

Piotr Lis

Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych



Polityka państwa
w zakresie
finansowania
inwestycji
mieszkaniowych

Piotr Lis

Polityka państwa
w zakresie
finansowania
inwestycji
mieszkaniowych



Wydawnictwo C.H. Beck
Warszawa 2008

Wydawca: Joanna Perzyńska
Redaktor merytoryczny: Ewdokia Cydejko
Projekt okładki i stron tytułowych: Anna Gogolewska
Ilustracja na okładce: Jamie Farrant/i Stockphoto.com

Recenzent: prof. zw. dr hab. Henryk Gawron
prof. dr hab. Marek Bryx

Publikacja dofinansowana przez



© Wydawnictwo C. H. Beck 2008

Wydawnictwo C. H. Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: Wydawnictwo C. H. Beck
Druk i oprawa: Cyfrowe Centrum Druku, Bydgoszcz

ISBN 978-83-255-0280-5

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1. Koncepcje polityki mieszkaniowej	15
1.1. Definicje polityki mieszkaniowej w realnej gospodarce i w teorii mieszkalnictwa	16
1.2. Prawo do zamieszkania fundamentem polityki mieszkaniowej	17
1.3. Cele polityki mieszkaniowej	21
1.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej	26
1.5. Alternatywne metody badań systemów mieszkaniowych	27
1.6. Dywergencja systemów mieszkaniowych w metodzie pośredniej	30
1.6.1. Systemy mieszkaniowe według J. Kemeny'ego	31
1.6.2. Systemy mieszkaniowe według J. Barlowa i S. Duncana	33
1.6.3. Systemy mieszkaniowe według J. Dolinga	36
1.7. Konwergencja systemów mieszkaniowych w metodzie uniwersalnej	39
1.7.1. Rynkowa polityka mieszkaniowa według ekspertów Banku Światowego	39
1.7.2. Wschodnioeuropejska polityka mieszkaniowa według J. Hegedüsa i I. Tosicsa	46
1.8. System mieszkaniowy w krajach transformacji gospodarczej	47
1.9. Polityka państwa a otoczenie dalsze, uwarunkowania i wynik rynku mieszkaniowego	52
1.9.1. Otoczenie dalsze	53
1.9.2. Uwarunkowania rynku mieszkaniowego	55
1.9.3. Wynik rynku mieszkaniowego	57
1.9.4. Inwestycje mieszkaniowe	62
1.9.5. Powiązania wyniku rynku mieszkaniowego z gospodarką	66
1.10. Podsumowanie	69
Rozdział 2. Rynkowy podsystem finansowania mieszkalnictwa	72
2.1. System finansowania inwestycji mieszkaniowych – definicja i struktura	73
2.2. Mechanizmy rynkowego podsystemu finansowania mieszkalnictwa	80
2.3. Mechanizm bankowości komercyjnej	84

2.3.1. Zarys historyczny	85
2.3.2. Zasady funkcjonowania.	85
2.3.3. Zalety i wady mechanizmu	87
2.3.4. Zastosowanie mechanizmu	92
2.4. Mechanizm kontraktowy.	93
2.4.1. Zarys historyczny	94
2.4.2. Zasady funkcjonowania.	94
2.4.3. Zalety i wady mechanizmu	96
2.4.4. Zastosowanie mechanizmu	103
2.5. Mechanizm bankowości hipotecznej	105
2.5.1. Zarys historyczny	106
2.5.2. Zasady funkcjonowania mechanizmu i jego odmiany	107
2.5.3. Zalety i wady mechanizmu	112
2.5.4. Zastosowanie mechanizmu	116
2.6. Mechanizm sekurytyzacyjny	118
2.6.1. Zarys historyczny	119
2.6.2. Zasady funkcjonowania.	120
2.6.3. Zalety i wady mechanizmu	121
2.6.4. Różnice między odmianą amerykańską a europejską	125
2.6.5. Zastosowanie mechanizmu	127
2.7. Mechanizm bankowości hipotecznej a mechanizm sekurytyzacyjny.	129
2.8. Rynkowy podsystem finansowania inwestycji mieszaniowych w krajach Unii Europejskiej	131
2.9. Podsumowanie	139
Rozdział 3. Interwencja państwa w systemie finansowania inwestycji mieszaniowych.	141
3.1. Uzasadnienie interwencji państwa.	142
3.2. Instrumenty polityki państwa w systemie finansowania mieszkalnictwa	146
3.2.1. Kwestie definicyjne i rodzaje instrumentów	147
3.2.2. Kryteria oceny instrumentów	151
3.3. Regulacje państwa w rynkowym podsystemie finansowania	153
3.3.1. Regulacje finansowego rynku pierwotnego	156
3.3.2. Regulacje finansowego rynku wtórnego.	169
3.3.3. Zgodność regulacji narodowych z dyrektywami Unii Europejskiej.	174
3.3.4. Zgodność regulacji narodowych ze standardami międzynarodowymi.	175
3.4. Instytucjonalne wsparcie państwa w rynkowym podsystemie finansowania	178
3.5. Subsydia finansowe	184
3.6. Społeczne budownictwo mieszkaniowe	190
3.7. Subsydia mieszkaniowe jako instrumenty bezpośredniej interwencji państwa	199
3.8. Ocena instrumentów polityki mieszkaniowej	208
3.9. Programy mieszkaniowe w wybranych krajach Unii Europejskiej.	211
3.10. Podsumowanie	213
Rozdział 4. System finansowania mieszkalnictwa w Polsce	216
4.1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce	217
4.1.1. Ilość i jakość zasobu mieszkaniowego.	217
4.1.2. Potrzeby mieszkaniowe i poziom niedoboru zasobu mieszkaniowego	222

