

Ewa Balcerowicz

Introduction

Wstęp

The subject of this publication, reflecting the discussion held between experts on 30 March 2023, is that of housing loans in Poland. The seminar focused primarily on discussing the state of mortgages (at the end of the first quarter of 2023). This state is the effect of (a) legislation, (b) institutional solutions, (c) past processes in the financing of housing loans, and recently also (d) the high level of inflation dampening both lending by the banks and the level of interest among bank customers. The seminar's second purpose was to present recommendations which, once put into effect, could rectify today's lamentable situation.

The authors of the detailed recommendations published in this issue of Seminar Proceedings are two outstanding experts: Andrzej Reich, leader of the Responsible Finance Club at the European Financial Congress, and Professor Michał Polasik of the Nicolaus Copernicus University of Toruń, also involved in the work of the FINSEC Foundation. All of the proposals presented in this publication lead to one general recommendation: the answer to the current shortcomings lies not in isolated, single changes; what is essential is a new system for the market. This new system should be (a) flexible, (b) free of legal risk while at the same time (c) better protected against market risk, and (d) it should also contain a more comprehensive range of products; on this market (e) the state, as the regulator, should intervene *ex-ante* and not only *ex-post* (as has been the case in Poland for the last 20 years), while (f) customers should have the essential minimum of financial knowledge, first and foremost regarding awareness of the risk related to , which by their very nature are long-term loans.

The topic of home loans is a very important one, because they are a financial instrument with which borrowers can achieve independence as households, living in their own home. The analysis presented in the first chapter of this issue by Professor Dariusz Filar, emeritus

Tematem publikacji stanowiącej pokłosie dyskusji ekspertów, która odbyła się 30 marca 2023 roku, były kredyty mieszkaniowe w Polsce. Chodziło, po pierwsze, o omówienie stanu kredytów mieszkaniowych (na koniec pierwszego kwartału 2023 r.). Jest on efektem (a) regulacji prawnych i (b) rozwiązań instytucjonalnych oraz (c) procesów finansowania kredytów mieszkaniowych w dłuższej przeszłości, a ostatnio także (d) wysokiej inflacji ograniczającej skalę akcji kredytowej banków oraz zainteresowania ze strony klientów banków. Po drugie, chodziło o przedstawienie rekomendacji, których zastosowanie może naprawić niedobłą dziś sytuację.

Autorami szczegółowych rekomendacji zamieszczonych w tym Zeszytcie są dwaj wybitni eksperci: Andrzej Reich, lider Klubu Odpowiedzialnych Finansów przy Europejskim Kongresie Finansowym oraz dr hab. Michał Polasik, profesor UMK w Toruniu, zaangażowany także w prace Fundacji FINSEC. Wszystkie postulaty przedstawione i uzasadniane w tej publikacji prowadzą do jednej ogólnej rekomendacji: odpowiedź na obecne słabości nie leży w pojedynczych zmianach, konieczne jest wprowadzenie nowego systemu rynku kredytów mieszkaniowych. Ten nowy system ma być (a) elastyczny, (b) wolny od ryzyka prawnego, jednocześnie (c) lepiej zabezpieczony przed ryzykiem rynkowym, (d) ma też zawierać bogatszą ofertę produktową. Na takim rynku (e) państwo, jako regulator, ma ingerować *ex-ante*, a nie tylko *ex-post* (jak to się działo w Polsce w ostatnich 20 latach), a (f) klienci mają dysponować niezbędnym minimum wiedzy finansowej, w pierwszym rzędzie dotyczącej świadomości ryzyka związanego z kredytami mieszkaniowymi, które z natury rzeczy są długoterminowe.

Temat kredytu mieszkaniowego jest bardzo ważny, ponieważ jest to instrument finansowy, który pozwala gospodarstwom domowym na usamodzielnienie się

associate professor of the University of Gdańsk, shows that at the end of 2022 there were approximately 2.5 million active mortgages in Poland, but the situation of their holders varied greatly both in legal and financial terms, which – as the author argues – could soon constitute a significant social problem. Such is the situation among the borrowers.

