

# Polak, Artur

---

## Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej

---

Rocznik Żyrardowski 8, 245-273

---

2010

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Artur Polak

# **Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej\***

## **1. Wprowadzenie**

Mieszkanie w warunkach klimatu europejskiego jest podstawowym dobrem konsumpcyjnym dla każdego człowieka. Potrzeby mieszkaniowe są najważniejszymi, obok pożywienia i ubrania, potrzebami ludzkimi. Możliwość realizacji planów życiowych, osobistych, rodzinnych, zawodowych zależy w dużej mierze od odpowiednich warunków zamieszkania. Dlatego problemy związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych są ważnymi kwestiami politycznymi i społecznymi.

Najważniejszym problemem jest specyficzna cecha mieszkania, które będąc dobrem pierwszej potrzeby, jest jednocześnie jednym z najdroższych dóbr konsumpcyjnych. Cena mieszkań sprawia, że w każdym społeczeństwie istnieje grupa ludzi, którzy nigdy nie będą w stanie samodzielnie zapewnić sobie odpowiednich warunków zamieszkania. Jest to jedną z przyczyn rozwiniętego interwencjonizmu państwowego na rynku mieszkaniowym, którego zinstytucjonalizowane formy pojawiły się już w drugiej połowie XIX.

Obecnie niemal wszystkie państwa zachodnioeuropejskie, a także większość państw na świecie, prowadzi politykę mieszkaniową, rozumianą jako działania prowadzące do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, których dochody lub sytuacja osobista uniemożliwia samodzielne zaspokojenie tych potrzeb na rynku. Formy i skala interwencji są bardzo zróżnicowane. Również stopień centralizacji zadań związanych z mieszkal-

---

\* Artykuł jest uaktualnioną wersją autoreferatu pracy doktorskiej pt. „System instrumentów samorządu gminnego stymulujących rozwój mieszkalnictwa w latach 1990–2006”. Praca doktorska została napisana w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie pod kierunkiem dr hab. Marty Sadowy, prof. em. SGH. Rozprawa doktorska odbyła się w dniu 4 grudnia 2009 r. Recenzentami pracy byli: prof. dr hab. Marek Bryx (Szkoła Główna Handlowa) i prof. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski (Uniwersytet Łódzki).

nictwem jest bardzo różnorodny. Generalnie jednak w ostatnich 30 latach można zaobserwować tendencje decentralizacyjne, polegające na przekazywaniu kompetencji w zakresie mieszkalnictwa na szczeble regionalne i lokalne.

Sytuacja Polski na tle doświadczeń zachodnioeuropejskich jest wyjątkowa, chociaż zbliżona do innych krajów, które po roku 1989 rozpoczęły proces transformacji politycznej i gospodarczej. Wcześniej polityka mieszkaniowa była silnie scentralizowana, a formy i cele interwencji zmieniały się w zależności od obowiązującej doktryny, wspierającej budownictwo zakładów pracy, budownictwo komunalne lub budownictwo spółdzielcze. Po 1989 roku nastąpiła gwałtowna zmiana polityki mieszkaniowej państwa, cechująca się urynkowaniem, wycofywaniem się władz państwowych z bezpośredniej interwencji i przekazaniem większości kompetencji na szczeble reaktywowanego w 1990 r. samorządu gminnego.

Obecnie to właśnie gminy odgrywają najważniejszą rolę w prowadzeniu polityki mieszkaniowej ukierunkowanej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Prowadząc lokalne polityki mieszkaniowe, gminy mają do swojej dyspozycji wiele instrumentów, które mogą być wykorzystywane w zależności od lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Obserwacja ostatnich dwudziestu lat nasunęła wiele ciekawych wniosków dotyczących aktywności gmin w prowadzeniu polityki mieszkaniowej, a także skuteczności i efektywności prowadzonych działań. Kwestie te będą podstawowym obszarem zainteresowania w niniejszym artykule.

## **2. Interwencja państwa na rynku mieszkaniowym**

Mieszkanie jest specyficznym dobrem, cechującym się heterogenicznością, unikalnością, wielowymiarowością, trwałością i przestrzenną niezmiennością. Ponadto jest jednocześnie dobrem konsumpcyjnym i inwestycyjnym. Występuje więc swoista dualność na rynku mieszkaniowym, a popyt mieszkaniowy wiąże się zarówno z chęcią zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, jak i z chęcią zyskania na wzroście wartości nieruchomości mieszkaniowej. Traktowanie mieszkania jako dobra inwestycyjnego wzmagają niestabilność na rynku, powodując okresowe gwałtowne wzrosty cen, które dodatkowo sprawiają, że coraz mniej osób może sobie pozwolić na samodzielne nabycie mieszkania. Niestabilność rynku wynika również z długości cyklu inwestycyjnego i jego sformalizowania, a także ze ścisłego powiązania rynku mieszkaniowego z rynkiem finansowym.

Mimo specyficznych cech rynku mieszkaniowego, wydaje się, że argumenty efektywnościowe nie stanowią wystarczającej przyczyny do inter-

wencji państwa. Podstawy do takiej interwencji, takie jak: niedoskonała informacja, niedoskonała konkurencja, występowanie kosztów transakcyjnych i występowanie efektów zewnętrznych [Barr 1993] są wprawdzie na rynku mieszkaniowym częściowo spełnione, jednak w większości przypadków rynek sam generuje rozwiązania umożliwiające przełamanie ewentualnych barier ograniczających efektywność.

Odmienne założenie należy jednak przyjąć, postrzegając mieszkanie jako „dobro społeczne”, niezbędne dla każdego człowieka, zapewniające ochronę przed warunkami atmosferycznymi, umożliwiające regenerację sił do pracy, zakładanie rodziny i prowadzenie życia towarzyskiego. Nieodpowiednie warunki mieszkaniowe rodzą negatywne efekty, bolesne dla całego społeczeństwa, takie jak rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych czy przestępczość i wandalizm. Ponadto część społeczeństwa jest faktycznie wykluczona z rynku mieszkaniowego, zarówno z powodów ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych. Wydaje się, że z powyższych względów państwo powinno interweniować na rynku mieszkaniowym, starając się zaspokoić potrzeby mieszkaniowe przynajmniej części społeczeństwa. W rzeczywistości niemal wszystkie cywilizowane kraje prowadzą taką politykę, która jednak różni się skalą interwencji, stosowanymi instrumentami, grupami docelowymi oraz szczeblem realizacji polityki (centralnym, regionalnym, lokalnym).

### **3. Rola samorządów w prowadzeniu polityki mieszkaniowej**

Większość osób poszukujących mieszkania ogranicza obszar poszukiwania do najbliższej okolicy. W rzeczywistości rynek mieszkaniowy jest zbiorem wielu rynków lokalnych, o specyficznych cechach popytu i podaży. Również problemy mieszkaniowe mają charakter lokalny. Bardzo często lokalny rynek mieszkaniowy pokrywa się z obszarem działania samorządu lokalnego. Dlatego to właśnie gminy powinny prowadzić politykę mieszkaniową, rozwiązywać problemy mieszkaniowe danych grup społeczeństwa i dobierać pod tym kątem właściwe instrumenty.

W ostatnich 30 latach obserwuje się w Europie przyspieszone tendencje decentralizacyjne, skutkujące przekazywaniem kompetencji i środków finansowych na niższe szczeble podziału terytorialnego. Dotyczy to również spraw mieszkaniowych. Jednocześnie na to zjawisko nakłada się nowy trend w administrowaniu, czyli tzw. nowe zarządzanie publiczne [Za-

lewski 2005], w myśl którego coraz większa część zadań publicznych wykonywana jest we współpracy z podmiotami prywatnymi.

Obecnie najważniejsze zadania samorządów lokalnych wiążące się z mieszkalnictwem obejmują:

- politykę przestrzenną i gruntową,
- oddziaływanie na dostępność mieszkań o umiarkowanym czynszu,
- dystrybucję pomocy publicznej i politykę czynszową,
- programy remontowe, modernizacyjne i rewitalizację.

#### 4. Najważniejsze problemy polskiego mieszkalnictwa

Kwestie związane z koniecznością zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa były szczególnym przedmiotem zainteresowania w czasach panowania w Polsce ustroju socjalistycznego. Pomimo prób aktywnego prowadzenia polityki mieszkaniowej i relatywnie dużego wysiłku inwestycyjnego w warunkach dużego przyrostu demograficznego, Polska wkraczała w okres transformacji ustrojowej z relatywnie złą sytuacją mieszkaniową, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym.

Najbardziej charakterystyczną cechą obrazującą sytuację mieszkaniową w Polsce jest występowanie statystycznego deficytu mieszkaniowego, rozumianego jako różnica między liczbą zamieszkałych mieszkań a liczbą gospodarstw domowych. Ostatnie wiarygodne dane, zebrane w trakcie Narodowego Spisu Powszechnego, dotyczące skali deficytu pochodzą z 2002 roku. Prezentuje je tabela 1.

Tabela 1. Statystyczny deficyt mieszkaniowy w Polsce w 2002 r.

