

ZESZYTY PBR – CASE

31

Mieszkalnictwo jako problem lokalny

Warszawa 1998

Fundacja Naukowa CASE



POLSKI BANK ROZWOJU S.A.
POLISH DEVELOPMENT BANK

Fundacja Naukowa CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

Polski Bank Rozwoju S.A.
00-675 Warszawa, ul. Koszykowa 54

Copyright by: Fundacja Naukowa CASE i Polski Bank Rozwoju S.A.

Opracowanie tekstów: Ewa Balcerowicz

Krystyna Olechowska

Opracowanie graficzne: Agnieszka Bury

DTP: AWiM MEDIABANK S.A.
00-640 Warszawa, ul. Mokotowska 17
Druk: AWiM MEDIABANK S.A.

ISSN 1233-121X

Wydawca:
Fundacja Naukowa CASE, 00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

Nakładca:
Polski Bank Rozwoju S.A., 00-675 Warszawa, ul. Koszykowa 54

Oddano do druku w czerwcu 1998 r. Nakład 600 egz.

SPIS TREŚCI

K. Olechowska:	WPROWADZENIE	5
E. Kozłowski:	POLSKIE MIESZKALNICTWO W PORÓWNANIACH MIĘDZYNARODOWYCH	7
W. Brzeski:	PROBLEMY MIESZKALNICTWA LOKALNEJ STRUKTURY PRZESTRZENNEJ	19
M. Majchrzak:	POLITYKA MIESZKANIOWA GMIN I JEJ REZULTATY W OKRESIE INWESTYCJI I ZARZĄDZANIA ZASOBAMI	24
A. Piskorska:	POLITYKA MIESZKANIOWA NA POZIOMIE LOKALNYM – NA PRZYKŁADZIE MIASTA SZCZECINA	38
K. Olechowska:	DYSKUSJA – MIESZKALNICTWO JAKO PROBLEM LOKALNY	57

WPROWADZENIE

Problemy mieszkaniowe dyskutowane są najczęściej w kontekście polityki mieszkaniowej państwa. Dyskutanci zaś poszukują zmian ustawowych, które mogłyby wywołać pozytywne zmiany w sektorze mieszkaniowym. Zanim jednak nastąpią zmiany na szczeblu centralnym, samorządy lokalne muszą rozwiązywać problemy mieszkalnictwa na swoim terenie.

Właśnie problemy mieszkalnictwa lokalnego i sposoby ich rozwiązywania w ramach obecnego otoczenia prawno-instytucjonalnego były tematem 31. seminarium zorganizowanego przez Fundację Naukową CASE oraz Polski Bank Rozwoju S.A., w ramach regularnego cyklu spotkań dyskusyjnych. Seminarium odbyło się w Warszawie 12 czerwca 1997 r.

Edward Kozłowski z Krakowskiego Instytutu Nieruchomości porównał poziom mieszkalnictwa w Polsce z innymi krajami Europy Centralnej. Podkreślił, że tak kompleksowego pakietu ustaw mieszkaniowych jak Polska nie posiada żaden z krajów zmierzających do rynkowych zasad gospodarowania. Modelowe ramy mieszkalnictwa zostały określone, a strukturalne przekształcenia w większości nastąpiły. Rozpoczyna się żmudny okres szczegółowych korekt i dopasowywania poszczególnych elementów tej konstrukcji.

Władysław Brzeski z Krakowskiego Instytutu Nieruchomości omawiając problemy mieszkalnictwa lokalnej struktury przestrzennej uzależnił redukcję kosztów funkcjonowania infrastruktury miejskiej, podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych od szybkości poprawiania struktury przestrzennej miast.

Marek Majchrzak ze Szkoły Głównej Handlowej analizując obecną politykę mieszkaniową gmin podkreślił, iż najważniejszym i najtrudniejszym zadaniem gmin będzie uświadomienie poszczególnym rodzinom ile naprawdę kosztuje zajmowane przez nich mieszkanie. Bez powszechnego przekonania, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest głównie sprawą zainteresowanych, a skromna pomoc społeczna w postaci taniego mieszkania komunalnego czy prawie darmowego lokalu socjalnego przystugiwać może tylko nielicznym – nie da się rozwiązać problemów mieszkaniowych w naszym kraju.

Aleksandra Piskorska z Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Szczecinie przedstawiła formułowanie polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym na przykładzie własnego miasta.

Dyskusję prowadzili: **Ewa Balcerowicz**, wiceprezes Fundacji Naukowej CASE i **Piotr Kazimierczyk** z Polskiego Banku Rozwoju S.A.

Krystyna Olechowska

LISTA GOŚCI obecnych NA SEMINARIUM PBR – CASE dnia 12.06.97 r.

Balcerowicz Ewa	Fundacja Naukowa CASE
Błądowski Krzysztof	Wood & Company
Brzeski Władysław	Krakowski Instytut Nieruchomości
Dziarski Grzegorz	Fundusz Współpracy
Fidyk-Kowalska Zofia	Fundacja Naukowa CASE
Fiszler Jerzy	HABITAT Ltd.
Gajewski Lech	Polsko-Amerykański Bank Hipoteczny S.A.
Galiński Witold	Bank Polska Kasa Opieki S.A.
Herbst Irena	Bank Gospodarstwa Krajowego
Kazimierczyk Piotr	Polski Bank Rozwoju S.A.
Kowalska Marzena	Polski Bank Rozwoju S.A.
Kowalski Ryszard	Bank Śląski S.A.
Kozłowski Edward	Krakowski Instytut Nieruchomości
Krzywicka Agnieszka	Polskie Stowarzyszenie Budowniczych Domów
Majchrzak Marek	Szkoła Główna Handlowa
Mączyńska Elżbieta	INE PAN
Milewska Krystyna	Rzeczpospolita
Mordasewicz Jeremi	Business Centre Club
Olechowska Krystyna	Gazeta Bankowa
Piskorska Aleksandra	Miejska Pracownia Urbanistyczna w Szczecinie
Pluta Ewa	BudBank S.A.
Porębska Joanna	Dom Dostępny
Sadowska-Cieślak Ewa	Narodowy Bank Polski
Sickles-Grabowska Martha	Planning and Development Collaborative International
Urbańska Wanda	Instytut Gospodarki Mieszkaniowej
Wojtysiak S. Wojciech	Agencja Wspierania Inicjatyw Mieszkaniowych

POLSKIE MIESZKALNICTWO W PORÓWNANIACH MIĘDZYNARODOWYCH

Edward Kozłowski¹

Twierdzi się, że relacja poziomu rozwoju gospodarczego do rozmiarów budownictwa jest miernikiem dobrobytu lub ubóstwa mieszkaniowego. Co prawda w Polsce wskaźnik produktu krajowego brutto na 1 m² budowanych mieszkań jest relatywnie wysoki, ale nasilenie budownictwa dwukrotnie niższe aniżeli w Europie Zachodniej (i na Białorusi).

Sytuacja mieszkaniowa – w porównaniu z kondycją ekonomiczną kraju i gospodarstw domowych – jest katastrofalna. Polska ma jeden z najniższych wskaźników liczby mieszkań na 1000 osób i najwyższy wskaźnik liczby osób przypadających na jedno mieszkanie.

Nie wydaje się, aby rozwiązaniem problemów mieszkaniowych była prywatyzacja zasobów mieszkaniowych, ponieważ prywatnych mieszkań jest w Polsce mniej niż w większości krajów rynkowych, a także krajów wschodniej i środkowej Europy.

Dodatkowo wolno rozwija się rynek kredytów mieszkaniowych, a oprócz tego kredyty są drogie. Realna stopa procentowa kredytów w Polsce – w przeciwieństwie do krajów zachodniej Europy – przekracza 10%.

Chociaż zachodni eksperci realizację reform w Polsce ogólnie oceniają jako szybką transformację ku gospodarce rynkowej, to jednak w sektorze mieszkaniowym występuje stagnacja i szereg problemów jeszcze czeka na rozwiązanie.

