



**Konrad Żelazowski**

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, [kzelazowski@uni.lodz.pl](mailto:kzelazowski@uni.lodz.pl)

## Implikacje teorii praw własności dla funkcjonowania rynku mieszkaniowego i polityki mieszkaniowej

**Streszczenie:** Zasadnicze znaczenie chronionej własności prywatnej w optymalnej alokacji zasobów oraz efektywności procesów gospodarczych podkreślane było już w ramach ekonomii klasycznej. Próbę kompleksowej analizy roli systemów praw własności w stymulowaniu rozwoju gospodarczego podjęli przedstawiciele ekonomii instytucjonalnej w ramach teorii praw własności. Ze względu na istotne znaczenie mieszkania w życiu każdego człowieka w literaturze podkreśla się społeczny charakter nieruchomości mieszkaniowych oraz istotną rolę sektora publicznego w tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Dyskusja nad rolą sektora prywatnego oraz publicznego na rynku mieszkaniowym jest jednak nadal otwarta. Celem artykułu jest przedstawienie kluczowych kierunków zmian w funkcjonowaniu rynków mieszkaniowych oraz w obszarze polityki mieszkaniowej w świetle założeń teorii praw własności.

**Słowa kluczowe:** polityka mieszkaniowa, teoria praw własności, mieszkalnictwo

**JEL:** K25, L51 R31

# 1. Wprowadzenie

Porządek instytucjonalny jest jednym z fundamentów funkcjonowania i efektywności gospodarki rynkowej. Jego istotną częścią jest system praw własności obejmujący „zbiór relacji między instytucjami regulującymi stosunki międzyludzkie w związku z koniecznością wykorzystywania ograniczonych zasobów” (Stankiewicz, 2012: 67). W literaturze ekonomicznej znaleźć możemy bogatą argumentację potwierdzającą, iż systemy gospodarcze oparte na własności prywatnej, zapewniające swobodę transferu praw własności, gwarantują właściwą alokację zasobów oraz stymulują przedsiębiorczość podmiotów gospodarczych (Zalesko, 2013: 94). Zewnętrznym przejawem tych procesów jest wyższa produktywność całego systemu gospodarczego oraz bogacenie się jednostek i społeczeństw.

Rynek mieszkaniowy, ze względu na szczególną rolę mieszkania w życiu każdego człowieka, jest obszarem regularnych ingerencji ze strony podmiotów publicznych. W imię szczytnych celów obejmujących m.in. zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa mieszkaniowego czy przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, stosowane są instrumenty interwencjonizmu, które godzą jednak w prawo własności podmiotów prywatnych. W tym kontekście od wielu lat trwa dyskusja nad rolą państwa w sektorze mieszkaniowym, kształtem polityki mieszkaniowej oraz jej instrumentami, które przy poszanowaniu praw własności umożliwiłyby efektywną realizację jej społecznych celów.

Celem artykułu jest przedstawienie kluczowych kierunków zmian w funkcjonowaniu rynków mieszkaniowych oraz w obszarze polityki mieszkaniowej w świetle założeń teorii praw własności. Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej podkreślona została rola stabilnego systemu praw własności opartego na własności prywatnej dla przebiegu procesów gospodarczych. W drugiej części uwypuklony został społeczny wymiar mieszkania oraz jego znaczenie w funkcjonowaniu gospodarstw domowych. W tym kontekście zdefiniowane zostały odmienne podejścia dotyczące roli władz publicznych na obszarze rynku mieszkaniowego. W ostatniej części artykułu omówione zostały główne obszary i formy interwencjonizmu publicznego w sferze mieszkalnictwa, w przypadku których implementacja prorynkowych rozwiązań zgodnie z założeniami teorii praw własności zwiększa efektywność rynku mieszkaniowego w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

## 2. Znaczenie własności w procesach ekonomicznych

Problematyka własności i jej roli w efektywności procesów gospodarczych poruszana była już przez klasyków ekonomii. A. Smith w książce *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* uzasadniał, iż „tylko przedsiębiorczość

jednostki pobudzonej zdrowym egoizmem, swobodna konkurencja i niczym nieskrępowana własność prywatna stanowią rękojmię bogacenia się społeczeństwa i wszystkich jego członków” (Smith, 2012: 62).

Znaczenie własności w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego wskazywał także J.B. Say: „Podstawowym warunkiem stanu społecznego jest własność, ponieważ jedynie ona może zagwarantować produkcję, a jedynie produkując można istnieć. Atak na własność jest atakiem na całe społeczeństwo” (Pęciak, 2013: 114). Say podkreślał, iż tylko odpowiednia gwarancja praw własności umożliwia proces bogacenia się gospodarek. Jako zasadniczy mechanizm odpowiedzialny za efektywne wykorzystywanie zasobów oraz ich zastosowanie w procesach produkcyjnych wskazał wyłączość właścicieli czynników produkcji do dochodów z nich uzyskiwanych.

