

# Mieszkanie Plus

Jak państwo wspólnie z prywatnymi inwestorami może poszerzać granice wolności na rynku mieszkaniowym

---

**Program Mieszkanie Plus to szansa na trwałe odwrócenie trendu demograficznego i wzmocnienie fundamentów polskiego rynku mieszkaniowego**

**Aby tak się stało, państwo musi stworzyć inwestorom prywatnym warunki do zaangażowania w realizację programu**

# Streszczenie raportu

**Pomimo konsekwentnego rozwoju sektora mieszkaniowego, Polska nadal bo-ryka się ze znacznym niedoborem mieszkań.** Zajmujemy 24. miejsce w Unii Europejskiej pod względem powierzchni mieszkaniowej na osobę (27,6 m kw. w Polsce, przy średniej UE niemal 40 m kw.). Co dziesiąty Polak marzy o posiadaniu łazienki. Jedno na pięć mieszkań w Polsce nie ma ogrzewania. A co trzydziesta polska rodzina nie ma w domu bieżącej wody.<sup>1</sup>

**Przyczyną jest przede wszystkim wysoka cena mieszkań w relacji do wynagrodzeń, co znacznie ogranicza potencjalny popyt.** Poza nielicznymi wyjątkami oferta dostępna jest głównie dla wąskiej grupy klientów, posiadających zdolność kredytową. Jednocześnie Polska ma jeden z największych wskaźników mieszkań własnościowych w Europie, wynoszący aż 83 proc. Dla porównania: w zamożnych Niemczech w lokalach czynszowych mieszka ponad połowa mieszkańców.

**Rozwój komercyjnego rynku najmu, który obecnie odpowiada zaledwie za około 5 proc. ogólnej liczby mieszkań, jest zatem koniecznością.** Trudno spodziewać się jednak, że rynek w krótkim czasie zdoła samoistnie zmienić te proporcje. To proces obciążony ryzykiem, wymagający zarówno kapitału, jak i czasu. Niezbędny jest impuls z zewnątrz, którego rolą nie jest zastąpienie rynku, ale – w oparciu o partnerskie relacje – umożliwienie mu działania w większej skali.

Takim impulsem może być rządowy program Mieszkanie Plus, który w części komercyjnej zakłada budowę dostępnych cenowo mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności. **Aby program okazał się sukcesem, konieczne jest partnerskie i harmonijne współdziałanie instytucji publicznych (państwowych i samorządowych) oraz prywatnych.** Tak jak prywatni inwestorzy nie są w stanie samodzielnie stawić czoła wyzwaniom na rynku mieszkaniowym, tak z pewnością nie jest w stanie zrobić tego państwo.

**Zaangażowanie inwestorów prywatnych uważamy za warunek konieczny długoterminowego sukcesu programu Mieszkanie Plus.** Sukces ten nie może być jednak mierzony liczbą lokali mieszkalnych wybudowanych przez daną państwową spółkę, a rozwojem całego rynku dostępnych cenowo mieszkań na wynajem – w tym również oferowanych przez spółki i fundusze prywatne.

---

<sup>1</sup> Eurostat, GUS

Tak rozumiemy rolę państwa, które decydując się na zaangażowanie w dany rynek, czyni to nie z myślą o wzmocnieniu swojej roli, a o poszerzaniu granic wolności dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

**W praktycznym wymiarze zaangażowanie inwestorów prywatnych w rozwój programu Mieszkanie Plus – jak i szerzej: całego rynku najmu – winno się przejawiać w co najmniej trzech poniższych obszarach:**

▪ **Obszar prawny**

Jednym z głównych elementów hamujących rozwój rynku mieszkań na wynajem (w tym potencjalnie rozwój programu Mieszkanie Plus) jest przestarzałe otoczenie prawne. Rząd słusznie podjął prace nad kompleksową nowelizacją kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Konieczne jest w szczególności uproszczenie i przyspieszenie procedur administracyjnych poprzedzających proces budowlany. Zmiany powinny dotyczyć w równym stopniu wszystkich obecnych na rynku podmiotów. Ważna jest też nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, idąca w kierunku bardziej sprawiedliwego zrównoważenia praw i obowiązków obu stron umowy długoterminowego najmu.

▪ **Obszar finansowy**

Podmioty, w tym fundusze, zarabiające na najmie i dzielące się większością zysku z akcjonariuszami, mogłyby istotnie zwiększyć możliwość inwestowania w mieszkania na wynajem, aktywizując przede wszystkim inwestorów indywidualnych, dysponujących nadwyżkami finansowymi. Taki mechanizm mógłby być wsparciem zarówno dla rządowego programu Mieszkanie Plus, jak i dla alternatywnych projektów, których wspólnym założeniem jest zwiększanie wolumenu dostępnych mieszkań na wynajem w Polsce. W tym celu postulowane jest m.in. włączenie mieszkań do katalogu nieruchomości, na których inwestorzy mogą zarabiać w ramach tzw. REIT-ów (Real Estate Investment Trust).

▪ **Obszar technologiczny**

Brak zaufania i pól współpracy między biznesem i administracją publiczną hamuje polską innowacyjność i rozwój rodzimych technologii. Mieszkanie Plus może przyczynić się do zmiany tej sytuacji. Jeżeli program będzie realizowany w sposób transparentny i przewidywalny, a inwestorzy prywatni traktowani w sposób partnerski, program wspomogłby rozwój innowacyjnych polskich firm. Potencjalnie może to dotyczyć zarówno innowacji stricte budowlanych, opartych np. o prefabrykację, jak i szeroko pojętych technologii informatycznych, infrastrukturalnych i transportowych spod znaku smart city – od zarządzania nieruchomościami po pasywne i aktywne wykorzystanie energii.

# 1. Sytuacja wyjściowa – dlaczego potrzebne są zmiany?

W 2015 roku średnie zasoby mieszkaniowe w Unii Europejskiej wyniosły 486,5 mieszkania na tysiąc obywateli. Największe zasoby miały Portugalia, Hiszpania, Francja i Austria. Spośród wszystkich analizowanych krajów, także poza Wspólnotą, najmniej mieszkań na tysiąc mieszkańców przypadło w Izraelu (niespełna 300). **Na drugim miejscu od końca znalazła się Polska, gdzie wskaźnik ten wyniósł 363 mieszkania na tysiąc mieszkańców. Jest to o blisko jedną czwartą poniżej średniej europejskiej.**<sup>2</sup>

Rok 2016 był trzecim z rzędu, w którym konsekwentnie wzrastała liczba sprzedanych mieszkań na rynku pierwotnym. Dodatkowo z danych GUS wynika, że od stycznia do końca listopada wydano pozwolenia lub dokonano zgłoszenia na budowę ponad 190 tys. mieszkań. To wynik o 11 proc. wyższy niż rok wcześniej. Jeszcze bardziej (o 11,8 proc.) wzrosła liczba mieszkań, których budowę rozpoczęto, a proces inwestycyjny trwa. To oznacza, że w 2017 roku do użytku będzie oddawanych więcej mieszkań niż w roku ubiegłym.<sup>3</sup>

Prawdopodobnie w 2016 roku zanotowany został kolejny, licząc od 2008 roku, rekord na polskim rynku mieszkaniowym. Deweloperzy prześcigają się w nowych inwestycjach, które przyciągają nabywców. Jednocześnie duży popyt na mieszkania nie ma większego wpływu na ceny lokali, które w ciągu ostatnich pięciu lat podlegały zaledwie nieznacznym wahaniom. Stabilizacja cen, wespół z niskimi stopami procentowymi i zapowiedziami przyszłych obostrzeń związanych z uzyskaniem kredytu hipotecznego, sprzyjały przyspieszeniu inwestycji.

Perspektywa zakończenia programów rządowych, umożliwiających zakup pierwszego mieszkania na preferencyjnych warunkach, napędzała rynek. W 2015 roku łączna sprzedaż kredytów hipotecznych była o prawie 6 proc. wyższa niż w 2014 roku. W 2016 roku, ze względu na rosnące koszty kredytów związane z wprowadzeniem podatku bankowego, dynamika ta nieco wyhamowała. Nie zmienia to jednak faktu, że wyniki badania przeprowadzonego przez Deloitte pokazują obraz w miarę stabilnego i konsekwentnego rozwoju sektora mieszkaniowego w Polsce.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Na podstawie raportu „Property Index. Overview of European Residential Markets”, V edycja, Deloitte, 2016

<sup>3</sup> Jerzy Sobański, członek i rzecznik Polskiej Federacji Rynku Nieruchomości; źródło: Newseria.pl

<sup>4</sup> Marta Kamionowska, dyrektor działu doradztwa finansowego, Deloitte

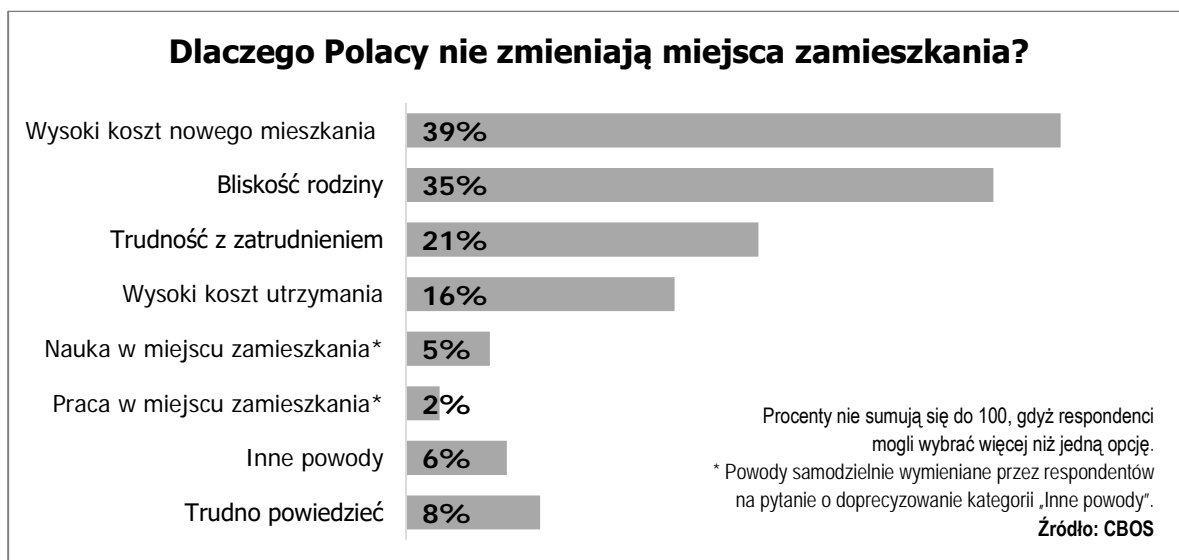
Choć ciągle może martwić dynamika tego rynku, to jednak – biorąc pod uwagę ostatnie zmiany polityczne, zapowiadające wpływ na politykę mieszkaniową oraz na sektor bankowy – cieszyć powinien fakt, że trend nie zatrzymał się w pozycji wyczekującej i nie wyhamował tendencji stabilnego rozwoju. Cieszą także statystyki zauważalnego wzrostu liczby nowych mieszkań budowanych i oddawanych do użytku na tysiąc mieszkańców, jak też stabilny rozkład cen między głównymi miastami Polski i równomierny rozwój regionów.

