

Piotr Lis

1. CELE I INSTRUMENTY SPOŁECZNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ

1.1. Wstęp

Społeczne budownictwo mieszkaniowe jest w znacznym stopniu zróżnicowane w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Dodatkowo sfera mieszkalnictwa znajduje się, w znacznej części, poza obszarem bezpośredniego oddziaływania instytucji Wspólnoty. Zmiana uwarunkowań makroekonomicznych jaką było w ostatnim okresie wystąpienie kryzysu finansowego, przyczyniła się do wznowienia dyskusji na temat roli budownictwa społecznego w krajach Unii Europejskiej, jej funkcji jako stabilizatora gospodarki, czy zakresu ingerencji państwa w ten segment rynku nieruchomości. Wydaje się, że dyskusja ta jest wyjątkowo skomplikowana z kilku powodów.

Po pierwsze, społeczna polityka mieszkaniowa, podobnie jak budownictwo społeczne są bardzo różnie rozumiane. Rozbieżności występują w sferze praw własności, istnienia specjalnych regulacji państwa w tym zakresie, a nawet w samej nazwie tej formy budownictwa. Dla przykładu, czeskie, estońskie, słowackie lub węgierskie komunalne budownictwo czynszowe odpowiada słoweńskiemu określeniu sektor non-profit, niemieckiej społecznej pomocy mieszkaniowej, czy polskiemu społecznemu (socjalnemu) budownictwu mieszkaniowemu.

Po drugie, cele realizowane przez poszczególne państwa członkowskie w ramach społecznej polityki mieszkaniowej są wyjątkowo zróżnicowane. Sytuacja ta wynika z odmiennego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w krajach członkowskich, które są funkcją dostępności zasobu mieszkaniowego przez gospodarstwa domowe (deficyty lub nadwyżki mieszkaniowe), jakości tego zasobu (m.in. stopień zużycia technicznego zasobu, wiek budynków) i możliwości nabycia przez gospodarstwa domowe mieszkań (wysokość i struktura cen mieszkań i czynszów za najem). Ponadto uwarunkowania wpływające na rynek nieruchomości są diametralnie zróżnicowane, w szczególności zasady planowania przestrzennego

i mechanizmy finansowania inwestycji mieszkaniowych. Dodatkowo otoczenie ekonomiczne, prawne, społeczne, ale i demograficzne staje się przyczyną powyższych rozbieżności.

Po trzecie, zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi krajami Unii Europejskiej występuje również w zakresie doboru instrumentów społecznej polityki mieszkaniowej i form organizacyjnych budownictwa społecznego. Dla przykładu, w Holandii społecznymi organizacjami mieszkaniowymi są przede wszystkim prywatne towarzystwa mieszkaniowe z częściowym udziałem władz lokalnych, podczas gdy w Estonii, na Litwie, w Słowacji i na Węgrzech kluczową rolę odgrywają instytucje publiczne.

Celem niniejszego opracowania jest próba identyfikacji społecznej polityki mieszkaniowej w obszarze polityki państwa w sferze mieszkalnictwa. Dla realizacji celu głównego pracy postawiono następujące zadania badawcze:

- a) charakterystyka definicji społecznej polityki mieszkaniowej i realizowanych przez nią celów,
- b) wyróżnienie instrumentów społecznej polityki mieszkaniowej,
- c) ukazania tendencji zmian w społecznej polityce mieszkaniowej jako konsekwencji kryzysu finansowego.

W opracowaniu zostały wykorzystane dotychczasowe, autorskie badania systemów mieszkaniowych w krajach Unii Europejskiej, opublikowane w książce pt. *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych* (Lis, 2008). Ponadto w artykule nawiązano do wniosków ze wstępnych badań nad wpływem ogólnoświatowego kryzysu finansowego na poszczególne mechanizmy finansowania inwestycji mieszkaniowych (Lis, 2010a, 2010b). Należy zaznaczyć, że pomocniczo w pracy wykorzystano materiały wtórne pochodzące z instytucji takich jak: CECODHAS, FEANTSA oraz dane statystyczne EUROSTAT. Zakres przestrzenny opracowania obejmuje państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE-27).

1.2. Polityka mieszkaniowa i jej cele społeczne

Polityka mieszkaniowa w wąskim ujęciu jest jedną z polityk mikroekonomicznych, prowadzonych przez państwo – władze centralne i władze lokalne. Polega ona na zapewnieniu funkcjonowania rynku mieszkaniowego w tych sferach, w których jest on w stanie zapewnić efektywną produkcję budowlano-montażową, a także na korygowaniu ewentualnych jego niesprawności. Kwestia sporna dotyczy głównie stopnia ingerencji państwa w mechanizm rynku nieruchomości mieszkaniowych, w tym doboru kryteriów sprawiedliwości, rozstrzygających podział majątku trwałego między jednostki oraz gwarancji części podaży mieszkań jako dóbr społecznie pożądaných. W szerszym ujęciu, rzadziej występującym w litera-

turze, na politykę mieszkaniową składają się wszelkie działania państwa, które mają wpływ na funkcjonowanie rynku mieszkaniowego i na jego wynik, tzn. ilość, ceny i jakość zasobu mieszkaniowego. Szersza definicja wynika przede wszystkim ze złożoności rynku, poddanego oddziaływaniu podmiotów zarówno polityki makroekonomicznej, jak i licznych polityk sektorowych w wymiarze krajowym i międzynarodowym oraz centralnym i lokalnym.

Podstawę formułowania celów polityki mieszkaniowej stanowi diagnoza potrzeb mieszkaniowych i popytu mieszkaniowego. Kwestie te należy powiązać z koncepcją prawa do zamieszkania, która jest wykorzystywana w licznych dokumentach międzynarodowych, jak i znajduje odzwierciedlenie w ustawach zasadniczych poszczególnych krajów (Lis, 2005). Zdaniem A. Andrzejewskiego na prawie do zamieszkania należy oprzeć zasadę wyznaczania wzajemnego układu praw i obowiązków gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i państwa w zakresie zapewniania podstawowych warunków mieszkaniowych (Andrzejewski, 1987). Prawo to nie daje bowiem przyzwolenia na postawę roszczeniową obywateli wobec państwa, nieopartą indywidualnym wysiłkiem w dążeniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Jednakże w pojęciu prawa do zamieszkania znajdują się takie elementy składowe, jak: prawo wyboru formy własności mieszkania, prawo do mieszkania o standardzie niewylaczającym godności człowieka, prawo do zmiany miejsca zamieszkania. Interpretacja prawa do zamieszkania staje się jednym z głównych czynników określających cele i instrumenty polityki mieszkaniowej.

