

Marek Bryx

O prawie do dachu nad głową

Problemy Rozwoju Miast 4/4, 5-11

2007

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.

O PRAWIE DO DACHU NAD GŁOWĄ¹

Abstrakt. Artykuł rozważa kwestię zapewnienia dachu nad głową każdemu obywatelowi. Pokazuje, że w ramach gospodarki rynkowej udało się w Polsce stworzyć normalny rynek mieszkaniowy. W roku 2006 został on zmanipulowany, a konsekwencją tego był wysoki wzrost cen. Zgodnie z zasadami popytu i podaży należy jednak oczekiwać nie tylko zahamowania tego wzrostu, ale także obniżenia poziomu cen.

Zapewnienie dachu nad głową najuboższym wymaga jednak zaangażowania środków publicznych. Autor wskazuje tu na zalety towarzystw budownictwa społecznego i proponuje nie tylko utrzymać ten system, ale zaangażować w niego więcej pieniędzy z budżetu.

W trzeciej części artykułu wskazano na globalne cechy urbanizacji i negatywne konsekwencje wzrostu liczby ludności zamieszkującej slumsy.

W zakończeniu autor wyraża nadzieję, że młodzież, która podejmuje studia, będzie miała po ich ukończeniu nie tylko wiedzę, ale i wystarczająco dużo wrażliwości, aby skutecznie rozwiązać problem dachu nad głową ponad miliarda ludzi.

Słowa kluczowe: budownictwo socjalne, urbanizacja, slumsy, schronienie dla każdego.

Do tej pory, rozważając kwestię mieszkaniową, mówiliśmy na ogół o prawie do mieszkania, które w ostatnich latach skoncentrowało się głównie w idei prawa własności mieszkania. Są jednak dwa powody, dla których należy poszerzyć nasze spojrzenie na tę kwestię. Po pierwsze, nie każdy może być właścicielem mieszkania, ale każdy potrzebuje godnie mieszkać, potrzebuje więc dachu nad głową. Po drugie, globalizuje się nie tylko gospodarka, ale wszelkie inne procesy. Świat nazywany jest globalną wioską, nie można więc na żaden aspekt procesów społeczno-ekonomicznych patrzeć wyłącznie przez pryzmat własnego podwórka.

70 lat temu profesor SGH Konstanty Krzeczkowski napisał: „mieszkanie w hierarchii potrzeb człowieka zajmuje czołowe miejsce jako jedna z najistotniejszych pozycji spożycia indywidualnego, jest równocześnie potrzebą społeczną, sposób zaspokojenia której wpływa – jak mało co innego – na każde środowisko ludzkie.” Od tego czasu nikt nie kwestionował tego spojrzenia, przeciwnie, było on twórczo rozwijane, a w czasach Polski Ludowej podjęto próbę zaspokojenia tych potrzeb, dzięki czemu liczba mieszkań oddanych do użytku w latach siedemdziesiątych przekroczyła 2,7 mln. Mimo to skala niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w Polsce od lat osiemdziesiątych szacowana jest na tym samym poziomie ok. 1,5 mln mieszkań, nie licząc niezbędnych wyburzeń.

¹ Wykład inauguracyjny 102. rok akademicki w Szkole Głównej Handlowej, wygłoszony 4 października 2007 r.

Żeby zrozumieć, dlaczego tak trudno jest rozwiązać problem braku dachu nad głową dla tak wielu rodzin, należy uświadomić sobie specyficzne cechy mieszkania jako dobra codziennego użytku, a mianowicie:

- mieszkanie jest nie tylko najbardziej pożądanym, ale i najdroższym dobrem trwałego użytku, na którego nabycie nie każdy może sobie pozwolić, gdyż jest rezultatem wielomiesięcznego przedsięwzięcia inwestycyjnego; w krajach wysoko rozwiniętych za średnią pensję można kupić 2-3 m² mieszkania; u nas było to ok. 0,6-0,7 m², zanim w początkach roku 2007 nie zmalało do zaledwie 0,3-0,35 m²;
- mieszkania nie można importować ze strefy, gdzie można je wytworzyć taniej, bo musi być wzniesione w miejscu wskazanym przez inwestora; koszt jego wytworzenia zależy więc dużej mierze od warunków rynku lokalnego, nie tylko kosztowych, ale i popytowych;
- ma ono jeszcze inne specyficzne cechy: jest dobrym przedmiotem zastawu, gdyż trudnym do ukrycia, może pełnić funkcję dochodową, tezauryzacyjną, znakomicie nadaje się do opodatkowania oraz spekulacji.