### **Można zatem zapytać: skoro jest tak dobrze, dlaczego jest tak źle?**

Bez wątplenia wyzwaniem jest dziedzictwo ogromnego deficytu mieszkaniowego, z jakim nadal – pomimo kolejnych boomów budowlanych w latach 70. i 80. XX w, a następnie w pierwszej i obecnej dekadzie XXI w – boryka się Polska. Według różnych szacunków, uwzględniających mieszkania substandardowe, deficyt ten wynosi nawet 7–8 mln lokali. Jednocześnie nawet połowa Polaków nie spełnia warunków, by uzyskać kredyt i kupić własne mieszkanie (a wielu z tych, którzy kredyt uzyskali, musi to okupić niewspółmiernym do uzyskiwanych korzyści wysiłkiem finansowym). Co warto podkreślić, co siódma polska rodzina mieszka w warunkach, które nie spełniają podstawowych standardów (dostęp do bieżącej wody i toalety).

**Naturalnym rozwiązaniem tej sytuacji wydaje się rozwinięty rynek najmu, który – na wzór niemal całej Europy Zachodniej i Północnej – oferowałby odpowiedniej jakości produkt bez konieczności zadłużania się.**

Dlaczego obecnie Polacy nie wynajmują mieszkań? Najistotniejszą przyczyną jest mała podaż mieszkań na wynajem w dostępnej cenie. Średnie stawki wynajmu w dziesięciu największych polskich miastach wahają się od 1 tys. do 2,8 tys. zł miesięcznie. To wysoka cena w porównaniu do dochodów. Na kawalerkę trzeba wydać około 40–50 proc. przeciętnego wynagrodzenia.



Jedynie 10 proc. mieszkań wynajmowanych jest w ramach TBS-ów, budownictwa komunalnego czy socjalnego. Tylko 5 proc. stanowią mieszkania wynajmowane na komercyjnym rynku, czyli 20 proc. średniego wskaźnika europejskiego. Gminy nie dysponują zasobami komunalnymi w stopniu zaspokajającym potrzeby, co powoduje liczne problemy społeczne. Konsekwencją jest m.in. emigracja i ograniczenie dzietności, co w kontekście polskich wyzwań demograficznych jest szczególnie niepokojące. Ludzie młodzi, mieszkający z rodzicami, niechętnie decydują się na powiększenie rodziny, co z pewnością jest jedną z przyczyn najniższego spośród krajów Unii Europejskiej wskaźnika dzietności w Polsce.



Innym poważnym problemem jest niska mobilność zawodowa Polaków. Według badań CBOS, tylko 31 proc. Polaków jest skłonnych przeprowadzić się do innej miejscowości w przypadku otrzymania lepszej oferty pracy. Respondenci za najważniejszą barierę dla zmiany miejsca zamieszkania wskazują zbyt wysokie ceny na rynku nieruchomości – odpowiedź tę wskazało 39 proc. badanych.

**W przyszłości zapotrzebowanie na mieszkania na wynajem może jeszcze wzrosnąć ze względu na zwiększenie dynamiki na rynku pracy. Dlatego zdaniem ekspertów WEI na rynku nieruchomości konieczne jest utworzenie programów wspierających rozwój mieszkań na wynajem.**

Dojrzały rynek mieszkaniowy ma fundamentalną ofertę zapewniającą zaspokojenie masowej, podstawowej potrzeby: mieszkania dla przeciętnej rodziny o przeciętnych dochodach. Niewielką jego część stanowi oferta specjalna, luksusowa z uwagi na unikatową lokalizację i nadzwyczajny standard. Oferta na obecnym rynku mieszkaniowym jest sprzedawana po „luksusowych cenach”, obudowana pozorami luksusu, choć w znikomej części jest luksusowa.

Masowe niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych nie przekłada się na adekwatny popyt. W latach 2012–2013 gotowe mieszkania czekały na kupca nawet kilka miesięcy, co dodatkowo zwiększało ich koszt. Sytuację częściowo ratował rządowy program Rodzina na Swoim, a następnie program Mieszkanie dla Młodych. W latach 2015–2016 sytuacja, zdaniem deweloperów, poprawiła się, co pokazuje, że rynek potrzebuje dobrych regulacji. Jednak system dopłat to nie program ekonomiczny, wymuszający przez rynkową cenę mieszkań i kredytów wyrównanie popytu i podaży, a socjalny, sztucznie napędzający rynkową koniunkturę.

**To jest zadanie dla rządu, który musi zadbać o zaspokojenie podstawowych potrzeb społecznych i budować narzędzia do ich zaspokojenia. Uruchomienie przez rząd programu budowy dostępnych cenowo mieszkań, poza efektem społecznym, pobudzi rynek przez impuls gospodarczy do samoregulacji w procesie współdziałania i konkurencji z programem rządowym. To z kolei wpłynie na stan całej gospodarki.**

Kolejnym zagrożeniem dla osób usiłujących nabyć mieszkanie w obecnym czysto rynkowym systemie może być podwyżka stóp procentowych. Niezależnie od cyklicznych wahań ekonomicznych i przewidywanych podwyżek stóp procentowych, daleko idące zmiany na rynku mieszkaniowym, kredytowym i oszczędnościowym, a także mająca miejsce rezygnacja z dotychczasowych dopłat w ramach programów rządowych, mogą wpłynąć na cenę istniejących i nowych kredytów.

Według prognoz ekspertów kredyty mogą zacząć drożeć już w 2017 roku. Podwyżka stóp procentowych może sporo kosztować posiadaczy kredytów hipotecznych. Może to być nawet 47 mln zł miesięcznie – wynika z szacunków Lion's Bank. Dziś zadłużając się na 30 lat, przy przeciętnym oprocentowaniu 4,5 proc. (dane NBP za sierpień 2016 roku) trzeba liczyć się z miesięczną ratą na poziomie 505 zł za każde pożyczone 100 tys. zł.

Co by się stało, gdyby oprocentowanie długu wzrosło o 0,25 pkt. proc.? Wówczas rata modelowego długu wzrosłaby do 520 zł, czyli o 15 zł na każde pożyczone 100 tys. zł. Gdyby stopy procentowe w Polsce wróciły do poziomu z końca 2012 roku (przed cyklem obniżek podstawowa stopa procentowa była na poziomie 4,75 proc.), rata za modelowy kredyt wzrosłaby z obecnych 505 zł do 715 zł, czyli o 42 proc. Jeśli ktoś pożyczył niedawno 300 tys. zł i cieszy się dziś ratą na poziomie około 1,5 tys. zł, to jego rata może wzrosnąć do prawie 2,2 tys. zł, gdy stopy procentowe wzrosną do poziomu z 2012 roku.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Bartosz Turek, ekspert w branży nieruchomości, kierownik działu analiz Lion's Bank

## 2. Planowane zmiany – program Mieszkanie Plus

W czerwcu 2016 roku premier Beata Szydło ogłosiła plany realizacji programu Mieszkanie Plus, będącego częścią Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM). Dokument, przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2016 roku, kompleksowo ujmuje zagadnienia składające się na politykę mieszkaniową państwa. NPM opiera się na dziewięciu filarach, z których trzy określane są mianem Mieszkanie Plus.

Choć w ramach wszystkich trzech filarów Mieszkanie Plus zakłada wsparcie m.in. społecznego budownictwa czynszowego oraz oszczędzania w ramach indywidualnych kont mieszkaniowych, powszechnie kojarzony i dyskutowany jest filar pierwszy, tj. budowa dostępnych cenowo mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności. Celem programu jest zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o średnich i niskich dochodach oraz poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych wraz ze zwiększeniem ich efektywności energetycznej. Do 2030 roku liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć średnią Unii Europejskiej, co oznacza wzrost do 435 mieszkań na 1 tys. osób.

Mieszkania w programie Mieszkanie Plus będą dostępne w dwóch opcjach: na wynajem oraz na wynajem z dojściem do własności. Pierwsza z nich zakłada, że koszt wynajmu wyniesie od 10 do 20 zł za 1 m kw. (w zależności od lokalizacji). Po doliczeniu opłat za media i opłat eksploatacyjnych łączny koszt najmu 50-metrowego mieszkania wyniosłby około 900 –1400 zł miesięcznie. W opcji najmu z docelowym wykupem mieszkania stawka czynszu ma wynieść ok. 12–24 zł za metr kwadratowy. W każdej chwili będzie można zrezygnować z opcji dojścia do własności. Wtedy najemca otrzyma zwrot 20 proc. nadpłaty. Ponadto – jeśli w trakcie najmu sytuacja materialna najemcy pogorszy się – będzie on miał możliwość spłaty czynszu ze środków zgromadzonych na poczet własności.

O ile poszczególne filary Narodowego Programu Mieszkaniowego mogą się opierać o finansowanie z budżetu państwa, o tyle do budowy mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności ani budżet państwa, ani samorządy mają nie dołożyć złotówki. Instytucje publiczne mają wprawdzie finansować część nakładów inwestycyjnych niezbędnych do realizacji programu, ale ma się to odbywać na zasadach komercyjnych, z założeniem wypracowania zysków zapewniających rynkowy zwrot z inwestycji. Od strony technicznej, inwestycje mają być realizowane



w oparciu o finansowanie z funduszy zarządzanych przez BGK Nieruchomości – dziś spółkę zależną Banku Gospodarstwa Krajowego, a wkrótce Polskiego Funduszu Rozwoju.

Kluczową przesłanką decyzji inwestycyjnych ma być interes samego funduszu i jego uczestników, rozumiany jako wzrost wartości aktywów. Zgodnie z zapowiedziami, głównym komponentem stopy zwrotu będzie bieżący dochód z portfela nieruchomości, uzyskiwany w postaci przychodów z najmu. Komercyjną przesłanką programu Mieszkanie Plus ma być też zasada pełnej ekwiwalentności świadczeń przy zbywaniu nieruchomości gruntowych do funduszu. To ważne ze względu na pojawiające się zarzuty o możliwej pomocy publicznej ze strony instytucji państwowych czy samorządowych oraz o zagrożeniu pozbawiania spółek z udziałem Skarbu Państwa potencjalnych korzyści. W każdym przypadku zbycie gruntu na rzecz funduszu ma być objęte świadczeniem ekwiwalentnym. To oznacza, że grunty będą wyceniane, a ich wartość uwzględniana w koszcie przedsięwzięcia. W zamian za aport nieruchomości do funduszu wydawane mają być jego certyfikaty inwestycyjne.

W ostatecznym rachunku wartość gruntów, podobnie jak innych nakładów, ma zostać spłacona czynszami, po czym wrócić do inwestorów funduszu, powiększona o dodatkowy zwrot z kapitału. Każdy inwestor funduszu czy partner wspólnego przedsięwzięcia – bez względu na to, czy będzie to bank, przedsiębiorstwo komunalne, spółka z udziałem Skarbu Państwa albo inwestor indywidualny lub instytucjonalny – ma na równych warunkach partycypować zarówno w inwestycjach funduszu, jak i w zwrocie z zainwestowanych środków.

