

Piotr Lis

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu¹

Zrównoważony rozwój rynków mieszkaniowych jako współczesne wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa

Streszczenie

W artykule omówiono konsekwencje zmiany uwarunkowań demograficznych, społecznych, ekonomicznych, jak i pochodzących z systemu finansowego (dostępność i koszt finansowania) na wyznaczenie priorytetów w realizacji celów głównych polityki mieszkaniowej. Interwencja państwa jest uzasadniona w przypadkach, gdy ma ona skorygować pojawiające się nieefektywności i niesprawności rynków mieszkaniowych, zapewnić sprawiedliwość społeczną oraz stabilność społeczną i finansową. Zwrócono uwagę na stronę kosztową interwencji państwa. Biorąc pod uwagę korzyści i koszty interwencji państwa, uznano, że może ono stabilizować przebieg cykli mieszkaniowych przez prowadzenie aktywnej społecznej polityki mieszkaniowej.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, cykle mieszkaniowe, interwencja państwa, niesprawności rynku i państwa

¹ Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Polityki Gospodarczej i Samorządowej, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań; adres elektroniczny autora: piotr.lis@ue.poznan.pl.

Wstęp

Kształt polityki mieszkaniowej wyznacza sposób interpretacji i realizacji prawa do mieszkania. Wskazano, że interwencja państwa w obszarze mieszkalnictwa jest uzasadniona w przypadkach, gdy ma ona skorygować pojawiające się nieefektywności i niesprawności rynków mieszkaniowych, zapewnić sprawiedliwość społeczną oraz stabilność społeczną i finansową. W opracowaniu zwrócono uwagę na stronę kosztową interwencji państwa. Wyodrębniono cztery główne problemy wynikające z zaangażowania państwa w sferę mieszkaniową, a są nimi: niedostosowania preferencyjne, zbyt wysokie koszty realizacji inwestycji, nieoptymalne użytkowanie zasobu oraz upolitycznienie procesu alokacji i zarządzania społecznym zasobem mieszkaniowym. Biorąc pod uwagę korzyści i koszty interwencji państwa, uznano, że lokalne polityki mieszkaniowe mogą stabilizować przebieg cykli mieszkaniowych.

Niniejsze opracowanie bazuje na badaniach cykliczności sfery mieszkaniowej w krajach Unii Europejskiej w latach 1990–2014 opublikowanych w monografii pt. *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa* (Lis 2015). Artykuł koncentruje się poszerzeniu wniosków z badań w odniesieniu do przyjętego głównego kierunku rozważań. Ponadto w pracy przeprowadzono analizy dokumentów w postaci polityk mieszkaniowych miast w Polsce. Wykorzystano także dwa własne badania przeprowadzone w ramach międzynarodowego projektu FESSUD (Lis 2015a, Lis 2015b). W opracowaniu oparto się również na danych wtórnych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny i Eurostat.

Cele główne polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa jest jedną z polityk sektorowych prowadzonych zarówno przez państwo — władzę lokalną i władzę centralną — angażującą podmioty publiczne, jak i organizacje społeczne, podmioty prywatne, do osiągnięcia celów głównych, długookresowych, w obszarze mieszkalnictwa, jakimi są: a) tworzenie warunków do nabycia lub najmu zasobu mieszkaniowego przez wszystkich obywateli, b) zapewnienie dostępności mieszkań oraz c) zapewnienie odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego (Lis 2008).

Sposób realizacji „prawa do (za)mieszkania” będzie miał wpływ na model społeczny funkcjonujący w danym kraju (Lis 2005). Na „prawie do zamieszkania”, według Andrzejewskiego (1987), należy oprzeć zasadę wyznaczania wzajemnego układu praw i obowiązków gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i państwa w zakresie zapewniania podstawowych warunków mieszkaniowych. Należy podkreślić, że prawo to nie daje przyzwolenia na postawę roszczeniową obywateli wobec państwa, nieopartą indywidualnym wysiłkiem w dążeniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Zmiana struktury zasobu mieszkaniowego, jego koncentracja przestrzenna i stabilizacja finansowania jako współczesne wyzwanie dla mieszkalnictwa

Konkretyzacja celów głównych polityki mieszkaniowej powinna nawiązywać do **potrzeb mieszkaniowych obywateli i popytu mieszkaniowego zgłaszanego w danym czasie i przestrzeni**. Analizując założenia polityk mieszkaniowych w miastach Polski, można zauważyć, że w części z nich występuje bardzo duży nacisk na realizację celów ilościowych, tj. zwiększania nowych inwestycji mieszkaniowych celem powiększania zasobu mieszkaniowego. W przyjęciu celów ilościowych polityki mieszkaniowej istnieje konieczność przeanalizowania trendów w otoczeniu dalszym, tj. czynników demograficznych, społecznych, ekonomicznych, prawnych, ekologicznych czy międzynarodowych oraz uwarunkowań funkcjonowania rynków mieszkaniowych tworzonych przede wszystkim przez system finansowy i gospodarkę przestrzenną. Należy bowiem mieć na uwadze, że niedostosowane do powyższych determinantów wprowadzenie na rynek mieszkaniowy dodatkowej podaży mieszkań może nie tylko spowodować zaburzenia w funkcjonowaniu samego rynku, ale również może mieć negatywne konsekwencje dla majątku gospodarstw domowych, w których mieszkania stanowią kluczowe aktywa. Miejmy na uwadze, że wartość rynkowa prawa własności nieruchomości o przeznaczeniu mieszkaniowym (lokalowej czy gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym lub inne formy władania, w tym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego) może ulec zmniejszeniu wskutek interwencji państwa. Zatem wartość rynkowa zasobu mieszkaniowego stanowiącego 14 mln mieszkań na koniec 2014 r. (9,4 mln mieszkań w miastach) może ulec zmniejszeniu. Decyzje polityczne w zakresie realizacji celów ilościowych polityki mieszkaniowej muszą być nadzwyczaj rozważne, aby same nie generowały dodatkowych zaburzeń w wartościach majątku mieszkańców. Dla przykładu zwiększenie zasobu lokali socjalnych, zdaniem autora, nie powinno odbywać się przez nowe inwestycje mieszkaniowe, a nabywanie z rynku i adaptację nieruchomości zabudowanych budynkami o różnych funkcjach i różnym stopniu zużycia technicznego i funkcjonalnego.

Do najważniejszych czynników oddziałujących na kształt lokalnych polityk mieszkaniowych zalicza się trendy demograficzne. Niski współczynnik dzietności w Polsce (1,289 w 2015 r.) niemożliwiający zastępowalność pokoleń i wydłużenie długości życia składają się na proces starzenia się społeczeństwa. Ponadto występuje systematyczne zmniejszanie liczby ludności w miastach (poza Warszawą i nielicznymi wyjątkami) na rzecz ludności na wsiach (często wokół dużych miast) lub w związku z migracją zewnętrzną.

