

Radosław Cyran

Wpływ stosowanej polityki czynszowej na wielkość podaży oraz wartość mieszkań czynszowych

Problemy Rozwoju Miast 2/4, 64-76

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WPLYW STOSOWANEJ POLITYKI CZYNSZOWEJ NA WIELKOŚĆ PODAŻY ORAZ WARTOŚĆ MIESZKAŃ CZYNSZOWYCH

Abstrakt. Polityka czynszowa realizowana w postaci kontroli czynszów i systemu dodatków mieszkaniowych jest narzędziem rozdziału zasobów mieszkaniowych wśród społeczeństwa w przypadku występowania deficytu mieszkaniowego. Kontrola czynszów jest bardzo kontrowersyjnym narzędziem interwencji publicznej w mieszkalnictwie, cechuje się bowiem długim okresem trwania, prowadzi najczęściej do „pułapki” stabilności cen za usługi mieszkaniowe. Niski poziom czynszu na skutek prowadzonej od blisko 90 lat w znacznej części zasobu mieszkaniowego kontroli czynszów powoduje również obniżanie średnich rynkowych stawek najmu. Występowanie zaniżonych czynszów powoduje liczne następstwa, wpływające na stronę popytową i podażową. Przyczynia się ponadto do spadku wartości zasobu czynszowego poddanego systemowi kontroli.

Słowa kluczowe: kontrola czynszów, polityka czynszowa, wartość nieruchomości, czynsz ekonomiczny, czynsz regulowany, czynsz rynkowy.

Znaczny udział w globalnym zasobie mieszkaniowym mają mieszkania czynszowe. Szacuje się, że blisko 40% światowych mieszkań miejskich to jednostki przeznaczone na wynajem, a w wielu rozwiniętych krajach dwie trzecie zasobu mieszkaniowego to mieszkania czynszowe¹²¹. W wielu krajach sektor mieszkań czynszowych składa się z dwóch podsektorów: prywatnego i publicznego. Podsektor prywatnych mieszkań czynszowych podlega mechanizmom rynkowym, a cenę za usługę mieszkaniową kształtuje popyt i podaż na lokalnym rynku mieszkaniowym. Prywatny sektor czynszowy dąży w kierunku rynku, na który nie są nakładane żadne ograniczenia i restrykcje, minimalny jest stopień ochrony najemców i duża swoboda właścicieli mieszkań. Dla kontrastu publiczny sektor mieszkań czynszowych objęty jest regulacjami, które mają za zadanie ochronę najemców przed zwiększaniem obciążeń z tytułu wzrostu poziomu cen za usługę mieszkaniową i eksmisji, ograniczana jest też swoboda rozporządzania lokalami czynszowymi przez właścicieli. Podsektor publicznych mieszkań czynszowych najczęściej podlega samorządom lokalnym, agencjom rządowym lub organizacjom mieszkaniowym nienastawionym na zysk. Często objęty jest polityką czynszów regulowanych przez państwo, co powoduje, że poziom czynszów jest niższy od poziomu rynkowego. W sektorze tym wyróżnić można społeczne i socjalne mieszkania czynszowe. Według Kemeny'ego wielkość sektora mieszkań czynszowych, zarówno publicznych jak

¹²¹ S. Malpezzi: *Economic Analysis of Housing Markets in What Used to be the "Second" and "Third" Worlds*, International Real Estate Conference, Orlando-Florida, 23-25.05.1996, s.37.

i prywatnych, oraz udział innych form własności w mieszkalnictwie w danym kraju zależą raczej od popytu gospodarstw domowych niż od rządowych rozporządzeń¹²².

Rynek wynajmu mieszkań oferuje pewne szczególne korzyści: następuje rotacja w wykorzystaniu lokali, obniżenie kosztów transakcji, możliwe jest również podejmowanie krótkotrwałych decyzji o wynajęciu, co ułatwia migrację siły roboczej. Ponadto to właściciel przejmuje odpowiedzialność za utrzymanie nieruchomości i to on ponosi ryzyko niemożności wynajęcia lokalu.

Ceną za usługę mieszkaniową jest czynsz. W literaturze przedmiotu czynsz definiowany jest jako: „opłata uiszczana okresowo przez najemcę (lokatora) wynajmującemu (właścicielowi budynku) za użytkowanie mieszkania w określonym czasie, zazwyczaj w ciągu miesiąca”¹²³. Czynsz traktowany jako cena za usługi mieszkaniowe winien pokrywać koszty tych usług, w szczególności koszty eksploatacji, koszty technicznego utrzymania: konserwacji i remontów, odpisy na odtworzenie lub spłatę kredytów, winien przynosić właścicielowi odpowiedni dochód, powinien być też zróżnicowany w zależności od wartości użytkowej mieszkania¹²⁴. Tak zdefiniowany czynsz należy rozumieć jako czynsz ekonomiczny.

W praktyce gospodarczej czynsze mogą być wolne (rynkowe) lub reglamentowane. Czynsze wolne wyznaczane są przez mechanizmy rynkowe. Wysokość czynszu rynkowego odpowiada poziomowi czynszu w porównywalnych nieruchomościach. Nie musi on kształtować się na poziomie czynszu ekonomicznego. Na wysokość czynszu wolnego wpływają: podaż lokali w danej okolicy, popyt na lokale, lokalizacja, wielkość lokalu, stan techniczny i wyposażenie lokalu, warunki płatności za najem.