Specyfika mieszkania nie stoi w sprzeczności z działaniem podstawowych praw ekonomicznych. Jeśli jednak transfer kapitału związany z mieszkaniami, czy szerzej, z nieruchomościami może mieć charakter globalny, to rynek mieszkaniowy, jak każdy fragment rynku nieruchomości, jest lokalny, ograniczony terytorialnie. Czym innym jest rynek mieszkaniowy w Łodzi, czym innym w Warszawie. Nawet obszar Warszawy to co najmniej kilka rynków lokalnych. Taki płytki rynek łatwo jest zmanipulować. Świadcami takiego zjawiska w ostatnich kilkunastu miesiącach byliśmy wszyscy.

Pozwolę sobie na dygresję dotyczącą tego zagadnienia, gdyż wbrew temu co mówi większość komentatorów prasy codziennej, jest ono stosunkowo łatwe do wytłumaczenia na gruncie ekonomii. Otóż popyt na mieszkania, rosnący od 2002 r. proporcjonalnie do rosnących dochodów i coraz atrakcyjniejszej oferty kredytowej banków, został na początku 2006 r. zdecydowanie zakłócony dwiema decyzjami.

Po pierwsze, rezygnacją z możliwości przedłużenia 5-letniego okresu przejściowego na stosowanie obniżonej stawki VAT na mieszkania. Na rynek dotarła więc precyzyjna informacja, że tylko mieszkania będące właśnie w trakcie realizacji (budowania) w momencie nabycia prawa własności będą objęte niższą stawką VAT. Wszystkie, które zaczną się budować później, będą miały cenę wyższą o 15%, gdyż z chwilą przekazywania prawa własności obowiązywać już będą nowe stawki podatku VAT.

Po drugie, likwidacją ulgi mieszkaniowej tzw. odsetkowej, którą miałem okazję zaproponować i wprowadzić w 2002 r. Była to druga ważna i jednoznaczna informacja, która oznaczała, że jeśli nie zaciągnie się kredytu na mieszkanie w 2006 r., czyli nie nabędzie się praw do odliczania ulgi podatkowej od dochodów osobistych, to zwiększoną (o nowy VAT) cenę mieszkania będzie się pokrywało w całości z dochodów po opodatkowaniu.

Te dwie ważne i jednoznaczne w interpretacji przesłanki ekonomiczne wywołały lawinowy wzrost popytu, który przy braku możliwości wzrostu podaży w krótkim okresie, wzmocniony zakupami spekulacyjnymi, wrzawą wywołaną przez media itp., spowodował wzrost ceny mieszkań prawie o 100% w ciągu 12 miesięcy.

Pisząc w październiku 2006 r. referat na konferencję naukową z okazji jubileuszu profesora Witolda Bienia², przedstawiałem ten mechanizm i przewidywałem, że w I połowie bieżącego roku ceny będą jeszcze rosnąć „siłą rozpędu”, natomiast w połowie roku musi nastąpić ich stabilizacja, albowiem przyczyny, które je wywołały, przestaną wpływać na zachowania potencjalnych nabywców.

