

Mieszkalnictwo

Rola samorządów w kształtowaniu polityki mieszkaniowej. Przykład Wielkiej Brytanii

Mieszkań komunalnych brakuje w większości europejskich państw, choć wiele z nich realizuje ambitne programy rozwoju budownictwa społecznego. Z utrzymującym się niedoborem w tym zakresie boryka się m.in. Wielka Brytania i choć jest to kraj o wiele bogatszy od Polski, to wciąż nie udało się skutecznie rozwiązać tego problemu.

W Wielkiej Brytanii kwestie dotyczące budownictwa stanowią od lat niezmienny problem na wielu płaszczyznach. Generalnie Brytyjczycy pozostają narodem właścicieli nieruchomości, choć liczba właścicieli nieruchomości spada. Odsetek Brytyjczyków posiadających mieszkania zmniejszył się z 64, 4% w 2014 roku do 63, 5% w 2015 (w Polsce wskaźnik własności jest wyższy i wynosi 83, 5%, jednak stan lokali mieszkalnych i przeludnienie powodują, że nie można wprost porównywać sytuacji mieszkaniowej z innymi krajami). Nabycie własnego lokum pozostaje więc jednym z najważniejszych życiowych aspiracji. Jednak pomimo corocznego przyrostu puli budynków mieszkalnych, ich podaż nie jest w stanie nadążyć i zaspokoić popytu, więc ceny nieruchomości rosną szybciej niż inflacja i płace. Budownictwo mieszkaniowe stanowi więc problem, który dodatkowo wpisuje się w dyskusję o imigracji oraz ekonomicznych konsekwencjach rosnącej populacji.

Jednak to nie liczebność populacji jest przyczyną problemów mieszkaniowych, ale jej profil demograficzny oraz zamożność i struktura gospodarstw domowych. Z punktu widzenia dostępności mieszkań dużym problemem jest zwłaszcza dynamika tworzenia się nowych – z historycznego punktu widzenia – gospodarstw domowych, czyli gospodarstw jednoosobowych. W Wielkiej Brytanii nie istnieje już bowiem potrzeba budowy „nuklearnych domów” przeznaczonych dla ojca, matki i ich potomstwa. Z powodu zmian demograficznych więcej jest osób starszych, zwiększa się też dynamicznie liczba osób po rozwodzie potrzebujących małych mieszkań oraz ludzi samotnych z wyboru. Ludzie ci często należą do nie-

zamożnej części społeczeństwa. Dlatego to kwestia mieszkalnictwa komunalnego i socjalnego jest centrum problemu, ponieważ społeczeństwa nie stać na kupno mieszkania na rynku komercyjnym.

Mieszkania komunalne

Dawniej lokalne brytyjskie gminy były właścicielami puli budynków mieszkalnych (council housing), których koszt wynajmu kształtował się poniżej stawek rynkowych. Był to odpowiednik polskich mieszkań komunalnych. Rozwiązanie takie wydawało się tańszą opcją, niż poleganie na prywatnych właścicielach, którzy w każdej chwili mogli drastycznie podnieść koszt wynajmu, wiedząc, że gminy nie mogą zapewnić innych lokali będą zmuszone zapłacić. W latach 80. XX w. rząd Margaret Thatcher wprowadził program „Prawo zakupu” (*Right to Buy*), który pozwalał lokatorom mieszkań gminnych odkupić je po znacznie zaniżonej cenie. W rezultacie do 1991 roku ponad milion mieszkań zostało sprzedane byłym najemcom. W efekcie lokalne samorzady straciły większą część swoich zasobów mieszkaniowych nie uzyskując za nie zadowalających cen. Te lokale, które pozostały w rękach samorządów, zazwyczaj nie nadawały się do sprzedaży ze względu na stan techniczny.

Gminy pozbawione środków z wynajmu nieruchomości o lepszym standardzie nie miały pieniędzy na utrzymanie mieszkań o niższym standardzie, co dodatkowo pogarszało ich stan techniczny. W konsekwencji, w Wielkiej Brytanii obecnie niewiele jest typowych, należących do samorządu mieszkań komunalnych, a coraz więcej ekspertów przekonuje o konieczności powrotu do budowy



DR TIMOTHY ECCLES

wykłada na Nottingham Trent University w Wielkiej Brytanii, ekspert w zarządaniu komercyjnymi nieruchomościami i ekonomii rynku nieruchomości; autor wielu książki artykułów akademickich z tej dziedziny



DR MONIKA ECCLES

specjalizuje się w polityce oraz instrumentach finansowych planowania przestrzennego; prowadzi własną firmę w branży nieruchomości

gminnych zasobów mieszkaniowych. Argumentem na rzecz takiego rozwiązania jest dostępność tanich kredytów i potrzeba uniezależnienia się od prywatnych właścicieli dyktujących warunki gminom zobowiązanym do zapewnienia lokali beneficjentom świadczeń społecznych. Można więc powiedzieć, że sytuacja brytyjska i polska w kwestii dostępności mieszkań komunalnych jest podobna.

