



# Polityka mieszkaniowa dla Polski Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?

Piotr Lis

## Wstęp

Celem głównym opracowania jest ocena możliwości i ograniczeń prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej we współczesnej Polsce po okresie transformacji gospodarczej i już po czasie piętnastoletniego funkcjonowania w strukturach Unii Europejskiej<sup>1</sup>. W warstwie normatywnej po stronie możliwości polityki mieszkaniowej stały się argumenty uzasadniające interwencję państwa w gospodarkę. Z kolei po stronie ograniczeń tejże polityki pojawiły się argumenty przeciwko interwencji państwa. Rozważania o charakterze postulatycznym zostały wzbogacone wynikami badań. W zakresie kierunków współczesnej polityki mieszkaniowej szczególną uwagę skoncentrowano na dyskusji nad dwoma kierunkami działań państwa – powiększaniem zasobu mieszkaniowego na wynajem oraz wspieraniem najmu z opcją wykupu na własność.

W opracowaniu postawiono główne tezy. Po pierwsze, prowadzenie polityki mieszkaniowej powinno być zróżnicowane w zależności od niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych zobiektywizowanych warunkami zamieszkiwania uznanymi za wymagające poprawy. Jednym z ważnych czynników

<sup>1</sup> Bardzo dziękuję recenzentom opracowania: Hannie Gill-Piątek, dr Irenie Herbst oraz dr. Pawłowi Marczewskiemu kierującemu działem Obywatele forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego za wszystkie uwagi krytyczne, komentarze i polemiki. Z całą pewnością opracowanie stało się znacznie bardziej precyzyjne w wielu wskazanych przez recenzentów obszarach.

zróznicowania tych potrzeb jest obszar geograficznego oddziaływania. Kluczowe różnice w wyznaczeniu celów i doborze instrumentów występują pomiędzy średnimi i dużymi miastami oraz metropoliami a małymi miastami i obszarami wiejskimi. Po drugie, priorytetem w polityce mieszkaniowej powinno być tworzenie podstaw instytucjonalnych i zachęcanie do zwiększania udziału mieszkań na wynajem w zasobie mieszkaniowym, przy czym państwo nie powinno mieć w tym zakresie wyłączności. Generalnie polityka mieszkaniowa powinna wkomponowywać się w mechanizmy rynkowe, a nie je wypierać czy zastępować. Po trzecie, działania państwa powinny zostać uporządkowane w zależności od segmentów oddziaływania odzwierciedlających zobiektywizowane potrzeby mieszkaniowe, które należy najpilniej zaspokoić przy ograniczonych środkach publicznych niezbędnych do ich sfinansowania. W ten sposób zostaną wydzielone: instrumenty pierwszego rzędu wspierające osoby bezdomne; instrumenty drugiego rzędu obejmujące pomoc osobom z orzeczoną przez sąd eksmisją, oczekującym na lokal socjalny; instrumenty trzeciego rzędu wspierające osoby o bardzo niskich dochodach; wreszcie instrumenty czwartego rzędu przeznaczone dla wybranych grup wrażliwych. Po czwarte, w społecznym zasobie mieszkaniowym muszą istnieć zasady, których przestrzeganie tworzy wiarygodność tego segmentu, takie jak: określenie zasad wejścia do zasobu społecznego, ale też wyjścia z niego (mieszkanie w tym zasobie nie jest na zawsze), określenie zdolności osób do najmu w społecznym zasobie mieszkaniowym oraz przestrzeganie obowiązków lokatorów i właścicieli w tym zasobie (z mechanizmem motywacyjnym i kontroli).

Wziąwszy pod uwagę cel główny opracowania i postawione tezy, przyjęto następujący układ. Na początku omówiono definicję polityki mieszkaniowej, potrzeb mieszkaniowych i oczekiwań, a następnie podjęto dyskusję na ten temat. W dalszej części zostały wyróżnione instrumenty polityki mieszkaniowej i oczekiwania mieszkańców Polski w zakresie ich zastosowania. Potem dokonano oceny argumentów za interwencją państwa w sferę mieszkaniową i przeciw niej, które wyznaczają możliwości i ograniczenia współczesnej polityki mieszkaniowej. Na tym tle oceniono dwa działania na rzecz budowy mieszkań na wynajem i najem z opcją wykupu. W zakończeniu wskazano główne problemy i sformułowano rekomendacje dla polskiej polityki mieszkaniowej.

## Czym jest polityka mieszkaniowa?

Polityka mieszkaniowa jest jedną z polityk sektorowych państwa – w tym ujęciu rządu i władz lokalnych – angażującą podmioty publiczne, organizacje polityczne i społeczne oraz podmioty prywatne do osiągania celów głównych i długookresowych w obszarze mieszkalnictwa, jakimi są: a) tworzenie warunków do zakupu lub najmu mieszkań przez wszystkich obywateli; b) zapewnienie dostępności zasobu mieszkaniowego, tj. realizowania odpowiedniej skali inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem przede wszystkim mechanizmu rynkowego; c) wspieranie odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego w całym okresie użytkowania nieruchomości<sup>2</sup>.

Polityka mieszkaniowa jest również rozumiana, w szerszym ujęciu, jako główne kierunki i metody działania państwa oraz innych instytucji publicznych, jak również organizacji politycznych i społecznych mających wpływ na mieszkalnictwo oraz zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych<sup>3</sup>. Z perspektywy makro polityka mieszkaniowa jest częściowo zbieżna z polityką społeczną, gdyż społeczny obszar mieszkalnictwa tworzy jeden z filarów polityki społecznej, a częściowo pokrywa się z polityką gospodarczą

2 Por. P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2008.

3 Por. A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987; P. Lis, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, [w:] red. J. Dzieciuchowicz, *Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego – wybrane problemy*, Łódź 2011, s. 9–28; A. Zubrzycka-Czarnecka, 2016, *Housing Studies Democracy of housing policy as exemplified by Poland. Political and linguistic analysis Democracy of housing policy as exemplified by Poland. Political and linguistic analysis*, „Housing Studies”, Vol. 31 (8), s. 916–934.

w zakresie funkcjonowania rynków mieszkaniowych, finansowych i kapitałowych. Z perspektywy mezo i mikro polityka mieszkaniowa stanowi element polityk miejskich<sup>4</sup>.

## Potrzeby mieszkaniowe i prawo do mieszkania jako wyznaczniki aktywnej polityki mieszkaniowej

Konkretyzacja celów głównych polityki mieszkaniowej powinna nawiązywać do potrzeb mieszkaniowych obywateli i popytu mieszkaniowego zgłaszanego w danym czasie i miejscu, a sposób realizacji „prawa do (za)mieszkania” ma wpływ na model społeczny funkcjonujący w danym kraju<sup>5</sup>. Kształt potrzeb mieszkaniowych oraz ich zmiana w czasie i miejscu są kluczowymi determinantami wyznaczania głównych celów polityki mieszkaniowej. Określenie skali i charakteru potrzeb mieszkaniowych danej społeczności wymaga co najmniej ustalenia standardu mieszkaniowego, minimalnych wymagań w tym zakresie oraz wielkości, struktury i cech gospodarstw domowych. Warto podkreślić, że ocena potrzeb mieszkaniowych z perspektywy polityki mieszkaniowej jest dokonywana z zewnątrz w sposób zagregowany, a nie przez poszczególne indywidualne gospodarstwa domowe. W konsekwencji może powstać rozdźwięk między oczekiwaniami indywidualnych gospodarstw domowych a potrzebami mieszkaniowymi społeczeństwa zidentyfikowanymi w skali lokalnej, regionalnej, krajowej czy międzynarodowej. Oczekiwania są zindywidualizowane, nawiązują do postrzegania samego siebie, własnych aspiracji i statusu społecznego, który chcemy osiągnąć<sup>6</sup>. W pracy *Wealth and Freedom* David Levine podkreśla, że oczekiwania mogą i powinny zostać zrealizowane z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych, podczas gdy niezaspokojone podstawowe potrzeby mieszkaniowe należy uczynić obszarem interwencji państwa. Dlatego też oczekiwania winny być ściśle związane z możliwością wyboru, natomiast w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mogą pojawić się pewne ograniczenia wyboru w zależności od zamożności poszczególnych gospodarek czy regionów.

