

dr hab. Jacek Łaszek,
prof. SGH
Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie
Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie
Instytut Rynków i Konkurencji
e-mail: jlasze.sgh.waw.pl
ORCID: 0000-0002-0355-010X

dr Joanna Waszczuk
Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie
Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie
Instytut Rynków i Konkurencji
e-mail: jwaszcz@sgh.waw.pl
ORCID: 0000-0001-9550-8605

W poszukiwaniu skutecznego paradygmatu polityki mieszkaniowej na przykładzie doświadczeń Singapuru

In search of an effective housing policy paradigm – Singapore case study

Słowa kluczowe:
polityka mieszkaniowa, rynek nieruchomości

Streszczenie: Celem artykułu jest identyfikacja kierunków, w jakich zmierzała polityka mieszkaniowa Singapuru, by zaspokajać potrzeby mieszkaniowe obywateli. Artykuł opisuje studium przypadku państwa o silnie ograniczonej podaży ziemi i wskazuje czynniki sukcesu, które przyczyniły się do polepszania sytuacji mieszkaniowej. Omawiany przykład potwierdza tezę o wysokim zróżnicowaniu problemu mieszkaniowego i skutecznych metod jego rozwiązywania. Nie jest to model uniwersalny i funkcjonujący dobrze w każdym otoczeniu instytucjonalnym i gospodarczym. Przykład singapurski pokazuje, że nie sposób realizować dużych programów mieszkaniowych bez sukcesów ekonomicznych całej gospodarki. Jednak oprócz dobrych wyników gospodarczych, potrzebna jest konsekwentna, długofalowa oraz odpowiednio nakierowana polityka mieszkaniowa wraz z całym otoczeniem regulacyjnym. W przypadku krajów specyficznych zwiększony udział państwa w ramach działania sektora mieszkaniowego zazwyczaj daje dobre efekty.

Keywords:
housing policy, housing market

Abstract: The aim of the article is to identify the directions in which Singapore's housing policy was heading to meet the housing needs of citizens. The article describes a case study of a country with a very limited land supply and indicates the success factors that contributed to improving the housing situation. The discussed example confirms the assumptions about the high diversity of the housing problem and effective methods of solving it despite it. This is a specific model that

functions well in given institutional and economic environment. The Singaporean example shows that it is impossible to implement large housing programs without the economic success of the entire economy. However, in addition to economic growth, a consistent, long-term and properly targeted housing policy and the entire regulatory environment are needed. In the case of specific countries, increased state participation in the operation of the housing sector is necessary.

JEL:
O18, Q56, Q58

Wprowadzenie

Szeroko rozumiany problem mieszkaniowy towarzyszy ludzkości od zarania dziejów. We współczesnych cywilizacjach można go najłatwiej określić wychodząc od mieszkania i systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, które możemy określić jako „prosty produkt, złożony system”. Współczesne mieszkanie i technika budowlana w przypadku mieszkań, jakkolwiek uległa udoskonaleniu, to jednak postęp techniczny jest raczej skromny. Jednak patrząc od strony całego systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, czyli polityki mieszkaniowej i związanego z nią systemu politycznego oraz rynku mieszkaniowego, a także tworzących go podmiotów, regulacji i problemów, uwidaczniają się złożone i na ogół niepowtarzalne struktury.

W literaturze ekonomicznej od ponad 150 lat podkreśla się niedoskonałości rynku mieszkań takie jak przywiązanie do gruntu, małą transparentność rynku, indywidualny charakter transakcji, a także tendencje do spekulacji, tworzenia slumsów oraz pauperyzacji społecznej i wiele innych. Współcześnie do tych znanych cech specyficznych sektora dodaje się: ścisłe i wielokanałowe powiązanie z systemem finansowym a w konsekwencji z całą gospodarką, cykliczność posuniętą do charakteru katastroficznego, wysoką polityczność sektora, heterogeniczny charakter produkowanych przez mieszkanie usług i problemy z równowagą rynkową i konsumenta, szybką urbanizację związaną z globalizacją, w tym zwłaszcza w zakresie rynków kapitałowych oraz procesy gentryfikacji pionowej oraz poziomej, jak również segregacji społecznej.

Klasyczny problem mieszkaniowy, przejawiający się w postaci pauperyzacji ludności, powstał w okresie rewolucji przemysłowej wraz z szybkim rozwojem miast jako konsekwencja mechanizmu renty miejskiej. Gwałtowny napływ ludności na potrzeby powstającego przemysłu powodował rozwój budownictwa na wynajem, które było na zbyt niskim poziomie w porównaniu ze zwiększającym się popytem. W konsekwencji rosły czynsze i ceny terenów miejskich (czyli skapitalizowane czynsze). W odpowiedzi właściciele zwiększali intensywność zabudowy działek (zwiększenie wysokości budynków) oraz obniżali jakość konstrukcji i wielkość mieszkań. Ten proces

został powstrzymany dopiero poprzez wprowadzanie norm sanitarnych, budowlanych i urbanistycznych, a sam dostęp do mieszkań poprawił się z czasem wraz z rozwojem budownictwa komunalnego. Rozwój transportu i infrastruktury ograniczył barierę dostępnych terenów a państwo rozpoczęło wspieranie budownictwa własnościowego i dostępnego finansowania bankowego. Niemniej klasyczne mechanizmy związane z rentą miejską i brakiem regulacji występują wciąż w krajach trzeciego świata. Szybka urbanizacja i napływ dużych mas ludności do miast powodują powstanie slumsów. Najbardziej znanym przykładem tzw. slumsów wertykalnych, powstających w sytuacji dużego przeludnienia i małych obszarów możliwych do zabudowy jest Kowloon (Hongkong) przypominający chaotycznie wylewane z betonu mrowisko, gdzie mieszkało ok. 2 mln ludzi (zob. rysunek 1).

