

Marta Maciejasz-Świątkiewicz

FINANSOWE DETERMINANTY ZASPOKAJANIA POTRZEB MIESZKANIOWYCH

1. Modele finansowania mieszkalnictwa

Polityka mieszkaniowa państwa jest istotnym elementem całokształtu jego działalności. Odgrywa bardzo ważną rolę w procesie kształtowania sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa jako jeden z czynników wpływa na tzw. problem mieszkaniowy. Czynniki te można podzielić na:

- ogólne, a w tym: ustrojowe, gospodarcze oraz wynikające z samych cech budownictwa,
- szczególne, czyli politykę mieszkaniową i uwarunkowania rozwoju gospodarczego kraju [Andrzejewski, Kulesza 1968, s. 9].

W zależności od tego, jaką rolę odgrywa państwo w rozwiązywaniu tego problemu, taki model finansowania mieszkalnictwa funkcjonuje w danym kraju.

Ze względu na formę własności lokali mieszkalnych może to być:

- model mieszkalnictwa państwowego (właścicielem, dysponentem i administratorem całego lub znacznej większości zasobu mieszkaniowego jest państwo),
- model mieszkalnictwa prywatnego (właścicielami lokali są podmioty prywatne lub instytucjonalne, które, opierając się na podstawowym prawie konstytucyjnym, czyli prawie własności, samodzielnie decydują o losach mieszkania).

Ze względu na zakres interwencji państwa można wyróżnić dwa modele finansowania mieszkalnictwa [Lundqvist 1986, s. 12]:

- model suplementarny (*supplementary mode*) – czynności podejmowane przez rząd zmierzają do zaspokojenia konkretnych potrzeb oraz rozwiązania ściśle określonych problemów; działania te polegają na okazjonalnych interwencjach w funkcjonujący na zasadach wolnego rynku system, pomoc płynąca od państwa skierowana jest przede wszystkim do wybranych grup społeczeństwa, które np. mają problemy z pracą, a przez to także nie potrafią prawidłowo funkcjonować na wolnym rynku mieszkaniowym;

- model podstawowy (*comprehensive mode*) – nie zakłada istnienia niezależnego i normalnie funkcjonującego rynku mieszkaniowego; polityka rządu w ramach tego modelu polega na kierowaniu przepływu narodowych zasobów mieszkaniowych tak, aby maksymalizować dobro całej populacji; odbywa się to poprzez kontrolowanie przez rząd wielkości, czasu i umiejscowienia powstających zasobów mieszkaniowych w odniesieniu do wszystkich grup społecznych (dochodowych) i w odniesieniu do niemalże wszystkich form inwestorskich.

Podział ten w sposób dość prosty i wyraźny wskazuje na różnice w podejściu państwa do kwestii mieszkaniowej. Jednak pomija często bardzo istotne różnice w adaptacji modeli do konkretnej gospodarki, wynikające z ich specyfiki narodowej oraz uwarunkowań historycznych.

Najbardziej charakterystyczną cechą modelu suplementarnego jest to, iż pozostawia on interwencji rządowej niewielką rolę, a głównym mechanizmem regulującym procesy dystrybucji jest wolny rynek. Podmioty zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe w takim stopniu, w jakim pozwalają im na to własne możliwości. Model ten traktowany jest jako najbardziej efektywny sposób podziału zasobów. Model podstawowy stawia z kolei rząd w bardziej aktywnej roli. W mniejszym stopniu traktuje on mieszkanie jako dobro będące przedmiotem operacji kupna-sprzedaży, a większy nacisk kładzie na jego społeczny charakter. Odnosząc to do kategorii dóbr w gospodarce, możemy powiedzieć, że model suplementarny traktuje mieszkanie jako dobro prywatne ze wszystkimi tego konsekwencjami (dotyczącymi przede wszystkim kryterium odpłatności). W modelu podstawowym mieszkanie przybiera postać dobra społecznego (dobra mieszanego lub quasi-publicznego), które ze względu na swoje cechy fizyczne spełnia wszystkie kryteria dobra prywatnego, jednak ze względu na czynniki społeczne traktowane jest prawie jak dobro publiczne (szerzej [Cullis, Jones 1998, s. 46-53; Owsiak 2000, s. 24-32]). Dlatego też w modelu suplementarnym przyjmuje się, iż najważniejszym kryterium decydującym o dostępie do mieszkania jest osiągany dochód, gdyż tylko on gwarantuje prawidłowe funkcjonowanie rynku. W przeciwieństwie do tego, w modelu podstawowym nacisk kładziony jest na potrzeby oraz ideę sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako prawo wszystkich obywateli do podstawowych dóbr i usług, do których zalicza się także prawo do lokalu mieszkalnego.

Ze względu na instrumentarium stosowane przez państwo do realizacji zadań z zakresu polityki mieszkaniowej (zaspokajania potrzeb mieszkaniowych) wyróżnia się z kolei następujące modele [Bryx 2001, s. 5-6]:

- model przyznawania lokalu w drodze decyzji administracyjnej – co do idei, odpowiada modelowi podstawowemu, ponieważ opiera się na zasadzie równości społecznej, zgodnie z którą to państwo zaspokaja potrzeby mieszkaniowe ludności, a gospodarstwo domowe występuje w biernej roli podmiotu czekającego na przydział mieszkania z zasobu państwowego lub spółdzielczego; charakterystyczny jest tutaj także słaby związek pomiędzy skalą odczu-

wanych potrzeb mieszkaniowych a możliwością ich zaspokojenia – model administracyjny całkowicie odrzuca rynek jako regulator procesów wymiany;

- model indywidualnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w miarę posiadanych zasobów finansowych.