W odniesieniu do identyfikacji oczekiwań w sferze mieszkaniowej w Polsce zasadne jest przytoczenie wyników badań fundacji Habitat for Humanity Poland pt. *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań*, zrealizowanych w 2018 roku przez instytut badawczy IBRiS<sup>7</sup>. Oczekiwania mieszkańców Polski w obszarze mieszkalnictwa są zróżnicowane w czasie i przestrzeni. W przytoczonym badaniu respondenci ocenili, że dla polskich rodzin głównymi problemami w 2018 roku były (w kolejności od najistotniejszych): brak sprawnie funkcjonującej służby zdrowia, niskie zarobki, brak mieszkania lub złe warunki mieszkaniowe oraz brak odpowiedniej liczby żłobków i przedszkoli, przy czym w latach 2015–2018 nastąpił wyraźny spadek znaczenia problemów dotyczących mieszkalnictwa, a także kwestii związanych z pracą i wynagrodzeniami. Jeśli chodzi o indywidualne problemy mieszkaniowe respondentów, to ponad połowa (56%) wskazała, że nie ma obecnie żadnych problemów mieszkaniowych, a pozostali respondenci wymienili w szczególności brak możliwości przeprowadzenia remontów i brak możliwości samodzielnego zamieszkania. Biorąc pod uwagę rozłożenie zjawiska w przestrzeni, złe warunki mieszkaniowe lub brak mieszkania były oceniane jako jeden z problemów

4 Por. A. Zubrzycka-Czarnecka, *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2011; też: *Polityka miejska wobec starzenia się populacji miast – na przykładzie Polski, Francji i Kanady*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2012, nr 18, s. 119–128.

5 Por. P. Lis, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, „Zeszyt Naukowy” 2005, nr 31, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu; P. Lis, *Zrównoważony rozwój rynków mieszkaniowych jako współczesne wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2017, nr 37 (2), s. 53–71.

6 Szerzej: D. Levine, *Wealth and Freedom: An Introduction to Political Economy*, Cambridge 1995; P. King, *Understanding Housing Finance. Meeting Needs and Making Choices*, New York 2009.

7 Fundacja Habitat for Humanity Poland, *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań*, 2018, [http://habitat.pl/wp-content/uploads/2018/04/HabitatPoland\\_badanie-opinii-publ\\_mieszkalnictwo2018.pdf](http://habitat.pl/wp-content/uploads/2018/04/HabitatPoland_badanie-opinii-publ_mieszkalnictwo2018.pdf).

polskich rodzin dwukrotnie częściej przez mieszkańców dużych miast i metropolii niż przez mieszkańców małych miast i wsi<sup>8</sup>. Badania te uzasadniają potrzebę zróżnicowania prowadzonych polityk mieszkaniowych na szczeblu władz lokalnych w Polsce, ale jednocześnie ukazują słabość działań władz centralnych, jeśli chodzi o realizowane programy mieszkaniowe jednolite w sensie geograficznym. Polityka mieszkaniowa w Polsce powinna być zróżnicowana przede wszystkim ze względu na obszar oddziaływania – z podziałem na średnie i duże miasta oraz metropolie z jednej strony, a małe miasta i wsie z drugiej. Niezbędne wydaje się wyznaczenie odrębnych priorytetów polityki mieszkaniowej w zależności od specyfiki obszaru oddziaływania.

Na bazie analizy potrzeb mieszkaniowych i oczekiwań powstała koncepcja „prawa do zamieszkania” (w sensie dosłownym: „prawa do mieszkania”) stanowiąca fundament współczesnej polityki mieszkaniowej. Na prawie do zamieszkania opiera się zasadę wyznaczania wzajemnego układu praw i obowiązków gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz państwa w zakresie zapewniania podstawowych warunków mieszkaniowych<sup>9</sup>. Prawo to nie daje przyzwolenia na postawę roszczeniową obywateli wobec państwa, która nie byłaby poparta indywidualnym dążeniem do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W pojęciu prawa do zamieszkania znajdują się takie elementy składowe, jak: prawo wyboru formy własności mieszkania, prawo do mieszkania o standardzie niewłaczającym godności człowieka, prawo do zmiany miejsca zamieszkania. W gospodarkach rozwiniętych, w których podstawowe potrzeby mieszkaniowe znacznej części społeczności zostały zaspokojone, potrzeby mieszkaniowe wyższego rzędu stają się również kwestią wyborów<sup>10</sup>.

Jeśli chodzi o stosowanie prawa do zamieszkania w Polsce, to należy podkreślić, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie ustanawia prawa podmiotowego do mieszkania, ale określa zadania państwa dotyczące sfery mieszkalnictwa poprzez wskazanie wartości, które państwo jest zobowiązane chronić. Wynika to z art. 75, ust. 1 Konstytucji. Stanowi on, że władze publiczne mają obowiązek prowadzenia takiej polityki, która będzie sprzyjać zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Powstrzymanie się ustawodawcy od sformułowania prawa do mieszkania jako prawa podmiotowego jest traktowane w doktrynie jako wyraz realizmu Konstytucji<sup>11</sup>. Z powyższego wynika również fakt, że kategorią konstytucyjną nie jest „prawo do lokalu” jako takiego, istnieje natomiast „ochrona praw lokatorów”, o której mowa w art. 75, ust. 2 Konstytucji. Przepis ten nakłada na ustawodawcę obowiązek wydania przepisów ustawowych zapewniających taką ochronę<sup>12</sup>.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>13</sup> tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W celu realizacji tego zadania, na podstawie art. 20, ust. 1 ustawy, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. W przypadku utworzenia gminnego zasobu mieszkaniowego zachodzi konieczność gospodarowania nim zgodnie z przeznaczeniem, do jakiego został utworzony, a więc w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Decyzją ustawodawcy gospodarowanie to odbywa się na podstawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym

8 Tamże, s. 2–3.

9 A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, dz. cyt.

10 P. King, *Understanding Housing Finance...*, dz. cyt., s. 25.

11 Por.: L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 75*, Warszawa 2003, s. 2; Wyrok WSA w Warszawie z 7 lipca 2011 roku, sygn. akt II SA/Wa 1790/10.

12 Wyrok WSA w Warszawie, sygn. akt I SA/Wa 2715/11.

13 Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 roku, poz. 994 z późn. zm.

gminy. Takie wieloletnie programy rada gminy uchwała, opierając się na art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy<sup>14</sup>. Gmina ma za zadanie zapewniać lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Ponadto gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie albo noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe<sup>15</sup>. Zasady wynajmowania lokali powinny być skonstruowane tak, by mieszkańcy gminy spełniający podstawowe kryteria mieli równe szanse w staraniach o uzyskanie lokalu. Takim podstawowym kryterium decydującym o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz o potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania, które kwalifikują się do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy. Drugim kryterium są niskie dochody. W przypadku lokalu socjalnego w grę wchodzi przesłanka dalsze, m.in. brak posiadania tytułu prawnego do lokalu. Zatem w obecnym stanie prawnym posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu nie może być przesłanką wykluczającą z możliwości otrzymania lokalu należącego do zasobu mieszkaniowego gminy, z wyjątkiem lokalu socjalnego<sup>16</sup>.

Powstaje wątpliwość, czy urzędnicy gmin mają wiedzę, umiejętności i narzędzia do oceny niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Warto wskazać, że co piąta gmina biorąca udział w projekcie *Społeczne Forum Mieszkaniowe* nie posiadała nawet podstawowej informacji dotyczącej czasu oczekiwania na mieszkanie komunalne. W niemal co trzeciej gminie czas oczekiwania na mieszkanie komunalne wynosił od dwóch do siedmiu lat, a w co dziesiątej – powyżej siedmiu lat, przy czym autorzy badania wykazali, że sytuacja ta nie zmienia się w gminach od 15 lat<sup>17</sup>. Jak pokazuje informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej w 2014 roku przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>18</sup>, gminy nie miały wystarczających środków, aby zaspokajać potrzeby mieszkaniowe osób w trudnej sytuacji życiowej. Kolejka oczekujących na lokale z gminnego zasobu mieszkaniowego wydłużała się systematycznie, a w skontrolowanych przez NIK gminach było prawie dwa razy mniej lokali niż oczekujących. Od 16 listopada 2011 roku gminy mają prawny obowiązek zapewnienia pomieszczenia tymczasowego dłużnikom, którym zgodnie z wyrokiem sądu nie przysługuje lokal socjalny. Niewywiązywanie się z obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych powoduje, że gminy muszą płacić wysokie odszkodowania, co stanowi dodatkowy koszt społeczny.

## Bezpośrednie i pośrednie oddziaływanie państwa w sferze mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa w sposób bezpośredni – poprzez społeczne budownictwo mieszkaniowe – jak i w sposób pośredni – poprzez tworzenie warunków do funkcjonowania rynków mieszkaniowych – oddziałuje na ceny, czynsze, liczbę i jakość inwestycji mieszkaniowych. Na wynik mieszkaniowy i na sam kształt prowadzonej polityki mieszkaniowej wpływają dalsze uwarunkowania, w szczególności

14 Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego z 6 lutego 2019 roku, sygn. akt NK-I.4131.27.2019.ASz.

15 Por. art. 4, ust. 1, 2, 2a ustawy z 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. 2018 roku, poz. 1234, 1496.

16 Por. Wyrok WSA w Poznaniu z 2 czerwca 2015 roku, IV SA/Po 11/15; Wyrok WSA w Poznaniu z 25 kwietnia 2018 roku, IV SA/Po 146/18.

17 A. Telusiewicz-Pacak, *Rozdział III. Realizacja polityki mieszkaniowej w polskich gminach – raport z badania ankietowego*, [w:] M. Salamon, A. Muzioł-Węclawowicz, *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2015, s. 120.

