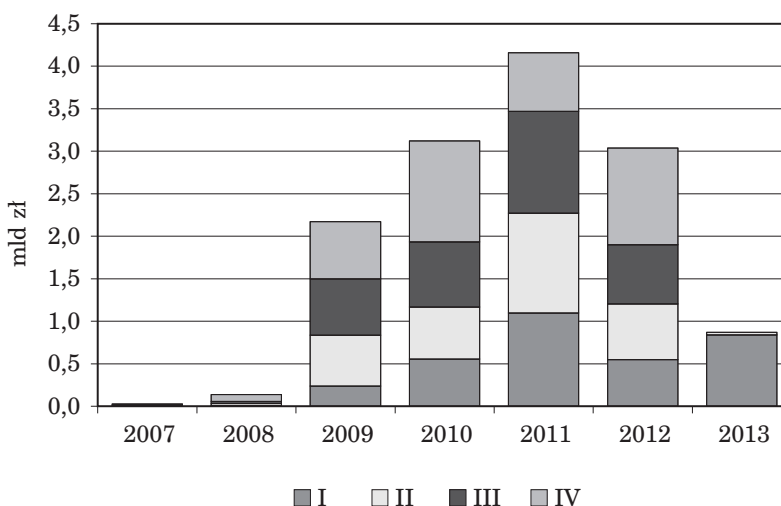
Rysunek 4. Luka limitu RNS względem mediany cen transakcyjnych na RP (wg NBP) w latach 2007–2013



Luka liczona jest jako różnica ceny maksymalnej (limitu) RNS oraz mediany ceny transakcyjnej na RP w relacji do mediany ceny transakcyjnej. Dodatnia różnica oznacza, że program finansuje mieszkania o cenach wyższych od mediany, a ujemnych odwrotnie.

Źródło: NBP, BGK.

Rysunek 5. Wyплаты kredytu RNS w 6 miastach w latach 2007–2013



Uwaga: dotyczy Gdańska, Łodzi, Krakowa, Poznania, Warszawy i Wrocławia.

Źródło: BGK.

W konsekwencji w latach 2009–2011, z uwagi na zawyżone ceny mieszkań, upoważniające do otrzymania dopłaty, program był istotnym czynnikiem ograniczającym spadek nadmiernie wysokich cen mieszkań deweloperskich i petryfikującym

nierównowagę na rynku. W 2012 r. ograniczono nadmierną wysokość cen mieszkań dopuszczonych do programu RNS, co oddziaływało stabilizująco na rynek. Ostatnie wnioski o kredyty z programu zostały złożone 31 grudnia 2012 r.

Ocena zamkniętego programu RNS wypada negatywnie, zwłaszcza w drugiej jego fazie, tj. po wprowadzeniu licznych poprawek limitów cenowych. O ile w początkowym kształcie celem programu był wzrost udziału mieszkań własnościowych o skromnym standardzie, co stanowiło wsparcie rodzin o niższych dochodach oraz poprawiało ich sytuację mieszkaniową (własne mieszkanie to, jak pokazują różne badania, większa stabilność społeczna i polityczna, zaś skromny standard pierwotnie dopuszczony do programu to większe prawdopodobieństwo, że trafią one do gospodarstw o niższych dochodach), o tyle po kolejnych zmianach stał się programem szerokich, nieukierunkowanych subsydiów budżetowych, nierozwiązującym problemów społecznych oraz zakłócającym funkcjonowanie sektora mieszkaniowego. Szeroko były finansowane gospodarstwa domowe, które i bez tego wsparcia kupiłyby mieszkanie; był więc nieefektywny społecznie (finansowanie osób, które tego nie potrzebują) oraz ekonomicznie (wzrost popytu mniejszy niż możliwy do osiągnięcia).

Jednocześnie z ogłoszeniem zamknięcia programu RNS ogłoszono uruchomienie pod koniec 2013 r. nowego programu dopłat do kredytów na mieszkania z rynku pierwotnego Mieszkanie dla Młodych (MDM). Program MDM w założeniach ma słabo ukierunkowane subsydia, choć w mniejszej skali niż jego poprzednik RNS. Efektem konsultacji pierwotnych założeń programu była korekta największych wad programu, jak koncentracja na największych miastach (gdzie występuje głównie budownictwo deweloperskie) oraz słabo uwzględnione elementy polityki rodzinnej. Główne założenia programu MDM są następujące:

- ❖ finansowanie środkami z likwidacji zwrotu VAT za remonty;
- ❖ jednorazowe dofinansowanie wkładu własnego na pierwsze mieszkanie dla osób w wieku do 35 lat na poziomie 10% ceny zakupu 50 m kw. mieszkania (maks. 75 m kw.) z rynku pierwotnego lub budowy domu o maksymalnej powierzchni 100 m kw. (dopłata dotyczy 50 m kw. domu);
- ❖ dodatkowe 5% dopłaty, o ile rodzina posiada jedno lub dwoje dzieci, kolejne 5%, gdy w ciągu 5 lat od zawarcia umowy kredytu urodzi się kolejne dziecko;
- ❖ możliwość odzyskania części VAT za materiały użyte do budowy dla osób samodzielnie budujących dom i spełniających wymogi programu;
- ❖ program ma obowiązywać przez 5 lat (2014–2018), od 1 stycznia 2014 r.;
- ❖ przewidziany koszt to 0,6–0,7 mld zł rocznie z ustawowym limitem rocznym.