ZASOBY MIESZKANIOWE

Porównanie poziomu mieszkalnictwa w Polsce z innymi krajami centralnej Europy wykazuje, że kryzys mieszkaniowy w Polsce istnieje. Trudno jest jednak oce-

nić jego rozmiary zarówno ze względu na brak dostępnych porównywalnych danych, jak i wobec niedoskonałości metod porównawczych w tym zakresie. Często² wyrażany jest pogląd, że w Polsce występuje relatywnie dobra sytuacja mieszkaniowa, gdyż w stosunku do poziomu osiąganego dochodu narodowego czy produktu krajowego brutto jest to sytuacja przekraczająca stan możliwości gospodarki. Zastanawia jednak fakt, iż cała gospodarka wykazuje znaczące postępy (wzrost produktu krajowego brutto, dochodu narodowego na głowę, spadek inflacji, postępowanie prywatyzacji), podczas gdy sektor mieszkaniowy pod wieloma względami znajduje się w stagnacji, a nawet wykazuje z roku na rok coraz słabsze efekty.

Obecne rozmiary i stan zasobów mieszkaniowych w Polsce są rezultatem polityki mieszkaniowej realizowanej w okresie minionego półwiecza. Podobnie jak w innych krajach środkowej i wschodniej Europy, 1/4 obecnych zasobów pochodzi sprzed 1945 r. Generalnym założeniem tej polityki była idea mieszkania jako dobra socjalnego, do którego każdy obywatel miał prawo, a do obowiązków państwa należało wywiązanie się z zadania zapewnienia niezbędnej liczby mieszkań. W konsekwencji mieszkania były relatywnie tanie dla indywidualnego odbiorcy/użytkownika, a głównym mechanizmem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (nigdy do końca nie spełnionym) były programy zwiększania rozmiarów budownictwa mieszkaniowego. Polityka mieszkaniowa podporządkowana była polityce gospodarczej, a szczególnie polityce zatrudnienia, co znajdowało wyraz w szerokim udziale mieszkań zakładowych, funkcyjnych, resortowych, a także – jedynie z nazwy – spółdzielczych, bo przyporządkowanych przydziałom zakładowym.

NASYCENIE MIESZKANIAMI

Obecnie Polska znajduje się w grupie krajów z najniższą liczbą mieszkań na 1000 osób (wskaźnik dla Polski ma najniższą wartość). W stosunku do rozwiniętych krajów zachodniej Europy, takich jak Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Szwajcaria czy Szwecja, relacja wynosi 1:1,5, co oznacza, że w Polsce średnio na jedno mieszkanie przypadają ponad trzy osoby, podczas gdy w krajach zachodniej Europy – dwie. Wyrazem tego jest m.in. fakt, że w Polsce około 1/5 gospodarstw domowych żyje w jednym mieszkaniu wspólnie z drugim, a niejednokrotnie – z dwoma innymi gospodarstwami domowymi. W krajach zachodnich wskaźnik dwu osób na mieszkanie wiąże się z relatywnie częstą sytuacją posiadania dwu mieszkań przez jedno gospodarstwo domowe lub występowania pełnostandardo-

wych mieszkań użytkowanych okresowo przez osoby przebywające za granicą.

Informacja o liczbie mieszkań na 1000 osób nie wystarcza do oceny czy w stosunku do możliwości gospodarki mieszkań jest za dużo, czy za mało. Potrzebne byłyby dane o wielkości mieszkań, ich stanie fizycznym i itp. A tych informacji brakuje lub są fragmentaryczne i nieporównywalne.

Sytuację mieszkaniową można zmieniać dwiema drogami:

- działaniami w istniejących zasobach, czy to poprzez redystrybucję mieszkań i realokację mieszkańców, czy też gospodarką remontową i modernizacyjną, a jednocześnie wyburzeniami substancji substandardowej nie nadającej się do odnowy i rehabilitacji;
- budową nowych mieszkań.

Niewątpliwie w Polsce działania w obydwu zakresach są zdecydowanie poniżej społecznych oczekiwań.

Tabela 1. Nasycenie mieszkaniami w 1993/1994 r.

Kraj	Przeciętna liczba mieszkań na 1000 osób	Przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie
Austria	385	2,6
Belgia	385	2,6
Bulgaria	400	2,5
Chorwacja	345	2,9
Czechy	397	2,5
Dania	455	2,2
Estonia	400	2,5
Finlandia	435	2,3
Francja	476	2,1
Holandia	400	2,5
Kanada	370	2,7
Litwa	323	3,1
Łotwa	370	2,7
Moldawia	323	3,1
Niemcy	435	2,3
Norwegia	417	2,4
Polska	296	3,4
Rosja	333	3,0
Słowacja	333	3,0
Słowenia	338	3,0
Szwajcaria	476	2,1
Szwecja	476	2,1
USA	417	2,4
Węgry	385	2,6
Wielka Brytania	417	2,4

STRUKTURA WŁASNOŚCIOWA

Struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych jest bardzo zróżnicowana zarówno w krajach zachodnich, jak też w Europie Środkowej i Wschodniej. Każdy kraj prowadzi w tym względzie indywidualną politykę – nie ma jednego modelu.

reform sektora mieszkaniowego w tych krajach na szybkiej, masowej prywatyzacji zasobów publicznych, co miało rozwiązać problem wysokich subsydiów wypłacanych przy polityce niskich czynszów w zasobach publicznych. Wyjątkiem może być Bułgaria, gdzie formalnie jeszcze przed okresem reformowania gospodarki mieszkania prywatne stanowiły ponad 90%.

Tabela 2. Udział mieszkań prywatnych w zasobach mieszkaniowych ogółem w krajach Europy Zachodniej i Środkowej

Kraj	Udział procentowy	Kraj	Udział procentowy
Albania	98	Litwa	88
Belgia	65	Luksemburg	67
Bułgaria	96	Łotwa	37
Chorwacja	88	Niemcy	42
Czechy	47	Polska	61
Dania	55	Portugalia	58
Estonia	35	Rumunia	93
Francja	57	Słowacja	52
Grecja	79	Słowenia	91
Hiszpania	75	Węgry	87
Holandia	45	Wielka Brytania	66
Irlandia	77	Włochy	68

Od początku lat osiemdziesiątych można jednak założyć, że zarówno w Europie jak i w Ameryce występuje zjawisko redukcji udziału mieszkań/domów stanowiących własność publiczną lub państwową, czyli prywatyzacja zasobów. Dokonuje się to albo poprzez duże programy prywatyzacyjne (jak to miało miejsce w Wielkiej Brytanii), albo poprzez działania stymulujące, drogą interwencjonizmu instrumentami finansowymi.

Warto zwrócić uwagę, że wśród krajów zachodnich są dwa bieguny:

- Grecja, Irlandia, Hiszpania – mieszkania prywatne stanowią 75–79% zasobów;
- Holandia, Niemcy – udział mieszkań prywatnych nie sięga połowy zasobów.

Wśród krajów środkowej i Wschodniej Europy podział jest bardziej wyraźny. Z jednej strony występuje grupa sześciu krajów południowej Europy oraz Litwa, w której prywatne mieszkania stanowią 87–91%. Tak wysokie udziały mieszkań prywatnych są konsekwencją opierania

Z drugiej strony znajduje się grupa krajów, w których zasoby prywatne stanowią 47–52%. Do tej grupy należy zaliczyć również Polskę, pomimo statystycznego 61% udziału mieszkań prywatnych. Zostały tu jednak włączone również własnościowe mieszkania spółdzielcze, które wprawdzie są własnością prywatną, ale nie indywidualną poszczególnych członków spółdzielni, a w ujęciu całej masy majątkowej każdej spółdzielni i w stosunku do wszystkich członków w każdej spółdzielni. Ma to swoje negatywne konsekwencje np. w realności zabezpieczania hipotecznego kredytów długoterminowych. Udział mieszkań prywatnych bez spółdzielczych własnościowych wynosi w Polsce 47%.