18 Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych*, 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7725,vp,9681.pdf>.

otoczenie polityczne, ekonomiczne, społeczne, technologiczne, demograficzne, międzynarodowe czy ekologiczne. Również prowadzona gospodarka przestrzenna i wdrażanie mechanizmów finansowania inwestycji mieszkaniowych, które tworzą specyficzne uwarunkowania sektorowe, mają wpływ na wynik mieszkaniowy.

Państwo osiąga zakładane cele poprzez wykorzystanie instrumentów polityki mieszkaniowej, m.in. regulacji rynku mieszkaniowego, transferów na rzecz uczestników tego rynku, inwestycji w społeczny zasób mieszkaniowy, podatków związanych z wynajmem i własnością zasobu mieszkaniowego<sup>19</sup>.

W literaturze istnieje kilka typologii instrumentów polityki gospodarczej, w tym polityk sektorowych, takich jak polityka mieszkaniowa. W niniejszej publikacji wzięto pod uwagę rodzaj osiąganego wyniku sfery mieszkaniowej, tj. zasób na własność lub zasób na wynajem, oraz sposób oddziaływania państwa: instrumenty bezpośrednie i pośrednie.

Zdaniem Ireny Herbst<sup>20</sup> społeczny sektor mieszkaniowy wyróżnia się: wsparciem finansowym na co najmniej jednym etapie cyklu funkcjonowania zasobu mieszkaniowego, kryteriami alokacji zasobu, określonymi zasadami oszczędnego gospodarowania środkami oraz zachowaniem norm środowiskowych i społecznych. W tym sensie społeczny sektor mieszkaniowy można analizować i oceniać z perspektywy segmentu własnościowego lub segmentu czynszowego. W ramach segmentu własnościowego władze publiczne stosują instrumenty ułatwiające zakup i użytkowanie mieszkania własnościowego. W ramach segmentu czynszowego władze publiczne realizują programy sprzyjające wynajmowaniu mieszkań, czy to poprzez interwencję po stronie podaży, np. wspieranie podmiotów budujących dostępne mieszkania albo ulgi podatkowe dla budujących, czy też po stronie popytu, m.in. w formie dodatków mieszkaniowych, limitowanych czynszów lub ulg podatkowych dla wynajmujących te mieszkania<sup>21</sup>.

Można również wyróżnić instrumenty polityki mieszkaniowej według kryterium sposobu oddziaływania. W takim ujęciu istnieją dwie podstawowe grupy instrumentów polityki mieszkaniowej: a) instrumenty pośredniego oddziaływania, w tym regulacje, instytucjonalne wsparcie państwa i subsydia finansowe; b) instrumenty bezpośredniego oddziaływania, m.in. budownictwo społeczne lub subsydia w społecznym zasobie mieszkaniowym<sup>22</sup>. Przyczyną tego podziału jest wyodrębnienie tych instrumentów polityki mieszkaniowej, które wpływają na reguły i praktyki funkcjonowania rynku mieszkaniowego, oraz tej grupy instrumentów, które w sposób bardziej bezpośredni (finansowy bądź organizacyjny) kształtują zasób mieszkaniowy. Subsytia mieszkaniowe oznaczają działania państwa polegające na przepływie środków finansowych zmniejszających relatywny koszt budowy, nabycia lub najmu zasobu mieszkaniowego poprzez przychylne traktowanie rynku mieszkaniowego względem innych rynków dóbr czy usług, a także samej nieruchomości mieszkalnej względem innych dóbr.

Jeśli weźmiemy pod uwagę doświadczenia krajów UE-28, to do powszechnych form realizacji budownictwa społecznego możemy zaliczyć przede wszystkim budownictwo przeznaczone na wynajem, w szczególności budownictwo komunalne realizowane przez władze lokalne, społeczne budownictwo

19 Por. P. Lis, *Polityka państwa w zakresie...*, dz. cyt.; tenże, *Współczesne wyzwania polityki mieszkaniowej*, [w:] *Szkice o współczesnej polityce gospodarczej: Jubileusz 60-lecia Katedry Polityki Gospodarczej i Samorządowej*, red. K. Pająk, J. Mazurkiewicz, P. Błaszczyk, Toruń 2012, s. 64–100.

20 I. Herbst, *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*, Warszawa 2013, s. 2.

21 Tamże.

22 P. Lis, *Od uniwersalności do selektywności w społecznej polityce mieszkaniowej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2018, vol. 2, nr 334, s. 67–81.



czynszowe całkowicie lub w części zależne od władz lokalnych, a także społeczne budownictwo własnościowe realizowane przez inwestorów prywatnych przy wsparciu środków publicznych. Budownictwo komunalne ma charakter interwencyjny lub socjalny najczęściej w rozumieniu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Mieszkania powstałe w ramach budownictwa komunalnego identyfikuje się, zwłaszcza w krajach transformacji gospodarczej, z zasobem o niskim standardzie, położonym w strefie albo centralnej, albo peryferyjnej miast, obejmującym niemal wyłącznie gospodarstwa domowe o bardzo niskich dochodach. Tworzenie osiedli niskiej jakości zamieszkiwanych przez określoną grupę osób może spowodować napięcia społeczne w danej miejscowości, efekt wykluczenia społecznego, wzrost przestępczości oraz degradację dzielnic miejskich. Powyższe rozważania stanowią silny argument za tym, by rozszerzać oddziaływanie społecznej polityki mieszkaniowej na inne formy budownictwa mieszkaniowego oraz dążyć do komplementarności programów mieszkaniowych z interwencją przeprowadzaną w ramach polityki gospodarczej, społecznej i przestrzennej<sup>23</sup>. Społeczne budownictwo czynszowe może być realizowane przez organizacje działające na zasadzie non profit, często stanowiące własność władz lokalnych, z wykorzystaniem subsydiów państwowych. Dostęp do czynszowego zasobu mieszkaniowego jest najczęściej ograniczony do określonej grupy docelowej. Interwencja państwa w ramach społecznej polityki mieszkaniowej może dotyczyć także prywatnego budownictwa przeznaczonego na wynajem lub na sprzedaż oraz budownictwa spółdzielczego. Budownictwem spółdzielczym zajmują się spółdzielnie mieszkaniowe, a jest ono przeznaczone dla osób będących członkami tych spółdzielni. Natomiast budownictwo na sprzedaż lub wynajem jest realizowane w celu osiągnięcia zysku przez różnych inwestorów. Gdy państwo nie posiada dostatecznych środków finansowych na zrealizowanie wiązki celów, poszukuje sposobów na coraz szersze włączanie sektora prywatnego w dostarczanie i współfinansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego. W tym względzie zasadniczymi kwestiami pozostają zakres i warunki (reguły) partycypacji inwestorów w inwestycjach społecznych oraz zjawisko asymetrii informacji i selekcji negatywnej występujące przy tego rodzaju partnerstwie. Zakres bezpośredniej ingerencji władz lokalnych jest zależny od wielkości środków publicznych przeznaczonych na budownictwo społeczne, ale również od umiejętności wykorzystania rynkowych mechanizmów finansowania inwestycji mieszkaniowych dla realizacji celów społecznych<sup>24</sup>. W odniesieniu do sfery mieszkaniowej w krajach UE-28 można stwierdzić, że zaangażowanie inwestorów prywatnych rośnie w miarę przesuwania się w górę segmentacji dochodowej gospodarstw domowych, czyli w stronę zamożniejszych mieszkańców. W związku z tym warto zachować ostrożność w polityce mieszkaniowej, jeśli chodzi o finansowanie ze środków publicznych inwestycji mieszkaniowych skierowanych do zamożniejszej części społeczeństwa. W przypadku Polski ustawą z 20 lipca 2017 roku o krajowym zasobie nieruchomości<sup>25</sup> wprowadzono regulacje ostrożnościowe w postaci definicji społecznego budownictwa czynszowego. Rozumiane jest ono jako budownictwo mieszkaniowe spełniające łącznie następujące warunki: a) dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej; b) na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami KZN lub publicznymi; c) realizują je podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku. Powstaje jednak wątpliwość, czy receptą na brak współpracy państwa z deweloperami jest likwidacja, w sensie prawnym, tej potencjalnej formy realizacji społecznego budownictwa mieszkaniowego. Ponadto nie da się już wykorzystać sprzężenia procesu uchwalania planów miejscowych dotyczących budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego z procentowym udziałem mieszkań społecznych w zrealizowanej inwestycji.

<sup>23</sup> P. Lis, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, dz. cyt.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Art. 5 ustawy, Dz.U. z 2018 roku, poz. 2363.

W krajach UE-28 wykorzystuje się w zasadzie podobne instrumenty wsparcia budownictwa społecznego, chociaż w różnych konfiguracjach, w zależności od celów głównych narodowych polityk mieszkaniowych i stopnia realizacji lokalnych programów mieszkaniowych.

