

**Hanka Zaniewska, Norbert
Dąbkowski, Maria Thiel**

**Budownictwo mieszkaniowe z
udziałem środków publicznych w
gminach**

Problemy Rozwoju Miast 11/4, 49-57

2014

Artykuł został 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.

Budownictwo mieszkaniowe z udziałem środków publicznych w gminach

Prof. dr hab. inż. arch. Hanka Zaniewska*, dr inż. Norbert Dąbkowski**, mgr Maria Thiel*

*Instytut Rozwoju Miast w Krakowie,

**Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Streszczenie. W artykule przedstawiono analizę i ocenę ustawowej działalności gmin w zakresie tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej poprzez aktywną politykę dotyczącą ilości, jakości i rozmieszczania przestrzennego budownictwa mieszkaniowego. Posłużono się przy tym informacjami z badań ciągłych Instytutu Rozwoju Miast (Informacje o mieszkalnictwie... 2009, 2010, 2011, 2012, 2013) prowadzonych w 20 wybranych miastach Polski zróżnicowanych przestrzennie i pod względem liczby ludności. Podjęcie tematu uzasadniały zarówno dane statystyczne dotyczące ogólnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce, jak i raport OECD oceniający problem dostępności mieszkań w naszym i innych wybranych krajach europejskich.

Słowa kluczowe: budownictwo mieszkaniowe, środki publiczne, gminy

Wprowadzenie

Funkcjonowanie gospodarki rynkowej spowodowało, że nastąpiły radykalne zmiany zarówno w strukturze inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego, jak i w strukturze własności zasobów mieszkaniowych. Przewagę stanowi budownictwo mieszkaniowe prywatnych inwestorów (deweloperów w budownictwie wielorodzinnym i osób fizycznych w budownictwie jednorodzinym). Zmarginalizowane zostało budownictwo na wynajem oraz znacznie ograniczono (z różnych przyczyn) gminny zasób mieszkań na wynajem dostępnych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Na problem ten wskazywały już znacznie wcześniej wyniki badań Instytutu Rozwoju Miast (IRM), ale przede wszystkim europejskie dane statystyczne i raport OECD z maja 2013 r. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics/pl). Wprawdzie Unia Europejska nie prowadzi wspólnej polityki mieszkaniowej, a rządy poszczególnych krajów kształtują w tej dziedzinie własną, to jednak kwestie mieszkań socjalnych, bezdomności i integracji odgrywają istotną rolę w agendzie społecznej UE. W *Karcie praw podstawowych* (2010) w art. IV-34. zapisano, że „w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei w 2000 r. uzgodniono wykaz wspólnych celów unijnych strategii na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w tym dwa wiążące się z mieszkalnictwem, mianowicie: „wdrażanie strategii mających na celu zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do przyzwoitych i higienicznych warunków mieszkaniowych oraz podstawowych usług niezbędnych do normalnego życia,

z uwzględnieniem miejscowych uwarunkowań (elektryczność, woda, ogrzewanie itp.)”, a także „realizowanie strategii zapobiegających kryzysowym sytuacjom życiowym, które mogą prowadzić do wykluczenia społecznego, takim jak zadłużenie, wykluczenie ze szkoły i bezdomność”. Zakres tych kompetencji rozszerzono w 2010 r. w Europejskiej platformie współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (Komunikat Komisji... 2010).

W krajach UE przeważa własność prywatna mieszkań. Według danych Eurostatu w 2010 r. ponad połowa ludności w każdym z państw członkowskich mieszkała we własnych mieszkaniach: od 53,2% w Niemczech do 97,5% w Rumunii. Nie jest więc polską specyfiką duży udział prywatnej własności mieszkań. Natomiast problemem jest ich dostępność zarówno poprzez własność jak i najem, a także jakość mieszkań. Odsetek mieszkańców korzystających z mieszkań o obniżonym czynszu lub z bezpłatnego zakwaterowania wyniósł mniej niż 20% we wszystkich państwach Unii. W Polsce wyniósł ok. 13%, ale też w Polsce odnotowano jeden z wyższych wskaźników przeludnienia mieszkań (47,5%), zwłaszcza wśród populacji zagrożonej ubóstwem (65,6%).

Niezależnie od ogólnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce, charakteryzującej się niskim wskaźnikiem liczby mieszkań na 1000 mieszkańców (384), istotna jest analiza i ocena jak gminy radzą sobie z tym problemem (Cesarski 2013).

Mieszkania wspierane środkami publicznymi w wybranych krajach UE

Wspomaganie środkami publicznymi budownictwa mieszkaniowego, a szerzej mieszkalnictwa, wyraża się różnie w krajach UE, różna też jest interpretacja „mieszkania socjalnego” i różni są właściciele tych zasobów. Przedstawiając tę kwestię posłużono się przykładami stosowanych rozwiązań w Austrii, Belgii i Wielkiej Brytanii.

Austria¹

Koncepcje rozwiązywania problemów mieszkaniowych oraz realizacje komunalnego budownictwa mieszkaniowego w Austrii sięgają okresu międzywojennego. Powstające w tym czasie zespoły mieszkaniowe wprowadziły nową jakość warunków mieszkaniowych w porównaniu z substandardem dziewiętnastowiecznej czynszowej zabudowy pozbawionej urządzeń sanitarnych i są poddawane modernizacji, dostosowując standard techniczny do wymogów cywilizacyjnych XXI w. Tradycję komunalnego budownictwa mieszkaniowego o dość wysokim standardzie wyposażenia w urządzenia sanitarne oraz nowoczesnymi rozwiązaniami urbanistycznymi osiedli i charakterystyczną cechą organizacji przestrzeni wspólnej kontynuowano także po II wojnie światowej. Szczególnym przykładem jest polityka mieszkaniowa, rozwiązania urbanistyczne i skala komunalnego budownictwa mieszkaniowego Wiednia.

