

Andrzej Borowicz*, Ewa Borowicz**

PRÓBA OCENY KRAJOWYCH SYSTEMÓW POMOCY
W FINANSOWANIU WYDATKÓW NA MIESZKANIA

I. Wstęp

Ważnym elementem każdego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego jest zbiór preferencji przez ten system realizowanych. Poprawny system finansowania budownictwa mieszkaniowego powinien uwzględniać możliwie dużą liczbę preferencji wynikających z aktualnych w danym okresie założeń polityki społecznej państwa, polityki demograficznej, urbanistycznej, regionalnej, zatrudnienia, polityki w zakresie standardów budowlano-mieszkaniowych oraz innych przesłanek. Rzecz jasna, uwzględnienie nadmiernej liczby preferencji grozi rozregulowaniem i zagraża koherentności systemu.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie przeglądu systemów pomocy finansowej dla nabywców i użytkowników mieszkań w wybranych krajach kapitalistycznych i socjalistycznych oraz ocena prezentowanych rozwiązań za pomocą opracowanej specjalnie dla tego celu metody.

Do chwili obecnej w polskiej literaturze przedmiotu znaleźć można wiele pozycji omawiających systemy finansowania budownictwa mieszkaniowego różnych krajów świata. Są to jednak w większości prace monograficzne. Tymczasem ostatnio, na skutek gwałtownie rosnących cen mieszkań z jednej oraz postępującej w kryzysie

* Dr, adiunkt w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji Instytutu Ekonomiki Produkcji UŁ.

** Mgr, doktorantka w Zakładzie jw.

stratyfikacji materialnej społeczeństwa polskiego z drugiej strony, koniecznością staje się dokonanie modyfikacji w polskim systemie finansowania budownictwa mieszkaniowego. Główną wadą systemu aktualnie obowiązującego wydaje się być to, iż jest on zbyt sztywny i w niedostatecznym stopniu uwzględnia przesłanki wynikające z polityki społecznej wśród innych przesłanek udzielania pomocy finansowej na mieszkania. Słabości te dostrzegane są przez czynniki polityczne¹, które zapowiadają przeprowadzenie zmian w istniejącym stanie rzeczy².

W tej sytuacji tym pilniejsze staje się wyciągnięcie wniosków z doświadczeń innych krajów w zakresie omawianej problematyki. I to zarówno krajów socjalistycznych, jak i krajów kapitalistycznych, jako że i w tej drugiej grupie krajów tak zwane budownictwo socjalne rozszerzyło się znacznie i wypracowało szereg bardzo interesujących rozwiązań, których adaptowanie do warunków polskich nie wydaje się niemożliwe.

W niniejszej publikacji prezentujemy podstawowe zasady pomocy w finansowaniu wydatków na mieszkania w trzech krajach socjalistycznych oraz w czterech krajach kapitalistycznych. Następnie omówimy proponowaną metodę oceny systemów krajowych oraz dokonamy oceny tych siedmiu systemów w oparciu o opracowaną metodę. Dla zapewnienia większej spójności wywodu symbolikę literowo-liczbową zastosowaną w tabeli ocen sumarycznych w części V wprowadzamy już do części II i III niniejszej publikacji. Tak więc wystąpienie w tekście symbolu np. B 1 będzie oznaczało, iż fakt oznaczony w tekście tym symbolem uznany został jako punkt dodatni w

¹ Na celowość modyfikacji systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego wskazało m. in. Prezydium Rządu podczas posiedzenia w dniu 19 XII 1983 r. W komunikacie z tego posiedzenia opublikowane zostało następujące stanowisko Prezydium Rządu: "System finansowania i realizacji [budownictwa mieszkaniowego - przyp. nasz E.B. i A.B.] będzie poddawany okresowym ocenom i w miarę potrzeb modyfikowany" - "Rzeczpospolita" z dnia 21 XII 1983 r., nr 302.

² Zamiar dokonania zmian w kierunku uelastycznienia systemu odczytać można z następującej wypowiedzi ministra administracji i gospodarki przestrzennej gen. dyw. W. Oliwy. Pytanie: "Czy rzeczywiście każdy powinien otrzymywać jednakowej wysokości kredyt, a potem jednakowe umorzenie spłat, bez względu na swoją sytuację finansową? [...]". Odpowiedź: "Nie zdążyłem powiedzieć o podstawowej zasadzie polityki mieszkaniowej, którą pragniemy realizować. Ona musi być nie tylko spójna, ale i e l a s t y c z n a

sumarycznej ocenie krajowego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego i został zapisany jako + w tabeli wyników sumarycznych, zamieszczonej w części V niniejszej publikacji.

