Anna Szelągowska
Politechnika Radomska

NOWY PARADYGMAT FINANSOWANIA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO W POLSCE. IMPLIKACJE DLA RYNKU FINANSOWEGO[1]

Wstęp

Globalny kryzys mieszkaniowy, odnotowywany na wszystkich kontynentach, z każdym rokiem pogłębia się na skutek niewystarczających zasobów mieszkaniowych dla osób najbardziej potrzebujących. Obecnie połowa światowej populacji mieszka w miastach. Według danych UN-HABITAT do 2050 r. 6 miliardów mieszkańców Ziemi, czyli 2/3 ludzkiej populacji będzie mieszkać na obszarach miejskich (UN-HABITAT 2009). Epicentrum globalnej biedy i ubóstwa przesuwać się będzie zatem coraz bliżej obszarów miejskich, przyczyniając się w szczególności do gwałtownego rozrostu nieformalnych osiedli i slumsów wokół największych aglomeracji. To pesymistyczne podejście pokazuje, jakim problemom w następnych dekadach przyjdzie stawić czoło poszczególnym krajom. Dlatego też, kierując się maksymą „problemy globalne należy rozwiązywać na szczeblu lokalnym", za priorytetową kwestię należy uznać dążenie do zwiększenia stanu zasobów mieszkaniowych na wynajem, w szczególności dla nisko- i średniozamożnych gospodarstw domowych, które nie są lub nie będą w stanie samodzielnie nabyć mieszkania na własność. Polska polityka mieszkaniowa wymaga więc gruntownej reformy, która przyczyni się do zmniejszenia potrzeb mieszkaniowych w kolejnych latach. Reforma ta wymaga jednak nowego sposobu podejścia do kwestii finansowania społecznego budownictwa czynszowego, które, zdaniem autorki, jest jedynym możliwym do zastosowania w praktyce rozwiązaniem przy aktualnym stanie finansów publicznych.

[1] Niniejszy artykuł powstał na podstawie badań przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu badawczego habilitacyjnego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr 10306/B/H03/2009/37 pt. *Innowacyjne metody finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego*, realizowanego w latach 2009-2010.

1. Systemy finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego

Punktem wyjścia rozważań na temat wdrożenia nowej reformy polskiego mieszkalnictwa jest zdefiniowanie systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego oraz określenie zmian w dotychczasowym sposobie postrzegania tego pojęcia. Pierwotnie system taki określał zasady alokacji środków finansowych między podmiotami posiadającymi ich nadwyżkę a podmiotami, które dzięki tym środkom dążyły do zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych. Jednakże rozwój rynków finansowych przyczynił się do powstania wielu instytucji i instrumentów, które, oddziałując na stronę podażową, pobudzały sektor budownictwa mieszkaniowego, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom gospodarstw domowych. System budownictwa mieszkaniowego stał się tym samym całokształtem norm i rozwiązań prawnych, ekonomicznych i społecznych, odnoszącym się do kwestii powiązanych z budową, odbudową, rozbudową, przebudową, modernizacją i remontami lokali przeznaczonych na cele mieszkaniowe.

Stabilność systemu budownictwa mieszkaniowego tworzą instytucje rządowe i pozarządowe, prywatne i publiczne, kształtujące, wspomagające i realizujące założenia polityki mieszkaniowej państwa i jego obywateli. Według M. Frąckowiaka (2008), za system finansowania budownictwa mieszkaniowego należy uznać wszystkie funkcjonujące zasady i regulacje prawne, które mają ułatwiać, a nawet skłaniać gospodarstwa domowe do gromadzenia części ich dochodów w celu finansowania budowy oraz remontów budynków mieszkalnych. Mając na uwadze powyższe, system finansowania budownictwa mieszkaniowego można zdefiniować zatem, zdaniem autorki tego artykułu, jako mechanizm określający źródła i tryb finansowania nieruchomości mieszkaniowych dostosowany do sytuacji społeczno-gospodarczej, rozwoju rynków finansowych, rozwoju podmiotów rynku finansowego, rozwoju instrumentów finansowych wykorzystywanych na rynku mieszkaniowym, stopnia rozwoju inwestycji na rynku mieszkaniowym oraz ryzyka, jakie są w stanie zaakceptować inwestorzy angażujący swe środki w tym sektorze. W żadnej gospodarce nie udało się jeszcze finansować budownictwa mieszkaniowego bez środków publicznych i z tego względu finansowanie mieszkalnictwa opiera się na źródłach publiczno-prywatnych. Słusznie więc zauważa J. Łaszek (2003), że system finansowania nieruchomości mieszkaniowych dotyczy zarówno środków budżetowych, jak pochodzących z komercyjnych instytucji rynku finansowego, przeznaczonych na finansowanie inwestycji, a także nabycie mieszkań.

