

RADOSŁAW CYRAN

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

**PUBLICZNA PODAŻ MIESZKAŃ NA WYNAJEM
W RAMACH
NARODOWEGO PROGRAMU MIESZKANIOWEGO
– MOŻLIWE SCENARIUSZE ZMIAN
NA RYNKU WYNAJMU MIESZKAŃ**

Abstract: Public Supply of Rental Housing under *The National Housing Program* – Possible Scenarios of Changes in the Rental Market. The aim of the study is to conduct analyzes of possible scenarios of changes in the housing sector after launching the *Plus Apartment Program*. Therefore, the purpose of housing policy should be to increase the availability of apartments in the form of rental. The research problem is the answer to the following questions: Is it feasible to intervene in the construction market to increase rental supply? What impact on the private rental market may have on the supply of public housing about the rent lower than the market? What impact can the supply of housing under the *Plus Apartment Program* on the investment and rental of housing for social building society? In which municipalities and on what scale should I implement the *Plus Apartment Program*? The study hypothesized that the impact of the public supply of apartments for rent under the *Plus Apartment Program* on residential markets will depend on local conditions of market development and local housing situation.

Keywords: Housing availability, Housing Fund for Rent, housing policy, housing supply, *Plus Apartment Program*, rental housing market, Social Building Society.

Wprowadzenie

Polityka mieszkaniowa wyznacza ogólny kierunek i metody działania realizowane przez państwo lub samorząd terytorialny w celu osiągnięcia określonych zamierzeń. Politykę mieszkaniową stanowi ogół decyzji i poczynań prowadzących do urzeczywistnienia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej [Andrzejewski 1979: 25]. Uznaje się, że w gospodarce rynkowej polityka mieszkaniowa powinna spełniać następujące zasady: celowości, przejrzystości, sprawiedliwości, maksymalnego wykorzystywania środków

sektora prywatnego, zachęcania i podtrzymywania rozwoju prywatnego rynku, ekonomicznej i administracyjnej wydajności [Merrill *et al.* 1999].

W *Rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020* [2010] wskazano, że polityka mieszkalnictwa powinna koncentrować się m.in. na wprowadzeniu efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem. Według Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz OECD [2015] polityka mieszkaniowa powinna być nakierowana na rozwiązywanie problemów w obszarach: wykluczenia społecznego, aktywności ekonomicznej gospodarstw domowych i mobilności przestrzennej, sytuacji demograficznej. W *Strategii Rozwoju Kraju 2020* [2012] założono, że wprowadzone zostaną formy podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem. Problematyka mieszkalnictwa została również ujęta w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego* [2013], która wskazała potrzebę zwiększenia w Polsce mobilności wewnętrznej przez zwiększenie znaczenia najmu jako instrumentu zwiększającego dostępność mieszkań, gdyż rynek pracy charakteryzuje się bardzo dużym zróżnicowaniem regionalnym i tzw. wyspowym charakterem. Również *Krajowa Polityka Miejska* [2015] akcentuje konieczność zwiększania dostępności mieszkań, szczególnie dla tych grup społecznych, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku, przez prowadzenie dalszych działań regulacyjnych i finansowych na rzecz tworzenia efektywnego systemu wynajmu mieszkań i upowszechnienia tej formuły realizacji potrzeb mieszkaniowych.

Niepodważalnym celem polityki mieszkaniowej powinno stać się zatem zwiększenie dostępności mieszkań w formie najmu dla tych grup ekonomicznych gospodarstw domowych, które osiągają za wysokie dochody na najem lokalu w zasobie mieszkaniowym gminy, ale zbyt niskie na uczestniczenie w prywatnym rynku wynajmu lub sprzedaży mieszkań.

Problemem badawczym pracy jest odpowiedź na następujące pytania:

- czy zasadna jest interwencja Państwa na rynku budowlanym w celu zwiększenia podaży mieszkań na wynajem?
- jaki wpływ na prywatny rynek najmu może mieć podaż mieszkań publicznych o czynszu niższym od rynkowego?
- jaki wpływ może mieć podaż mieszkań w ramach *Programu Mieszkanie Plus* na inwestycje i wynajem lokali towarzystw budownictwa społecznego?
- w których gminach i w jakiej skali należy realizować *Program Mieszkanie Plus*?

Celem pracy jest przeprowadzenie analiz w zakresie możliwych scenariuszy zmian w sektorze mieszkaniowym po uruchomieniu programu mieszkaniowego *Mieszkanie Plus*. W pracy postawiono hipotezę badawczą: wpływ publicznej podaży mieszkań na wynajem realizowanej w ramach *Programu Mieszkanie Plus* na rynki mieszkaniowe będzie uzależniony od lokalnych uwarunkowań rozwoju rynku oraz lokalnej sytuacji mieszkaniowej.

Struktura pracy została podzielona na pięć części. W pierwszej dokonano diagnozy rozwoju mieszkalnictwa oraz dotychczasowych kierunków polityki mieszkaniowej. W drugiej poddano analizie założenia *Narodowego Programu Mieszkaniowego*, w szczególności instrumentu *Mieszkanie Plus*. W trzeciej części opracowania wskazano na potencjał rozwoju innych form realizacji inwestycji w mieszkania na wynajem w Polsce oraz dokonano szacunku pojemności rynku mieszkań na wynajem. Czwarta część przedstawia możliwe scenariusze rozwoju lokalnych rynków nieruchomości na wynajem z uwzględnieniem aktywności Narodowego Operatora Mieszkaniowego. Ostatnia część zawiera wnioski końcowe oraz rekomendacje. Opracowanie bazuje zarówno na studiach literaturowych, raportach Narodowego Banku Polskiego i REAS, jak i własnych wyliczeniach oraz zrealizowanych ekspertyzach w ramach projektu finansowanego z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

1. Diagnoza stanu mieszkalnictwa oraz dotychczasowej polityki mieszkaniowej

Według szacunków Narodowego Banku Polskiego w Polsce wartość majątku nieruchomości mieszkaniowych na koniec 2015 r. wynosiła 3,1 bln zł, co stanowiło 173% PKB oraz ponad 51% majątku trwałego w gospodarce [Augustyniak *et al.* 2016: 11-13]. Inwestycje mieszkaniowe brutto stanowią ok. 1,3% PKB, a udział sektora nieruchomości w zatrudnieniu przekracza 7% [*ibidem*]. Rynek nieruchomości mieszkaniowych jest elementem rynku produktów inwestycyjnych, gdyż prawa do nich – ze względu na trwałość nieruchomości – stają się majątkiem inwestycyjnym [Kucharska-Stasiak 2006: 94].

Z Ekspertyzy [2016] oraz *Narodowego Programu Mieszkaniowego* [2016] wynika, że do 2015 r. instrumentami polityki mieszkaniowej kreowano model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w formie własnościowej. Na wsparcie własności przeznaczano w latach 2010-2015 od 93,2% do 96,3% środków z budżetu państwa, a na zwiększenie zasobów mieszkań na wynajem jedynie 0,3-0,9%. Dotychczasowa pomoc państwa przez dopłaty do zakupu mieszkania w rzeczywistości nie obniżała kosztów realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstwa domowego, a jedynie zachęcała do wystawnej konsumpcji mieszkaniowej na rynku pierwotnym (szczególna ekskluzywność prawa własności nowego mieszkania), przy obowiązku udziału długoterminowego zobowiązania hipotecznego. Mimo że model realizacji potrzeb mieszkaniowych powinien wynikać z sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego i opierać się na racjonalnych decyzjach, był niestety zakłócany działaniami interwencyjnymi państwa (*Rodzina na Swoim, Mieszkanie dla Młodych*).

Tabela 1

Państwowe wydatki na mieszkalnictwo (mln zł) w latach 2010-2015

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wsparcie własności mieszkaniowej (% ogółem)	94,9	93,2	94,3	95,0	94,6	96,3
- wydatki MliB (program RnS i MdM)	255	439	689	800	802	881
- preferencyjna stawka VAT	9 883	11 004	11 204	11 320	11 320*	11 320*
- zwrot VAT	1024	1065	1038	1040	1340	148
- ulgi podatkowe (prawa nabyte)	157	141	133	78	50*	30*
Wsparcie budownictwa na wynajem (% ogółem)	0,3	0,6	0,9	0,6	0,6	0,6
- wydatki MliB	40	80	120	90	80	80
Wsparcie termomodernizacji i remontów (% ogółem)	0,0	1,9	0,9	1,0	2,3	0,9
- wydatki MliB	1	261	122	134	331	120
Stare zobowiązania (%)	4,8	4,3	4,0	3,4	2,5	2,2
- wydatki MliB	567	588	554	473	355	282
Ogółem	11 927	13 578	13 860	13 935	14 278	12 861

*wartość szacowana

Źródło: [Narodowy Program Mieszkaniowy 2016].