Główne zastrzeżenia wobec programu MDM można sformułować następująco:

- ❖ Pomimo nazwy program nie jest programem dla młodych, co najwyżej dla niewielkiego odsetka najbogatszych, młodych gospodarstw domowych. Oznacza to, że podobnie jak zamknięty program RNS finansuje on osoby, które stać

na zakup mieszkania bez pomocy państwa. Jak pokazują badania gospodarstw domowych, mało jest młodych małżeństw, zwłaszcza wychowujących dzieci (co naturalnie ogranicza aktywność zawodową kobiet), które będzie stać na zakup nowych mieszkań deweloperskich, znacznie droższych niż na rynku wtórnym (te dopuszczał zamknięty program RNS), a zwłaszcza na późniejsze wysokie spłaty kredytów. Obecnie, jak pokazują analizy NBP, we wszystkich dużych miastach, a także w mniejszych miastach, nowe mieszkania są droższe od mieszkań z rynku wtórnego, na którym zawsze można też znaleźć mieszkania skromniejsze, za to tańsze. Rzeczywisty program pierwszych mieszkań dla młodych małżeństw powinien operować również na wtórnym rynku oraz alternatywnie oferować, niedrogie i skromne mieszkania na wynajem.

- ❖ Konstrukcja programu MDM pokazuje, że nakierowany jest on bardziej na pomoc słabym deweloperom niż na cele społeczne. Do programu dopuszczono duże mieszkania (do 75 m kw.), które trudno zakwalifikować jako pierwsze, skromne mieszkanie dla młodej rodziny. Na rynku deweloperskim występuje nadmiar mieszkań dużych, ze sprzedażą których deweloperzy mają kłopoty już od kilku lat. Jednak ogólnie kondycja sektora deweloperskiego nie jest zła i sektor ten nie lobbował silnie na rzecz programu. Może to zatem dotyczyć jego najsłabszej części. Bankructwo niektórych firm deweloperskich nie jest jednak żadnym zagrożeniem, wręcz przeciwnie – oczyszcza sytuację w sektorze, zasoby przechodzą do silniejszych deweloperów.
- ❖ Zastosowana w programie formuła wartości odtworzeniowej jest bardzo nieprecyzyjna i, jak pokazuje doświadczenie programu RNS, umożliwia jej arbitralne kształtowanie w szerokim zakresie. Będzie to powodowało bardzo duże zróżnicowanie dostępności mieszkań deweloperskich w poszczególnych miastach. Zestawienie wielkości mieszkania 75 m kw. oraz praktycznie niekontrolowanych cen, spowoduje, że na koszt podatnika możliwe będzie finansowanie zakupów większości mieszkań na rynku. Jedynym realnym ograniczeniem będzie wiek beneficjenta (do 35 lat).
- ❖ Polska powoli pokonuje problemy gospodarcze. Bank Centralny obniżył radykalnie stopy procentowe, co znacznie poprawiło dostępność kredytów mieszkaniowych. Ich oprocentowanie spadło do poziomu 5% (wg NBP), czy nawet 4% (wg ZBP). Ich wypłaty są stabilne od wielu miesięcy, a obserwując dotychczasowy wpływ polityki monetarnej (zawsze występuje kilkumiesięczne opóźnienie pomiędzy spadkiem stóp a wzrostem akcji kredytowej), akcja kredytowa i popyt mieszkaniowy wzrosną. W tych warunkach dodawanie kolejnego bodźca fiskalnego może spowodować nadmierny wzrost popytu i w efekcie wzrost cen. Jest to o tyle prawdopodobne, że zapewne wiele osób wstrzymało się z zakupem mieszkań, czekając na ten program i od stycznia ruszą oni tłumnie po malejący od trzech kwartałów zasób mieszkań deweloperskich. Byłoby bardzo dziwne, gdyby deweloperzy nie podnieśli w tych warunkach cen.

Program MDM będzie miał niską efektywność społeczną (wspierając tych, którzy tego wsparcia nie potrzebują), może negatywnie wpływać na proces równoważenia się rynku i spadek cen, oraz na budżet państwa i finanse publiczne. W najbliższych latach nastąpi kumulacja wydatków budżetu państwa związanych z programem RNS (dopłaty do odsetek przez 8 lat, czyli dla kredytów udzielonych w 2012 r. do 2010 r.) i nowym MDM.

W 2011 r. weszła w życie zapowiadana od wielu lat ustawa o ochronie praw klienta dewelopera (tzw. ustawa deweloperska). Efektem tej ustawy był niewielki boom budowlany, związany z tworzeniem przez deweloperów portfela projektów wyłączonych spod działania ustawy. W konsekwencji w 2012 r. nierównowaga na rynkach mieszkaniowych w największych miastach w Polsce pogłębiła się, a część firm deweloperskich zaczęła odczuwać problemy płynnościowe. Jakkolwiek zarówno tryb, konsekwencje rynkowe, jak też jakość tej regulacji należy ocenić negatywnie (stworzona *ad hoc* na zapotrzebowanie polityczne, zawierała znaczne błędy, jej działanie nie zostało jeszcze dostatecznie przetestowane), to jednak był to krok we właściwym kierunku i należy wspierać działania na rzecz jej poprawy. Być może należy powrócić do koncepcji ZBP tworzenia obligatoryjnego funduszu ubezpieczeniowego dla deweloperów z ich składek i środków publicznych, który ubezpieczałby najbardziej ryzykowną część ryzyka inwestycji deweloperskiej, zostawiając resztę profesjonalnym ubezpieczycielom.