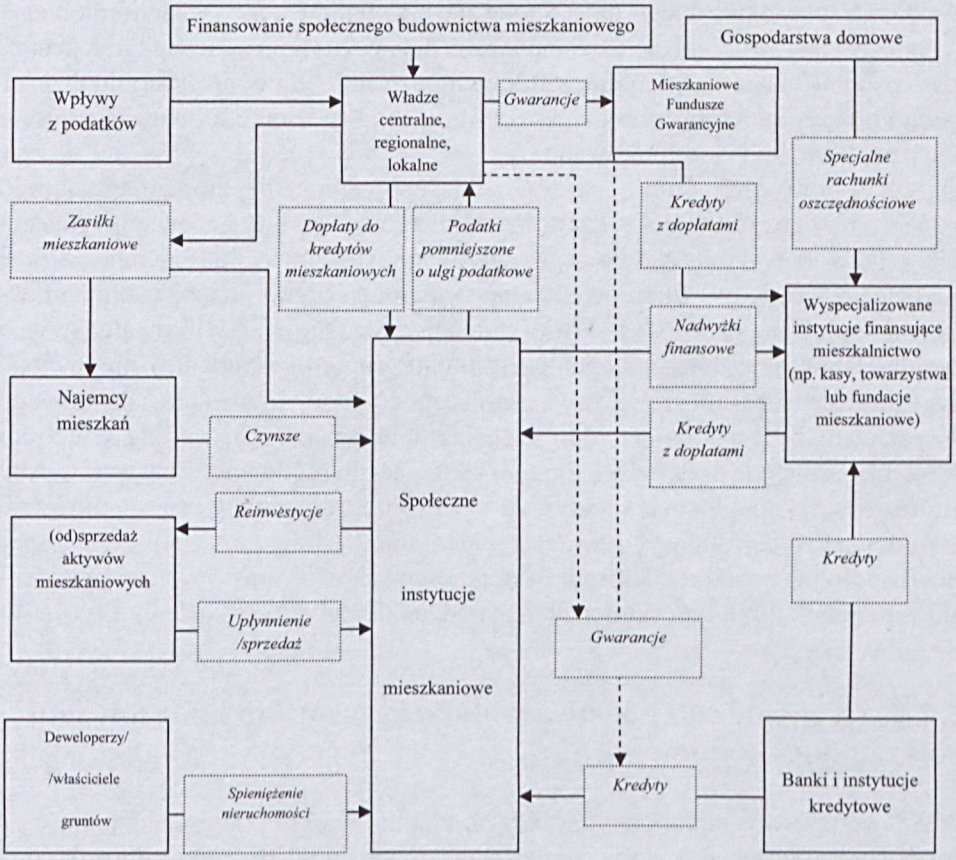
Bazując zatem na powyższym stwierdzeniu, w ramach systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego wyróżnić należy system finansowania budownictwa indywidualnego (prywatnego) oraz system finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego. Społeczne budownictwo mieszkaniowe realizowane jest przy współudziale środków budżetu państwa, władz samorządowych, prywatnych