Rysunek 1. Kowloon – współczesny slums wertykalny



Źródło: Lambot, Girard [1993].

Niezwykle ważnym aspektem współczesnych problemów mieszkaniowych są kwestie związane z sektorem finansowym. Nieruchomości to dobra kapitałochłonne, co implikuje szereg problemów z samym tworzeniem nowej tkanki mieszkaniowej, a także jej dystrybucji między gospodarstwa domowe w kolejnym kroku. W przypadku niedoborów mieszkań i silnego popytu na nie w systemach kapitalistycznych tworzy się presja cenowa i pojawia się spekulacja w sektorze finansowym. Jej konsekwencją są kryzysy nieruchomościowe, które powodują bankructwa systemów finansowych i utratę oszczędności, ale też przenoszą się do sektora mieszkaniowego, powodując duże problemy społeczne. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że takie problemy dotykały zarówno krajów rozwijających się, jak i rozwiniętych.

Należy również podkreślić złożony charakter potrzeby mieszkaniowej w zależności od bogactwa społecznego. Zaspokajane są podstawowe potrzeby schronienia, ale też bardziej wysublimowane potrzeby zamożniejszych gospodarstw domowych przez nieruchomości luksusowe. Pomimo bogactwa, dużego zasobu mieszkań i doświadczeń polityki mieszkaniowej nawet bogate kraje mierzą się więc ze strukturalnymi niedostatkami zasobu, co przejawia się w postaci problemów specyficznych grup społecznych, takich jak dostęp do odpowiednich mieszkań gospodarstw domowych mających określone potrzeby (np. zbyt mało mieszkań o mniejszej powierzchni dla osób samotnych i starych, brak lokali przystępnych cenowo dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz młodych małżeństw).

Dla równowagi należy jednak podkreślić, że mechanizm renty gruntowej to podstawowy i potrzebny sposób podziału cennych zasobów ziemi pomiędzy produktywnie zastosowania. Próby odchodzenia od tego mechanizmu w gospodarce socjalistycznej kończyły się ogromnym marnotrawstwem cennych terenów [Łaszek, 2004]. Podobnie jest z systemem finansowym, bez którego funkcjonowanie sektora nieruchomości jest we współczesnej gospodarce niemożliwe. W pewnych warunkach te pożyteczne mechanizmy nie mogą prawidłowo funkcjonować bez odpowiednich ram regulacyjnych.

Mimo licznych prób i wysiłków w zakresie budownictwa publicznego nie znaleziono trwałego rozwiązania problemu mieszkaniowego. Wiele artykułów badawczych wskazuje pewne objawy, które świadczą o niedoskonałościach prowadzonej polityki mieszkaniowej, np. brak mieszkań socjalnych, niedopasowania strukturalne rozwoju rynku mieszkaniowego, czy wykup przez fundusze inwestycyjne. Międzynarodowe przykłady, np. Wiednia, Hongkongu czy Singapuru pokazują, że można zbudować dobrze funkcjonujący system mieszkalnictwa oparty na strukturach państwowych. W wyniku działań tych krajów w zakresie polityki mieszkaniowej powstaje zasób mieszkaniowy zunifikowany i o podstawowym standardzie, co ogranicza satysfakcję konsumenta. Jednak zważywszy na alternatywę w postaci braku mieszkań ze względu na ograniczoność zasobów bądź powstawania slumsów wydają się to rozwiązania godne rozważenia. Warto zwrócić uwagę na to, że nie istnieje uniwersalny i powszechny model funkcjonujący dobrze w każdym otoczeniu instytucjonalnym i gospodarczym. Zwiększony udział państwa w ramach działania sektora mieszkaniowego zazwyczaj daje dobre efekty w sytuacji, gdy podaż jest bardzo ograniczona (np. presja geograficzna na Tajwanie, Hongkongu czy w Singapurze) lub gdy ze względów ideologicznych jest to fragment pewnej długookresowej strategii (np. Wiedeń, Holandia, Szwecja czy historycznie Wielka Brytania). Celem niniejszego artykułu jest konstruktywna dyskusja nad założeniami współczesnej polityki mieszkaniowej oraz identyfikacja kierunku, w jakim powinna ona zmierzać. Jako przykład bardzo specyficznego studium przypadku służy polityka mieszkaniowa prowadzona przez Singapur.

Modele mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa jako narzędzia rozwiązywania problemu mieszkaniowego

Czynnikiem łagodzącym w pewnym zakresie problemy związane z ubóstwem może być polityka mieszkaniowa, bardzo różnie zresztą definiowana. W literaturze przedmiotu nie istnieje jedna, powszechnie stosowana definicja polityki mieszkaniowej. Na przestrzeni lat badacze tworzyli wiele definicji polityki mieszkaniowej, podkreślając w każdej cel w postaci zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (zob. tabela 1). Generalnie jednak jest to aktywna działalność państwa wspierająca zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez jego obywateli. Polityka mieszkaniowa dotyczy więc przede wszystkim zaspokajania potrzeb mieszkaniowych poprzez możliwości pozyskania mieszkania i utrzymania go przez gospodarstwa domowe o zróżnicowanych dochodach, co wskazuje na konieczność łączenia celów społecznych oraz gospodarczych.