Cele główne (tzw. cele I-rzędu) polityki mieszkaniowej można podzielić na dwie, zasadnicze grupy, według kryterium oddziaływania państwa na rynek nieruchomości, tj. cele dotyczące strony popytowej i cele dotyczące strony podaźowej. W pierwszej grupie za cel podstawowy można uznać tworzenie warunków do nabycia lub najmu mieszkań przez wszystkich obywateli. Wśród celów w drugiej grupie można wyróżnić dwa główne, takie jak: zapewnienie dostępności zasobu mieszkaniowego i utrzymanie odpowiedniej jakości tego zasobu.

Realizacja powyższych celów polityki państwa wymaga szczególnych instrumentów w odniesieniu do osób o niskim statusie ekonomicznym lub w odniesieniu do specyficznych grup społecznych, takich jak m.in. osoby niepełnosprawne, osoby długotrwale bezrobotne, samotne osoby starsze, rodziny wielodzietne, rodzice wychowujący samodzielnie dziecko (dzieci), emigranci i uchodźcy, mniejszości etniczne, osoby zagrożone eksmisją, osoby zamieszkałe w dzielnicach niebezpiecznych, jak i młode małżeństwa, czy studenci. Należy zaznaczyć, że kryteria umożliwiające identyfikację grup wrażliwych są bardzo zróżnicowane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej i dodatkowo podlegają zmianie w czasie. Można do nich

zaliczyć w szczególności kryterium dochodu, wieku, stanu cywilnego, stanu zdrowia, pochodzenia, rasy, miejsca zamieszkania.

Specyficzne instrumenty stosowane wobec grup wrażliwych przyczyniły się do wyróżnienia w ramach polityki mieszkaniowej tzw. **społecznej polityki mieszkaniowej**. Poza określaniem zasad alokacji i dostępu do społecznego zasobu mieszkaniowego do zadań społecznej polityki mieszkaniowej powinno należeć oszacowanie zdolności gospodarstw domowych do nabycia/najmu mieszkań w budownictwie społecznym oraz ustalenie zakresu ochrony prawnej lokatorów i właścicieli społecznego zasobu mieszkaniowego.

W odniesieniu do wyznaczania priorytetów w zakresie celów społecznej polityki mieszkaniowej należy wskazać na interesujące podejście Europejskiej Federacji Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA (Feantsa, 2007). Organizacja ta wskazuje, że podstawowym obszarem społecznej polityki mieszkaniowej powinna być walka z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym, tzw. brakiem domu, zdefiniowanym jako brak dachu nad głową lub brak mieszkania lub niezabezpieczone mieszkanie lub nieodpowiednie mieszkanie¹. Badania FEANTSA wskazują na następującą zależność – im dłużej osoby pozostają bez domu, tym trudniej przebiega proces ponownej integracji ze społeczeństwem. Zdaniem organizacji osoby narażone na brak domu otrzymują zbyt małą pomoc państwa często ograniczającą się do przydzielenia schronienia tymczasowego, które staje się po pewnym czasie docelowym rozwiązaniem i powoduje wykluczenie społeczne. Zasady alokacji społecznego zasobu mieszkaniowego na podstawie kryterium uzyskiwanego dochodu nie zawsze stanowią odzwierciedlenie „pilnych” potrzeb mieszkaniowych. Wspomniane kategorie koncepcyjne braku domu nie będą zawsze wychwycone przez kryterium dochodowe, które wykazuje stosunkowo wysoką zmienność i trudność ekstrapolacji. Sytuacja taka może spowodować pominięcie tych jednostek, które mają poważne problemy mieszkaniowe przy dochodach na przykład na poziomie mediany dla całej populacji, kiedy stopa relatywnego ubóstwa jest odnoszona do poziomu 60%

¹ FEANTSA opracowała **typologię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego** nazywaną ETHOS. Punktem wyjścia dla Typologii ETHOS jest założenie, że istnieją trzy domeny, które konstytuują „dom”. Brak którejś z domen oznacza bezdomność. Posiadanie domu oznacza posiadanie odpowiedniego schronienia (przestrzeni) przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi (*domena fizyczna*), w którym można zachować prywatność i czerpać satysfakcję z relacji społecznych (*domena społeczna*) i do którego zajmowania posiada się tytuł prawny (*domena prawna*). Wykluczenie z jednej lub kilku domen wyznacza cztery podstawowe kategorie koncepcyjne, które należy rozumieć jako **brak domu**, tj. brak dachu nad głową, brak mieszkania, niezabezpieczone mieszkanie oraz nieodpowiednie mieszkanie.

mediany². Należy podkreślić, że mechanizm alokacji według kryterium dochodu zwykle dotyczy znacznej części populacji, szacuje się od trzech do pięciu decyli populacji wydzielonych według kryterium dochodowego, pozostawiając tym samym zbyt wiele subiektywizmu dla selekcji lokatorów przez organizacje budownictwa socjalnego i tym samym zwiększając ryzyko pozostawienia poza pomocą państwa osób najbardziej potrzebujących.

W tym miejscu wydaje się uzasadnionym dokonanie próby wprowadzenia do zasady alokacji mieszkań społecznych kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych jako uzupełnienie kryterium dochodowego. Zgodnie z tym kryterium budownictwo komunalne, zdaniem autora, winno być skierowane do:

- ludzi bez dachu nad głową, tj. do osób mieszkających w przestrzeni publicznej lub do osób zakwaterowanych interwencyjnie w noclegowniach,
- ludzi bez mieszkania, tj. osób zakwaterowanych w placówkach dla bezdomnych, ofiar przemocy, głównie kobiet, osób zakwaterowanych w schroniskach, osób zakwaterowanych w ośrodkach dla uchodźców, emigrantów, osób opuszczających instytucje penitencjarne, medyczne, domy dla dzieci bez miejsca do mieszkania, ludzi starszych zagrożonych bezdomnością,
- ludzi w niezabezpieczonych mieszkaniach, tj. osób przebywających w lokalach niezabezpieczonych – mieszkających czasowo u rodziny, przyjaciół, czy nielegalnie zajmujących lokale, osób zagrożonych eksmisją lub osób zagrożonych przemocą,
- ludzi przebywających w nieodpowiednich mieszkaniach, tj. osób mieszkających w konstrukcjach tymczasowych, nietrwałych, takich jak: szopy, garaże, przyczepy kempingowe, domki letniskowe, osób mieszkających w warunkach substandardowych oraz osób mieszkających w warunkach skrajnego przeludnienia.