organizacji oraz w ograniczonym stopniu gospodarstw domowych. Cechą wyróżniającą społeczne zasoby mieszkaniowe jest ich przeznaczenie na wynajem tym gospodarstwom domowym, których ze względu na uzyskiwane dochody i aktualny stan majątkowy nie stać na zakup własnego mieszkania lub jego wynajem po cenach rynkowych. System finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego jest więc formą gromadzenia i dystrybucji środków pieniężnych przeznaczonych na inwestycje w sektorze społecznego budownictwa mieszkaniowego. Głównym celem tworzenia systemów finansowania mieszkalnictwa jest dostarczanie rozwiązań zapewniających środki finansowe służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. W węższym ujęciu zaś celem systemów finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego jest zapewnienie środków finansowych służących pokrywaniu kosztów budowy nowych i kosztów utrzymania istniejących już niskoczynszowych mieszkań na wynajem. Pomimo różnorodności wykształconych dotychczas na świecie systemów finansowania mieszkalnictwa ich liczba pozostaje ograniczona. Zasadniczą cechą każdego systemu finansowania mieszkalnictwa jest dostarczenie środków inwestorów do osób pragnących nabyć lub wynająć mieszkanie po przystępnych cenach. To właśnie znalezienie skutecznej metody finansowania budownictwa mieszkaniowego jest główną determinantą przyczyniającą się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa.

Kryterium decydującym o sposobie finansowania są: opłacalność inwestycji finansowanej z różnych źródeł (dźwignia finansowa), prawne i finansowe systemy wspomagania przez państwo oraz skłonność inwestora do podejmowanego ryzyka. Parametry te decydują o strukturze źródeł, harmonogramie finansowania oraz zakresie wykorzystywanych preferencji (Baranowski i in. 2008). Studia literatury światowej przeprowadzone przez autorkę artykułu pozwoliły wyróżnić sześć wykształconych dotychczas głównych systemów finansowania budownictwa mieszkaniowego:

- system oszczędnościowy – polegający na samodzielnym gromadzeniu środków finansowych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych,
- system oszczędnościowo-pożyczkowy – polegający na uzupełnieniu własnych oszczędności gromadzonych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych środkami pożyczonymi od rodziny, znajomych lub instytucji parabankowych,
- system oszczędnościowo-kredytowy – polegający na uzupełnieniu własnych oszczędności przeznaczonych na cele mieszkaniowe bankowymi kredytami mieszkaniowymi,
- system kredytowy – polegający na finansowaniu inwestycji mieszkaniowych wyłącznie za pomocą kredytów mieszkaniowych,
- system subsydialno-kredytowy – polegający na dotowaniu kredytów mieszkaniowych przez rząd w celu zmniejszenia obciążeń finansowych potencjalnego kredytobiorcy,

- system innowacyjnych rozwiązań finansowych – polegający na wykorzystaniu nowych metod finansowania budownictwa mieszkaniowego stosowanych przez instytucje rynku finansowego oraz przez jednostki samorządu terytorialnego (np. obligacji mieszkaniowych lub inwestycyjnych certyfikatów mieszkaniowych).



Systemy finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego
Źródło: opracowanie własne.

Na gruncie europejskim stosowane są wszystkie powyższe systemy finansowania budownictwa mieszkaniowego. W zależności jednak od stopnia rozwoju gospodarczego oraz od rozmiarów potrzeb mieszkaniowych mogą dominować systemy prorynkowe (zachęcające do samodzielnego finansowania indywidualnych potrzeb mieszkaniowych) lub prospołeczne (z większym udziałem państwa w finansowaniu mieszkalnictwa). Zasadniczo w każdym kraju istnieją formy mieszkalnictwa, które w szerokim tego słowa znaczeniu mają zaspokajać potrzeby mieszkaniowe

gospodarstw domowych, które nie mają szans na samodzielne nabycie lub najem lokalu mieszkalnego po cenach rynkowych. Chociaż budownictwo społeczne było do tej pory zasadniczo utożsamiane z zasobami mieszkaniowymi na wynajem, nowy paradygmat finansowania budownictwa społecznego ukierunkowany jest na stworzenie procesu zapewnienia dostępnych mieszkań na sprzedaż, aby pomóc nisko- i średniodochodowym gospodarstwom domowym nabyć na własność lub współwłasność lokale mieszkalne. Społeczne budownictwo na wynajem jest często dostarczane przez organizacje działające nie dla zysku (typu non profit), a czynsze zazwyczaj są ustalane na średniorynkowym poziomie lub poniżej tego poziomu. Oznacza to, że niektóre formy subsydiowania tego rodzaju budownictwa są bardzo często zawiłe i skomplikowane (rys. 1).