Ustawodawca może ingerować w zasady ustalania wysokości czynszu i zmiany jego poziomu. Kontrola czynszów, która jest przejawem interwencjonizmu, może mieć wiele form. W zależności od realizowanej polityki i wyznaczonych celów kontrolę czynszów można sprowadzić do ich zamrożenia. Innym przejawem interwencjonizmu publicznego może być ograniczenie wysokości lub wzrostu poziomu czynszów. Możliwa jest również kontrola czynszów płaconych tylko przez aktualnych najemców lub też w przypadku zmiany najemców.

Czynsz pełni trzy podstawowe funkcje: stanowi źródło finansowania gospodarki mieszkaniowej, jest narzędziem podziału zasobów, może kształtować strukturę konsumpcji użytkownika mieszkania¹²⁵. Czynsz pełni więc funkcję redystrybucji dochodów, gdyż przy niskim poziomie wydatków na mieszkanie (w przypadku czynszów reglamentowanych) środki finansowe najemców wydatkowane są w innych sektorach gospodarki. Aby czynsze pełniły wspomniane funkcje, muszą pokrywać koszty utrzymania technicznego zasobu, a jego po-

¹²² J. Kemeny: *From Public Housing to the Social Market*. Routledge, London 1995, s. 19.

¹²³ A. Andrzejewski: *Cena mieszkania i niektóre problemy jej regulowania w kapitalistycznych i socjalistycznych krajach Europy*, Warszawa 1963, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Planowania i Statystyki nr 48, s. 25.

¹²⁴ H. Kulesza: *Zmiany w wydatkach na mieszkanie w budżetach domowych*, Sprawy Mieszkaniowe, z. 1/1986, s. 16.

¹²⁵ A. Andrzejewski: *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1979, s. 419.

ziom powinien być funkcją jakości lokalu a nie możliwości płatniczych najemcy. Wydaje się, że rozdział dóbr rzadkich, tj. mieszkań wynajmowanych za cenę czynszu nierynkowego, nie w każdym przypadku dotyczy osób najbardziej tego potrzebujących.

Wprowadzenie kontroli czynszów jest przejawem subsydiowania¹²⁶ najemców, gdyż reguły ustanowione przez państwo powodują, że czynsze poddane kontroli nie pokrywają pełnej, rzeczywistej wartości usług mieszkaniowych. Rzeczywista wartość usług mieszkaniowych obejmuje koszty eksploatacji¹²⁷, kapitału i ziemi. Gdyby dostarczana była usługa mieszkaniowa o cenie odpowiadającej całkowitej wartości usługi, to dotacje do budownictwa na wynajem byłyby zbędne, gdyż środki wypracowane zostałyby wewnątrz sektora mieszkań na wynajem, powodując dodatkowy popyt budowlany¹²⁸. Subsidia są więc publicznymi środkami zapobiegawczymi, redukującymi koszty dla określonych odbiorców¹²⁹. W teorii ekonomii występuje również pojęcie efektywnych subsydiów, w przypadku gdy nastąpi zmiana przyzwyczajzeń gospodarstw domowych na skutek uwzględnienia możliwości korzystania z subsydiów. Zjawisko to jest szczególnie widoczne właśnie w przypadku kontroli czynszów.

Polityka czynszowa stanowi jeden z najważniejszych elementów polityki mieszkaniowej. Może ona pełnić wiele funkcji i zadań w polityce gospodarczej i społecznej państwa. Współkształtuje ona sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa i wpływa na system finansowy całej gospodarki mieszkaniowej¹³⁰. Tworząc politykę czynszową, należy mieć na uwadze, że restrykcyjny program kontroli czynszów może spowodować odpływ kapitału z sektora czynszowego, co pociągnie za sobą inne negatywne efekty, na przykład stopniowe kurczenie się zasobu czynszowego. Nieodpowiednia polityka czynszowa może więc zniweczyć cel, do którego realizacji została początkowo wprowadzona. Zasady polityki czynszowej muszą uwzględniać obiektywnie istniejącą sprzeczność między względami ekonomicznymi a społecznymi czynszów.

Polityka czynszowa powinna więc spełniać trzy podstawowe warunki:

- efektywność – czynsz powinien jak najlepiej uwzględniać wartość użytkową danego lokalu;

¹²⁶ Subsidia w mieszkalnictwie definiowane są jako różnica pomiędzy kosztem produkcji usługi mieszkaniowej a ceną konsumpcji tej usługi. Cyt. za M. E. A. Haffner, *Costs and Fiscal Subsidies in Owner Occupation: Method and Outcomes*, Journal of Housing and Build Environment nr 15/2000, s.58.

¹²⁷ Koszty eksploatacji obejmują: eksploatację bieżącą zasobu i koszty technicznego utrzymania (remonty bieżące i kapitalne).

¹²⁸ J. Łaszek, *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, Monografie i opracowania 525, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004, s. 264.

¹²⁹ Większość krajów wykazuje pozorne przywiązanie do koncepcji wiązania wysokości subwencji rynku mieszkaniowego ze wspieraniem niskodochodowych budżetów domowych. W rzeczywistości większa część subsydiów trafia do gospodarstw domowych o wysokich dochodach, szczególnie w przypadku subsydiów pośrednich w formie podatków. Por. S. Malpezzi, *Economic Analysis of Housing Markets ...* op. cit.

¹³⁰ *Rynek nieruchomości w Polsce*, Skrypt nr 8 opracowany pod kier. L. Kałkowskiego, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, cz. II, s. 60-61.