4.1.3. Inwestycje mieszkaniowe	224
4.1.4. Ceny mieszkań	228
4.1.5. Otoczenie demograficzne i społeczno-ekonomiczne.....	229
4.2. Główne cele polskiej polityki mieszkaniowej.....	230
4.3. Ogólna charakterystyka rynkowego podsystemu finansowania inwestycji mieszkaniowych	231
4.3.1. Mechanizm bankowości komercyjnej	235
4.3.2. Mechanizm bankowości hipotecznej	237
4.3.3. Mechanizm kontraktowy	238
4.3.4. Podstawy mechanizmu sekurytyzacyjnego	243
4.4. Regulacje państwa w rynkowym podsystemie finansowania w Polsce	245
4.5. Subsydia w rynkowym podsystemie finansowania w Polsce	252
4.6. Społeczne budownictwo mieszkaniowe i subsydia mieszkaniowe	258
4.7. Podsumowanie	265
Zakończenie	269
Bibliografia	279
Indeks	297

Wstęp

Mieszkalnictwo jest jedną z ważnych dziedzin polityki gospodarczej i społecznej. Transformacja gospodarcza zasadniczo zmieniła sposób dostarczania zasobów mieszkaniowych – z całkowitej odpowiedzialności państwa na mechanizm rynkowy z możliwym wsparciem państwa. Zmianie uległa zatem polityka mieszkaniowa, a w każdym razie jej instytucjonalne podstawy. Dziś jednak brakuje w Polsce jednolitej koncepcji prowadzenia tej polityki, odpowiadającej warunkom gospodarki rynkowej, działania zaś rozmaitych podmiotów są odzwierciedleniem wielu, często niespójnych programów mieszkaniowych.

Politykę państwa wobec rynku mieszkaniowego, dotyczącą wszystkich etapów procesu dostarczania zasobu mieszkaniowego, a więc etapu planowania, budowy i konsumpcji, można rozważać od strony zasobów: ziemi, pracy, kapitału lub technologii. W książce skoncentrowano się na zasobie **kapitału**, w szczególności na polityce państwa w obszarze rynkowego i publicznego podsystemu finansowania inwestycji mieszkaniowych. Uznano, że wybór takiego właśnie zakresu dla polityki mieszkaniowej ma uzasadnienie przynajmniej z trzech powodów.

Po pierwsze, system finansowania mieszkalnictwa wywiera istotny wpływ na wynik rynku mieszkaniowego. Istniejące w Polsce problemy z dostępnością mieszkań, ich jakością oraz dynamicznie rosnącymi cenami w relacji do dochodów gospodarstw domowych mogą zostać rozwiązane dzięki sprawnie funkcjonującemu systemowi finansowania mieszkalnictwa. Do rozstrzygnięcia pozostaje jedynie zakres zastosowania i wzajemnego oddziaływania rynkowych i publicznych instrumentów finansowania.

Po drugie, rynkowy podsystem finansowania mieszkalnictwa w Polsce znajduje się w początkowym stadium rozwoju. Wartość udzielonych kredytów mieszkaniowych stanowiła ponad 8% PKB w 2006 r. (ok. 11% na koniec marca 2008 r.), podczas gdy wartość mediany dla krajów tzw. starej Unii Europejskiej (UE-15) wyniosła ponad 50% PKB. Dynamiczny wzrost rynkowych form finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce od 2000 roku obnażył słabe strony obecnych rozwiązań. W ich uporządkowaniu i rekonstrukcji pomoc mogą doświadczenia europejskie dotyczące stosowanych modeli finansowych.