Rola własności w rozwoju gospodarczym podkreślana jest także współcześnie. E. Ostrom uzasadnia, iż „we wspólnotach nieposiadających instytucji prawa własności następuje coraz szybszy proces marnotrawienia zasobów naturalnych” (Stankiewicz, 2012: 37). Praktyka gospodarcza potwierdza ponadto, iż „sektor prywatny jest bardziej innowacyjny i efektywniej zaspokaja potrzeby społeczeństwa, mimo że kieruje się nastawieniem egoistycznym, tj. zyskiem” (Szmitka, 2012: 122).

Bardziej kompleksowe spojrzenie na ekonomiczny wymiar własności, w ramach tzw. teorii praw własności, wypracowane zostało w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku w Stanach Zjednoczonych. W ramach powyższego nurtu podkreślana jest szczególna rola systemów własności w alokacji rzadkich zasobów oraz przebiegu procesów gospodarczych.

W ujęciu ekonomicznym własność „to suma dóbr gospodarczych i przychodów z ich osiągnięcia, stanowiąca przedmiot gospodarstwa jednostkowego, narodowego i międzynarodowego” (Strzeszewski, 1981: 23). Głównym celem systemu praw własności jest gwarantowanie odpowiednio silnych zachęt umożliwiających proces internalizacji efektów zewnętrznych w gospodarce. Efekty zewnętrzne definiowane są jako „pozytywny lub negatywny wpływ działań danego podmiotu na stan i sytuację innych osób, bez odpowiedniej rekompensaty” (Stiglitz, 2004: 253–254). Rezultatem występowania efektów zewnętrznych jest nieefektywna alokacja zasobów. Brak odpowiednich rekompensat prowadzi bowiem do nadmiernej produkcji dóbr wywołujących negatywne efekty zewnętrzne oraz do niedostatecznej produkcji dóbr wywołujących pozytywne efekty zewnętrzne (Stiglitz, 2004: 256). Sposobem rozwiązania problemu efektów zewnętrznych jest odpowiedni system praw własności.

Ważną charakterystyką skutecznego systemu praw własności jest swoboda transferu tych praw. Występujące ograniczenia w zakresie i sposobie transferowania praw własności obniżają ich wartość rynkową, gdyż uniemożliwiają przeniesienie własności na tych uczestników rynku, którzy maksymalizowaliby korzyści z ich zastosowania (Ławrynowicz, 2004: 168).

W literaturze podkreśla się zjawisko sprzężenia zwrotnego pomiędzy prawami własności i rozwojem gospodarczym. System praw własności determinuje poziom kosztów transakcyjnych oraz siłę zachęt inwestycyjnych. Chroniona własność prywatna jest źródłem najsilniejszych bodźców dla uczestników rynku. Mogą oni zarówno w krótkiej, jak i długiej perspektywie czasowej planować i realizować działalność inwestycyjną bez obawy o zawłaszczenie jej efektów. Własność prywatna w długim okresie prowadzi zatem do wzrostu dobrobytu oraz utrzymania wartości zasobów. System praw własności nie pozostaje jednak statyczny. Jego kształt stanowi pochodną sytuacji ekonomicznej. Szeroko rozumiany rozwój gospodarczy i bogacenie się społeczeństwa sprzyjają bowiem ewolucji praw własności mającej na celu ich pełniejsze dookreślenie i skuteczniejszą ochronę (Locke, 2013: 8).

### 3. Społeczne znaczenie mieszkania

Mieszkanie to szczególne dobro w życiu każdego człowieka. Zaspokajają szerokie spektrum potrzeb, począwszy od tych podstawowych związanych z zapewnieniem dachu nad głową, bezpieczeństwa, kończąc na potrzebach wyższego rzędu, takich jak tworzenie więzi społecznych, potrzeby samorealizacji. Odpowiednie warunki mieszkaniowe są wyznacznikiem godnego życia, a ich brak jest jednym z głównych powodów tzw. wykluczenia społecznego (Mickiewicz, Wencel, 2013: 2).

Fundamentalne znaczenie mieszkania i prawa każdego człowieka do godnych warunków mieszkaniowych znajduje swoje odzwierciedlenie w międzynarodowych i krajowych regulacjach prawnych. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r. w art. 25 stwierdza, iż: „każdy człowiek ma prawo do życia na poziomie zapewniającym zdrowie i pomyślność jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne oraz prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w sposób od niego niezależny”.

Także art. 31 zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy z 1996 r. zobowiązuje sygnatariuszy do skutecznego zapewnienia obywatelom prawa do mieszkania poprzez działania zmierzające do:

- 1) popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;
- 2) zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania;
- 3) uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów.

Priorytetową rolę potrzeb mieszkaniowych w ogóle potrzeb społecznych obywateli podkreśla również Konstytucja RP z 1997 r., w której zgodnie z art. 75. „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb miesz-

kaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

W kontekście społecznego znaczenia mieszkania rodzi się fundamentalne pytanie dotyczące roli państwa na rynku mieszkaniowym. S. Lansley wyodrębnia trzy podejścia dotyczące znaczenia władz publicznych na obszarze rynku mieszkaniowego (Hulchanski, 1988: 138):

- 1) rynki mieszkaniowe powinny funkcjonować na zasadach rynkowych bez minimalnych form interwencjonizmu publicznego lub z nimi;
- 2) rolą państwa w sektorze mieszkaniowym jest definiowanie standardów oraz podstawowych zasad dla funkcjonowania rynku i podmiotów prywatnych;
- 3) państwo powinno pełnić rolę aktywnego animatora rynku mieszkaniowego z systemem instrumentów regulacyjnych i kontrolnych oraz rozbudowanym publicznym zasobem mieszkaniowym.