- sprawiedliwość – cechy lokalu powinny odpowiadać potrzebom gospodarstwa domowego, co przyczynia się do napływu inwestycji do sektora mieszkaniowego zarówno prywatnego, jak i publicznego;
- przejrzystość – system czynszowy powinien być zrozumiały dla najemców, obowiązujący wszystkich¹³¹.

W większości krajów państwo i jednostki terytorialne ingerują w politykę czynszową, kontrolując poziom czynszów, co tłumaczą potrzebą ochrony najuboższych najemców. Zapewniają w ten sposób najemcom stabilizację najmu. Ustawodawca ustala górną granicę czynszu, a jego poziom określany jest najczęściej przez samorządy lokalne. Określenie poziomu czynszów przez gminy nie jest proste i powinno zależeć od celów lokalnej polityki mieszkaniowej. Należy pamiętać, że ustalenie czynszów nie jest procedurą jednorazową, cechować się powinno dynamizmem, odzwierciedlać zmieniające się otoczenie, cele i zakres polityki czynszowej, jak również stan samej nieruchomości. O wyborze odpowiedniego poziomu czynszów powinien również decydować rachunek przychodów i kosztów, które należy pokryć w przypadku deficytowości gospodarki czynszowej. Uważa się, że poziom czynszów ustalanych przez gminy nie powinien ich różnicować w zależności od dochodowości konkretnych najemców, gdyż spowoduje to zmniejszenia przejrzystości i efektywności systemu czynszowego. W przypadku najuboższych najemców należy stosować inny instrument interwencji – system dotacji podmiotowej w postaci dodatków mieszkaniowych.

Skutki interwencjonizmu publicznego w polityce czynszowej, tj. kontroli czynszów, można rozpatrywać w krótkim i długim okresie. W krótkim okresie skutki wprowadzenia kontroli czynszów są łatwe do uchwycenia, gdyż sprowadzają się głównie do redystrybucji dochodów¹³². Oszacowanie efektu długoterminowego nie jest proste ze względu na ciągłe zmiany zasad i istoty kontroli. Dodatkową trudnością jest oddzielenie efektu kontroli czynszów od zmieniających się w czasie trendów makroekonomicznych i zmian w prawie, obejmujących zasady najmu i warunki dla właścicieli mieszkań czynszowych. Zmianom podlegają również przepisy dotyczące podatku dochodowego, a także przepisy dotyczące lokali mieszkalnych nie objętych polityką kontroli czynszów.

W zachodniej literaturze przedmiotu podjęta została próba udowodnienia, że system kontroli czynszów wywołuje w średnim i długim okresie różne efekty:

- nieefektywną ekonomicznie alokację mieszkań,
- powiększanie się luki remontowej wyrażonej ilościowo i kwotowo,
- pogorszenie się standardu zamieszkania,

¹³¹ S. Merrill, D. MacLennan, B. Turner: *Ustalanie wysokości czynszów w Polsce. Punktowe metody ustalania czynszów*, Municipium, Warszawa 1996, s. 11.

¹³² Michael St. John: *The Impact of Rent Controls on Property Value*, Conference of the Western Economics Association, San Diego, California, July 2, 1990, Center for Real Estate and Urban Economics Working Paper, Series No 90-178, s.1.

- spadek wartości zasobu mieszkaniowego objętego kontrolą czynszów i wzrost wartości zasobu nie objętego kontrolą,
- zwiększenie niedoborów w zasobie mieszkaniowym,
- zahamowanie budownictwa nowych mieszkań na wynajem¹³³.

Przedmiotowe dotowanie mieszkań czynszowych opiera się na błędnym założeniu, iż mieszkania te użytkowane są jedynie przez grupy ludności o najniższych dochodach. Efektem kontroli czynszów jest więc powstanie renty mieszkaniowej¹³⁴, którą osiągają bogate gospodarstwa domowe, korzystając z lokali z niższym od rynkowego czynszem kontrolowanym, które stać jest na płacenie rzeczywistych kosztów usług mieszkaniowych¹³⁵. Ponadto kontrola czynszów spowodowała niechęć najemców do wyprowadzania się z mieszkań objętych polityką niskich czynszów oraz zajmowanie dużych powierzchni przez jedno- lub dwuosobowe gospodarstwa domowe. Wydaje się, że rozdział dóbr rzadkich, tj. mieszkań wynajmowanych za cenę czynszu nieekonomicznego, nie trafia w każdym przypadku do osób najbardziej pomocy potrzebującej. Na tej podstawie można wysunąć wniosek, że regulacja czynszów jest nieefektywnym narzędziem alokacji i redystrybucji dochodów.

Kontrola czynszów jest bardzo kontrowersyjnym narzędziem interwencji publicznej w mieszkalnictwie, cechuje się bowiem długim okresem trwania, prowadzi najczęściej do „pułapki” stabilności cen za usługi mieszkaniowe¹³⁶. Instrument, który ma pełnić funkcję antykryzysową, przekształca się w instrument długookresowy. Państwo w celu zapewnienia stabilności cen rezygnuje z czasowych dostosowań cen, co przyczynia się do przyzwyczajania się społeczeństwa do takiej stabilności, a każda późniejsza próba podwyżki cen skutkuje niezadowoleniem najemców, którzy zajmują zasoby objęte kontrolą czynszów. Usztywnienie cen usług mieszkaniowych powoduje, że z czasem nie są one związane z kosztami utrzymania zasobów. Po kilku, kilkunastu latach na skutek braku jakichkolwiek, nawet najmniejszych indeksacji niezbędne staje się urealnienie cen, co najczęściej powoduje skutki redystrybucyjne, a te rodzą jeszcze większą wrogość społeczeństwa do decydentów. Rezygnacja z bieżącego urealniania cen usług mieszkaniowych potęguje szok wywołany jednorazową, znaczną podwyżką poziomu czynszów, która ma wtedy nie tylko konsekwencje ekonomiczne, ale również polityczne.

