

Maciej Cesarski

Podejście ekonomiczne w polskim mieszkaniowym piśmiennictwie lat transformacji

Publikacja w: „Problemy Rozwoju Miast” 2012 nr 1, s. 15-26.

**Abstrakt.** Przedmiotem artykułu są analiza i ocena poglądów w zakresie podejścia ekonomicznego do polityki mieszkaniowej w polskiej naukowej literaturze po 1989 r. Problematyka ta zawarta jest w publikacjach IGM i ZM IRM oraz innych. W podejściu badaczy spoza IGM i ZM IRM zaznacza się między innymi liberalne, ściśle ekonomiczne podchodzenie do problematyki mieszkaniowej. Szereg poglądów i wniosków tych badaczy potwierdza przy tym stanowiska autorów z IGM i ZM IRM.

**Słowa kluczowe:** Podejście ekonomiczne, polityka i problematyka mieszkaniowa, polska naukowa literatura mieszkaniowa.

#### **Cel, zakres oraz metoda opracowania – wprowadzenie**

Potrzeba głębszych badań mieszkaniowych dostrzegana jest na ziemiach polskich w począwszy od XIX w.<sup>1</sup> Źródła i przesłanki współczesnej polityki mieszkaniowej w Polsce sięgają narodzin i rozwoju polskiej szkoły badań w okresie międzywojennym.<sup>2</sup> Związane są także z powojennymi badaniami mieszkaniowymi prowadzonymi przez IBM, IGM oraz ZM IRM kontynuujących metodę tej szkoły.<sup>3</sup> Obejmują również opracowania innych autorów i ich stanowiska badawcze dotyczące sposobów rozwiązywania problemów mieszkaniowych w Polsce międzywojennej<sup>4</sup> i powojennej.<sup>5</sup> Podstawowy cel artykułu stanowi zbiorcza analiza oraz ocena poglądów charakterystycznych dla podejścia ekonomicznego zawartych w polskiej naukowej literaturze mieszkaniowej lat transformacji.

---

<sup>1</sup> J. Cegielski, *Stosunki mieszkaniowe na ziemiach polskich w wieku XIX i na początku XX*, „Prace” nr 20, IBM, Arkady, Warszawa 1957. J. Cegielski, *Koncepcje rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w Polsce w okresie kapitalizmu*, IBM, Warszawa 1970.

<sup>2</sup> M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988-2005 – dziedzictwo i przemiany*. Seria: Wyzwania Społeczno-Ekonomiczne. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 23-42.

<sup>3</sup> Instytut Budownictwa Mieszkaniowego (IBM) działa w latach 1949-1968. Zostaje następnie przekształcony w Instytut Gospodarki Mieszkaniowej (IGM), który ulega likwidacji w 2002 r. Na bazie IGM utworzony zostaje w Warszawie w 2003 r. Zakład Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast (ZM IRM). Zob. H. Zaniewska, *Instytut Gospodarki Mieszkaniowej w latach 1990-2002*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2002 z. 2-3-4-, s. 157-169. M. Cesarski, *Badania Zakładu Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast – 2003-2008*, „Problemy Rozwoju Miast”, 2009 nr 4, s. 49-67.

<sup>4</sup> W. Dorzyński, *Polityka osiedleńczo-mieszkaniowa w zastosowaniu do potrzeb Polski*, Warszawa 1919. Cz. Klarnier, *Polityka mieszkaniowa w Polsce i zagranicą*, Wydawnictwo Izby Przemysłowo-Handlowej, Warszawa 1930. Z. Ludkiewicz, *Polityka wielkich robót publicznych*, SGGW, ZPA, Warszawa 1936.

<sup>5</sup> E. Rychlewski, *Długookresowy popyt mieszkaniowy*, Z Prac Zakładu Nauk Ekonomicznych PAN. ZNE PAN, Warszawa 1970. E. Rychlewski, *Długookresowy popyt mieszkaniowy*, „Ekonomista” 1970, nr 6, s. 1189-1191. E. Rychlewski, *Popyt budowlany*, PWE Warszawa 1973. R. Domański, J. Kaja, *Potrzeby mieszkaniowe i popyt mieszkaniowy. Spór o metodę*, „Monografie i Opracowania” nr 117, SGPiS, Warszawa 1984.

Środowisko badaczy IGM oraz ZM IRM rozumiane jest w opracowaniu przede wszystkim w wąskim zakresie obejmującym ich etatową kadre naukową. Zakres ten nie oddaje kręgu bliskich współpracowników IGM oraz ZM IRM, dopełniających środowisko naukowe tych instytucji. W tym przypadku mówienie o badaczach spoza IGM oraz ZM IRM ma przede wszystkim techniczne znaczenie weryfikowane wymową ich prac. Trudno tu bowiem o precyzyjne kryteria wyznaczania granic i podziałów. Jeszcze szerszy jest zakres oddziaływania kadry i całego środowiska badawczego IGM oraz ZM IRM w sensie znaczenia wkładu tych placówek w rozwój całej polskiej mieszkaniowej myśli badawczej, także po 1989 r.

