

#23

WARSZAWSKIE DEBATY


O POLITYCE SPOŁECZNEJ

POLITYKA MIESZKANIOWA

MICHAŁ POLAKOWSKI
RYSZARD SZARFENBERG
ALEKSANDRA ZUBRZYCKA-CZARNECKA
KONSTANCJA ŚWIĘCICKA



**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG



#23

POLITYKA MIESZKANIOWA

MICHAŁ POLAKOWSKI
RYSZARD SZARFENBERG
ALEKSANDRA ZUBRZYCKA-CZARNECKA
KONSTANCJA ŚWIĘCICKA



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



SPIS TREŚCI

POLITYKA MIESZKANIOWA: WPROWADZENIE

MICHAŁ POLAKOWSKI 4

POLSKA POLITYKA MIESZKANIOWA NA ZAKRĘCIE?

RYSZARD SZARFENBERG 5

NEOLIBERALIZACJA MIESZKALNICTWA 5

POLSKIE REFORMY W KONTEKŚCIE NEOLIBERALIZACJI MIESZKALNICTWA 7

NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY – DOBRA ZMIANA? 8

DODATKOWE INFORMACJE I WNIOSKI 11

DEMOKRATYCZNOŚĆ POLITYKI MIESZKANIOWEJ

ALEKSANDRA ZUBRZYCKA-CZARNECKA 14

WPROWADZENIE 14

POLITYKA MIESZKANIOWA JAKO POLITYKA PUBLICZNA 15

W KIERUNKU DEMOKRATYCZNOŚCI POLITYKI MIESZKANIOWEJ? 17

WYNAJEM – NOWY STANDARD W POLSKIM MIESZKALNICTWIE?

KONSTANCJA ŚWIĘCICKA 22

WSTĘP 22

WYNAJEM JAKO BRAKUJĄCE OGNIWO W POLSKIM MIESZKALNICTWIE – ELEMENTY DIAGNOZY 23

ZALETY WYNAJMU 25

BARIERY ROZWOJU RYNKU NAJMU 26

NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY A PRZYSZŁOŚĆ WYNAJMU W POLSCE 28

WNIOSKI 30

SPIS TABEL, SCHEMATÓW I WYKRESÓW

TABELA 1 PORÓWNANIE IDEI POLITYK MIESZKANIOWYCH W ZAKRESIE NAJMU 6

TABELA 2 DWA CELE NPM: NAJEM DOSTĘPNY I NAJEM SOCJALNY 9

SCHEMAT 1 INSTRUMENTY WSPARCIA MIESZKANIOWEGO A STRUKTURA DOCHODÓW I POTRZEB WSPARCIA 8

SCHEMAT 2 NPM NA TLE SYSTEMU MIESZKANIOWEGO – WARIANT ROZWIJANIA NAJMU DOSTĘPNEGO
W ZASOBACH SPOŁECZNYCH 10

SCHEMAT 3 POLITYKA MIESZKANIOWA A POLITYKA SPOŁECZNA I POLITYKA PUBLICZNA 16

WYKRES 1 POPULACJA KRAJÓW UE WEDŁUG FORMY ZAMIESZKIWANIA 24

Polityka mieszkaniowa: Wprowadzenie

Michał Polakowski

Fundacja ICRA, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

4

Polityka mieszkaniowa należy do najbardziej zaniedbanych obszarów szeroko rozumianej polityki społecznej. Z jednej strony, kwestie związane z dostępnością mieszkań są wyjątkowo ważne dla Polaków, zwłaszcza młodych. Z drugiej zaś strony, podaż mieszkań jest dalece niewystarczająca i polskie mieszkania i domy należą do najbardziej przeludnionych w Unii Europejskiej. Pojawia się zatem wyraźne napięcie między oczekiwaniami społecznymi a ich zaspokajaniem.

Polityka mieszkaniowa w Polsce przechodziła dość intensywne zmiany i w ich dynamice oraz rezultatach jak w soczewce widać priorytety, które przyjmowały kolejne rządy. Warto przy tym podkreślić, że mimo istotnych inwestycji budowlanych Polska wyszła z okresu socjalizmu z szeregiem niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Szacuje się, że skala niezaspokojenia tych potrzeb nie uległa zasadniczej zmianie od 1989 roku.

Wczesny okres transformacji można wskazać jako fazę szybkiej liberalizacji, rozumianej jako „utowarowienie”, z wprowadzeniem mechanizmu cen rynkowych, a także stworzeniem rynku pierwotnego i wtórnego obrotu nieruchomości. Towarzyszyło tym procesom stworzenie mechanizmu pozyskiwania funduszy zarówno na cele budowy mieszkań, jak i ich zakupu. Władze publiczne w pewnym stopniu starały się tworzyć namiastki instrumentów, które ułatwiałyby zaspokojenie potrzeb zarówno osobom niemogącym uczestniczyć w obrocie rynkowym, jak i osobom bogatszym, które w tym obrocie mogły uczestniczyć. Kolejne etapy w rozwoju budowały na tych fundamentach, różniły się przy tym skalą zaangażowania środków publicznych, które stopniowo ulegały zmniejszeniu. Ostatnia dekada to skupienie władz na instrumentach wspierających system rynkowy: programach Rodzina na Swoim czy Mieszkanie dla Młodych. Programy te skupiają się na wspieraniu popytu. Program Mieszkanie+, zgodnie z deklaracjami polityków obecnego rządu, ma stanowić odejście od tego paradygmatu przez bezpośrednie zaangażowanie władz publicznych w zwiększanie bazy mieszkaniowej.

Niniejsze opracowanie dotyczy polityki mieszkaniowej w szerokim rozumieniu – zarówno samych rozwiązań, skierowanych do grup o różnym statusie, ale również tego, jak rozwiązania te się tworzy – i zostało przygotowane przez ekspertki i eksperta, którzy patrzą na te zagadnienia z różnych perspektyw .

Polska polityka mieszkaniowa na zakręcie?

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Neoliberalizacja mieszkalnictwa

W ostatnich dziesięcioleciach polityka mieszkaniowa na Zachodzie i w państwach postkomunistycznych dynamicznie się zmieniała. Główny nurt reform można streścić tak: „od mieszkalnictwa społecznego do mieszkalnictwa własnościowego”. Odpowiada on ogólniejszym trendom w reformowaniu polityki społecznej, które oddaje hasło: „mniej państwa, więcej rynku”. Ich uzasadnieniem była między innymi teoria zawodności państwa rozwijana w ramach ekonomii wyboru publicznego (J. Buchanan i inni), a w naszym regionie również transformacja od przeetatyzowanego ustroju ku samorządności i wolnemu rynkowi. W wyniku reform zachodzą zaawansowane procesy prywatyzacji i urynkowienia usług społecznych i mieszkalnictwa. W skrócie mamy do czynienia z reformami neoliberalnymi w wielkiej skali oraz utowarowieniem mieszkania, co wpływa na dostęp do odpowiedniego i dostępnego mieszkalnictwa dla wszystkich (Rolnik 2013; Hodkinson, Watt, Mooney 2013).

Rozwojowi mieszkalnictwa własnościowego przypisywano ujemny wpływ na poparcie dla redystrybucyjnego państwa opiekuńczego (Andre, Dewilde 2016). Próbowano je też

umieścić u podstaw ochrony socjalnej opartej na zasobach (mieszkaniowych), co również mogło zmniejszać zapotrzebowanie na redystrybucję (Aalbers, Christophers 2014, s. 385; De Decker, Dewilde 2010). W kontekście postkomunistycznym mogło mieć to również znaczenie, choć w tezie o socjalnej ochronie dla transformacji (znaczenie liberalizmu rentowego i wcześniejszych emerytur) nie podkreślano roli prywatnej własności mieszkań. Pojawia się tutaj jednak hipoteza, że niewysokie świadczenia w postaci rent i wcześniejszych emerytur uzupełnione świadomością o posiadaniu mieszkania na własność stały się wystarczającą gwarancją bezpieczeństwa socjalnego.

Od globalnego kryzysu finansowego z 2008 roku można zauważyć jednak słabnący entuzjazm, bądź rosnący sceptycyzm, wobec takiego obrotu spraw w polityce społecznej i mieszkaniowej, przynajmniej na Zachodzie. Szczególnie że to właśnie bańka cenowa na rynku nieruchomości wywołała falę kryzysu, który następnie miał liczne i poważne konsekwencje. Spadła dostępność do kredytów hipotecznych, co podważyło strategię ku własności dla mniej zamożnej części społeczeństw. Państwa i samorządy popadły w kłopoty związane z deficytem budżetowym i ograniczyły inwestycje w mieszkalnictwo społeczne i publiczne. Gospodarstwa domowe napotkały problemy bezrobocia, spadku

dochodów i niewypłacalności. W efekcie tam, gdzie utowarowienie mieszkalnictwa wraz z finansjalizacją tego sektora było największe, tam też gospodarstwa domowe o niskich dochodach napotkały większe problemy z dostępnością i zwiększyła się nierówność w dostępie do mieszkania między nimi a gospodarstwami o dochodach średnich (Dewilde, De Decker 2016).

Współczesna myśl reformatorska zdaje się więc obecnie ciężać ku „tanim mieszkaniom na wynajem”, orientując się na gospodarstwa domowe z dolnej części rozkładu dochodów. Czy oznacza to powrót do idei rozwoju mieszkalnictwa publicznego bądź społecznego? Nie ma co do tego jasności, gdyż poza najmem społecznym w zasobach publicznych można też brać pod uwagę najem komercyjny

Tabela 1: Porównanie idei polityk mieszkaniowych w zakresie najmu

	Najem dostępny	Najem publiczny lub społeczny
<ul style="list-style-type: none"> • Rola w szerszym systemie mieszkaniowym 	<ul style="list-style-type: none"> • Promowanie mobilności społecznej i mieszkaniowej • Zapobieganie mobilności społecznej w dół • Wsparcie dla rynku pracy • Podkreślanie stabilności konsumpcji • Zachowanie zróżnicowania dochodowego w lokalnych społecznościach 	<ul style="list-style-type: none"> • Sieć bezpieczeństwa lub przejściowe wsparcie dla osób z dużymi i złożonymi potrzebami • Przeciwdziałanie bezdomności
<ul style="list-style-type: none"> • Grupy docelowe 	<ul style="list-style-type: none"> • Gospodarstwa domowe z niskimi lub umiarkowanymi dochodami w obszarach o wysokim popycie 	<ul style="list-style-type: none"> • Niskie dochody • Duże potrzeby (np. osoby starsze i niesamodzielne, problemy zdrowotne, uzależnienia)
<ul style="list-style-type: none"> • Dostawcy 	<ul style="list-style-type: none"> • Prywatni (nie dla zysku, dla zysku) • Spółki komunalne 	<ul style="list-style-type: none"> • Państwowe agencje mieszkaniowe • Organizacje pozarządowe (nie dla zysku)
<ul style="list-style-type: none"> • Finansowanie 	<ul style="list-style-type: none"> • Państwowe finansowanie załączkowe (<i>seed funding</i>) • Ulgi podatkowe • Inwestycje kapitałowe (<i>private equity</i>) i pożyczki 	<ul style="list-style-type: none"> • Dotacje państwowe • Subsydiowanie krzyżowe (budowa na zasadach komercyjnych i sprzedaż zasobu) • Finansowanie prywatne
<ul style="list-style-type: none"> • Czynsz i najem 	<ul style="list-style-type: none"> • Czynsze poniżej rynkowego (np. o 20% mniejsze) • Najem krótko- lub średnioterminowy 	<ul style="list-style-type: none"> • Najem krótko- i średnioterminowy, najem stały • Czynsze zależne od dochodu lub poniżej czynszu rynkowego
<ul style="list-style-type: none"> • Konkurencja między właścicielami społecznymi i prywatnymi 	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurencja o bodźce państwowe w celu dostarczenia taniego mieszkalnictwa 	<ul style="list-style-type: none"> • Mało prawdopodobna
<ul style="list-style-type: none"> • Współpraca między podmiotami społecznymi i komercyjnymi 	<ul style="list-style-type: none"> • Tak – z zastosowaniem regulacji lub bodźców w celu łączenia rynku społecznego i komercyjnego 	<ul style="list-style-type: none"> • Tak – częściowo partnerstwo publiczno-prywatne
<ul style="list-style-type: none"> • Długoterminowa przystępność 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczone w czasie wymogi dotyczące przystępności • Częściowo zasoby przystępne w długim okresie 	<ul style="list-style-type: none"> • W teorii trwała przystępność, ale finansowanie prywatne utrzymania może ją podważać

w zasobach prywatnych. Ten drugi nurt czasem uznawany jest za przesadną fascynację rynkiem prywatnego najmu i również podlega krytyce w dyskusji o polityce mieszkaniowej, m.in. w Wielkiej Brytanii (Field 2014; badania porównawcze nad tym rynkiem Crook, Kemp 2014). Rynek prywatnego najmu w krajach postkomunistycznych nie był w centrum uwagi ze względu na masową komunalizację

i prywatyzację zasobów skomunalizowanych oraz mieszkań zakładowych. W 2000 roku określono ten obszar systemu mieszkaniowego mianem ziemi niczyjej (Priemus, Mandic 2000).

