

Polityka mieszkaniowa w społecznej gospodarce rynkowej

Tadeusz Markowski

Ogólnopolska Konferencja Naukowa

pt. *„Renesans miasta. Rozwój obszarów miejskich jako wyzwanie dla polityki
spójności”*

organizowana w ramach obchodów 100-lecia Głównego Urzędu Statystycznego

Zamość, 17-18 października 2018 r.

- . Zgodnie z obowiązującą Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej [Konstytucja RP 1997] władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli poprzez takie działania jak:
 - przeciwdziałanie bezdomności,
 - wspieranie budownictwa socjalnego,
 - popieranie działań obywateli zmierzających do posiadania własnego mieszkania

- Prawo do posiadania mieszkania zadeklarowane jest również w następujących umowach międzynarodowych:
- Deklaracja Praw Człowieka - „każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie...” [Powszechna Deklaracja Praw Człowieka 1948].
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych - „państwa – strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie...” [Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych 1966].
- Europejska Karta Społeczna - „w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie, zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania, uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów” [Europejska Karta Społeczna 1968].

Zasób mieszkaniowy jako dobro o charakterze *quasi-publicznym*

- Mieszkanie od strony użytkowania jest per *definitione* dobrem prywatnym, ale jednocześnie dobrem „szczególnym” – gdyż jest immanentnie związane z efektami zewnętrznymi i dobrami publicznymi zarówno w fazie produkcji (procesu budowlanego), zaspokajania bezpośredniej potrzeby mieszkaniowej, jak i wychodzenia z użytkowania.
- Z mieszkaniem wiążą się zarówno efekty zewnętrzne o charakterze prywatnym jak i publicznym w tym o charakterze klubowym. Ponadto rynek mieszkaniowy jest także integralnie powiązany z ułomnym rynkiem terenów budowlanych. Ułomność ta jest nie tylko związana ze skalą efektów technologicznych i dóbr publicznych, ale także z ułomnością informacji, niepewnością i ryzykiem w odniesieniu do zmian w otoczeniu każdego mieszkania.

- Mieszkanie jest produktem stowarzyszonym z innymi produktami (skutkami) oddziałującymi na „strony trzecie” zarówno w procesie budowania jak i użytkowania w określonym terytorialnym systemie społeczno-gospodarczym.
- Mieszkanie w swoim kontekście terytorialnym - determinuje także wytwarzanie i dostęp do innych dóbr publicznych.
- Z uwagi na skalę efektów zewnętrznych i dóbr publicznych związanych z „mieszkaniem” nie spełnia ono cech ani dobra rynkowego (prywatnego) ani publicznego. **Stopień upublicznienia zasobu mieszkaniowego rośnie wraz ze wzrostem liczby mieszkań niezależnie od ich formy własnościowej.**
- Z punktu widzenia ekonomii mieszkanie jest zatem kategorią dobra mieszanego (quasi publicznego).
- Pozostawienie zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej niesprawnemu rynkowi będzie prowadziło do społecznie nieefektywnej alokacji zasobu mieszkaniowego jak i niesprawnego sposobu jego użytkowania.

Kryterium własności w realizacji zasobów mieszkaniowych o cechach interesu społecznego (publicznego)

- Sprawę stosunku do własności w osiąganiu celów polityki mieszkaniowej ze strony władz publicznych jednoznacznie określa deklaracja Europejskiego związku developerów i firm budownictwa mieszkaniowego (UEPC). Wg tej deklaracji „**srowadzenie definicji mieszkalnictwa społecznego do publicznej lub semi-publicznej własności firm zarządzających zasobami mieszkaniowymi nie jest już do utrzymania i zaakceptowania. Rola sektora prywatnego w oferowaniu mieszkań, w przypadku, kiedy rząd nie może zapewnić ich finansowania nie może się ograniczać do roli zwykłego (prostego) dostawcy na rzecz publicznych lub semi-publicznych podmiotów. Pomoc państwa musi być bezwzględnie skierowana na wspieranie mieszkalnictwa dostępnego niezależnie od prawnego statusu dostawcy takich mieszkań. Pomoc musi iść w sposób niedyskryminujący; do wszystkich organizacji, które mogą to zadanie wykonać. Tj. organizacji publicznych, semi-publicznych czy prywatnych. W przeciwnym razie będzie to działanie niszczące konkurencyjność na społecznym rynku mieszkaniowym (socially mix housing markets)**” (Maj 2012 UEPC The European Union of Developers and House Builders)