Przyjęta w artykule metoda postępowania polega na, analizie i ocenie materiałów źródłowych – przede wszystkim opracowań autorskich i ważniejszych zespołowych. Przyjęta jest ogólna zasada prezentowania i głównych ustaleń prac publikowanych i niepublikowanych, niekiedy *in block*, gdy układają się w całość tematyczną. Zasada ta jest przydatna również w związku z założeniem poszukiwania śladów myśli polskiej szkoły badań mieszkaniowych w stwierdzeniach autorów nie będących pracownikami IGM i ZM IRM. Wiele wątków strictly ekonomicznych zawierają przy tym zwarte parce IGM i ZM IRM dotyczące struktury i oceny polityki mieszkaniowej.<sup>6</sup> Ekonomiczne zagadnienia polityki mieszkaniowej przedstawiane są wszakże w przedkładanym opracowaniu na podstawie publikacji poświęconych w całości tej problematyce. Zagadnienia te rozpatrywane są z perspektywy skali kraju, bez szerszego wdawania się w ich regionalne i lokalne oblicze. Niedostatki ich koniecznego, daleko posuniętego niekiedy, wyboru obciążają autora artykułu.

### **Ekonomiczne problemy polityki mieszkaniowej w badaniach IGM oraz ZM IRM**

W badaniach IGM podstawowymi tematami podejścia ekonomicznego są źródła finansowania budownictwa mieszkaniowego oraz wpływ polityki państwa w tym zakresie, oddziaływanie instrumentów finansowo-kredytowych na wielkość inwestycji mieszkaniowych, działanie systemu finansowania prac remontowo-modernizacyjnych zasobu mieszkaniowego oraz systemu ulg mieszkaniowych w podatku od dochodów osobistych. Po zakończeniu w 1996 r. obsługi kredytów mieszkaniowych udzielonych przez PKO BP w latach 80. J. Gawrzyński dokonuje oceny wyników działania tego mechanizmu.<sup>7</sup> W związku z tym określone są zasady tworzenia Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz gospodarowania jego środkami finansowymi. Wprowadzenie KFM i jego regulację prawną

---

<sup>6</sup> J. Kornitowicz, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2000*, IGM, Warszawa 2002. J. Kornitowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2005*, IRM, Kraków 2007. Witold A. Werner, T. Jaworski, E. Wężyk, *Realizacja polityki mieszkaniowej państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego (uwarunkowania prawne, organizacyjne i ekonomiczne)*, IRM, Kraków 2007.

<sup>7</sup> J. Gawrzyński, *Analiza funkcjonowania ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych oraz o refundacji bankom wypłaconych premii*, IGM, Warszawa 1997, s. 8-29.

torują badania J. Gawrzyńskiego, K. Rzepki. Opracowany jest model funkcjonowania KFM oraz przedstawione są propozycje przepływów i związków finansowych KFM z podmiotami zasilającymi i wspomagany przez ten fundusz.<sup>8</sup>

Badania IGM związane są także z wprowadzeniem podatkowym ulg mieszkaniowych polegających na potrącaniu określonych wydatków mieszkaniowych od podatku, a nie jak przedtem od dochodu.<sup>9</sup> Środki publiczne angażowane są w finansowanie ulg od podatku z dochodów osobistych, z których jak wynika z badań – korzysta prawie wyłącznie ludność dobrze sytuowana materialnie. Mechanizmy rynku nie pobudzają wystarczająco – w związku ze zbyt małymi inicjującymi dotacjami publicznymi – dopływu środków finansowych na mieszkalnictwo.<sup>10</sup> W określaniu przez IGM propozycji rozwiązań finansowania mieszkalnictwa dopomagają wydatki prowadzone przez W. Dominiaka porównania zachodnioeuropejskich systemów stosowanych w tym zakresie.<sup>11</sup> W IGM powstają również przekrojowe raporty dotyczące ekonomicznej kondycji polskiego budownictwa.<sup>12</sup> Systematyczne analizy, także w formie monitoringu mieszkaniowego, dotyczą inwestorskich kosztów wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego oraz regionalnych czynników wpływających na ich kształtowanie się.<sup>13</sup>

Przy omawianiu zagadnienia polityki czynszowej i źródeł finansowania wskazane jest między innymi, że czynsze za mieszkania zapewniają ekonomicznie prawidłową długookresową gospodarkę zasobem, gdy wynoszą - w zależności od standardu mieszkań 3%-7% kosztu odtworzenia zasobu w skali roku. Pozorne, bieżące „korzyści” niskich czynszów polegają przede wszystkim na ograniczaniu wzrostu zaległości czynszowych i wydatków gmin na dodatki mieszkaniowe. Prowadzi to jednak do dekapitalizacji zasobu komunalnego. Szacuje się w związku z tym, że realny wzrost czynszów o 20% pozwala na

---

<sup>8</sup> J. Gawrzyński, K. Rzepka, *Tworzenie i organizacja funduszy mieszkaniowych*, IGM, Warszawa 1993, s. 5-105. J. Gawrzyński, *Środki publiczne w finansowaniu inwestycji mieszkaniowych. Analizy i propozycje*, IGM, Warszawa 1993, s. 5-86.

<sup>9</sup> J. Gawrzyński, K. Rzepka, *System ulg podatkowych – funkcjonowanie i wpływ na inwestycje mieszkaniowe. Analizy i wstępna ocena*, IGM, Warszawa 1994, s. 3-34.

<sup>10</sup> J. Gawrzyński, E. Skrzypek, *Funkcjonowanie mieszkaniowych ulg w podatku od dochodów osobistych w Polsce w latach 1996-2001. Wyniki, problemy, kierunki zmian*, IGM, Warszawa 2002, s. 8-53. J. Gawrzyński, *Wydatkowanie środków publicznych na mieszkalnictwo w Polsce w warunkach gospodarki rynkowej*, IGM, Warszawa 1998, s. 5-106.