W latach 1945–1993 wybudowano 150 tys. mieszkań komunalnych. Nie poprzestano na tym. Przy finansowym udziale władz miasta buduje się w Wiedniu około 7 tys. mieszkań rocznie, a remontuje około 10 tys.

Na tle innych miast europejskich Wiedeń wyróżnia największa oferta mieszkaniowa w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Wiedeń to miasto mieszkań komunalnych, o przyjaznej architekturze budynków i pięknie zagospodarowanej przestrzeni wokół nich (fot. 1). Spośród około 1,7 miliona mieszkańców tego miasta, co czwarty zasiedla takie zasoby komunalne. Rocznie przyznawanych jest około 10 tys. takich mieszkań.

W 2001 r. wprowadzono zapomogę mieszkaniową, którą objęto także mieszkających w prywatnych domach czynszowych. W 2011 r. zrobiono następny krok mający na celu zapewnienie dostępu do mieszkań dla osób o niższych dochodach. Władze miasta powołały Inicjatywę Budowy Mieszkań 2011.

Działania te, poza zwiększeniem oferty mieszkaniowej, stanowią ważny czynnik przeciwdziałania bezrobociu, zwiększając możliwość znalezienia zatrudnienia bezpośrednio w budownictwie oraz w innych wiążących się z mieszkalnictwem przemysłach.

Belgia²

W Belgii obserwuje się coraz większe zapotrzebowanie na mieszkania socjalne. W ciągu dwu lat liczba osób ubiegających się o takie mieszkania wzrosła o 16%, przy czym coraz więcej starających się o nie to osoby samotne. W 2003 r. stanowiły one 41%, a w 2011 r. 47,7% wszystkich kandydatów do mieszkań socjalnych.

Przyznawaniem mieszkań socjalnych w Belgii zajmuje się *Societe du Logement*, instytucja mająca oddziały w każdym regionie i sprawująca nadzór nad procesem przyznawa-



Fot. 1. Zasoby gminne Wiednia wybudowane w latach 1951–1952.
Fot. H. Zaniewska

nia mieszkań socjalnych oraz zarządzająca mieszkaniami i domami przeznaczonymi na lokale socjalne.

Przy staraniu się o mieszkanie socjalne należy spełniać podstawowe kryteria. Przede wszystkim żaden z członków rodziny nie może posiadać nieruchomości. Kolejne wymagania dotyczą sytuacji materialnej. Dochody roczne netto osoby samotnej nie powinny przekroczyć 19561,77 euro, dla dwuosobowej rodziny z jednym dochodem limit wynosi 21735,30 euro, a jeśli zarabiają dwie osoby – dochód nie może przekroczyć 24840,37 euro. Kwota ta jest zwiększona o 1863,03 euro na każde dziecko lub o 3726,05 euro na osobę niepełnosprawną.

Przydział mieszkań socjalnych odbywa się według klucza opartego na tytułach pierwszeństwa *titre de priorite*. O ilości tytułów pierwszeństwa, a tym samym o pozycji na liście oczekujących decydują czynniki związane z sytuacją finansową i rodzinną wnioskodawcy – im mniej zarabiasz i im większą rodzinę masz na utrzymaniu, tym szybciej otrzymasz mieszkanie socjalne. Pierwszeństwo w otrzymaniu mieszkania socjalnego mają:

- rodziny, które na mocy decyzji władz zmuszone są opuścić dotychczasowe lokum ze względu na jego stan techniczny,
- ofiary klęsk żywiołowych,
- osoby samotnie wychowujące dzieci,
- rodzina z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną,
- osoby powyżej 60. roku życia,
- rodzina z co najmniej dwójką dzieci, w której jeden z rodziców jest w wieku poniżej 35 lat,
- rodzina z dziećmi, które cierpią na zatrucie ołowiem.

Przyznanie mieszkania lub domu socjalnego nie oznacza otrzymania darmowego lokalu. Czynniki zależą od dochodów oraz liczby członków rodziny na utrzymaniu. Nie może być jednak mniejszy niż 77,63 euro na miesiąc oraz nie powinien przekraczać 20% dochodów rodziny. Stawka czynszowa ustalana jest corocznie w zależności od indeksacji oraz aktualnej sytuacji lokatorów. Okres oczekiwania na mieszkanie socjalne wspomagane przez państwo jest zależny od regionu. W rejonie Brukseli wynosi od jednego do pięciu lat.

¹ Opracowano na podstawie: <http://www.wieninternational.at/en/content/system-pomocy-spoecznej-wiednia-jaka-droge-wybral-wieden-pl>.

² Opracowano na podstawie: Gruchacz 2013.

Wielka Brytania³

Mieszkanie socjalne w Wielkiej Brytanii jest mieszkaniem wynajmowanym po przystępnej cenie głównie przez urzędy miejskie lub spółdzielnie mieszkaniowe. Czynnosc jest kilkakrotnie mniejszy niż za mieszkanie o podobnej wielkości, wynajmowane przez agencję mieszkaniową lub od prywatnego właściciela. Wysokość czynszu zależy od kosztów niezbędnych usług dostarczanych mieszkańcom przez właściciela. Właściciele mieszkań socjalnych dysponują różnymi typami mieszkań i domów o różnym standardzie, stanie technicznym, niejednokrotnie wymagającymi remontu. Samotnym matkom i osobom starszym zwykle oferuje się lokale gotowe do zamieszkania.