Od 1 stycznia 2011 r. obowiązują w Polsce nowe stawki VAT na budownictwo mieszkaniowe i materiały budowlane. Preferencyjna stawka VAT na poziomie 8% odnosi się wyłącznie do tzw. budownictwa społecznego, tj. mieszkań, których powierzchnia nie przekracza 150 m kw. i domów do 300 m kw., co w praktyce oznacza budownictwo deweloperskie. Różnica pomiędzy preferencyjną stawką opodatkowania a pełnym 23% podatkiem VAT jest refinansowana deweloperom przy rozliczaniu budynku. Za każdy dodatkowy metr powierzchni trzeba zapłacić 23% VAT. Efekt podwyżki podatku VAT dla przeciętnego gospodarstwa domowego miał według deklaracji inicjatorów (resort finansów) być neutralny dla budżetu państwa. Równoległe z podwyżką podatku VAT na materiały budowlane wprowadzono więc refundację różnicy podatku dla remontów i budowy mieszkań systemem gospodarczym. W efekcie skala wzrostu cen mieszkań z tytułu wzrostu VAT była niewielka. W 2014 r. pozostawiono preferencyjną stawkę VAT dla budownictwa deweloperskiego, ograniczono natomiast refundację podatku dla budownictwa systemem gospodarczym do beneficjentów programu MDM i zlikwidowano refundację różnicy do remontów. Zmiany te budzą mieszane odczucia. Z jednej strony ujednolicanie stawki VAT i ograniczanie subsydiowania podatkowego korzystnie wpływa na jakość systemu podatkowego; z drugiej strony likwidacja subsydiów remontowych, pozostawienie ich dla osób fizycznych budujących systemem gospodarczym tylko w ramach programu MDM oraz ich pozostawienie w przypadku mieszkań budowanych przez deweloperów budzi raczej negatywne refleksje. Polski

zasób mieszkaniowy, który jest podstawą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jest mocno zdekapitalizowany i remonty to najtańsza droga poprawy zaspokajania tych potrzeb, zwłaszcza gdy zabrane środki finansowe przeznaczono na budzący kontrowersje program. Wątpliwości budzi też dyskryminacja budownictwa systemem gospodarczym wobec budownictwa deweloperskiego.

20 lutego 2011 r. weszła w życie Ustawa z 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw. W opinii wielu prawników nowelizowane przepisy oznaczają gruntowną reformę i dostosowanie założeń hipoteki do potrzeb rynkowych. Nowa ustawa nie tylko głęboko modyfikuje obecną hipotekę (znosi podział na hipotekę zwykłą i kaucyjną, co powinno ułatwiać kredytobiorcom formalności kredytowe), ale również wprowadza nowe instytucje prawne, dotychczas nieznanne w polskim prawie, np. hipotekę łączną. Nowelizacja niesie ze sobą korzystne zmiany dla banków zarówno przy finansowaniu zakupu nieruchomości dla klientów indywidualnych, jak i w ramach większego procesu inwestycyjnego, które pozwolą na skuteczniejsze zabezpieczenie ich wierzytelności. Najważniejszą modyfikacją jest możliwość zabezpieczenia wielu należności danego podmiotu tą samą hipoteką oraz powołana do życia instytucja administratora hipoteki. Znowelizowane przepisy zwiększą też bezpieczeństwo klienta dewelopera, który będzie musiał ujawnić wszystkie obciążenia związane z lokalem mieszkalnym.

Nowelizacja Ustawy o kredycie konsumenckim, przyjęta przez Sejm 12 maja 2011 r., weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Zmiany zapewniają szerszy zakres ochrony kredytobiorców niż obecne przepisy, m.in. poprzez standaryzację przekazywanej przez banki informacji (Europejski Ujednolicony Formularz Kredytowy), która ma poprawić przejrzystość informacji dla kredytobiorcy, ale jednocześnie zwiększy też koszty operacyjne banku (konieczność dokonania modernizacji systemów informacyjnych, archiwizacja).

W IV kwartale 2013 r. zapowiedziano, a na początku 2014 r. podjęte będą działania w kierunku utworzenia w BGK funduszu mającego skupywać pakietowo mieszkania deweloperskie z przeznaczeniem na wynajem. Inicjatywa ta ze względu na dużą skalę angażowania pieniędzy publicznych i niejasne cele i kryteria programu budzi duże wątpliwości. Prawdopodobnie, tak jak program MDM, będzie pokrywać tę samą grupę celową, która wcale nie wymaga wsparcia. Dodatkowo, jak pokazuje wiele doświadczeń, w tym zagranicznych, w przypadku mieszkań komercyjnych na wynajem, nie ma problemu braku kapitału, jest tylko problem jego bezpieczeństwa (ochrona lokatorów). Warto więc może przypomnieć wyniki prac ekspertów Banku Światowego, którzy pracowali nad reformą systemu TBS, proponując jego przekształcenie w dwa programy dla dwu różnych grup społecznych, tj. programu socjalnego opartego na subsydiach sektora publicznego i programu mieszkań o umiarkowanym czynszu, przeznaczonych na wynajem (por. Chiquier, 2006). Ten drugi program powinien być przeznaczony dla szerszych grup społecznych i oferować skromny, lecz akceptowalny standard. Powinny też być finansowane komer-

cyjnie, ze wsparciem z budżetu państwa wraz z możliwością ich prywatyzacji. Do-tychczas działania reformatorskie władzy publicznej ograniczyły się do likwidacji programu TBS i próbie konkurencji w sektorze czysto rynkowym.