<sup>11</sup> Zob. prace W. Dominiaka: *Interwencjonizm w sektorze mieszkaniowym w krajach zachodniej Europy*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1993 z. 4, s. 76-86. *Czynsze i polityka opłat za mieszkania w krajach Unii Europejskiej*, IGM, Warszawa 1995. *Systemy oszczędnościowo-kredytowe na mieszkanie w krajach europejskich i Stanach Zjednoczonych*, IGM, Warszawa 1998. *Czynsze i dodatki mieszkaniowe w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach dziewięćdziesiątych*, IGM, Warszawa 2000. *Polityki mieszkaniowe w krajach Unii Europejskiej*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2001 z. 1-2, s. 105-116.

<sup>12</sup> W. A. Werner, *Nowe formy organizowania przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie mieszkalnictwa*, IGM, Warszawa 1993. W. A. Werner, T. Jaworski, E. Wężyk, *Zmiany w realizowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych w mieszkalnictwie w latach 1993-1994*, IGM, Warszawa 1995. W. A. Werner, E. Wężyk, T. Jaworski, *Funkcjonowanie firm deweloperskich na rynku mieszkaniowym*, IGM, Warszawa 1996. M. Sochacki, W. Miklewski, *Koniunktura budowlana w 1991 roku*, IGM, Warszawa 1991.

<sup>13</sup> *Informacje o mieszkalnictwie. Monitoring mieszkaniowy*, kier. J. Kornilowicz, IGM, Warszawa (wydawany od 1991) *Monitoring budowlany. Budownictwo w 1993 roku*, IGM, Warszawa (wydawany od 1991). Zob. prace B. Uchman dotyczące kształtowanie się kosztów i cen budynków wielorodzinnych – IGM, Warszawa z lat: 1992, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 oraz 2002.

zwiększenie środków na remonty o 60%. Reforma czynszów winna wpływać przy tym również na zmianę struktury wydatków mieszkaniowych najemców w kierunku powiększania udziału czynszów i spadku roli wydatków na ogrzewanie. Problemy finansowania rozwoju mieszkalnictwa w gminie łączą się z podstawowym założeniem dążenia do wytworzenia się tzw. obiegu zamkniętego, by środki uzyskane ze sfery mieszkaniowej przeznaczane były na rozwój tej sfery. W dążeniu do tego celu niezbędną jest kumulowanie środków z różnych źródeł, które finansują sferę mieszkaniową w gminie. Środki te uzyskiwać można przede wszystkim wewnątrz gospodarki mieszkaniowej (czynsze za mieszkania i lokale użytkowe) przy ewentualnym udziale dotacji. W związku z tym, w strategii mieszkaniowej powinno się zakładać dochodzenie do samofinansowania gospodarki zasobami mieszkaniowymi w ciągu kilku lat. Środkami finansującymi sferę mieszkaniową mogą być także dochody własne gminy ze sprzedaży mieszkań i gruntów komunalnych, z opłat za wieczyste użytkowanie gruntów oraz z podatków od nieruchomości. Rolę taką spełniać mogą w pewnym zakresie również środki budżetu państwa kierowane w formie dotacji celowych (np. na finansowanie infrastruktury technicznej), a także inne wpływy – przede wszystkim z emisji obligacji.<sup>14</sup>

Kontynuując serię badań IGM, B. Uchman daje już – w ZM IRM – dowody na znaczne zróżnicowanie kosztu 1 m<sup>2</sup> p.u. w formach inwestorskich. Przypadki istotnych różnic kosztów występują także u zdawałoby się znacznie bardziej weryfikowanych przez rynek deweloperów. W 2002 r. za przeciętne standardowe mieszkanie mające 60 m<sup>2</sup> p. u. statystyczny Polak musi zapłacić równowartość wynagrodzenia za 7 lat pracy. Polepszenie tej relacji w kilku poprzednich latach okazuje się zatem daleko niewystarczające. Podstawowymi czynnikami różnicującymi koszt 1 m<sup>2</sup> p.u. w budownictwie wielorodzinnym są: lokalizacja inwestycji, wielkość miasta i jego ranga, długość cyklu inwestycyjnego, ceny materiałów budowlanych, koszty pozyskania, uzbrojenia i zagospodarowania oraz stan prawny działek budowlanych, a także system finansowania i kredytowania budownictwa. Czynniki te oddziałują w Polsce na wzrost kosztów inwestorskich na ogół powyżej inflacji.<sup>15</sup>

Opracowanie J. Gawrzyńskiego i E. Skrzypek dotyczące oszczędzania na cele mieszkaniowe w okresie transformacji, wiąże się z postulowaną przez IGM jeszcze długo przed 1989 r. rosnącą rolą środków własnych ludności w finansowaniu inwestycji mieszkaniowych. Wskazuje, iż własność mieszkaniowa może i winna być udostępniona znacznej części społeczeństwa polskiego. Do osiągnięcia takiego stanu zmierzać powinny zatem rozwiązania systemowe dotyczące finansowania mieszkalnictwa w Polsce.

---

<sup>14</sup> *Strategia mieszkaniowa gminy miejskiej. Założenia, zakres i metoda*, (zespół autorski: H. Zaniewska (kier.), W. Korecki, J. Kornitowicz, H. Kulesza, W. Urbańska, T. Żelawski, konsult. E. Kuminek, IGM, Warszawa 1997.