W literaturze przedmiotu brak jednak jednoznacznego wskazania, które z powyższych rozwiązań jest najefektywniejsze z perspektywy realizacji potrzeb mieszkaniowych ogółu obywateli. Wśród najważniejszych argumentów przemawiających za aktywną rolą państwa w sferze mieszkaniowej P. Lis wymienia:

- 1) ochronę prawa własności;
- 2) korygowanie nieefektywności rynku mieszkaniowego;
- 3) wzrost sprawiedliwości społecznej;
- 4) stymulowanie wzrostu gospodarczego (Napiórkowska-Baryła, Witkowska-Dąbrowska, Jesus, 2014: 125).

Zwolennikiem prorynkowych rozwiązań w obszarze mieszkalnictwa jest m.in. T. Sowell, który potrzebę interwencji ze strony władz publicznych w celu zapewnienia osobom o średnich i niskich dochodach dostępu do zasobów mieszkaniowych o odpowiedniej jakości i koszcie uznał za fundamentalnie błędne przekonanie w obszarze polityki mieszkaniowej. T. Sowell, będąc świadomym pewnych słabości mechanizmu rynkowego w przypadku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób pozostających w szczególnie trudnej sytuacji finansowej, podkreśla przeciwny efekt nadmiernej ingerencji władz publicznych w kwestie mieszkalnictwa. Jako potwierdzenie powyższej tezy przytacza przykład rynku amerykańskiego, na którym pomimo wzrostu liczby programów mieszkaniowych oraz regulacji prawnych w obszarze mieszkalnictwa zwłaszcza w latach siedemdziesiątych koszty zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w ostatnim stuleciu wyraźnie wzrosły (Sowell, 2011: 27).

V. Tanzi zaznacza ponadto, iż pomimo głównego celu interwencjonizmu państwowego, jakim jest korygowanie zawodności mechanizmu rynkowego, praktyka pokazuje, że sektor publiczny wykazuje tendencję do zastępowania rynku, a nie do jego korygowania. Proces ten ogranicza, a w wielu przypadkach blokuje rozwój rynku prywatnego w danym sektorze (Tanzi, 2006: 6).

Podsumowując, warto podkreślić, iż pogląd na rolę państwa w gospodarce, w tym w sektorze mieszkaniowym, uzależniony jest od bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej czy poziomu rozwoju rynku. Wraz z popularyzacją nowych rozwiązań prawnych, technologicznych, rozwojem otoczenia instytucjonalnego sektor prywatny efektywniej zaspokaja nawet złożone potrzeby człowieka, stając się realną alternatywą dla rynków dotychczas zdominowanych przez sektor publiczny (Tanzi, 2006: 5).

## 4. Zmiany w obszarze polityki mieszkaniowej w świetle założeń teorii praw własności

Polityka mieszkaniowa, będąca częścią polityki społecznej, sprowadza się do rozwiązań stosowanych przez państwo lub inne podmioty publiczne i organizacje, których istotą jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku mieszkaniowego oraz korygowanie istniejących nieefektywności (Lis, 2005; Andrzejewski, 1987). Głównym celem polityki mieszkaniowej jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich obywateli. Jest on realizowany z wykorzystaniem instrumentów oddziałujących zarówno na sferę popytową, jak i podażową rynku mieszkaniowego (Nykiel, 2009: 15). Wśród najczęściej wymienianych celów pośrednich polityki mieszkaniowej wymienia się:

- 1) zapewnienie prawa do mieszkania osobom o niskich dochodach;
- 2) wspieranie rozwoju rynku mieszkań na wynajem;
- 3) wspieranie gospodarstw o odpowiednich możliwościach finansowych do nabywania nieruchomości mieszkaniowych na własność;
- 4) tworzenie prawa regulującego gospodarkę mieszkaniową (Savas, 1992: 222).

Jedną z podstawowych form pomocy mieszkaniowej gospodarstwom o niskim potencjale finansowym jest utrzymywanie publicznych zasobów mieszkaniowych (państwowych, częściej jednak komunalnych). Funkcjonowanie tych zasobów w większości przypadków jest jednak dla podmiotów publicznych kosztowne i kłopotliwe. Wysokie obciążenia finansowe dotyczą nie tylko fazy budowy, lecz także fazy ich eksploatacji. Ze względu na grupę odbiorców lokali komunalnych niskie czynsze obowiązujące w zasobie nie pozwalają na pokrycie podstawowych kosztów ich utrzymania. Przy finansowych ograniczeniach możliwości inwestycyjnych jednostek samorządowych prowadzi to w długofalowej perspektywie do pogorszenia standardu i stanu technicznego mieszkań i ich sukcesywnego wycofywania z użytkowania.