4. OCENA PODSTAWOWYCH REGULACJI DOTYCZĄCYCH SEKTORA FINANSOWANIA KREDYTÓW MIESZKANIOWYCH

W odróżnieniu od polityki mieszkaniowej na uwagę zasługuje postęp w rozwoju systemu finansowego. Oparcie tego systemu na bankach uniwersalnych i finansowaniu depozytowym było w podstawowym stopniu wynikiem pozycji tych banków, a nie, jak w przypadku znacznej części systemów w krajach rozwiniętych, świadomym wyborem polityki gospodarczej. Specjalistyczne systemy finansowania sektora są z reguły bardziej restrykcyjnie regulowane od uniwersalnych, które rozpraszają ryzyko sektorowe. W latach 80. w środowisku amerykańskich teoretyków i praktyków zajmujących się problematyką *housing finance* prezentowano pogląd, że jeżeli system finansowania nieruchomości opiera się na silnych bankach z dużą bazą depozytową i silnie skapitalizowanych, oferuje kredyty o zmiennej stopie (brak ryzyka stopy procentowej), udział kredytów mieszkaniowych nie przekracza 15–20% portfela oraz stosowane są podstawowe wymogi ostrożnościowe związane z kredytami hipotecznymi ($DTI < 32\%$ $LTV < 80\%$), to nie powinny się pojawiać zagrożenia mające wpływ na stabilność systemu finansowego. Wyższy udział kredytów mieszkaniowych wymaga jednak dywersyfikacji źródeł finansowania, w tym zwłaszcza rozwoju instrumentów finansowania długookresowego, szczególnie jeżeli gospodarka podatna jest na wstrząsy makroekonomiczne i sektorowe. Jest to też niezbędne w przypadku oferowania instrumentów o stałych stopach. W Polsce praktycznie brak jest na rynku instrumentów refinansowania kredytów, pomimo, że cały czas toczą się dyskusje, czy mają to być hipoteczne listy zastawne, które są dostępne dla banków hipotecznych, czy inne instrumenty typu securities. Podstawowy problem w Polsce polega jednak na wyższych kosztach korzystania z rynku kapitałowego, co musi się odbić na wynikach banków, tym bardziej, że są to banki sieciowe i nie da się skompensować wyższych kosztów środków niższymi kosztami ich pozyskiwania poprzez rezygnację z sieci oddziałów. Jest też drugi aspekt tego programu związany z jakością wiarytelności hipotecznych. Finansowanie przez rynek kapitałowy wymaga z zasady kontroli jakości zabezpieczeń stojących za papierami wartościowymi. Tymczasem ich jakość jest bardzo zróżnicowana, gdyż w Polsce do 2006 r. brak było regulacji dotyczących kredytów hipotecznych oferowanych przez banki uniwersalne. Wybór dokonany przez banki był więc oczywisty – wobec nadpłynności odrzuciły one droższe finansowanie i ostrzejsze wymogi związane z listami zastawnymi. W ostatniej dekadzie rynek i sektor mieszkaniowy przeszły gruntowną zmianę, związaną z nadrabianiem opóźnień w sferze finanso-

wania mieszkań. Wystąpił również na tym rynku drugi, tym razem klasyczny cykl koniunkturalny spowodowany zawirowaniami na rynkach światowych. Uświadomił on wielkość zagrożeń związanych z sektorem. Skala finansowania hipotecznego jest obecnie na tyle duża, że problem ten jest dostrzegany przez nadzorcę, który zaczął od regulacji jakości portfeli kredytów mieszkaniowych. Nadal jednak nie został rozwiązany problem wyższych kosztów rynku kapitałowego czy szerzej luki płynnościowej banków.

W Czechach, Słowacji i na Węgrzech podobny problem rozwiązywano subsydiując listy zastawne (ulgi podatkowe) przy założeniu, że bezpieczeństwo ma swoją cenę. Powstaje jednak pytanie – jaki jest sens budowy czysto rynkowego systemu opartego na subsydiach, bo takim jest własność prywatna mieszkań?

Zanim zostanie rozwiązany problem dostosowania zapadalności i wymagalności wierzytelności i należności hipotecznych, warto jednak przypomnieć, że problem płynności aktywów ma również drugą stronę. Jest to płynność wierzytelności hipotecznych na rynku wtórnym, która powoduje, że aktywa tego typu, zwłaszcza o wysokiej jakości, mogą być przedmiotem obrotu, jeżeli są wystandaryzowane. Standaryzacja jest też punktem wyjścia oceny jakości tych wierzytelności, gdyż inaczej są zbyt heterogeniczne i brak jest rozsądnych metod ich oceny. Ocena kredyt po kredycie jest zbyt kosztowna, ocena statystyczna niewiarygodna. Problem standaryzacji aktywów to nie tylko kwestia oceny jakości, ale też możliwości ich serwisowania, bez ponoszenia nadmiernych kosztów na aplikacje informatyczne, po przeniesieniu do drugiego banku. W Polsce dominują bardzo proste instrumenty kredytowe, jednakże były i są one bardzo mocno dywersyfikowane, gdyż jest to element marketingu. Jednak standaryzacja kluczowych dla jakości i obsługi parametrów kredytu jest prostszą drogą do poprawy płynności portfeli niż sekurytyzacja czy refinansowanie poprzez listy zastawne. Na tym obszarze nie zanotowano postępów w omawianym okresie.

