

Wanda Urbańska, Beata Uchman

Rola samorządów lokalnych w rozwoju sektora społecznych mieszkań czynszowych

Problemy Rozwoju Miast 1/1-2, 147-159

2004

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.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wanda Urbańska
Beata Uchman

ROLA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH W ROZWOJU SEKTORA SPOŁECZNYCH MIESZKAŃ CZYNSZOWYCH

Abstrakt. Istotnym elementem polityki mieszkaniowej w Polsce jest znacząca rola samorządów we wdrażaniu nowych rozwiązań w mieszkalnictwie. W świetle postanowień ustawowych "zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy" Instytut Rozwoju Miast (do XI 2002 r. Instytut Gospodarki Mieszkaniowej) prowadzi stałe badania udziału samorządów lokalnych w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. Zakres badań obejmuje m.in. problem budownictwa komunalnego, mieszkań socjalnych, a także nowo powstałego sektora społecznych mieszkań czynszowych, ze szczególnym uwzględnieniem miejsca tego sektora w lokalnej polityce mieszkaniowej oraz zagadnienia dostępności tych mieszkań.

Słowa kluczowe: lokalna polityka mieszkaniowa, samorząd lokalny, budownictwo społeczne, dostępność mieszkań, koszty budowy, opłaty za mieszkania, dodatki mieszkaniowe, kredyty mieszkaniowe

1. Rola władz lokalnych

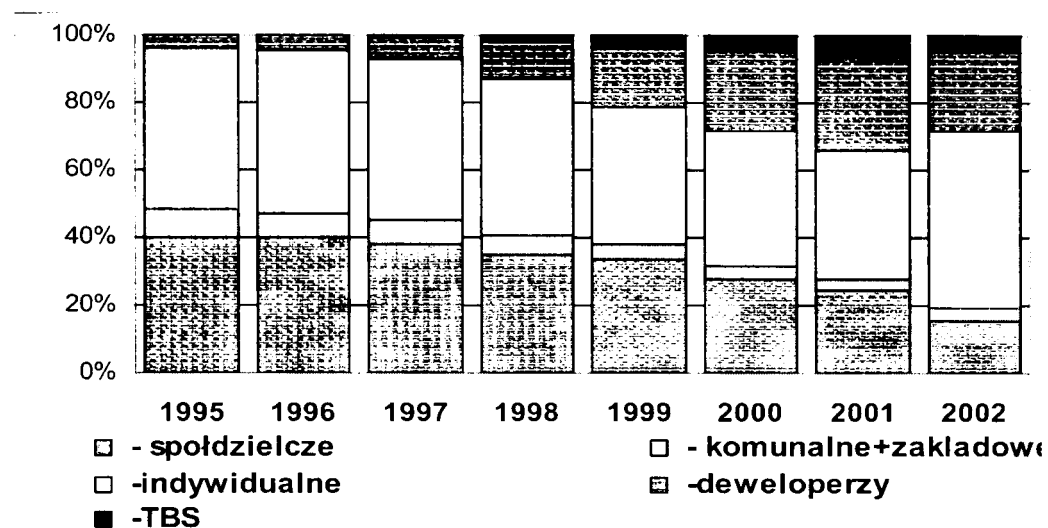
Zmieniła się zasadniczo rola gminy w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych na poziomie lokalnym. Gmina jest obecnie raczej organizatorem rozwoju sektora mieszkaniowego, a nie dostarczycielem mieszkań. W dalszym ciągu jednak zaangażowanie władz lokalnych, obok rozwiązań systemowych, jest warunkiem koniecznym do rozwoju mieszkalnictwa w skali lokalnej. Generalnie można stwierdzić, że rozwój mieszkalnictwa w gminach, w tym także działalność TBS-ów, zależy w dużej mierze od decyzji samorządów lokalnych, ponieważ radni podejmują kluczowe decyzje o rozwoju mieszkalnictwa na swoim terenie. Podejmują uchwały o przeznaczaniu i uzbrajaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe dla poszczególnych inwestorów (spółdzielni mieszkaniowych, deweloperów, towarzystw budownictwa społecznego, osób fizycznych), o przeznaczaniu środków finansowych na budownictwo komunalne i uchwalają wysokość czynszów a także decydują o wielkości zasobów socjalnych na swoim terenie.

