

# NOWA KONCEPCJA ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

**Dotkliwy brak mieszkań jest jednym z głównych czynników decydujących o złej sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju. Drugim równie poważnym problemem jest wielkie bezrobocie, ale jednocześnie obydwie te czynniki stwarzają realną możliwość szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego, jeśli zajmie się nim nie tylko prywatna przedsiębiorczość, ale narodowy gospodarz, świadomy swych zadań i możliwości. Taki jest deklarowany program nowego rządu, a poniżej – wskazanie sposobu jego realizacji.**

## BARIERA POPYTOWO-DOCHODOWA ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

W ostatnich latach corocznie buduje się i oddaje do użytku w Polsce 80 do 110 tys. mieszkań, na ogół o większym metrażu i wyższym standardzie. Niewielka część w dużych budynkach stoi niekiedy pusta, gdyż potrzebujących nie stać na wykup czy wynajem. Jednocześnie w kraju jest wielki głód mieszkań, a szczególnie drastyczny jest brak mieszkań socjalnych dla najbiedniejszych. Słusznie więc program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości podnosił potrzebę wybudowania w najbliższych latach około 3 mln mieszkań.

W złym systemie gospodarki okresu PRL w szczytowym okresie budowano i oddawano do użytku rocznie około 250 tys. mieszkań, o niskim standardzie. Do dziś zamieszkuje w nich zapewne ponad 10 mln naszych obywateli. W obecnych warunkach, z punktu widzenia środków technicznych, materiałów i wielkości bezrobocia wydaje się możliwy rozwój budownictwa z produkcją co najmniej 300 tys. nowych mieszkań rocznie. Jednak stosowane i proponowane sposoby zachęcania obywateli do zwiększonego zaangażowania finansowego w sprawy budownictwa mają obecnie trzy istotne wady:

- dotyczą tylko wąskiej i to bogatszej części społeczeństwa,
- zmniejszają siłę nabywczą i popyt społeczeństwa na inne wyroby i usługi,

- powodują wtórne dodatkowe zubożenie i spadek popytu w wyniku opłacania wysokiego oprocentowania kredytów bankom zagranicznym.

Dla realizacji programu trzeba więc sięgać po inne rozwiązania i doświadczenia. Potrzebnego rozwoju nie da się osiągnąć bez znacznego zaangażowania organizacyjnego państwa i publicznych środków finansowych. Pozytywny wpływ inwestycji publicznych na rozwój gospodarczy kraju jest powszechnie uznawany. Zwiększone zaangażowanie władz publicznych w realizację tego typu inwestycji w okresie kryzysu już dawno zalecał znany ekonomista John Keynes i ta praktyka dała bardzo dobre wyniki. Doświadczenia i refleksje dotyczące zakresu i form interwencji państwa w przewyższaniu kryzysu ekonomicznego i odbudowy zniszczonej gospodarki w okresie międzywojennym i powojennym omawia dostępna literatura [8, 9, 11, 12, 13, 15]. Potwierdziły się one nawet w złym systemie PRL. Ale skąd czerpać środki na duże wsparcie finansowe krajowego budownictwa?

