Jacek Bielecki

Pomoc państwa w zapewnieniu godnych warunków mieszkaniowych osobom o najniższych dochodach

Problemy Rozwoju Miast 5/2-4, 85-88

2008

Artykuł został 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.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Jacek Bielecki

POMOC PAŃSTWA W ZAPEWNIENIU GODNYCH WARUNKÓW MIESZKANIOWYCH OSOBOM O NAJNIŻSZYCH DOCHODACH
THE STATE'S ASSISTANCE IN PROVIDING DECENT HOUSING TO THE LOWEST-INCOME PEOPLE

Współczesne społeczeństwa europejskie wzięły na siebie odpowiedzialność za pomaganie ludziom o najniższych dochodach w zapewnieniu warunków godnej egzystencji. Najważniejszym zadaniem w tym zakresie jest pomoc w uzyskaniu dachu nad głową tym, którzy nie są w stanie sami sfinansować wynajmu mieszkania.

W Polsce funkcjonują równolegle dwa instrumenty pomagające w zapewnieniu mieszkania osobom o niskich dochodach: udostępnianie mieszkań komunalnych na zasadzie przydziału z minimalnym czynszem, poniżej rzeczywistych kosztów utrzymania, oraz dodatki mieszkaniowe na sfinansowanie kosztów wynajmu mieszkania.

Zadania te są realizowane przez samorządy gminne, zobowiązane zarówno do budowy lokali komunalnych udostępnianych potrzebującym, jak i wspomagania lokatorów mieszkań czynszowych w opłacie czynszu przez dodatki mieszkaniowe. Doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu lat pokazują, że gminy nie są w stanie lub nie są zainteresowane budową lokali komunalnych. Potwierdzają to dane z ostatnich 6 lat.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mieszkania wybudowane przez gminy	1854	2318	2529	1998	1779	900

Skoro przez wiele lat praktycznie nie uruchomiono budownictwa komunalnego, należy zastanowić się, jak najskuteczniej zrealizować zadanie pomocy ludziom o najniższych dochodach.

Pomoc społeczna powinna:

- trafiać do ludzi rzeczywiście potrzebujących,
- być realizowana możliwie najniższym kosztem z zapewnieniem założonego standardu,
- trwać tylko tyle czasu, ile jest niezbędne,
- być udzielana w formie ograniczającej możliwość nadużyć.

Udostępnianie mieszkań będących własnością gminy wydaje się nie spełniać wszystkich powyższych postulatów. Ponoszenie kosztu terenów, budowy i eksploatacji budynków komunalnych przekracza możliwości większości samorządów i jest znacznie droższe niż wynajmowanie lokali czynszowych. Nie jest więc spełniony warunek minimalizacji kosztów. Przydział mieszkania komunalnego jest bezterminowy i mimo poprawy sytuacji materialnej lokator nadal korzysta z pomocy publicznej. Powszechnie znane są przypadki korzystania

z mieszkań komunalnych przez ludzi dobrze sytuowanych, co niekiedy bywa wynikiem korupcji. Można więc określić ten system jako nieefektywny finansowo i często nieskuteczny społecznie.

W wielu krajach Europy zadanie pomocy ludziom o niskich dochodach w zapewnieniu godnych warunków życia jest realizowane przez **dopłaty do czynszów**, które płacą, wynajmując mieszkanie na wolnym rynku. Rozwiązanie takie ma wiele zalet:

- jest tańsze niż budowa i eksploatacja budynków gminnych,
- pozwala uniknąć długotrwałych, uciążliwych i sprzyjających nadużyciom procedur przetargowych i często problematycznego styku samorząd – podmiot prywatny,
- kieruje pomoc do osób jej potrzebujących w danym okresie i ustaje w momencie polepszenia się sytuacji materialnej lokatora,
- celowość udzielenia pomocy jest oparta na zasadach arytmetycznych, przez co łatwa do skontrolowania,
- zachęca prywatne osoby i instytucje do inwestowania w lokale czynszowe, co wpływa na rozwój budownictwa mieszkaniowego bez angażowania władz publicznych,
- nie tworzy wydzielonych rejonów zamieszkania osób o niskim statusie materialnym, co w dłuższej perspektywie prowadzi do powstawania społeczności wyizolowanych i kreuje problemy społeczne,
- zwiększa mobilność osób poszukujących zatrudnienia.

Przyjęcie przez rząd programu pomocy ludziom o niskich dochodach w zapewnieniu mieszkania powinno być poprzedzone analizą ekonomiczną i analizą skutków społecznych możliwych wariantów. Proponujemy rozważyć model, w którym z samorządów lokalnych zdejmie się obowiązek budowania i utrzymania domów mieszkalnych, a ich działania ograniczy się do dopłat do czynszów według jasno określonych kryteriów ekonomicznych, uzależniając pomoc od dochodu i liczby osób w rodzinie.

