

ANNA SZELAĞOWSKA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**INNOWACJE
W FINANSOWANIU BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO W POLSCE
– W KIERUNKU NOWEGO PARADYGMATU¹**

Streszczenie

W warunkach niestabilności finansowo-gospodarczej wywołanej kryzysem 2008 plus realizacja zadań publicznych jest ograniczona ze względu na rosnący deficyt budżetu państwa. Polityka mieszkaniowa jako element polityki gospodarczej rządu jest w takich warunkach częstokroć pomijana w procesie dystrybucji środków publicznych. Powoduje to powiększanie się luki mieszkaniowej i narastającą różnicę między podażą niskoczynszowych mieszkań na wynajem a popytem na nie zgłaszanym przez niezamożne gospodarstwa domowe. Wymaga to poszukiwania nowych, efektywnych rozwiązań umożliwiających finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego, które pozwolą na stopniowe zaspokajanie krajowych potrzeb mieszkaniowych. Celem artykułu jest zaproponowanie innowacyjnych rozwiązań finansowania potrzeb mieszkaniowych nisko- i średniozamożnych gospodarstw domowych, których nie stać na samodzielny zakup mieszkania spełniającego minimalny standard. Innowacyjność w tym aspekcie polega na propozycji zastosowania rozwiązań niestosowanych dotychczas w Polsce lub stosowanych po raz pierwszy w budownictwie społecznym. W artykule postawiono następujący problem badawczy: czy, a jeśli tak to dlaczego, innowacyjne rozwiązania w procesie finansowania społecznych potrzeb mieszkaniowych wyznaczają nowy paradygmat finansowania budownictwa społecznego.

Słowa kluczowe: budownictwo społeczne, finansowanie mieszkalnictwa, paradygmat finansowania potrzeb mieszkaniowych

¹ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2012 jako projekt badawczy nr N N113 157039 pt. „Nowy paradygmat finansowania budownictwa społecznego w Polsce. Implikacje dla rynku finansowego”.

1. Definityjne aspekty innowacji w procesie finansowania budownictwa społecznego

We współczesnej ekonomii, ze szczególnym uwzględnieniem dyscypliny finansów, wiele miejsca poświęca się innowacjom i ich wpływowi na gospodarkę lokalną, regionalną, krajową i światową. Problematyka zastosowania czy wdrażania innowacji przedkłada się w praktyce na zaspokojenie potrzeb gospodarstw domowych. Pojęcie „innowacja” pojawiło się około 400 roku naszej ery w łacinie kościelnej jako *innovatio*, oznaczające odnowienie – zmianę. W XIII wieku termin ten został użyty w języku francuskim przez Dantego (*innovare*) oraz w języku włoskim przez Machiavellego (*innovatore*). W świetle dotychczasowych studiów literaturowych za punkt wyjścia rozważań o znaczeniu innowacji we współczesnej gospodarce należy uznać definicję zaproponowaną przez Josepha A. Schumpetera (1883–1950), który podjął się analizy problematyki innowacji w kontekście techniczno-ekonomicznym w swojej publikacji z 1934 roku². Według niego innowacja to istotna zmiana funkcji produkcji, polegająca na odmiennym niż uprzednio kombinowaniu, tzn. łączeniu ze sobą czynników produkcji występujących w sposób nieciągły. Schumpeterowskie pojęcie innowacji obejmuje pięć przypadków:

- 1) wprowadzenie na dany rynek nowego towaru – czyli towaru, z jakim klienci nie są jeszcze obeznani – lub nowego gatunku jakiegoś towaru (mówi się wówczas o innowacjach produktowych);
- 2) wprowadzenie nowej metody produkcji, tj. metody jeszcze niewypróbowanej praktycznie w danej gałęzi przemysłu; metoda ta nie może polegać na nowym wynalazku naukowym, ale np. na nowym handlowym sposobie postępowania z jakimś towarem (mówi się wówczas o innowacjach procesowych);
- 3) otwarcie nowego rynku, tj. rynku, na którym dana gałąź przemysłu danego kraju nie była uprzednio wprowadzona, bez względu na to, czy ten rynek istniał wcześniej, czy nie;
- 4) zdobycie nowego źródła surowców lub półfabrykatów, bez względu na to, czy to źródło już istniało, czy zostało dopiero stworzone;
- 5) przeprowadzenie nowej organizacji jakiegoś przemysłu lub złamanie sytuacji monopolistycznej³.

² J.A. Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Harvard University, Cambridge 1934.

³ J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 104.