Dziś, zgodnie z prawami ekonomii, mogę spokojnie wieszczyć nieunikniony spadek cen mieszkań w nadchodzących miesiącach co najmniej o kilkanaście procent. Powinien on być zresztą już widoczny, gdyby nie to, że nasz system umożliwia sprzedaż mieszkań, że tak powiem, na pniu, czyli jeszcze nie istniejących. Zatem to wszystko, co dziś budują deweloperzy, jest już dawno sprzedane, czy, jak kto woli, zakontraktowane, co fałszuje sytuację rynkową, a zwłaszcza cenową. Oczywiście ceny już nie wrócą do poziomu końca roku 2005, ale muszą zejść ze szczytu, na który wdrapały się wiosną 2007. Reasumując ten wątek, można jednoznacznie stwierdzić, że rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce jest normalny, tzn. zachowuje się zgodnie z zasadami popytu i podaży i podlega także zamierzonym lub nie manipulacjom.

Wracając do problemu szerszego, czyli dachu nad głową. Nasi wspaniali, już świętej pamięci profesorowie Juliusz Goryński, Adam Andrzejewski, Henryk Hajduk uważali, że biedni ludzie nie są w stanie zapewnić sobie dachu nad głową sami, i zadaniem państwa, które prowadzi politykę mieszkaniową, jest wszystkim, także najuboższymi obywatelom zapewnić godne, co nie znaczy luksusowe, warunki zamieszkiwania.

Dokonana z sukcesem transformacja gospodarki w rynkową doprowadziła do tego, że rynek ma zróżnicowaną ofertę dla tych, którzy mają środki finansowe. Dla wszystkich zajmujących się tematyką ludzi najuboższych, którym transformacja nie zapewniła wzrostu dochodów, jest jednak oczywiste, że bez wsparcia środkami publicznymi problemu ich dachu nad głową rozwiązać się nie da. Nie udało się to nigdzie i nie jest możliwe w Polsce.

Sformułowałem kiedyś 4 kryteria wydatkowania środków publicznych w ramach polityki mieszkaniowej, a mianowicie:

- zgodności wdrażanego instrumentu z istniejącym systemem,
- wydajności – pieniądze publiczne mają realizować cel, a nie żywić biurokrację, inaczej mówiąc, jak najmniej podać, załączników do nich i decyzji uzależnionych od woli urzędnika, a jak najwięcej rozwiązań systemowych,
- jasności, rozumienia przez tych, których dotyczy, (nie każdy ma przygotowanie zawodowe w postaci wyższego wykształcenia ekonomicznego, ale każdy obywatel musi go rozumieć, bo do każdego kierowany jest system lub instrument),
- transparentności, czyli przejrzystości przepływu środków budżetowych, jeśli są one angażowane w realizację programów na rzecz ludzi ubogich.

Polityka mieszkaniowa zna różne instrumenty i systemy spełniające w dużym stopniu te kryteria. Ja chciałbym skoncentrować się przez chwilę na systemie budowania mieszkań na wynajem przez specjalne, niedochodowe podmioty, zwane towarzystwami budownictwa społecznego.

² Por: *Gospodarka, inwestycje, nieruchomości, podatki*, SGH, Warszawa 2007.

Jest to najtrwalszy instrument naszej polityki mieszkaniowej, wprowadzony ustawą z 1995 r. Przez ten czas TBS-y nie tylko powstały na mocy przepisów tej ustawy, ale także podjęły działalność inwestycyjną i w jej rezultacie przekazały do użytku prawie 100 tys. mieszkań. Równocześnie dofinansowanie systemu przez budżet państwa poprzez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy zlokalizowany w BGK zbliżyło się do 6 mld złotych. Te pieniądze już do budżetu nie wrócą, ale funkcjonując w systemie, umożliwiają budowę dalszych mieszkań.

System, ujmując rzecz w dużym skrócie, polega na przekazywaniu środków publicznych do Krajowego Funduszu Mieszkaniowego prowadzonego przez BGK, z którego kredytowane są TBS-y, budujące mieszkania na wynajem o stosunkowo niskich czynszach i przeznaczone co najwyżej dla średnio zarabiających. System wzorowany jest na podobnych rozwiązaniach francuskich czy brytyjskich. Warto jednak podkreślić zasadniczą różnicę pomiędzy TBS-ami brytyjskimi a polskimi. Sposób działania, inwestowania, zarządzania, wydatkowania środków itd. są prawie identyczne. Istota różnicy sprowadza się do tego, że rząd Jej Królewskiej Mości stać na przekazywanie TBS-om dotacji w kwocie pokrywającej 75% kosztów inwestycyjnych. Tymczasem nasz KFM jest w stanie udzielić preferencyjnego kredytu pokrywającego jedynie 70% kosztów inwestycji. Preferencyjnego, tzn. oprocentowanego w wysokości połowy stopy refinansowej NBP.