Pierwszy z tych modeli wyrósł na gruncie gospodarki socjalistycznej i funkcjonował zamiast wolnego rynku mieszkaniowego, w pełni traktując mieszkanie jako dobro społeczne. Model drugi bazuje na gospodarce wolnorynkowej, gdzie mieszkanie jest tylko towarem, nie różniącym się od innych dóbr konsumpcyjnych dostępnych na rynku, i może być przedmiotem swobodnego zawierania umów kupna-sprzedaży. Modele te dotyczą skrajnych sytuacji, podczas gdy praktyka wskazuje, że tak skonstruowane systemy nie sprawdzają się. Z jednej strony są one trudne do „podźwignięcia” przez państwo ze względów finansowych, a z drugiej strony powodują niezadowolenie społeczne. Sposoby zaspokajania potrzeb w danym społeczeństwie są ściśle uzależnione od jego możliwości finansowych i w różnych okresach mogą przybierać różną formę. Jednak, według A. Andrzejewskiego, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych stanowi indywidualną sprawę jednostki, rodziny lub innej grupy stanowiącej podstawę organizacji życia społecznego tylko w społeczeństwach znajdujących się na niskim szczeblu rozwoju [Andrzejewski, Kulesza 1968, s. 1]. Oznacza to, iż także państwo ma w tej kwestii do wypełnienia określoną rolę i dlatego wiele krajów o gospodarce wolnorynkowej stosuje dodatkowe instrumenty wspierające gospodarkę mieszkaniową, wychodząc z założenia, iż mieszkanie postrzegane jako towar spełnia także pewne funkcje socjalne, których pomijać nie można.

Z kolei ze względu na fazę rozwoju społecznego wyróżnia się dwa modele oddziaływania przez państwo na gospodarkę mieszkaniową:

- model fazy wczesnej kapitalistycznej industrializacji i urbanizacji, objawiającej się zwiększonym tempem rozwoju i dynamicznym przyrostem ludności, zwłaszcza miejskiej; w tej fazie mieszkanie jest traktowane jako towar, którym obrót dokonywany jest wyłącznie na wolnym rynku,
- model fazy postindustrialnej, w ramach którego zaczęła rozwijać się publiczna ingerencja w stosunki mieszkaniowe; celem owej ingerencji jest wzmoczenie produkcji nowych mieszkań i sprawiedliwy ich rozdział; w modelu tym częściowo lub całkowicie został wyeliminowany zysk jako motyw napędzający, a system finansowania oparto przede wszystkim na subwencjonowaniu przez państwo [Profesor Adam Andrzejewski... 2001, s. 59].

2. Rola państwa w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Rola państwa i skala jego ingerencji na rynku była, jest i będzie przedmiotem dyskusji ekonomistów. Zasadnicze pytanie sprowadza się do problemu, ile państwa w gospodarce. Jeśli uwzględnić gospodarkę rynkową, jest to dylemat dotyczący przede wszystkim dwóch funkcji państwa: funkcji socjalnej i gospodarczej. Trzecia

z funkcji – publiczna – jest oczywista i płynie wprost z idei funkcjonowania państwa [Owsiak, Kosek-Wojnar, Surówka 1993, s. 12]. Po przeciwnych stronach w sporze o zakres spełniania tych funkcji stoją współcześnie neokeynesiści i neoliberałowie.

Ideę liberalnego podejścia państwa do rynku zaprezentował jako pierwszy Adam Smith. Jego teoria, tzw. prawo niewidzialnej ręki, traktowała rynek jako jedyne miejsce konfrontacji popytu i podaży, na którym działają mechanizmy samoregulacji, doprowadzając go do stanu równowagi [Nasiłowski 1998, s. 32-33]. Zdaniem klasyków, równowaga rynkowa jest możliwa do osiągnięcia na rynku doskonale konkurencyjnym, w związku z czym tylko wolna konkurencja jest w stanie w sposób optymalny doprowadzić do podziału zasobów. Postulowali oni więc „pozostawienie go w spokoju” bez jakiejkolwiek interwencji i zakłóceń ze strony polityki gospodarczej [Domańska 1992, s. 21].

W opozycji do tego modelu powstała teoria J.M. Keynesa, zgodnie z którą interwencja państwa w gospodarkę jest jednak niezbędna, aby umożliwić pełne wykorzystanie zasobów, a przede wszystkim pracy. Zdaniem J.M. Keynesa, problem leży bowiem nie po stronie podaży, lecz po stronie popytu. Konsekwencją tego był wniosek, iż to nie oszczędności (czyli dochód) decydują o poziomie inwestycji (wydatków), lecz przeciwnie – inwestycje wpływają na poziom oszczędności, czyli to wydatki decydują o dochodzie. J.M. Keynes dowodził, iż w obliczu niepełnego zatrudnienia gospodarka wolnorynkowa nie jest w stanie doprowadzić do pełnego wykorzystania siły roboczej. Jedynym, jego zdaniem, sposobem przezwyciężenia tego problemu jest taka interwencja państwa, która spowoduje zwiększenie popytu [Domańska 1992, s. 28-44]. To właśnie on był autorem twierdzenia, że „popyt tworzy swoją własną podaż” [Szubert-Zarzechny 2001, s. 64].