Jak przyznało samo Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD [2015], nie jest oczywiste, że wsparcie nabywania mieszkań na własność jest najlepszym sposobem osiągnięcia celów demograficznych, gdyż prorodzinne rozwiązania można zastosować również w instrumentach ułatwiających dostęp do mieszkań na wynajem przez obniżenie kosztów najmu i/lub wspomaganie podaży mieszkań na wynajem o czynszu nierynkowym. Z ankiety zleconej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju i przeprowadzonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego wśród banków kredytujących wynika, że przynajmniej 25% beneficjentów pomocy miało sytuację finansową, która umożliwiała zakup mieszkania bez wsparcia finansowego z budżetu państwa. Ponadto program *Mieszkanie dla Młodych*, dzięki dofinansowaniu wkładu własnego, daje dodatkowo zdolność kredytową ok. 10% potencjalnym kredytobiorcom w wieku 25-34 lat o nieco gorszej sile nabywczej (czyli w rzeczywistości wyłącza dla tej grupy działanie ochronne Rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego), ale rodzi też ryzyko spłaty zobowiązań kredytowych w przyszłości [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014].

Trzeba podkreślić, że problemem polskiego mieszkalnictwa nie jest już niedobór mieszkań w zasobie, ale brak dostępności mieszkania dla części gospodarstw domowych gorzej sytuowanych ekonomicznie. Na koniec 2016 r. na 13,63 mln gospodarstw

domowych przypadało ok. 14, 28 mln mieszkań, co oznacza statystyczną nadwyżkę mieszkań na poziomie 650 tys. jednostek.

Tabela 2

Szacunek statystycznego deficytu i nadwyżki mieszkaniowej z uwzględnieniem zmian w zasobie spowodowanych efektami rzeczowymi budownictwa mieszkaniowego

Zestawienie na dzień	Budownictwo mieszkaniowe	Ubytki	Zasób mieszkaniowy ogółem	Ludność	Liczba gospodarstw domowych***	Deficyt/nadwyżka mieszkań
31.12.2002	97 595	b.d	12 438 026*	38 218 531	13 457 229	
31.12.2003	162 686	4 678	12 595 891	38 190 608	13 447 397	- 851 506
31.12.2004	108 117	4 485	12 683 392	38 173 835	13 441 491	- 758 099
31.12.2005	114 066	4 844	12 776 140	38 157 055	13 435 583	- 659 443
31.12.2006	115 353	4 221	12 876 676	38 125 479	13 424 464	- 547 788
31.12.2007	133 698	3 044	12 993 716	38 115 641	13 421 000	- 427 284
31.12.2008	165 189	2 884	13 150 294	38 135 876	13 428 125	- 277 831
31.12.2009	160 002	2 999	13 302 449	38 167 329	13 439 200	- 136 751
31.12.2010	135 835	3411	13 470 428	38 529 866	13 566 854	- 96 426
31.12.2011	130 954	2 778	13 587 440	38 538 447	13 568 000	+ 19 440
31.12.2012	152 904	2 852	13 722 786	38 533 299	13 664 290	+ 58 496
31.12.2013	145 136	2811	13 852 896	38 495 659	13 650 943	+ 201 953
31.12.2014	143 166	3139	13 983 039	38 478 602	13 644 894	+ 338 145
31.12.2015	147 711	2780	14 119 452	38 437 239	13 630 227	+ 489 225
31.12.2016	163 394	b.d	14 280 000**	38 433 000	13 628 723	+ 651 277

* w 2002 r. zasób mieszkaniowy zamieszkały, a od 2003 r. zasób mieszkaniowy zamieszkały i niezamieszkały

** szacunek uwzględniający zasób na koniec 2015 r. oraz efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego w 2016 i przypuszczalne wyburzenia na poziomie 2846 mieszkań.

*** w szacunku liczby gospodarstw domowych przyjęto przeciętną liczbę osób w gospodarstwie domowym w latach 2002-2010 na podstawie NSP 2002, tj. 2,84 osoby, a dla lat 2011-2016 na podstawie NSP 2011, tj. 2,82 osoby.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [www 1; GUS 2003 i 2014].

Mimo wysokich efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego w ostatnich latach, niski jest udział uzyskanych w ramach tych działań mieszkań na wynajem, w tym dla realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw, które nie będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku. W ciągu ostatnich 15 lat wybudowano w Polsce ponad 2 mln mieszkań (tab. 3). Głównymi inwestorami były gospodarstwa domowe, realizujące budownictwo indywidualne w postaci budowy domów jednorodzinnych (54,1% udziału) oraz deweloperzy, budujący w zasadzie w 100% na sprzedaż (36,1% udziału). Budownictwo na wynajem realizowane głównie

przez towarzystwa budownictwa społecznego (społeczne czynszowe) miało udział jedynie w 2,6% zrealizowanych mieszkań, a budownictwo komunalne jedynie w 1,9%. Budownictwo zakładowe stanowiło 0,4% udziału w strukturze inwestorskiej. W sumie z ponad 2 mln mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2002-2016 na wynajem przeznaczono jedynie 100 tys. mieszkań.

Tabela 3

Budownictwo mieszkaniowe ogółem oraz struktura inwestorska w latach 2002-2016

Lata	Ogółem	Indywidualne	Na sprzedaż i wynajem	Spółdzielcze	Społeczne czynszowe	Komunalne	Zakładowe
2002	97 595	52 433	21 970	15 406	4 653	2 525	608
2003	162 686	118 034	23 844	11 957	5 856	1 998	997
2004	108 117	64 858	24 230	9 432	7 197	1 779	621
2005	114 066	63 279	33 047	8 222	5 412	3 563	543
2006	115 353	57 594	37 960	9 032	6 013	4 513	241
2007	133 698	71 643	45 653	8 240	5 281	2 452	429
2008	165 189	83 338	66 703	8 647	3 205	2 719	577
2009	160 002	71 971	72 326	7 260	3 600	4 202	643
2010	135 835	70 441	53 505	5 052	3 129	3 418	290
2011	130 954	73 553	48 814	3 786	1 980	2 500	321
2012	152 904	81 050	63 586	4 194	1 146	2 389	539
2013	145 136	81 228	56 447	3 493	1 308	2 218	442
2014	143 166	76 129	59 065	3 490	1 715	2 177	590
2015	147 711	79 758	62 420	2 115	1 265	1 686	467
2016	163 394	78 097	79 179	2 707	1 340	1 761	310
Suma	2 075 806	1 123 406	748 749	103 033	53 100	39 900	7 618
Udział		54,1%	36,1%	5,0%	2,6%	1,9%	0,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [www 1].

Mimo istnienia programów mieszkaniowych wspierających podaż mieszkań socjalnych i społecznych, zbyt niskie środki przeznaczane na realizację tych programów w ostatnich latach oraz niekorzystne dla inwestorów zapisy normatywne nie rozwiązały całościowo problemu braku mieszkań dla osób o niskich i średnich dochodach. Mieszkania na wynajem w formie rynkowej są dostępne jedynie dla gospodarstw domowych o dochodach rozporządzalnych mieszczących się w IV i V kwintylu dochodowym. Istnieje zatem luka w instrumentach wspierających realizację potrzeb mieszkaniowych, szczególnie w odniesieniu do gospodarstw domowych osiągających dochody rozporządzalne mieszczące się w II i III kwintylu dochodowym. W gminach

bez oferty TBS luka najmu mieszkań zawiera się pomiędzy ofertą najmu publicznego w formie najmu lokalu komunalnego a ofertą rynkową. Z diagnozy *Narodowego Programu Mieszkaniowego* [2016] wynika, że 30-40% gospodarstw domowych ma ograniczoną ofertę mieszkań ze względu na uzyskiwane dochody i nie jest wsparta żadnymi instrumentami polityki mieszkaniowej. Z kolei z analiz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wynika, że jedynie 30% społeczeństwa posiada zdolność kredytową na zakup mieszkania [*Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD* 2015].