Reglamentacja czynszów nie pozwala stwierdzić, czy najemca płaci za usługi mieszkaniowe faktyczną cenę popytu (por. ryc. 1). Na osi rzędnych odłożona została liczba miejsc w zasobach mieszkaniowych poddanych kontroli czynszów, na osi odciętych cena popy-

¹³³ Por. W. Block, E. Olsen: *Rent Control: Myths and Realities*, The Fraser Institute, Vancouver 1981.

¹³⁴ Jeśli poziom czynszów w pewnych częściach sektora mieszkań czynszowych jest utrzymywany na skutek interwencji publicznej poniżej poziomu rynkowego, gospodarstwa domowe najmuje te mieszkania czynszowe korzystają z bezgotówkowej formy pomocy publicznej z racji opłacania niższego czynszu niż ten, który musieliby zapłacić w przypadku braku interwencji.

¹³⁵ Por. J. Łaszek: *Sektor nieruchomości mieszkaniowych...*, op. cit.

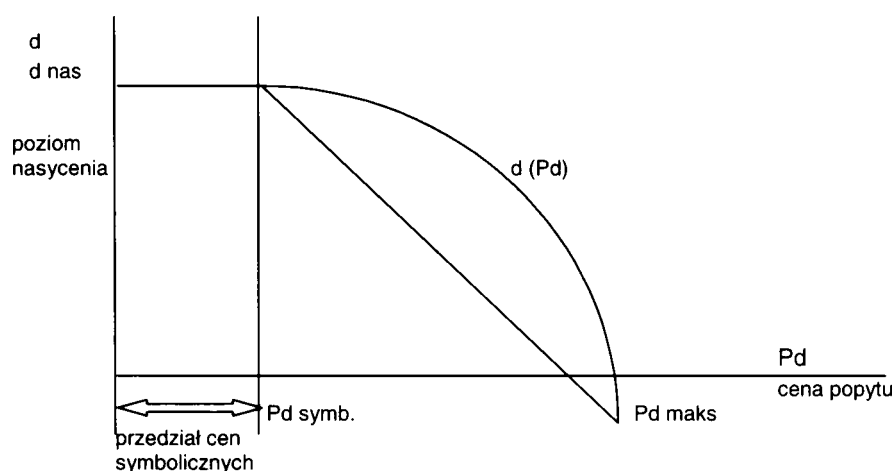
¹³⁶ J. Kornai: *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985, s. 667.

tu P_d . Krzywa na rysunku obrazuje popyt wyrażony jako funkcja ceny popytu, natomiast $d(P_d)$ określa, że wszyscy potencjalni nabywcy, gotowi zapłacić co najmniej cenę P_d , zgłoszą łącznie popyt na ilość d . Cena $P_d = 0$ to cena poziomu nasycenia d_{nas} , przy założeniu, że potrzeba jest skończona. Najczęściej jednak poziom nasycenia ustala się poniżej tego maksimum, gdyż nie wszyscy chcieliby skorzystać z mieszkania, z kontrolowanym czynszem, nawet gdyby usługa mieszkaniowa świadczona była bezpłatnie.

W przedziale ceny popytu $<0, P_d \text{ symb}>$ funkcja $d(P_d)$ jest prostą równoległą do osi odciętych na poziomie nasycenia, a cały przedział obrazuje ceny symboliczne. W przedziale tym cena jest nieefektywna, a popyt jest doskonale nieelastyczny względem ceny. Wzrost ceny do poziomu $P_d \text{ symb}$ nie obniża popytu poniżej poziomu nasycenia. Powyżej progu $P_d \text{ symb}$ cena popytu staje się efektywna. Wzrastająca cena usług mieszkaniowych będzie zmniejszała zainteresowanie gospodarstw domowych najmem mieszkań o czynszu regulowanym aż do ceny popytu równej $P_d \text{ maks}$, której nikt nie będzie skłonny zapłacić. Powyżej tej ceny popyt staje się ponownie doskonale nieelastyczny względem ceny.

Poziom czynszów w Polsce, w przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej, nie pokrywa wszystkich kosztów związanych z właściwą eksploatacją zasobów czynszowych, co nie zapewnia właściwej restytucji zasobu.

Minimalny poziom czynszu występujący w gospodarce mieszkaniowej powinien uwzględniać nakłady ponoszone na bieżącą gospodarkę zasobami: koszty eksploatacji, koszty technicznego utrzymania budynków i odpisy na odtworzenie lub spłatę kredytów.



Ryc. 1. Cena popytu a wielkość popytu na usługi mieszkaniowe.
 Źródło: J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985, s. 546.