W grupie podażowych subsydiów mieszkaniowych, które mają zapewnić odpowiedni poziom produkcji mieszkaniowej i zredukować koszty ogólne, można wyróżnić:

- dotacje kapitałowe – bezpośrednie dofinansowanie budownictwa społecznego zwykle stanowi wsparcie dla innych funduszy, a beneficjentami dotacji są najczęściej władze lokalne lub товариства mieszkaniowe otrzymujące wsparcie z budżetu państwa;
- obniżone ceny terenów inwestycyjnych – instrument może wspomóc zarządzanie rozwojem przestrzennym miasta w aspekcie lokalizacji inwestycji o charakterze społecznym;
- pożyczki publiczne – udzielane zwykle przez fundusz lub bank mieszkaniowy na bardzo korzystnych warunkach, przy niższych niż rynkowe wymogach dotyczących zabezpieczeń udzielanych pożyczek;
- gwarancje publiczne – udzielane przez Skarb Państwa lub samorzady lokalne na rzecz товариств albo spółdzielni mieszkaniowych; mają na celu zredukowanie kosztów pozyskania kapitału obcego z rynku finansowego zasilającego społeczne inwestycje mieszkaniowe, dzięki czemu obniżają ryzyko kredytowe ponoszone przez instytucje finansowe;
- przywileje podatkowe, w tym ulgi w podatkach dochodowych, od towarów i usług, preferencyjne stawki amortyzacji, zwolnienia w podatkach od nieruchomości, ulgi w podatku od czynności cywilnoprawnych, wyłączenia z podatku od zysków kapitałowych – przywileje te mają zachęcić poszczególnych inwestorów, takich jak товариства mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, deweloperzy, do prowadzenia inwestycji mieszkaniowych w ramach budownictwa społecznego i stanowią częściową rekompensatę z tytułu stosowania zasad społecznej polityki mieszkaniowej.

Wśród subsydiów popytowych można wyróżnić dodatki mieszkaniowe oraz najem z opcją wykupu. Ta druga opcja zostanie omówiona w dalszej części niniejszego opracowania. Z kolei dodatki mieszkaniowe, stanowiące podstawowy instrument polityki mieszkaniowej, są skierowane do osób ubogich i mają na celu obniżenie im kosztów utrzymania mieszkań. Instrument ten nie jest wprawdzie związany z konkretną formą budownictwa mieszkaniowego, jednak największą rolę odgrywa w budownictwie społecznym. Przyczyną stosowania dodatków mieszkaniowych jest założenie, iż koszty mieszkaniowe, w tym głównie czynsze, stanowią nadmierne obciążenie gospodarstw domowych o niskich dochodach. W Europie dodatki takie są postrzegane jako swoiste „prawo” uboższych najemców. Programy dodatków mieszkaniowych różnią się w odniesieniu do beneficjentów, bowiem w niektórych państwach przeznaczone są niemal wyłącznie dla najemców, w innych zaś dotyczą także właścicieli. Dodatki mieszkaniowe są najbardziej powszechną formą subsydiów popytowych w krajach skandynawskich. Beneficjentami są tam osoby żyjące nie tylko w gospodarstwach domowych o niskich dochodach, lecz także w gospodarstwach o dochodach powyżej relatywnego wskaźnika ubóstwa.

Aby dowiedzieć się, jak działania polityki mieszkaniowej są odbierane przez społeczeństwo, warto jeszcze raz przytoczyć wyniki badań Habitat for Humanity Poland z 2018 roku. Na pytanie, którym grupom państwo powinno udzielać pomocy w uzyskiwaniu mieszkania, respondenci najczęściej wymieniali osoby poszkodowane w wyniku klęsk żywiołowych i nieszczęśliwych wypadków oraz znajdujące się w takiej sytuacji życiowej, która utrudnia lub uniemożliwia im pozyskanie mieszkania (byli to w szczególności niepełnosprawni, osoby chore i ofiary przemocy domowej), a także osoby młode, które



właśnie się usamodzielniają<sup>26</sup>. Wśród preferowanych form publicznej pomocy mieszkaniowej respondenci wskazywali (w kolejności od najistotniejszej): budowę oraz remonty mieszkań socjalnych i komunalnych, budowę mieszkań na wynajem z opcją wykupu dla wszystkich obywateli, budowę i remonty schronień dla najuboższych<sup>27</sup>. Respondenci w swoich odpowiedziach wyraźnie podkreślali, że priorytetowa jest pomoc państwa udzielana osobom w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej. Instrumenty polityki mieszkaniowej powinny zostać skierowane do tych grup, a dopiero w kolejnym etapie do osób niemogących nabyć mieszkania na własność, prawdopodobnie niemających zdolności kredytowej, ale które przy wsparciu państwa mogłyby wynająć mieszkanie z opcją wykupu. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że dążenie do własności jest w polskim społeczeństwie dosyć silnie zakorzenione, co widać w prezentowanych wynikach badań. Należy jednak mieć na uwadze, że głębokie kryzysy na rynkach mieszkaniowych nie występowały w Polsce po zmianie ustrojowej w takiej skali jak choćby w Hiszpanii. W ostatniej części pracy, po wyznaczeniu możliwości i ograniczeń wsparcia państwa, zostanie zaproponowany układ (model) aktywności państwa bazujący na wyznaczonych grupach odbiorców.

## **Kiedy interwencja państwa w sferę mieszkaniową staje się zasadna? Wyznaczenie możliwości aktywnej polityki mieszkaniowej**

Zadaniami państwa w sferze mieszkaniowej powinny być: zapewnianie funkcjonowania rynków mieszkaniowych w tych obszarach, w których są one efektywne ekonomicznie, ale również korygowanie ich niesprawności, dbanie o sprawiedliwość społeczną oraz dążenie do stabilności społecznej, finansowej i politycznej.

Korygowanie niesprawności rynków mieszkaniowych może dotyczyć ich niekonkurencyjności, niedostatecznego informowania podmiotów funkcjonujących na tych rynkach oraz negatywnych efektów zewnętrznych. Niedostateczna informacja o rynkach mieszkaniowych, w szczególności o cenach mieszkań, jakości zasobu oraz perspektywach rozwoju mieszkalnictwa, podwyższa koszty transakcyjne, wywołuje problem asymetrii informacyjnej, prowadzi do zjawiska selekcji negatywnej i pokusy nadużycia oraz wpływa na nadmierne uproszczenie prognozowania rozwoju rynków mieszkaniowych na podstawie liniowej ekstrapolacji danych z przeszłości. Oczekiwania te, o charakterze adaptacyjnym, są czynnikiem, który przyczynia się do pogłębiania faz intensywnego wzrostu, ale również faz intensywnych spadków na rynkach mieszkaniowych, czyli zwiększania rozpiętości między górnym punktem zwrotnym a dolnym punktem zwrotnym<sup>28</sup>.

Współczesna aktywność państwa w korygowaniu niesprawności rynków mieszkaniowych powinna polegać na dostarczaniu pełnych informacji na temat: funkcjonowania rynków mieszkaniowych, kształtowania się cen poszczególnych segmentów rynku nieruchomości w długim okresie, liczby zawieranych transakcji, geograficznego rozmieszczenia transakcji, potencjału rozwoju poszczególnych rynków mieszkaniowych. Działania państwa powinny zmierzać do redukcji oczekiwań dotyczących dalszego podnoszenia cen nieruchomości, zwłaszcza w fazie wzrostowej cykli mieszkaniowych. Przy tak znacznym poziomie finansyzacji sektora mieszkaniowego prowadzi to do dalszych wzrostów cen nieruchomości oraz powoduje oderwanie się rynków mieszkaniowych od ich fundamentów długotrwałego i stabilnego wzrostu.

<sup>26</sup> Habitat for Humanity Poland, 2018, s. 5.

<sup>27</sup> Tamże, s. 6.

<sup>28</sup> P. Lis, *Współczesne wyzwania polityki mieszkaniowej...*, dz. cyt.

Uzasadnieniem interwencji państwa w sferę mieszkaniową jest również dążenie państwa do zwiększenia sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość społeczna może być interpretowana albo w ujęciu równości szans już na starcie (sprawiedliwość pozioma), albo w ujęciu potrzeb redystrybucji (sprawiedliwość pionowa). W pierwszym ujęciu kluczowy jest jednakowy dostęp wszystkich obywateli do udziału w „grze” rynkowej, chociaż ta „gra” skończy się dla poszczególnych uczestników różnymi rezultatami, w zależności od ich zdolności oraz wykonanej pracy. W drugim ujęciu podkreśla się konieczność wyrównywania wyników (dochodów) niezależnie od zdolności i pracy podjętej przez obywateli. W gospodarkach rynkowych funkcjonują w różnym zakresie i konfiguracjach obydwie ujęcia sprawiedliwości społecznej, co stanowi istotne kryterium wyróżnienia modeli państw opiekuńczych, w tym również modeli systemów mieszkaniowych.

