

**Środki publiczne  
w finansowaniu społecznego  
budownictwa mieszkaniowego  
w wybranych krajach  
Europy Zachodniej**

Październik 1996

Eugeniusz Zawadzki

**Raport**

**Nr 94**

Tematem opracowania jest rola środków publicznych w finansowaniu społecznego budownictwa mieszkaniowego w takich krajach jak Holandia, Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania.

Przedmiotem analizy uczyniono specjalne programy mieszkaniowe uruchamiane w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego, zasady funkcjonowania organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk oraz zasady subsydiowania budownictwa mieszkaniowego.

## I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Sześćoletni okres jaki minął od zapoczątkowania zmian systemowych w Polsce nie przyniósł radykalnych przekształceń w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Brak jest w dalszym ciągu spójnego i skutecznego systemu zaspokajania popytu na budownictwo mieszkaniowe dla ludności o niskich i średnich dochodach. Tego typu gospodarstwa domowe stanowią stosunkowo szeroką zbiorowość potencjalnych inwestorów mieszkaniowych, skłonnych przekształcić swe potrzeby mieszkaniowe w efektywny popyt na mieszkania. O skali zjawiska mówi liczba mieszkań przypadająca na 1000 osób. W Szwecji, Szwajcarii, Danii na początku lat 90-tych przypadało 470-490 mieszkań na 1000 mieszkańców. W Hiszpanii, Holandii, Austrii i Belgii wskaźnik ten kształtował się na poziomie 385-400 mieszkań. W Polsce w tym czasie przypadało na 1000 osób 291 mieszkań, tj. tyle ile przeważająca liczba krajów Europy Zachodniej miała na początku lat 60-tych, a więc prawie 40 lat temu<sup>1</sup>.

Aby nastąpiło przezwyciężenie tej niekorzystnej sytuacji należy spełnić kilka warunków o charakterze systemowym. Po pierwsze winny nastąpić zmiany instytucjonalne polegające na pojawieniu się na rynku budowlanym różnego rodzaju form inwestorów zastępczych w stosunku do spółdzielczości mieszkaniowej np: stowarzyszeń mieszkaniowych, fundacji mieszkaniowych, organizacji mieszkaniowych związków zawodowych, organizacji społecznych i wyznaniowo-charytatywnych produkujących mieszkania po umiarkowanych kosztach i udostępniających je ludności po umiarkowanych cenach. Po drugie musi funkcjonować spójny system subsydiowania budownictwa mieszkaniowego, w powiązaniu z mechanizmem oszczędzania na mieszkania. Po trzecie wreszcie, musi powstać stabilny system prawny regulujący zasady oszczędzania na mieszkania, subsydiowania mieszkań oraz zasady działania instytucji inwestorów zastępczych.

W krajach Europy Zachodniej wspomniane wyżej systemy wspomaganie rozwoju budownictwa mieszkaniowego dla ludności o niskich i średnich dochodach są realizowane w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego przez organizacje budowlane działające na zasadzie non-profit. Państwo wspiera tego rodzaju budownictwo w ramach rozwiniętych form subsydiów i systemu prawnego. Celem niniejszego opracowania jest zaznajomienie czytelników z tego typu systemami wspoma-

---

<sup>1</sup> W. Dominiak: Niedochodowe organizacje mieszkaniowe w wybranych krajach o gospodarce rynkowej, I GM, Warszawa 1995.

gania budownictwa mieszkaniowego ze środków publicznych w wybranych krajach Europy Zachodniej w celu wykorzystania tych doświadczeń na terenie Polski.

Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej z nich obejmującej rozdział I i II omówiono ogólnie: pojęcie i zakres finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego, specjalne programy mieszkaniowe uruchamiane w ramach tego budownictwa, zasady funkcjonowania organizacji nie nastawionych na zysk w takich krajach jak np. Hiszpania, Portugalia, Włochy. W części drugiej obejmującej rozdziały od III do VI omówiono bardziej szczegółowo uruchamiane środki publiczne na społeczne budownictwo mieszkaniowe w takich krajach jak: Wielka Brytania, Niemcy, Szwecja i Holandia.

## II. POJĘCIE I ZAKRES FINANSOWANIA SPOŁECZNEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

### 1. Pojęcie i klasyfikacja społecznego budownictwa mieszkaniowego

Przyjęcie wyczerpującej i jednoznacznej definicji społecznego budownictwa mieszkaniowego napotyka na wiele trudności, na co wskazywał także **Międzynarodowy Stały Komitet Budownictwa Społecznego Międzynarodowej Federacji Mieszkalnictwa i Planowania Przestrzennego**<sup>2</sup>. Według definicji tego Komitetu, **społeczne budownictwo mieszkaniowe** polega na zaopatrzeniu w mieszkania, o ustalonym minimalnym standardzie w zakresie zdrowia, wygody i wyposażenia, w drodze ich wynajmu lub sprzedaży osobom, których dochód nie pozwala na nabycie takich mieszkań po cenach wolnorynkowych bez pomocy władz publicznych oraz różnych organizacji społecznych. W świetle tak szeroko ujętej definicji, do społecznego budownictwa mieszkaniowego należałoby zaliczyć subsydiowane budownictwo osób fizycznych z przeznaczeniem mieszkań na użytek własny, jak też tę część prywatnego budownictwa czynszowego, która korzysta z subsydiów z reguły w formie ulg podatkowych i w zamian oferuje wynajem mieszkań po cenach niższych niż rynkowe.

W wąskim znaczeniu (aspekt instytucjonalny) przez społeczne budownictwo mieszkaniowe rozumie się, w odróżnieniu od budownictwa publicznego, budownictwo różnych organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk, korzystające z

---

<sup>2</sup> *Social Housing Association in Europe*. International Federation for Housing and Planning - International Group for Social Housing. Paris 1973.

różnych form finansowej i pozafinansowej pomocy rządów i samorządów lokalnych.

Wreszcie w pośrednim ujęciu (pomiędzy definicją Komitetu a ujęciem instytucjonalnym) przez społeczne budownictwo mieszkaniowe rozumie się budownictwo publiczne (rządowe i samorządowe - komunalne) oraz budownictwo, którego inwestorami są różne organizacje nie nastawione na zysk. W praktyce najbardziej pożytecznym ujęciem jest ujęcie pierwsze. Na przykład w Niemczech inwestorami społecznego budownictwa mieszkaniowego są także przedsiębiorcy prywatni, nie instytucjonalni, korzystający z poparcia finansowego zbliżonego do pomocy udzielanej organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk. Z kolei we Francji są przepisy obligujące inwestorów komercyjnego budownictwa mieszkaniowego do przeznaczania części mieszkań na mieszkania społeczne, nawet jeśli program budownictwa mieszkaniowego jest realizowany na drogich terenach. Inwestor budujący np. 10 tys. mieszkań musi przeznaczyć 20% czyli 2 tys. mieszkań na potrzeby społeczne.

Udział społecznego budownictwa mieszkaniowego był i jest w poszczególnych krajach różny. Związane jest to ze stopniem włączenia się państwa w proces zaspokajania popytu mieszkaniowego i udostępniania go średnio i nisko zamożnym grupom ludności. Na początku lat 90-tych udział społecznego budownictwa mieszkaniowego w budownictwie mieszkaniowym ogółem wynosił od 4% w Belgii do 10-11% w Hiszpanii i Portugalii i 36% w Danii<sup>3</sup>. Poza Danią, Finlandią i Szwecją stosunkowo wysoki odsetek budownictwa społecznego miały takie kraje jak: Francja (30%) i Wielka Brytania (18%). Największe programy społecznego budownictwa mieszkaniowego przypadały na lata 50-te, 60-te, i 70-te, a więc na okres niższego niż obecnie poziomu dochodów, niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i braku zrównoważonego rynku mieszkaniowego. W tym okresie udział społecznego budownictwa mieszkaniowego kształtował się od kilku procent w Hiszpanii i Portugalii do kilkadziesiąt procent w przeważającej liczbie krajów takich jak Holandia, Szwecja, Szwajcaria czy Wielka Brytania. W latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych nastąpił spadek budowy społecznego budownictwa mieszkaniowego. Przykładem głębokiego spadku udziału społecznego budownictwa jest Wielka Brytania, w której odsetek tego budownictwa obniżył się z 47% w 1980 r. do 18% na początku lat 90-tych. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych udział budownictwa

---

<sup>3</sup> Social Housing in the European Union with Policies Up to the year 2000. Introductory Report of COCODHAS Seminar. Hague, 1994.

społecznego w budownictwie mieszkaniowym ogółem wynosił od 0,5% w Belgii, do 3-4% w Austrii i Holandii oraz 5% w Danii.

## 2. Specjalne programy mieszkaniowe w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego

W wielu krajach Europy Zachodniej takich jak np. Holandia, Francja, Belgia, Wielka Brytania, Hiszpania czy Portugalia, społeczne budownictwo mieszkaniowe realizowane jest w ramach specjalnych programów mieszkaniowych wspieranych przez władze centralne i samorządy lokalne. W programach tych obok ilościowych aspektów rozwoju budownictwa bardzo silnie eksponowane

są zagadnienia jakości mieszkań oraz otoczenia i środowiska mieszkaniowego. Na przykład w Wielkiej Brytanii 3-letnie programy społecznego budownictwa mieszkaniowego, a ściślej stowarzyszeń mieszkaniowych są formułowane pośrednio poprzez zatwierdzone przez rząd **Programy Korporacji Mieszkaniowej** (Housing Corporation). Kolejny program na lata 1993-1995 opracowany został na początku 1993 r. Zawiera on między innymi niezbędne i możliwe do uruchomienia środki finansowe na rozwój budownictwa stowarzyszeń mieszkaniowych.

Dla krajów o średnim poziomie rozwoju gospodarczego przykładem tworzenia specjalnych programów mieszkaniowych może być Hiszpania<sup>4</sup>. Czteroletni program mieszkaniowy opracowany został na lata 1992-1995. Głównym celem tego średniookresowego programu mieszkaniowego jest popieranie własności mieszkań tych gospodarstw domowych, które nie były w stanie nabyć takich mieszkań na prywatnym rynku. Program mieszkaniowy pozwala na:

- a) przygotowanie średniookresowej strategii przez uczestników procesu inwestycyjnego w mieszkalnictwie,
- b) zarezerwowanie w budżecie państwa odpowiednich środków mieszkaniowych przez rząd,
- c) wyznaczenie gminom i regionom ram współdziałania i stopnia partycypacji w realizacji programu.