Należy szczególnie podkreślić, że wprowadzenie kryterium potrzeb mieszkaniowych jako uzupełnienie kryterium dochodowego, powinno wiązać się z narzuceniem na beneficjentów pomocy państwa zasad zamieszkania w zasobie społecznym (w tym warunki, ograniczenia i wymagania), możliwości wykluczenia osób, które nie spełniają owych zasad lub ich przeniesienia do mieszkań o niższym standardzie.

Mechanizm alokacji mieszkań społecznych może być powiązany z zasadą zapewnienia zróżnicowania społecznego w ramach osiedli mieszkaniowych.

² Według przyjętej przez Eurostat metodologii, za zagrożone ubóstwem uważa się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których dochód do dyspozycji jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany. Przyjęto zatem relatywne podejście do pomiaru ubóstwa, gdyż próg ubóstwa powiązany jest ze standardem życia w poszczególnych krajach. W Polsce wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym był taki jak średnia dla 27 krajów Unii Europejskiej i wyniósł 17% w 2007 r. (GUS, 2010, EUROSTAT, 2010).

Wprowadzenie dodatkowego kryterium ma na celu ograniczenie w tworzeniu się dzielnic ludzi biednych lub dzielnic jednorodnych np. etnicznie, rasowo. Należy jednak podkreślić, że dążenie do spełnienia zasady zróżnicowania społecznego może powodować pominięcie osób najbardziej potrzebujących.

W tym miejscu wydaje się uzasadnione zwrócenie uwagi na zasady społecznej polityki mieszkaniowej w krajach Unii Europejskiej (tab. 1).

W krajach Wspólnoty dominuje podejście alokacji mieszkań społecznych dla wybranych grup docelowych. Istotnym wyjątkiem jest Szwecja identyfikowana z modelem uniwersalnym polityki mieszkaniowej³. Ochrona lokatorów w społecznym budownictwie mieszkaniowym jest zwykle silniejsza niż w budownictwie prywatnym przeznaczonym na wynajem. Powoduje to, zgodnie z koncepcją J. Kemeny, sprowadzenie budownictwa społecznego do marginalnej roli dostawcy zasobu mieszkaniowego dla najbiedniejszej części społeczeństwa. W modelu unitarnym reprezentowanym m.in. przez takie kraje jak: Holandia, Niemcy, Szwecja, społeczne, publiczne budownictwo czynszowe konkuruje z prywatnym budownictwem przeznaczonym na wynajem. Sytuacja ta prowadzi do wysokiego udziału mieszkań czynszowych w zasobie ogółem (Kemeny, 1993; por. Kemeny, 1995)⁴.

1.3. Instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej

W odniesieniu do polityki państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych można wyróżnić dwie podstawowe grupy instrumentów, takie jak:

1. Instrumenty pośredniego oddziaływania:

- regulacje rynkowego podsystemu finansowania,
- instytucjonalne wsparcie państwa w rynkowym podsystemie finansowania,
- subsydia mieszkaniowe w rynkowym podsystemie finansowania.

2. Instrumenty bezpośredniego oddziaływania:

- budownictwo społeczne,
- subsydia mieszkaniowe (Lis, 2008).

³ W przypadku uniwersalności polityki mieszkaniowej nie występują preferencje względem określonych gospodarstw domowych, rodzajów własności, lokalizacji czy form budownictwa mieszkaniowego. Ponadto podmioty publiczne i prywatne konkurują ze sobą w segmencie mieszkań na wynajem, gdzie dominuje podejście uniwersalne do polityki mieszkaniowej.

⁴ Prace badawcze nad modelami systemów mieszkaniowych J. Kemeny zapoczątkował w 1981 r., publikując *The Myth of Home Ownership: Public versus Private Choices in Housing Tenure*, 1981, London, Routledge.

Tabela 1

Charakterystyka społecznego zasobu mieszkaniowego w krajach Unii Europejskiej (stan na 2007/08)

Kraje	Mieszkania na wynajem w zasobie ogółem w %	Zasób mieszkaniowy ogółem na tysiąc osób	Zasób mieszkań społecznych jako		Alokacja poprzez grupy docelowe	Rozwiązanie umowy po wyjściu z grupy docelowej	Maks. limit dochodów	Min. limit dochodów	Wsparcie publiczne budowlanego	Wsparcie publiczne zarządzania zasobem	Kontrola czynszów	Ochrona lokatorów większa niż w budownictwie prywatnym	Brak partycypacji lokatorów w kosztach budowy
			% zasobu na wynajem	% zasobu ogółem									
Niemcy	55	477	11	6	+	-	O/T	O	+	-	+	-	+
Szwecja	45	486	40	18	-	-	N	N	+	-	+	-	+
Holandia	44	422	77	34	+	-	T	N	+	-	+	-	+
Austria	41	421	b.d.	b.d.	+	+	O/T	O/T	+	-	+	+	-
Francja	40	513	43	17	+	-	O/T	N	+	+	+	+	+
Dania	38	456	50	19	+	-	b.d.	b.d.	+	-	+	+	+
Finlandia	33	503	55	18	+	-	T	N	+	-	+	+/-	+
Belgia	31	409	23	7	+	+	b.d.	b.d.	+	+	+	+	+
Węgry	31	b.d.	65	20	+	-	O/T	-	+	+	+	+	-
Czechy	29	438	69	20	+	-	T	N	+	+	+	-	-
Luksenburg	29	391	b.d.	b.d.	+	+	b.d.	b.d.	+	-	+	-	+
Malta	26	b.d.	b.d.	b.d.	+	-	Tak	-	+	+	+	+	+
Polska	22	341	68	15	+	-	T	N	+	-	+	+	+
Irlandia	21	400	38	8	+	-	T	N	+	+	+	+	+
Portugalia	21	b.d.	b.d.	b.d.	+	-	b.d.	b.d.	+	+	+	+	+
Grecja	20	b.d.	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Łotwa	19	b.d.	5	1	+	+	b.d.	b.d.	-	-	+	+	+
Włochy	19	403	26	5	+	+	O/T	N	+	-	+	+	+
Cypr	14	b.d.	b.d.	b.d.	+	-	b.d.	b.d.	+	+	-	-	-
Hiszpania	11	b.d.	b.d.	b.d.	+	+	O/T	-	+	+/-	+	+	+
Słowenia	9	408	67	6	+	+	+	-	+	-	-	-	+
Litwa	7	b.d.	b.d.	b.d.	+	-	b.d.	b.d.	+	-	+	+	+
W. Brytania	6	423	50	3	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	-	-	-	+
Słowacja	5	318	80	4	+	-	+	-	+	-	b.d.	b.d.	+
Estonia	4	463	100	4	+	-	b.d.	b.d.	+	-	+	+	+