Ponieważ tematyka poruszana w niniejszym artykule dotyczy bezpośrednio również spółdzielczości mieszkaniowej, zatem publikujemy go w zeszycie naukowym poświęconym problemom łódzkiej spółdzielczości mieszkaniowej.

II. Systemy pomocy w finansowaniu wydatków na mieszkania w krajach socjalistycznych

W tej części artykułu zostaną omówione systemy pomocy w finansowaniu wydatków na mieszkania w następujących krajach socjalistycznych: na Węgrzech, w Czechosłowacji i w Rumunii.

1. Węgry³

System gospodarki mieszkaniowej wprowadzony na Węgrzech w początkach lat siedemdziesiątych zawiera bardzo wiele interesujących rozwiązań. U podstaw tego systemu leżą dwa istotne i trafne założenia. Po pierwsze przyjęto, iż gospodarka mieszkaniowa jest problemem o charakterze lokalnym. Stąd bardzo znaczną rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych przyznano radom narodowym (A 2).

Po drugie, system węgierski w sposób niezwykle konsekwentny przestrzega tezy, iż wysokość obciążeń finansowych związanych z uzyskaniem mieszkania musi być odwrotnie proporcjonalna do poziomu zamożności rodziny, określonego wysokością dochodów przypadających na jednego jej członka (A 1). Dla wprowadzenia tej zasady w życie opracowany został elastyczny system pomocy nabywającym mieszkania. Jest to system wielostopniowy. I tak na wstępie rada narodowa przy współpracy przedstawicieli zakładów pracy oraz organizacji społecznych określa, do jakiej formy inwestorskiej bu-

[podkr. nasze - E.B. i A.B.]. Też uważam, że równo wcale nie oznacza sprawiedliwie" - "Rzeczpospolita" z dnia 7 II 1984 r., nr 641.

³ H. Dąbkowski, Nowe zasady polityki mieszkaniowej na Węgrzech, "Sprawy Mieszkaniowe" 1971, nr 2; G. Koszegfalvi, Kierunki zmian w systemie gospodarki mieszkaniowej na Węgrzech, "Sprawy Mieszkaniowe" 1972, nr 3.

downictwa mieszkaniowego ubiegający się o mieszkanie ma prawo z punktu widzenia aktualnego poziomu zamożności. W dalszej zaś kolejności, w ramach przypisanej formy, działac zaczyna system pomocy finansowej, której rozmiary uzależnione są od sytuacji socjalnej rodziny oraz od innych względów, z którymi państwo wiąże określone preferencje.

Istotną cechą pozytywną systemu węgierskiego jest jego elastyczność, pozwalająca na równoczesną realizację szeregu preferencji ogólnospołecznych. Są to obok preferencji socjalnych także preferencje dotyczące sposobu zabudowy. Państwo preferuje w miastach zabudowę wielokondygnacyjną (C 1), zwartą (C 2) wychodząc z założenia, iż ten typ zabudowy wymaga niższych nakładów na urządzenia infrastrukturalne niż zabudowa rozproszona.

Rodziny o niskich dochodach uprawnione są do korzystania z budownictwa rad narodowych, które finansowane jest ze środków państwowych (B 6). Rady narodowe określają górną granicę dochodów na jednego członka rodziny, które uprawniają do ubiegania się o przydział państwowego mieszkania czynszowego lub do zakupu mieszkania wybudowanego ze środków państwowych (A 2).

Dla rodzin najuboższych przeznaczone są mieszkania czynszowe. Młode bezdzietne małżeństwa mogą uzyskać ulgę w wysokości analogicznej co rodziny z dwojgiem dzieci (B 3). Mieszkania czynszowe przeznaczone są głównie dla robotników oraz dla pracowników technicznych związanych bezpośrednio z produkcją (B 8).

Mieszkania wykupywane od rad narodowych (a przez nie wzniesione) przeznaczone są dla nieco zamożniejszych grup ludności, których możliwości finansowe nie pozwalają jednak na budowę domu lub zakup mieszkania ze środków własnych. Istnieje obligatoryjny wymóg, iż przynajmniej 1/3 mieszkań wybudowanych przez rady narodowe powinna być w tym trybie przekazana obywatelom. Na mieszkania nabywane przez obywateli od rad narodowych ustalane są ceny urzędowe. Ulga socjalna od tych cen wynosi 30 tys. forintów na każde dziecko (B 2) oraz 20 tys. forintów na osobę pozostającą na utrzymaniu rodziny. Młode bezdzietne małżeństwa mają prawo do ulg w analogicznej wysokości co małżeństwa z dwojgiem dzieci (B 3). Omawiana forma nabywania mieszkań przeznaczona jest głównie dla robotników, pracowników technicznych związanych bezpośrednio z produkcją (B 8) oraz dla młodych małżeństw (B 3).