W ramach filaru komercyjnego programu Mieszkanie Plus nie ma określonego limitu liczby mieszkań ani środków finansowych, jakie mają być zainwestowane. Wynika to z faktu, że program nie ma wyznaczonego horyzontu czasowego, w ramach którego miałby się zakończyć. Wiadomo jednak, że inwestycje mieszkaniowe będą realizowane na zasadach rynkowych na nieruchomościach będących obecnie w posiadaniu Jednostek Samorządu Terytorialnego, Skarbu Państwa i spółek z jego udziałem oraz inwestorów prywatnych. Stąd istotna dla powodzenia programu Mieszkanie Plus będzie docelowa konstrukcja Narodowego Funduszu Mieszkaniowego (NFM), do którego trafią grunty Skarbu Państwa, na których mają powstawać mieszkania.

Choć program Mieszkanie Plus odpowiada na specyficzne wyzwania polskiego rynku mieszkaniowego, związane ze strukturą społeczną i gospodarczą, czerpie on z wieloletnich doświadczeń wielu europejskich krajów, takich jak Niemcy, Francja, Holandia czy Dania. Jednym z krajów, w których podobny program pozwolił w przeszłości istotnie ograniczyć problem braku dostępności mieszkań, jest Szwecja. Dzięki tzw. programowi miliona mieszkań (Miljonprogrammet) od połowy lat 60. do połowy lat 70. ubiegłego wieku udało się w tym kraju zwiększyć

zasoby mieszkaniowe o jedną trzecią. To doprowadziło do zmniejszenia przeludnienia w szwedzkich mieszkaniach z poziomu 35 proc. do zaledwie 5 proc. W Polsce, zdaniem Eurostatu, współczynnik ten przekracza obecnie 44 proc., przy średniej unijnej 17 proc.

W tym kontekście warto wspomnieć o dwóch pozostałych filarach programu. Filar drugi zakłada zwiększenie rządowego wsparcia dla społecznego budownictwa czynszowego. Samorządy będą mogły wnioskować o dofinansowanie w wysokości od 35 proc. do 55 proc. kosztów budowy mieszkań komunalnych i socjalnych oraz noclegowni i schronisk dla bezdomnych. Samorządy, spółki gminne i towarzystwa budownictwa społecznego mogą także ubiegać się o preferencyjne kredyty w Banku Gospodarstwa Krajowego na budowę społecznych mieszkań czynszowych.

Nowym instrumentem wsparcia będzie dotacja dla gmin (20 proc. kosztów inwestycji), które wspólnie z inwestorami będą budowały mieszkania o określonym niskim czynszu przeznaczone dla określonej (m.in. kryteriami dochodowymi) grupy osób. Instrument będzie szeroko dostępny m.in. dla towarzystw budownictwa społecznego, spółdzielni mieszkaniowych, ale również deweloperów. Czynsz za wynajem takiego mieszkania nie będzie wyższy niż 4 proc. wartości odtworzeniowej.

Wspólną cechą mieszkań, jakie powstaną w ramach I i II filaru programu Mieszkanie Plus, jest to, że będą one wynajmowane w zamian za płacony przez najemców czynsz. Jednak w przeciwieństwie do mieszkań komunalnych i socjalnych, w których czynsz jest dostosowany do możliwości najuboższych, w mieszkaniach budowanych w ramach I filaru programu Mieszkanie Plus obowiązywał będzie czynsz komercyjny, który ma zapewnić zysk inwestorom. Równocześnie założeniem programu jest to, żeby czynsze były dużo niższe od obecnych stawek rynkowych. Ma to być możliwe m.in. ze względu na skalę inwestycji, ich tańsze finansowanie oraz wykorzystanie nowoczesnych technologii, w efekcie czego koszty budowy będą niższe niż w przypadku zwykłych przedsięwzięć komercyjnych.

Lokale budowane w ramach I filaru programu Mieszkanie Plus będą się też zasadniczo różnić od z pozoru podobnych w formule lokali oferowanych przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS). Przede wszystkim TBS-y wymagają znacznego zaangażowania finansowego – zarówno od najemcy (wkład partycypacyjny i/lub kaucja), jak i od samorządu. TBS posiłkuje się bowiem w dużej mierze kredytem, a żeby go dostać, musi mieć odpowiedni wkład własny. Natomiast projekty programu Mieszkanie Plus mogą być realizowane z istotnie niższym udziałem własnym gminy, a w szczególnych przypadkach nawet bez takiego udziału. Instrumenty stosowane w ramach programu mają zatem pozwolić na większą elastyczność w finansowaniu

inwestycji mieszkaniowych, komplementarność w finansowaniu infrastruktury towarzyszącej i w perspektywie zwiększenie podaży dostępnych cenowo mieszkań.

Trzecim filarem programu będą Indywidualne Konta Mieszkaniowe, wzmacniające możliwość oszczędzania na własną nieruchomość. Rząd miałoby do odłożonych pieniędzy dokładać specjalną premię, na którą środki miałyby pochodzić z wygaszanego programu Mieszkanie dla Młodych. Na kontach mieszkaniowych będzie można oszczędzać minimalnie przez 5 lat. Ustawa w tym zakresie miałaby zostać wprowadzona w 2017 roku. W 2018 roku rozpocznie się oszczędzanie, a od 2019 roku byłyby pierwsze wypłaty premii. Wysokość premii wypłacanej z budżetu będzie zależać m.in. od wielkości rodziny. Pieniądze zgromadzone na kontach w bankach i kasach spółdzielczych będą zwolnione z podatku dochodowego od zysków kapitałowych. Będzie można je wydać na dowolny cel mieszkaniowy – zakup, budowę oraz remont mieszkania lub domu jednorodzinnego.

Właścicielem mieszkań budowanych w ramach projektów pilotażowych I filaru programu Mieszkanie Plus będą spółki celowe funduszy inwestycyjnych BGK (w tym Funduszu Mieszkanie Plus), których aktywami ma zarządzać BGK Nieruchomości (docelowo: PFR Nieruchomości). Zasadniczo koordynację i nadzór nad zarządzaniem zasobami mieszkaniowymi będzie również sprawować BGK Nieruchomości. W niektórych przypadkach, w szczególności przy realizacji wspólnych przedsięwzięć ze spółkami gminnymi, w tym TBS, możliwe ma być powierzenie zarządzania stronie samorządowej.

### 3. Potencjalne ryzyka i warunki sukcesu w perspektywie długoterminowej

Wprawdzie początkowo propozycje rządu przyjmowane były z pewną rezerwą, wkrótce okazało się, że – przynajmniej w części komercyjnej, dedykowanej budowie mieszkań na wynajem – całość oparta jest o solidny pomysł biznesowy. O programie Mieszkanie Plus z nadzieją wypowiadają się zarówno analitycy rynku, jak i deweloperzy, przede wszystkim zaś – potencjalni najemcy.

Tempo podjęcia działań i wdrażania programu również wyróżnia się na tle wielu podobnych projektów realizowanych w przeszłości. W ciągu niespełna sześciu miesięcy do programu dołączyło 58 gmin z całej Polski. Pierwsza łopata została wbita 22 grudnia 2016 roku, co pozwala wierzyć, że projekt nie skończy się na zapowiedziach i będzie miał istotny wpływ na rynek nieruchomości.

**Na tym etapie program Mieszkanie Plus spotyka się także z przychylnym przyjęciem ekspertów WEI. Jednocześnie zwracamy uwagę na potencjalne ryzyka i warunki sukcesu, wynikające z następujących hipotez:**

- Czy uda się udostępnić rynkowi mieszkaniowemu wystarczający wolumen gruntów o odpowiednim statusie prawnym i poziomie przygotowania do inwestycji mieszkaniowych?

**HIPOTEZA WEI: Tak – ale tylko w krótkiej perspektywie program może się opierać wyłącznie o grunty należące (pośrednio lub bezpośrednio) do Skarbu Państwa czy samorządów. W średniej i długiej perspektywie niezbędne będzie zaangażowanie inwestorów prywatnych.**

- Czy realne jest osiągnięcie poziomu około 200 tys. nowych mieszkań rocznie, w sytuacji gdy obecnie budowanych jest w Polsce około 120–140 tys. mieszkań?

**HIPOTEZA WEI: Tak – ale państwo poprzez program Mieszkanie Plus nie jest w stanie samodzielnie wypełnić luki kilkudziesięciu tysięcy mieszkań rocznie. Może jednak umiejętnie poszerzać rynek mieszkaniowy i zachęcać (m.in. podatkowo) kolejnych inwestorów do aktywności na tym rynku.**

- Czy możliwe jest sfinansowanie budowy dodatkowych kilkudziesięciu tysięcy mieszkań rocznie, tak aby spełnić cele postawione przez rząd?

**HIPOTEZA WEI: Tak – ale dysponując obecnymi narzędziami na rynku finansowym, ani państwo, ani branża budowlana nie są w stanie samodzielnie pozyskać takich środków. Niezbędne są nowe narzędzia prawne i podatkowe, w tym wprowadzenie funduszy inwestujących w nieruchomości (tzw. REIT-ów).**

- Czy państwo i inwestorzy prywatni mogą współdziałać na rynku mieszkaniowym, bez zaburzenia reguł panujących na tym rynku?

**HIPOTEZA WEI: Tak – ale program Mieszkanie Plus musi działać na w pełni rynkowych zasadach, co oznacza nie tylko techniczną konstrukcję funduszu, ale również miękkie aspekty biznesowe, o które opiera się zaufanie inwestorów, i jasno sprecyzowane regulacje prawne.**

- Czy możliwa jest budowa mieszkań taniej niż obecnie, tj. w zapowiadanych przez rząd widełkach około 2,5–3 tys. zł?

**HIPOTEZA WEI: Tak – ale niezbędna jest zmiana obecnych technologii na innowacje technologiczne szeroko stosowane na całym świecie. Państwo nie zbuduje nowych zakładów produkujących np. prefabrykaty – mogą to zrobić prywatni inwestorzy, o ile będą traktowani po partnersku.**

**TEZA WEI:**

**Program Mieszkanie Plus ma realne szanse powodzenia, ale państwo musi stworzyć inwestorom prywatnym warunki do zaangażowania się w realizację programu. Stąd nasze rekomendacje, dotyczące trzech kluczowych z punktu widzenia inwestorów obszarów:**

- A. Obszar prawny;
- B. Obszar finansowy;
- C. Obszar technologiczny.

## A. Obszar prawny

### Nowy Kodeks urbanistyczno-budowlany

Zwiększeniu dostępności mieszkań może służyć nie tylko proste zwiększanie wysiłków i nakładów ponoszonych na ich budowę. W dużym stopniu hamować lub napędzać rozwój mieszkaniowy mogą uregulowania prawne i warunki techniczne. W zasadniczy sposób wpływają one na czas i kapitałochłonność całego procesu budowlanego. Im bardziej są one restrykcyjne, tym ryzyko przedsiębiorcy wzrasta, całe przedsięwzięcie się wydłuża, a koszty rosną.

Deweloperzy dostrzegają możliwość budowy tańszych mieszkań, ale uważają, że przeszkodą jest bariera w postaci obowiązujących przepisów. Już dziś deweloperzy deklarują obniżkę ceny metra kwadratowego mieszkań o 500 zł (program „Mieszkanie 500 Minus”), pod warunkiem wprowadzenia wielu zmian.