WYBRANE ZAGADNIENIA

Ceny mieszkań a dochody

Podstawowym celem podejmowania reform gospodarczych przez kraje wschodniej i środkowej Europy jest

przechodzenie z gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki opartej na mechanizmach rynkowych. W sektorze mieszkaniowym ma to przede wszystkim odniesienie do prawidłowo funkcjonującego rynku nieruchomości i relacjach popytowo-podażowych. Nie eliminuje to społecznego spojrzenia na sektor, a nawet zmusza do szczególnego traktowania kwestii socjalnych.

W krajach Europy Wschodniej i Środkowej w stosunku do krajów w Europie Zachodniej lub innych krajów o porównywalnych warunkach poważnie są zniekształcone czynsze i ceny mieszkań. Z jednej strony relacja czynszu do dochodu w krajach reformujących gospodarkę jest niższa o około 1/4–1/3. Ta sytuacja prowadzi do deficytu finansowego w gospodarce istniejącymi zasobami czynszowymi, a ponadto zdecydowanie blokuje wchodzenie prywatnego kapitału w inwestycje mieszkaniowe przeznaczone na wynajem. Z drugiej strony, ceny mieszkań w stosunku do dochodów są w tych krajach ponad dwukrotnie wyższe. O ile w rozwiniętych krajach rynkowych relacja średniego rocznego dochodu do wartości nieruchomości zawiera się w granicach 1:4–1:3, to w większości krajów tworzących gospodarkę rynkową ta relacja wynosi około 1:10. Jeżeli uwzględnimy fakt, że system kredytowy nie jest rozwinięty a oferta kredytowa banków nie znajduje masowej akceptacji, zaś powszechne jest gotówkowe finansowanie inwestycji przez przyszłych nabywców i użytkowników, zrozumiałe staje się gwałtowne obniżenie rozmiarów budownictwa mieszkaniowego i spadek popytu.

Normatywy mieszkaniowe

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w Europie i Ameryce Północnej następowały zmiany w zakresie i charakterze interwencjonizmu państwowego dotyczącego normatywów mieszkaniowych. Ogólnie można stwierdzić, że występowały trzy kierunki tych zmian³:

1. Szerokie odejście od regulacji opartych na relatywnie sztywnych kryteriach *rozmiarowych* (jak minimalna powierzchnia pokoju czy też całego domu) w kierunku bardziej płynnych kryteriów *spełniających*. Jednym z takich przykładów jest Holandia, gdzie wprowadzono koncepcję funkcji „powierzchni

mieszkalnych” zamiast pokoi. Przejście to było odpowiedzią na krytykę dotychczasowych normatywów, iż poprzez swoją sztywność prowadzą one do sztywności projektowej oraz uniformizmu widocznego w wielu krajach europejskich w czynszowych zasobach socjalnych.

2. Odchodzenie od *bezpośredniego* określania minimalnych normatywów powierzchniowych i standardów projektowych na rzecz podejścia *pośredniego* nastawionego na „świadomych konsumentów-mieszkańców”, którym należy dostarczyć informacje o możliwych zagrożeniach i pozwolić na wybór akceptacji lub omijania ryzyka. Ten rodzaj regulacji wywołuje statutowe bądź administracyjne wymagania na minimum informacji, jakie należy zapewnić konsumentowi (np. powierzchnia użytkowa mieszkania, usytuowanie, wymagania energetyczne itp.) oraz kar za błędne informacje. Występuje tu szeroka gama przykładów – od szerokiego zakresu różnych norm oficjalnych w Szwecji do niemal pozbawionego norm otoczenia w prywatnym sektorze w Wielkiej Brytanii.
3. Rządy, zamiast własnych systemów inspekcji czy dozoru, zaczynają polegać na samoregulacjach i samocertyfikacjach producentów. Ma to miejsce np. w Wielkiej Brytanii oraz Szwecji. W niektórych krajach wprowadza się nawet zdecentralizowane lub sprywatyzowane systemy inspekcji oraz ubezpieczeń. Ten kierunek rodzi jeszcze wiele wątpliwości co do jakości samoregulacji i stopnia egzekucji sankcji w przypadku omijania zaleceń.

Przeludnienie mieszkań

Szczególną kwestią normatywną w mieszkalnictwie jest przeludnienie mieszkań, co z kolei jest jednym z wyznaczników ubóstwa mieszkaniowego. Można w tym miejscu podać dwa przykłady normatywów:

- zgodnie ze standardami norweskimi, do przeludnienia zalicza się przypadki, jeśli na jedną osobę przypada mniej niż jeden pokój w gospodarstwach domowych wieloosobowych, a mniej niż dwa pokoje w gospodarstwach jednoosobowych; rodzina z jednym dzieckiem powinna posiadać cztery pokoje i kuchnię;

-
- zgodnie ze standardami szwedzkimi, przeludnienie występuje, jeśli więcej niż dwie osoby przypadają na jeden pokój; rodzina z jednym dzieckiem powinna posiadać trzy pokoje i kuchnię.

Szacuje się też, że zgodnie ze standardami norweskiemi, w warunkach przeludnienia w Szwecji i Norwegii żyje 16% rodzin z dziećmi (w Finlandii ten udział wynosi 45%).

W Polsce nie ma standardów przeludnienia, warto jednak zaznaczyć, że 14% ludności żyje w mieszkaniach, w których na jeden pokój przypada trzy i więcej osób (w miastach odpowiednio 10%).

Zarządzanie zasobami

W krajach zachodniej Europy, szczególnie w ostatnich latach obserwuje się trzy główne kierunki rozwoju w obszarze utrzymania zasobów mieszkaniowych:

- następuje decentralizacja dostarczania usług komunalnych do skali 3–4 tys. jednostek mieszkalnych;
- zwiększa się udział najemców w podejmowaniu decyzji dotyczących zarządzania zasobami;
- wprowadza się zachęty pod adresem organizacji zarządzających zasobami mieszkaniowymi, ażeby opracowały system wyraźnych, zrozumiałych miar i wskaźników dotyczących zarządu i publicznego ich udostępnienia.

W Polsce nadal w zasobach czynszowych dominuje publiczny zarządca, nawet jeżeli dotyczy to zasobów zorganizowanych we wspólnoty mieszkaniowe. Tworzone są jednak ramy prawne i organizacyjne tej profesji. Przykładem może być powołane w końcu ubiegłego roku Stowarzyszenie Zaradców i Administratorów Nieruchomości (SZAN).

Programy dodatków mieszkaniowych

Aktualnie dziesięć krajów wschodnioeuropejskich wdrożyło programy dodatków mieszkaniowych – albo w skali ogólnokrajowej, albo lokalnej. Są to m.in.: Estonia, Czechy, Węgry, Litwa, Łotwa, Polska, Ukraina, Białoruś i Rosja. We wszystkich przypadkach podstawowym założeniem programów była osłona uboższych gospodarstw domowych przed skutkami rosnących kosztów związanych z podwyżką czynszów i opłat komunalnych oraz tworzeniem dochodów przeznaczonych na utrzymanie i eksploatację zasobów. Praktyka pokazała, że dodatki mieszkaniowe przez to, że są skierowane bezpośrednio na ro-

dzinę są bardziej efektywnym mechanizmem subsydiowania aniżeli subsydia dla producenta/dewelопера, które są skierowane na jednostkę mieszkalną. W dodatku, subsydia podmiotowe są dostępniejszą drogą rozdziału bardzo ograniczonych środków budżetowych aniżeli subsydiowanie budowy „dostępnego” mieszkania.

Kończąc opis zagadnień związanych z gospodarką zasobami i sytuacją mieszkaniową należy wspomnieć jeszcze o dwóch ważnych problemach.

Dotychczas nie opracowano dostatecznie sprawnego systemu informacji i monitoringu, który pozwoliłby porównać jakość i wartość zasobów mieszkaniowych w różnych krajach.

