DOI: 10.14746/sh.2017.29.4.008

Sensus Historiae
ISSN 2082–0860
Vol. XXIX (2017/4)
s. 113-126

Piotr Lis
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Myślenie prewidystyczne w polityce mieszkaniowej

Wstęp

Celem głównym artykułu była próba wyznaczenia głównych obszarów myślenia prewidystycznego w formułowaniu celów polityki mieszkaniowej i przesłanek ingerencji państwa w sferze mieszkaniowej. W opracowaniu zdefiniowano politykę mieszkaniową, wyodrębniono jej cele i zakres ingerencji państwa w sferze mieszkaniowej. Myślenie prewidystyczne powinno być obecne w bardzo szerokim zakresie w sferze mieszkaniowej. Przewidywanie zmian w tym zasobie zwiększa skuteczność prowadzonej polityki mieszkaniowej i efektywność poszczególnych instrumentów. Podkreślono znaczenie myślenia prewidystycznego zarówno w procesie formułowania celów, jak i w zwiększaniu aktywności państwa w sferze mieszkaniowej. Dokonano także identyfikacji najważniejszych zmian w uwarunkowaniach sfery mieszkaniowej mających wpływ na zakres, kształt i skuteczność prowadzonej polityki mieszkaniowej w Polsce. W opracowaniu nawiązano do prowadzonych systematycznie badań funkcjonowania rynków mieszkaniowych i tworzenia polityk mieszkaniowych w Polsce i krajach Unii Europejskiej [Lis 2005; 2008; 2011; 2015a; 2015b; 2015c]. W artykule wykorzystano dane statystyczne publikowane przez Główny Urząd Statystyczny i Eurostat.

Myślenie prewidystyczne w formułowaniu celów polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa jest jedną z polityk sektorowych prowadzonych zarówno przez władzę centralną, jak i władzę lokalną, angażującą podmioty

publiczne, organizacje społeczne, podmioty prywatne do osiągnięcia celów głównych, długookresowych, w obszarze mieszkalnictwa. Są nimi: (a) tworzenie warunków do nabycia lub najmu zasobu mieszkaniowego przez wszystkich obywateli, (b) zapewnienie dostępności mieszkań oraz (c) zapewnienie odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego [Lis 2008]. Konkretyzacja celów głównych polityki mieszkaniowej powinna nawiązywać do potrzeb mieszkaniowych obywateli i popytu mieszkaniowego zgłaszanego w danym czasie i miejscu a sposób realizacji „prawa do (za)mieszkania" będzie miał wpływ na model społeczny funkcjonujący w danym kraju [Lis 2006]. Zatem kształt potrzeb mieszkaniowych i ich zmiana w czasie będzie decydującym determinantem wyznaczania celów głównych polityki mieszkaniowej. Myślenie prewidystyczne w tym obszarze będzie decydować o skuteczności prowadzonej polityki mieszkaniowej (widzianej jako wiązka instrumentów), ale również może wpływać na efektywność poszczególnych instrumentów tejże polityki.

Na „prawie do zamieszkania", według Andrzejewskiego [1987], należy oprzeć zasadę wyznaczania wzajemnego układu praw i obowiązków gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i państwa w zakresie zapewniania podstawowych warunków mieszkaniowych. Należy podkreślić, że prawo to nie daje przyzwolenia na postawę roszczeniową obywateli wobec państwa, niepopartą indywidualnym wysiłkiem w dążeniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Jednakże w pojęciu prawa do zamieszkania znajdują się takie elementy składowe, jak: prawo wyboru formy własności mieszkania, prawo do mieszkania o standardzie nieuwłaczającym godności człowieka, prawo do zmiany miejsca zamieszkania [Andrzejewski 1987]. W tym względzie zarysowują się kolejne ważne obszary myślenia prewidystycznego w polityce mieszkaniowej. Przede wszystkim przewidywanie zmian zużycia technicznego i funkcjonalnego zasobu mieszkaniowego oraz predykcja zmian wielkości zasobu mieszkaniowego na wynajem na poszczególnych rynkach lokalnych będą tworzyć strategiczne fundamenty polityki mieszkaniowej.

Interpretacja i realizacja prawa do zamieszkania staje się jednym z głównych czynników wyznaczających kształt (model) prowadzonej polityki mieszkaniowej. W tym znaczeniu polityka mieszkaniowa występuje również jako dyscyplina naukowa formułująca teoretyczne przesłanki do programowania praktycznej działalności [Andrzejewski 1987, s. 29]. Tym samym stanowi ona podstawę do badań stosunków mieszkaniowych i prawidłowości w nich występujących, a następnie formułowania celów i programowania instrumentów oddziaływania na układ stosunków mieszkaniowych.