Andrzejewski [1969] wskazywał, że polityka mieszkaniowa oddziałuje poprzez swoje programy oraz ogólne ramy nazywane też systemami polityki mieszkaniowej. Jest ona silnie uwarunkowana ideologicznie, gdyż jej działania opierają się na wartościach a nie optymalizacji zasobu. Miklaszewska, Marks-Krzyszkowska i Starosta [2024] wskazują, że politykę mieszkaniową ze względu na jej złożony charakter, poziom realizacji oraz grupę docelowych odbiorców można postrzegać w perspektywie szerokiej oraz wąskiej. W szerokim ujęciu na politykę mieszkaniową składają się wszelkie działania państwa, wpływające na funkcjonowanie i ostateczny wynik działania rynku nieruchomości mieszkaniowych. Szersze ujęcie podkreśla złożoność rynku i oddziaływanie na niego, zarówno podmiotów kształtujących politykę makroekonomiczną oraz nadzorczą, jak i różnego rodzaju politykę sektorową w wymiarze regionalnym, narodowym oraz międzynarodowym [Lis, 2005].

Wraz z rozwojem państw i gospodarek dla rozróżnienia pomiędzy modelami funkcjonującymi w krajach demokratycznych i o gospodarce rynkowej oraz w krajach komunistycznych tzw. dyktatury proletariatu, gdzie gospodarka była regulowana planem centralnym opartym na oddziaływaniu administracyjnym, zaczęto rozważać i wyróżniać różne typologie modeli polityki mieszkaniowej. Rozważania na temat kategorii modeli polityki mieszkaniowej rozwijał już Andrzejewski [1969], a później Renaud [1990] i wielu innych kolejnych autorów. Klasyfikacja badań porównawczych dotyczących systemów mieszkaniowych wyróżnia trzy zasadnicze typologie modeli polityki mieszkaniowej [Lis, 2005]:

- typologia Esping-Andersena [1990] zmodyfikowana przez Barlowa i Duncana [1994],
- typologia Kemeny [1993; 1995],
- typologia Dolinga [1999] bazująca na typologii Ambrose [1992].

Tabela 1. Wybrane definicje polityki mieszkaniowej

Autorzy	Rok	Definicja
Andrzejewski	1969	Polityka mieszkaniowa to „ogólny kierunek i metody działania, stosowane przez państwo lub inne podmioty publiczne, organizacje polityczne i społeczne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W takim sensie mówimy o różnych programach czy systemach polityki mieszkaniowej, ustalających cele i środki takiego działania w konkretnych okolicznościach”.
Salamon i Muzioł-Węclawowicz	2015	Polityka mieszkaniowa to „część polityki społecznej państwa, zajmująca się analizą i oceną problemu mieszkaniowego, a jej zadaniem jest wyrównywanie społecznych szans uzyskania mieszkania”.
Pietrzak, Rącka	2018	Polityka mieszkaniowa to „ogół działań podejmowanych przez władze lokalne i centralne związanych z rozwiązywaniem problemów mieszkaniowych. Polega na angażowaniu zarówno podmiotów publicznych, prywatnych, jak i społecznych”.
Lis	2018	„Polityka mieszkaniowa jest jedną z polityk sektorowych prowadzonych zarówno przez władzę centralną, jak i władzę lokalną, angażującą podmioty publiczne, organizacje społeczne, podmioty prywatne do osiągnięcia celów głównych, długo-okresowych. W obszarze mieszkalnictwa tymi celami są: 1) tworzenie warunków do nabycia lub najmu zasobu mieszkaniowego przez wszystkich obywateli, 2) zapewnienie dostępności mieszkań oraz 3) zapewnienie odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego”.
Kisiel, Zielińska-Szczepkowska i Dzieżyk	2021	„Polityka mieszkaniowa w wąskim znaczeniu definiowana jest jako polityka mikroekonomiczna, prowadzona przed administrację państwową i jednostki samorządu terytorialnego. Opiera się na zapewnieniu funkcjonowania rynku mieszkaniowego w tych sferach, w których jest wstanie zagwarantować efektywność produkcji budowlano-montażowej, oraz na korygowaniu jego niesprawności. W szerszym ujęciu składa się ona ze wszystkich działań państwa, które wpływają na funkcjonowanie i wynik rynku finansowego, czyli na: liczbę, stawki czynszu, cenę, jakość mieszkań”.
Szelągowska	2021	„Polityka mieszkaniowa stanowi zbiór uporządkowanych działań i zasad służących za wytyczne do podejmowania na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym skoordynowanych decyzji administracyjnych co do sfery mieszkaniowej”.

Źródło: opracowanie własne.

