

Rządom państw demokratycznych o gospodarce rynkowej nie jest obojętny stosunek zaspokojenia aspiracji mieszkaniowych społeczeństwa. Przeciwnie – stosunek rządu do tego problemu jest często jednym z najważniejszych kryteriów oceny działań polityków, dokonywanej przez wyborców. Twarde realia gospodarki rynkowej powodują, że rząd nie próbuje zaspokajać wszystkich potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, ale tworzy obywatelom szansę urzeczywistnienia ich własnych wysiłków na rzecz uzyskania mieszkania.

Od połowy XIX wieku istniały w Niemczech prywatne instytucje samopomocy mieszkaniowej mające charakter niedochodowy. Już od 1890 r. podstawą finansowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego były nisko oprocentowane pożyczki towarzystw ubezpieczeń rentowych oraz gwarancje udzielane przez państwo lub gminy, jak również ułatwienia w dostępie do terenów budowlanych. Podobna sytuacja była w okresie międzywojennym. Społeczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe miały pierwszeństwo w uzyskiwaniu specjalnych środków na budownictwo mieszkaniowe (1). Zasadę oparcia rozwoju budownictwa mieszkaniowego na tych instytucjach stosowano również po II wojnie światowej. Z tego względu budownictwo mieszkaniowe realizowane przez inwestorów państwowych miało w Niemczech (RFN) niewielkie znaczenie. W rezultacie, jak zauważa P. Balchin, udział inwestorów prywatnych wynajmujących mieszkania w całym zasobach mieszkaniowych jest wyraźnie większy w Niemczech od średniej europejskiej. W roku 1994 mieszkania na wynajem stanowiły 62% zasobów, mieszkania własnościowe – 38%. W całym zasobie mieszkania socjalne (na wynajem) stanowiły 26%, a mieszkania czynszowe inwestorów prywatnych – 36% (2). Poza budownictwem czynszowym wspomaganym publicznie, wprowadzono instrumenty pośredniego wspomaganie inwestorów budujących mieszkania na wynajem. Podstawą tutaj była zasada przyspieszonej amortyzacji wybudowanych domów i możliwości odliczenia tych kwot od dochodu podlegającego opodatkowaniu. Znaczenie inwestowania w mieszkania na potrzeby własne rosło wraz z rozwojem gospodarczym oraz systemem wspomaganie: wspomaganie bezpośrednie w ramach socjalnego budownictwa mieszkaniowego, ulgi podatkowe oraz popierania oszczędzania na mieszkanie. Ostatni instrument związany jest z rozwojem systemu kontraktowego. System kontraktowy jest specyficzną formą połączenia w jedno zasad oszczędzania i pożyczania w ramach tej samej instytucji.

(1) I. Ogonowska, *Instrumenty polityki mieszkaniowej w Republice Federalnej Niemiec w latach 1949-1989*, IGM, Warszawa 1993r., s.19

(2) P. Balchin, *Housing Policy In Europe*, Routledge, London-New York 1996r., s. 26

W kontrakcie klient zobowiązuje się do systematycznego na ogół wieloletniego oszczędzania na mieszkanie. Okres minimalnego gromadzenia oszczędności to dwa lata, standardowo osiem lat. Okres spłaty odpowiada w przybliżeniu okresowi oszczędzania. Z drugiej strony kasa oszczędnościowo-pożyczkowa zobowiązuje się w kontrakcie do udzielania pożyczki, z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe klienta po uskładaniu przez niego 40-50% wartości kontraktu. Stosowanie niższego oprocentowania kontraktowych kredytów mieszkaniowych jest możliwe dzięki pozyskaniu tanich środków od ludności w formie wypłacanych co miesiąc depozytów oraz przestrzeganiu dyscypliny spłaty kredytów. Drugim powodem jest działanie kasy jako instytucji dochodowej jednoznacznie określonej maksymalnej marży 2,5% z której musi ona pokryć koszty funkcjonowania i zysk. Ponadto kasa zwolniona jest z opłacania podatku dochodowego,

a państwo wspiera jej działanie także bezpośrednio (premia mieszkaniowo-budowlana, pracowniczy dodatek mieszkaniowy oraz ulgi w podatku dochodowym dla oszczędzających).

