

Jan Korniłowicz

Wybrane elementy polityki mieszkaniowej

Problemy Rozwoju Miast 2/4, 48-53

2005

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.

WYBRANE ELEMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Abstrakt. Polityka mieszkaniowa gmin wykazuje znaczny brak spójności przy jednoczesnym permanentnym braku dostatecznych środków na wypełnianie nałożonego na gminy obowiązku zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych mieszkańców żyjących w ubóstwie.

Słowa kluczowe: mieszkania komunalne, budowa i adaptacja, dodatki mieszkaniowe, sprzedaż mieszkań, odzysk mieszkań.

Polityka mieszkaniowa gmin przejawia się głównie w następujących działaniach:

- sprzedaży mieszkań komunalnych dotychczasowym lokatorom,
- odzysku naturalnym mieszkań,
- budowie mieszkań i adaptacji pomieszczeń na cele mieszkalne,
- rozdziale mieszkań i partycypacji w kosztach budowy domów TBS,
- ponoszeniu kosztów dodatków mieszkaniowych.

1. Sprzedaż mieszkań dotychczasowym lokatorom

Od momentu transformacji uznano za celowe sprzedawanie mieszkań gminnych, jak i mieszkań zakładów pracy, dotychczasowym lokatorom. Taką politykę argumentowano celowością tworzenia klasy średniej, tj. grupy społecznej posiadającej własność. Jednocześnie uważano, że posiadanie własności w postaci mieszkania przyczyni się do znacznie większej dbałości właścicieli o zasoby mieszkaniowe, co po doświadczeniach okresu poprzedniego (własności niczyjej) miało wpłynąć na poprawę stanu utrzymania budynków.

Mieszkania sprzedaje się po preferencyjnych cenach stanowiących przeciętnie ok. 10% ich wartości rynkowej. Polityka wyprzedazy mieszkań komunalnych jest gminom na rękę, gdyż uznano, że w ten sposób obniżone zostaną wydatki na utrzymanie budynków komunalnych. W konsekwencji w latach 1992-2004 sprzedano ok. 0,6 mln mieszkań. Były to oczywiście mieszkania najlepsze, o współczesnym standardzie, w budynkach nie wymagających większych remontów. Środki uzyskane ze sprzedaży mieszkań, które można szacować na ok. 7 mld zł, wpłynęły do budżetów gmin, nie wywierając bezpośredniego wpływu na poziom wydatków na utrzymanie zasobów mieszkaniowych pozostających w gestii gminy.

W wyniku polityki wyprzedaży najlepszych mieszkań obecnie zasób gmin stanowią w 67% mieszkania wybudowane przed 1944 r., w tym 43% przed 1918 r. W całych miejskich zasobach w Polsce mieszkania sprzed 1944 r. stanowią 21%. Część budynków należących do gmin kwalifikuje się do wyburzenia, pozostałe w większości do remontów kapitalnych, na które gminy nie mają środków finansowych. Polityka wyprzedaży mieszkań wynajmowanych (komunalnych i zakładowych) doprowadziła do tego, że mieszkania na wynajem stanowią w Polsce ok. 25% zasobu mieszkaniowego (w tym mieszkania spółdzielcze lokatorskie), podczas gdy w Szwecji 60%, w Niemczech 57%, w Danii 47%, w Austrii i we Francji po 40%, a w USA 33% [3].

2. Odzysk naturalny mieszkań

Obecnie zasoby mieszkaniowe należące do gmin stanowią ok. 1,2 mln mieszkań. Śmierć ostatniego mieszkańca zajmującego mieszkanie wynajmowane pozwala właścicielowi, w tym przypadku gminie, na dysponowanie lokalem i ponowne jego zasiedlenie. W wyniku odzysku naturalnego liczbę wolnych mieszkań, jakie gminy uzyskały w 2005 r., można szacować na około 16 tys. Liczba mieszkań z odzysku po zmarłych stanowi ok. 1,3% zasobów mieszkaniowych w skali roku⁸¹.