Dokonano już porównania zawartości ideowej reform anglosaskich nastawionych na publiczny lub społeczny najem z tymi, w których centrum jest najem dostępny (*affordable*, tabela obok, Blessing 2016).

Polskie reformy w kontekście neoliberalizacji mieszkalnictwa

Reformy w Polsce dość dobrze odpowiadają wzorom typowych reform neoliberalnych nakreślonych wyżej. W uproszczeniu duży zasób publiczny (państwowy, państwowych zakładów pracy), a także spółdzielczy, zostaje sprzedany bezpośrednio lub po komunalizacji lokatorom na własność. Prywatyzacja zachodzi również w zasobie spółdzielczym przez umożliwienie wykupu mieszkań przez lokatorów (spółdzielcze własnościowe prawo do mieszkania, preferencyjne przekształcenie w zwykłą własność). Do zarządu powołuje się wspólnoty mieszkaniowe, które działają bardziej jak spółki (głosowanie udziałami), a nie spółdzielnie (jedno mieszkanie jeden głos).

Jeżeli zaś chodzi o nowe inwestycje mieszkaniowe, były i są to przede wszystkim mieszkania budowane przez wyspecjalizowane firmy, które chcą je szybko sprzedać. Drugim ważnym inwestorem są osoby indywidualne w budownictwie jednorodzinnym. W wyniku tych przemian w polskich stosunkach mieszkaniowych szybko zaczyna dominować własność bez obciążenia kredytem (około 75%), a własność z kredytem to niewielki odsetek (około 5%), reszta to przede wszystkim

najem, głównie komunalny (około 10%) i rynkowy (około 5%).

Ideologia transformacyjna i jej konsekwencje dla stosunków mieszkaniowych spowodowały, że w polskim społeczeństwie istnieje bardzo silna preferencja dla własności (Rubaszek 2016). Była ona również wzmacniana przez programy pomocy w dojściu do własności (Rodzina na Swoim czy Mieszkanie dla Młodych). Na

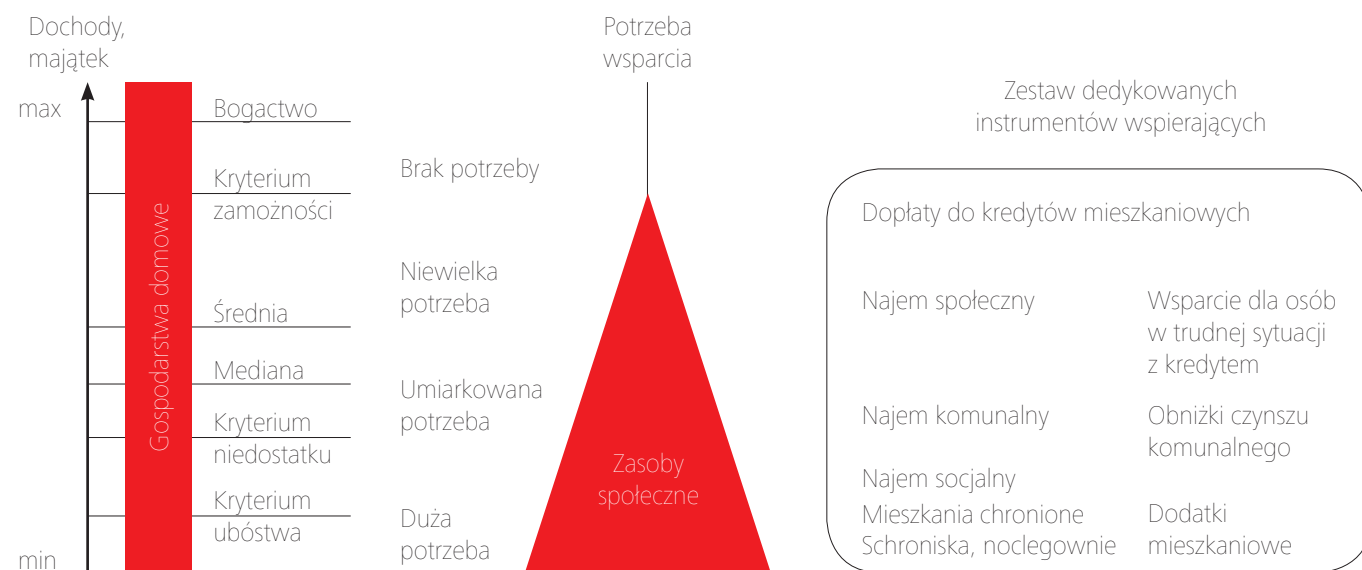
te preferencje odpowiadają też banki poprzez udzielanie kredytów hipotecznych (w tym tzw. frankowych).

Jednym z niewielu przejawów polityki mieszkaniowej przyjaznej dla najmu były Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS). Jednak i tutaj pojawiła się niepewność związana z likwidacją Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i wprowadzeniem możliwości wykupu. Okres niepewności zakończył się w 2015 roku, gdy uchwalono zmiany w ustawie regulującej funkcjonowanie TBS-ów.

Poniżej zaproponowano uporządkowanie istniejących obecnie instrumentów wsparcia mieszkaniowego dla gospodarstw domowych według poziomu zamożności i potrzeby wsparcia (patrz schemat 1).

Na schemacie przedstawiono ideę, że im niższy poziom dochodu i im wyższe potrzeby, tym większe zasoby społeczne są potrzebne do wsparcia. Założono też, że dopłaty do kredytów mieszkaniowych są dla osób z dochodami powyżej średniej, co niekoniecznie odpowiada rzeczywistości (osoby ze średnimi i nawet niższymi dochodami mogą mieć zdolność kredytową, Rataj 2016).

Schemat 1. Instrumenty wsparcia mieszkaniowego a struktura dochodów i potrzeb wsparcia



Źródło: opracowanie własne

8

Narodowy Program Mieszkaniowy – dobra zmiana?

Nasuwa się pytanie, czy nowy rząd proponuje radykalną zmianę dotychczasowego kierunku polityki mieszkaniowej? Niedawno przyjęty Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM) przedstawiano w materiałach promocyjnych m.in. jako „Tanie mieszkania dla polskich rodzin” (BGK 2016). Pojawia się więc idea dostępności cenowej (taniać), chodzi przy tym o najem lub najem z dojściem do własności. To ostatnie rozwiązanie to hybryda, która łączy dwie idee: najmu, który daje w dłuższym okresie własność (np. wyższy czynsz płacony przez dłuższy czas).

W NPM postawiono przed polityką mieszkaniową trzy cele. Dwa pierwsze wydają się oddawać sens dwóch opisanych

wyżej strategii reformatorskich. Właściwie pokrywają też dużą część instrumentów wsparcia mieszkaniowego przedstawionych na schemacie wyżej (poza dopłatami do kredytów mieszkaniowych uwzględniono jednak dojście do własności przez najem). Porównanie tych celów wraz z działaniami umieszczone zostało w kolejnej tabeli.

Grupy docelowe pierwszego i drugiego celu zachodzą na siebie, gdyż dochody uniemożliwiające obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych obejmują również niskie dochody. Możliwe, że mamy tu do czynienia z różnicowaniem na osoby i rodziny z dochodami sprawiającymi, że wzięcie kredytu lub najem rynkowy przeciążają budżet rodziny, ale nie tak niskie, że zagrażają wykluczeniem.

Cel pierwszy zakłada zwiększenie podaży mieszkań na wynajem o niskim czynszu. Niski czynsz zdefiniowano kwotowo jako przedział między 10–20 zł za metr kwadratowy bez podania uzasadnienia. Dolna granica przedziału jest nieco wyższa niż obecne stawki

Tabela 2. Dwa cele NPM: najem dostępny i najem socjalny

<p>Cel 1: Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych przez:</p>	<p>Cel 2: Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową przez:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie podaży mieszkań o niskim czynszu oraz aktywizację podmiotów dostarczających tego typu mieszkania; • obniżenie kosztów budowy mieszkań, w szczególności przez tworzenie warunków regulacyjnych, wykorzystanie podaży dostępnych gruntów publicznych pod budownictwo mieszkaniowe oraz upowszechnianie optymalnych technologii i projektów architektonicznych w zakresie szeroko rozumianego społecznego budownictwa; • aktywizację systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe; • ułatwienie podmiotom instytucjonalnym inwestowania na rynku mieszkań na wynajem; • zwiększenie możliwości finansowych rodzin (w tym program Rodzina 500+). 	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania lokali socjalnych/mieszkań komunalnych; • rozwój mieszkalnictwa wspomaganego (np. chronionego); • redukcję skutków bezdomności przez zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych; • wypracowanie i wdrożenie strategicznego podejścia polityki mieszkaniowej do potrzeb mieszkaniowych grup o specjalnych potrzebach mieszkaniowych, w szczególności osób starszych i niepełnosprawnych; • pomoc osobom znajdującym się w przejściowo trudnej sytuacji finansowej, wpływającej m.in. na możliwość obsługi opłat za mieszkanie lub spłat kredytu hipotecznego.

Źródło: NPM

komunalne w dużych miastach (bazowe 5–7 zł), a górna nieco wyższa niż stawki maksymalne stosowane jeszcze niedawno w Towarzystwach Budownictwa Społecznego (4% wartości odtworzeniowej, w zależności od województwa 11–19 zł). Wniosek jest taki, że chodzi o zwiększanie podaży mieszkań w tym samym segmencie, w którym operują już TBS-y. W celu drugim nie przewidziano zwiększenia podaży mieszkań komunalnych. Zmiana polega więc na tym, by doprowadzić do zwiększenia podaży mieszkań na wynajem po tańszym czynszu, ale nie komunalnych i nie o najniższym czynszu.

W jaki sposób nastąpi więc zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania mieszkań komunalnych? Przewidziano tu zestaw działań (proponowanych zresztą już przez poprzedni rząd), które są istotną zmianą w stosunku do obecnej sytuacji. Ograniczona zostanie zasadniczo pewność najmu komunalnego (umowy na czas określony i stosowanie kryteriów dochodowo-majątkowych nie tylko dla kandydatów na lokatorów, ale i dla lokatorów podczas najmu),

a stawki czynszu urealnione, czyli wzrosną w stosunku do obecnej sytuacji.

Zasób komunalny będzie więc wsparciem tymczasowym i tylko dla ubogich zagrożonych wykluczeniem i w trudnych sytuacjach. W ten sposób zostanie potwierdzony i wzmocniony socjalny wymiar zasobu komunalnego (socjalna pomoc mieszkaniowa, Przyemeński 2016). Obecnie również stosuje się kryteria dochodowe w dostępie do niego, ale nie są one weryfikowane po zawarciu umowy. W ramach tego zasobu obecnie funkcjonuje jeszcze substandardowa część nazywana lokalami socjalnymi¹ z jeszcze niższym czynszem, ale z umową na czas określony. Po reformie straci sens podział na mieszkania komunalne i lokale socjalne pod względem charakteru czasowego umowy (na czas nieokreślony a na czas określony). Z NPM nie wynika, aby chciano zlikwidować status lokali socjalnych, a więc pozostanie

¹ Lokal ten może być o obniżonym standardzie, poza tym nie mniej niż 10 m.kw. na jednoosobowe gospodarstwo i nie mniej niż 5 m.kw. na gospodarstwo wieloosobowe, czyli matka z trójką dzieci może być na przestrzeni 20 m.kw.

zapewne dualizm z różnicami w standardach, poziomie czynszu (urealnionego w lokalach komunalnych) i ewentualnie czasie trwania umowy.