Cele programu osiągnąć są poprzez łączenie środków publicznych ze środkami własnymi zainteresowanych inwestorów przy aktywnej pomocy finansowej i rzeczowej gmin i regionów. Władze lokalne udostępniają często grunty budowlane w trybie

---

<sup>4</sup> The New Housing Policy Programme in Spain. The Financial Aspects at Central, Regional and Local Level. W: Housing Finance International. Vol. VII, No 3, March 1993.

przetargów zamkniętych. W realizację programu włączono także szereg resortów związanych swą produkcją z budownictwem mieszkaniowym. Program adresowany jest głównie do grup ludności silnie odczuwających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, w tym także do pracodawców i przedsiębiorców tworzących w swoich instytucjach fundusze mieszkaniowe stanowiące określony odsetek (1 % i 0,75%) miesięcznego funduszu płac.

Znacznie mniej ambitne programy mieszkaniowe ma Portugalia, przeżywająca głęboki kryzys mieszkaniowy, zwłaszcza w dużych miastach. Programy te skoncentrowane są głównie na poprawie sytuacji mieszkaniowej rodzin żyjących w slumsach (*shanty towns*) usytuowanych na obrzeżach dużych miast np. Lizbony i Porto. Celem tych programów jest ograniczenie, a następnie likwidacja zamieszkiwania w dzielnicach slumsowych, które są nie do przyjęcia w grupie krajów - członków Unii Europejskiej. Budowlane subsydia rządowe mają tu na celu zachęcenie inwestorów do budowy i udostępnienia stosunkowo tanich mieszkań na zasadach wynajmu, a także na własność (dla lepiej sytuowanych gospodarstw domowych). Inwestorami publicznymi mieszkań czynszowych są także gminy. We Włoszech specjalne programy mieszkaniowe powstają głównie w regionach, zaś w Grecji na szczeblu niektórych gmin.

Realizacja podstawowego celu tych programów, podaży tanich mieszkań i dostosowania ich ceny do możliwości płatniczych różnych grup ludności, napotyka w praktyce na znaczne trudności wskutek braku dostatecznej ilości środków publicznych, jak też braku spójnej tj. zintegrowanej polityki mieszkaniowej państwa. Myśląc o ewentualnych możliwościach przetransponowania tych doświadczeń na teren Polski trzeba powiedzieć, że w naszym przypadku punkt ciężkości leży nie w braku odpowiednich programów mieszkaniowych, lecz tak jak i we wspomnianych krajach Europy Zachodniej, w braku skutecznej polityki mieszkaniowej państwa, zbyt małych środkach publicznych, braku instytucji inwestora zastępczego (poza spółdzielczością mieszkaniową, która, aby przetrwać zaczęła budować mieszkania dla ludzi stosunkowo zamożnych, zamiast dla ludzi o niskich dochodach). Brakuje nam również efektywnego systemu finansowego wspierania budownictwa mieszkaniowego i kreowania popytu na mieszkanie o umiarkowanym standardzie i kosztach dla ludzi o średnich i niskich dochodach. Takie doświadczenia posiadają kraje Europy Zachodniej w postaci społecznego budownictwa mieszkaniowego, różnych organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk w swej działalności budowlanej, korzystających z szerokich subsydiów państwowych itp. Tu zatem należy m.in. szukać wzorców dla

rozwoju budownictwa w Polsce.

### 3. Zasady funkcjonowania organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk

Organizacje mieszkaniowe nie nastawione na zysk (z ang. **Non-Profit Housing Organizations**) są to podmioty prawne prowadzące swą statutową działalność w zakresie budowy i sprzedaży, wynajmu i eksploatacji mieszkań oferowanych w zasadzie po kosztach wytwarzania. Nie osiągają one zysku w potocznym rynkowym znaczeniu tj. na zasadzie gry popytu i podaży. Określony statutem organizacji lub innymi przepisami zysk w granicach 4-6% przeznaczony jest na różne cele ściśle określone w statucie, względnie w odpowiednich przepisach prawnych.

Generalne warunki, na jakich funkcjonują organizacje mieszkaniowe nie nastawione na zysk to:

- budowa mieszkań o umiarkowanych standardach i kosztach,
- oferowanie mieszkań (na zasadzie wynajmu lub na własność) grupom ludności o średnich i niskich dochodach po cenach zbliżonych w zasadzie do ponoszonych kosztów,
- nieosiąganie zysku w potocznym rynkowym znaczeniu,
- ścisła współpraca z władzami centralnymi, regionalnymi i lokalnymi samorządowymi,
- włączanie lokatorów mieszkań do współzrządzenia zasobami mieszkaniowymi i tym samym w proces demokratyzacji stosunków mieszkaniowych.

Do organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk zalicza się najczęściej:

- **towarzystwa budowlane** (Building Societies),
- **stowarzyszenia mieszkaniowe** (Housing Associations, Non-Profit Making Housing Associations), nie mające charakteru spółdzielni,
- **stowarzyszenia budujące własnymi siłami** (Self Building Association),
- spółdzielnie **mieszkaniowe** (Housing Cooperative),
- **fundacje mieszkaniowe** (Housing Foundations),
- **organizacje mieszkaniowe** związków zawodowych, organizacji społecznych i wyznaniowo-charytatywnych.

W różnych krajach poszczególne formy organizacji mieszkaniowych odgrywają różną rolę. W Wielkiej Brytanii wiodące są towarzystwa budowlane, którym prawo zabrania lokowania funduszy w celach spekulacyjnych oraz stowarzyszenia miesz-

kaniowe. Z kolei w Niemczech działalnością budowlaną zajmuje się ponad 2000 organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk, z czego około 68% stanowią spółdzielnie mieszkaniowe, a 28% - spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. We Francji "mieszkania o umiarkowanych czynszach" są realizowane przez agencję o takiej właśnie nazwie, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej na poziomie miast i departamentów oraz spółki mieszkaniowe, organizacje kredytowe i spółdzielnie mieszkaniowe w ramach grupy organizacyjnej HLM (**Habitations a Loyer Moderes**). W Szwecji oprócz spółdzielni mieszkaniowych znaczną rolę odgrywają spółki i fundacje utworzone z inicjatywy samorządów lokalnych, posiadające status przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

W wielu krajach występuje z reguły ścisła współpraca pomiędzy organizacjami mieszkaniowymi a rządem i samorządem lokalnym. Rządy i samorządy lokalne udzielają organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk szerokiego wsparcia wyrażającego się między innymi w postaci: udostępnienia terenów budowlanych (często w przetargach zamkniętych); przyznawania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych; przyznawania pierwszeństwa w zleceniach na budowę mieszkań ujętych rządowymi bądź samorządowymi programami budowy lub modernizacji mieszkań; ulg podatkowych; udzielania gwarancji i poręki na pożyczki zaciągane na prywatnym rynku kapitałowym.

Przedmiotem współpracy i negocjacji władz rządowych i samorządowych

(okręgowych i gminnych) z organizacjami mieszkaniowymi są często takie problemy jak: formy i głębokość pomocy finansowej; spłata rządowych i samorządowych pożyczek budowlanych; zakładany poziom i tempo wzrostu czynszów za mieszkania wynajmowane przez organizacje oraz transfer środków przeznaczonych na dodatki mieszkaniowe.

#### **4. Środki publiczne w finansowaniu społecznego budownictwa mieszkaniowego**

W Europie Zachodniej głównym źródłem finansowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego i modernizacji zasobów mieszkaniowych jest rozbudowany rynek kapitałowy, w tym rynek kredytowy. Głównymi podmiotami tego rynku są: wyspecjalizowane w udzielaniu kredytu hipotecznego banki lub inne instytucje finansowe; towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne i różne instytucje depozytowe działające na tzw. rynku wtórnym; kasy oszczędnościowo-budowlane, banki uniwersalne;



fundacje, fundusze związkowe, fundusze organizacji społeczno-charytatywnych, fundusze przedsiębiorstw i instytucji oraz środki publiczne tj. środki sektora publicznego.

Sektor publiczny, który z reguły złożony jest z rządu centralnego, lokalnego i agend publicznych, w większości przypadków charakteryzuje się tym, że jego wydatki przekraczają przychody. Istnieje zatem niejako naturalna potrzeba zaciągania przez ten sektor pożyczki na rynkach finansowych, celem sfinansowania jego wydatków. Rzecz jasna, czasami może się zdarzyć, że jego przychody w ciągu roku są wyższe niż wydatki, w takim przypadku rząd ma możliwość dokonania przynajmniej częściowej spłaty długu publicznego. Sytuacja taka występuje bardzo rzadko. W ostatniej dekadzie niemal wszystkie rozwinięte kraje miały przewagę wydatków nad przychodami.

Jedną z metod finansowania wydatków rządowych jest sprzedaż aktywów finansowych sektora publicznego. Z punktu widzenia przychodów rządowych nie ma różnicy pomiędzy ich wzrostem w wyniku zwiększenia podatków a wzrostem sprzedaży aktywów finansowych. Są one traktowane różnie jedynie z punktu widzenia zapisów rachunkowych rządu, ale prowadzą do tego samego celu. Wzrost podatków dochodowych ujmowany jest w sprawozdawczości jako przyrost dochodów bieżących rządu. Sprzedaż zarządzanych przez rząd budynków mieszkaniowych traktowana jest natomiast jako zmniejszenie wydatków rządowych.

Jednym z istotnych sposobów finansowania długu publicznego jest sprzedaż rządowych papierów wartościowych. Najważniejsze miejsce wśród nich zajmują obligacje rządowe, które są przedmiotem transakcji na rynku kapitałowym. Na przykład na rynku brytyjskim dużą rolę w jego finansowaniu odgrywają niehandlowe certyfikaty i depozyty oszczędnościowe w ramach **National Saving Bank** i instrumenty finansowe emitowane przez władze lokalne. Głównymi posiadaczami tych aktywów np. w Wielkiej Brytanii są niebankowe instytucje finansowe, niefinansowe firmy i osoby fizyczne.