Dokonując przeglądu wypracowanych na gruncie teorii definicji innowacji, nie sposób pominąć Philipa Kotlera, który uznał, że innowacja to dobro, usługa lub pomysł, postrzegane przez kogoś jako nowe. Pomysł mógł już istnieć od dawna, ale stanowił innowację dla osoby postrzegającej go jako nowy⁴. W tym samym obszarze badań (z zakresu marketingu) Michael E. Porter zdefiniował innowację jako ulepszenia technologiczne, lepsze metody czy sposoby wykonywania danej rzeczy przejawiające się w zmianach produktu albo procesu, nowych podejściach do marketingu, nowych formach dystrybucji⁵. Idąc dalej tym tokiem myślenia, należy przytoczyć również definicję autorstwa Petera F. Druckera. Określił on innowację jako szczególne narzędzie przedsiębiorców, za pomocą którego ze zmiany czynią oni okazję do podjęcia nowej działalności gospodarczej lub do świadczenia nowych usług. W książce *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania* stwierdza, że „proces innowacyjny nie jest objawem geniuszu. To ciężka praca, która powinna być regularnie wykonywana w każdym dziale firmy, na każdym szczeblu zarządzania”⁶. Analogiczny tok rozumowania pojawia się u Ricky’ego W. Griffina, który za innowacje uważa kierowany wysiłek organizacji na rzecz opanowania nowych produktów i usług bądź nowych zastosowań już istniejących produktów i usług⁷. Wychodząc dalej poza przedstawione wyżej definicje, warto zwrócić uwagę na podejście Genricha S. Altshullera, który dostrzegł w innowacji konieczność zachodzenia procesów twórczych i podkreślał związek innowacji z kreatywnością. Innowacja według Altshullera jest złożonym zjawiskiem i zbiorem umiejętności, odmiennym sposobem organizowania, syntezy i wyrażania wiedzy, postrzegania świata i tworzenia nowych idei, perspektyw, reakcji i produktów⁸. Według Wiesława Grudzewskiego oraz Ireny Hejduk innowacją jest każda myśl, zachowanie lub rzecz, która jest nowa, tzn. jakościowo różna od form istniejących⁹. Zdaniem Andrzeja Pomykalskiego, innowacją są wszelkie procesy badań i rozwoju zmierzające do zastosowania i użytkowania ulepszonych rozwiązań w dziedzi-

⁴ Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i S-ka, Warszawa 1994, s. 15–28.

⁵ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press Ltd., London 1990, s. 45.

⁶ P. F. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania*, Muza, Warszawa 2000, s. 29.

⁷ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 646.

⁸ G.S. Altshuller, *To Find an Idea: Introduction to the Theory of Innovative Problems Solving*, Novosibirsk, Nauka 1986.

⁹ W. Grudzewski, I. Hejduk, *Przedsiębiorstwo przyszłości*, Difin, Warszawa 2000, s. 138.

nie techniki, technologii i organizacji¹⁰. Zgodnie z art. 2 ustawy z 30 maja 2008 roku o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (DzU 2008, nr 116, poz. 730) działalność innowacyjna to działalność polegająca na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług. Według Józefa Penca innowacja polega na tworzeniu lub modyfikowaniu procesów, wyrobów technik i metod działania, które są postrzegane przez całą organizację jako nowe oraz postępowe w danej dziedzinie i prowadzą do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów będących w jej dyspozycji¹¹. Innym autorem podejmującym próbę zdefiniowania innowacji jest Zbigniew Pietrański, według którego „innowacje są to zmiany celowo wprowadzone przez człowieka lub zaprojektowane przezeń układy cybernetyczne, które polegają na zastępowaniu dotychczasowych stanów rzeczy innymi, ocenianymi dodatnio w świetle określonych kryteriów i składającymi się w sumie na postęp”¹². Z kolei Marczyk określa innowację jako taką wartość kulturową (materialną np. narzędzie lub niematerialną np. metoda pracy), która w danych warunkach czasowych i przestrzennych jest traktowana przez ludzi jako nowa¹³. W świetle powyższych definicji innowacja stanowi ucieleśnienie, kombinację lub syntezę wiedzy w postaci oryginalnych, ważnych i cenionych nowych produktów, procesów, metod lub usług.

Z punktu widzenia makroekonomicznego należy powołać się na definicję autorstwa Stanisława Gomułka, który traktuje innowację jako akt jakościowej zmiany w gospodarce, kiedy zaczyna się produkcja nowego wyrobu (stosowanie nowego procesu), jak i sam ten produkt (proces)¹⁴. Z kolei Stefan Marciniak pod pojęciem innowacji rozumie twórcze zmiany w systemie społecznym, strukturze gospodarczej, technice oraz przyrodzie¹⁵. Podręcznik Oslo Manual definiuje innowacje jako „wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach

¹⁰ A. Pomykański, *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Lódź 2001, s. 10.

¹¹ J. Penc, *Innowacje i zmiany w firmie*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 1999.

¹² Z. Pietrański, *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971, s. 10.

¹³ W. Marczyk, *Kierunki badań nad procesami przyswajania i dyfuzji innowacji*, Wrocław 1971.

¹⁴ S. Gomułka, *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo CASE, Warszawa 1998, s. 17.

¹⁵ S. Marciniak, *Innowacje i rozwój gospodarecy*, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2000, s. 11.

z otoczeniem¹⁶. W sferze ekonomiki przedsiębiorstwa, na co wskazują Kreuter i Wagner, innowacja oznacza wykorzystanie po raz pierwszy pewnych pomysłów lub wynalazków przy zachowaniu odpowiednich kryteriów gospodarczych w celu osiągnięcia korzyści¹⁷.

Pomimo faktu, że w literaturze ekonomicznej pojęcie innowacji odnosi się głównie do pierwszych zastosowań, Józef Pajestka uważa, że „nie ma znaczenia, że produkty czy technologie (jako metody wytwarzania) znane są gdzie indziej. [...] innowacją jest nie tylko to, co jest absolutną nowością w skali światowej, ale to, co jest nowością dla danego społeczeństwa”¹⁸. Podążając tym tokiem myślenia, Marciniak traktuje innowację jako twórcze zmiany w systemie społecznym, w strukturze gospodarczej, w technice oraz w przyrodzie¹⁹.