Wyszczególnienie	Mieszkania ogółem	Mieszkania zamieszkane	Liczba gospodarstw domowych	Statystyczny deficyt mieszkaniowy
Miasto	8 364,5	7 875,5	8 964,5	1 089,0
Wieś	4 159,1	3 757,2	4 372,6	615,4
Ogółem	12 523,6	11 632,7	13 337	1 704,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r.

Obecną skalę deficytu mieszkaniowego można jedynie szacować, bowiem Główny Urząd Statystyczny podaje corocznie tylko liczbę mieszkań ogółem (zamieszkałych i niezamieszkałych), zaś liczbę gospodarstw domowych GUS szacuje w cyklicznych projekcjach. Biorąc pod uwagę fakt, że w latach 2003–2009 przybyło w naszym kraju ok. 950 tys. mieszkań,

a jednocześnie liczba gospodarstw domowych zwiększyła się o ok. 1050 tys. [GUS 2010], statystyczny deficyt mieszkaniowy wynosi obecnie ok. 1,8 mln. Dane te jednak zostaną zweryfikowane w wyniku kolejnego spisu powszechnego, planowanego na rok 2011.

Dane ogólne powinny być interpretowane z dużą ostrożnością. Abstrahując od faktu, że część mieszkań formalnie niezamieszkałych może być faktycznie wynajmowana na szarym rynku najmu, zaś część mieszkań formalnie „w budowie” może być faktycznie użytkowana przez mieszkańców, należy podkreślić, że na deficyt ogólny składa się tak naprawdę wiele deficytów lokalnych, o różnej skali. Szczególnie dotkliwe są te deficyty w największych i najszybciej rozwijających się polskich miastach, takich jak Szczecin, Wrocław, Kraków, Poznań, Gdańsk i Warszawa, gdzie na 100 mieszkań przypadało ponad 115 gospodarstw domowych [Śleszyński 2005].

Warto podkreślić, że deficyt mieszkaniowy w podobnej skali występuje, spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej, jedynie na Słowacji, co może być spowodowane dużą liczbą rodzin cygańskich zamieszkujących często w jednym domu/mieszkanium. Niewielkie deficyty mieszkaniowe notują jeszcze tylko Dania, Holandia i Szwecja [Housing Statistics 2005], co jest spowodowane obserwowanym w ostatnich latach dużym napływem imigrantów do tych krajów.

Według przywoływanej wcześniej projekcji Głównego Urzędu Statystycznego liczba gospodarstw domowych od 2008 roku rośnie wolniej niż efekty budownictwa mieszkaniowego, zaś od 2018 roku będzie maleć. Jednak najważniejszym czynnikiem, który może doprowadzić do redukcji deficytu mieszkaniowego jest przyspieszenie inwestycji mieszkaniowych, których wyrazem jest liczba corocznie oddawanych do użytkowania mieszkań. Efekty budownictwa mieszkaniowego uległy załamaniu na początku okresu transformacji, jednak od drugiej połowy lat 90. notuje się stopniowy wzrost liczby nowo oddawanych mieszkań. Rynek mieszkaniowy szczególnie przyspieszył w ostatnich kilku latach (tabela 2).

Teoretycznie pozytywne tendencje w zakresie wyników budownictwa mieszkaniowego muszą być jednak rozpatrywane także pod kątem możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o dochodach uniemożliwiających zakup mieszkania na rynku. W tym kontekście warto zauważyć, że sektor budownictwa społecznego (mieszkania komunalne, zakładowe i TBS-owskie) [Polak 2007a] stanowił w ostatnich kilku latach zaledwie 4–6% budownictwa ogółem. Pozostałe nowo utworzone zasoby są dystrybuowane na zasadach rynkowych i adresowane do osób o wysokich dochodach. Wzmocnienie sektora mieszkalnictwa społecznego jest

więc kolejnym wyzwaniem, przed jakim powinna stanąć polityka mieszkaniowa w Polsce.

Tabela 2. Liczba mieszkań oddawanych do użytku według inwestora w latach 1990–2009 (tys.)

Rok	Komunalne	Zakładowe	Spółdzielcze	Indywidualne	Deweloperskie	TBS-owskie	Razem
1990	2,9	15,4	68,4	47,4	–	–	134,2
1991	2,6	10,7	83,6	39,9	–	–	136,8
1992	3,6	8,2	84,3	36,9	–	–	132,9
1993	4,6	5,9	50,0	33,5	0,5	–	94,4
1994	3,6	3,8	31,7	35,5	1,4	–	76,1
1995	3,3	2,5	26,8	31,7	2,8	–	67,1
1996	3,0	1,6	24,6	30,1	2,7	0,1	62,1
1997	3,7	1,4	28,1	35,1	5,1	0,3	73,7
1998	3,4	1,4	28,0	37,3	8,9	1,4	80,6
1999	2,7	0,9	27,5	33,3	14,2	3,4	81,9
2000	1,8	1,2	24,7	34,8	21,3	3,9	87,8
2001	2,3	1,0	25,9	40,8	29,4	6,6	105,9
2002	2,5	0,6	15,4	52,4	21,9	4,7	97,6
2003	2,1	0,9	12,0	118,0*	23,8	5,9	162,7*
2004	1,8	0,6	9,4	64,9	24,3	7,1	108,1
2005	3,6	0,5	8,2	63,3	33,0	5,4	114,4
2006	4,5	0,3	9,0	57,6	38,0	6,0	115,4
2007	2,5	0,4	8,2	71,6	45,7	5,3	133,7
2008	2,7	0,6	8,6	83,3	66,7	3,2	165,2
2009	4,2	0,6	7,3	71,9	72,3	3,6	160,0
<b>Razem 1990–2009</b>	<b>61,4</b>	<b>58,5</b>	<b>581,7</b>	<b>901,3</b>	<b>412,0</b>	<b>56,9</b>	<b>2 027,9</b>
<b>Średniorocznie</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>	<b>29,1</b>	<b>45,1</b>	<b>20,6</b>	<b>2,8</b>	<b>101,4</b>

\* Wysoki wzrost liczby domów jednorodzinnych oddanych do użytkowania w 2003 roku był związany z wejściem w życie przepisów umożliwiających legalizację do końca roku samowoli budowlanych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie corocznej publikacji GUS „Budownictwo – wyniki działalności”.

Pozostałe wskaźniki ilościowe obrazujące sytuację polskiego sektora mieszkaniowego, takie jak jakość i standard zasobów, wyposażenie w podstawowe instalacje, stopień zagęszczenia i komfortu zamieszkania również utrzymują się na poziomie znacznie odbiegającym od średniej unijnej. Szczególne zaniedbania w tym zakresie występują na obszarach wiejskich. Należy jednak podkreślić, że w okresie transformacji ustrojowej nastąpił zdecydowany przełom pod względem wyposażenia mieszkań w podstawowe instalacje, a także parametrów powierzchniowych. Poważnym problemem jest jednak nadal silna dekapitalizacja części zasobów, nieremontowanych przez wiele lat. Dotyczy to szczególnie mieszkań będących we władaniu samorządów gminnych oraz budynków odzyskiwanych

przez dawnych prywatnych właścicieli, w których przez lata obowiązywał zaniżony czynsz regulowany [Korniłowicz, Żelawski 2006].

## 5. Polityka mieszkaniowa w Polsce po 1989 roku

Główne wyzwania stojące przed mieszkalnictwem w Polsce są niemal od początku okresu transformacji przedmiotem troski władz publicznych. Po początkowym przyspieszonym urynkowaniu stosunków w budownictwie, zarówno w warstwie inwestycyjnej, jak i finansowej, od połowy lat 90. zaczęto prowadzić bardziej systematyczną politykę mieszkaniową, wzorowaną na doświadczeniach zachodnioeuropejskich.

Biorąc pod uwagę rozwój mieszkalnictwa w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, w stosunku do doktryny polityki mieszkaniowej obowiązującej w okresie PRL, należy wyróżnić następujące główne cechy:

- zmiana stosunków własnościowych,
- zmiana modelu finansowania mieszkalnictwa,
- zmiana kompetencji władz publicznych.

Najbardziej znaczącym czynnikiem wpływającym na strukturę własnościową mieszkań była prywatyzacja zasobów. Początkowo objęła ona mieszkania komunalne i mieszkania będące w posiadaniu państwowych zakładów pracy, a następnie mieszkania spółdzielcze lokatorskie. Jeszcze na początku lat 90. mieszkania komunalne i zakładowe stanowiły ok. 30% zasobów, zaś w 2007 r. już tylko 13% zasobów mieszkaniowych ogółem. Proces zmiany struktury własnościowej mieszkań pogłębiany był także przez fakt, że większość mieszkań oddawanych do użytku stanowiły mieszkania własnościowe, budowane bądź przez deweloperów, funkcjonujących na rynku od 1993 roku, bądź przez osoby fizyczne budujące domy jednorodzinne, często systemem gospodarczym.