Po trzecie, publiczny podsystem finansowania mieszkalnictwa, który jest wyznacznikiem zakresu ingerencji państwa na rynku mieszkaniowym, wymaga precyzyjnego zdefiniowania i oceny. W zasadzie od początku zmian ustrojowych trwa w Polsce dyskusja na temat udziału środków publicznych w finansowaniu mieszkalnictwa. Jej odzwierciedleniem były nieskuteczne programy mieszkaniowe, w których ingerencja państwa albo została zupełnie zmarginalizowana, albo obejmowała obszary wykluczające dotąd aktywność administracji centralnej. Stąd w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych wydaje się konieczne stworzenie rozwiązań, które wspierałyby cele polityki mieszkaniowej.

Celem głównym książki jest określenie roli państwa w systemie finansowania inwestycji mieszkaniowych. Wyodrębniono tutaj następujące **zadania badawcze**:

1. Usystematyzowanie koncepcji polityki mieszkaniowej oraz identyfikacja potencjalnych powiązań pomiędzy polityką państwa a otoczeniem dalszym, warunkami funkcjonowania rynku mieszkaniowego i jego wynikiem.

2. Analiza i ocena rynkowego podsystemu finansowania mieszkalnictwa, w tym wyodrębnionych mechanizmów w jego strukturze. Wyróżnienie zalet i wad poszczególnych rozwiązań.

3. Analiza i ocena instrumentów pośredniej i bezpośredniej interwencji państwa. Omówienie wzajemnego oddziaływania rynkowego i publicznego podsystemu finansowania mieszkalnictwa.

4. Wskazanie możliwych i pożądaných rozwiązań dotyczących systemu finansowania mieszkalnictwa w Polsce.

Konstrukcja celu głównego oraz podstawowych zadań badawczych pokazuje, że **przedmiotem pracy** jest system finansowania inwestycji mieszkaniowych. W części dotyczącej rynkowych mechanizmów zasilania stanowi on element warunkowań rynku mieszkaniowego, natomiast zasady, instytucje i instrumenty finansowania publicznego wchodzą w zakres prowadzonej polityki mieszkaniowej. Wyróżnione podsystemy finansowania skierowane są do inwestorów zarówno prywatnych, jak i publicznych.

W pracy można wyróżnić **cel poznawczy i praktyczny**. Pierwszy z nich realizowany jest przez przedstawienie kompleksowej struktury systemu finansowania inwestycji mieszkaniowych oraz określenie możliwych obszarów ingerencji państwa. Zebrany, obszerny materiał badawczy dotyczący krajów Unii Europejskiej (UE-25) pozwolił na ocenę rozwiązań w zakresie zarówno rynkowego podsystemu finansowania, jak i budownictwa mieszkaniowego oraz subsydiów mieszkaniowych – instrumentów finansowania publicznego. Uzyskane wnioski powinny wzbogacić wiedzę o funkcjonowaniu systemów mieszkaniowych i prawidłowościach w obszarze finansowym. Celem praktycznym natomiast są konkretne propozycje zmian w systemie finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce. Podstawę do formułowania postulatów stanowią efekty badań opisanych w trzech pierwszych rozdziałach pracy.

Podstawowy postulat brzmi: realizacja celów polityki mieszkaniowej powinna odbywać się z wykorzystaniem rynkowego podsystemu finansowania inwestycji mieszkaniowych, poddanego regulacjom i ewentualnemu wsparciu państwa, je-

zeli ingerencja ta korzystnie wpłynie na osiągnięte cele, a także z wykorzystaniem wyraźnie wyodrębnionych instrumentów bezpośredniego oddziaływania państwa, stanowiących narzędzia społecznej polityki mieszkaniowej. Przyjazne środowisko prawno-instytucjonalne dla rozwoju rynkowego podsystemu finansowania mieszkalnictwa powinno obniżyć koszty budownictwa mieszkaniowego i zwiększyć źródła jego finansowania, a tym samym zwiększyć mobilność przestrzenną ludności oraz zahamować procesy dekapitalizacji zasobów. Wsparcie przez państwo wyraźnie wyodrębnionego, publicznego podsystemu finansowania powinno prócz tego kompleksowo pomóc w realizacji celów społecznej polityki mieszkaniowej, w tym m.in. ograniczyć zakres i głębokość absolutnego ubóstwa.

W książce wykorzystano różnorodne, wzajemnie uzupełniające się **metody badawcze**, w tym: porównawczą, opisową, historyczną, studium przypadku i analizę współzależności.