Osoby budujące w ramach spółdzielni mieszkaniowych (lub w inny sposób kolektywnie) uzyskują od państwa pomoc w formie rabatu kosztów budowy, ewentualnie dotacji (B 1). Ma ona charakter socjalny i wynosi od 20 do 30 tys. forintów na dziecko (B 2) oraz osobę pozostającą na utrzymaniu.

Dla budownictwa prywatnego przewidziane są preferencje w formie ulg socjalnych oraz kredytów, o ile jest to budownictwo wielokondygnacyjne (C 1), realizowane w zabudowie zwartej (C 2).

System węgierski przewiduje ponadto wprowadzenie celowego oszczędzania na mieszkania.

2. Czechosłowacja⁴

Budownictwo państwowe w Czechosłowacji przeznaczone jest głównie na potrzeby mieszkańców domów wyburzanych w związku z modernizacją miast, mieszkańców lokali substandardowych (B 10), kadr instytucji państwowych (B 7), obywateli o ograniczonych zdolnościach do zarabkowania (B 6) oraz rodzin wielodzietnych (B 2) i innych uboższych grup ludności (B 6).

Budownictwo zakładowe, funkcjonujące od roku 1967, ma na celu głównie stabilizację załóg robotniczych (B 8), zwłaszcza w regionach słabiej gospodarczo rozwiniętych (D 1). Na potrzeby zakładów pracy przeznacza się również część zasobów wybudowanych przez spółdzielczość mieszkaniową. W latach siedemdziesiątych spółdzielczość mieszkaniowa przekazała na potrzeby zakładów pracy aż 50% mieszkań przez siebie zrealizowanych.

Budownictwo państwowe finansowane jest w 100% ze środków państwa, budownictwo zakładowe - ze środków przedsiębiorstw uzupełnionych długoterminowym kredytem bankowym, natomiast źródłem finansowania budownictwa spółdzielczego są środki państwowe oraz

⁴ V. K o l i o r, J. S e d l a č e k, W sprawie dalszego rozwoju systemu gospodarki mieszkaniowej w Czechosłowacji, "Sprawy Mieszkaniowe" 1972, nr 3; A. A n d r l e, M. P o j e r, Uwagi o budownictwie mieszkaniowym w Czechosłowacji, "Sprawy Mieszkaniowe" 1972, nr 2; I. L a r o v a, Źródła i zasady finansowania budownictwa mieszkaniowego w Czechosłowacji, "Sprawy Mieszkaniowe" 1972, nr 3; M. R e s p o n d e k, W. D o m i n i a k, Problemy rozwoju i finansowania budownictwa mieszkaniowego w Czechosłowacji, "Sprawy Mieszkaniowe" 1977, nr 3-4.

Środki własne obywateli uzupełnione kredytem państwowym. Przyjmując za 100% cenę mieszkania spółdzielczego, 30% jej wartości pokrywa wkład, 30% dotacja bezzwrotna państwa, a pozostałe 40% kredyt państwowy. Od roku 1969 wahania cen nowych mieszkań nie obciążają członków spółdzielni. Ponadto niektóre z ulg przewidzianych pierwotnie dla spółdzielców przyznano również budującym indywidualnie (B 1).

Dotacja budżetowa dla budownictwa spółdzielczego wynosi 8100 Kcs oraz dodatkowo 1050 Kcs na 1 m² p. u. mieszkania nie przekraczającego 85 m² (C 3). O ile własne środki finansowe spółdzielni wynoszą co najmniej 30% państwowej subwencji inwestycyjnej, bank udziela kredytu na 30 lat, oprocentowanego w wysokości 1%. Jednym z warunków jego udzielenia jest wymóg nakazujący, by budynek liczył nie mniej niż 12 mieszkań i co najmniej 2 kondygnacje (C 1). Na wpłatę wkładu do spółdzielni mieszkaniowej bank może obywatelowi udzielić kredytu na 10 lat, oprocentowanego na 2,7%.

Większość budujących indywidualnie korzysta z pomocy kredytowej państwa, kształtującej się przeciętnie na poziomie 60% ogólnej sumy nakładów na wybudowanie domu. Jest to kredyt udzielany na 30 lat, oprocentowany w wysokości 2,7%. Budującym indywidualnie przysługują ponadto inne formy pomocy.

Wyżej omówione formy pomocy przeznaczone są głównie dla rodzin młodych (B 3), o niższych dochodach (B 6). Ponadto specjalna forma pomocy (pożyczka 30 000 Kcs) przysługuje rodzinom najuboższym, o dochodach miesięcznych poniżej 5000 Kcs (B 6). Pożyczka ta ulega w całości lub w części umorzeniu, w zależności od liczby dzieci urodzonych w rodzinie (B 2).