Uwaga: + zgodność; - niezgodność z podanym kryterium oceny; O – własność; T – wynajem; N – żaden.

Źródło: oprac. na podstawie: Federca (2006); Główny Urząd Statystyczny (2008); M. Stephens (2003); M. Zawiaślak (2005).

Z perspektywy społecznej polityki mieszkaniowej istotne są instrumenty bezpośredniego oddziaływania państwa. W tej grupie instrumentów znajduje się społeczne budownictwo mieszkaniowe. Do powszechnych form społecznego budownictwa zalicza się przede wszystkim budownictwo przeznaczone na wynajem, w szczególności budownictwo komunalne realizowane przez władze lokalne, społeczne budownictwo czynszowe zależne lub niezależne od władz lokalnych, jak i społeczne budownictwo własnościowe realizowane przez inwestorów prywatnych (tab. 2).

Tabela 2

Formy organizacyjne społecznego budownictwa mieszkaniowego w państwach Unii Europejskiej (stan na 2004 r.)

Kraj	Formy organizacyjne			
	I	II	III	IV
Austria	+		++	
Belgia	+	++		
Cypr				++
Dania			++	
Finlandia	+	++	+	+
Francja		+	+	
Grecja		+		
Hiszpania	+	+	+	
Holandia	+		++	
Irlandia	+		+	
Luksemburg	+	+		
Malta	+			
Niemcy		++	+	+
Polska	+	+	+	
Portugalia	+		+	
Słowacja	++		+	
Szwecja		++	+	
Wielka Brytania		++	+	
Włochy	+	+		

Uwaga: I – władze lokalne; II – podmioty zależne od władz lokalnych; III – podmioty niezależne, non-profit; IV – prywatni inwestorzy, terminowy kontrakt mieszkaniowy;

++ przeważająca forma społecznego budownictwa mieszkaniowego; + występuje dana forma. Brak danych dla Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Słowenii i Węgier.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych National Board of Housing, Building and Planning, Sweden, Ministry of Regional Development of the Czech Republic, 2005.

Budownictwo komunalne ma charakter interwencyjny lub socjalny najczęściej w rozumieniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Mieszkania powstałe w ramach budownictwa komunalnego identyfikuje się, w szczególności w krajach transformacji gospodarczej, z zasobem o niskim standardzie, położonym albo w strefie centralnej albo w strefie peryferyjnej miast i zamieszkałym niemal wyłącznie przez gospodarstwa domowe o bardzo niskich dochodach. Tworzenie osiedli słabej jakości, zamieszkiwanych przez określoną grupę osób może spowodować napięcia społeczne w danej miejscowości, efekt wykluczenia społecznego, wzrost przestępczości, degradację dzielnic miejskich. Powyższe rozważania stanowią silny argument na rzecz rozszerzenia oddziaływania społecznej polityki mieszkaniowej na inne formy budownictwa mieszkaniowego oraz dążenia do komplementarności programów mieszkaniowych z interwencją przeprowadzaną w ramach polityki gospodarczej, społecznej i przestrzennej (Lis, Zwierchlewski, 2006). Społeczne budownictwo czynszowe może być realizowane przez organizacje działające na zasadzie non-profit, często stanowiące własność władz lokalnych, z wykorzystaniem subsydiów państwowych. Dostęp do czynszowego zasobu mieszkaniowego jest najczęściej ograniczony do określonej grupy docelowej. Interwencja państwa w ramach społecznej polityki mieszkaniowej może dotyczyć także prywatnego budownictwa przeznaczonego na wynajem lub na sprzedaż oraz budownictwa spółdzielczego. Budownictwo spółdzielcze jest realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe, z przeznaczeniem dla osób będących członkami tych spółdzielni. Natomiast budownictwo przeznaczone na sprzedaż lub wynajem jest realizowane w celu osiągnięcia zysku przez różnych inwestorów. Państwo, nie posiadając dostatecznych środków finansowych na zrealizowanie wiązki celów, poszukuje sposobów na coraz szersze włączenie sektora prywatnego w dostarczenie i współfinansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego. W tym względzie zasadniczą kwestią jest zakres i warunki partycypacji inwestorów w inwestycjach społecznych.

Należy podkreślić, że zakres bezpośredniej ingerencji władz lokalnych jest zależny od wielkości środków publicznych przeznaczonych na budownictwo społeczne, ale również od umiejętności wykorzystania rynkowych mechanizmów finansowania inwestycji mieszkaniowych dla realizacji celów społecznych (Lis, 2009). Coraz większe zaangażowanie instytucji semi-publicznych, jak i prywatnych można zaobserwować przechodząc w górę segmentacji gospodarstw domowych według kryterium dochodowego.

