

# Witold A. Werner

---

## Rola polityki budowlanej państwa w rozwoju mieszkalnictwa

---

Problemy Rozwoju Miast 1/1-2, 45-53

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Witold A. Werner**

## **ROLA POLITYKI BUDOWLANEJ PAŃSTWA W ROZWOJU MIESZKALNICTWA**

**Abstrakt.** W artykule omówiono aktualną sytuację i wyniki polskiego budownictwa, stopień zaangażowania państwa w tej dziedzinie oraz dotychczasowe koncepcje i bariery polityki budowlanej, zwłaszcza w odniesieniu do mieszkalnictwa. Na podstawie danych statystycznych i badań rynku stwierdza się utrzymywanie stanu regresu budownictwa oraz brak efektywnej polityki państwowej i samorządowej dla poprawy sytuacji. Wymieniono niezbędne działania naprawcze w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** polityka gospodarcza, budownictwo, mieszkalnictwo

Przez politykę rozumie się działalność władzy państwowej w dziedzinie społecznej, gospodarczej, kulturalnej, wojskowej i innych, dotyczącą spraw wewnętrznych państwa lub stosunków z innymi krajami, jak również wzajemnych stosunków klas, grup społecznych, a także działalność klasy, grupy społecznej, partii uwarunkowaną określonymi celami i interesami, mającą na celu zdobycie i utrzymanie władzy państwowej [1].

Politykę budowlaną, zwłaszcza w zakresie mieszkalnictwa, należy rozumieć jako świadomą i spójną działalność szeroko rozumianej władzy (rządowej i samorządowej), mającą na celu kreowanie odpowiednich warunków bytowych społeczeństwa, w tym sytuacji mieszkaniowej, poprzez ustalanie i wytyczanie zasad planistycznych, organizacyjnych i legislacyjnych, a przede wszystkim zapewnienie środków w wieloletnim cyklu planowania.

Wymóg prowadzenia polityki w tej dziedzinie wynika bezpośrednio z art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Na tle permanentnych dyskusji neoliberalistów i neokeynesistów na temat roli państwa w pobudzaniu gospodarki, w tym wspieraniu budownictwa jako prorozwojowego działu gospodarki, niezbędne staje się określenie ram, w których musi

się mieścić polityka mieszkaniowa, uwzględniająca bieżące i przyszłe uwarunkowania i środki. Ramy te muszą wyznaczać przesłanki prowadzenia tej polityki, zakres odpowiedzialności i udziału władz w realizacji tej polityki, a przede wszystkim określać niezbędne środki w celu przełamania obecnego regresu mieszkaniowego, sposoby i źródła ich pozyskania.

Dla rozwoju budownictwa niezbędne są w zasadzie tylko dwa elementy:

- środki finansowe (własne osób inwestujących dla swoich potrzeb oraz w celach komercyjnych, pożyczone osobom posiadającym zdolność kredytową, z budżetu centralnego i samorządowych, ew. „pomocowe” i in.),
- motywacje do inwestowania („życzliwe” prawa rzeczowe w zakresie gospodarowania przestrzenią i podejmowania przedsięwzięć budowlano-inwestycyjnych, uzyskiwania pozwoleń na budowę oraz uwarunkowania i prawa finansowe: stopa procentowa, VAT i inne podatki, ulgi dla budujących itd.).

Nawet pobieżna analiza obecnej sytuacji całego budownictwa, w tym budownictwa mieszkaniowego, wykazuje po prostu brak i niedocenianie polityki w tym zakresie przez kolejne rządy, co niewątpliwie było jedną z przyczyn emigracji setek tysięcy wykształconych Polaków, którym nie stworzono szans uzyskania mieszkania, a także jedną z przyczyn upadku kilku już rządów, które nie zadbały o utrzymanie władzy.

Na tle pozytywnych wyników Polski w 2003 r., znacznego ożywienia gospodarki narodowej, wzrostu PKB wyższego od prognoz, sytuacja budownictwa nie jest zadowalająca.