Rozważając politykę mieszkaniową jako dyscyplinę naukową, Whitehead [1999] zwróciła uwagę na zróżnicowania występujące w literaturze

przedmiotu, zwłaszcza pomiędzy amerykańskim a europejskim podejściem. W publikacjach amerykańskich podkreśla się rolę władzy lokalnej, która odgrywa główną rolę w modyfikacji decyzji inwestycyjnych podejmowanych przez prywatne podmioty poprzez regulacje czynszów, gospodarkę przestrzenną, subsydia popytowe i podażowe, podatki. Przedmiotem prowadzonych badań są przede wszystkim rynki lokalne ze względu na ograniczone interwencje władz centralnych. Dominuje w znacznej części podejście pozytywne w analizie polityki mieszkaniowej odnoszące się do rozważań mikroekonomicznych i symulacji konkretnych rynków nieruchomości, procesów dostosowywania się cen do równowagi ogólnej, zachowań rynków mieszkaniowych niedoskonale konkurencyjnych. Naturalną konsekwencją takiego podejścia jest pojawiająca się dychotomia pomiędzy dorobkiem teoretycznym a możliwością empirycznej weryfikacji postawionych hipotez. Wreszcie rozważania koncentrują się na kosztach interwencji państwowej, kosztach alternatywnych oraz niedoskonałościach państwa. W literaturze europejskiej z kolei mieszkalnictwo jest postrzegane jako część narodowej polityki społecznej. Interwencja państwa ma charakter centralny, często przebiega w sposób bezpośredni poprzez społeczny zasób mieszkaniowy, a skala stosowanych instrumentów: regulacji, subsydiów, bezpośredniego finansowania, jest znacznie większa niż w przypadku Stanów Zjednoczonych. Analiza polityki mieszkaniowej koncentruje się na oddziaływaniu krajowych programów mieszkaniowych na lokalne warunki mieszkaniowe, a rzadziej na funkcjonowanie lokalnych rynków mieszkaniowych. Uzasadnieniem interwencji państwa jest niedoskonałość rynku mieszkaniowego oraz podstawy teoretyczne ekonomii dobrobytu [Whitehead 1999].

Pomimo występujących różnic pomiędzy polityką mieszkaniową jako dyscypliną naukową w Europie i w Stanach Zjednoczonych, należy podkreślić, że na początku XXI w. nastąpił proces koncentracji przedmiotu badań na wzajemnych powiązaniach systemów mieszkaniowych i gospodarek [m.in. Leamer 2007; Kucharska-Stasiak (red.) 2008; deBandt i in. (red.) 2010; Ghent, Owyang 2010] oraz na obustronnym oddziaływaniu rynków mieszkaniowych i finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska kryzysów mieszkaniowych i baniek spekulacyjnych na rynku nieruchomości [m.in. Case, Shiller 2003; Himmelberg, Mayer, Sinai 2005; Goodman, Thibodeau 2008; Schwartz, Seabrooke 2008; Aβmann, Boysen-Hogrefe, Jannsen 2011]. Powyższe zagadnienia stały się przyczynkiem do wdrożenia zaawansowanych metod ekonometrycznych myślenia prewidystycznego w sferze mieszkaniowej.

Myślenie prewidystyczne w analizie wybranych uwarunkowań sfery mieszkaniowej

Konkretyzacja celów głównych polityki mieszkaniowej powinna nawiązywać do potrzeb mieszkaniowych obywateli i popytu mieszkaniowego zgłaszanego w danym czasie i przestrzeni. Analizując założenia polityk mieszkaniowych w miastach Polski, można stwierdzić, że w części z nich występuje bardzo duży nacisk na realizację celów ilościowych, tj. zwiększania nowych inwestycji mieszkaniowych w celu powiększania zasobu mieszkaniowego. W przyjęciu celów ilościowych polityki mieszkaniowej istnieje konieczność przeanalizowania trendów w otoczeniu dalszym, tj. czynników demograficznych, społecznych, ekonomicznych, prawnych, ekologicznych czy międzynarodowych oraz uwarunkowań funkcjonowania rynków mieszkaniowych tworzonych przede wszystkim przez system finansowy i gospodarkę przestrzenną. Należy bowiem mieć na uwadze, że niedostosowane do powyższych determinantów wprowadzenie na rynek mieszkaniowy dodatkowej podaży mieszkań może nie tylko spowodować zaburzenia w funkcjonowaniu samych rynków mieszkaniowych, ale również może mieć negatywne konsekwencje dla majątku gospodarstw domowych, w których mieszkania stanowią główne aktywa. Wartość rynkowa prawa własności nieruchomości o przeznaczeniu mieszkaniowym (lokalowej, czy gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym lub inne formy władania, w tym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego) może ulec zmniejszeniu wskutek interwencji państwa. Zatem wartość rynkowa zasobu mieszkaniowego obejmującego 14,1 mln mieszkań na koniec 2015 r. (9,5 mln mieszkań w miastach) może ulec zmniejszeniu. Decyzje polityczne w zakresie realizacji celów ilościowych polityki mieszkaniowej muszą być nadzwyczaj rozważne i uwzględniać wnioski z myślenia prewidystycznego, aby same nie generowały dodatkowych zaburzeń w wartościach majątku mieszkańców.