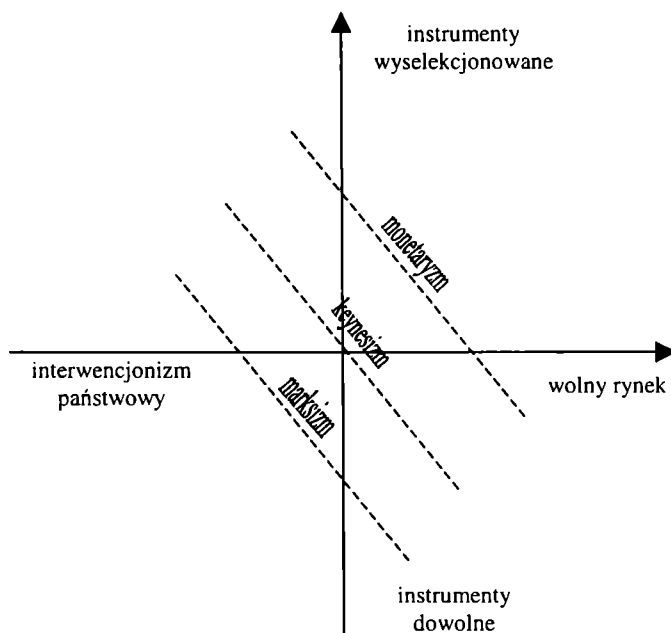
Niemal podręcznikowym przykładem realizacji teorii Keynesa była polityka Stanów Zjednoczonych w okresie 1948-1967 (nazywanym zresztą „epoką Keynesa”). Interwencja państwa polegała wówczas przede wszystkim na prawnym gwarantowaniu odpowiednich warunków pracy i płacy, dokonywaniu wydatków publicznych na dziedziny o istotnym znaczeniu, tj. oświatę, naukę czy budownictwo komunalne. Jednak długotrwałe podtrzymywanie pełnego zatrudnienia poskutkowało wzrostem wynagrodzeń, a wraz z nim – inflacją¹. To z kolei stanowiło zagrożenie dla stabilności gospodarki². Walkę z nadmierną inflacją prowadzono w następnych latach, wykorzystując z różnym skutkiem instrumenty ekonomii klasycznej. Dopiero objęcie urzędu prezydenta USA przez R. Reagana w 1981 r. miało

¹ Przyjęte przez J.M. Keynesa założenie o popycie kształtującym podaż nie sprawdziło się, gdyż we współczesnych społeczeństwach obserwowana jest psychologiczna skłonność do konsumpcji, wykazująca tendencje relatywnego zmniejszania się w stosunku do dochodów: por. [Spychalski 1999, s. 260-261].

² Krytyka teorii J.M. Keynesa sprowadziła się głównie do stwierdzenia, że polityka pełnego zatrudnienia zaburza rynkowe procesy racjonalizacji działalności i dopasowywania działań podmiotów do aktualnej sytuacji gospodarczej, a jej założenia makroekonomiczne pomijają podstawy mikroekonomiczne; szerzej w: [Fitzgibbons 2000, s. 3-18; Wojtyna 2000, s. 103-121].

dać początek bardziej stanowczym zmianom w polityce gospodarczej. Nowa polityka była oparta na monetarystycznych teoriach M. Friedmana, zgodnie z którymi jedyną dopuszczalną formą ingerencji państwa w gospodarkę jest kontrola podaży pieniądza, gdyż to właśnie pieniądz jest źródłem niestabilności gospodarczej [Domańska 1992, s. 118-163]. Nawiązując więc do jej wytycznych, rząd zaplanował istotne zmiany w polityce fiskalnej (znaczna obniżka podatków) oraz ograniczenie tempa wzrostu wydatków budżetowych, m.in. na pomoc socjalną [Domańska 1992, s. 186-188]. Celem bezpośrednim było oczywiście obniżenie inflacji i bezrobocia, natomiast pośrednim – odejście od idei państwa opiekuńczego, które ograniczało aktywność obywateli, zwiększając jednocześnie ich oczekiwania socjalne [Spychalski 1999, s. 332]. I choć główną ideą nurtu liberalnego jest pozostawienie jak największej swobody działania podmiotom, a wolny rynek jest najważniejszym regulatorem, to jednak, w opinii niektórych autorów, ta wolność jest tylko pozorna. Stosowane przez liberałów metody obniżania kosztów produkcji – poprzez zmniejszenie opodatkowania czy ograniczenie podwyższania płacy minimalnej – służą wyłącznie warstwie zamożnej, a proces prywatyzacji majątku publicznego i tak doprowadzi do wykształcenia monopolu, tyle że prywatnych, których kontrola jest znacznie trudniejsza [Wallerstein 2003].

Wzajemne usytuowanie głównych kierunków współczesnej ekonomii oraz zakres instrumentów przez niewykorzystywanych przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Instrumenty i ich wykorzystanie w ramach nurtów ekonomicznych

Źródło: [Spychalski 1999, s. 334].

Żaden ze stworzonych systemów nie okazał się w dłuższej perspektywie skuteczny, co z kolei rodzi pytanie o przedział czasowy w jakim, stosowanie interwencji państwa daje optymalny efekt. Problem jest równie trudny do rozstrzygnięcia, jak przewidzenie cykli gospodarczych. Trudność tkwi w tym, że im lepiej model opisuje bieżącą dynamikę zjawisk, tym bardziej stają się one nieprzewidywalne w przyszłości, i im więcej dyskutuje się nad porządkiem zjawisk, tym mniej skuteczne są modele opracowane na tej podstawie [Tvede 1999, s. 7-8]. Jednak ogólny wniosek, jaki można wysnuć na podstawie danych historycznych, jest taki, że żaden system nie jest wieczny. Jego skuteczność jest ściśle uzależniona od sytuacji gospodarczej. Instrumenty stosowane w fazie ilościowej rozwiązywania problemu mieszkaniowego niekoniecznie będą skuteczne w fazie jakościowej. Przede wszystkim należy więc określić etap, na jakim znajduje się mieszkalnictwo, ustalić system jego finansowania, a następnie korygować go wraz z następującymi zmianami. Nie można w takim przypadku określić sztywnego harmonogramu wykorzystania poszczególnych instrumentów, a tylko bieżąca kontrola ich efektywności pozwoli na wychwycenie punktów zwrotnych w ich zastosowaniu.