<sup>15</sup> B. Uchman, *Kształtowanie się cen i kosztów wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez różnych inwestorów*, ZM IRM, Warszawa-Kraków 2003.

Dochody większości ludności nie pozwalają jednak oszczędzać na zdobycie mieszkania lub większe remonty lokali. Wyrazem odbudowywania w okresie 1996-2000 systemu kas mieszkaniowych, jest tendencja do wzrostu wpłat i liczby osób oszczędzających. Cofnięcie uprawnienia do ulgi w podatku dochodowym w związku z oszczędzaniem w kasie mieszkaniowej dotyczące umów zawartych od początku 2002 r. powoduje wszakże zmniejszanie się czynnych depozytów ludności. Praca wykazuje, że gospodarstwa domowe oszczędzają w okresie 1996-2002 w większości w ogólnym systemie bankowym oraz w kasach i na książeczkach mieszkaniowych. Przejawia się to podczas tendencji do stagnacji oszczędności brutto w sektorze gospodarstw domowych. Poziom i struktura dochodów ludności wpływające najbardziej na ich skłonność do oszczędzania pogarszają się znacznie wraz ze wzrostem bezrobocia. Zjawisko to zaznacza się po okresie relatywnie szybkiego wzrostu gospodarczego w latach 1995-1998 opartego na ilościowych rezerwach, w tym prywatyzacji majątku narodowego. Wydatne obniżenie stóp procentowych oraz konkurencja w oferowaniu kredytów wpływają na zwiększenie ich dostępności. Wzrostowi wydatków ludności na inwestycje mieszkaniowe towarzyszy jednakże zmniejszenie się udziału kwot własnych. Bezpośredni wpływ na to ma z kolei słabnąca interwencja państwa w rozwój budownictwa mieszkaniowego poprzez ulgi podatkowe. Ograniczanie mieszkaniowych wydatków publicznych przybiera niewłaściwe proporcje. Likwiduje się bowiem ulgi w podatku dochodowym z tytułu oszczędzania w kasach mieszkaniowych, zachowując ulgi związane z remontami i modernizacją mieszkań wykorzystywane często niezgodnie z przeznaczeniem. Istotnym problemem finansowania mieszkalnictwa są rozbieżności potrzeb i możliwościami finansowymi 1/3 gospodarstw domowych. W warunkach polskich długi, niezbędny, okres czynienia oszczędności wielokrotnie zniechęca gospodarstwa domowe do systematycznych działań w celu poprawy warunków mieszkaniowych. Zaufanie ludności do systemu oszczędzania na mieszkania winno być podtrzymywane między innymi poprzez kontynuowanie refundowania bankom wypłat na premie gwarancyjne.<sup>16</sup>

Artykuł T. Żelawskiego pokazuje silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia lokalnej gospodarki zasobem mieszkaniowym. Silnymi stronami takiej gospodarki są: możliwość ustalania czynszów, wykwalifikowana kadra zarządzająca zasobem, możliwość dodatków mieszkaniowych dla rodzin o niskich dochodach oraz posiadanie dodatkowych źródeł finansowania związanych z dotacjami i wpływami z lokali użytkowych. Łączą się z tym szanse na aktywniejszą politykę czynszową, zwiększanie zakresu prac remontowo-modernizacyjnych, wzrost świadomości radnych i najemców lokali w zakresie istniejących celów i uwarunkowań, a także partnerstwo różnych właścicieli w gospodarce

---

<sup>16</sup> J. Gawrzyński, E. Skrzypek, *Oszczędzanie na cele mieszkaniowe w Polsce – doświadczenia okresu 1996-2002. Problemy i wnioski*, IRM, Warszawa 2003.

mieszkańciew. Słabe strony gminnej polityki czynszowej to: niedostateczne wykorzystanie ustawowych możliwości podwyżek czynszów, brak dostatecznych środków na remonty i wzrost luki remontowej, mała efektywność gospodarowania zasobami, brak ciągłości jej celów w wyniku częstych zmian politycznych w gminie, brak planowej prywatyzacji lokali i duże zaległości w opłatach. Z ujemnymi stronami gminnej polityki czynszowej związane są zagrożenia dużej zmienności ustawowej w zakresie gospodarki zasobem mieszkaniowym, wzrostu opłat za świadczenia i usługi mieszkaniowe, wysokiej stopy bezrobocia i pauperyzacji społeczności lokalnej, rosnącej dekapitalizacji zasobu komunalnego, a także braku woli politycznej stosowania efektywnych form gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym.<sup>17</sup> T. Żelawski spodziewa się dalszej prywatyzacji i decentralizacji zarządzania i administrowania, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej wielorodzinnego zasobu mieszkaniowego. Wskazuje na kontynuację pasywnej polityki czynszowej nie uwzględniającej skali potrzeb utrzymania zasobów oraz na towarzyszące temu utrzymywanie się luki remontowej szczególnie w zasobie czynszowym prywatnym i komunalnym. Z analizy wynikają znaczne różnice między organizacyjno-prawnymi formami zasobu dotyczące wysokości opłat za porównywalne mieszkanie, a także różnice w strukturze źródeł środków na utrzymanie oraz w skali przyrostu zaległości w opłatach za lokale. Stabilny jest natomiast – czemu dopomaga niska inflacja – poziom większości elementów kosztów utrzymania. Istnieje wysoki dodatni wynik finansowy w budynkach prywatnych czynszowych, stanowiący na ogół źródło zysku właścicieli. Autor dopuszcza jednak wzrost opłat za mieszkanie w sytuacji nadciągającego kryzysu społeczno-gospodarczego, który pogorszy sytuację finansową podmiotów gospodarujących mieszkaniowym zasobem wielorodzinnym.<sup>18</sup>