Status prawny, poziom czynszów i występowanie subsydiowania są z tego względu bardzo istotne dla rodzaju stosowanego systemu finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego, jak również dla zmian służących potrzebnej w Polsce reformie mieszkaniowej. W nowym podejściu do finansowania budownictwa społecznego za kwestię priorytetową uważa się zmodyfikowany sposób przydzielania lokali mieszkalnych określonym grupom gospodarstw domowych. Dotychczas zasoby mieszkaniowe ze społecznego budownictwa mieszkaniowego przydzielane były z pominięciem mechanizmów rynkowych, według kryterium potrzeb, a następnie przy uwzględnieniu zdolności do regulowania czynszów. Aby reforma mieszkaniowa była efektywna, należy dopuścić możliwość współudziału w kosztach tworzenia nowych zasobów mieszkaniowych średniozamożnych gospodarstw domowych, które będą mogły stopniowo nabywać prawo własności do zajmowanego lokalu (a tym samym stać je będzie na regularne opłacanie czynszu).

2. Postrzeganie roli państwa w dotychczasowym finansowaniu potrzeb mieszkaniowych

W XX w. państwo stopniowo zaczęło brać coraz większą odpowiedzialność za dostarczanie mieszkań o odpowiednich standardach mieszkaniowych dla pokrzywdzonej przez los części populacji, realizując cele społeczno-ekonomiczne. Wytworzona podczas II wojny światowej luka mieszkaniowa stała się podstawą do zwiększenia zaangażowania państwa w sferę mieszkaniową w celu wzrostu podaży i zapewnienia jednocześnie adekwatnych standardów mieszkaniowych dla grup społecznych o niskich dochodach. Odbudowa powojennych zniszczeń często wymagała znacznego zaangażowania środków finansowych skierowanych do tych, którzy nie byli w stanie samodzielnie zaspokoić swych potrzeb mieszkaniowych. Także zachodnioeuropejska polityka mieszkaniowa w następstwie wojny była nastawiona na zmniejszanie luki mieszkaniowej. Wzrost nowych zasobów mieszkaniowych był jednym z głównych jej celów w większości krajów w latach 50. i 60. ubiegłego wieku (UNECE 2006). Systemy społecznego budownictwa

mieszkaniowego rozwijały się w odpowiedzi na rosnącą lukę mieszkaniową. Jak słusznie podkreślają P. King i M. Oxley (2000), rola, jaką spełnia społeczne budownictwo mieszkaniowe, jest blisko powiązana ze związkiem pomiędzy rolą państwa a rolą podejmowanych indywidualnie decyzji w zakresie wzrostu zasobów mieszkaniowych.