Koncepcja sprawiedliwości poziomej (oznaczającej takie same szanse dla wszystkich i ich wyrównanie już na starcie) w obszarze mieszkalnictwa dotyczy przede wszystkim dwóch aspektów: dążenia do spójności społecznej i kształtowania warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez młodych ludzi wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy. Tworzenie przez państwo warunków do kształtowania spójności społecznej wynika z założenia, że otoczenie i warunki mieszkaniowe są jednymi z elementów określających szanse mieszkańców do osiągnięcia przez nich sukcesu w życiu.

Koncepcja sprawiedliwości pionowej (w ujęciu potrzeb redystrybucji, wyrównywania wyników) w obszarze mieszkalnictwa jest związana z realizacją tzw. społecznej polityki mieszkaniowej wyodrębnionej w ramach polityki mieszkaniowej. Realizacja celów głównych polityki mieszkaniowej wymaga bowiem wydzielenia szczególnych instrumentów skierowanych do osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo, osób o niskim statusie ekonomicznym oraz specyficznych grup społecznych (m.in. osób niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, samotnych osób w podeszłym wieku, rodzin wielodzietnych, rodziców wychowujących samodzielnie dziecko lub dzieci, emigrantów i uchodźców, mniejszości etnicznych, lokatorów zagrożonych eksmisją, ludzi mieszkających w dzielnicach niebezpiecznych, młodych małżeństw, studentów). Należy przy tym zaznaczyć, że kryteria umożliwiające identyfikację grup wrażliwych w poszczególnych krajach są bardzo zróżnicowane i podlegają zmianom w czasie. Do podstawowych kryteriów można zaliczyć: dochód, wiek, stan cywilny, stan zdrowia, pochodzenie, rasę, miejsce zamieszkania.

W ramach społecznej polityki mieszkaniowej podstawowym celem jest walka z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym. Zgodnie z koncepcją Europejskiej Federacji Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych (FEANTSA) istnieją trzy domeny, które konstytuują „dom”. Brak którejś z nich jest równoznaczny z bezdomnością. Posiadanie domu oznacza posiadanie odpowiedniego schronienia (przestrzeni) przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi (*domena fizyczna*), w którym można zachować prywatność oraz czerpać satysfakcję z relacji społecznych (*domena społeczna*) i do którego zajmowania posiada się tytuł prawny (*domena prawna*). Wykluczenie z jednej lub kilku domen wyznacza cztery podstawowe kategorie koncepcyjne, które należy rozumieć jako brak domu, tj. brak dachu nad głową, brak mieszkania, niezabezpieczone mieszkanie (dotyczy to osób przebywających w lokalach niezabezpieczonych – mieszkających czasowo u rodziny lub przyjaciół czy nielegalnie zajmujących lokale, a także osób zagrożonych eksmisją albo przemocą) oraz nieodpowiednie mieszkanie (do tej kategorii zalicza się osoby mieszkające w konstrukcjach tymczasowych, nietrwałych, takich jak: szopy, garaże, przyczepy kempingowe, domki letniskowe, osoby mieszkające w warunkach substandardowych oraz w warunkach skrajnego przeludnienia). Należy podkreślić następującą zależność: im dłużej ludzie pozostają bez domu, tym trudniej przebiega proces ich ponownej integracji ze społeczeństwem. Osoby narażone na brak domu otrzymują zbyt małą pomoc państwa, często

ograniczającą się do przydzielenia schronienia tymczasowego, które staje się po pewnym czasie docelowym rozwiązaniem i powoduje wykluczenie społeczne<sup>29</sup>.

Jeśli chodzi o realizację koncepcji sprawiedliwości pionowej w mieszkalnictwie, należy zaznaczyć, że działania państwa koncentrują się w ramach społecznego zasobu mieszkaniowego<sup>30</sup>. Jego prawidłowe funkcjonowanie wymaga od państwa określenia i przestrzegania zarówno zasad dostępu do zasobu, jak i warunków wyznaczających konieczność opuszczenia go, oszacowania zdolności gospodarstw domowych do najmu lub zakupu mieszkań w zasobie społecznym oraz ustalenia zakresu ochrony prawnej lokatorów i właścicieli społecznego zasobu mieszkaniowego. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że zasada alokacji społecznego zasobu mieszkaniowego na podstawie kryterium uzyskiwanego dochodu nie zawsze będzie stanowić odzwierciedlenie „pilnych” potrzeb mieszkaniowych<sup>31</sup>. Sytuacja taka może spowodować pominięcie tych osób, które mają poważne problemy mieszkaniowe, lecz dysponują w danej chwili dochodami znajdującymi powyżej kryteriów przyjęcia do zasobu, lub wybór przez zarządców czy właścicieli społecznego zasobu z puli oczekujących takich lokatorów, z którymi wiąże się najmniejsze ryzyko niewywiązywania się z obowiązków. Jednocześnie należy podkreślić, że wprowadzenie kryterium potrzeb mieszkaniowych jako uzupełnienia kryterium dochodowego powinno wiązać się z narzuceniem na beneficjentów pomocy państwa zasad zamieszkania w zasobie społecznym (w tym warunków, ograniczeń i wymagań), a także możliwości wykluczenia osób, które nie spełniają owych zasad, lub ich przeniesienia do mieszkań o niższym standardzie.

Ostatnia wyróżniona przesłanka na rzecz interwencji państwa w obszarze mieszkalnictwa dotyczy zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarki. Kryzysy mieszkaniowe mogą przedłużyć i pogłębić nadchodzącą recesję gospodarczą. Mogą również prowadzić do kryzysów bankowych. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju sfery mieszkaniowej sprawia, że recesje gospodarcze przechodzą w sposób mniej drastyczny i w konsekwencji znacznie krócej trwają. Tym samym współczesna polityka mieszkaniowa staje się jednym z ważnych obszarów stabilizacji gospodarki<sup>32</sup>.

## Jakie są słabości interwencji państwa w sferę mieszkaniową? Wyznaczenie ograniczeń aktywnej polityki mieszkaniowej

W badaniach nad systemami mieszkaniowymi bardzo często pomija się charakter jednostek i zachowania polityków<sup>33</sup>. Sfera mieszkaniowa nie składa się z identycznych jednostek: właścicieli i najemców zasobów mieszkaniowych, a politycy i urzędnicy podejmujący decyzję w zakresie mieszkalnictwa nie są anonimowi. Poszczególne jednostki łączą się w grupy o podobnych interesach, potrzebach lub poglądach i działają poprzez swoje organizacje – grupy interesów, lobbies, partie polityczne – aby zrealizować własne preferencje niezależnie od innych grup lub nawet ich kosztem. Natomiast politycy wyrażają swoje prywatne preferencje i interesy, a ich celem jest ponowny wybór na następną kadencję<sup>34</sup>.

29 FEANTSA, 2017, *ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>

30 A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Poznań 2014; K. Suszyńska, Z. Rataj, *Demokratyzacja w zarządzaniu mieszkaniami społecznymi w świetle badań rynku lokalnego*, „Sensus Historiae. Studia interdyscyplinarne” 2017, vol. 29, nr 4; A. Szelańska, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa 2011.

31 P. Lis, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, dz. cyt.

32 Por. P. Lis, *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*, Poznań 2015.

33 Por. N. Accocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Warszawa 2002.

34 W.D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, „Review of Economic Studies” 1975, vol. 42, nr 2, s. 169–190.

Na gruncie tych ograniczeń normatywnej polityki mieszkaniowej są formułowane przesłanki za ograniczeniem interwencji państwa, zwłaszcza w obszarze bezpośredniego oddziaływania, czyli społecznego zasobu mieszkaniowego. Podstawowe zarzuty dotyczą procesów planowania, projektowania, finansowania i realizacji społecznych inwestycji mieszkaniowych, a także zarządzania powstałym społecznym zasobem mieszkaniowym. Maclennan i More<sup>35</sup> piszą, że występują cztery główne problemy wynikające z zaangażowania państwa w sferę mieszkaniową: niedostosowania preferencyjne, zbyt wysokie koszty realizacji inwestycji, nieoptymalne użytkowanie zasobu oraz upolitycznienie procesu alokacji i zarządzania społecznym zasobem mieszkaniowym. Społeczne budownictwo mieszkaniowe może być niedostosowane do potrzeb mieszkaniowych przyszłych najemców. Warto podkreślić jeszcze jedną kwestię – w przypadku, gdy nie zostaną wprowadzone podstawowe zasady wejścia do społecznego zasobu mieszkaniowego i wyjścia z niego, może okazać się, że jest on niedostosowany do zmieniającej się struktury najemców w czasie trwania ich życia. Z kolei jeśli w procesie inwestycyjnym w społecznym budownictwie mieszkaniowym brakuje mechanizmów rynkowych, grozi to sytuacją, gdy koszty wytworzenia jednego metra kwadratowego powierzchni użytkowej mieszkań będą wyższe niż ich cena rynkowa. Nierynkowa cena zasobu mieszkaniowego i tym samym nierynkowe stawki czynszów mogą prowadzić do nieoptymalnego wykorzystania mieszkań społecznych. Jak wskazują Maclennan, Gibb i More<sup>36</sup>, system ustalania stawek czynszów wypada stosunkowo płasko w porównaniu z jakością zasobu mieszkaniowego. Dlatego w zasobie społecznym jednocześnie funkcjonuje niedobór i nadmiar powierzchni użytkowej na jednego mieszkańca. Niedobór zwykle dotyczy osób wchodzących do zasobów społecznych, a nadmiar powierzchni to problem mieszkańców starszych i samotnych. Organizacje działające na zasadzie non profit i realizujące zadania z zakresu społecznej polityki mieszkaniowej tworzą lokalne monopole na dostarczanie mieszkań społecznych. Najczęściej współwłaścicielem, a nawet właścicielem tych podmiotów jest władza lokalna. Istnieje niebezpieczeństwo, że politycy mogą wykorzystywać te podmioty do realizacji zobowiązań wobec swoich wyborców, a niekoniecznie wobec docelowych najemców. Zagrożeniem jest także możliwy wpływ polityków na wybór członków zarządu firm non profit. Wybór ten może być uwarunkowany kryteriami pozaekonomicznymi, co skutkuje zwykle wyższymi kosztami zarządzania społecznym zasobem mieszkaniowym<sup>37</sup>.