## ZWIĄZEK DZIAŁALNOŚCI GOSPODARZEJ Z DOCHODAMI PUBLICZNYMI

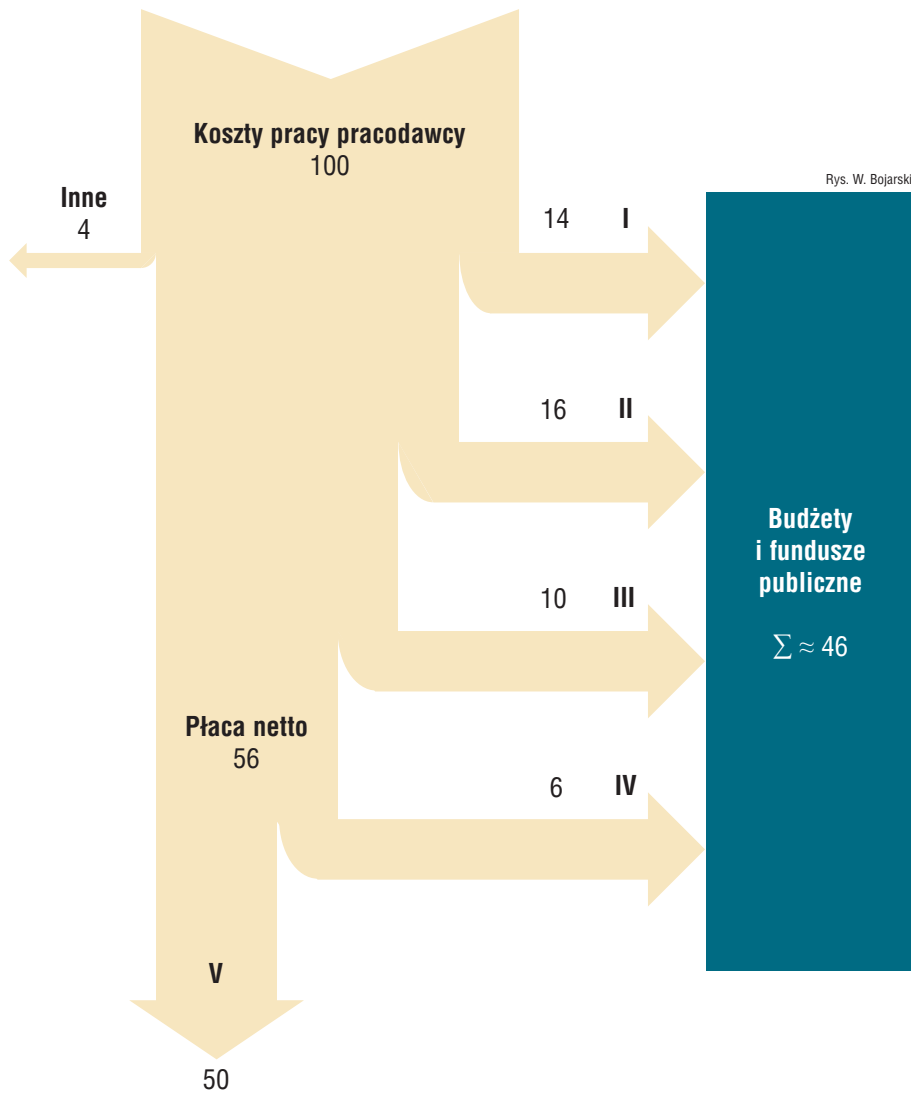
Związek działalności gospodarczej z dochodami publicznymi jest oczywisty i może dlatego w wielu analizach budżetowych nie bierze się go poważnie pod uwagę. Pracodawcy narzekają na wysokie koszty pracy, to jest na

niską wartość stosunku płacy netto pracownika do kosztów ponoszonych w związku z jego zatrudnieniem przez pracodawcę. Stosunek ten wynosi średnio 0,56, a sytuację tę ilustruje rys. 1. Powoduje ona w gospodarce m.in. zjawisko zatrudniania „na czarno” (w tym wielu obcokrajowców) oraz nadmierne zastępowanie pracy ludzkiej przez stosowanie kosztownego sprzętu.

Natomiast władze często zapominają o prawej stronie rys. 1, która wskazuje, że z kosztów pracy jednego zatrudnionego trafia bezpośrednio do budżetów i funduszy publicznych średnio aż 46%. I jeśli na przykład zagraniczny właściciel dokonuje ostrej redukcji zatrudnienia w nabytym zakładzie, zmniejszając swoje koszty pracy o 1 mln zł, to uzyskane zyski zwykle ukrywa i transferuje za granicę. Natomiast budżety i fundusze publiczne tracą w efekcie w bezpośrednich corocznych przychodach prawie pół miliona zł, a ponadto zwiększają rozchody o dodatkowe zasiłki dla bezrobotnych. Do tego dochodzi pośredni spadek przychodów publicznych, wynikający z obniżenia popytu rynkowego i produkcji krajowej. Naturalnie, przeciwny proces następuje, gdy przedsiębiorca zwiększa zatrudnienie i takie możliwości łączą się z programem rozwoju budownictwa.

Bezpośredni związek średniego przedsiębiorstwa z budżetem i funduszami publicznymi przedstawiono na rys. 2. W tym ujęciu do sektora publicznego trafia z przedsiębiorstwa prawie 29% wartości sprzedawanych wyrobów i usług. Ale sprawa na tym się nie kończy, gdyż około 57% wartości sprzedaży kierowane jest za materiały zaopatrzeniowe i usługi do innych przedsiębiorstw, a te z tego znowu odprowadzają średnio 29% do budżetów i funduszy publicznych.