Specyficzne ulgi przysługują też pracownikom zatrudnionym w rolnictwie i leśnictwie (B 7).

3. Rumunia⁵

Głównym założeniem systemu pomocy finansowej państwa dla nabywców mieszkań jest w Rumunii uzależnienie jej rozmiarów od wysokości zarobków nabywcy (A 1). Na przełomie lat sześćdziesią-

⁵ H. K u l e s z a, Gospodarka mieszkaniowa w Rumunii i zmiany w systemie jej finansowania, "Sprawy Mieszkaniowe" 1969, nr 1.

tych i siedemdziesiątych uzależnienie to kształtowało się jak następuje:

wysokość miesięcznej płacy (w lejach)	maksymalna wysokość kredytu (w % wartości kosztorysowej mieszkania)	terminy spłaty kredytu (w latach)
do 1500	80	25
1501-2000	75	20
pow. 2000	70	15

Wartość kosztorysową określano na podstawie kosztów budowy mieszkania, uznanego przez politykę standardów budowlano-mieszkańczych za typowe. W przypadku budowy mieszkań o standardzie podwyższonym powstałą różnicę kosztów ponosili nabywcy z własnych środków finansowych (C 3). Pierwszeństwo w uzyskaniu kredytów przysługiwało, poza nabywcami mogącymi wpłacić wyższą zaliczkę lub wkład w gotówce, także rodzinom wielodzietnym (B 2) żyjącym w trudnych warunkach mieszkaniowych (B 10).

Polityka mieszkaniowa w Rumunii uznaje znaczenie rad narodowych jako inwestora i koordynatora budownictwa mieszkaniowego na danym terenie (A 2).

III. Systemy pomocy w finansowaniu wydatków na mieszkania w wybranych krajach kapitalistycznych

Obecnie zostaną omówione systemy pomocy w finansowaniu wydatków na mieszkania w następujących krajach kapitalistycznych: w Finlandii, Francji, RFN i Szwecji⁶.

1. Finlandia⁷

W Finlandii w latach sześćdziesiątych z różnych form pomocy finansowej państwa korzystało ok. 40% budujących mieszkania, w latach siedemdziesiątych ok. 75%, i ostatnio również ok. 75% bu-

⁶ Z ciekawszych pozycji literatury przedmiotu na ten temat por. W. D o m i n i a k, Budownictwo socjalne w europejskich krajach kapitalistycznych, "Sprawy Mieszkaniowe" 1968, nr 4.

⁷ W. D o m i n i a k, Rozwój i finansowanie budownictwa oraz

dających lub kupujących mieszkania. Pożyczki państwowe udzielane były także na remonty i modernizację zasobów mieszkaniowych (C 4).

Rozmiary i warunki pomocy finansowej uzależnione są m. in. od kosztu 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania (C 6) oraz od powierzchni budowanego lub nabywanego mieszkania (C 3). Państwo określa w tym zakresie wielkości graniczne (np. w 1973 r. wynosiły one odpowiednio 1300 marek fińskich oraz 120 m²), po przekroczeniu których wysokość oprocentowania kredytu na budowę domu lub nabycie mieszkania wzrasta z 4% do 12%.

Przy udzielaniu pomocy finansowej uwzględniane są również preferencje bardziej szczegółowe. Na przykład wzrost kosztów ogrzewania doprowadził do zaostrzenia wymagań w zakresie izolacyjności cieplnej budynków. Tak więc jako jeden z warunków subsydiowania budownictwa mieszkaniowego przez państwo wprowadzono wymóg, aby budynek spełniał określone normatywem wymagania w zakresie izolacyjności termicznej (C 5).

W Finlandii do grup ludności wymagających specjalnej opieki ze strony polityki mieszkaniowej zalicza się: gospodarstwa domowe o niskich dochodach (B 6), zwłaszcza rodziny wielodzietne (B 2) oraz osoby starsze (B 4), a także Cyganów (B 8). Z nisko oprocentowanych pożyczek rządowych zawierających subsydium korzystać mogą również członkowie spółdzielni mieszkaniowych (B 1).

Pomoc podmiotowa udzielana w formie pożyczek podstawowych i dodatkowych na mieszkania udzielana jest w oparciu o specjalne tabele określające wysokość pożyczki w zależności od poziomu miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego (A 1) oraz wielkości kupowanego lub nabywanego mieszkania (C 3).

2. Francja⁸

System organizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego jest we Francji bardzo złożony. Sektorem budującym około 1/3 ogółu mieszkań jest sektor HLM (Habitations à Logers Modernes).

systemy pomocy socjalnej na mieszkanie w Finlandii, [w:] Rozwój i finansowanie budownictwa oraz systemy pomocy socjalnej na mieszkanie. Monografie wybranych krajów, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa 1977, maszynopis.