Problemem jest również przestrzenna dostępność pomocy publicznej, która rozłożona jest nierównomiernie, a o niektórych lokalizacjach można wręcz mówić jako wykluczonych z możliwości skorzystania ze wsparcia w ramach instrumentów polityki mieszkaniowej. Rażąca dysproporcja w możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu występuje w dużych miastach, szczególnie stolicach województw, w stosunku do miast poniżej 100 tys. mieszkańców, a w szczególności miast z 25-50 tys. mieszkańców, gdyż w wielu powiatach i gminach brak jest inwestycji w formie budownictwa społecznego oraz prywatnych inwestycji w mieszkania na wynajem o czynszu rynkowym, co znacznie obniża pojemność rynku najmu mieszkań.

Podsumowując dotychczasową politykę mieszkaniową, należy przyznać, że mimo dużej liczby programów i szerokiego zakresu form wsparcia, efekty rzeczowe wdrożonych programów polityki mieszkaniowej są w odniesieniu do potrzeb mieszkaniowych oraz technicznych niewielkie. Wsparcie budżetowe sektora mieszkaniowego odznaczało się relatywnie niską skutecznością finansową działań władz publicznych, co przyznało w autokrytyce w 2010 r. samo Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju [*Główne problemy... 2010*]. Większość środków budżetowych kierowana była jednak na realizację potrzeb mieszkaniowych osób relatywnie zamożnych, które i bez pomocy finansowej państwa zrealizowałyby inwestycje mieszkaniowe. Realizowana polityka mieszkaniowa nie spełniała podstawowej zasady – uzupełniania rozwiązań w obszarach, w których rynek nie zaspokaja podstawowych potrzeb mieszkańców.

2. Założenia Narodowego Programu Mieszkaniowego

Narodowy Program Mieszkaniowy [2016] jest jednym z autonomicznych narzędzi służących realizacji Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, którego zadaniem jest wdrożenie komplementarnego zbioru działań mających na celu radykalną poprawę stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Wskazano 3 cele szczegółowe polityki mieszkaniowej, które wynikają z kluczowych problemów i wyzwań, a mianowicie:

- Cel 1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych przez działania nakierowane m.in. na: zwiększenie podaży mieszkań o niskim czynszu oraz aktywizację podmiotów dostarczających tego typu mieszkania; obniżenie kosztów budowy mieszkań, wykorzystanie podaży dostępnych gruntów publicz-

nych pod budownictwo mieszkaniowe oraz upowszechnianie optymalnych technologii i projektów architektonicznych w zakresie szeroko rozumianego społecznego budownictwa.

- Cel 2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuacją życiową.
- Cel 3. Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej.

Wśród priorytetów polityki mieszkaniowej wymieniono: dostępne mieszkanie (*Mieszkanie Plus*), stabilne i efektywne finansowanie, nowoczesne, efektywne energetycznie i bezpieczne technicznie mieszkania oraz dobre prawo.

Założono wdrożenie nowego systemu realizacji potrzeb mieszkaniowych, który prowadzony będzie na podstawie działalności państwowego operatora mieszkaniowego, z wykorzystaniem zasobów gruntów Skarbu Państwa, w celu wzrostu podaży mieszkań na wynajem, z opcją docelowego uzyskania własności wynajmowanego mieszkania. Przewiduje się również możliwość współfinansowania przez powołanego Narodowego Operatora Mieszkaniowego projektów realizowanych we współpracy z innymi inwestorami, np. samorządami terytorialnymi, towarzystwami budownictwa społecznego, spółdzielniami mieszkaniowymi, a także w przypadku mniejszych lokalizacji realizację inwestycji mieszkaniowych przez nabywanie mieszkań od podmiotów działających na rynku budownictwa mieszkaniowego. Założono wysokość czynszów, w zależności od lokalizacji i kosztu budowy, na poziomie 10-20 zł/m² w opcji najmu i 12-24 zł/m² w przypadku opcji najmu z docelowym wykupem mieszkania. Oferta wynajmu mieszkań w ramach *Programu* skierowana jest do wszystkich obywateli, a jedynie w przypadku nadwyżki popytu nad lokalną podażą zostaną wprowadzone kryteria kwalifikacyjne, które będą preferowały rodziny wielodzietne oraz osoby o dochodach uniemożliwiających zakup lub wynajem mieszkania na zasadach rynkowych.

Program Mieszkanie Plus będzie prowadzony na zasadach rynkowych i zarządzany przez BGK Nieruchomości S.A. Założeniem programu są umiarkowane czynsze, ale też rynkowe zasady finansowania projektów, tj. bez angażowania pieniędzy podatników. Planuje się utworzenie Funduszu Mieszkanie Plus, który będzie zarządzany przez BGK Nieruchomości. Fundusz ma zapewnić rynkową stopę zwrotu i wejść na Giełdę. Według Wiceprezesa BGK Nieruchomości W. Stasiaka inicjalne finansowanie programu będzie pochodziło ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusz Mieszkanie Plus ma przejąć środki od Funduszu Mieszkań na Wynajem, gdzie zakładano pozyskanie 20 tys. mieszkań na wynajem za 5 mld zł. Obecnie w tym projekcie zmieniono plany na 4,5 tys. mieszkań. Obecnie aktywa Funduszu Mieszkań na Wynajem przekraczają 1 mld zł, co oznacza, że 4 mld przeznaczone będą na inwestycje w Fundusz Mieszkanie Plus [www 2].

Program Mieszkanie Plus, dzięki zaangażowaniu jednostek samorządu terytorialnego, dysponuje teraz potencjałem budowy ok. 60 tys. nowoczesnych mieszkań

czynszowych w 70 miastach w Polsce (tab. 6) [www 3]. Budowa pierwszych mieszkań ruszyła w grudniu 2016 r. w Białej Podlaskiej (186 mieszkań) i Jarocinie (258 mieszkań w ramach inwestycji finansowanej przez Fundusz Municypalny) [www 4]. W marcu 2017 r. ogłoszony został przez BGK Nieruchomości S.A. konkurs na innowacyjne pomysły konstrukcyjne i nowatorskie rozwiązania technologiczne, które zapewnią wysoką jakość budynków realizowanych z założeniem, że koszt ich budowy nie powinien przekroczyć 2 tys. zł netto za m².

Program Mieszkanie Plus jest zatem próbą rozwiązania jednego z najistotniejszych problemów polskiego mieszkalnictwa, jakim jest niewielki udział mieszkań na wynajem w zasobie mieszkaniowym. Brak rozwiniętego rynku wynajmu mieszkań w Polsce zmniejsza możliwość realizacji potrzeb mieszkaniowych jedynie do nabywania mieszkań na własność, ale też może sprzyjać w przyszłości powstawaniu i narastaniu nierównowagi na polskim rynku mieszkaniowym, co z kolei może prowadzić do powstania nierównowagi makroekonomicznej [Wagner 2016: 8]. Wśród zalet rozwiniętego rynku mieszkań na wynajem wyróżnić należy większą mobilność siły roboczej, gdyż, według badań OECD, większe o 10% prawdopodobieństwo zmiany miejsca zamieszkania w ciągu roku istnieje w przypadku najemców niż właścicieli mieszkań [Andrews, Sánchez 2011], co skutkuje tym, że najemcy są mniej od właścicieli mieszkań narażeni na lokalne niekorzystne zmiany na rynku pracy. Ponadto rozwinięty rynek wynajmu mieszkań istotnie zmniejsza presję na wzrost cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym, stanowiąc alternatywę dla tych rynków [Wagner 2016: 8].

3. Potencjał rozwoju innych form realizacji inwestycji w mieszkania na wynajem w Polsce

Według O'Sullivan'a [2003: 451-452] trzy podstawowe czynniki mogą skłonić gospodarstwa domowe do realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu:

- brak odpowiedniego dochodu do obsługi kredytu hipotecznego,
- chęć mobilności, którą obniżają wysokie koszty transakcyjne przy nabywaniu mieszkania oraz koszty związane z przedterminową obsługą kredytu przy sprzedaży mieszkania,
- niechęć do ponoszenia nakładów na bieżące naprawy i remonty mieszkania.