Z jednej strony olbrzymie zaległości w nakładach na utrzymanie zasobów (tzw. luka remontowa) w krajach środkowej i wschodniej Europy mają swe odbicie w ogromnej deprecjacji zasobów – ich fizycznym i moralnym wyeksploatowaniu i zużyciu. Polska jest tu przykładem, ale nie wyjątkiem. Przy postępującym spadku budownictwa mieszkaniowego wymiana tych zużytych zasobów dokonuje się coraz wolniej i obserwuje się zjawisko dalszego użytkowania budynków zniszczonych, wręcz zagrażających zdrowiu i życiu ich mieszkańców. Charakterystyczne jest, że przy coraz większej liczbie budowanych mieszkań rośnie również liczba wyburzanych zasobów, głównie z powodu ich zużycia. I odwrotnie. Według szacunków ekspertów mieszkaniowych (m.in. z IGM) obecne rozmiary budownictwa mieszkaniowego w Polsce równoważą roczne ubytki zasobów.

Drugim zjawiskiem jest bezdomność, która w krajach podejmujących reformy gospodarcze poprzednio nie miała miejsca (nie występowała jawnie), a zaistniała w okresie przemian. Badania IGPIK z końca lat osiemdziesiątych ukazały marginalny i patologiczny charakter tego zjawiska w tamtym okresie. Obecnie może to być efekt kilku nakładających się czynników. W wielu zachodnich raportach poświęconych tym zagadnieniom podkreśla się zjawisko „społecznej separacji, niedostosowania”. Podkreśla się jednocześnie, że nie jest to synonim społecznego ubóstwa. Społeczne wyłączenie oznacza alienację z jednego lub więcej mechanizmów takich jak: rynek pracy, system pomocy socjalnej lub nieformalne wspomaganie socjalne, system pomocy państwa (zasiłki dla bezrobotnych, pro-

gramy przekwalifikowywania itp.). W krajach zachodnich zjawisko społeczne wyłączenia dotyczy szczególnie imigrantów, gdyż nie są oni objęci programami zapewnienia miejsc pracy, zamieszkania, stałego adresu itp.

W dużym stopniu problemy te stają się aktualne również w naszym kraju. Koncentracja tych zjawisk występuje w dużych miastach, tak jak poprzednio miało to miejsce w odniesieniu do koncentracji statystycznego deficytu mieszkań.

BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE

Niedostateczny poziom budownictwa mieszkaniowego jest szczególnie częstym obiektem krytyki wobec wielu lat polityki mieszkaniowej nastawionej na budowę no-

wych mieszkań, wobec niedoinwestowania zasobów istniejących, zaniedbań remontowych, modernizacyjnych i eksploatacyjnych itd. Często używanym argumentem jest gwałtowny spadek liczby budowanych mieszkań w roku w stosunku do liczby mieszkań istniejących, szczególnie, jeśli porównać rok 1978 – 3% i obecnie – 0,5% (przy takim wskaźniku istniejące zasoby zostałyby wymienione po 200 latach dalszego użytkowania).

Nasilenie budownictwa

W porównaniach międzynarodowych często stosowany jest wskaźnik liczby mieszkań budowanych w roku na 1000 osób lub na 1000 małżeństw. W krajach zachodniej

Tabela 3. Nasilenie budownictwa mieszkaniowego około 1993 r.

Kraj	Mieszkań na 1000 osób	Powierzchnia użytkowa 1 mieszkania w m ²
Austria	5,4	96,0
Belgia	4,7	199,0
Białoruś	5,7	64,7
Bulgaria	1,3	77,0
Chorwacja	1,7	82,8
Czechy	3,0	94,0
Dania	2,5	43,9
Estonia	1,6	70,4
Finlandia	6,0	80,3
Francja	5,2	> <
Holandia	5,5	> <
Kanada	6,0	> <
Litwa	2,2	73,4
Łotwa	1,4	76,3
Niemcy	5,7	90,8
Norwegia	3,7	134,0
Polska	2,5	81,1
Rosja	4,7	59,7
Rumunia	1,3	71,6
Słowacja	2,7	115,0
Słowenia	4,0	99,5
Szwajcaria	6,0	> <
Szwecja	4,0	79,0
Ukraina	3,6	62,3
USA	4,6	183,0
Węgry	2,0	94,8
Wielka Brytania	3,1	> <
Włochy	3,7	158,0

Europy (a także na Białorusi) wskaźnik ten jest dwukrotnie wyższy aniżeli w Polsce. W krajach środkowej i wschodniej Europy sytuacja jest bardzo zróżnicowana. O ile w Bułgarii i Rumunii buduje się niemal dwukrotnie mniej aniżeli w Polsce, uwzględniając relację do liczby ludności, to zdecydowanie wyższy wskaźnik mają Rosja i Ukraina. Kraje zachodnioeuropejskie różnią się natomiast pod względem powierzchni budowanych mieszkań. O ile w Polsce buduje się mieszkania podobnej wielkości jak w Szwecji i Finlandii, to np. w Danii średnia powierzchnia budowanego mieszkania jest niemal dwukrotnie niższa aniżeli w Polsce. Z naszego regionu większe mieszkania budują Czesi, Słowacy i Węgrzy.

Produkt krajowy brutto a budownictwo

Jak wielkość budownictwa ma się do kondycji gospodarczej kraju? Pośrednio można na to odpowiedzieć porównując wielkość produktu krajowego brutto (według parytetu siły nabywczej) przypadającego na jeden m² powierzchni użytkowej wybudowanej w danym roku. Ogólnie można sądzić, że w tej relacji im niższa wartość wskaźnika, tym korzystniejsza sytuacja, ale w istocie tak nie jest. Z porównania nie można jednak wyciągać daleko idących wniosków głównie dlatego, że inne jest tło prezentowanych wielkości w takich krajach jak np. Dania, Francja, Holandia, Hiszpania czy Szwecja, a inne w Polsce i pozostałych krajach środkowej i wschodniej Europy.

Podstawowa różnica sprowadza się do relacji potrzeby – popyt – dochody. O ile w krajach zachodnich występuje wysoki wskaźnik dochodów na głowę, to jednocześnie istnieje wysoki poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych a w konsekwencji popyt mieszkaniowy jest niższy i strukturalnie odmienny od krajów wschodnich. W środkowej i wschodniej Europie występuje wysoki poziom niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, jednak w związku z niskim poziomem dochodów na głowę popyt mieszkaniowy jest relatywnie niski.

Poszczególne kraje różnicują ponadto inne czynniki, jak np. klimat i związane z tym technologie budowy (szczególnie ogrzewanie i izolacja cieplna mieszkań i budynków), tradycje w odniesieniu do sposobu zagospodarowania przestrzeni, wielkości mieszkań, formy zabudowy itd.

Poważnym czynnikiem różnicującym rozmiary budownictwa mieszkaniowego jest system finansowania inwestycji. W krajach rynkowych, z ustabilizowaną sytuacją gospodarczą, inwestycje mieszkaniowe są przeważnie finansowane długoterminowymi kredytami hipotecznymi, co w konsekwencji oznacza niskie zaangażowanie środków gotówkowych na początku oraz oszczędzanie na mieszkanie „z dołu”, już po jego zasiedleniu lub średniookresowym oszczędzaniem „z góry”, przed uzyskaniem domu lub mieszkania w przypadku kredytów kontraktowych i kas mieszkaniowych.

W krajach środkowej i wschodniej Europy powszechne jest finansowanie gotówkowe w trakcie realizacji inwestycji (system kas mieszkaniowych rozwinął się w Czechach i na Słowacji). Oznacza to konieczność zgromadzenia znacznych środków w krótkim okresie, co znacznie ogranicza możliwości angażowania w budownictwo mieszkaniowe bieżących nadwyżek dochodowych, ograniczonych kwotowo, ale stałych i pewnych w dłuższym okresie. W tej sytuacji „drenażem” środków indywidualnych inwestorów staje się giełda, fundusze powiernicze oraz obligacje średnio- i długoterminowe.