Biorąc pod uwagę najbardziej ogólny podział innowacji uwzględniający element, którego one dotyczą, wyróżnia się następujące ich rodzaje:

- innowacje antropometryczne – dotyczące różnych przejawów życia jednostek ludzkich (fizjologiczne, funkcjonalno-morfologiczne, neuropsychiczne itp.);
- innowacje społeczne – dotyczące organizacji stosunków międzyludzkich (zmiany towarzyszące rewolucjom i ewolucjom społeczeństwa, zmiany w systemach ekonomicznych, w polityce społecznej państwa, zmiany w organizacji i zarządzaniu itp.);
- innowacje biologiczne – innowacje w zakresie przyrody (hybrydyzacja roślin i zwierząt, dobór ekotypów drzew itp.);
- innowacje techniczne – dotyczące zmian w technice i technologii (nowe maszyny, urządzenia, środki transportu itp.)²⁰.

¹⁶ Oslo Manual, *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD 2005, s. 29.

¹⁷ A. Kreuter, M. Wagner, *Czynniki sprzyjające innowacyjności*, „Zarządzanie na Świecie” 1998, nr 12.

¹⁸ J. Pajestka, *Determinanty postępu. Czynniki i współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWE, Warszawa 1975, s. 179–180.

¹⁹ S. Marciniak, *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 52.

²⁰ Z. Ziolo, T. Rachwał (red.), *Procesy transformacji układów przestrzennych przemysłu na tle zmieniającego się otoczenia*, Wydawnictwo Naukowe AP, Warszawa–Kraków 2008, s. 175.

Uwzględniając z kolei kryterium funkcji zarządzania, których dotyczą innowacje, wyróżnia się²¹:

- innowacje planistyczne (dotyczące przede wszystkim nowych metod planowania w danym podmiocie; w przypadku zarządzania procesem finansowania budownictwa społecznego innowacje planistyczne dotyczą nowych metod planowania wydatków jednostek samorządu terytorialnego na zaspokajanie indywidualnych potrzeb mieszkaniowych i planowania dystrybucji środków przeznaczonych na ten cel);
- innowacje organizacyjne (dotyczące nowych technik organizatorskich doskonalących proces zarządzania danym podmiotem, efektem są określone wzorce postępowania, na które składają się instrumenty badawcze i sposoby wykorzystania tych instrumentów w celu realizacji przyjętych założeń metody)²²; w odniesieniu do zarządzania procesem finansowania budownictwa społecznego innowacje organizacyjne dotyczą zastosowania takich struktur organizacyjnych w instytucjach rządowych i samorządowych odpowiedzialnych za politykę mieszkaniową, które wykorzystując nowy model funkcjonowania, są w stanie efektywniej realizować proces podejmowania decyzji przyspieszających prace nad zmniejszaniem luki mieszkaniowej;
- innowacje motywacyjne (dotyczące systemu motywacji pracowniczej polegającego na wykorzystaniu różnego typu bodźców i narzędzi, które wywołują pozytywne postawy wśród pracowników, a tym samym zwiększają efektywność wykonywanej przez nich pracy); w odniesieniu do zarządzania procesem finansowania budownictwa społecznego innowacje motywacyjne dotyczą systemu motywacji niezamożnych gospodarstw domowych oczekujących na przydział lokalu komunalnego, przy wykorzystaniu nowych bodźców i zachęt wywołujących u nich wzrost zaangażowania w proces stopniowego zwiększania dochodów rozporządzalnych celem podniesienia standardu wynajmowanego mieszkania;
- innowacje kontrolne (dotyczące nowych i twórczych metod oraz narzędzi pozwalających porównać stan założony z faktycznie zrealizowanym, a następnie wykrywających przyczyny nieprawidłowości i dających pro-

²¹ B.R. Kuc, *Nowoczesne systemy kontroli w systemie zarządzania*, w: *Zeszyty Naukowe WSMiZ w Warszawie*, 2002, nr 1(11).

²² Z. Mikołajczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

pozycje ich rozwiązywania oraz zapobiegania w przyszłości); odnosząc to do finansowania budownictwa społecznego, za innowacje kontrolne należy przyjąć zestaw kreatywnych metod, procedur i narzędzi skutecznie rozwiązujących w długim okresie problem dostępu do niskoczynszowych mieszkań na wynajem przez niezamożne gospodarstwa domowe.

Podążając śladem klasyfikacji innowacji w odniesieniu do finansowania budownictwa społecznego można, zdaniem autorki, wyróżnić:

- innowacje procesowe (oznaczające nowy sposób finansowania społecznych potrzeb mieszkaniowych);
- innowacje zasobowe (dotyczące zmiany fizycznej charakterystyki istniejących społecznych zasobów mieszkaniowych i towarzyszących im usług lub tworzenia całkowicie nowych niskoczynszowych zasobów mieszkaniowych);
- innowacje jakościowe (dotyczące podniesienia standardu mieszkaniowego istniejących społecznych zasobów mieszkaniowych lub zastosowania rozwiązań w procesie budowy nowych niskoczynszowych budynków wielorodzinnych powodujących mobilność gospodarstw domowych, które stać będzie na płacenie wyższych czynszów za wyższy standard wynajmowanego lokalu).

Biorąc pod uwagę stopień oryginalności innowacje w zakresie finansowania budownictwa społecznego dzielą się na:

- innowacje oryginalne (pojawiające się po raz pierwszy w skali świata);
- innowacje wtórne (powstałe dzięki modyfikacji lub adaptacji istniejących w innych krajach metod finansowania budownictwa społecznego, skłaniające do podążania w tym samym kierunku).