Do najważniejszych czynników oddziałujących na kształt polityki mieszkaniowej zalicza się demografię. W tym obszarze przewidywania w szczególności zmiany liczby i struktury gospodarstw domowych stanowią podstawowe uwarunkowanie ingerencji państwa w sferze mieszkaniowej. Niski współczynnik dzietności w Polsce (1,289 w 2015 r.) nieumożliwiający zastępowalności pokoleń i wydłużenie długości życia, składają się na proces starzenia się społeczeństwa. Ponadto występuje systematyczne zmniejszanie ludności w miastach (poza Warszawą i nielicznymi wyjątkami) na rzecz ludności na wsiach (często wokół dużych miast) lub w związku z migracją zewnętrzną.

W konsekwencji zmian w demografii statystyczny deficyt mieszkaniowy zmienia się w statystyczną nadwyżkę mieszkaniową (różnica pomiędzy zasobem mieszkaniowym a liczbą gospodarstw domowych), która ulegać bę-

dzie powiększeniu. W szacunkach zaprezentowanych w tabeli 1 wzięto pod uwagę zarówno ludność faktycznie zamieszkałą, jak i ludność rezydującą. Zasób mieszkaniowy został zdefiniowany jako mieszkania zamieszkane stale oraz mieszkania niezamieszkane, ale przeznaczone do stałego zamieszkania. Przyjęto kategorię ludności faktycznie zamieszkałej i na tej podstawie określoną liczbę gospodarstw domowych deficyt mieszkaniowy został zredukowany z około 1,2 mln mieszkań według NSP 1988 do około 459 tys. mieszkań według NSP 2011 (tab. 1, poz. 3a). Wielkość ludności rezydującej[1] i znana przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym, pozwoliło oszacować liczbę gospodarstw domowych rezydentów. Deficyt mieszkaniowy oszacowany dla rezydentów wynosił około 105 tys. mieszkań według danych NSP 2011. Od tego czasu, czyli od kwietnia 2011 r. do września 2016 r., zostało oddanych do użytku 805 tys. mieszkań. Biorąc pod uwagę zmniejszenie liczby osób w gospodarstwach domowych (z 2,82 w 2011 r. do 2,71 w 2016 r.), co przyczynia się do wzrostu liczby gospodarstw domowych, a także przyjmując stopę ubytku zasobu mieszkaniowego w wysokości 1%, można szacować, że od przełomu lat 2012/13 rozpoczyna się na poszczególnych rynkach nieruchomości w Polsce kolejny etap rozwoju. Po etapie przemian ilościowych sfera mieszkaniowa wkracza w etap przemian jakościowych.

Cele lokalnych polityk mieszkaniowych nie powinny być, w znacznej ich części, oparte na zwiększaniu liczby mieszkań, ale na zmianie struktury zasobu mieszkaniowego. W tym zakresie można postawić nawet dalej idący wniosek, że przy tworzeniu przez państwo tzw. klimatu inwestycyjnego podmioty prywatne doskonale radzą sobie z zapewnieniem odpowiedniej liczby mieszkań. Problemy mieszkaniowe nie są i nie będą w przyszłości oparte na dostępie do mieszkań (w sensie ilościowym), ale na zdolności do nabycia czy najmu mieszkań oraz jakości tego zasobu. Ponadto dla lokalnych polityk mieszkaniowych w miastach poważnym wyzwaniem staje się przy