Drugim charakterystycznym elementem polskiej transformacji sektora mieszkaniowego było stopniowe wycofywanie się państwa z bezpośredniego finansowania inwestycji mieszkaniowych. Udział bezpośrednich wydatków budżetu państwa w Produkcie Krajowym Brutto jeszcze w latach 90. sięgał 1–2%, aby następnie stopniowo się obniżać. Pod koniec I dekady XXI wieku udział wydatków na mieszkalnictwo stanowił już tylko 0,07–0,10% PKB, co sytuowało nasz kraj na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej [EU Housing questionnaire 2008]. Ten obraz byłby jednak niepełny bez uwzględnienia istniejących instrumentów podatkowych. Początkowo były to głównie różne ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych. Były one jednak stopniowo uchylane i obecnie – na zasadzie praw nabytych – funkcjonuje już tylko ulga odsetkowa. Od 2006 roku funkcjonuje również



system zwrotu części wydatków na zakup materiałów budowlanych, mający zrekompensować skutki podwyżki podatku VAT po wejściu do Unii Europejskiej.

Ograniczenie bezpośredniego wsparcia publicznego powodowało, że w początkowym okresie transformacji większość nowych inwestycji mieszkaniowych była realizowana z własnych środków, co oczywiście gwałtownie ograniczyło efekty nowego budownictwa. Dopiero wraz ze stopniową poprawą wskaźników makroekonomicznych (wzrost dochodów realnych, spadek inflacji, spadek stóp procentowych) i wykreowaniem odpowiednich produktów bankowych popularności nabrało finansowanie zakupu nowego mieszkania/domu z udziałem kredytu bankowego zaciąganego pod zastaw finansowanej nieruchomości. Szczególnie przyspieszony popyt na kredyty hipoteczne miał miejsce w latach 2006–2009. Jeszcze pod koniec 2005 roku saldo kredytów mieszkaniowych stanowiło ok. 5% PKB. Tymczasem pod koniec 2009 roku już ponad 16% PKB. Większa dostępność do kredytów przyczyniła się do zwiększenia grupy osób, które mogły samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na rynku. Jednak nadal był to instrument dostępny jedynie dla osób najzamożniejszych i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach była i jest ograniczona.

Trzecią charakterystyczną cechą polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej była zmiana kompetencji władz publicznych. Przede wszystkim państwo wycofało się z nadmiernego regulowania rynku mieszkaniowego, chociaż nadal zachowało dla siebie funkcję regulatora w zakresie planowania przestrzennego, cyklu inwestycyjno-budowlanego, ochrony praw lokatorów i polityki czynszowej itp. Ponadto na politykę mieszkaniową wpłynął trwający niemal od początku transformacji proces decentralizacji uprawnień i finansów ze szczebla centralnego na szczeble regionalne i lokalne. W ramach tego procesu przyjęto założenie, że za prowadzenie polityki w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty lokalnej powinny być odpowiedzialne samorzady gminne. Jest to zrozumiałe ze względu na lokalny charakter przyczyn i skutków danej sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnej, a także na lokalne uwarunkowania umożliwiające rozwiązywanie ewentualnych problemów mieszkaniowych. W odróżnieniu od kilku krajów zachodnioeuropejskich szerszych kompetencji w zakresie mieszkalnictwa nie przyznano natomiast samorządom szczebla regionalnego i powiatowego.

## 6. Rola samorządu gminnego w prowadzeniu polityki mieszkaniowej

Samorząd gminny w Polsce cieszy się zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielnością pod względem wykonywania zadań. Jednocześnie jednak sposób jego finansowania nie spełnia warunku samodzielności. Dochody własne stanowią jedynie ok. 30% dochodów ogółem gmin i miast na prawach powiatu. W związku z tym gminy są uzależnione od dochodów płynących z udziałów w podatkach centralnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych.

Udział dochodów samorządów gminnych w Produkcie Krajowym Brutto stanowił w okresie transformacji ustrojowej dość stabilną wielkość, rzędu 7–9%. Pewien wzrost tego wskaźnika notuje się od 2003 r., po wprowadzeniu reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Uzupelnieniem dochodów są kredyty i pożyczki zaciągane przez samorządy. Generalnie ich zadłużenie w stosunku do dochodów ogółem wynosi ok. 21% (dane na koniec 2008 roku). Dług publiczny samorządów terytorialnych w Polsce stanowił w ostatnich kilku latach jedynie ok. 4–5% państwowego długu publicznego.

Powyższe dane pokazują, że samorządy gminne w Polsce mają potencjał dochodowy i możliwość zaciągania zobowiązań, które umożliwiają prowadzenie aktywnej polityki lokalnej, także w obszarze mieszkalnictwa.

Gmina pełni podstawową rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, szczególnie jego uboższej części. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Główne zadania polityki mieszkaniowej gmin są wyszczególnione w kilku ustawach dotyczących polityki przestrzennej, gospodarowania nieruchomościami, dodatków mieszkaniowych itp. Są to zadania określone bardzo szeroko, obejmujące cały cykl inwestycyjny, od planowania terenów przeznaczonych na nowe inwestycje, poprzez bezpośrednią budowę mieszkań, po eksploatację gotowych budynków.

Wśród najważniejszych zadań samorządów gminnych w Polsce z zakresu mieszkalnictwa należy wskazać:

- inicjowanie i stymulowanie rozwoju rynku mieszkaniowego,
- zagospodarowanie przestrzenne,
- gospodarkę gruntami,

- zapewnienie mieszkań osobom o niskich dochodach i osobom mającym utrudniony dostęp do mieszkań z przyczyn pozaekonomicznych,
- kształtowanie polityki czynszowej i dystrybucja pomocy finansowej,
- zarządzanie własnym zasobem mieszkaniowym,
- realizację programów remontowych, modernizacyjnych i rewitalizacyjnych.

Część powyższych zadań gminy wykonują poprzez tworzenie odpowiednich regulacji, mających wpływ na prywatny rynek mieszkaniowy. Jest to szczególnie istotne w przypadku zagospodarowania przestrzennego i gospodarki terenami. Inne zadania wynikają z bezpośredniej działalności inwestycyjnej gmin, tworzenia własnego zasobu mieszkaniowego w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych określonych grup społeczności lokalnych, a następnie zarządzania istniejącym zasobem.

## 7. Grupy docelowe gminnej polityki mieszkaniowej

Prowadząc politykę mieszkaniową, rozumianą jako zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób, które nie są w stanie samodzielnie nabyć/wynająć mieszkania na rynku, gminy skupiają się na pewnych określonych grupach docelowych. Wprawdzie przywoływane wcześniej przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów (...) wskazywały, że gminy powinny tworzyć warunki do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych całej wspólnoty lokalnej, lecz rozwinięciem tego zapisu jest zobowiązanie gminy do bezpośredniego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Dlatego gminy w dokumentach określających zasady najmu lokali będących we władaniu samorządu przede wszystkim wskazują progi dochodowe uprawniające do ubiegania się o najem. Progi te są uzależnione od sytuacji i możliwości poszczególnych samorządów, jednak ich przeciętna wartość jest dość niska, co pokazuje tabela 3.

Tabela 3. Przeciętne limity dochodowe uprawniające do najmu mieszkania komunalnego i lokalu socjalnego (PLN/osoba w rodzinie), dane za 2008 rok

Wyszczególnienie	Przeciętny limit dochodów
Mieszkanie komunalne	
Gospodarstwo domowe wieloosobowe	694
Gospodarstwo domowe jednoosobowe	991
Lokal socjalny	
Gospodarstwo domowe wieloosobowe	397
Gospodarstwo domowe jednoosobowe	606

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych w 2008 roku przez Ministerstwo Infrastruktury.

Powyższe dane, w zestawieniu z danymi ilustrującymi przeciętne wynagrodzenia w gospodarce narodowej, wskazują na to, że aby otrzymać prawo do wynajmu mieszkania od gminy, należy mieć dochody sytuujące samotną osobę pracującą ubiegającą się o mieszkanie w I grupie decylowej w przypadku lokali socjalnych i I–II grupie decylowej w przypadku pozostałych mieszkań komunalnych. W przypadku przeciętnego pracującego małżeństwa z dwojgiem dzieci, zarobki gospodarstwa domowego mieszczą się w I–III grupie decylowej w przypadku lokali komunalnych i I grupie decylowej w przypadku lokali socjalnych [Polak 2008]. W praktyce mieszkania takie mogą być wynajęte jedynie osobom najuboższym, często rodzinom pobierającym świadczenia socjalne, gdzie przynajmniej jedna osoba nie pracuje.

Mimo tak niskich kryteriów dochodowych najczęściej liczba osób kwalifikujących się do wynajmu przewyższa możliwości gmin w zakresie zapewnienia odpowiedniej podaży dostępnych mieszkań. Dlatego gminy dodatkowo określają również inne kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu, a także warunki zamieszkania kwalifikujące do ich poprawy.