Nacisk na socjalny charakter zasobu komunalnego w dłuższym okresie spowoduje, że będzie on mniej dostępny dla osób nieubogich, które jednak nadal są w strefie dochodów poniżej średniej. Dla nich pozostanie najem społeczny (maksymalne stawki czynszowe TBS-ów wzrosły do 5% wartości odtworzeniowej), rynkowy lub droga do własności. Jeżeli promowany będzie dostępny najem, to w jakich i czyich zasobach? Możliwości są co najmniej dwie: albo w zasobach publicznych z regulowanym czynszem (wyższym jednak od komunalnego, patrz czynsz maksymalny TBS), albo w zasobach prywatnych z dopłatami do czynszu rynkowego (wymagałoby to zmian w dodatkach mieszkaniowych, które mają ograniczenia do wysokości wymiaru czynszu komunalnego).

NPM koncentruje politykę wsparcia mieszkaniowego na publicznych zasobach czynszowych. Jeżeli podzielimy je na komunalno-socjalne i społeczne, to reforma

ma przynieść bardziej socjalny charakter tych pierwszych przez regulację i zwiększyć podaż drugich przez dodatkowe zasoby (działki skarbu państwa).

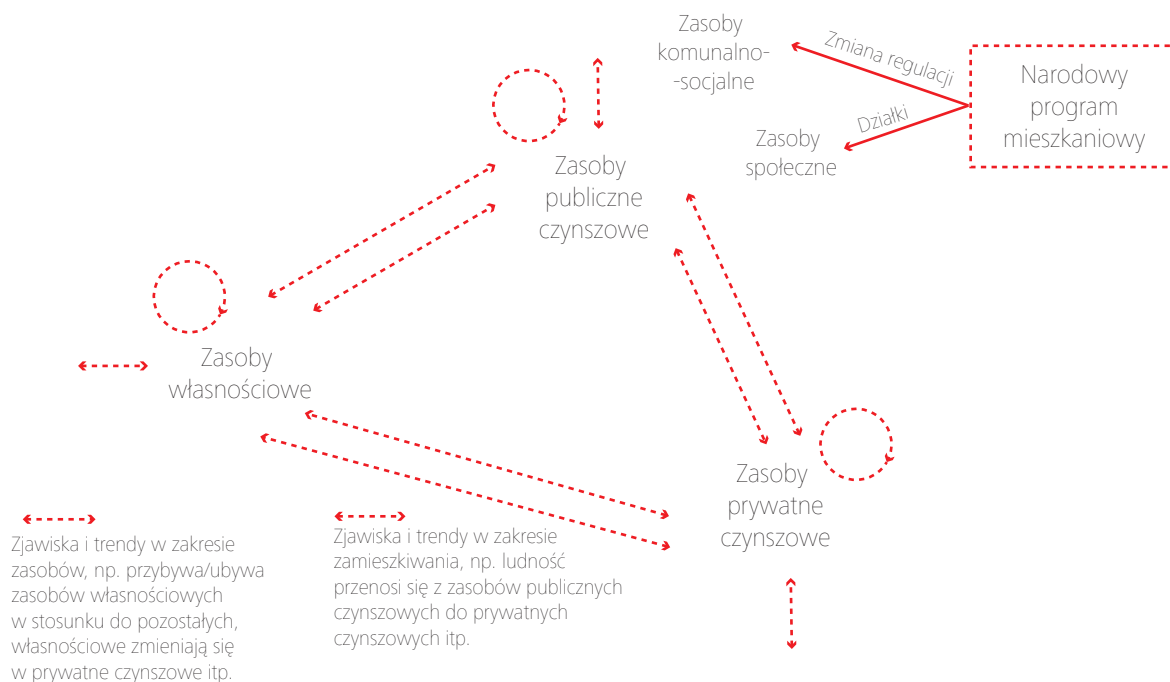
W obszarze pomocy dla szczególnych grup (osoby niepełnosprawne, osoby bezdomne) postawiono na dwa instrumenty: mieszkania chronione oraz schroniska i noclegownie. Cel w przypadku mieszkań chronionych, które przypisano wyłącznie osobom niepełnosprawnym, jest niższy niż trend przyrostu mieszkań w ostatnich kilku latach (Zawisny 2017)². Z kolei w przypadku osób bezdomnych przewidziano wzrost liczby miejsc w schroniskach i noclegowniach. Założono prawdopodobnie, że potrzeby na miejsca w tych placówkach nie są w pełni zaspokojone, albo przyjęto, że zwiększy się liczba bezdomnych.

Realizacja NPM wymaga zmian prawnych. Dotychczas (styczeń 2017) zaproponowano co najmniej trzy ważne projekty ustaw o:

² Co ciekawe, w kolejnym programie rządowym przyjętym uchwałą nr 160 Rady Ministrów z 20 grudnia 2016, w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, zadeklarowano rozwój mieszkalnictwa chronionego o wiele bardziej dynamiczny, bo o 50 mieszkań więcej rocznie.

10

Schemat 2. NPM na tle systemu mieszkaniowego – wariant rozwijanie najmu dostępnego w zasobach społecznych



1. Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe (projekt z 15 grudnia 2016),
2. zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z 12 października 2016),
3. zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (projekt z 8 listopada 2016)³.

Niektóre z propozycji zawarte w tych projektach wywołały większe kontrowersje. Dotyczyły one przede wszystkim zmian w ustawie o ochronie lokatorów: 1) zapowiedź urealnienia czynszów w zasobie komunalnym, co oznacza ich podwyżki, 2) wprowadzenie zasady, że każdy najem komunalny jest na

³ Ten projekt ma być włączony do projektu 2 ze względu na częściowe zachodzenie na siebie zmian i niespójności z tym związane oraz ponownie przekazany do konsultacji.

czas oznaczony, po którym przy niespełnieniu kryteriów umowa będzie wypowiedziana, 3) usunięcie kategorii chronionych przed wyrokiem o eksmisji bez uprawnienia do lokalu socjalnego⁴. Alternatywne rozwiązanie dla drugiej z tych propozycji polega na tym, aby dla osób, które przekraczają kryteria podnosić czynsz, a nie wypowiedzieć umowę. W przypadku propozycji trzeciej rząd po interwencji RPO zapowiedział pewne rewizje⁵.

W czasie pisania artykułu (styczeń 2017) stan prac nad powyższymi projektami był początkowy. Żaden z nich nie trafił do Sejmu.

⁴ A. Nosal-Ikonowicz, PiS przywraca eksmisje na bruk, Krytyka Polityczna, <http://krytykapolityczna.pl/kraj/pis-przywraca-eksmisje-na-bruk/>. Wystąpienie RPO w tej sprawie IV.7214.73.2016.AJ, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/wyst%C4%85piecie%20do%20Ministra%20Infrastruktury%20i%20Budownictwa,%209.12.2016.pdf>.

⁵ Odpowiedź Ministra Infrastruktury i Budownictwa na wystąpienie RPO z dnia 9 grudnia 2016 r.: „rozważona zostanie zmiana art. 14 ust. 4 ustawy w kierunku zaproponowanym przez Rzecznika, tj. polegająca na ustanowieniu podstawy materialnoprawnej dla sądów do orzekania o braku prawa do lokalu socjalnego nie tylko w sytuacji, gdy osoby wymienione w art. 14 ust. 4 ustawy mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany, ale także wtedy, gdy ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie”.

Dodatkowe informacje i wnioski

W polskim systemie mieszkaniowym dominuje zasób własnościowy bez obciążenia kredytem. Właściciele zamieszkujący własne mieszkania nie koncentrują interwencji publicznych, choć majątek mieszkaniowy niekoniecznie chroni ich przed problemami (w kontekście krajów postkomunistycznych zob. Mandić 2010). Rozwiązaniem problemów mają być dodatki

mieszkaniowe i energetyczne, gdy właściciele są ubodzy i zamieszkują niewielkie metrażowo mieszkania. Stwarza to problem dla ubogich właścicieli większych mieszkań (na co odpowiedzią mogą być programy zamiany mieszkań). Nowym problemem w tym obszarze może być niedawno rozpoznane w Polsce zjawisko ubóstwa energetycznego, na które odpowiedzią nie są dodatki energetyczne (Owczarek 2016).

Można przewidywać, że z czasem będzie zwiększał się udział zasobu własnościowego z kredytem hipotecznym. W tym przypadku dedykowane instrumenty wsparcia zmniejszające koszt kredytu są wygaszane, wprowadzono jednak tymczasową pomoc

wspierającą kredytobiorców w kłopotach (Fundusz Pomocy Kredytobiorcom przy BGK).

Interwencja koncentruje się na publicznym zasobie czynszowym z jego komunalno-socjalną i społeczną częścią. Właścicielami mieszkań są bezpośrednio gminy lub spółki komunalne, choć pojawił się też nowy centralny właściciel, Fundusz Mieszkań na Wynajem (FMnW). Czynsze w tych zasobach są mniej lub bardziej obniżone w stosunku do rynkowych (poza FMnW). Dla lokatorów dostępne są dodatki mieszkaniowe i energetyczne, a także dodatkowe obniżki czynszu w najmie komunalnym. Stworzenie Narodowego Funduszu Mieszkaniowego wprowadzi w tym obszarze nowe instytucje i działania.

Prywatny zasób czynszowy, podobnie jak własność bez kredytu, nie skupia wysiłku interwencyjnego państwa. Możliwe, że nadal jest to raczej ziemia niczyja, rozszerzenie sektora własnościowego, co było charakterystyczne dla krajów postkomunistycznych. Szanse na rozwój

instytucjonalny w tym obszarze są nieco bardziej skonkretyzowane po sformułowaniu modelu społecznych agencji najmu (Szarfenberg 2016⁶).

Narodowy Program Mieszkaniowy na tym tle nie wnosi nowej jakości (zob. też Herbst 2016). Skupia się na publicznych zasobach czynszowych. Regulacja ma doprowadzić do poprawienia funkcjonowania komunalno-socjalnej ich części, a wkład skarbu państwa do ilościowego wzrostu części społecznej. Pojawiają się znaki zapytania, dotyczące konsekwencji zmniejszenia pewności najmu i wzrostu czynszów w sektorze komunalnym oraz konkretnych rozwiązań w obszarze społecznej części publicznego zasobu czynszowego. Kto zbuduje mieszkania na działkach skarbu państwa i kto będzie ich właścicielem odpowiedzialnym za zarządzanie najmem?

⁶ Przewidziane zostały w projekcie ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe jako jedna z możliwości w ramach działalności promocyjnej Funduszu, patrz art. 50 pkt. 3.

Literatura

- Aalbers M., Christophers B. 2014. *Centring Housing in Political Economy*, „Housing, Theory and Society”, 31:4.
- Andre S., Dewilde C. 2016. *Home ownership and support for government redistribution*, „Comparative European Politics”, 14 (April).
- BGK 2016. *Tanie mieszkania dla polskich rodzin*, XII Ogólnopolska Konferencja BGK dla JST Warszawa, 22–23 czerwca.
- Blessing A. 2016. *Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing*, „Housing Studies”, 31:2.
- Crook T., Kemp P. (red.) 2014. *Private rental housing: comparative perspectives*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- De Decker P., Dewilde C. 2010. *Home-ownership and asset-based welfare: the case of Belgium*, „Journal of Housing and the Built Environment”, 25:2.
- Dewilde C., De Decker P. 2016. *Changing Inequalities in Housing Outcomes across Western Europe*, „Housing, Theory and Society”, 33:2.
- Field M. 2014. *Reappraising the place for private rental housing in the UK market: Why an unbalanced economy is at risk of becoming even worse...*, „Local Economy”, 29:4–5.
- Herbst I. 2016. *Porozmawiajmy serio o „Mieszkaniu Plus”*, internet.
- Hodkinson S., Watt P., Mooney G. 2013. *Introduction: Neoliberal housing policy – time for a critical re-appraisal*, „Critical Social Policy” 33:3.