[1] Ludność rezydująca to ogół osób mieszkających/przebywających na danym terenie przez okres co najmniej 12 miesięcy. Do rezydentów danej jednostki administracyjnej zalicza się wszystkie osoby mieszkające lub zamierzające mieszkać w tej jednostce nie krócej niż 1 rok. Oznacza to, że w liczbie rezydentów danej jednostki administracyjnej ujęci są: stali mieszkańcy (osoby tam zameldowane lub stale mieszkające bez zameldowania) z wyjątkiem tych mieszkańców, którzy wyjechali na okres co najmniej 12 miesięcy do innego miejsca w kraju lub za granicę, osoby przybyłe z innego miejsca w kraju lub z zagranicy (imigranci bez karty stałego pobytu) na okres co najmniej 12 miesięcy. Podstawą opracowania bilansu rezydentów są wyniki spisu powszechnego z 2011 r., a źródłem informacji w latach pospisowych - dane z rejestrów administracyjnych o urodzeniach, zgonach oraz długookresowych (definitywnych i czasowych - trwających co najmniej 12 miesięcy) migracjach wewnętrznych i zagranicznych (bilans nie uwzględnia migracji nieudokumentowanych i nielegalnych). Źródło: [GUS 2016].

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

L.p.	Wyszczególnienie	NSP 1988	NSP 2002	NSP 2011
1a.	Ludność (w tys.)	37.130	38.230	38.512
	W miastach w % ogółem	61%	62%	61%
	Na wsiach w % ogółem	39%	38%	39%
1b.	Ludność w gospodarstwach domowych (w tys.)	b.d.	37.812	38.291
1c.	Liczba gospodarstw domowych (w tys.)	11.970	13.337	13.572
	w tym:			
	w miastach	864 (66%)	8965 (67%)	9150 (67%)
	na wsiach	106 (34%)	4372 (33%)	4422 (33%)
1d.	Przeciętna liczba osób w gosp. domowym	3,10	2,84	2,82
	w tym:			
	w miastach	(2,86)	(2,60)	(2,54)
	na wsiach	(3,55)	(3,33)	(3,40)
1e.	Struktura gospodarstw domowych			
	(w % ogółem)			
	Jednoosobowe (w miastach)	18,3 (20,3)	24,8 (27,7)	24,0 (27,2)
	Dwuosobowe (w miastach)	22,3 (23,5)	23,2 (24,7)	25,7 (28,3)
	Trzyosobowe (w miastach)	20,3 (21,9)	19,9 (21,1)	20,2 (21,2)
	Czteroosobowe (w miastach)	22,0 (23,2)	18.0 (17,5)	16,2 (14,9)
	Pięcioosobowe i więcej (w miastach)	17,1 (11,1)	14,1 (9,0)	13,9 (8,4)
1f.	Ludność według wieku (w odsetkach):			
	Przedprodukcyjnym (0-17)	29,9	23,2	19,0
	Produkcyjnym mobilnym (18-44 lat)	b.d.	33,9	39,3
	Produkcyjnym niemobilnym (45-59/64 lat)	b.d.	21,9	24,2
	Poprodukcyjnym (60/65 i więcej lat)	b.d.	15,0	17,5
	Ludność według wieku (w odsetkach):			
	18-29 lat	16,7	19,4	18,5
	30-59 lat	38,8	40,5	43,0
	60 lat i więcej	14,6	17,0	19,8
1g.	Ludność w mieszkaniach (w tys.)	37.130	37.801	38.095
1h.	Ludność rezydująca (w tys.)	n.d.	n.d.	37.244
1i.	Liczba gospodarstw domowych rezydentów***	n.d.	n.d.	13.207
2a.	Liczba mieszkań ogółem (w tys.)	b.d.	12.524	13.495
	Mieszkania zamieszkane stale	10.717	11.633	12.525
	Mieszkania zamieszkane czasowo	b.d.	131	8
	Mieszkania niezamieszkane	b.d.	760	962
2b	Zasób mieszkaniowy (w tys.)	10.717*	12.254**	13.102**
2c.	Liczba budynków mieszkalnych:	b.d.	5.382	6.107
	Jednorodzinne w % ogółem		92%	90%
	Wielorodzinne w % ogółem		8%	10%
3a.	Deficyt mieszkaniowy w tys. (2b-1c)	-1.253	-813	-459
3b.	Szacunkowy deficyt mieszkaniowy w tys. (2b-1i)	n.d.	n.d.	-105

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

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowych Spisów Powszechnych.

ciąganie ludzi młodych, a także tworzenie zachęt do mieszkania w mieście dla osób zamieszkujących wsie wokół dużych miast.