Warto podkreślić dwie szczególne cechy polityki mieszkaniowej w Niemczech. Po pierwsze - państwo niemieckie nie pozostaje obojętne na sytuacje mieszkaniową swoich obywateli. Każdy z nich ma do wyboru sposoby uzyskania mieszkania, w zależności od swojej sytuacji socjalnej. Państwo tworzy instrumenty prawne i zachęty finansowe skłaniające obywateli do podejmowania wysiłku na rzecz rozwiązania tego problemu. Po drugie - państwo nie próbuje samodzielnie zwiększać podaży mieszkań, zakładając, że efektywne firmy prywatne zapewnią zrównanie podaży z popytem. Ważne społecznie jest natomiast wykreowanie skutecznych mechanizmów, które pomagają potrzeby mieszkaniowe zamienić w popyt na mieszkania. Dla prawidłowego funkcjonowania tych mechanizmów państwo wspiera finansowo wysiłek potencjalnego inwestora. Są to działania dwójakiego rodzaju. Pierwsze dotyczą wszystkich inwestorów mieszkaniowych, a drugie adresowane są do osób o najniższych dochodach. Próbując przenosić doświadczenia niemieckie do Polski, należy pamiętać o zdecydowanie wyższym poziomie rozwoju gospodarczego Niemiec i bogactwie tego kraju, a także o fakcie utrzymywania inflacji na poziomie nie przekraczającym 2% rocznie. Ma to szczególne znaczenie przy tworzeniu wieloletnich systemów oszczędnościowo-kredytowych.(3)

(3) Opracowanie własne na podstawie: M. Bryx, Finansowanie Inwestycji..., s. 162-168

Wielka Brytania należy, wraz z Irlandią, Hiszpanią i Włochami, do grupy krajów gdzie dominują mieszkania własnościowe. W roku 1994 stanowiły one w Wielkiej Brytanii 67% zasobów mieszkaniowych.(4)  
W ciągu ostatnich dziesięcioleci liczba mieszkań prywatnych systematycznie rosła, natomiast podaż prywatnych mieszkań czynszowych systematycznie malała. W roku 1914 udział tych ostatnich sięgał około 90% wszystkich mieszkań, w 1951 r. stanowił jeszcze ponad połowę zasobu, aby w 1995r. osiągnąć poziom zaledwie 10%. W tym samym czasie we Francji udział mieszkań tego typu w całości zasobów wynosił 17%, a w Niemczech 36%(5). Przyczyniło się do tego praktyczne nieistnienie tego sektora w inwestycjach mieszkaniowych po II wojnie światowej, w przeciwieństwie do większości pozostałych krajów europejskich. Polityka mieszkaniowa Wielkiej Brytanii była nastawiona wyraźnie na rozwój budownictwa mieszkaniowego w postaci mieszkań własnościowych. Wzrost ich udziału z 29% w 1950 r. do ponad 2/3 zasobów w 1994 r., dobitnie ilustruje tę tendencję. Natomiast władze lokalne dostarczały mieszkania socjalne dla osób o najniższych dochodach. Sytuacja zmieniła się pod koniec lat siedemdziesiątych, kiedy ograniczenia tych wydatków, w tym również mieszkaniowych, spowodowały konieczność innego zaspokojenia potrzeb socjalnych. Przejawiło się to w powoływaniu towarzystw mieszkaniowych, których rozwój popierany był przez państwo. Szczytowym rokiem rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Wielkiej Brytanii był 1967 r. kiedy to rozpoczęto budowę 447 tys. mieszkań, z czego 214 tys. (47,8%) realizowały władze lokalne. W czasie załamania inwestycji mieszkaniowych w 1992 r., ogólna liczba rozpoczynanych mieszkań obniżyła się do 156 tys. (tylko 36,4 tys. stanowiły mieszkania w sektorze socjalnym). Budownictwo mieszkaniowe było ofiarą globalnej polityki gospodarczej. Zmierzając do zredukowania poziomu inflacji, dokonywano cięć w wydatkach publicznych aż do lat dziewięćdziesiątych. Wydatki publiczne ogółem spadły w porównywalnych warunkach o 60% w okresie od 1979/1980 do 1993/1994, z tego udział wydatków mieszkaniowych w wydatkach publicznych zmniejszył się do 2%, przy udziale w roku 1979/1980 wynoszącym 7,3%(6). Równocześnie jednak, w ramach działań na rzecz prywatyzacji, w okresie od 1979 r. do lat dziewięćdziesiątych, rządy konserwatystów czyniły ogromne wysiłki mające na celu rozwój prywatnej własności obiektów mieszkalnych.