Przede wszystkim państwo powinno zlikwidować bariery administracyjne, które wydłużają proces budowy. Na pozwolenia czeka się nawet kilka lat. Uproszczenie procedur budowlanych skróci czas realizacji inwestycji i ograniczy koszty, co w efekcie przełoży się na ceny mieszkań.<sup>6</sup> Wpływ tych czynników na koszt 1 m kw. szacowany jest na 20 proc. Ponadto lokale mogłyby być tańsze, gdyby udało się zrationalizować wymagania techniczne dla budynków, które w wielu przypadkach są bardziej restrykcyjne i kosztowne niż w innych krajach Europy.<sup>7</sup>

Deregulacji wymagają dziedziny prawa administracyjnego, szczególnie przepisy o inwestycjach budowlanych: prawo budowlane i ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zmiany w przepisach można podzielić na trzy zasadnicze grupy. Do pierwszej należy zaliczyć działania o charakterze doraźnym, możliwe do osiągnięcia szybką nowelizacją:

- Zwolnienie większości robót budowlanych z reglamentacji prawnej. Nieliczne wyjątki, czyli pozostanie przy wymogu uzyskania pozwolenia na budowę i/lub zgłoszenia, powinny objąć jedynie budowę (nadbudowę, rozbudowę) oraz te prace, które rzutują bezpośrednio na bezpieczeństwo, jak choćby operowanie przy instalacjach gazowych i elektrycznych. W odniesieniu do innych, mniej wrażliwych robót można wprowadzić obowiązek wykonania stosownego projektu przez osobę z uprawnieniami w połączeniu z obowiązkowym fachowym nadzorem.

---

<sup>6</sup> Robert Ziółek, prezes firmy Dolcan

<sup>7</sup> Jacek Bielecki, doradca zarządu, BGK Nieruchomości

- Zachowanie obecnie obowiązującego systemu nadzoru budowlanego i położenie akcentu na likwidację zbędnych wymagań techniczno-administracyjnych. Przepisy winny się skupiać na podniesieniu bezpieczeństwa wykonania inwestycji i przyszłej eksploatacji obiektu budowlanego czy sieciowego. Winny zostać sformułowane w postaci zakazów i nakazów, bez odstępstw, wyjątków i, pozostawiających pole do urzędniczych interpretacji, nieścisłości.

Grupa korekt najodleglejsza w czasie, z uwagi na potrzebę gruntownego przejrzania prawa i konieczność zharmonizowania ustaw, to plany zagospodarowania. Warto byłoby rozważyć ustanowienie normatywnie wiążącej hierarchii planów zagospodarowania przestrzennego, np. gminne, powiatowe, wojewódzkie, regionalne i krajowy, ze ściśle określonymi zakresami stosowania.

Najwięcej działań operacyjnych powinny realizować gminy na ich szczeblu tworzenia planów. Przy czym im wyżej w tej hierarchii, tym zadania ogólniejsze, a konkretne ingerencje w rynek ograniczone do inwestycji o skali wymagającej adekwatnego zaangażowania, aż po poziom ogólnokrajowy.

Rząd powinien umożliwić gminom wydzielanie stref, w których obowiązywałyby uproszczone normy urbanistyczne. Gminy miałyby także prawo szybkiego nabywania (z wyłączeniem za stosownym odszkodowaniem włącznie) nieruchomości z przeznaczeniem na z góry określone zadania inwestycyjne. Nabyte grunty podlegałyby uzbrojeniu przez gminę i wykorzystaniu w toku planowanych przedsięwzięć.

Rząd zapowiedział nowelizację prawa planistycznego. Nowy kodeks zastąpi obecnie obowiązującą ustawę Prawo budowlane i ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także częściowo przepisy o gospodarce nieruchomościami oraz szereg innych ustaw. Zasadnicze zmiany zajdą też w samym procesie uzyskiwania pozwoleń i dokonywania zgłoszeń inwestycji budowlanych. Pytanie, czy przy pracach nad nowym prawem planistycznym przeważać będzie podejście jakościowe czy ilościowe? Czy chodzi o zmiany służące tylko zwiększaniu podaży mieszkań, czy też służące kreowaniu lepszej jakości zasobów mieszkaniowych i, ogólniej, lepszej jakości przestrzeni. Cele te mogą być kontradiktoryjne, co pokazuje przykład obecnie obowiązującego prawa planistycznego.<sup>8</sup>

Program Mieszkanie Plus co do zasady nie będzie dla deweloperów konkurencją. Jest skierowany do innej grupy klientów – do osób, których nie stać na kredyt hipoteczny. Podmioty

---

<sup>8</sup> dr Adam Radzimski, urbanista z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

prywatne mają jednak słuszne powody do obaw, że zasady budowy mieszkań nie dla wszystkich będą równe. Największe obawy wywołują rządowe zapowiedzi tzw. „szybkiej ścieżki” dla mieszkań budowanych w ramach rządowego programu. Nowy Kodeks urbanistyczno-budowlany ma dać możliwość szybszego uzyskiwania np. pozwolenia na budowę przez państwowego inwestora. Jeśli to rozwiązanie nie obejmie wszystkich budujących mieszkania, to może spowodować wykluczenie deweloperów, którzy od 25 lat zdobywają doświadczenie na rynku.<sup>9</sup>

#### **Rekomendacja WEI:**

**Konieczna jest kompleksowa rewizja obowiązujących przepisów prawa budowlanego dla dalszej poprawy otoczenia biznesowego prywatnych inwestorów. Reforma będzie również istotna dla programu Mieszkanie Plus z racji wielu barier administracyjnych, na które niechybnie program również napotka.**

**Przepisy nie mogą w żadnym razie faworyzować państwowych podmiotów kosztem inwestorów prywatnych. Nie tylko nie przyczyni się to do wzrostu liczby mieszkań oddawanych rocznie na polskim rynku, ale też doprowadzi do antagonizowania obu sfer i utraty największego aktywa, jakie na obecnym etapie udało się wypracować – tj. wzajemnego zaufania.**

#### **Ustawa o ochronie praw lokatorów**

Kolejnym czynnikiem, który mógłby wpłynąć na rozwój rynku mieszkań i kredytów, jest liberalizacja ustawy chroniącej prawa najemców w przypadku najmu długoterminowego. Dziś najemcy są objęci większą ochroną niż właściciele mieszkań. Inwestorzy prywatni od wielu lat sygnalizują problem ze zwalnianiem lokali przez osoby niezdolne do uiszczenia comiesięcznej zapłaty za wynajmowane mieszkanie. Z tego powodu konieczna jest liberalizacja praw lokatorów, tak by osoby notorycznie niepłacące czynszu miały świadomość, że mieszkanie utracą. Ułatwienie ewentualnej eksmisji zwiększyłoby także podaż mieszkań na zasadach rynkowych poprzez ograniczenie ryzyka związanego z inwestycją, a także posłużyłoby jako impuls do rozwoju rynku mieszkań na wynajem.

Gminy powinny również w większym niż dotychczas stopniu decydować o swoich mieszkańach. Dzisiaj raz przydzielone mieszkanie komunalne staje się w zasadzie „własnością” danego lokatora, ponieważ można je nawet „odziedziczyć”. Nie ma możliwości sprawdzania na bieżąco

---

<sup>9</sup> Grzegorz Kiełpsz, prezes Polskiego Związku Firm Deweloperskich



dochodów takiego lokatora – tego, czy jego sytuacja materialna pozwala mu na wyprowadzkę, na kupno mieszkania za kredyt komercyjny lub na wynajem na warunkach rynkowych. Szacuje się, że co dziesiąte mieszkanie komunalne zajmują osoby, które mogłyby sobie spokojnie poradzić na wolnym rynku.

Jednocześnie warto podkreślić, że zdjęcie ochrony z lokatorów to postulat nieodpowiedzialny i krótkowzroczny. Mieszkanie – dom rodzinny – nie jest zwykłym towarem, a dobrem specjalnego znaczenia, które powinno podlegać ochronie: gwarancji długoterminowego najmu i godziwego czynszu. Rozwiązania przeciwnie godzą w stabilność systemu społecznego i w zaufanie obywateli do państwa.

#### **Rekomendacja WEI:**

**Sugerujemy daleko idącą liberalizację obecnych przepisów ochrony lokatorów, tak aby istniała możliwość zarządzania nieruchomościami w sposób rynkowy i uniemożliwiający zajmowanie mieszkań przez osoby nadużywające reguły programu.**

**Zwracamy też uwagę na doświadczenia z podobnymi projektami w USA i Francji, gdzie brak możliwości eksmisji doprowadził do ruiny budynków i degeneracji całych dzielnic z osiedlami dofinansowywanymi przez państwo.**

#### **Podmiot budujący mieszkania**

Nieefektywne może okazać się centralne zarządzanie rozproszonymi podmiotami mieszkaniowymi. Konieczny jest dobór kadr zarządzających programem Mieszkanie Plus dokonywany według kompetencji i doświadczenia w branży deweloperskiej.

Każdy z projektów pilotażowych ma realizować spółka celowa, a sfinansować je – fundusz inwestycyjny Banku Gospodarstwa Krajowego. Zarządzać nim będzie spółka BGK Nieruchomości. Spółka publicznie deklaruje, że w ramach realizacji pilotażowych projektów inwestycyjnych, samodzielnie lub z wykorzystaniem podmiotów działających w strukturze kapitałowej Polskiego Funduszu Rozwoju, jest przygotowana do organizacji procesu inwestycyjnego, aktywnego zarządzania nieruchomościami, inicjowania, nadzorowania oraz koordynowania projektów inwestycyjnych, obsługiwanego najemców oraz zarządzania zasobem mieszkaniowym programu Mieszkanie Plus.

Nie jest jednak jasne czy spółka ta ma w przyszłości pełnić funkcję państwowego przedsiębiorstwa budowlanego, czy też – także w docelowym modelu programu Mieszkanie Plus – rozpisywane będą przetargi na podobnej zasadzie, jak w przypadku budowy autostrad.