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

Myślenie prewidystyczne w obszarze ingerencji państwa w sferze mieszkaniowej

Państwo osiąga zakładane cele poprzez wykorzystanie instrumentów polityki mieszkaniowej, m.in. regulacji rynku mieszkaniowego, transferów na rzecz uczestników tego rynku, inwestycji w społecznym zasobie mieszkaniowym, podatków związanych z wynajmem i własnością zasobu mieszkaniowego. Należy podkreślić, że polityka mieszkaniowa będzie się odnosić zarówno do zmian wartości instrumentów w ramach danych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, zmian w samej strukturze instytucjonalno-prawnej, jak i wprowadzania, bądź eliminowania instrumentów, przy jednoczesnym doprowadzaniu do istotnej zmiany systemu mieszkaniowego i zasad rządzących jego funkcjonowaniem [Lis 2008].

W gospodarce rynkowej osiągnięcie celów głównych polityki mieszkaniowej wymaga działań państwa identyfikowanych jako działania władz lokalnych i działania rządu. Ze względu na odpowiedzialność gmin za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnych szczególna rola przypisana jest lokalnym politykom mieszkaniowym. Zadaniem państwa

jest zapewnienie funkcjonowania rynku mieszkaniowego w tych obszarach, w których jest on efektywny ekonomicznie, korygowania niesprawności tego rynku, zapewnienia sprawiedliwości społecznej oraz dążenia do stabilności społecznej, finansowej i politycznej.

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

Korygowanie niesprawności rynku mieszkaniowego może dotyczyć niekonkurencyjności rynku mieszkaniowego, niedostatecznej informacji podmiotów funkcjonującym na tym rynku oraz negatywnych efektów zewnętrznych. Niekonkurencyjność rynku mieszkaniowego może być związana z istnieniem konkurencji monopolistycznej lub oligopoli mających wpływ na funkcjonowanie strony podażowej rynku. Działania państwa zmierzają w kierunku likwidacji barier hamujących konkurencyjność na rynku mieszkaniowym. Niedostateczna informacja o rynkach mieszkaniowych, w szczególności o cenach mieszkań, jakości zasobu oraz perspektywach rozwoju mieszkalnictwa podwyższa koszty transakcyjne, wywołuje problem asymetrii informacyjnej, prowadzi do zjawiska selekcji negatywnej i pokusy nadużycia oraz determinuje proces formułowania oczekiwań na rynku mieszkaniowym, co przyczynia się do pogłębienia amplitud cyklu mieszkaniowego [Lis 2012]. Działania państwa w tym zakresie mogą dotyczyć powoływania instytucji regulujących rynek mieszkaniowy, m.in. instytucji odpowiadających za zagospodarowanie przestrzenne, instytucji nadzorujących rynek mieszkaniowy (m.in. nadzór budowlany), czy podmiotów wspomagających rynek mieszkaniowy, m.in. zarządców nieruchomości, pośredników, rzeczoznawców majątkowych. Ponadto państwo powinno inicjować lub aktywnie wspierać tworzenie baz danych o parametrach rynku mieszkaniowego w wymiarze zarówno lokalnym, regionalnym, jak i krajowym. Niezmiernie ważne są informacje o cenach mieszkań, stawkach czynszów, liczbę i jakości mieszkań, stopach dyskontowych i kapitalizacji, stopach pustostanów, zaległościach czynszowych, koszcie kredytów hipotecznych na cele mieszkaniowe, ryzykach związanych z finansowaniem zakupu mieszkań z kredytów hipotecznych. Istotną rolą państwa w zakresie zmniejszania problemu niedostatecznej informacji jest formułowanie i rozpowszechnianie prognoz dotyczących rozwoju lokalnych rynków

mieszkaniowych w perspektywie kilkuletniej, z uwzględnieniem zjawiska cykliczności rynków i wskazywaniem na zagrożenia z tytułu występowania zjawisk baniek spekulacyjnych na rynkach lokalnych. Myślenie prewidystyczne może przyczynić się do stabilizacji cykli mieszkaniowych.

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

Przesłanką interwencji państwa jest również zwiększenie sprawiedliwości społecznej determinującej alokację i redystrybucję zasobu mieszkaniowego. Sprawiedliwość społeczna może być interpretowana albo w ujęciu równości szans i ich wyrównywania na starcie (sprawiedliwość pozioma), albo w ujęciu potrzeb redystrybucji (sprawiedliwość pionowa). W pierwszym ujęciu najważniejszy jest jednakowy dostęp wszystkich obywateli do udziału w „grze" rynkowej, chociaż ta „gra" skończy się dla poszczególnych uczestników różnymi rezultatami, w zależności od ich zdolności oraz poniesionej pracy. W drugim ujęciu podkreśla się znaczenie konieczności wyrównywania wyników (dochodów) niezależnie od zdolności i pracy podjętej przez obywateli. W gospodarkach rynkowych funkcjonują w różnym zakresie i konfiguracjach obydwa ujęcia sprawiedliwości społecznej, co stanowi istotne kryterium wyróżnienia modeli państw opiekuńczych, w tym również modeli systemów mieszkaniowych.