- W interesie społecznym jest, aby zasób mieszkaniowy danego kraju pełnił właśnie funkcję quasi- publicznego zasobu w sposób zrównoważony i adekwatny do poziomu rozwoju kraju (regionu, gminy) niezależnie od formy własności (dostawcy, użytkownika i zarządcy) i jednocześnie umożliwiał generowanie i transmisję jak największej ilości pozytywnych efektów zewnętrznych i dóbr publicznych, za których dostarczenie odpowiedzialne są władze publiczne.

- Publiczna funkcja zasobów mieszkaniowych oznacza, że **rola władz publicznych w zaspokajaniu potrzeby mieszkaniowej jest strategiczna i szczególnie złożona, wymagająca szerokiego zintegrowanego podejścia w ramach innych polityk publicznych.** Mieszkanie nie jest bowiem tylko celem polityki publicznej mieszkaniowej. **Jest jednocześnie środkiem (pośrednim instrumentem) osiągnięcia celów innych polityk.** Ignorowanie tego złożonego charakteru prowadzi do dużych społecznych kosztów rozwoju.

- Każda zatem sektorowa polityka (społeczna, gospodarcza, rolna etc.) wykorzystująca mieszkania jak środki (instrumenty) musi być poddana ocenie pod kątem ubocznych skutków (externalities), jakie generuje i ich powiązań z formalną polityką mieszkaniową państwa oraz z innymi politykami horyzontalnymi (przestrzenną, urbanistyczną, środowiskową) a przede wszystkim z holistyczną polityką rozwoju kraju - celem zapewnienia spójności działań i trwałego rozwoju.
- Kluczową rolę w tak rozumianej polityce mieszkaniowej nastawionej na społeczny wymiar **odgrywa polityka przestrzenna i polityka gruntami.**

W krajach społecznej gospodarki rynkowej, polityce gruntami powszechnie przypisywane są cele, które mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów społecznej polityki mieszkaniowej.