#### **Rekomendacja WEI:**

**Kontraktowanie poszczególnych prac odbywać się powinno w drodze przetargów. Niezbędne są konkurencyjne postępowania przy wyborze wykonawców robót budowlanych czy też dostawców usług związanych z realizacją projektu, a także powierzenie zarządzania podmiotami wyspecjalizowanym firmom, podlegającym nadzorowi BGK Nieruchomości.**

**Rząd powinien stworzyć warunki dla większej podaży terenów mieszkaniowych w przystępnej cenie, poprzez aktualizację istniejących planów zagospodarowania przestrzennego, objęcie planami wszystkich terenów, szczególnie w miastach, oraz przez przeznaczenie terenów Skarbu Państwa, według preferencyjnych zasad, na otwarty dla wszystkich podmiotów program dostępnego cenowo budownictwa mieszkaniowego.**

**Grunty budowlane w dyspozycji Skarbu Państwa przeznaczone na program dostępnych cenowo mieszkań powinny być zgodnie z programem uzbrajane, co podniesie ich wartość rynkową. Część z nich może być po analizie funkcjonalnej i analizie opłacalności przeznaczona na komercyjną sprzedaż lub dzierżawę. Może to rozwiązać problem terenów Skarbu Państwa z zadłużoną hipoteką.**

## **B. Obszar finansowy**

### **REIT-y i rynek kapitałowy**

Rozwiązanie problemu mieszkaniowego, oprócz zmian prawno-proceduralnych dotyczących samego procesu budowlanego i późniejszego najmu, wymaga przede wszystkim sporych nakładów finansowych. Zakładając koszt rzędu 3 tys. zł za m kw., przy uwzględnieniu kosztów operacyjnych (w tym pozyskania kapitału), otrzymujemy około 200 tys. zł za mieszkanie dwupokojowe. Przy założeniu, że w Polsce budowanych jest około 120–140 tys. mieszkań rocznie,

czyli niemal o połowę za mało w stosunku do potrzeb, rynek potrzebuje co najmniej 12 mld zł rocznie (czyli około 4 proc. tegorocznych wpływów z podatków do budżetu), by zaspokoić społeczne oczekiwania. Łączny koszt zniwelowania deficytu mieszkaniowego szacowany jest na około 450 mld zł. Jest oczywiste, że w realiach budżetowych takiej kwoty państwo nie jest w stanie wygospodarować bez znaczącej redukcji administracji państwowej. Tu akurat zbyt wiele ciąć nie można, bo przecież ktoś musi nadzorować program budowy mieszkań.<sup>10</sup>

Niezbędne jest zatem pozyskanie kapitału na rynku. Na całym świecie dotarcie do inwestorów – zarówno tych doświadczonych, jak i tych, którzy z chęcią powierzyliby swoje pieniądze godnej zaufania instytucji – to zadanie realizowane z powodzeniem przez tzw. REITy, czyli spółki zarabiające na wynajmie i dzielące się większością zysku z akcjonariuszami w zamian za zwolnienie z podatku dochodowego. Ich kariera rozpoczęła się w Stanach Zjednoczonych, dziś upowszechniły się one szczególnie na terenie krajów Europy Zachodniej. REITy działają zarówno na rynku nieruchomości mieszkaniowych, jak i komercyjnych, ale w obu segmentach generują atrakcyjny zysk, przyciągając zarówno dużych, jak i małych, nieprofesjonalnych inwestorów.

REIT jest sprawdzonym wehikułem inwestycyjnym, służącym do stymulacji rynku mieszkaniowego. W trakcie realizacji celów programu Mieszkanie Plus trudno więc nie odnieść się do możliwości, jakie otwierają się wraz z projektem ustawy o spółkach rynku wynajmu nieruchomości, procedowaną właśnie przez Ministerstwo Finansów. Aby szanse te zostały wykorzystane, niezbędne jest jednak dokonanie zasadniczych zmian w projekcie ustawy, polegających na (1) poszerzeniu zakresu ustawy o inwestycje w budynki i lokale mieszkalne oraz (2) włączeniu do zakresu ustawy publicznych funduszy inwestycyjnych zamkniętych jako podmiotów rynku wynajmu nieruchomości.

Po niezbędnej zmianie zapisów tego dokumentu fundusz programu budowy mieszkań na wynajem, z opcją dojścia najemcy do własności lokalu, będzie mógł funkcjonować jako REIT, w szybki i efektywny sposób pozyskując kapitał i regulując wszelkie zobowiązania wobec dotychczasowych inwestorów. Przyczyni się to do aktywizacji podmiotów prowadzących działalność na rynku mieszkań na wynajem oraz zrównania szans podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sektorze rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych. Ponadto, w związku z rosnącym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych rynkiem mieszkań na wynajem, powyższa zmiana doprowadzi do przewyższenia dominacji tych inwestorów na krajowym rynku nieruchomościowym. To ważne, wzięwszy pod uwagę fakt, że dotychczas dominującą pozycję na naszym rynku miały zagraniczne REIT-y, działające również w segmencie

---

<sup>10</sup> Bartosz Turek, ekspert w branży nieruchomości, kierownik działu analiz Lion's Bank

mieszkaniowym. Ostatnie transakcje z udziałem Catella Wohnen Europa czy Bouwfonds Investment Management są najlepszym dowodem na to, że polski rynek najmu mieszkań jest miejscem dla tego typu podmiotów.

Utworzenie tzw. REIT-ów mieszkaniowych pozwoli też na upowszechnienie inwestycji na rynku nieruchomości, w szczególności wśród inwestorów indywidualnych, ale także wzmocnienie potencjału krajowego rynku mieszkaniowego poprzez budowę nowych nieruchomości mieszkalnych i rozbudowę lub modernizację nieruchomości już istniejących. Z punktu widzenia inwestorów detalicznych, włączenie do zakresu ustawy publicznych funduszy inwestycyjnych zamkniętych przyczyni się też do wzrostu poziomu bezpieczeństwa obrotu i ochrony samych inwestorów. Fundusze te, w przeciwieństwie do spółek rynku wynajmu nieruchomości, prowadzą reglamentowaną i nadzorowaną przez Komisję Nadzoru Finansowego działalność. Ponadto uczestnik funduszu inwestycyjnego zamkniętego nie odpowiada za zobowiązania funduszu, a fundusz inwestycyjny jest zobowiązany ustawowo do prowadzenia działalności w interesie swoich członków. Dodatkowo wzmocnieniu bezpieczeństwa obrotu służy konieczność spełnienia przez fundusze inwestycyjne warunków dopuszczenia do obrotu innych instrumentów finansowych zawartych w Regulaminie Giełdy Papierów Wartościowych oraz w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 12 maja 2010 roku w sprawie szczegółowych warunków, jakie musi spełniać rynek oficjalnych notowań giełdowych oraz emitenci papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na tym rynku.

Wprowadzenie do oferty REIT-ów może się też okazać zbawienne dla Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, której pozycja mocno osłabła w ostatnich latach. Stało się tak na skutek co najmniej dwóch zjawisk w skali makroekonomicznej, które były dla warszawskiej giełdy jednoznacznie negatywne. Pierwszym jest kończący się proces prywatyzacji, która od drugiej połowy lat 90. ubiegłego stulecia była dla rynku giełdowego dostarczycielem kapitału poprzez oferty dużych prywatyzowanych firm. Drugim zjawiskiem, które w GPW uderzyło niemalże z dnia na dzień, była decyzja rządu Donalda Tuska z 2013 roku o przeniesieniu ponad połowy aktywów Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), skutkująca znaczącym osłabieniem pozycji OFE, a przede wszystkim wstrzymaniem dopływu kapitału OFE na GPW.

Największymi bolączkami warszawskiej giełdy jest utrzymująca się w ostatnich latach niska płynność, a także spadek wolumenu handlu instrumentami pochodnymi. Sytuacji tej nie zmienia fakt, że liczba spółek na GPW stale rośnie, dotyczy to bowiem z reguły małych podmiotów, które nie są przedmiotem zainteresowania licznych inwestorów. Giełda ewidentnie potrzebuje

przełomu, który pozwoli na zwiększenie wartości handlu na parkiecie i wzrost kapitalizacji warszawskiego rynku. Takim przełomem może być właśnie wprowadzenie REIT-ów mieszkaniowych.

Można przypuszczać, że REIT-y będą się cieszyć zainteresowaniem ze strony potencjalnych inwestorów, bowiem tytuły prawne potwierdzające uczestnictwo w funduszu inwestycyjnym stanowiłyby uprzywilejowany pod względem podatkowym instrument alokacji kapitału. Instrument ten umożliwiłby także dywersyfikację portfela inwestycyjnego dla inwestorów instytucjonalnych i detalicznych oraz stanowił bezpieczne narzędzie gromadzenia środków dla nieprofesjonalnych grup inwestorów (np. emerytów) z uwagi na atrakcyjny profil ryzyka bazujący na wysokiej jakości nieruchomościach oraz wypłacane dywidendy. W konsekwencji można oczekiwać zwiększenia dochodów krajowych gospodarstw domowych z zysków kapitałowych oraz wsparcia rozwoju polskiego rynku kapitałowego.

#### **Rekomendacja WEI:**

**Ważne dla rozwoju mieszkalnictwa w Polsce jest ułatwienie prywatnym inwestorom budowy lokali na wynajem. Należy pozwolić prywatnym funduszom na bezpieczne i opłacalne inwestowanie w mieszkania, a rodzinom na wybór sposobu zaspokajania swoich potrzeb życiowych.**

**Na polski rynek powinny zostać wprowadzone fundusze inwestujące w nieruchomości, tzw. Real Estate Investment Trust, które mogłyby wesprzeć finansowo rządowy program. Kluczowe jest objęcie krajowych REIT-ów takimi samymi podatkami, jakimi cieszą się za granicą.**

**Certyfikaty emitowane przez fundusze mogą stanowić dodatkową formę dywersyfikacji portfeli OFE. REIT-y muszą funkcjonować w oparciu o restrykcyjne regulacje obowiązujące pozostałe podmioty działające na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, w sposób bezsporny chroniąc interesy inwestorów.**

**Dlatego projekt ustawy o spółkach rynku wynajmu nieruchomości musi zostać zmieniony, tak aby uwzględnił możliwość zaangażowania inwestorów, w tym funduszy inwestycyjnych zamkniętych, w budynki i lokale mieszkalne. To kluczowy warunek powodzenia programu Mieszkanie Plus.**

## Obligacje budowlane i project finance

Jeśli państwo chce pomóc gorzej sytuowanym w uzyskaniu mieszkania, powinno wspierać budowę lokali na wynajem poprzez ulgi inwestycyjne.<sup>11</sup> Program rządowy w pierwszej kolejności powinien kreować instrumenty wspierające podaż, czyli poręczenia, gwarancje, ulgi podatkowe (np. odliczenie wydatków na najem od dochodu w PIT w przypadku rodzin z dziećmi), a także tworzenie instrumentów zwrotnych, funduszy kredytowych i systemu długoterminowego oszczędzania (formuła kasy mieszkaniowej, ale jako fundusz inwestycyjny zamknięty). Obniżenie kosztów kapitału powinno przekładać się na cenę mieszkania.<sup>12</sup>

Inwestycje mieszkaniowe w programie Mieszkanie Plus mogłyby być także realizowane w formule project finance.<sup>13</sup> Ta metoda finansowania wymaga założenia spółki celowej, której zadaniem jest budowa i późniejsze zarządzanie osiedlem. Powierzone przez JST czy Skarb Państwa działki posłużą za kapitał, który fundusz wnosiłby w formie aportu do spółki celowej. W zamian fundusz otrzymywałby 100 proc. udziałów w założonej przez siebie spółce. Zakładając, że często są to grunty w atrakcyjnych lokalizacjach, ich wartość może stanowić nawet 20 proc. całkowitego kapitału potrzebnego do ukończenia inwestycji.

Przy pokryciu około 10–20 proc. kapitału można liczyć na emisję obligacji podporządkowanych, czyli takich, które w przypadku niepowodzenia przedsięwzięcia są spłacane po pokryciu roszczeń wobec zwykłych obligatariuszy i kredytodawców, ale przed kapitałem własnym. Z definicji są to niezabezpieczone majątkiem przedsięwzięcia. Spełniają one bardzo istotną rolę, bowiem z punktu widzenia kredytodawców są traktowane jak kapitał. Wierzytelności z ich tytułu są spłacane już po zaspokojeniu roszczeń kredytodawców. To bardzo ważne, bo dzięki temu zmniejsza się poziom dźwigni finansowej spółki celowej, więc zwiększa się jej zdolność kredytowa. Dzięki temu pozostały zaciągany przez nią dług jest tańszy.