- Mandic S. 2010. *The changing role of housing assets in post-socialist countries*, „Journal of Housing and the Built Environment”, 25:2.
- Owczarek D. 2016. *Ubóstwo energetyczne – nowe wyzwanie, nowe rozwiązania*, internet.
- Priemus H., Mandic S. 2000. *Rented housing in Eastern and Central Europe – No man’s land?*, „Journal of Housing and the Built Environment”, 15:3.
- Przymeński A. 2016. *Socjalna pomoc mieszkaniowa w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011*, internet.
- Rataj Z. 2016. *Luki w systemie pomocy mieszkaniowej dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce. Wnioski z badań krajowych*, referat na III konferencji ESPAnet Polska.
- Rolnik R. 2013. *Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights*, „International Journal of Urban and Regional Research”, 37:3.
- Rubaszek M. 2016. *Preferencje Polaków dotyczące formy prawnej użytkowanej nieruchomości: opis wyników ankiety*, referat na III konferencji ESPAnet Polska.
- Szarfenberg R. 2016. *Docelowy model Społecznej Agencji Najmu*, ekspertyza dla projektu NCBiR „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”.
- Zawisny A. 2017. *Zamierzenia gmin w zakresie mieszkalnictwa wspomagane dla osób z niepełnosprawnościami. Ogólnopolskie badanie statystyczne*, praca licencjacka, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych.

Demokratyczność polityki mieszkaniowej

Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka
Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Wprowadzenie

14

Posiadanie dachu nad głową to jedna z podstawowych potrzeb człowieka (Szelągowska, 2011). Godne warunki mieszkaniowe umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie jednostek, rodzin, grup społecznych. Kryzys mieszkaniowy – odczuwany w wielu państwach europejskich, np. Polsce, Hiszpanii, Portugalii, Francji, Belgii – to jednak dowód na to, że potrzeby mieszkaniowe ludności nie są zaspokajane. Jest to widoczne także w statystykach dotyczących problemu bezdomności. Sytuacja ta jawi się jako wyzwanie dla badaczy i dla praktyków związanych z mieszkalnictwem. Brakuje nie tylko zdolności kredytowej i środków budżetowych na finansowanie kosztownych inwestycji mieszkaniowych, ale przede wszystkim koncepcji rozwoju polityki mieszkaniowej w XXI wieku.

Wielu badaczy mieszkalnictwa zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia głosu interesariuszy polityki mieszkaniowej w procesie jej kształtowania i realizacji. Wskazuje się na problematyczność zbyt małej wagi, jaką przypisuje się do szerokich konsultacji

społecznych rządowego programu Mieszkanie Plus. Jednak w związku z tym, że od października 2016 roku rusza pilotaż tego programu (do którego wybrano 17 miast z całej Polski), w roku 2017 będą przyjmowane wnioski o mieszkania, które zostaną wybudowane do końca 2018, a sam program ruszy w 2019 roku (Albin 2016) – trudno dzisiaj rzetelnie oceniać poziom włączenia aktorów społecznych do kształtowania i realizacji tego programu. Wydaje się, że innym wartym uwagi aktualnym przykładem znaczenia tego zagadnienia dla polityki mieszkaniowej w Polsce są wydarzenia związane z lokalną polityką mieszkaniową w Warszawie. Ocenia się, że w Warszawie około 8 tysięcy nieruchomości¹ jest zagrożonych roszczeniami potomków byłych właścicieli, którym odebrano je na mocy Dekretu Bieruta z 1945 roku². Sytuacja ta pokazuje, że refleksje związane z poszukiwaniem rozwiązań problemu deficytu demokracji deliberacyjnej w polityce publicznej w obszarze mieszkalnictwa są ważne nie tylko dla teorii badań mieszkaniowych, ale także dla praktyki polityki mieszkaniowej w Polsce.

1 Źródło internetowe: <http://maparozszen.miastojestnasze.org>, dostęp: 12 grudnia 2015.

2 Dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy wydanego 26 października 1945 (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

Celem artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na trzy pytania: *Co rozumiemy przez politykę mieszkaniową?* oraz *Jakie jest miejsce udziału aktorów społecznych w procesie polityki mieszkaniowej, udziału, który łagodzi, a nie wzmacnia nierówności społeczne? Jakie mogą*

być wstępne wnioski ze spojrzenia na politykę mieszkaniową w Warszawie w perspektywie dorobku badań mieszkaniowych w omawianym zakresie, w tym zwłaszcza w odniesieniu do koncepcji demokratyczności polityki mieszkaniowej (KDPM)?

Polityka mieszkaniowa jako polityka publiczna

Na potrzeby artykułu polityka mieszkaniowa jest rozumiana jako „ogólny kierunek i metody działania, stosowane przez państwo lub inne podmioty publiczne, organizacje polityczne i społeczne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W takim sensie mówimy o różnych programach czy systemach polityki mieszkaniowej, ustalających cele i środki takiego działania w konkretnych okolicznościach” (Andrzejewski 1978). Przyjęto tzw. szeroką definicję polityki mieszkaniowej (Lis 2008, s.17). W tym ujęciu polityka mieszkaniowa obejmuje wszelkie działania władz publicznych i współdziałających z nimi podmiotów pozarządowych, które wpływają na funkcjonowanie i wynik rynku mieszkaniowego (m.in. ceny mieszkań, liczba mieszkań, lokalizacja mieszkań, jakość mieszkań, dostępność dochodowa mieszkań, struktura własności mieszkań). Założono, że polityka mieszkaniowa jest, z natury rzeczy, polityką wielopoziomową, wielosektorową i ponadbranżową. Jej podmioty i instrumenty są „rozproszone” między wieloma obszarami

polityki publicznej (Fahey, Norris 2010) oraz administracją centralną i szczeblami samorządu terytorialnego.

Na poziomie makro jest więc częściowo zbieżna z polityką społeczną (społeczne aspekty mieszkalnictwa stanowią jeden z filarów polityki społecznej) i częściowo z polityką gospodarczą (np. w zakresie rynku nieruchomości i kredytów mieszkaniowych) (Zubrzycka-Czarnecka 2011b). Z kolei w perspektywie mezo i mikro polityka mieszkaniowa jest

elementem składowym horyzontalnej polityki miejskiej (Zubrzycka-Czarnecka 2012).

W artykule polityka mieszkaniowa jest traktowana jako obszar badawczy powiązany z szerszym obszarem – polityką publiczną. Powiązanie polityki mieszkaniowej z polityką publiczną – rzadziej analizowane niż z polityką społeczną, ekonomią czy polityką miejską – zostało już jednak zarysowane w literaturze przedmiotu (np. Potucek, LeLoup 2003). Autorzy ci przedstawili miejsce polityki mieszkaniowej w relacji do polityki publicznej, posługując się dodatkowo odniesieniem do polityki społecznej.

Tak rozumiana polityka mieszkaniowa stanowi przedmiot badań przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych (m.in. ekonomistów, geografów, socjologów, architektów, politologów, polityków społecznych). Rozwinięto wiele podejść badawczych, bazujących zarówno na dorobku tych poszczególnych dyscyplin, jak i ujęć inter- czy wielodyscyplinarnych. Na przykład w *International Encyclopedia of Housing*

Schemat 3. Polityka mieszkaniowa a polityka społeczna i polityka publiczna



16

Źródło: Potucek, LeLoup 2003, s. 13

and Home (Approaches, 2012) wyróżniono ponad 70 podejść teoretyczno-analitycznych do badania mieszkalnictwa (*approaches*). Jednak żadna perspektywa teoretyczna nie podejmuje dostatecznie aspektu demokratyczności procesu politycznego w obszarze mieszkalnictwa. Nawet w ramach krytycznego nurtu konstruktywistycznego w *housing studies* brakuje narzędzi badania deficytu udziału obywateli w kształtowaniu i realizacji polityki mieszkaniowej, przy tym polityki mieszkaniowej, która łagodzi, a nie pogłębia, nierówności społeczne.

W tym kontekście zaproponowany przeze mnie schemat teoretyczno-analityczny, określane jako koncepcja demokratyczności polityki mieszkaniowej (KDPM), może przyczynić się do wypełnienia luki w teorii badań mieszkaniowych, która utrudnia całościową diagnozę, a następnie projektowanie praktycznych odpowiedzi na kryzys mieszkaniowy. Wstępny zarys tego schematu został przedstawiony w artykule opublikowanym w 2016 roku na łamach „Housing Studies”.

W kierunku demokratyczności polityki mieszkaniowej?

Nawiązując do dorobku badaczy polityki publicznej, można zauważyć, że polityka mieszkaniowa jako szczegółowa polityka publiczna nie jest obszarem wolnym od walki o władzę, emocji, wartości, interesów i sporów. Polityka mieszkaniowa jest „przestrzenią” upolitycznioną. Kształtowanie i realizacja polityki mieszkaniowej są pełne konstruktów społecznych (znaczeń), przesądów oraz argumentów. Jednym ze sposobów badania procesu polityki mieszkaniowej mogą być analizy dyskursywne. Traktowanie polityki mieszkaniowej jako dyskursu stawia nas przed pytaniem o to, kto może i powinien brać udział w tym dyskursie? Na jakich zasadach?

Zagadnienie udziału aktorów społecznych w kształtowaniu i realizacji polityki publicznej było podejmowane przez badaczy związanych z koncepcją demokracji deliberacyjnej (Bessette 1980, Żardecka-Nowak 2008, Abramowicz 2011) i partycypacji politycznej (Hajer, Wagenaar 2003, Theiss 2009, McLaverty 2011, Bevir 2011 i 2013, Przywojska 2014, Walker, McQuarrie, Lee 2015). Z punktu widzenia wpływu praktyk dyskursywnych i społecznych na legitymizację społeczną polityki mieszkaniowej należy również wspomnieć o pracach poświęconych tematyce dyskursu politycznego (Edelman 1988, Wilson 2001, Marston 2002). Z kolei zagadnienia nierówności mieszkaniowych, w ujęciu dyskursywnym, były podejmowane przez takich badaczy jak Marston (2002), Sahlin (1995), Gurney (1999), Atkinson (1999). Ze względu na problematykę artykułu wiele ważnych wątków przynoszą także publikacje

następujących autorów: Jacobs i Manzi (1996, 2014), Gurney (1999), Flint (2015), Clapham (2012). Znalazły się w nich dyskursywne analizy wybranych aspektów polityki mieszkaniowej.

Na podstawie wyników tych badań można przyjąć **założenie**, że w związku z kryzysem weberowskiej prawnoracjonalnej (biurokratycznej) legitymizacji władzy oraz kryzysem ekonomicznego nowego zarządzania publicznego (NPM), prawomocność

władzy politycznej w określonym obszarze polityki publicznej opiera się na partycypacji obywateli, ich udziale w procesie sprawowania władzy (przez takie formy demokracji bezpośredniej jak głosowanie w wyborach, referenda, inicjatywa obywatelska, zapytanie obywatelskie, konsultacje społeczne itp.) oraz na ich udziale w dyskusji o treści i sposobie sprawowania władzy.

W oparciu o to założenie opracowałam **autorską koncepcję demokratyczności polityki mieszkaniowej (KDPM)**.

Demokratyczność polityki mieszkaniowej

– według mojej definicji – oznacza formę kształtowania i realizacji polityki publicznej w obszarze mieszkalnictwa bazującą na włączeniu obywateli w proces polityczny. W procesie tym decyzje polityczne zapadają w wyniku konsensualnego i otwartego ścierania się dyskursów i prezentowanych w nich argumentów jak najliczniejszych grup i instytucji społecznych. Efekty procesu partycypacji polegają przede wszystkim na łagodzeniu nierówności społecznych, w tym łagodzeniu nierówności w zakresie władzy społeczno-politycznej.