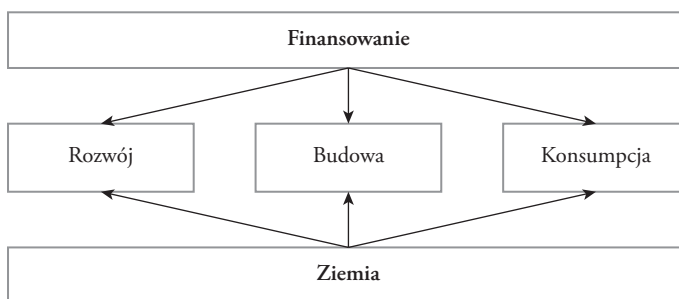
Barlow i Dunkan [1994], bazując na pracach Epinga-Andersena [1990], wyróżnili 3 modele polityki mieszkaniowej w zależności od tego, w jakim stopniu rynek oraz państwo przyczyniają się do 4 aspektów funkcjonowania rynku mieszkaniowego: finansowania, kontroli i regulacji mechanizmów rynkowych, alokacji mieszkań i organizacji strony podażowej. Wyróżnili modele liberalny, korporacyjny oraz socjaldemokratyczny w zależności od ingerencji państwa w wyżej wymienione aspekty funkcjonowania rynku mieszkaniowego.

Kemeny [1993; 1995] wyróżnił dwa typy systemów mieszkaniowych tworzące model dualny i model unitarny. Głównym kryterium, według którego wyróżniono modele, jest rola publicznego mieszkalnictwa czynszowego w zasobie mieszkaniowym. W modelu dualnym wyróżnia się prywatne i publiczne mieszkalnictwo czynszowe a sektor publiczny nie konkuruje efektywnie z zasobem mieszkań własnościowych. Mieszkania dla najbiedniejszej części społeczeństwa stanowią więc niewielką część rolę tego sektora. Natomiast w modelu unitarnym sektory prywatny i publiczny mieszkań czynszowych są zintegrowane. Sektor publiczny odgrywa znaczącą rolę i konkuruje z zasobem mieszkań własnościowych, co prowadzi do dużego udziału mieszkań czynszowych w ogólnym zasobie. Przy wyodrębnianiu przykładów krajów zaliczanych do tych dwóch modeli, Kemeny podkreślał wpływ kulturowy i polityczny na cały system mieszkalnictwa. Do dualnego modelu mieszkalnictwa czynszowego zaliczył głównie kraje anglosaskie. Zauważył jednak dominację kultury anglosaskiej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i dążenie tych krajów w kierunku systemu dualnego. Natomiast cechy charakterystyczne dla modelu unitarnego można zaobserwować m.in. w Szwecji, Holandii, Niemczech i Szwajcarii.

W typologii Dolinga [1999] bazującej na pracach Ambrose'a [1992] badacze założyli, że państwo może interweniować na każdym etapie procesu dostarczania zasobu mieszkaniowego (zob. rysunek 2). Wyodrębnienie powiązań między państwem a rynkiem o różnym stopniu intensywności stanęło u podstaw czterech modeli polityki mieszkaniowej:

- liberalnego,
- socjalistycznego,
- korporacyjnego,
- azjatyckiego.

Rysunek 2. Schemat procesu dostarczania mieszkań



Źródło: Lis [2005] na podstawie Ambrose [1992].

Szereg instrumentów polityki mieszkaniowej wpływa na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Według kryterium kierunku oddziaływania instrumenty polityki

mieszkaniowej można podzielić na instrumenty dotyczące strony popytowej oraz instrumenty dotyczące strony podażowej.

Główne czynniki będące wyróżnikiem opisanych modeli to na ogół: miejsce preferencji indywidualnych i w konsekwencji rynku w tworzeniu, podziale i konsumowaniu usług mieszkaniowych, charakter mieszkania jako dobra (towar rynkowy czy dobro publiczne), źródła finansowania konsumpcji czy wreszcie charakter własności mieszkania oraz działki budowlanej. Istotną częścią tak zdefiniowanych modeli była przyjęta ideologia bazująca na liberalizmie i swobodnym wyborze konsumenta charakterystyczna dla liberalnej demokracji czy modelu scentralizowanego społeczeństwa zarządzanego przez wodza, charakterystycznych dla ideologii prawicowej czy lewicowej. Bardziej szczegółowa analiza pokazuje jednak, że modele te były silnie zróżnicowane nawet wewnątrz omawianych dwóch grup. Dla modeli opartych na rynku charakterystyczny jest podział rynku na poszczególne segmenty (podstawowe to mieszkania własnościowe i na wynajem), a następnie nawiązujące do rozkładu dochodów i skali subsydiowania systemu (mieszkania bez subsydów, z umiarkowaną pomocą społeczną czy prawie w pełni subsydiowane ze środków społecznych). Obecnie w zasadzie nie istnieją modele w pełni liberalne ze względu na bardzo negatywne doświadczenia krajów rozwiniętych związane z wolnym rynkiem terenów budowlanych i mieszkaniowym. Współczesne systemy mieszkaniowe to najczęściej rozwiązania tworzone przez polityków gospodarczych i mające na celu zapewnienie oraz wzmocnienie pokoju społecznego, a także motywacyjnych funkcji mieszkania poprzez możliwość poprawy sytuacji mieszkaniowej opartej na pracy zawodowej. Dla modeli nierynkowych czynnikiem ich różnicowania był udział finansowania z dochodów ludności, udział innych, niepaństwowych form własności (własność spółdzielcza, domów jednorodzinnych) oraz możliwości wyboru i dysponowania mieszkaniem.