⁸ W. D o m i n i a k, Rozwój i finansowanie budownictwa oraz systemy pomocy socjalnej na mieszkanie we Francji, tamże.

Sektor ten korzysta w największym zakresie z pomocy finansowej państwa i dostarcza mieszkań o tzw. umiarkowanym czynszu. Organizacje HLM zobowiązane są do przestrzegania norm urbanistycznych, projektowych, technicznych i finansowych przy budowie mieszkań, budynków i osiedli. Obowiązują zwłaszcza normy wielkości lokali, jakie mogą być przydzielone rodzinom o określonej liczebności (C 3). Obowiązują również ograniczenia w zakresie kosztów budowy (C 6) oraz dochodu gospodarstwa domowego, który upoważnia do ubiegania się o mieszkania realizowane przez HLM (A 1). Możliwość uzyskania długoterminowego kredytu w sektorze HLM uzależniona jest od nieprzekroczenia przez inwestora określonego pułapu cen terenów budowlanych (C 7). Ponadto warunki udzielania kredytu na budownictwo mieszkaniowe w sektorze HLM zróżnicowane są w zależności od tego, czy mieszkania mieć będą charakter lokatorski, czy też zostaną zakupione na własność (C 8). Uwzględnione jest zróżnicowanie międzyregionalne (D 1).

Zamierza się w najbliższej przyszłości bardzo wydatnie zwiększyć pomoc finansową na remonty i modernizację mieszkań, nawet kosztem zmniejszenia nakładów na nowe budownictwo (C 4). Jednym z głównych zadań polityki mieszkaniowej we Francji w chwili obecnej jest rozszerzenie form pomocy finansowej na mieszkanie i stworzenie priorytetów dla poprawy warunków mieszkaniowych słabiej sytuowanych grup ludności (B 10, B 6).

Pożyczki na zakup i ulepszanie mieszkań mogą również uzyskać, poza HLM, inne grupy inwestorów (B 1), których działalność budowlana nie jest nastawiona na zysk.

System pomocy finansowej we Francji, obok pomocy budującemu, uwzględnia również pomoc dla użytkowników mieszkań (gospodarstw domowych). Pomoc ta adresowana jest do osób o szczególnie niskich dochodach, a zwłaszcza: rodzin wielodzietnych (B 2), ludzi starszych (B 4), młodych pracowników w wieku do 25 lat (B 9) oraz młodych małżeństw (B 3).

3. Republika Federalna Niemiec⁹

U podstaw polityki finansowania budownictwa mieszkaniowego i gospodarki zasobami mieszkaniowymi w RFN leży generalna zasada,

⁹ W. D o m i n i a k, Rozwój i finansowanie budownictwa oraz systemy pomocy socjalnej na mieszkanie w RFN, tamże.

zgodnie z którą mieszkanie jest towarem, a zatem jego cena powinna być w zasadzie pokrywana z dochodów gospodarstw domowych. Ingerencja państwa w postaci subsydiowania powinna mieć zasięg ograniczony i dotyczyć sytuacji szczególnych. Aktualnie realizowany program mieszkaniowy, obok doskonalenia zasadniczych środków pośredniego popierania budownictwa mieszkaniowego, koncentruje się na następujących problemach:

- pomocy socjalnej dla wybranych grup ludności, a to dla wielodzietnych gospodarstw domowych (B 2), młodych małżeństw (B 3) oraz seniorów (B 4);
- preferencji dla budownictwa mieszkaniowego w niektórych regionach kraju (D 1);
- modernizacji starych zasobów mieszkaniowych (C 4).

4. Szwecja¹⁰

Szwecja należy do nielicznych krajów Europy charakteryzujących się wysokim udziałem mieszkań budowanych przy udziale różnych form pomocy państwa. Mieszkania korzystające z takiej pomocy stanowią od wielu lat od 85% do 90% ogółu budowanych mieszkań. Główną formą pomocy finansowej są pożyczki - tzw. pożyczki jednostkowe oraz pożyczki rządowe i najwyższe. Pożyczki rządowe udzielane są w zależności od inwestora¹¹ (B 1). Państwo udziela również pomocy na cele poprawy warunków mieszkaniowych (B 10). Wśród rodzajów subsydiów udzielanych z tego tytułu znajdują się m. in. tzw. subsydia zimowe, udzielane inwestorom na pokrycie dodatkowych kosztów budowy w okresie zimowym, kiedy potencjał budowlany jest słabiej wykorzystywany (B 11).