Należy mieć świadomość, że potrzeby mieszkaniowe nie wszędzie będą takie same. Z różnym nasileniem występują w miastach problemy budownictwa mieszkaniowego, remontów i modernizacji starych zasobów mieszkaniowych lub problemy przekształceń własnościowych i form zarządu. Nie wszystkie bariery można rozwiązać systemowo, ponieważ wiele z nich ma charakter lokalny. Dlatego właśnie zapewnienie sukcesu nowym rozwiązaniom w sektorze mieszkaniowym musi spotkać się z poparciem ze strony władz lokalnych. Jest to tym trudniejsze, że przerzucenie na gminy odpowiedzialności za rozwiązanie narosłych od dziesięcioleci problemów, a także konfliktów, które nieuchronnie przyniosły reformy mieszkaniowe (m.in. reforma czynszów, wypłata dodatków mieszkaniowych, stan techniczny i prywatyzacja zasobów komunalnych, eksmisje, wzrost potrzeb socjalnych) powoduje, że znaczna część gmin nie ma dostatecznych środków na wspieranie budownictwa mieszkaniowego dla osób średniozamożnych. W tej sytuacji przygotowanie lokalnej strategii mieszkaniowej i związanego z nią programu działania, które zależą także od inicjatywy władz lokalnych, jest jednym z narzędzi w stymulowaniu rozwoju budownictwa w gminach (1). Strategiczne podejście do mieszkalnictwa jest szczególnie ważne w sytuacji, gdy ograniczone są zarówno środki finansowe jak i brak jest możliwości szybkiej poprawy warunków mieszkaniowych ludności poprzez budowę mieszkań lub podniesienie stanu technicznego istniejących zasobów.

2. Zmiany budownictwa w gminach

Liczba mieszkań budowanych w Polsce pomimo podejmowania różnych działań jest w dalszym ciągu bardzo mała w stosunku do potrzeb (80-90 tys. mieszkań wobec potrzeb ok. 1,5 mln). W drugiej połowie lat 90. budowano niewiele ponad 2 mieszkania na 1000 mieszkańców, podczas gdy w latach 70. oddawano do użytku 7-8 mieszkań na 1000 osób, a w miastach nawet powyżej 10. W krajach Europy Zachodniej mających znacznie mniejsze potrzeby mieszkaniowe, buduje się 6-8 mieszkań na 1000 osób.

Zwiększenie dostępności mieszkań w Polsce wymaga przede wszystkim zapewnienia dostępu do mieszkań dla małych i średnio zarabiających rodzin. Niestety zmiana struktury budowanych mieszkań, w tym malejąca wielkość zasobu na wynajem, tj. mieszkań komunalnych, zakładowych, oraz zahamowanie rozwoju sektora społecznych mieszkań czynszowych powodują, że dostęp do mieszkań dla ludzi ubogich oraz średniozamożnych jest w Polsce szczególnie trudny. W latach 1995-2002 ponad 90% liczby oddanych do użytku mieszkań wybudowano ze środków przyszłych właścicieli, jedynie niecałe 10% to mieszkania na wynajem o czynszu regulowanym.



Ryc. 1. Zmiany struktury budownictwa mieszkaniowego według inwestorów w latach 1995-2002

Źródło: GUS

Zasób mieszkań komunalnych i zakładowych zmniejsza się, ponieważ oprócz spadku przyrostu nowych mieszkań, wyburzeniu podlegają mieszkania zużyte technicznie (patrz tab. 1 dot. wieku zasobów), a najlepsze mieszkania są prywatyzowane.

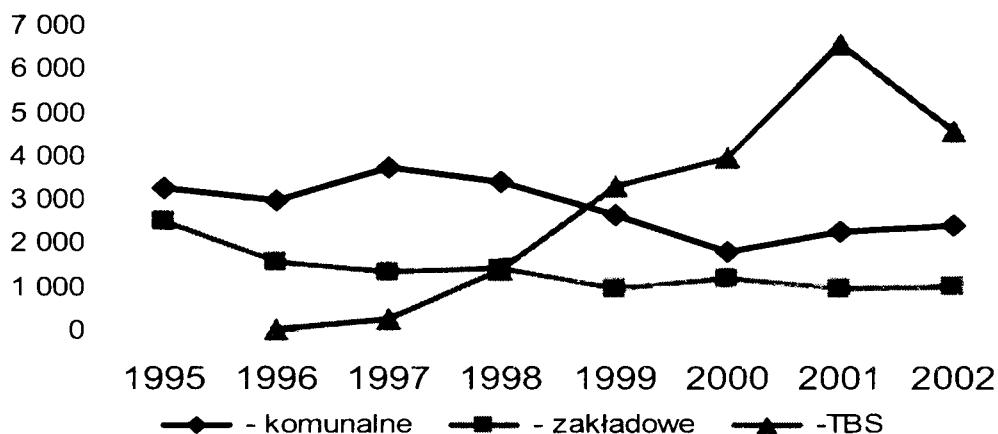
Tabela 1. Mieszkania komunalne i zakładowe w miastach według okresu budowy

