

Dlaczego gminom opłaca się budować mieszkania na wynajem

Mieszkania dostępne dla niezamożnych Polaków, przy tym funkcjonalne, ładne, nowoczesne. Żaden luksus, bo nie o to tu chodzi, ale standard na przyzwoitym poziomie. Cena najmu za metr kwadratowy znacznie niższa niż na rynku komercyjnym, ale też wyższa niż w mieszkaniach komunalnych. Budowa takich mieszkań to podstawowy sposób aby zatrzymać odpływ mieszkańców.

Autor: Mariusz Gołaszewski

Budowanie mieszkań to szlachetna idea, tym bardziej jak weźmiemy pod uwagę, że deficyt mieszkaniowy w Polsce sięga 2,1 mln lokali, a do 2030 r. wzrośnie do 2,7 mln. Tak wynika z raportu HRE Think Tank pt. „Ile mieszkań brakuje w Polsce?” opublikowanego pod koniec 2018 roku. Ten sam raport wskazuje, że deficyt tanich mieszkań socjalnych dla rodzin o średnich i niskich dochodach wyniósł w 2017 r. nawet 200 tys. lokali.

Idea przewodnia aktualnych programów pomocowych to wsparcie budowy mieszkań dla najmniej zamożnych. Brakuje realnych i działających w praktyce programów dla tych trochę lepiej zarabiających, ale ciągle niewystarczająco dużo aby mieć zdolność kredytową i nabyć mieszkanie albo jeszcze lepiej - wynajmując przyzwoite mieszkanie na rynku. A ta grupa to około 40% populacji.

Nim jednak przyjrzymy się bliżej argumentom przemawiającym za budowaniem mieszkań przez gminy, zastanówmy się nad inną kwestią.

Co może zniechęcać gminy do budowy mieszkań?

Tu w grę wchodzi przede wszystkim złe skójarzenia z mieszkaniami socjalnymi, które – nie ukrywamy – dla gminy często są utrapieniem. Czynsz z reguły jest tam niski, czasem rzędu 1–2 zł z metra, a więc 40–80 zł za mieszkanie o powierzchni 40 mkw. Gmina na lokalu nie tylko nie zarabia, a wręcz do niego dopłaca. Tym bardziej, gdy lokatorzy uchylają się od uiszczania nawet tak niskich opłat – bo tak również się zdarza.

Kolejna sprawa – tereny z mieszkaniami socjalnymi gminy często postrzegają jako swoisty dziki zachód. Kradzieże, wypadki, nadużywanie alkoholu. Gdy zamontowano nowe kaloryfery to po tygodniu okazało się, że już ich nie ma. W efekcie tych doświadczeń gminy przez wiele lat postrzegały gospodarkę mieszkaniową jako ciężar, a nie szansę na rozwój.

Jeśli gmina ma nie dopłacać do nowych mieszkań, to musi ustalić czynsz trochę wyższy od tego, który stosuje aktualnie dla starego zasobu komunalnego. Samorządy czasem obawiają się, że na mieszkania droższe od zwykłych, komunalnych, nie znajdą chętnych; w rzeczywistości jednak mieszkańcy są głodni nowych lokali, bo chcieliby podnieść standard życia i stać ich na to, ale w mieście brakuje takich możliwości. Bo albo są mieszkania komunalne, jednak w kiepskim stanie, albo trzeba wynajmować je prywatnie – ale cena bywa nieproporcjonalnie wysoka do oferowanej przez wynajmującego jakości. Ludzie, postawieni w sytuacji bez dobrego wyj-

ścia, zaczynają myśleć o przeniesieniu się do innego miasta.

Gminy wskazują również na brak doświadczenia w realizacji skomplikowanych inwestycji budowlanych. Są miejsca, gdzie ostatni blok z wielkiej płyty zbudowano we wczesnych latach osiemdziesiątych. Od tamtego czasu na lokalnym rynku inwestowały tylko podmioty prywatne. Tymczasem kompetencje techniczne da się pozyskać na rynku i jeśli gmina będzie przestrzegać pewnych zasad, to zbuduje efektywne mieszkania nie gorzej niż doświadczeni deweloperzy.