Poszczególne kraje unijne wykorzystują w zasadzie podobne instrumenty wsparcia budownictwa społecznego, chociaż w różnych konfiguracjach w zależności od celów głównych narodowej polityki mieszkaniowej i stopnia realizacji lokalnych programów mieszkaniowych (tab. 3). W grupie

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dania	N	•		•	•			•	
	S								
Estonia	N		•	•	•	•			
	S		•	•	•	•			
Finlandia	N	•	/	•	•				
	S								
Francja	N	•	•	•	•	•	•	•	
	S	•	•	•	•	•	•	•	
Grecja	N				•	•			
	S								
Hiszpania	N		•	•		•	•	•	
	S	•	•	•		•	•	•	
Holandia	N	•			•			•	•
	S								•
Irlandia	N	•		•	•	•		•	
	S	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Luksemburg	N	•		•	•	•			
	S			•	•		•	•	
Niemcy	N	•	•	•	•				
	S								
Polska	N	•	•	•		•	•	•	
	S								
Portugalia	N	•	•	•	•	•		•	
	S	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Szwecja	N	•			•	•		•	
	S								
W. Brytania	N	•	•			•	•	•	
	S	•							
Włochy	N	•	•	•		•		•	
	S	•	•	•		•			

Uwaga: • występuje dany instrument; / instrument znajduje marginalne zastosowanie w danym kraju; b.d. – brak danych; N – zasoby mieszkaniowe na wynajem; S – mieszkania na sprzedaż. Brak danych dla Czech, Litwy, Łotwy, Słowacji, Słowenii i Węgier.

Źródło: oprac. na podstawie Czychke, 2005.

Wśród subsydiów popytowych można wyróżnić dodatki mieszkaniowe oraz podział własności. Dodatki mieszkaniowe stanowiące podstawowy instrument polityki mieszkaniowej są skierowane do osób ubogich i mają na celu obniżenie im kosztów utrzymania mieszkań. Instrument ten nie jest wprawdzie związany z konkretną formą budownictwa mieszkaniowego, jednak największą rolę odgrywa w budownictwie społecznym. Przyczyną stosowania dodatków mieszkaniowych jest założenie, iż koszty mieszkani-

we, w tym głównie czynsze, stanowią nadmierne obciążenie gospodarstw domowych o niskich dochodach.

W krajach Unii Europejskiej dodatki mieszkaniowe są postrzegane jako swoiste „prawo” uboższych najemców. Programy dodatków mieszkaniowych różnią się także w odniesieniu do beneficjentów, bowiem w niektórych państwach przeznaczone są niemal wyłącznie dla najemców (np. w Niemczech, Irlandii), w innych zaś dotyczą także właścicieli (np. w Szwecji, Francji). Dodatki mieszkaniowe są najbardziej powszechną formą subsydiów popytowych w krajach skandynawskich (tab. 4). Beneficjentami są tam nie tylko osoby żyjące w gospodarstwach domowych o niskich dochodach, ale również gospodarstwa domowe o dochodach powyżej relatywnego wskaźnika ubóstwa. Dla przykładu, program dodatków mieszkaniowych w Finlandii obejmuje 20% gospodarstw domowych, pokrywając do 80% kosztów mieszkań. Dodatki mieszkaniowe są dostosowane do wielkości gospodarstw domowych, typu i lokalizacji mieszkań oraz zainstalowanego systemu ogrzewania. Dodatkowymi beneficjentami są emeryci i studenci, dla których powstał specjalny program mieszkaniowy (Lyytikäinen, 2007).

Natomiast instrument podziału własności jest skierowany do gospodarstw o niskich i średnich dochodach, które zamierzają nabyć mieszkanie na własność. Bariera cenowa zostaje zlikwidowana dzięki podzieleniu transakcji na dwa etapy. Pierwszy polega na zapłacie za część nabywanego mieszkania jego właścicielowi (najczęściej inwestorowi budownictwa społecznego). W drugim etapie gospodarstwa domowe płacą czynsz za część niewykupionej własności. Zobowiązania gospodarstw domowych rozkładają się na ewentualną spłatę kredytu mieszkaniowego zaciągniętego na nabycie części mieszkania i zapłatę czynszu za pozostałą część mieszkania. Własność mieszkania jest podzielona między gospodarstwo domowe i instytucje zarządzające programem. Podział własności z reguły ma ustalone kryteria dostępu, władza lokalna zaś określa grupę docelową objętą programem. Jego realizację podejmują organizacje budownictwa społecznego we wszystkich wyróżnionych wcześniej formach. Warunkiem jest uzyskanie zgody władz lokalnych na udział w programie oraz spełnienie minimalnych standardów mieszkania.

Tabela 4

Dodatki mieszkaniowe w krajach Unii Europejskiej (stan na 2003 r.)

Kraj	▼	■
1	2	3
Austria	12	b.d.
Belgia	13	b.d.
Cypr	b.d.	b.d.
Czechy	8	b.d.
Dania	11	21,0

1	2	3
Estonia	18	b.d.
Finlandia	11	20,0
Francja	15	19,5
Grecja	20	0,6
Hiszpania	19	20,0
Holandia	11	14,0
Irlandia	21	5,0
Litwa	17	b.d.
Luksemburg	12	b.d.
Łotwa	16	5,9
Malta	15	b.d.
Niemcy	11	7,0
Polska	15	6,4
Portugalia	20	b.d.
Słowacja	5	1,1
Słowenia	11	0,5
Szwecja	10	16,0
Węgry	10	b.d.
Wielka Brytania	17	19,0
Włochy	19	b.d.

Uwaga: ▼ procent osób żyjących w gospodarstwach domowych o niskich dochodach; ■ procent gospodarstw domowych otrzymujących dodatki mieszkaniowe.

Źródło: oprac. na podstawie danych National Board of Housing, Building and Planning, Sweden, Ministry of Regional Development of the Czech Republic, 2005.

1.4. Wpływ kryzysu finansowego na zmiany w społecznej polityce mieszkaniowej

Kryzys finansowy, czyli poważne zakłócenia rynków finansowych, związane z osłabieniem zdolności rynków do efektywnego funkcjonowania, które powodują negatywne konsekwencje dla sfery realnej, został zapoczątkowany na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych o podwyższonym ryzyku w drugiej połowie 2007 r. i dalej przeniesiony na gospodarkę światową. Nastąpiło odwrócenie globalnych trendów zarówno w systemie finansowym, jak i w sferze realnej. Akceleratorem pojawiających się trudności był rynek nieruchomości, na którym ceny transakcyjne zaczęły drastycznie spadać⁵. Amerykańskie instytucje kredytowe w segmencie kredytów o podwyższono-

⁵ W Stanach Zjednoczonych po ponad pięciu latach nieprzerwanego wzrostu cen (2001–2006) nastąpiły gwałtowne spadki cen nieruchomości, średnio o około 9%, w skrajnych przypadkach nawet o 50% rocznie.

nym ryzyku koncentrowały się na wzroście wartości zabezpieczeń, a nie na zdolności kredytowej potencjalnego kredytobiorcy i wykorzystując mechanizm sekurytyzacyjny masowo udzielały tego rodzaju kredytów. W konsekwencji amerykański kryzys dotknął kraje Unii Europejskiej w sposób bezpośredni poprzez inwestycje w papiery wartościowe oparte o wadliwe aktywa oraz w sposób pośredni poprzez utratę płynności na rynkach międzybankowych w Europie, a w dalszym etapie poprzez spowolnienie wzrostu gospodarczego, a nawet wejście niektórych krajów w recesję (Drewicz-Tułodziecka, 2008).