### **Podobieństwa i różnice ekonomicznych problemów polityki mieszkaniowej w innych pracach**

Źle funkcjonujący system kredytowania budownictwa jest – co udowadnia M. Frąckowiak – bezpośrednią przyczyną kryzysu polskiego mieszkalnictwa. Przyczynami obiektywnymi kryzysu są wysoka kapitałochłonność budownictwa, niedostatki odziedziczonego zasobu mieszkaniowej, nadmierne migracje ludności ze wsi do miast podczas uprzemysławiania Polski i nad wyraz wysokie tempo wpływającego na to przyrostu demograficznego. Za przyczyny subiektywne uznaje natomiast niedocenywanie akumulującej się ludności i stymulującej rozwój społeczno-gospodarczy roli mieszkań oraz błędy w finansowaniu budownictwa i gospodarki mieszkaniowej. Autor polemizuje z

---

<sup>17</sup> T. Żelawski, *Mechanizmy rynkowe w polityce czynszowej – szanse i zagrożenia*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005 nr 1/2, s. 46-63.

<sup>18</sup> T. Żelawski, *Ekonomiczne aspekty gospodarowania wielorodzinnymi zasobami mieszkaniowymi*, „Problemy Rozwoju Miast” 2008 nr 2/3/4, s. 5-14.

opiniami, że pogłębiający się kryzys mieszkaniowy w Polsce jest głównie konsekwencją spuścizny lat przed 1989 r. Podstawą przeciwdziałania kryzysowi jest urealnienie czynszów oraz skonstruowanie zgodnego z możliwościami ekonomicznymi polskiego społeczeństwa systemu finansowania mieszkalnictwa. Bezpieczeństwo oszczędności w Polsce może zapewnić przeliczanie należności i zobowiązań członków tych kas na jednostki naturalne lub wybrane waluty wymienne, dominacja obrotu bezgotówkowego i jawność decyzji w tych kasach oszczędnościowych. Sprzyjają temu także wpisy na hipotekę kredyt- i pożyczkobiorców, ograniczony, lokalny zespół ich członków oraz gwarancje założycieli i żyrantów. Państwo, dążąc do zwiększania skłonności społeczeństwa do oszczędzania, winno zwolnić kasy mieszkaniowe z podatków i opłat dla budżetu centralnego i samorządowego.<sup>19</sup>

M. Frąckowiak nazywa lata 1978-1996 kryzysowymi w polskim mieszkalnictwie. Przedstawia związane z tym niejednoznaczności teorii ekonomii oraz polityki gospodarczej i mieszkaniowej. Uwydatnia – zgodnie z badaniami IBM/IGM niedostrzeżenie w polityce mieszkaniowej ujemnych konsekwencji deficytowych czynszów i ich roli – wraz z cenami i kredytami mieszkaniowymi – w kształtowaniu równowagi rynkowej. Przypomina, raz jeszcze niedocenywanie akumulacyjnej funkcji mieszkań. Zauważa brak systemu skłaniającego gospodarstwa domowe o przeciętnych dochodach do oszczędzania w celu poprawy warunków mieszkaniowych oraz niedocenywanie stymulacyjnej funkcji mieszkań w zakresie wydajności pracy. M. Frąckowiak akcentuje również dzisiejsze nadmierne zaufanie do wolnorynkowego mechanizmu alokacji inwestycji mieszkaniowych i podaży mieszkań. Porusza kwestię niedostrzeżenia funkcji mieszkań w kreowaniu kapitału ludzkiego i społecznego oraz konkurencyjność polskiej gospodarki.<sup>20</sup>

Książka M. Bryxa pokazuje problematykę mieszkaniową od strony pozyskiwania środków na inwestycje mieszkaniowe decydującej w warunkach gospodarki rynkowej i rozwoju mieszkalnictwa. W książce zawarte są rozważania dotyczące mieszkania jako dobra konsumpcyjnego i inwestycyjnego, ewolucji systemów finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce a także nowych ich form pojawiających się w naszym państwie w latach 90. Istotnym elementem jest tu nawiązujące do stanowiska środowiska IGM traktowanie prawa do mieszkania jako prawa do publicznej pomocy w jego uzyskaniu. Opisane jest wynaturzone powojenne szerokie dotowanie spółdzielczych inwestycji mieszkaniowych przez państwo do 1989 r. W odniesieniu do lat transformacji systemowej Autor wskazuje między innymi główne, tkwiące w sferze finansowej, przyczyny utracenia przez spółdzielczość zdolności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności ubogiej.

---

<sup>19</sup> M. Frąckowiak, *Kryzys mieszkaniowy w Polsce. Przyczyny i warunki przezwyciężania*, Wyd. AE, Poznań 1994.

<sup>20</sup> M. Frąckowiak, *Ekonomiczne i społeczne problemy polskiego mieszkalnictwa*, Wydawnictwo Polskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2008.