Dopiero mniej więcej cztery lata temu o mieszkaniach zaczęto mówić jako o szansie strategicznej – również w kontekście tego, że najnowsze badania naukowe wykazały istotne

bę mieszkańców. Wodociągi, sieci elektryczne i gazowe, szkoły, ośrodki zdrowia, urząd miejski, autobusy – wszystko jest dostosowane do konkretnej populacji. I teraz wyobraźmy sobie, że miasto w ciągu 10 czy 20 lat traci 25 proc. mieszkańców, a jednocześnie cała infrastruktura zostaje taka, jaka była. Nagle ma ona obsłużyć dużo mniejszą grupę niż tę, do której została przygotowana. Ta mniejsza grupa ludzi musi więc płacić dużo więcej niż kiedyś, aby można było utrzymać infrastrukturę, a więc opłaty idą w górę – to jedno rozwiązanie. Drugie, to cięcia ze strony gminy: pozamykać szkoły, zlikwidować linie autobusowe, zwolnić część urzędników. Żadne z tych rozwiązań nie jest dobre, tak pod względem finansowym, jak i społecznym oraz politycznym.

Mieszkania muszą mieć odpowiedni metraż – nie za duży, bo do dwupokojowego mieszkania o powierzchni 55 mkw. z reguły będzie trudniej znaleźć najemcę niż do lokalu 40-metrowego o podobnym rozkładzie, ale też nie za mały, gdyż nie będzie dużo chętnych na kawalerki. Nie za szerokie korytarze ani nieprzesadnie duże tarasy. Garaże podziemne też warto odpuścić. Takie mieszkania z zasady nie mają być luksusowe, tylko utrzymane w godnym standardzie, przemysłane i funkcjonalne.

ryzyko depopulacji wielu gmin. I tu powoli przechodzimy do powodów, dla których gminom opłaca się budować mieszkania. A wręcz jest to konieczność.

Sposób na odpływ ludności

W perspektywie najbliższych dekad spodziewana jest depopulacja Polski. Jak podaje Państwowa Akademia Nauk, zjawisko to wynika z nałożenia się szeregu niekorzystnych warunków, z których najważniejsze leżą po stronie spadku dzietności i emigracji zagranicznej. Z badania przeprowadzonego przez PAN wynika, że praktycznie wszystkie miasta w naszym kraju, poza nielicznymi wyjątkami, w ciągu kilkunastu czy kilkadziesiąt lat istotnie się skurczą, do 2050 r. tracąc nawet połowę mieszkańców (taki los czeka np. Zabrze czy Bytom).

Co to oznacza w praktyce? Przypuśćmy, że miasto liczy 50 tys. ludzi i całą infrastrukturę ma przygotowaną na taką właśnie liczbę

Nowe mieszkania na wynajem mogą stanowić jedno z narzędzi, dzięki którym miasto albo spowolni procesy depopulacyjne, albo przyciągnie nowych mieszkańców, którzy będą chcieli się tam osiedlić. Sprawdziło się to m.in. w Kępicach w woj. pomorskim. – W momencie, kiedy zaczęliśmy budować nowe mieszkania, odezwały się osoby spoza Kępicy, z terenu powiatu słupskiego, ale i z całej Polski, które kiedyś wyjechały, bo tutaj nie miały warunków do zamieszkania, ale chcą wrócić. Na 42 mieszkania, które już budujemy, mamy 100 podań. (...) To ogromna szansa na to, żeby nam się szkoły nie wyludniały, żeby przychodnie lekarskie mogły działać, żeby do gminy splaywały podatki – mówi burmistrz Kępic Magdalena Majewska.

Kolejny przykład to Jarocin. Gmina miała niemal problem – istniało ryzyko zamknięcia dwóch szkół. W regionie było za mało dzieci. Nad pracownikami oświaty zawisła realna groźba utraty pracy. Rozwiązaniem oka-

zało się wybudowanie prawie 400 mieszkań w pobliżu szkół i zasiedlenie ich rodzinami z dziećmi.