Ważnym inwestorem na rynku mieszkań na wynajem są towarzystwa budownictwa społecznego, których działalność reguluje *Ustawa* [1995]. Program wsparcia środkami budżetowymi podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach funkcjonuje od 1995 r., kiedy powołano do życia Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM). Miał wypełnić lukę na rynku mieszkaniowym i stworzyć alternatywę dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w formie własnościowej. Niestety, w 2009 r. zlikwidowano KFM, a co za tym idzie i preferencyjne finansowanie budownictwa na

wynajem. W latach 1996-2014 Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił w sumie ponad 1800 preferencyjnych kredytów przeznaczonych na sfinansowanie ponad 98 tys. mieszkań, w tym 81 tys. w zasobach TBS i ponad 17 tys. w spółdzielniach mieszkaniowych (głównie mieszkania użytkowane na zasadach lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu). Istotne zmiany dla realizacji inwestycji mieszkaniowych przez towarzystwa budownictwa społecznego nastąpiły dopiero na mocy wprowadzonej *Ustawy* [2015]. Obecnie Bank Gospodarstwa Krajowego udziela finansowania zwrotnego do wysokości nie większej niż 75% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego i na okres nie dłuższy niż 30 lat. Preferencyjne warunki finansowania (oprocentowanie kredytu – WIBOR 3M bez marży) mają przyczynić się do reaktywacji budownictwa mieszkaniowego na wynajem o umiarkowanych czynszach adresowanego do gospodarstw o dochodach mieszczących się od III do VII decyla rozkładu wynagrodzeń (ok. 1600-2800 zł netto) [*Rządowy projekt...* 2015]. Lokale mieszkalne wybudowane z wykorzystaniem finansowania zwrotnego nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność. Wprowadzono również istotną zmianę dla towarzystw budownictwa społecznego, gdyż w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego czynsz nie może przekraczać 5% wartości odtworzeniowej rocznie w porównaniu z 4% wartości odtworzeniowej w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych z wykorzystaniem kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do 30 września 2009 r.

W założeniach przyjęto, że BGK w ramach 10 rocznych edycji Programu sfinansuje budowę co najmniej 30 tys. lokali. W pierwszych dwóch edycjach Programu inwestorzy złożyli blisko 100 wniosków na łączną kwotę przekraczającą 560 mln zł [www 5]. Dotyczą one finansowania budowy ponad 4600 mieszkań w ramach inwestycji o łącznej wartości ponad 900 mln zł. BGK zapewni łącznie 4,5 mld zł taniego finansowania. Zasób mieszkań w formie TBS na koniec 2015 r. wyniósł 96 850 mieszkań. Jeśli uwzględnimy efekty rzeczowe budownictwa społecznego w 2016 r., które wyniosły 1265 mieszkań, zasób TBS wynosi obecnie ponad 98,1 tys. mieszkań na wynajem [www 1].

Kolejnym programem wspierającym rynek mieszkań na wynajem jest inicjatywa Banku Gospodarstwa Krajowego utworzenia instytucjonalnego Funduszu Mieszkań na Wynajem, który działa na zasadach komercyjnych na podstawie *Ustawy o funduszach inwestycyjnych*. Celem Funduszu jest wypełnienie luki między lokalami komunalnymi a mieszkaniami wynajmowanymi komercyjnie. Założono, że wysokość czynszu powinna być zbliżona do poziomu dającego zwrot na poziomie 4% wartości nieruchomości. Portfelem aktywów Funduszu Sektora Mieszkań na Wynajem FIZ AN utworzonego w Towarzystwie Funduszy Inwestycyjnych BGK S.A. zarządza BGK Nieruchomości S.A. i do jej zadań należy m.in. realizacja transakcji zakupu nieruchomości na potrzeby Funduszu Mieszkań na Wynajem. W doborze nieruchomości nabywanych do portfela Funduszu uwzględniane są kryteria istotne dla potencjalnych

najemców, a mianowicie wskaźnik dostępności komunikacyjnej oraz bliskości miejsc pracy czy ośrodków akademickich. Fundusz Mieszkań na Wynajem za swoją silną stroną uważa: stabilność i pewność umowy najmu, gdyż stroną umowy jest instytucjonalny wynajmujący; adresowanie oferty do szerokiej grupy potencjalnych klientów; umowa najmu może zostać zawarta na okres nie krótszy niż 6 miesięcy i nie dłuższy niż 48 miesięcy, z możliwością przedłużenia; najemca otrzymuje gwarancję stałej ceny przez cały czas obowiązywania umowy najmu; kaucja wynosi jedynie równowartość czynszu za 1 miesiąc i opłaty eksploatacyjnej; lokale prezentowane w ofercie znajdują się w nowych budynkach, na osiedlach dobrze skomunikowanych z centrum miast, w otoczeniu bogatej infrastruktury handlowo-usługowej i terenów zielonych; lokale wynajmowane są w wysokim standardzie „pod klucz” wraz z kompleksowo wyposażonymi pomieszczeniami [www 6].

Obecnie Fundusz posiada zasoby na wynajem lub zakontraktowane projekty w Warszawie, Piasecznie, Gdańsku, Poznaniu, Wrocławiu, Krakowie, Łodzi i Katowicach na ogólną liczbę 1710 mieszkań. Nie planuje się dalszej ekspansji na inne miasta.

W Warszawie Fundusz udostępnił w lipcu 2016 r. pierwsze 87 mieszkań w budynku Przy Agorze 26 [www 7]. Wcześniej, bo w lipcu 2015 r. udostępnił również 122 mieszkania w Piasecznie. Lokalizacja mieszkań w Piasecznie ma być propozycją dla osób pracujących np. na warszawskim Służewcu Przemysłowym, gdzie dojazd do tej stacji z Piaseczna zajmuje ok. 16 min. W realizacji w Warszawie są kolejne 3 projekty. W ramach inwestycji przy ul. Samochodowej 2 na Mokotowie powstanie budynek z 97 lokalami mieszkalnymi, które włączone zostaną do oferty rynkowej w II kwartale 2017 r. Kolejna inwestycja Funduszu znajdzie się w centrum Warszawy, przy ul. Powązkowskiej 13 B, w której powstanie w czerwcu 2017 r. budynek z 215 lokalami mieszkalnymi [www 8]. Fundusz realizuje również inwestycję przy ul. Terespolskiej 40 z 40 mieszkaniami, które staną się ofertą rynkową w lipcu 2017 r. W Gdańsku Fundusz udostępnił w 2015 r. 134 mieszkania przy ul. Kilińskiego [www 9]. We Wrocławiu w grudniu 2016 r. Fundusz wprowadził na rynek najmu sto mieszkań przy ul. Dąbrowskiego 40 [www 10]. W IV kwartale 2017 r. zostanie oddanych do użytku kolejnych 128 mieszkań na wynajem przy ul. Zakładowej. W Krakowie Fundusz w kwietniu 2016 r. udostępnił 45 mieszkań przy ul. Polonijnej 9. Kolejna inwestycja zlokalizowana jest przy ul. Drukarskiej, w której w III kwartale 2017 r. udostępnionych na wynajem zostanie 109 mieszkań [www 11]. W Poznaniu oferta mieszkań na ul. Saperskiej jest dostępna od początku 2015 r. i obejmuje 124 lokale, a budynek na ul. Czarnieckiego z 151 mieszkaniami zostanie udostępniony najemcom w II kwartale 2017 r. W nowej inwestycji na ulicy Bóźnicznej 8, która wprowadzona zostanie na rynek od I kwartału 2018 r., znajdzie się 149 lokali [www 12]. W sumie w ofercie Funduszu w Poznaniu znajdują się 424 mieszkania. W Łodzi Fundusz udostępni najemcom 63 mieszkania w I kwartale 2018 r. przy ul. Składowej [www 13]. W Katowicach do użytkowania w II kwartale 2017 r. zostanie oddanych 146 mieszkań przy ul. Pułaskiego [www 14].

Trzeba podkreślić, że w ostatnich latach nastąpił w Polsce dynamiczny rozwój prywatnego rynku mieszkań na wynajem ze względu na sprzyjające otoczenie makroekonomiczne, które spowodowało, że inwestycje nabycia mieszkania w celu osiągnięcia miesięcznych dochodów czynszowych z wynajmu jest atrakcyjną lokatą kapitału dla inwestorów prywatnych, szczególnie na tle lokat bankowych czy obligacji. Według Łaszka *et al.* [2017] inwestycja mieszkaniowa (bez uwzględnienia kosztów transakcyjnych) jest krótkookresowo opłacalna, a możliwe do osiągnięcia stopy zwrotu są wyższe na rynku mieszkaniowym od stóp zwrotu możliwych do osiągnięcia z lokat bankowych i 10-letnich obligacji skarbowych. Ponadto poziom średniego czynszu najmu w relacji do kosztów obsługi kredytu mieszkaniowego umożliwia finansowanie kosztów kredytu przychodami z najmu.