W konsekwencji trendów demograficznych statystyczny deficyt mieszkaniowy zmienia się w statystyczną nadwyżkę mieszkaniową (różnica pomiędzy zasobem mieszkaniowym a liczbą gospodarstw domowych). W szacunkach zaprezentowanych w tabeli 1 wzięto pod uwagę zarówno ludność faktycznie zamieszkałą, jak i ludność rezydującą. Zasób mieszkaniowy został zdefiniowany jako mieszkania zamieszkane stale oraz mieszkania niezamieszkane, ale przeznaczone do stałego zamieszkania. Przyjmując kategorię ludności faktycznie zamieszkałej i na tej podstawie określoną liczbę gospodarstw domowych, można uznać, że deficyt mieszkaniowy został zredukowany z mniej więcej 1,2 mln mieszkań według

Narodowego Spisu Powszechnego 1988 do 459 tys. mieszkań według spisu NSP 2011 (tab. 1, poz. 3a). Wykorzystując liczbę ludności rezydującej oraz znając przeciętną liczbę osób w gospodarstwie domowym, oszacowano liczbę gospodarstw domowych rezydentów. Deficyt mieszkaniowy oszacowany dla rezydentów wynosił około 105 tys. mieszkań według danych NSP 2011. Od kwietnia 2011 r. do lipca 2016 r. zostało oddanych do użytku 778 tys. mieszkań. Przyjęto wysoką stopę wykonanych rozbiórek w wysokości 1% zasobu mieszkaniowego. Szacuje się, że od przełomu 2012/13 rozpoczął się kolejny etap rozwoju mieszkalnictwa w Polsce — z okresu przemian ilościowych w okres przemian jakościowych. Oczywiście należy wziąć pod uwagę wady wykorzystanego wskaźnika związane m.in. z nieuwzględnieniem stanu technicznego zasobu mieszkaniowego oraz niedoszacowanym przyrostem liczby gospodarstw domowych.

Tabela 1. Porównanie wybranych wyników spisów powszechnych NSP 1988, 2002, 2011

I.p.	Wyszczególnienie	NSP 1988	NSP 2002	NSP 2011
1a.	Ludność (w tys.) w miastach w % ogółem na wsiach w % ogółem	37 130 61% 39%	38 230 62% 38%	38 512 61% 39%
1b.	Ludność w gospodarstwach domowych (w tys.)	b.d.	37 812	38 291
1c.	Liczba gospodarstw domowych (w tys.) w tym: w miastach na wsiach	11 970 7864 (66%) 4106 (34%)	13 337 8965 (67%) 4372 (33%)	13 572 9150 (67%) 4422 (33%)
1d.	Przeciętna liczba osób w gosp. domowym w tym: w miastach na wsiach	3,10 (2,86) (3,55)	2,84 (2,60) (3,33)	2,82 (2,54) (3,40)
1e.	Struktura gospodarstw domowych (w % ogółem) Jednosobowe (w miastach) Dwuosobowe (w miastach) Trzyosobowe (w miastach) Czterosobowe (w miastach) Pięćosobowe i więcej (w miastach)	 18,3 (20,3) 22,3 (23,5) 20,3 (21,9) 22,0 (23,2) 17,1 (11,1)	 24,8 (27,7) 23,2 (24,7) 19,9 (21,1) 18,0 (17,5) 14,1 (9,0)	 24,0 (27,2) 25,7 (28,3) 20,2 (21,2) 16,2 (14,9) 13,9 (8,4)
1f.	Ludność według wieku (w odsetkach): Przedprodukcyjnym (0–17) Produkcyjnym mobilnym (18–44 lat) Produkcyjnym niemobilnym (45–59/64 lat) Poprodukcyjnym (60/65 i więcej lat) Ludność według wieku (w odsetkach): 18–29 lat 30–59 lat 60 lat i więcej	 29,9 b.d. b.d. b.d. 16,7 38,8 14,6	 23,2 33,9 21,9 15,0 19,4 40,5 17,0	 19,0 39,3 24,2 17,5 18,5 43,0 19,8

l.p.	Wyszczególnienie	NSP 1988	NSP 2002	NSP 2011
1g.	Ludność w mieszkaniach (w tys.)	37 130	37 801	38 095
1h.	Ludność rezydująca (w tys.)	n.d.	n.d.	37 244
1i.	Liczba gospodarstw domowych rezydentów***	n.d.	n.d.	13 207
2a.	Liczba mieszkań ogółem (w tys.) Mieszkania zamieszkane stale Mieszkania zamieszkane czasowo Mieszkania niezamieszkane	b.d. 10 717 b.d. b.d.	12 524 11 633 131 760	13 495 12 525 8 962
2b.	Zasób mieszkaniowy (w tys.)	10 717*	12 254**	13 102**
2c.	Liczba budynków mieszkalnych: Jednorodzinne w % ogółem Wielorodzinne w % ogółem	b.d.	5382 92% 8%	6107 90% 10%
3a.	Deficyt mieszkaniowy w tys. (2b-1c)	-1.253	-813	-459
3b.	Szacunkowy deficyt mieszkaniowy w tys. (2b-1i)	n.d.	n.d.	-105

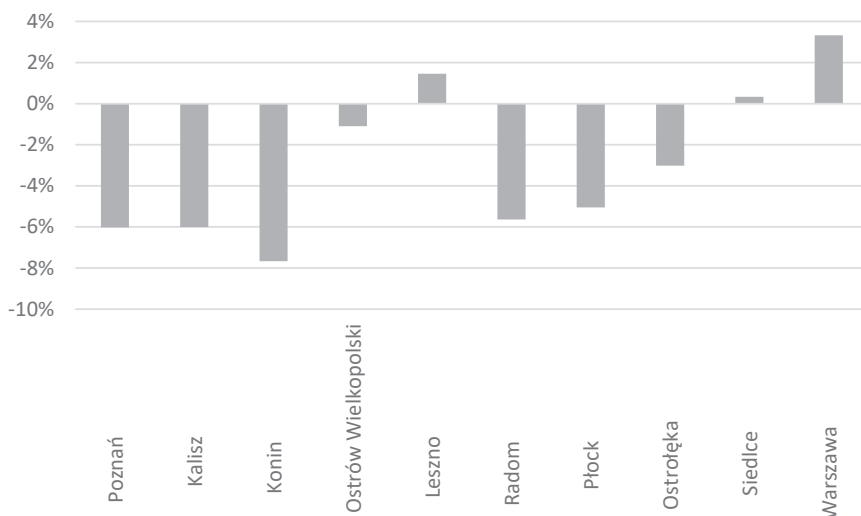
Objaśnienia: * z powodu braku danych przyjęto liczbę mieszkań zamieszkanymi; ** przyjęto, że zasób mieszkaniowy tworzą mieszkania zamieszkane stale i niezamieszkane, które w przyszłości mogą stać się mieszkaniem zamieszkanymi, tj. mieszkania przeznaczone do stałego zamieszkania (bez mieszkań wykorzystywanych wyłącznie do prowadzenia działalności gospodarczej oraz mieszkań przeznaczonych do rozbiórki i opuszczonych, szacunki własne); *** szacunki własne — ludność rezydująca przez przeciętną liczbę osób w gospodarstwie domowym wynoszącą 2,82.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2003, 2012, 2013).