As for the lenders, there are also major problems where they are concerned. Leaving aside the rise in state ownership in the banking sector (which deserves a separate discussion), the said sector is weak, a major cause of which is the problem of home loans granted in Swiss francs. The banks have had to significantly increase their reserves for legal risk, their equity has depleted, and their ROE index is low. Being in such a condition, the banks have limited options for expansion in lending.

When writing about home loans it is worth drawing attention to the broader context in which to situate them and assess their significance in regard to the affordability of housing in Poland. Despite mortgages being very important, they should not and cannot be treated as the main instrument for solving the problem of housing availability. Yet this seems to be how they are perceived in the media and among politicians, where the emphasis was and is placed on the aspect of demand for housing. As a result debate was dominated for several years by Swiss franc mortgages, and recently by loans at zero or two-percent interest, the introduction of which was announced in 2023 during and in relation to the parliamentary elections. In the meantime the chief constraints are linked to supply. Moreover, home loans can only be taken out by well-off households, meaning those that are creditworthy: and research suggests that this means households with income at least 2–3 times the average.¹

It is worth comparing the above data to the structure of supply of new flats and houses. Since 1990 (meaning since the beginning of the economic transformation in Poland), this structure has remained unchanged: in the large cities, flats and houses are built mainly by develop-

ment and housing in their own homes. Z analizy, którą w pierwszym rozdziale Zeszytu przedstawia prof. Dariusz Filar, emerytowany profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego, wynika, że na koniec 2022 roku w Polsce było czynnych ok. 2,5 mln kredytów, jednakże sytuacja ich posiadaczy była bardzo zróżnicowana pod względem prawnym i finansowym, co wkrótce stanowić może – jak pisze autor – istotny problem społeczny. To po stronie kredytobiorców.

Po stronie kredytodawców też mamy istotne problemy. Pozostawiając na boku wzrost udziału własności państwa w sektorze bankowym (co zasługuje na odrębną dyskusję), sektor bankowy jest osłabiony, a istotną tego przyczyną jest problem kredytów frankowych. Banki musiały znacznie zwiększyć rezerwy na ryzyko prawne, nastąpił spadek ich kapitałów własnych, niski jest współczynnik rentowności ROE. Będąc w takiej kondycji banki mają ograniczone możliwości ekspansji kredytowej.

Pisząc o kredytach mieszkaniowych warto zwrócić uwagę na szerszy kontekst, który pozwala umiejscowić i ocenić ich znaczenie dla dostępności mieszkań w Polsce. Choć kredyty mieszkaniowe są bardzo ważne, to nie mogą i nie powinny być traktowane jako główny instrument rozwiązujący problem dostępności mieszkań. A wydaje się, że tak jest postrzegany w mediach i wśród polityków, gdzie nacisk położony był i jest na stronę popytu na mieszkania. Przez kilka lat dominowała więc dyskusja o kredytach frankowych, a od niedawna o kredytach na zero czy dwa procent, których wprowadzenie zapowiedziano w 2023 r. w okresie i w związku z wyborami parlamentarnymi. A tymczasem główne ograniczenia leżą po stronie podaży. Ponadto, z kredytu mogą korzystać tylko zamożne gospodarstwa domowe, takie, które mają zdolność kredytową: jak wynika z badań, te o dochodach co najmniej 2-3 krotnie wyższych od przeciętnej¹.

Warto tę daną odnieść do struktury podaży nowych mieszkań i domów. Od lat 1990. (a więc od transformacji systemu gospodarczego w Polsce) struktura ta

1 I refer here to a remark made by housing expert Dr Irena Herbst, Herbst 2023. "How to increase the availability of housing in Poland", https://www.rp.pl/rynek-nieruchomosci/art39102691-jak-zwiekszyc-dostepnosc-mieszkan-w-polsce-debata-tep-i-rzeczpospolitej?fbclid=IwAR3tuwFySl1KqTgOf8kDFghlyaN6-VsO4LgPKx1Ee6cu7GKzTHuCbGcs_4