Należy wspomnieć, że do osób zamożniejszych od lokatorów mieszkań należących do mieszkaniowego zasobu gminy swoją ofertę adresują towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), które są najczęściej tworzone przez samorządy gminne i które realizują swoje inwestycje w ściślejszej współpracy z gminami [Polak 2007b]. Limity dochodowe kwalifikujące do zamieszkiwania w zasobach TBS określa ustawa z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Limity są zróżnicowane regionalnie, jednak są dość wysokie i obejmują nawet dziewięć pierwszych decyli rozkładu wynagrodzeń (ok. 90% osób pracujących) [Polak 2008]. W praktyce gminy i towarzystwa budownictwa społecznego, prowadząc nabór na wynajem lokali preferują gospodarstwa domowe o wyższych dochodach. Dodatkowo często wymagają na wstępie wpłaty partycypacji, sięgającej 30% kosztów inwestycji.

Gminy zaspokajają potrzeby mieszkaniowe również tzw. grup specjalnych. Obecnie są to przede wszystkim osoby bezdomne i wykluczone społecznie, którym gminy powinny zapewnić miejsca w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

W krajach zachodnioeuropejskich coraz popularniejszą formą pomocy mieszkaniowej są lokale adresowane do osób o szczególnych potrzebach mieszkaniowych, często wymagających bieżącej pomocy w samodzielnym prowadzeniu gospodarstwa domowego. W Polsce odpowiednikiem takich form są mieszkania chronione, adresowane do osób, które ze

względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osób z zaburzeniami psychicznymi, osób opuszczających rodzinę zastępczą, placówkę opiekuńczo-wychowawczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Na razie gminy nie posiadają wielu mieszkań chronionych (według danych na koniec 2009 r. jest ich ok. 1 tys.), jednak wydaje się, że w przyszłości, wraz ze starzeniem się społeczeństwa i napływem uchodźców spowodowanym stopniowym bogaceniem się naszego kraju, takie instrumenty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych będą zyskiwać na popularności.

## **8. Finansowanie gminnej polityki mieszkaniowej**

Zdecydowana większość zadań z zakresu mieszkalnictwa gminy finansują we własnym zakresie, wykorzystując środki z budżetów gminnych, a także środki uzyskiwane przez gminne spółki kapitałowe oraz gminne zakłady i jednostki budżetowe. Władze centralne w analizowanym okresie poważnie ograniczyły dotowanie gminnych przedsięwzięć mieszkaniowych. Do 2003 roku państwo częściowo rekompensowało wydatki ponoszone przez gminy na wypłaty dodatków mieszkaniowych. Ponadto w latach 1993–1998 samorządy gminne otrzymywały dotacje na uzbrojenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

Obecnie państwo wspiera w niewielkim stopniu gminne budownictwo socjalne i komunalne ze środków ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Dopłat (ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, Dz. U. nr 251, poz. 1844 z późn. zm.). Środki przeznaczone na wsparcie tworzenia, w wyniku budowy, adaptacji lub remontów, mieszkań komunalnych, lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych jest jednak bardzo niewielkie, wielokrotnie mniejsze od istniejącego popytu. W latach 2004–2009 przeznaczono w sumie na ten cel jedynie ok. 220 mln zł. Ponadto państwo wspierało realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu (ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.). Do 2009 roku gminy mogły się ubiegać na ten cel o kredyt ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, a po jego likwi-

dacji to zadanie zostało przejęte przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Gminy mogą się również ubiegać, na podobnych zasadach jak inni gestorzy zasobów mieszkaniowych, o środki na termomodernizację budynków, w wyniku których nastąpi oszczędność energii. Wsparcie w formie pokrycia części zaciągniętego na ten cel kredytu oferuje Fundusz Termomodernizacji i Remontów (ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, Dz. U. Nr 223, poz. 1459 z późn. zm.).

Początkowo mieszkalnictwo nie zostało objęte finansowym wsparciem Unii Europejskiej. Do 2006 roku pewne elementy wsparcia remontów i modernizacji substancji mieszkaniowej (także gminnej) istniały jedynie w Zintegrowanym Regionalnym Programie Operacyjnym. W latach 2007–2013 na skutek zabiegów nowych krajów członkowskich Unia Europejska za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego udziela wsparcia na renowację/modernizację (nie obejmuje budowy nowych) budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Środki EFRR mogą być także przeznaczone na adaptację budynków stanowiących własność publiczną lub własność podmiotów o celach niezarobkowych wykorzystywanych na cele mieszkaniowe dla gospodarstw domowych lub osób o szczególnych potrzebach.

W Polsce zdecydowano się finansować przedsięwzięcia mieszkaniowe w ramach regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Środki na wsparcie mieszkalnictwa przewidziano w 16 województwach (oprócz woj. podlaskiego). Najwięcej w woj. mazowieckim i dolnośląskim. W sumie regiony zaplanowały w ramach wsparcia przedsięwzięć mieszkaniowych kwotę 243,2 mln EURO do wydatkowania w latach 2007–2013. Należy jednak pamiętać, że powyższe środki są dostępne dla wszystkich beneficjentów, a samorzady gminne mogą się o nie ubiegać na zasadach konkurencyjności projektów.

Wydatki samorządów gminnych związane z prowadzeniem polityki mieszkaniowej mogą być wyodrębnione w kilku miejscach klasyfikacji budżetowej i generalnie dzielą się na trzy grupy. Po pierwsze są to wydatki na gospodarkę mieszkaniową, rozumiane głównie jako dotowanie gminnych przedsiębiorstw mieszkaniowych (spółki prawa handlowego, zakłady budżetowe, jednostki budżetowe) oraz wydatki na gospodarkę nieruchomościami. Ponadto gminy w ramach prowadzonej polityki społecznej wydają pieniądze na wypłatę dodatków mieszkaniowych. Trzecią grupą są wydatki na gospodarkę komunalną, które częściowo są ściśle powiązane z wydatkami na mieszkalnictwo.

Tak obliczone wydatki budżetowe gmin na wspieranie budownictwa mieszkaniowego stanowią od 2001 roku dość stabilną wielkość wynoszącą

ok. 9–10% wydatków ogółem (w 2008 roku wydatki na mieszkalnictwo przekroczyły 10 mld zł). Udział ten obniżył się dwukrotnie w stosunku do początku lat 90.

Największe wydatki na gospodarkę mieszkaniową ponoszą największe miasta. Mniejszy udział tych wydatków jest głównie w rolniczych gminach wiejskich, nieposiadających często własnego zasobu mieszkaniowego.

Jednocześnie w okresie transformacji ustrojowej udział wydatków gminnych na mieszkalnictwo w publicznych wydatkach mieszkaniowych ogółem stopniowo wzrastał. Jeżeli brać pod uwagę jedynie wydatki bezpośrednie, to w 2008 roku gminy przeznaczały na mieszkalnictwo ok 91% wydatków państwa ogółem (tabela 4).

Tabela 4. Wydatki publiczne na mieszkalnictwo w latach 1991–2008

Rok	Wydatki gmin (mln zł)	Udział wydatków gmin w wydatkach ogółem	Wydatki państwa (mln zł), w tym				Udział wydatków państwa w wydatkach ogółem	Wydatki na mieszkalnictwo ogółem (mln zł)
			Wydatki bezpośrednie	Utracone dochody z tytułu ulg podatkowych	Utracone dochody z tytułu zwrotu VAT	Ogółem		
1991	981	44,4%	1 227	–	–	1 227	55,6%	2 207
1992	1 418	37,6%	2 350	–	–	2 350	62,4%	3 768
1993	2 192	42,8%	1 924	1 000	–	2 924	57,2%	5 115
1994	3 023	43,2%	2 760	1 208	–	3 968	56,8%	6 991
1995	4 066	47,6%	2 815	1 662	–	4 477	52,4%	8 543
1996	5 399	46,8%	3 398	2 730	–	6 128	53,2%	11 527
1997	7 023	53,3%	3 392	2 762	–	6 154	46,7%	13 177
1998	8 531	56,3%	3 297	3 325	–	6 622	43,7%	15 153
1999	7 494	53,3%	2 103	4 466	–	6 569	46,7%	14 063
2000	8 037	51,3%	2 588	5 047	–	7 635	48,7%	15 672
2001	6 459	42,2%	3 954	4 890	–	8 844	57,8%	15 302
2002	6 191	48,5%	2 194	4 383	–	6 577	51,5%	12 768
2003	6 240	48,5%	1 897	4 738	–	6 635	51,5%	12 875
2004	6 851	56,7%	1 213	4 028	–	5 241	43,3%	12 091
2005	7 965	62,7%	919	3 818	–	4 737	37,3%	12 702
2006	8 667	79,2%	1 011	738	527	2 276	20,8%	10 943
2007	9 000	80,7%	1 196	358	601	2 154	19,3%	11 155
2008	10 386	81,5%	1 014	348	1 001	2 362	18,5%	12 749

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, MF, MI i własnych analiz.