Podstawową funkcją niebankowych instytucji finansowych jest: kreacja aktywów dla pożyczkodawców i pasywów dla pożyczkobiorców, które są bardziej atrakcyjne niż gdyby wierzyciele i dłużnicy prowadzili interesy bezpośrednio między sobą. Zaspokojenia tych potrzeb niebankowe instytucje finansowe dokonują poprzez transformację terminów płatności. Obniżenie kosztów operacji finansowych i zmniejszenie ich ryzyka następuje w wyniku tzw. ekonomii skali (np. wzrost aktywów powoduje obniżenie kosztów operacji finansowych). Największym pośrednikiem finansowym

pośród niebankowych instytucji finansowych są w przypadku Wielkiej Brytanii towarzystwa budowlane oraz firmy ubezpieczeniowe.

Jeśli chodzi o towarzystwa budowlane to ich funkcja sprowadza się głównie do transformacji kapitału w obrębie sektora gospodarstw domowych. Aby precyzyjniej określić rolę sektora publicznego w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego niezbędna jest analiza przepływu funduszy z uwzględnieniem omawianego pośrednika finansowego (towarzystwa budowlane). Główną rolę, jaką spełniają pośrednicy finansowi, jest kreacja aktywów dla pożyczkodawców i pasywów dla pożyczkobiorców, które są bardziej atrakcyjne niż w przypadku bezpośredniego pożyczania. W rezultacie procent ten obniża koszty operacji i zwiększa ilość udzielanych pożyczek.

Oprócz warunków udostępniania kredytów mieszkaniowych, zwłaszcza wysokości ich oprocentowania oraz okresu i zasad spłaty, podstawowym czynnikiem determinującym popyt na kredyty, a także podaż długoterminowych kredytów hipotecznych, jest system rządowych gwarancji kredytowych. System ten eliminuje lub w istotnym stopniu ogranicza ryzyko, jakie ponoszą banki i inne instytucje finansowe udzielające pożyczek budowlanych poszczególnym inwestorom, zwłaszcza organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk i osobom fizycznym budującym lub kupującym mieszkania na własny użytek. Gwarancji na pożyczki zaciągane na budowę, kupno i ulepszenie mieszkań udzielają także gminy. W przypadku gwarancji pożyczek zaciąganych na budowę lub kupno nowych mieszkań, rząd pokrywa 50% ewentualnych strat poniesionych przez gminy z tytułu należności wynikających z udzielanych gwarancji. Straty gmin pokrywane są przez rząd w 100% w przypadku gwarancji udzielanych na pożyczki zaciągane na częściowe subwencjonowanie przez rząd ulepszania mieszkań starych.

Ponadto rząd udziela niskoprocentowanych pożyczek na budowę komunalnych mieszkań czynszowych oraz mieszkań czynszowych budowanych przez organizacje mieszkaniowe nie nastawione na zysk. W Danii np. do połowy lat 80-tych około 80% mieszkań oddanych do użytku stanowiły mieszkania wybudowane przy udziale niskoprocentowanych pożyczek państwowych<sup>5</sup>. W ostatnich latach zostały one ograniczone do wspierania publicznego budownictwa czynszowego towarzystw mieszkaniowych nie nastawionych na zysk. Pożyczki stanowią nadal 18-20% kosztu budowy mieszkania. W Szwecji w połowie lat 80-tych pożyczki państwowe stanowiły,

---

<sup>5</sup> Źródło: *Non-profit Housing in Denmark*. The Danish Ministry of Housing and Building - Copenhagen, 1990.

w zależności od formy inwestorskiej budownictwa od 22% (budownictwo jednorodzinne) do 30% (publiczne-czynszowe i lokalnych towarzystw mieszkaniowych) kosztu budowy.

### 5. Subsydiowanie budownictwa mieszkaniowego

W całym okresie powojennym we wszystkich krajach europejskich o gospodarce rynkowej subsydia mieszkaniowe stały się trwałym elementem polityki mieszkaniowej państwa w zakresie wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego dla ludności o niskich i średnich dochodach. Różnice pomiędzy poszczególnymi krajami dotyczą form oraz zakresu i głębokości subsydiowania. Obok **subsydiów podmiotowych (gospodarstwa domowe)** równolegle stosowane są **subsydia przedmiotowe**. Do końca lat 60-tych, a w niektórych krajach do połowy lat 70-tych, dominujący udział miały subsydia przedmiotowe. Wzrost dochodów gospodarstw domowych i osiągnięcie równowagi na rynku mieszkaniowym spowodowały zwiększenie roli subsydiów podmiotowych, stanowiących obecnie ponad połowę ogólnej wartości subsydiów mieszkaniowych. W większości krajów o gospodarce rynkowej stosowanych jest równolegle co najmniej osiem różnych form subsydiowania budownictwa. Są to:

1) **subsydia budowlane** występujące w postaci dopłat ze środków budżetu państwa do każdego mieszkania, z reguły przeznaczonego do wynajmu, a budowanego przez organizacje mieszkaniowe typu non profit, rzadziej przez gminy, czy przez prywatnych inwestorów;

2) **subsydia procentowe** (ang. interest subsidy) polegające na pokrywaniu ze środków budżetu państwa części rynkowego oprocentowania mieszkaniowych kredytów hipotecznych bądź określonej części tych kredytów;

3) **premie z tytułu wieloletniego oszczędzania na mieszkanie** w systemie kas oszczędnościowo-pożyczkowych;

4) **ulgi podatkowe** z tytułu wydatków poniesionych na budowę względnie kupno, remont lub modernizację mieszkania;

5) **dodatki mieszkaniowe** pokrywające część płaconego czynszu, bądź inne opłaty z tytułu użytkowania mieszkania;

6) subsydia na poprawę standardu (modernizacja) oraz adaptację domów i mieszkań do potrzeb użytkowników;

7) **subsydia ryczałtowe** wypłacane okresowo w celu zachęty do zamiany czynszowego mieszkania komunalnego na mieszkanie relatywnie droższe;

8) subsydia energetyczne pokrywające częściowe koszty przedsięwzięć prowadzących np. do zaoszczędzenia energii cieplnej w mieszkaniu.

## **6. Wielkość i struktura środków publicznych skierowanych na potrzeby mieszkaniowe**

W latach 60-tych i 70-tych subsydia stanowiły około 40% publicznej pomocy na mieszkania w Austrii i Hiszpanii, 50-60% w Finlandii i Wielkiej Brytanii oraz 70-90% w Danii, Francji, Holandii, Norwegii i Szwecji. W latach 80-tych i na początku lat 90-tych udział subsydiowanych mieszkań uległ w wielu krajach wyraźnemu obniżeniu z uwagi na umocnienie się zrównoważonego rynku mieszkaniowego i utrwalającą się tendencję wzrostu udziału budownictwa prywatnego. Na początku lat 90-tych w takich krajach jak Austria, Holandia, Wielka Brytania, Francja i kraje nordyckie, budownictwo subsydiowane stanowiło 50-75% liczby mieszkań ogółem oddanych do użytku.

W zależności od grup inwestorów i statusu użytkownika mieszkań oddanych do użytku, udział budownictwa korzystającego z bezpośredniego lub pośredniego wsparcia finansowego państwa jest różny. Stosunkowo najwyższy odsetek subsydiowanego budownictwa mają te kraje, w których budownictwo prywatne, z reguły w formie domów jednorodzinnych, jest dominujące (Holandia-29%, Irlandia-25%)<sup>6</sup> i stanowi podstawową formę uzyskania mieszkania. W krajach o dużym udziale czynszowego budownictwa mieszkaniowego odsetek mieszkań prywatnych objętych subsydiowaniem jest umiarkowany (Niemcy-10%, Francja-11%).

Jeśli chodzi o koszty budowy społecznych mieszkań czynszowych, to w takich krajach jak Włochy są one subsydiowane w 100%, w Irlandii w 90-100%, w Belgii od 60 do 100% w zależności od sytuacji finansowej przyszłych użytkowników, a w W. Brytanii w 75%. We Francji i Portugalii koszty budowy są subsydiowane w 66%, w Danii, Holandii i Hiszpanii w około 50%.

---

<sup>6</sup> Źródło: *Statistics on Housing in The European Community 1992*. The Netherlands Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, Hague, 1992.

### III. ŚRODKI PUBLICZNE WSPIERAJĄCE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE W WIELKIEJ BRYTANII

#### 1. Stowarzyszenia mieszkaniowe (Housing Associations)

W latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych rząd wprowadził zmiany w polityce mieszkaniowej<sup>7</sup>. Polegały one na:

a) przekształceniu struktury finansowania budownictwa mieszkaniowego w sektorze publicznym poprzez odejście od finansowania przedmiotowego na rzecz finansowania podmiotowego w odniesieniu do gospodarstw domowych (np. w postaci **zapomóg mieszkaniowych** - housing benefit) oraz stosowania **ulg podatkowych** od kwot przeznaczonych na pożyczki mieszkaniowe (Mortgage Interest Tax Relief-MITR) oraz silnej zachęty do kupna domów (np. połączenie pożyczki MITR z obniżką cen dla lokatorów, którzy zdecydowali się na kupno domów będących własnością organu władzy lokalnej;

b) przesunięciu w wydatkach publicznych środków z nowego budownictwa na wydatki przeznaczone na utrzymanie, remonty, adaptacje, renowacje i modernizację istniejącego zasobu. Jedynie 20% z ogólnych wydatków publicznych na budownictwo mieszkaniowe jest przeznaczonych na wspomniane wyżej cele, natomiast pozostałe 80% jest przeznaczone na pomoc i wsparcie dla słabszych ekonomicznie grup społecznych. Zapomogi mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach wynoszą obecnie ok. 4 mld funtów, natomiast pożyczki MITR dla nabywców domów wynoszą ok. 7 mld funtów;

c) dostosowaniu wydatków na mieszkania na poziomie władz lokalnych do polityki rządu centralnego. Około 75% wydatków kapitałowych jest obecnie przeznaczanych na utrzymanie, remonty i modernizację istniejącego zasobu. Wydatki na nowe budownictwo zostały radykalnie zmniejszone (władze lokalne dysponują około 25% zasobu mieszkaniowego w Anglii i blisko połową w Szkocji);

d) wzmocnieniu działań zmierzających do włączenia w szerszym zakresie sektora prywatnego do finansowania budownictwa mieszkaniowego poprzez:

- zwiększenie środków tego sektora w finansowaniu stowarzyszeń mieszkaniowych (housing associations),
- stworzenie dogodnych warunków finansowych dla inwestorów prywatnych w

---

<sup>7</sup> H. Hajduk: Organizacja i finansowanie gospodarki mieszkaniowej w Wielkiej Brytanii, IGM, Warszawa 1992.

celu zachęcenia ich do budowy domów czynszowych,

- prywatyzację zasobu (przejmowanie od władzy lokalnej mieszkań i przekształcanie ich w dobra prywatne);

e) wzmacnianiu roli własności indywidualnej (zamieszkiwaniu w mieszkaniach (domach) stanowiących ich własność) i uczynienie tej formy zamieszkiwania formą dominującą.