Powstanie luki remontowej spowodowane zostało uzależnieniem gospodarki remontowej od środków finansowych państwa i gminy, bowiem niskie czynsze nie pozwalały i nadal nie pozwalają na samofinansowanie się działalności remontowej. Musiało to wpłynąć negatywnie na stan techniczny zasobów publicznych i prywatnych czynszowych, gdyż wielkość

strumienia zasilającego działalność remontową była uzależniona od możliwości finansowych państwa (obecnie gminy) w danym okresie, zależała więc od sytuacji gospodarczej, w jakiej znajdowało się państwo (gmina)¹³⁷. Brak odpowiednich nakładów na działalność remontową wpływa bezpośrednio na standard wynajmowanych lokali. Negatywne skutki kontroli czynszów odczuwają więc również sami najemcy.

Reasumując: istotne jest, aby poziom czynszu zapewniał bilansowanie się kosztów gospodarowania zasobami czynszowymi z przychodami pochodzącymi z czynszów płaconych przez najemców. Tego warunku nie spełnia czynsz reglamentowany, może go nie spełnić również czynsz rynkowy. Tylko czynsz ekonomiczny pozwala na racjonalną gospodarę zasobami czynszowymi.

Istotnym ekonomicznym skutkiem kontroli czynszów, realizowanej poprzez mechanizm ograniczenia praw właściciela do swobodnego dysponowania budynkiem i lokalami oraz określania wysokości czynszu, jest obniżenie wartości rynkowej nieruchomości, które podlegają kontroli czynszów w warunkach wzrostu wartości zasobów nie objętych kontrolą czynszów.

Badanie wpływu kontroli czynszów na wartość nieruchomości, przeprowadzone w 1983 r. przez Smitha i Tomlinsona w Toronto, wykazało, że podczas pięciu lat od wprowadzenia kontroli czynszów realna wartość wielolokalowych nieruchomości obniżyła się o 39%, podczas gdy realna wartość domów i kondominiów, które zwolnione były z kontroli czynszów, wzrosła w tym samym czasie o 30%¹³⁸. Autorzy badania uzasadniają to tym, że kontrola czynszów zamroziła przepływy gotówkowe netto na poziomie sprzed obowiązywania kontroli, powodując stałe uszczuplanie realnych przepływów gotówkowych netto, co przełożyło się na redukcję wartości kapitałowej. Również Harold Davidson dowodzi na podstawie własnych badań z 1978 r., iż po wprowadzeniu kontroli czynszów w Stanach Zjednoczonych nastąpiło znaczne obniżenie wartości sprzedawanych mieszkań¹³⁹. Z kolei badanie przeprowadzone w 1989 r. przez Wydział Ekonomii Uniwersytetu Kalifornijskiego w Berkeley¹⁴⁰ dowiodło, że restrykcyjna polityka kontroli czynszów prowadzona od 1980 r. w Berkeley spowodowała spadek realnej wartości mieszkań czynszowych, podczas gdy w innych miastach o mniej restrykcyjnej polityce wartość ta wzrosła. Najczęściej po wynajęciu nowego obiektu, który objęty jest systemem kontroli czynszu, wartość tego obiektu spada poniżej kosztów

¹³⁷ Najbardziej odczuli to negatywne powiązanie gospodarki remontowej z decyzją państwa właściciele prywatnych zasobów mieszkań czynszowych.

¹³⁸ M. St. John: *The Impact of Rent Controls...*, op. cit., s. 4.

¹³⁹ H. Davidson: *The Impact of Rent Control on Apartment Investment*, *The Appraisal Journal*, October 1978, no 44, s.570-580.

¹⁴⁰ Program kontroli czynszów w Kalifornii został wprowadzony w l. 1977-1984. W badaniu 61% mieszkań objętych było programem regulacji czynszów, a 39% nie podlegało tym rozwiązaniom prawnym. Dodatkowo w badanych miastach różny był poziom restrykcyjności kontroli czynszów. Badanie oparto na cenach sprzedaży wielolokalowych nieruchomości mieszkaniowych pomiędzy 1970 a 1988 r. W tym czasie zgromadzono 2630 obserwacji sprzedaży, z czego 26% dotyczyło mieszkań nie objętych systemem regulacji czynszów.

budowy¹⁴¹. Zmniejszenie wartości mieszkań, które podlegały restrykcyjnej kontroli czynszów w Berkeley, było tak znaczne, że w 1988 r. ich wartość¹⁴² była niższa niż w roku 1970. W tym samym czasie realna wartość mieszkań w miastach nie objętych kontrolą czynszów podwoiła się w stosunku do wartości z 1970 r. Z analizy wynika, że mniej restrykcyjna polityka czynszowa nie wpływa znacznie na obniżenie wartości nieruchomości, podczas gdy polityka restrykcyjna obniża wartość nieruchomości.

W polskiej literaturze przedmiotu na razie nie podjęto analizy wpływu kontroli czynszów na kształtowanie się wartości nieruchomości. Dlatego też dla udowodnienia tezy o niewątpliwej korelacji między kontrolą czynszów a wartością nieruchomości posłużono się w artykule badaniem pierwotnym, przeprowadzonym w kamienicy czynszowej w Łodzi, która w części objęta była kontrolą czynszów. Obliczono wartość nieruchomości przy założeniu kontroli czynszów oraz jej braku (tab. 1 i 2).

Tabela 1. Stawki czynszów, przychody oraz zaległości w kamienicy czynszowej objętej częściową kontrolą czynszów, w Łodzi, w marcu 2005 r.