Istotną zachętą dla inwestorów jest również fakt, że stawki czynszów najmu wykazują długookresową stabilizację [Łaszek *et al.* 2015: 23], co przy najniższym po 1990 r. oprocentowaniu depozytów oraz deflacji, a także stabilnych czynszach, zachęca kolejnych potencjalnych inwestorów do nabywania mieszkań na wynajem. Uwarunkowania te spowodowały, że począwszy od IV kwartału 2013 r. opłacalność wynajmu mieszkań w największych miastach jest ponad trzykrotnie wyższa od lokat bankowych, a w 2016 nawet ponad 5-krotnie. Wysoka premia za ryzyko inwestowania na rynku mieszkaniowym na wynajem oraz możliwość zawierania przez wynajmującego umów najmu okazjonalnego, która zmniejsza dodatkowo ryzyko wynajmu, tworzą znaczny potencjał rozwoju dla rynku mieszkań na wynajem w kolejnych latach, na podstawie kapitału prywatnego, a nie publicznego.

Atrakcyjność rynku mieszkań na wynajem na tle innych opcji inwestycyjnych znajduje przełożenie na zrealizowany popyt mieszkaniowy w tym obszarze. Według badań REAS, w 2015 r. dalej na wysokim poziomie utrzymywały się inwestycje zakupu mieszkań na wynajem z inwestycji deweloperskich [REAS 2016a, 2016b]. W 2016 r. w Warszawie, Krakowie, Trójmieście, Wrocławiu, Poznaniu i Łodzi z 62 tys. mieszkań sprzedanych na rynku pierwotnym aż 30% udziału mieli inwestorzy nabywający mieszkania za gotówkę w celu wynajmu [REAS 2017]. Wynika z tego, że pojemność rynku wynajmu mieszkań, uwzględniając tylko inwestycje rynku pierwotnego prywatnego, zwiększyła się w ciągu jednego roku o 18 tys. mieszkań. Zakup mieszkania na wynajem z rynku pierwotnego uznawany jest za bezpieczniejszy oraz bardziej płynny przy wyjściu z inwestycji, a ponadto inwestorzy oczekują większego zysku kapitałowego przy sprzedaży nieruchomości o współczesnych standardach. Z kolei według raportu REAS, CMS i PwC [2014] popyt na lokale czynszowe w Polsce ma tendencję rosnącą, gdyż wspierany jest czynnikami demograficznymi i ekonomicznymi, z jednoczesnym dużym niedoborem mieszkań czynszowych o dobrej relacji jakości do ceny.

Według danych Ministerstwa Finansów [www 15] w 2013 r. 532 tys. osób rozliczało w formie ryczałtu lub na zasadach ogólnych przychody/dochody z wynajmu mieszkań, w 2014 liczba wzrosła do ok. 560 tys. osób, a w 2015 r. liczba osób oficjalnie wynajmująca mieszkania wyniosła 611 tys. Zakładając wzrost liczby inwestorów

nabywających mieszkania na wynajem w 2016 r., na poziomie 50 tys. osób, można przyjąć szacunkowo, że obecnie wynajmowanych może być ok. 660 tys. mieszkań prywatnych.

Analizując na tym tle aktywność Funduszu Mieszkań na Wynajem należy stwierdzić, że projekt choć bardzo dobrze przygotowany, to jednak realizacja jest spóźniona o co najmniej 6 lat. Znacznie cenniejsza dla rynku najmu byłaby ta komercyjna inicjatywa Banku Gospodarstwa Krajowego, gdyby została wprowadzona na rynek od 2009 r., kiedy znacznie spadła dostępność mieszkań na rynku ze względu na wprowadzone rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego i nie występowało tak duże jak obecnie zainteresowanie inwestorów indywidualnych zakupem mieszkania na wynajem. Jednak każda inicjatywa wspierająca podaż rynek mieszkań na wynajem jest istotna tak dla zwiększenia pojemności tego rynku, jak i ze względów na promocję krótkotrwałych form użytkowania mieszkań na podstawie najmu, a nie jedynie własności, co istotnie zwiększa możliwość realizacji potrzeb mieszkaniowych.

4. Scenariusze rozwoju rynku mieszkaniowego uwzględniające lokalną podaż mieszkań w ramach *Programu Mieszkanie Plus*

Z przeprowadzonych analiz podaży mieszkań na wynajem w Polsce w formie inwestycji prywatnych na wynajem, Funduszu Mieszkań na Wynajem, towarzystw budownictwa społecznego oraz planowanych inwestycji w ramach *Programu Mieszkanie Plus* wyłania się kilka możliwych scenariuszy rozwoju rynku mieszkań na wynajem. Wynikają one m.in. z zestawienia w poszczególnych lokalizacjach maksymalnych możliwych do ustanowienia czynszów w TBS w II i III kwartale 2017 r. w porównaniu z czynszami rynkowymi w 2016 r., czynszami w mieszkaniach będących zasobem Funduszu Mieszkań na Wynajem oraz proponowanym zakresem czynszów w *Programie Mieszkanie Plus*, co prezentuje tab. 4. Ponadto wskazane możliwe warianty rozwoju rynku wynikać będą ze skali podaży mieszkań na wynajem w danej gminie, lokalnego popytu oraz możliwych sposobów realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu.

Możliwe są trzy scenariusze rozwoju lokalnego prywatnego rynku mieszkaniowego na wynajem, mierzonego zmianami stawki czynszu, po wprowadzeniu do podaży mieszkań w ramach *Programu Mieszkania Plus*, a mianowicie:

1. Poziom czynszów rynkowych pozostanie na tym samym poziomie co obecnie.
2. Poziom czynszów rynkowych zmaleje.
3. Poziom czynszów rynkowych wzrośnie.

Pierwszy scenariusz zakłada sytuację, w której inwestycje *Programu Mieszkanie Plus* trafiają do gmin, w których istnieje rozwinięty rynek prywatnych mieszkań na wynajem. Pojemny rynek mieszkań na wynajem o czynszu rynkowym nie będzie zagrożony w przypadku nieproporcjonalnie niższej podaży mieszkań o czynszu nierynkowym. Gdyby wprowadzić dodatkowo sztywne kryterium górnej granicy docho-

dów kwalifikujących do aplikowania o mieszkanie w ramach *Narodowego Programu Mieszkaniowego*, wpływ funkcjonowania programu na rozwinięte rynki mieszkaniowe na wynajem będzie można uznać za neutralny, a zarazem komplementarny z rynkiem prywatnym, którego oferta skierowana byłaby do osób o wyższych dochodach rozporządzalnych. Scenariusz ten możliwy jest np. we Wrocławiu, Krakowie, Katowicach, Poznaniu, Gdyni, Szczecinie, Łodzi.

Drugi scenariusz możliwy jest w gminach o niewielkiej ofercie rynkowej mieszkań na wynajem. Oferta w ramach *Programu Mieszkanie Plus* może stanowić przeważającą podaż na rynku wynajmu mieszkań, co z pewnością musi wywołać presję na obniżenie stawek czynszowych w zasobie prywatnym. To z kolei może wpłynąć na obniżenie stopy zwrotu z inwestycji, a więc i premii za ryzyko inwestowania, a w ostateczności może spowodować wycofanie się inwestorów indywidualnych z rynku mieszkaniowego przez sprzedaż prawa do mieszkania. Na płytkich rynkach mieszkaniowych może zatem wystąpić efekt wypychania inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne.

Trzeci scenariusz może mieć miejsce w gminach, w których występuje nieadekwatna podaż mieszkań prywatnych na wynajem przy rosnącym popycie spowodowanym zaostrzeniem polityki kredytowej banków, z jednoczesnym brakiem podaży mieszkań na wynajem w ramach *Programu Mieszkanie Plus*.

Inwestycje Funduszu Mieszkań na Wynajem nie powodują zakłóceń na rynku mieszkań na wynajem, gdyż oferują mieszkania za czynsz zbliżony do rynkowego. W wielu przypadkach wyższa stawka czynszu wynika ze standardu mieszkania oddawanego w najem, w szczególności ze względu na kompletne wyposażenie mieszkania. Niewielka skala podaży na największych rynkach najmu w Polsce oraz ograniczona lokalizacyjnie aktywność Funduszu nie stanowi zatem istotnej konkurencji dla inwestorów indywidualnych. Można uznać, że oferta Funduszu dopełnia dotychczasową podaż prywatną, dodatkowo wyznaczając górne kryteria jakościowe dla rynku wynajmu mieszkań.