Kryteria przyznawania mieszkań zależą od właścicieli. Zarówno urzędy miejskie, jak i spółdzielnie mieszkaniowe powinny mieć opublikowane informacje odnośnie rodzaju mieszkań jakimi dysponują, kryteriów przydzielania tych mieszkań oraz procedury ubiegania się o nie. Wiele spółdzielni mieszkaniowych specjalizuje się w udostępnianiu zakwaterowania m.in. osobom niepełnosprawnym umysłowo, powyżej 50. roku życia lub spełniającym inne określone kryterium.

Podobnie jak w Belgii, gdzie stosuje się „tytuł pierwszeństwa”, w Wielkiej Brytanii większość urzędów miejskich przy podejmowaniu decyzji o przydzieleniu mieszkania używa systemu punktowania, utworzonego po to, aby w pierwszej kolejności mieszkanie otrzymali najbardziej potrzebujący.

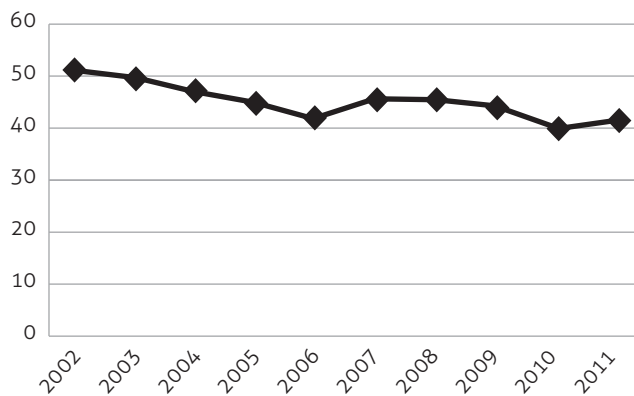
Szybki przydział mieszkania socjalnego uzasadniają:

- bezdomność,
- trudne warunki mieszkaniowe, np. przeludnienie, małe pomieszczenia, brak pomieszczeń sanitarnych,
- trudne warunki osobiste – przemoc ze strony współmieszkańców,
- groźba utraty mieszkania i bezdomność,
- obawy przed przemocą na tle rasowym bądź seksualnym w zamieszkiwanej dzielnicy,
- konieczność mieszkania blisko chorej lub niepełnosprawnej osoby – osoba starająca się o mieszkanie socjalne sprawuje nad nią opiekę.

Inne czynniki, które mogą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o przydzieleniu mieszkania to:

- miejsce zamieszkania – pierwszeństwo do zajęcia danego lokum mogą mieć osoby, które już od dłuższego czasu mieszkają w tej samej dzielnicy,
- sytuacja finansowa (dochód z pracy czy z zasiłku),
- czas oczekiwania – można otrzymać dodatkowe punkty za długi okres pozostawania na liście oczekujących.

Podkreślić należy, że w Wielkiej Brytanii udział mieszkań wynajmowanych o obniżonym czynszu jest wyższy (ok. 30%) niż średnio w krajach UE. Tam też rozwinięty jest system informacji o wynajmie takich mieszkań oraz funkcjonują instytucje świadczące pomoc i doradztwo w tym zakresie. Zajmują się tym m.in. Biuro Porad Obywatelskich (*Citizens Advice Bureau*) i rzecznik Praw Obywatelskich ds. Mieszkalnictwa (*Housing Ombudsman Service*) – niezależna organizacja zajmująca się rozwiązywaniem problemów w sprawach mieszkaniowych.



Ryc.1 Przeciętna powierzchnia mieszkania komunalnego (m²) oddanego do eksploatacji w latach 2002–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacje o mieszkalnictwie...* 2009, 2010, 2011, 2012, 2013; Narodowy Spis Powszechny 2002; Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011

Budownictwo i gospodarka mieszkaniowa polskich gmin⁴

W 2002 roku udział mieszkań, w ogólnej liczbie mieszkań w Polsce, których właścicielem były gminy wynosił 15,8% w mieście i 2,6% na wsi (Narodowy Spis Powszechny 2002). Trwał proces prywatyzacji zasobów gminnych i tak w 2003 r. sprywatyzowanych było już 38% komunalnego zasobu mieszkaniowego. W roku 2008 w oparciu o dane GUS, w IRM oszacowano, że w miastach mieszkania komunalne stanowią 12,3%, zaś na wsi 2% ogólnej liczby mieszkań. W roku 2009 w miastach mieszkania komunalne stanowiły 10,9% ogólnej liczby mieszkań. W 2011 roku zasoby mieszkaniowe gmin ogółem stanowiły 1 089 405 wobec 12 525 412 wszystkich mieszkań, czyli 8,9% (Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011). Udział mieszkań komunalnych w województwach i miastach jest bardzo zróżnicowany. Najwyższy jest w miastach województw zachodnich oraz w województwie śląskim. Wśród gminnych zasobów mieszkaniowych mieszkania socjalne w 2009 r. to 5,6%. W latach 2009–2012 przybyło prawie 16 000 mieszkań socjalnych, co było efektem wspierania przez państwo budownictwa socjalnego (Zaniewska, Thiel 2005).

W 2009 r. sprzedano 85 259 mieszkań gminnych w budynkach wielorodzinnych oraz 2549 mieszkania w budynkach sprzedanych w całości. W stosunku do ogólnej liczby mieszkań gmin w miastach stanowi to 9%. Jednocześnie wykazywano w zasobach gminnych miejskich 26 852 mieszkania niezamieszkałe (pustostany). Gminny zasób lokali mieszkaniowych jest także uszczuplany przez reprivatyzację (stanowi to jednak niewielki ułamek, np. w 2009 r. oddano w miastach 2121 mieszkań).