Biorąc pod uwagę dodatkowo utracone dochody budżetu państwa z powodu funkcjonowania ulg podatkowych w podatkach dochodowych oraz systemu zwrotu VAT na zakup materiałów budowlanych, wydatki samorządów gminnych stanowiły w 2008 roku ok. 81,5% wydatków publicznych ogółem przeznaczonych na mieszkalnictwo. Należy zauważyć, że

udział ten w ostatnich kilku latach gwałtownie wzrósł. Wzrost ten nie był jednak efektem szybkiego wzrostu bezwzględnych wydatków gmin na ten cel, lecz wynikiem wycofywania się władz centralnych z bezpośrednich interwencji i stymulowania mieszkalnictwa za pomocą ulg podatkowych.

## **9. Systematyka gminnych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa**

Zadania gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa i źródła ich finansowania są w dużym stopniu podobne we wszystkich polskich gminach, jednak ich realizacja może się poważnie różnić, w zależności od stosowanych instrumentów. Jako instrument wspierania mieszkalnictwa należy rozumieć wszelkie działania gmin prowadzące do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności. Instrumenty są narzędziami polityki mieszkaniowej i środkami do osiągnięcia jej celów. Wiele instrumentów ma swoje umocowanie w polskim prawie. Na przykład uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dostarczanie najuboższym mieszkań socjalnych czy wypłata dodatków mieszkaniowych są zadaniami własnymi gmin i za ich realizację odpowiadają one bezpośrednio przed ogółem mieszkańców. Inne działania, jak na przykład wspieranie inwestorów, dostarczanie gruntów budowlanych, zakładanie towarzystw budownictwa społecznego są jedynie fakultatywne i ich podejmowanie zależy od przyjętej koncepcji stymulowania lokalnego mieszkalnictwa oraz od aktywności danego samorządu gminnego.

W celu uporządkowania instrumentów stymulowania mieszkalnictwa należy wyodrębnić poszczególne ich grupy. Najogólniejszym podziałem jest wyróżnienie dwóch podstawowych grup instrumentów:

- instrumenty administracyjno-prawne,
- instrumenty ekonomiczne.

Należy zaznaczyć, że te dwie grupy instrumentów w znacznym stopniu nakładają się na siebie. W społeczeństwie demokratycznym zastosowaniu któregośkolwiek rodzaju instrumentów, w tym instrumentów ekonomicznych, towarzyszy przyjęcie aktów prawnych. Także instrumenty prawne mogą zawierać elementy „ekonomiczne”, takie jak na przykład ulgi podatkowe, ponadto z ich stosowaniem mogą się wiązać wydatki budżetowe i modyfikacje struktur ekonomicznych.

Instrumenty administracyjno-prawne opierają się głównie na założeniu, że obywatele państwa postępują według przepisów ustanawianych przez organy państwa. Główną cechą tych instrumentów jest ich władczy



charakter. Między samorządem gminnym a podmiotami gospodarczymi czy ludnością zachodzi stosunek administracyjno-prawny, w którym gmina jest organem nadrzędnym. Instrumentami, które można zaliczyć do tej grupy są różnego rodzaju akty prawne (ogólnie obowiązujące oraz akty prawa miejscowego), plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje administracyjne, nakazy, zakazy itp.

Drugą grupą instrumentów są instrumenty ekonomiczne. Są one zwane także instrumentami rynkowymi, gdyż wykorzystują zasadniczo reguły i mechanizmy rynkowe. Najczęściej nie są one skierowane do indywidualnych podmiotów, lecz do wszystkich spełniających określone kryteria [Sztando 1999]. Instrumenty te charakteryzuje także możliwość stopniowania ich oddziaływania, czyli nie tylko możliwość wpływania na wystąpienie danego zjawiska, ale także na jego intensywność. Innym wyróżnikiem tej grupy instrumentów jest ich nakładochłonność, gdyż z reguły z ich zastosowaniem wiąże się spadek wpływów lub wzrost wydatków władz gminnych [Grobelny 1996].

Powyżej wymienione grupy instrumentów można nałożyć na koncepcję cyklu mieszkaniowego, uwzględniającego poszczególne etapy planowania, przygotowania, realizacji i użytkowania zasobu mieszkaniowego. Można więc zaproponować podział na instrumenty:

- etapu planowania, z wyodrębnieniem instrumentów strategicznych i instrumentów planowania przestrzennego,
- etapu przygotowania, z wyodrębnieniem instrumentów gospodarowania nieruchomościami i instrumentów związanych z procesem budowlanym,
- etapu realizacji, z wyodrębnieniem instrumentów finansowania mieszkalnictwa i instrumentów pozyskiwania zasobów mieszkaniowych,
- etapu użytkowania zasobów mieszkaniowych.

Zaproponowany powyżej podział wiąże się ściśle ze zidentyfikowanym wcześniej zestawem zadań samorządów gminnych w zakresie mieszkalnictwa, co pozwala pokazać, jakie instrumenty powinny być używane w danej sytuacji na rynku. Na przykład brak terenów pod budownictwo mieszkaniowe lub spekulacyjne wzrosty cen gruntów powinny prowadzić do sprzedaży przez gminę własnego zasobu na rynku, szerząca się bezdomność powinna spotkać się z kontrakcją w postaci budowy noclegowni i domów dla bezdomnych, posiadanie dużego zasobu mieszkaniowego, ale w złym stanie technicznym powinno wywołać działanie gmin w postaci programów rewitalizacyjnych i wspierania remontów.

Tabela 5. Gminne instrumenty stymulowania mieszkalnictwa

Grupa instrumentów	Instrumenty administracyjno-prawne	Instrumenty ekonomiczne i ekonomiczno-społeczne
<b>Instrumenty etapu planowania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– strategie rozwoju mieszkalnictwa,</li> <li>– wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy,</li> <li>– zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,</li> <li>– studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,</li> <li>– miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.</li> </ul>	
<b>Instrumenty etapu przygotowania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prawne zasady regulujące gospodarkę nieruchomościami w gminach,</li> <li>– prawo pierwokupu nieruchomości,</li> <li>– odrolnienie i odleśnienie gruntów,</li> <li>– scalanie i podział nieruchomości,</li> <li>– wywłaszczenie nieruchomości,</li> <li>– decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,</li> <li>– decyzje o uwarunkowaniach środowiskowych,</li> <li>– wydawanie pozwoleń na budowę,</li> <li>– przydziały i warunki przyłączania mediów,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sprzedaż nieruchomości,</li> <li>– oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, użyczenie, najem, dzierżawę lub w trwałą zarząd,</li> <li>– wnoszenie nieruchomości jako aporty do spółek, przekazywanie jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji,</li> <li>– przekazywanie nieruchomości w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego,</li> <li>– mobilizacja terenów budowlanych,</li> <li>– budowa urządzeń infrastruktury technicznej,</li> <li>– opłaty adiacenckie,</li> </ul>
<b>Instrumenty etapu realizacji</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prawo dotyczące ram realizacji i finansowego wspierania budownictwa społecznego,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– (współ)finansowanie inwestycji podejmowanych przez podmioty prywatne działające w celu osiągnięcia zysku i stowarzyszenia mieszkaniowe działające w systemie <i>not-profit</i> lub <i>limited-profit</i> (np. TBS-y),</li> <li>– budowa mieszkań komunalnych i socjalnych,</li> <li>– uczestnictwo w budowie mieszkań o ograniczonym czynszu finansowanych z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego,</li> <li>– tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych oraz mieszkań chronionych,</li> <li>– przejmowanie dawnych mieszkań zakładowych,</li> <li>– zakup mieszkań na rynku mieszkaniowym,</li> </ul>
<b>Instrumenty etapu użytkowania zasobów mieszkaniowych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prawo regulujące obowiązki gmin jako właściciela zasobów mieszkaniowych,</li> <li>– prawo regulujące obowiązki gmin jako podmiotu gospodarki komunalnej</li> <li>– eksmisje z zasobów mieszkaniowych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– posiadanie gminnego zasobu mieszkaniowego,</li> <li>– prywatyzacja mieszkań komunalnych,</li> <li>– remonty i modernizacje zasobu, odnowa obszarów miejskich,</li> <li>– koszty utrzymania zasobów i zarządzanie zasobami,</li> <li>– polityka czynszowa, zaległości w opłatach,</li> <li>– dodatki mieszkaniowe,</li> <li>– gospodarka wodno-kanalizacyjna,</li> <li>– podatek od nieruchomości mieszkaniowych.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 5 zaprezentowano zarys podziału gminnych instrumentów stymulowania mieszkalnictwa. Jak łatwo zauważyć, wpływ samorządu gminnego może obejmować wszystkie elementy cyklu mieszkaniowego i wykorzystanie poszczególnych instrumentów powinno być uzależnione od lokalnych potrzeb i preferencji. Należy jednak założyć, że część instrumentów powinna być wykorzystywana przez wszystkie gminy. Aby osiągnąć swoje zamierzenia z zakresu mieszkalnictwa, gminy mogą stosować różne, dowolnie przez siebie wybrane instrumenty, których wspólnym celem powinna być pomoc obywatelom w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

## 10. Instrumenty etapu planowania

Etap planowania powinien poprzedzać wszelkie działania związane z prowadzeniem jakiegokolwiek polityki, w tym również mieszkaniowej. Samorząd gminny posiada w swojej dyspozycji kilka ważnych instrumentów planistycznych, które mogą oddziaływać zarówno na bezpośrednią działalność gmin prowadzących aktywną politykę mieszkaniową, jak i na postawy innych podmiotów funkcjonujących na rynku mieszkaniowym. Instrumenty etapu planowania można podzielić na instrumenty strategiczne i instrumenty polityki przestrzennej.