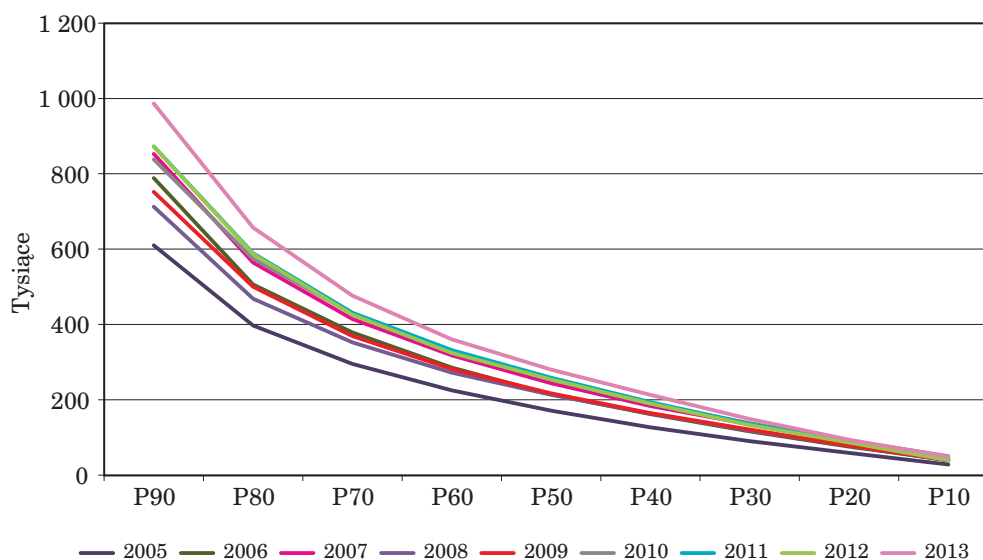
Kolejnym istotnym problemem jest portfel kredytów denominowanych w walutach obcych. Jego wielkość (ok. 60% kredytów hipotecznych) rodzi ryzyko kursowe, które następnie przekłada się na ryzyko kredytowe. Jego skala powoduje jednak, że rodzi on też ryzyko makroekonomiczne dla kraju, zwłaszcza w przypadku kumulacji napięć. Do tego czasu brak jest pozytywnych światowych doświadczeń związanych z masowym finansowaniem rynku nieruchomości krótkimi środkami w walutach obcych pochodzącymi z rynków międzynarodowych. Problemem jest zatem ograniczanie ryzyka kursowego i kredytowego związanego z tymi kredytami oraz ograniczenie przyrostu tego portfela oraz restrukturyzacja już istniejącego portfela w kierunku zapewnienia stabilnych źródeł finansowania.

Trzecim problemem jest jakość wierzytelności hipotecznych.

Czynnikiem ciążącym na polskiej polityce mieszkaniowej, który jest przenoszony na sektor finansowy, jest jej koncentracja na mieszkaniach własnościowych i kredytach hipotecznych. Kredyty te są dostępne w Polsce dla około 40% gospo-

darstw domowych, które spełniają wymogi dochodowe. Potencjalna zdolność kredytowa gospodarstw domowych przy rozsądnie ustawionych regulacjach ostrożnościowych jest ograniczona, co naturalnie wywołuje presję na ich liberalizację właściwie ze strony wszystkich podmiotów na rynku i dalsze problemy. W Polsce nie jest ona wcale daleko od istniejących już portfeli hipotecznych (por. rysunki 6 i 7). Doświadczenia w tym zakresie (np. ostatniego kryzysu w USA lub w Hiszpanii), tj. związane z nadmiernym oferowaniem własnościowych mieszkań osobom o niskich dochodach, prowadziły zazwyczaj do napięć społecznych oraz kłopotów sektora bankowego. Doświadczenia historyczne, w tym te najnowsze, pokazują, że rynek mieszkaniowy ze względu na ciężar ekonomiczny zasobu mieszkaniowego oraz cykliczny charakter, jest rynkiem generującym znaczne problemy dla całej gospodarki (długookresowa kumulacja nierównowag, w tym błędnych decyzji politycznych, po której przychodzą gwałtowne spadki cen, masowa niespłacalność kredytów oraz niepokoje społeczne).

Rysunek 6. Rozkład złotowej dostępności mieszkań własnościowych dla gospodarstw domowych w Polsce w latach 2005–2013

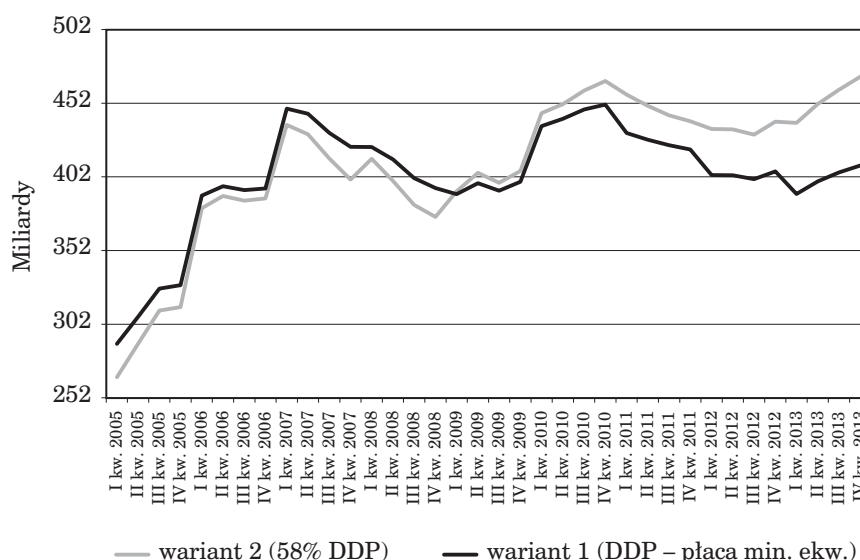


Źródło: NBP na podstawie GUS.