Utrzymywanie publicznych zasobów mieszkań dla ubogich stanowi ponadto formę pułapki socjalnej, zniechęca bowiem korzystających z aktywnych działań mających na celu poprawę własnej sytuacji materialnej i rezygnacji z pomocy społecznej, w tym mieszkaniowej. Zjawisko to obniża także mobilność gospodarstw

korzystających z pomocy mieszkaniowej, utrwalając niekorzystną ich sytuację na rynku pracy (Stiglitz, 2004: 483). Niewłaściwie realizowane przedsięwzięcia z zakresu publicznego budownictwa mieszkaniowego mogą pogłębiać istniejące problemy społeczne, prowadzić do tworzenia się stref biedy negatywnie oddziałujących na strukturę całego miasta. Symbolicznym przykładem porażki publicznego mieszkalnictwa jest przypadek osiedla Pruitt-Igoe wybudowanego w połowie lat pięćdziesiątych w St. Louis, które ze względu na szerzącą się przestępczość, wandalizm, narastające problemy społeczne zostało wyburzone w 1972 r.

Drogą do efektywniejszego gospodarowania publicznymi zasobami mieszkaniowymi, jak również do zwiększenia zakresu i jakości usługi mieszkaniowej dla osób o niskich dochodach stała się implementacja przez władze publiczne rozwiązań prorynkowych. Głównym instrumentem realizacji tych działań jest szeroko rozumiana prywatyzacja.

Pojęcie prywatyzacji najczęściej rozumiane jest jako transfer funkcji interwencyjnych, kontrolnych i zarządczych z sektora publicznego do sektora prywatnego. Dotyczy ona nie tylko zmiany struktury własnościowej, ale obejmuje także przekształcenia w obszarze produkcji, zarządzania, finansowania i działań regulacyjnych. Przykładami działań prywatyzacyjnych w obszarze mieszkalnictwa są:

- 1) wycofywanie się podmiotów publicznych z fazy produkcji na rzecz zwiększonych wydatków mających na celu poprawę jakości zasobów mieszkaniowych;
- 2) redukcja wydatków publicznych poprzez wspieranie sfery konsumpcji mieszkaniowej (rozwiązania podatkowe wspierające prywatną własność mieszkań, dodatki mieszkaniowe);
- 3) ograniczanie działań o charakterze ilościowym na rzecz instrumentów jakościowych;
- 4) popularyzacja prorynkowych rozwiązań w obszarze mieszkalnictwa publicznego oraz znoszenie prawnych i administracyjnych barier w obszarze prywatnego segmentu mieszkań na wynajem (Pichler-Milanović, 1999: 6).

Zwolennicy prywatyzacji publicznego mieszkalnictwa podkreślają, iż mieszkanie w istocie jest dobrem prywatnym nie publicznym. Korzyści z konsumpcji taniej usługi mieszkaniowej z zasobu publicznego mają charakter indywidualny, a dostęp do niej jest ograniczany zdefiniowanymi kryteriami społecznymi czy dochodowymi. Uwzględniając powyższe, brak jest przesłanek zobowiązujących sektor publiczny do dostarczania usługi mieszkaniowej w powszechnym zakresie. Zadania te powinny należeć do sektora prywatnego (Keles, 1989–90: 104).

Zasadność prywatyzacji publicznych zasobów mieszkaniowych podkreśla A. Shleifer: „Kiedy zasoby są własnością publiczną, ich zarządcy nie są skłonni do inwestycji mających na celu redukcję kosztów dostarczania dobra lub usługi, jak i inwestycji prowadzących do poprawy ich jakości lub podniesienia ich innowacyjności, gdyż tylko w małej części będą partycypować w wygenerowanych

korzyściach” (Shleifer, 2012: 492). Krytykuje on również ideologiczną argumentację istotnego udziału podmiotów publicznych w dostarczaniu ważnych społecznie dóbr. Samo dążenie do realizacji celów społecznych nie jest według niego argumentem przemawiającym za własnością państwową (Shleifer, 2012: 491).

Prywatyzacja publicznych zasobów mieszkaniowych przybrała zróżnicowany charakter. Jednym z popularnych rozwiązań jest sprzedaż mieszkań ich dotychczasowym najemcom. Bodźcem zachęcającym do wykupu mieszkań są wysokie bonifikaty oferowane przez podmioty publiczne. Innym rozwiązaniem jest transfer zasobów i obowiązków mieszkaniowych do podmiotów non-profit o szerszych możliwościach finansowania działalności oraz skuteczniejszych metodach zarządzania zasobem. Przykładem może być Wielka Brytania, gdzie w latach 1988–2008 ponad połowa jednostek samorządowych przeniosła własność całości bądź części posiadanych zasobów mieszkaniowych do Housing Associations (Załączna, 2013: 47). Szczególnie dynamicznie proces prywatyzacyjny przebiegał w latach dziewięćdziesiątych w krajach postkomunistycznych. Skalę działań prywatyzacyjnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Proces prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Kraj	Odsetek mieszkań będących własnością prywatną (na początku okresu analizy)	Odsetek mieszkań będących własnością prywatną (na koniec okresu analizy)	Badany okres
Bułgaria	92,9	98,0	1993–2001
Łotwa	43,1	83,0	1993–2002
Litwa	84,4	97,6	1993–2002
Polska	44,0	58,9	1988–2006
Rumunia	90,8	97,5	1993–2002
Słowacja	50,0	89,0	1991–2004