Dostrzega także zagrożenia rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce oraz ciężar odpowiedzialności politycznej za podejmowane w latach 90. nie zawsze przemyślane decyzje władz w tym zakresie. Zbliży się tym do stanowiska badaczy IGM i ZM IRM. Wydanie książki stanowi istotny krok w poszukiwaniu odpowiedzi na liczne pytania dotyczące zakresu i sposobu uczestniczenia czynnika publicznego w finansowaniu inwestycji mieszkaniowych w Polsce.<sup>21</sup>

Zdaniem P. Lisa rynkowe finansowanie inwestycji mieszkaniowych regulowane musi być i niekiedy bezpośrednio wspierane przez państwo w realizacji celów społecznych. Przyjazne otoczenie prawno-instytucjonalne obniża koszty inwestycji mieszkaniowych i zwiększyć źródła ich finansowania. Spowoduje to z kolei wzrost mobilności przestrzennej ludności oraz hamuje dekapitalizację zasobów. wyodrębnia dwa rynkowy W rynkowym podsystemie finansowania inwestycji mieszkaniowych wyróżnia Autor cztery mechanizmy finansowania: bankowość komercyjną, mechanizm kontraktowy, bankowość hipoteczną i sekurytyzację. Wyznacznikiem dojrzałości rynku pierwotnego uznaje oferowanie standaryzowanej informacji o cenie i spłacie kredytu. Poprawa funkcjonowania pierwotnego rynku finansowego w Polsce wywoła przy tym rozwój finansowania opartego na rynku wtórnym. Ograniczanie nadmiernego popytu na kredyty hipoteczne jest przy tym równoznaczne z tworzeniem warunków rozwoju rynku wtórnego. Autor stwierdza, że cele polityki mieszkaniowej nie są w pełni realizowane państwach UE, mimo regulacji i publicznego wsparcia rynkowego podsystemu finansowania inwestycji mieszkaniowych. W najbardziej rozwiniętych gospodarkach rynkowych prawie 1/3 ludności jest poza obszarem oddziaływania tego podsystemu. Państwo ma oddziaływać tu zatem bezpośrednio.<sup>22</sup>

Autor podkreśla, że zwiększenie budownictwa komunalnego przyczyni się w Polsce do udroźnienia rynkowego podsystemu finansowania drogą przeprowadzania orzeczonych eksmisji, realizacji praw właścicieli mieszkań oraz kredytodawców. W konsekwencji wzrośnie prywatne budownictwo mieszkaniowe na wynajem. P. Lis proponuje zwiększenie przez państwo socjalnych inwestycji mieszkaniowych na wzór zachodniego rezydualnego modelu mieszkalnictwa społecznego. Partnerstwo publiczno-prywatne ma dać istotny impuls rozwoju rynku mieszkaniowego przy przeniesieniu ryzyka finansowania budownictwa społecznego na sektor prywatny przy gwarantowaniu temu sektorowi minimum oczekiwanych przychodów i innych udogodnień. Ryzyko dla państwa wynikać może z zobowiązań wobec podmiotu prywatnego osłabiających inne działania państwa wobec obciążeń wynikających z wcześniejszych gwarancji. Oddziaływanie państwa na system finansowania inwestycji mieszkaniowych winno być ograniczone ich optymalnym

---

<sup>21</sup> M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001.

<sup>22</sup> P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.



poziomem przeciwdziałających deficytowi lub nadwyżce lokali. Deficyt powoduje wzrost cen mieszkań i sprzyja spekulacyjnemu ich powiększaniu. Nadwyżka mieszkań doprowadzić może do osłabienia aktywności rynku mieszkaniowego z ujemnymi konsekwencjami dla podaży i utrzymania zasobu.

J. Łaszek zaznacza, iż mieszkalnictwo jest znaczącym segmentem gospodarki rynkowej. Przypomina istotną wadę rynku mieszkaniowego jako mechanizmu zaspokajania potrzeb związaną ze zmiennym popytem kształtowanym czynnikiem demograficznym przy względnie sztywnej podaży warunkowanej możliwościami techniczno-regulacyjnymi. Ułomność ta sprzyja kapitalizowaniu dodatkowego popytu, w tym subsydiów ze środków publicznych. Komplikacje działania rynku mieszkaniowego wynikają także z jego połączeń z rynkami terenów budowlanych i kapitałowym oraz kwestiami społecznymi wywoływanymi grą popytu i podaży. Wymaga to interwencji państwa poprzez dostosowanie rynkowego mechanizmu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych do warunków istniejących np. w Polsce. Zgodnie z rynkowo-liberalną interpretacją społeczno-gospodarczą, ulgi budowlane ocenia J. Łaszek pozytywnie, gdyż ograniczają spadek popytu mieszkaniowego. Spostrzega ustawę o ochronie lokatorów jako spychającą do szarej strefy rynek prywatnych mieszkań na wynajem. Problem mieszkaniowy jest bowiem rozwiązywalny tylko w długim okresie ze środków ludności przy wspomaganii budżetowym mającym charakter głównie socjalny.<sup>23</sup>