Oddzielnie należy rozpatrywać scenariusze rozwoju rynku mieszkań na wynajem w ramach zasobów towarzystw budownictwa społecznego. Możliwe są cztery rozwiązania:

1. Nastąpi przyrost zasobu i podaży mieszkań społecznych na wynajem z jednoczesnym wzrostem popytu i pełnym obłożeniem zasobu w najemców o średnich dochodach.
2. Nastąpi przyrost zasobu i podaży mieszkań społecznych na wynajem przy zwiększonej konkurencji o potencjalnych najemców.
3. Nastąpi zamrożenie nowych projektów inwestycyjnych w formie TBS, z jednoczesnym utrzymaniem dotychczasowych najemców i brakiem pustostanu w zasobie.
4. Nastąpi zamrożenie nowych projektów inwestycyjnych w formie TBS, z jednoczesnym stopniowym odpływem dotychczasowych najemców i rosnącym poziomem pustostanu w zasobie.

Tabela 4

Zestawienie poziomu czynszów w zasobach na wynajem

Miasto wojewódzkie oraz pozostałe gminy w województwie	Wartość odtworzeniowa	Maksymalna stawka czynszu w istniejącym zasobie TBS 4% wartości odtworzeniowej (zł/m ²)	Maksymalna stawka czynszu w obecnie realizowanych inwestycjach – 5% wartości odtworzeniowej, (zł/m ²)	Mieszkanie Plus	Wysokość czynszu w ofercie Funduszu Mieszkań na Wynajem (zł/m ²)	Przeciętna wysokość stawki czynszu rynkowego (zł/m ²)
Wrocław	4846	16,15	20,19	10-20 zł	39-46	38,6
woj. dolnośląskie	3846	12,82	16,03		-	-
Bydgoszcz, Toruń	4450	14,83	18,54		-	27,2
woj. kujawsko-pomorskie	3689	12,30	15,37		-	-
Lublin	4422,6	14,74	18,43		-	35,0
woj. lubelskie	3371,64	11,24	14,05		-	-
Zielona Góra, Gorzów Wlk.	3880	12,93	16,17		-	20,6
woj. lubuskie	3661	12,20	15,25		-	-
Łódź	3764	12,55	15,68		realizacja	22,2
woj. łódzkie	3239	10,80	13,50		-	-
Kraków	4732	15,77	19,72		30-44	27,7
woj. małopolskie	3829	12,76	15,95		-	-
Warszawa	5722,18	19,07	23,84		42-58	47,4
woj. mazowieckie	3729,55	12,43	15,54		27	-
Opole	4118	13,73	17,16		-	28,8
woj. opolskie	3014	10,05	12,56		-	-
Rzeszów (brak TBS)	4215	14,05	17,56		-	26,3
woj. podkarpackie	2921	9,74	12,17		-	-

Miasto wojewódzkie oraz pozostałe gminy w województwie	Wartość odtworzeniowa	Maksymalna stawka czynszu w istniejącym zasobie TBS 4% wartości odtworzeniowej (zł/m ²)	Maksymalna stawka czynszu w obecnie realizowanych inwestycjach – 5% wartości odtworzeniowej, (zł/m ²)	Mieszkanie Plus	Wysokość czynszu w ofercie Funduszu Mieszkań na Wymajem (zł/m ²)	Przeciętna wysokość stawki czynszu rynkowego (zł/m ²)
Gdańsk	4745*	15,82	19,77		46-48	32,6
woj. pomorskie	4059*	13,53	16,91		-	-
Katowice	4263	14,21	17,76		realizacja	26,5
woj. śląskie	3428	11,43	14,28		-	-
Kielce	4367,7	14,56	18,20		-	18,6
woj. świętokrzyskie	3249,1	10,83	13,54		-	-
Olsztyń	4659	15,53	19,41		-	23,2
woj. warmińsko-mazurskie	3507	11,69	14,61		-	-
Poznań	5207	17,36	21,70		36	30,3
woj. wielkopolskie	3392	11,31	14,13		-	-
Białystok	4092	13,64	17,05		-	24,8
woj. podlaskie	3378	11,26	14,08		-	-
Szczecin	4118	13,73	17,16		-	24,5
woj. zachodnio -pomorskie	3530	11,77	14,71		-	-

*Wartość odtworzeniowa na okres 1.01-30.06.2017.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [Augustyniak et al. 2016], [www 17 i 18].

W celu analizy możliwych scenariuszy w tab. 5 zestawiono liczbę mieszkań na wynajem w zasobie TBS (stan na koniec 2015 r.) w poszczególnych gminach, które przystąpiły do *Programu Mieszkanie Plus* (stan na 15 kwietnia 2017 r.).

Tabela 5

Zasób mieszkań na wynajem w TBS i planowany w ramach *Programu Mieszkanie Plus* oraz w ramach Funduszu Mieszkań na Wynajem

Województwo	Gminy	Zasób TBS	Mieszkanie Plus – planowane inwestycje (liczba mieszkań)	Fundusz Mieszkań na Wynajem zrealizowane i zakontraktowane
dolnośląskie	Bielawa	248	nie ustalono	
	Głogów	838	nie ustalono	
	Jawor	96	nie ustalono	
	Wałbrzych	729	234	
	Wrocław	4047	nie ustalono	228
	Świdnica	260	nie ustalono	
	Oława	291	nie ustalono	
kujawsko-pomorskie	Inowrocław	96	nie ustalono	
	Toruń	1351	406	
lubelskie	Biała Podlaska	-	186	
	Świdnik	193	300	
	Zamość	243	100	
lubuskie	Ślubice	-	nie ustalono	
	Gorzów Wlk.	481	nie ustalono	
	Zielona Góra	1998	nie ustalono	
łódzkie	Koluszki	-	nie ustalono	
	Łowicz	-	nie ustalono	
	Łódź	1632	350	63
	Tomaszów Maz.	255	nie ustalono	
	Zduńska Wola	147	40	
małopolskie	Chrzanów	232	220	
	Kraków	4642	nie ustalono	154
	Skawina	-	120	
	Tarnów	678	nie ustalono	
	Trzebinia	109	47	
opolskie	Nysa	-	100	
	Opole	588	353	

Województwo	Gminy	Zasób TBS	Mieszkanie Plus – planowane inwestycje (liczba mieszkań)	Fundusz Mieszkań na Wynajem zrealizowane i zakontraktowane
mazowieckie	Warszawa	3556	nie przystąpiła	439
	Piaseczno	-	nie przystąpiła	122
	Ciechanów	338	nie ustalono	
	Józefów	500	nie ustalono	
	Kobyłka	-	57	
	Radom	1134	170	
	Węgrów	-	112	
podkarpackie	Dębica	-	140	
	Nowa Dęba	-	30	
	Przemyśl	327	nie ustalono	
	Rzeszów	-	nie ustalono	
	Stalowa Wola	-	192	
podlaskie	Augustów	117	nie ustalono	
	Łomża	-	nie ustalono	
	Grajewo	144	150	
	Suwałki	-	100	
pomorskie	Gdańsk	3010	nie przystąpiła	134
	Gdynia	1091	nie ustalono	
	Pelplin	-	161	
	Starogard Gdański	32	255	
	Słupsk	499	nie ustalono	
	Sopot	-	nie ustalono	
śląskie	Chorzów	230	186	
	Gliwice	1480	691	
śląskie	Katowice	2077	1370	146
	Mysłowice	35	nie ustalono	
	Piekary Śląskie	-	nie ustalono	
	Tychy	544	38	
	Zabrze	1487	nie ustalono	
	Żory	-	nie ustalono	
świętokrzyskie	Kielce	724	200	
	Sandomierz	-	250	
warmińsko-mazurskie	Elbląg	355	nie ustalono	

Województwo	Gminy	Zasób TBS	Mieszkanie Plus – planowane inwestycje (liczba mieszkań)	Fundusz Mieszkań na Wynajem zrealizowane i zakontraktowane
wielkopolskie	Jarocin	317	258	
	Kalisz	993	112	
	Koło	100	nie ustalono	
	Konin	610	115	
	Poznań	3439	1061	426
	Turek	-	nie ustalono	
	Września	74	1100	
zachodnio-pomorskie	Stępnica	-	nie ustalono	
	Szczecin	7707	nie ustalono	
	Świdwin	-	nie ustalono	
	Wałcz	104	nie ustalono	
	Świnoujście	-	nie ustalono	
	Stargard	483	400	

Źródło: [www 1 i 16].

W sumie na 70 gmin, które dotychczas podpisały listy intencyjne, w 23 nie ma mieszkań na wynajem wybudowanych w ramach aktywności towarzystw budownictwa społecznego. W miastach tych inwestycje prowadzone w ramach *Narodowego Programu Mieszkaniowego* będą zatem jedyną formą najmu z czynszem niższym niż rynkowy, oczywiście poza mieszkaniem z zasobu mieszkaniowego miasta.