Magnes na inwestorów

Depopulację można określić jako problem ostateczny. Kiedy w mieście nie ma dobrych warunków mieszkaniowych oraz innych czynników, które sprawiają, że ludzie chcą zostać, to władze gminy szybko zauważą odpływ mieszkańców.

Gdy jakikolwiek przedsiębiorca decyduje, czy chce ulokować fabrykę w danej gminie, patrzy m.in. na dostępność komunikacyjną – czy wjazd do miasta jest dogodny. Na dostępność terenów – jeden inwestor może potrzebować małej działki, drugi bardzo dużego arealu. I w końcu na dostępność siły roboczej – czy zdoła na miejscu pozyskać pracowników. Pracowników może nie być na rynku lokalnym – co jest bardzo częste, szczególnie w przypadku mniejszych miejscowości – i wtedy trzeba ich albo przywieźć, albo osiedlić. Jeżeli gmina powie: „Dla państwa kadry jesteśmy w stanie zaferować kilkadziesiąt mieszkań i to wam pomoże ściągnąć ludzi do pracy” – to może to być argument rozstrzygający.

Nie bez powodu otwarcie większego zakładu pracy (np. fabryki) w jakiejś miejscowości zawsze jest dużym wydarzeniem. Media przeważnie skupiają się na aspekcie powstania nowych miejsc pracy, natomiast często pomijają fakt, że towarzyszy temu cały strumień dochodów dla gminy. Pracownicy, którzy stają się nowymi mieszkańcami, zaczynają płacić podatki, w ten sposób zwiększając dochody gminy. Z samego zakładu pracy w gminie zostaje część podatku CIT, przedsiębiorstwo płaci też podatek od nieruchomości – co może dać niebagatelne kwoty, kiedy na przykład od linii produkcyjnej płaci się rocznie 2 proc. jej wartości. Jeśli wartość wzniesionych budowli wyniesie 100 mln zł, to podatek od nieruchomości sięgnie 2 mln zł rocznie. Do tego dochodzą uiszczane przez przedsiębiorstwo opłaty za śmieci, wodę, kanalizację i wiele innych. Nie będzie przesadą powiedzieć, że w wielu przypadkach taka fabryka zaczyna stanowić fundament budżetu miasta.

Ale człowiek, który pracuje w fabryce, na przykład w Żorach na Śląsku, wcale nie musi w tym mieście mieszkać – bo Żory są doskonale skomunikowane m.in. z pobliskim Rybnikiem. Jeśli ludzie będą codziennie dojeżdżać do Żor do pracy, to gmina niewiele na tym zyska, bo przecież PIT tych pracowników zasilą kasę miejscowości, w której mieszkają. Ale gdyby Żory miały atrakcyjną ofertę mieszkaniową, sytuacja mogłaby wyglądać zgoła inaczej.

Prezydent tego miasta zauważył problem braku mieszkań już w 2014 roku i wtedy, przy okazji kampanii wyborczej, obiecał, że zbuduje ich tysiąc. W ten sposób chciał zapobiec depopulacji oraz zachęcić pracowników pracujących w Żorach, by się tam osiedlili. – Miasto zdecydowało się na budowę mieszkań na wynajem, ponieważ jest to niewątpliwie czynnikiem rozwoju. Liczymy, że nowa materia w zasobie mieszkaniowym spowoduje, że wzrośnie liczba mieszkańców, a za tym dochody podatkowe – mówi Olgierd Zaraś, prezes zarządu ZTK Żory.

przyjrzymy się kilku – w mojej ocenie – najważniejszym. Wszystkich można uniknąć, jeśli tylko gmina ma odpowiednią świadomość i zadba o fundamentalne kwestie.