(4) P. Balchin: j.w., s. 212

(5) j.w., s. 225

(6) P. Balchin: j.w., s. 216

Sektor socjalny był systematycznie redukowany, m.in. z powodu polityki „Prawa do kupna” („Right to Buy”), która pozwalała na korzystnych warunkach nabywać na własność mieszkania czynszowe należące do władz lokalnych. Liczba tego typu mieszkań sprzedana ich użytkownikom (dzierżawcom) wynosiła w 1980 r. zaledwie 568, podczas gdy do 1994 r. łącznie, sprzedano ich ponad 1,6 mln. W latach 1980-1994 wyraźnie malał zakres inwestycji mieszkaniowych władz lokalnych. W roku 1994 liczba nowych mieszkań przekazanych do użytku stanowiła niewiele ponad 1,5% wielkości z 1980 r. Równocześnie wraz z drugą tendencją systematycznej sprzedaży mieszkań osobom prywatnym zasób mieszkaniowy władz lokalnych zmalał w okresie 1980-1994 o 1,9 mln mieszkań, tj. ok. 30%. Dzięki szerokim korzyściom podatkowym i stwarzaniu klimatu faworyzującego inwestycje, sektor prywatnych właścicieli stał się dominującą formą własnościową w budownictwie mieszkaniowym. Spadało natomiast wyraźnie znaczenie budownictwa na wynajem władz lokalnych, zwłaszcza w odniesieniu do budowy nowych mieszkań. Niezależnie od popierania osób prywatnych w procesie nabywania przez nich mieszkań na własność, rząd JKM starał się w znacznie większym zakresie włączyć sektor prywatny w partycypowanie w kosztach działania i rozwoju stowarzyszeń mieszkaniowych. Polityka rządu zmierzała bowiem nie tylko do wyparcia władz lokalnych z pozycji głównego dostawcy(i) mieszkań socjalnych, ale również do tworzenia i wspierania rozwoju nowych organizacji tj. stowarzyszeń mieszkaniowych. Stowarzyszenia mieszkaniowe przejęły więc rolę organizacji dostarczającej mieszkania socjalne. Podstawową część nakładów (75%) niezbędnych do sfinansowania inwestycji stowarzyszenia otrzymują z funduszy rządowych (budżetu) przez korporację mieszkaniową. Resztę niezbędnych środków uzyskują z sektora prywatnego, a więc: towarzystw budowlanych, banków, towarzystw ubezpieczeniowych i innych instytucji. Warto jednak dodać, że władze lokalne nadal są odpowiedzialne za zapewnienie lokalnej społeczności odpowiednich warunków mieszkaniowych. Jeśli więc nie mogą zapewnić mieszkań z własnych inwestycji, wspierają inne rozwiązania, a w szczególności stowarzyszenia mieszkaniowe. Stowarzyszenie mieszkaniowe nie posiada kapitału wystarczającego do realizacji zaplanowanej działalności. Dla uwiarygodnienia swojej pozycji na rynku jako pożyczkobiorca oraz w celu uzyskania dotacji budżetowej musi zostać wpisane do rejestru stowarzyszeń, który jest prowadzony przez Korporację Mieszkaniową. Korporacja Mieszkaniowa została powołana przez parlament brytyjski, aby upowszechnić ideę i wspomagać praktycznie działania dobrowolnych stowarzyszeń mieszkaniowych. Po spełnieniu wielu wymaganych warunków, stowarzyszenia mogą zostać wpisane do rejestru korporacji. Korporacja Mieszkaniowa nie tylko prowadzi rejestr stowarzyszeń, ale poddaje je obserwacji i kontroli.