Funkcja lokali	Powierzchnia użytkowa (m ²)	Stawka czynszu umownego (zł/m ²)	Straty w dochodach z tytułu pustostanów i zaległości czynszowych (w %)	Efektywny miesięczny dochód brutto ¹ (w zł)	Efektywny roczny dochód brutto (w zł)
Mieszkalne o czynszu regulowanym	420,00	4,20	10	1 587,60	19 051,20
Mieszkalne o wolnym czynszu	888,30	5,30	10	4 237,19	50 846,28
Użytkowe	142,00	10,00	20	1 136,00	13 632,00
Razem	1450,30	X	X	6 961	83 530,00

¹ Efektywny dochód brutto wyznaczony został jako potencjalny, tj. maksymalny dochód brutto pomniejszony o straty w dochodach.

Źródło: opracowanie własne.

Wydatki operacyjne związane z funkcjonowaniem i utrzymaniem nieruchomości wynoszą:

$$1450,30 \text{ m}^2 \times 2,00 \text{ zł/m}^2/\text{miesiąc} \times 12 \text{ miesięcy} = 34 807$$

Dochód operacyjny netto stanowiący różnicę między efektywnym dochodem brutto i wydatkami operacyjnymi wynosi:

$$\text{DON} = 83 530 - 34 807 = 48 723 \text{ zł}$$

Wartość nieruchomości obliczona z zastosowaniem podejścia dochodowego metodą inwestycyjną techniką kapitalizacji prostej¹⁴³ wynosi: $W = D / R$

¹⁴¹ W. D. Fraser: *Principles of Property Investment and Pricing*, Macmillan 1993.

¹⁴² Liczona z uwzględnieniem inflacji.

¹⁴³ Zastosowano technikę kapitalizacji prostej, gdyż znany był poziom dochodu szacowanej nieruchomości, jak również dostępne były dane z transakcji nieruchomości podobnych do wycenianej, dzięki czemu możliwe było ustalenie dochodów z nieruchomości i przyrównanie ich do cen transakcyjnych, co pozwoliło na określenie stopy kapitalizacji, którą następnie zastosowano do szacowanej nieruchomości.

gdzie:

W – wartość nieruchomości,

D – dochód operacyjny netto,

R – przyjęta stopa kapitalizacji (12%), odwzorowująca ryzyko osiągnięcia dochodów.

$$W = 48\,723 / 0,12 = 406\,025 \text{ zł}$$

Po zaokrągleniu wartość nieruchomości w przypadku czynszów kontrolowanych wynosi 406 000 zł.

Zniesienie kontroli czynszów pozwala na podwyższenie stawek czynszowych nie tylko dla powierzchni objętej kontrolą, umożliwia także osiągnięcie rynkowego poziomu stawek dla lokali użytkowych, dla których gmina ustala relatywnie niski poziom stawek. Podwyższenie stawek może jednak przyczynić się do zwiększenia ryzyka utraty dochodu. W rozważanym przykładzie obliczenia przeprowadzono przy założeniu dwóch poziomów stóp kapitalizacji:

- dotychczasowej stopy na poziomie 12%,
- stopy na poziomie 12,5% dla zaznaczenia rosnącego ryzyka osiągnięcia dochodów.

Kształtowanie się stawek czynszów oraz efektywnego miesięcznego i rocznego dochodu brutto przy założeniu braku kontroli zawarto w tabeli 2.

Tabela 2. Stawki czynszów, przychody oraz zaległości w kamienicy czynszowej po uwolnieniu czynszów.

Funkcja lokali	Powierzchnia użytkowa (m ²)	Stawka czynszu (zł/m ²)	Straty w dochodach z tytułu pustostanów i zaległości czynszowych (w %)	Efektywny miesięczny dochód brutto ¹ (w zł)	Efektywny roczny dochód brutto ¹ (w zł)
Mieszkalne po uwolnieniu czynszów	420,00	10,00	10	3780,00	45 360,00
Mieszkalne o czynszu wolnym	888,30	10,00	10	7994,70	95 936,40
Użytkowe	142,00	19,00	20	2158,40	30 217,60
Razem	1450,30	X	X	13 933,10	167 197,20

Źródło: opracowanie własne.

Wydatki operacyjne związane z funkcjonowaniem i utrzymaniem nieruchomości wynoszą:

$$1450,30 \text{ m}^2 \times 2,00 \text{ zł/m}^2/\text{miesiąc} \times 12 \text{ miesięcy} = 34\,807$$

Dochód operacyjny netto stanowiący różnicę między efektywnym dochodem brutto i wydatkami operacyjnymi wynosi:

$$\text{DON} = 167\,197 - 34\,807 = 132\,390 \text{ zł}$$

Wartość nieruchomości obliczona z zastosowaniem podejścia dochodowego metodą inwestycyjną techniką kapitalizacji prostej wynosi: $W = D / R$

gdzie:

W – wartość nieruchomości,

D – dochód operacyjny netto,
R – przyjęta stopa kapitalizacji (12%).

$$W = 132\,390 / 0,12 = 1\,103\,250 \text{ zł}$$

Po zaokrągleniu wartość nieruchomości w przypadku zniesienia kontroli, przy stopie kapitalizacji 12% wynosi 1 103 000 zł.