Cele polityki mieszkaniowej realizowane są za pomocą instrumentów strony popytowej i podażowej [zob. Lis, 2005]. Zbiór instrumentów strony popytowej tworzą podatki, opłaty, subsydia podmiotowe i/lub przedmiotowe na rzecz gospodarstw domowych, regulacje praw własności do nieruchomości oraz regulacje instytucji finansujących mieszkalnictwo. Natomiast do zbioru instrumentów strony podażowej zalicza się m.in.: opłaty, podatki, inwestycje rządowe i/lub władz lokalnych, subsydia podmiotowe i/lub przedmiotowe na rzecz firm sektora budowlanego, regulacje dotyczące finansowania firm sektora budownictwa mieszkaniowego, regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego czy sposób zorganizowania sektora budownictwa mieszkaniowego.

Każde państwo prowadzi odrębną politykę mieszkaniową, będącą złożeniem instrumentów strony podażowej i popytowej w różnym stopniu i zróżnicowanej ingerencji państwa w proces dostarczania mieszkań. W następnym punkcie zaprezentowano przykład kraju pierwotnie biednego, przeludnionego o złej sytuacji mieszkaniowej. Singa-

pur w wyniku szybkiego rozwoju opartego na gospodarce rynkowej osiągnął poziom rozwoju, który pozwolił na zaliczenie go do grona krajów najbogatszych. Kluczowym czynnikiem, na który warto zwrócić uwagę jest problem ograniczoności w dostępności terenów. W tych warunkach zastosowany, klasyfikowany jako „kolektywny” model gospodarki mieszkaniowej i polityki mieszkaniowej, zapewnił ograniczenie dysproporcji i napięć społecznych.

Case study Singapuru¹

Singapur jest przykładem państwa, gdzie realizacja polityki mieszkaniowej jest oparta na zarządzaniu publicznym i silnie skoncentrowanym sektorze mieszkaniowym. Singapur, państwo-miasto położone w pobliżu południowego krańca Półwyspu Malajskiego, traktowane jest przez wielu badaczy jako modelowy kraj, zajmujący czołową pozycję w rankingu wolności gospodarczej. Państwo to charakteryzuje duża gęstość zaludnienia (w 2019 r. 8929 osób na km²), co jest wartością typową dla miasta, ale nie dla państwa oraz ograniczona podaż gruntów.

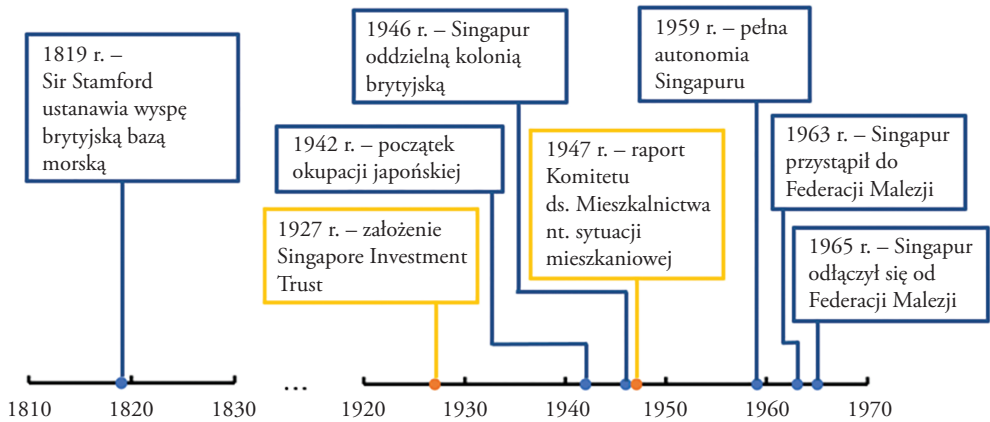
Już w 1947 r., za panowania Brytyjczyków, Singapur mierzył się z problemem złej sytuacji mieszkaniowej (zob. rysunek 3). Sytuacja mieszkaniowa została wówczas określona przez Komitet ds. Mieszkalnictwa jako „obraza dla cywilizowanego społeczeństwa”. Brytyjczycy od dawna próbowali rozwiązać ten problem, jednak z niesatysfakcjonującym skutkiem. W 1927 r. powstał Singapore Investment Trust (Singapurski Fundusz Inwestycyjny). Przez ponad 32 lata swojego istnienia wybudował niewielką liczbę jednostek mieszkaniowych, zaledwie 23 tys. (średnio 718 mieszkań rocznie).

Singapur pełną autonomię uzyskał w 1959 r., kiedy to rządy objęła socjaldemokratyczna Partia Akcji Ludowej. Jeszcze na początku lat 60. ubiegłego wieku 550 tys. ludzi (na ok. 2 mln ówczesnych mieszkańców) żyło w slumsach albo na zapleczach sklepików, które prowadzili. Pod koniec lat 50. co czwarty mieszkaniec żył w slumsach, dlatego w 1959 r. politycy Partii Akcji Ludowej obiecali wyborcom wybudowanie 147 tys. nowych lokali (14 tys. rocznie) w zaledwie 10 lat (ponad 6 razy więcej niż sektor prywatny) przy cenach pozostających w zasięgu przeciętnego obywatela. Sektor prywatny był w stanie zapewnić tylko 2,5 tys. rocznie (czyli 25 tys. w ciągu 10 lat) po cenach będących poza zasięgiem większości Singapurczyków. Warto podkreślić, że w 1959 r. PKB na obywatela było w mieście-państwie o jedną trzecią niższe – 2186 USD, niż w Polsce – 3096 USD.