1 Odwołuję się tu do wypowiedzi ekspertki ds. mieszkalnictwa dr Ireny Herbst, Herbst 2023. „Jak zwiększyć dostępność mieszkań w Polsce”, https://www.rp.pl/rynek-nieruchomosci/art39102691-jak-zwiekszyc-dostepnosc-mieszkan-w-polsce-debata-tep-i-rzeczpospolitej?fbclid=IwAR3tuwFySl1KqTgOf8kDFghlyaN6-VsO4LgPKx1Ee6cu7GKzTHuCbGcs_4

ers (cooperative housing is of marginal significance²). In smaller towns and rural areas, detached houses built by their future users predominate. According to NBP data, in 2022 only 20% of transactions for the purchase of homes built by developers were financed through home loans.³ As for private construction, loans are only used to supplement the investments, which are financed mainly with own funds; such houses are also frequently built according to the so-called "economic system" (basically meaning everybody involved, for example family members, contributing as and when they can, and doing what they are capable of, with individual tradespeople paid to carry out specific work that the future owners are unable to do by themselves).

But how about families who do not have the funds to finance the purchase of a flat on the market, or to build their own house, and who are not deemed creditworthy? Less well-off families who lack creditworthiness (and Dr Irena Herbst believes they account for approximately 60% of households⁴) should be able to avail themselves of systemic support for housing for rent. And this is where there is room for housing and social policy – covering flats for rent constructed in the TBS⁵ and SIM⁶ systems, and municipal housing with moderate rental fees and flats at so-called supported rents (i.e. social or special purpose housing).

There is another matter worth broaching here. Discussions in public forms in Poland, including among journalists, are dominated by the conviction that households "have the right to a home of their own", and that this also applies to young people starting out on their own.⁷

- 2 Cooperative housing construction dominated during the Polish People's Republic, starting from the 1960s.
- 3 National Bank of Poland (NBP) (2023). Report on the situation on the market for housing and commercial real estate in Poland in 2022, Financial Stability Department, p. 43.
- 4 Herbst 2023.
- 5 TBS – or Social Building Societies, companies or cooperatives, their task being to construct inexpensive housing for rent only, for natural people. This was rendered possible by the Act of 26 October 1995 on social forms of growth in housing construction.
- 6 SIM – of Social Housing Initiatives; companies constructing social housing, their task being to construct flats for rent at moderate rates.
- 7 The first example spotted in today's press (3 November 2023): "I don't envy the young of Warsaw or incomers. The prices for dwellings in Poland's capital, which have long not been low, have now simply gone crazy. At the close of the third quarter of 2023, the average price for 1 m² was 16,300 zł (Ewa: czy zostawia się polskie zł?)" writes Gazeta Wyborcza journalist Piotr Cieśliński in the newspaper's newsletter "Wieczór Wyborczej". He clearly feels that dwellings should be available for ownership to everybody entering adulthood, while ignoring the fact that dwellings can be rented.

jest niezmienna: w dużych miastach mieszkania/domy budują głównie deweloperzy (budownictwo spółdzielcze ma marginalne znaczenie²). W mniejszych miastach i na obszarach wiejskich dominuje budownictwo jednorodzinne, realizowane przez samych przyszłych użytkowników. Jak wynika z danych NBP w 2022 r. tylko 20% transakcji zakupu mieszkań budowanych przez deweloperów było finansowanych kredytami mieszkaniowymi³. W przypadku budownictwa indywidualnego kredyty odgrywają tylko uzupełniającą rolę: inwestycje finansowane są głównie z własnych środków i prowadzone często tzw. systemem gospodarczym.

A co z rodzinami, które nie mają własnych środków finansowych na zakup mieszkania na rynku lub na budowę własnego domu i nie mają zdolności kredytowej? Rodziny mniej zamożne, nie posiadające zdolności kredytowej (jest ich, jak ocenia dr Irena Herbst ok. 60% gospodarstw domowych⁴) powinny móc korzystać z systemowego wsparcia budownictwa na wynajem. I tu jest miejsce na politykę mieszkaniową i socjalną. Chodzi o mieszkania na wynajem budowane w systemie TBS⁵, SIM⁶ oraz mieszkania komunalne o umiarkowanych czynszach oraz mieszkania o tzw. czynszach wspomaganych (czyli socjalne czy specjalnego przeznaczenia).