Na rysunku 1 została przedstawiona zmiana liczby ludności w wybranych miastach województwa mazowieckiego i wielkopolskiego w 2015 r. w stosunku do 2002 r. (w %). W większości miast (poza Warszawą, Leszmem i Siedlcami) wystąpił spadek ludności, sięgający nawet 8% w przypadku ludności miasta Konina. Tęgo trendu demograficznego nie można pominąć, formułując cele główne lokalnych polityk mieszkaniowych. Dodatkowo należy wziąć pod uwagę niedostateczną informacją statystyczną związaną z różnym miejscem zameldowania i miejscem faktycznego zamieszkania.

Cele lokalnych polityk mieszkaniowych nie powinny być, w znacznej ich części, oparte na zwiększaniu liczby mieszkań, ale na zmianie struktury zasobu mieszkaniowego. W tym zakresie można postawić nawet dalej idący wniosek, że przy tworzeniu przez państwo tzw. „klimatu inwestycyjnego” podmioty prywatne doskonale radzą sobie z zapewnieniem odpowiedniej liczby mieszkań. Problemy mieszkaniowe nie są i nie będą w przyszłości związane z dostępem do mieszkań (w sensie ilościowym), ale na zdolności do nabycia czy najmu mieszkań oraz jakości tego zasobu. Ponadto dla lokalnych polityk mieszkaniowych w miastach poważnym wyzwaniem staje się przyciąganie ludzi młodych, a także tworzenie zachęt do mieszkania w mieście dla osób zamieszkujących wsie wokół dużych miast.

Rysunek 1. Zmiana liczby ludności w wybranych miastach województwa mazowieckiego i wielkopolskiego w 2015 r. w stosunku do 2002 r. w %



Źródło: Na podstawie danych GUS (2016).

Nawiązując do migracji wewnętrznej z dużych miast na wieś zlokalizowaną wokół tych miast, ale także z małych miasteczek do miast, należy podkreślić poważne wady w prowadzeniu gospodarki przestrzennej. W konsekwencji pojawił się problem nadmiernego rozpraszania zabudowy mieszkaniowej. Pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego tylko 1/3 obszaru kraju, w konsekwencji wydawanie indywidualnych decyzji o ustaleniu zabudowy mieszkaniowej oraz masowa zmiana przeznaczeń gruntów z funkcji rolniczych na mieszkaniowe (proces częściowo zatrzymany w 2016 r.), spowodowała, że pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną zostały przeznaczone zbyt duże tereny, przekraczające wielokrotnie potrzeby i możliwości ekonomiczne gmin. W całym kraju, według stanu na koniec 2012 r., umożliwiły one zasiedlenie aż 62 mln osób (Kowalewski, Mordasewicz, Osiatyński, Regulski, Stępień, Śleszyński 2013). W wielu gminach studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przeznaczają pod zabudowę tereny, których chłonność demograficzna przekracza nawet dziesięciokrotnie liczbę mieszkańców gminy, powodując chaos przestrzenny i marnotrawienie przestrzeni oraz kapitału (Kowalewski i in. 2013).

Ostatnim kluczowym uwarunkowaniem dla zrównoważonego rozwoju mieszkalnictwa jest sposób finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce. Nawiązuje on do modelu depozytowego (Lis 2008). Jest powiązany z sytuacją na rynkach międzynarodowych, ale nie przez emitowane papiery wartościowe oparte na kredytach mieszkaniowych czy listach zastawnych, lecz przez zagranicznych właścicieli banków, którzy w okresach zaburzeń na światowych rynkach finansowych przenoszą impulsy na rynek finansowy w Polsce. W ocenie autora mechanizm ten nie zapewnia stabilnego finansowania tego sektora. Dopusz-

czono zasilanie prostego mechanizmu depozytowego środkami podmiotów finansowych, nierezydentów (zwłaszcza w strategii finansowania zagranicznego i w strategii mieszanej). Koszty uregulowania zobowiązań wobec tych podmiotów stanowią swego rodzaju koszty działania takiego mechanizmu. Dodatkowym kosztem jest oczywiście przenoszenie negatywnych szoków z gospodarki światowej na krajowy system finansowania mieszkalnictwa. W zamian mechanizm ten oferuje kredyty mieszkaniowe i budowlane wyłącznie o zmiennej stopie procentowej, przerzucając ryzyko z tym związane na kredytobiorcę. To jest swego rodzaju „naturalna” cecha tego modelu finansowania. Ponadto w celu obniżenia kosztów finansowania banki oferowały kredyty denominowane w walucie obcej, także przerzucając ryzyko walutowe na kredytobiorców z ich akceptacją (z wyłączeniem przypadków nielegalnych klauzul w umowach). Dopiero bardzo kosztowny program rządowy oraz aktywność Komisji Nadzoru Finansowego doprowadziły do zmiany tej niekorzystnej struktury udzielanych kredytów. Poważną konsekwencją tych działań, bez zmian systemowych, będzie zmniejszenie dostępności kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych (szerzej: Lis 2015a, 2015b).

Obszary działań lokalnych polityk mieszkaniowych

W gospodarce rynkowej osiągnięcie celów głównych polityki mieszkaniowej wymaga działań państwa, tutaj identyfikowanych jako działania władz lokalnych i działania rządu. Ze względu na odpowiedzialność gmin za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnych mowa będzie o lokalnych politykach mieszkaniowych. Zadaniem państwa jest zapewnienie funkcjonowania rynku mieszkaniowego w tych obszarach, w których jest on efektywny ekonomicznie, korygowanie niesprawności tego rynku, zapewnienie sprawiedliwości społecznej oraz dążenie do stabilności społecznej, finansowej i politycznej.

Efektywność ekonomiczna rynku mieszkaniowego oznacza wykorzystanie możliwie najlepiej ograniczonych zasobów przy danych preferencjach społecznych. Warunkiem osiągnięcia efektywności ekonomicznej jest zapewnienie efektywności inwestycji mieszkaniowych oraz efektywności konsumpcji mieszkaniowej. Efektywność inwestycji mieszkaniowych jest związana z optymalnym wykorzystaniem czynników produkcji w celu uzyskania maksymalnej produkcji z danych nakładów, przy istniejących preferencjach konsumentów. Efektywność konsumpcji mieszkaniowej dotyczy takiego podziału inwestycji mieszkaniowych, który będzie maksymalizował użyteczność konsumentów.