Mieszkania muszą być dostosowane do potrzeb przyszłych lokatorów, a także do finansowych możliwości gminy oraz jej mieszkańców. Muszą powstać w sposób efektywny, żeby nie były za drogie w budowie i późniejszej eksploatacji.

Z finansowego punktu widzenia idea stojąca za budowaniem mieszkań przez gminę jest taka, aby one niejako same się spłacały w roz-

Choć uciążliwi lokatorzy się zdarzają, to jednak znikoma liczba osób zakłada niepłacenie czynszu, zwłaszcza kiedy ma do dyspozycji atrakcyjne mieszkanie w dobrej cenie. Ludzie z założenia chcą płacić, tylko trzeba dać im szansę – regularnie wystawiać rachunki i zarządzać budynkiem w nowoczesny sposób. Na przykład pilnując regularności wpłat, aby nie dopuścić do sytuacji, w której mieszkańiec nie zapłacił przez rok, gmina go nie upominała ani nie egzekwowała należności – i powstał spory dług.

Program odniósł sukces – wszystkie mieszkania, które są oddawane do użytku, mają lokatorów czekających na to, by się wprowadzić. Nie było problemu, żeby znaleźć chętnych na pierwsze 400 lokali, obecnie trwają rozmowy o sfinansowaniu pozostałych 600. Powstanie tych mieszkań pośrednio wzmacnia kasę miejską oraz przeciwdziała trendom depopulacyjnym, umożliwiając miastu rozwój, zamiast degradacji. W tym sensie Żory, Kępice, czy Jarocin mogą być pozytywnym wzorcem dla innych gmin, a także przykładem, że zamiast obawiać się budowania mieszkań – lepiej patrzeć na to jak na dużą szansę dla gminy.

Pułapki czekające na gminy

Temat budowy mieszkań przez gminy jest nagłaśniany od kilku lat. Dobrych powodów jest przynajmniej kilka: takie mieszkania zwiększają atrakcyjność gminy i mogą zaważyć na przykład o wybudowaniu w niej nowego zakładu pracy; są też odpowiedzią na problem depopulacji. Gminy, które decydują się na budowę mieszkań, mogą jednak napotkać pułapki i choć wyjście im naprzeciw wymagałoby stworzenia obszernego poradnika, to

sądnym horyzoncie czasu – czyli żeby czynsze pokrywały kwotę zobowiązania, które gmina czy spółka komunalna zaciągnęła na realizację projektu. Za rozsądny horyzont czasowy przyjmuje się 20–25 lat.

Mieszkania muszą mieć odpowiedni metraż – nie za duży, bo do dwupokojowego mieszkania o powierzchni 55 mkw. z reguły będzie trudniej znaleźć najemcę niż do lokalu 40-metrowego o podobnym rozkładzie, ale też nie za mały, gdyż nie będzie zbyt dużo chętnych na kawalerki. Nie za szerokie korytarze ani nieprzesadnie duże tarasy. Garaże podziemne też raczej warto odpuścić.

Należy pamiętać, że takie mieszkania z zasady nie mają być luksusowe, tylko utrzymane w godnym standardzie, przemyślane i funkcjonalne. Przesada w żadną stronę nie służy efektywności.

Są gminy, gdzie ostatni „nieprywatny” blok mieszkalny spółdzielnia wybudowała w latach 80., czyli ponad 30 lat temu. To przykład, który obrazuje szersze zjawisko: polskie gminy generalnie mają ograniczone doświadczenia w budowaniu mieszkań. Po roku 89. temat praktycznie nie istniał, aż do kilku lat wstecz. W związku z tym w samorządach

przeważnie nie ma fachowców od dokumentacji technicznej, co może rodzić szereg problemów.

Gmina wybiera projektanta w przetargu publicznym. Z reguły wygrywa ten, który zaofiarował najniższą cenę. Następnie gminie przekazana zostaje dokumentacja – i szybko okazuje się, że choć została sporządzona zgodnie z przepisami oraz zamówieniem, jest niekompletna. Na przykład zawiera projekt budowlany, ale brakuje projektu wykonawczego z zarysowanymi szczegółami – jakie mają być bariery, okna i drzwi, jak wszystko ma być wykończony i tak dalej. Nagle okazuje się, że trzeba wydać sporo pieniędzy, aby architekt uzupełnił dokumentację o to, co niezbędne, a o czym nikt na początku nie pomyślał.