Praca ma charakter normatywno-diagnostyczny. W części normatywnej zostały przedstawione podstawowe koncepcje polityki mieszkaniowej, odpowiadające na zasadnicze pytanie: „Jak powinno być?”. Studia literaturowe, usystematyzowane według zastosowanych metod badawczych, umożliwiły identyfikację celów, instrumentów i modeli polityki mieszkaniowej. Do literatury wykorzystującej metodę szczegółową odniesiono się krytycznie, w przekonaniu, że nie dostarcza ona wyjaśnienia przyczyn istniejących różnic, a jedynie ogranicza się do ich zestawienia. Szczególne znaczenie mają prace: A. Andrzejewskiego, D. Claphama, J. Dolinga, S. Lowe’a, M. Luxa, D. Milesa oraz J. Kemeny’ego. Synteza wiedzy na temat roli i znaczenia polityki państwa wobec inwestycji mieszkaniowych stanowi istotny element tej części książki.

Rozważania normatywne w części diagnostycznej posłużyły za podstawę metodologiczno-analityczną. Danych empirycznych dostarczyło studium porównawcze polityk mieszkaniowych, analizujące ich wpływ na systemy finansowania mieszkalnictwa w krajach Unii Europejskiej (UE-25), ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Podstawą analizy opisowej są studia dokumentacji źródłowej, w tym analiza programów tworzących instytucje finansujące mieszkalnictwo, analiza wyników prac badawczych porównujących europejskie systemy mieszkaniowe, opracowanych przez ekspertów Banku Światowego, USAID, OECD oraz jednostek naukowych w Polsce i na świecie. W tej części istotne znaczenie mają studia polskich naukowców, w tym: M. Bryxa, M. Ciesarskiego, W. Dominiaka, L. Frąckiewicz, M. Frąckowiaka, H. Gawrona, M. Gorczyca, H. Henzel, L. Kałkowskiego, E. Kucharskiej-Stasiak, H. Kuleszy, J. Łaszka, W. Niecińskiego, M. Trojanek, H. Zaniewskiej, oraz badaczy zagranicznych: S. Angela, M. Boleata, D. Diamonda, J. Hardt, J. Hegedúsa, M. Lea, S. Mayo, B. Renauda, R. Struyka, I. Tosicsa.

Zakres czasowy pracy dotyczy okresu 1989–2005. Pierwsza cezura czasowa określa zmianę ustroju gospodarczego w Polsce, która stworzyła podstawę do przeformułowania polityki mieszkaniowej, a także zapoczątkowała budowę nowego systemu finansowego. Data końcowa jest uwarunkowana dostępnością danych statystycznych.

Zakres przestrzenny pracy obejmuje państwa Unii Europejskiej, w tym Polskę. Do studium przypadku wybrano kraje europejskie posiadające najbardziej

rozbudowane mechanizmy rynkowego finansowania mieszkalnictwa. Wzorcem dla rozwiązania kontraktowego są niemieckie kasy budowlano-oszczędnościowe. Mechanizm bankowości hipotecznej nawiązuje do rozwiązań duńskich, mechanizm sekurytyzacyjny do koncepcji brytyjskich, natomiast mechanizm bankowości komercyjnej – do rozwiązań portugalskich. Publiczny podsystem finansowania mieszkalnictwa odwołuje się do rozwiązań fińskiego funduszu mieszkaniowego. Rozszerzenie zakresu przestrzennego pracy ma na celu ukazanie podstawowych koncepcji polityki mieszkaniowej, funkcjonujących na świecie.

Struktura pracy składa się z czterech rozdziałów, wprowadzenia i zakończenia oraz spisu wykorzystanej literatury, zaprezentowanych rysunków i tabel.

W rozdziale pierwszym zdefiniowano politykę mieszkaniową w obszarze polityki gospodarczej oraz przedstawiono proces formułowania polityki mieszkaniowej, z wykorzystaniem podejścia J. Tinbergena. W pierwszym jego etapie określono preferencje społeczeństwa dotyczące zaspokojenia różnych potrzeb społecznych, w tym potrzeb mieszkaniowych. Następnie wyznaczono cele polityki mieszkaniowej i dokonano klasyfikacji instrumentów polityki. W kolejnym etapie sformułowano związki między celami i zmiennymi instrumentalnymi a strukturą rozpatrywanych systemów mieszkaniowych, posiłkowano się przy tym modelami polityki mieszkaniowej i ich funkcjonowaniem w gospodarkach światowych. W ostatniej części przedstawiono powiązania polityki państwa z rynkiem mieszkaniowym, w szczególności z jego uwarunkowaniami i wynikami, z uwzględnieniem otoczenia ekonomicznego, politycznego i społecznego. Wykorzystano do tego model politycznej wrażliwości rynku mieszkaniowego według S. Angela. Rozdział zamykają refleksje na temat umiejscowienia aspektów finansowych w wybranych koncepcjach polityki mieszkaniowej.