Gminy starają się zwiększyć zasób mieszkań na trzy sposoby: pozyskiwanie mieszkań poprzez rozbudowę, przebudowę lub adaptację pomieszczeń niemieszkalnych oraz uzyskiwanie mieszkań w nowych budynkach mieszkalnych (oddanych do użytkowania w całości lub w poszczególnych częściach) i niemieszkalnych. I tak w latach 2008–2012 uzy-

³ Opracowano na podstawie: http://www.emito.net/poradniki/zakwaterowanie/mieszkanie_socjalne.

⁴ Opracowano na podstawie: *Informacje o mieszkalnictwie...* 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

skano poprzez budowę 12 522, z tego w miastach 11 627 mieszkań, poprzez rozbudowę 263 mieszkania, z tego w miastach 224, a poprzez adaptację lub przebudowę 2413, z tego w miastach 2008 mieszkań.

Powierzchnia mieszkań komunalnych oddawanych do eksploatacji na przestrzeni lat 2002–2011 zmniejszyła się o 10 m² (ryc. 1). Może to być efektem większego udziału lokali socjalnych w zasobach mieszkaniowych gmin.

Komunalne budownictwo mieszkaniowe i gospodarka mieszkaniowa w monitorowanych miastach

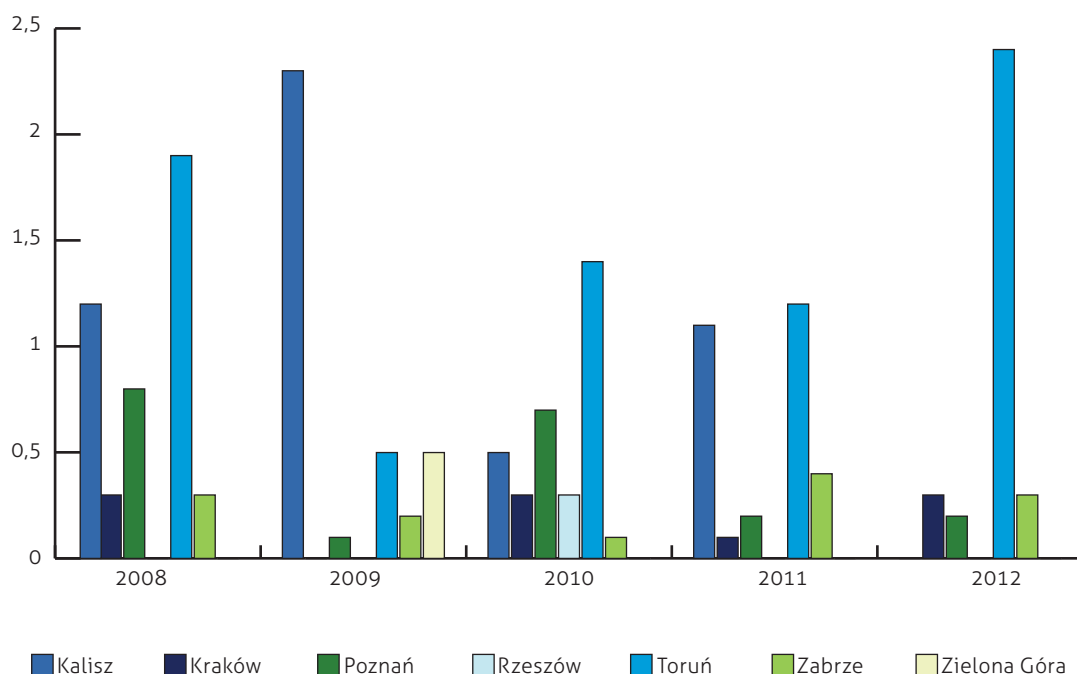
Środki przewidziane w budżetach miast monitorowanych na budownictwo komunalne są niewielkie w każdej grupie wielkości miast. Na przestrzeni badanego okresu kształtują się na tym samym poziomie lub spadły. Wyjątkiem są miasta: Toruń, Sandomierz i Brzeg Dolny, w których to po spadku w 2009 r. widać tendencję wzrostową (ryc. 2, 3, 4).

Komunalne budownictwo mieszkaniowe w monitorowanych miastach

Informacje o budownictwie komunalnym w latach 2008–2012 w miastach objętych stałym monitoringiem wskazują, że na 20 miast, w których przeprowadzono badania, w 11 powstały takie mieszkania, choć nie we wszystkich latach.