Również pytanie, czy rynek jest w stanie zapewnić właściwą redystrybucję i dostęp do mieszkań oraz zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, należy rozpatrywać nie w ujęciu obiektywnym, lecz w odniesieniu do konkretnych warunków ekonomiczno-gospodarczych. Z jednej strony wydaje się, iż wolny rynek jest sprawiedliwy, ponieważ pozwala na zaspokojenie potrzeb w stopniu odpowiadającym możliwościom finansowym obywateli. Jednak ponieważ mieszkanie jest dobrem bardzo kapitałochłonnym, jego cena musi być odpowiednia do poniesionych nakładów³. Wysokie koszty budowy mieszkań są spowodowane przede wszystkim wysokim popytem na nie (inflacja popytowa), a także przyjętą w warunkach polskich technologią budowlaną. Polski dom to dom murowany. Wymusza to wysokie skomplikowanie konstrukcji i całego procesu budowlanego. W krajach wysoko rozwiniętych domy i mieszkania wznosi się często w ramach budownictwa szkieletowego, z gotowych płyt drewnianych, których montaż jest znacznie prostszy i tańszy. Społeczeństwo polskie nie ma zaufania do tych technologii, woli zabudowę trwalszą przede wszystkim dlatego, że dużo mocniej przywiązuje się do miejsca, jest znacznie mniej mobilne i skłonne do zmiany otoczenia. Stosowanie technologii murarskich wymusza korzystanie z wysoko i wąsko wyspecjalizowanych usługodawców oraz wielu pośredników, co powoduje konieczność ponoszenia znacznych kosztów na każdym etapie budowy. Ich kumulacja sprawia, że łączny koszt inwestycji jest wysoki i w związku z tym część osób może zostać pozbawiona dostępu do mieszkania, gdyż nie będzie w stanie

³ Ponadto mieszkanie jako dobro trwałego użytku nie przynosi oczekiwanych przez inwestora zysków w krótkim okresie, dlatego też J.M. Keynes uważał, że dobra tego typu nie powinny być wznoszone jedynie z udziałem inwestorów prywatnych, a wręcz bezpośrednio przez państwo [Spychalski 1999, s. 263].

zgrupować wystarczających środków. Ponadto istotnym elementem kosztowym są stosunkowo wysokie stopy procentowe kredytów bankowych, z których korzystają zarówno inwestorzy, jak i wykonawcy, przy czym odsetki płacone przez wykonawców finalnie i tak obciążają inwestora [Trześniowska 2001, s. 28]. Również ceny ziemi mogą wpływać na ostateczną wartość inwestycji. Z ograniczoności zasobów ziemskich można wysnuć wniosek, że z czasem cena tego elementu będzie odgrywać coraz większą rolę [Milewska 2001]. Ponadto na sytuację tę wpływ mają także przemiany zachodzące w społeczeństwie: rosnąca liczba rozwodów, rozdzielanie pokoleń, coraz wcześniejsze uzyskiwanie samodzielności przez młodych ludzi czy pozostawanie w związkach nieformalnych w odrębnych lokalach mieszkalnych [Green, Dince 1983, s. 226]. Im trudniejsza jest sytuacja gospodarki, tym powszechniejsze mogą okazać się problemy finansowe ludności i tym trudniejszy może być proces akumulacji środków przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Z drugiej jednak strony nie można z góry zakładać, że ludzie nie poradzą sobie z finansowaniem własnych potrzeb mieszkaniowych i przerzucać ten ciężar na państwo, ponieważ całkowicie zdemotywuje to obywateli do oszczędzania na ten cel. Taką właśnie sytuację można było zaobserwować w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to nasza gospodarka dopiero wchodziła w fazę urynkowienia. Wówczas obywatele, niejako „zachłystnięci” otrzymanym dostępem do dóbr konsumpcyjnych, przedkładali kupno ruchomości w postaci samochodu czy artykułów gospodarstwa domowego, często biorąc na ten cel kredyty, nad perspektywiczny cel mieszkaniowy.

Ponadto, jeśli rozpatrzyć mieszkanie jako dobro konsumpcyjne oferowane na wolnym rynku mieszkaniowym, można stwierdzić, iż niemal niemożliwe jest osiągnięcie przez ten rynek stanu równowagi. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż rynek mieszkaniowy nie jest rynkiem doskonałym, gdyż nie posiada najważniejszych jego cech:

- homogeniczności (jednorodności) produktów,
- doskonałej wiedzy o rynku,
- maksymalizacji użyteczności i zyskowności,
- dużej liczby sprzedających i kupujących,
- swobody wejścia i wyjścia [Kucharska-Stasiak 2000, s. 42].