W rozdziale drugim zdefiniowano system finansowania mieszkalnictwa. W zależności od stopnia i zakresu aktywności państwa wyróżniono rynkowy i publiczny podsystem finansowania inwestycji mieszkaniowych. Założono, że rynkowy podsystem finansowania opiera się na transakcji, w której co najmniej jedna ze stron jest instytucją prywatną, a źródła finansowania pochodzą z dobrowolnych oszczędności. Następnie opisano strukturę tego podsystemu z podkreśleniem roli rynków, instytucji i instrumentów finansowych oraz zasad obowiązujących w podsystemie. Z uwagi na duże zróżnicowanie instytucjonalne i instrumentalne analizą objęto poszczególne elementy cząstkowe ogólnej struktury rynkowego podsystemu finansowania, składające się na modele finansowania mieszkalnictwa. Wyróżniono cztery podstawowe mechanizmy:

- 1) kontraktowy,
- 2) bankowości komercyjnej,
- 3) bankowości hipotecznej,
- 4) sekurytyzacyjny.

Poszczególne mechanizmy scharakteryzowano z uwzględnieniem ewolucji roli i znaczenia danych rozwiązań w systemie finansowym, zasad funkcjonowania, ich zalet i wad z perspektywy kredytobiorców, kredytodawców, nabywców instrumentów finansowych i władz państwowych, a także zastosowania odpowiednich

rozwiązań w państwach Unii Europejskiej. Rozważania kończą uwagi na temat struktury rynkowego podsystemu finansowania w krajach Unii Europejskiej, ich wpływu na wynik rynku mieszkaniowego oraz różnorodność form finansowania w obliczu oddziaływania czynników dalszego otoczenia oraz czynników pozaekonomicznych, a także różnorodność systemów mieszkaniowych.

Rozdział trzeci został poświęcony interwencji państwa w systemie finansowania mieszkalnictwa. Na początku omówiono instrumenty pośredniego oddziaływania państwa na wynik rynku mieszkaniowego poprzez wpływ polityki mieszkaniowej na rynkowy podsystem finansowania inwestycji mieszkaniowych. W tej części przedstawiono trzy grupy instrumentów: regulacje, instrumenty instytucjonalnego wsparcia państwa i subsydia finansowe. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób państwo za ich pomocą może zwiększyć skuteczność polityki mieszkaniowej. Następnie dokonano analizy i oceny instrumentów związanych z bezpośrednim oddziaływaniem państwa na wynik rynku mieszkaniowego. Wyodróżniono tutaj budownictwo mieszkaniowe i subsydia mieszkaniowe, jako instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej. Rozważania dotyczą w szczególności stawianych celów, sposobu ich realizacji i zakresu oddziaływania niektórych instrumentów. W rozdziale wykorzystano studium przypadku i analizę porównawczą dla krajów Unii Europejskiej (UE-25). Wnioski końcowe stanowią zarazem zakończenie zasadniczej części pracy.

W rozdziale czwartym dokonano syntetycznej charakterystyki sytuacji mieszkaniowej w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej; na tej podstawie sformułowano najpilniejsze cele polityki mieszkaniowej. Następnie wskazano, które z wcześniej przedstawionych mechanizmów rynkowego podsystemu finansowania mogą być rozwijane w warunkach polskich i przyczynić się do rozwiązania istniejących problemów mieszkalnictwa. Określono zakres ingerencji państwa, zarówno pośredniej, zorientowanej na rynkowy podsystem finansowania, jak i bezpośredniej, wykorzystującej zalety budownictwa społecznego i subsydiów mieszkaniowych. Podsumowaniem rozdziału jest prezentacja koncepcji kompleksowego systemu finansowania mieszkalnictwa. Koncepcja ta jest wynikiem badań zawartych w poprzednich rozdziałach pracy, uwzględniających uwarunkowania gospodarki polskiej.

Na koniec serdecznie dziękuję Panu Profesorowi Januszowi Tomidajewiczowi z Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, promotorowi mojej pracy doktorskiej, za niezwykle wnikliwe, krytyczne i inspirujące uwagi do pierwszej wersji maszynopisu książki.

Jednocześnie szczególne słowa podziękowania kieruję do Pana Doktora Włodzimierza Dymarskiego z Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, który wspierał moją dotychczasową pracę naukową prowadzoną w Katedrze Polityki Gospodarczej.

Niemniej za ewentualne usterki w niniejszej pracy odpowiada autor, który będzie wdzięczny za wszelkie sugestie pozwalające w przyszłości na poprawienie opracowania.