Gmina na etapie opracowania koncepcji i zlecenia stworzenia dokumentacji powinna więc współpracować z profesjonalistą, który jej pomoże – wskaże, co w takiej dokumentacji jest ważne, zleci ją i odbierze od architekta w imieniu gminy. Usługa takiego profesjonalisty to oczywiście koszt, ale ponosi się go po to, żeby w kolejnym etapie uniknąć jeszcze większych kosztów.

Niesprecyzowane potrzeby

Ten punkt dotyczy współpracy z projektantem. Trzeba pamiętać, że architekt zaprojektuje to, o co został poproszony. Kiedy gmina zleci mu zaprojektowanie bloku, to jeżeli nie dostanie on szczegółowych wytycznych dotyczących oczekiwanych przez gminę rozwiązań – zaprojektuje taki, jaki uzna za stosowne. Może się poszczęścić i architekt rzeczywiście przedstawi solidny projekt. Ale może też się zdarzyć, że puści wodze fantazji i przygotuje coś, co może i będzie miało walor artystyczny, ale niekoniecznie użytkowy.

Generalna zasada jest taka, że mieszkania budowane przez gminę powinny być skrojone pod potrzeby jej odbiorców, o czym wspomnieliśmy wcześniej. Urzędnicy muszą być tego świadomi i rozmawiając z architektem powinni maksymalnie doprecyzować oczekiwania. Tu nie powinno być miejsca na domysły – to często kończy się zawodem.

Gdy blok powstanie, trzeba nim zarządzać. Podstawowym elementem zarządzania zaś jest – oprócz na przykład dbania o czystość powierzchni wspólnych – terminowe wystawianie faktur, zbieranie pieniędzy i pilnowanie czy wszyscy płacą. I tego gminy przeważnie się boją, ponieważ mają doświadczenie, że wiele osób nie płaci i jest z nimi problem, bo trzeba je przenieść do mieszkań socjalnych o niskim standardzie – a to trudne i niekorzystne dla obu stron. Trzeba jednak pamiętać, że choć uciążliwi lokatorzy się zdarzają, jednak naprawdę znikoma liczba osób

zakłada niepłacenie, zwłaszcza kiedy ma do dyspozycji atrakcyjne mieszkanie w dobrej cenie. Ludzie z założenia chcą płacić, tylko trzeba dać im szansę – regularnie wystawiać rachunki i zarządzać budynkiem w nowoczesny sposób. Na przykład pilnując regularności wpłat, aby nie dopuścić do sytuacji, w której mieszkaniec nie zapłacił przez rok, gmina go nie upominała ani nie egzekwowała należności – i powstał spory dług.

Sposoby finansowania budowy

Jednym ze sposobów sfinansowania budowy mieszkań jest wyłożenie na ten cel zasobów z gminnej kasy. Gminy zazwyczaj posiadają pewne nadwyżki finansowe, które w teorii mogą przeznaczyć na cele mieszkaniowe – na przykład przekazując środki spółkom komunalnym, które potraktują je jako udział własny umożliwiający zaciągnięcie kredytów na sfinansowanie projektów. To źródło finansowania ma jednak mocne ograniczenia, gdyż gminy mają mnóstwo ważnych celów, na które potrzebują przeznaczać wolne środki i w praktyce głównie służy jako swoista cena pozyskania finansowania zewnętrznego.