### **Sytuacja i wyniki budownictwa**

W stosunku do wyników roku ubiegłego nastąpił kilkuprocentowy spadek sprzedaży produkcji budowlano-montażowej (w granicach 3-5%), a także kilkunastoprocentowy spadek zatrudnienia, choć w pewnej części spowodowany wzrostem wydajności pracy, w części jednak również rozwojem systemu tzw. samozatrudnienia. W 2003 r. nastąpiło dalsze zmniejszenie udziału nakładów na budynki (mieszkalne i niemieszkalne) przy wzroście nakładów na obiekty inżynierii lądowej i wodnej.

O słabych perspektywach budownictwa i przedsiębiorstw budowlanych w 2004 r. świadczy comiesięczny spadek cen produkcji budowlano-montażowej, znacznie poniżej poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Przy wskaźniku inflacji w styczniu i lutym 2004 r. równym 101,6%, ceny w budownictwie kształtują się na poziomie 99,2-99,3%. Pogarsza się zatem sytuacja finansowa przedsiębiorstw,

a ogólny klimat koniunktury w budownictwie wynosi minus 18, a więc jest znacznie gorszy niż w analogicznych miesiącach ostatnich lat [2].

Sytuacja mieszkaniowa w trakcie włączania Polski w struktury unijne, stawia nasz kraj w pozycji uboższego krewnego z żenująco niskimi wskaźnikami stanu bieżącego. Na 13,8 mln gospodarstw domowych mamy 12,5 mln mieszkań, w tym 11,6 mln mieszkań stale zamieszkałych, w których mieszka 37,8 mln osób. Daje to wskaźnik 308 mieszkań zamieszkałych na 1000 mieszkańców, podczas gdy we wszystkich krajach unijnych oraz wstępujących razem z Polską do Unii wskaźnik ten jest znacznie wyższy, np. w Rumunii 349, na Łotwie 394, w Bułgarii 418, w Hiszpanii 481, we Francji 491. Z pewnym uproszczeniem, wynikającym ze zmieniających się zwyczajów i struktur rodzinnych, potrzeby mieszkaniowe oszacować zatem można na 1,3 mln mieszkań, nie uwzględniając konieczności rozbiórki w ciągu 10 lat około 0,7-0,8 mln mieszkań, których nie ma możliwości bądź sensu ekonomicznego remontować i modernizować. Przeciętna powierzchnia użytkowa przypadająca na 1 osobę wynosi 21,1 m<sup>2</sup>, to jest kilkakrotnie mniej od identycznego wskaźnika mieszkań obecnie budowanych.

W roku 2003 oddano do użytku 163,6 tys. mieszkań, wprawdzie statystycznie rzecz ujmując o 67,6% więcej niż w roku poprzednim, jednak daje to wskaźnik 4,2 mieszkania na 1000 mieszkańców, a więc prawie dwukrotnie mniej niż w roku 1978 (!) w Polsce i obecnie w wielu krajach unijnych, mimo znacznie lepszej sytuacji mieszkaniowej w tych krajach. Porównywalne z poprzednimi latami dobre wyniki roku 2003 należy jednak zinterpretować, wskazując kilka współzależnych czynników: zgłoszenie jako oddanych do użytku 82,4 tys. mieszkań, wcześniej już zakończonych a formalnie będących w budowie, w obawie przed zapowiadanyymi obligatoryjnymi, płatnymi odbiorami, „ucieczka” przed zapowiadany wzrostem VAT na materiały budowlane i działki, zapowiadana likwidacja ulg inwestycyjnych oraz przewidywane trudności w uzyskiwaniu warunków zabudowy w związku z utratą ważności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obecnie około 75% terenów, które można by wykorzystać pod budownictwo, pozbawione jest miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co stanowi istotną barierę rozwoju budownictwa.