Zakupem takich papierów wartościowych mógłby być zainteresowany Polski Fundusz Rozwoju. Jako fundusz państwowy, jest on zainteresowany nie tylko osiągnięciem zysku księgowego, ale także dofinansowywaniem inwestycji korzystnych z punktu widzenia społecznego. Pozostały kapitał uzyskany byłby na rynku finansowym w postaci długu zabezpieczonego majątkiem powstałym w trakcie inwestycji. Czyli byłby pożyczony pod zastaw wybudowanych domów. Największy problem to znalezienie instytucji, które będą skłonne wesprzeć spółkę celową należącą do funduszu realizującego inwestycje w ramach programu Mieszkanie Plus.

---

<sup>11</sup> Grzegorz Kiełpsz, prezes Polskiego Związku Firm Deweloperskich

<sup>12</sup> Bolesław Meluch, doradca zarządu Związku Banków Polskich

<sup>13</sup> Robert Szklarz, student SGH i Uniwersytetu Marmara w Stambule, obserwatorfinansowy.pl

W tej formule najbardziej rozpowszechnioną metodą finansowania obcego jest kredyt bankowy. Można się spodziewać, że także w tym przypadku krajowe instytucje finansowe będą chętne do uczestnictwa w projektach budowlanych. Kredyty udzielone spółkom oferującym mieszkania na wynajem mogą być alternatywą dla portfeli kredytów hipotecznych udzielanych klientom indywidualnym.

Innym źródłem pozyskania kapitału w formule project finance są obligacje przychodowe, czyli zabezpieczone przyszłymi przychodami. Mają one duży potencjał na wsparcie banków uderzonych przez podatek bankowy, jako źródło kapitału dla projektu. Projekty mieszkaniowe z definicji są długoterminowe, więc także instrumenty emitowane w celu ich sfinansowania mają długi termin zapadalności. Takimi instrumentami są zainteresowane przede wszystkim fundusze emerytalne.

Duży potencjał kapitałowy tkwi w Otwartych Funduszach Emerytalnych, które – po odpowiedniej reformie – mogą znacząco wesprzeć projekty budowlane. Umożliwienie OFE zakupu obligacji emitowanych przez spółki celowe należące do funduszu Mieszkanie Plus przyniosłoby dwie korzyści. Strumień pieniędzy na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych Polaków i udostępnienie OFE dodatkowej możliwości lokaty w bezpieczne aktywa, których fundusze potrzebują po odebraniu im obligacji skarbowych. W maju 2016 roku w strukturze portfeli OFE dominowały akcje spółek, które stanowiły aż 75 proc. wartości aktywów. Taki udział ryzykownych instrumentów nie działa na korzyść przyszłych emerytów.

Przy założeniu kosztu wybudowania jednego metra kwadratowego mieszkania na poziomie 2,5 tys. zł, średniego czynszu netto (po uwzględnieniu kosztów eksploatacyjnych) w wysokości 12,5 zł miesięcznie za m kw. i 30-letniego horyzontu inwestycyjnego, wewnętrzna stopa zwrotu (IRR) z projektu wynosi około 3,8 proc. Jeśli uznamy, że kapitał własny jest bezkosztowy (alternatywnym wykorzystaniem gruntów jest dalsze nieużytkowanie), daje to możliwy do zaoferowania zwrotu dla inwestorów, z uwzględnieniem tarczy podatkowej, na poziomie 5,9 proc. To znacznie powyżej średniego oprocentowania kredytu hipotecznego, które nie przekracza 5 proc.

Można założyć, że kredyt udzielony spółce specjalnego przeznaczenia mającej w portfelu wiele mieszkań będzie tańszy niż kredyt udzielony pod zastaw jednego takiego mieszkania. Z drugiej strony, stopy procentowe w długim okresie najprawdopodobniej nie utrzymają się na obecnym poziomie, dlatego w analizie wzięto pod uwagę dodatkową premię.

Powyższe obliczenia nie uwzględniają przekazania lokatorowi mieszkania na własność. Gdyby to umożliwić za dopłatą 20 proc. do czynszu, tak jak przewiduje program Mieszkanie Plus, wewnętrzna stopa zwrotu rośnie do około 5,3 proc. Przy niezmienionym koszcie kapitału

obcego daje to zwrot na kapitale własnym na poziomie 7,4 proc. rocznie. To wystarczająco dużo, by wymagać zasady pełnej ekwiwalentności świadczeń przy zbywaniu nieruchomości gruntowych do państwowego funduszu odpowiedzialnego za budowę mieszkań.

#### **Rekomendacja WEI:**

**Program Mieszkanie Plus może być realizowany w formule project finance. Wysoki poziom dźwigni finansowej stosowany w tym wypadku pozwala na wykorzystanie stosunkowo taniego kapitału obcego. Możliwe jest osiągnięcie obu celów programu, czyli zaoferowanie lokali poniżej obecnej ceny rynkowej bez obciążania podatnika.**

**Jednocześnie program Mieszkanie Plus powinien być finansowany obligacjami budowlanymi, dostępnymi zarówno dla krajowych, jak i zagranicznych inwestorów. Przy obecnej konstrukcji podatku bankowego, byłoby to niezwykle interesujące narzędzie dla instytucji finansowych szukających alternatywy do podatku. Byłoby to również interesujące rozwiązanie dla nieco uśpionych rynków finansowych.**

#### **Ryzyko dla inwestujących na rynku mieszkaniowym**

Program Mieszkanie Plus może skutkować pożądanym spadkiem cen na rynku. Wprawdzie grunty pozyskiwane będą w programie na zasadach komercyjnych, nie da się wykluczyć preferencyjnego dostępu do nich instytucji państwowych. Może się okazać, że w długiej perspektywie inwestorzy prywatni nie będą w stanie efektywnie konkurować z rządowym programem.

Oferta mieszkań wynajmowanych za cenę niższą niż obecna średnia rynkowa zmieni perspektywę rozwoju rynku najmu. Rynek ten, wciąż niewielki, przez ostatnich 5 lat podwoił ofertę. NBP podaje, że w 2015 roku gotówka stanowiła aż 58 proc. pieniędzy, za które kupiono nowe mieszkania w największych miastach. Sporą część popytu generują więc inwestorzy. Jeśli państwowy fundusz wynajmować będzie mieszkania istotnie taniej niż stawki rynkowe, część inwestorów poszuka innego rozwiązania niż zakup mieszkania na wynajem. W takiej sytuacji program Mieszkanie Plus nie będzie więc stymulował rozwoju tego rynku, a wypierał z niego część inwestorów, co może doprowadzić do jeszcze większej dysproporcji stawek najmu pomiędzy ofertą rządową a stawkami rynkowymi.

W dłuższym okresie obniżenie/urealnienie wysokości czynszu przez zwiększenie podaży mieszkań na wynajem zrównoważy potencjalny popyt z podażą i powiększy rynek bez straty



dla nowych inwestorów. Inwestorzy, którzy kupili już mieszkania po zawyżonych cenach, mogą liczyć na odbudowę ceny i wysokości czynszu, jeśli mieszkanie jest w dobrej lokalizacji. Pozostali będą dłużej czekać na zwrot kapitału, trzeba jednak pamiętać, że na stabilnym rynku czas zwrotu nakładów na inwestycje budowlane to 15–25 lat i więcej.

Ponieważ program Mieszkanie Plus dopiero nabiera tempa, a proces jego wdrażania może się wydłużać przy rosnących oczekiwaniach społecznych, można rozważyć poszerzenie funduszu o działania interwencyjne i dopłaty do najmu na prywatnym rynku. Państwo musi oczywiście określić progowe stawki i wysokość dopłat. Takie rozwiązanie pozwoliłoby nie tylko na szybsze wdrożenie programu, zanim jeszcze powstaną mieszkania, ale również na łagodną transformację dla osób inwestujących w mieszkania na wynajem.

#### **Rekomendacja WEI:**

**Stawka czynszu w programie Mieszkanie Plus powinna być determinowana nie w oparciu o arbitralne wyliczenia, jednolite dla całego kraju, a indywidualną dla każdego projektu wielkość nakładów inwestycyjnych i rynkową stopę zwrotu, przy założeniu pokrycia wszystkich kosztów operacyjnych, finansowych i zarządzania.**

**To samo dotyczy dochodzenia przez najemcę do własności lokalu, gdzie całkowity kapitał spłacany w ratach czynszu musi być co najmniej równy nakładom inwestycyjnym, tak aby wykluczyć jakiegokolwiek bonifikaty, mogące stanowić nieuczciwą konkurencję dla inwestorów prywatnych.**

#### **Budownictwo społeczne (komunalne, spółdzielcze, TBS-y) w nowym stylu**

Patrząc szerzej na program Mieszkanie Plus, warto zauważyć, że dzięki zmianom zaplanowanym przez rząd można spodziewać się ożywienia inwestycyjnego w TBS-ach. Podmioty, które zgodzą się na ograniczenie czynszów (4 proc. wartości odtworzeniowej, o połowę mniej niż stawka rynkowa) mogą liczyć na dofinansowanie z publicznych środków (gminnych) w wysokości 20 proc. kosztów budowy. To zbliżyłoby program TBS do oferty np. duńskich spółdzielni, w których mieszka co piąty obywatel, ciesząc się relatywnie niskim czynszem.

System finansowania zostałby zmieniony z obecnych 25 proc. partycypacji przyszłych najemców i 75 proc. kredytu preferencyjnego na 5 proc. wpłat najemców, 20 proc. dofinansowania publicznego i 75 proc. kredytu preferencyjnego. Aby skorzystać z oferty TBS-u nie

można mieć nieruchomości w danym mieście ani osiągać wynagrodzenia wyższego niż ustawowe maksimum. W przypadku osoby samotnej z Warszawy jest to niecałe 3,2 tys. zł netto, bezdzietnej rodziny – trochę ponad 4,7 tys. zł netto, a w przypadku rodziny z dwójką dzieci – prawie 7,9 tys. zł netto. Do tego okresowo TBS ma prawo sprawdzać wynagrodzenia najemców i podnosić czynsze tym, których zarobki wzrosną ponad ustawowe maksimum. W skrajnym przypadku najemca może mieć wypowiedzianą umowę. Tym samym mieszkania zbudowane z publicznym wsparciem będą faktycznie służyć potrzebującym.