Rola wspólnot mieszkaniowych

Rolę gmin w zapewnieniu mieszkań mniej zamożnym mieszkańcom w Wielkiej Brytanii przejęły wspólnoty mieszkaniowe (housing associations). W ramach wprowadzonej w 1988 roku polityki **Dobrowolnego Wielkoskalowego Transferu** (*Large Scale Voluntary Transfer* – LSVT) samorządy lokalne przekazały istniejącą wciąż pulę mieszkań komunalnych do takich wspólnot.

Brytyjskie wspólnoty mieszkaniowe są obecnie jedyną organizacją budującą nowe mieszkania komunalne.

Brytyjskie wspólnoty mieszkaniowe nie mają nic wspólnego z polskimi odpowiednikami. To prywatne organizacje non profit, które budują i wynajmują lokale poniżej stawek rynkowych. Przy czym, choć prywatne, podmioty te podlegają przepisom o zamówieniach publicznych i otrzymują dotację z budżetu centralnego i z budżetów lokalnych. Koszt budowy i zasady kształtowania czynszów ustala rząd.

System ten niesie ze sobą jednak pewne zagrożenia. Często bowiem brytyjskie wspólnoty mieszkaniowe oddają do użytku mieszkania niespełniające standardów budowlanych. Przykładem takich nieprawidłowości jest osiedle **Orchard Village we wschodnim Londynie**. Inwestycja, która pochłonięta 31 mln funtów publicznych pieniędzy zakończyła się skandalem. Lokatorzy, którzy wprowadzili się do tych mieszkań, musieli poradzić sobie nie tylko z ciekącymi rurami, wilgocią i innymi niedoróbkami – w lokalach tych wykryto wysokie

stężenia metanu i siarkowodoru. W rezultacie nadzór budowlany zagroził rozbiórką całego osiedla.

Wysokość czynszu

Jak wspomniano, zasady kształtowania czynszu w zasobach mieszkaniowych budowanych przez wspólnoty ustala brytyjski rząd. Obecnie wysokość czynszu określono na poziomie 80% cen rynkowych. **Krytycy zastanawiają się, czy taki poziom czynszu może być rzeczywiście uważany za socjalny.** Pomimo tych głosów, brytyjski rząd chce obniżyć dotacje dla wspólnot mieszkaniowych, tak aby takie inwestycje jeszcze w większym stopniu były finansowane z czynszów. To jednak nie jedyne zagrożenie dla potencjalnych lokatorów mieszkań o charakterze komunalnym. Brytyjski rząd zdecydował, że realizowany przez niego program wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego *Right to Buy* zostanie rozciągnięty na mieszkania komunalne budowane przez wspólnoty mieszkaniowe. Program ten przewiduje możliwość wykupienia wynajmowanych lokali po preferencyjnych stawkach, przy czym wysokość ulgi zależy od czasu trwania wynajmu – im dłuższy, tym wyższe wsparcie. Wsparcie to działa na podobnych zasadach jak polskie bonifikaty, łącznie z konsekwencjami finansowymi w przypadku sprzedaży takiego mieszkania przed upływem pięciu lat. Przy czym dotychczasowi właściciele mieszkań komunalnych, czyli wspólnoty mieszkaniowe, nie mogą odmówić sprzedaży lokalu po obniżonej stawce. Według wielu komentatorów i ekspertów, program ten zagrozi istnieniu wspólnot mieszkaniowych, a tym samym zasobów komunalnych w Wielkiej Brytanii.

Wysokość czynszu w brytyjskich lokalach komunalnych kształtuje się na poziomie 80% stawki rynkowej.

Można więc stwierdzić, że **brytyjska pomoc dla niezamożnych mieszkańców w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest niewielka.** Czynsze nie różnią się bowiem w znaczący sposób od rynkowych. Jedyną istotną różnicą dotyczy ochrony lokatorów mieszkań komunalnych. Prawo chroni ich przez eksmisją nawet wtedy, gdy nie płacą czynszu.

Wysokie wymagania dotyczą natomiast wspólnot mieszkaniowych budujących i wynajmujących mieszkania komunalne. Podmioty te muszą posiadać **specjalną licencję, jako zarejestrowani**



właściciele wynajmujący mieszkania komunalne (*registered social landlords* – RSLs) i jako tacy są poddawani szczegółowej kontroli. Nadzór i kontrolę nad wspólnotami mieszkaniowymi, ale także nad komercyjnymi wynajmującymi, sprawuje samorząd lokalny.