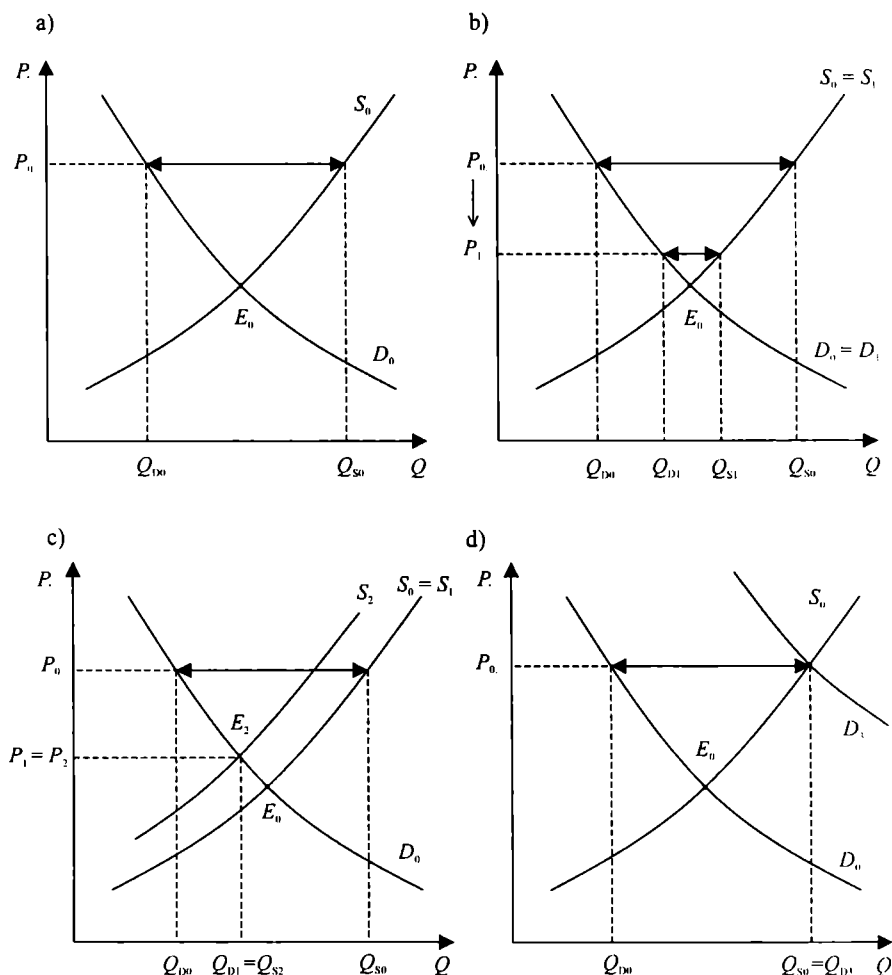
O tym, że rynek mieszkaniowy nie jest rynkiem doskonałym, mówił, choć nie wprost, już E. Chamberlain, według którego żaden z produktów służących zaspokojeniu tej samej potrzeby nie jest jednorodny (za [Nasiłowski 1998, s. 86]). Odnośząc wszystkie powyższe cechy do rynku nieruchomości, należy stwierdzić, iż homogeniczność lokali mieszkalnych jest niemożliwa do spełnienia, gdyż niemal każdy lokal jest inny (w przypadku budownictwa wielorodzinnego nie jest to może aż tak ostro widoczne, jednak w przypadku budownictwa jednorodzinnego ewidentne). W warunkach polskich pełna wiedza o rynku nieruchomości jest także niemożliwa do osiągnięcia, po pierwsze ze względu na niedoskonałość systemu ksiąg wieczystych (które nie zawsze wykazują stan zgodny ze stanem faktycznym),

a po drugie ze względu na częste fałszowanie informacji na temat cen nieruchomości (ich zawyżanie bądź zaniżanie przez strony transakcji związane z obowiązkiem podatkowym lub zaciąganiem kredytu). Maksymalizacja użyteczności i zyskowości także nie zawsze jest kryterium decydującym w transakcjach na rynku nieruchomości, ponieważ lokal mieszkalny jest nie tylko towarem, ale pełni także dodatkowe funkcje, które mają zapewnić jego lokatorom bezpieczeństwo i wygodę. Często więc to te dodatkowe funkcje decydują o wyborze lokalu, a nie jego cena. Liczba kupujących zależy przede wszystkim od sytuacji finansowej gospodarstw domowych, natomiast liczba sprzedających – od liczby lokali oferowanych do sprzedaży. Im lepsza jest sytuacja finansowa, tym więcej jest podmiotów chcących dokonać zmiany lokalu, tj. sprzedać dotychczasowy, a kupić nowy. W warunkach dekonjunkury jest to niemożliwe do spełnienia. Analogicznie dotyczy to ostatniego warunku związanego ze swobodą wejścia i wyjścia na rynek i z rynku. Jeśli mieszkanie jest dobrem ogólnie dostępnym, nie istnieją wówczas żadne bariery w dokonywaniu transakcji. Jednak w warunkach niedosytu mieszkań swoboda ta jest ograniczona, z jednej strony przez czynniki finansowe, a z drugiej przez czynniki podażowe. Ponadto w odniesieniu do etapu wstępnego inwestycji budowlanej wysoki stopień skomplikowania procedury związanej z uzyskaniem pozwolenia na budowę, uzależnienie od decyzji administracyjnych, jest bardzo często barierą, której potencjalni inwestorzy nie potrafią pokonać.