Ponieważ kryzysy, w tym nieruchomościowe, zdarzają się zazwyczaj raz na pokolenie, można ocenić, że nadmierny, tj. przekraczający 30% aktywów, udział kredytów hipotecznych w aktywach banków staje się zagrożeniem ich stabilności, zwłaszcza gdy nie są zachowane podstawowe wymogi ostrożnościowe. Kredyty mieszkaniowe psują się powoli (kumulacja po 4–10 latach), a ich prawdziwym testem są szoki ekonomiczne. Biorąc pod uwagę zapadalność pojedynczych kredytów (nawet powyżej 35 lat) oraz trwałość portfeli hipotecznych (w gospodarkach rozwi-

niętych większość zakupów nieruchomości własnościowych odbywa się na kredyt i nieruchomości wchodzą na stałe do systemu bankowego), można ocenić, że nie da się uniknąć szoków, które będą na nie oddziaływać. Jednocześnie doświadczenia pokazują, że szczególnie istotny wpływ na odporność portfeli mają konserwatywne wymogi ostrożnościowe. Drugą istotną kwestią jest zazwyczaj kumulacja ryzyka, która powoduje katastroficzny charakter rynku nieruchomości (spadek cen i utratę zabezpieczeń przez bank połączoną z masową odmową spłat kredytów). Często zjawiska sektorowe kumulują się z problemami ogólnogospodarczymi (spadki dochodów, inflacja, szoki kursowe). Zależności te, znane od wielu lat badaczom międzynarodowych rynków nieruchomościowych, dopiero po ostatnim kryzysie torują sobie drogę do świadomości polityków gospodarczych i banków centralnych, a ich materializacją jest pozytywna moda na ujęcia makrostabilnościowe.

Rysunek 7. Szacunek globalnej kredytowej zdolności mieszkaniowej gospodarstw domowych w Polsce w latach 2005–2013



Źródło: NBP na podstawie GUS.

Polski nadzór bankowy po 2006 r., i po złych doświadczeniach międzynarodowych, zaczął się bardziej dokładnie przyglądać portfelom hipotecznym, w tym denominowanym. Rozpoczęto też stopniową regulację tego segmentu rynku, który dotąd rozwijał się żywiołowo. Biorąc pod uwagę opisane problemy, za rozsądne kierunki oddziaływania regulacji nadzorczych można by wskazać takie, które:

- ❖ oddziałują w kierunku wdrożenia powszechnie uznanych standardów bezpieczeństwa kredytów mieszkaniowych ograniczających ryzyko kredytowe (LTV, DTI, konserwatywne, oparte na długich szeregach czasowych metody wyceny nieruchomości i podobne określenie dochodu będącego podstawą oceny zdolności kredytowej);

- ❖ wspierają standaryzację tych portfeli (płynność) i zapewniają większą przejrzystość instrumentów kredytowych z perspektywy konsumenta (ochrona konsumenta);
- ❖ ograniczają kredyty walutowe tylko do osób o najwyższych dochodach, mających na tyle dużą zdolność kredytową, aby móc spekulować na zmianach kursu;
- ❖ ograniczają inne, znane i ryzykowne instrumenty kredytowe, które historycznie były już przyczyną kryzysów nieruchomościowych – kredyty balonowe, kredyty nie amortyzowane, kredyty z karencją (jak amerykańskie 2/28 czy 3/27), różne rodzaje niekontrolowanych kredytów o odroczonej płatnościach, w szczególności chodzi o instrumenty, które kumulują dwa ryzyka i więcej;
- ❖ oddziałują w kierunku ograniczenia rozmiarów i udziału istniejących kredytów denominowanych (ryzyko systemowe) do poziomu kilku procent aktywów;
- ❖ stymulują w kierunku dywersyfikacji źródeł finansowania akcji kredytowej, w szczególności rozwoju źródeł długookresowych.

Pierwsza regulacja dotycząca problemu jakości wierzytelności hipotecznych, a szczególnie kredytów denominowanych, to Rekomendacja S z 2006 r., która narzucała bankom udzielającym kredytów denominowanych obliczanie zdolności kredytowej jak dla kredytów w PLN. Jej wprowadzenie w warunkach boomu na światowych rynkach nieruchomościowych i powszechnej ułudzie, że tym razem boom będzie trwał wiecznie, można ocenić tylko pozytywnie.

W 2011 r. (23 grudnia 2010 r.) weszła w życie Rekomendacja T, wprowadzająca limity maksymalnego obciążenia budżetów gospodarstw domowych spłatami kredytów oraz ograniczająca kredyty denominowane w walutach obcych. Zaostrzyła dostęp do kredytów osobom o niższych dochodach poprzez wymóg przeznaczenia nie więcej niż 50% dochodów własnych na obsługę zadłużenia oraz nie więcej niż 65% w przypadku osób o zarobkach powyżej średniej krajowej. Nałożyła też wymóg co najmniej 20% wkładu własnego przy kredytach denominowanych w obcej walucie. Wprowadzane rekomendacją limity można ocenić jako umiarkowane w świetle doświadczeń międzynarodowych, jednak zbiegły się one z osłabieniem koniunktury w kraju i w sektorze nieruchomości oraz bankowym, co spowodowało krytykę rekomendacji. Jak pokazały wypłaty kredytów mieszkaniowych, Rekomendacja T nie wpłynęła na ograniczenie ilościowe kredytów, można natomiast przypuszczać, że miała pozytywny wpływ na poprawę ich jakości.

25 stycznia 2011 r. została przyjęta Rekomendacja S II, nad którą dyskusja toczyła się przez cały 2010 r. Rekomendacja zaleca zmniejszenie ekspozycji klienta na ryzyko walutowe, rzetelną i dokładną ocenę zdolności kredytowej, kontrolowanie jakości portfela i odpowiednie ustanawianie zabezpieczeń, w szczególności:

- ❖ maksymalny poziom wydatków klienta na zobowiązania kredytowe w walucie nie powinien przekraczać 42% w relacji do jego dochodów netto,
- ❖ w przypadku kredytów z okresem spłaty powyżej 25 lat klient będzie musiał wykazać się taką zdolnością kredytową, jak by zaciągał kredyt na 25 lat,

- ❖ jeśli w okresie spłaty kredytu kredytobiorca wkroczy w wiek emerytalny, to bank powinien uwzględnić w badaniu zdolności kredytowej zmianę wysokości jego dochodu. Zmiany wprowadzone tą regulacją należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

W grudniu 2012 r. przekazano do konsultacji projekt nowelizacji Rekomendacji S, którą uchwalono ostatecznie w czerwcu 2013 r., jej ocena jest zbliżona do wspomnianej Rekomendacji T, jednak ponieważ wchodzi w życie w 2014 r., nie miała formalnie wpływu na omawiane procesy, jednak wiedza o jej wdrożeniu oddziaływała pośrednio na politykę kredytową.