Z kolei niska obecnie stopa procentowa, powodująca spadek rentowności lokat bankowych oraz obligacji państwowych, motywowała dotychczas do budowy mieszkań jako lokaty kapitału, z zamiarem ich późniejszego wynajmu, z wykorzystaniem nabytych już praw do ulg. Ulgi te zostały zniesione, przez co pozbawiono potencjalnych inwestorów motywacji do rozwijania budownictwa czynszowego, wypełniającego lukę w podaży mieszkań do wynajmu.

## Zaangażowanie państwa

Istotnym wskaźnikiem oceniającym efektywność polityki budowlanej i mieszkaniowej oraz zaangażowanie państwa w rozwój mieszkalnictwa jest udział nakładów na sferę mieszkaniową w PKB. Udział ten, który w roku 1992 wynosił jeszcze 2,0%, w roku 2003 spadł do 0,2%, przy czym zaledwie 1/5 tych nakładów (około 450 mln zł) może być przeznaczona na nowe budownictwo, natomiast resztę pochłaniają refundacje premii gwarancyjnych, wykup odsetek, dotacje na wypłatę dodatków mieszkaniowych i inne, historyczne już zobowiązania kolejnych rządów.

Bezpośrednie środki budżetowe przy takiej strukturze wydatków pozwalają na sfinansowanie rocznie około 2300 mieszkań o przeciętnej powierzchni i przeciętnej cenie jednostkowej. Skala bezpośredniego zaangażowania państwa w budownictwo mieszkaniowe jest zatem niewielka.

Trzeba tu jednak zwrócić uwagę na inną formę realizacji polityki wspomaganie budownictwa w postaci odliczeń od podatku bądź od dochodu z tytułu ulg mieszkaniowych remontowych, które w 2002 r. wyniosły łącznie 5,1 mld zł (w tym realizacja praw nabytych za zlikwidowane ulgi). W obecnym stanie prawnym zlikwidowane zostały właśnie te ulgi, które motywowały ludzi do inwestowania, w tym szczególnie do budowania mieszkań na wynajem. W ten sposób zahamowana została najbardziej dynamiczna forma organizacyjna budowy mieszkań „przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem”, która stanowiła lokatę oszczędności ludzi o wyższych dochodach, a jednocześnie przyczyniała się do wzrostu liczby mieszkań wynajmowanych i w konsekwencji spadku czynszów.

Pozostały natomiast ulgi remontowe, które nie przyczyniają się do wzrostu liczby mieszkań, a najczęściej wykorzystywane są do poprawy standardu istniejących mieszkań. Gdyby umownie przyjąć, że połowę odliczeń stanowiły ulgi remontowe, to ich likwidacja i zwiększone wpływy do budżetu pozwoliłyby wybudować około 10-krotnie więcej mieszkań ze środków budżetowych niż obecnie.

Niewielką nadzieję na zahamowanie regresu w budownictwie mieszkaniowym daje dość znaczny porównywalnie wzrost liczby wydanych pozwoleń na budowę mieszkań w budownictwie indywidualnym przy dużym spadku pozwoleń wydanych w pozostałym budownictwie (spółdzielczym i deweloperskim). Mimo że w pierwszych dwóch miesiącach 2004 r. liczba oddanych do użytku mieszkań była niższa niż w analogicznym okresie roku ubiegłego, można mieć nadzieję, iż wydane pozwolenia na budowę, choć pod presją obaw związanych z brakiem planów miejscowych i wzrostem podatku VAT, zostaną wykorzystane i nastąpi pewna poprawa wyników w budownictwie mieszkaniowym.

Na tle tych kilku wskaźników przedstawiających stan i perspektywę budownictwa można pokusić się o ocenę dotychczasowej polityki państwowej w odniesieniu do budownictwa, w tym zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego.

### **Koncepcje i bariery polityki budowlanej**

W ostatnich kilkunastu latach powstało kilka koncepcji polityki mieszkaniowej, uchwał i prognoz, przy czym żadna się nie sprawdziła z powodu przyjęcia nierealnych założeń.

