

Wstęp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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