Dokonując próby dostosowania istniejących definicji innowacji dla potrzeb rozwiązania postawionego w niniejszym opracowaniu problemu badawczego, można pokusić się o zaproponowanie współczesnej klasyfikacji innowacji w finansowaniu budownictwa społecznego. Zdaniem autorki, współczesne innowacje w finansowaniu budownictwa społecznego dotyczą:

- 1) zastosowania nowych metod wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych (poprawiających standard mieszkaniowy) celem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych;
- 2) zastosowania nowej (czyli niestosowanej dotychczas w tym subsektorze budownictwa) i zarazem efektywnej technologii budowy tanich i niskoczynszowych zasobów mieszkaniowych na wynajem;

- 3) zastosowania nowej metodologii przydziału społecznych zasobów mieszkaniowych;
- 4) zastosowania nowych rozwiązań prawno-podatkowych celem dopuszczenia do procesu finansowania budownictwa społecznego nowych podmiotów;
- 5) zastosowania nowej metody finansowania społecznych potrzeb mieszkaniowych.

Zdaniem autorki, współczesne zarządzanie procesem finansowania budownictwa społecznego poprzez innowacje powinno zmierzać nie tylko do aktywnego rozwoju podmiotów bezpośrednio oddziałujących na podaż niskoczynszowych mieszkań na wynajem, lecz także do zmiany podejścia niezamożnych gospodarstw domowych w kwestii ich partycypacji w tworzeniu nowych zasobów mieszkaniowych zaspokajających ich potrzeby mieszkaniowe poprzez wprowadzenie przełomowych rozwiązań na szczeblu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz funkcjonujących w społeczeństwie wspólnot i organizacji.

2. Rozważania nad nowym paradygmatem finansowania budownictwa społecznego

Pojęcie paradygmatu wywodzi się z łaciny od słowa *paradigma*, oznaczającego wzorzec, przykład pouczający; paradygmat to przyjęty sposób widzenia rzeczywistości w danej dziedzinie²³. Za ojca teorii paradygmatu uznaje się Thomasa Kuhna (1922–1966), twórcę teorii ekonomii poznania, który wprowadził pojęcie paradygmatu do rozważań na temat metodologii nauk przyrodniczych i ich rozwoju, traktując paradygmat jako zbiór oryginalnych i atrakcyjnych przekonań teoretycznych powszechnie uznawanych w danym czasie. Jak zauważa George Ritzer, stosowane przez Kuhna pojęcie paradygmatu oznacza „podstawowy sposób widzenia przedmiotu badań w obrębie dyscypliny naukowej. Paradygmat służy do określenia, co należy badać, jakie pytania należy stawiać, w jaki sposób należy to robić oraz jakie należy stosować reguły i interpretacje uzyskanych odpowiedzi. Paradygmat to najszersza jednostka konsensu w obrębie nauki, pozwalająca odróżnić jedną wspólnotę naukową od drugiej. Porządkuje on, definiuje i wiąże ze sobą istniejące w obrębie takiej wspólnoty wzorcowe osiągnięcia,

²³ E. Sobol (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 824.

teorie, metody i narzędzia badawcze²⁴. Paradygmaty wskazują badaczom miejsce i sposób patrzenia na społeczną rzeczywistość, nadając kształt wnioskom, jakie na ich podstawie się formułuje. Stąd też we współczesnej nauce pojęcie paradygmatu kształtowane jest na gruncie teorii ekonomii poznania oraz na gruncie socjologii wiedzy. Ekonomia poznania bazuje na założeniu, że sensowność teorii naukowych zależy przede wszystkim od tego, za jakim paradygmatem opowiada się większość środowiska naukowego (danej wspólnoty naukowej). Powstanie paradygmatu świadczy o dojrzałości danej dyscypliny naukowej, z kolei zmiana paradygmatu oznacza swoistą rewolucję naukową w danej dyscyplinie naukowej. Zmiana paradygmatu jest zazwyczaj dziełem osób czy to bardzo młodych, czy to będących nowicjuszami w danej dziedzinie badań, czyli osób niewystawiających na szwank swojego dorobku naukowego. Socjologowie wiedzy utrzymują z kolei, że równocześnie może funkcjonować kilka paradygmatów w obrębie danego obszaru badawczego, a każdy z nich będzie uwzględniał wówczas jedynie określone aspekty badanego fenomenu, a jednocześnie pomijać inne jego aspekty. Ostatecznie żaden z nich nie może być prawdziwy czy fałszywy; mogą być tylko bardziej lub mniej użyteczne w praktyce. Ritzer wyróżnia trzy rodzaje paradygmatów:

1. Społeczno-faktograficzny – przedmiotem jego badań są makrostruktury i instytucje społeczne oddziałujące na funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie i całości społecznych. Dotyczy makroobiektywnych (prawo, aparat państwowy) i makrosubiektywnych (normy, wartości) elementów rzeczywistości społecznej. Do najważniejszych teorii tego rodzaju paradygmatu zalicza się teorie strukturalno-funkcjonalne, teorie konfliktu oraz teorie systemów.
2. Społeczno-definicyjny – przedmiotem jego badań są działania społeczne koncentrujące się na próbie uzyskania odpowiedzi na pytanie, jak jednostki interpretują swoje sytuacje społeczne i to wpływa na późniejsze ich działania i interakcje oraz jak kształtowana jest społeczna rzeczywistość. Dotyczy mikrosubiektywnych elementów rzeczywistości i tych elementów mikroobiektywnych, które zależą od procesów umysłowych jednostki (działania). Do najważniejszych teorii tego rodzaju paradygmatu zalicza się teorie działania, teorie interakcjonizmu społecznego, teorie fenomenologiczne, teorie etnometodologiczne oraz teorie egzystencjalne.