Obydwie rysunki pokazują jedynie bezpośrednie powiązania działalności gospodarczej z finansami publicznymi. W rzeczywistości żadna działalność nie jest wyizolowana, lecz powiązana z innymi podmiotami gospodarczymi w krajowym systemie społeczno-gospodarczym. Przepływowi towarów i usług towarzyszą przepływy finansowe, które w syste-



Rys. W. Bojarski

Rys. 1. Średni rozpyły kosztów pracy pracowników najemnych w 2004 r.

- I Składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne płacone przez pracodawcę
- II Składki jak wyżej, ale obciążające pracownika
- III Podatek od dochodów osobistych pracownika
- IV Podatek od towarów i usług nabywanych przez gospodarstwa domowe
- V Wartość netto nabywanych towarów i usług oraz oszczędności

Wg danych podsektora pracowników najemnych w: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych, GUS 2005, str. 330-339 oraz Koszty pracy w gospodarce narodowej w 2004 r., GUS 2005.

mie krajowym mają znany charakter obiegów okrężnych, przedstawionych w uproszczeniu na str. 449 w Małym Rocznikiem Statystycznym GUS 2005.

Obiegi okrężne w systemie gospodarczym, w wyniku kolejnych zamówień, zakupów, wpłat itp., wywołują wtórną aktywność różnych podmiotów gospodarczych i z każdego z nich dopływają wtórne dochody publiczne. Interesują nas sumaryczne, skumulowane przychody publiczne, pierwotne i wtórne, powstające w efekcie realizacji określonych przedsięwzięć czy programów gospodarczych. Obliczanie takich przychodów stanowi jednak osobny problem opisany w publikacjach autora [3, 4, 5].

Ze wstępnych obliczeń wykonanych ostatnio wynika, że pomimo dużego importu i pene-

tracji naszego rynku przez kapitał zagraniczny – w podstawowych sektorach gospodarczych celowa interwencja publiczna może prowadzić do dodatkowych dochodów publicznych, przewyższających wartość tej interwencji. Wartość stosunku przychodów publicznych, powodowanych racjonalnym pobudzeniem lub podtrzymaniem aktywności przedsiębiorstw interwencyjnym zleceniem publicznym, do wartości tego zlecenia lub dotacji wynosi średnio w kraju 1,7. Przy realizacji programu budownictwa z dużym zatrudnieniem bezrobotnych oraz krajowych dostawców i wykonawców – wartość tego mnożnika może nawet wzrosnąć do 2,0.

Wartość ta zależy bowiem od stopnia penetracji gospodarki przez zagraniczny import