Pierwszy scenariusz możliwy jest w przypadku gmin, w których nie przewiduje się aktywności inwestycyjnej *Programu Mieszkanie Plus*. Mieszkania na wynajem w TBS będą nadal jedyną możliwą formą realizacji potrzeb mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o średnich dochodach. W tych gminach należy dążyć do realizacji kolejnych projektów inwestycyjnych w ramach TBS, aby zwiększać w ten sposób dostępność mieszkań dla osób, które nie mogą zrealizować potrzeb na prywatnym rynku mieszkań na wynajem lub rynku sprzedaży mieszkań. Wariant ten możliwy jest również w przypadku niewielkiej skali inwestycji Funduszu Mieszkania Plus w danej gminie, gdyż najemcami staną się osoby o niższych dochodach, które i tak nie byłyby potencjalnymi klientami TBS.

Drugi scenariusz możliwy jest w przypadku gmin, w których inwestycje realizowane przez TBS będą prowadzone obok inwestycji w ramach *Programu Mieszkanie Plus*. Może to spowodować konkurencję pomiędzy dwoma inwestorami o najemcę. W trudniejszej sytuacji będzie wtedy TBS, gdyż oferta wynajmu w *Programie Mieszkanie Plus* będzie najprawdopodobniej podobna cenowo, ale jednocześnie najemca nie będzie musiał dysponować partycypacją w wysokości 25% kosztów budowy, jak ma

to miejsce w przypadku oferty TBS. Scenariusz ten możliwy jest np. w Chrzanowie, Opolu, Gliwicach, Katowicach, Poznaniu, Stargardzie.

W trzecim scenariuszu możliwa jest sytuacja, w której planowane efekty rzeczowe *Programu Mieszkanie Plus* nie będą wysokie, w związku z tym pierwszeństwo najmu będą miały osoby o niższych dochodach, co nie będzie stanowiło konkurencji dla TBS i nie będzie ryzyka utraty dotychczasowych najemców. W obawie jednak przed zdobyciem klientów na nowo realizowane projekty lokalne spółki TBS mogą zamrozić aktywność inwestycyjną. Scenariusz ten możliwy jest w Jarocinie, Starogardzie Gdańskim, Świdniku.

Najgorszy dla TBS jest scenariusz czwarty, do którego może dojść w sytuacji dużej lokalnej podaży mieszkań na wynajem *Mieszkanie Plus*, przy realnym popycie niższym od oferty wprowadzonej na rynek. Wtedy każdy aplikujący o mieszkanie w ramach nowego programu będzie w stanie uzyskać mieszkanie na wynajem w ofercie atrakcyjniejszej niż uprzednio w ramach umowy w TBS (podobny lub niższy czynsz, brak partycypacji, możliwość dojścia do własności). Może dojść wtedy do odpływu najemców z TBS do zasobu Funduszu Mieszkań Plus, powodując pustostany w zasobie TBS i pogarszając płynność spółki. Scenariusz ten może wystąpić np. we Wrześni.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych wstępnych badań w zakresie możliwych kierunków i skali oddziaływania inwestycji prowadzonych w ramach *Programu Mieszkanie Plus* na prywatny rynek mieszkań na wynajem oraz rynek mieszkań społecznych realizowanych w ramach towarzystw budownictwa społecznego, należy stwierdzić, że stopień oddziaływania zależeć będzie od:

- lokalnej podaży mieszkań na wynajem w innych formułach,
- planowanej i zrealizowanej podaży mieszkań na wynajem w ramach rządowego programu;
- lokalnych potrzeb mieszkaniowych,
- liczby osób oczekujących na lokale komunalne, które chciałyby skorzystać z oferty *Mieszkanie Plus*,
- lokalnego popytu na mieszkania na wynajem,
- oferty cenowej mieszkań na wynajem w ramach *Programu Mieszkanie Plus* oraz oferty w TBS,
- oferty cenowej mieszkań na sprzedaż na rynku pierwotnym i wtórnym,
- jakości realizacji inwestycji w ramach *Programu Mieszkanie Plus*,
- atrakcyjności lokalizacji inwestycji na terenie danego miasta w stosunku do oferty TBS.

Wydaje się, że ze względu na dużą liczbę zmiennych, które do tej pory nie zostały jeszcze do końca zdiagnozowane, jest za wcześnie na twarde wnioski dotyczące oddziaływania rynku mieszkań na wynajem realizowanych w formie publicznej na

pozostałych inwestorów na rynku mieszkaniowym. Dotychczas nie określono również sumarycznych efektów rzeczowych, jakie rząd chce osiągnąć w *Programie Mieszkanie Plus* oraz źródeł finansowania inwestycji. W rzeczywistości zadaniem władz miast będzie właściwe dopasowanie skali inwestycji budowy mieszkań na wynajem w ramach Programu do lokalnych potrzeb, z uwzględnieniem i poszanowaniem interesów innych uczestników rynku.

Odnosząc się do postawionego kolejnego problemu badawczego, należy stwierdzić, że zasadna jest interwencja Państwa na rynku budowlanym w celu zwiększenia podaży mieszkań na wynajem, jednak powinna ona być dobrze ukierunkowana lokalizacyjnie i dostosowana skalą podaży do lokalnych uwarunkowań rynku mieszkaniowego. Bezsprzecznie za dobrą inicjatywę należy uznać lokowanie inwestycji w gminach, w których nie działają towarzystwa budownictwa społecznego, gdyż podaż mieszkań na wynajem w ramach Programu Mieszkanie Plus może istotnie poprawić dostępność mieszkań dla gospodarstw domowych, które nie mają odpowiedniej siły nabywczej na realizację potrzeb mieszkaniowych w formie rynkowej. Szczególnie dotyczy to małych miast, w których rynek wynajmu mieszkań jest mało pojemny lub nie występuje. Warto też realizować inwestycje w miastach, w których duża liczba gospodarstw oczekuje (i kwalifikuje się ze względu na dochody rozporządzalne oraz sytuację mieszkaniową) na lokale z zasobu mieszkaniowego miasta, jednak przy ograniczonych możliwościach budżetowych tych gmin, potrzeby nie mogą zostać zamienione w efektywny popyt. Dla tych gospodarstw pojawiłaby się wreszcie realna możliwość polepszenia warunków zamieszkania, zwłaszcza w odniesieniu do gospodarstw domowych, które współzamieszkują z innym gospodarstwem domowym. Kierunkiem lokalizacji inwestycji powinny stać się również duże ośrodki miejskie, w których występuje znaczny odsetek osób młodych, mających obecnie ograniczone możliwości usamodzielnienia się z powodu niskiej dostępności mieszkań, wynikającej z niekorzystnej relacji rynkowych kosztów najmu z dochodami rozporządzalnymi osób wchodzących dopiero na rynek pracy. Mimo przyrostu o 2 mln liczby mieszkań w zasobie w ciągu ostatnich 15 lat i występowaniu statystycznej nadwyżki mieszkań nad liczbą gospodarstw domowych, nadal problemem jest ograniczona dostępność mieszkań dla osób osiągających niższe dochody i to właśnie dla tej grupy ekonomicznej powinna być realizowana podaż w formie *Programu Mieszkanie Plus*.

Dyskusyjną kwestią pozostaje formuła możliwości realizacji umowy najmu z opcją dojścia do własności. Możliwość ta może w praktyce pozbawić rynek mieszkaniowy na wynajem charakterystycznej cechy, a mianowicie rotacyjności najemców. Wypaczy również sens samego publicznego budownictwa czynszowego, które w założeniu ma zwiększać w zasobie mieszkaniowym odsetek mieszkań na wynajem, a nie mieszkań zajętych przez właściciela. Wydaje się, że w takiej formule Państwo angażując się w procesy inwestycyjne pod szyldem budownictwa społecznego, w rzeczywistości realizowałoby zwykłe procesy deweloperskie, tyle że z odroczonym terminem przeniesienia własności. Te działania nie mieszczą się już w podstawowych zasadach po-

lityki mieszkaniowej, tj. celowości, przejrzystości, sprawiedliwości, podtrzymywania rozwoju prywatnego rynku. Ponadto nie wydaje się celowe, aby Narodowy Operator Mieszkaniowy ponosząc za przyszłego nabywcę wszelkie ryzyko związane z procesem inwestycyjnym i późniejszym zarządzaniem zasobem mieszkaniowym, pozbywał się majątku, z jednej strony uszczuplając potencjalną przyszłą podaż mieszkań na wynajem w zasobie, a z drugiej wchodząc w problematykę współgospodarowania utworzonymi w ten sposób wspólnotami mieszkaniowymi.