Ma do tego prawo jako dysponent 75% środków finansowych, które otrzymują stowarzyszenia w formie dotacji od państwa, biorąc na siebie w zamian obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludzi o najniższych dochodach. Z tego też powodu Korporacja posiada dosyć szczegółowe procedury ubiegania się o środki publiczne, które muszą być spełnione przez zarejestrowane stowarzyszenie. Środki na wspieranie finansowania działalności stowarzyszeń Korporacja Mieszkaniowa uzyskuje z dotacji z budżetu centralnego, tworzonej z przychodów ze sprzedaży domów i mieszkań oraz funduszy specjalnych. Odpowiedzialność za realizację zadań i sposób działania Korporacji spoczywa na 14-osobowej Radzie Korporacji Mieszkaniowej, składającej się z przewodniczącego, dyrektora wykonawczego i 12 członków Rady oraz na Zarządzie Głównym i 9 biurach regionalnych. Poszukując dodatkowych, niezbędnych środków do pełnego sfinansowania swoich przedsięwzięć, stowarzyszenie zarejestrowane w Korporacji może skutecznie ubiegać się o środki na rynku kapitałowym. Ocena projektowanego przedsięwzięcia przez pożyczkodawcę jest wszechstronna i wymaga rzetelnego przygotowania wielu dokumentów. Do podstawowych należy plan finansowy przedsięwzięcia, który pozwala na analizę i ocenę całego projektu. Dodatkowo każdy kredytodawca wymaga przedstawienia programu kredytowego, zawierającego wskazania źródeł kredytu, jego rozkład w czasie, przeznaczenie, a także programu spłaty zadłużenia oraz planu wpływów finansowych i rezerw. Niezależnie od tego, ocenie podlega zarząd stowarzyszenia z punktu widzenia kompetencji i doświadczenia oraz sytuacja finansowa towarzystwa. Warunki te traktowane są na rynku jako coś oczywistego, dlatego przedsięwzięcie przygotowuje się, rozpoczynając od opracowania jego strony ekonomicznej. Stowarzyszenia muszą wywiązywać się właściwie ze swojej roli, skoro Korporacja Mieszkaniowa zainwestowała w mieszkania socjalne za ich pośrednictwem w okresie 1985/86 - 737 mln funtów, a w szczytowym 1992/93 - trzykrotnie więcej bo 2 176 mln funtów. Jakkolwiek stowarzyszenia budowlane posiadają zaledwie 4% zasobów mieszkaniowych Wielkiej Brytanii, to jednak zasób ten wyraźnie rośnie. Nie należy jednak zapominać, że główna część zasobu mieszkaniowego Wielkiej Brytanii to mieszkania prywatne posiadane na własność. Ukształtowanie się tak wielkiego odsetka tych mieszkań było możliwe dzięki prawidłowemu funkcjonowaniu kredytu hipotecznego i preferencjom dla prywatnej własności, zwłaszcza w latach rządów Pani Margaret Thatcher, kiedy sprywatyzowano ogromną część zasobu mieszkaniowego władz lokalnych. Metoda ta pozwoliła zmniejszyć koszty bieżące utrzymania tego zasobu, a także przyczyniła się do utworzenia funduszy zasilających rozwój budownictwa socjalnego stowarzyszeń mieszkaniowych.