Korygowanie niesprawności rynku mieszkaniowego może dotyczyć niekonkurencyjności rynku mieszkaniowego, niedostatecznej informacji o funkcjonujących na tym rynku podmiotach oraz negatywnych efektów zewnętrznych. Niekonkurencyjność rynku mieszkaniowego może być związana z istnieniem konkurencji monopolistycznej lub oligopolu mających wpływ na funkcjonowanie strony podażowej rynku. Działania państwa zmierzają w kierunku likwidacji barier hamujących konkurencyjność na rynku mieszkaniowym. Niedostateczna informacja o rynkach mieszkaniowych, w szczególności o cenach mieszkań, jakości zasobu oraz perspektywach rozwoju mieszkalnictwa podwyższa koszty transakcyjne, wywołuje problem asymetrii informacji, prowadzi do zjawiska selekcji negatywnej

i pokusy nadużycia oraz determinuje proces formułowania oczekiwań na rynku mieszkaniowym, co przyczynia się do pogłębienia amplitud cyklu mieszkaniowego (Lis 2012). Działania państwa w tym zakresie mogą dotyczyć powoływania instytucji regulujących rynek mieszkaniowy (m.in. instytucje odpowiadające za zagospodarowanie przestrzenne), instytucji nadzorujących rynek mieszkaniowy (m.in. nadzór budowlany) czy podmiotów wspomagających rynek mieszkaniowy (m.in. zarządcy nieruchomości, pośrednicy, rzeczoznawcy majątkowi). Ponadto państwo powinno inicjować lub aktywnie wspierać tworzenie baz danych o parametrach rynku mieszkaniowego w wymiarze zarówno lokalnym czy regionalnym, jak i krajowym. Niezmiernie ważne są informacje o cenach mieszkań, stawkach czynszów, ilości i jakości mieszkań, stopach dyskontowych i kapitalizacji, liczbie pustostanów, zaległościach czynszowych, koszcie kredytów hipotecznych na cele mieszkaniowe, ryzykach związanych z finansowaniem zakupu mieszkań z kredytów hipotecznych. Istotną rolą państwa w zakresie zmniejszania problemu niedostatecznej informacji jest formułowanie i rozpowszechnianie prognoz dotyczących rozwoju lokalnych rynków mieszkaniowych w perspektywie kilkuletniej, z uwzględnieniem zjawiska cykliczności rynków i wskazywaniem na zagrożenia z tytułu występowania zjawisk baniek spekulacyjnych na rynkach lokalnych.

Na koniec należy wyjaśnić negatywne efekty zewnętrzne pojawiające się na rynku mieszkaniowym. Efekty te odnoszą się w szczególności do jakości zasobu mieszkaniowego, dookreślonego standardem mieszkaniowym. Budynek mieszkaniowy w złym lub awaryjnym stanie technicznym, wymagający odpowiednio kapitalnego remontu lub natychmiastowej rozbiórki, powoduje obniżenie wartości rynkowej nieruchomości znajdujących się w sąsiedztwie. Ponadto istnieje zagrożenie pojawieniem się procesów dezintegracji społecznej, skutkującej m.in. wzrostem przestępczości w okolicy oraz problemem uzależnień wśród mieszkańców. Interwencja państwa polega na likwidacji negatywnych efektów zewnętrznych lub zmniejszeniu ich konsekwencji.

Przesłanką interwencji państwa jest również zwiększenie sprawiedliwości społecznej determinującej alokację i redystrybucję zasobu mieszkaniowego. Sprawiedliwość społeczna może być interpretowana albo w ujęciu równości szans i ich wyrównywania 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 poniesionej pracy. W drugim ujęciu podkreśla się znaczenie konieczności wyrównywania wyników (dochodów) niezależnie od zdolności i pracy podjętej przez obywateli. W gospodarkach rynkowych funkcjonują w różnym zakresie i konfiguracjach obydwa ujęcia sprawiedliwości społecznej, co stanowi istotne kryterium wyróżnienia modeli państw opiekuńczych, w tym również modeli systemów mieszkaniowych.

Koncepcja sprawiedliwości poziomej 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 jednym z elementów determinujących szanse obywateli do osiągnięcia przez nich sukcesu w życiu. Szczególnym zagrożeniem jest proces gettoizacji przestrzeni miejskiej występujący w niektórych miastach Polski (Jałowiecki, Łukowski 2007), pomimo braku mniejszości narodowych typowych dla Niemiec czy Francji (dyskusję i odmienną ocenę w tej sprawie prezentują Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014). Istotne znaczenie w tym obszarze (jak i w procesie internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych) odgrywa rewitalizacja rozumiana jako skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników. Proces ten jest elementem polityki rozwoju i ma na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym, jak również pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, przez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju (Ziobrowski 2009). Ponadto sprawiedliwość pozioma w polityce mieszkaniowej jest związana z szerszym zagadnieniem mobilności społeczeństwa, a w konsekwencji ze zjawiskiem migracji. Wzrost mobilności to większa skłonność do zmiany miejsca zamieszkania, związanej najczęściej z poszukiwaniem bądź zmianą miejsca pracy. Skłonność obywateli do mobilności jest częściowo uwarunkowana dostępnością mieszkań na danym rynku lokalnym, a zwłaszcza dostępnością zasobu mieszkaniowego na wynajem. Szczególnie wrażliwym obszarem działań państwa, w tym polityki mieszkaniowej, są młode osoby wchodzące na rynek pracy. Działania państwa mogą dotyczyć poszerzenia dostępności społecznego zasobu mieszkaniowego na wynajem oraz pogłębienia rynkowego podsystemu finansowania inwestycji mieszkaniowych przez subsydia finansowe dla osób pierwszy raz nabywających mieszkanie. W pierwszym przypadku państwo stabilizuje rynki mieszkaniowe, o czym będzie mowa dalej, w drugim natomiast może prowadzić do niebezpiecznego wydłużenia fazy wzrostowej cyklu mieszkaniowego.

Koncepcja sprawiedliwości pionowej w obszarze mieszkalnictwa jest związana z realizacją tzw. społecznej polityki mieszkaniowej, wyodrębnionej w ramach polityki mieszkaniowej. Realizacja celów głównych polityki mieszkaniowej wymaga bowiem wyodrębnienia szczególnych instrumentów w odniesieniu do osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo, osób o niskim statusie ekonomicznym (Rataj 2013), w odniesieniu do specyficznych grup społecznych (m.in. osób niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, samotnych osób w podeszłym wieku, rodzin wielodzietnych, rodziców wychowujących samodzielnie dziecko/dzieci, emigrantów i uchodźców, mniejszości etnicznej, osób zagrożonych eksmisją „na bruk”, osób zamieszkałych w dzielnicach niebezpiecznych, młodych małżeństw, studentów). Należy przy tym zaznaczyć, że kryteria umożliwiające identyfikację grup wrażliwych w poszczególnych krajach są bardzo zróżnicowane i podlegają zmianie 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.