Wartość nieruchomości przy stopie kapitalizacji przyjętej na poziomie 12,5% wynosi:

$$W = 132\,390 / 0,125 = 1\,059\,120 \text{ zł}$$

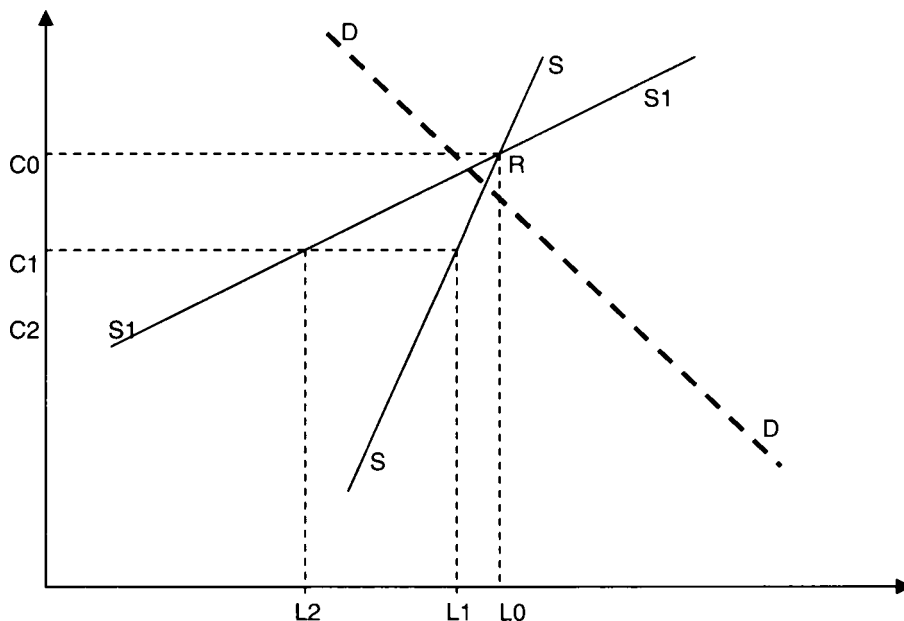
Po zaokrągleniu wartość nieruchomości w przypadku zniesienia kontroli czynszów, przy stopie kapitalizacji 12,5% wynosi 1 059 000 zł.

Przytoczony przypadek potwierdza wysuniętą tezę o wpływie kontroli czynszów na kształtowanie się wartości rynkowej nieruchomości. Kontrola czynszów w analizowanym przykładzie obniża wartość nieruchomości około 2,5-krotnie. Po zniesieniu kontroli wysokość czynszów, a więc i dochodów z nieruchomości wzrosłaby, co znalazłoby odzwierciedlenie we wzroście wartości nieruchomości.

Celem wprowadzenia kontroli cen za usługi mieszkaniowe – co zostało zaznaczone wcześniej – jest najczęściej zapewnienie tańszych mieszkań dla grupy osób o niższych dochodach. Może się jednak zdarzyć sytuacja, że krzywa podaży po wprowadzeniu kontroli będzie bardzo stroma (por. ryc. 2), gdyż właściciele mieszkań nie będą w stanie natychmiast zmienić sposobu wykorzystania swoich lokali¹⁴⁴. Reakcja podaży na regulację czynszów zależy od długookresowej elastyczności cenowej podaży. Im bardziej elastyczna jest podaż, tym większy jest spadek liczby dostarczanych mieszkań. W krótkim okresie liczba oferowanych mieszkań, które poddane zostały kontroli czynszów, będzie nieznacznie niższa od liczby, która była zaoferowana przy cenie równowagi przed wprowadzeniem kontroli. W dłuższym czasie nastąpi znaczne zmniejszenie liczby oferowanych mieszkań, gdyż wielu właścicieli będzie chciało przeznaczyć pozostałe lokale na sprzedaż.

Utrzymująca się przez dłuższy czas kontrola czynszów może spowodować wzrost deficytu mieszkań na rynku, w tym dostępnych dla najuboższych gospodarstw domowych. Negatywny skutek reglamentacji czynszów może się wzmocnić w przypadku wysokiej inflacji, gdyż najczęściej czynsze te ustalane są w wielkościach nominalnych. W takiej sytuacji wzrasta nadwyżka popytu, a podaż ulega jeszcze większemu spadkowi, gdyż z jednej strony część właścicieli rezygnuje z wynajmowania swoich lokali, a z drugiej deficytowa gospodarka zasobami mieszkań czynszowych przyczynia się do ich szybszej dekapitalizacji.

¹⁴⁴ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch: *Ekonomia*, t. 1, PWE, Warszawa 1995, s. 98-99.



Ryc. 2. Kształtowanie się podaży i popytu na mieszkania czynszowe objęte kontrolą czynszów
 Źródło: D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, t. 1, PWE Warszawa 1995, s. 99.

W przypadku braku kontroli czynszów równowaga występuje na przecięciu krzywej popytu D i krzywej podaży S w punkcie R . Po wprowadzeniu kontroli poziomu czynszu na poziomie C_1 nastąpi początkowo spadek liczby oferowanych mieszkań do poziomu L_1 . Z czasem wpływ zmiany czynszu na wysokość podaży wzrasta i następuje przesunięcie krzywej podaży do pozycji S_1 . Efektem kontroli czynszów jest spadek podaży mieszkań do wynajęcia do poziomu L_2 . Brak indeksacji czynszów w przypadku występowania inflacji jest tożsamy z obniżeniem czynszu nominalnego przy braku inflacji (poziom czynszu C_2 na rycinie). Powoduje to dalsze zmniejszenie liczby oferowanych mieszkań do wynajęcia. Jeżeli wysokość czynszu kontrolowanego przez państwo jest niższa od poziomu równowagi sprzed kontroli, a tak jest najczęściej, nastąpi nadwyżka popytu na mieszkania objęte kontrolą czynszów nad podażą tych mieszkań. Dlatego też niezbędne jest w przypadku wprowadzenia kontroli poziomów czynszów utrzymywanie realnej ich wartości oraz kierowanie procesem racjonowania przydziału mieszkań objętych czynszem odgórnie regulowanym.