Źródło: Housing Europe Review, 2012; CECODHAS, 2011

Podkreślić należy jednak, iż forma i skala prywatyzacji zasobów mieszkaniowych musi wynikać z założeń długoterminowej polityki mieszkaniowej. Chaotyczna i nastawiona na krótkoterminowe efekty prywatyzacja zamiast poprawy efektywności gospodarowania zasobem mieszkaniowym może nieść negatywne konsekwencje w postaci:

- 1) uszczuplenia zasobu tanich mieszkań czynszowych przeznaczonych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach;
- 2) problemu „biednych właścicieli” nieruchomości mieszkaniowych, czyli słabych ekonomicznie gospodarstw domowych, które nie są w stanie sprostać obowiązkowi obciążającym właścicieli nieruchomości, co w długim okresie



proceeds to the deterioration of housing quality, and thus the quality of housing services (Habitat for Humanity, 2015: 90);

- 3) reduction of labor mobility, which may exacerbate market problems and constitute an obstacle to the development of local economies (Witakowski, 2007: 5).

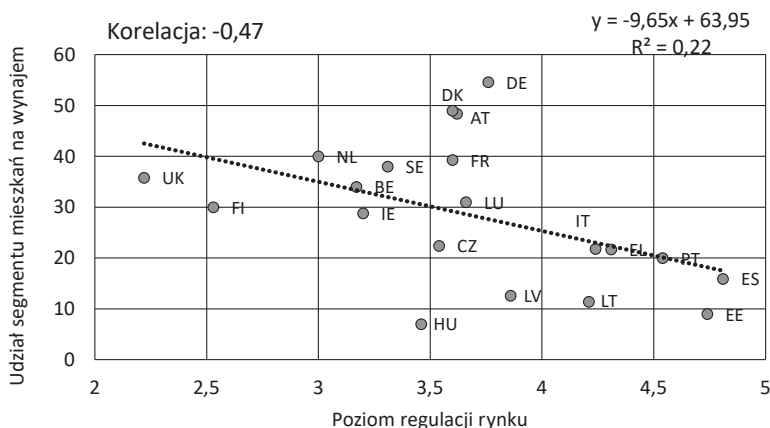
Other than the sale of housing assets, privatization actions have also affected other areas of the housing economy. It is worth remembering that the privatization process of public housing, as well as the privatization of new housing (in part through supporting initiatives of public-private partnerships).

Another area of change in housing policy is the intensification of actions in favor of private rental housing. The share of private rental housing in housing assets is determined by a series of factors, among which it is worth mentioning historical, economic, social, and also political. In the housing system, this segment can play a dual role. In the model presented by Kemeny, the private sector of rental housing competes with the public sector, leading to the stabilization of rents and the increase in the value of rental housing in housing assets. In the dual model, both sectors do not compete with each other due to different target groups. The private sector satisfies the needs of economies with a correspondingly high level of development, while the limited public sector offers housing services at a low standard for the poorest part of society (Zubrzycka-Czarnecka, 2014: 36).

The key role of the private rental housing segment for the satisfaction of housing needs of citizens is emphasized by M. Bryx. He points out that in the I world, rental housing was the main housing asset in many European countries. Through excessive protection of tenants, there was a limitation of private investment and a need for its replacement by the public sector (Bryx, 2013: 197). In the literature on the subject, the phenomenon of the increase in the number of regulations, especially in the 1970s and 1980s, determining the status of the landlord and the form of tenant protection, is described as the erosion of property rights (Hulchanski, 1988: 136). Experiences of European countries confirm the negative impact of excessive tenant protection on the cost of property rights on the development of rental housing (private and public) (Figure 1).

The lack of a properly developed private rental housing market leads to the polarization of the housing market. The market creates, on the one hand, a segment of social housing for the poorest part of society, and on the other hand, a segment of owner-occupied housing. The lack of a complementary segment in the form of private rental housing leads to the polarization of the economy with moderate

dochodach, dla których lokale socjalne są niedostępne, do nadmiernego wysiłku finansowego w celu nabycia nieruchomości mieszkaniowych na własność. Nadmierna ingerencja w system praw własności obniża zatem efektywność całego rynku mieszkaniowego.