Koncepcja sprawiedliwości poziomej w obszarze mieszkalnictwa dotyczy przede wszystkim dwóch aspektów: dążenia do spójności społecznej i kształtowania warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez młodych ludzi wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy. Tworzenie przez państwo warunków do kształtowania spójności społecznej wynika z założenia, że otoczenie i warunki mieszkaniowe są jednym z elementów determinujących szanse obywateli do osiągnięcia przez nich sukcesu w życiu. Szczególnym zagrożeniem jest proces gettoizacji przestrzeni miejskiej występujący w niektórych miastach Polski [Jałowiecki, Łukowski 2007; Rataj 2014], pomimo braku mniejszości narodowych typowych dla Niemiec czy Francji (dyskusję i odmienną ocenę w tej sprawie prezentują Przymeński, Oliwa — Ciesielska 2014). Istotne znaczenie w tym obszarze (jak i w procesie internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych) odgrywa rewitali-

zacja rozumiana jako skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju [Ziobrowski 2009]. Ponadto sprawiedliwość pozioma w polityce mieszkaniowej jest związana z szerszym zagadnieniem mobilności społeczeństwa, a w konsekwencji ze zjawiskiem migracji. Wzrost mobilności to większa skłonność do zmiany miejsca zamieszkania, związanej najczęściej z poszukiwaniem bądź zmianą miejsca pracy. Skłonność obywateli do mobilności jest częściowo uwarunkowana dostępnością mieszkań na danym rynku lokalnym, w szczególności dostępnością zasobu mieszkaniowego na wynajem. Szczególnie wrażliwym obszarem działań państwa, w tym polityki mieszkaniowej, są młode osoby wchodzące na rynek pracy. Działania państwa mogą dotyczyć poszerzenia dostępności społecznego zasobu mieszkaniowego na wynajem oraz pogłębienia rynkowego podsystemu finansowania inwestycji mieszkaniowych poprzez subsydia finansowe dla osób pierwszy raz nabywających mieszkanie. W pierwszym przypadku państwo stabilizuje rynki mieszkaniowe, w drugim natomiast może prowadzić do niebezpiecznego wydłużenia fazy wzrostowej cyklu mieszkaniowego.

Koncepcja sprawiedliwości pionowej w obszarze mieszkalnictwa jest związana z realizacją tzw. społecznej polityki mieszkaniowej wyodrębnionej w ramach polityki mieszkaniowej. Realizacja celów głównych polityki mieszkaniowej wymaga bowiem wyodrębnienia szczególnych instrumentów w odniesieniu do osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo, osób o niskim statusie ekonomicznym [Rataj 2013], w odniesieniu do specyficznych grup społecznych (m.in. osób niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, samotnych osób w podeszłym wieku, rodzin wielodzietnych, rodziców wychowujących samodzielnie dziecko (dzieci), emigrantów i uchodźców, mniejszości etnicznych, osób zagrożonych eksmisją „na bruk", osób zamieszkałych w dzielnicach niebezpiecznych, młodych małżeństw, studentów). Należy przy tym zaznaczyć, że kryteria umożliwiające identyfikację grup wrażliwych w poszczególnych krajach są bardzo zróżnicowane i podlegają zmianie w czasie. Do podstawowych kryteriów można zaliczyć: dochód, wiek, stan cywilny, stan zdrowia, pochodzenie, rasę, miejsce zamieszkania. W ramach społecznej polityki mieszkaniowej podstawowym celem jest walka z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym.

Na koniec rozważań dotyczących realizacji koncepcji sprawiedliwości pionowej w mieszkalnictwie należy zaznaczyć, że działania państwa kon-