Jednym z kluczowych zabiegów rządu w polityce mieszkaniowej ostatnich lat jest nadanie stowarzyszeniom mieszkaniowym wiodącej roli w socjalnej gospodarce mieszkaniowej. Zakłada się, że znaczenie ich będzie wzrastać dzięki prowadzonej przez nie działalności inwestycyjnej, wzrostowi nowego budownictwa i przejmowaniu przez stowarzyszenia mieszkaniowe od władz lokalnych mieszkań w zarząd. Przez długi okres stowarzyszenia mieszkaniowe odgrywały ważną rolę w gospodarce mieszkaniowej, lecz do niedawna ich udział był relatywnie mały w porównaniu z udziałem władz lokalnych, które odgrywały w tej dziedzinie rolę wiodącą. Obecnie polityka rządu zmierza do wspierania stowarzyszeń mieszkaniowych i wypierania władz lokalnych z dotychczasowych pozycji jako głównego dostawcy i zarządcy czynszowych budynków socjalnych.

Publiczne finansowanie nowego budownictwa socjalnego typu czynszowego, dokonywane jest przede wszystkim za pośrednictwem **Korporacji Mieszkaniowej** (Housing Corporation)<sup>8</sup>. Dociera ona do wszystkich stowarzyszeń mieszkaniowych działających na terenie Anglii. Produkcja mieszkań w ramach tej organizacji ma wzrastać bardzo szybko i osiągnąć 50 tys. mieszkań rocznie już od 1995 r. Stanowić to będzie czterokrotny wzrost produkcji mieszkań w porównaniu z produkcją na przełomie lat 80-tych i 90-tych. Około 75% środków finansowych kierowanych na potrzeby stowarzyszeń mieszkaniowych dostarcza Korporacja Mieszkaniowa z budżetu centralnego. Resztę uzyskuje się z różnych źródeł sektora prywatnego, takich jak towarzystwa budowlane, banki, towarzystwa ubezpieczeniowe itp.

Wprawdzie rząd wprowadził szereg rozwiązań, które mają zmniejszyć rolę władz lokalnych jako jednostek bezpośrednio udostępniających mieszkania ludności, to jednak zachowały one kluczowe funkcje strategiczne. Przede wszystkim władze lokalne są z formalno-prawnego punktu widzenia odpowiedzialne za zapewnienie ludności zamieszkałej na ich terenie odpowiednich warunków mieszkaniowych. Jeżeli nie mogą tego dokonać we własnym zakresie to współpracują z innymi agencjami,

---

<sup>8</sup> Odpowiednikiem szkockim tej organizacji jest Scottish Home.

szczególnie stowarzyszeniami mieszkaniowymi, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności.

Korporacja Mieszkaniowa została powołana przez Parlament w celu krzewienia, upowszechniania i wspomagania dobrowolnych stowarzyszeń mieszkaniowych. Prowadzi ona rejestr tych stowarzyszeń, finansuje ich działalność oraz prowadzi ich kontrolę. Chodzi o to, aby publiczne pieniądze powierzone stowarzyszeniom były racjonalnie wydatkowane oraz aby utrzymać na dobrym poziomie technicznym zarówno mieszkania i budynki, jak i metody zarządzania nimi. Z budżetu centralnego Korporacja Mieszkaniowa otrzymuje 75% środków finansowych, które przeznacza na dotacje dla stowarzyszeń mieszkaniowych. Mają one obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludzi o niższych dochodach. Korporacja Mieszkaniowa umożliwia stowarzyszeniom mieszkaniowym:

- ubieganie się o publiczną dotację (public grant) lub fundusze na rozwój (budowę) nowych domów;
- uzyskanie niezbędnej zdolności kredytowej i uprawnień do zaciągania pożyczek od prywatnych pożyczkodawców;
- zapewnienia lokatorom ochrony ze strony nadzoru korporacji.

W Anglii jest zarejestrowanych ponad 2000 stowarzyszeń mieszkaniowych i ponad 200 stowarzyszeń i spółdzielni w Szkocji, które dysponują liczbą ok; 40 tys. domów. Organizacje te budują nowe mieszkania i domy na terenach miejskich i wiejskich dla rodzin wielodzietnych, bezdzietnych i osób samotnych, które mają powszechne lub specjalne potrzeby mieszkaniowe.

## 2. Inne formy pomocy finansowej państwa

**Zasiłki mieszkaniowe.** Relacje pomiędzy zapomogą mieszkaniową a wysokością zarobków tygodniowych przedstawia poniższe zestawienie.

Zarobki tygodniowe (funty)	Zapomoga mieszkaniowa (funty)	Czynsz płacony ze środków własnych (funty)	Czynsz jako % dochodu
90	26,29	23,31	26
100	18,69	31,31	31
110	15,15	34,85	32
120	14,34	35,66	30
130	13,04	36,96	28
140	7,30	42,70	30

Źródło: H. Hajduk, *Organizacja i finansowanie gospodarki mieszkaniowej w Wielkiej Brytanii*, IGM, Warszawa 1992

Dane te odnoszą się do gospodarstwa domowego składającego się z dwóch dorosłych osób i dwojga dzieci poniżej 11 lat, mieszkających w domu stanowiącym własność stowarzyszenia mieszkaniowego, za który płacą czynsz w wysokości 50 funtów tygodniowo. Z zaprezentowanych tu informacji wynika, że pomoc w postaci zapomogi mieszkaniowej pozwala na utrzymanie udziału czynszu w dochodach na poziomie ok. 30%.

**Domy i schroniska dla osób starszych.** Nabywca może kupić 25, 50 lub 75% udziału własności domu w zależności od posiadanego kapitału i możliwości zapłaty. Jeśli nabywca kupuje 25 lub 50 % udziału, musi zapłacić czynsz do wysokości ceny kupna. Nie płaci czynszu, jeśli 75% udziału (jest to udział maksymalny) jest wykupione. Zapomoga rządu pozwala na sprzedaż mieszkania według zasady sukcesywnego kupna i na odpowiednią redukcję kosztów zakupu dla osób starszych, w dostosowaniu do ich możliwości finansowych.

**Wynajęcie mieszkania czynszowego.** Odbywa się ono w następujący sposób: a) **na podstawie wskazania przez władzę lokalną.** Stowarzyszenie mieszkaniowe współdziała z władzą lokalną, która prowadzi listę oczekujących na mieszkanie oraz z systemem Krajowego Ruchu Ludności. System ten określa, jaka część lokatorów z danego obszaru zamierza się przenieść gdzie indziej. System ten nosi nazwę "national mobility scheme"; b) **na podstawie listy oczekujących.** Każdy ma prawo wpisać się na listę oczekujących, pierwszeństwo w przydziale mają ci, których potrzeby są szczególnie pilne. Stowarzyszenie mieszkaniowe stara się ustalić czynsze na poziomie, który jest możliwy do zapłacenia przez ludzi o niskich dochodach.

**Zapomogi dla domów, które będą wynajmowane na zasadach rynkowych.** Celem ich jest pomoc w zakupie lub budowie domów. Ubiegać się o zapomogę mogą prywatni właściciele nieruchomości, prywatne spółki nierejestrowane w Housing Corporation, stowarzyszenia mieszkaniowe lub osoby indywidualne. Zapomóg tych udziela się w stosunku do budynków na ściśle określonym obszarze. Czynsze rynkowe uwzględniają lokalizację, rozmiar i poziom standardu, jaki zapewnia określone mieszkanie. Wysokość zapomogi zależna jest od rodzaju przedsięwzięcia i jego cech charakterystycznych. Na ogół przyznaje się zapomogi w granicach od 10% do 40% kosztów realizacji projektu.

**Zapomoga na renowację domu** (w przypadku np. niestabilności konstrukcyjnej - pękające ściany, słabe fundamenty, dymienie do wewnątrz itp.). Kwota zapomogi zależy od poziomu dochodów właściciela domu i od jego oszczędności. Również



osoby niepełnosprawne, specjalnej troski, mogą ubiegać się o dostosowanie domu do specjalnych potrzeb. Przykładowo małżeństwo z dwojgiem dzieci (2 i 4 lata) o dochodzie 119 funtów tygodniowo, łącznie z dodatkiem dla dzieci i oszczędnościami poniżej 5000 funtów mają prawo do pełnego pokrycia kosztów robót przez zapomogę.

**Zapomoga dla osób zamieszkujących własne domy.** Celem ich jest pokrycie kosztów związanych z modernizacją i przystosowaniem domów prywatnych do zamieszkania przez ich właścicieli. Zapomoga może wynieść od 10% do 40% kosztów. Przed otrzymaniem zapomogi muszą być spełnione następujące warunki: a) projekt musi posiadać uzasadnienie ekonomiczne i tzw. biznesplan, ocenę sytuacji finansowej inwestora i referencje banku, b) nie może być dłużnikiem pożyczkodawcy, c) projekt w trakcie realizacji winien być kontrolowany.

#### IV. ŚRODKI PUBLICZNE DLA BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO W HOLANDII

##### 1. Rozwiązania prawne subsydiowania mieszkalnictwa

Pomoc państwa w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego jest instrumentem polityki rodzinnej. Jest ona realizowana za pomocą **Zarządzenia o subsydiach mieszkaniowych** (Besluit woninggebonden subsidies - BWS) oraz **Zarządzenia o subsydiach związanych z lokalizacją** (Besluit lokatiegebonden subsidies - BW)<sup>9</sup>. Do realizacji powyższych zarządzeń państwo udziela subsydiów natomiast wydatki określają gminy i regiony.