Rysunek 1. Wpływ regulacji rynku na rozmiary mieszkalnictwa czynszowego

Źródło: Cuerpo, Kalantaryan, Pontuch, 2014: 6 oraz Housing Europe Review, 2015

Tabela 2. Znaczenie prywatnego sektora mieszkań na wynajem w systemie mieszkaniowym

Kraj	Prywatne mieszkania na wynajem jako % zasobu mieszkaniowego ogółem			
	1980	1990	2000	2010
Wielka Brytania	11	9	10	17
Australia	21	22	23	25
Francja	25	21	21	22
Irlandia	13	10	7	10
Szwecja	21	20	17	17
Finlandia	22	12	17	16
Austria	25	21	18	16
Holandia	19	13	10	10

Źródło: Scanlon, Kochan, 2011: 19

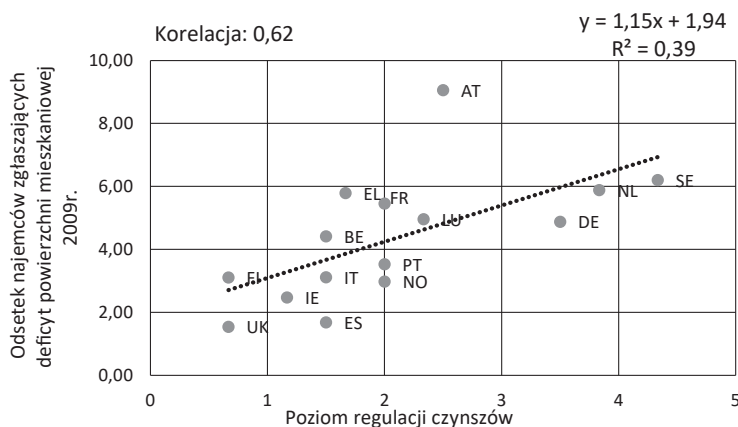
Wśród warunków, które mogłyby zachęcić prywatne podmioty do odbudowy segmentu mieszkań na wynajem, M. Bryx wymienia potrzebę zmiany „zwyrodniałej ochrony lokatorów” oraz stosowanie zachęt ekonomicznych dla inwestorów w postaci ulg podatkowych dla budownictwa pod wynajem czy przyspieszonej amortyzacji. Priorytetem jest jednak poszanowanie prawa własności prywatnych

inwestorów (Bryx, 2013: 1978–199). Zmiany znaczenia prywatnego mieszkalnictwa na wynajem w krajowych systemach mieszkaniowych przedstawia tabela 2.

Formą publicznej ingerencji w prawa własności są również stosowane przez władze inne instrumenty polityki mieszkaniowej, np. regulowane czynsze. Praktyka pokazuje, iż efekty tego typu instrumentów mogą mieć charakter odwrotny od zamierzonego. Celem czynszów regulowanych jest zapewnienie usługi mieszkaniowej przy akceptowalnym, także dla gospodarstw domowych o niskim statusie materialnym, poziomie kosztów. O ile jednak stosowanie tego typu rozwiązań w obszarze publicznych zasobów mieszkaniowych może mieć swoje uzasadnienie, o tyle w odniesieniu do zasobów prywatnych rodzi szereg negatywnych następstw, wśród których literatura przedmiotu wymienia:

- 1) pogłębiający się deficyt mieszkań na wynajem. Czynsze utrzymywane na poziomie niższym od rynkowego, nie gwarantując należytej stopy zwrotu dla właścicieli nieruchomości, powstrzymują ich przed realizacją nowych inwestycji w obszarze mieszkalnictwa czynszowego. Ponadto istniejące już zasoby czynszowe realokowane są z rynku najmu na rynek własnościowy (sprzedaż nieruchomości dotychczas wynajmowanych). Kontrolowany czynsz wpływa także na stronę popytową rynku. Niższe od rynkowych czynsze zachęcają gospodarstwa domowe do zwiększonej konsumpcji usług mieszkaniowych, co w długim okresie tylko pogłębia problem niedoboru mieszkań na wynajem (Bourne, 2014: 12–15).
- 2) pogorszenie standardu usługi mieszkaniowej w zasobie mieszkań czynszowych. W warunkach regulowanych czynszów niższe dochody z najmu uzyskiwane przez właścicieli nieruchomości skłaniają ich do ograniczania wydatków własnych związanych z utrzymaniem obiektów mieszkaniowych. Rynek najmu nie oferuje bowiem dodatkowych zachęt dla właścicieli nieruchomości (w formie wyższych stawek czynszu) do podnoszenia jakości usługi mieszkaniowej (Arnott, 2003: 99). W dłuższej perspektywie czasowej proces ten negatywnie wpływa na standard zasobu czynszowego w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym (por. rysunek 2 oraz rysunek 3).
- 3) nieefektywną alokację mieszkań czynszowych. Regulowane czynsze, zastępując mechanizm rynkowy, zaburzają proces optymalnego wykorzystania tej części zasobu mieszkaniowego (Glaeser, Luttmer, 2003). Wyróżnić należy trzy główne mechanizmy determinujące wspomnianą nieefektywność. Po pierwsze, czynsze regulowane wywołują zmianę cen relatywnych dla najmu mieszkań o różnym standardzie (koszty najmu mieszkania o wyższym standardzie na skutek kontroli czynszu spadają silniej niż koszty najmu mieszkania o niższym standardzie). Po drugie, regulowane czynsze zmniejszają mobilność mieszkaniową najemców. Najemcy w takich zasobach rzadziej dostosowują obiekty mieszkaniowe do własnych potrzeb, zmieniających się np. wraz z kolejnymi cyklami życia gospodarstwa domowego czy do aktualnych