Mieszkania	Wybudowane w latach (w %)			
	ogółem	przed 1945	1945- 1970	1971-2000
komunalne	100	47	47	6
zakładowe	100	33	33	34

Źródło: NSP 2002

Ogromne potrzeby mieszkaniowe powodują, że w dalszym ciągu w urzędach miast egzystują długie listy oczekujących na mieszkanie komunalne. Skala tych potrzeb sprawia, że oprócz wspierania budownictwa dla rodzin średniozamożnych, duże miasta coraz częściej planują budowę mieszkań komunalnych. Badanie ankietowe [3] przeprowadzone w miastach na prawach powiatu wykazały, że w planach do roku 2004 większość dużych miast przewidywała budowę mieszkań komunalnych. Największe potrzeby wykazały miasta powyżej 200 tys. mieszkańców, których władze podkreślały w komentarzach do ankiety bardzo duży wzrost liczby osób niezamożnych. Co trzecia osoba oczekująca na pomoc z urzędu miasta miała uprawnienia do mieszkania socjalnego.

Uchwalenie w 1995 r. ustawy o popieraniu niektórych form budownictwa mieszkaniowego, która określiła podstawy działania nowego sektora: towarzystw budownictwa społecznego, dało gminom możliwość zwiększania dostępności mieszkań dla rodzin o średnich dochodach.



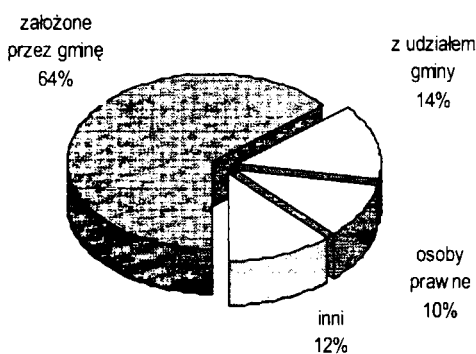
Ryc. 2. Budownictwo mieszkań na wynajem w latach 1995-2002
Źródło: GUS

Od roku 1996, tj. od wejścia w życie rozwiązań ustawowych, rozpoczęto kredytowanie ok. 36 tys. społecznych mieszkań czynszowych, a oddano ich do użytku ok. 23 tys. Rok 1998 był przełomowy dla programu budownictwa czynszowego w Polsce. W kolejnych latach dynamika wzrostu liczby oddawanych do użytku mieszkań była bardzo wysoka. W 2000 r. towarzystwa budownictwa społecznego wybudowały więcej mieszkań niż gminy i zakłady pracy i stały się liczącym inwestorem na rynku mieszkaniowym (5% ogółu wybudowanych mieszkań). W 2001 r. sektor społecznych mieszkań czynszowych powiększył swoje znaczenie jako inwestor i zbudował 6,2% ogółu mieszkań oddanych do użytku. W 2002 r. nastąpiło zahamowanie rozwoju tego budownictwa ze względu na niedobór środków na kredytowanie inwestycji społecznego budownictwa czynszowego przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Kwoty zapotrzebowania wynikające z wniosków o kredytowanie inwestycji na wynajem i mieszkań lokatorskich ponad dwukrotnie przekraczały dostępny kapitał kredytowy. Nowe możliwości i modyfikacje w funkcjonowaniu programu, a szczególnie znaczne zasilenie KFM sumami pozyskiwanymi na międzynarodowych rynkach kapitałowych mają pozwolić sfinansować w 2003 r. ponad 18 tys. nowych mieszkań i powrót do wysokiej dynamiki rozwoju tego sektora. Bank Gospodarstwa Krajowego podpisał już umowy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) i bankiem Rozwoju Rady Europy (BRRE) na pożyczki na finansowanie

społecznego budownictwa mieszkaniowego i odnowę urbanistyczną. Obecnie KFM dysponuje środkami na skredytowanie budowy ok. 31,6 tys. mieszkań.