Warto tu poruszyć jeszcze i taką kwestię. W dyskusjach na forach publicznych w Polsce, w tym wśród dziennikarzy, dominuje przekonanie, że gospodarstwa domowe „mają prawo do własnego mieszkania”, i że dotyczy to także młodych ludzi rozpoczynających samodzielne życie⁷. Tymczasem prawo do mieszkania nie oznacza

- 2 Budownictwo spółdzielcze dominowało w PRL począwszy od lat 1960.
- 3 NBP (2023). Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2022 r., Departament Stabilności Finansowej, s. 43.
- 4 Herbst 2023.
- 5 TBS – czyli Towarzystwa Budownictwa Społecznego, spółki lub spółdzielnie, których zadaniem jest budowa niedrogich mieszkań przeznaczonych wyłącznie na wynajem dla osób fizycznych. Umożliwia to ustawa z dn. 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju budownictwa mieszkaniowego.
- 6 SIM – Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe – **spółki realizujące budownictwo społeczne, których zadaniem jest budowa mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu.**
- 7 Pierwszy lepszy przykład z dzisiejszej prasy (3 listopada 2023 r.): „Nie zazdrościsz młodym warszawiakom i przyjeźdźcom. Ceny mieszkań w stolicy – które od dawna nie należały do niskich – teraz po prostu zwariowały. Na koniec trzeciego kwartału 2023 r. średnia za m kw. sięgnęła 16,3 tys. zł.” pisze dziennikarz Gazety Wyborczej Piotr Cieśliński, w Newsletrze GW pt. Wieczór Wyborczej. Najwyraźniej uważa, że mieszkania na własność powinny być dostępne dla każdego wchodzącego w dorosłe życie, a pomija to że mieszkania mogą być wynajmowane..

Yet the right to a home does not necessarily mean the right to own it, but above all the right to decent living conditions. And homes for rent are the solution. Their affordability depends on the size of the rent.

Meanwhile 84% of the population of Poland live in their own homes, and only 16% live in rented housing.⁸ These proportions deviate significantly from the average for the European Union, standing respectively at 69.3% and 30.7%, raised to this level by Poland and other new Member States, where the role of rental housing is even smaller than in Poland (in Romania, Slovakia, Croatia, Lithuania and Hungary).⁹ Renting plays a much bigger role in the "old" Member States,¹⁰ and in Switzerland more homes are rented (57.5%) than owner-occupied (42.5%).¹¹

To round off, some hard data on housing. Poland's housing stock, i.e. the number of dwellings in the country, amounted to approx. 15.6 million at the end of 2022 (a year-on-year increase of 1.4%, or 215,700, meaning a historically high number of newly built homes).¹² The number of dwellings (in total stock) per 1,000 population was approximately 412.4 (compared to 405.2 in 2021), while the average floor space per person had risen to 31.1 m² (from 30.4 in 2021).

Although the level of housing stock in Poland has grown steadily over the last 25 years, the housing deficit remains a significant problem. In statistical terms it is calculated as the difference between the number of inhabited dwellings and the number of households. The Ministry of Development and Technology estimated that at the end of 2019 the deficit stood at 641,000 dwellings,¹³ meaning that 4.5% of households (a total of 1.7 million people) were not living independently.¹⁴ At the same time the number of vacant dwellings was sig-

przecież prawa do jego własności, ale przede wszystkim do godziwych warunków mieszkaniowym. Rozwiązaniem są mieszkania na wynajem. O ich dostępności decyduje wysokość czynszu.