W warstwie teoretycznej KDPM

ujmuje trzy cechy demokratyczności polityki mieszkaniowej: 1) Stosowanie deliberacji jako modelu rządzenia mieszkalnictwem (w nawiązaniu do koncepcji demokracji deliberacyjnej oraz partycypacji politycznej); 2) Stosowanie deliberacyjnych praktyk dyskursywnych (form działań mających na celu włączenie i udział obywateli

w komunikacji społeczno-politycznej w zakresie mieszkalnictwa). Dyskursywność tych praktyk (działań) związana jest z ważną rolą, jaką odgrywa w nich język. Z jednej strony za jego pośrednictwem wyrażane są argumenty aktorów procesu politycznego. Z drugiej, kształtuje on kontekst, w ramach którego odbywa się komunikacja społeczno-polityczna. Może stanowić np. instrument wzmacniania pozycji niektórych tematów w dyskusji (zjawisko kontrsepizacji), kosztem pomniejszania rangi innych (zjawisko sepizacji) (nawiązanie do dorobku w zakresie dyskursywnych badań nad mieszkalnictwem); 3) Wpływ praktyk deliberacyjnych w obszarze mieszkalnictwa na łagodzenie nierówności mieszkaniowych. W koncepcji demokratyczności polityki mieszkaniowej przyjęto, że deliberacyjne *governance*, w którym ważną rolę odgrywają praktyki dyskursywne, może wpływać na łagodzenie nierówności mieszkaniowych. Jednak w dotychczasowych badaniach (krajowej i lokalnej polityki mieszkaniowej w Polsce) identyfikowane są także przykłady nadużyć, które te nierówności pogłębiają.

Zagadnienia te są ze sobą powiązane. Ich wydzielenie jest jedynie zabiegiem technicznym, ułatwiającym badanie każdej z wymienionych cech.

W warstwie analitycznej KDPM czerpie z podejścia metodologicznego krytycznej analizy dyskursu (CDA) w ujęciu Teuna van Dijka (2006) i dwóch schematów badawczych: schematu dyskursywnego sformułowanego przez Keitha Jacobsa i Tony'ego Manzi (1996) oraz schematu politologiczno-lingwistycznego Martina Reisigla (2011). W analizie danych sięgam do koncepcji wymiarów nadawania znaczenia przez aktorów społecznych Wagenaara (2015). Analiza argumentacji oparta jest na założeniach retoryki politycznej oraz dorobku erystyki (przede wszystkim identyfikacja chwytów erystycznych). Z kolei założenia dotyczące interpretacji wyników badań nawiązują do zastosowania kategorii konwencji w ujęciu Noel Whiteside i Roberta Salais (1998), do konceptualizacji relacji

między dyskursem a władzą Jacobsa i Manzi (1996) oraz do konceptualizacji badań nad demokracją w nurcie interakcyjnym w ramach podejścia dyskursywnego w polityce publicznej (Ingram, DeLeon, Schneider (2016); Durnová, Fischer, Zittoun (2016)).

W części analitycznej koncepcji demokratyczności polityki mieszkaniowej można wyróżnić dwa etapy analizy danych: analiza treści tekstu i identyfikowanych w nim praktyk dyskursywnych oraz analiza praktyk społecznych związanych z badanym dyskursem. Po przeprowadzeniu powyższych analiz następuje etap interpretacji pochodzących z nich wniosków.

Koncepcja ta znalazła zastosowanie w badaniu krajowej (Zubrzycka-Czarnecka 2016a) i lokalnej polityki mieszkaniowej w Polsce, na przykładzie Milanówka (Zubrzycka-Czarnecka 2016b).

Badania krajowej polityki mieszkaniowej pozwoliły ustalić, że w dyskursie politycznym aktorów społecznych związanych z największymi partiami politycznymi w Polsce dominują strategie argumentacyjne bazujące na ujmowaniu mieszkania jako towaru. Polityce mieszkaniowej przypisuje się rolę regulacyjną, natomiast jako głównego aktora sfery mieszkaniowej postrzega się podmioty związane z sektorem prywatnym. Analiza ujawniła homogeniczność tego dyskursu, który pozostaje niezmienny, niezależnie od opcji politycznej (prawicowej czy lewicowej) u władzy.

Badanie pozwoliło zidentyfikować bariery utrudniające włączanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego do debat społeczno-politycznych dotyczących mieszkalnictwa. Z analizowanych tekstów wynika, że organizacje społeczne są ignorowane przez podmioty związane z dyskursem politycznym głównego nurtu. Nie są informowane o działaniach podejmowanych przez polityków, a wręcz są dezinformowane. Współpracy nie ułatwia problem uwikłania władz publicznych w zjawisko klientelizmu politycznego (np. wspieranie deweloperów)

czy wielofunkcyjność i wielogłosowość ekspertów rządowych – występujących w podwójnej roli autorytetów naukowych oraz rzeczników określonego interesu politycznego. Brak też przejrzystości w procedurach polityki mieszkaniowej i respektowania instytucji dialogu partnerów społecznych.

Powyższe ustalenia zostały zinterpretowane w odniesieniu do podziału władzy społeczno-polityczno-ekonomicznej w obszarze polskiego mieszkalnictwa. Wskazano, że aktorzy społeczni związani ze społeczeństwem obywatelskim pozostają na uboczu tej władzy (mieszczą się na najniższym jej poziomie). Ich dyskurs jest obecny w przestrzeni publicznej przede wszystkim za pośrednictwem środków nieformalnych jak nowe media i portale społecznościowe.

W odniesieniu do Milanówka (Zubrzycka-Czarnecka 2016b) badania wskazują, że lokalna polityka mieszkaniowa może zawierać wiele elementów włączających mieszkańców w kształtowanie i realizację tej polityki publicznej. Jednak samo stworzenie praktyk wzmacniających aktywność obywateli w procesie lokalnej polityki mieszkaniowej nie gwarantuje spełnienia drugiego kryterium demokratyczności – łagodzenia nierówności społecznych.

Milanówek pokazuje, że mimo znacznej partycypacji mieszkańców miasto nie staje się bardziej demokratyczne. Przyjęty po 1989 roku, rynkowy paradygmat rozwoju Milanówka nie sprzyja łagodzeniu nierówności społecznych i podejmowaniu inicjatyw wzmacniających kreatywny potencjał miasta. Aktywność władz samorządowych w lokalnej polityce publicznej w obszarze mieszkalnictwa wskazuje zrozumienie i poparcie dla koncepcji polityki włączającej mieszkańców. W dyskursie politycznym zgłaszane są liczne argumenty za wzmocnieniem udziału mieszkańców w zarządzaniu miastem. Jednak działania władz publicznych w badanym obszarze oraz szerszy dyskurs publiczny wydają się bardziej złożone i mniej jednoznacznie afirmatywne dla wizji polityki publicznej w obszarze

mieszkalnictwa opartej na partycypacji społecznej mieszkańców miasta i na dążeniu do łagodzenia nierówności społecznych.

Wiele wskazuje jednak na to, że mieszkańcy Milanówka w najbliższych latach wybiorą drogę rozwoju ich miasta opartą na demokratyczności (np. projekt Milanówek Miasto Mieszkańców z 2016 roku).

Z kolei, nawiązując do aktualnych problemów w polskim mieszkalnictwie, wstępne ustalenia³ dla polityki mieszkaniowej w Warszawie potwierdzają część wniosków z badania dotyczącego Milanówka. Na poziomie lokalnej polityki mieszkaniowej można bowiem zidentyfikować więcej działań włączających aktorów społecznych do procesu tej polityki. Sytuacja jest jednak zróżnicowana.

Można wyróżnić obszary polityki mieszkaniowej w Warszawie o wysokim poziomie demokratyczności (jak np. rewitalizacja), ale też obszary o średnim (polityka w zakresie mieszkań komunalnych) i niskim jej poziomie (jak polityka reprivatyzacyjna). Zakres włączenia aktorów społecznych w proces polityki mieszkaniowej w Warszawie jest zróżnicowany w czasie, zmieniał się na różnych etapach rozwoju tej polityki, od 1990 roku⁴. Ponadto należy wskazać na zróżnicowanie przestrzenne poziomu demokratyczności polityki mieszkaniowej w Warszawie. W niektórych dzielnicach Warszawy udział aktorów społecznych w kształtowaniu i realizacji polityki mieszkaniowej jest większy niż w innych.

3 Sformułowane na podstawie badań dotyczących polityki mieszkaniowej w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy w ramach projektu badawczego pt. „Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz na podstawie wstępnej analizy danych, związanej z przygotowaniem wniosku grantowego o projekt badawczy dotyczący demokratyczności polityki mieszkaniowej w Warszawie.

4 Decentralizacja w mieszkalnictwie została przeprowadzona w 1990 roku (na mocy art. 7. ustawy o samorządzie terytorialnym, wzmocnionego następnie regulacjami zawartymi art. 4. ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Warto podkreślić, że problemy związane z demokratycznością polityki mieszkaniowej w Warszawie przyczyniły się, z jednej strony, do większej aktywizacji interesariuszy tej polityki, a z drugiej, wymusiły rozwój praktyk włączania aktorów społecznych do kształtowania i realizacji tej polityki. W przypadku Warszawy działania prowadzące do demokratyzacji lokalnej polityki mieszkaniowej są bardzo mocno powiązane z dążeniem do łagodzenia

nierówności społecznych (np. poprawa sytuacji mieszkaniowej i społecznej osób zamieszkałych w budynkach przy ul. Dudziarskiej⁵ czy poprawa sytuacji życiowej mieszkańców budynków zagrożonych reprivatyzacją). Są to jednak wnioski wstępne, które wymagają pogłębienia w badaniach.

5 Chodkowski K. (2013), *Dudziarska. Smutne oblicze Warszawy*, „Polityka Warszawska”, 3 września 2013, online: <http://www.politykawarszawska.pl/index.php/article/178>.

Literatura

- Abramowicz B. 2011. *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, 4, s. 215–229.
- Albin M. 2016. *Czy należy ci się Mieszkanie Plus, ile będzie kosztowało i gdzie je wybudują? Sprawdziliśmy*, online: <http://natemat.pl/182787,co-wiemy-o-programie-mieszkanie-plus-jesli-masz-pieniadze-a-nie-masz-dzieci-przygotuj-sie-na-kolejke>, dostęp: 18 października 2016.
- Andrzejewski A. 1978. *Polityka mieszkaniowa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Approaches. 2012. [Zbiór haseł] [W:] *International Encyclopedia of Housing and Home*, S. J. Smith, M. Elsinga, O. S. Eng, L. Fox O'Mahony, S. Wachter (red.), Elsevier, Amsterdam, Boston, Heidelberg, London, New York, Oxford, Paris, San Diego, San Francisco, Singapore, Sydney, Tokyo, tom 1.
- Atkinson R. 1999. *Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration*, „Urban Studies”, 36 (1), s. 59–72.
- Bessette J. 1980. *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*. W: R.A. Goldwin, W.A. Schambra (red.), *How Democratic Is the Constitution?*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, s. 102–116.
- Bevir M. 2013. *Une approche interprétative de la gouvernance. Intentionnalité, historicité et réflexivité*, „Revue française de science politique”, 3 (63), s. 603–623.
- Bevir M. (red.). 2011. *The SAGE Handbook of Governance*, London: Sage.
- Clapham D. F. 2012. *Social Constructionism and Beyond in Housing Research*, W: D. F. Clapham, W. A. V. Clark, K. Gibb (red.), *The SAGE Handbook of Housing Studies*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd., s. 174–188.
- Durnová A., Fischer F., Zittoun, Ph. 2016. *Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation*. W: B.G. Peters, Ph. Zittoun (red.), *Contemporary Approaches to Public Policy Theories, Controversies and Perspectives*, London: Palgrave Macmillan, s. 35–56.
- Edelman M. 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fahey T., Norris M. 2010. *Housing*. W: Obinger H., Pierson Ch., Castles F. G., Leibfried S., Lewis J. (red.), *Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Flint J. 2015. *Housing and the Realignment of Urban Socio-Spatial Contracts*, „Housing Theory & Society”, 32 (1), s. 39–53.
- Gurney C. 1999. *Pride and prejudice: discourses of normalisation in public and private accounts of home ownership*, „Housing Studies” 14, s. 163–183.
- Hajer M. A., Wagenaar H. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ingram H., deLeon P., Schneider H. 2016. *Conclusion: Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner*. W: B.G. Peters, Ph. Zittoun (red.), *Contemporary Approaches to Public Policy Theories, Controversies and Perspectives*, London: Palgrave Macmillan, s. 140–159.
- Jacobs K., Manzi T. 1996. *Discourse and policy change: The significance of language for housing research*, „Housing Studies” 11 (4), s. 543–560.
- Lee C. W., McQuarrie M., Walker E. T. (red.), 2015. *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*, New York: NYU Press.
- Lis P. 2008. *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Marston G. 2002. *Critical discourse analysis and policy-orientated housing research*, „Housing, Theory and Society” 19 (2), s. 82–91.
- McLaverty P. 2011. *Participation*. W: M. Bevir (red.), *The Sage Handbook of Governance*, London: Sage, s. 402–418.
- Potucek M., LeLoup L. T. 2003. *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. W: M. Potucek, L. T. LeLoup, G. Jenei, L. Varadi (red.), *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. NISPAceePRESS.
- Przywojska J. 2014. *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Reisl M. 2011. *Analiza retoryki politycznej*. W: R. Wodak, M. Krzyżanowski (red.), *Jakościowa analiza dyskursu w naukach społecznych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Łośgraf.
- Sahlin I. 1995. *Strategies for exclusion from social housing*, „Housing Studies” 10, s. 381–401.
- Szelańska A. 2011. *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*. Warszawa: CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe.
- Theiss M. 2009. *Governance i instytucje dialogu obywatelskiego – remedium na kryzys czy dowód kryzysu w polityce społecznej?* W: M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*. Warszawa: Aspra-Jr, s. 309–319.
- van Dijk T. 2006. *Discourse, Context and Cognition*, „Discourse Studies” 1, s. 159–177.
- Wagenaar H. 2015. *Transforming perspectives: the critical functions of interpretive policy analysis*. W: F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, M. Orsini (red.), *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, s. 422–440.
- Whiteside N., Salais R. 1998. *Comparing Welfare States: Social Protection and Industrial Politics in France and Britain, 1930–1960*, „Journal of European Social Policy” 8 (2), s. 139–154.
- Wilson J. 2001. *Political discourse*. W: D. Schiffrin, D. Tannen, H. E. Hamilton (red.), *The Handbook of Discourse Analysis*. Oxford: Blackwell, s. 398–415.
- Żardecka-Nowak M. 2008. *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych, PAN,III, s. 29–40.
- Zubrzycka-Czarnecka A. 2011b. *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Aspra-Jr.
- Zubrzycka-Czarnecka A. 2012. *Polityka miejska wobec starzenia się populacji miast – na przykładzie Polski, Francji i Kanady*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 18, s. 119–128.
- Zubrzycka-Czarnecka A. 2016a. *Democracy of housing policy as exemplified by Poland. Political and linguistic analysis*, „Housing Studies” 31 (8), s. 916–934.
- Zubrzycka-Czarnecka A. 2016b. *Demokratyczność lokalnej polityki mieszkaniowej w Polsce. Analiza politologiczno-lingwistyczna*, referat wygłoszony na III Międzynarodowej Konferencji ESPAnet Polska „Inwestycje społeczne a rozwój”, Warszawa.