W grudniu 2003 r. w zlikwidowanym Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast opracowano materiał prezentujący istniejące i proponowane instrumenty polityki mieszkaniowej w kontekście realizacji rządowego programu „Infrastruktura – klucz do rozwoju”. W opracowaniu tym, rzetelnie przedstawiającym stan istniejący, stwierdza się, że aby „skala deficytu mieszkaniowego nie uległa zwiększeniu” w najbliższych latach trzeba by budować ok. 300 tys. mieszkań rocznie, łączny poziom rocznych nakładów na budownictwo mieszkaniowe szacuje się na 70 mld zł. Przy środkach budżetowych na nowe budownictwo mieszkaniowe, które w najbliższych latach nie przekroczą 1 mld zł rocznie, sugerowana wielkość 300 tys. mieszkań, przy bardzo ograniczonych kapitałach prywatnych oraz braku motywacji podatkowych do inwestowania, jest zatem nierealna.

Badania rynku budowlanego, stały „monitoring” prowadzony przez Instytut Rozwoju Miast (kontynuatora Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej), badania rynków zagranicznych a także „Raport – Inwestycyjny proces budowlany”, opracowany w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 9.03.2004 r. [3], pozwalają na wskazanie barier inwestycyjnych oraz wniosków dotyczących polityki budowlanej i mieszkaniowej.

1. Całe budownictwo, w tym budownictwo mieszkaniowe może być „kołem zamachowym” gospodarki: hamuje bezrobocie nie tylko w budownictwie, lecz również we wszystkich branżach związanych z produkcją materiałów i wyposażenia zbudowanych obiektów. Na jedną osobę zatrudnioną w budownictwie przypadają 2-3 osoby pracujące dla potrzeb mieszkalnictwa. W ujęciu realnym z roku na rok spada wartość inwestycji w budynki, a jej dynamika od 2001 r. spadła poniżej zera (co oznacza spadek realnej wartości poniesionych inwestycji w stosunku do poprzedniego roku). Spadek popytu inwestycyjnego, który nastąpił po 1997 r. ma wyraźne odzwierciedlenie w spadku sprzedaży produkcji budowlano-montażowej. Poziom inwestycji w Polsce jest wynikiem skromnych oszczędności krajowych, stosunkowo niskiego poziomu inwestycji zagranicznych, a także zbyt wielu barier formalnych.

2. Przy wszelkich mankamentach sposobów szacowania dochodów indywidualnych oraz wartości podstawowego koszyka konsumpcyjnego polskich rodzin, zaledwie około 10% podatników uzyskuje dochody umożliwiające sfinansowanie budowy mieszkań bez wspomagania kredytowego lub tylko z częściowym wspomaganie. Większość tej grupy podatników zaspokoila swoje potrzeby mieszkaniowe, a czasem także potrzeby swoich dzieci, charakteryzują się one zdolnością kredytową, a przy niskiej stopie lokat bankowych oraz przewidywanego wzrostu kosztów budowania jest skłonna inwestować w budownictwo mieszkaniowe z przeznaczeniem pod wynajem.

3. Polityka mieszkaniowa państwa, przy znanych uwarunkowaniach i ograniczeniach budżetowych, powinna zmierzać w kierunku rozwoju budownictwa mieszkaniowego bez względu na formę własnościową inwestorów. Jeśli państwa nie stać na istotne wspomaganie mieszkalnictwa, a gmin na budowę mieszkań komunalnych i socjalnych, również w formie Towarzystw Budownictwa Społecznego, to należy pozyskiwać innych, prywatnych inwestorów, którzy pokrywaliby istotną lukę pomiędzy potrzebami i efektywnym popytem wyznaczanym pozostającymi do dyspozycji środkami.