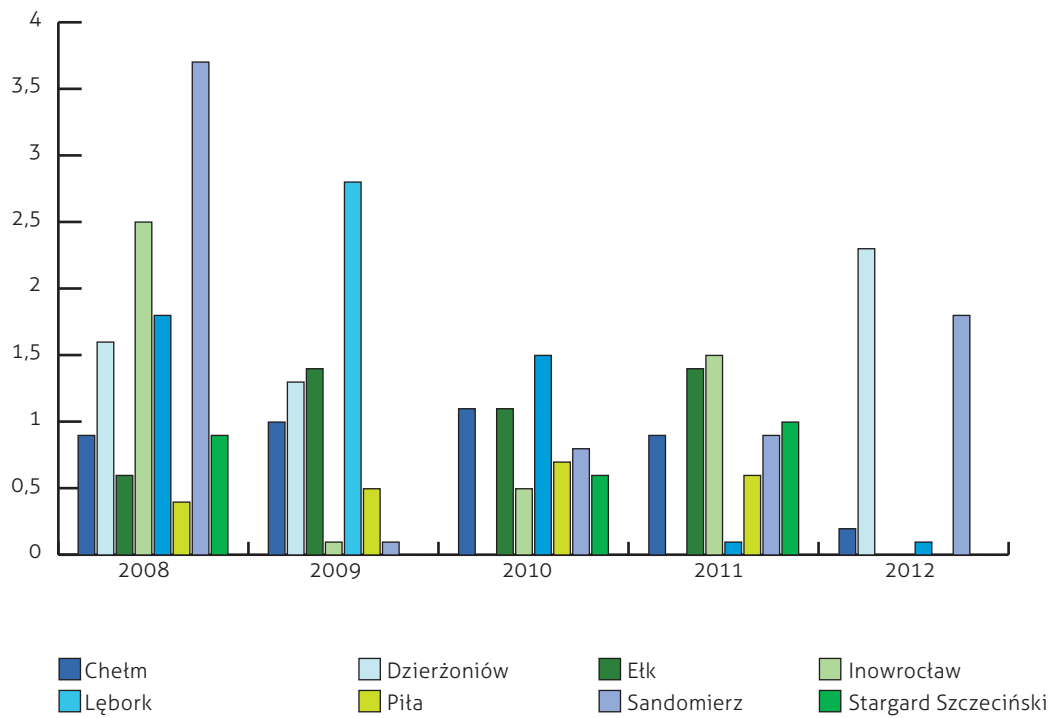
Najbardziej o mieszkania komunalne zadbał Toruń, bowiem w każdym roku przybywało nowych zasobów mieszkaniowych w tym sektorze. Rozmiary budownictwa komunalnego były różne: od kilku mieszkań (Łębork), poprzez kilkanaście (Brzeg Dolny) do 151 w Toruniu, (2011). Różny był standard powierzchniowy i techniczny tych mieszkań. W 2009 r. w Poznaniu 25 mieszkań powstało w kontenerach, a w Kaliszu 76 mieszkań w adaptowanych budynkach. Rzutowało to na standard powierzchniowy. Mieszkanie powstałe w wyniku adaptacji miało 23 m², przy średniej powierzchni użytkowej mieszkań komunalnych wynoszącej w 2009 r. w badanych miastach 36,5 m². Podobną średnią wielkość (38,7 m²) miały mieszkania komunalne 7 miast w 2011 r., ale wyraźnie większa była średnia powierzchnia mieszkań wybudowanych w 2012 r., bo wynosiła 45,4 m². Można przypuszczać, że na wielkość mieszkania wpływało to, że część z nich powstało jako „lokale socjalne”, o czym mogą świadczyć niskie koszty budowy (np. 1903 zł/m² w Sandomierzu w 2011 r.) wynikające ze standardu technicznego i rodzaju budynków (kontenery, adaptowane budynki niemieszkalne). Z analizy IRM dotyczącej standardu budowanych w Polsce mieszkań wynika, że mieszkania budowane przez gminy są coraz mniejsze, ich powierzchnia w ciągu 20 lat (1991–2011) zmniejszyła się z 54 m² do około 40 m² (Zaniewska, Dąbkowski 2013).

Stan zewnętrzny budynków prezentują fotografie: 2, 3 i 4.



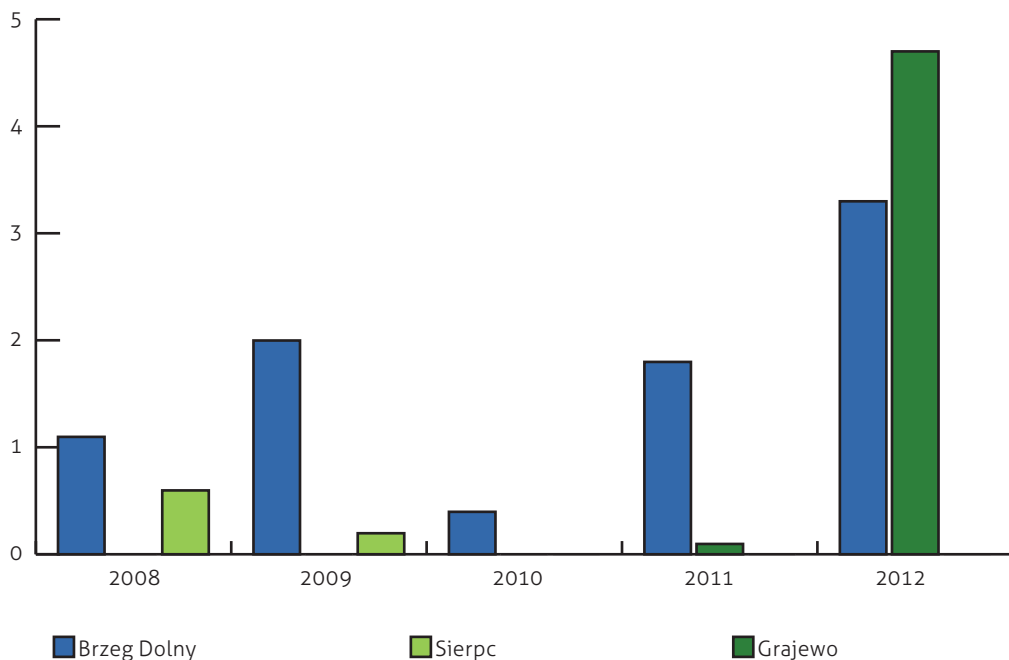
Ryc. 2. Udział wydatków na budownictwo komunalne i tbs w budżetach miast monitorowanych powyżej 100 tys. mieszkańców (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacje o mieszkalnictwie...* 2009, 2010, 2011, 2012, 2013