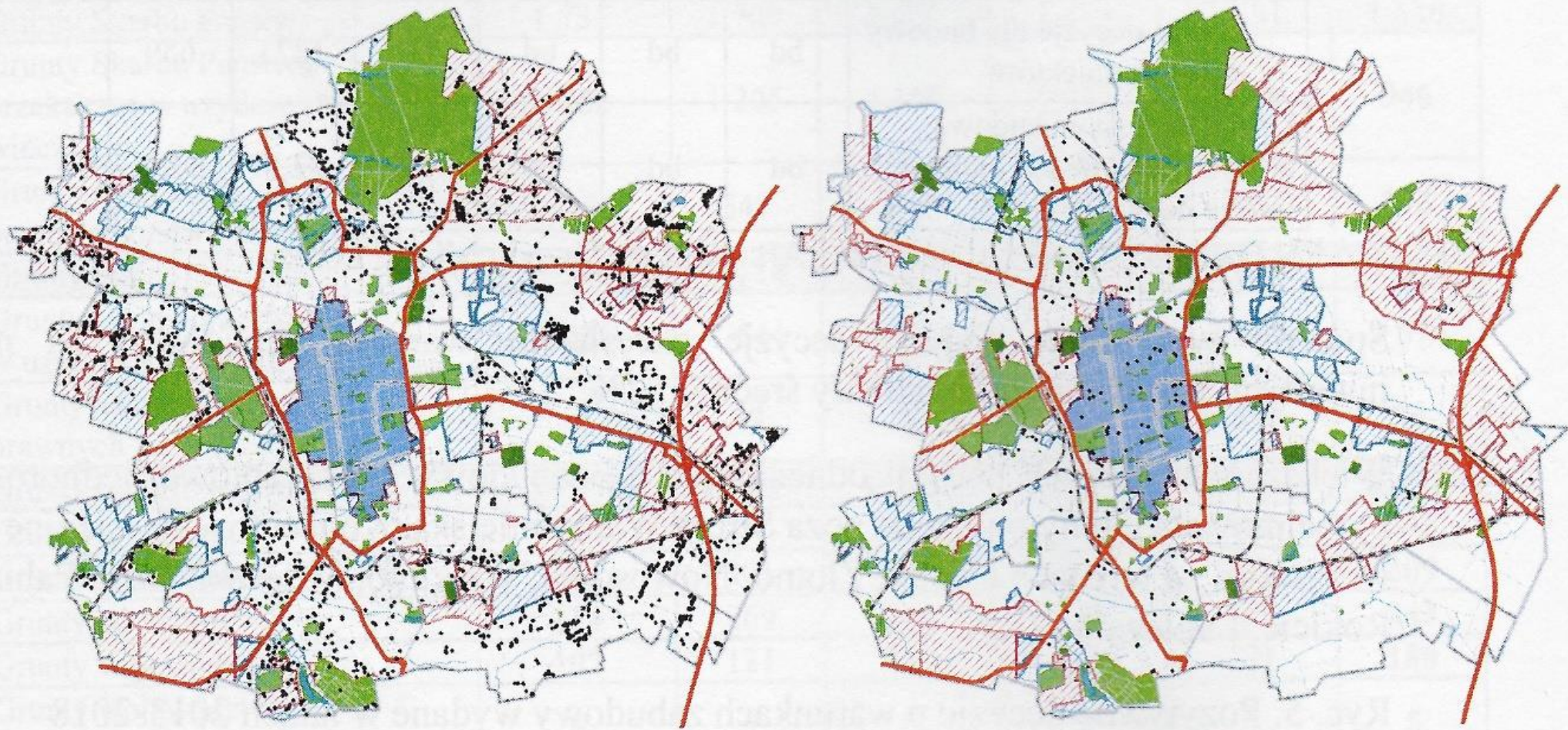
- **1. Współdziałanie w procedurach planowania rozwoju przestrzennego w celu wsparcia dla realizacji ustaleń planu.**
- **Wspomaganie (stymulowanie) wdrażania polityk i programów ekonomicznych i mieszkaniowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.**
- Zapewnienie właściwego użytkowania gruntów, tj. właściwy inwestor we właściwym miejscu i czasie
- **Ograniczenie presji rozwojowej na tereny, których użytkowanie nie leży w interesie społeczności lokalnej.**
- Ochrona przed marnotrawstwem terenów budowlanych, tj. utrzymaniem terenów i wielkości, którą powinno przejąć społeczeństwo.
- Ochrona przed niepożądaną, rozlewającą się urbanizacją
- Ochrona wartości obiektów przyrodniczych i historycznych

- **2. Oddziaływanie na ceny terenów i zyski użytkowników**
- **Utrzymywanie cen terenów na poziomie akceptowalnym przez społeczeństwo.**
- Możliwość przejęcia nieuzasadnionych przyrostów wartości terenów.
- Możliwość logicznego i akceptowalnego zdefiniowania spekulacji terenami wraz z określeniem, jaka część zysków spekulacyjnych powinna być przejęta przez społeczeństwo
- Możliwość przejęcia zysków ze spekulacji.
- Możliwość zapobiegania spekulowaniu gruntami.

- **3 Współdziałanie na rzecz realizacji zasady społecznej sprawiedliwości w procesach rozwoju przestrzennego.**
- Możliwość zapewnienia równości między właścicielami terenów w poszczególnych obszarach planowania, między różnymi obszarami planowania oraz między wszystkimi właścicielami terenów
- **Zapewnienie równości kosztów terenów dla mieszkańców żyjących w podobnych obszarach zurbanizowanych.**
- Zapewnienie, aby żaden właściciel ani każda inna osoba, której dotyczy użytkowanie gruntów, nie ponosiła realnych strat ekonomicznych z powodu uchwalenia planu lub jego realizacji.
- **Zapewnianie prawa do bezpiecznego użytkowania terenów dla mieszkańców wynajmujących mieszkania.**

- Osiągnięcie tych celów jest możliwe przez szeroką gamę ponad 60 instrumentów planistycznych, prawnych, ekonomicznych i fiskalnych, finansowych i organizacyjno – instytucjonalnych, i informacyjnych, których dopracowały się kraje z grupy OECD. (*T. Markowski Instrumenty gospodarki gruntami -doświadczenia międzynarodowe Biuletyn KPK PAN z. 195 Warszawa 2001*)...