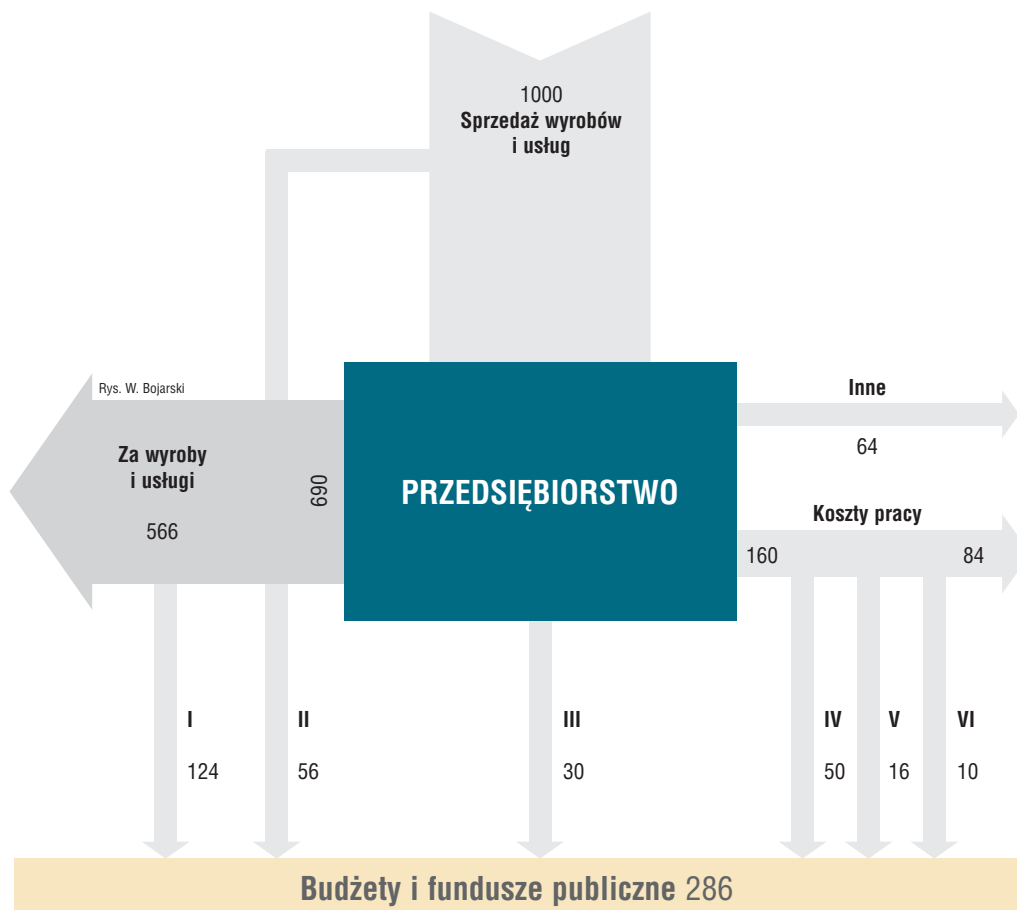
zaopatrzeniowy oraz od udziału obcych przedsiębiorstw usługowych, produkcyjnych i wykonawczych, a także od roli zagranicznych banków. Dla osiągnięcia zadowalających wartości tego mnożnika i poprawienia możliwości samofinansowania rozwoju krajowego budownictwa niezbędne jest poszerzenie stopnia samodzielności polskiej gospodarki. Formalne warunki samofinansowania zapisano w [6].

Szczytowa wartość omawianego mnożnika w światowej praktyce gospodarczej okazała się w późnych latach trzydziestych XX wieku w Stanach Zjednoczonych, gdy przełamując głęboki kryzys gospodarczy (przy 25 % stopie bezrobocia) rząd powołał agencję do sfinansowania i zagospodarowania wielkiej doliny rzeki Tennessee, w tym budowy kompleksu zapór i elektrowni wodnych oraz infrastruktury. Deficyt budżetowy USA, związany m.in. z tymi inwestycjami, wynosił w owych latach 140 do 44 %, przy stopie procentowej kredytu 4% i niżej [12]. W ciągu następnych lat dodatkowe przychody publiczne przekroczyły sześciokrotnie nakłady rządowe, poniesione w tej dolinie. Inwestycjom rządowym towarzyszył bowiem wielki rozwój prywatnej przedsiębiorczości i rozwój przemysłu. Dziś istnieje tam słynna „Dolina Krzemowa” najwyższych technologii. Jest to przykład warty naśladowania i tą drogą podążał też rozwój polskiej gospodarki okresu międzywojennego [8, 9].

Okazuje się, że przy poszerzonym, racjonalnym zaangażowaniu rozwojowym państwa finansowanie publiczne może być realizowane na zasadach samofinansowania, bez zadłużania wewnętrznego, czy zagranicznego. Okazuje się również, że wskazane na początku wysokie koszty pracy nie są hamulcem rozwoju gospodarki i wzrostu zatrudnienia, ale wręcz przeciwnie – mogą stymulować szybszy wzrost w obu dziedzinach. Wyższe świadczenia publiczne przedsiębiorstw mogą pomnażać ich własne obroty i dochody. Niestety, nie jest to zrozumiałe dla wielu księgowych i tradycyjnej, statycznej myśli liberalnej, która nie zgłębiła jeszcze fenomenu jazdy na rowerze. (Dlaczego nie można na nim ani chwili ustać, natomiast można jeździć i to tym swobodniej, im szybciej? Ponieważ dynamika systemu zmienia i poszerza warunki równowagi.)