Wynajem – nowy standard w polskim mieszkalnictwie?

Konstancja Świącicka
Instytut Badań Strukturalnych

Wstęp

22

W ostatnim czasie jesteśmy świadkami zmiany paradygmatu w polskim mieszkalnictwie. Po latach wiary, że potrzeby mieszkaniowe Polaków uda się zaspokoić w oparciu o własność i kredyt, do debaty głównego nurtu przebiły się argumenty o konieczności zwiększania dostępności mieszkań przez rozwijanie rynku wynajmu. Odzwierciedleniem tej zmiany są zapisy Narodowego Programu Mieszkaniowego przyjętego przez Radę Ministrów we wrześniu 2016 roku. Program zakłada zarówno podjęcie na dużą skalę państwowych inwestycji w mieszkania na wynajem, jak i zmiany regulacyjne, które umożliwić mają m.in. lepsze zarządzanie lokalami na wynajem, należącymi do

gminnego zasobu mieszkaniowego. Część przedstawionych w Programie założeń budzi poważne kontrowersje wśród ekspertów, a jego realizacja rozpisana jest na wiele lat i będzie wiązała się z koniecznością zmierzenia się z licznymi wyzwaniami, zarówno na etapie ustawodawczym, jak i wykonawczym. Z tego względu powstanie dokumentu rządowego z całą pewnością nie kończy dyskusji o nowej polityce mieszkaniowej, a raczej otwiera jej nowy rozdział i daje istotny punkt odniesienia.

W tekście przedstawiono argumenty przemawiające za potrzebą rozwijania w Polsce segmentu mieszkań na wynajem oraz czynniki, które hamują obecnie ten proces. Postawiona diagnoza służy ocenie zmian w polityce mieszkaniowej zaproponowanych przez rząd Prawa i Sprawiedliwości w Narodowym Programie Mieszkaniowym.

Wynajem jako brakujące ogniwo w polskim mieszkalnictwie – elementy diagnozy

Polityka mieszkaniowa realizowana w Polsce od roku 1989 na wiele różnych sposobów przyczyniła się do dominacji sektora własnościowego w zasobie mieszkaniowym. Główne źródło tej dominacji to prowadzona od lat 90. ubiegłego wieku intensywna prywatyzacja mieszkań wybudowanych w poprzednim systemie i będących własnością szeroko rozumianego sektora publicznego. W wielu gminach proces wyzbywania się własności komunalnej trwa do dzisiaj, a lokale komunalne to z roku na rok coraz mniejszy odsetek całkowitego zasobu mieszkaniowego w kraju.

Równolegle do prowadzonej prywatyzacji na przestrzeni lat pojawiały się kolejne instrumenty wsparcia nowego budownictwa własnościowego, przede wszystkim w formie dopłat do indywidualnych kredytów hipotecznych. Skala działań podejmowanych na rzecz rozwoju budownictwa na wynajem pozostawała natomiast marginalna. Wskutek tak prowadzonej polityki w prywatnym sektorze najmu w roku 2015 zamieszkiwało około 4,5% Polaków, a dalsze 11,8% zajmowało mieszkania należące do gmin. Cała reszta populacji, a więc 83,7% osób, zaspokajało swoje potrzeby mieszkaniowe w oparciu o lokale posiadane na własność (Eurostat 2015).

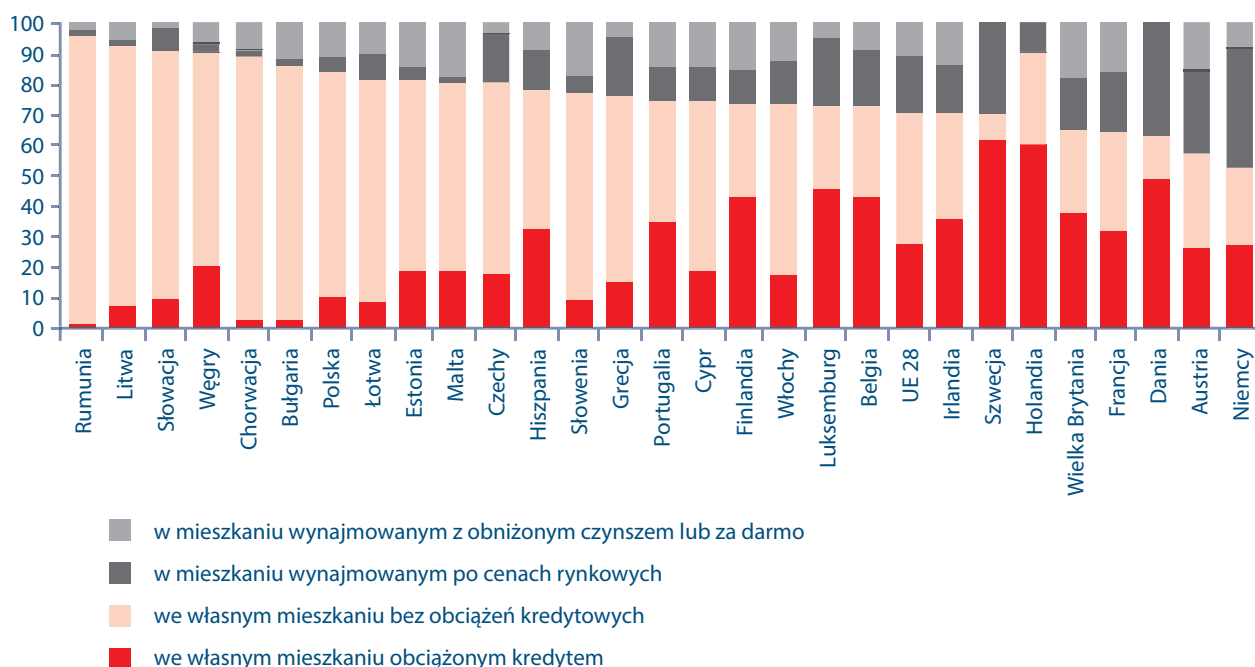
Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przede wszystkim w oparciu o własność nie jest wyłącznie polską specyfiką. Wśród krajów Unii Europejskiej podobną sytuację można obserwować we wszystkich państwach mających za sobą komunistyczną przeszłość. Polityka masowej prywatyzacji zasobów była w tych krajach standardowym sposobem postępowania w latach 90.¹. W państwach tzw. starej Unii sektor wynajmu jest bardziej rozwinięty, przy czym zróżnicowanie w tej grupie państw pozostaje znaczne – dla Hiszpanii odsetek osób będących lokatorami w wynajmowanych mieszkaniach wynosi około 20%, natomiast w Niemczech niemal połowa populacji wybiera wynajem (wykres niżej).

Badacze rynku mieszkaniowego zgodnie uznają, że brak rozwiniętego rynku wynajmu niesie ze sobą liczne zagrożenia, zarówno dla jakości życia ludności jak i dla rozwoju gospodarczego kraju. W polskich realiach najbardziej oczywistym dowodem na to, że dotychczasowy, „własnościowy” model polityki mieszkaniowej nie przyniósł pożądanych efektów, jest znaczny deficyt mieszkań, którego nie udało się zlikwidować w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. Pomimo pewnej poprawy w tym zakresie, w 2015 roku wciąż w przeludnionych mieszkaniach żyło w Polsce aż 43,4% osób, podczas gdy średnio w Unii Europejskiej zaledwie 16,7% osób doświadcza tego rodzaju trudności (w oparciu o dane Eurostatu).

Ilościowy przyrost tkanki mieszkaniowej przy niezrównoważonej strukturze własnościowej nie umożliwi rozwiązania problemów mieszkaniowych ludności Polski. Na znaczącą poprawę sytuacji mieszkaniowej nie mogą liczyć gospodarstwa domowe o umiarkowanych i niskich dochodach. Teza ta potwierdza się, jeśli przyjrzeć się wartościom wskaźnika przeludnienia w mieszkaniach w grupie gospodarstw najuboższych –

¹ Więcej o przyczynach dominacji mieszkań własnościowych w krajach postkomunistycznych: Dübel H., Brzeski J., Hamilton E. (2006).

Wykres 1. Populacja krajów UE według formy zamieszkiwania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, 2015

z pierwszego kwintyla dochodowego. W 2015 roku aż 59,3% osób w tej grupie mieszkało w przeludnionych mieszkaniach. W roku 2005 aż 69,1% osób najuboższych nie miało zapewnionej odpowiedniej przestrzeni do życia. W ciągu ostatnich 10 lat nastąpił więc spadek tej wartości o 9,8p.p., jednak sytuacja tej grupy poprawiała się wolniej niż przeciętnie w całej populacji, dla której spadek wyniósł 10,7p.p. (*ibidem*).

Zła sytuacja mieszkaniowa większości osób ubogich i wolne tempo jej poprawy nie są zaskakujące, jeśli wziąć pod uwagę oszacowania NBP, zgodnie z którymi ponad 60% gospodarstw domowych w Polsce nie ma zdolności kredytowej. Nie tylko osoby najuboższe, ale również te o przeciętnych dochodach pozostają odcięte od możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w oparciu o kredyt hipoteczny.

Trudności wynikające z braku rozwiniętego rynku wynajmu dotyczą nie tylko grup społecznych, które nie mogą sobie pozwolić na zaciągnięcie kredytu. Usamodzielniające się gospodarstwa domowe nie całkiem pozbawione szans na kredyt będą, ze względu na brak alternatyw, skłonne do dużych

poświęceń, żeby mimo wszystko kredyt uzyskać, a następnie go spłacić. Sytuacja „wepchnięcia w kredyt”, gdy rata kredytu pochłania istotną część domowego budżetu, może skutkować drastycznym ograniczeniem wydatków na inne podstawowe dobra, a także prowadzić do wyboru mieszkania zbyt małego w stosunku do potrzeb. Gdy możliwości dochodowe członków gospodarstwa domowego zwiększą się np. w związku z rosnącym stażem pracy, zamiana mieszkania na większe okazuje się trudna ze względu na obciążenie dotychczasowego lokalu kredytem hipotecznym i konieczność poniesienia wysokich kosztów transakcyjnych.