Rząd planuje odejść od budownictwa socjalnego (o niższym standardzie) na rzecz budownictwa komunalnego (o wyższym standardzie). Mieszkania komunalne mają być wynajmowane na czas określony. Okresowo sprawdzana będzie sytuacja majątkowa najemców. Znikną też mechanizmy, które pozwalają niemal dziedziczyć tego rodzaju nieruchomości, uniemożliwiając przekazanie ich potrzebującym. Ekspertci są zgodni, że wsparcie rynku czynszowego, rynku budownictwa komunalnego i społecznego jest zasadne. Chodzi m.in. o kontynuację idei towarzystw budownictwa społecznego i Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Istnieje też konieczność wzmocnienia spółdzielni mieszkaniowych. Mają one potencjał i środki finansowe, które nie są w pełni wykorzystywane. Spółdzielczość mieszkaniowa była wielkim sukcesem rządów międzywojennej Polski. Opierała się na pomocy państwa w pozyskiwaniu gruntów, kredytów i ich zabezpieczenia w państwowych bankach, a także programie ulg podatkowych. Stworzyła także modelowy standard ekonomicznego mieszkania w domach wielorodzinnych i jednorodzinnych. Przykłady mieszkań i domów robotniczych, urzędniczych, tramwajarskich, kolejarskich, wojskowych i oficerskich można znaleźć m.in. w Warszawie na Żoliborzu, Kole, Pradze i Grochowie. Kontynuacją tej idei jest powojenna realizacja osiedla „Sady Żoliborskie”. Wybitni polscy architekci i urbaniści tworzyli projekty i realizowali ekonomiczne osiedla, domy, mieszkania, łącznie z ich wyposażeniem. Możemy korzystać z ich doświadczeń i dotychczasowych europejskich realizacji taniego budownictwa mieszkaniowego. Dobre wzory międzywojennej spółdzielczości mieszkaniowej powinny przyświecać rządowi w realizacji jego zobowiązań i planów.

#### **Rekomendacja WEI:**

**Spółdzielcze i komunalne domy powinny przeznaczać w miarę możliwości część swoich pomieszczeń (małe mieszkania, lokale na parterze, garaże, parkingi oraz infrastrukturę: ogrzewanie i przyłącza) na komercyjną odsprzedaż, wynajem oraz usługę dla sąsiedniej zabudowy, co może ułatwić spłatę zobowiązań spółdzielców.**

**Zadłużone mieszkania powinny być objęte specjalnym programem zarządu mieszkań komunalnych i spółdzielni, który poprzez zamianę mieszkań, wynajem części mieszkania i inne formy zaradcze pomoże spółdzielcom i lokatorom realizować swoje umowne zobowiązania. Zarządcy mieszkań budowanych według programu rządowego powinni objąć przyjazną kuratelą lokatorów i spółdzielców.**

### **Kasy budowlano-mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe**

W Europie kasy mieszkaniowe istnieją od stu lat. Działają z powodzeniem w Niemczech, Słowacji, Czechach i Węgrzech. W Słowacji jest około miliona osób, które korzystają z kas, na Węgrzech – około 700 tys. To dużo, biorąc pod uwagę wielkość rynków. Dopłaty do środków zgromadzonych na rachunkach, czyli tzw. premie, wynoszą od 4 proc. aż do 30 proc.

Także i w Polsce kasy mogą się cieszyć zainteresowaniem. Odkładając 500 zł miesięcznie przez 5 lat, wpłacamy 30 tys. zł. Po dopłacie państwa, wraz z odsetkami, do wykorzystania jest 35–40 tys. zł. Drugie tyle kasa może pożyczyć w formie niskoprocentowanego kredytu. Wtedy będzie to już 80 tys. zł na to, aby wziąć kredyt ze sporym wkładem własnym. Można liczyć na znacznie atrakcyjniejsze warunki kredytowania.

Dobrym pomysłem jest także przeszczepienie na polski grunt modelu wspólnot mieszkaniowych, doskonale znanych i sprawdzonych za granicą. Przykładem są kooperatywy, czyli wspólnoty mieszkaniowe, których celem jest postawienie wielorodzinnego domu na komercyjnym gruncie. Jest to specjalność krajów skandynawskich – w Szwecji to 18 proc., a w Norwegii 15 proc. wszystkich domów.

Innym modelem jest Community Land Trust (CLT) – wspólnoty działające głównie w krajach anglosaskich (mechanizm wywodzi się z USA), ale także w kontynentalnej Europie (np. w Belgii). Podstawą jest grunt pozostający we wspólnym władaniu – często pochodzący z donacji (zarówno publicznej, jak i prywatnej). Celem jest budowa tanich domów dla członków wspólnoty, którzy kupują je, ale mają ograniczone prawa – grunt pozostaje własnością trustu. Lokal odsprzedać można tylko wspólnocie po godziwej cenie przez nią określonej (uwzględniającej ewentualny wzrost wartości). Dom wraca do puli tanich mieszkań i może trafić do kolejnego chętnego. CLT to organizacja non-profit, która jednak zarabia po to, aby móc sprzedawać domy po cenie niższej niż komercyjna. Dlatego część lokali oferowana jest zwykle na wolnym rynku. To daje nie tylko potrzebny dochód, ale także wzbogaca społeczną różnorodność wspólnoty. Dziś w samej Wielkiej Brytanii działa 200 tego typu trustów, a w USA jest ich 250.

Także ze Stanów Zjednoczonych wywodzi się mechanizm tzw. mikromieszkań i mikrodomów. Model ten powstał w dobie kryzysu na rynku nieruchomości. Chodzi o bardzo tanie lokale, zwykle wielkości około 20 m kw. Cena jest tu sprawą zasadniczą. Jako że ważny jest koszt wykonania, sięga się głównie po tanie materiały. Mikromieszkania to pomysł dla ludzi, którzy nie są w stanie otrzymać kredytu (w Polsce to około 60 proc. populacji). Cztery ściany kupują za niewielką gotówkę – własną lub pożyczoną od rodziny i znajomych. Za Oceanem ceny takich mieszkań nie przekraczają 15–20 tys. dolarów.

#### **Rekomendacja WEI:**

**Niezbędne jest zapewnienie szerokiego wsparcia instytucji publicznych (państwowych i samorządowych) dla rozwoju kas budowlano-mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych. Dotyczyć to powinno zarówno obszaru finansowo-fiskalnego, jak i prawnego. Nie bez znaczenia są także aspekty miękkie – tj. tworzenie odpowiedniej atmosfery w debacie publicznej wokół tego rodzaju przedsięwzięć.**

## **C. Obszar technologiczny**

### **Technologie budowlane – możliwość optymalizacji kosztów**

Czy możliwa jest budowa mieszkań w dobrej jakości – na rynkowych zasadach – za cenę około 3 tys. zł za m kw.? Wielu deweloperów uważa, że nie. Ich zdaniem, same prace budowlane to koszt powyżej 3 tys. zł. W czasie debaty publicznej nt. programu Mieszkanie Plus, która miała miejsce w ciągu ostatnich miesięcy od ogłoszenia wstępnych założeń programu, wskazywano, że przy niższej cenie albo powstanie substandard, albo płace pracowników będą bardzo niskie.

Z pewnością budowa domów substandardowych nie jest ani receptą na tanie budownictwo mieszkaniowe, ani celem rządowego programu. Przestrzeganie standardów ekonomicznego budownictwa nie oznacza budowy domów bez podpiwniczenia przeznaczonego na przyłącza, garaże i piwnice lokatorskie. W pełni wyposażone domy i mieszkania muszą być pełnowartościowym towarem na rynku.

Jednocześnie wyzwaniem jest fakt, że nieużytkowane państwowe i samorządowe grunty często nie mają pełnej infrastruktury i uporządkowanego stanu prawnego. Mogą one wymagać przekwalifikowania z gruntów rolnych albo doinwestowania, aby zapewnić odpowiednią infrastrukturę – tj. drogi, kanalizację, wodociągi, ciepło, a przede wszystkim infrastrukturę społeczną: żłobki, przedszkola, szkoły, przychodnie itp. Dostawcy mediów to w większości prywatne firmy, które zaoferują w pełni rynkowe stawki. Podobnie z drogami. Tym samym może znacznie zwiększyć się koszt inwestycji i okres ich realizacji.<sup>14</sup>

Pewne jest zatem, że przy tradycyjnej technologii, zwanej rękodzielnictwem, która w 98 proc. dominuje na polskim rynku, nie jest możliwe istotne zmniejszenie nakładów inwestycyjnych na 1 m kw. przy zachowaniu wysokiej jakości budynków, w tym spełnienia współczesnych standardów urbanistycznych, architektonicznych i technicznych, a także wysokich norm energetycznych. Jedynym rozwiązaniem jest sięgnięcie po nowoczesne technologie, w szczególności prefabrykację.

Prefabrykacja cieszy się w Polsce złą sławą, kojarząc się powszechnie z tzw. wielką płytą z lat 70.–80. XX w. Tymczasem dzisiejsze prefabrykaty charakteryzują się milimetrową dokładnością i surowymi normami przewodnictwa cieplnego. W prefabrykowanych elementach, otynkowanych w wysokiej jakości z zewnątrz i wewnątrz, nie trzeba kuć tynku pod przewody, bo wszystko to już jest odlane. Przy budowie bloku z prefabrykatów piętro o powierzchni 500 metrów stawiane jest w tydzień około dziesięciu robotników. Wszystko to przy najwyższej jakości, wynikającej z nowoczesnej standaryzacji.

Nowoczesna prefabrykacja pozwala zatem osiągnąć produkt bardzo wysokiej jakości przy zapewnieniu efektywności kosztowej inwestycji. Poza jakością, główne zalety stosowania tej technologii to szybkość budowy (około 30 proc. szybciej niż w przypadku tradycyjnego budownictwa); zmniejszenie zatrudnienia na placu budowy przy jednoczesnym wydłużeniu sezonu budowlanego i uniezależnieniu się od warunków pogodowych; wreszcie – możliwość osiągnięcia długoterminowego efektu skali w oparciu o wystandaryzowane rozwiązania, powtarzane przy kolejnych inwestycjach.

Realizacja programu Mieszkanie Plus może pozwolić na szeroki rozwój nowoczesnych technologii prefabrykacyjnych w Polsce – zarówno na potrzeby samego programu, jak również wszystkich innych inwestycji mieszkaniowych, w których innowacje te z powodzeniem mogłyby się sprawdzić. Ważnym aspektem jest bowiem potencjał „odczarowania” tych technologii – tak w oczach branży budowlanej, jak i samych najemców/właścicieli mieszkań. W efekcie zniknąć

---

<sup>14</sup> Mateusz Juroszek, wiceprezes Atal SA

mogą bariery dotyczące deweloperów i architektów. Dziś wielu ekspertów wskazuje na swoisty „zamknięty krąg”: ponieważ deweloperzy nie budują z prefabrykatów, architekci nie są zainteresowani projektowaniem w tej technologii. I odwrotnie: z braku dostępu do odpowiednich projektów architektonicznych, deweloperzy rzadko decydują się na realizację inwestycji opartych o prefabrykację. Potoczny pogląd, że ludzie nie chcą tych technologii, jest raczej bezradnym opisem zastanego na rynku stanu aniżeli rzeczywistą diagnozą odczuć społecznych.

Wbrew powszechnemu przekonaniu rynek produkcji prefabrykatów w Polsce istnieje. W oparciu o polskie prefabrykаты budowane są całe osiedla w Niemczech i Skandynawii, gdzie trafia ponad 90 proc. rodzimej produkcji. Oczywiście obecna podaż na rynku prefabrykatów nie pozwoli zaspokoić popytu, jeżeli rzeczywiście w najbliższych latach rynek powiększy się o dodatkowe kilkadziesiąt tysięcy mieszkań rocznie. Niezbędne są prywatne inwestycje, realizowane na szeroką skalę. Może to nastąpić tylko wówczas, gdy przedsiębiorcy będą mieli poczucie pewnego zbytu.