Na koniec rozważań dotyczących realizacji koncepcji sprawiedliwości pionowej w mieszkalnictwie należy zaznaczyć, że działania państwa koncentrują się w ramach społecznego zasobu mieszkaniowego (socjalnego sektora polityki mieszkaniowej państwa

(Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014)). Właściwe funkcjonowanie tego zasobu wymaga od państwa określenia i przestrzegania zarówno zasad dostępu do zasobu, jak i warunków określających konieczność opuszczenia zasobu, 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, że zasada alokacji społecznego zasobu mieszkaniowego na podstawie kryterium uzyskiwanego dochodu nie zawsze będzie stanowić odzwierciedlenie „pilnych” potrzeb mieszkaniowych (Lis 2011). Sytuacja taka może spowodować pominięcie tych jednostek, które mają poważne problemy mieszkaniowe przy dochodach tymczasowo znajdujących się powyżej kryteriów przyjęcia do zasobu, lub wybór przez zarządców czy właścicieli społecznego zasobu tych osób z puli oczekujących, które charakteryzują się najmniejszym ryzykiem niewywiązywania się z obowiązków lokatorskich. Jednocześnie należy podkreślić, że wprowadzenie kryterium potrzeb mieszkaniowych, jako uzupełnienie kryterium dochodowego, powinno wiązać się z narzuceniem na beneficjentów pomocy państwa zasad zamieszkania w zasobie społecznym (w tym warunków, ograniczeń i wymagań), 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 stabilności społecznej, ekonomicznej i politycznej w regionie i w kraju. Doświadczenia państw europejskich pokazują, że programy mieszkaniowe skierowane dla osób o niskich dochodach lub dla grup wrażliwych są zwykle zatwierdzane w następstwie przemian politycznych, co może świadczyć o roli mieszkalnictwa jako stabilizatora społecznego. Zdaniem Hoek-Smit i Diamonda (2003) takie programy promują przede wszystkim własność mieszkań, jak również dotyczą procesów rewitalizacji przestrzeni miejskiej. Własność zasobu mieszkaniowego daje obywatelom poczucie partycypacji w społeczności lokalnej i tym samym zwiększa stabilność społeczną i polityczną. Natomiast niekontrolowany spadek majątku obywateli, którego najważniejszą częścią są nieruchomości mieszkaniowe, wskutek kryzysu mieszkaniowego, może prowadzić do poważnych konsekwencji społecznych i politycznych, w tym zmiany rządu, wzrostu znaczenia partii populistycznych, rozruchów społecznych, oraz do poważnych konsekwencji gospodarczych, w szczególności kryzysu finansowego i gospodarczego (Lis 2012). Kryzysy mieszkaniowe mogą przedłużyć i pogłębić nadchodzącą recesję gospodarczą. Badania jednoznacznie nie potwierdzają tezy, że gdyby nie wystąpił kryzys mieszkaniowy, nie wystąpiłby kryzys gospodarczy. Jednakże można stwierdzić, że zapewnienie zrównoważonego rozwoju mieszkalnictwa może prowadzić do mniej drastycznych w skutkach i znacznie krótszych recesji gospodarczych. Tym samym polityka mieszkaniowa może stanowić jeden z elementów polityki stabilizacyjnej państwa. W takim podejściu może nastąpić sytuacja, że działania władz nie będą korespondowały w krótkim okresie z realizacją celów głównych polityki mieszkaniowej. W szczególności ograniczenie finansowania inwestycji mieszkaniowych, zmierzające do przywrócenia rynku mieszkaniowego do równowagi rynkowej, może prowadzić do zmniejszenia zdolności obywateli do nabycia mieszkań w danym okresie.

Podsumowując, interwencja państwa w obszarze mieszkalnictwa jest uzasadniona przede wszystkim ze względu na występującą asymetrię informacji i wysokie koszty transakcyjne oraz koncepcje sprawiedliwości poziomej i pionowej. Ponadto, dążenie przez państwo do zrównoważonego rozwoju rynków mieszkaniowych stało się współczesnym wyzwaniem polityki mieszkaniowej. Silne powiązania pomiędzy sferą mieszkaniową a całą gospodarką uzasadnia aktywność państwa na rynkach mieszkaniowych.

Rola budownictwa społecznego w stabilizacji cykli mieszkaniowych

Specyficzne instrumenty stosowane w szczególności wobec osób o niskim statusie ekonomicznym lub grup wrażliwych przyczyniły się do wyróżnienia w ramach polityki mieszkaniowej tzw. społecznej polityki mieszkaniowej. Poza określaniem zasad alokacji oraz dostępu do społecznego zasobu mieszkaniowego (warunków wejścia, ale również warunków wyjścia, nawet przymusowego, ze społecznego zasobu mieszkaniowego) do zadań społecznej polityki mieszkaniowej powinno należeć oszacowanie zdolności gospodarstw domowych do najmu (w szczególnych przypadkach zakupu) mieszkań w społecznym zasobie mieszkaniowym oraz ustalenie zakresu ochrony prawnej lokatorów i właścicieli tego zasobu (szerzej: Lis 2008, 2012, 2015).

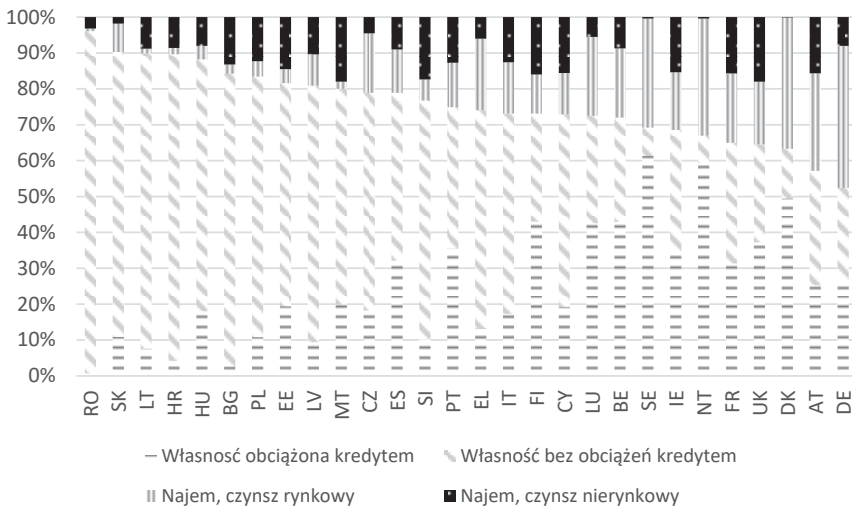
Spółeczne budownictwo mieszkaniowe, jako podstawowy instrument społecznej polityki mieszkaniowej, jest w znacznym stopniu zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dodatkowo sfera mieszkalnictwa znajduje się, w znacznej części, poza obszarem bezpośredniego oddziaływania Komisji Europejskiej. W latach 1990–2007 dominował trend marginalizacji społecznego zasobu mieszkaniowego w zasobie ogółem, prywatyzacji zasobu społecznego i decentralizacji zarządzania tym zasobem. Światowy kryzys finansowy i powiązany z nim kryzys mieszkaniowy lat 2007–2008 przyczynił się do ożywienia budownictwa społecznego w całej Wspólnocie.

Biorąc pod uwagę powyższe trudności, dokonano jednak próby wyodrębnienia zasadniczych modeli społecznej polityki mieszkaniowej na podstawie przyjmowanych celów i doboru grup narzędzi tej polityki w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Występują dwa zasadnicze modele społecznej polityki mieszkaniowej: model uniwersalny i model selektywny. Ten ostatni występuje w dwóch odmianach: w wersji szerokiej i w wersji wąskiej (szerzej: Lis 2008, 2012, Ghekiere 2009, EKES 2013).