Co więcej, w warunkach dużej niestabilności zarówno na rynku pracy jak i na rynkach finansowych, zobowiązanie do regularnych spłat przez kilkadziesiąt lat (ale w wysokości uzależnionej od zmian stóp procentowych i kursów walutowych) jest równoznaczne z trwałym uwikłaniem w sytuację, która w przyszłości może wygenerować niedające się przewidzieć obciążenia – ekonomiczne, społeczne i psychologiczne (Lewicki 2014).

Ostatnim symptomem niedopasowania struktury własnościowej zasobu

mieszkańcowego do potrzeb ludności jest niska mobilność wewnętrzna Polaków, której towarzyszy duża skala migracji zagranicznych o charakterze ekonomicznym. W badaniach CBOS z 2010 roku, dotyczących mobilności i preferencji migracyjnych Polaków, niemal

40% osób, które wyraziły chęć zmiany miejsca zamieszkania jako główną przyczynę odkładania przeprowadzki, podało zbyt wysokie koszty wynajmu, zakupu lub budowy własnego domu bądź mieszkania (CBOS 2010).

Zalety wynajmu

Polityka mieszkaniowa nastawiona na wspieranie wynajmu może przyczynić się do poprawy stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Bogatsza oferta dostępnych na rynku mieszkań na wynajem prowadzi do nasilenia się konkurencji między wynajmującymi, a w konsekwencji do obniżenia czynszów. Dla osób o umiarkowanych lub niskich dochodach zamieszkiwanie w lokalu wynajmowanym staje się wówczas rozwiązaniem znacznie bardziej dostępnym finansowo niż zakup mieszkania na własność. Warto podkreślić, że nawet w dzisiejszych warunkach, charakteryzujących się stosunkowo wysokimi czynszami wynajmu w największych miastach, często podnoszony argument o równoważności raty kredytu i czynszu za wynajem zazwyczaj okazuje się fałszywy. W uproszczonych rachunkach będących podstawową tego rodzaju twierdzeń nie bierze się pod uwagę dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania, które obciążają właścicieli, a nie dotyczą najemców.

Rozwinięty sektor mieszkań na wynajem daje również przestrzeń do rozwijania kariery mieszkaniowej – dopasowywania formy zamieszkiwania do zmieniających się w ciągu życia potrzeb mieszkaniowych i możliwości finansowych. W krajach o rozwiniętym

sektorze wynajmu wskazuje się na pewne podstawowe prawidłowości przebiegu kariery mieszkaniowej (Clark i Dieleman 1996). Wśród osób młodych, usamodzielniających się na rynku mieszkaniowych, dominuje tendencja do wynajmowania niewielkich lokali.

Skłonność do wynajmu na pierwszym etapie dorosłego życia wynika zarówno z ograniczonych zasobów majątkowych – braku oszczędności i stosunkowo niskich dochodów, jak również z nieustabilizowanej sytuacji rodzinnej i zawodowej młodych gospodarstw domowych. Wynajem jest dla tej grupy atrakcyjny, gdyż ułatwia mobilność i nie wymaga podejmowania długotrwałych zobowiązań.

Wraz z wiekiem i rosnącym doświadczeniem zawodowym, osoby młode są w stanie zacząć gromadzić oszczędności, które z czasem pozwolą im na zakup pierwszego mieszkania własnościowego. Stabilny wynajem pozwala odkładać decyzję o zamieszkaniu „na własnym” do czasu, gdy istotną część wartości lokalu gospodarstwo domowe będzie mogło pokryć ze środków własnych, skracając tym samym okres spłaty kredytu. Starzeniu się gospodarstwa domowego towarzyszy stopniowa redukcja potrzeb mieszkaniowych, część gospodarstw zamienia w ostatniej fazie życia duże mieszkanie własnościowe na mniejszy lokal – wynajmowany lub własnościowy.

Z pewnością opisane stadia kariery mieszkaniowej nie wyczerpują całego spektrum możliwych jej wariantów. W nowszych badaniach nad formami zamieszkiwania

zwraca się uwagę na współczesne procesy różnicowania się indywidualnych biografii, które modyfikują „standardową” karierę mieszkaniową (*ibidem*). Te procesy to m.in. wzrost udziału jednoosobowych gospodarstw domowych i par nieposiadających dzieci, spadek udziału wieloosobowych gospodarstw domowych, coraz większa grupa samotnych rodziców z dziećmi czy wzrost liczby rozwodów. Charakterystyczną cechą tych przemian jest coraz większa zmienność konfiguracji, w których osoby zamieszkują ze sobą i tworzą gospodarstwo domowe. Wynajem mieszkania ułatwia szybkie dostosowywanie się do nowych okoliczności życiowych i w tym sensie dobrze odpowiada na nowe uwarunkowania życia społecznego.

Rozwinięty rynek wynajmu jest też podstawowym czynnikiem umożliwiającym mobilność zawodową. Sprzyja niwelowaniu

niedostosowań na rynku pracy i może być istotnym czynnikiem zachęcającym pracowników do pozostania w kraju. W przypadku konieczności zmiany miejscowości zamieszkania zalety wynajmu wynikają z niskich kosztów transakcyjnych w porównaniu do nakładów, które trzeba ponieść przy sprzedaży dotychczasowego i kupnie nowego lokalu.

Wybory dokonywane na rynku mieszkaniowym przez gospodarstwa domowe mają istotny wpływ na sytuację makroekonomiczną całej gospodarki. Polityka mieszkaniowa promująca zadłużanie się na cele mieszkaniowe może okazać się bardzo szkodliwa dla stabilności systemu finansowego w momencie wystąpienia kryzysu ekonomicznego. Wspieranie rozwiązań opartych na wynajmie mieszkań niesie więc ze sobą korzyści

Bariery rozwoju rynku najmu

ekonomiczne znacznie szersze niż tylko redukcja ryzyka dotyczącego indywidualnych gospodarstw domowych.

Wynajem mieszkań pozostaje w Polsce rozwiązaniem niepopularnym, mimo jego licznych wymienionych wyżej zalet. Przyczyny, ze względu na które ten segment rynku mieszkaniowego nie rozwinął się „samoistnie”, mają dwojaki charakter. Z jednej strony można mówić o barierach popytowych – grupy społeczne, dla których wynajem byłby optymalnym sposobem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, nie są nim zainteresowane ze względu na specyficzne uwarunkowania rynku wynajmu w Polsce. Z drugiej strony właściciele

mieszkań i potencjalni inwestorzy nie postrzegają wynajmu mieszkań jako atrakcyjnej formy inwestowania środków.

Bariery popytowe

Wśród barier o charakterze popytowym należy wymienić przede wszystkim niestabilność stosunku najmu, która sprawia, że wynajem jest niekorzystnym rozwiązaniem na przykład dla osób planujących założyć rodzinę. Alternatywę stanowi model niemiecki, na którym standardem jest umowa najmu na czas nieokreślony. Dopóki lokatorzy wywiązują się z jej zapisów, właściciel nie może wypowiedzieć kontraktu, z wyjątkiem określonych w prawie przypadków, które prowadzą się głównie do sytuacji, gdy sam chce zamieszkać w danym lokalu. Nawet sprzedaż mieszkania nie powoduje automatycznego rozwiązania umowy, która przechodzi wówczas na nowego właściciela. Takie warunki sprawiają, że stosunek

najmu trwa często wiele lat, lokatorzy mają zapewnione poczucie bezpieczeństwa i możliwość urządzenia mieszkania według własnych preferencji. Pod względem jakości życia wynajem w Niemczech nie różni się znacząco od zamieszkiwania we własnym lokalu. W polskim prawie rozwiązania dotyczące najmu na czas nieokreślony są zbliżone do rozwiązań niemieckich, jest to jednak martwy zapis ustawowy, jeśli spojrzeć na praktykę zawierania umów na rynku prywatnym. Standardem pozostaje oferowanie najemcom krótkich umów na czas określony.

Inne czynniki, które w polskim kontekście przyczyniają się do nieatrakcyjności wynajmu z perspektywy najemcy, to stosunkowo niezróżnicowana oferta, słabo dopasowana do preferencji i zawyżone czynsze, będące skutkiem małych rozmiarów rynku.

Bariery podażowe

Pierwszy z czynników podwyższających ryzyko inwestowania na rynku wynajmu stanowią przepisy dotyczące egzekwowania zaległości czynszowych. Droga do uzyskania wyroku w przypadku zalegania przez lokatora z czynszem jest niepotrzebnie wydłużona za sprawą przepisu, zgodnie z którym właściciel może zgłosić się do sądu dopiero wtedy, gdy zaległości z zapłatą osiągną wysokość trzech pełnych czynszów, co w praktyce może oznaczać wydłużenie o wiele miesięcy okresu, w którym właściciel ponosi straty.

Właściele mieszkań na wynajem są również pośrednimi ofiarami deficytu lokali socjalnych,

którymi dysponują samorządy. W przypadku wyroku o eksmisji, gdy zostało przyznane prawo do lokalu socjalnego, a gmina nie może zaoferować takiego lokalu, lokator pozostaje w wynajmowanym mieszkaniu i oczekuje w kolejce na przydział. Właściciel ma prawo w tym czasie domagać się od gminy odszkodowania równego wysokości normalnie pobieranego czynszu. Jego straty wynikają jednak z samej konieczności kilkietapowego dochodzenia swoich praw w sądzie.

Istotną barierę stanowi brak wzorców dużych, udanych inwestycji w mieszkania na wynajem, które pomogłyby przekonać prywatnych inwestorów instytucjonalnych do wejścia na rynek wynajmu. Duże instytucje oferujące mieszkania na wynajem na zasadzie komercyjnej i posiadające na własność całe budynki są w Polsce rzadkością. Zarazem są to ci aktorzy rynku mieszkaniowego, którzy są potrzebną alternatywą dla rozdrobnionego wynajmu obsługiwanego przez indywidualnych właścicieli. Posiadając duży zasób mieszkań, łatwiej jest zniwelować różnego rodzaju ryzyka, na przykład związane z zalegającymi z czynszem lokatorami. Już na etapie wstępnych kalkulacji firmy zajmujące się wynajmem zakładają, że pewien odsetek lokali nie będzie przynosił regularnego dochodu. Prowadzenie wynajmu na masową skalę przyczynia się również do upowszechnienia standardów korzystnych dla lokatorów, na przykład w formie oferowania najemcom długoterminowych umów.

Narodowy Program Mieszkaniowy a przyszłość wynajmu w Polsce

Diagnoza aktualnego stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i pożądaných kierunków rozwoju mieszkalnictwa zawarta w Narodowym Programie Mieszkaniowym jest bardzo zbliżona do argumentacji przedstawionej w niniejszym tekście. Autorzy silnie akcentują potrzebę promowania wynajmu mieszkań i proponują szereg instrumentów, które mają posłużyć zwiększeniu oferty mieszkań tego rodzaju. W tej części tekstu przeanalizowane zostaną wybrane rozwiązania opisane w Programie w celu dokonania oceny adekwatności proponowanych narzędzi i przedstawienia potencjalnych wyzwań związanych z realizacją zamierzeń rządu.

Narodowy Fundusz Mieszkaniowy
Najambitniejsza z rządowych propozycji dotyczy podjęcia na dużą skalę inwestycji w mieszkania na wynajem przeznaczone dla osób o przeciętnych dochodach. W tym celu zaplanowano powołanie nowej jednostki finansów publicznych – Narodowego Funduszu Mieszkaniowego (NFM). Projekt ustawy regulujący zasady funkcjonowania nowego podmiotu przeszedł przez ekspresowe konsultacje społeczne w grudniu 2016 roku i jest obecnie dalej procedowany.