Nierównowaga na rynku mieszkaniowym jest związana także z konsekwencjami, jakie wywołują zmiany popytu i podaży na tym rynku. Sytuację tę przedstawia rys. 2. Przy aktualnej cenie rynkowej metra kwadratowego mieszkania występuje w Polsce nadwyżka rynkowa, która oznacza, że część gospodarstw domowych nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych przy danym poziomie cen. Aby grupa ta mogła nabyć lokale mieszkalne, ich ceny musiałyby spaść, np. z punktu P_0 do P_1 . Zmniejsza się wówczas nadwyżka rynkowa, jednak przy zwiększonej wielkości popytu i zmniejszonej wielkości podaży. Sytuacja taka jest w praktyce prawie niemożliwa, ponieważ podaż mieszkań z reguły nie maleje. Wyjątkiem mogłyby być tutaj skutki decyzji o wyburzeniu części zasobów bez zagwarantowania nowych lokali lub wstrzymanie ofert sprzedaży mieszkań, jednak wówczas nie można byłoby oczekiwać spadku cen, a wręcz przeciwnie – ich wzrostu⁴. Mieszkania stałyby się wtedy dobrem rzadszym i przez to bardziej cennym (wykres c). W wyniku zmniejszenia wielkości popytu (wykres b) nie zostaje osiągnięty stan równowagi i nie dokona się to, dopóki nie nastąpi wzrost popytu równoważący istniejącą podaż (wykres d). Tylko taka zmiana doprowadzić może do zrównoważenia rynku mieszkaniowego. Jednak automatyczne dopasowanie krzywych popytu i podaży mieszkań możliwe będzie wtedy, gdy zadziałają czynniki dochodowe bądź przychodowe po stronie gospodarstw domowych.

⁴ Podejście to prezentuje prawdopodobne zachowanie strony podażowej jako całości, natomiast poszczególni „kreatorzy” podaży mogą oczywiście zachowywać się w zupełnie inny sposób: szerzej w: [Kaas 1999, s. 29-32].

Wzrost dochodów w odniesieniu do mieszkań, które są zaliczane do dóbr normalnych, wywołałby efekt w postaci zwiększonego zapotrzebowania na nie (por. [Frank 1991, s. 107-110]. W obecnym stanie gospodarki polskiej wzrost dochodów jest mało prawdopodobny, tak więc jedynym rozwiązaniem jest stworzenie sprawnego systemu wspierającego, który służyłby zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych konsumentów.



Rys. 2. Zmiany popytu i podaży na rynku nieruchomości

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Adamkiewicz-Drwiłło, Jędrzejewska 2002, s. 71-84].

Ponadto należy wziąć pod uwagę, iż przeprowadzone rozważania dotyczą jedynie popytu efektywnego, odzwierciedlającego faktyczne możliwości finansowe ludności. W warunkach polskich jest on dosyć płytki, a jego rozbudzenie, zdaniem

M. Gorzycy, wymagałoby rozwinięcia na szeroką skalę taniego socjalnego budownictwa mieszkaniowego. Ponieważ konsekwencją takiego wykorzystania środków budżetowych byłoby ich odebranie innym dziedzinom promującym przyspieszenie wzrostu gospodarczego, spowodowałoby to nadmierną inflację i obciążenie budżetu [Gorzycyca 1996, s. 219]. Gdyby uwzględnić tutaj także popyt ukryty [Andrzejewski 1987, s. 258-259] okazałoby się, że dysproporcja pomiędzy popytem i podażą jest znacznie większa.

Problemy po stronie popytowej przekładają się także na stronę podażową, co potwierdzają badania przeprowadzone przez Instytut Rozwoju Gospodarki SGH. Według opinii 60,2% firm budowlanych, barierą ograniczającą aktywność budownictwa jest właśnie niski popyt⁵, a ich przewidywania na kolejne okresy nie wskazują na istotne zmiany w tej kwestii (ponad 50% badanych uważa, iż nadal zbyt niski popyt będzie najpoważniejszą przeszkodą).

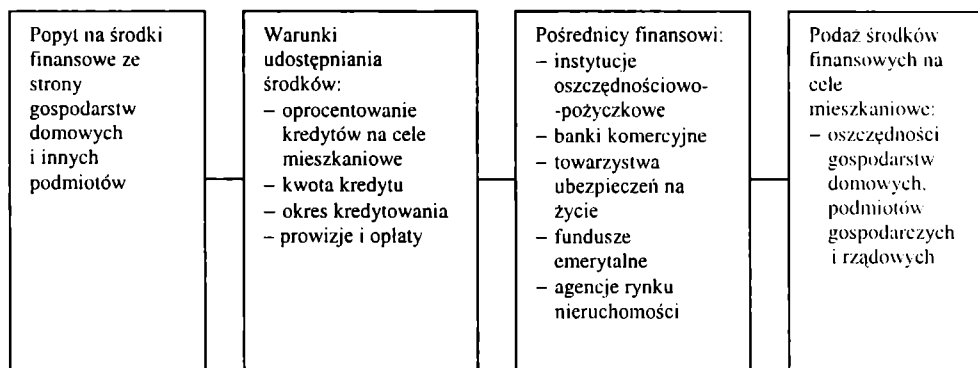
3. Zastosowanie instrumentów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wobec podejścia modelowego

Z popytem i podażą mieszkań ściśle wiąże się popyt i podaż środków finansowych służących ich zaspokojeniu. Popyt na mieszkania generuje popyt na środki finansowe na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, natomiast podaż środków finansowych na ten cel wynika częściowo z własnych oszczędności nabywców, a częściowo płynie z rynku finansowego. Ponieważ w przypadku rynku mieszkaniowego całkowite samofinansowanie jest niemożliwe, szczególny nacisk należy położyć na tę część podaży, która jest generowana przez podmioty wyspecjalizowane, tj. banki uniwersalne, banki hipoteczne, kasy mieszkaniowe, kasy oszczędnościowo-budowlane [Wofford, Claurette 1992, s. 340-345]. Jednak popyt i podaż na środki finansowe na cele mieszkaniowe nie wynikają wyłącznie z potrzeb mieszkaniowych. Są one wypadkową wielu czynników, co przedstawia rys. 3.