## Wpływ dostępności mieszkań na wynajem na łagodzenie skutków kryzysów ekonomicznych

Proces urynkwienia sfery mieszkaniowej postępował niezwykle dynamicznie od lat 80. XX wieku w krajach Europy Zachodniej i od lat 90. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Państwo (rząd i władze lokalne) wycofywało się z bezpośredniej ingerencji w sferę mieszkaniową, ograniczając się do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych lub zidentyfikowanych grup wrażliwych, w szczególności rodzin wielodzietnych czy osób pierwszy raz nabywających mieszkanie na własność. Otoczenie instytucjonalne, w tym Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji w Unii Europejskiej, było w pierwszej dekadzie XXI wieku mocno nieprzychylnie wobec szerokiej pomocy państwa w sferze mieszkaniowej. Dowodzą tego chociażby postępowania wyjaśniające wobec Holandii i Szwecji za zbyt rozbudowany system mieszkań społecznych<sup>38</sup>.

35 D. Maclennan, A. More, *The Future of Social Housing: Key Economic Questions*, „Housing Studies” 1997, vol. 12, nr 4, s. 531–547.

36 D. Maclennan, K. Gibb, A.G. More, *Fairer Subsidies, Faster Growth*, New York 1992.

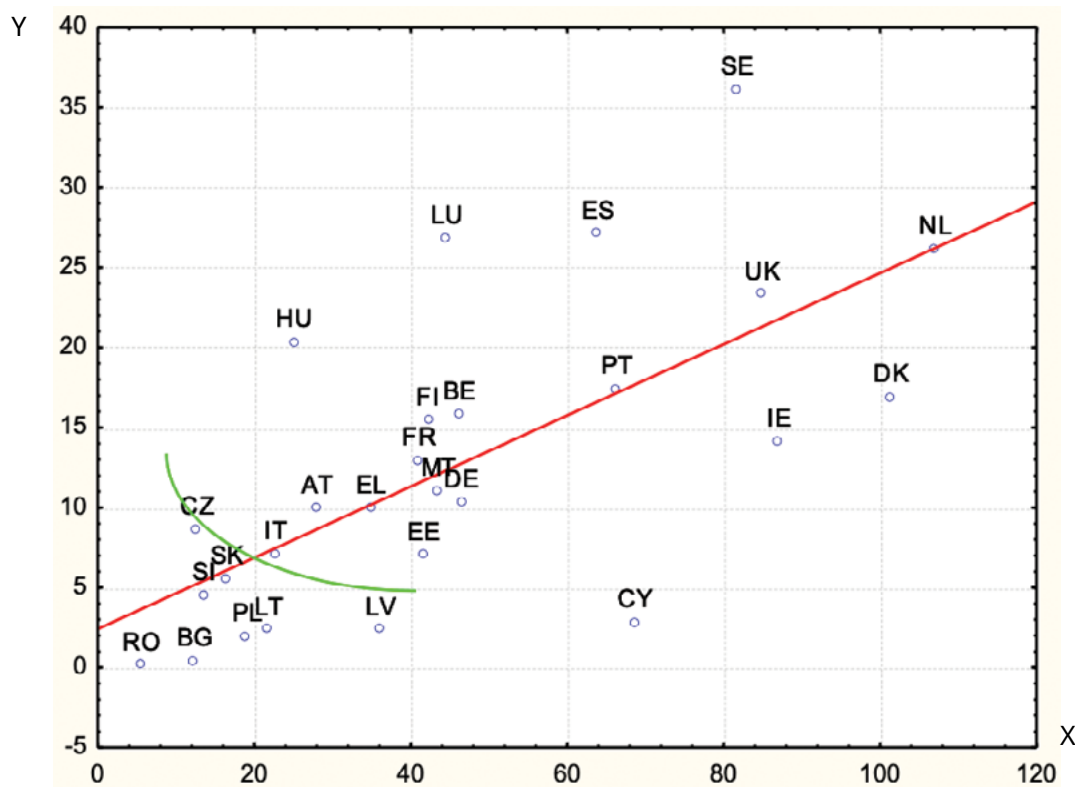
37 D. Maclennan, A. More, *The Future of Social Housing*, dz. cyt.

38 P. Lis, *Od uniwersalności do selektywności...*, dz. cyt.

Globalny kryzys finansowy z 2008 roku, przekształcony później w kryzys gospodarczy, a w niektórych państwach Unii Europejskiej także w kryzys zadłużenia, wywarł niezwykle silny wpływ na zmiany w ocenie aktywności państwa w sferze mieszkaniowej. Społeczne budownictwo mieszkaniowe staje się ważną i coraz bardziej akceptowaną przez instytucje unijne częścią gospodarek europejskich. Silne w ostatnich dekadach powiązanie globalnego systemu finansowego z lokalnymi rynkami mieszkaniowymi spowodowało, że stabilność społeczna w poszczególnych państwach jest związana ze zrównoważonym rozwojem sfery mieszkaniowej<sup>39</sup>.

Dowiedziano, że im większy jest udział mieszkań użytkowanych jako własność w zasobie mieszkaniowym danego kraju, tym większa okazuje się niestabilność sfery mieszkaniowej danej gospodarki<sup>40</sup>. Wytłumaczeniem tego rodzaju zależności występującej w latach 1990–2014 w państwach Unii Europejskiej był niezwykle silny związek sfery realnej ze sferą finansową w tym czasie. System finansowy wzmacniał siłę swojego oddziaływania wraz z własnym rozwojem. Tym samym głębokość finansowania znacząco się zwiększała, o czym świadczy zależność, że im wyższy poziom udzielonych kredytów mieszkaniowych w stosunku do PKB w danym państwie, tym wyższy udział osób mniej zamożnych w strukturze kredytowej<sup>41</sup>.

**Rysunek 1. Głębokość finansowania mieszkalnictwa w krajach UE-28**



Objaśnienia: Oś X to udział kredytów mieszkaniowych w % PKB w 2010 r. Oś Y to udział właścicieli o dochodach poniżej 60% mediany dochodów zadłużonych z tytułu kredytów mieszkaniowych w % właścicieli zasobów mieszkaniowych. Zielona linia zaznacza kraje, które zanotowały przeciętne najniższe wyniki w przyjętych kryteriach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Federacji Kredytu Hipotecznego i Eurostatu [ilc\_lvho02].

39 P. Lis, *Relationships between the finance system and housing markets*, „Fessud Working Papers Series” 2015, nr 99, s. 1–66;