Jedną z zasad szwedzkiej polityki mieszkaniowej jest przeciwdziałanie zbyt dużym rozpiętościom warunków mieszkaniowych osób w różnym wieku i o różnych dochodach. Indywidualne subsydia w postaci zasiłków mieszkaniowych udzielane są przez rząd i samorządy lokalne (A 2) na rzecz: rodzin wielodzietnych o niskich dochodach (B 2), gospodarstw bezdzietnych o niskich dochodach (B 6) osób starszych (B 4) i ułomnych (B 5).

¹⁰ W. D o m i n i a k, Rozwój i finansowanie budownictwa oraz systemy pomocy socjalnej na mieszkanie w Szwecji, tamże.

¹¹ Główni inwestorzy budownictwa mieszkaniowego to: samorządy lokalne, towarzystwa mieszkaniowe nie nastawione na zysk, spółdzielnie mieszkaniowe oraz inwestorzy prywatni.

Na samorządy miejskie nałożony został obowiązek odszukiwania i informowania rodzin i osób o możliwościach uzyskania dodatku mieszkaniowego. Poza liczbą dzieci i poziomem dochodu (A 1) warunkiem uzyskania pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest użytkowanie mieszkania, którego koszt nie przekracza określonego pułapu (C 6). Rząd subsydiuje ponadto w części lub w całości wydatki związane z przystosowaniem mieszkań dla osób upośledzonych fizycznie (B 5).

IV. Metoda oceny systemów krajowych

Dokonany poprzednio przegląd rozwiązań stosowanych w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych daleki jest od kompletności. Dodatkowe ograniczenie porównywalności prezentowanych rozwiązań wynika z faktu, iż obowiązywały one w różnych okresach czasu¹². Jednakże, pamiętając o zasadniczym celu niniejszej publikacji, jakim jest dostarczenie przesłanek do zbudowania możliwie najbardziej poprawnego systemu pomocy finansowej z funduszy społecznych dla inwestycji mieszkaniowych w naszym kraju, nawet tak niedoskonały przegląd spełnić może pożyteczną funkcję. Dostarcza on bowiem materiału do syntezy pozwalającej określić najbardziej pożądane cechy systemu pomocy finansowej państwa dla nabywców i użytkowników mieszkań.

Próba oceny poszczególnych rozwiązań krajowych polegać będzie na oszacowaniu każdego z nich za pomocą uporządkowanego systemu kryteriów¹³. Przyjęto założenie, iż dany system jest tym lepszy, im więcej preferencji w sposób pozytywny uwzględnia. Nie podejmuje się próby ustalenia gradacji ważności poszczególnych kryteriów. Waga każdego z nich zmienia się bowiem, w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej danego kraju oraz od celów wyznaczanych przez politykę społeczno-gospodarczą państwa.

Dla dokonania oceny poszczególnych rozwiązań krajowych w oparciu o liczbę i charakter preferencji, które uwzględnia każde z nich zastosowano następujący system preferencji.

¹² Ułomności te są wynikiem trudności w skompletowaniu pełnego materiału źródłowego.

¹³ A. A n d r z e j e w s k i, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1979, s. 302-303.

A. Preferencje ogólne

A 1 - uwzględnienie podstawowych zasad sprawiedliwości społecznej.

Przyjęto założenie, iż w przypadku potrzeby o tak szczególnym charakterze jak potrzeba mieszkaniowa, obowiązywać powinna zasada "każdemu według potrzeb", a nie "każdemu według pracy", czyli według wysokości dochodów¹⁴. Zasada ta powinna być uwzględniana w pierwszym rzędzie przez założenia systemu pomocy finansowej państwa dla obywateli nabywających mieszkania. Stąd ocenę pozytywną przyznaje się tym systemom krajowym, które różnicują rozmiary pomocy finansowej ze środków publicznych w zależności od sytuacji materialnej nabywców mieszkań wyrażonej wysokością dochodów na członka rodziny lub gospodarstwa domowego.

A 2 - stopień decentralizacji decyzji i środków finansowych.

W przypadku tego kryterium założono, iż system pomocy finansowej dla nabywców mieszkań jest tym lepszy, im bardziej jest on zdecentralizowany w zakresie gestii nad publicznymi środkami finansowymi przeznaczonymi na pomoc dla nabywających mieszkania. Najniższą ocenę uzyskują zatem według tego kryterium te systemy, w których terenowe organa samorządowe, terenowe ogniwa administracji państwowej oraz opinie zakładów pracy i organizacji społecznych nie mają wpływu na określanie form i rozmiarów pomocy finansowej, do jakiej uprawnieni są poszczególni ubiegający się o nią obywatele.

Pod pojęciem systemu scentralizowanego rozumie się również w myśl omawianego kryterium takie rozwiązania, które oparte są na jednolitych, szczegółowych przepisach nie pozostawiających miejsca dla opinii i decyzji wyżej wyszczególnionych organów terenowych.