Tymczasem w Polsce 84 proc populacji mieszka we własnych mieszkaniach, a tylko 16 proc. w mieszkaniach na wynajem⁸. Te proporcje odbiegają znacząco od średniej dla Unii Europejskiej: 69,3 proc. versus 30,7 proc., którą podwyższają Polska i inne nowe kraje członkowskie, gdzie rola mieszkań na wynajem jest jeszcze mniejsza niż w Polsce (w Rumunii, Słowacji, Chorwacji, Litwie i na Węgrzech)⁹. W starych krajach członkowskich najem pełni dużo większą rolę¹⁰, a w Szwajcarii mieszkań wynajmowanych jest więcej (57,5 proc.) niż tych zamieszkałych przez właścicieli (42,5 proc.)¹¹.

I na koniec trochę twardych danych o mieszkalnictwie. Zasób mieszkaniowy, czyli liczba lokali mieszkalnych w Polsce wynosiła na koniec 2022 r. ok. 15,6 mln (wzrost o 1,4 proc. r/r, tj. o 215,7 tys., co stanowiło historycznie wysoką liczbę mieszkań nowo wybudowanych)¹². Liczba lokali (w całym zasobie) na 1.000 ludności wyniosła ok. 412,4 (wobec 405,2 w 2021 r.), a przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę wzrosła do 31,1 (z 30,4 w 2021 r.).

Choć zasób mieszkaniowy w Polsce systematycznie rósł w ostatnich 25 latach, istotnym problemem pozostaje deficyt mieszkaniowy. Statystycznie jest on liczony jako różnica pomiędzy liczbą lokali zamieszkałych a liczbą gospodarstw domowych. Ministerstwo Rozwoju i technologii szacowało, że na koniec 2019 r. deficyt ten wynosił 641 tys. mieszkań¹³, co oznaczało, że 4,5% gospodarstw domowych (liczących łącznie 1,7 mln. osób) nie mieszkało samodzielnie¹⁴. Jednocześnie znacząca była liczba pustostanów: liczba lokali (zamieszkałych

8 Data at the end of 2018 (Ministry of Development and Technology (MRiT) (2020), Report on the state of housing in Poland, table 19). It is worth noting that the significance of dwellings for rent has fallen since 2010, when they accounted for 18.7% of occupied dwellings (ibid.).

9 MRiT 2020, table 19.

10 According to the data contained in the report MRiT 2020 (table 19) for six old Member States, in 2018 rented dwellings accounted for between 35% (Great Britain, France) and 48.5% (Germany) of all dwellings inhabited.

11 MRiT 2020, table 19.

12 GUS (2023). Gospodarka mieszkaniowa w 2022 r. Informacja Sygnalna, p. 1.

13 MRiT 2020, p. 9.

14 At the same time this was the "lowest result in the history of the survey", ibid, p. 9.

8 Dane na koniec roku 2018 (Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT) (2020), Raport o stanie mieszkalnictwa w Polsce tablica 19). Warto zauważyć, że znaczenie mieszkań na wynajem zmniejszyło się w porównaniu z 2010 r., kiedy mieszkania na wynajem stanowiły 18,7 proc. mieszkań zamieszkałych (tamże).

9 MRiT 2020, tabela 19.

10 Z danych ujętych w raporcie MRiT 2020 (tabela 19) dla sześciu starych krajów członkowskich wynika, że w 2018 r. mieszkania wynajmowane stanowiły od 35 proc (Wlk. Brytania, Francja) do 48,5 proc (Niemcy) wszystkich zamieszkałych lokali.

11 MRiT 2020, tabela 19.

12 GUS (2023). Gospodarka mieszkaniowa w 2022 r. Informacja Sygnalna, s. 1.

13 MRiT 2020, s. 9.

14 Jednocześnie był to „najniższy wynik w historii pomiaru”, tamże, s. 9.

nificant: the number of dwellings (inhabited and unoccupied) was 424,000 higher than the number of households. In addition, the number of vacant dwellings was growing faster than the housing deficit was shrinking.¹⁵

GUS (Statistics Poland) provides data (2023) on the actual (and not the statistical) deficit of dwellings for rent for low-income households. According to data from the end of 2022, some 126,400 households were on the waiting lists for rental flats from municipal stock,¹⁶ while 70,200 households were in the queue for flats in social rental housing.¹⁷

79% of flats in Poland are privately owned,¹⁸ while flats in cooperative housing account for nearly 14%¹⁹ Municipal housing flats, and those built in the TBS programme, account for barely 6.4% (just under one million dwellings).