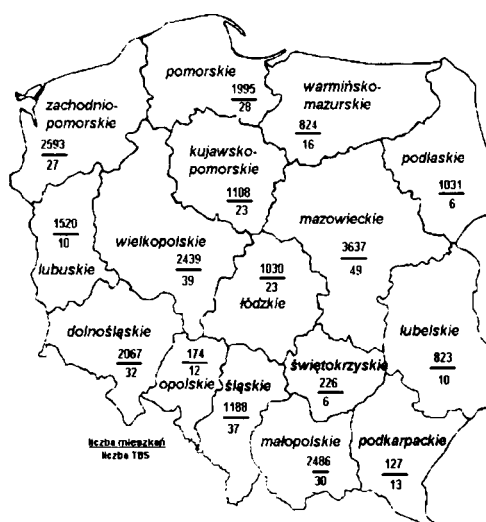
3. Wspieranie товариств budownictwa społecznego

Od początku wprowadzenia sektora społecznych mieszkań czynszowych, niezależnie od wielkości miasta głównym udziałowcem powstających TBS były gminy, na koniec 2002 r. spośród 370 TBS aż 235 było założonych z udziałem gminy. Dzięki zdecydowanemu poparciu idei przez grupę działaczy samorządowych przykłady „dobrych praktyk” z takich miast, jak np. Radom, Kamienna Góra, Śrem czy Białystok, pozwoliły na rozwój budownictwa TBS w całym kraju.



Ryc. 3. Struktura organizacyjna TBS w 2002 r.

Źródło: dane UMiRM



Ryc. 4. Liczba TBS i mieszkań wybudowanych przez nie według województw (stan na 31.03.2002 r.)

Działania gminy w zakresie tworzenia, inspirowania lub wspierania TBS-ów były bardzo różnorodne:

- wspieranie TBS-ów w okresie ich zawiązywania (szkolenie pracowników, użyczenie siedziby i podstawowego sprzętu),
- uczestniczenie w TBS-ach jako współwłaściciel, oferowanie gruntów, dotowanie,
- publiczne promowanie w poszukiwaniu potencjalnych udziałowców TBS,
- przekazanie nowo tworzącym TBS-om całego lub części zasobu komunalnego w zarząd lub na własność,
- przekształcanie dotychczasowych jednostek zarządzających zasobami komunalnymi w TBS-y,

– dotowanie budownictwa czynszowego.

Ze względu na powszechnie znaną trudną sytuację finansową samorządów w niektórych miastach udało się znaleźć innych partnerów do finansowania budowy społecznych mieszkań czynszowych: uczelnie, właściciele budynków prywatnych czynszowych czy organizacje kościelne.

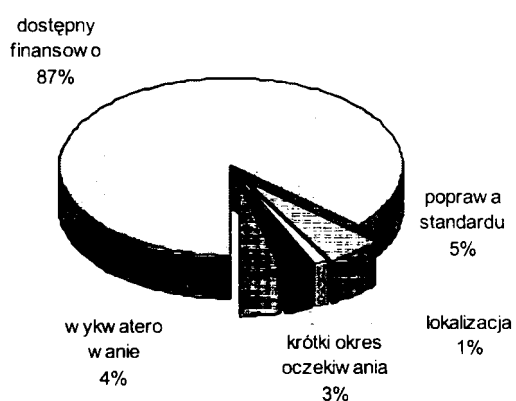
W pierwszych latach działania ustawy towarzystwa budownictwa społecznego powstawały częściej w małych miastach aniżeli w dużych aglomeracjach [3]. Obecnie nastąpiła korzystna aktywizacja dużych miast w rozwijaniu sektora społecznych mieszkań czynszowych, ok. 65% tych mieszkań wybudowano w dużych miastach, w tym 35,7% w największych, liczących ponad 300 tys. mieszkańców, ponadto 70% mieszkań planowanych zgłosiły TBS w dużych miastach. Zmiana zasad i trybu udzielania kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane (ranking wniosków) będzie miała istotny wpływ na przyszłe przestrzenne rozmieszczenie społecznych mieszkań czynszowych. Preferowanie wniosków z miast, w których jest niska stopa bezrobocia, dodatnie saldo migracji, a jednocześnie znaczny deficyt mieszkań, spowoduje wzrost liczby budowanych mieszkań w dużych miastach, gdzie popyt na społeczne mieszkania czynszowe jest duży.