Na skutek trwałości tego rozwiązania oraz dzięki spadkowi inflacji i oprocentowania kredytów ceny mieszkań w TBS-ach w 2005 r. zbliżyły się do cen rynkowych, a oferta TBS-ów przestała być atrakcyjna. Wynika to także z faktu, że w większości trafia ona do tych zarabiających nieco poniżej średniej, a nie do rzeczywiście ubogich. Wynika to z konieczności spłacania w czynszu kosztów zaciągniętego kredytu.

Niektórzy politycy sugerują nawet podarowanie mieszkań TBS-owskich ich lokatorom, tzn. uwłaszczenie ich na lokalach, które zamieszkują, kosztem TBS-ów i budżetu państwa. W ten sposób pozbylibyśmy się ostatecznie tych 6 mld wpompowanych w system z budżetu państwa oraz jedynego funkcjonującego sprawnie instrumentu polityki mieszkaniowej.

Jestem zupełnie odmiennego zdania, albowiem mieszkania TBS-owskie są naszemu krajowi i jego obywatelom potrzebne. Jeśli bowiem mówimy o braku od miliona do półtora miliona mieszkań w Polsce, to dotyczy to właśnie ludzi najuboższych, dla których mieszkanie o umiarkowanym, a jeszcze lepiej niskim czynszu jest jedyną szansą zdobycia dachu nad głową. I obniżanie czynszu oraz zwiększenie dostępności tego typu mieszkań dla ludzi ubogich powinno być naszym celem. Fakt pobierania odstępnego za mieszkanie w TBS to przerażająca patologia, którą trzeba wyeliminować, potwierdzająca jednak zapotrzebowanie na takie mieszkania. Zniknie ona jednak tylko wówczas, gdy mieszkań tych będzie się wznosiło więcej, a TBS-y konsekwentnie realizować będą swoje zadania, nie tylko inwestycyjne, ale i zarządcze.

W moim odczuciu system towarzystw budownictwa społecznego jest niezbędny do zapewnienia dachu nad głową ponad milionowi Polaków, którzy tego dachu nie mają i nie mają możliwości mieć z racji zbyt niskich dochodów. Zatem jedynym racjonalnym kierunkiem jego rozwoju, zapewniającym obywatelom wzrost dostępności tego typu mieszkań, jest konsekwentny wzrost finansowania go przez państwo. Jesteśmy krajem znacznie bogatszym niż wtedy, gdy uchwalaliśmy ustawę O popieraniu budownictwa mieszkaniowego w 1995 r., czas

najwyższy już nie tylko kredytować, ale i dotować działalność TBS-ów, innymi słowy, nawet małymi krokami zbliżać się do rozwiązań stosowanych przez kraje, z których czerpaliśmy wzory dla naszego systemu.

Najbardziej pozytywnym przykładem działań TBS jest Stargard Szczeciński. Jest co prawda wiele TBS-ów, które wybudowały ponad 1000, a nawet 2000 mieszkań, ale idea mieszkań społecznych w pełni realizowana jest w Stargardzie Szczecińskim. Jeśli patrzy się na mieszkańców osiedla, w którym kilkanaście procent stanowią ludzie niepełnosprawni umysłowo i fizycznie, którzy są pełnoprawnymi pod każdym względem członkami tej wspólnoty, których obecność jest naturalnym elementem funkcjonowania więzi międzyludzkich, to zaangażowanie władz tego TBS-u na rzecz swoich członków budzi mój szacunek i podziw. Jest to jedyny znany mi przykład miasta, w którym ludziom dotkniętym przez los stworzono możliwość normalnego, godnego życia z innymi, stopienia się w jedną życzliwą społeczność. Co więcej, TBS w Stargardzie Szczecińskim pokazuje innym możliwości, jakie ten system skrywa w sobie i możliwości ich wykorzystania, jeśli znajdą się chętni do zrobienia tego. Jeśli ktoś nie rozumie, co to znaczy TBS i jest skłonny likwidować ten system, wyrzucając przy okazji 6 mld złotych z naszych podatków, to zanim cokolwiek zdecyduje, powinien przede wszystkim odwiedzić Stargard Szczeciński.