W 1975 r. opracowano tzw. **dynamiczną metodę cenową** (DCP) jako sposób obliczania poziomu subsydiów na nowe budownictwo. Schemat DCP oparty jest na czynszach, które mają być płacone przez lokatora, oraz na aktualnych czynszach kosztowych. Pomoc państwa pokrywa roczną różnicę między czynszem do zapłacenia przez lokatora a czynszem pokrywającym koszty. Poziom czynszu kosztowego ustalono w taki sposób, że dochody z czynszu oraz pomoc pokrywają wszystkie koszty występujące w trakcie eksploatacji budynku szacowanej na 50 lat. Zobowiązania wynikające z subsydiowania budownictwa metodą DCP stanowią ok. 30% całego budżetu Ministerstwa Mieszkalnictwa.

---

<sup>9</sup> Problemy te omawia opracowanie: *Housing in the Netherlands, Country Monograph*, tłumaczenie I. Ogonowskiej, IGM, Warszawa 1994.

Zarządzenie o subsydiowaniu mieszkań, obowiązujące od 1992 r. wyróżnia cztery źródła finansowania mieszkań w zależności od ich kategorii:

- subsydia (1) na nowe budownictwo w sektorach socjalnych mieszkań czynszowych i w sektorze mieszkań własnościowych oraz na naprawy mieszkań czynszowych zbudowanych przed 1945 r.;
- subsydia (2) na budowę mieszkań czynszowych przez inwestorów instytucjonalnych oraz na premie wspierające mieszkania własnościowe;
- subsydia (3) na dodatkowe wydatki związane z różnymi lokalnymi okolicznościami;
- subsydia (4) na dodatkowe wydatki związane ze zmniejszeniem czynszów.

Gminy liczące ponad 30 tys. mieszkańców mogą tymi subsydiami dysponować we własnym zakresie. W przypadku mniejszych gmin subsydia są zarządzane przez komisję regionalną, z którą gminy współpracują. Ogólna wielkość subsydiów jest ustalana na początku eksploatacji nowych mieszkań. Wielkość pomocy dla rocznych świadczeń jest kalkulowana na podstawie kosztów eksploatacji standardowego mieszkania. Państwo zna zatem z góry wielkość swoich przyszłych gotówkowych świadczeń.

Od 1995 r. gminy otrzymują wszystkie cztery rodzaje subsydiów. W ramach dwu pierwszych subsydiów pomoc przy budowie różnych kategorii mieszkań może być traktowana zamiennie. Gminy mogą zatem same określić relacje pomiędzy mieszkaniami czynszowymi i własnościowymi oraz między wyburzeniem a renowacją. Gmina może z góry wykorzystać maksymalnie 50% rocznego budżetu. Możliwe jest także wykorzystanie części budżetu następnego roku. Daje to gminom dostateczny stopień swobody w dysponowaniu subsydiami.

Subsydia (1) na socjalne mieszkania czynszowe udzielane są głównie towarzystwom mieszkaniowym. Są one obwarowane różnymi wymogami. Na przykład subsydia na renowację dotyczą wyłącznie przedwojennych mieszkań czynszowych. Subsydiami objęte są renowacje, których koszt nie wynosi mniej niż 50 tys. NLG. Wysokość subsydiów na socjalne mieszkania własnościowe zależy od dochodu kupującego. Mogą je otrzymać osoby mające dochody nie przekraczające 61,5 tys. NLG. Państwo płaci subsydia w formie rocznych świadczeń. Świadczenia na rzecz socjalnych mieszkań czynszowych i renowację wynoszą łącznie 28 tys. NLG, a na mieszkania własnościowe 36 tys. NLG. Roczne świadczenia wynoszą 10% powyższych kwot.

Subsydia (2) zawierają bezzwrotne świadczenia na rzecz droższych mieszkań czynszowych i własnościowych. Kwoty te są kierowane tylko do regionów miejskich. Subsydia na mieszkania czynszowe wynoszą 10 tys. NLG, a premie na mieszkania własnościowe - 5 tys. NLG. Poza wymienionymi subsydiami udzielana jest pomoc (3) mająca na celu zmniejszenie kosztów związanych z wyborem lokalizacji. Na terenach miejskich koszty budowy mogą być silnie uzależnione od rodzaju lokalizacji. Wysokość tych dodatkowych kosztów określa gmina. Wreszcie subsydia (4) mogą być przyznawane na mieszkania czynszowe budowane na miejscu wyburzanych starych domów. Różnica pomiędzy nowym i starym czynszem jest pokrywana właśnie z tego typu subsydiów.

## 2. Mechanizm rozdziału subsydiów

Rozdziałem subsydiów zajmują się rząd centralny i prowincje. W programie rozwoju budownictwa mieszkaniowego ujmowane jest budownictwo subsydiowane, jak również liczba mieszkań przewidzianych do renowacji z udziałem subsydiów. Ministerstwo dzieli ten program na 12 prowincji. Podział ten opiera się na **Pianie Potrzeb Mieszkaniowych** oraz na **Pianie Jakości Mieszkań**.

Prowincjonalna administracja doradza Ministrowi Mieszkalnictwa, jak podzielić programy między gminy. Po uzyskaniu aprobaty ze strony Parlamentu minister ogłasza podział subsydiów między gminy.

Są dwa rodzaje subsydiów na lokalizację budownictwa mieszkaniowego tj. **subsydia lokalizacyjne** oraz **subsydia na lokalizację dużego budownictwa**. Pierwsze z nich przyznawane są łącznie z subsydiami budowlanymi, na rozwój miast wyznaczonych przez państwo. Na podstawie planu eksploatacyjnego, który przedstawia gmina, państwo ustala klasę subsydiów (wg. klasy ceny gruntu). Aby pokryć wszystkie koszty eksploatacyjne, gmina musi dopłacać swą część. Subsydia na lokalizację dużego budownictwa przeznaczane są na ograniczoną liczbę dużych projektów wewnątrz (ponad 1000 mieszkań) i wokół dużych miast (ponad 2000 mieszkań). Pierwszeństwo w przyznawaniu subsydiów mają projekty realizowane w kooperacji z publicznymi i prywatnymi instytucjami. Subsydia lokalizacyjne lub na lokalizację dużego budownictwa otrzymują tylko te projekty, które posiadają 70% nie subsydiowanych lub w małym stopniu subsydiowanych mieszkań. Oprócz tego są **subsydia na główny plan infrastruktury**. Są one przeznaczone na duże roboty z zakresu infrastruktury technicznej w dużych centrach miast. Subsydia te pokrywają w pełni koszty robót i

są bezzwrotne. W wyniku tego poziom cen gruntów jest obniżany a budownictwo mieszkaniowe staje się tańsze.

W przyszłości planuje się połączyć powyższe trzy rodzaje subsydiów w jeden rodzaj **subsydiów związanych z lokalizacją**. Subsydia te nie będą adresowane do poszczególnych gmin, lecz do regionalnych stowarzyszeń kooperujących. Są to dystrykty miejskie, wymienione imiennie w dokumencie dotyczącym polityki planowania przestrzennego. Państwo będzie zawierać umowę z każdym miejskim regionem. Umowa przewidywać będzie różne warunki przeznaczenia subsydiów. Najważniejsze założenie dotyczy konieczności przeznaczenia 70% planu rozwoju na sektor nie subsydiowany lub tylko w małym stopniu subsydiowany. Region miejski ma sam decydować, jak podzielić subsydia pomiędzy różne lokalizacje budowlane.

### **3. Subsydiowanie czynszów i wspomaganie własności mieszkaniowej**

Aby uzyskać pomoc mieszkaniową, kandydat musi spełniać trzy warunki. Musi mieć 18 lat, zajmować samodzielne mieszkanie czynszowe i nie przekraczać pewnego progu zamożności. O wysokości pomocy decyduje wielkość dochodu (maksymalnie 41.610 NLG na rodzinę w 1932 r.) oraz wysokość czynszu (minimalna 306,67 NLG i maksymalnie 865,42 NLG). Subsydia indywidualne w zakresie czynszu przyznawane są na podstawie tabeli zawierającej czynsze standardowe i klasy dochodów. Istnieje 6 tabel: dla młodych ludzi poniżej 23 lat, dla ludzi w grupie wiekowej od 23 do 65 lat oraz dla osób powyżej 65 lat. Dla każdej z tych grup wiekowych istnieją oddzielne tabele dla osób samotnych i dla rodziny.

Subsydium czynszowe pokrywa różnicę pomiędzy czynszem standardowym a czynszem aktualnym, przy czym czynszem standardowym jest kwota, którą kandydat może pokryć ze swego dochodu. Czynsze standardowe oraz klasy dochodów są co-rocennie dostosowywane do wzrostu czynszów i trendów średnich dochodów. Na początku lat 90-tych czynsz standardowy dla osób z minimalnym dochodem wynosił 3.145 NLG rocznie, a udział czynszu w dochodzie wynosił 13,8%. Subsydia na czynsze otrzymywało ok. 950 tys. gospodarstw domowych (29% lokatorów) przy czym duża część z nich (35%) należała do osób starszych.

W Holandii nie ma bezpośredniego subsydiowania mieszkań własnościowych, tak jak w większości innych krajów europejskich. Własność mieszkaniowa jest jednak wspomagana poprzez pomoc podatkową. Oprocentowanie kredytu hipotecznego podlega w pełni odliczeniu od podatku. Ważnym elementem są gwarancje, jakie dają

gminy kupującym mieszkanie, którzy chcą wziąć kredyt hipoteczny<sup>10</sup>.

Z gwarancją gminy kupujący może uzyskać kredyt hipoteczny na pełną wartość mieszkania. Oprocentowanie kredytu hipotecznego, udzielanego z gwarancją gminy, jest na ogół niższe o 0,2% od oprocentowania rynkowego. Gwarancje gminy są ważnym instrumentem wspomagania własności mieszkaniowej. Każdy, kto chce kupić mieszkanie o cenie niższej od 250 tys. NLG, może otrzymać gwarancję gminy. Jeśli ocena zdolności kredytowej kandydata wypadnie pomyślnie, gmina daje gwarancję na wypadek strat, jakie ponosi wierzyciel hipoteczny, gdy kupujący nie jest w stanie oddać swoich długów. Państwo ponosi połowę kosztów wszystkich strat. W ciągu roku zdarza się ok. 600-700 takich przypadków, co obciąża rząd kwotą 22 mln NLG. Ponad połowa przyznanych hipotek w Holandii ma gwarancje gmin.