centrują się na społecznym zasobie mieszkaniowym (socjalnym sektorze polityki mieszkaniowej państwa [Przymeński, Oliwa — Ciesielska 2014]). Prawidłowe funkcjonowanie tego zasobu wymaga od państwa określenia i przestrzegania zarówno zasad dostępu do zasobu, jak i warunków określających konieczność opuszczenia zasobu, oszacowania zdolności gospodarstw domowych do najmu lub zakupu mieszkań w zasobie społecznym oraz ustalenia zakresu ochrony prawnej lokatorów i właścicieli społecznego zasobu mieszkaniowego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zasada alokacji społecznego zasobu mieszkaniowego na podstawie kryterium uzyskiwanego dochodu nie zawsze będzie stanowić odzwierciedlenie „pilnych" potrzeb mieszkaniowych [Lis 2011]. Sytuacja taka może spowodować pominięcie tych jednostek, które mają poważne problemy mieszkaniowe przy dochodach tymczasowo znajdujących się powyżej kryteriów przyjęcia do zasobu lub wybór przez zarządców, czy właścicieli społecznego zasobu tych osób z puli oczekujących, które charakteryzują się najmniejszym ryzykiem niewywiązywania się z obowiązków lokatorskich. Jednocześnie należy podkreślić, że wprowadzenie kryterium potrzeb mieszkaniowych jako uzupełnienie kryterium dochodowego powinno wiązać się z narzuceniem beneficjentom pomocy państwa zasad zamieszkania w zasobie społecznym (w tym warunków, ograniczeń i wymagań), możliwości wykluczenia osób, które nie spełniają owych zasad lub ich przeniesienia do mieszkań o niższym standardzie.

Ostatnia wyróżniona przesłanka na rzecz interwencji państwa w obszarze mieszkalnictwa dotyczy zapewnienia stabilności społecznej, ekonomicznej i politycznej w regionie i w kraju. Doświadczenia państw europejskich pokazują, że programy mieszkaniowe skierowane do osób o niskich dochodach lub dla grup wrażliwych są zwykle zatwierdzane w następstwie przemian politycznych, co może świadczyć o roli mieszkalnictwa jako stabilizatora społecznego. Zdaniem Hoek-Smit i Diamonda [2003] takie programy promują przede wszystkim własność mieszkań, jak również dotyczą procesów rewitalizacji przestrzeni miejskiej. Własność zasobu mieszkaniowego daje obywatelom poczucie partycypacji w społeczności lokalnej i tym samym zwiększa stabilność społeczną i polityczną. Natomiast niekontrolowany spadek majątku obywateli, którego najważniejszą częścią są nieruchomości mieszkaniowe, wskutek kryzysu mieszkaniowego, może prowadzić do poważnych konsekwencji społecznych i politycznych, w tym zmiany rządu, wzrostu znaczenia partii populistycznych, rozruchów społecznych, oraz do poważnych konsekwencji gospodarczych, w szczególności kryzysu finansowego i gospodarczego [Lis 2012].

Podsumowanie

Myślenie prewidystyczne powinno być obecne w bardzo szerokim zakresie w sferze mieszkaniowej. Podstawą interwencji państwa jest zasób mieszkaniowy, a więc nieruchomości charakteryzujące się z natury trwałością. Przewidywanie zmian w tym zasobie zwiększa skuteczność prowadzonej polityki mieszkaniowej i efektywność poszczególnych instrumentów. Interwencja państwa w obszarze mieszkalnictwa jest w szczególności uzasadniona ze względu na występującą asymetrię informacyjną, wysokie koszty transakcyjne oraz koncepcje sprawiedliwości poziomej i pionowej. Implementacja myślenia prewidystycznego w instytucjach polityki mieszkaniowej powinna zmniejszyć adaptacyjność oczekiwań uczestników rynków mieszkaniowych, zwiększyć efektywność instrumentów bezpośredniej ingerencji państwa, a także skuteczność prowadzonych polityk mieszkaniowych. Ponadto przewidywanie zmian demograficznych wyznacza zakres potrzeb mieszkaniowych stanowiących z kolei podstawę formułowania celów polityki mieszkaniowej. W szczególności zmiany demograficzne w postaci depopulacji powodują przesunięcia z celów ilościowych do celów jakościowych w polityce mieszkaniowej. Ponadto proces starzenia się populacji powinien zmieniać priorytety w polityce mieszkaniowej. Przed państwem pojawia się ogromne wyzwanie związane z tworzeniem warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób starszych. W wielu przypadkach niedostosowania powierzchni mieszkalnej, czy warunków mieszkaniowych tej grupy osób znacząco obniża jakość życia. Ewentualna zmiana miejsca zamieszkania przez osoby starsze jest bardzo trudna i wymaga żmudnego tworzenia stabilnego i bezpiecznego systemu mieszkaniowego.

Literatura

Andrzejewski, A., 1987, *Polityka mieszkaniowa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Aßmann, C., Boysen-Hogrefe, J., Jannsen, N., 2011, *Costs of Housing Crises: International Evidence*, Bulletin of Economic Research, 65(4), s. 299-313.

Bandt, O., Knetsch, T.A., Peñalosa, J., Zollino, F., 2010, *Housing Markets in Europe: A Macroeconomic Perspective*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.