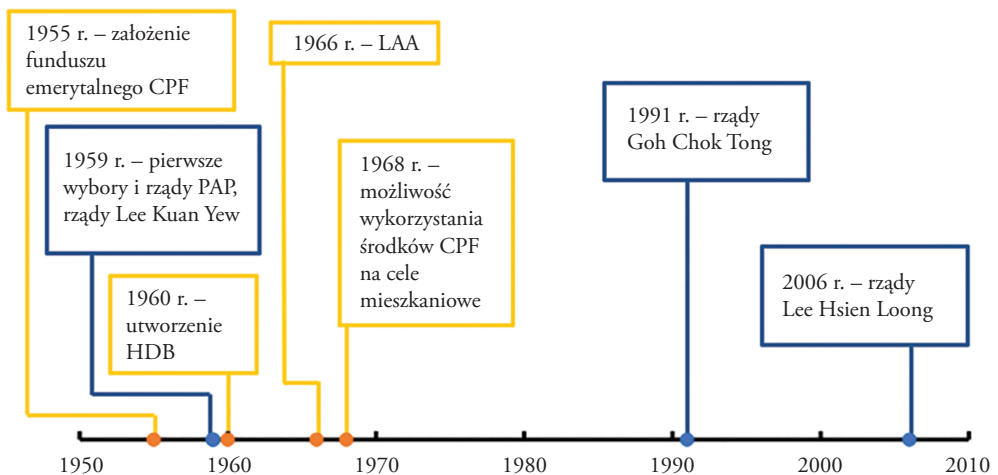
¹ Niniejsza część tekstu została napisana na podstawie dwóch pozycji książkowych: Kim [2020] oraz Phang, Phang, Pacey [2018].

Rysunek 3. Tło historyczne państwa Singapur

a) przed uzyskaniem niepodległości



b) po uzyskaniu niepodległości



Źródło: opracowanie własne.

W celu budowy mieszkań 1960 r. powołano Radę Rozwoju Mieszkalnictwa (Housing Development Board, HDB) (zob. rysunek 3). Od tej pory HDB stała się instytucją odpowiedzialną za cały proces dostarczania mieszkań na rynek, począwszy od zakupu ziemi i materiałów budowlanych, po zamówienie ekip, co pozwalało na generowaniu korzyści skali. Aby ułatwić pracę HDB rząd miał prawo przejmować ziemię na cele publiczne po cenie znacznie niższej niż rynkowa. Wieloletni premier Singapuru Lee Kuan Yew twierdził, że było to celowe działanie, by uniemożliwić spekulację ziemią

i generowanie nadwyżek właścicielom na wzroście wartości gruntu, który był skutkiem inwestycji w infrastrukturę poczynionych ze środków publicznych. Skutki prowadzonej polityki okazały się dobre, gdyż już 5 lat po powstaniu Rady wybudowano 54430 nowych mieszkań (czyli dwa razy więcej, niż Brytyjczycy w ciągu 27 lat), a w ciągu zapowiedzianych 10 lat problem braku lokali został całkowicie rozwiązany. Wraz ze wzrostem zamożności odsetek mieszkających w lokalach wybudowanych przez państwo rósł: z 9% w 1960 r. do 82% w 2001 r. [Kim, 2020].

Rysunek 4. Inwestycja HDB w Singapurze Bukit Batok



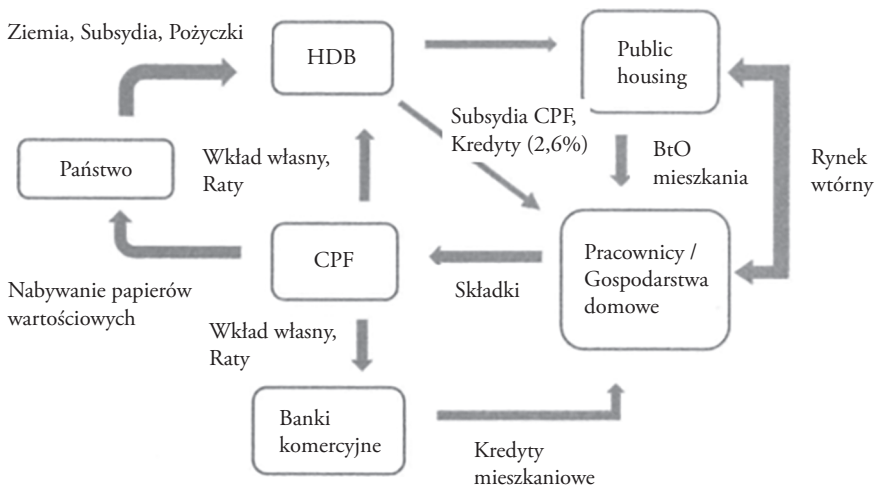
Źródło: Wikipedia.