Autor uznaje działanie stymulowanego środkami publicznymi mnożnika inwestycji i zatrudnienia przede wszystkim w fazie depresji cyklu koniunkturalnego, przy nie w pełni uruchomionych czynnikach produkcji, kiedy braknie zagregowanego popytu. Gdy jest odwrotnie, zależności mnożnikowe sprzyjają inflacji i nierównowadze gospodarczej a wydatki publiczne zniechęcają do inwestycji prywatnych poprzez wzrost podatków i stóp procentowych. J. Łaszek stawia tezę, iż w Polsce, subsydiowanie czynszów i nadmierna ochrona lokatorów czynią bardziej elastycznym w aspekcie mobilności siły roboczej i zmniejszania bezrobocia zasób mieszkań własnościowych poddanych bezpośrednio działaniu rynku. Globalizacją i europeizacją oparte na liberalizmie gospodarczym wyzwoliły także w Polsce tendencję do redukcji wydatków budżetowych na mieszkalnictwo społeczne. Przynoszą jednak pozytywny wzrost konkurencji na rynku kredytów hipotecznych i deweloperskim w sferze obrotu i zarządzania nieruchomościami, a także wyższą ochronę konsumenta. Niedostateczna skłonność do oszczędzania, nadmierne wydatki sektora publicznego, nierównowaga gospodarcza zwiększające w państwach UE realne stopy procentowe oraz ostrożność banków i inwestorów mogą być przy tym barierą

---

<sup>23</sup> J. Łaszek, *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, „Monografie i Opracowania” nr 525, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.

rozwoju kredytów hipotecznych w Polsce. Autor opowiada się za dalekim od myśli polskiej szkoły mieszkaniowej, rezydualnym modelem mieszkalnictwa społecznego w Polsce.

W artykule P. Śleszyńskiego przewidywany średniookresowy popyt mieszkaniowy w Polsce traktowany jest jako wypadkowa czynników demograficznych, ekonomicznych i stopnia zaspokojenia potrzeb. Pułap znacznych różnicowań regionalnych popytu wyznaczają rynki dużych miast i aglomeracji, dokąd kierują się największe migracje młodszych roczników ludności. Górną granicę popytu mieszkaniowego w wielkościach bezwzględnych stanowi prognozowana różnica liczby gospodarstw domowych i mieszkań przy elastycznym traktowaniu wymogu samodzielności zamieszkiwania ze względu na wielkość i strukturę gospodarstw oraz ich wzorce egzystencjalne i wartości kulturowe. Komplikacją są tu nieznany przyszły wzrost dochodów ludności oraz relacje między popytem mieszkaniowym a prognozami demograficznymi. Autor przypomina, że istnieją wyjątki od prawa popytu i podaży, wyraźne w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, w tym tzw. paradoks R. Giffena, polegający na możliwości równoczesnego wzrostu popytu i cen dóbr podstawowych nie mających substytutu. Przypomina także hierarchię (piramidę) potrzeb A. H. Masłowa, w której zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu następuje dopiero po nasyceniu potrzeb podstawowych oraz zasadę ostrzejszych kryteriów oceny warunków mieszkaniowych w państwach o wyższym poziomie rozwoju cywilizacyjnego. Popyt na mieszkania przy złej, jak w Polsce, sytuacji mieszkaniowej jest zatem znaczny i w mniejszym niż się sądzi stopniu zależny od ceny.<sup>24</sup>

### **Posumowanie i wnioski**

Przedstawione zagadnienia dotyczące podejście ekonomicznego w polskim mieszkaniowym piśmiennictwie lat transformacji potwierdzają, że najistotniejszymi są sposoby mobilizowania i wykorzystywania środków na inwestycje mieszkaniowe oraz szacowania popytu w tym zakresie. Istotne jest także rozeznanie, jakimi środkami finansowymi z czynszów, dotacji publicznych i innych źródeł dysponuje gospodarka mieszkaniowa w procesie utrzymania i powiększania zasobu mieszkaniowego. Połączonymi z tym polami działania polityki mieszkaniowej są bowiem badania warunków i potrzeb mieszkaniowych, gospodarka zasobem i system zaspokajania potrzeb. Razem problematyka ta stanowi o systemie polityki i gospodarki mieszkaniowej oraz jej miejscu w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Z prac kadry IGM i ZM IRM wynika w tym zakresie niedostateczne pobudzenie w Polsce przez mechanizmy rynku dopływu środków finansowych na inwestycje i całe

---

<sup>24</sup> P. Śleszyński, *Perspektywy rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce w świetle sytuacji demograficznej, ekonomicznej i stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005 nr 1(19), s. 45-64. P. Śleszyński, *Możliwości prognozowania popytu mieszkaniowego w świetle dostępnych danych demograficznych, społecznych i ekonomicznych*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007 nr 3, s. 19-34.

mieszkalnictwo. Deficytowe, niskie czynsze powodują przelotne, krótkookresowe ograniczanie wzrostu zaległości czynszowych i wydatków na dodatki mieszkaniowe. W sumie prowadzą długookresowo do dekapitalizacji zasobu na wynajem. Finansowanie mieszkalnictwa winno tymczasem zmierzać – zwłaszcza w skali lokalnej – do wytwarzania obiegu zamkniętego pozostawiającego środki uzyskane w gospodarce mieszkaniowej na potrzeby dalszych działań w tym zakresie. Badania IGM i ZM IRM dowodzą istotnych różnic inwestorskich kosztów budownictwa dotyczących również deweloperów zagłębianych bezpośrednio w zależności rynkowe. Znaczną rolę ma także zróżnicowanie form organizacyjno-prawnych zasobu z punktu widzenia opłat za porównywalne mieszkanie, struktury źródeł środków na utrzymanie oraz skali przyrostu zaległości w opłatach za lokale. Świadczy to o wysoce niedojrzałym rynku mieszkaniowym w Polsce.