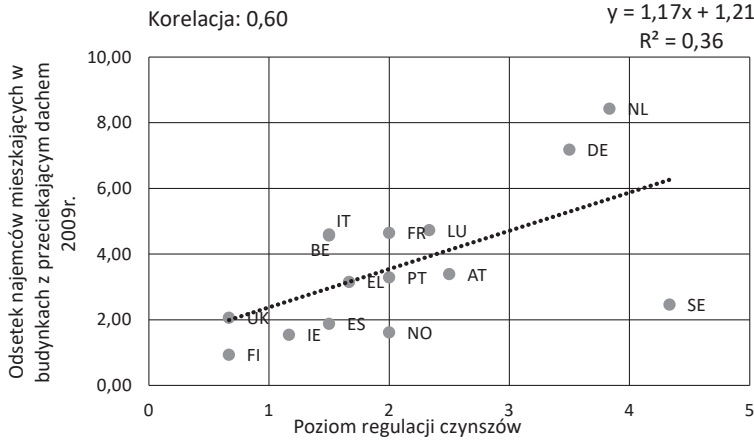
możliwości finansowych. Po trzecie, kontrolowane czynsze skłaniają właścicieli nieruchomości do poszukiwania najemców bardziej wiarygodnych, w przypadku których wynajem mieszkania będzie obarczony niższym ryzykiem (np. nieterminowych płatności czynszowych czy dewastacji lokalu). Również najemcy są skłonni dłużej poszukiwać nieruchomości mieszkaniowych, które w warunkach regulowanego czynszu zapewnią im najwyższy poziom renty mieszkaniowej (Bourne, 2014: 16).



Rysunek 2. Wpływ regulacji czynszów na standard usługi mieszkaniowej w zasobie czynszowym – wymiar ilościowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Adrews, Sanchez, Johansson, 2011

Proces kontroli czynszów w szerszym zakresie zainicjowany został w krajach europejskich w okresie powojennym i przybrał postać kontroli pierwszej generacji. Polegał on w głównej mierze na utrzymywaniu czynszów na stałym poziomie. Ze względu jednak na jego negatywny wpływ na funkcjonowanie prywatnego sektora mieszkań czynszowych został zamieniony w latach siedemdziesiątych na system kontroli czynszów drugiej generacji. Dopuszczał on wzrost czynszów w ustalonych granicach odzwierciedlających np. zmiany w kosztach budowy budynków mieszkalnych (Arnott, 1995: 102). W latach dziewięćdziesiątych system kontroli czynszów został uelastyczniony do systemu trzeciej generacji, który zakłada pewien zakres regulacji czynszów w ramach indywidualnych umów najmu (Scanlon, Whitehead, 2014: 11). Odchodzeniu od systemów regulacji czynszów sprzyja promowanie efektywniejszych instrumentów wspierania finansowej dostępności mieszkań w postaci zasiłków lub dodatków mieszkaniowych. Są one rozwiązaniem bardziej neutralnym dla rynku, a ponadto mają bardziej selektywny charakter. Pomoc publiczna trafia zatem do tych rodzin, które tej pomocy potrzebują.



Rysunek 3. Wpływ regulacji czynszów na standard usługi mieszkaniowej w zasobie czynszowym – wymiar jakościowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Adrews, Sanchez, Johansson, 2011

## 5. Podsumowanie

Ze względu na szczególne znaczenie mieszkania w życiu człowieka zapewnienie obywatelom godnych warunków mieszkaniowych stało się podstawowym celem polityki mieszkaniowej państwa. Społeczny charakter potrzeb mieszkaniowych skłania sektor publiczny do aktywnej, czasem wręcz nadmiernie, ingerencji w sferę mieszkalnictwa. Erozja praw własności podmiotów prywatnych oraz dominacja podmiotów publicznych w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych obniża efektywność całego rynku mieszkaniowego. Świadomość tych problemów stała się bodźcem do ewolucji polityki mieszkaniowej prowadzącej do implementacji w większym zakresie prorynkowych rozwiązań oraz wzmocnienia pozycji i praw własności podmiotów prywatnych na rynku mieszkaniowym. Nie oznacza to zupełnego wycofania sektora publicznego ze sfery mieszkaniowej, lecz skierowanie jego wysiłków na te obszary, gdzie własność prywatna oraz mechanizm rynkowy nie spełniają oczekiwań społecznych. Efektem tych starań jest dążenie do budowy zrównoważonego rynku mieszkaniowego.

### Bibliografia

- Andrews D., Sanchez A., Johansson A. (2011), *Housing markets and structural policies in OECD countries*, Economics Department Working Paper No. 836.  
 Andrzejewski A. (1987), *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa.