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić występowanie w polityce mieszkaniowej Wielkiej Brytanii trzech głównych trendów:

1. Wzrostu ilości i udziału mieszkań własnościowych w zasobach mieszkaniowych.
2. Spadku ilości i udziału mieszkań władz lokalnych.
3. Pojawienie się (od 1978 r.) nowego podmiotu inwestującego w mieszkania socjalne na wynajem, przy wykorzystaniu głównie środków budżetu państwa(7).

To co szczególnie należy podkreślić to pragmatyzm we wspieraniu aspiracji mieszkaniowych obywateli i w racjonalizacji nakładów budżetowych prowadzących do sukcesu w polityce mieszkaniowej.

Najbardziej rozbudowanym, a zarazem pozornie skomplikowanym systemem wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, jest sposób stosowany w USA. Jest on wyodrębnionym, dużym segmentem rynku finansowego i inwestycyjnego. Jest to spowodowane unikalnymi cechami pożyczek mieszkaniowych, a mianowicie:

- 1) pożyczki mieszkaniowe są zawsze zabezpieczone zastawem na nieruchomości - ziemi lub budynku;
- 2) pożyczki mieszkaniowe są udzielane w wielu wariantach głównie w odniesieniu do kwoty i terminów spłaty uzależnionych od możliwości pożyczającego;
- 3) pożyczający jest z reguły małym pożyczkobiorcą, zatem dla jej przyznania wystarczy tylko sprawdzić jego status finansowy (jest to dużo łatwiejsze niż np. udzielanie kredytu dużej korporacji);
- 4) w związku z tym, że ujednolicone rozmiarami i typami instrumenty dłużne rynku kapitałowego funkcjonują, a informacja o pożyczających jest szeroko dostępna, wtórny rynek kapitałowy rozwija się i funkcjonuje efektywnie;
- 5) rynek hipoteczny jest w wysokim stopniu regulowany i silnie wspierany przez rząd federalny(8).

Wymienione 3 pierwsze cechy są ponadczasowe, czyli charakteryzują sytuację każdego pożyczkobiorcy w dowolnym kraju, natomiast dwie ostatnie stanowią specyfikę pożyczek mieszkaniowych w USA. Do czasu wielkiego kryzysu gospodarczego (1929) system pożyczek hipotecznych W Stanach Zjednoczonych ogranicza się jednak wyłącznie do rynku pierwotnego.