## OGÓLNE WARUNKI ORGANIZACYJNE

Interesuje nas powszechne budownictwo mieszkaniowe, realizowane ze środków publicznych dla potrzeb socjalnych, a także



Rys. 2. Transformacja wpływów ze sprzedaży wyrobów i usług w średnim przedsiębiorstwie w 2003 r.  
 I i II Podatek od towarów i usług, akcyza i cło  
 III Podatki i opłaty producentów  
 IV Składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne  
 V Podatek od dochodów osobistych pracowników  
 VI Podatki od towarów i usług nabywanych przez gospodarstwa domowe

Wg danych sektora przedsiębiorstw w: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych, GUS 2005, str. 115–126.

szeroki rozwój budownictwa komunalnego, spółdzielczego oraz prywatnego, indywidualnego i czynszowego, realizowanego ze znaczną pomocą publiczną. Mamy więc na myśli wielkie programy budowlane, realizowane z dużym zaangażowaniem władz komunalnych i funduszy państwowych.

Z wstępnych obliczeń wynika, że zaangażowanie dodatkowo 1 mld zł środków publicznych w realizację programu budownictwa czy w jego wspieranie – zostanie zwrócone zwiększonymi dochodami publicznymi w wysokości co najmniej 1,5 mld zł. Środki te będą dopływały w ciągu 2 do 5 lat, a czas ten skraca się przy większej szybkości obiegu finansowego w gospodarce oraz przy krótszych czasach podejmowania i rozwijania nowej przedsiębiorczości (nie tylko w dziedzinie budownictwa). Pod tym względem obecna sytuacja jest niekorzystna ze względu na powszechne opóźnienia rozliczeń, zatory płatnicze, długie procedury uzyskiwania kredytu i zakładania nowych przed-

siębiorstw. Konieczne jest znaczne usprawnienie tych mechanizmów.

Oczywiście, finansowanie takiego programu wymaga szczegółowych obliczeń rozkładu czasowego przepływów finansowych (cash flow) oraz opracowania odpowiedniej inżynierii finansowej. Realizacji rozliczeń nie można oddać w ręce żadnemu obcemu bankowi, który znaczną część korzyści zabrałby dla siebie.

W realizacji omawianego programu budownictwa będą uczestniczyć, na warunkach rynkowych, przedsiębiorstwa prywatne i komunalne, ale mogą też powstawać i rozwijać się wielkie przedsiębiorstwa publiczne, działające na zasadach non profit. Konieczne będzie przy tym zlikwidowanie patologii wieloetapowego pośrednictwa w zlecaniu dostaw i wykonawstwa robót, związanej m.in. z wadliwymi procedurami przetargowymi oraz zredukowanie nadmiernych kosztów prac projektowych, eksperckich i usług bankowych. Bierzymy tu

pod uwagę masową skalę budów oraz rozwiniętą standaryzację i typizację na etapie projektowania i wykonawstwa. Wykonawcy oraz dostawcy i producenci materiałów muszą zrezygnować z wysokich marż na rzecz znacząco zwiększonego i ustabilizowanego obrotu oraz preferencji dla przedsiębiorstw krajowych w stosunku do zagranicznych.

W tych warunkach, przy masowym, dobrze zorganizowanym i nadzorowanym budownictwie mieszkaniowym koszt 1 m<sup>2</sup> mieszkania może wynieść według ocen ekspertów około 2300 zł, z uwzględnieniem już uzbrojenia terenu i robót infrastrukturalnych. Przy nakładach w wysokości 1 mld zł można więc uzyskać około 435 tys m<sup>2</sup> nowej powierzchni mieszkalnej. Przyjmując średnią powierzchnię mieszkania jako 62,5 m<sup>2</sup>, otrzymuje się 7 tys. mieszkań o podwyższonym standardzie.

Realizacja tego programu zwiększy obroty przedsiębiorstw budowlanych o wymieniony 1 mld zł, natomiast innych przedsiębiorstw w kraju dodatkowo o około 5,6 mld zł. Koszty pracy pracowników budowlanych wzrosną o 225 mln zł, a innych pracowników aż o około 2,1 mld zł. Średnie koszty pracy pracowników budowlanych za dwanaście miesięcy pracy wynosiły ostatniego roku około 30

tys. zł, a przy zatrudnianiu bezrobotnych do robót ziemnych – odpowiednio mniej. Trzeba jednak uwzględnić pewien wzrost płac przy dużym rozwoju budownictwa. Gdyby więc cały program za 1 mld zł zrealizować w ciągu jednego roku, to dałby on dodatkowe roczne zatrudnienie około 7,5 tys. pracowników budowlanych i ponad 61 tys. innym pracownikom w kraju, razem ponad około 69 tys. nowych miejsc pracy. Realny cykl realizacji takiego programu przekracza 2 lata, a więc czas zatrudnienia jest dłuższy, a obliczona liczba miejsc pracy odpowiednio maleje. Również podane wyżej efekty rozkładają się na większą liczbę lat.