Niestabilność makroekonomiczna w postaci kryzysu finansowego w krajach Unii Europejskiej wywarła wpływ na społeczną politykę mieszkaniową. Mieszkalnictwo nie stanowi odrębnego obszaru działalności Unii Europejskiej. Zagadnienie zasad finansowania przedsiębiorstw prywatnych działających w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego stanowi przedmiot kontroli Komisji Europejskiej. Podstawę takiej kontroli stanowi Decyzja Komisji z 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu Wspólnoty Europejskiej⁶ do pomocy państwa w formie rekompensaty przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym⁷. W odniesieniu do mieszkalnictwa socjalnego wprowadzono konieczność kontroli udzielanych rekompensat przedsiębiorstwom prywatnym. Ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do sporządzania szczegółowych raportów w okresie

⁶ Traktat z Amsterdamu, podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r., wprowadził zmiany oraz nową numerację artykułów do Traktatu Wspólnoty Europejskiej i Traktatu Unii Europejskiej. Załączone są do niego skonsolidowane wersje Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zgodnie z artykułem 86, paragraf 2: „Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom niniejszego Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty”.

⁷ Zgodnie z art. 5 Decyzji Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (notyfikowana jako dokument nr C (2005) 2673): „Wysokość rekompensaty nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku z kapitału własnego niezbędnego do wywiązywania się z tych zobowiązań. Rekompensata musi być faktycznie wykorzystywana na funkcjonowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, bez uszczerbku dla możliwości korzystania przez przedsiębiorstwo z rozsądnego zysku”.

trzyletnim, które stanowią podstawę oceny Komisji Europejskiej⁸. Należy podkreślić, że Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji wszczęła procedurę wyjaśniającą dotyczącą zgodności z prawem i zasadami jednolitego rynku pomocy państwa udzielanej w Holandii i Szwecji (CECODHAS, 2007). Pierwsza sprawa dotyczy definicji budownictwa społecznego w Holandii, które zdaniem instytucji unijnej obejmowała zbyt wiele osób, a nie tylko grupy szczególnie wrażliwe. Postulowano sprzedaż zasobu mieszkaniowego przez holenderskie organizacje budownictwa społecznego, aby dostosować się do regulacji unijnych. Należy zaznaczyć, że wysoka złożoność i zróżnicowanie społecznych polityk mieszkaniowych została zupełnie pominięta przez władze Wspólnoty. Próbowano wdrożyć jednolite podejście do odrębnych systemów mieszkaniowych (Lis, 2008). W przypadku Szwecji interwencja dotyczyła zgodności z prawem pomocy udzielanej przez lokalne władze podmiotom świadczącym usługi w zakresie mieszkalnictwa społecznego, w której udziały miały władze lokalne. W tym miejscu należy jeszcze raz podkreślić próby zmiany przez władze unijne zróżnicowanych systemów mieszkaniowych. Dodać należy, że szwedzki model nawiązuje do koncepcji uniwersalnej polityki mieszkaniowej, która polega na interwencji państwa w funkcjonowanie całego rynku mieszkaniowego, aby lepiej zaspokajał potrzeby wszystkich gospodarstw domowych (Bengtsson, 2004). Wydaje się uzasadnione w tym miejscu podkreślenie, że w koncepcji uniwersalnej dominuje idea solidarnego płacenia i otrzymywania świadczeń przez wszystkich obywateli, przy czym występuje zróżnicowanie co do stopnia obciążeń i świadczeń publicznych w zależności od możliwości finansowych gospodarstw domowych. Funkcja kapitałowo-redystrybucyjna systemu finansowego jest istotnym elementem uniwersalnej polityki. W tym ujęciu polityka mieszkaniowa posługuje się instrumentami regulacji i wsparcia wobec całego rynku mieszkaniowego, tworząc tzw. szeroki obszar oddziaływania (Bengtsson, 2001). W szwedzkim rozwiązaniu władze lokalne postanowiły przed 30 laty utworzyć miejskie towarzystwa budownictwa społecznego działające na zasadzie non-profit, których celem było dostarczenie mieszkań dla obywateli, bez wprowadzania kryteriów alokacji. W miesz-

⁸ W sektorze mieszkalnictwa socjalnego Państwa Członkowskie przeprowadzają regularne kontrole lub zlecają przeprowadzenie takich kontroli, w celu zapewnienia, aby dane przedsiębiorstwo nie otrzymywało rekompensat przekraczających kwotę określoną zgodnie z art. 5. Każda nadwyżka rekompensaty w wysokości do 20% rocznej rekompensaty może zostać przeniesiona na kolejny okres rozliczeniowy, pod warunkiem, że dane przedsiębiorstwo prowadzi działalność wyłącznie w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Wyniki oceny wpływu zostają przekazywane Parlamentowi Europejskiemu, Komitetowi Regionów, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Państwom Członkowskim.

Źródło: Decyzja Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE (...), op. cit.

kaniach wybudowanych i zarządzanych przez te instytucje żyje około 22% gospodarstw domowych w Szwecji (stan na 2007 r.). Należy dodać, że Parlament Szwedzki zobowiązał miejskie towarzystwa budownictwa społecznego do negocjacji czynszów z przedstawicielami lokatorów, co stanowi naturalny górny pułap czynszów dla inwestorów prywatnych budujących mieszkania na wynajem.

Komisja Europejska, w szczególności Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, powoli zmienia swoje podejście względem bezpośredniej pomocy państwa skierowanych do inwestorów budownictwa społecznego (Ghekiere, 2009). Wynika to z faktu wyrażenia zgody przez Komisję na tymczasową i warunkową pomoc państw członkowskich skierowaną do banków komercyjnych, w celu przywrócenia stabilności systemu finansowego w czasie niestabilności makroekonomicznej. Wydaje się, że następuje zwrot w kierunku większego interwencjonizmu państwowego. Szkoda, że doświadczenia kryzysu finansowego muszą przyczynić się do zmiany podejścia władz unijnych, także w kwestii mieszkalnictwa społecznego, które nie podlega tak gwałtownemu procesowi konwergencji (Lis, 2005).