Rozdział 1

Koncepcje polityki mieszkaniowej

W sferze mieszkalnictwa prowadzona jest polityka zarówno gospodarcza, jak i społeczna. Punktem wyjścia do dyskusji na temat sposobów i stopnia ingerencji państwa w system mieszkaniowy powinna być solidna podstawa teoretyczna; niestety, polityka mieszkaniowa wciąż jest dziedziną niedojrzałą, co potwierdza chociażby jej słabo rozwinięty aparat badawczy.

Celem rozdziału jest przedstawienie, w sposób usystematyzowany, najistotniejszych koncepcji polityki mieszkaniowej występujących w literaturze przedmiotu, a ponadto – zidentyfikowanie potencjalnych powiązań między polityką państwa a otoczeniem dalszym, warunkami funkcjonowania rynku mieszkaniowego i jego wynikiem. Realizacja tak zdefiniowanych zadań badawczych będzie stanowić podstawę do analizy i oceny systemów finansowania inwestycji mieszkaniowych, przeprowadzonych w kolejnych rozdziałach.

Osiągnięcie powyższego celu wymaga przedstawienia procesu formułowania polityki mieszkaniowej, opartego na sekwencyjnym – przełomowym – podejściu J. Tinbergena¹. Formułując swe koncepcje, autor ten zaczął od zdefiniowania polityki mieszkaniowej w obszarze polityki gospodarczej. Następnie przedstawił regulacje określające prawa obywateli do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Wyznaczył cele polityki mieszkaniowej i dokonał klasyfikacji jej instrumentów. W kolejnym etapie sformułował związki pomiędzy celami i zmiennymi instrumentalnymi a strukturą rozpatrywanych systemów mieszkaniowych. Przedstawione typologie systemów mieszkaniowych stanowiły odzwierciedlenie całego ówczesnego dorobku naukowego omawianej dziedziny. W końcowej części dokonał analizy modelu wrażliwości polityki mieszkaniowej według S. Angela, ukazując wzajemne powiązania między polityką mieszkaniową a otoczeniem, uwarunkowaniami rynku mieszkaniowego i jego wynikiem. Model ten posłużył do zaprezentowania układu logicznego całej pracy.

¹J. Tinbergen jest twórcą sekwencyjnego podejścia do procesu formułowania polityki gospodarczej. Na potrzeby książki dokonano przeniesienia tej koncepcji na płaszczyznę polityki mieszkaniowej. Por. prace Tinbergena [1956, s. 7] i Kowalskiego [2001, s. 128].

1.1. Definicje polityki mieszkaniowej w realnej gospodarce i w teorii mieszkalnictwa

Polityka mieszkaniowa w wąskim ujęciu jest jedną z polityk mikroekonomicznych, prowadzonych przez administrację państwową i jednostki samorządu terytorialnego. Polega na zagwarantowaniu funkcjonowania rynku mieszkaniowego w tych sferach, w których jest on w stanie zapewnić efektywną produkcję budowlano-montażową, a także na korygowaniu ewentualnych jego niesprawności. Kwestia sporna dotyczy głównie stopnia ingerencji państwa w mechanizm rynku nieruchomości mieszkaniowych, w tym doboru kryteriów sprawiedliwości, rozstrzygających podział majątku trwałego między jednostki, oraz gwarancji części podaży mieszkań jako dóbr społecznie pożądanych. W szerszym ujęciu, rzadziej występującym w literaturze, na politykę mieszkaniową składają się wszelkie działania państwa, które mają wpływ na funkcjonowanie i wynik rynku mieszkaniowego, tj. na liczbę, cenę, stawki czynszu oraz jakość mieszkań. Szersza definicja wynika przede wszystkim ze złożoności rynku, poddanego oddziaływaniu podmiotów zarówno polityki makroekonomicznej, jak i licznych polityk sektorowych w wymiarze krajowym i międzynarodowym oraz centralnym i regionalnym. W książce przyjęto szerokie ujęcie, co wydaje się o tyle uzasadnione, że cele polityki mieszkaniowej powinny być sprzężone z celami polityki gospodarczej w celu uniknięcia sprzeczności w działaniach poszczególnych resortów. Także możliwości i bariery prowadzenia polityki mieszkaniowej w zasadniczym stopniu zdeterminowane są narzędziami polityki fiskalnej i pieniężnej. Wzajemne oddziaływanie sfery realnej i sfery finansowej w zakresie rynku nieruchomości mieszkaniowych wymaga skoordynowania poszczególnych narzędzi polityki gospodarczej, które umożliwią rozwój rynku, ale także uchronią gospodarkę przed ewentualnym kryzysem (walutowym, bankowym, finansowym).