W **modelu uniwersalnym** dominuje idea solidarnego płacenia i otrzymywania świadczeń przez wszystkich obywateli, przy czym występuje zróżnicowanie co do stopnia obciążeń i świadczeń publicznych w zależności od możliwości finansowych gospodarstw domowych. Funkcja kapitałowo-redystrybucyjna systemu finansowego jest istotnym elementem polityki uniwersalnej. W tym ujęciu polityka mieszkaniowa posługuje się instrumentami regulacji i wsparcia wobec całego rynku mieszkaniowego, tworząc tzw. szeroki obszar oddziaływania (Bengtsson 2001, 2004). W modelu uniwersalnym państwo zapewnia mieszkanie każdemu obywatelowi, niezależnie od jego dochodów. W konsekwencji występują zmiany w strukturze podaży mieszkań, z istotnym udziałem mieszkań społecznych. W tym modelu występują znaczne zmiany warunków funkcjonowania rynku mieszkaniowego,

w tym cen mieszkań i stawek czynszów. Priorytetowym kryterium inwestycyjnym staje się wartość odtworzeniowa, a nie wartość rynkowa. Wzrasta jednak bezpieczeństwo najmu mieszkań, jakiego nie może zaoferować sektor prywatny. W modelu uniwersalnym czynsz za najem mieszkań jest jednak rynkowy. Oczywiście ze względu na strukturę zasobu mieszkaniowego czynsze za najem mają zapewniać odtworzenie nieruchomości. Model uniwersalny występuje w Danii i w Holandii, a także występował w Szwecji. Co ciekawe, kraje te charakteryzują się największym udziałem właścicieli mieszkań obciążonych kredytem hipotecznym w populacji ogółem (rys. 2). Oznacza to, że model uniwersalny stanowi swoisty „bufor bezpieczeństwa” dla zadłużonego społeczeństwa w przypadku kryzysu finansowego lub recesji w gospodarce.

Rysunek 2. Ludność w podziale według tytułu prawnego do zajmowanego mieszkania, w kolejności według najmu opartego na czynszu rynkowym



Źródło: na podstawie danych Eurostatu (ilc_lvho02).

W Danii koncepcja uniwersalna jest mocno zakorzeniona w modelu państwa opiekuńczego. Pojęcie grup lub osób w trudnej sytuacji, słabszych czy wykluczonych, nie jest ograniczone z punktu widzenia określonego poziomu dochodów. Celem jest zapewnienie przystępnych cenowo i dostępnych mieszkań dla osób, które ich potrzebują. Tradycyjny rynek nieruchomości jest wzbogacony dzięki zniesieniu prawnych zobowiązań społecznych oraz zapewnieniu równości i zróżnicowania społecznego pod względem pochodzenia etnicznego, płci, dochodów, wieku, niepełnosprawności oraz potrzeb umysłowych i fizycznych (EKES 2013, s. 56). Polityka cenowa jest regulowana i opiera się na faktycznych kosztach, co wyklucza możliwość nadmiernej kompensacji. Takie regulacje wyłączają ten segment rynku nieruchomości mieszkaniowych z rynkowych mechanizmów. Tym samym działają stabilizacyjnie na cykle mieszkaniowe oraz stanowią rozwiązanie alternatywne

w przypadku poważnych napięć na rynkach mieszkaniowych. Warto dodać, że współczynniki zmienności nakładów na budownictwo mieszkaniowe w Danii i w Holandii wynoszą odpowiednio 3,4% i 1,5%, co stanowi wartości poniżej średniej w krajach UE-28 (4,3%). Oczywiście siła oddziaływania budownictwa społecznego jest nieproporcjonalnie mniejsza w porównaniu z siłą oddziaływania systemu finansowego.

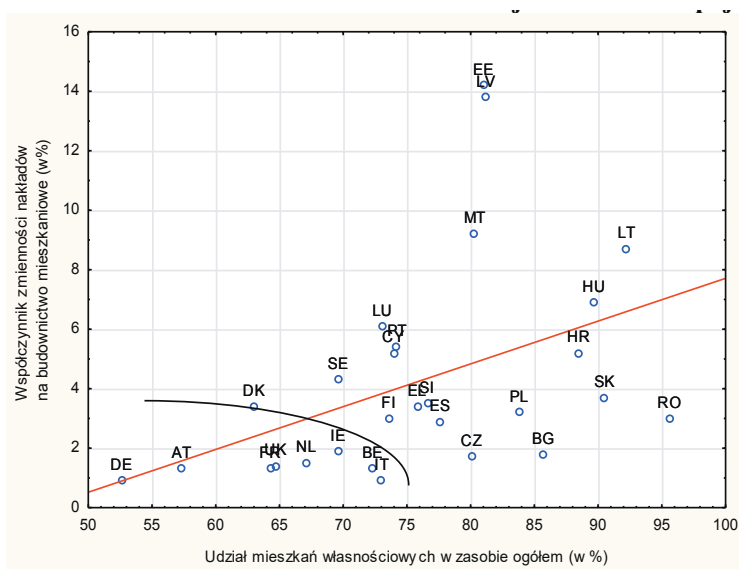
Komisja Europejska sprzeciwia się funkcjonowaniu modelu uniwersalnego w sferze mieszkaniowej, ze względu na brak skoncentrowania na określonym popycie społecznym. Zdaniem Komisji Europejskiej nie odpowiada on wspólnotowej definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa. Przedmiotem sporu są zasady finansowania przedsiębiorstw prywatnych działających w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego. Podstawę sprzeciwu wobec modelu uniwersalnego stanowi Decyzja Komisji Europejskiej z 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu Wspólnoty Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. W odniesieniu do mieszkalnictwa socjalnego wprowadzono konieczność kontroli udzielanych rekompensat przedsiębiorstwom prywatnym. Ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do sporządzania szczegółowych raportów w okresie trzyletnim, które stanowią podstawę oceny Komisji Europejskiej. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji wszczyła procedury wyjaśniające dotyczące zgodności z prawem i zasadami jednolitego rynku pomocy państwa udzielanej w Holandii i Szwecji. Sprawa Holandii dotyczyła definicji budownictwa społecznego w Holandii, które zdaniem instytucji unijnej obejmowało zbyt wiele osób, a nie tylko grupy szczególnie wrażliwe. Postulowano sprzedaż zasobu mieszkaniowego przez holenderskie organizacje budownictwa społecznego, aby dostosować się do regulacji unijnych. Sprawa Szwecji dotyczyła natomiast zgodności z prawem pomocy świadczonej przez lokalne władze podmiotom świadczącym usługi w zakresie mieszkalnictwa społecznego, w którym udziały miały władze lokalne (CECODHAS 2007).