Przedstawione powyżej wyniki, dotyczące ogólnych możliwości samofinansowania rozwojowego w gospodarce narodowej, jak też warunków samofinansowania budownictwa, wykazują znaczną zgodność z wcześniejszymi badaniami autora, opublikowanymi w książce [3], w 2001r.

**NARODOWY PROGRAM  
ROZWOJU BUDOWNICTWA  
MIESZKANIOWEGO**

Rozwój masowego budownictwa wspierane-  
go przez państwo spowoduje niewątpliwie  
zmniejszenie rozwoju budownictwa realizo-  
wanego w dotychczasowym trybie. Założmy,  
że będzie to zmniejszenie do 80 tys. miesz-  
kań rocznie. Tymczasem poważny program  
budownictwa krajowego powinien być mie-  
rzony na początek co najmniej na 250 tys.  
mieszkań rocznie, to jest 1 mln mieszkań  
w ciągu 4 lat. Zatem na programy finansowa-  
ne i wspierane środkami publicznymi przypa-  
da budowa około 170 tys. mieszkań rocznie.  
Bliższe opracowanie takiego programu wyma-  
ga poważnych studiów organizacyjnych, praw-  
nych i finansowych. Uwzględniając brak środ-  
ków finansowych u większości osób i rodzin  
potrzebujących mieszkań, można realnie za-  
łożyć, że wkład własny ludności w realizację tego  
społecznego budownictwa mieszkaniowe-  
go wyniesie w pierwszym okresie tylko 20%.  
Resztę muszą stanowić środki publiczne.

W tym miejscu można zarysować ogólne ramy  
tego programu, korzystając z powyżej przed-  
stawionych przybliżonych obliczeń i przecho-  
dząc od skali 1 mld zł angażowanych corocz-  
nie środków publicznych do rozmiaru całego  
programu. Jego realizacja wymaga wydatkowa-  
nia corocznie około 20 mld zł ze środków  
publicznych, które z pewnym opóźnieniem  
zwrócą się przyrostem corocznych przycho-  
dów publicznych w wysokości około 36 mld  
zł. Jednocześnie zostanie w gospodarce naro-  
dowej stworzonych około 1,6 mln nowych  
miejsc pracy. Orientacyjne efekty takiego  
programu zostały zestawione w tab. 1.

Konieczna jest dbałość, aby publiczne środki  
trafiały wprost do bezpośrednich, krajowych  
dostawców i wykonawców, a nie były prze-  
chwytywane przez mafijne reki i wielkich  
pośredników, aby rozwój budownictwa nie  
koncentrował się tylko w wielkich miastach,  
a był realizowany także w miasteczkach i gmi-  
nach oraz zaspokajał w pierwszym rzędzie  
potrzeby socjalne i preferował młode rodzi-

ny, a nie budowę drugich i trzecich mieszkań  
oraz domów rekreacyjnych.

Zarysowany program rozwoju masowego  
budownictwa mieszkaniowego, finansowa-  
nego i wspieranego ze środków publicznych,  
przy dobrej organizacji i kontroli może być  
rozwijany i realizowany na zasadach samofi-  
nansowania budżetowego. Przewycięża on  
obecną barierę braku popytu uboższego spo-  
łeczeństwa na drogie mieszkania i obiecuje,  
przy kontynuowaniu w następnych latach,  
zaspokojenie podstawowych  
potrzeb mieszkaniowych kraju. Jednocześnie  
tworzy i stymuluje powstanie milionów  
nowych miejsc pracy. Mamy tu do czynienia  
z poważną dźwignią budowlaną w gospodarce,  
z realnym kołem rozwojowym, a nie tylko  
„zamachowym”. Jest to więc realna koncep-  
cja realizacji podstawowych założeń progra-  
mowych nowego rządu: „duże budownictwo  
mieszkaniowe, rozwój przez zatrudnienie oraz  
solidarność społeczna”.

Bez zaangażowania i wykreowania dużych  
krajowych środków publicznych nie będzie  
w Polsce masowego budownictwa mieszka-  
niowego, znacznego wzrostu zatrudnienia  
i solidarności. Tego nie da się osiągnąć w ra-  
mach założeń liberalnej polityki finansowej  
i gospodarczej.