Przykład Stargardu Szczecińskiego przypomina także inną prostą prawdę: posiadanie dachu nad głową to niekwestionowana podstawowa potrzeba człowieka. Dopóki go nie mam, wierzę, że on poprawi moje życie. Kiedy go osiągam, odkrywam, że o jakości mojego życia decyduje nie tylko lokal mieszkalny, ale i organizacja przestrzeni wokół niego, czyli urbanizacja przestrzeni, w której zamieszkałem.

Urbanizacja jest procesem trwałym i nieodwracalnym. W ciągu niecałych 60 lat struktura ludności Polski się odwróciła. Dziś 2/3 z nas mieszka w miastach, co oznacza, że przybyło nas w miastach 15 mln.

Na świecie, w tym roku po raz pierwszy liczba mieszkańców miast przekroczyła liczbę tych, co pozostali na wsi. Tempo urbanizacji globu będzie narastać, w 2020 r. mieszkańcy miast będą stanowić ok. 60% ludności świata.

Jeśli tak, to miasto staje się, albo już się stało, naturalnym środowiskiem człowieka. Od tego, jak ono funkcjonuje, jaką ma infrastrukturę socjalną i techniczną, system komunikacyjny i transportowy, jak spełnia inne funkcje, zależy jakość naszego codziennego życia. Dach nad głową wraz z jego otoczeniem decyduje o jakości naszego życia, a więc o poziomie naszej frustracji, agresji czy zadowolenia.

W gruncie rzeczy polityka mieszkaniowa w jej tradycyjnym rozumieniu to w ostatnich latach w Polsce zaledwie kilka instrumentów wdrożonych na szczeblu centralnym, które mogą być lepiej lub gorzej wykorzystane przez obywateli, organizacje, podmioty gospodarcze, a zwłaszcza przez władzę lokalną, realizującą tak naprawdę politykę rozwoju miast, a więc i mieszkaniową.

Zagadnienie planowania rozwoju miast, więcej, planowania zrównoważonego rozwoju miast, jest od lat zadaniem, które próbuje upowszechniać Program Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Osiedli Ludzkich – ONZ Habitat, a od maja bieżącego roku, po podpisaniu tzw. Karty lipskiej, stało się ono wspólnym zadaniem członków Unii Europejskiej.

Sytuacja w Europie jest oczywiście nieporównywalna z sytuacją innych obszarów globu. Dziś poza naszym kontynentem, ale przecież w naszym świecie, 1 mld 200 mln ludzi mieszka w slumsach. To też rodzaj dachu nad głową, ale często bez wody pitnej i elektryczności, zazwyczaj bez kanalizacji, nie mówiąc o wielu innych udogodnieniach, które kojarzą nam się z mieszkaniem jako jego nieodłączny atrybut. A przecież ta ogromna rzesza ludzi, obywateli globalnej wioski, ma takie same ludzkie pragnienia jak my, a wśród nich – godnie mieszkać. Ich niezawinionym błędem jest to, że urodzili się w złym miejscu, nie pośród nas, Europejczyków, gdzie zapewne nie wszystko jest doskonałe, ale ogólny poziom zaspokojenia potrzeby godnego zamieszkiwania jest nieporównanie wyższy.