Ryc. 6. Decyzje o warunkach zabudowy na budowę budynków a) jednorodzinnych i b) budynków wielorodzinnych wydane w latach 2013-2018

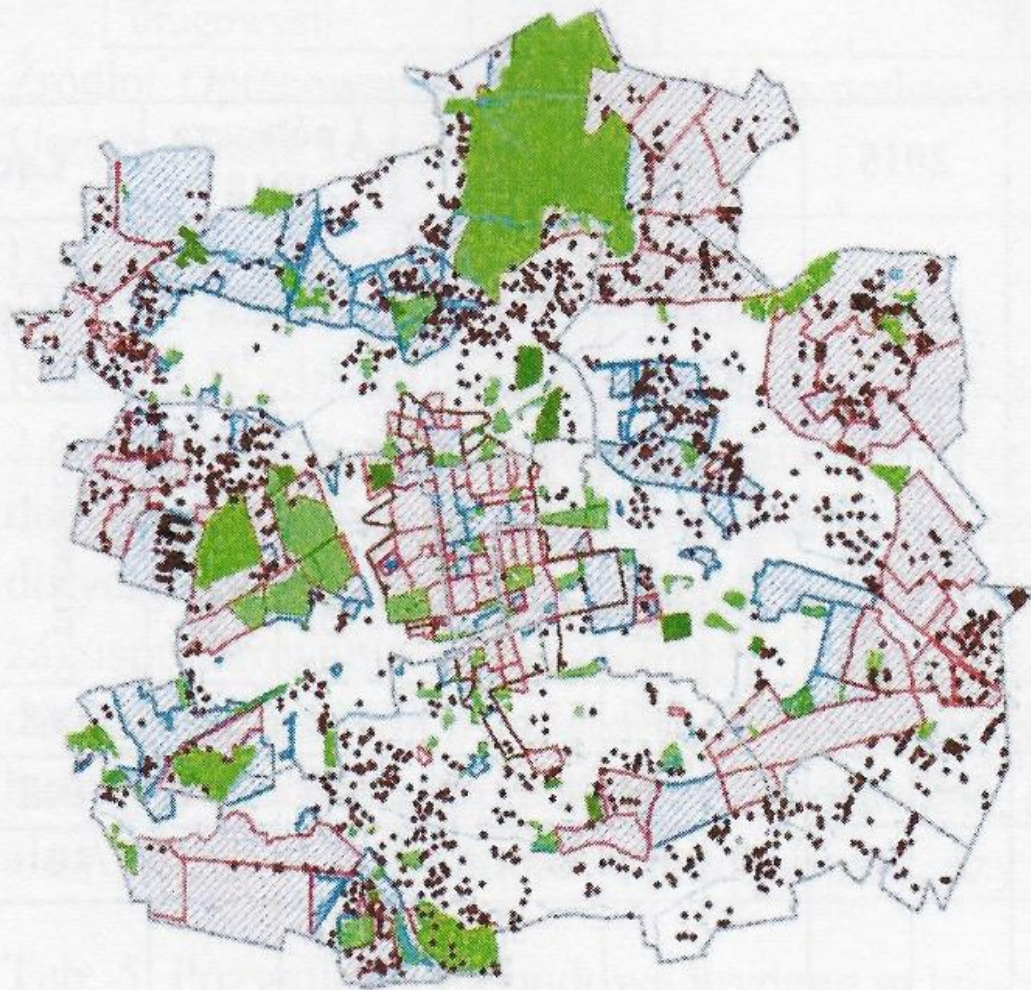


a)