Dla powodzenia programu ważna jest ciągłość interwencji oraz właściwy montaż finansowy tak dużego projektu budowlanego. Jeśli założyć docelowe efekty rzeczowe na poziomie np. 100 tys. mieszkań, przeciętną powierzchnię użytkową mieszkania 50 m² i średni koszt wybudowania 1m² na poziomie 3 tys. zł, to całkowity koszt programu może wynieść 15 mld zł, a przy koszcie wybudowania 1m² na poziomie 2 tys. zł ok. 10 mld zł. Doświadczenia dotychczasowej polityki mieszkaniowej wskazują, że brak wystarczających środków na finansowanie programu powoduje jego przedwczesne wygaszenie, bez osiągnięcia założonych rezultatów. Najnowszym przykładem jest sam *Program Mieszkanie Plus*, który nie mając zabezpieczonego finansowania, przejmie w pierwszej fazie ok. 4 mld zł zaplanowanych na rozwój innej formy mieszkań na wynajem, tj. z Funduszu Mieszkań na Wynajem. Z planowanego rezultatu stworzenia podaży 20 tys. mieszkań na wynajem o czynszu zbliżonym do rynkowego, zrealizowano do tej pory 1,7 tys. mieszkań, a plany zrewidowano do 4,5 tys. lokali, ze względu na potrzeby innego projektu, tj. *Programu Mieszkanie Plus*. Aby program stał się powszechny i realnie zwiększył dostępność mieszkań w możliwie wielu lokalizacjach, musi być przedsięwzięciem co najmniej średniookresowym. Ważne jest, aby pierwsze 70 miejscowości, które przystąpiły do programu nie okazały się jedynymi beneficjentami pomocy.

Reasumując, postawiona we wstępie opracowania hipoteza potwierdziła się. Wpływ publicznej podaży mieszkań na wynajem realizowanej w ramach *Programu Mieszkanie Plus* na rynki mieszkaniowe może przyjąć różne scenariusze, ściśle uzależnione od lokalnej specyfiki i uwarunkowań rozwoju rynku oraz aktualnej sytuacji mieszkaniowej. Ważna jest rola władz lokalnych w przyciąganiu i lokalizowaniu przyszłych inwestycji oraz umiejętne dostosowanie wielkości podaży mieszkań publicznych na wynajem do lokalnych potrzeb oraz charakterystyki rynku mieszkaniowego, z zachowaniem zasady komplementarności publicznego i prywatnego rynku mieszkaniowego.

Literatura

- Andrews D., Sánchez A., 2011, *Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries*. OECD Economics Department Working Papers, nr 849.
- Andrzejewski A., 1979, *Polityka mieszkaniowa*. Wyd. PWE, Warszawa.
- Augustyniak H., Łaszek J., Olszewski K., Waszczuk J., 2016, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2015 r.* Departament Stabilności Finansowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Cyran R., 2016, *Ekspertyza – Analiza, w której rozważone zostaną możliwości wdrożenia Społecznych Agencji Najmu ze względu na potencjał prywatnego rynku najmu, z uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu jako elementu strategii jednostek samorządu terytorialnego oraz szans i zagrożeń funkcjonowania tych Agencji na rynku*. Projekt „Społeczne Agencje Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu Innowacje Społeczne, zgodnie z umową nr/IS-2/62/NCBR/2015.
- Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 rok*, 2010, Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020.
- Główny Urząd Statystyczny, 2003, *Gospodarstwa domowe i rodziny – NSP 2002*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2014, *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna - NSP 2011*, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska*, 2015, Uchwała Nr 198 Rady Ministrów z 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej, Dz.U. 2015, poz.1235.
- Kucharska-Stasiak E., 2006, *Nieruchomości w gospodarce rynkowej*. Wyd. PWN, Warszawa.
- Łaszek J., Augustyniak H., Olszewski K., Waszczuk J., 2015, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2014 r.* Departament Stabilności Finansowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Łaszek J., Augustyniak H., Olszewski K., Waszczuk J., 2017, *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w IV kwartale 2016 r.* Departament Stabilności Finansowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Merrill S., Hendershott P., Mayo S., Lea M., Diamond D., 1999, *Housing and the Macro Economy: Tax Reform and Alternative Subsidy Policies for Housing*. East European Regional Housing Sector Assistance Project.
- Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD, 2015, *Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo*. Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014, *Analiza dostępności kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych w wieku 25-34 lat*. Warszawa.
- Narodowy Program Mieszkaniowy*, 2016, Uchwała Nr 115/2016 Rady Ministrów z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

- REAS, 2016a, *Rynek mieszkaniowy w Polsce*, IV kwartał 2015 r.
- REAS, 2016b, *Rynek mieszkaniowy w Polsce*, I kwartał 2016 r.
- REAS, 2017, *Rynek mieszkaniowy w Polsce*, IV kwartał 2016 r.
- REAS, CMS i PwC, 2014, *Wynajem mieszkań przez inwestorów instytucjonalnych. Nowy sektor rynku mieszkaniowego w Polsce*.
- Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020, M.P.2010, nr 10, poz. 89.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, uzasadnienie, 2015, Druk nr 3586.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020, 2012, Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, M.P. 2012, poz. 882.
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, 2013, Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 Dz.U. 2013, poz. 640.
- O'Sullivan A., 2003, *Urban Economics*. McGraw-Hill.
- Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U., nr 133, poz. 654.
- Ustawa z 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015 nr 0 poz. 1582.
- Wagner M., 2016, *Rynek nieruchomości mieszkaniowych w strefie euro*. Materiały i Studia, nr 322, Instytut Ekonomiczny, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- [www 1] <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (dostęp: 5.04.2017).
- [www 2] <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Wiceprezes-BGK-Nieruchomosci-Fundusz-Mieszkanie-Plus-trafi-na-gielde-3665252.html> (dostęp: 1.04.2017).
- [www 3] <https://bgkn.pl/aktualnosci/okolo-500-mieszkan-w-ramach-programu-mieszkanie-plus-powstanie-w-wojewodztwie-podlaskim/> (dostęp: 14.04.2017).
- [www 4] <https://bgkn.pl/aktualnosci/rusza-budowa-mieszkan-w-programie-mieszkanie-plus/> (dostęp: 14.04.2017).
- [www 5] <https://www.bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/wsparcie-spoiecznego-budownictwa-czynszowego/> (dostęp: 1.04.2017).
- [www 6] <https://funduszmieszkan.pl/zasady-oferowania-mieszkan/> (dostęp: 1.04.2017).
- [www 7] https://funduszmieszkan.pl/wp-content/uploads/Przy-Agorze_25_07.pdf (dostęp: 15.04.2017).
- [www 8] <https://funduszmieszkan.pl/planowane-inwestycje/warszawa/> (dostęp: 15.04.2017).
- [www 9] https://funduszmieszkan.pl/wp-content/uploads/Komunikat-prasowy_Pierwszyrok-dzia%C5 (dostęp: 15.04.2017).

- [www 10] https://funduszmieszkan.pl/wp-content/uploads/2016_12_21_Wroclaw_komunikat.pdf (dostęp: 15.04.2017).
- [www 11] https://funduszmieszkan.pl/wp-content/uploads/Komunikat-druga-inwestycja-w-Krakowie_16.05.2016.pdf (dostęp: 15.04.2017).
- [www 12] https://funduszmieszkan.pl/wp-content/uploads/Komunikat-prasowy_Trzecia-inwestycja-Funduszu-Mieszka%C5%84-na-Wynajem-w-Poznaniu_25.04.2016.pdf (dostęp: 15.04.2017).
- [www 13] <https://funduszmieszkan.pl/wp-content/uploads/Komunikat-prasowy-nr.15> (dostęp: 15.04.2017).
- [www 14] <https://funduszmieszkan.pl/inwestycja-katowicach-coraz-blizej-finalu/> (dostęp: 15.04.2017).
- [www 15] http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/dzialalnosc-edukacyjna/projekty/-/asset_publisher/2IKb/content/podatek-od-dochodow-z-najmu-to-wcale-nie-jest (dostęp: 1.04.2017).
- [www 16] <https://bgkn.pl/aktualnosci> (dostęp 15.04.2017).
- [www 17] <https://funduszmieszkan.pl/wyszukiwarka/?property-id=&location> (dostęp: 15.04.2017).
- [www 18] <http://edziennik.....uw.gov.pl> (dostęp: 15.04.2017).