Skorzystanie z pomocy rządu ma dla gminy jedną, zasadniczą zaletę: jest najtańsze z możliwych. Finansowanie, którego dystrybutorem jest Bank Gospodarstwa Krajowego, odbywa się na preferencyjnych warunkach – albo przyjmując postać bezzwrotnej dotacji, albo jest bardzo nisko oprocentowane (stawka bazowa Wibor 3M, bez marży banku). Ale medal ma dwie strony. Ustawodawca narzucił konkretny sposób wykorzystania rządowych pieniędzy oraz zarządzania mieszkaniami, które powstają w wyniku tych inwestycji. W świetle prawa gmina zobowiązana jest utrzymać czynsz na bardzo niskim poziomie, a lokale udostępniać tylko najbardziej potrzebującym osobom, czyli takim o niskich dochodach lub znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji życiowej. Dlatego finansowanie preferencyjne jest dobrym źródłem w przypadku, gdy gmina chce zaspokoić potrzeby osób o najniższych dochodach. Nie jest jednak odpowiednie do budowy zasobu mieszkań dla rozwoju, który pozwoliłby gminie realizować założenia strategiczne i na przykład zatrzymać u siebie absolwentów lub przyciągnąć nowych pracowników. Do tego celu najlepiej nadaje się kolejny rodzaj finansowania: rynkowe.

Finansowanie rynkowe to różnego rodzaju modele dłużne (kredyty, obligacje) lub modele partnerstwa-publiczno-prywatnego służące pozyskaniu środków na budownictwo mieszkaniowe. Szczególnym typem takich struktur zyskującym popularność jest finansowanie

neutralne względem wskaźników z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wykorzystywane rozwiązania prawnofinansowe w ograniczonym zakresie albo wcale nie wpływają na bieżącą zdolność gminy do zaciągania zobowiązań. Realizacja tak finansowanej inwestycji mieszkaniowej nie blokuje zaciągania innych, ważnych zobowiązań, na przykład dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa, lokalnego transportu, edukacji i tym podobnych. Takie transakcje z reguły nie wymagają również zaangażowania przez gminy w początkowej fazie transakcji środków własnych poza wkładem w postaci działki.

Mechanizm finansowania w pewnym uproszczeniu polega na tym, że gminy przekazują zadania w zakresie budownictwa mieszkaniowego kontrolowanym przez siebie spółkom komunalnym. Spółki te zaciągają zobowiązania, natomiast gminy zabezpieczają ich spłatę w sposób, który znajduje odzwierciedlenie w WPF jako wydatek majątkowy. Aby transakcja nie była tylko zabiegiem księgowym, jej drugim elementem jest zapewnienie racjonalności finansowej, w szczególności zaplanowanie parametrów czynszu zapewniających 100-proc. zwrot inwestycji gminnej w rozsądnym horyzoncie czasu. Z reguły gminy oczekują spłacenia się inwestycji w ciągu około 25 lat. W praktyce, nawet biorąc pod uwagę wzrost kosztów prac budowlanych, który miał miejsce w Polsce w ostatnich dwóch-trzech latach, stawki zapewniające pełną spłatę kosztów inwestycji kształtują się na poziomie 13–15 zł za mkw. mieszkania, tj. miesięcznie 550–750 zł za wykończone mieszkanie. Czy to dużo? Na pewno więcej od aktualnie stosowanych stawek czynszu za mieszkania komunalne. Ale jednocześnie co najmniej 40–50 proc. mniej od czynszów pomiędzy osobami prywatnymi na lokalnych rynkach większości średniej wielkości miast.

Czy samorządy stać na nowoczesne mieszkania na wynajem? Wielu burmistrzów i wójtów patrzących strategicznie na swoje małe ojczyzny uznaje, że nie stać ich, aby takich mieszkań w najbliższej przyszłości nie mieć. ■

**ekspert i praktyk rynku kapitałowego, przeprowadził dla samorządów ponad 500 projektów w zakresie finansowania inwestycji i usuwania problemów z długiem; absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, posiadacz dyplomów Professional Risk Manager oraz ACCA; wykładowca akademicki i szkoleniowiec; prezes zarządu Aesco Group, instytucji zajmującej się opracowywaniem i oferowaniem rozwiązań dla JST w zakresie zarządzania finansami i zadłużeniem.*