Case, K.E., Shiller, R.J., 2003, *Is There a Bubble in the Housing Market?*, Brooking Papers on Economic Activity, Nr 2, s. 299-362.

Ghent, A.C., Owyang, M.T., 2010, *Is housing the business cycle? Evidence from US cities*, Journal of Urban Economics, Vol. 67, No. 3, s. 336-351.

Goodman, A.C., Thibodeau, T.G., 2008, *Where are the speculative bubbles in US housing markets?*, Journal of Housing Economics, Vol. 17, s. 117-137.
GUS, 2003, *Mieszkania 2002, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002,* Warszawa.
GUS, 2013, *Mieszkania, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa.
GUS, 2016a, *Gospodarka mieszkaniowa w 2015 r.*, Warszawa.
GUS, 2016b, *Prognoza gospodarstw domowych na lata 2016–2050*, Warszawa.
Himmelberg, Ch., Mayer, Ch., Sinai, T., 2005, *Assessing High House Prices: Bubbles, Fundamentals*, and Misperceptions, Journal of Economic Perspectives, Vol. 19(4), s. 67-92.
Hoek-Smit, M.C., Diamond, D.B., 2003, *The Design and Implementation of Subsidies for Housing Finance*, The World Bank Seminar on Housing Finance, Washington, D.C.
Jałowiecki, B. Łukowski, W., 2007, *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. (2013) *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Warszawa.
Kucharska-Stasiak, E. (red.), 2008, *Cykle rynku nieruchomości a sektor bankowy*, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Zeszyt Hipoteczny nr 26 Warszawa.
Leamer, E.E., 2007, *Housing is the business cycle*, NBER Working Paper 13428, National Bureau Of Economic Research, Cambridge.
Lis, P., 2005, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Zeszyt naukowy nr 31, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
Lis, P., 2008, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa
Lis, P., 2011, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, [w:] Dzieciuchowicz J., (red.), Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego — wybrane problemy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 9-28.
Lis, P., 2012, *Współczesne wyzwania polityki mieszkaniowej*, [w:] Pająk, K., Mazurkiewicz, J., Błaszczyk, P., (red.), Szkice o współczesnej polityce gospodarczej: Jubileusz 60-lecia Katedry Polityki Gospodarczej i Samorządowej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 64-100.
Lis, P., 2015a, *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań
Lis, P., 2015b, *Relationships between the finance system and housing markets*, Fessud Working Papers Series, No. 99, University of Leeds, s. 1-66.
Lis, P., 2015c, *Financialisation of the system of provision applied to housing in Poland*, Fessud Working Paper Series, No. 100, University of Leeds, s. 1-85.
Przymeński, A., Oliwa-Ciesielska, M., 2014, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społecznej ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.

Rataj Z., 2014, *The modern ghetto? The case of selected social ousing complexes in Poznań*, [w:] Miejskie transformacje, Krzyżanowska N., Nowak K. (eds.), wyd. Adam Marszałek, Toruń.
Rataj, Z., 2013, *Problem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez niezamożne gospodarstwa domowe*, [w:] Funkcjonowanie współczesnej gospodarki rynkowej - rynek finansowy, W. Przybylska-Kapuścińska (red.), Wydawnictwo CeDeWu, s. 243-256.
Schwartz, H., Seabrooke, L., 2008, *Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy*, Comparative European Politics, Vol. 6 (3), s. 237-261.
Whitehead, C.M.E., 1999, *Urban Housing Markets: Theory and Policy*, [w:] Cheshire P., Mills E.S. (red.), Handbook of Regional and Urban Economics, Vol. 3, Applied Urban Economics, North-Holland.
Ziobrowski, Z., 2009, *Wstęp*, [w:] Rewitalizacja Miast Polskich, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Piotr Lis

Provident Thinking in Housing Policy

Abstract

An attempt to determine predictive thinking in the area of housing policy and state intervention in real estate markets has been the main aim of this paper. In this study housing policy, its goals and instruments have been identified. Besides, main changes in the housing environment have been evaluated. Predictive thinking should be widely used in housing as the effectiveness of the housing policy depends on precise judgment of the housing stock`s changes. Information asymmetry, high transactional costs and problems of social and spatial inequalities are the crucial arguments for the state intervention. Implementation of the predictive thinking in institutions in charge of housing policy should increase efficiency of enrolled instruments and reduce adaptive expectations of markets' participants. Moreover, correct anticipation of demographic changes determines the extent of housing needs which are the main basis for formulating goals of housing policy.

Keywords: predictive thinking, housing policy, real estate markets.