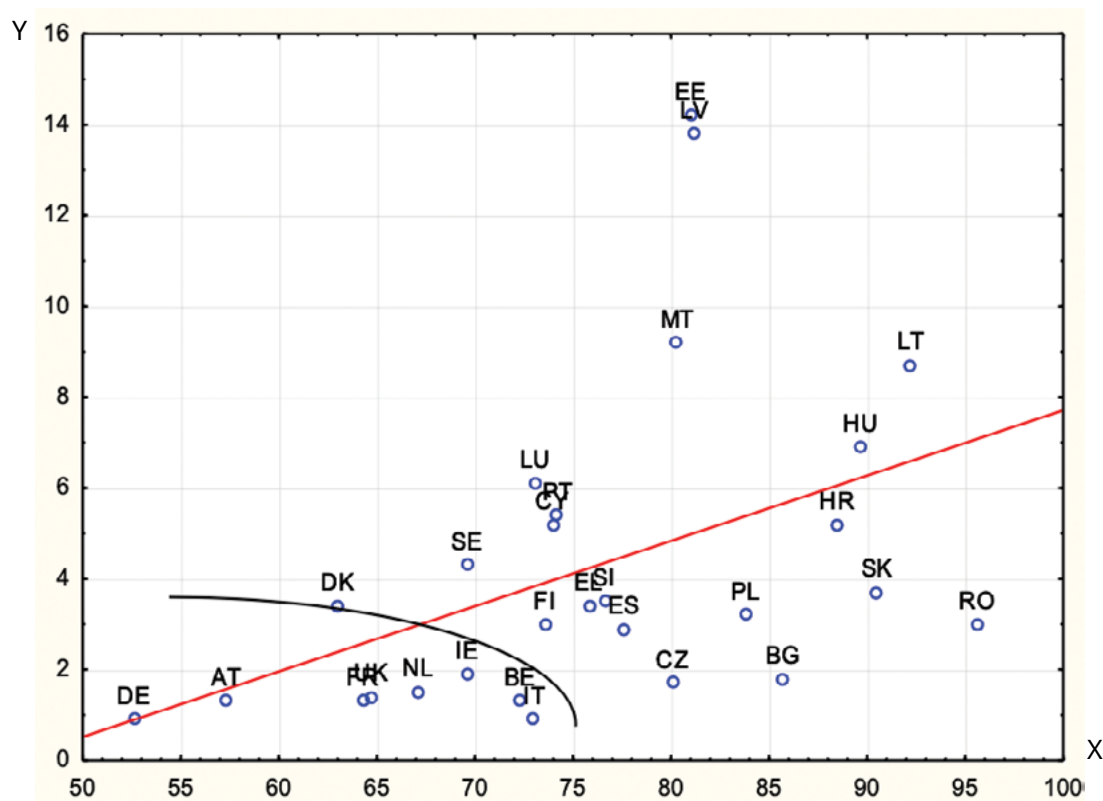
P. Lis, *Financialisation of the system of provision applied to housing in Poland*, „Fessud Working Paper Series” 2015, nr 100, s. 1–85.

40 P. Lis, *Cykle mieszkaniowe...*, dz. cyt.

41 P. Lis, *Współczesne wyzwania polityki mieszkaniowej*, dz. cyt.

Kolejna kwestia dotyczy dostępnego i relatywnie taniego pieniądza w sferze mieszkaniowej oraz zagrożeń z tym związanych. Bardzo niebezpieczne oddziaływanie tanich kredytów mieszkaniowych, chociaż z perspektywy indywidualnego gospodarstwa domowego oceniane korzystnie, niezwykle mocno przyspieszało dynamikę wzrostu cen mieszkań. Wynika to głównie z faktu, że wzrost wartości nieruchomości staje się dodatkową korzyścią dla tych osób, które miały możliwość zaciągnięcia kredytu hipotecznego na zakup mieszkania. Oczywiście te korzyści są generowane wyłącznie przy wzroście cen transakcyjnych nieruchomości mieszkaniowych. Zwiększenie udziału mieszkań wynajmowanych (dotyczy to najmu na zasadach rynkowych) w zasobie mieszkaniowym przerywa tę zależność. Warunkiem jest zmiana struktury zasobu mieszkaniowego, a nie tylko nowych inwestycji mieszkaniowych. Zatem ta zależność dotyczy funkcjonowania w nadwyżkach mieszkaniowych.

**Rysunek 2. Relacja między strukturą własnościową zasobu mieszkaniowego a zmiennością nakładów budowlanych w krajach UE-28**



Objaśnienia: Oś X oznacza udział mieszkań własnościowych w zasobie mieszkaniowym ogółem. Oś Y oznacza współczynnik zmienności nakładów na budownictwo mieszkaniowe. Łukiem zaznaczono przedziały wyznaczone przez mediany oszacowane dla poszczególnych zmiennych. Mediana udziału zasobu mieszkaniowego w zasobie ogółem wynosi 75%. Mediana współczynnika zmienności nakładów na budownictwo mieszkaniowe wynosi 3,3% w krajach Unii Europejskiej.

Źródło: na podstawie P. Lis, *Cykle mieszkaniowe*, dz. cyt.

Z kolei im większy udział mieszkań na wynajem o nierynkowym czynszu w zasobie ogółem, tym zmienność nakładów na budownictwo mieszkaniowe rośnie, a tym samym zwiększa się niestabilność zarówno tego rynku, jak i całych gospodarek. Aktywność państwa polegająca na tworzeniu rozwiązań nierynkowych w społecznym zasobie mieszkaniowym nie prowadzi do stabilizacji funkcjonowania sfery mieszkalnictwa. Wy tłumaczeniem tej zależności są niesprawności państwa omówione wcześniej. Skuteczne okazują się jedynie te działania państwa, które prowadzą do tworzenia społecznego zasobu mieszkań na wynajem funkcjonującego wspólnie z segmentem rynkowym. Tym samym ingerencja



państwa zastępująca lub wypierająca rozwiązania rynkowe z tej perspektywy nie jest dobrym rozwiązaniem.

## Najem z opcją wykupu jako narzędzie dochodzenia do własności mieszkań

W kontrze do prowadzonej wyżej dyskusji dotyczącej tworzenia zasobu mieszkaniowego na wynajem pojawiają się działania państwa umożliwiające mieszkańcom systematyczne dochodzenie do własności przy wsparciu środków publicznych.

Najem z opcją wykupu (któremu w literaturze anglosaskiej odpowiada pojęcie podziału własności) jest skierowany do członków gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, którzy zamierzają nabyć mieszkanie na własność. Osoby z takich gospodarstw najczęściej nie posiadają zdolności kredytowej do nabycia na własność mieszkań odpowiadających ich oczekiwaniom. Bariera cenowa zostaje zlikwidowana dzięki podzieleniu transakcji na dwa etapy. Pierwszy polega na zapłacie za część nabywanego mieszkania jego właścicielowi (najczęściej inwestorowi budownictwa społecznego). W drugim etapie członkowie gospodarstw domowych płacą czynsz za część niewykupionej własności. Zobowiązania gospodarstw domowych rozkładają się na ewentualną spłatę kredytu mieszkaniowego zaciągniętego na nabycie części mieszkania i zapłatę czynszu za jego pozostałą część<sup>42</sup>. Własność mieszkania jest podzielona między gospodarstwo domowe a instytucję zarządzającą programem. Podział własności z reguły ma ustalone kryteria dostępu, władza lokalna zaś określa grupę docelową objętą programem. Jego realizację podejmują organizacje budownictwa społecznego. Warunkiem jest uzyskanie zgody władz lokalnych na udział w programie oraz spełnienie standardu mieszkaniowego.

Wyróżnić można dwie zasadnicze formy podziału własności. Pierwsza z nich polega na budowie nowych mieszkań przez organizacje budownictwa społecznego i wykupie części własności przez gospodarstwa domowe. W drugiej formie członkowie gospodarstwa domowego znajdują mieszkanie na rynku wtórnym i nabywają je wspólnie z organizacją budownictwa społecznego. Niezależnie od formy podział własności zwiększa zdolność do nabycia mieszkania na własność. W tym sensie spełnia oczekiwania gospodarstw domowych. Instrument ten jest stosunkowo prosty i przejrzysty, gdyż na wstępie zostają ustalone warunki podziału własności i okres wykupienia przez nabywcę pozostałej części. Warto zauważyć, że najem z opcją wykupu jest często wdrażany na obszarach rewitalizowanych, a więc jego oddziaływanie dotyczy realizacji szerszych celów społecznych najczęściej w przestrzeni miejskiej<sup>43</sup>. Co ważne, wspiera on stabilność systemu mieszkaniowego w sytuacji kryzysu. W tej fazie cyklu koniunkturalnego występują zaległości płatnicze. Wówczas dłużnicy mogą pozostać w mieszkaniach, o ile pozbędą się części własności, regulując swoje zobowiązania<sup>44</sup>. Powstaje pytanie, czy instrument ten należy wykorzystywać po osiągnięciu pewnego poziomu rozwoju danej gospodarki, w której podstawowe potrzeby mieszkaniowe zostały zaspokojone.

Podział własności jako typowe subsydium popytowe w polityce mieszkaniowej może odgrywać istotną rolę, ale w określonym segmencie gospodarstw domowych i pod warunkiem rozwiązania zasadniczych problemów mieszkaniowych w danej gospodarce. Instrumentu tego nie stosuje się na masową skalę, gdyż jest on bardzo drogi. Nie rozwiązuje on problemu nierównoważenia sfery mieszkaniowej.

42 J. Hegedüs, N. Teller, *Housing subsidies supporting low-income households. A review of international experience*, Budapest 2004.

43 G. Bramley, J. Morgan, *Low Cost Income Home Ownership Initiatives in the UK*, „Housing Studies” 1998, vol. 13, nr 4.

44 S. Wilcox, P. Williams, *Coping with Mortgage Default*, *Council of Mortgage Lenders*, London 1996.

## Wskazanie głównych problemów i sformułowanie rekomendacji dla polskiej polityki mieszkaniowej

Celem głównym opracowania była ocena możliwości i ograniczeń prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej we współczesnej Polsce. Jeśli weźmie się pod uwagę przytoczone powyżej argumenty na rzecz i przeciwko interwencji państwa, można stwierdzić, że aktywna polityka mieszkaniowa jest niezbędna we współczesnej Polsce, ale sposób jej prowadzenia i dobór instrumentów muszą uwzględniać w szczególności zróżnicowanie przestrzenne potrzeb mieszkaniowych: z jednej strony średnie i duże miasta oraz metropolie, a z drugiej – małe miasta i obszary wiejskie.