Obecnie ok. 80% mieszkań w Singapurze należy do publicznej spółki – Housing & Development Board (HDB). Jednocześnie 95% z tych mieszkań jest własnościowa, a jedynie 5% stanowi mieszkania przeznaczone na najem dla najuboższych. Lokale należące do spółki HDB są w pewnym sensie własnościowe, jednak nie jest to pełne i mocne prawo własności. Mieszkańcy Singapuru mają prawo do użytkowania mieszkań „zaledwie” przez 99 lat, co stanowi rodzaj dzierżawy. W tym okresie posiadają szeroki wachlarz praw regulowanych przez HDB, m.in. prawo wymiany nieruchomości na większą, mniejszą, czy też postawienia na nieruchomości odwróconej hipoteki. Dostęp do lokali zarządzanych przez HDB jest elastyczny i zależny od potrzeb obywateli

w danym okresie. Singapurczycy wykazali się bardzo praktycznym podejściem – wraz ze wzrostem liczby ludności mogłoby zacząć brakować miejsca na budowanie nowych mieszkań, dlatego zdecydowano się na ograniczenie okresu własności. Pozwala to na w miarę potrzeb burzenie istniejących osiedli oraz budowę nowych, energooszczędnych i lepiej zaprojektowanych budynków, zapewniających większą liczbę mieszkań.

Projekty mieszkaniowe realizowane przez HDB wymagały również dostępu do źródeł finansowania (zob. rysunek 5). W 1968 r. pozwolono na wykorzystanie pieniędzy z funduszu emerytalnego tzw. Central Provident Fund, założonego w 1955 r. W 1968 r. uchwalono ustawę podnoszącą wysokość składki do CPF (wcześniej wynosiła tylko 5% od pracodawcy i 5% od pracownika) oraz pozwalającą na wykorzystanie oszczędności do zapłacenia wkładu własnego i rat za mieszkanie. Od 1955 r. do 1968 r. kontrybucja wzrosła z 5% do 25% podnosząc stopę oszczędności do 50%. Przy wzroście gospodarczym wynoszącym ok. 8% rocznie, to zwiększone obciążenie nie było odczuwalne przez obywateli. Obecnie pieniądze w CPF pochodzą ze składek: pracownika (20%) i pracodawcy (16%), z czego 23% może zostać wydane na mieszkanie. W sytuacji sprzedaży mieszkania część środków pochodzących od nabywcy zasila z powrotem konto CPF. Przepływ środków z funduszu emerytalnego do sektora mieszkaniowego przedstawiono na rysunku 5.

Rysunek 5. System finansowania mieszkań



Źródło: opracowano na podstawie Kim [2020] oraz Phang i in. [2018].

Wraz z upływem czasu i rozwojem gospodarczym Singapuru, architekci zaczęli inspirować się wielkością i jakością apartamentów w takich krajach jak Niemcy czy Francja, co wpłynęło m.in. na standard mieszkań. W 1989 r. zdecydowano się także podnieść

komfort życia w starszych budynkach. HDB wysłało misję do Francji, Niemiec i Japonii, by przeanalizować, jak takie problemy rozwiązywano za granicą. Wzorując się na bardziej rozwiniętych krajach, HDB zainwestowało w podniesienie standardu przeciętnie 58 tys. USD na każde mieszkanie, nie obciążając tym kosztem właścicieli lokali, pobierając zaledwie 7,8% kwoty renowacji.

Aby dodatkowo wykorzystać korzyści skali, zaczęto budować od podstaw całe miasteczka-satelity. Projektowanie miast łączono z planami rozwoju gospodarczego, tak by mieszkańcy mieli gdzie pracować. W budowanych przez HDB miasteczkach, zakłady otwierały międzynarodowe firmy (zazwyczaj finansowe lub technologiczne). Wybierano rozwój gałęzi, które nie wymagały zaangażowania dużych obszarów gruntu oraz te, które nie były uciążliwe dla okolicznych mieszkańców i środowiska. Stanowiło to stabilne źródło dochodu dla gospodarstw domowych oraz ułatwiło dalszy rozwój kraju i sektora mieszkaniowego. Podczas gdy większość rządów i władz w Europie koncentrowało się na kierowaniu programów mieszkalnictwa publicznego do najbardziej potrzebujących członków społeczeństwa, Singapur organizował rozwój budownictwa mieszkaniowego dla wszystkich grup społecznych przy zapewnieniu stałego wzrostu gospodarczego. Planowanie wraz z odpowiednio szybkim rozwiązywaniem pojawiających się problemów stanowiło jeden z głównych czynników sukcesu azjatyckiego państwa.

Podsumowanie

Problemy sektora mieszkaniowego mają charakter zarówno społeczny, jak i gospodarczy przejawiający się w różny sposób dla krajów o różnym poziomie rozwoju. Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Łaszka [2004] średnie tempo rozwoju sektora mieszkaniowego powinno kształtować się w granicach 2–3% w skali rocznej. Oznacza to, że budowa zasobu mieszkaniowego, zwłaszcza dla krajów, które muszą nadganiać braki mieszkaniowe, to długotrwały proces, kosztowny, liczony w dziesięcioleciach. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że nie da się z sukcesem realizować dużych programów mieszkaniowych bez sukcesów ekonomicznych całej gospodarki. Niemniej oprócz dobrych wyników gospodarczych, potrzebna jest konsekwentna, długofalowa oraz odpowiednio nakierowana polityka mieszkaniowa wraz z całym otoczeniem regulacyjnym.