W **modelu selektywnym w wersji szerokiej** beneficjentami wsparcia państwa w sferze mieszkaniowej są osoby w trudnej sytuacji lub wykluczone (jak w koncepcji wąskiej) oraz osoby o skromnych dochodach, mające trudności z dostępem do odpowiedniego mieszkania ze względu na niepewność dochodów. Dostęp do mieszkania jest najczęściej warunkowany pułapem dochodów i składem gospodarstwa domowego. Czynsze są regulowane i pozostają przystępne. Koncepcja ta ma w większości przypadków ograniczony wpływ na ogólny poziom podaży mieszkań i na ich ceny oraz nie powoduje konfliktów z prywatnym rynkiem nieruchomości, ponieważ zyski pozostają bardzo ograniczone. Koncepcja ta obejmuje szersze kategorie ludności, ale również odpowiada wspólnotowym wymogom w zakresie skoncentrowania się na popycie społecznym. Stosuje się ją w następujących krajach: w Niemczech, Austrii, Belgii, Hiszpanii (dostęp do własności), we Francji, w Finlandii, we Włoszech, w Luksemburgu, Polsce, Republice Czeskiej i Słowenii (por. EKES 2013, s. 54–56). W szczególności w Niemczech i w Austrii ten model selektywny w wersji szerokiej przynosi się na stabilizację cykli mieszkaniowych. Współczynniki zmienności nakładów na budownictwo mieszkaniowe w Austrii i w Niemczech są jednymi z najniższych w krajach UE-28 i wynoszą odpowiednio 1,3% i 0,9%. Przedmiotem odrębnej dyskusji

winy być determinanty preferencji społeczeństw względem własności i najmu zasobu mieszkaniowego.

W modelu selektywnym w wersji wąskiej mieszkania socjalne subwencjonowane przez władze publiczne są zastrzeżone dla osób w trudnej sytuacji lub wykluczonych, jasno zdefiniowanych jako takie. W wypadku takich mieszkań stosuje się bardzo rygorystyczne zasady przydziału. Czynnosc jest niemal w całości opłacany przez system pomocy społecznej. Koncepcja ta nie stwarza konkurencji wobec prywatnego sektora nieruchomości i w pełni odpowiada wspólnotowej definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa socjalnego sformułowanej w decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r. odnawiającej zwolnienie z wymogu uprzedniego zgłoszenia rekompensat kosztów usług publicznych w zakresie udostępniania mieszkań socjalnych „osobom w niekorzystnej sytuacji lub osobom w gorszym położeniu społecznym, które nie posiadają wystarczających środków, aby pozyskać mieszkanie na zasadach rynkowych”. Do kategorii tej należą: Bułgaria, Cypr, Estonia, Węgry, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Wielka Brytania, Słowacja i, częściowo, Hiszpania (socjalny sektor wynajmu) (por. EKES 2013, s. 54–56). Należy wyraźnie podkreślić, że przejście państw członkow-

Rysunek 3. Wzajemne relacje pomiędzy udziałem własności zasobu mieszkaniowego w zasobie ogółem a zmiennością nakładów na budownictwo mieszkaniowe w krajach Unii Europejskiej



Objaśnienia: 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.

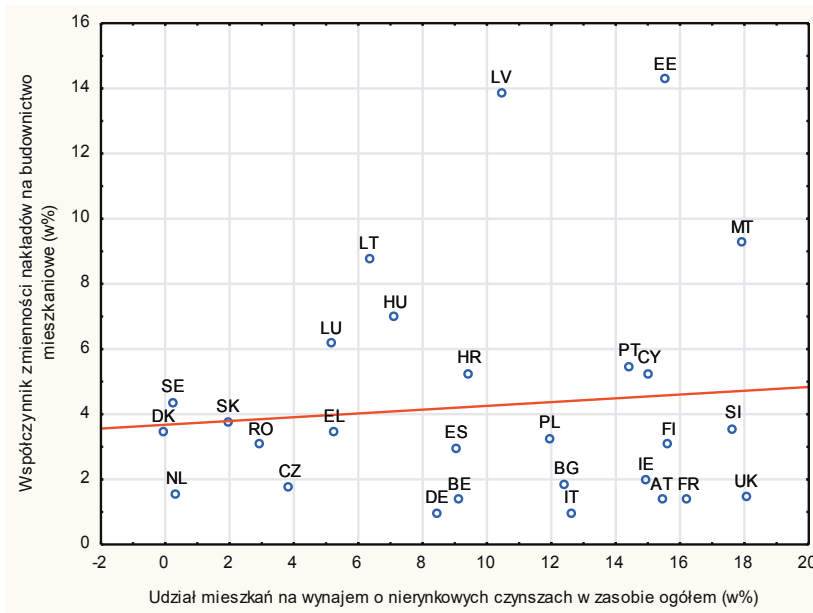
Źródło: na podstawie Lis 2015.

skich do tego modelu będzie tworzyło warunki do zwiększenia amplitud wahań cyklicznych rynków mieszkaniowych. Współczynniki zmienności budownictwa mieszkaniowego w tej grupie państw są zdecydowanie największe.

Na rysunku 2 została przedstawiona relacja pomiędzy udziałem zasobu własnościowego w mieszkaniowym zasobie ogółem w krajach Unii Europejskiej w 2013 r. a współczynnikiem zmienności nakładów na budownictwo mieszkaniowe w okresie 1990–2014. Im większy udział zasobu własnościowego w zasobie ogółem, tym większa zmienność nakładów na budownictwo mieszkaniowe. Wobec powyższej zależności powstaje zasadnicza wątpliwość dotycząca zarówno działań niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i samej Komisji Europejskiej, na rzecz ograniczania aktywnej roli państwa i władz lokalnych w sferze mieszkaniowej, przechodzenia do selektywnych modeli społecznej polityki mieszkaniowej i promowania własności zasobu mieszkaniowego. Jednym z ważnych kosztów takiego postępowania jest zwiększenie niestabilności funkcjonowania rynków mieszkaniowych z wcześniej opisanymi konsekwencjami dla społeczeństwa i gospodarki (por. Lis 2015).

Na rysunku 3 przedstawiono relację pomiędzy udziałem zasobu na wynajem o nierynkowych czynszach w mieszkaniowym zasobie ogółem w krajach Unii Europejskiej w 2013 r. a współczynnikiem zmienności nakładów na budownictwo mieszkaniowe w okresie 1990–2014. Im większy udział mieszkań na wynajem o nierynkowym czynszu w zasobie ogółem, tym większa zmienność nakładów na budownictwo mieszkaniowe. Aktywność

Rysunek 4. Wzajemne relacje pomiędzy zasobem mieszkań na wynajem o nierynkowych czynszach w zasobie ogółem a zmiennością nakładów na budownictwo mieszkaniowe



Źródło: na podstawie Lis 2015.

państwa i władz lokalnych polegająca na tworzeniu rozwiązań nierynkowych w społecznym zasobie mieszkaniowym nie prowadzi do stabilizacji funkcjonowania pozostałej, rynkowej sfery mieszkalnictwa. Wynika to z niesprawności interwencji państwa. Za skuteczne w tym zakresie można uznać działania państwa i władz lokalnych na rzecz tworzenia społecznego zasobu mieszkaniowego na wynajem konkurującego z jego rynkowym odpowiednikiem (por. Lis 2015).

Potencjalne koszty i niebezpieczeństwa interwencji państwa w obszarze mieszkalnictwa

Sfera mieszkaniowa nie składa się z jednakowych 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 przez swoje organizacje — grupy interesów, lobby, partie polityczne, w celu zapewnienia realizacji własnych preferencji niezależnie od innych grup lub nawet ich kosztem. Natomiast politycy wyrażają swoje prywatne preferencje i interesy (Nordhaus 1975), a ich celem jest ponowny wybór na następną kadencję.