W porównaniu wielkości produktu krajowego brutto według parytetu siły nabywczej przypadającego na jednego mieszkańca i przeliczonego na jeden m² powierzchni użytkowej mieszkań oddanych do użytku przodują Białoruś, Rosja, Słowacja i Ukraina (10–18 tys. dolarów na 1 m²). Polska znajduje się w następnej grupie (21–30 tys. dolarów na 1 m²) razem z Belgią, Chorwacją, Czechami, Litwą, Łotwą, Słowenią i USA. Relatywnie mniej „korzystną sytuację” mają następne grupy krajów: Austria, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Norwegia, Węgry, Włochy (30 499–39 282 dolary na 1 m²) oraz Bułgaria, Rumunia, Szwecja (43 242–53 263 dolary na 1 m²), a już szczególnie oddalona jest Dania, co jest rezultatem jednego z najwyższych wskaźników nasycenia mieszkaniami z jednej strony oraz z drugiej strony najniższą przeciętną powierzchnią budowanych mieszkań (tab. 4).

Struktura inwestorska

Kończąc omawianie zagadnień związanych z budownictwem mieszkaniowym należy zauważyć, iż przede wszystkim w krajach środkowej i wschodniej Europy,

Tabela 4. Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca i na jeden m² powierzchni użytkowej mieszkania⁴

Kraj	PKB na 1 m ² powierzchni użytkowej	PKB na 1 mieszkańca ⁵ w dolarach USA
Austria	36 898	19 128
Belgia	20 867	19 517
Białoruś	10 439	3 850
Bulgaria	43 706	4 375
Chorwacja	28 586	4 025
Czechy	29 975	8 453
Dania	176 093	19 335
Estonia	32 638	3 675
Finlandia	32 233	15 530
Francja	33 942	18 709
Litwa	22 755	3 675
Łotwa	27 856	2 975
Niemcy	35 761	18 510
Norwegia	39 282	19 476
Polska	25 217	5 114
Rosja	13 721	3 850
Rumunia	43 242	4 025
Słowacja	17 994	5 587
Słowenia	23 744	9 450
Szwecja	53 263	16 831
Ukraina	10 143	2 275
USA	28 869	24 302
Węgry	30 765	5 833
Włochy	30 499	17 830

w tym również w Polsce dokonuje się gwałtowna zmiana struktury inwestorskiej w sektorze mieszkaniowym. Dotyczy to szerokiego kompleksu aktywności: od angażowania prywatnego kapitału na tereny budowlane i w infrastrukturę, prywatyzacji i restrukturyzacji produkcji materiałów budowlanych, poprzez całą sferę wykonawczą inwestycji mieszkaniowych, po otoczenie prawne, projektowe, finansowe i nowe profesje występujące na szerszą skalę, jakimi są rzeczoznawcy, deweloperzy, zarządcy itd. W 1996 r. budownictwo indywidualnych inwestorów oraz prywatnych deweloperów stanowiło łącznie 52,4% wszystkich wybudowanych mieszkań, gdy w 1989 r. udział ten wynosił 36,6%. Znaczną część nowego budownictwa spółdzielczego podejmują mniejsze spółdzielnie, które działają na zasadach zbliżonych bardziej do prywatnych deweloperów.

W zachodniej Europie także obserwuje się zmiany

w strukturze inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego. Głównym przejawem tych zmian są dwie tendencje: państwowe instytucje przyjmują bardziej rolę „wspomagającą”, podczas gdy rolę wiodącą przejmują prywatni deweloperzy, a jednocześnie na rynek wchodzi wiele nowych, małych firm budowlanych i deweloperskich⁶.

RYNEK KREDYTÓW HIPOTECZNYCH

W większości krajów z rozwiniętą gospodarką rynkową udział rynku kredytów hipotecznych w rynku kapitałowym należy do największych. Tak np. w Stanach Zjednoczonych udział długu hipotecznego w strukturze krajowego zadłużenia ma najwyższą pozycję – w 1993 r. wynosił 34%, podczas gdy następną pozycję stanowiły rządowe papiery wartościowe z udziałem 27%, a na trzecim miejscu znajdowały się obligacje przedsiębiorstw i papiery wartościowe władz stanowych i lokalnych – z udziałem 20%⁷.

W krajach rozwiniętych stosunek długu hipotecznego do PKB waha się pomiędzy 25 a 60%, a w wielu krajach rozwijających się stosunek ten wynosi pomiędzy 10 a 25%⁸.

Szacuje się, że w Polsce w ciągu kilku lat należności wynikające z kredytów hipotecznych osiągną 10% PKB, a 30% kredytów będzie finansowanych przez obligacje hipoteczne – stosunek należności z obligacji do PKB wynosiłby w przybliżeniu 3%⁹.

Im mniej pewne zabezpieczenie i zwiększone oddziaływanie państwa, tym większe ryzyko działalności hipotecznej, a w konsekwencji wyższy koszt kredytów.

Innym ważnym czynnikiem zwiększającym ryzyko kredytowania, a zatem ograniczającym dostęp do odpowiednio wysokich kredytów jest udział szarej strefy w gospodarce. W krajach rozwijających się udział tej strefy jest zdecydowanie wyższy aniżeli w gospodarce ustabilizowanej. Szara strefa – przejawiająca się z jednej strony w prowadzeniu nierejestrowanej działalności, a z drugiej strony znajdująca wyraz w nierejestrowanych dochodach i obiegu pieniądza – nie pozwala na dostatecznie klarowne oszacowanie możliwości kredytobiorców i ich zdolność kredytową.

Ryzyko kredytowania zwiększa ponadto niski poziom wskaźnika dochodu do wartości nieruchomości. W takich warunkach banki obniżają również wartość dwu podstawowych wskaźników określających stopień rozwoju rynku hipotecznego: wysokość kredytu do wartości kredytowanej nieruchomości oraz wysokość płatności (szczególnie pierwszej raty) do dochodu kredytobiorcy. Tak np. w większości banków udzielających kredytów hipotecznych w naszym kraju występuje ograniczenie, jakie na przełomie dziewiętnastego i dwudziestego wieku stosował niemiecki Hypothekenbank, który ograniczał ryzyko kredytowe w relacji do stopy procentowej i płynności ustalając wysokość wskaźnika wysokości kredytu do wartości nieruchomości na poziomie do 60%.

Jak przedstawiały się realne stopy procentowe kredytów mieszkaniowych w krajach zachodniej Europy w 1991 r. podano w tabeli 5.

W większości krajów, które podjęły reformy sektora mieszkaniowego ryzyko udzielania długoterminowych kredytów mieszkaniowych jest wysokie, a w konsekwencji realna stopa procentowa kredytów przekracza 10%. W tych krajach

występują dwa podstawowe czynniki, które w zdecydowany sposób ograniczają rozwój rynku kredytów hipotecznych:

- niepewność zabezpieczenia hipotecznego umowy kredytowej;
- wspieranie przez rząd nieefektywnego rynku hipotecznego drogą subwencji, ulg podatkowych (obejmujących wybrane programy czy instytucje), ograniczania stóp procentowych itp.

W rozwiniętych krajach rynkowych występuje wtórny rynek hipoteczny, w którym jeden podmiot (najczęściej depozytowy) tworzy kredyty hipoteczne, a następnie transferuje je innemu inwestorowi (posiadaczowi). W wielu krajach ten rynek jest zdominowany przez duże instytucje specjalizujące się zarówno w nabywaniu kredytów hipotecznych jak i w pożyczaniu kapitału instytucjom udzielającym tych kredytów. Tak np. w Stanach Zjednoczonych występują dwie instytucje kontrolowane przez

Tabela 5. Realna stopa procentowa kredytów w 1991 r. w zachodniej Europie¹⁰

Kraj	Stopa procentowa
Belgia	8,3
Dania	7,7
Francja	8,7
Grecja	5,1
Hiszpania	8,7
Holandia	5,3
Irlandia	8,2
Niemcy	6,5
Portugalia	9,6
Wielka Brytania	5,6

rząd (Federal National Mortgage Association i Federal Home Loan Mortgage Corporation), które kupują kredyty hipoteczne bezpośrednio od ich emitentów, z kolei inna agencja rządowa (Federal Home Loan Banks) daje pożyczki instytucjom udzielającym kredytów hipotecznych. Innym przykładem jest Stadshypotek w Szwecji lub Caisse de Refinancement Hypothecaire we Francji. Źródłem funduszy tych instytucji jest przede wszystkim emisja obligacji na rynku kapitałowym.