Wraz ze zmniejszaniem się zasobów mieszkaniowych gmin w wyniku wyprzedaży odzysk mieszkań maleje. W 1991 r., gdy gminy dysponowały 1,8 mln mieszkań, odzysk wyniósł ok. 23 tys. mieszkań. Gdyby mieszkania nie były sprzedawane, obecnie gminy dysponowałyby ponad 300 tys. wolnych mieszkań.

3. Budowa i adaptacja na cele mieszkalne pomieszczeń przeznaczonych dla niezamożnych grup ludności miast

Poza odzyskiwaniem mieszkań niektóre gminy decydują się na budowę mieszkań komunalnych i adaptację budynków o innych funkcjach na budynki z lokalami mieszkalnymi. Ponadto część gmin wspomaga rozwój budownictwa prowadzonego przez towarzystwa budownictwa społecznego. Mieszkania te jednak w polskich warunkach nie mają charakteru socjalnego.

Tabela 1. Liczba mieszkań wybudowanych w miastach w latach 1991-2004.

Mieszkania	Czas budowy			
	1991-2004	1991-1995	1996-2000	2001-2004
Ogółem w tys.	1240	506	378	356
w tym: komunalne w tys.	30	10	11	9
w %	2,4	2,0	2,9	2,5

Źródło: *Mieszkania. Narodowy spis powszechny* GUS, 2003.

⁸¹ Dane szacunkowe na podstawie badań ankietowych prowadzonych w 80 wybranych miastach różnej wielkości.

Jak widać z tabeli, w ostatnim pięcioleciu zaznaczył się spadek liczby wybudowanych mieszkań komunalnych, ich udział w ogólnej liczbie mieszkań wybudowanych w miastach można uważać za symboliczny.

Można szacować, że w 2004 r. gminy uzyskały w wyniku adaptacji budynków uprzednio niemieszkalnych ok. 2,7 tys. mieszkań, tj. więcej niż w wyniku budowy⁸². Łącznie w wyniku inwestycji w ciągu minionych 13 lat gminy uzyskały ok. 50 tys. mieszkań. W tym samym czasie poprzez zmniejszenie zasobu w wyniku sprzedaży nie odzyskały po zmarłych ok. 50 tys. mieszkań. Różnicę między wpływami ogółem ze sprzedaży mieszkań a środkami wydatkowanymi na budowę i adaptację mieszkań można ocenić na 50-60 mln zł.

4. Rozdział mieszkań przez gminy a zapotrzebowanie na mieszkania komunalne

Pojęcia niedostatku i ubóstwa można rozumieć skrajnie jako brak środków do życia lub szerzej, jako brak środków do wydobycia się z nędzy mieszkaniowej.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez IRM, w gminach miejskich do pierwszej kategorii ubogich zaliczane są gospodarstwa domowe, w których na osobę przypada nie więcej jak 269 zł miesięcznie. Gospodarstwa domowe o takich dochodach mogą ubiegać się w gminie o przydział mieszkania socjalnego. Gospodarstwa domowe żyjące w niedostatku, tj. te, w których na 1 osobę przypada nie więcej niż 575 zł miesięcznie, mogą się ubiegać o przydział mieszkania komunalnego o czynszu regulowanym.

W ciągu minionych 13 lat gminy z tytułu odzysku mieszkań oraz adaptacji i budowy nowych miały do dyspozycji ponad 300 tys. mieszkań, co stanowiło ok. 22% mieszkań wybudowanych w tym czasie w Polsce. Mieszkania te w większości były rozdzielone wśród ubiegających się o mieszkania gospodarstw domowych o niskich dochodach. Część mieszkań była przydzielona specjalistom (lekarzom, sędziom, prokuratorom i innym) niezbędnym do funkcjonowania gmin.

W roku 2004 r. gminy uzyskały z odzysku po zmarłych ok. 16,0 tys. mieszkań, wybudowały 1,8 tys. mieszkań i uzyskały dzięki adaptacji pomieszczeń niemieszkalnych ok. 2,7 tys. mieszkań. Łącznie dysponowały ok. 20 tys. mieszkań. Według badań Instytutu⁸³ spośród odzyskiwanych mieszkań 60%, tj. ok. 12 tys., gminy przydzieliły gospodarstwom domowym o dochodach na ogół nie przekraczających 600 zł na osobę. Za wynajem tych mieszkań pobierany był czynsz regulowany na ogół według stawek od 1,40 do 4,00 zł za 1 m² mieszkania w zależności od obowiązującej w danym mieście uchwały gminy i standardu mieszkania. 40% mieszkań, tj. ok. 8 tys. przydzielono na warunkach mieszkań socjalnych. Czynsz za te mieszkania w zależności od uchwały gminy jest na ogół ustalany w wysokości

⁸² Szacunek na podstawie danych uzyskanych z badań ankietowych przeprowadzonych w 2005 r. w 80 miastach różnej wielkości (IRM, maszynopis, 2005).