Ryc. 3. Udział wydatków na budownictwo komunalne i tbs w budżetach miast monitorowanych 25–100 tys. mieszkańców (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacje o mieszkalnictwie...* 2009, 2010, 2011, 2012, 2013



Ryc. 4. Udział wydatków na budownictwo komunalne i tbs w budżetach miast monitorowanych poniżej 25 tys. mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacje o mieszkalnictwie...* 2009, 2010, 2011, 2012, 2013



Fot. 2. Budynki komunalne z mieszkaniami socjalnymi w Toruniu.
Fot. H. Zaniewska



Fot. 3. Budynki komunalne z mieszkaniami socjalnymi w Radomiu.
Fot. H. Zaniewska



Fot. 4. Budynek z mieszkaniami komunalnymi we Wrześni.
Fot. H. Zaniewska

Gospodarka zasobami komunalnymi

Podobnie jak w poprzednich latach, w poszczególnych jednostkach zarządzających, w zależności od struktury jakościowej zasobów oraz przyjętych rozwiązań organizacyjnych, występowały duże różnice w poziomie kosztów eksploatacji oraz technicznego utrzymania mieszkań (Korniłowicz, Uchman 2011). Poziom wydatków na utrzymanie zasobów

komunalnych uzależniony był głównie od wysokości wpływów za lokale mieszkalne, a także od wpływów za lokale użytkowe. Można było zauważyć tendencję podwyższania najniższych stawek czynszu, natomiast zahamowanie wzrostu stawek najwyższych. Spowolnienie gospodarcze generalnie przełożyło się na zaobserwowany od 2009 r. spadek dochodów z lokali użytkowych w zasobach komunalnych. W 2009 r. w porównaniu z rokiem poprzednim wpływy z lokali użytkowych spadły średnio o ok. 19%, przy czym w 2010 r. wzrosły o ok. 5%. Kolejne lata przyniosły dalsze spadki tych dochodów. W 2011 r. zmniejszyły się o 10% a w 2012 r. o 5% w porównaniu z rokiem poprzednim (Uchwała nr 718/05 Rady Miasta Torunia z dnia 10 marca 2005 r.).

Zaległości w opłatach, eksmisje oraz mieszkania z odzysku i socjalne

W 2012 r. zaległości w opłatach za lokale mieszkalne w zasobach komunalnych nieco spadły w porównaniu z rokiem poprzednim (ok. 19% lokatorów), a w zasobach spółdzielczych utrzymały się na tym samym poziomie (ok. 4%). Pogorszyła się znaczne sprawność orzekania w sprawach o eksmisję – jedynie 44% pozwów zakończyło się wyrokiem orzeczenia (96% w 2011 r.), słaba była także skuteczność w przeprowadzeniu już wydanych wyroków. Niski odsetek przeprowadzonych eksmisji w dalszym ciągu był związany głównie z brakiem lokali socjalnych.

W analizowanym okresie spadły także wpływy z dotacji (pogorszenie sytuacji, samorządów) i dodatków mieszkaniowych, które mogły zmniejszać się z powodu rosnących zaległości w opłatach za mieszkania (osoby z zaległościami nie mogą występować o dodatki mieszkaniowe). W 2009 r. przyrost zaległości zarówno w opłatach za użytkowanie lokali mieszkalnych, komunalnych i użytkowych tego sektora wyniósł 7 punktów procentowych. Rok 2010 był kolejnym, w którym wzrastały zaległości odpowiednio z 15% w 2009 r. do 22% należnych wpływów za lokale mieszkalne, a za lokale użytkowe zaległości wzrosły z 17% do 23%.

W 2011 r. zaległości w opłatach za mieszkania utrzymały się na poziomie roku poprzedniego i wynosiły ok. 23% należnych wpływów, a za lokale użytkowe 20%. W 2012 r. nastąpiła pewna poprawa. Zaległości w opłatach za mieszkania nieco spadły i dotyczyły ok. 19% lokatorów. Mniejsza też była skala spadku dochodów z lokali użytkowych.

Z wieloletnich badań prowadzonych w ramach monitoringu mieszkaniowego wynika, że problem zalegania z opłatami za mieszkania w większym stopniu dotyczy zasobów znajdujących się w zarządzie komunalnych jednostek mieszkaniowych niż spółdzielczych.

Z reguły poziom istniejących zaległości nie jest uzależniony wyłącznie od zamożności najemców lokali, lecz w znacznym stopniu od sprawnej windykacji opłat, prowadzonej przez poszczególne administracje mieszkaniowe. Świadczą o tym znaczne różnice istniejące między poszczególnymi miastami w udziale procentowym najemców lokali zalegających z opłatami ponad trzy miesiące, przy czym wzrasta liczba miast, w których odsetek takich zaległości wyniósł ponad 20%. W dalszym ciągu niska skuteczność windykacji należności za mieszkania łączy się z brakiem lokali socjalnych oraz słabą egzekucją prawa. Wprawdzie

pozwy sądowe o eksmisję kończyły się z reguły wyrokiem orzeczenia eksmisji, jednak mimo takich wyroków liczba przeprowadzonych eksmisji stanowiła zaledwie 10% pozwanych lokatorów w 2010 r., a 14% w 2011 r. W 2012 r. pogorszyła się jednak sprawność orzekania w sprawach o eksmisję, bowiem wobec 96% w 2011 r. zaledwie 44% pozwów zakończyło się wyrokiem orzeczenia o eksmisję.