Odpowiedni poziom podaży technologii prefabrykowanych jest zatem warunkiem koniecznym dla zapewnienia deklarowanego w programie Mieszkanie Plus kosztu budowy 1 m kw. To także szansa na wzmocnienie pozycji eksportowej Polski w tym obszarze.

#### **Rekomendacja WEI:**

**W projekt rozwoju technologii prefabrykowanych, we współpracy z przedsiębiorcami, powinny zaangażować się instytucje publiczne, takie jak Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju czy Ministerstwo Rozwoju. Służyć temu mogą precyzyjnie skonstruowane programy grantowe.**

**Plany inwestycyjne dotyczące programu Mieszkanie Plus powinny być publicznie dostępne z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym przedsiębiorcom dostosowanie wielkości produkcji prefabrykatów.**

#### **Technologie smart city**

W latach powojennych realizowano w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej wielkie programy rozwojowe. Jednym z najbardziej spektakularnych był amerykański program kosmiczny. Dziś doskonale wiadomo, że symboliczne postawienie ludzkiej nogi na Księżycu nie było celem samym w sobie. Jak każde wielkie wyzwanie technologiczne, program kosmiczny pozwolił amerykańskiemu przemysłowi na wypracowanie rodzimych technologii, które na bez mała pół

wieku zdominowały globalny przemysł. Bez przemysłu kosmicznego gigantyczna rewolucja technologiczna, jakiej świat doświadczył w drugiej połowie XX w., nie miałaby miejsca. Nowoczesne technologie – testowane w wyjątkowo trudnych warunkach kosmicznych – równie dobrze sprawdzały się później na Ziemi. Przykładów transferu technologii kosmicznych do życia każdego z nas jest wiele. Najbardziej znany to oczywiście teflon, który wprawdzie opracowany został już przed II wojną światową, ale zrobił ogromną karierę dopiero wówczas, gdy pokryto nim włókna materiału na skafandry astronautów biorących udział w projekcie Apollo. Bez podróży kosmicznych nie byłoby dziś także tomografów komputerowych, rezonansów magnetycznych i rozruszników serca, a także bezprzewodowych wiertarek, zapięć typu rzep, ogrzewanych butów narciarskich, materiałów ognioodpornych, a nawet ultracienkich ostrzy maszynek do golenia. Wszystkie te technologie zdominowane zostały przez amerykańskie przedsiębiorstwa.

Przy zachowaniu wszystkich proporcji, Mieszkanie Plus może być dla wybranych branż polskiej gospodarki swoistym programem kosmicznym. Tym, co hamuje polską innowacyjność, jest bowiem brak zaufania i pól współpracy między biznesem a administracją publiczną. Mieszkanie Plus może przyczynić się do zmiany tej sytuacji. Chodzi o stworzenie przestrzeni do strategicznego partnerstwa między państwem a przedsiębiorcami, w której znajdzie się miejsce nie tylko na implementowanie zakupionych na Zachodzie technologii, ale też na rodzime eksperymenty. Taką przestrzenią może być doskonale zaplanowana urbanistyka, w ramach której instytucje państwowe odgrywają istotną rolę. To może otworzyć bramę dla zupełnie nowych produktów, które w przyszłości mogą stać się polskim „hitami eksportowymi”.

Weźmy przykład strategicznej dla polskiej gospodarki branży, jaką jest e-mobilność. W europejskich aglomeracjach branża ta jest rozwijana przy współpracy państwa i prywatnego biznesu. Rodzime firmy technologiczne, m.in. dzięki efektowi skali tamtejszych inwestycji, mogą tam rozwijać swe produkty w oparciu o zdobyte we współpracy z państwem doświadczenia. Dzięki temu mogą przyspieszyć ekspansję zagraniczną na konkurencyjnym rynku.

Kolejny przykład to technologie spod znaku smart city. Nie ma dziś w Polsce miejsc, gdzie te nowoczesne technologie – pozwalające m.in. zwiększać efektywność energetyczną budynków w oparciu o pasywne i aktywne wykorzystanie energii – mogłyby być rozwijane, testowane, udoskonalane, a następnie sprzedawane za granicę. Inwestorzy prywatni, rozliczający się w ramach kwartalnych okresów wynikowych, nie są tym zainteresowani. W efekcie oddajemy potężny rynek technologii informatycznych, infrastrukturalnych i transportowych w ręce zachodnioeuropejskich firm, które rozwijają się we współpracy z państwem.

#### **Rekomendacja WEI:**

**O ile w podstawowym wymiarze celem programu Mieszkanie Plus jest stawienie czoła najważniejszym społecznym nierównościom na rynku nieruchomości, o tyle w perspektywie strategicznej należy wykorzystać to narzędzie do rozwoju innowacyjnych polskich firm, które będą mieć szansę na ekspansję zagraniczną.**

#### **Innowacyjne projektowanie**

Dostępne cenowo budownictwo mieszkaniowe to nie tylko tani grunt budowlany, konkurencyjny kredyt i ekonomiczny sposób realizacji, ale także optymalny projekt architektoniczno-budowlany spełniający założenia przyjęte w programie rządowym. Grunt i kredyt to efekt prac legislacyjnych. Projekt mógłby być efektem dwuetapowego konkursu, którego pierwszy etap obejmowałby wybór optymalnych urbanistycznych, architektonicznych, funkcjonalnych, powierzchniowych i budowlanych rozwiązań dla terenów zabudowy jednorodzinnej, wielorodzinnej niskiej i wielorodzinnej wysokiej. Drugi etap byłby rozwinięciem projektów według wybranych w pierwszym etapie standardów.

Oczekiwane rozwiązanie to sposób optymalnego wykorzystania terenu, elastyczność zagospodarowania mieszkań i możliwość łączenia małych mieszkań dla zaspokojenia potrzeb powiększających się rodzin w programie mieszkań własnościowych. Struktura mieszkaniowa budynków powinna być w sposób elastyczny uwzględniona w procesie projektowym adekwatnie do proporcji w przeznaczeniu mieszkań na różne formy ich zasiedlenia. Powinna w elastyczny sposób zaspokajać potrzeby mieszkańców i plan finansowy poszczególnych budynków i osiedli.

#### **Rekomendacja WEI:**

**Kluczowe jest wytyczanie przez program Mieszkanie Plus najwyższych standardów na rynku mieszkaniowym. W tym celu niezbędne jest zapewnienie transparentnych procesów przetargowych na wykorzystanie gruntów, a także konkursów architektonicznych na ich optymalne zagospodarowanie.**



## 4. Podsumowanie

Obecny rynek mieszkaniowy kieruje ofertę do około 40 proc. społeczeństwa, niemal całkowicie pomijając osoby o niższych dochodach i sporą część tzw. klasy średniej. **Jeżeli realizacja programu Mieszkanie Plus posłuży za impuls do zapalenia tej luki – we współpracy z przedsiębiorcami – przedsięwzięcie to ma wszelkie szanse na sukces.** I odwrotnie: jeżeli rządowy program zostanie wykorzystany przez instytucje państwowe do ingerowania w rynek nieruchomości, który co do zasady powinny regulować prawa popytu i podaży, wówczas będzie on skazany na porażkę. W długiej perspektywie nie da się bowiem osiągnąć celów programu bez strategicznej współpracy z inwestorami prywatnymi.

Równouprawniony dostęp do programu Mieszkanie Plus dla wszystkich podmiotów gospodarczych jest istotny dla powszechnej i szybkiej jego realizacji. **Ważne dla rozwoju mieszkalnictwa w Polsce jest zatem ułatwienie prywatnym inwestorom budowy mieszkań na wynajem, czemu z pewnością może służyć formuła REIT-ów.** Umożliwienie funduszom inwestowania w program rządowy może przynieść potrójną korzyść: (i) dla masowego finansowania programu; (ii) bezpiecznej lokaty kapitału (np. emerytalnego); oraz (iii) wzmocnienia pogrążonego w marazmie rodzimego rynku kapitałowego.

**Warto także stworzyć celowy system oszczędnościowy na preferencyjnych zasadach, system ulg podatkowych dla budujących mieszkania** (szczególnie dla uczestników programu Indywidualnych Kont Mieszkaniowych), system odliczeń podatkowych kosztu czynszu lub dopłat oraz system ulg dla inwestorów rynku mieszkaniowego. Niezwykle ważna jest precyzyjna konstrukcja mechanizmów finansowania inwestycji, oparta o sprawdzone metody, np. typu project finance.

**Konieczne jest uproszczenie i przyspieszenie procedury administracyjnej poprzedzającej proces budowlany,** a w szczególności opracowanie planów zagospodarowania terenu. Nie da się bowiem skutecznie optymalizować kosztów budowy mieszkań w ramach obecnego reżimu prawnego. **Ważna jest też nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów** idąca w kierunku sprawiedliwego zrównoważenia praw i obowiązków obu stron umowy długoterminowego najmu, dająca ochronę zarówno lokatorom, jak i wynajmującym mieszkanie.

Fundamentem programu Mieszkanie Plus – w ramach filaru dedykowanego budowie mieszkań na wynajem – winien być komercyjny charakter inwestycji na każdym etapie realizacji,

czyli od momentu pozyskania gruntu do czasu ewentualnego wykupu mieszkania przez najemcę korzystającego z opcji długoterminowego dojścia do własności. **Istotna jest zasada pełnej ekwiwalentności świadczeń przy zbywaniu nieruchomości gruntowych do państwowego funduszu odpowiedzialnego za budowę mieszkań.** Nie może tu być mowy o jakiegokolwiek pomocy publicznej ze strony instytucji państwowych czy samorządowych, a tym bardziej o pozbawianiu spółek z udziałem Skarbu Państwa potencjalnych korzyści.

**Stawkę czynszu podstawowego powinna determinować wielkość nakładów inwestycyjnych i rynkowa stopa zwrotu oczekiwana przez inwestorów funduszu,** przy założeniu pokrycia wszystkich kosztów operacyjnych, finansowych i zarządzania. W przypadku dochodzenia przez najemcę do własności lokalu, całkowity kapitał spłacany w ratach czynszu musi być co najmniej równy nakładom inwestycyjnym. Całość powinna być oparta o transparentne procedury przyznawania praw do korzystania (a potencjalnie także wykupu) mieszkań.

Zasady komercyjne muszą również obejmować konkurencyjne postępowania przy wyborze wykonawców robót budowlanych i dostawców usług związanych z realizacją projektów. **Jednocześnie podstawowym kryterium współpracy z przedsiębiorcami nie może być cena, a innowacyjność oferty.** Celem nie może być budowa mieszkań kosztem bankructwa rodzimych przedsiębiorstw, tak jak to miało miejsce przy okazji budowy autostrad, ale rozwój innowacyjnych polskich firm, które będą mieć szansę na ekspansję zagraniczną.

**Sukces programu Mieszkanie Plus nie może być mierzony liczbą lokali mieszkalnych wybudowanych przez daną państwową spółkę, a rozwojem całego rynku dostępnych cenowo mieszkań na wynajem – w tym również oferowanych przez spółki i fundusze prywatne. Nie chodzi bowiem o to, by instytucja państwowa budowała jak najwięcej mieszkań kosztem inwestorów prywatnych, ale by wspólnymi siłami doprowadzić do trwałego odwrócenia trendu demograficznego i wzmocnienia fundamentów polskiego rynku mieszkaniowego, a także całej gospodarki narodowej.**