⁸³ Patrz odsyłacz 82.

od 0,50 do 1,00 zł za 1 m², lecz w praktyce bardzo często nie jest pobierany, gdyż najemcy nie płacą ani czynszu, ani opłat eksploatacyjnych, wiedząc, że z mieszkania socjalnego w zasadzie nie można lokatora eksmitować.

Na podstawie przeprowadzonych badań można oszacować, że w 2004 r. zapotrzebowanie na mieszkania komunalne wynosiło w Polsce (miasta) około 200 tys. mieszkań (przy obecnie obowiązujących kryteriach przydziału).

Tabela 2. Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w 2004 r. według wielkości miast.

Mieszkania komunalne w miastach w tys.	Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne		
	razem	komunalne – powszechne	socjalne
Ogółem	220	120	100
w miastach o liczbie mieszkańców			
100 tys. i więcej	98	54	44
50-100	49	24	25
20-50	38	22	16
poniżej 20	35	20	15

Źródło: Badania własne IRM.

Jak wynika z porównania liczby mieszkań komunalnych przydzielonych potrzebującym w 2004 r. z ogólnym zapotrzebowaniem na tego rodzaju mieszkania, przydziały pokrywają ok. 10% potrzeb.

5. Udział gmin w budowaniu mieszkań przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS)

Jednym z przejawów polityki mieszkaniowej gmin jest ich udział w rozwoju powstałych w 1995 r. towarzystw budownictwa społecznego poprzez materialną pomoc dla tej formy budownictwa, przeznaczonego dla rodzin nie mających mieszkań i nie mających środków materialnych na ich zakup. Warunki uzyskania mieszkania TBS wskazują, że są to mieszkania dla gospodarstw domowych nie kwalifikujących się do kategorii biednych w rozumieniu powszechnym i instytucjonalnym. Należy jednak pamiętać, że niemała grupa gospodarstw domowych, których dochody przekraczają 600 zł na osobę, nie może się ubiegać o mieszkania komunalne, a jednocześnie ich dochody są zbyt niskie, aby zaspokajać potrzeby mieszkaniowe w drodze kupna mieszkania. Gospodarstwa te mają małe szanse na uzyskanie kredytu bankowego z powodu uzyskiwania zbyt małych dochodów, by móc go spłacać. Lukę miały wzorem francuskich HLM (mieszkań o umiarkowanym czynszu) wypełniać polskie TBS. Początkowo wydawało się, że gminy będą na tyle zainteresowane rozwojem TBS, że będą partycypowały finansowo w ich rozwoju, co pozwoliłoby na zwiększenie dostępności tych mieszkań dla rodzin o niskich dochodach. W praktyce jednak rola gmin ograniczyła się głównie do wnoszenia terenów pod budownictwo TBS.

Tabela 3. Mieszkania wybudowane przez towarzystwa budownictwa społecznego.

Wybudowane mieszkania ogółem w tys.	1995-2000	2001-2002	2003-2004
33,7	11,6	9,2	12,9

Źródło: *Mieszkania. Narodowy spis powszechny 2002*, GUS, 2003.

Uwzględniając własne budownictwo gmin i TBS, można powiedzieć, że po 1991 r. wybudowano z udziałem gmin ok. 64 tys. mieszkań, co stanowiło ok. 5% wszystkich wybudowanych w tym czasie mieszkań w kraju i nie zaspokajało rosnących potrzeb.