The conclusion is obvious: to solve the housing deficit problem, there needs to be a fundamental increase in the number of flats for rent at moderate rates, an increase in the number of municipal housing dwellings (with the support of government funds), a programme for social housing construction, rent subsidies for the poorest in newly constructed buildings, and others. Home loans with a rate of interest subsidised by the state are no solution here. The financial benefits go partly to those better-off households that are credit-worthy, but a larger portion – given the rigidity of housing supply – goes to the developers, the construction companies, and the banks.

i niezamieszkanymi) była o 424 tys. większa niż liczba gospodarstw domowych. Co więcej liczba pustostanów rosła szybciej niż zmniejszał się deficyt mieszkaniowy¹⁵.

Dane o rzeczywistym (a nie statystycznym) deficycie lokali na wynajem dla gospodarstw domowych o niskich dochodach podaje GUS (2023). Z danych na koniec 2022 r. wynika, że na najem lokali mieszkaniowych z zasobów gminnych¹⁶ oczekiwało 126,4 tys. gospodarstw domowych, a w kolejce po socjalny wynajem lokali oczekiwało 70,2 tys. gospodarstw domowych¹⁷.

79 proc. mieszkań w Polsce stanowi własność prywatną¹⁸, mieszkań spółdzielczych jest blisko 14 proc.¹⁹. Mieszkań komunalnych i tych budowanych przez TBS- jest zaledwie 6,4 proc. (niecały milion lokali).

Wniosek jest oczywisty: dla rozwiązania problemu deficytu mieszkaniowego potrzebny jest zasadniczy wzrost liczby mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, wzrost liczby mieszkań komunalnych (przy wsparciu środków rządowych), program budownictwa społecznego, dopłaty do czynszów dla najuboższych w nowo wybudowanych budynkach, i inne. Kredyty mieszkaniowe o subsydiowanym przez państwo oprocentowaniu nie są tu żadnym rozwiązaniem. Korzyści finansowe trafiają po części do bogatszych gospodarstw domowych, które mają zdolność kredytową, a w większej części – wobec sztywności podaży mieszkań – do deweloperów, firm budowlanych i banków.

15 This conclusion applies to the years 2015–2019, citing MRiT (2020), p. 13. The report's authors explain the causes behind the vacant dwellings thus: "...the acquisition of dwellings as investments that has been popular in recent years, the construction or purchase of dwellings in tourist destinations (so-called holiday homes) and the leaving of flats and homes unoccupied in areas unattractive for social or economic reasons (e.g. in what were formerly state collective farms)."

16 excluding substitute and temporary accommodation.

17 Including over 40,000 households subjected to eviction rulings.

18 Data for 2018, MRiT 2020, table 17.

19 Meaning 2.03 million dwellings, compared to 11.53 million private dwellings (as of the end of 2018; source as above).

15 Wniosek dotyczy lat 2015–2019, za: MRiT 2020, s. 13. Autorzy raportu wyjaśniają przyczyny pustostanów tak: „... popularne w ostatnich latach nabywanie nieruchomości mieszkaniowych w celach inwestycyjnych, budowa lub nabywanie mieszkań na terenach turystycznych (tzw. domy wakacyjne) oraz pozostawianie niezamieszkałych mieszkań i domów na terenach nieatrakcyjnych ze względów społecznych i gospodarczych (np. tereny po dawnych Państwowych Gospodarstwach Rolnych).”

16 z wyłączeniem lokali zamiennych i pomieszczeń tymczasowych.

17 w tym ponad 40 tys. gospodarstw w ramach wyroków eksmisyjnych.

18 Dane dla 2018 r., MRiT 2020, tablica 17.

19 To 2,03 mln lokali w porównaniu z 11,53 mln. lokali prywatnych (stan na koniec 2018 r, źródło jak wyżej).