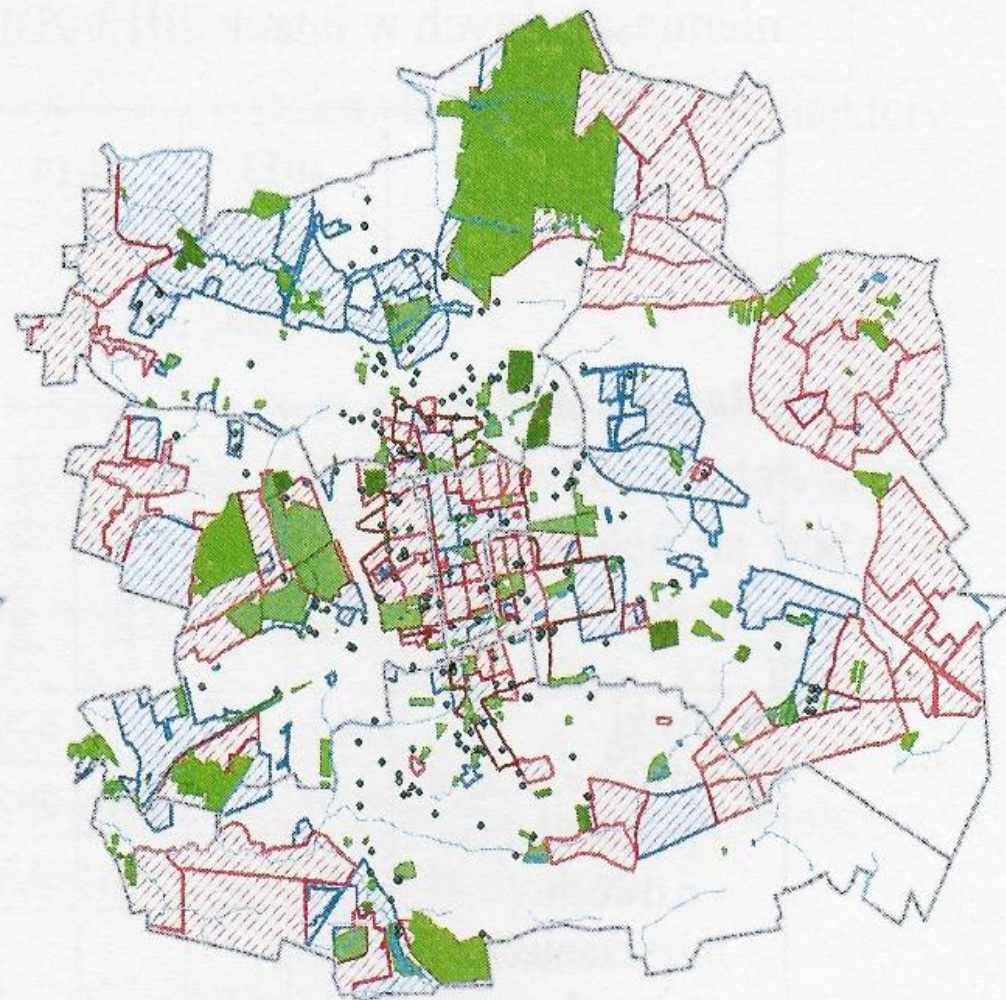
b)

Źródło: Opracowanie własne BAM na podstawie danych Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Łodzi.

Ryc. 8. Pozwolenia na budowę budynków a) jednorodzinnych i b) wielorodzinnych wydane w latach 2013-2018



a)



b)

Źródło: Opracowanie własne BAM na podstawie danych Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Łodzi.