Z praktyki brytyjskich samorządów wynika, że **największe problemy dotyczą domów wielorodzinnych**. Niestety, coraz częściej wychodzą na światło dzienne nieuczciwe praktyki komercyjnych właścicieli domów wielorodzinnych, którzy wynajmują mieszkania niespełniające standar-

dów, żądając jednak czynszu w pełnej, rynkowej wysokości. W mediach brytyjskich głośny był ostatnio zwłaszcza przypadek właściciela budynków wielorodzinnych w **Oksfordzie**, który został ukarany przez samorząd tego miasta za wynajmowanie nieruchomości zagrażających życiu mieszkańców, czyli lokali z nieotwierającymi się oknami, bez zapewnienia drogi pożarowej i bez alarmu przeciwpożarowego.

Dofinansowanie wynajmu komercyjnego

Ograniczona liczba mieszkań komunalnych powoduje, że zbyt wiele osób w Wielkiej Brytanii ma problemy ze sfinansowaniem wynajmu lokalu. Ci, którym nie udało się wynająć mieszkania od wspólnoty, mogą liczyć na **subsydium w formie zasiłku socjalnego**. Pomoc ta polega na tym, że lokator wynajmuje mieszkanie po cenie rynkowej, a otrzymane rządowe świadczenie pokrywa różnicę między czynszem rynkowym, a kwotą, którą lokator jest w stanie zapłacić.

Warunkiem otrzymania zasiłku mieszkaniowego jest trudna sytuacja finansowa lokatora, przy czym brane są pod uwagę nie tylko zarobki, lecz także oszczędności. By skorzystać z pomocy, nie można mieć zaległości w opłacie czynszu. **Wysokość wsparcia jest jednak limitowana.**

Mieszkanie plus w wydaniu brytyjskim

Skupienie się na finansowym, a nie socjalnym charakterze budownictwa komunalnego spowodowało, że większość osób nie jest w stanie skorzystać z jakiegokolwiek formy wsparcia. Przy czym bardzo często na rynku komercyjnym płacą czynsz przekraczający ewentualne raty kredytu hipotecznego, który umożliwiłby im zakup własnego lokum. Bariery w kupnie własnego M jest jednak mała dostępność kredytów hipotecznych. Po kryzysie finansowym z 2008 roku brytyjskie banki nie chcą kredytować nieruchomości, zwłaszcza dla osób o średnich i niewielkich zarob-

kach. Dlatego rząd brytyjski stworzył program „Pomoc w kupnie” (*Help to Buy*), którego głównym założeniem jest ułatwienie wzięcia kredytu mieszkaniowego tym, którzy są w stanie spłacać miesięczne raty na poziomie podobnym do planowanego czynszu. Co istotne, to **strona rządowa bierze na siebie ryzyko bankructwa potencjalnego kredytobiorcy**. Jednak tylko przez siedem lat spłacania kredytu.

Ubočnym skutkiem rządowego programu wspierającego kredytobiorców hipotecznych jest wzrost rynkowych cen mieszkań. Dawniej ceny mieszkań w Wielkiej Brytanii kształtowały się na poziomie 3, 5 raza wyższym niż średni, roczny przychód. Dziś są one ponad 6, 5 raza wyższe. Przy czym tendencja wzrostu cen mieszkań cały czas się utrzymuje. Według rządu elementem wpływającym na wzrost cen jest niski koszt kredytu w porównaniu do wysokości komercyjnych czynszów. Jak wiadomo, im wyższe ceny mieszkań, tym mniejsza ich dostępność. Dlatego część ekspertów jest zdania, że rządowy program powinien być zakończony, ponieważ ceny mieszkań są już zbyt wysokie i nieosiągalne dla większości społeczeństwa, a rządowe ułatwienia (choć niezbyt imponujące) tylko pogłębiają ten problem.

Zadania samorządów lokalnych

Z przedstawionej analizy wynika, że podstawą brytyjskiej polityki mieszkaniowej jest promowanie posiadania mieszkania, jako idealnej formy użytkowania lokalu. Taka polityka nie zostawia lokalnym samorządom szerokiego pola działania na rzecz wspierania budownictwa mieszkaniowego. Część z gmin stara się co prawda pomagać mieszkańcom w otrzymaniu kredytu hipotecznego, zachęcając w różny sposób lokalne banki spółdzielcze, by udzielały pożyczek tym osobom, które nie mają szans na kredyt z banku komercyjnego.

System wspierania lokatorów w Wielkiej Brytanii jest jednak dość ograniczony. Choć lokalne samorządy mają obowiązek zapewnić lokale tym, którzy mieszkań nie mają lub nie stać ich na komercyjny wynajem, to nie mają wielu narzędzi do jego realizacji. Jak wspomniano, gminy nie zajmują się budową mieszkań, a jedynie nadzorem i przekazywaniem środków wspólnotom mieszkaniowym. Tam gdzie oferta wspólnot mieszkaniowych jest ograniczona, samorządy mogą pozyskiwać mieszkania w sektorze prywatnym i monitorować warunki wynajmu, tak aby zapewnić lokatorom bezpieczeństwo i zapobiegać kwaterowaniu w przepelnionych lokalach. Ogólnie jednak możliwości gmin w zakresie rozwoju budownictwa komunalnego nie są duże. ■