²⁴ G. Ritzer, *Klasyczna teoria socjologiczna*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2000, s. 315.

3. Społeczno-behawioralny – przedmiotem jego badań są zachowania jednostek (dyktowane systemem kar i nagród) i ich wpływ na makrostruktury i instytucje społeczne. Dotyczy tej części mikroobiektywnych elementów rzeczywistości, które nie są zależne od procesów myślowych jednostki (zachowania). Do głównych teorii w ramach paradygmatu społeczno-behawioralnego należą teorie behawioralne oraz teorie wymiany²⁵.

W przeciwieństwie do dogmatu, paradygmat nie jest dany raz na zawsze, przyjęty jest na zasadzie konsensusu przez większość badaczy w danym czasie, z danej perspektywy i może ulec zmianie. Jak zauważa Earl Babbie, ze względu na istotę i naturę paradygmatów nie można ich oceniać jako prawdziwe czy fałszywe, ale jako przydatne lub nie w konkretnej sytuacji społecznej²⁶.

W nauce o finansach paradygmat odnosi się często do podstawowego celu działalności podmiotów i wykorzystywanych przez nie instrumentów finansowych. Problematyka finansowania budownictwa społecznego jest w głównej mierze przedmiotem badań teorii finansów publicznych, jak zauważa bowiem Stanisław Owsiak: „nowoczesna nauka o finansach publicznych nie ogranicza się do badania gospodarki funduszami publicznymi, lecz wyjaśnia treść ekonomiczną i społeczną funduszy publicznych, stara się uchwycić związki przyczynowo-skutkowe między gromadzeniem środków publicznych a procesami gospodarowania, procesami społecznymi i procesami politycznymi”²⁷. Podobne elementy wymienia Jerzy Osiatyński, eksponując konieczność ciągłego dokonywania wyborów w sferze publicznej²⁸. Z punktu widzenia budżetu państwa fundamentalne znaczenie ma cel gromadzenia funduszy publicznych i przesłanki funkcjonowania sektora publicznego. Celem tym jest od wieków zaspokajanie potrzeb związanych z funkcjonowaniem instytucji państwa oraz potrzeb społecznych i zbiorowych, w przypadku których zawodzi mechanizm rynkowy (a zatem problem braku niskoczynszowych mieszkań na wynajem). Poszukując nowego paradygmatu finansowania budownictwa społecznego, należy mieć na uwadze, że potrzeby publiczne i indywidualne potrzeby ludzkie mają charakter nieograniczony, natomiast środki publiczne, które można pozyskać na ich finansowanie, są zawsze

²⁵ Tamże, s. 315–322.

²⁶ E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 74.

²⁷ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 24.

²⁸ J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 12.

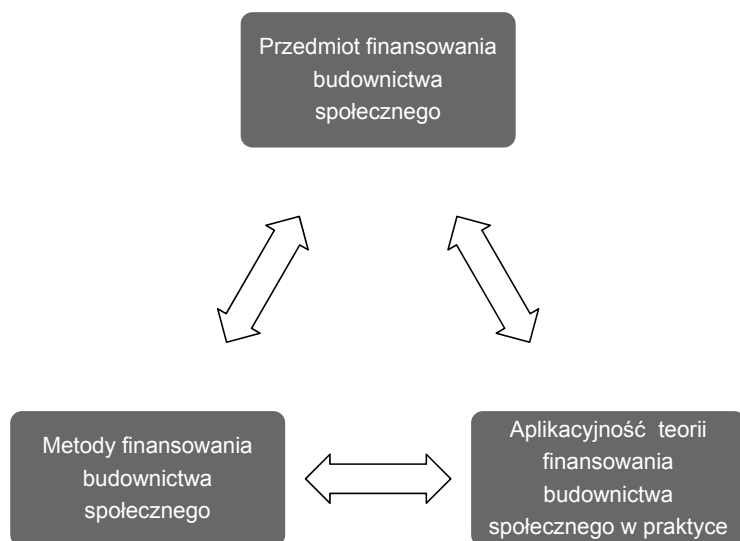
ograniczone. Konsekwencją jest bezdyskusyjna konieczność jak najbardziej efektywnego i racjonalnego dokonywania wydatków publicznych, co jest ciągłym przedmiotem dyskusji, sporów, reform i poszukiwań ekonomistów. Ponadto należy zwrócić uwagę na aspekty dodatkowe: zwiększanie potrzeb zgłaszanych przez różne grupy społeczne i całe społeczeństwo, związane chociażby z rozwojem cywilizacyjnym, wzrost kosztów wykonywania dodatkowych zadań władz państwowych i samorządowych, przy jednoczesnej potrzebie ograniczania wydatków społecznych z punktu widzenia konkurencyjności gospodarki. Nie ulega wątpliwości, że podstawowy paradygmat finansów publicznych związany z jak najlepszym zaspokajaniem potrzeb społecznych (w naszym przypadku potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych) pozostaje niezmienny (mamy zatem określony przedmiot paradygmatu). Dalszego rozstrzygnięcia wymagają metody finansowania budownictwa społecznego oraz aplikacyjność tych metod w praktyce (pozostałe elementy triady).