## V. ŚRODKI PUBLICZNE NA BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE W SZWECJI

### 1. Domy jednorodzinne

Dom jednorodzinny jest najstarszą formą mieszkaniową w Szwecji. Przepisy dotyczące budowy i użytkowania własnych domów pojawiły się już w XIII i na początku XIV wieku. Mimo że procesy industrializacji zwiększyły zainteresowanie mieszkaniami czynszowymi, dążenie do posiadania własnego domu nie osłabło. Obecnie udział domów jednorodzinnych w ogólnym zasobie mieszkaniowym wynosi 42% i jest równy udziałowi mieszkań czynszowych.

W obecnym systemie finansowania nowego budownictwa właściciel domu jednorodzinny otrzymuje pomoc państwa w formie subsydiów na oprocentowanie pożyczek. Pożyczki z subsydiami obejmują do 95% kosztów budowy. Pożyczki składają się z pierwszego kredytu hipotecznego, obejmującego 70% kosztów budowy i mają okres trwania 40 lat, oraz pożyczki państwowej, obejmującej 25% kosztów budowy. Oprocentowanie pierwszego kredytu hipotecznego jest negocjowane co 5 lat. Pożyczka państwowa jest dzielona na dwie części. Pierwsza część, uprawniająca do otrzymania subsydium na oprocentowanie, przyznawana jest na koszty budowy mieszczące się między pierwszym kredytem hipotecznym, a maksymalnymi kosztami budowy wynoszącymi 400 tys. SEK. Druga część przyznawana jest, jeśli część pierwsza nie pokrywa 25% kosztów budowy. Powinna ona być spłacona w ciągu 30

<sup>10</sup> Rzeczownik hipoteka odnosi się do prawnej formy zabezpieczenia kredytu, jaką jest wpis rejestrowy w księdze wieczystej uznający określone roszczenia kredytodawcy do konkretnej nieruchomości kredytobiorcy. Jest to więc forma rzeczowego zabezpieczenia kredytu

lat. Ta część nie uprawnia do otrzymania subsydium na oprocentowanie. Pozostałe 5% kosztów budowy właściciel musi pokryć z własnych środków (oszczędności) lub przez pożyczki na rynku kapitałowym.

Subsydium za pierwszy rok po oddaniu domu do użytku pokrywa różnicę między oprocentowaniem - 4,8%, a oprocentowaniem pożyczki mieszkaniowej, które wynosi 13,4% (1992 r.). Wstępne "gwarantowane oprocentowanie" (4,8%) zwiększa się o 0,5% rocznie. Obecnie subsydia na oprocentowanie pożyczek płacone są przez 17 lat. Właściciele domów jednorodzinnych mają wyższe wstępne "gwarantowane oprocentowanie" i tym samym niższe subsydia niż właściciele mieszkań. Większe są też przyrosty tego oprocentowania i w związku z tym większe spadki rocznych subsydiów na oprocentowanie pożyczek. Rozwiązanie to uzasadnione jest tym, że właściciele domów jednorodzinnych mają specjalne ulgi podatkowe. Reforma podatkowa z 1985 r. wprowadziła nowe regulacje w zakresie odpisów od podatku dochodowego dla właścicieli domów jednorodzinnych. Obecnie odpisywać można od dochodu podlegającego opodatkowaniu 50% oprocentowania hipoteki niezależnie od tego, jaka jest marginalna rata właściciela domu.

W latach 1976 - 1985 pomoc państwa dla właścicieli domów jednorodzinnych, w wyniku odliczania od dochodu podlegającego opodatkowaniu kredytów hipotecznych, wzrosła z 0,4 do 3,4 mld SEK. Subsydia na oprocentowanie kredytów wzrosły ogółem z 2,2 do 12,1 mld SEK. Zasiłki mieszkaniowe zwiększyły się z 3,6 do 7,1 mld SEK. Jeśli uwzględnimy, że 40% zasiłków mieszkaniowych przypadało na właścicieli domów jednorodzinnych, to grupa ta otrzymała w 1983 r. 0,9 mld SEK.

Z drugiej strony budżet państwa otrzymuje też środki od właścicieli domów. Podatek od własności wynosił w 1985 r. 2,5 mld SEK, z czego 0,6 mld SEK pochodziło od właścicieli domów jednorodzinnych. Gminy też mają dochody z tytułu specjalnego podatku płaconego od oszacowanej wartości (1,5% tej wartości) domu. Podatek ten płaci ponad 70% właścicieli domów. W 1984 r. gminy otrzymały z tego tytułu około 1,2 mld SEK. Wielkość pomocy państwa dla właścicieli domów jednorodzinnych ilustruje tablica 1.

Tablica 1. Środki publiczne dla właścicieli domów jednorodzinnych w 1980

r.

Rodzaj pomocy	Gospodarstwa z dziećmi		Inne gospodarstwa		Wszyscy właściciele	
	pomoc ogółem (min SEK)	średnio na 1 gospod. (SEK)	pomoc ogółem (min SEK)	średnio na 1 gospod. (SEK)	pomoc ogółem (min SEK)	średni na 1 gospod (SEK)
Zasiłki mieszkaniowe	1.098	1.495	432	625	1.530	107
Subsydia na oprocentow. kredytów	1.518	2.065	392	570	1.910	134
Ulgi podatk.	5.572	7.570	1.810	2.625	7.382	518
Razem	8.188	11.130	2.634	3.820	10.822	759

Źródło: L. Lunkdqvist: *Housing Policy and Tenersous in Sweden*, opr. I. Ogonowska, IGM, Warszawa 1994.

Największą pomoc otrzymują właściciele domów jednorodzinnych mający dzieci, średnio 11.130 SEK rocznie. Właściciele nie mający dzieci otrzymują mniej (3.820 SEK rocznie). Największa część pomocy państwa pochodzi z ulg podatkowych związanych z odliczaniem od dochodów podlegających oprocentowaniu kredytów hipotecznych.

## 2. Mieszkania spółdzielcze

W 1923 r. utworzono **Narodowe Stowarzyszenie Oszczędzania Lokatorskiego i Związków Budowlanych - HSB**. Pod koniec lat 20-tych istniało ponad 600 takich spółdzielczych organizacji mieszkaniowych. W 1940 r. powstało narodowe stowarzyszenie spółdzielcze - Riksbyggen, jako reakcja na wysokie bezrobocie w sektorze mieszkaniowym. Udział spółdzielczości w budowie nowych domów wielorodzinnych wzrósł z 12% w 1975 r. do 35% w 1985 r. Budowa nowych mieszkań finansowana jest w 70% przez długoterminowy kredyt hipoteczny ze stałą stopą oprocentowania. Na ogół stopa ta jest nieco niższa od rynkowej stopy procentowej. Państwo finansuje koszty budownictwa w 29% poprzez udzielanie państwowej pożyczki mieszkaniowej z oprocentowaniem subsydiowanym przez państwo. Pozostałe 1 % kosztów finansowane jest przez wpisowe członków spółdzielni.

Pomoc państwa dla spółdzielczości mieszkaniowej przejawia się w dwóch formach. Udzielane są subsydia na oprocentowanie pożyczek, co powoduje obniżkę kosztów kapitałowych w pierwszych latach eksploatacji budynków. Drugą formą po-

mocy są zasiłki mieszkaniowe przyznawane określonym gospodarstwom domowym. Spółdzielnie takie jak HSB i Riksbyggen otrzymują pożyczki pokrywające 99% kosztów budowy. W przypadku, gdy spółdzielnia jest tworzona przez prywatnego inwestora, pierwszy kredyt hipoteczny oraz pożyczka mieszkaniowa, subsydiowana przez państwo, pokrywają łącznie 92% kosztów budowy (w szczególnych przypadkach 95%). Ma to duże znaczenie, ponieważ na pokrycie kosztów oprocentowania kredytu hipotecznego i państwowej pożyczki mieszkaniowej udzielane są subsydia państwowe. Pożyczki te mają "gwarantowane stopy oprocentowania" (tablica 4), które stopniowo są podwyższane do poziomu stopy rynkowej. Oznacza to, że koszty kapitałowe są silniej subsydiowane w pierwszych latach eksploatacji budynku.

Gwarantowane stopy oprocentowania są niższe od stóp procentowych, które obowiązują na rynku kapitałowym i mają tendencję malejącą. Na przykład w latach 1975-1986 stopy te miały: we własnościowym budownictwie jednorodzinnym z 6% do 4,8%, w mieszkaniach spółdzielczych z 3,9% do 2,6%, w publicznych mieszkaniach czynszowych z 3,9% do 2,6%. Ponieważ rynkowa stopa oprocentowania wynosiła 13%, nowe budynki spółdzielcze otrzymywały subsydia na oprocentowanie pożyczek na ponad 40 lat. W porównaniu z właścicielami domów jednorodzinnych spółdzielcy otrzymują więcej subsydiów państwowych. Subsydia te wspomagają nie indywidualne gospodarstwa domowe, lecz stowarzyszenia spółdzielcze. Członek spółdzielni korzysta z nich pośrednio poprzez mniejsze roczne opłaty za mieszkanie. Środki publiczne dla spółdzielczych gospodarstw domowych przedstawiono w tablicy 2.



**Tablica 2. Środki publiczne dla spółdzielczych gospodarstw domowych w 1980 r.**

Rodzaj pomocy	Gospodarstwa z dziećmi		Inne gospodarstwa		Wszystkie gospodarstwa	
	Pomoc ogółem (min SEK)	Średnio na 1 gosp.	Pomoc ogółem (min SEK)	Średnio na 1 Gosp. (SEK)	Pomoc ogółem (min SEK)	Średnio na 1 gospod. (SEK)
Zasiłki mieszkaniowe	162	1540	268	810	480	985
Subsydia na oprocentowanie kredytów	397	3.780	437	1.315	834	1.910
Ulgi podatkowe	98	940	60	180	158	475
Razem	657	6.260	765	2.305	1.422	3.370

Źródło: jak w tablicy 1

Ważną pomocą państwa są zasiłki mieszkaniowe, natomiast ulgi podatkowe odgrywają relatywnie mniejszą rolę. Jak wynika z tablicy 4, spółdzielcze gospodarstwa mieszkaniowe, w których wychowywane są dzieci otrzymywały w 1980 r. średnio 6.260 SEK pomocy państwa na mieszkanie, co stanowi około 60% sumy, jaką w tym roku otrzymywały gospodarstwa domowe właścicieli domów jednorodzinnych. Dane te wskazują też, że spółdzielczość mieszkaniowa otrzymuje mniejszą pomoc państwową (8% wszystkich subsydiów mieszkaniowych przy udziale w globalnej liczbie mieszkań wynoszącej 13%).