W zasadzie, dotychczas w żadnym z krajów środkowej i wschodniej Europy nie występują jeszcze instytucje wtórnego rynku hipotecznego.

INNE WYBRANE PROBLEMY

Dochody gospodarstw domowych i oszczędności na mieszkanie

W 1990 r. w krajach podejmujących transformację gospodarki w łącznym ujęciu – dochody na osobę stanowiły tylko 1/8 dochodów w krajach zachodniej Europy (2552 dolary w porównaniu 19 792 dolary, a w Polsce 1910 dolarów). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na szczególną relację oszczędzania – w warunkach niestabilizowanej gospodarki, nawet z rozwiniętymi instrumentami rynkowymi, do systemu kredytowania hipotecznego. W niestabilizowanych warunkach inflacyjnych, a w takich znajdują się niemal wszystkie kraje podejmujące reformę gospodarki, z jednej strony spada ogólna skłonność do oszczędzania, a z drugiej strony depozyty, zarówno ludności jak i przedsiębiorstw, są lokowane na warunkach krótkoterminowych, z możliwością szybkiej zamiany na gotówkę. Jest to w sprzeczności ze średnio- oraz długoterminową cechą kredytów hipotecznych. W tej sytuacji powstaje ryzyko płynnościowe, czego efektem jest wyższy koszt kredytów, co wyraża się w zwiększaniu rozpiętości poziomu stóp procentowych depozytów awista i krótkoterminowych z poziomem stóp procentowych kredytów hipotecznych.

Kasy mieszkaniowe

W ostatnim okresie wiele kontrowersyjnych opinii wygłaszano o instytucjach kas mieszkaniowych i związanych z nimi kredytach kontraktowych.

System kas mieszkaniowych powstał w okresie międzywojennym w Niemczech (system *Bauspar*), a po 1945 r. w Austrii i następnie po 1960 r. we Francji (*l'Epargne Logement*). Istotą systemu jest zawarcie umowy pomiędzy instytucją finansową a rodziną, na podstawie której rodzina zobowiązuje się zgromadzić w określonym czasie uzgodnioną sumę, a w zamian bank zapewnia, że udzieli kredytu na uzgodnionych z góry warunkach.

System niemiecki jest systemem „zamkniętym”. Fundusze kas są dostępne tylko dla kredytów udzielanych uczestnikom kasy. W przypadku gdyby fundusze były niewystarczające do udzielenia kredytów wszystkim zgłaszającym się po nie, stosuje się zasadę kolejności. Zatem zamknięcie polega ogólnie biorąc na odizolowaniu

od rynku kapitałowego, chociaż otwarty jest pewien dostęp do depozytów z innych instytucji finansowych. System korzysta z niewielkich ulg podatkowych.

System francuski, po zmodyfikowaniu w 1970 r. jest systemem „otwartym”. Celem modyfikacji było stworzenie transzy oszczędzających, którzy zostawiliby swoje oszczędności w kasach mieszkaniowych bez realizowania swoich praw kredytowych, korzystając jedynie z wpływów z oszczędności. Zebrane w ten sposób „wolne fundusze” mogą być wykorzystane przez instytucje depozytowe do finansowania innych typów kredytów mieszkaniowych lub zainwestowane na rynku obligacji hipotecznych. Ponieważ fundusze te są używane na różne rodzaje kredytów, a kredyty nie są dostępne zaraz po zakończeniu minimalnego okresu oszczędzania, są prowadzone przez ogólne instytucje bankowe.

Niezależnie od kontrowersji na temat zalet i wad kasy mieszkaniowe w niestabilnej gospodarce spełniają dwie bardzo istotne funkcje:

- wymuszają systematyczne oszczędzanie na mieszkaniu w dłuższym okresie, zapewniając przez to w miarę pewne długoterminowe zasilenie instytucji finansowej środkami depozytowymi;
- poprzez uzgodnienie stałych, niższych od panujących na rynku, stóp procentowych dla gromadzonych oszczędności i dla udzielanego kredytu w pewnym stopniu uniezależniają się od niestabilności rynku finansowego.

Systemy kas mieszkaniowych we Francji i w Niemczech są skuteczne z punktu widzenia mobilizowania funduszy. Jednak nawet w tych krajach systemy pełnią jedynie rolę uzupełniającą.

W krajach środkowej i wschodniej Europy obecne warunki ekonomiczne, finansowe i mieszkaniowe są zbliżone do tych, jakie panowały po wojnie w Europie Zachodniej. Zmniejszone dochody realne i brak długoterminowych depozytów w bankach, niedostatek i ograniczona dostępność mieszkań przejawiająca się w wysokim współczynniku ceny do dochodu, wysoka i zmienna stopa inflacji, brak lub niepewne informacje o dochodach gospodarstw domowych, a także cenach oraz statusie prawnym nieruchomości. Stąd atrakcyjność założeń kas mieszkaniowych, które z powodzeniem zostały uruchomione w Czechach, Słowacji i na Węgrzech, a także z dużymi oporami w Polsce.

ZAAWANSOWANIE REFORM RYNKOWYCH W KRAJACH ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ EUROPY

Ogólnie należy stwierdzić, że realizacja reform gospodarczych, a szczególnie reform mieszkaniowych bardzo się różni w poszczególnych krajach. Na początku okresu przemian często wyrażany był pogląd, że dla większości krajów podejmujących reformy można opracować jeden wspólny model, który w kolejnych przybliżeniach będzie wypełniany szczegółowymi rozwiązaniami i programami polityki mieszkaniowej. Obecnie można stwierdzić, że każdy kraj wybrał własną drogę reform.

Można wymienić kilka czynników, które różnicowały kraje środkowej i wschodniej Europy pod względem zaawansowania reform:

- zróżnicowane warunki ekonomiczne tych krajów w końcu okresu gospodarki centralistycznej;
- zróżnicowany czasowo moment startu, a następnie tempa, determinacji i konsekwencji w realizacji reform;
- odmienne priorytety, struktura i kierunki reform.

W innej sytuacji były u progu reform Czechy, bez zadłużenia zagranicznego, z bardzo niską inflacją i niską stopą bezrobocia, bez deficytu budżetowego, a w krańcowo innych warunkach przebiegają reformy w Polsce.

Bardzo syntetycznie i przekrojowo ocenę zaawansowania reform rynkowych przedstawiono w tabeli 6.

Pełny obraz zaawansowania reform jest trudny do opisanego. Podstawowymi zagadnieniami są kwestie natury gospodarczej, jednak nie mniej ważne są warunki polityczne, instytucjonalne, organizacyjne, a szczególnie otoczenie prawne.

Polska przeszła etap przygotowawczy. Należy z uznaniem podkreślić dotychczasowe osiągnięcia w zakresie reformowania prawnych regulacji sektora mieszkaniowego. Można sądzić, że tak kompleksowego pakietu ustaw mieszkaniowych, które są konsekwencją odważnych decyzji w przygotowywaniu programów, a następnie nadawaniu im ram prawnych nie posiada żaden z krajów zmierzających do rynkowych zasad gospodarowania. Podstawowe decyzje w tym zakresie zostały w Polsce podjęte, chociaż wiele szczegółowych regulacji jest krytycznie ocenianych. Nie będzie jednak przesadą stwierdzenie, że modelowe ramy mieszkalnictwa działającego na rynkowych podstawach zostały w Polsce zakreślone, a strukturalne przekształcenia w większości nastąpiły.