(7) P. Balchin: j.w., s. 212

(8) j.w., s. 225

Jednakże w okresie wielkiego kryzysu rosnąca gwałtownie ilość nie spłacanych kredytów (a więc praw własnościowych do wykluczenia) oraz spadek rozpoczynanych inwestycji mieszkaniowych (93 tys. w 1933 r. wobec 900 tys. w 1924 r.) skłoniły rząd USA do opracowania systemu przeciwdziałania temu zjawisku oraz ożywienia popytu mieszkaniowego, a przez to ożywienia koniunktury gospodarczej. Rozwiązania te poszły w kierunku gwarancji rządowych dla pożyczek hipotecznych oraz budowania ich rynku wtórnego. W roku 1932 ustanowiono system bankowych pożyczek na zakup domów (The Home Loan Bank System) z wyposażeniem go w możliwości redyskontowania hipotek instytucjom udzielającym pożyczek. W rok później powstała Korporacja Pożyczek Właścicieli Domów (Home Owners Loan Corporation), której celem było obejmowanie zasekwestrowanych hipotek właścicieli domów, którzy nie mogli otrzymać mieszkań z innych źródeł. Następnie, w 1934 r., jako kolejny element wysiłku rządu i stymulowania ekonomicznego odzyskiwania funduszy kierowanych do sektora mieszkaniowego, została utworzona Federalna Administracja Mieszkaniowa (Federal Housing Administration), co poszerzyło możliwości funkcjonowania kredytu, włączając w to zwłaszcza wzrost bezpieczeństwa kredytów hipotecznych udzielanych przez prywatnych pożyczkodawców. Również w 1934 r., decyzją Kongresu USA ustanowiono The Federal National Mortgage Association tzw. Fannie Mae, w celu zapewnienia płynności na rynku pożyczek mieszkaniowych. Fannie Mae miała wytworzyć i utrzymać stabilność rynku hipotecznego (mieszkaniowego) oraz zapewnić fundusze dla rozwoju tego sektora. Hipoteczne pożyczki na budownictwo mieszkaniowe są bowiem ustanawiane między dwoma podmiotami: kupującym dom i pożyczkodawcą, tj. np. instytucją oszczędnościową, kasą, spółką kredytu hipotecznego, bankiem komercyjnym. Instytucje te zawsze pożyczają na kupno domów pod zastaw hipoteczny. Pożyczane pieniądze pochodzą z depozytów i innych źródeł pieniądza bieżącego (krótkookresowego). Jak zwykle w takiej sytuacji występuje dysproporcja między depozytami krótkoterminowymi a pożyczkami długoterminowymi, która wpływa na płynność finansową instytucji pożyczających. Zapewnienie tej płynności przez stworzenie wtórnego rynku hipotecznego było zadaniem Fannie Mae.

Cały proces kreowania pożyczek hipotecznych na rynku pierwotnym, a następnie również na rynku wtórnym, bazuje na rzetelnej podstawie finansowej, jaką jest rynkowa cena pieniądza. W efekcie, także zablokowane na rynku wtórnym pożyczki hipoteczne są atrakcyjną lokatą dla wszystkich inwestorów. Ich kolejne emisje coraz częściej są kierowane na rynki zagraniczne poza Stanami Zjednoczonymi, co pozwala często uzyskiwać dodatkowe korzyści finansowe instytucjom oferującym te papiery, ale przede wszystkim poszerza rynek i zwiększa ich płynność.

Rozważając system amerykański zwraca się zawsze uwagę na sposób refinansowania instytucji udzielających kredytów na rynku pierwotnym przez stworzony specjalnie przez państwo system wtórnego rynku kredytów hipotecznych. Niezmiernie ważnym zagadnieniem, najczęściej pomijanym lub niedocenianym, jest również wspieranie przez państwo nabywania mieszkań (domów) na własność poprzez możliwość odpisywania od przychodów osób prywatnych kosztów odsetek kredytu hipotecznego.

Podstawą amerykańskiego systemu finansowania jest własność mieszkania, a jego ważnymi elementami są: perfekcyjne funkcjonowanie ksiąg wieczystych (wpis na hipotekę dokonywany w czasie rzeczywistym), oparcie systemu kredytowego na rynkowej cenie pieniądza, a zachęcanie do inwestowania w mieszkania na uldze podatkowej. System kredytowy nastawiony jest na współfinansowanie inwestycji, co umożliwia ujednolicone procedury powodujące skuteczne funkcjonowanie rynku wtórnego. Mieszkanie można sprzedać w dowolnym momencie spłacenia kredytu i rozliczyć, co umożliwi ludziom mobilność i nabycie w tym systemie kolejnego mieszkania w miejscowości, do której się przeniosą.

Wybrane do prezentacji trzy kraje, należące do grupy najbardziej rozwiniętych krajów świata, różnią się systemami wspierania inwestycji mieszkaniowych. Różnice te wynikają z historycznych uwarunkowań rozwoju gospodarczego, z innych tradycji interwencjonizmu państwowego, przyzwyczajień ludności, itp. wspólnymi ich cechami są: wieloletni charakter systemu, stałe wpisanie w politykę gospodarczą tych krajów i co najważniejsze skuteczność.

autor: Tomasz Bodek