4. Lokalne uwarunkowania

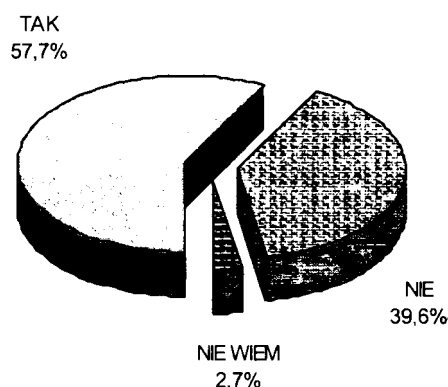
Wywiązanie się władz lokalnych z obowiązku rozwiązywania problemów mieszkaniowych, a szczególnie stymulowanie rozwoju budownictwa dla osób średniozamożnych, może napotkać zasadniczy problem popytu na te mieszkania. Oznacza to, że nie wszędzie tam, gdzie są duże potrzeby mieszkaniowe, będzie można łatwo znaleźć dostateczną liczbę chętnych do zamieszkania w zasobach TBS, którzy byliby w stanie ponieść koszty utrzymania tych mieszkań. Z badań IGM [4] wynika, że problemem jest wysokie obciążenie opłatami za mieszkania w zasobach TBS. Mimo że przy naborze często określano dolną granicę dochodu (najczęściej najniższa emerytura na jedną osobę), a zatem dochody gospodarstw zamieszkujących mieszkania wybudowane przez towarzystwa budownictwa społecznego można uznać za wyższe od przeciętnej, co piąte gospodarstwo domowe przeznaczało 25-30% miesięcznego dochodu brutto na opłaty za mieszkanie TBS. W najlepszej sytuacji były młode małżeństwa, oboje pracujący i bez dzieci. Choć zarobki żon nie były wysokie – około 41% do 1000 zł – to miały one istotne znaczenie dla sytuacji finansowej gospodarstwa. W co trzecim małżeństwie zarobki żony stanowiły 40-50% dochodów gospodarstwa, a w 27% takich gospodarstwach około 30-40%. Może to oznaczać, że utrata pracy przez kobietę lub przerwa w pracy z racji wychowywania dzieci, wyraźnie pogorszy sytuację finansową rodziny.

Mimo że respondenci ocenili system społecznych mieszkań czynszowych jako finansowo dostępny, ponad połowa respondentów (58%) planowała zmianę mieszkania, a przeważającym powodem były trudności finansowe w utrzymaniu obecnego lokalu (35,6% odpowiedzi). Ponad połowa badanych wymieniła jako najważniejszą wadę mieszkania wysokie koszty utrzymania społecznych mieszkań czynszowych.

Decyzja o podjęciu budowy mieszkań przez TBS musi być poprzedzona poznaniem poziomu zamożności i preferencji mieszkańców na terenie miasta, co pozwoli określić skalę potrzeb mieszkaniowych dla rodzin średniozamożnych, a także ich możliwości płatnicze.



Ryc. 5. Dostęp do mieszkań TBS



Ryc. 6. Plany zmiany mieszkania

Źródło: wyniki badań IGM

5. Bariery

Możliwości wspierania budownictwa dla rodzin o średnich dochodach zależały głównie od wielkości miasta. Według badań IGM, w miastach do 100 tys. mieszkańców najczęściej wymieniano brak środków w budżecie miast (42,9%) oraz złą sytuację finansową mieszkańców (28,6%), natomiast w miastach od 100 do 200 tys. oraz powyżej 200 tys. mieszkańców – brak środków w KFM (odpowiednio 41,7% oraz 31,5%). W tych ostatnich również częstą przyczyną trudności w rozwoju sektora społecznych mieszkań na wynajem był brak uzbrojonych terenów (31,5%).

Trudna sytuacja finansowa samorządów, która negatywnie wpływa na zaangażowanie w budownictwo mieszkań, pogłębia się m.in. także na skutek rosnących wydatków dodatków mieszkaniowych. W 2001 r. we wszystkich badanych miastach na prawach powiatu wydatki na dodatki mieszkaniowe wyraźnie wzrosły

w porównaniu z rokiem poprzednim. Tymczasem w roku 1999 po raz pierwszy udział dotacji celowej z budżetu państwa w finansowaniu wydatków dodatków mieszkaniowych był zdecydowanie niższy niż udział budżetów gmin i wynosił ok. 40%. W kolejnych latach ta relacja jest coraz bardziej niekorzystna dla gmin.: 44% w 2000 r., 36,7% w 2001 i 28,3% w 2002 r.

6. Wybrane problemy techniczne i ekonomiczne

Z powstaniem TBS-ów wiązano duże nadzieje na zwiększenie taniego z założenia budownictwa mieszkaniowego na wynajem, wspomaganego przez państwo, przeznaczonego dla ludzi średniozamożnych, nie mających innego mieszkania. Niebagatelne znaczenie ma w tym przypadku wysokość kosztów budowy, czyli ceny mieszkań. Jednak dość wysoki ich poziom powoduje, że mieszkania TBS są mało konkurencyjne w stosunku do mieszkań realizowanych przez inwestorów spółdzielczych.

TBS-y budują i modernizują mieszkania na wynajem dzięki preferencyjnym kredytom udzielanym im przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Podstawę prawną programu społecznego budownictwa mieszkaniowego oraz funkcjonowania TBS stanowi ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, która była kilkakrotnie nowelizowana¹.