Warto przytoczyć w tym miejscu dwa znaczenia polityki mieszkaniowej. W pierwszym ujęciu oznacza ona ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwa lub inne podmioty publiczne (organizacje społeczne czy partie polityczne) do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W takim sensie oznacza różne programy polityki mieszkaniowej, akcentujące w odmienny sposób cele i środki, w konkretnych okolicznościach [Andrzejewski, 1987, s. 29]. W innym znaczeniu polityka mieszkaniowa jest dyscypliną naukową, formułującą teoretyczne przesłanki do programowania praktycznej działalności. Bada się stosunki mieszkaniowe i prawidłowości w nich występujące, a następnie na tej podstawie wskazuje cele i instrumenty oddziaływania na układ stosunków mieszkaniowych. Ze względu na fakt, że książka ma charakter normatywno-diagnostyczny, wykorzystano obydwie ujęcia polityki mieszkaniowej.

Przy okazji definiowania polityki mieszkaniowej należy podkreślić, iż odwołuje się ona do kwestii zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Zgodnie z klasyfikacją polityk Tinbergena wyróżnia się politykę ilościową, politykę jakościową oraz politykę reform. Polityka mieszkaniowa w aspekcie ilościowym polega na wprowadzeniu zmian wartości instrumentów w ramach danych rozwiązań instytucjo-

nalno-prawnych. Na poziomie jakościowym obejmuje natomiast przedsięwzięcia prowadzące do zmian w strukturze instytucjonalno-prawnej. W nielicznych przypadkach polega na wprowadzeniu nowego instrumentu bądź na wyeliminowaniu dotychczas stosowanego, przy jednoczesnym doprowadzeniu do istotnej zmiany systemu mieszkaniowego i zasad nim rządzących.

1.2. Prawo do zamieszkania fundamentem polityki mieszkaniowej

Mieszkanie traktuje się jako dobro niezbędne każdej rodzinie, zaspokajające zarówno potrzeby podstawowe, jak i potrzeby wyższego rzędu. Potrzeba rozumiana jest jako uczucie braku określonego dobra (bądź usługi), połączone z dążeniem do jego zaspokojenia. Popyt natomiast oznacza tę część potrzeb, która znajduje odzwierciedlenie w dostępnych środkach finansowych. Wielu obywateli ma możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, poprzez ich przekształcenie w popyt na mieszkania własnościowe [Bryx, 2001, s. 13]. Istnieją jednak gospodarstwa domowe, dla których nabycie i utrzymanie własnego mieszkania jest nieosiągalne, a także gospodarstwa domowe, które z różnych względów nie zamierzają posiadać mieszkania na własność. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w tym przypadku będzie polegać na wynajmie zasobu mieszkaniowego (o zróżnicowanym standardzie) i opłacaniu korespondującego z tym standardem czynszu. Wreszcie istnieje trzecia grupa gospodarstw domowych (najczęściej osoby trwale bezrobotne lub z innych powodów niesamodzielne ekonomicznie), niemająca możliwości finansowych, aby przekształcić potrzeby mieszkaniowe w popyt na mieszkania własnościowe lub czynszowe. Grupa ta wymaga interwencji socjalnej w celu stworzenia odpowiedniego zasobu schronień, zaspokajających minimalny poziom potrzeb mieszkaniowych¹. Należy podkreślić, że problematyka zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, a zwłaszcza koncepcja tzw. prawa do mieszkania, odnosi się do postanowień zawartych w dokumentach i aktach prawnych o najwyższej randze.

Prawo do zamieszkania jest jednym z podstawowych praw obywatela, które zostało usankcjonowane w deklaracjach światowych, regulacjach Unii Europejskiej oraz w ustawodawstwie krajowym funkcjonującym od ponad 50 lat (tab. 1.1). Prekursorem tej koncepcji był w latach międzywojennych T. Toeplitz [Tołwiński, 1975, s. 20]; po raz pierwszy sformułowano je w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, dokumencie wydanym przez ONZ w grudniu 1948 r. Zgodnie z art. 25 Deklaracji „każdy człowiek ma prawo do życia na poziomie zapewniającym zdrowie i pomyślność jemu i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską oraz niezbędne świadczenia socjalne”². Choć dekla-

¹ Por. *Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025*, projekt dokumentu, Warszawa 2005, s. 2.

² Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Nr 217A (III) z dnia 10 grudnia 1948 r., art. 25 (<http://www.un.org/Overview/rights.html>).

racja ta nie ma mocy prawnej, to jednak w dużym stopniu wpływa na regulacje kwestii mieszkalnictwa. Uzasadnione jest twierdzenie A. Andrzejewskiego, że na prawie do zamieszkania należy oprzeć zasadę wyznaczania wzajemnego układu praw i obowiązków gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i państwa w zakresie zapewniania podstawowych warunków mieszkaniowych [Andrzejewski, 1987, s. 492]. Prawo to nie daje bowiem przyzwolenia na postawę roszczeniową obywateli wobec państwa, nieopartą indywidualnym wysiłkiem w dążeniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Jednakże 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. Kolejne dokumenty stanowią pogłębienie koncepcji prawa do zamieszkania.