6. Dodatki mieszkaniowe

Założeniem ustawowego wprowadzenia systemu dodatków mieszkaniowych było zmniejszenie obciążeń wydatkami na mieszkanie tych gospodarstw domowych, które mają niskie dochody i zajmują mieszkania o określonej powierzchni. System został wprowadzony w 1994 r. ustawą o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych i był związany z jednoczesną reformą czynszów mieszkaniowych, podnoszącą ich wysokość. W pierwszych latach dodatki w 50% były finansowane przez skarb państwa, a w 50% przez budżety gmin. Później udział państwa w finansowaniu dodatków malał, a w 2004 r. nastąpiła zmiana zasad finansowania budżetów gmin z budżetu centralnego, w wyniku czego koszty związane z wypłatą dodatków mieszkaniowych w całości obciążły budżety gmin.

W 2004 r. dodatki mieszkaniowe pobierało według badań IRM 9,5% najemców i właścicieli mieszkań w miastach. Przeciętnie miesięczna kwota dodatku kształtowała się na poziomie ok. 140 zł. Łącznie na dodatki wydatkowano prawie 1,4 mld zł.

Ok. 36% dodatków pobierali lokatorzy mieszkań komunalnych, mimo że zasób mieszkaniowy gminy stanowi jedynie ok. 16% miejskich zasobów mieszkaniowych. W niektórych województwach odsetek dodatków mieszkaniowych pobieranych przez mieszkańców zasobów gminnych jest jeszcze wyższy, np. w woj. dolnośląskim 52%. Wynika to z dwu powodów: po pierwsze, udział jest tym większy, im większy jest udział zasobów komunalnych w miastach danego województwa, a po drugie w zasobach gmin zamieszkuje większy odsetek ludzi biednych. W spółdzielniach dodatki pobiera ok. 10% rodzin, natomiast w zasobach komunalnych średnio 25%.

Dodatkami mieszkaniowymi pokrywane jest ok. 50% opłaty za mieszkanie, pozostałą część pokrywają najemcy. Nie wywiązywanie się z obowiązku wnoszenia obowiązującej ich części opłat powoduje zawieszenie wypłaty dodatku mieszkaniowego. W konsekwencji ok. 17% najemców mieszkań komunalnych i 9% spółdzielczych zalega z opłatami za mieszkania ponad 3 miesiące. Jak z tego widać, łącznie ok. 42% najemców mieszkań komunalnych ma kłopoty z płaceniem za zajmowane mieszkanie. Straty zarządców z tytułu zalegania

bądź całkowitego zaniechania płacenia za mieszkania wynoszą 10% ogółu należnych wpływów, co świadczy, że zalegającymi bądź nie płacącymi w ogóle są głównie lokatorzy zajmujący gorsze mieszkania, w których opłaty są niskie. Można przypuszczać w związku z tym, że część lokatorów nie płaci, bo nie boi się eksmisji, gdyż dotychczasowy lokal ma bardzo niski standard.

Mieszkańcy domów komunalnych są przeciętnie najbiedniejszymi mieszkańcami miast, żyjącymi w najgorszych warunkach. Na 23,3 mln mieszkańców miast ok. 28% zamieszkuje w mieszkaniach, w których na 1 pokój przypada 2 i więcej osób. Na 3,6 mln lokatorów mieszkań komunalnych ok. 50% zamieszkuje w analogicznych warunkach, w tym 19% żyje w mieszkaniach, w których na 1 pokój przypada 3 i więcej osób, podczas gdy w mieszkaniach znajdujących się we władaniu innych podmiotów procent ten waha się od 4 (spółdzielnie) do 8 (mieszkania prywatne we wspólnotach).

Literatura

1. *Wyniki Spisu powszechnego 2002. Mieszkania*. GUS, 2003.
2. *Gospodarka mieszkaniowa w 2004 r.* GUS, 2005.
3. *Bulletin of Housing Statistics for Europe and Nord America 2004*.

SELECTED ELEMENTS OF THE MUNICIPAL HOUSING POLICY

Abstract. The housing policy of municipalities indicates a considerable lack of coherence and a permanent shortage of resources designated specifically for the fulfilment of the obligation to satisfy the basic housing needs of the poor, imposed on the municipalities.

Key words: municipal housing, construction and adaptation, housing allowances, sale of flats, regaining of flats.

Dr Jan Kornitowicz
Instytut Rozwoju Miast, Kraków