Uwzględniając aktualny stan finansów publicznych oraz narastającą presję na wydatki społeczne (przy ograniczonych wydatkach inwestycyjnych), należy podkreślić, że problem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych staje się głównym wyzwaniem dla rządu i realizowanej przez niego polityki społeczno-ekonomicznej. Brak wystarczających środków w budżecie państwa na realizację stale rosnących potrzeb mieszkaniowych poddaje w wątpliwość istotę państwa opiekuńczego. Jak bowiem zauważa Zdzisław Sadowski: „kryzys koncepcji państwa opiekuńczego jest wyrazem sprzeczności między dwoma zasadniczymi obszarami działania współczesnego państwa: obszarem wspomagania konkurencyjności i obszarem troski socjalnej”²⁹. Polityka społeczno-ekonomiczna państwa (w tym polityka mieszkaniowa) stoi wobec odwiecznego dylematu: efektywność ekonomiczna czy sprawiedliwość społeczna? Pytanie o całkiem nowe paradygmaty związane z zakresem, funkcjami i ingerencją władz publicznych w tym obszarze pozostaje otwarte.

Na paradygmat finansowania budownictwa społecznego składają się trzy elementy:

- przedmiot – czyli co konkretnie ma być finansowane,
- metody – czyli jak ma przebiegać proces finansowania
- przełożenie wypracowanych teorii na praktykę – czyli sposób stosowania zaproponowanych metod finansowania w praktyce (schemat 1).

²⁹ Z. Sadowski, *Rola państwa w epoce globalizacji*, w: B. Liberska (red.), *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, PWE, Warszawa 2002, s. 314.



Schemat 1. Triada paradygmatu finansowania budownictwa społecznego

Źródło: opracowanie własne.

Z teoretycznego punktu widzenia możliwe są trzy paradygmaty finansowania budownictwa społecznego:

- finansowanie oparte wyłącznie na środkach publicznych;
- finansowanie oparte na środkach publiczno-prywatnych (finansowanie hybrydowe);
- finansowanie oparte wyłącznie na środkach prywatnych.

Przy szukaniu nowego paradygmatu finansowania budownictwa społecznego, traktowanego jako subsektor budownictwa mieszkaniowego, którego zasoby kierowane są głównie do gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach i które jest finansowane w całości lub w części ze środków publicznych lub prywatnych, logiczne wydaje się wyodrębnienie dwóch grup docelowych i przypisania im określonych metod finansowania ich potrzeb mieszkaniowych:

- gospodarstwa domowe o niskich dochodach,
- gospodarstwa domowe o średnich dochodach.

Pomoc państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych powinna być w pierwszej kolejności kierowana do najbiedniejszych gospodarstw domowych. W tym wypadku najbardziej skutecznym rozwiązaniem jest system subsydjny stosowany w przypadku lokali socjalnych o najniższym standardzie. W tym

celu niezbędne są subsydiowane programy budownictwa socjalnego, w których rząd finansuje budowę lub remont lokali socjalnych o określonym standardzie. W zamian czynsz w tych lokalach, zwany czynszem umiarkowanym, byłby ukształtowany poniżej czynszu rynkowego. Czynsz ten powinien być ustalany dla gminnych zasobów mieszkaniowych na jednym poziomie w odniesieniu do metra kwadratowego powierzchni użytkowej. Najbiedniejsze gospodarstwa domowe, których nie stać na terminowe regulowanie ustalonego czynszu, powinny liczyć na dodatki mieszkaniowe, które stanowiłyby dodatkową formę subsydiów bezpośrednich. Dodatki mieszkaniowe mają na celu pokrywanie części opłat czynszowych za najmowane mieszkanie. Zdaniem autorki, system subsydiów powinien być elastyczny i zachęcać subsydiowane gospodarstwa domowe do podejmowania działań mających na celu wzrost ich dochodów. Dzięki temu miałyby one szansę na przeprowadzkę do lokali mieszkalnych o lepszym standardzie i jednocześnie o wyższych czynszach. W rezultacie do opuszczonych lokali mogłyby się wprowadzić inne niezamożne gospodarstwa domowe. Zatem przeprowadzanie bardziej restrykcyjnych selekcji w przydziale dodatków mieszkaniowych, jak również groźba przekwaterowania do lokalu o gorszym standardzie mieszkaniowym powinny zniechęcać do pozostawania biernym beneficjentem świadczeń socjalnych i liczenia na bezterminową pomoc państwa.

W odniesieniu do gospodarstw domowych zarówno o niskich, jak i o średnich dochodach, korzystających z niskoczynszowych mieszkań na wynajem, powinna być przeprowadzana coroczna kontrola wysokości ich dochodu. Gospodarstwa domowe ubiegające się o przydział mieszkania o niskim czynszu powinny przedstawiać zaświadczenia o dochodach z zeznań podatkowych za ubiegły rok kalendarzowy. Ponadto poza analizą dochodów takich gospodarstw domowych powinno się uwzględniać także wartość innych aktywów posiadanych przez lokatora, w tym. m.in. oszczędności, papiery wartościowe, polisy ubezpieczeniowe, nieruchomości, pojazdy (samochody, motocykle, skutery, quady, motolotnie, łódzie motorowe itp.), maszyny i urządzenia, wysokość opłat za media, takie jak telefon stacjonarny lub komórkowy, telewizja cyfrowa itd.