		1	2	3	4	5	6
	rynku	*	*	*	*	*	*
	Wymiana	*	*	*	*	*	*
	Scalaniem	*	*	*	*	*	*
	Sprzedaz	*	*	*	*	*	*
	Sprzedaz	*	*	*	*	*	*
	formami	*	*	*	*	*	*
	Zyszlymi	*	*	*	*	*	*
	traktowanie	*	*	*	*	*	*
	lanych na	*	*	*	*	*	*
	ego lub	*	*	*	*	*	*
	quas	*	*	*	*	*	*
IV	Instytucje	*	*	*	*	*	*
26	Instytucje	*	*	*	*	*	*
27	Regulacje	*	*	*	*	*	*
28	Podatki	*	*	*	*	*	*
29	Pogate	*	*	*	*	*	*
346	Wpisy	*	*	*	*	*	*
47	Oficjalne	*	*	*	*	*	*
13	Marketing	*	*	*	*	*	*
14	Marketing	*	*	*	*	*	*
15	Marketing	*	*	*	*	*	*

x	INSTRUMENTY/CELE	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	3.1	3.2	3.3	3.4	
I	Instrumenty planistyczne																		I
1	Planowanie strategiczne	**		*		*	*												1
2	Planowanie użytkowania terenów	**		*		**	*												2
3	Monopol publicznego planowania	**		**	*	**	**											*	3
4	Funkcjonalna polityka użytkowania gruntów	**		*		*	*								*			*	4
5	Ograniczenia w prawach zabudowy					**	**											*	5
II	Instrumenty rynkowe																		II
6	Nabywanie gruntów na otwartym rynku	**	**	**	*	*	*	**		**			*			**			6
7	Wymiana gruntów wraz ze scalaniem	**	**	**	*	*	*									**			7
8	Sprzedaż gruntów	**	**		*	**	**	*								*		*	8
9	Sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami	**	**			**	**												9
10	Kontraktowanie robót budowlanych na rzecz sektora prywatnego lub <i>quasi</i> publicznego	**	**		*														10
11	Wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów	**	**		*	*													11
12	Umowy z deweloperami zabezpieczającymi publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych i ich zagospodarowania	*	**	**	*	*	*	*							*				12
13	Marketing uzbrojonych terenów pod określone funkcje	**																	13
14	Marketing (produktowy) celowy nastawiony na popyt ze strony określonych grup użytkowników	**																	14
15	Wyprzedzające wyposażenie infrastrukturalne terenów pod zabudowę (drogi, kanalizacja, wodociągi itp.)		*			*		*					*						15

III	Finansowe instrumenty pobudzania rozwoju																	III
16	Bilans korzyści i kosztów wprowadzenia planu (skutki finansowe planu) jako podstawa aktywnej polityki kupna, sprzedaży uzbrajania terenów itd. (instrument aktywnej polityki miasta jako dewelopera – możliwy do stosowania także przez deweloperów prywatnych)	**	*		*													16
17	Studium wykonalności strat i zysków z projektowanego zagospodarowania lub przekształceń zabudowy	**			*							*						17
18	Monitorowanie realizowanych rezultatów planowanego bilansu korzyści strat z tytułu zainwestowania w tereny	**										*						18
19	Kapitał ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształcania terenów	**	**					*										19
20	Przejmowanie i przydział środków finansowych na cele rozwoju (wnoszenie aportu), np. infrastruktury służącej do obsługi wielu jednostek urbanistycznych. Przydział ten jest rezultatem obliczonych i przejmowanych wynikających z bilansu korzyści i kosztów realizacji konkretnego projektu (instrument aktywnej polityki łączący się z ryzykiem i wymaga dobrego administrowania budżetem)	**										*						20
21	Zarządzanie środkami budżetowymi wynikającymi z dotacji celowych centralnych i regionalnych na określone programy rozwojowe (mieszkalnictwo, rewitalizacja centrum miasta)	*																21
22	Dotacje i subwencje rządowe na zakupy terenów przez samorządy lokalne	**	*				**	**										22
23	Pożyczki (rządowe i bankowe) na zakupy terenów przez samorządy po warunkiem nabycia ziemi po racjonalnych cenach	*	*					**				*	*					23