Znaczna część inwestorów społecznego budownictwa mieszkaniowego w krajach Unii Europejskiej nie doznała w czasie kryzysu finansowego tak dużego ograniczenia w pozyskaniu kapitału obcego, jak inwestorzy działający na zasadach rynkowych. Wynika to z faktu, że w większości krajów Wspólnoty wciąż nie ma bezpośredniego powiązania budownictwa społecznego z rynkiem finansowym. Istnieją bowiem instytucje pośredniczące stanowiące własność państwa lub od niego zależne, albo objęte jego gwarancjami. Instytucje te, działające w formie m.in. funduszy mieszkaniowych, banków mieszkaniowych, kas mieszkaniowych, mogą wykorzystywać klasyczne rynkowe mechanizmy finansowania takie jak: mechanizm bankowości hipotecznej, mechanizm sekurytyzacyjny lub mechanizm kontraktowy. Dzięki wsparciu przez państwo tych instytucji pełnią one rolę stabilizatora w czasie pojawienia się niestabilności makroekonomicznej. Z perspektywy polityki gospodarczej wsparcie społecznego budownictwa mieszkaniowego w okresie kryzysu finansowego, a dalej gospodarczego, przy jego względnym uniezależnieniu od rynków finansowych, może stanowić skuteczne narzędzie stymulowania popytu i tym samym zneutralizować jego negatywne skutki. Niemniej jednak dotychczasowy trend w krajach Unii Europejskiej wynikający z uwarunkowań politycznych i ekonomicznych polegał na dążeniu do zwiększenia zależności inwestorów budownictwa społecznego od banków komercyjnych lub banków hipotecznych działających w rynkowym podsystemie finansowania inwestycji mieszkaniowych. Konsekwencją kryzysu finansowego jest powrót do idei finansowych instytucji pośredniczących w ramach społecznego budownictwa społecznego.

W skali całej Unii Europejskiej funkcjonuje Europejski Bank Inwestycyjny, który rozpoczął działalność także w obszarze budownictwa społeczne-

go pełniąc rolę pośrednika finansowego. Bank ten refinansuje udzielane kredyty z obligacji emitowanych na międzynarodowych rynkach kapitałowych, które posiadają bardzo wysoki rating AAA-, przy 0% wadze ryzyka zgodnie z Drugą Bazylejską Umową Kapitałową. Niemniej jednak należy podkreślić, że takie rozwiązanie będzie trudne do wdrożenia na dużą skalę, gdyż systemy mieszkaniowe w poszczególnych krajach członkowskich są bardzo zróżnicowane i trudno oszacować jednolite ryzyko refinansowania inwestycji społecznych.

W tym miejscu należy podkreślić, że kolejną konsekwencją kryzysu finansowego jest zmiana nastawienia inwestorów do ryzyk finansowych. Nastąpiło zwiększenie popytu na długoterminowe inwestycje o niskim ryzyku. W tym segmencie istotne znaczenie może mieć społeczne budownictwo mieszkaniowe. Wzorcowym rozwiązaniem w tym zakresie jest fiński fundusz mieszkaniowy refinansujący budownictwo społeczne z wykorzystaniem mechanizmu sekurytyzacyjnego (Lis, 2008).

1.5. Podsumowanie

W opracowaniu wskazano na podstawowe dylematy społecznej polityki mieszkaniowej, w szczególności związane z zasadami alokacji zasobu społecznego, rodzajami grup docelowych, formami budownictwa włączonego w zakres społecznej polityki mieszkaniowej, podziałem odpowiedzialności za realizację celów społecznych pomiędzy władzę centralną a władzę lokalną i stopniem partycypacji sektora prywatnego w budownictwie społecznym. Podejście poszczególnych państw Unii Europejskiej na przestrzeni kilkudziesięciu lat do powyższych dylematów społecznej polityki mieszkaniowej spowodowało wysokie zróżnicowanie społecznego zasobu mieszkaniowego, a nawet dywergencje systemów mieszkaniowych. Tym samym postuluje się, aby ingerencja władz Unii Europejskiej w systemy mieszkaniowe uwzględniała narodowe zróżnicowania.

W artykule zaproponowano wprowadzenie do zasad alokacji mieszkań społecznych kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych jako uzupełnienie kryterium dochodowego. Takie działanie, zdaniem autora, powinno umożliwić precyzyjniejsze zaspokojenie najbardziej „pilnych” potrzeb mieszkaniowych. Formy organizacyjne, które mogą wypełnić to zadanie, to przede wszystkim władze lokalne oraz organizacje mieszkaniowe działające na zasadzie non-profit z udziałem władz lokalnych. Niemniej jednak działania te powinny zostać uzupełnione odpowiednią polityką czynszową umożliwiającą prawidłową gospodarkę remontową społecznymi zasobami mieszkaniowymi, instrumentem dodatków mieszkaniowych, który będzie wspierać grupy wrażliwe w kosztach utrzymania mieszkań oraz precyzyjnymi zasadami wykluczenia lokatorów z zasobu lub ich przenie-

sienia do mieszkań o niższych standardach w przypadku naruszenia zasad współżycia społecznego, czy zaległości czynszowych.

Partycypacja organizacji budownictwa społecznego czy inwestorów prywatnych w realizacji celów społecznej polityki mieszkaniowej jest tym większa, im wyższe dochody grup wrażliwych. Wprowadzenie przez państwo ograniczeń, które redukują zjawisko selekcji negatywnej (wyboru przez zarządców lokatorów o najmniejszym ryzyku) dokonywanej przez instytucje non-profit lub inwestorów prywatnych jest bardzo trudne, w przypadku, gdy państwo nie posiada udziałów w takich organizacjach.