Niski odsetek przeprowadzonych eksmisji w dalszym ciągu był związany głównie z brakiem lokali socjalnych. W badanej grupie miast średni udział lokali socjalnych w komunalnych zasobach mieszkaniowych wyniósł w 2010 r. ok. 3,4%, co oznacza zmniejszenie dostępności mieszkań socjalnych w porównaniu z 2009 r., gdy mieszkania socjalne stanowiły ok. 4,8% zasobów badanych gmin. Z przeprowadzonych badań wynika, że tendencja taka utrzymuje się nadal.

Prywatyzacja zasobów komunalnych

Z badań IRM wynika (Zaniewska, Thiel, Urbańska, Berek 2010), że w miastach monitorowanych sprzedano rocznie około kilku procent mieszkań, które najemcy kupowali z bonifikatą. Z reguły bonifikaty przy sprzedaży dla najemców lokali kształtowały się w wysokości od 80 do 95% wartości rynkowej. W 2008 r. w badanych miastach sprzedano ponad 5% ogółu komunalnych lokali mieszkaniowych (niewiele więcej niż w 2007 r.). W skali kraju przeprowadzona w tym czasie prywatyzacja mogła dotyczyć 45–50 tys. mieszkań należących do gmin. W ostatnich latach obniżyło się tempo prywatyzacji mieszkań komunalnych w badanych miastach. W 2011 r. sprywatyzowano ok. 2% lokali mieszkalnych, 2,2% w 2010 r., a 3% w 2009 r. Liczba mieszkań wykupionych w 2011 r. spadła w porównaniu z rokiem poprzednim o 12% (najsilniej w miastach najmniejszych), a udział wszystkich mieszkań komunalnych wykupionych w ogólnej liczbie mieszkań znajdujących się w eksploatacji gmin zmniejszył się w 2011 r. do 36% wobec 41% w 2010 r., na co mogłyby mieć wpływ problemy z ustaleniem praw własności budynków. Także władze lokalne zaczęły wstrzymywać sprzedaż mieszkań, mając na uwadze znaczne potrzeby wynikające z kolejki oczekujących na mieszkania komunalne.

W monitorowanych miastach sprywatyzowane lokale użytkowe stanowiły w 2011 r. ok. 12% ogółu lokali użytkowych, z czego 64% ulokowanych było w największych miastach. Proces prywatyzacji lokali użytkowych jest bardziej powiązany z koniunkturą gospodarczą aniżeli przekształcenia własnościowe mieszkań i dlatego osłabienie koniunktury w 2011 r. wpłynęło na spadek liczby wykupionych lokali użytkowych. W 2011 r. sprywatyzowano zaledwie 2% zasobów lokali użytkowych gmin, a w 2012 r. ok. 1,8% (Zaniewska, Thiel, Urbańska, Berek 2010).

Realizowana polityka prywatyzacyjna lokali komunalnych skutkuje pogorszeniem struktury jakościowej zasobu gminy (z reguły najlepiej sprzedają się mieszkania o najwyższym standardzie), a uzyskiwane środki z prywatyzacji lokali są przeważnie wykorzystywane przez miasta poza sferą gospodarki mieszkaniowej. Utrudnia to prowadzenie w miarę „normalnej” polityki na szczeblu lokalnym, z uwagi na coraz niższy odzysk lokali (najem za lokale mogą kontynuować zamieszkujący w nim członkowie rodzin) i niedostatek lokali niezbędnych na zaspokojenie potrzeb socjalnych (Zaniewska 2007).

Uwagi końcowe

Przedstawiony materiał obrazujący działania gmin w sprawie budownictwa mieszkaniowego z udziałem środków publicznych stanowi kontynuację badań prowadzonych w Instytucie Rozwoju Miast od wielu lat, poszerzając dotychczasowe wyniki o analizy tego budownictwa w miastach objętych monitoringiem mieszkaniowym. Ze względu na zaniechanie wspomagania przez państwo społecznego budownictwa mieszkaniowego (tbs) skupiono się wyłącznie na budownictwie mieszkaniowym gmin.

Analiza potwierdza wyniki dotychczasowych badań, a także danych statystycznych, o marginalizacji roli budownictwa mieszkaniowego gmin, sprowadzającej się głównie do zapobiegania narastającym problemom społecznym w mieszkalnictwie, poprzez adaptację lokali niemieszkalnych, modernizację zasobów gminnych, które nie zostały jeszcze sprywatyzowane, bądź też stawianie obiektów tymczasowych.

Generalny wniosek wynikający z badań dotyczy podstawowego problemu jakim jest niedostatek lokali socjalnych potrzebnych chociażby do wykonania eksmisji wynikających z orzeczeń sądowych, nie mówiąc o sytuacjach losowych rodzin wymagających mieszkaniowego wsparcia. Wyroki eksmisyjne rodzin niezamożnych na ogół przewidują dostarczenie lokalu socjalnego i jest to obowiązkiem gminy. Z tego powodu w gminie musi powstać zasób mieszkań socjalnych, który powinien być stałym elementem mieszkaniowej strategii gminy.

Opracowany pod koniec lat 90. XX w. podręcznik dotyczący strategii mieszkaniowej gminy miejskiej (*Strategia mieszkaniowa gminy miejskiej...* 1997) nie stracił w ogólnym wyrazie aktualności, a jego przygotowanie, na zlecenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, wynikało z przyjętej wówczas polityki mieszkaniowej państwa.

Głównym celem lokalnej strategii mieszkaniowej powinno być stworzenie warunków do optymalnego wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych w gminie oraz stworzenie warunków do poprawy sytuacji mieszkaniowej poprzez kontrolowany rozwój.