Tabela 1.1. Międzynarodowe dokumenty dotyczące prawa do zamieszkania

Nazwa dokumentu	Podmiot	Data uchwalenia	Treść
Powszechna Deklaracja Praw Człowieka	ONZ	1948 r.	Art. 25: „Każdy człowiek ma prawo do życia na poziomie zapewniającym zdrowie i pomyślność jemu i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską oraz niezbędne świadczenia socjalne (...)”.
Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych	ONZ	1966 r.	Art. 11: „Poszczególne kraje zawierające niniejszą umowę uznają prawo każdego obywatela do życia jego i jego rodziny na poziomie wyznaczonym przez odpowiedni standard, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, zakładając przy tym ciągłą poprawę warunków ich życia”.
Deklaracja dotycząca Postępu Społecznego i Rozwoju	ONZ	1969 r.	Art. 10: „Zapewnienie podstawowych wolności człowieka może zostać osiągnięte przez dostarczenie wszystkim, w tym szczególnie najbardziej potrzebującym, rodzinom odpowiedniego mieszkania i usług społecznych”.
Międzynarodowa Konwencja Praw Dziecka	ONZ	1989 r.	Art. 27, pkt 3: „Poszczególne kraje, uwzględniając swoje warunki i możliwości finansowe, zobowiązują się do pomocy rodzicom i innym osobom odpowiedzialnym za dziecko, poprzez wsparcie materialne i programy pomocowe, w szczególności w zakresie wyżywienia, odzieży i mieszkania”.

Nazwa dokumentu	Podmiot	Data uchwalenia	Treść
Europejska Karta Społeczna	Rada Europy	1961 r. (zmiany z 1996 r.)	Art. 31, po zmianach z 1996 r.: „Mając na uwadze zapewnienie efektywnego korzystania z prawa do mieszkania państwa powzięły działania zmierzające do: 1) promowania dostępu do mieszkalnictwa w odpowiednim standardzie, 2) zapobiegania i redukcji bezdomności w kierunku jego stopniowego eliminowania, 3) zwiększenia możliwości nabycia mieszkania przez obywateli niedysponujących dostatecznymi zasobami finansowymi”.
Deklaracja Światowej Konferencji Habitat II w Istambule	ONZ	1996 r.	„Poszczególne kraje zobowiązują się do pełnej i postępującej realizacji prawa do odpowiedniego mieszkania, zgodnie z postanowieniami dokumentów międzynarodowych, oraz do zapewnienia równego dostępu do tanich i odpowiednich mieszkań wszystkim osobom i ich rodzinom”.

Źródło: opracowanie na podstawie dokumentów ONZ oraz Rady Europy.

Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych wydany przez ONZ i uchwalony w 1966 r. (wszedł w życie w 1971 r.), ratyfikowany przez Polskę w 1977 r., stwierdza prawo każdego człowieka i jego rodziny do „odpowiedniego poziomu życia, włączając w to wyżywienie, odzież i odpowiednie mieszkanie, jak również prawo do stałej poprawy warunków egzystencji” (art. 11, pkt 1)¹. Pakt ten stanowi nawiązanie do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i zobowiązuje państwa ratyfikujące do podjęcia na szczeblu krajowym odpowiednich działań w celu zapewnienia realizacji wymienionych praw.

W Deklaracji ONZ z 1969 r. dotyczącej Postępu Społecznego i Rozwoju zwrócono uwagę na ludzi najbardziej potrzebujących, którym państwo powinno zapewnić tzw. właściwe mieszkanie². **Prawo właściwego mieszkania** rozumiane jest jako umożliwienie nabycia/wynajęcia mieszkania oraz dostęp do mieszkania dla niepełnosprawnych i zagrożonych grup społecznych, w tym dzieci, osób w podeszłym wieku, ofiar katastrof. Umożliwienie nabycia/wynajęcia mieszkania oznacza osiągnięcie takiego poziomu cen/czynszów nieruchomości mieszkaniowych, który zapewni zaspokojenie

¹ Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 16 grudnia 1966 r., 2200 A (XXI), wszedł w życie 3 stycznia 1976 r. (http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm).

² W Deklaracji Postępu Społecznego i Rozwoju stwierdzono, iż zapewnienie podstawowych wolności człowieka może zostać osiągnięte przez dostarczenie wszystkim, w tym zwłaszcza najbardziej potrzebującym oraz wielodzietnym, rodzinom odpowiedniego mieszkania i usług społecznych (art. 10).