Gospodarstwa domowe o średnich dochodach, które chciałyby wynająć mieszkanie o umiarkowanym czynszu, powinny, zdaniem autorki, uczestniczyć w ogłaszanych konkursach ofert na wynajem wolnych zasobów mieszkaniowych gminy (tu gminy mają możliwość wynajmu od właścicieli prywatnych lokali mieszkalnych na określony w umowie czas, oferując im wyższe czynsze niż w przypadku wynajmu mieszkań o obniżonym standardzie z przeznaczeniem

na lokale socjalne). Zainteresowane gospodarstwa domowe zarejestrowane na komunalnej liście oczekujących (w odróżnieniu od listy oczekujących na przydział lokalu socjalnego) składałyby ofertę czynszu, jaki skłonne byłyby płacić za dany lokal. Lokal byłby przed takim konkursem dostępny dla zainteresowanych do obejrzenia, po czym chętne osoby składałyby w zamkniętych kopertach propozycję wysokości czynszu. Przy rejestrowaniu na komunalną listę oczekujących powinny one dostarczyć gminie aktualne zaświadczenia o stanie dochodów w celu zweryfikowania po otwarciu ofert, czy są one w stanie faktycznie uiszczać czynsz w danej wysokości. Działanie takie zmobilizowałoby większość niezamożnych gospodarstw domowych do zwiększania swych dochodów, aby zwiększyć szanse na przydział lokalu o lepszym standardzie mieszkaniowym i częstokroć atrakcyjniej usytuowanego. Szansą na wygranie takiego konkursu mogłoby być również zagwarantowanie, że przed wprowadzeniem do danego lokalu wymagającego remontu dane gospodarstwo domowe pokryje jego koszty we własnym zakresie. Czynnikiem w istotny sposób wpływającym na wygranie takiego konkursu powinien być również wywiad środowiskowy przeprowadzany przez społeczną komisję mieszkaniową w celu weryfikacji poziomu zamożności i sytuacji rodzinnej danego gospodarstwa domowego. W konkursie mogliby również uczestniczyć dotychczasowi najemcy mieszkań socjalnych, których status materialny pozwoliłby terminowo regulować wyższe czynsze w nowym lokalu. Korzyścią takiego rozwiązania byłaby również większa mobilność gospodarstw domowych nie tylko między poszczególnymi zasobami w danej gminie, lecz także między różnymi gminami (tu wymagana byłaby regulowana przepisami prawa umowa międzygminna). Umowy najmu mogłyby być podpisywane tylko na okres jednego roku, z miesięcznym terminem wypowiedzenia w przypadku jednomiesięcznych zaległości czynszowych (choć lepszym rozwiązaniem w takim wypadku byłoby zastosowanie kaucji na poczet przyszłych należności czynszowych). Mogłyby być przedłużane na kolejny rok, jeśli nie byłoby odpowiednich lokali mieszkalnych, do których lokatorzy mogliby się przeprowadzić. W przypadku zaległości czynszowych lokatorzy musieliby podjąć się prac społecznych na rzecz gminy, by odpracować zaległy czynsz. Dla zmniejszenia kosztów inwestycji mieszkaniowych gminy mogłyby zlecać budowę tanich mieszkań na obszarach podmiejskich, co w znacznym stopniu obniżyłoby koszt budowy jednego metra kwadratowego powierzchni użytkowej. Program budowy takich osiedli podmiejskich musiałby jednak uwzględniać koszty infrastruktury zapewniającej możliwość dojazdu do pracy, szkoły, przedszkoli, sklepów, przychodni zdrowia itd. W Europie coraz

częściej rządy wielu krajów podążają w takim kierunku, co świadczy o racjonalności ich działań w tym obszarze, nie zaś o próbie wykluczenia ze społeczeństwa niezamożnych gospodarstw domowych. Społeczeństwo trzeba uświadamiać, że lepszy standard mieszkaniowy wiąże się z wyższym czynszem. Zatem gospodarstwa domowe o średnich dochodach, które chcą mieszkać w lepszych warunkach i mogą płacić wyższe czynsze, powinny być traktowane priorytetowo, gdyż ich mobilizacja do zwiększania dochodów przekłada się pozytywnie na rozwój gospodarczy kraju.

Bez względu na to, którą grupę gospodarstw domowych poddaje się analizie, potrzebne są środki finansowe pozwalające zaspokoić część najpilniejszych potrzeb mieszkaniowych. W obliczu obecnej sytuacji na polskim rynku mieszkaniowym słuszna wydaje się zmiana profilu podmiotów objętych subsydiowaniem. Znacznie lepszy skutek przyniosłoby bezpośrednie subsydiowanie podaży zamiast popytu. W ten sposób społeczne organizacje mieszkaniowe oraz prywatni inwestorzy zajmujący się budową niskoczynszowych mieszkań na wynajem otrzymaliby bodźce do zwiększenia podaży i obniżenia cen odpowiednich mieszkań, umożliwiając większej liczbie gospodarstw domowych dostęp do niskoczynszowych mieszkań i w rezultacie do wyrażania efektywnego popytu. W zasadzie możliwych jest wiele subwencji i dotacji, które obniżają koszty zarówno dla budowniczych mieszkań, jak i dla właścicieli. Konsekwencje tego podejścia są zależne od efektywności subwencji oraz dotacji w obniżaniu cen odpowiednich mieszkań i od reakcji konsumentów na niższą cenę. Elastyczność cenowa popytu ma więc wpływ na decyzję co do liczby udostępnianych dodatkowych mieszkań konsumentom i ceny, po jakiej zostaną udostępnione potrzebującym na szczeblu lokalnym.