Ustawa wyraźnie precyzuje, że szacunkowy koszt budowy 1 m² p.u.m. nie powinien przekraczać ostatnio ustalonych przez wojewodę wskaźników przeliczeniowych, z uwzględnieniem czynników, które mogą zwiększać ten koszt, takich jak wielkość aglomeracji miejskiej, struktura kategorii mieszkań w przedsięwzięciu oraz inne wyjątkowe utrudnienia, a w szczególności budowa na terenach podlegających eksploatacji górniczej i trudne warunki posadowienia lub prowadzenie budowy pod nadzorem konserwatora zabytków itp.

Kształtowanie inwestorskich kosztów budowy mieszkań w budownictwie wielorodzinnym oraz czynników i uwarunkowań regionalnych wpływających na różnice w poziomie cen są przedmiotem badań IRM (byłego IGM) od wielu już lat, a w przypadku TBS począwszy od 1998 r.

Badania kosztów budynków oddanych do użytku potwierdzają, że większość inwestorów nie przekracza wskaźników przeliczeniowych kosztów odtworzenia 1 m² p.u.m. (tab. 2).

¹ Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. nr 133 poz. 654 z późn. zm.).

Za podstawę analizy przyjmuje się w badaniach całość kosztów budowy, a więc wydatki ponoszone na wzniesienie budynku mieszkalnego i poszczególnych lokali, części wspólnych, powierzchni pomocniczej oraz koszty przyłączy do sieci uzbrojenia terenu, koszty bezpośredniego zagospodarowania otoczenia budynku, tj. urządzenia i ukształtowania terenu (tzw. koszty bezpośrednie) oraz koszty pośrednie, związane z opracowaniem dokumentacji projektowo-kosztorysowej, obsługą inwestycyjną, przygotowaniem terenu itp.

Tabela. 2. Koszty budowy budynków TBS oddanych do użytku w 2003 r.

Miasta	Koszty w zł/m ² p.u.m			Udział w koszcie ogółem (%)		Koszt odtworzenia w zł/m ² p.u.m IV kw.
	ogółem	bezpośrednie	pośrednie	koszty bezpośrednie	koszty pośrednie	
Kalisz	1530	1450	80	94,8	5,2	1960
Poznań	2511	1989	522	79,2	20,8	2500
Toruń	2556	2290	266	89,6	10,4	2136
Warszawa	3356	2706	650	80,6	19,4	4015
Zielona Góra	1696	1262	434	74,4	25,6	2150
Chełm	1612	1461	151	90,6	9,4	2444
Dzierżonów	1835	1679	156	91,5	8,5	2346
Piła	1581	1439	142	91,0	9,0	1820
Radomsko	1716	1439	277	83,9	16,1	1916
Stargard Szczeciński	1937	1562	375	80,6	19,4	2266
Sierpc	1432	1358	74	94,8	5,2	–
Ogółem średnio	2165	1791	374	82,7	17,3	2432

Średnie koszty są zdeterminowane – podobnie jak w przypadku budynków spółdzielczych – przez koszty budynków oddanych do użytku w miastach dużych, a zwłaszcza w największych, powyżej 500 tys. mieszkańców. W tych miastach koszty są największe, ale również wskaźniki przeliczeniowe cen są tu najwyższe, mają więc istotny wpływ na poziom i rozpiętość kosztów średnich. Wpływ na tę sytuację mają – podobnie jak w budownictwie spółdzielczym – z jednej strony ceny materiałów budowlanych oraz koszty robocizny, a z drugiej wyższe dochody przyszłych użytkowników mieszkań, którzy kształtują popyt w tych miastach. Budownictwo mieszkaniowe również w przypadku TBS ma więc wyraz lokalny i koszty budowy zależą w głównej mierze od wielkości miasta, jego rangi i popytu na rynku mieszkaniowym w danym mieście (tab. 3).

Tabela 3. Koszty budowy 1 m² p.u. mieszkań TBS i spółdzielczych w wybranych miastach w 2003 r. (w zł)

Miasto	TBS	Spółdzielcze
Poznań	2511	2814
Toruń	2556	2264
Warszawa	3356	3447
Zielona Góra	1696	2420
Chełm	1612	1720

Budownictwo TBS, w porównaniu ze spółdzielczym, charakteryzuje bardzo krótki cykl budowy, co pozwala na szybsze zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. W badanej próbie, zarówno w roku 2001 jak i 2002, około 80% budynków zrealizowano w cyklu nie przekraczającym 12 miesięcy. Teoretycznie budynki o krótszym cyklu powinny być tańsze od tych o dłuższym cyklu, ponieważ nie są obciążone inflacyjnym wzrostem kosztów robocizny i materiałów budowlanych ani wzrostem cen w wyniku nieuzasadnionych przerw w budowie. Tezę tę w pełni potwierdziły badania szczegółowe.