Do najważniejszych instrumentów strategicznych należą:

- strategię rozwoju mieszkalnictwa,
- wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy,
- zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Zwłaszcza pierwszy z wymienionych instrumentów powinien być podstawą podejmowania przez gminy wszelkich działań w zakresie mieszkalnictwa. Według badań przeprowadzonych w 2008 roku przez Ministerstwo Infrastruktury, 86% gmin deklaruje fakt posiadania strategii mieszkaniowej. Jednocześnie jednak tylko 28% gmin deklaruje, że posiada strategię mieszkaniową w formie oddzielnego dokumentu poświęconego jedynie mieszkalnictwu. Natomiast aż 56% gmin uważa za strategię mieszkaniową wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, którego zawartość merytoryczna jest jednak ograniczona. Warto zauważyć, że częściej posiadanie strategii mieszkaniowej deklarują największe miasta.

Drugą grupą instrumentów etapu planowania są instrumenty polityki przestrzennej, określające na wstępnym etapie obszary przyszłych lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz towarzyszącej im infrastruktury tech-

nicznej i społecznej. W ramach tej podgrupy instrumentów najważniejsze są:

- studia uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego,
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Pierwszy z tych dokumentów jest obowiązkowy i uchwały go niemal wszystkie gminy. Określa on podstawowy zarys powierzchni przeznaczonych na poszczególne rodzaje działalności.

Uszczegółowieniem rozwiązań wskazanych w studium jest plan miejscowy, określający w szczegółach sposób zagospodarowania danego terenu. Uchwalanie planów, poza pewnymi wyjątkami, nie jest obowiązkowe i może dlatego tylko 25,6% powierzchni kraju jest objęte planowaniem miejscowym (stan na koniec 2008 roku). Należy jednak odnotować pewien postęp, jaki się dokonuje w tej dziedzinie w ostatnich kilku latach, a także fakt, że aktywność planistyczna gmin jest bardzo zróżnicowana. Na przykład południowa i wschodnia część kraju jest pokryta planami niemal w 50%, natomiast regiony zachodnie i północne jedynie w 10%. Jeszcze większe zróżnicowanie jest w poszczególnych miastach. Na przykład Gdańsk jest pokryty planami miejscowymi w 100%, Wrocław w 38%, podczas gdy Warszawa tylko w 19% [Śleszyński, Komornicki, Zielińska, Stępiak 2010].

## 11. Instrumenty etapu przygotowania

W ramach etapu przygotowania inwestycji samorządy gminne mają w swojej dyspozycji instrumenty mogące wpłynąć na stosunki rynkowe, poprzez zwiększenie podaży terenów budowlanych dostępnych pod przyszłe inwestycje mieszkaniowe. Ponadto stosowanie odpowiednich instrumentów może również wpłynąć na uproszczenie formalności i skrócenie fazy przygotowawczej inwestycji. W ramach instrumentów etapu przygotowania można w związku z tym wyodrębnić instrumenty gospodarowania nieruchomościami, instrumenty mobilizacji terenów budowlanych, a także procedury inwestycyjno-budowlane.

Najpopularniejszymi są instrumenty gospodarowania przez gminę własnymi nieruchomościami gruntowymi. Najczęściej gminy sprzedawały działki gruntowe pod inwestycje mieszkaniowe lub oddawały tereny pod użytkowanie wieczyste. Samorządy traktowały jednak te operacje jako źródło dodatkowych dochodów do budżetu (stanowiących w większych miastach ok. 5–7 całości dochodów budżetowych), a nie instrument stabilizujący podaż na rynku terenów budowlanych.

Gminy korzystały także z możliwości wnoszenia aportów gruntowych, szczególnie w ramach współpracy z towarzystwami budownictwa społecznego. W badaniu przeprowadzonym w 2008 roku przez Ministerstwo Infrastruktury wnoszenie aportów gruntowych zostało uznane za najpopularniejszy sposób stymulowania przez gminy inwestycji TBS-owskich (84% ankietowanych samorządów stwierdziło że wspomaga w ten sposób budownictwo TBS-owskie). W okresie transformacji ustrojowej nie odnotowano natomiast większego zainteresowania w prowadzeniu przedsięwzięć mieszkaniowych w sformalizowanej formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

W zakresie mobilizowania terenów pod budownictwo kluczową rolę odgrywa podatek od nieruchomości gruntowych. Jego stawki w Polsce są jednak ustalane na niskim poziomie, niezniechęcającym właścicieli gruntów do spekulacyjnego gromadzenia ziemi. Mobilizacji nie służą również skomplikowane procedury scaleń i podziałów nieruchomości, a także odroalniania i odleśniania terenów.

Dodatkową przeszkodą, nie służącą zwiększaniu podaży gruntów budowlanych, są skomplikowane procedury inwestycyjno-budowlane oraz uchylanie się samorządów gminnych od obowiązku zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej, przy jednocześnie niskiej aktywności w zakresie pobierania opłat adiacenckich. Szczególnie na obszarach pozabawionych planu miejscowego inwestorzy muszą spełnić wiele dodatkowych warunków formalnych, w tym przede wszystkim zdobyć decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W ostatnich kilku latach inwestycje realizowane w oparciu o ww. decyzje stanowiły ok. 60% wszystkich inwestycji. Tymczasem inwestycje realizowane w oparciu o ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – 28,5% inwestycji budowlanych ogółem.

## **12. Instrumenty etapu realizacji**

Bardzo ważną grupą instrumentów, wpływająca w decydujący sposób na możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych grup docelowych gminnej polityki mieszkaniowej, są instrumenty etapu realizacji. W ramach tego etapu cyklu mieszkaniowego gminy bezpośrednio finansują powstawanie nowych budynków mieszkalnych lub pozyskują zasób mieszkaniowy w inny sposób, z przeznaczeniem dla osób niezamożnych i osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej.

Z omawianym w tym punkcie zakresem działania samorządów wiąże się koncepcja „łańcucha przeprowadzek”, jako szczególnie efektywnej

formy realizowania lokalnej polityki mieszkaniowej. W ramach tej koncepcji poszukuje się optymalnej alokacji posiadanych przez gminę zasobów mieszkaniowych, z uwzględnieniem potrzeb i możliwości finansowych mieszkańców. Realizując politykę „łańcucha”, gminy powinny stymulować przeprowadzki lokatorów w ciągu: noclegownie – domy dla bezdomnych – lokale socjalne – mieszkania komunalne – mieszkania TBS-owskie. Jeżeli dany lokator zacznie uzyskiwać dochody umożliwiające mu zakup mieszkania na wolnym rynku, powinien wyjść z orbity zainteresowania gminy i samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe. Realizację opisaną strategii deklaruje ok. 40% gmin w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem większych miast.

W celu realizacji wyżej nakreślonej strategii gminy powinny dysponować odpowiednimi typami zasobów. Nie chodzi tu tylko o posiadanie własnego zasobu mieszkaniowego, ale również o odpowiednią współpracę z innymi podmiotami prowadzącymi działalność mieszkaniową, ukierunkowaną przede wszystkim na realizację celów społecznych, a nie tylko na osiągnięciu zysku.

W zakresie instrumentów związanych z bezpośrednim finansowaniem mieszkalnictwa najpopularniejszą formą interwencji samorządów gminnych było finansowanie budownictwa komunalnego oraz współfinansowanie budownictwa realizowanego przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS). W latach 1991–2009 gminy budowały średnio ok. 3,1 tys. mieszkań komunalnych rocznie. Stanowiło to w analizowanym okresie jedynie ok. 3% efektów budownictwa ogółem. Od 2000 r. większe rezultaty przynosiła współpraca z TBS-ami, które budowały ok. 5–9 tys. mieszkań rocznie (odpowiednie dane są przedstawione w tabeli 2). Gminy najczęściej wspierały budownictwo TBS-owskie przez zwiększanie kapitałów spółek, poręczanie kredytów zaciąganych w Krajowym Funduszu Mieszkaniowym, bezpośrednie partycypowanie w kosztach inwestycji, dostarczanie na preferencyjnych warunkach gruntów budowlanych oraz subsydiowanie kosztów działalności.

Gminy, ze środków na pomoc społeczną, finansują również budowę i utrzymanie noclegowni i domów dla bezdomnych. Bardzo często prowadzenie takich domów jest zlecane organizacjom pożytku publicznego. Zgodnie z danymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w 2009 roku ze środków samorządów gminnych utrzymywano 204 schroniska dla bezdomnych, dysponujące 7923 miejscami noclegowymi, z których skorzystało 16 563 bezdomnych. 55% schronisk dysponujących 65% miejsc noclegowych jest prowadzonych przez organizacje społeczne i udział ten w ostatnich latach wzrasta.