Priorytetem w polityce mieszkaniowej powinno być tworzenie podstaw instytucjonalnych i impulsów do zwiększania udziału mieszkań na wynajem w zasobie mieszkaniowym, przy czym państwo nie powinno przejmować na siebie wyłączności w tym zakresie. Generalnie polityka mieszkaniowa powinna wkomponowywać się w mechanizmy rynkowe, a nie wypierać je czy zastępować. Zwłaszcza w obliczu taniego i dostępnego pieniądza dla części społeczeństwa, z wykluczeniem pozostałej części mieszkańców, w polityce mieszkaniowej istotne jest dostarczanie uczestnikom rynku informacji na temat rozwoju rynków mieszkaniowych, cykliczności tych rynków, kształtowania się cen i stawek czynszów, a także wiadomości o możliwościach najmu mieszkań i konsekwencjach ich nabywania na własność. Zwiększenie wiedzy społeczeństwa w zakresie funkcjonowania i specyfiki rynków nieruchomości, ich możliwych ścieżek rozwoju, w tym edukacja, że ceny nieruchomości nie będą rosły przez dekady, że nieruchomości są aktywem obciążonym ryzykiem inwestycyjnym, że nie można wyłącznie bazować w podejmowaniu decyzji w tym obszarze na zachowaniach rynków nieruchomości w ostatnich latach, będzie działaniem na rzecz stabilizacji sfery mieszkaniowej. Siła oczekiwań uczestników rynków nieruchomości odgrywa ogromną rolę w zaostrzonym lub łagodnym przebiegu cykli na tych rynkach. Ponadto w polityce mieszkaniowej powinno nastąpić istotne przeformułowanie priorytetów, polegające w długim okresie na przesuwaniu ich z celów ilościowych na cele jakościowe, przy dążeniu do zmiany struktury zasobu mieszkaniowego z własności na większy zakres najmu. Rolą państwa jest tworzenie warunków do rozwoju najmu rynkowego przy odpowiednim rozłożeniu praw i obowiązków każdej ze stron. Najem nierynkowy (polegający na tym, że czynsze są ustalane poniżej wartości odtworzeniowej nieruchomości) nie będzie amortyzował szoku w gospodarce. Współpraca między państwem a organizacjami pozarządowymi powinna być w sferze mieszkaniowej znacznie bardziej rozwinięta.

Działania państwa należy uporządkować w zależności od podziału na segmenty odzwierciedlające zobiektywizowane potrzeby mieszkaniowe, którym trzeba sprostać w najpilniejszym trybie, ograniczając środki publiczne niezbędne do ich sfinansowania. Podział ten obejmuje: instrumenty pierwszego rzędu wspierające osoby bezdomne; instrumenty drugiego rzędu skierowane do lokatorów z orzeczoną przez sąd eksmisją i oczekujących na lokal socjalny; instrumenty trzeciego rzędu przeznaczone dla ludzi o bardzo niskich dochodach; instrumenty czwartego rzędu dla wybranych grup wrażliwych. W ramach instrumentów pierwszego rzędu kluczowym celem powinno być zlikwidowanie zjawiska bezdomności długookresowej<sup>45</sup>. Ta likwidacja może odbywać się poprzez realizację programu wyprowadzania ludzi z bezdomności. Działania państwa nie mogą kończyć się na zapewnianiu odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych. W zakresie instrumentów drugiego rzędu, które są przeznaczone dla osób z orzeczoną przez sąd eksmisją i oczekujących na lokal socjalny, państwo powinno działać bardzo zdecydowanie i na dużą skalę. Odblokowanie kolejki do lokali socjalnych jest podstawowym warunkiem funkcjonowania masowego rynku najmu prywatnego.

45 A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa...*, dz. cyt.; Z. Rataj, *Spółeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce*, Warszawa 2018.

W ramach instrumentów trzeciego rzędu, wspierających osoby ubogie, kluczowe jest określenie zasad wyjścia z zasobu mieszkaniowego po ustaniu kryteriów do jego zamieszkania oraz znalezienie rozwiązań zmniejszających zaległości czynszowe. Zasób społeczny nie jest zasobem alokowanym do końca życia lokatora, ale ma pełnić funkcję motywacyjną. W zasobie społecznym niezbędne są skuteczne działania na rzecz zmniejszania uciążliwego sąsiedztwa oraz zdecydowane i restrykcyjne działania wobec lokatorów o postawach aspołecznych. Ponadto warto zwiększać drożność przechodzenia z lokali socjalnych do lokali komunalnych (zmiany regulacji z zasobu socjalnego na najem socjalny), co daje lokatorom socjalnym możliwość awansu społecznego i podniesienia standardu mieszkań<sup>46</sup>. Ważne jest rozwiązanie problemu osób, które nie z własnej winy znajdują się w trudnej sytuacji mieszkaniowej i życiowej, a które nie powinny być degradowane poprzez przydzielanie im mieszkań wyjątkowo substandardowych, gorszych niż inne lokale socjalne<sup>47</sup>. Konieczne jest polepszenie jakości lokalnej przestrzeni i usług publicznych oraz środowiska w najbliższym otoczeniu budynków mieszkalnych, a także budowanie wspólnotowości i tworzenie systemu angażującego lokatorów do decyzji w ramach tego zasobu<sup>48</sup>. Niezwykle pilne stają się działania na rzecz zwiększenia jakości gminnego zasobu mieszkaniowego oraz doprowadzenia lokali socjalnych i komunalnych do współczesnych norm kultury mieszkaniowej. Ponadto należy rozwiązać problem technicznego utrzymania zasobu komunalnego wynikający z konieczności jego dostosowywania do zmian klimatu, w tym wdrażania rozwiązań niskoemisyjnych i inteligentnego zarządzania. W ramach instrumentów czwartego rzędu wspierających grupy wrażliwe, należy wypracować kompleksowe podejście do grup społecznych ze specjalnymi potrzebami, takich jak: osoby opuszczające domy dziecka, rodzinne domy dziecka i rodziny zastępcze, rodziny wielodzietne, seniorzy, niepełnosprawni, imigranci, uchodźcy. Warto również znaleźć rozwiązania sprzyjające studentom i absolwentom studiów.

Inwestycje mieszkaniowe nie zmieniają długookresowego trendu wzrostu gospodarczego, ale mogą zwiększyć amplitudy wahań cyklicznych zmiennych ekonomicznych. Okres deficytów mieszkaniowych na wielu rynkach mieszkaniowych w Polsce dobiegł końca i nie ma już tutaj swoistego „buforu bezpieczeństwa”<sup>49</sup>. Cykle mieszkaniowe będą miały coraz większe amplitudy, co może prowadzić do pogłębiania kryzysów ekonomicznych, jeżeli sfera mieszkaniowa nie zostanie zrównoważona. Ponadto nadmiernie rozproszona zabudowa mieszkaniowa w skali kraju, jak również model depozytowy finansowania inwestycji mieszkaniowych tworzą istotne determinanty współczesnej polityki mieszkaniowej.

*Opracowanie powstało w ramach forumIdei Fundacji Batorego. Tekst wyraża poglądy i opinie autora.*

**Piotr Lis** – dr hab., prof. UEP, ekonomista, ekspert w dziedzinie polityki gospodarczej i mieszkaniowej. Uczestnik licznych zespołów badawczych, w szczególności dwóch międzynarodowych projektów PRESOM i FESSUD. Autor m.in. książek *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa* (2015), *Wahania cykliczne rynków mieszkaniowych* (2012), *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych* (2009) oraz licznych artykułów publikowanych w polskich i zagranicznych czasopismach naukowych.

46 Szerzej: Z. Rataj, *Problem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez niezamożne gospodarstwa domowe*, [w:] *Funkcjonowanie współczesnej gospodarki rynkowej – rynek finansowy*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, Warszawa 2013, s. 243–256; tenże, *The modern ghetto? The case of selected social housing complexes in Poznań*, [w:] *Miejskie transformacje*, red. N. Krzyżanowska, K. Nowak, Toruń 2014; tenże, *Spoleczne budownictwo mieszkaniowe...*, dz. cyt.

47 A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa...*, dz. cyt.

48 P. Tobiasz-Lis, K. Dmochowska-Dudek, M. Wójcik, P. Jeziorska-Biel, T. Napierała, A. Janiszewska, *Goth Village. A Thematic Village in Maslomecz as an Anchor for New Local Identity and Multifunctional Development of Rural Areas, Poland*, RELOCAL, Case Study nr 23/33, Joensuu: University of Eastern Finland.

49 Szerzej: P. Lis, *Od uniwersalności do selektywności...*, dz. cyt.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Joanna Liczner  
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-96-7