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań można wysunąć tezę, że negatywne i uboczne efekty publicznej polityki czynszowej prawdopodobnie zależą od jej formy i zakresu. Obniżka wartości nieruchomości wywołana przez restrykcyjną kontrolę czynszów prowadzi prawdopodobnie do zwiększenia efektów negatywnych, przede wszystkim do obniżenia podaży mieszkań czynszowych. Przy czynszach niższych od poziomu czynszów rynkowych niewielu najemców będzie chciało dobrowolnie opuścić mieszkania objęte kontrolą czyn-

szów, powodując usztywnienie podaży. Z kolei właściciele mieszkań czynszowych, jeżeli mieszkanie zostanie zwolnione, będą starali się sprzedać to mieszkanie, aby nie dopuścić do jego ponownego wynajęcia za cenę czynszu kontrolowanego. Niska cena usług mieszkaniowych zmniejsza podaż mieszkań na wynajem, a jednocześnie rośnie popyt na te mieszkania, powodując powstanie niedoboru mieszkań objętych kontrolą czynszów. Ograniczenie wielkości sektora czynszowego może przynieść negatywne skutki makroekonomiczne, przejawiające się w obniżeniu mobilności pracowników i zwiększeniu kosztów przemian ekonomicznych¹⁴⁵.

Nowe budownictwo mieszkaniowe na wynajem może skompensować straty w zasobie czynszowym, spowodowane negatywnymi skutkami regulacji czynszów, jednakże są dwa powody, by podejrzewać, że nie skompensuje tych skutków:

- budownictwo mieszkań na wynajem ma na ogół mały udział w budownictwie mieszkaniowym ogółem, a do przeciwdziałania skutkom kontroli czynszów potrzebna jest duża skala podaży nowego budownictwa mieszkań na wynajem;
- inwestorzy mogą obawiać się rozszerzenia w przyszłości kontroli czynszów na nowe zasoby mieszkań na wynajem.

Innym efektem wprowadzenia kontroli czynszów jest wzrost wartości mieszkań czynszowych, które nie zostały objęte kontrolą. Dzieje się tak z powodu przeniesienia się części popytu, który nie został zrealizowany w zasobach mieszkań czynszowych objętych kontrolą czynszów. Jeżeli podaż mieszkań czynszowych jest niewystarczająca, najemcy zwiększają popyt na nowe budownictwo czynszowe, stymulując jego podaż. Wzrost popytu na mieszkania czynszowe z wolnym czynszem powoduje wzrost poziomu czynszów, zatem część kosztu regulacji czynszów przenoszona jest na gospodarstwa domowe, zamieszkujące w mieszkaniach czynszowych o czynszu wolnym.

Reasumując, regulacja czynszów w krótkim okresie powoduje, że część mieszkańców miast odnosi korzyści z regulacji, część jednak ponosi negatywne tego konsekwencje. Korzyści odnoszą przede wszystkim najemcy mieszkań czynszowych z niższym czynszem, natomiast negatywne skutki niewłaściwej polityki czynszowej odczuwają głównie właściciele mieszkań czynszowych poddanych systemowi kontroli, gdyż nie mogą swobodnie dysponować swoją własnością, ani też czerpać z niej odpowiednio wysokich dochodów czynszowych. Negatywne skutki kontroli czynszów w długim okresie mogą odczuć najemcy poprzez obniżenie standardu mieszkań i budynków, w skrajnym przypadku konieczność wyburzenia zdekapitalizowanej części zasobu czynszowego.

Skutki stosowania kontroli czynszów będą zależały w głównej mierze od zastosowanych środków legislacyjnych. Wydaje się, że pomimo gospodarki rynkowej w wielu krajach

¹⁴⁵ E. Bończak-Kucharczyk: *Ochrona praw lokatorów, najem i inne formy odpłatnego używania mieszkań w świecie nowych przepisów*, Twigger, Warszawa 2002, s. 199.

zachodnich, a także w Polsce stworzono nadmiar uregulowań w zakresie polityki czynszowej. Rozwiązania prawne w tej dziedzinie są niestety sprzeczne z zasadą efektywności. Pozbawiony rzeczywistych sygnałów cenowych oraz bodźców ekonomicznych sektor mieszkań czynszowych traci racjonalność rynkową, staje się deficytowy, a mieszkania objęte kontrolą czynszów podlegają szybszemu procesowi dekapitalizacji.

THE INFLUENCE OF THE RENT POLICY ON THE SUPPLY AND VALUE OF LEASED FLATS

Abstract. The rent policy, implemented in the form of rent control and housing allowances, is the tool for the distribution of the housing stock among the community in the times of housing shortage. Rent control is a very controversial tool of public intervention in housing since it is characterised by a long period of application and it often leads to a trap of housing price stagnation. A low level of rents resulting from the policies maintained in the past 90 years in a considerable proportion of the housing stock also caused a reduction of average market rent rates. Low rents have considerable implications that affect both housing demand and supply. They also cause deterioration of the rented housing stock when rents are subjected to control.

Key words: rent control, rent policy, real estate value, economic rent, regulated rent, market rent.

Dr Radosław Cyran
Katedra Ekonomii Wyższej Szkoły Finansów i Bankowości w Bielsku-Białej
Instytut Gospodarki Nieruchomościami w Katowicach