Do lat siedemdziesiątych XX w. miała miejsce wyraźna zmiana roli państwa w finansowaniu mieszkalnictwa. W wielu krajach odnotowano zmniejszenie wydatków rządowych na sferę mieszkaniową, natomiast coraz więcej państw zaczęło stosować rynkowo zorientowaną politykę mieszkaniową. Większy nacisk kładziony był także nie na ilość, lecz na jakość zasobów mieszkaniowych. W niektórych krajach proces ograniczania podażowej strony subsydiowania społecznego budownictwa mieszkaniowego i sprzyjanie subsydiowaniu ukierunkowanemu na stronę popytową stało się podwaliną dla bardziej bezpośredniego zaspokajania indywidualnych potrzeb mieszkaniowych. Jak twierdzą H. Priemus i F. Dieleman (1999), systemy społecznego budownictwa mieszkaniowego wykształcone w latach 50. i 60. mają kilka wspólnych cech. Po pierwsze, społeczne budownictwo mieszkaniowe postrzegane było początkowo bardziej jako przemysł budowlany niż jako obowiązek władz wobec społeczeństwa. Po drugie polityka mieszkaniowa była głównie związana z liczbą nowo budowanych mieszkań. Jakość i zróżnicowanie zasobów mieszkaniowych były uznawane za kwestie drugorzędne. Po trzecie perspektywa rozwoju koncentrowała się na tworzeniu osiedli mieszkaniowych z tzw. wielkiej płyty. Niewiele uwagi poświęcano otoczeniu zasobów mieszkaniowych bądź też powiązaniom z lokalną gospodarką, z lokalnymi władzami, istniejącą infrastrukturą czy też oddziaływaniem na środowisko. Wreszcie społeczne budownictwo mieszkaniowe było w przeważającej mierze kwestią biurokratycznego planowania i procesów alokacji. Jednocześnie w okresie tym zauważalna była tendencja do finansowania i subsydiowania nieruchomości, mniejszą wagę przykładano zaś do udzielania bezpośredniego wsparcia indywidualnym gospodarstwom domowym, które nie były w stanie samodzielnie regulować czynszów. Zatem przez okres kilkudziesięciu lat społeczne budownictwo mieszkaniowe wykorzystywane było przez rządy wielu krajów europejskich jako środek wzrostu skali budownictwa mieszkaniowego mający na celu ograniczenie dotkliwej luki mieszkaniowej. Gdy problem luki mieszkaniowej w większości krajów został przezwyciężony do lat 70. wiele rządów zaczęło kłaść mniejszy nacisk na społeczne budownictwo mieszkaniowe i bardziej koncentrowano się na poprawie jakości istniejących zasobów mieszkaniowych i pokonywaniu problemów dostępności mieszkań. Na początku XXI w. wiadomo było, że luka mieszkaniowa, oceniana obecnie w Polsce na 1,75 mln mieszkań, nie została rozwiązana w przeszłości i że niewystarczająca podaż prowadzi do poważnych problemów związanych z dostępnością mieszkań, przede wszystkim w odniesieniu do grupy niskodochodowych gospodarstw domowych (Szelągowska 2009). W niektórych krajach UE wdrożono na przeło-

mie XX i XXI w. nowe programy społecznego budownictwa mieszkaniowego, co wpłynęło na ustalenie nowych celów, jakie przypisane były społecznemu budownictwu mieszkaniowemu.

3. Reforma systemu budownictwa społecznego jako nowa koncepcja finansowania potrzeb mieszkaniowych w Polsce

Mając na uwadze pogarszającą się sytuację mieszkaniową znacznej części Polaków oraz uwzględniając ograniczone możliwości budżetu państwa, za priorytetową kwestię uznać należy zmianę podejścia do roli państwa w finansowaniu społecznych potrzeb mieszkaniowych. Środków budżetu państwa nie powinno się traktować jako panaceum na krajowy kryzys mieszkaniowy, bowiem jak pokazuje doświadczenie, skuteczność polityki mieszkaniowej państwa w latach 90. przyczyniła się do intensyfikacji problemu niewystarczających zasobów mieszkaniowych na wynajem dla gospodarstw domowych nieposiadających zdolności kredytowej i niemogących zaciągnąć kredytu mieszkaniowego. Wprowadzony w połowie lat 90. program towarzystw budownictwa społecznego nie spełnił oczekiwań rządu i pomimo wzorowania się na rozwiązaniach zachodnioeuropejskich nie cieszył się także popularnością wśród samych TBS-ów. W ramach istniejącego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w latach 1995-2009 udzielono 1719 kredytów na kwotę 6644 mln zł, co pozwoliło oddać do użytkowania zaledwie 84 620 mieszkań; 80% tych zasobów mieszkaniowych zostało zrealizowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego realizujące społeczne cele mieszkaniowe we współpracy z samorządami gminnymi. Nieefektywność tego systemu wynikała z faktu, że zasoby mieszkaniowe TBS-ów pozostawały w zamkniętym obiegu i nie uczestniczyły w przepływach kapitału najemców i właścicieli innych zasobów mieszkaniowych. Skoro w dotychczasowym nieskutecznym zamkniętym systemie finansowania budownictwa społecznego wykryto wiele wad, pojawiła się koncepcja stworzenia systemu finansowania otwartego na oddziaływanie rynkowe. Pod koniec listopada 2009 r. Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło propozycje zmian w reformie systemu budownictwa społecznego (*Kierunki reformy* 2009). Zmiany, które są proponowane, zastąpić mają mało efektywny dotychczas system instrumentów stymulowania mieszkalnictwa za pomocą preferencyjnych kredytów towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych. Nowy paradygmat finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego zakłada w drugiej dekadzie XXI wieku m.in.:

- wzmocnienie roli gmin, poprzez dostarczenie im nowych instrumentów umożliwiających realizację zadań w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty lokalnej; gminy mają się stać bezpośrednim inwestorem tworzącym zasób mieszkań społecznych i jed-

nocześnie mają być obowiązkowo udziałowcami działających na ich terenie towarzystw budownictwa mieszkaniowego, jak również pełnić mają funkcję regulacyjną dla pozostałych inwestorów budownictwa społecznego;

- modyfikację istniejącego systemu TBS (tzw. TBS „Bis") i utrzymanie istotnej roli towarzystw budownictwa społecznego, poprzez ścisłe powiązanie ich zaangażowania inwestycyjnego z celami i potrzebami samorządów gminnych; TBS-y mają funkcjonować w obszarze społecznym (budując i zarządzając mieszkaniami społecznymi, wynajmowanymi za czynsz pokrywający koszty utrzymania) oraz w obszarze rynkowym (budując mieszkania i wynajmując je na rynku, za czynsz ustalany w umowie najmu); towarzystwa będą mogły dodatkowo wynajmować lokale użytkowe, zarządzać zasobami mieszkaniowymi i niemieszkaniowymi oraz prowadzić inną działalność związaną ściśle z budownictwem mieszkaniowym, infrastrukturą towarzyszącą oraz gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym); mają funkcjonować wyłącznie w formie spółek kapitałowych, co ułatwi im prowadzenie wieloletnich inwestycji mieszkaniowych i umożliwi zaciąganie kredytów bankowych o kilkudziesięcioletnich terminach zapadalności;
- powołanie fundacji budownictwa mieszkaniowego – nowego typu podmiotu realizującego społeczne budownictwo czynszowe, zajmującego się regulacjami dotyczącymi najmu, wysokości czynszów i ustalaniem kryteriów naboru; ponieważ w aktualnym stanie prawnym fundacje nie mogą być tworzone ze środków publicznych, fundacje mieszkaniowe będą mogły być tworzone przez osoby fizyczne oraz osoby prawne działające poza sektorem finansów publicznych;
- zaangażowanie w nowy system również spółdzielni mieszkaniowych, które mają niewykorzystany potencjał inwestycyjny. Planowana w 2010 r. reforma spółdzielczości mieszkaniowej pozwoli objąć spółdzielnie mieszkaniowe nowym systemem społecznego budownictwa mieszkaniowego i wzmocnić ich pozycję względem konkurujących firm deweloperskich.

Założenia tej reformy pokazują wyraźną tendencję w stopniowym odchodzeniu od koncepcji państwa opiekuńczego w stronę mobilizacji władz lokalnych w poszukiwaniu metod finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego. Zakłada się bowiem, że przedsięwzięcia mające na celu tworzenie mieszkań społecznych będą prowadzone przy wykorzystaniu środków samorządów gminnych oraz własnych środków inwestorów. Rola państwa ograniczy się w tym zakresie do stosowania trzech instrumentów polityki mieszkaniowej: ograniczonego partycypowania w kosztach tworzenia społecznego zasobu mieszkaniowego, udzielania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych oraz zwolnienia od podatku CIT dochodów inwestorów budownictwa społecznego uzyskanych z gospodarki zasobami mieszkaniowymi i przeznaczonych na cele związane z utrzymaniem tych zasobów i wprowadzenie dodatkowego zwolnienia w podatku CIT w stosunku do TBS lub