Rozpoczyna się żmudny okres szczegółowych korekt i dopasowywania poszczególnych elementów tej konstrukcji. Ten okres niewątpliwie będzie dłuższy, a może

Tabela 6. Ocena realizacji reform prowadzących do gospodarki rynkowej w krajach centralnej i wschodniej Europy¹¹

Kraj	Udział prywatnego sektora w PKB	Prywatyzacja	Restrukturyzacja przedsiębiorstw	Eksport-import	Banki	Reformy prawne
Czechy	70	4	3	4	3	4
Estonia	65	4	3	4	3	3
Węgry	60	4	3	4	3	4
Polska	60	3	3	4	3	4
Słowacja	60	3	3	4	3	3
Łotwa	60	2	2	4	2	2
Litwa	55	3	2	4	2	2
Rosja	55	3	2	3	2	2

1 – niewielkie zmiany

2 – powolna transformacja ku gospodarce rynkowej

3 – szybka transformacja ku gospodarce rynkowej

4 – funkcjonowanie gospodarki rynkowej

także i trudniejszy. Przede wszystkim dlatego, że społeczne przyzwolenie na dokuczliwość skutków wprowadzanych reform jest największe na początku, gdy oczekiwane są szybkie efekty.

Bardzo syntetycznie efekty dotychczasowych reform zmian prawnego otoczenia sektora mieszkaniowego przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Porównanie rozwiązań prawnych dotyczących finansowania sektora mieszkaniowego w krajach Europy¹² Zachodniej oraz Centralnej i Wschodniej

Kraj	Sprawna rejestracja	Niesądowa egzekucja praw własności	Sprawne procedury	Właściwe pierwszeństwo dla kredytu hipotecznego	Możliwość emisji pożyczkobiorcy	Wymóg mieszkania zastępczego
Europa Zachodnia	generalnie tak	generalnie tak	mieszanie	tak	tak	nie
Węgry	tak	tak	tak	nie	tak	nie
Czechy	tak	tak	tak	nie	tak	nie
Słowacja	tak	tak	tak	tak	tak	nie
Polska	nie	nie	nie	nie	tak	nie

¹ Edward Kozłowski jest pracownikiem Krakowskiego Instytutu Nieruchomości, prowadzącym projekt finansowania budownictwa mieszkaniowego.

² Por. m.in. „Budując na zdrowych podstawach. Przyszłość finansowania mieszkalnictwa w Polsce. Opracowanie The Urban Institute Consortium dla USAID/Warszawa, marzec 1997, na str. 2: „Choć porównania z Europą Zachodnią mogą wykazywać występowanie deficytu ilościowego i jakościowego mieszkań, sytuacja mieszkaniowa w Polsce jest relatywnie dobra (zwłaszcza jeżeli odnieść ją do poziomu zamożności społeczeństwa)”.

³ Por.: V. Karn, Trends in the Regulation of New Housing Quality in Western Europe. In: Newsletter ENHR 4/96.

⁴ Dane należy traktować jako przybliżone; m.in. PKB na jednego mieszkańca w krajach środkowej i wschodniej Europy dotyczy najczęściej 1995 r., podczas gdy w krajach zachodnich – 1993 r., a rozmiary budownictwa dla niemal wszystkich krajów – 1993 r.

⁵ Wg parytetu siły nabywczej.

⁶ Por.: Building on Progress... (op. cit.).

⁷ Por. D.M. Jaffee, B. Renaud. Strategie rozwoju rynków

kredytów hipotecznych w krajach tworzących gospodarkę rynkową. W: Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny. Rok LVIII – z. 3, 1996.

⁸ Na przykład stosunek długu hipotecznego do PKB w Danii wynosi 100%, w Stanach Zjednoczonych 54%, w Zjednoczonym Królestwie 56%, w Niemczech 49%. Wśród krajów rozwijających się: w Chile 17%, w Malezji 23%, a w Meksyku około 10%. Patrz: Lea i Bernstein, 1995.

⁹ W Danii, która jest skrajnym przykładem finansowania obligacji hipotecznych z ponad 90% wszystkich kredytów hipotecznych finansowanych poprzez emisję obligacji hipotecznych, wielkość należności z tytułu obligacji jest równa 95% PKB. W Niemczech należności z tytułu obligacji hipotecznych wynoszą 10% PKB.

¹⁰ Por. Slovenian National Report. Part A. S. 33.

¹¹ EBRD Transition Report. November 1995. Za: Estonia, People and Welfare. Estonian National Report for Habitat II. 1996.

¹² Na podstawie: Building on Progress: The Future of Housing Finance in Poland. Prepared by Abt Associates Inc. for USAID/Warsaw.

PROBLEMY MIESZKALNICTWA LOKALNEJ STRUKTURY PRZESTRZENNEJ

Władysław Brzeski¹

Postrzeganie problemów mieszkalnictwa na poziomie lokalnym koncentruje się zbyt często na sprawach nowego budownictwa, a w szczególności na jego stronie popytowej. Stosunkowo mało dyskutowaną problematyką jest kwestia istniejących zasobów mieszkaniowych nie tyle w kontekście ich stanu technicznego, co w odniesieniu do wadliwej struktury przestrzennej polskich miast, tworzącej istotne bariery dla dynamiczniejszego rozwoju sektora mieszkalnictwa. W referacie tym starano się podkreślić wagę tych problemów w skali lokalnej oraz wskazać na kierunki działań, które powinny być bardziej stanowczo podejmowane w kontekście szeroko rozumianej strategii rozwoju mieszkalnictwa.

Rozwój gospodarczy w gospodarce rynkowej jest nazbyt zdecentralizowany, co wiąże się ze znaczną rolą samorządów lokalnych we wspieraniu i sterowaniu procesami rozwojowymi. Polska znajduje się już w późnej, wzrostowej fazie transformacji gospodarczej, charakteryzującej się znaczną aktywizacją gospodarczą w sektorze prywatnym, tendencją do spadającej inflacji przy jednoczesnym realnym wzroście dochodów ludności oraz do zahamowania wzrostu bezrobocia. Ciśnienie wzrostu gospodarczego objawia się przede wszystkim na terenach zurbanizowanych, które powinny oczekiwać silnego napływu ludności miejskiej wraz z potęgowaniem się długofalowego procesu urbanizacji w wysoce agrarnym jeszcze kraju². Pewna część tego wzrostu może być jeszcze absorbowana w ramach obecnej struktury urbanistycznej dzięki „korygującej” realokacji istniejących zasobów przestrzennych zarówno mieszkaniowych, jak i gospodarczych. Dalszy znaczny wzrost będzie jednak wymagał zwiększenia

potencjału kapitału miejskiego poprzez wyższą intensywność zagospodarowania przestrzeni, a wreszcie jej ekspansję.

MISALOKACJA FUNKCJI I ZASOBÓW PRZESTRZENNYCH

Właściwe funkcjonowanie gospodarki zależy w znacznym stopniu od efektywnej alokacji zasobów niezbędnych do wytwarzania towarów i usług. Jednym z podstawowych zasobów, bez których mieszkalnictwo i gospodarka nie mogą funkcjonować, są grunty i przestrzeń. Szybkość i łatwość alokacji i realokacji tych zasobów ma tym samym bezpośredni wpływ na tempo rozwoju i wzrostu gospodarczego. Zmieniające się ceny i koszty stanowią silne bodźce w procesie realokacji zainwestowanych już terenów. Realokacja przestrzeni, analogicznie do realokacji kapitału, wymaga sprawnie działających mechanizmów rynkowych.