- Arnott R. (1995), *Time for Revisionism on Rent Control?*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 9, no. 1, s. 99–120.
- Arnott R. (2003), *Tenancy rent control*, „Swedish Economic Policy Review”, no. 10, s. 89–121.
- Bourne R. (2014), *The flaws in rent ceilings*, IEA Discussion Paper no. 55.
- Bryx M. (2013), *Nowa ekonomia, rozwój miast i inwestycje mieszkaniowe*, [w:] K. Marcinek (red.), *Inwestycje i nieruchomości we współczesnej gospodarce*, Katowice.
- CECODHAS (2011), *Housing Europe's Observatory*, Brussels.
- Cuerpo C., Kalantaryan S., Pontuch P. (2014), *Rental Market Regulation in the European Union*, „Economic Papers”, no. 515.
- Glaeser E., Luttmer E. (2003), *The Misallocation of Housing Under Rent Control*, „The American Economic Review”, vol. 93, no. 4, s. 1027–1046.
- Habitat for Humanity (2015), *Housing review of 15 countries in Europe and Central Asia*.
- Hulchanski J.D. (1988), *The evolution of property rights and housing tenure in postwar Canada: implications for housing policy*, „Urban Law and Policy”, no. 9, s. 135–156.
- „Housing Europe Review” 2012.
- „Housing Europe Review” 2015.
- Keles R. (1989–90), *The problems of privatization in the housing sector*, „Turkish Public Administration Annual”, vol. 15–16, s. 89–120.
- Lis P. (2005), *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Locke A. (2013), *Property rights and development briefing: Property rights and economic growth*, Overseas Development Institute.
- Ławrynowicz M. (2004), *Spółdzielnia a koncepcje neoinstytucjonalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3, s. 159–179.
- Mickiewicz P., Wencel K. (2013), *Godne życie dla wszystkich – wykluczenie społeczne migrantów jako skutek złych warunków mieszkaniowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Napiórkowska-Baryła A., Witkowska-Dąbrowska M., Jesus I.M. (2014), *Prywatyzacja zasobu mieszkaniowego przejętego przez Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Olsztynie na przykładzie powiatu olsztyńskiego*, „Ekonomia XXI wieku”, nr 2(2), s. 122–131.
- Nykiel L. (2009), *Funkcje i rola państwa na rynku mieszkaniowym*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, vol. 17, nr 4, s. 7–22.
- Pęciak R. (2013), *Wolność i własność prywatna jako niezbędne składniki porządku ekonomicznego w teorii Jeana-Baptiste'y Saya*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 130, s. 112–121.
- Pichler-Milanović N. (1999), *Housing privatisation in Central and Eastern Europe: from policy to practice*, Working paper no. 66.
- Savas A. (1992), *Prywatyzacja, klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa.
- Scanlon K., Whitehead C. (2014), *Rent stabilisation: Principles and international perspective*, LSE London.
- Shleifer A. (2012), *Własność państwowa a własność prywatna*, [w:] L. Balcerowicz (red.), *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, Zysk i S-ka Poznań, s. 487–510.
- Smith A. (2012), *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa.
- Stankiewicz W. (2012), *Ekonomika instytucjonalna*, PWSBIA, Warszawa.
- Sowell T. (2011), *Economic Facts and Fallacies*, Basic Books.
- Stiglitz E.J. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Strzeszewski C. (1981), *Własność – zagadnienie społeczno-moralne*, ODISS, Warszawa.
- Szmitka S. (2012), *Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad publiczną*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy”, nr 4, s. 121–136.
- Tanzi V. (2006), *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, „Materiały i Studia”, nr 204.
- Witkowski P. (red.) (2007), *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Warszawa.
- Zalesko M. (2013), *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, „Ekonomia”, nr 4(25), s. 92–102.


- Załączna M. (2013), *Zastosowanie Private Finance Initiative na rynku mieszkaniowym w Wielkiej Brytanii a możliwość wykorzystania tego instrumentu w Polsce*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 155, s. 83–95.
- Zubrzycka-Czarnecka A. (2014), *Mieszkalnictwo – klucz do spójności społecznej. Propozycje zmian zawarte w projekcie ustawy z 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Ekspertyza dla EAPN, Warszawa.

### Implications of Property Rights Theory For the Functioning of Housing Markets and Housing Policy

**Abstract:** The essential role of private ownership in optimal allocation of resources and efficiency of economic processes was underlined in classical economics. However a complex analysis of the importance of property rights for economic development was undertaken by representatives of institutional economics in the theory of property rights. Due to the importance of residential property for the functioning of households, literature emphasizes a social character of housing and an important role of public sector in providing citizens with decent housing conditions. Discussion about the role of private and public sectors in housing market is still open. The main aim of the article is to present changes in the functioning of housing markets and evolution of housing policy in the context of the theory of property rights.

**Keywords:** housing policy, property rights theory, housing

**JEL:** K25, L51 R31

	<p>© by the author, licensee Łódź University – Łódź University Press, Łódź, Poland.          This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY          (<a href="http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/">http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/</a>)</p>
	<p>Received: 2016-01-01; verified: 2017-01-08. Accepted: 2017-02-15</p>