Budynki wznoszone przez TBS-y są bardzo energooszczędne. Istotnym elementem różniącym zasoby TBS od spółdzielczych są koszty centralnego ogrzewania i ciepłej wody. Wszystkie budynki a nie tylko ich część, jak w budownictwie spółdzielczym, mają system opomiarowania zimnej i ciepłej wody, co wpływa na znaczne oszczędności w zużyciu wody, a co za tym idzie na niższe opłaty eksploatacyjne, co również ma niebagatelne znaczenie dla przyszłych najemców tych mieszkań.

Spełnienie wymogów dotyczących właściwości energetycznych budynków na etapie realizacji (wysokie parametry termoizolacyjności ścian, współczesne systemy termoregulacji i opomiarowania zużycia ciepła) ma na celu obniżenie przyszłych kosztów eksploatacji mieszkań a jednocześnie zapewnia ich dobry standard. Mogą one jednak w wielu przypadkach podwyższać koszt budowy.

Podstawowa różnica między budownictwem TBS a spółdzielczym sprowadza się do podmiotu, który pokrywa koszty budowy. Kredyt z KFM udzielany TBS-om pozwala na sfinansowanie do 70% kosztów inwestycji mieszkaniowych. Pozostałe 30% środków TBS musi zgromadzić sam, w związku z tym duże znaczenie ma również wielkość kosztów realizowanej inwestycji. Minimum 20% muszą wnieść partycypujący w kosztach budowy mieszkań dla wszystkich wskazanych przez siebie najemców. Pozostałe 10% funduszy inwestycyjnych (bez gruntu) mogą stanowić kaucje wpłacone przez przyszłych najemców na podstawie zawartej umowy najmu (po jej podpisaniu). Są to środki, którymi TBS po zasiedleniu swoich mieszkań obraca przez długie lata, ale w zasadzie nie powinno się ich uruchamiać na inwestycje prowadzone

przez nowo założony TBS. Środki, o których mowa, powinny być wpłacane podczas zasiedlania już wybudowanych mieszkań. W myśl przepisów mogą być one wykorzystane głównie po zakończeniu budowy.

Dodatkowo finansować inwestycje mogą też inne podmioty, zarówno prawne jak i fizyczne. Dlatego tak ważna jest wysokość planowanych kosztów budowy i nieprzekraczanie wskaźników powiatowych.

Znaczną rolę w finansowaniu inwestycji TBS odgrywają gminy. Dzięki pomocy gmin TBS uzyskuje grunty, na których zakup po cenach wolnorynkowych nie byłoby go stać. Gminy mogą też udzielać TBS-owi dotacji. W przypadku gdy gmina jest jedynym właścicielem TBS, może finansować co najmniej 30% kosztów inwestycji.

W budownictwie TBS istnieje również ścisły związek między kosztami budowy a opłatami czynszowymi. Czynsze w budownictwie TBS kształtują się najczęściej powyżej stawek obowiązujących w budownictwie komunalnym, ale ich wyższy poziom jest rekompensowany – jak już powiedziano wcześniej – znacznie niższymi opłatami za c.o. i c.c.w. Wysokość czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej mieszkań określają rady miejskie, przy czym nie może być on wyższy niż 4% wartości odtworzeniowej, a więc po raz kolejny ważna jest wysokość kosztów budowy.

Podejmowanie działań na rzecz efektywności inwestycji mieszkaniowych, zmierzające również do relatywnego obniżania kosztów budowy, pokazuje, że rozwiązaniem systemowym pozwalającym na tworzenie mieszkań dostępnych dla rodzin o przeciętnych dochodach jest i może być też społeczne budownictwo mieszkaniowe TBS.

Podsumowanie

Możliwości samorządów lokalnych w stymulowaniu rozwoju budownictwa na swoim terenie, ze szczególnym uwzględnieniem zwiększania dostępności mieszkań dla rodzin o średnich dochodach są ograniczone ze względu na trudną sytuację finansową samorządów oraz poziom dochodów lokalnej społeczności. Dylematem, który muszą rozwiązywać radni, jest przeznaczanie ograniczonych środków na remonty, zapewnienie mieszkań najbiedniejszym (wyodrębnienie mieszkań socjalnych), wypłatę dodatków mieszkaniowych. Trudności pogłębia brak środków na kredytowanie mieszkań TBS w KFM.