### 3. Publiczne mieszkania czynszowe

Publicznymi mieszkaniami czynszowymi zarządzają instytucjonalnie **Gminne Stowarzyszenia Mieszkaniowe** (GSM) w formie fundacji (70%) lub spółek akcyjnych. Około 300 GSM są członkami Szwedzkiego Związku **Gminnych Stowarzyszeń Mieszkaniowych** (SABO). Publiczny zasób mieszkaniowy SABO obejmował w 1984 r. 776 tys. mieszkań co stanowi około 20% ogólnego zasobu mieszkaniowego i 40% zasobu domów wielorodzinnych.

Według obecnych zasad finansowania nowego budownictwa mieszkaniowego, mieszkania publiczne są preferowane, zwłaszcza w porównaniu z prywatnymi mieszkaniami czynszowymi. Podczas gdy prywatny właściciel może otrzymać subsydiowane pożyczki do 95% kosztów budowy, Gminne Stowarzyszenia Mieszkaniowe otrzymują pożyczki pokrywające pełne koszty budowy. W ramach kredytów hipotecznych

mogą one otrzymać 70% środków, a pozostałe 30% w ramach państwowej pożyczki mieszkaniowej. Ponadto przyznawane są subsydia na obniżkę kosztów kapitałowych i w konsekwencji na obniżanie czynszów. W pierwszym roku po oddaniu budynku do użytku całe oprocentowanie w wysokości 2,6% pokrywane jest przez subsydia państwowe. W następnych latach subsydia te są obniżane o 0,25% rocznie. W przypadku gdy stopa procentowa osiągnie poziom rynkowy, subsydia nie są już wypłacane.

Po drugiej wojnie światowej sektor publicznych mieszkań czynszowych był przez państwo traktowany w sposób szczególny. W związku z wprowadzeniem w 1946 r. socjalnej polityki mieszkaniowej Gminne Stowarzyszenia Mieszkaniowe uzyskiwały pomoc finansową w różny sposób i w zakresie większym niż inne formy własności mieszkaniowej. W latach 70-tych przyznano publicznemu sektorowi mieszkaniowemu państwowe pożyczki na pokrycie strat związanych z wolnymi mieszkaniami. Połowa tych pożyczek została umorzona przez państwo. Część nie umorzona mogły przejmować gminy. Przyznano też państwowe subsydia na poprawę jakości budynków GSM zbudowanych przed 1975 r. Subsydia pokrywały 75% kosztów, maksymalnie jednak wynosiły 3.000 SEK miesięcznie. Od 1986 r. te dwa rodzaje subsydiów połączone zostały w jedno. Subsydia te są przyznawane pod warunkiem, że gmina dołoży do nich podobną kwotę.

W latach 1979-1981 państwowe pożyczki na naprawy i remonty otrzymały tak GSM, jak i prywatni właściciele mieszkań czynszowych. Wynosiły one do 15 SEK za metr kwadratowy i przyznawane były na 15 lat. Nie przyznawano na nie subsydiów na oprocentowanie. W 1982 r. wprowadzono subsydiowanie na oprocentowanie pożyczek zaciągniętych przez GSM na naprawy i remonty, na rynku kapitałowym. Subsydia te pokrywały oprocentowanie przekraczające 7,5% w pierwszym roku, a w dalszych latach wielkość subsydiów zmniejszała się o 0,5% rocznie.

W 1982 r. wprowadzono system tzw. "rabatów czynszowych" w odniesieniu do domów wielorodzinnych zbudowanych w latach 1983-1984. W ramach tego systemu państwo pokrywało część kosztów związanych z "pustostanami", jeśli udział ich w danej gminie przekraczał 6% ogólnego zasobu mieszkań publicznych. W okresie tym subsydlum wynosiło 60 SEK na m kw. budowanego mieszkania. Potem subsydlum zmniejszano o jedną piątą rocznie. Subsydia przyznawane były również wtedy, gdy udział "pustostanów" wynosił od 1 do 5%. Były one jednak o połowę niższe. Przyznawane są w dalszym ciągu subsydia na oprocentowanie pożyczek na odnowę domów. Wysokość tych subsydiów jest taka sama, jak w przypadku budowy nowych

domów (tablica 3).

Tablica 3. środki publiczne na oprocentowanie pożyczek udzielanych **na odnowę domów wielorodzinnych w 1985 r.**

Właściciel	Liczba mieszkań moderniz.		Średnia pożyczka mieszk. (SEK)	Średnie subsydia mieszk.*) (SEK)	Suma państwowych subsydiów na oprocentowanie*)	
	Ogółem	%			Min SEK	%
GSM	4.167	18	62.300	5.500	22,9	18
Prywatni właściciele	14.780	65	62.300	5.500	81,3	65
Spółdzielnie	3,670	17	62.300	5.50	20,2	17
Razem	22.617	100	-	-	124,4	100

\*) w pierwszym roku. Źródło: jak w tablicy 1.

Jak wynika z powyższej tablicy, najwięcej subsydiów przyznano na renowację domów w sektorze prywatnym. Jest to o tyle zrozumiałe że w tym sektorze jest najwięcej starych domów wymagających modernizacji. Wysokie były subsydia wypłacane z tytułu wspomnianych wyżej "rabatów czynszowych". Wzrosły one ze 100 min SEK w latach 1983-1986 do 185 min SEK w latach 1985-1986. Lokatorzy tak w sektorze czynszowym publicznym, jak i prywatnym otrzymują pomoc państwa głównie w postaci zasiłków mieszkaniowych. W 1980 r. zasiłki te wyniosły średnio 1.700 SEK na jedno gospodarstwo domowe w tych sektorach.

## VI. ŚRODKI PUBLICZNE W UZYSKIWANIU WŁASNEGO MIESZKANIA W NIEMCZECH

### 1. Ulgi podatkowe we wspomaganie własności mieszkaniowej

Na ulgi podatkowe składają się:

- wspomaganie podstawowe,
- możliwość odliczania od dochodu przed opodatkowaniem wydatków poniesionych przed wprowadzeniem się do mieszkania,
- odliczanie od dochodu przed opodatkowaniem odsetek od długów w przypadku nowej budowy,

- wspomaganie przy budowie i rozbudowie domów jednorodzinnych<sup>11</sup>.

**Przy wspomaganiu podstawowym** do odliczania podatku brany jest pod uwagę dochód, który podlega opodatkowaniu. Budujący domy lub mieszkania, czy też nabywcy mieszkania na własność mogą obecnie odliczać od dochodu przez 4 lata 6% "podstawy wymiaru", a następnie przez 4 lata - 5%. Początkowe ulgi mają na celu zmniejszenie szczególnie wysokich obciążeń, jakie przy tworzeniu własności mieszkaniowej występują w pierwszych latach. "Podstawą wymiaru" są wszystkie koszty budowy lub kupna mieszkania czy domu oraz połowa kosztów gruntu. Granica tych kosztów wynosi 330 tys. DM. Roczna kwota odliczana od dochodu wynosi najwyżej 19.800 DM w pierwszych czterech latach i 16.500 DM w następnych czterech. W ciągu 8 lat odliczyć można 44% kosztów nabycia lub budowy, najwyżej jednak 145.200 DM. W zależności od dochodu podlegającego opodatkowaniu i związanej z tym stopy osobistego opodatkowania, państwo uczestniczy w pokrywaniu kosztów budowy w wysokości 27 tys. do 70 tys. DM.

Jeśli dochód podlegający opodatkowaniu jest mniejszy od kwoty, którą można odliczyć od dochodu stosownie do zasad wspomagania podstawowego, to korzyści wynikające z ulg podatkowych nie mogą być w pełni wykorzystane. Aby tym grupom osób umożliwić pełne korzystanie z ulg podatkowych, postanowiono, że mogą one nie wykorzystane kwoty odliczać w ciągu całego 8-letniego okresu.

W ramach górnej kwoty podstawy wymiaru, tj 330 tys. DM uwzględnić można również dodatkowe koszty budowy lub nabycia. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do starych budynków o niskich kosztach nabycia lecz wysokich potrzebach modernizacyjnych. Te dodatkowe koszty budowy, modernizacji lub nabycia uwzględnia się w pełnej wysokości.

Odliczać można od dochodu **koszty, które powstały przed wprowadzeniem się do mieszkania** i związane są ściśle z budową lub nabyciem własności mieszkaniowej, lecz nie należą do kosztów budowy lub nabycia. Są to na przykład odsetki przypadające na fazę budowy, koszty zdobycia pieniędzy, opłaty związane z ustanowieniem hipoteki lub długi związane z kredytem hipotecznym oraz długi związane z gruntem. W odniesieniu do nieruchomości użytkowanych należą także koszty renowacji, które powstają przed wprowadzeniem się. Koszty budowlane nie mogą jed-

---

<sup>11</sup> 1) Publikacja Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej, Budownictwa i Budowy Miast w Niemczech pt: *Der Weg zur eigenen Wohnung. Tips und staatliche Hilfen fur Bauherrn und Käufer*, tłumaczenie I. Ogonowska, IGM, Warszawa 1993.

nak w ciągu trzech lat przekroczyć 20% ceny nabycia. W przeciwnym razie traktowane są jako wydatki na nabycie i jako dodatkowe koszty budowy, tj. nie mogą być odliczane natychmiast, lecz zwiększają "podstawę wymiaru".