Współczesne nauki o finansach posługują się zbiorem paradygmatów. Wobec różnorodności zjawisk, przy tym w warunkach niepewności, ryzyka i niedoskonałości informacji, wiedzy niedoskonałej niezmiernie trudno jest opracować jedną uniwersalną konstrukcję teoretyczną, odnoszącą się do wszystkich subdyscyplin nauki o finansach i jednocześnie możliwą do zastosowania w przypadku finansowania budownictwa społecznego. W praktyce nadal będzie funkcjonować wiele szczegółowych modeli finansowania potrzeb ludzkich w pewnym stopniu uzupełniających się, częściowo zaś konkurencyjnych wobec siebie. Bez względu na stan finansów publicznych należy dążyć do stworzenia innowacyjnych rozwiązań wspomagających proces finansowania budownictwa społecznego, wyznaczają

one bowiem nowy paradygmat finansowania budownictwa społecznego, co należało dowieść.

Podsumowanie

Poszukiwanie innowacyjnych metod finansowania budownictwa społecznego jest powiązane z poszukiwaniem nowego paradygmatu finansowania tego subsektora budownictwa. Nowy paradygmat będzie wymuszał zastosowanie innowacyjnych metod finansowania, innowacyjnych podejść i procedur. W celu zrewolucjonizowania nauki poprzez nowy paradygmat dana idea musi dostatecznie mocno „zaistnieć” na jej forum, przyciągając uwagę odpowiednich osób i środowisk, stać się przedmiotem ożywionej dyskusji na łamach czasopism naukowych i na konferencjach. Nie da się tego dokonać w krótkim okresie. Pamiętaj jednak należy, że bez podjęcia prób poszukiwania innowacyjnych rozwiązań kwestii mieszkaniowej potrzeby mieszkaniowe będą stale narastać. Obecnie połowa światowej populacji mieszka w miastach. Według danych UN-HABITAT do 2050 roku sześć miliardów mieszkańców Ziemi, czyli 2/3 ludzkiej populacji, będzie mieszkać na obszarach miejskich. Epicentrum globalnej biedy i ubóstwa będzie się zatem przesuwac coraz bliżej obszarów miejskich, przyczyniając się w szczególności do gwałtownie rosnących nieformalnych osiedli i slumsów wokół największych aglomeracji. To pesymistyczne podejście pokazuje, z jakimi problemami w następnych dekadach przyjdzie stawić czoła poszczególnym krajom. Dlatego kierując się maksymą „problemy globalne należy rozwiązywać na szczeblu lokalnym”, za priorytetową kwestię należy uznać dążenie do zwiększenia stanu zasobów mieszkaniowych na wynajem w szczególności dla niski i średniozamożnych gospodarstw domowych, które nie są lub nie będą w stanie samodzielnie nabyć mieszkania na własność. Polska polityka mieszkaniowa wymaga więc gruntownej reformy, która przyczyni się do zmniejszenia potrzeb mieszkaniowych w kolejnych latach. Reforma wymaga jednak nowego sposobu podejścia do kwestii finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego, które, zdaniem autorki, jest jedynym możliwym do zastosowania w praktyce rozwiązaniem przy aktualnym stanie finansów publicznych.

Literatura

- Altshuller G.S., *To Find an Idea: Introduction to the Theory of Innovative Problems Solving*, Novosibirsk, Nauka 1986.
- Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Drucker P.F., *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania*, Muza, Warszawa 2000.
- Gomółka S., *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo CASE, Warszawa 1998.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Grudzewski W., Hejduk I., *Przedsiębiorstwo przyszłości*, Difin, Warszawa 2000.
- Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i S-ka, Warszawa 1994.
- Kreuter A., Wagner M., *Czynniki sprzyjające innowacyjności*, „Zarządzanie na Świecie” 1998, nr 12.
- Kuc B.R., *Nowoczesne systemy kontroli w systemie zarządzania*, Zeszyty Naukowe WSMiZ w Warszawie, 2002, nr 1 (11).
- Marciniak S., *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2000.
- Marciniak S., *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Marczyk W., *Kierunki badań nad procesami przyswajania i dyfuzji innowacji*, Wrocław 1971.
- Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Oslo Manual, *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD 2005.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Pajestka J., *Determinanty postępu. Czynniki i współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWE, Warszawa 1975.
- Penc J., *Innowacje i zmiany w firmie*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 1999.
- Pietraśiński Z., *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971.
- Pomykański A., *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2001.

- Porter M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press Ltd., London 1990.
- Ritzer G., *Klasyczna teoria socjologiczna*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2000.
- Sadowski Z., *Rola państwa w epoce globalizacji*, w: B. Liberska (red.), *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, PWE, Warszawa 2002.
- Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Sobol E. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Zioło Z., Rachwał T. (red.), *Procesy transformacji układów przestrzennych przemysłu na tle zmieniającego się otoczenia*, Wydawnictwo Naukowe AP, Warszawa–Kra-ków 2008.

INNOVATIONS IN THE SOCIAL HOUSING FINANCE – TOWARDS THE NEW PARADIGM

Summary

During financial-economic instability, caused by “2008 plus” crisis, the realization of public objectives is limited due to raising public deficit. Housing policy, as a part of the economic policy, is often passed by politicians over in the public money distribution. The housing shortage increases, as well as the difference between the supply and demand for low-rental dwellings for low-income households. Therefore the following thesis was put forward: fulfilling housing needs of low and middle income households is a very complex issue and requires a constant quest for innovative solutions supporting long-term funding of social housing, especially in current state of budget. On the basis of having done research and the preliminary international research the author tried to answer a question about the extent of the new paradigm of social housing finance in Poland can influence on decreasing housing shortage thanks to innovative solutions.

Keywords: social housing, housing finance, paradigm of housing needs financing

Translated by Anna Szelałgowska