Pozytywnie oceniając politykę regulacyjną w sektorze finansowym (w odróżnieniu od polityki mieszkaniowej), warto pamiętać, że każde, nawet dobre regulacje krótko- czy średniookresowe, negatywnie wpływają na rynek, zwłaszcza, gdy w krótkim czasie wprowadza się wiele kumulujących się zmian. Dlatego czas i kolejność ich wdrażania też powinny być rozsądnie wybrane, nie powinny to być działania *ad hoc*, jak to miało miejsce w przypadku ustawy deweloperskiej. Procesy kumulacji zakłóceń występowały w latach 2011–2012 na rynku nieruchomości, gdzie obserwowaliśmy silne zakłócenia procesów rynkowych wprowadzanymi regulacjami, tj. zmiany i zakończenie programu RNS, wprowadzenie ustawy deweloperskiej oraz Rekomendacji S i T. Regulacje te, a zwłaszcza ustawa deweloperska, oddziaływały negatywnie na kontynuację procesów równoważenia się sektora mieszkaniowego po szoku kredytowym z lat 2005–2008. Warto jednak podkreślić, że regulacje dotyczące kredytów mieszkaniowych zapowiadano ze znacznym wyprzedzeniem i były one dyskutowane nie tylko w ramach uzgodnień pomiędzy instytucjami, ale też z zainteresowanymi bankami.

5. GŁÓWNE WNIOSKI DOTYCZĄCE ROZWOJU SEKTORA W POLSCE³

(Autorami tego punktu są: Hanna Augustyniak, Jacek Łaszek, Marta Widłak)

Analiza rynku nieruchomości, bazująca na badaniach wykorzystujących dane gromadzone przez Narodowy Bank Polski oraz udostępnionych przez inne podmioty, prowadzi do następujących wniosków.

W ciągu ostatnich 20 lat polski sektor mieszkaniowy przeżył trzy momenty zwrotne, dwa w latach 90. i jeden w poprzedniej dekadzie. Pierwszy związany był z restrukturyzacją sektora budowlanego i struktury inwestorskiej, i zakończył się upadkiem wielkich kombinatów budowlanych. Drugi związany był ze zmianą systemu finansowania. Nagłe wycofanie się państwa z finansowania budownictwa przy braku rynkowego systemu kredytowania doprowadziło do gwałtownego za-

³ Niniejszy tekst opiera się na części I *Rynek mieszkaniowy w Polsce* zawartej w *Raporcie o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w latach 2002–2009*, NBP (2010).

łamania jego poziomu. Trzeci związany był z prywatyzacją zasobu komunalnego i w znacznej mierze spółdzielczego. Pomimo że prywatyzacja przeprowadzona została w sposób niedoskonały, stworzyła jednak podstawy rynku, a olbrzymi transfer majątku do gospodarstw domowych był czynnikiem łagodzącym skutki transformacji. Proces ten jest kontynuowany, jakkolwiek w znacznie mniejszej skali. Od 2005 r. obserwujemy kontynuację drugiego momentu zwrotnego, czyli szybkiego rozwoju rynkowego systemu finansowania sektora, który jest związany ze zmianą świadomości zarówno konsumentów, jak też sektora bankowego. Dostępność kredytu bankowego stała się głównym czynnikiem wzrostu popytu mieszkaniowego przyczyniającym się do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, z drugiej strony wzrost liczby udzielonych kredytów zwiększył wagę tego czynnika dla stabilności sektora finansowego.

Pogłębienie rynkowego charakteru sektora mieszkaniowego w Polsce skutkowało pojawieniem się cykli. Pierwszy cykl w latach 90. miał w znacznej mierze charakter związany z transformacją. Drugi cykl na przełomie tysiącleci był już klasycznie rynkowy i wynikał z opóźnionej reakcji popytu. Trzeci cykl, który obecnie występuje, jest już klasycznym cyklem rynkowym, związanym z zaangażowaniem systemu bankowego. Zarówno doświadczenia historyczne, mechanizm tego rynku, jak też jego analiza w Polsce pokazują, że cykliczności raczej nie da się uniknąć. Problem jednak dotyczy tego, aby cykle nie przerodziły się w kryzysy, a więc były relatywnie łagodne i niesynchronizowane z cyklami na największych rynkach. Zapobieganie temu zjawisku wymaga monitoringu sektorowego i odpowiedniej polityki antycyklicznej, np. antycyklicznych stabilizatorów koniunktury – przykładowo system wycen ograniczający finansowanie szybko drożejących mieszkań czy systemy dopłat do kredytów wygasają przy niskich poziomach stóp procentowych i wysokich cenach mieszkań. Obecnie stosowane narzędzia, w tym program „Rodzina na swoim” (dalej RNS) są procykliczne, a dodatkowo nieefektywne finansowo. Uniwersalnym narzędziem ograniczającym cykliczność sektora może być też aktywniejsza polityka podatkowa i propodażowa, stymulująca konkurencję firm deweloperskich, uelastyczniająca podaż, a w konsekwencji ograniczająca zbyt wysokie wahania cen i spekulację.