Przykład Singapuru pokazuje, że centralne zarządzanie może rozwiązywać problemy, z którymi nie radzi sobie wolny rynek. Potrzebna jest jednak spójna polityka państwa nastawiona na szybki rozwój gospodarczy, co zapewniłoby środki, by sfinansować plan mieszkaniowy. Konsekwencji w realizowaniu planu i spójności wizji sprzyjał fakt, że Singapur charakteryzuje się stabilnością polityczną. Zwiększając udział państwa w gospodarce bardzo zaostrzono prawo antykorupcyjne.

Model singapurski jest niewątpliwie bardzo specyficzną formą rozwiązania kwestii mieszkaniowej. Zastosowanie tak oryginalnego systemu zostało wymuszone przede wszystkim czynnikami geograficznymi oraz doświadczeniami płynącymi z historii. Z wielu względów, na czele ze znacznie większym terytorium, przyjęcie tego typu polityki w innych państwach rodziłoby liczne problemy oraz prawdopodobnie nie spowodowałoby tak wyraźnych korzyści. Doświadczenia Singapuru wskazują jednak pewne czynniki sukcesu, przede wszystkim umiejętności planowania długookresowego czy większej wiary w rozsądną politykę gospodarczą.

W tych warunkach zastosowany, klasyfikowany jako „kolektywny” model gospodarki mieszkaniowej i polityki mieszkaniowej zapewnił ograniczenie dysproporcji i napięć społecznych. Omawiany przykład, pomimo że ciekawy, jest jednak wyjątkowo nietypowy ze względu na specyficzne warunki Singapuru. Potwierdza on tezę o wysokim zróżnicowaniu problemu mieszkaniowego i skutecznych metod jego rozwiązywania. Nie jest to model uniwersalny i funkcjonujący dobrze w każdym otoczeniu instytucjonalnym i gospodarczym. Zwiększony udział państwa w ramach działania sektora mieszkaniowego zazwyczaj daje dobre efekty w sytuacji, gdy podaż jest bardzo ograniczona (np. presja geograficzna na Tajwanie, Hongkongu czy w Singapurze) lub gdy ze względów ideologicznych jest to fragment pewnej długookresowej strategii (np. Wiedeń, Holandia, Szwecja czy historycznie Wielka Brytania). Najprawdopodobniej każde państwo powinno opracować swój własny system, który korzystałby z elementów pochodzących z różnych systemów w zależności od charakterystyki kraju. Podstawowe działania polityki mieszkaniowej w krajach słabiej rozwiniętych powinny się skupić przede wszystkim na uporządkowaniu stosunków własności, aby możliwy był rozwój profesjonalnego systemu finansowania mieszkań.

Bibliografia

- Ambrose P. [1992], *The performance of national housing systems a three-nation comparison*, „Housing Studies”, vol. 7(3), s. 163–176.
- Andrzejewski A. [1969], *Zarys polityki mieszkaniowej*, Arkady, Warszawa.
- Barlow J., Duncan S. [1994], *Success and Failure in Housing Provision, European systems compared*, Elsevier Science Ltd., Oxford–New York–Tokyo.
- Doling J. [1999], *Housing policies and the little tigers: how do they compare with other industrialised countries?* „Housing Studies”, vol. 14(2), s. 229–250.
- Esping-Andersen G. [1990], *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Kemeny J. [1993], *Comparative rental systems: from implicit Anglo-Saxon model to a theory of change*, Working Paper, Swedish Institute of Building Research.
- Kemeny J. [1995], *Theories of power in Esping – Andersen`s, Three Worlds of Welfare Capitalism*, „Journal of European Social Policy”, vol. 5(2).

- Kim Hin Ho [2020], *Housing the Nation – a Singapore Policy*, Partridge Publishing Singapore.
- Kisiel R., Zielińska-Szczepkowska J., Dzieżyk K. [2021], *Potrzeby mieszkaniowe a prowadzona polityka mieszkaniowa w Polsce – wyniki badań ankietowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, vol. 118, s. 227–247.
- Lambot I., Girard G. [1993], *City of Darkness: Life in Kowloon Walled City*, ISBN 1–873200–13–7.
- Lis P. [2005], *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Akademia Ekonomiczna, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju.
- Lis P. [2018], *Od uniwersalności do selektywności w społecznej polityce mieszkaniowej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, vol. 2(334), s. 67–81.
- Łaszek J. [2004], *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 174–185.
- Miklaszewska A., Marks-Krzyszowska M., Starosta P. [2024], *Rozwój lokalny a polityka mieszkaniowa w gminach wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Pietrzak J., Rącka I. [2018], *Wybrane instrumenty polityki mieszkaniowej małych i średnich gmin w województwie wielkopolskim w latach 2010–2015*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego”, vol. 49(1), s. 79–88.
- Renaud B. [1990], *Housing Reform in Socialist Economics*, World Bank Discussion Paper, The World Bank Washington, D.C.
- Salamon M., Muzioł-Węclawowicz A. [2015], *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity, Warszawa, s. 55–56.
- Sock-Yong Phang [2018], *Policy innovations for affordable housing in Singapore*, Springer International Publishing, Berlin–Heidelberg.
- Szelągowska A. [2021], *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS”, vol. 2, s. 9–33.