Malejący interwencjonizm państwa w budownictwie mieszkaniowym objawia się w naszym kraju wzrostem wydatków ludności na inwestycje mieszkaniowe przy spadku udziału kwot własnych. Likwidowane są ulgi w podatku dochodowym za oszczędzanie na mieszkania, a zachowane związane z remontami i modernizacją często wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem. Dysproporcje potrzeb mieszkaniowych i możliwościami ich sfinansowania dotyczą przy tym 1/3 gospodarstw domowych. Rosnącym zyskom z prywatnego zasobu czynszowego nie odpowiada wzrost zaangażowania kapitału prywatnego w masowe budownictwo czynszowe.

W pracach spoza IGM i ZM IRM zbieżne ze stanowiskiem polskiej szkoły badań jest utożsamianie prawa do mieszkania z publiczną w tym zakresie pomocą. Otoczenie prawno-instytucjonalne rynkowego segmentu mieszkalnictwa obniżać ma koszty inwestycji mieszkaniowych i powiększyć możliwości ich finansowania. Bankowość komercyjna i hipoteczna, mechanizm kontraktowy i sekurytyzacja, wsparte regulacjami państwa są podstawą rynkowego podsystemu finansowania inwestycji mieszkaniowych. Traktowanie wzrostu budownictwa komunalnego jako czynnika ułatwiającego per saldo prywatne budownictwo czynszowe sprowadza jednakże tę część budownictwa społecznego tylko do roli środka, bez nadawania mu samoistnych wartości. Być może w tym sensie partnerstwo publiczno-prywatne stać się może ważnym elementem rozwoju rynku mieszkaniowego. Powstaje wszakże pytanie, czy chodzi tu o rekompensatę kosztów, czy raczej o zmniejszanie przez państwo ryzyka ich nietrafionego ponoszenia przez sektor prywatny? Poza tym, pożądany jest tzw. optymalny poziom inwestycji mieszkaniowych zapobiegający deficytowi lub nadwyżce lokali. Działanie mnożnika inwestycji i zatrudnienia głównie podczas depresji odpowiada ogólnie sytuacji w Polsce przed 2008 r. kiedy podczas względnego boomu inwestycji mieszkaniowych, rynek nie zapewnia dostatecznej podaży mieszkań, ponieważ sztucznie generowany popyt nie powoduje wzrostu zdolności wytwórczych budownictwa. W sytuacji tej rynek widuje ceny mieszkań i ogranicza ich

dostępność dla ludności. Bieg kryzysowych wydarzeń pokazuje, że niewypłacalność pożyczkobiorców oraz załamania rynku i budownictwa mieszkaniowego mogą mieć istotne źródła w nadmiernym forsowaniu własności mieszkaniowej za pomocą kredytów hipotecznych. Pytanie o możliwości upowszechnienia rezydualnego modelu budownictwa społecznego w gospodarkach rynkowych, zwłaszcza w państwach takich jak Polska musi być zatem postawione. Podobnie jak pytanie o stosunek tego modelu do gospodarki przestrzennej, zatem także do problematyki ładu przestrzennego, rozwoju zrównoważonego, sterowania procesami osadniczymi, zwłaszcza urbanizacją i innymi.

Średniookresowy popyt mieszkaniowy w Polsce analizowany jest jako wypadkowa czynników demograficznych, ekonomicznych i stopnia zaspokojenia potrzeb. Metoda ta uwzględnia zatem – zbliżając się do rozumowania polskiej szkoły mieszkaniowej – bezpośredni wpływ w tym zakresie szeroko rozumianych zagadnień społecznych. Górna granica popytu mieszkaniowego związana jest ponadto z prognozowaną różnicą liczby gospodarstw domowych i mieszkań. Szacunek utrudniają niewiadome dotyczące przyszłych dochodów ludności oraz relacje popytu do prognoz demograficznych. Analiza taka czyni wiarygodniejszymi przypuszczalny rozwój rynku mieszkaniowego w okresie obecnego kryzysu gospodarczego.

Reasumując, ekonomiczne problemy polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r. sygnalizowane są w badaniach IGM i ZM IRM oraz innych publikacjach. W podejściu ekonomicznym do polityki mieszkaniowej badacze spoza IGM i ZM IRM zaznacza się przy tym między innymi kierunek liberalny. Kierunek ten tworzy się poprzez uzasadnianie i interpretację społeczno-gospodarczą ściśle ekonomicznych racji podchodzenia do zadań polityki mieszkaniowej w Polsce. W ramach rozumowania ekonomicznego wiele poglądów i wniosków autorów z innych palcówek badawczych zbieżnych jest jednak z koncepcjami i wynikami badań IGM oraz ZM IRM, nawiązuje do nich lub potwierdza je.

**Abstract.** The subject of the article are the analysis and evaluation of views on the economic approach to housing policy in the Polish scientific literature after 1989. This matter is contained in the publications of IGM and ZM IRM, and others. The approach of researchers from outside the IGM and ZM IRM selects, among others, liberal, strictly economic approach to the issue of housing. A number of views and proposals of these researchers confirms this position by the authors of IGM and ZM IRM.

**Keywords:** economic approach, policies and problems of housing, housing Polish scientific literature.

Dr hab. Maciej Cesarski

Prof. nadzw. SGH

Warszawa