Brak mieszkań na wynajem jest jedną z barier uniemożliwiających satysfakcjonujący rozwój gospodarczy, gdyż ogranicza mobilność siły roboczej. Powstają obszary dużego bezrobocia, a jednocześnie brakuje pracowników w innych regionach. Polska pod tym względem ma strukturę bardzo niekorzystną, gdyż ponad 90% ludności mieszka w lokalach stanowiących ich własność lub o statusie równoważnym: spółdzielczego prawa do lokalu. W krajach europejskich o wysokim stopniu rozwoju odsetek ten niekiedy nie sięga 50%.

Rozwiązanie problemu pomocy najuboższym i wzrostu mobilności pracowników nie jest możliwe bez nowych **regulacji sprzyjających powstawaniu rynku mieszkań czynszowych**.

Najefektywniejszym sposobem realizacji założonych celów jest **rozwój prywatnego budownictwa czynszowego**, wspartego rozwiązaniami prawnymi i ekonomicznymi, czyniącymi z niego atrakcyjną formę inwestowania, co wymagałoby następujących działań.

Po pierwsze, **stworzenia zachęt dla inwestorów indywidualnych i instytucjonalnych do inwestowania w mieszkania na wynajem**.

Działanie ulgi w podatku dochodowym przy budowie mieszkania na wynajem wykazało jej dużą skuteczność i spowodowało obniżkę kosztów wynajmu. Ulga podatkowa jest pomocą państwa, zauważyć jednak warto, że nigdzie w Europie nie rozwiązano problemu

dostępności mieszkań bez znacznej pomocy państwa. Innym instrumentem zachęty może być zwolnienie z podatku od wynajmu, np. przez 10 lat lub dopuszczenie do przyspieszonej amortyzacji wynajmowanego mieszkania (np. w ciągu 10 lat). Stawki wynajmu mieszkań nie zapewniają satysfakcjonującego zwrotu kapitału, a kalkulacja na wzrost wartości nieruchomości w czasie okazuje się dziś problematyczna.

Bez instrumentów ekonomicznych poprawiających atrakcyjność inwestowania w lokale mieszkalne na wynajem nie można liczyć na rozwój tej formy budownictwa. Widać wyraźną korelację między inwestowaniem w mieszkania na wynajem a instrumentami ekonomicznymi. W latach 90., w okresie obowiązywania podatkowej ulgi na wynajem, według obserwacji firm zrzeszonych w PZFD, w głównych metropoliach na wynajem kupowano do 15% całej oferty deweloperów. Po cofnięciu ulgi zakupy te prawie całkowicie ustały do lat 2005, 2006, gdy przewidywanie znacznego wzrostu wartości nieruchomości zachęcało do inwestycji w mieszkania (w dużych miastach niekiedy do 20% oferty deweloperów), których część znalazła się na rynku wynajmu.

Obecnie zakupy inwestycyjne, w tym przeznaczone na wynajem, całkowicie zanikły, gdyż bez perspektywy znacznego wzrostu cen nieruchomości stopa zwrotu z kapitału zaangażowanego w mieszkanie na wynajem jest wysoce niesatysfakcjonująca: poniżej 3% rocznie, nie licząc kosztów koniecznych remontów.

Po drugie, **zmiany zasad ochrony lokatorów**, którzy nie płacą należnego czynszu lub w inny sposób naruszają porządek społeczny, niszczą mieszkanie lub są nadmiernie uciążliwi dla sąsiadów. Właściciele mieszkań powinni mieć nieskrępowane prawo do wypowiadania umów najmu takim lokatorom. Znacznie zmniejszy się liczba mieszkań pustych, nie wynajmowanych z powodu nieżyciowych przepisów i zwiększy dyscyplina osób korzystających z mieszkań czynszowych, prywatnych i gminnych.

Po trzecie, **ułatwienia inwestorom i deweloperom budowy mieszkań czynszowych.** Obecne uwarunkowania: brak planów zagospodarowania przestrzennego, długotrwałe i zbędnie uciążliwe procedury administracyjne, dopuszczany przez przepisy prawa woluntaryzm urzędników, przepisy techniczne nadmiernie ingerujące w standardy komfortu budowanych mieszkań, skutecznie blokują rozwój budownictwa mieszkaniowego. Pilnego uregulowania wymagają również zasady uzbrajania terenów pod budownictwo mieszkaniowe i wzajemne obowiązki inwestorów i samorządów. Jedynie znaczne zwiększenie podaży może wpłynąć na dostępność mieszkań kupowanych na własny użytek i na wynajem.