Rozpatrując przykład krajów europejskich, można stwierdzić, iż w żadnym z nich mieszkalnictwo nie zostało pozostawione wyłącznie regulacjom rynkowym i tak np. [Deręgowska 1996]:

- w Belgii inwestorom prywatnym oraz organizacjom publicznym, budującym mieszkania socjalne, są oferowane kredyty z dofinansowaniem, przy czym budownictwo indywidualne jest bardziej preferowane,
- w Danii rząd dotuje indywidualne budownictwo socjalne oraz oferuje kredyty z dofinansowaniem; funkcjonuje tam także program wspierający młode rodziny w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych,

⁵ W dalszej kolejności jako bariery określono: konkurencję 60%, zatory płatnicze 56,8%, obciążenia podatkowe 43,9%, trudności w uzyskaniu kredytu 25,2%, niestabilne przepisy prawne 22,3%, zbyt wysokie ceny surowców i materiałów 13,8% [Podgórska 2003].



Rys. 3. Rynek środków finansowych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Brueggeman, Fisher, Stone 1989; s. 607].

- we Francji są wypłacane dodatki mieszkaniowe oraz oferowane są kredyty na prywatne budownictwo socjalne,
- w Niemczech także są wypłacane dodatki mieszkaniowe oraz udzielane pożyczki na prywatne budownictwo socjalne, a także istnieją podatkowe ulgi budowlane [Gawrzyński 1998] i system oszczędnościowo-kredytowy (Bausparkassen),
- w Wielkiej Brytanii istnieją czynsze regulowane, dodatki mieszkaniowe, ulgi dla nabywców mieszkań socjalnych uzależnione od okresu wcześniejszego zamieszkiwania w nich,
- w Grecji są oferowane dotowane pożyczki mieszkaniowe oraz ulgi podatkowe wspierające budownictwo prywatne,
- w Irlandii są oferowane pożyczki mieszkaniowe na wykup mieszkań,
- w Luksemburgu funkcjonują ulgi podatkowe w podatku od nieruchomości w sytuacji wykupu mieszkania na własność, obniżki w oprocentowaniu kredytów mieszkaniowych dla rodzin z dziećmi, ulgi podatkowe dla właścicieli prywatnych mieszkań socjalnych, zwrot z podatku VAT w sytuacji kupna mieszkania oraz ulgi podatkowe związane ze spłatą kredytów mieszkaniowych,
- w Portugalii istnieją dotacje dla miast budujących mieszkania socjalne, które są następnie sprzedawane po cenach stałych; wypłacane są dodatki mieszkaniowe dla ludzi młodych o niskich dochodach oraz oferowane nisko oprocentowane kredyty mieszkaniowe o długim okresie zwrotu,
- w Szwecji istnieją dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych [Gawrzyński 1998],
- w Hiszpanii dotacje zależą od dochodów rodziny, a czynsze są regulowane ustawowo tylko w oficjalnie kontrolowanych zasobach; właściciele takich mieszkań nie mogą dokonać ich sprzedaży powyżej cen stałych przez okres 30 lat [Gawrzyński 1998].

Ponadto niektóre kraje prezentują bardzo usystematyzowane podejście do problemów mieszkaniowych poprzez umożliwienie beneficjentom wykorzystania tylko niektórych spośród dostępnych instrumentów. Ograniczenie to odnosi się oczywiście tylko do tych z nich, które obciążają budżet państwa lub budżet jednostki samorządu terytorialnego, natomiast instrumenty komercyjne mogą być wykorzystywane w dowolnym zakresie. Takie rozwiązania są stosowane m.in. przez Niemcy czy Stany Zjednoczone. W Niemczech beneficjent może skorzystać równolegle z dwóch spośród trzech dostępnych instrumentów, tj. premii budowlanej, ulgi podatkowej lub dodatku pracowniczego [Dominiak 1998, s. 22]. W USA podejście systemowe przejawia się raczej w podejściu do finansowania mieszkalnictwa. Główny nacisk jest tutaj kładziony na pomoc dla osób, które samodzielnie nie byłyby w stanie sfinansować swoich potrzeb mieszkaniowych, a służyć ma temu przede wszystkim system gwarancji i poręczeń przez państwowe fundusze oraz wysoko rozwinięty rynek wtórnych transakcji kredytami zabezpieczonymi hipotecznie, dzięki czemu jest możliwy stały dopływ środków finansowych.

Pomimo działań podejmowanych przez władze poszczególnych krajów, należy stwierdzić, iż w żadnym wypadku nie można jednak wykluczyć rynku z procesu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Rola państwa powinna skupić się na wspieraniu dążeń obywateli do osiągnięcia swoich celów w tej dziedzinie poprzez wprowadzenie odpowiednio wyselekcjonowanych narzędzi. Zdaniem niektórych autorów, pomoc państwa powinna mieć jedynie charakter pośredni. Środki z budżetu państwa powinny być kierowane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które podejmowałyby decyzję o ich dalszym wykorzystaniu zgodnie z ideą „rząd decyduje ile, a samorząd – jak wydawać środki publiczne” [*Housing sociology...* 1996, s. 36]. Wsparcie to należy ograniczyć oczywiście do wykorzystania jedynie instrumentów efektywnie oddziałujących na gospodarkę mieszkaniową, tj. takich, które z jednej strony wymagają pewnego zaangażowania ze strony obywateli, a z drugiej przynoszą wymierny efekt w postaci obiektów budowlanych.