Realizacja zarysowanego programu wyma-  
ga dużego zaangażowania państwa, zarów-  
no finansowego, jak i organizacyjnego.  
Zapewne istniejący Urząd Mieszkalnictwa  
i Rozwoju Miast nie podoła temu zadaniu i po-  
trzebna do tego będzie nowa agencja rządu-  
wa jako inwestor naczelny, koordynator dzia-  
łań rządowych, samorządowych i bankowych.  
Oprócz przedsiębiorstw budowlanych, duża  
rola przypada tu terenowym władzom samo-  
rządowym i przedsiębiorstwom komunalnym  
oraz instytucjom finansowym. Może się okazać  
potrzebne powołanie osobnego ministerstwa  
budownictwa. Jest też wskazane, aby całość  
rozliczeń finansowych prowadził państwowy  
Bank Budownictwa, może nieco podobny do  
Banku Inwestycyjnego z lat sześćdziesiątych  
ubiegłego wieku.

Zarysowana koncepcja nie dotyczy w istocie  
tylko budownictwa i jednego resortu, a pro-

gramu całego rządu. Można wyrazić nadzieję,  
że z powyższym szkicem tego programu i je-  
go uzasadnieniem zechcą się zapoznać wła-  
ściwi ministrowie: Transportu i Budownic-  
twa, Finansów oraz Pracy i Polityki Społecznej,  
a także Gospodarki. Uzasadnienia i obliczenia  
(pominięte w artykule) wymagają weryfikacji,  
ale waga sprawy zasługuje na poważne trak-  
towanie. □

*Literatura*

1. Bojarski W.: Podstawy analizy i teorii systemów; PWN, Warszawa 1984.
2. Bojarski W.: Model zależności pomiędzy działalnością przedsiębiorstwa i instytucji a dochodami ludności i funduszy publicznych; Ekonomista nr.2, 2000.
3. Bojarski W.: Efektywność systemowa przedsięwzięć gospodarczych; Wyd. Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości im. B. Jańskiego, Warszawa 2001.
4. Bojarski W.: Makroekonomiczna efektywność przedsięwzięć gospodarczych; Ekonomista nr.5, 2003.
5. Bojarski W.: Ocena efektywności publicznych przedsięwzięć gospodarczych; w materiałach konferencji: Efektywność Przedsięwzięć Publicznych i Rozwój Gospodarczy; Warszawska Szkoła Zarządzania, 2004.
6. Bojarski W.: Warunki ekonomiczne samofinansowania wzrostu; w materiałach konferencji: Możliwości samofinansowania wzrostu gospodarczego; Warszawska Szkoła Zarządzania, 2005.
7. Bojarski W.: Efektywność przedsięwzięć wspólnych; Ekonomista nr.5, 2005.
8. Drozdowski M.: Eugeniusz Kwiatkowski; Ossolineum, Wrocław 2001.
9. Gedymin O.: Strategie gospodarcze i drogi rozwoju II Rzeczypospolitej, powojenne Niemcy, Tajwan, Chile; Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania Białystok 1999.
10. G.U.S.: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych; Warszawa 2005.
11. Kabaj M.: Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu; Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000.
12. Kamerschen D., McKenzie R., Nardinelli C.: Ekonomia; wyd. „Solidarność”, Gdańsk 1991.
13. Karpinski A. : Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych; Ossolineum, Wrocław 1992.
14. Samuelson W. F., Marks S. G.: Ekonomia menedżerska; PWE, Warszawa 1998.
15. Swianiewicz S.: Polityka gospodarcza Niemiec hitlerowskich; wyd. Polityka, Warszawa 1938.
16. Zbiorowa: Współczesne teorie wzrostu gospodarczego; PTE, Warszawa 1996.

**Tab. 1. Oczekiwany efekt angażowania co roku środków publicznych w masowe budownictwo mieszkaniowe**

Lp.	Wyszczególnienie	Program jednostkowy	Wielki program
1.	Wysokość corocznych nakładów publicznych [mld zł]	1,0	19,5
2.	Roczny dodatkowy obrót przedsiębiorstw [mld zł]	6,6	158
3.	Liczba nowych mieszkań oddawanych w roku do użytku [tys. szt.]	7,0	170
4.	Liczba nowych miejsc pracy [tys. osób]	69	1650
5.	Wtórne roczne dochody publiczne(opóźnione) [mld zł]	1,5	36