innych inwestorów w związku z przeznaczeniem osiąganych dochodów na tworzenie zasobu mieszkań społecznych. W okresie przejściowym, czyli do czasu wejścia w życie nowej przygotowywanej ustawy o reformie systemu budownictwa społecznego, TBS-y i spółdzielnie mieszkaniowe będą miały prawo wyodrębnienia na własność mieszkań wybudowanych z udziałem środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Rozwiązania te pozwolą rozpocząć drugi etap reformy instrumentów wsparcia polityki mieszkaniowej, w którym przewiduje się wdrożenie nowego systemu realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, z wykorzystaniem partycypacji finansowej przyszłego najemcy. Docelowo zakłada się, że opłacany czynsz najmu powiększałby udział partycypacji, aż do ostatecznego przeniesienia własności na najemcę. Rozwiązanie to ma w 2015 r. zastąpić rządowy program „Rodzina na swoim". Wśród istotnych zakładanych zmian w finansowaniu społecznego budownictwa mieszkaniowego wymienić należy utworzenie obligatoryjnej formuły umowy najmu na czas oznaczony, co usprawni i umożliwi także przepływ najemców pomiędzy istniejącymi zasobami mieszkaniowymi. Obecnie gminy mają obowiązek zawierania nowych umów najmu jedynie na czas nieoznaczony, co oznacza, że zasoby te często są zajmowane przez gospodarstwa domowe, które stać na najem mieszkania wg czynszów rynkowych. Za kuriozum uznać należy także niemożność odzyskania przez gminę obecnie wynajmowanych lokali po śmierci głównego najemcy, bowiem zgodnie z obowiązującymi przepisami zajmowane lokale przechodzą w użytkowanie członków rodziny zmarłego – nawet jeśli ze względu na zbyt wysokie dochody nie spełniają oni warunków przydziału lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Aktualnie gminy nie mają możliwości weryfikacji sytuacji dochodowej najemcy w okresie trwania umowy najmu. Po reformie mieszkaniowej osoby ubiegające się o lokal mieszkalny będzie obowiązywać bezwzględnie limit maksymalnych dochodów gospodarstwa domowego ustalany każdego roku przez poszczególne gminy. Powyższe propozycje mają zatem na celu umocnienie roli towarzystw budownictwa mieszkaniowego i uczynienie ich głównymi współrealizatorami polityki mieszkaniowej gmin. Ponadto, realizując cele społeczne, nowe TBS-y mają także służyć średniozamożnym gospodarstwom domowym, nieposiadającym jednak zdolności kredytowej, stwarzając im szansę na stopniowe dojście do pełnej własności mieszkaniowej i zaspokajając ich potrzeby mieszkaniowe. Zdaniem autorki, dzięki takim rozwiązaniom, przy optymalnym scenariuszu kształtowania się uwarunkowań prawno-ekonomicznych, do końca 2020 r. luka mieszkaniowa powinna się zmniejszyć do poziomu 1 mln mieszkań (czyli powinno powstać 0,75 mln mieszkań w ramach zasobów społecznego budownictwa mieszkaniowego). Natomiast przy założeniu pesymistycznego scenariusza skuteczności reformy mieszkaniowej proponowane rozwiązania mogą przyczynić się do powstania około 0,25 mln mieszkań społecznych do końca drugiej dekady XXI w.

Uwzględniając wpływ proponowanej reformy mieszkaniowej na rynek finansowy należy wskazać, że z pewnością omawiane zmiany przyczynią się w głównej mierze do ożywienia popytu na kredyty mieszkaniowe ze strony towarzystw budownictwa mieszkaniowego funkcjonujących wówczas w formie spółek kapitałowych. Większe zainteresowanie kredytami będzie także po stronie gmin, które tworząc chociażby infrastrukturę dla nowo budowanych osiedli mieszkaniowych będą potrzebować zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Ponieważ rząd zakłada wprowadzenie systemu poręczeń kredytów bankowych, należy przewidywać, że banki będą bardziej skłonne do finansowania tego rodzaju inwestycji w budownictwie społecznym. Poza kredytami bankowymi gminy mogą także być zainteresowane większą emisją własnych obligacji komunalnych lub obligacji mieszkaniowych, co również może wpłynąć pozytywnie na dywersyfikację portfela dłużnych instrumentów rynku kapitałowego. W ramach przygotowywanej reformy mieszkaniowej planuje się również utworzenie społecznych grup mieszkaniowych zakładanych przez inwestora, którym może być TBS, spółdzielnia lub firma deweloperska. Osoby zainteresowane uzyskaniem własności mieszkaniowej zgłaszałyby się do takiego inwestora, który tworzyłby społeczną grupę mieszkaniową. Między stronami podpisywana byłaby umowa, na mocy której członkowie grupy zobowiązani byliby do wpłacenia partycypacji i regularnego opłacania czynszu pokrywającego wszystkie koszty inwestycji w zamian za uzyskanie tytułu do własności mieszkania. Po spłacie całości kosztów budowy lokalu najemcy staliby się właścicielami całego budynku i tworzyli wspólnotę mieszkaniową. Taki system również powodowałby wzrost popytu na kredyty mieszkaniowe przez gospodarstwa domowe, które chciałyby uzyskać jak najszybciej prawo własności do wynajmowanego lokalu. Z kolei świadomość zwiększania wkładu partycypacyjnego powinna się także przyczynić do wzrostu skłonności do oszczędzania. Zatem powinna się także zmienić struktura wydatków gospodarstw domowych uczestniczących w analizowanym systemie społecznego budownictwa mieszkaniowego.