Pomiar efektywności instrumentów finansowych w przypadku mieszkalnictwa jest bardzo trudny i niejednoznaczny. Podstawowym jej miernikiem może być zależność między nakładami a efektami. Zgodne trendy tych dwóch wielkości należy ocenić pozytywnie, natomiast przeciwne – negatywnie. Najkorzystniejszy jest oczywiście szybszy wzrost efektów niż nakładów, a najmniej korzystny – szybszy spadek efektów niż wzrost nakładów. Innym kryterium pomiaru efektywności działania instrumentów finansowych może być stopień centralizacji środków. W gospodarce rynkowej im jest on mniejszy, tym wpływ na ostateczny efekt jest większy. Dlatego też instrumenty, których dysponent ma możliwość stałego kontaktu z podmiotem korzystającym ze środków, powinny stanowić największy udział w ogóle instrumentów służących finansowaniu mieszkalnictwa. Kolejnym kryterium pomiaru może być zwrotny charakter środków uruchamianych

w ramach danego instrumentu i w tym przypadku z reguły jest tak, że środki zwrotne są dużo skuteczniej wykorzystywane aniżeli środki bezzwrotne [Fedorowicz 1984, s. 70-101].

Zatem biorąc pod uwagę powyższe kryteria, można wysnuć wniosek, iż najefektywniejsze będą instrumenty zdecentralizowane, czyli uruchamiane na poziomie lokalnym, o charakterze zwrotnym, na które wydatki wykazują trend zgodny z efektami budownictwa.

Literatura

- Adamkiewicz-Drwillo H., Jędrzejewska K., *Mikroekonomia. Gospodarka rynkowa i podstawy zachowania konsumenta*, ODDK, Gdańsk 2002.
- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987.
- Andrzejewski A., Kulesza H., *Ekonomika i organizacja gospodarki mieszkaniowej*, PTE, Wrocław 1968.
- Brueggeman W., Fisher J., Stone L., *Real Estate Finance*, Irwin Inc., Homewood 1989.
- Bryx M., *Kierunki pożądanych zmian w polityce mieszkaniowej*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2001 nr 1-2.
- Cullis J., Jones P., *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press 1998.
- Deręgowska H. (red.), *Mieszkalnictwo w wybranych krajach Unii Europejskiej*, IGM, Warszawa 1996.
- Domańska E., *Wokół interwencji państwa w gospodarkę. Keynes, Friedman, Laffer, Kennedy, Reagan i inni*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Dominiak W., *Systemy oszczędnościowo-kredytowe na mieszkanie w krajach europejskich i Stanach Zjednoczonych*, IGM, Warszawa 1998.
- Fedorowicz Z., *Racjonalny system finansowy. Główne kierunki reformy*, PWE, Warszawa 1984.
- Fitzgibbons A., *The Nature of Macroeconomics. Instability and Change in the Capitalist System*, MPG Books Ltd., Great Britain 2000.
- Frank R., *Microeconomics and Behavior*, McGraw-Hill Inc., New York 1991.
- Gawrzyński J., *Wydatkowanie środków publicznych na mieszkalnictwo w Polsce w warunkach gospodarki rynkowej*, IGM, Warszawa 1998.
- Gorczyca M., *Polski dysparytet mieszkaniowy na tle wybranych krajów*, GUS, Warszawa 1996.
- Greene M., Dince R., *Personal Financial Management*, South Western Publishing Co., Cincinnati 1983.
- Housing Sociology and Societal Change. New Challenges and New Directions*, red. J. Allena, I. Ambrose'a i E. Kaltenberg-Kwiatkowskiej, Internal Council for Building Research Studies and Documentations CIB189 1996.
- Kaas L., *Dynamic Macroeconomics with Imperfect Competition*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 1999.
- Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość a rynek*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Lundqvist L.J., *Housing Policy & Equality. A Comparative Study of Tenure Conversions and their Effects*, Croom Helm, London 1986.
- Milewska K., *Raj dla klienta*, „Rzeczpospolita” z dnia 2.04.2001 r.
- Nasiłowski M., *Historia myśli ekonomicznej – dlaczego studiujemy?* Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1998.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy. dług publiczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

- Podgórska M., *Koniunktura w budownictwie – II kwartał 2003*. Biuletyn nr 39, IRG SGH, Warszawa 2003.
- Profesor Adam Andrzejewski i jego dzieło. Wybór pism, A. Stasiak, M. Cesarski (red.), Biuletyn PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 196, Warszawa 2001.
- Spychalski G., *Zarys historii myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Szubert-Zarzewny U., *Relacje ekonomia-polityka w nowożytnej myśli ekonomicznej*. Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2001.
- Trzeźniowska J., *Budownictwo mieszkaniowe*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2001 nr 2.
- Tvede L., *The Psychology of Finance*, John Wiley & Sons Ltd., Chichester 1999.
- Wallerstein I., *Granice konserwatyzmu gospodarczego*, <http://fbc.binghamton.edu/63-pl.htm> (22.08.2003).
- Wofford L., Laurette T., *Real Estate*, John Wiley & Sons, New York 1992.
- Wojtyna A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

FINANCIAL DETERMINANTS OF HOUSING NEEDS FULLFILMENT

Summary

This article presents theoretical models of housing financing and their practical usage. The main thesis is that housing market is not perfect and cannot react automatically. Thus it needs some support from public funds and specially adapted financial instruments to fulfil housing needs of society. As the biggest problem is connected with too small demand, instruments must be directed to the housing consumers (owners and renters).

Mgr Marta Maciejasz-Świątkiewicz jest doktorantką w Katedrze Finansów Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.