Głównym zadaniem NFM będzie stworzenie, a następnie zarządzanie „bankiem ziemi”, na który złożą się grunty należące do Skarbu Państwa, podlegające obecnie innym

podmiotom, m.in. starostom i Agencji Nieruchomości Rolnych. Podstawowym mechanizmem służącym realizacji inwestycji ma być przekazywanie ziemi zamkniętym funduszom inwestycyjnym w zamian za certyfikaty inwestycyjne. Głównym inwestorem, realizatorem i operatorem mieszkań na wynajem, z którym NFM podejmie współpracę, zostanie Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Autorzy projektu zakładają, że BGK będzie realizować inwestycje komercyjne, a dochody wynikające z udostępnienia gruntów zasila NFM i umożliwią finansowanie jego działalności.

W projekcie nie przesądzono o wysokości czynszów w nowych zasobach, zarazem jednak przedstawiciele rządu wielokrotnie podkreślali, że czynsz ukształtuje się znacznie poniżej obecnych cen rynkowych. Jednocześnie realizacja założenia o niskim czynszu i osiągnięcie rentowności inwestycji nie są nierealne, jeśli wziąć pod uwagę przewagę państwowego inwestora wynikającą zarówno ze skali przedsięwzięcia, jak i z ułatwionego dostępu do kapitału i gruntów w porównaniu do inwestorów prywatnych.

Prospołeczny charakter państwowych inwestycji został zagwarantowany przez umieszczenie w projekcie katalogu osób, które w pierwszej kolejności będą mogły starać się o mieszkanie w nowych zasobach. Katalog obejmuje m.in. rodziny z dziećmi, w tym w szczególności z dziećmi niepełnosprawnymi, osoby o dochodach zbyt niskich, by zaspokoić potrzeby na rynku prywatnym, a także osoby migrujące w celu podjęcia pracy.

Ważnym elementem rządowego pomysłu jest możliwość docelowego przeniesienia własności mieszkania na najemcę, który zdecyduje się na wyższe comiesięczne opłaty pozwalające w horyzoncie 30 lat spłacić wartość nieruchomości. Jest to rozwiązanie kontrowersyjne – autorzy projektu prawdopodobnie pragną w ten sposób wyjść naprzeciw domniemanej potrzebie

obywateli, żeby „być na swoim”. Nie wzięto jednak pod uwagę problemów, jakie pojawią się w zarządzaniu zasobem, gdy mieszkania w danym budynku przestaną być wyłączną własnością jednego operatora. Podstawową zasadą stosowaną przez dużych, prywatnych inwestorów instytucjonalnych na rynku wynajmu jest bowiem obejmowanie na własność całych budynków, co gwarantuje autonomię w zarządzaniu posiadanym zasobem.

W projekcie przewidziano również alternatywne sposoby wykorzystania gruntów podlegających NFM. Część z nich będzie zbywana w przetargach po cenach rynkowych. Kupcy będą zobowiązani do wybudowania na nabytych gruntach mieszkań na wynajem i zastosowania kryteriów pierwszeństwa dla grup społecznych opisanych w ustawie, nie będą jednak ograniczeni pod względem stawek czynszów. Dopuszczenie inwestorów prywatnych do realizacji celów polityki mieszkaniowej pod pewnymi względami przypomina powojenny program mieszkaniowy realizowany w Zachodnich Niemczech. Jednym z historycznych źródeł rozbudowanego sektora najmu w tym kraju jest szeroko zakrojony program budownictwa mieszkań na wynajem, w którym państwo otwarło się na kapitał pochodzący od inwestorów prywatnych (Voigtlander 2014).

Ostatnim sposobem wykorzystania ziemi przez NFM może być zbywanie gruntów nienadających się do inwestycji mieszkaniowych i nabywanie w zamian działek o odpowiedniej charakterystyce, a także obrót ziemią w celu pozyskiwania środków na realizację innych celów polityki mieszkaniowej państwa.

Cechą szczególną modelu opartego na wspólnych inwestycjach NFM i BGK jest daleko idąca centralizacja polityki mieszkaniowej. W tym kontekście pojawia się pytanie o klucz wyboru lokalizacji dla nowych inwestycji. W projekcie mówi się o potrzebie ścisłej współpracy w tym zakresie z samorządami, a także o podjęciu przez NFM działalności

analitycznej, w celu monitorowania sytuacji na rynku mieszkaniowym.

Decydowanie o lokalizacji inwestycji na szczeblu centralnym ma potencjalne zalety, mimo zagrożeń, które rodzi rozproszenie odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych pomiędzy gminy a NFM. Jeśli, zgodnie z założeniami, polityka mieszkaniowa stanie się elementem realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, wówczas będzie możliwe projektowanie rozwiązań mieszkaniowych w powiązaniu z szerszą strategią rozwojową kraju. Oprócz reaktywnego odpowiadania na bieżące potrzeby w miejscowościach przyciągających obecnie nowych mieszkańców, zasoby mieszkań na wynajem będą mogły powstawać również w regionach, których rozwój zostanie przyspieszony w przyszłości dzięki innym inwestycjom przewidzianym w SOR.

Zmiany w zasobach komunalnych

Narodowy Program Mieszkaniowy oprócz propozycji rozbudowy sektora najmu komercyjnego zawiera również cały katalog instrumentów ułatwiających gminom zarządzanie posiadanymi lokalami i efektywne tworzenie nowego zasobu ze wsparciem środków z budżetu centralnego. Część zmian może pozytywnie wpłynąć na redukcję narosłych od lat nieuprawnionych przywilejów (m.in. likwidacja prawa do tzw. dziedziczenia mieszkania komunalnego), inne natomiast zagrażają bezpieczeństwu socjalnemu obywateli. Szczególnie niepokojący jest pomysł ułatwienia eksmisji grup najbardziej wrażliwych – kobiet w ciąży, dzieci, osób starszych bez zagwarantowania prawa do najmu socjalnego. Dotychczas osoby te były chronione ustawowo, w Programie zaproponowano, by prawo do lokalu gminnego było uzależnione od decyzji sądu.

Szkodliwa jest również propozycja ograniczenia maksymalnego czasu, na który będzie podpisywana umowa najmu w zasobie gminnym, do 5 lat z możliwością przedłużenia tylko w przypadku dalszego spełniania

kryteriów dochodowych i majątkowych. Jeśli państwo ma promować standardy stabilnego, długoterminowego wynajmu, znacznie lepszym rozwiązaniem jest utrzymanie umów na czas nieokreślony przy jednoczesnym uprawnieniu gminy do podwyższania czynszu wraz ze wzrostem dochodów najemcy (Muział, Węclawowicz 2015).

Narodowy Program Mieszkaniowy a bariery rozwoju prywatnego rynku wynajmu

Podjęcie pionierskich, wzorcowych inwestycji w mieszkania na wynajem w oparciu o państwowe grunty i kapitał może być zachętą do zainicjowania równoległe podobnych działań przez inwestorów prywatnych. Również dopuszczenie możliwości sprzedaży gruntów państwowych pod budowę mieszkań na wynajem jest czynnikiem sprzyjającym rozwijaniu rynku wynajmu w oparciu o prywatny kapitał. Kolejnym bodźcem dla potencjalnych inwestorów jest udroźnienie najmu komunalnego i plan

powiększania tego zasobu. Stworzona w ten sposób poduszka bezpieczeństwa da właścicielowi pewność, że w sytuacji, gdy najemca wpada w kłopoty finansowe, odpowiedzialność za zapewnienie mu godnych warunków życia weźmie na siebie państwo (nie tylko w teorii, jak to wygląda obecnie, ale również w praktyce).

Zarazem rozczarowuje to, że w Programie nie pochyłono się nad przepisami wydłużającymi obecnie drogę do uzyskania wyroku sądu w przypadku niewywiązywania się przez najemcę z warunków umowy. Warto podkreślić, że potrzebna jest taka zmiana przepisów, która nie zmniejszy ochrony lokatorów, ale zlikwiduje zapisy zaburzające równowagę stron umowy i umożliwiające niepłacącemu lokatorowi pozostawanie w mieszkaniu przez wiele miesięcy przy pełnej bezradności właściciela. Konsekwencje zignorowania tego problemu mogą dotknąć także państwowego inwestora (BGK), który stanie przed wyzwaniem egzekwowania czynszów za wynajem w nowym zasobie.

30

Wnioski

Nowy kierunek polityki mieszkaniowej zaproponowany w Narodowym Programie Mieszkaniowym stanowi dobrą odpowiedź na niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe obywateli o umiarkowanych dochodach. Część barier, zarówno popytowych jak i podażowych, związanych z rozwojem rynku wynajmu, ma szansę zostać przełamana dzięki realizacji Programu. Zarazem jednak niektóre szczegółowe rozwiązania budzą wątpliwości i mogą utrudnić wykształcenie się w Polsce

nowego standardu zamieszkiwania w postaci długoterminowego, bezpiecznego wynajmu. Dotyczy to przede wszystkim: furtki umożliwiającej zamianę mieszkania wynajmowanego od państwa na lokal własnościowy; likwidacji umów na czas nieoznaczony w zasobie gminnym; usunięcia katalogu osób uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego w przypadku eksmisji; zignorowania problemu przepisów odstrasżających potencjalnych inwestorów.

Otwarte pozostaje pytanie, czy realizacja Programu w jego obecnym kształcie stworzy wystarczające zachęty nie tylko dla inwestycji państwowych, ale również do

zaangażowania kapitału prywatnego na rynku wynajmu. Pobudzenie prywatnych inwestycji w mieszkania dla osób średniozamożnych pozwoliłoby dochody z obrotu ziemią zgromadzoną przez NFM w większym stopniu przeznaczać na aktywną politykę przeciwdziałania wykluczeniu mieszkaniowemu osób w najtrudniejszej sytuacji. O takiej możliwości przeznaczenia środków wspomina się w projekcie ustawy o NFM, jednak potrzeby tej grupy obywateli, m.in. osób bezdomnych, zostały uwzględnione w Programie jedynie w nikłym stopniu, na co zwracała uwagę

strona społeczna podczas konsultacji dokumentu².

Największą zaletą całego Programu jest „odkrycie” gruntów Skarbu Państwa jako zasobu, który może przyczynić się do rozwiązania problemów mieszkaniowych Polaków. Warto jednak zadbać o wykorzystanie go na wsparcie wszystkich grup społecznych, a nie tylko gospodarstw domowych kwalifikujących się do wsparcia przy pomocy instrumentów zwrotnych. Będzie to możliwe, jeśli w pełni uwolniony zostanie potencjał prywatnych inwestorów na rynku wynajmu, którzy „odciążą” państwo z roli głównego inwestora w mieszkania dla klasy średniej.

² Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, pismo z dnia 19 lipca 2016 przesłane do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w ramach konsultacji publicznych Narodowego Programu Mieszkaniowego, online: <http://mib.bip.gov.pl/budownictwo-legislacja/projekty-uchwal-budownictwo.html>, dostęp 16 lutego 2017.

Literatura

- CBOS. 2010. *Mobilność i preferencje migracyjne Polaków, Komunikat z badań nr BS/26/2010*. Warszawa: CBOS.
- Clark W., Dieleman F. 1996. *Households and Housing: Choice and Outcomes in the Housing Market*. New Jersey: Rutgers – the State University of New Jersey.
- Dübel H., Brzeski J., Hamilton E. 2006. *Rental choice and housing policy realignment in transition: Post-privatization challenges in the Europe and Central Asia region*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3884. Washington: World Bank.
- Lewicki M. 2014. *Kapitalizm na swoim. Rozwój rynku kredytów hipotecznych w Polsce jako proces finansjalizacji gospodarstw domowych*, „Polityka Społeczna” 5–6, s. 35–40.
- Muział-Węclawowicz A. 2015. *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*. W: Salamon M., Muział-Węclawowicz A., *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Warszawa: Habitat for Humanity Poland.
- Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Pismo z dnia 19 lipca 2016r. przesłane do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w ramach konsultacji publicznych Narodowego Programu Mieszkaniowego, online: <http://mib.bip.gov.pl/budownictwo-legislacja/projekty-uchwal-budownictwo.html>, dostęp 16 lutego 2017.
- Voigtländer M. 2009. *Why is the German Homeownership Rate so Low?*, „Housing Studies” Vol. 24, No. 3.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnym motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.



www.icra.pl



www.feswar.org.pl

Wydawca:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce

ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa

lub

Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2017 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce

ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa

www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji. Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2017

ISBN 978-83-64062-19-3