Należy wspomnieć, że obok budowy nowych mieszkań i schronisk dla bezdomnych gminy pozyskują lokale również innymi metodami. Najczęściej adaptują na cele mieszkaniowe budynki pełniące dotychczas inne funkcje. Uzyskane w ten sposób pomieszczenia przeznaczano najczęściej na lokale socjalne dla osób najuboższych, często eksmitowanych z innych zasobów. Miały również możliwość przejęcia dawnych mieszkań zakładowych oraz zakupu mieszkań na rynku. Przedsięwzięcia tego rodzaju mogą liczyć, o czym wspomniano wcześniej, na wsparcie budżetu państwa kierowane za pośrednictwem Funduszu Dopląt.

### **13. Instrumenty etapu użytkowania**

Instrumenty zakwalifikowane do grupy etapu użytkowania zasobów mieszkaniowych stanowią najszerszy zestaw narzędzi polityki mieszkaniowej, wykorzystywanych przez większość gmin w Polsce. Jest to związane przede wszystkim z zasobem mieszkań komunalnych, przejętych przez gminy na początku transformacji ustrojowej. Zgodnie z wynikami ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego zasób ten stanowiło w 2002 r. ok. 1360 tys. mieszkań. Szacunkowe dane GUS stwierdzają, że na koniec 2009 r. gminy posiadały 1063 tys. mieszkań (ok. 8% zasobów ogółem). Szczególnie istotny udział mieszkania komunalne stanowią w województwach zachodnich (zasób przejęty w wyniku przyznania Polsce tzw. ziem odzyskanych) oraz w dużych miastach.

Posiadanie własnego zasobu mieszkań wiąże się z takimi kwestiami, jak sprzedaż mieszkań dotychczasowym najemcom oraz właściwa eksploatacja zasobu. Gminy mają wpływ także na koszty zamieszkania przez lokatorów, zarówno własnych zasobów (polityka czynszowa), jak i zasobów należących do innych właścicieli (dodatki mieszkaniowe, koszty mediów, podatek od nieruchomości).

Najbardziej charakterystyczną cechą okresu transformacji była sprzedaż przez gminy mieszkań dotychczasowym najemcom. W odróżnieniu od niektórych innych krajów transformujących swoją gospodarkę, w Polsce nie wprowadzono dla lokatorów prawa roszczenia o nabycie mieszkania. Zasady sprzedaży ustalały samodzielnie gminy i przynajmniej w początkowym okresie panował model prywatyzacji rozproszonej (pojedyncze mieszkania w danym budynku), zamiast bardziej racjonalnej prywatyzacji selektywnej (sprzedaż wszystkich lokali w danym budynku). W sumie w latach 1990–2008 gminy sprzedały ok. 950 tys. mieszkań, z czego ok. 92% w ramach prywatyzacji rozproszonej. Zrodziło to kolejne problemy związane z zarządzaniem budynkami, w których współistniała własność

komunalna i prywatna. Ponadto należy zauważyć, że prywatyzowano za ułamek wartości (bonifikaty sięgały nawet 95%), głównie mieszkania o najlepszej jakości, dobrze zlokalizowane i potencjalnie o dużej wartości [Majchrzak 2007].

Należy wspomnieć, że procesom prywatyzacyjnym towarzyszył zwrot budynków dawnym właścicielom, wywłaszczonym w okresie PRL. Do końca 2008 roku zwrócono w ten sposób ok. 55 tys. mieszkań, co zrodziło problemy związane z zapewnieniem odpowiedniej ochrony zamieszkującym w tych mieszkaniach lokatorom.

W wyniku opisanych powyżej procesów w rękach samorządów gminnych pozostał zasób o niskiej jakości, wymagający ogromnych nakładów remontowych i modernizacyjnych. Według szacunków z 2006 roku, na pokrycie luki remontowej w zasobach komunalnych gminy potrzebują od 500 mln (zaspokojenie bieżących potrzeb związanych z właściwą eksploatacją budynków) do 12 mld zł (wykonanie remontów gruntownych połączonych z modernizacją) [Kornilowicz, Żelawski 2006]. Oznacza to, że przy obecnych możliwościach dochodowych gmin i skali środków przeznaczanych na gospodarkę mieszkaniową dostosowanie istniejących mieszkań komunalnych do współczesnych standardów potrwa przynajmniej kilkadziesiąt lat. Być może sytuacja poprawi się dzięki środkom Unii Europejskiej kierowanym na remonty, modernizacje i termomodernizacje budynków, a także dzięki podejmowanym programom rewitalizacyjnym, obejmujących jednak najczęściej zabytkowe centra miast, które z założenia powinny tracić swój charakter mieszkaniowy na rzecz funkcji komercyjnych.

Utrzymanie zasobu mieszkaniowego w odpowiednim stanie technicznym powinno być zapewnione poprzez odpowiednie wpływy czynszowe. Tymczasem polityka ustalania stawek czynszu jest jedną z najslabszych stron lokalnej polityki mieszkaniowej w okresie transformacji. Utrzymywanie, z powodów politycznych, zaniżonych stawek czynszowych prowadziło do przyspieszonej dekapitalizacji zasobów i powodowało, że ogół podatników z danej gminy dopłacał do kosztów zamieszkiwania wybranych najemców komunalnych. Było to szczególnie niesprawiedliwe w sytuacji, kiedy w zdecydowanej większości mieszkań komunalnych zamieszkują osoby, które nie trafiły do zasobu ze względu na złą sytuację materialną czy osobistą. Na koniec 2007 roku przeciętna stawka w mieszkaniach komunalnych wynosiła 3 zł/m<sup>2</sup>. Była to wielkość niezapewniająca pokrycia kosztów utrzymania mieszkania. Ponadto była wielokrotnie niższa od stawek w TBS-ach (ok. 8–10 zł/m<sup>2</sup>) i od stawek rynkowych (sięgających w największych miastach 30–50 zł/m<sup>2</sup>).



Należy podkreślić, że mimo zaniżonych stawek czynszowych oraz systemu dodatków mieszkaniowych, mających w założeniu łagodzić skutki zbyt wysokich opłat za mieszkanie dla najuboższych obywateli, ok. 20% najemców komunalnych zalega z zapłatą czynszów ponad 3 miesiące, a należności gmin z tego tytułu sięgają ok. 500 mln zł.

Rozpatrując instrumenty etapu użytkowania, warto wspomnieć o podatku od nieruchomości mieszkaniowych, będącego w krajach zachodnioeuropejskich istotnym kosztem związanym z zamieszkiwaniem i jednocześnie źródłem dochodów samorządów lokalnych. Należy jednak zauważyć, że w krajach tych podatek jest naliczany od wartości mieszkania. Tymczasem w Polsce wysokość tego podatku jest uzależniona od powierzchni mieszkania i stanowi przeszkodę w racjonalnym funkcjonowaniu rynku nieruchomości, w ramach którego poszczególne rodzaje działalności powinny być optymalnie zlokalizowane. Tymczasem w Polsce częsta jest sytuacja, że w centrach miast zamieszkują niezamożne osoby, które za ułamek wartości wykupiły mieszkania komunalne, jednak nie stać je na podjęcie zaawansowanych prac remontowych, co negatywnie wpływa choćby na estetykę centrum.

## **14. Ocena systemu instrumentów gminnej polityki mieszkaniowej**

Najpoważniejszym problemem jest wysoki deficyt mieszkaniowy, szacowany obecnie na ok. 1,8 mln mieszkań. Sytuacja ta skazuje wiele gospodarstw domowych na konieczność wspólnego zamieszkiwania. Szybka poprawa tego stanu nie jest jednak możliwa przy odnotowywanych efektach budownictwa mieszkaniowego, szczególnie w obliczu tendencji demograficznych powodujących wzrost liczby gospodarstw domowych. Ważnym problemem są również zaległości remontowe, modernizacyjne i infrastrukturalne, jednak w tym obszarze odnotowano wyraźny postęp.

Dostępne instrumenty, za pomocą których samorządy gminne mogą stymulować rozwój mieszkalnictwa, tworzą pewien logicznie uporządkowany system. Obejmuje on wszystkie etapy cyklu mieszkaniowego, poczynając od planowania, poprzez przygotowanie, realizację i użytkowanie mieszkań. System ten kształtował się w latach transformacji ustrojowej i obecnie jest zbudowany na wzór rozwiązań stosowanych w innych krajach Unii Europejskiej.

Podstawową rolę w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w Polsce w analizowanym okresie stopniowo zaczęły odgrywać samorządy gminne.

Dysponując samodzielnością zagwarantowaną w przepisach prawnych oraz dochodami umożliwiającymi realizację przypisanych zadań, samorządy mogły dość swobodnie kształtować lokalne polityki mieszkaniowe. Dostępne w tym zakresie instrumenty miały w większości charakter fakultatywny, a ich wykorzystanie zależało głównie od aktywności poszczególnych samorządów. Dodatkowo gminy mogły zindywidualizować kierunek i siłę oddziaływania danego instrumentu.