4. Ważnym elementem polityki budowlanej, w tym polityki mieszkaniowej, jest stworzenie prawnych warunków inwestowania, w pierwszej kolejności planistycznych warunków gospodarowania przestrzenią. Utrata ważności większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z końcem 2003 r., niepodjęcie przez gminy nowych opracowań mimo wielokrotnych zapowiedzi i przedłużania ważności dotychczasowych planów jest symptomem braku spójnej polityki państwa, która powinna przewidywać skutki braku planów i ustawowo „skłonić” gminy do planowania. Samorządności lokalnej nie można utożsamiać z sobiepaństwem, a planowanie przestrzenne musi być ujęte w określone ustawowo ramy [4].

5. Kolejnym elementem polityki mieszkaniowej państwa jest kreowanie systemu podatkowego motywującego do inwestowania. Odnotować tu trzeba kilka istotnych błędów: decyzję rządową już z 1999 r., wprowadzenie z dniem wejścia Polski do Unii 22% podatku VAT na całe budownictwo, następnie likwidację ulgi dla budujących pod wynajem oraz ulgi budowlanej. Pozostawiona ulga remontowa powoduje kilkumiliardowe zmniejszenie wpływów do budżetu, a praktycznie spożytkowana jest na poprawę standardu mieszkań i nie ma wpływu na wzrost liczby mieszkań. Co najmniej wątpliwych efektów inwestycyjnych można się spodziewać w wyniku wprowadzenia jednolitej 19-procentowej stawki dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, ponieważ zaledwie kilka procent tej grupy podatników osiąga dochody skłaniające do inwestowania.

6. Realizacja efektywnej polityki w odniesieniu do inwestycji budowlanych (a więc działań motywujących do budowania) wymaga wprowadzenia istotnych zmian w przepisach prawnych związanych z podejmowanymi przedsięwzięciami, m.in. niezależnie od obligatoryjnego „skłaniania” gmin do opracowywania planów miejscowych obowiązku wykonywania map zasadniczych, umożliwiających wytyczanie w projektach i w terenie elementów zagospodarowania; określenia zakresu i odpowiedzialności powiatowych zespołów uzgadniania projektów (ZUD), ograniczenia zakresu raportów o oddziaływaniu projektu na środowisko do niektórych rodzajów inwestycji, uregulowania prawnego obowiązku uczestniczenia w przygotowaniu procesu inwestycyjnego gestorów mediów, w tym przedsiębiorstw komunalnych oraz wielu innych kwestii wymagających nowelizacji Prawa budowlanego, Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa ochrony środowiska i licznych rozporządzeń wykonawczych.

W sprzeczności z ogólnie pozytywnymi danymi o rozwoju całej gospodarki pozostaje zatem niekorzystny klimat koniunktury w budownictwie oraz pesymistyczne prognozy odnośnie do tegorocznego portfela zleceń dla firm budowlanych. Na klimat ten składa się kilka wymienionych już czynników (brak planów, likwidacja ulg, wyższy VAT), pogląd, że obecny wzrost „ciągnięty” jest przez kredytowaną konsumpcję o ograniczonej wielkości, a także niekorzystny klimat społeczny, wyrażający się protestami, które mogą przyczynić się do wzrostu inflacji i związanych z tym konsekwencji.

Wymienione dane statystyczne oraz działania legislacyjne, po pierwsze wskazują na nerwowe zachowania koniunkturalne inwestorów i po drugie nie pozwalają na wyodrębnienie przesłanek prognozowania rozwoju budownictwa w następnych okresach. Prawdopodobnie określone potrzeby budownictwa mieszkaniowego, między innymi we wspomnianym opracowaniu b. Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, które mają znaczenie zarówno dla poprawy sytuacji społecznej, jak też naszej reputacji w Unii Europejskiej, pozostają zasadniczo rozbieżne z możliwościami uwarunkowanymi w znacznej mierze błędnymi decyzjami fiskalnymi, które świadczą wręcz o braku polityki państwowej w odniesieniu do budownictwa i mieszkalnictwa.