W związku z utrzymywaniem się wysokich odsetek od kredytów w celu zmniejszenia początkowego obciążenia występującego przy budowie własnych obiektów mieszkalnych, przyznano ograniczoną w czasie możliwość odliczania **od dochodu przed opodatkowaniem odsetek od długów** dla obiektów mieszkaniowych rozpoczętych po 30 września 1991 r. Odliczanie odsetek od długów ma też zastosowanie przy kupnie mieszkania, jeśli jest ono nabywane najpóźniej w roku jego oddania do użytku. Odsetki od długów mogą być odliczane od dochodu podlegającemu opodatkowaniu przez 3 lata, w wysokości 12 tys. DM rocznie. W zależności od dochodu odliczanie odsetek od długów daje w ciągu trzech lat odciążenie podatkowe w wysokości 7.000 - 18.000 DM,

## 2. Wspomaganie socjalnego budownictwa mieszkaniowego

Pomoc ta ma służyć przy budowie lub nabyciu mieszkań oraz domów przez rodziny wielodzietne, osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby starsze, młode małżeństwa i inwalidów. Brak jednak precyzyjnych kryteriów przyznawania powoduje, że kolejność przydziału pomocy następuje według pilności potrzeb ze względów socjalnych. Podstawą wsparcia (górne granice) są łączne dochody w roku poprzedzającym złożenie wniosku:

wielkość gospodarstwa domowego	łączny dochód roczny w DM
1 osoba	21.600
2 osoby	31.800
3 osoby	39.800
4 osoby	47.800

Granica dochodu zwiększa się przy każdej następnej osobie w gospodarstwie domowym o 8.000 DM rocznie, w przypadku młodych małżeństw poniżej 40 roku życia, będących małżeństwami nie dłużej niż 5 lat, dodatkowo o 8.400 DM, w przypadku inwalidów z 50 - procentową niezdolnością do pracy o 4.200 DM i w przypadku co najmniej 80 - procentowej niezdolności do pracy o 9.000 DM. W programie polityki mieszkaniowej z 1992 r. podwyższone zostały granice dochodu w tzw. drugiej drodze wspomagania. Dotychczas granice dochodu w tej drodze mogły być wyższe o 40%,

obecnie korzystać z niej mogą też wnioskodawcy, których dochód przekracza te granice o 60%. Górne granice dochodu dla wspomaganie własności mieszkaniowej w drugiej drodze wspomaganie wynoszą:

wielkość gospodarstwa domowego	łączny dochód roczny w DM
1 osoba	43.560
2 osoby	50.880
3 osoby	63.680
4 osoby	76.480

Aby móc korzystać ze środków socjalnego budownictwa mieszkaniowego, trzeba mieć własne środki w wysokości co najmniej 20% kosztów budowy lub nabycia. Wspomaganiem objęte są tylko mieszkania o określonej wielkości. Górne granice, (w poszczególnych landach są zróżnicowane), wynoszą przykładowo:

- domy z jednym mieszkaniem 130 m kw.
- domy z mieszkaniem dla dodatkowego lokatora 200 m kw.
- mieszkania własnościowe 120 m kw.

Jeżeli można udowodnić, że występują dodatkowe potrzeby, możliwe są odchylenia od tych wielkości. W zakresie drugiej drogi wspomaganie górne granice mogą być przekroczone o 20%.

W socjalnym budownictwie mieszkaniowym wyróżnia się trzy drogi wspomaganie przy tworzeniu własności mieszkaniowej (landy mają wolną rękę w wybraniu swej drogi). Najsilniejsze wspomaganie występuje w pierwszej drodze. W tym przypadku podane wyżej granice dochodów nie mogą być przekroczone. Szczególnie preferowane są rodziny wielodzietne. Mogą one korzystać z pożyczki budowlanej, której wysokość wynosić może ok. 100 tys. DM. Ponadto mają prawo uzyskać tzw. pożyczki budowlane na rodzinę. Przy trojgu dzieci wynosi ona przeciętnie 7.000 DM. Obie pożyczki dają oszczędność w wysokości 800 DM miesięcznie. Ponadto występuje pomoc na zmniejszenie takich kosztów jak: odsetki, raty spłaty kredytów i koszty eksploatacji budynków.

Przy drugiej drodze wspomaganie pomoc państwa jest mniejsza. Większy jest natomiast krąg uprawnionych do otrzymania tej pomocy, ponieważ granice dochodów mogą być przekroczone o 60%. Także powierzchnia mieszkania może być

większa o 20%. Objęta jest wspomaganie na ogół powierzchnia mniejsza. Dla 4-osobowego gospodarstwa domowego wynosi ona 90 m kw. Przy drugiej drodze wspomaganie przyznaje się przeważnie tylko dodatki i pożyczki związane z kosztami. Spłacane są one przez 15 lat i w każdym roku są zmniejszane o 1/15.

Przy trzeciej drodze wspomaganie landy nie są związane przepisami w kształtowaniu programu. Pożyczki i dodatki udzielane są na podstawie uzgodnień między inwestorem a urzędem przyznającym środki. Rozpoczęcie budowy lub nabycie obiektu może mieć miejsce dopiero po przyznaniu środków z tytułu socjalnego budownictwa mieszkaniowego. Wytyczne w poszczególnych landach obejmują z reguły także wymagania dotyczące rodzaju budowy, wyposażenia i kosztów. Ponadto wymaga się, aby łączne koszty nie były zbyt wysokie. Z tego względu należy budować oszczędnie, tak w zakresie kosztów, jak i powierzchni. Jeśli po wyczerpaniu wszystkich możliwości w zakresie pomocy finansowej obciążenia właściciela po wprowadzeniu się do mieszkania są nadal zbyt wysokie, można wystąpić o zasiłek mieszkaniowy.

### **3. Środki publiczne dla tworzenia własności mieszkaniowej w nowych landach.**

Również w nowych landach wspierane jest kupno przez dotychczasowego najemcę mieszkań, które są własnością komunalną. Najemca otrzymuje subwencję w wysokości 20% ceny nabycia mieszkania. Występują tu jednak górne granice subsydiowania. Dla pierwszego członka rodziny wynoszą one 7 tys. DM, dla każdego następnego 1 tys. DM. Obok powyższej subwencji najemca może korzystać z dalszej pomocy państwa omówionej wyżej (pkt. 2). Pomocy udziela się także na zakończenie budowy domów, których budowa została rozpoczęta przed 30 czerwca 1990 r. Miesięczna pomoc wynosi:

- w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego - 760 DM,
- w przypadku dwuosobowego gospodarstwa domowego - 980 DM,
- w przypadku każdej następnej osoby należącej do gospodarstwa domowego - 190 DM.

Rodzina 4-osobowa mogła otrzymać zapomogę na koszty kapitałowe w wysokości do 1.360 DM miesięcznie. Zapomoga wypłacana była do 31 października 1995 r. i wynosiła 75% kosztów kapitałowych budowy. Zapomogę przyznawano na okres 6 miesięcy, potem należało złożyć nowy wniosek.

#### **4. Wspomaganie przy oszczędzaniu na cele mieszkaniowe.**

Bez własnych środków nie można w Niemczech uzyskać mieszkania. Instytucje kredytowe wymagają na ogół posiadania własnego kapitału w wysokości 20% ceny mieszkania. Pożądaną formą oszczędzania jest zawarcie umowy o oszczędzaniu na cele mieszkaniowe. Umowa ta daje pewność przy otrzymywaniu odsetek od oszczędzanego kapitału, których poziom jest subsydiowany przez państwo. Wkłady oszczędnościowe mogą być odliczane od dochodu przed opodatkowaniem lub też mogą być tytułem do uzyskania premii.

Premie z tytułu oszczędzania uzależnione są od poziomu dochodu. Premię można otrzymać w przypadku, gdy dochód roczny nie przekroczy 27 tys. DM dla osób samotnych i 54 tys. DM dla małżeństw. Nie można jednocześnie korzystać z dwu form wspomaganie. W odniesieniu do starych landów obowiązuje premia z tytułu oszczędzania w wysokości 10% od wkładów oszczędnościowych. Daje to maksymalną roczną premię w wysokości 80 DM dla osób samotnych i 160 dla małżeństw. W nowych landach warunki premiowania są szczególnie korzystne, dla osób samotnych premia może wynieść najwyżej 300 DM, a dla małżeństw 600 DM.

### **VII. WNIOSKI**

Z przeprowadzonej analizy finansowania, w okresie powojennym, społecznego budownictwa mieszkaniowego ze środków publicznych, w wybranych krajach Europy Zachodniej, wynikają następujące wnioski:

1) Okresem szczególnej prężności w działalności budowlanej społecznego budownictwa mieszkaniowego i jego finansowania były lata 50-te, 60-te i 70-te. Wynikało to z poważnej nierównowagi mieszkaniowej oraz relatywnie niskich dochodów znacznej części gospodarstw domowych. Nie stwierdzono natomiast związków pomiędzy kryzysami gospodarczymi w roku 1973 oraz końca lat 70-tych, a nasileniem interwencjonizmu państwa (specjalne programy mieszkaniowe, znaczne środki publiczne) w sektorze mieszkaniowym.

2) Od połowy lat 80-tych do chwili obecnej w wielu krajach Europy Zachodniej następowało ograniczenie roli subsydiowania społecznego budownictwa mieszkaniowego, na rzecz wyraźnego rozszerzenia rynkowych systemów podaży mieszkań. Tendencja ta związana jest z osiągniętym wysokim poziomem warunków mieszka-



niowych oraz z neoliberalnym kierunkiem w gospodarce jako całości.

3) Pomimo osiągniętego wysokiego poziomu płac i dochodów ludności oraz zrównoważonego rynku mieszkaniowego społeczne budownictwo mieszkaniowe odgrywa nadal istotną rolę w podaży mieszkań o umiarkowanych cenach, poszukiwanych przez ludzi których nie stać na kupno mieszkania po cenach rynkowych. Z tego powodu społeczne budownictwo mieszkaniowe ma do spełnienia rolę pomostu pomiędzy sektorem subsydiowanych mieszkań prywatnych i nabywanych po cenach komercyjnych.

4) Polska aspirująca do członkostwa w Unii Europejskiej powinna szeroko korzystać z rozwiązań systemowych wypracowanych w Europie Zachodniej. Polegałyby one na uruchamianiu nowych mechanizmów angażowania środków na cele mieszkaniowe (kredyty hipoteczne, kasy oszczędnościowo-pożyczkowe itp.), rozwoju organizacji mieszkaniowych typu non-profit, utworzenia spójnego systemu subwencjonowania budownictwa ze środków publicznych itp.