35	Jednorazowa opłata za pozwolenie na zabudowę często traktowana jako opłata planistyczna (sposób na zwrot kosztów opracowania planu przez władze lokalne)	*	*	*	*			*						*					35
36	Opłaty z tytułu uzbrojenia terenu przez władze lokalne	*	*	*	*			*						*					36
V	Pozostałe instrumenty prawne																		V
37	Nacjonalizacja terenów miejskich (budowlanych)	*	*	**	**			*	*		*		*	**	**				37
38	Komunalizacja terenów	**	**	**	**			*	*		*		*	**	**				38
39	Przejmowanie bez rekompensaty części terenów na realizację celów publicznych (ulice, drogi, linie kolejowe, rurociągi itp.)							*	*										39
40	Przejmowanie przez władzę lokalną niezrealizowanego wzrostu wartości terenu w procedurach wywłaszczeniowych oferując cenę według bieżącej wartości a nie według planowanego wzrostu wartości				*				**		**		*		**				40
41	Ograniczenia w prawach nabywania gruntów i prawach własności							*					**	**					41
42	Regulacja cen terenów	*						**					**	**	*	*			42
43	Ograniczanie lub zawieszanie konstytucyjnego prawa do zabudowy (zagospodarowania) prywatnym właścicielom			*		**	**							*					43
44	Wywłaszczanie na cele publiczne, ale także czasem pod inwestycje prywatne, jeśli zabudowę przewiduje plan	**	**		*		**			*		*			**	*	**		44
45	Prawo pierwszeństwa ze strony władz publicznych w transakcjach obrotu ziemią (np. ogólne prawo pierwokupu lub prawo pierwokupu na terenach objętych rewitalizacją)	*	*	*	*					*		*			**				45
46	Przymusowa reparcelacja działek	*	*	*	*			*						**		**			46

47	Zerwanie długoterminowego kontraktu dzierżawnego pod warunkiem przeznaczenia terenu na cele zabudowy lub przekształcenia form zabudowy	**	**	**															47
48	Oficjalne żądanie ze strony władzy publicznej o przystąpienie do zagospodarowania terenu (jeśli właściciel nie zareaguje na żądanie, władza lokalna może przystąpić do wywłaszczenia)	**	**		**		*					*	*						48
49	Ustanawianie prawem chronionych terenów przyrodniczych i historycznych					*	**												49
50	Specjalne regulacje dla specyficznych stref urbanistycznych (strefy ekonomiczne, przemysłowe, o uproszczonych regulacjach planistycznych)	**				**	*												50
51	Banki terenów tworzone na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym	*	**	*	*							*							51
52	Technika wspólnotowego scalania i konsolidacji gruntów (cele: wspólne planowanie, uzbieranie, reparcelacja terenów, a także wspólne ponoszenie kosztów i rozdział zysków)	*	*	*	*														52
53	Wydzierżawianie gruntów przez władze publiczne	**						**	**		**	**		**	**		**	**	53
VI	Instrumenty wspierające																		VI
54	Właściwe struktury organizacyjne przystające do tradycji, kultury politycznej itp. (ogólnie wyróżnia się podejście scentralizowane, gdzie sprawami rozwoju obszarów problemowych na poziomie regionu gminy zajmują się agencje rządowe, lub model zdecentralizowany (władze lokalne lub lokalne agencje)	**	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	54
55	Kompetentny personel	**	*	*	*	*	*	*	**	*	**	*	*	*	*	*	*	*	55
56	Procedury i techniki zarządzania rozwojem i gospodarką gruntami (ściśle łączy się z posiadaniem wysokokwalifikowanego personelu)	**		**	*							*	*	*	*		**	*	56

- Niestety od lat 90 nie widać po stronie rządzących partii racjonalnej próby uporządkowania spraw społecznej polityki mieszkaniowej integralnie związanej i gospodarowaniem przestrzenią. Problemy mieszkaniowe są „instrumentem” populistycznego szukania głosów elektorskich a nie faktycznymi celami publicznych działań interwencyjnych w sferze społecznej gospodarki mieszkaniowej.
- Wszystkie dotychczasowe cząstkowe próby wprowadzenia zmian kończą się programami i aktami prawnymi, które pogłębiają rozmiary chaosu przestrzennego a tym samym kumulują narastająco w czasie koszty społeczne i ekonomiczne coraz bardziej obarczające obecne i przyszłe pokolenia.