A 3 - stosunek preferencji "à la pierre" do preferencji "à la personne".

Preferencje "à la pierre" (franc.: dla kamienia) odnoszą się do budynku i mieszkania, natomiast preferencje "à la personne" (franc.: dla osoby) odnoszą się do ludzi nabywających lub użyt-

¹⁴ Rzecz jasna, w granicach aktualnych możliwości ekonomicznych kraju.

kujących mieszkania. Kryterium niniejsze pozwala ocenić sumarycznie strukturę preferencji zawartych w danym systemie pomocy finansowej, z punktu widzenia udziału oraz siły i kierunku oddziaływania każdej z tych dwóch grup preferencji w analizowanych systemach krajowych. Pozytywną ocenę uzyskują systemy o przewadze pozytywnie oddziałujących preferencji "à la personne", jako że sądzimy, iż wśród wielu funkcji, jakie omawiane preferencje mają do spełnienia, pierwszeństwo powinny mieć preferencje socjalne, natomiast preferencje wywodzące się z założeń np. polityki urbanistycznej powinny mieć znaczenie drugoplanowe (w kontekście preferencji socjalnych).

B. P r e f e r e n c j e p o d m i o t o w e

Grupa preferencji podmiotowych odnosi się do ludzi, zespołów ludzi oraz ich społecznej organizacji w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

B 1 - formy inwestorskie.

Kryterium to wartościuje analizowane systemy krajowe na podstawie tego, czy różnicują one wysokość i warunki pomocy finansowej w zależności od form inwestorskich, w jakich realizowane są potrzeby mieszkaniowe. Nie podejmując szczegółowej oceny przydatności dla państwowej polityki mieszkaniowej poszczególnych form inwestorskich przyjmuje się, iż państwo zawsze preferować musi tylko niektóre z nich. Preferencje owe, na co wskazuje retrospektywna analiza tego zagadnienia, w poszczególnych okresach czasu ulegać mogą zmianie. Stąd też, o ile polityka państwa ma być koherentna, musi między innymi różnicować zakres i formy pomocy finansowej dla obywateli nabywających mieszkania w zależności od tego kryterium.

B 2 - przesłanki demograficzne.

Rzeczą nieodzowną wydaje się, by system pomocy finansowej dla nabywców mieszkań uwzględniał postulaty polityki demograficznej i oddziaływał pro- lub antynatalistycznie. Powinno to być w zasadzie oddziaływanie o charakterze wyłącznie pozytywnym. Trudno sobie bowiem wyobrazić, biorąc pod uwagę podstawowe zasady współżycia społecznego, iż system pomocy finansowej będzie k a r a ć za wielodzietność. Można natomiast założyć, iż system ten nie będzie do niej zachęcał lub - poprzez udzielanie do-

datkowej pomocy rodzinom wielodzietnym - będzie oddziaływał pro-natalistycznie.

System uwzględniający przesłanki polityki demograficznej uzyska, w myśl omawianego kryterium, ocenę dodatnią, natomiast system w tym zakresie pasywny - ocenę ujemną.

B 3-7 oraz B 9 - preferencje dla wybranych grup społeczno-zawodowych.

Bardzo pożądaną cechą systemu pomocy finansowej dla nabywców mieszkań jest różnicowanie form i zakresu tej pomocy adresowanej do wybranych grup społeczno-zawodowych społeczeństwa. Najczęściej wymienia się w tym kontekście następujące grupy społeczne: młode małżeństwa (B 3), seniorów (B 4), ludzi ułomnych (B 5), ludzi o najniższych dochodach (B 6), wybrane grupy zawodowe jak na przykład nauczycieli, lekarzy, techników itp. (B 7) oraz inne szczególne zbiorowości i grupy społeczne. Konieczność szczególnie intensywnej pomocy dla wymienionych przykładowo grup ludności wynika głównie z przesłanek natury socjalnej. Natomiast preferencje udzielane wybranym grupom zawodowym powinny wynikać z założeń polityki zatrudnienia oraz wzmacniać skuteczność tej polityki, zwiększając atrakcyjność zawodów ze społecznego punktu widzenia w danym okresie czasu szczególnie pożądanym (B 9).

B 8 - potrzeby produkcyjne.

Uwzględnienie potrzeb produkcyjnych przez system pomocy finansowej polega na umieszczeniu w tym systemie określonych preferencji dla osób mających szczególnie duży wpływ na intensyfikację procesów produkcyjnych. W myśl tego kryterium możliwe jest udzielenie dodatkowych preferencji np. robotnikom lub pracownikom nadzoru technicznego zatrudnionym bezpośrednio w produkcji.