Powstały w 1977 r. Program ONZ Habitat postawił sobie za cel ograniczanie liczby osób mieszkających w slumsach. Jego trzy regionalne biura, w Japonii, Kenii i Brazylii, robią wiele, aby upowszechniać wiedzę dotyczącą właściwego rozwoju miast, organizowania różnych form budowy mieszkań dostępnych czy też dachu nad głową dla każdego. Można ucywilizować – nieco – nawet slumsy. Jednak rzeczywisty postęp wymaga znacznie większych nakładów finansowych, których przecież ONZ nie ma. Jeśli nawet są dobre pomysły, jak na przykład mały podatek od wielkich transferów kapitałowych, to wciąż nie ma zgody społeczności międzynarodowej nie tylko na to, by go wprowadzić, ale nawet by o tym uczciwie rozmawiać.

Warto mieć świadomość tego, że jeśli postęp w zapewnianiu dachu nad głową ludziom biednym będzie taki jak dotychczas, to już niedługo, za trzynaście lat w slumsach będzie mieszkało o 200 mln ludzi więcej, a w połowie wieku liczba ta może sięgnąć 2 mld, czyli jednej czwartej populacji.

Trudno dziś przewidzieć konsekwencje takiego stanu. W globalnej wiosce swobodnie przepływają towary i kapitały. Czy za nimi pójdą ludzie, mieszkańcy slumsów? Czy nasze społeczeństwo i gospodarka są zdolne przyjąć i wchłonąć 100 albo i 200 tysięcy „obcych”? Czy jesteśmy w stanie podzielić się z nimi naszym dachem nad głową? Czy będzie to konieczne?

Niesprawiedliwość i nierówność, której obliczem są slumsy, zawsze rodzi reakcję. Warto ją uprzedzić, zamiast sprawdzać empirycznie, jak będzie ona silna i przeciwko komu się zwróci. Zafascynowani naszą własną codziennością, nie zapominajmy o prawie do dachu nad głową ludzi na innych kontynentach.

Otwieramy dziś 102. rok akademicki, czyli kolejny rok kształcenia elity ekonomicznej kraju. Kiedy ja byłem studentem naszej uczelni, niektórzy wykładowcy mówili nam, że za parę lat będziemy rządzić krajem. „Uczcie się, aby to robić jak najlepiej”. Myślałem wtedy, że z nas kpią, ale po latach zrozumiałem, że jest to nieuchronne. Tak to w zasadzie jest, po to przecież kształcimy młodzież, aby zajęła nasze miejsce, respektując najważniejsze wartości. Jest więc oczywiste, że nasi obecni studenci będą kiedyś rządzić, jednak już nie tylko w kraju, ale także w globalnej wiosce. Obyśmy oprócz fachowych narzędzi: zasad ekonomii, rachunkowości, ekonometrii, statystyki, biznesplanów, transferów, fuzji kapitałowych itd., nauczyli ich także wrażliwości społecznej i umiejętności rozwiązywania coraz bardziej skomplikowanych problemów społeczno-ekonomicznych.

Warto wierzyć, że naprawią nasze błędy, lub zrobią to, czego my nie zdążyliśmy lub nam się po prostu nie udało zrobić.

Problem braku dachu nad głową dla ponad miliarda ludzi nie rozwiąże się sam ani za pomocą mechanizmu rynkowego. Wymaga rozważnego korzystania z wiedzy i wrażliwości.

OF A RIGHT TO SHELTER

Abstract. The article considers the problem of shelters for all citizens. It demonstrates that a normal housing market has recently been created in Poland under market economy conditions. In 2006, the housing market was manipulated by two reasons and as a result of it there followed a high rise in flat prices. However, according to the market economy rules, a halt in that increase, as well as a decrease in flat prices can be expected in the nearest future.

"Shelters for all" means particularly shelters for the poor. It requires a stream of public money. The author shows that the system of Social Housing Associations is the best existing solution to the problem, which not only should be continued, but also provided with more funds from the state budget.

In the third part of the article, global character of urbanization has been presented, as well as negative effects of the growth in the slum population number.

In the end the author hopes that our actual students today, who one day become graduates, will maintain balance between their knowledge and sensitivity in order to effectively solve the problem of shelters for more than a billion people.

Key words: social housing, urbanization, slums, shelters for all.

Prof. SGH dr hab. Marek Bryx
Szkoła Główna Handlowa (Warsaw School of Economics)
Warszawa