Na gruncie tych ograniczeń normatywnej polityki mieszkaniowej zostają sformułowane 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 (1997) wyróżniają cztery główne problemy wynikające z zaangażowania państwa w sferę mieszkaniową, takie jak: niedostosowania preferencyjne, zbyt wysokie koszty realizacji inwestycji, nieoptymalne użytkowanie zasobu oraz upolitycznienie procesu alokacji i zarządzania społecznym zasobem mieszkaniowych (szerzej: Lis 2015).

Podsumowanie

Celami głównymi, długookresowymi, polityki mieszkaniowej są: tworzenie warunków do nabycia lub najmu zasobu mieszkaniowego przez wszystkich obywateli, zapewnienie dostępności mieszkań oraz zapewnienie odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego. Kształt polityki mieszkaniowej wyznacza sposób interpretacji i realizacji prawa do (za) mieszkania. Interwencja państwa w obszarze mieszkalnictwa jest uzasadniona w przypadkach, gdy ma ono skorygować pojawiające się nieefektywności i niesprawności rynków mieszkaniowych, zapewnić sprawiedliwość społeczną oraz stabilność społeczną i finansową. W szczególności niedostateczna informacja o wynikach rynków mieszkaniowych, o cenach mieszkań, jakości zasobu czy perspektywach rozwoju mieszkalnictwa podwyższa koszty transakcyjne, wywołuje problem asymetrii informacji, prowadzi do zjawiska selekcji negatywnej i pokusy nadużycia oraz determinuje proces formułowania oczekiwań uczestników rynku, co przyczynia się do wydłużenia faz wzrostowych i pogłębienia fazy spadkowej rynku mieszkaniowego.

Promowanie przez państwo i władze lokalne własności zasobu mieszkaniowego zwiększa niestabilność funkcjonowania rynków mieszkaniowych. W tym względzie całkowicie nieuzasadniona jest marginalizacja społecznego zasobu mieszkaniowego. Niemniej należy podkreślić, że bezpośrednia interwencja państwa i władz lokalnych tworząca zasób mieszkaniowy na wynajem o nierynkowych czynszach również zwiększy niestabilność funkcjonowania rynków mieszkaniowych. Tym samym polityka mieszkaniowa stanowi bardzo złożony zestaw celów i instrumentów, które należy wkomponowywać w działające mechanizmy rynkowe, nie powodując ich destabilizacji.

Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej sformułowanymi po globalnym kryzysie finansowym mieszkalnictwo socjalne w pełni kwalifikuje się do wsparcia z funduszy strukturalnych w latach 2014–2020, zwłaszcza w zakresie termomodernizacji i promowania odnawialnych źródeł energii, zintegrowanych działań w zakresie rozwoju obszarów miejskich i walki z wykluczeniem dzięki zapewnieniu dostępu do mieszkań społecznościom marginalizowanym oraz oferowaniu wysokiej jakości przystępnych cenowo usług socjalnych (por. EKES 2013). Zdaniem autora model uniwersalny oraz model selektywny w wersji szerokiej stanowią ważne instrumenty polityki mieszkaniowej w zrównoważeniu rozwoju rynków mieszkaniowych.

Wskazano cztery główne problemy wynikające z zaangażowania państwa w sferę mieszkaniową, a są nimi: niedostosowania preferencyjne, zbyt wysokie koszty realizacji inwestycji, nieoptymalne użytkowanie zasobu oraz upolitycznienie procesu alokacji i zarządzania społecznym zasobem mieszkaniowym.

Bibliografia

- Andrzejewski, A. (1987). *Polityka mieszkaniowa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Bengtsson, B. (2001). Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory. *Scandinavian Political Studies*, no. 24 (4), s. 255–275.
- Bengtsson, B. (2004). *The right to housing in universal and selective housing regimes*. Cambridge: ENHR Conference.
- CECODHAS (2007). Housing and the European Union Policy, Exchange. *Current Issues and Future Challenges. Special Edition*, 7.
- EKES (2013). Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym. 2013/C 44/09.
- Ghekiere, L. (2009). Institutional mechanism and social housing finance: a European comparative perspective. W: *Financing social housing. After the economic crisis*. Brussels: CECODHAS Seminar.
- Hoek-Smit, M.C., Diamond, D.B. (2003). *The Design and Implementation of Subsidies for Housing Finance*. Washington, D.C.: The World Bank Seminar on Housing Finance.
- Jałowicki, B., Łukowski, W. (2007). *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. (2013). *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Lis, P. (2005). Koncepcje polityki mieszkaniowej. *Zeszyt Naukowy Katedry Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju*, nr 31, s. 1–58.
- Lis, P. (2008). *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Lis, P. (2011). Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej. W: J. Dzieciuchowicz (red.), *Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego — wybrane problemy* (s. 9–28). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Lis, P. (2012). Współczesne wyzwania polityki mieszkaniowej. W: K. Pająk, J. Mazurkiewicz, P. Błaszczak (red.), *Szkice o współczesnej polityce gospodarczej: Jubileusz 60-lecia Katedry Polityki Gospodarczej i Samorządowej* (s. 64–100). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Lis, P. (2015). *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Lis, P. (2015a). Relationships between the finance system and housing markets. University of Leeds: *Fessud Working Papers Series*, no. 99, s. 1–66.
- Lis, P. (2015b). Financialisation of the system of provision applied to housing in Poland. University of Leeds: *Fessud Working Paper Series*, no. 100, s. 1–85.
- MacLennan, D., More, A. (1997). The Future of Social Housing: Key Economic Questions. *Housing Studies*, nr 12 (4), s. 531–547.
- Nordhaus, W.D. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, nr 42(2), s. 169–190.
- Przymeński, A., Oliwa-Ciesielska, M. (2014). *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społecznej ludności ubogiej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Rataj, Z. (2013). Problem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez niezamożne gospodarstwa domowe. W: W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Funkcjonowanie współczesnej gospodarki rynkowej — rynek finansowy* (s. 243–256). Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Ziobrowski, Z. (2009). Wstęp. W: tegoż, *Rewitalizacja miast polskich*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.

Summary

This article presents and describes the consequences of changing demographic, social and economic conditions, as well as conditions stemming from the financial system (availability and finance cost), for defining the priorities in realising the main goals of the housing policy. State intervention is justified in cases when its aim is to correct the inefficiencies and failures which occur at housing markets, to ensure social justice as well as social and financial stability. The author has also highlighted the expenditure side of state intervention. Taking into consideration the benefits and drawbacks of state intervention, it has been concluded that the state may stabilise the course of housing cycles by conducting an active social housing policy.

Key words: housing policy, housing cycles, state intervention, market and state failures

Cytowanie

Piotr Lis (2017), *Zrównoważony rozwój rynków mieszkaniowych jako współczesne wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 37(2), s. 53–71. Dostępny w Internecie na www.problemy polityki społecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]