Lokalne koncepcje powinny zawierać:

- opracowanie lokalnych zasad, które wykorzystują i adaptują założenia i ustalenia polityki mieszkaniowej państwa,
- rozszerzenie tych zasad o lokalne ustalenia, wynikające ze specyficznych cech zabudowy i społeczności miasta oraz lokalnych możliwości.

Ogólna koncepcja lokalnych strategii dotyczy optymalnych uwarunkowań i możliwości. W pierwszej fazie jej zakres nie obejmuje wszystkich sfer i dziedzin, lecz musi wyznaczać główne cele, które powinny być realizowane w okresie 10–15 lat. Decyzje dotyczące gospodarki mieszkaniowej muszą być oparte na możliwie pełnym rozeznaniu lokalnej sytuacji mieszkaniowej oraz lokalnego otoczenia ekonomicznego. Wynika to ze zróżnicowanych uwarunkowań lokalnych oraz z konieczności racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

Trzeba wyróżnić dwojaką rolę gmin w zakresie mieszkalnictwa: ustawowo gmina jest odpowiedzialna za stwarzanie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków wspólnot samorządowych, a jednocześnie jest jednym

z podmiotów działających w sferze mieszkalnictwa (właściciel zasobów komunalnych, inwestor, udziałowiec w tbs).

Podstawowym założeniem – przy formułowaniu strategii mieszkaniowej gmin – powinno być dążenie do wytworzenia tzw. obiegu zamkniętego, co oznacza, iż środki uzyskane ze sfery mieszkaniowej powinny być przeznaczane na sferę mieszkaniową.

Można wyróżnić następujące źródła finansowania sfery mieszkaniowej w gminie:

- środki uzyskane wewnątrz gospodarki mieszkaniowej,
- środki własne gminy pochodzące ze sfery mieszkaniowej i z innych dochodów gminy,
- środki z budżetu państwa,
- kredyty preferencyjne i zwykłe,

– inne wpływy.

Konieczność uwzględnienia w lokalnych strategiach potrzeb dotyczących dostępnych mieszkań na wynajem uzasadniają zarówno wyniki badań IRM i byłego Instytutu Gospodarki Miejskiej, jak i doświadczenia innych krajów europejskich.

Analiza danych odnoszących się do polskich mieszkań komunalnych w różnych ich aspektach (gospodarowanie zasobami gmin, budowa, stan, zmiany w zarządzaniu itp.) wskazała na brak wielu danych (statystycznych i innych) dotyczących tej części polskich zasobów mieszkaniowych. Brak jest monograficznego opracowania na temat polskich zasobów komunalnych, niezbędnego w prowadzeniu właściwej polityki mieszkaniowej, stanowiącej ważny element polityki miejskiej.

Literatura

- Cesarski M., 2013, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Gruchacz B., 2013, *Mieszkanie z socjału*, dokument elektroniczny, pracai-zycie.pl, 04.01.2013; źródło: <http://www.pracai-zycie.pl/artykuly/zycie-za-granica/mieszkanie-z-socjalu>, korzystano wielokrotnie.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2008 r.*, 2009, IRM, Kraków.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2009 r.*, 2010, IRM, Kraków.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 r.*, 2011, IRM, Kraków.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2011 r.*, 2012, IRM, Kraków.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2012 r.*, 2013, IRM, Kraków.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, 2010, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83/392, PL.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego oraz Komitetu Regionów, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Korniłowicz J., Uchman B., 2011, *Aspekty społeczne, ekonomiczne, techniczne komunalnych zasobów mieszkaniowych*, PRM, nr.3/4, Kraków.
- Narodowy Spis Powszechny 2002, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Strategia mieszkaniowa gminy miejskiej. Założenia, zakres, metoda*, 1997, praca zbiorowa, IGM, Warszawa.
- Uchwała nr 718/05 Rady Miasta Torunia z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Miasta Toruń na lata 2005–2009”, Toruń.
- Zaniewska H. (red.), 2007, *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*, IPiSS, Warszawa.
- Zaniewska H., Dąbkowski N., 2013, *Budownictwo mieszkaniowe w Polsce i jego standardy w latach 1991–2011*, Problemy Rozwoju Miast, z. 1.
- Zaniewska H., Thiel M., 2005, *Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle rządowego programu pilotażowego*, Problemy Rozwoju Miast, z. 3.
- Zaniewska H., Thiel M., Urbańska W., Berek R., 2010, *Mieszkaniowe obszary problemowe w miastach i na terenach popegeerowskich. Raport z badań*, IRM, Kraków.

Źródła internetowe:

- Emito: http://www.emito.net/poradniki/zakwaterowanie/mieszkanie_socjalne, korzystano wielokrotnie.
- wieninternational.at: <http://www.wieninternational.at/en/content/system-pomocy-spoecznej-wiednia-jaka-droge-wybral-wieden-pl>, korzystano wielokrotnie.
- Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics/pl, korzystano wielokrotnie.

Housing with public funds in municipalities

Prof. dr hab. inż. arch. Hanka Zaniewska*, dr inż. Norbert Dąbkowski**, mgr Maria Thiel*

*Instytut Rozwoju Miast w Krakowie,

**Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Abstract

The article presents an analysis and evaluation of the statutory activities of municipalities in creating conditions to meet the housing needs of local communities through an active policy on the quantity, quality and distribution. The information used in the article comes from continuous study of Institute of Urban Development (Informacje o mieszkalnic-

twie... 2009, 2010, 2011, 2012, 2013) conducted in 20 selected Polish cities which varied spatially and in terms of population. An overall housing situation in Poland and the OECD report assessing the problem of availability of housing in Poland and other selected European countries prove the necessity of analysis of such kind.

Keywords

housing, public funds, municipalities