Przedstawione tu w zarysie propozycje, które mają stymulować rozwój budownictwa czynszowego, powinny być podstawą rzetelnej dyskusji nad kształtem pomocy państwa osobom o niskich dochodach. Jest oczywiste, że przyjęcie programu rozwoju budownictwa czynszowego nie poprawi sytuacji z dnia na dzień, ale im szybciej przyjmiemy program optymalny pod względem ekonomicznym i społecznym, tym wcześniej odczujemy jego skutki.

Dyskusja nad tymi propozycjami powinna być poprzedzona rzetelnym rachunkiem ekonomicznym, uwzględniającym wszystkie ponoszone dziś przez gminy i budżet państwa koszty pomocy najuboższym. Należy zsumować rzeczywiste koszty budowy (łącznie z kosztami gruntów i infrastruktury), utrzymania zasobów komunalnych, koszty administracyjne

dotychczasowego systemu, sumy obecnie wypłacanych dodatków mieszkaniowych, sumy wydatkowane z budżetu państwa na TBS-y, które nazbyt często nie służą zapewnieniu mieszkań osobom rzeczywiście potrzebującym pomocy państwa. Rachunek ekonomiczny może wykazać, że **zmiana systemu zapewnienia lokali komunalnych na system dopłat do czynszów** jest racjonalna nie tylko pod względem społecznym, lecz **pozwoli przy użyciu tych samych środków zapewnić pomoc w budowie znacznie większej liczby mieszkań**.

Na koniec jeszcze jedna istotna uwaga. Rozwój budownictwa mieszkaniowego zarówno na własne potrzeby, jak i na wynajem nie rozwiąże problemu osób bezdomnych. Są to najczęściej osoby bez żadnych stałych dochodów, które samodzielnie nie są w stanie zapewnić sobie podstawowych warunków egzystencji. Opieka nad tymi osobami jest sprawą wielkiej wagi, wymagającą jednak innych rozwiązań. Jeśli przyjęliśmy, że społeczeństwo ma obowiązek opiekować się takimi osobami, to samorządy lokalne zobowiązane są zapewnić im nie tylko dach nad głową, choćby w noclegowni, która musi odpowiadać standardom XXI wieku, ale również środki na utrzymanie. Wyraźnie trzeba jednak podkreślić, że zagadnienie to wymaga szczególnych rozwiązań, a zostało tu zasygnalizowane dla podkreślenia jego odrębności.

Mgr inż. Jacek Bielecki
Polski Związek Firm Deweloperskich, Warszawa

Maciej Cesarski

MIESZKANIA NA WYNAJEM – WYZWANIA, DOŚWIADCZENIA, PRZESTROGI
RENTAL FLATS: CHALLENGES, EXPERIENCES, WARNINGS

Jest bezsporne, że mobilności rynku pracy sprzyja najbardziej powiększanie zasobu mieszkań do wynajęcia, gdyż umożliwia przemieszczenia szerokich rzesz ludności o umiarkowanych, a nawet niskich dochodach w poszukiwaniu lepszego zatrudnienia. W Polsce lat transformacji liczba mieszkań oddawanych do użytku nie pozwalała na właściwe zaspokajanie potrzeb społecznych w tym zakresie. Ciąży na tym przede wszystkim niedostateczne społeczne budownictwo na wynajem. Analiza trendu zmian makroproporcji inwestycji mieszkaniowych świadczy o głębokim ich pogorszeniu w latach 1991-1996(1998) oraz w sumie niewielkiej i niestabilnej poprawie w latach następnych, nie wyrównującej poprzednich strat. Oddaje to ogólnie skalę i trwałość regresu inwestycyjno-budowlanych uwarunkowań zmian sytuacji mieszkaniowej w Polsce. W związku z oczywistą potrzebą zwiększenia zasobu społecznego niezbędny jest przełom w polityce budowlano-mieszkaniowej państwa.

Po 1989 r. zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych pozostawia się prawie wyłącznie – przy niskim poziomie dochodów ludności – zdolności gospodarstw domowych do sprostania kosztom budowy i utrzymania mieszkań. Czyni się jednak gminę jednostką administracyjno-terytorialną odpowiedzialną ustawowo za poprawę sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnych. Poprawa ta, niezbędna zwłaszcza dla ludności gorzej sytuowanej materialnie, może zatem nastąpić w obecnych warunkach, w tym przy istniejących regulacjach prawnych, przede wszystkim poprzez wzrost komunalnego, w tym socjalnego budownictwa