Badania IGM pokazują, że system społecznych mieszkań czynszowych jest bardzo potrzebnym segmentem rynku mieszkaniowego, ponieważ pozwala wspierać zarówno rodziny średnio zamożne, jak i pomagać osobom ubogim, nie powiększając zasobu substandardowego w gminie. Nawet niewielka liczba mieszkań wybudowanych za pomocą preferencyjnego kredytu pozwala uruchomić zamiany w zasobie

komunalnym. Do nowych mieszkań mogą przeprowadzać się osoby, które stać na całkowite opłaty lub przynajmniej częściowe pokrywanie czynszu (resztę może dopłacać gmina), a zwolnione mieszkania mogą być przeznaczane na lokale socjalne. Stymulowanie rozwoju budownictwa TBS pozwala na powiększanie zasobu pełnowartościowych mieszkań w gminie bez budowania nowych substandardowych obiektów, jakimi są domy socjalne.

Literatura

1. *Strategia mieszkaniowa gminy miejskiej. Założenia, zakres, metoda*, IGM, Warszawa 1997.
2. W. Urbańska: *Organizacyjne i ekonomiczne problemy TBS*, IGM, Warszawa 2001.
3. W. Urbańska: *Społeczny aspekt rozmieszczenia zasobów TBS*, IGM, Warszawa 2002.
4. W. Urbańska: *Lokatorzy i mieszkania TBS*, IGM, Warszawa 1999.

Streszczenie

Głównym celem artykułu jest pokazanie możliwości samorządów w stymulowaniu rozwoju budownictwa mieszkaniowego na swoim terenie ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia zwiększania dostępności mieszkań dla rodzin o średnich dochodach. Możliwości te są jednak ograniczone ze względu na trudną sytuację finansową samorządów oraz poziom dochodów społeczności lokalnej.

Rozwiązaniem systemowym pozwalającym na budowanie mieszkań dostępnych dla rodzin o przeciętnych dochodach jest i może być społeczne budownictwo mieszkań realizowane w formule TBS.

Zakres artykułu jest następujący:

- wielkość i strukturę budownictwa komunalnego, zakładowego oraz budownictwa mieszkań na wynajem w latach 1995-2002,
- działania gminy w zakresie tworzenia, inspirowania lub wspierania budowy mieszkań na wynajem przez TBS-y,
- lokalne uwarunkowania w zakresie rozwiązywania problemów mieszkaniowych,
- bariery ograniczające rozwój sektora społecznych mieszkań na wynajem,
- wybrane problemy techniczne i ekonomiczne warunkujące zwiększenie taniego – z założenia ustawy – budownictwa mieszkaniowego na wynajem, wspomaganego przez państwo, przeznaczonego dla ludzi średnio zamożnych, nie posiadających innego mieszkania,
- określenie działań na rzecz efektywności inwestycji mieszkaniowych, zmierzających do relatywnego obniżania kosztów budowy.

Badania pokazały, że system społecznych mieszkań na wynajem jest bardzo potrzebnym segmentem rynku mieszkaniowego, ponieważ pozwala wspierać zarówno rodziny średnio zamożne, jak i pomagać osobom ubogim poprzez zmianę mieszkań bez zwiększenia zasobu substandardowego w gminie.

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE DEVELOPMENT OF SOCIAL RENTED-HOUSING SECTOR

Summary

The goal of this paper is to demonstrate local-government possibilities in stimulating residential house building on their areas, with special attention paid to increased availability of flats for medium-income families. Such possibilities are, however, limited

due to a difficult financial situation of local governments and the level of local community income.

A systemic solution that would allow for the construction of flats available to families with average income is and may be social housing construction under the TBS (Social Building Association) formula.

This article covers the following issues:

- size and structure of municipal, corporate and for-rent building in 1995-2002,
- local government activities in the areas of initiation, inspiration and support of rented house building in TBS's,
- local conditions related to housing problem solving,
- barriers that limit the development of social rented flats,
- selected technical and economic problems that facilitate inexpensive housing, supported by the government and designated for medium-income groups,
- determination of activities required for higher effectiveness of housing projects and intended for relative reduction of building costs.

Our research indicated that the social rented housing system is a much desired segment of the housing market because it allows to support both medium-income and low-income people as a result of flat exchanges, without increasing sub-standard stock.

Key Words: local housing policy, local government, social housing construction, availability of flats, construction costs, rents and fees, housing allowances, housing loans

Dr Wanda Urbańska
Instytut Rozwoju Miast, Kraków

Mgr Beata Uchman
Instytut Rozwoju Miast, Kraków