B 10 - poprawa warunków mieszkaniowych.

System pomocy finansowej powinien również (o ile to jest możliwe z punktu widzenia aktualnej sytuacji ekonomicznej danego kraju) stwarzać zachęty materialne do poprawy warunków mieszkaniowych. Warunki te są bowiem jednym z elementarnych wyznaczników kształtowania się większości procesów społecznych. Stąd państwu powinno zależeć, aby poprzez system zachęt finansowych stymulować energię społeczną w kierunku poprawy warunków zamieszkiwania.

C. Preferencje przedmiotowe

Preferencje te odnoszą się do przedmiotu polityki mieszkaniowej, tzn. do budynków i mieszkań.

C 1 - typ budynku.

W zakresie tego kryterium preferencje zawarte w systemie pomocy finansowej dla nabywców mieszkań dotyczyć mogą m. in. lokowania mieszkań w budynkach o określonej liczbie kondygnacji. Ta grupa preferencji ma sens oczywiście tylko w tych przypadkach, gdy nabywca ma wpływ na kształt budynku, w którym będzie zamieszkiwał.

C 2 - sposób zabudowy.

Za pomocą różnicowania wysokości i form pomocy finansowej preferować można również określony typ zabudowy, np. zabudowę zwartą.

C 3 - standard mieszkania (budynku).

System pomocy finansowej powinien uwzględniać założenia polityki państwa w zakresie standardu budowlano-mieszkaniowego. Standard, będąc wypadkową potrzeb i możliwości, wyznacza społecznie uzasadniony poziom zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w danym okresie czasu. Z tym społecznie uzasadnionym poziomem powinny wiązać się określone ułatwienia finansowe, których pozbawione powinny być osoby decydujące się na zaspokajanie swych potrzeb mieszkaniowych (w zakresie powierzchni lub wyposażenia mieszkania) na poziomie wyższym, niż przewiduje to aktualny standard budowlano-mieszkaniowy.

C 4-8 - inne preferencje przedmiotowe.

W tej grupie preferencji uwzględnione zostały następujące czynniki różnicujące wysokość i warunki pomocy finansowej dla nabywców i użytkowników mieszkań: uwzględnianie przez system potrzeb związanych z remontami i modernizacją mieszkań (C 4), specjalne wymogi stawiane budynkom w zakresie wybranych cech, np. poziomu izolacyjności termicznej ścian zewnętrznych (C 5), kosztu 1 m² powierzchni użytkowej mieszkań (C 6), ceny terenu budowlanego (C 7) oraz lokatorskiego lub własnościowego typu mieszkań (C 8).

D. Preferencje regionalne (D 1)

System pomocy finansowej dla nabywców mieszkań może być również wykorzystany jako efektywny instrument polityki osiedleńczej. Przyznając zwiększoną pomoc finansową osobom decydującym się na nabycie mieszkania w określonych regionach kraju stwarza się zachętę do pożądaných z punktu widzenia polityki osiedleńczej ruchów migracyjnych.

V. Wyniki oceny systemów krajowych

Podsumowaniem dotychczasowych rozważań jest próba oceny krajowych systemów pomocy finansowej dla nabywców i użytkowników mieszkań, systemów scharakteryzowanych w cz. II i III niniejszej publikacji za pomocą metody opisanej w cz. IV.

Wyniki dokonanej oceny przedstawia tab. 1.

Jak wynika z tabeli, liczba preferencji uwzględnianych przez poszczególne systemy krajowe w grupie krajów socjalistycznych i kapitalistycznych jest zbliżona i wynosi: w grupie krajów socjalistycznych od 6 do 12 preferencji, natomiast w grupie krajów kapitalistycznych od 6 do 14 preferencji. Pomiędzy preferencjami uwzględnianymi w obu grupach krajów zaobserwować można dwie następujące główne różnice:

a) specyfikę systemów wyrażającą się w tym, iż systemy krajów socjalistycznych w większym stopniu kładą nacisk na preferencje natury produkcyjnej, natomiast systemy krajów kapitalistycznych - na preferencje natury socjalnej;

b) uwzględnienie znacznie szerszego zakresu preferencji przedmiotowych w grupie krajów kapitalistycznych niż w grupie krajów socjalistycznych. Szczególnie wart podkreślenia w tym wniosku wydaje się fakt, iż w grupie krajów kapitalistycznych preferencją różnicującą rozmiary i warunki pomocy finansowej jest wysokość kosztu 1 m² p. u. W krajach socjalistycznych ta preferencja nie występuje, natomiast jak wiadomo, państwo realizuje tę preferencję poprzez bariery dla cen budownictwa mieszkaniowego. Rozwiązanie takie przyniosło, przynajmniej w Polsce, szereg negatywnych konsekwencji.