Wydaje się, że obecnie funkcjonujący system instrumentów polityki mieszkaniowej gmin od strony administracyjno-prawnej jest dobrze skonstruowany i nie wymaga wielu zmian. Niektórzy eksperci twierdzą jednak, że najważniejszy jest czynnik ludzki. Dobre wykorzystanie istniejącego systemu zależy od umiejętności władz, pracowników urzędów lokalnych oraz kierownictwa i pracowników przedsiębiorstw (także gminnych) bezpośrednio zajmujących się wdrażaniem polityki mieszkaniowej. Należy więc zwalczać obsadę stanowisk w samorządach i urzędach gmin według kryteriów politycznych, a nie merytorycznych. Jednocześnie jednak równie ważne jest stymulowanie poprawy efektywności działań i uspołecznienie podejmowanych decyzji.

Obowiązujący system zapewnia możliwość włączenia się gminy w proces budowlany i mieszkaniowy na wszystkich jego etapach. Gminy mogą współtworzyć i wpływać na rynek mieszkaniowy, począwszy od etapu strategicznego planowania rozwoju rynku, wpływania na podaż gruntów budowlanych, infrastruktury technicznej towarzyszącej mieszkalnictwu, budowy mieszkań i ich dalszego utrzymania, z uwzględnieniem zarówno stanu technicznego zasobu, jak i konsekwencji społecznych związanych z zamieszkiwaniem w danym typie zasobu. Na każdym z tych etapów cyklu mieszkaniowego gminy mogą stosować instrumenty administracyjno-prawne i ekonomiczne.

Wyniki samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej nie skłaniają do optymistycznych konkluzji. Z kilkoma godnymi uwagi wyjątkami, generalnie gminy unikają podejmowania ambitnych działań mających na celu kompleksowy rozwój sektora mieszkaniowego, ograniczając się najczęściej jedynie do wąsko pojętego zarządzania własnym zasobem mieszkaniowym. Nawet jednak ta ograniczona działalność prowadzona jest w sposób nieefektywny i nie zapewnia skutecznego rozwiązywania problemów mieszkaniowych przynajmniej najbardziej potrzebującej części społeczności lokalnej.

Wydaje się, że głównym powodem niezadowolającej postawy gmin nie jest sama konstrukcja systemu instrumentów stymulujących mieszkalnictwo, chociaż niektóre stosowane rozwiązania prawne powinny ulec

zmianom. Ważniejsze jest rozbudzenie świadomości władz lokalnych, że one odpowiadają za ten istotny obszar życia społecznego, a od ich aktywności i skuteczności w działaniu zależy pomyślność mieszkaniowa istotnej części wspólnoty lokalnej.

## 15. Rekomendacje

Poniżej przedstawiono podstawowe rekomendacje dotyczące stosowania i konstrukcji gminnych instrumentów stymulujących rozwój mieszkalnictwa:

- ⇒ podstawowym instrumentem planowania rozwoju mieszkalnictwa powinna być gminna strategia mieszkaniowa;
- ⇒ gminy powinny zwiększyć aktywność w zakresie planowania miejscowego;
- ⇒ racjonalne gospodarowanie gminnymi nieruchomościami gruntowymi powinno być podstawą wpływu na podaż terenów budowlanych;
- ⇒ należy zmienić przepisy regulujące przedsięwzięcia publiczno-prywatne w celu umożliwienia gminom angażowania się w tego typu inwestycje;
- ⇒ aperty gruntowe powinny być stosowane przede wszystkim we współpracy z towarzystwami budownictwa społecznego;
- ⇒ należy zmienić konstrukcję podatku od nieruchomości gruntowych, opierając stawki podatkowe na wartości nieruchomości;
- ⇒ należy uprościć procedury zmiany przeznaczenia gruntów;
- ⇒ należy uprościć procedury regulujące cykl inwestycyjno-budowlany;
- ⇒ podstawą podejmowania decyzji inwestycyjnych powinny być plany miejscowe;
- ⇒ gminy nie powinny uchylać się od obowiązku zapewnienia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu – od korzystających z takich inwestycji powinna być pobierana opłata adiacencka;
- ⇒ gminy nie powinny się bezpośrednio angażować w komercyjne przedsięwzięcia mieszkaniowe;
- ⇒ gminy powinny aktywniej współpracować z towarzystwami budownictwa społecznego;
- ⇒ podstawą gminnej polityki mieszkaniowej powinien być tzw. łańcuch mieszkaniowy, polegający na alokowaniu najemców w ramach noclegowni i domów dla bezdomnych – lokali socjalnych – mieszkań komunalnych – mieszkań TBS-owskich;

- ⇒ realizując budownictwo dla najuboższych i osób o szczególnych potrzebach, gminy powinny współpracować z organizacjami społecznymi;
- ⇒ mieszkania socjalne powinny być uzyskiwane w wyniku remontowania i adaptowania istniejących zasobów;
- ⇒ należy przeciwdziałać dalszej niekontrolowanej wyprzedaży mieszkań komunalnych, ewentualna prywatyzacja powinna być prowadzona metodą selektywną;
- ⇒ należy przyspieszyć proces przekazywania dawnym właścicielom tzw. mieszkań kwaterunkowych;
- ⇒ gminy powinny aktywniej inwestować w remonty i modernizację istniejącego zasobu;
- ⇒ docelowo zarządzanie zasobami powinno być przekazane podmiotom prywatnym lub prowadzone za pomocą spółek kapitałowych;
- ⇒ należy aktywniej uczestniczyć w kompleksowych programach odnowy obszarów miejskich, korzystając ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego;
- ⇒ należy zrationalizować gminną politykę czynszową;
- ⇒ osobom niebędącym w stanie utrzymywać mieszkań powinny być zaoferowane dodatki mieszkaniowe;
- ⇒ należy unikać sztucznego utrzymywania niskich cen usług komunalnych;
- ⇒ należy zmienić konstrukcję podatku od nieruchomości mieszkaniowych, zmieniając podstawę opodatkowania z powierzchni mieszkań na ich wartość.

## Literatura

1. Barr N., *The Economics of The Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 1993.
2. EU Housing questionnaire synthesis, Presidence Francaise Union Europeenne, Paris 2008.
3. Grobelny R., Narzędzia ekonomiczno-finansowe sterowania rozwojem przestrzennym w skali lokalnej, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, pod red. J. Paryska, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996.
4. *Housing Statistics in the European Union 2005/2006*, Ministry of Infrastructure of the Italian Republic, Roma 2006.
5. Kornilowicz J., Żelawski T., *Analiza i ocena gospodarki remontowej oraz szacunek potrzeb remontowych w ujęciu wartościowym w wielo-*

rodzinych zasobach mieszkaniowych, Instytut Rozwoju Miast, Warszawa 2006.

6. Majchrzak M., Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach, w: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.
7. Polak A., Sektor budownictwa społecznego w Polsce, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 79, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007a.
8. Polak A., Towarzystwa budownictwa społecznego jako instrument gminnej polityki mieszkaniowej, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 80, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007b.
9. Polak A., Grupy docelowe polityki mieszkaniowej w Polsce, w: XIX Konferencja Spalska pt. Budowa i utrzymanie domów mieszkalnych. Stan mieszkalnictwa w Polsce, perspektywy, kierunki i uwarunkowania jego rozwoju, Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa i Polskie Towarzystwo Mieszkaniowe, Spała 6–8 października 2008.
10. Prognoza gospodarstw domowych według województw na lata 2008–2035, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.
11. Sztando A., Gminne instrumenty kształtowania lokalnych podmiotów gospodarczych, „Samorząd Terytorialny” nr 7–8/1999.
12. Śleszyński P., Perspektywy rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce w świetle sytuacji demograficznej, ekonomicznej i stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, Studia Regionalne i Lokalne nr 1(19)/2005.
13. Śleszyński P., Komornicki T., Zielińska B., Stępnia M., Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku, Polska Akademia Nauk – Instytut Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego, Warszawa 2010.
14. Zalewski A., Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego, w: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.

## **Residential architecture as a task of local governments (municipal authorities)**

### **Summary**

Apart from nourishment and clothing needs, housing is the most essential human need. However, accommodation is also one of the most expensive consumer goods.

This contributes to the fact that nearly all civilised countries pursue a housing policy. National housing policies differ with regard to the methods used, target groups and also with regard to which level (and body) of the public authority is responsible for them.

Housing problems also exist in Poland, which during the time of housing market transformation, was affected by a housing deficit and qualitative deficiencies of existing resources. After the era of socialism, a new housing policy model had to be developed giving priority to free market processes, at the same time ensuring state intervention where market mechanisms did not provide effective solutions to existing social problems.

In the last 20 years the Polish housing policy evolved with lead to different degrees of state intervention over the period. A permanent component of the aforementioned changes was the process of decentralisation which has handed over the power and responsibility for fulfilling housing needs to municipal authorities. Municipalities in Poland have both financial and legal means at their disposal, increasing housing opportunities for those who cannot afford their own home. While pursuing their own local housing policy, municipalities differ with regard to the ingenuity with which they use the available resources and their efficiency at solving housing problems