Światowy kryzys finansowy przyczynił się do zmiany uwarunkowań społecznej polityki mieszkaniowej. Komisja Europejska stopniowo zmienia swoje podejście do pomocy państwa w zakresie budownictwa społecznego. Ponadto na szczeblu unijnym pojawiły się możliwości finansowania społecznych inwestycji mieszkaniowych bezpośrednio poprzez Europejski Bank Inwestycyjny lub projekty z nim związane typu Jessica. Ponadto dzięki kryzysowi finansowemu nastąpiło zwiększenie popytu na długoterminowe inwestycje o niskim ryzyku, co jest niezwykle szansą dla budownictwa społecznego i instrumentów jego finansowania opartych o mechanizm bankowości hipotecznej lub mechanizm sekurytyzacyjny. Warunkiem jest zapewnienie przejrzystości w prowadzeniu społecznej polityki mieszkaniowej, co powinno stać się priorytetowym zadaniem dla decydentów polityki gospodarczej.

LITERATURA

- Adrzejewski A., 1987, *Polityka mieszkaniowa*, Wydanie 3 zmienione, Warszawa.
- Bengtsson B., 2001, *Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory*, "Scandinavian Political Studies", No 24.
- Bengtsson B., 2004, *The right to housing in universal and selective housing regimes*, ENHR Conference, Cambridge, United Kingdom.
- CECODHAS, 2007, *Housing and the European Union Policy, Exchange, Current Issues and Future Challenges*, Special Edition, No 7.
- Czischke D., 2005, *Social Housing in the EU*, Report to the European Commission, CECODHAS, Brussels.
- Drewicz-Tułodziecka A., 2008, *Ocena ewentualnych analogii i skutków kryzysu subprime w USA na polskim rynku kredytów hipotecznych*, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa.
- EUROSTAT, 2010, *Combating poverty and social exclusion 2010 edition, A statistical portrait of the European Union 2010*.
- FEANTSA, 2007, *Policy Statement, How to allocate social housing The urgency of the housing need of applicants should prevail*.
- FederCasa, Italian Housing Federation, 2006, *Housing Statistics in the European Union 2005/06*, Rome.

- Ghekierre L., 2009, *Institutional mechanism and social housing finance: a European comparative perspective in: Financing social housing. After the economic crisis*, CECODHAS Seminar, Brussels.
- Główny Urząd Statystyczny, 2008, *Gospodarka mieszkaniowa w 2007 r.*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2010, *Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU-SILC 2008*, Informacja sygnałowa, Warszawa.
- Kemeny J., 1981, *The Myth of Home Ownership: Public versus Private Choices in Housing Tenure*, London, Routledge.
- Kemeny J., 1993, *Comparative rental systems: from implicit Anglo-Saxon model to a theory of change*, Working Paper, Swedish Institute of Building Research, Gavle.
- Kemeny J., 1995, *Theories of power in Esping-Andersen's, Three Worlds of Welfare Capitalism*, "Journal of European Social Policy", No 5 (2).
- Komisja Europejska, *Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym*, notyfikowana jako dokument nr C (2005) 2673.
- Lis P., 2005, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, „Zeszyt Naukowy”, nr 31, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Lis P., 2008, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Lis P., 2009, *Wyzwania dla polskiego systemu finansowania inwestycji mieszkaniowych*, [w:] *Budowa i utrzymanie domów mieszkalnych, Miejsce i rola mieszkalnictwa w okresie kryzysu gospodarczego*, Referaty XX Jubileuszowej Konferencji Spalskiej, Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa, Oddział Warszawski, Polskie Towarzystwo Mieszkaniowe.
- Lis P., 2010a, (w druku), *Funkcjonowanie amerykańskiego mechanizmu sekurytyzacyjnego w warunkach kryzysu finansowego*, „Zeszyt Naukowy”, Katedra Polityki Gospodarczej i Samorządowej, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Lis P., 2010b, (w druku), *Rola listów zastawnych we współczesnej bankowości*, [w:] *Bankowość hipoteczna w dobie kryzysów finansowych*, red. A. Szelałowska, Wydawnictwo CeDeWu, Rzeszów.
- Lis P., Zwierchlewska S., 2006, *The concepts of privatization of state-owned enterprises and public housing stock in Poland – similarities and differences*, "The Poznań University of Economics Review", vol. 6, No 2, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Lyytikäinen T., 2007, *A Three Dimensional Model of the Finnish Housing Allowance System and Empirical Analysis*, ENHR 2007 International Conference, "Sustainable Urban Areas", Rotterdam.
- National Board of Housing, Building and Planning, Sweden, Ministry of Regional Development of the Czech Republic, 2005, *Housing Statistics in the European Union 2004*, Boverket.

Stephens M., 2003, *Social Housing Financing: A Comparative Perspective*, UNECE Workshop on Social Housing, Praga.

Zawiślak M., 2005, *Współczesne trendy w europejskim budownictwie społecznym*, „Rzeczpospolita”.

ABSTRACT

THE AIMS AND INSTRUMENTS OF SOCIAL HOUSING POLICY

The purpose of the following study is to identify social housing policy within the sphere of the state's housing policy.

This study delineates basic dilemmas concerning social housing policy; in particular the dilemmas concerning the principles of the allocation of the social housing stock, types of target groups, forms of housing within the scope of social housing policy, separation of the responsibility for the realization of social aims between the central administration and local authorities, as well as the degree of private sector participation in social housing. Over the last few decades the approach of the UE to the above dilemmas of the social housing policy has lead not only to a high variety of the social housing stock but also to a divergence of housing systems. Thus, it has been postulated that the interference of the UE authorities in housing systems should encompass national diversities.

It has also been suggested in the article to introduce a criterion of unsatisfied housing needs in the principles of the allocation of social apartments as a supplement to the income criterion. Such an action, according to the author, should facilitate a more precise fulfillment of the most urgent housing needs. The organizational forms which may complete this task are among all local authorities and non-profit housing organizations cooperating with local authorities. However, these activities should be complemented with an adequate tenement policy which would enable a proper repair management of the social housing stock. This housing allowance instrument would support the most sensitive groups in covering maintenance costs. Furthermore, there should be precise principles according to which the residents will be excluded from the stock or transferred to lower-standard apartments if they fail to comply with the rules of social intercourse or lag behind with rent.

The global financial crisis has contributed to a change in the conditions of the social housing policy. The European Commission is gradually changing its attitude towards the state's support within the scope of social housing. Furthermore, due to the financial crisis there has been an increase in the demand for long-term low-risk investments, which is an extraordinary chance for social housing and the instruments for its funding. These instruments are based on the mortgage banking mechanism or securitization mechanism.