Ponieważ na sektor nieruchomości mieszkaniowych silnie oddziałuje zarówno polityka monetarna, jak też nadzorcza i fiskalna, w kluczowych momentach jest potrzebna ich koordynacja. Doświadczenie międzynarodowych kryzysów pokazuje, że jest to trudne, m.in. ze względu na sprzeczne interesy nawet w obrębie sfery publicznej. Na polskim rynku mieszkaniowym nie powstały większe problemy dzięki wcześniejszemu załamaniu na rynku nieruchomości w USA, co ograniczyło ekspansję kredytową i schłodziło oczekiwania spekulacyjne. Wydaje się, że w średnim okresie zarówno perspektywy gospodarcze Polski, jak też perspektywy rozwoju sektora są dosyć dobre, co jednak może nie wykluczać faktu, że problem cykli i zagrożenia kryzysem nieruchomości mogą powrócić w dalszej perspektywie.

Analiza cen na rynkach nieruchomości mieszkaniowych w Polsce pokazuje, że nie ma uniwersalnej metody budowy indeksu cenowego. Konieczne jest zatem śledzenie wiązki indeksów. Takie podejście wystarczająco dobrze pokazuje tendencje cenowe z punktu widzenia polityki gospodarczej, jak też podmiotów rynkowych dla oceny skali ryzyka rynku. Pozwala też na budowę wielu mierników ostrożnościowych dla monitoringu zagrożeń sektorowych. Pokazuje to jednak znacząco wyższe niż się sądzi ryzyko związane z wyceną nieruchomości, a więc ustalaniem wartości zabezpieczenia portfeli kredytowych.

Zarówno analiza danych, jak też analiza teoretyczna pokazują, że w warunkach Polski kredyt mieszkaniowy będzie bardziej dostępny dla bogatszej części społeczeństwa. Z drugiej strony, dostępność kredytów dla szerszego społeczeństwa może zwiększyć program wsparcia pierwszego mieszkania typu RNS. Powstaje jednak pytanie o pierwsze cztery decyle gospodarstw domowych. Nie ulega wątpliwości, że problemy pierwszych 20% gospodarstw powinny być zaspokajane przez zasób socjalny. Funkcję zasobu socjalnego powinien spełniać istniejący nadal potężny zasób komunalny (który w gospodarkach rozwiniętych zwykle spełnia tę funkcję), ale ugruntowane prawo ochrony lokatora w Polsce w połączeniu z niskimi czynszami powodują, że zasób ten tylko w niewielkim stopniu ma taki charakter. Dlatego wydaje się niezbędna budowa zasobu *stricte* socjalnego, dla najbiedniejszych, jako uzupełnienie systemu zasiłków mieszkaniowych lub podpisywane przez gminę umowy o najem mieszkania z osobami prywatnymi i wynajem takich mieszkań. Drugim niezbędnym elementem programu mieszkaniowego jest budowa mieszkań o skromnym standardzie dla pozostałych 20–30% gospodarstw poszukujących mieszkań. W krajach UE znajdziemy wiele przykładów takiego budownictwa, z reguły finansującego się rynkowo z pomocą państwa, o elastycznych formach własności (wynajem, współwłasność, pełna własność). W Polsce taką funkcję miały spełniać Towarzystwa Budownictwa Społecznego, jednak program ten nie odegrał znaczącej roli społecznej, generując jednocześnie znaczne koszty dla budżetu.

Analiza struktury sektora mieszkaniowego w Polsce wyraźnie wykazuje brak na rynku prywatnych mieszkań na wynajem, w pełni komercyjnych. Rynek ten ma udział zwykle nieprzekraczający 10% zasobu miejskiego i jego najważniejszą funkcją nie jest pomoc socjalna, lecz uelastycznienie rynku mieszkaniowego z punktu widzenia rynku pracy. W Polsce jedyną barierą jego istnienia jest nadmiernie restrykcyjna ustawa dotycząca ochrony lokatora. Wydaje się jednak, że rosnąca konkurencja w gospodarce światowej i w ramach UE, której podstawą są przepływy czynników produkcji, będzie wywierać coraz większą presję na rozwiązanie tego problemu także w Polsce.

Przeregulowaniu kwestii ochrony lokatora można przeciwstawić zupełny brak ochrony nabywcy mieszkania budowanego przez dewelopera, co wiąże się jednak z ryzykiem. Polskę w tym cyklu ominęły duże problemy związane z nadmiernym ryzykiem podejmowanym przez deweloperów, problem ten jednak może powrócić.

Doświadczenia kryzysu finansowego pokazały po raz kolejny, że nie ma drogi na skróty w zakresie ryzyka w bankowości hipotecznej. Kryzys przypominał też, jak istotny może być problem płynności na tym rynku. W Polsce jeszcze przed kryzysem wprowadzono Rekomendację S, a w 2010 r. wprowadzono Rekomendację T, która jest jej rozwinięciem i uszczegółowieniem. Jednak skutki zastosowanych działań tylko w pewnym stopniu rozwiązują podstawowe problemy sektora. Dlatego ważne wydaje się podjęcie jeszcze dalszych działań na rzecz zdywersyfikowania źródeł finansowania akcji kredytowej banków.

Słowa kluczowe: stratyfikacja polityki mieszkaniowej, regulacje prawne sektora mieszkaniowego, kredyty mieszkaniowe.

Abstract

This article deals with housing policy and regulatory issues. The analysis begins with an overview of the currently applied housing policy and on the accessibility of housing for the population. The next step is a list of suggestions how to change the housing policy in order to improve the conditions in the housing market. The analysis covers also a critical assessment of the regulatory changes that were introduced in 2010–2013 and discusses the current housing finance regulations. Finally, the evolution of the housing system in Poland is summarized.

Key words: housing policy stratification, housing sector legal regulations, residential mortgage.