Zakończenie

Reasumując powyższe rozważania, należy zauważyć, że założeniem reformy polskiego mieszkalnictwa jest wzmocnienie roli budownictwa społecznego. Jednocześnie zastrzec należy, że o powodzeniu realizacji planowanej reformy mieszkalnictwa będzie decydować w głównej mierze stopień wprowadzonych zmian, który determinować będzie skuteczność działań zmodyfikowanych towarzystw budownictwa mieszkaniowego, spółdzielni mieszkaniowych, firm deweloperskich i fundacji mieszkaniowych. Konstatując, przy sprzyjających uwarunkowaniach prawno-ekonomicznych implementacja omówionych rozwiązań z pewnością przełoży się na zmniejszenie luki mieszkaniowej w grupie nisko- i średniozamożnych gospodarstw domowych.

Bibliografia

Baranowski W. i in., red. (2008), *Encyklopedia wiedzy o nieruchomościach*, Europejski Instytut Nieruchomości, Krakowski Instytut Nieruchomości, Warszawa-Kraków.

UN-HABITAT (2009), *Financing affordable social housing in Europe*, Nairobi.

Frąckowiak M. (2008), *Ekonomiczne i społeczne problemy polskiego mieszkalnictwa*, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2008.

Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce – proponowane rozwiązania (2009), Ministerstwo Infrastruktury, Departament Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa, materiał na posiedzenie kierownictwa MI w dniu 25 listopada 2009 r., Warszawa.

King P., Oxley M. (2000), *Housing: Who Decides?* Macmillan, London.

Łaszek J. (2003), *Rynek kredytów hipotecznych – wielkość i tendencje rozwoju w Polsce*, w: Drewicz-Tułodziecka A., red., *Rynek nieruchomości i kredyty hipoteczne w krajach Unii Europejskiej, Norwegii oraz w Polsce. Zestawienie przekrojowe od lat 90.*, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Zeszyt Hipoteczny nr 17, Warszawa.

Priemus H., Dieleman F. (1999), *Social Housing Finance in the European Union: Developments and Prospects*, Urban Studies, Vol. 36, No. 4.

Szelągowska A. (2009), *Uwarunkowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce w okresie dekoniunktury – lekcja z globalnego kryzysu,* w: Antkiewicz S., Pronobis M., *Gospodarka w warunkach kryzysu*, CeDeWu, Warszawa.

UNECE (2006), *Guidelines on Social Housing Principles and Examples*, Genewa.

THE NEW PARADIGM OF THE SOCIAL HOUSING FINANCE IN POLAND. IMPLICATIONS FOR FINANCIAL MARKET

Summary

The aim of this paper is to describe a new approach to the problem of the social housing finance in Poland as well as its potential influence on the financial market. On the basis of research conducted in Poland and the search query of the Polish and international publications the author tried to answer the question whether and to what extent of the new paradigm of social housing finance in Poland can contribute to decrease of the housing shortage. The research was conducted using the cause analysis and synthesis as well as the process of induction and deduction.