Brak polityki państwa w tym zakresie przenosi się w znacznym stopniu na brak polityki samorządów terytorialnych, a w rezultacie na utrzymywanie się regresu budownictwa. Nie wykorzystana zostaje zatem szansa uruchomienia „koła zamachowego gospodarki”, jakim może być budownictwo, nie mówiąc już o efektach społecznych takiego stanu rzeczy.



## Literatura

1. *Słownik języka polskiego*. PWN, Warszawa 1979.
2. Werner W. A., Jaworski T., Wężyk E.: *Badanie rynku budowlanego (Monitoring – wyniki 2003 r.)*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków-Warszawa 2004.
3. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. *Raport – Inwestycyjny proces budowlany*. Warszawa 2004.
4. Werner W. A.: *Procedury inwestowania*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2004.

## Streszczenie

Przez politykę budowlaną państwa należy rozumieć świadomą i spójną działalność władzy rządowej i samorządowej, mającą na celu ustalanie zasad planistycznych, organizacyjnych i legislacyjnych, a przede wszystkim zapewnienia środków w wieloletnim cyklu planowania.

Analiza sytuacji budownictwa, w tym zwłaszcza mieszkaniowego, wykazuje po prostu brak i niedocenywanie tej polityki przez kolejne rządy, a także samorządy terytorialne. Pozytywne wyniki gospodarcze Polski nie znajdują odzwierciedlenia w klimacie koniunktury budownictwie, w którym notuje się od dłuższego już czasu spadek sprzedaży, przy równoczesnym spadku cen produkcji.

Przy niekorzystnych wskaźnikach mieszkań przypadających na mieszkańca, czy też gospodarstwo domowe (znacznie gorsze od pozostałych krajów UE) państwo nadal przeznaczając zbyt małą część PKB na sferę mieszkaniową, ponadto likwiduje kolejne ulgi podatkowe, które motywowały ludzi do angażowania własnych środków.

Koncepcje polityki budowlanej państwa w odniesieniu do mieszkalnictwa, tworzone w ostatnich kilkunastu latach, mimo bardzo dobrej diagnozy sytuacji oraz prawidłowego oszacowania potrzeb nie znajdują praktycznego przełożenia na przepisy prawne, system podatkowy, obligatoryjne przygotowywanie planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego, zapewnienie środków budżetowych itd.

Brak polityki państwa w tym zakresie przenosi się w znacznym stopniu na brak polityki samorządów terytorialnych, które nie dostrzegają szansy uruchomienia „koła zamachowego gospodarki”, jakim może być budownictwo, nie mówiąc już o efektach społecznych takiego stanu rzeczy.

## THE ROLE OF THE GOVERNMENT'S HOUSING CONSTRUCTION POLICY IN THE DEVELOPMENT OF HOUSING

### Summary

What we understand by the government's housing construction policy are conscious and co-ordinated activities of central and local governments intended for establishment of planning, organisational and legislative principles, and, primarily, ensuring resources under long-term planning.

The analysis of building situation, especially in the area of residential housing, indicates either complete lack or under appreciation of such policy by subsequent governments, including local ones. Positive economic results of Poland are not reflected in the atmosphere of building trends, and the sector suffers from reduced sales, with decreasing product prices.

In view of poor indicators of the number of flats per capita, or rooms per flat (being much worse than in the remaining EU countries), the government allocates inadequate portions of GNP for housing, while tax exemptions are being removed, although they motivated people to spend own resources on housing.

The government's residential housing construction conceptions developed in recent decades, despite good diagnosis of the situation and correct evaluation of demand, were not practically translated into legal regulations, taxation systems, mandatory requirements of developing local physical plans, provision of government subsidies etc.

Lack of the central government's policy in such areas is aggravated by local governments that have not seized the opportunity to accept construction as the so called "flywheel of economy," causing specific social effects.

**Key Words:** economic policy, building, housing

Prof. dr hab. inż. arch. Witold Andrzej Werner  
Instytut Rozwoju Miast, Kraków