Rola zasobów nieruchomości zurbanizowanych, których największą częścią są zasoby mieszkaniowe, jest szczególnie ważna w okresie transformacji polskiej gospodarki, gdyż ich nietrafna alokacja w poprzednim systemie obniża potencjał szybkiego rozwoju. Spadkiem po poprzednim systemie nakazowo-rozdzielczym, mierzonym mechanizmami uwolnionego rynku, były poważne wypaczenia w alokacji zasobów mieszkaniowych i przestrzennych – tzw. misalokacja przyczyniająca się do niskiej wtedy wydajności polskiej gospodarki. Zbyt wiele tych zasobów zostało alokowane do funkcji przemysłowych i rolnych, a stosunkowo mało do mieszkaniowych i handlowo-usługowych.

Inwestycji na terenach miejskich dokonywano w poprzednim systemie w oparciu o cztery głęboko zniekształcone mechanizmy cenowe:

- grunty nie miały wartości i były dostępne „za darmo”,
- kapitałowi nie należały się odsetki,
- ceny energii i infrastruktury stanowiły znikomy ułamek rzeczywistych kosztów,
- płace nie odzwierciedlały produktywności.

System – pozbawiony realistycznych sygnałów cenowych oraz bodźców ekonomicznych do realokacji funkcji zagospodarowania terenów – budował ekstensywnie rozproszoną strukturę zagospodarowania przestrzennego i zasobów mieszkaniowych ostro kontrastującą ze strukturami wytworzonymi w gospodarkach rynkowych. Monopolistyczny inwestor państwowy, wypełniający przestrzeń miejską substancją rzeczową, posługiwał się wysoce wypaczonymi cenami fałszywie sygnalizującymi taniość gruntów, materiałów budowlanych, transportu i innych mediów.

Rozwój ilościowy miasta nie przypomina „organicznego” samoregulującego się systemu rynkowego, w którym kolejne przyrosty na jego obrzeżach (tak jak słoje drewna) połączone są zgęstnieniem rdzenia poprzez rosnącą intensywność zagospodarowania i „recykling” funkcjonalny centralnych terenów coraz bardziej atrakcyjnych dla zwiększonej liczby użytkowników. Brakowało podstawowego sygnału rynkowego powodującego intensywne zagospodarowanie terenów drogich (czyli centralnych) oraz mniej intensywne terenów tańszych (czyli peryferyjnych). Innymi słowy, nie było powszechnego rynkowego zjawiska budowania mniejszych mieszkań w domach wielorodzinnych lub szeregowych w centralnych dzielnicach oraz dużych mieszkań na dużych działkach w dzielnicach peryferyjnych. Konsument nie miał do wyboru między mniejszym mieszkaniem, ale w dogodniejszej lokalizacji, a większym mieszkaniem (w domku), ale w mniej dogodnej lokalizacji.

Zamiast tego gęstość zaludnienia terenów w miastach budowanych w poprzednim systemie wzrastała w miarę oddalania się od centrum, kontrastując ostro ze strukturą „oszczędnych” miast rynkowych. Równie rażącym kontrastem była przerośnięta ilość terenów przemysłowych usytuowanych, na domiar złego, w wielu central-

nie położonych lokalizacjach, skutkując z biegiem czasu blokowaniem coraz atrakcyjniejszych przestrzennie terenów przez mniej efektywne funkcje i użytkowników. Jednocześnie nie tworzono w należytem tempie terenów usługowo-handlowych, ponieważ usługi i handel nie były produkcją materialną, a popyt na nie był tłumiony sztucznie niskimi płacami. Dodać jeszcze można częstość występowania ogródków działkowych, nierzadko zajmujących stosunkowo centralne lokalizacje. Struktura zagospodarowania terenów petryfikowała się nie będąc poddawana sukcesji funkcji i zmianom intensywności, zagarniając tylko kolejne nowe tereny na coraz odleglejszych peryferiach.

Efektom zastanym przy wprowadzaniu mechanizmów gospodarki rynkowej była, i jeszcze długo będzie, rozproszona struktura ekstensywnie rozproszonego kapitału urbanistycznego przy jednocześnie wypaczonych proporcjach funkcji zagospodarowania i niewydajnych ekonomicznie lokalizacjach. Porównywalne proporcje terenów mieszkaniowych do terenów przemysłowych są w polskich miastach niekorzystne dla tych pierwszych. I tak na przykład w Krakowie tylko 35 proc. zabudowanych terenów wykorzystywanych jest pod funkcje mieszkaniowe – w gospodarkach rynkowych ponad 50 proc. Proporcja terenów zabudowanych pod funkcje przemysłowe przekracza 20 proc., podczas gdy w podobnych miastach w gospodarkach rynkowych wynosi około 5 proc.

Badania Krakowskiego Instytutu Nieruchomości dla Krakowa ukazują wykształconą jeszcze w gospodarce rynkowej przedwojenną strukturę – od 1 do 3 km od centrum; strefę powojennej niskiej intensywności pod przemysł, ogródki działkowe, obszary niezabudowane – 4 km od centrum; zabudowę blokowską w dalszej odległości oraz efekt zbudowania Nowej Huty na północno-wschodnich i Prokocimia na południowo-wschodnich peryferiach – od 5 do 8 km. Tereny położone dalej niż 10 km od centrum są w Krakowie terenami nieurbanizowanymi. Rozproszenie substancji mieszkaniowej jest bardzo znaczne.

Taka struktura powoduje wzrost kosztów komunikacji i konsumpcji energii, a poprzez to czas tracony na dojazdy oraz zwiększa zanieczyszczenie środowiska. Wymaga również rozciągniętych sieci infrastrukturalnych, a to –

znaczących wysiłków utrzymywania. Obciążenia te powodują wyższe koszty funkcjonowania polskich miast w stosunku do struktur przestrzennych wykształconych w gospodarce rynkowej. Przysłowiowo już przytacza się porównywanie przestrzeni zajmowanej przez Warszawę z Paryżem, w którym mieszka kilkakrotnie więcej ludności utrzymującej funkcjonowanie podobnej wielkościowo struktury przestrzennej miasta.

KONIECZNOŚĆ RYNKOWEJ REALOKACJI ZASOBÓW PRZESTRZENNYCH

Nowa rzeczywistość gospodarcza oraz bolesne procesy restrukturyzacyjne stworzyły silne naciski rynkowe na przesuwanie zasobów przestrzennych z przerośniętych sektorów rolniczego i przemysłowego w stronę lekiej wytwórczości i usług.

Urealniony rachunek ekonomiczny tworzy naciski na zmianę lokalizacji istniejących sposobów zagospodarowania, z których najbardziej jaskrawym przykładem są:

- przemysł na centralnie położonych terenach miast,
- mało gęsto zabudowanych centralnych terenów mieszkaniowych,
- sporo terenów centralnych pod ogródkami działkowymi,
- wiele gęsto zabudowanych małymi mieszkaniami oddalonych peryferii,
- mało terenów handlowo-usługowych przy braku ich koncentracji.

Istnieje więc silna potrzeba realokacji zasobów przestrzennych i to na wielką skalę, jeżeli nasze miasta, w których ogniskuje się wzrost gospodarczy kraju, mają stać się bardziej wydajnymi organizmami gospodarczymi. Rola sprawnej realokacji zasobów przestrzennych w tworzeniu większej produktywności kapitału urbanistycznego naszych miast nie jest jeszcze należycie doceniona w polityce gospodarczej kraju.

O ile stosunkowo łatwo jest realokować siłę roboczą czy kapitał finansowy do bardziej produktywnych funkcji, to o wiele trudniej przesuwać zasoby przestrzenne. Tworzenie nowych kapitałochłonnych zasobów nieruchomości poprzez nowe budownictwo jest bardzo trudne ze względu na niedobór kapitału zarówno inwestycyjnego jak i kredytowego na rynkach nieruchomości. Ko-

nieczne jest postawienie na maksymalnie racjonalne gospodarowanie istniejącymi zasobami poprzez ich realokację w kierunku najbardziej wydajnych funkcji oraz użytkowników.

Rozwój efektywnych i sprawnie działających rynków nieruchomości jest główną drogą korygowania wypaczeń oraz racjonalizacji zagospodarowania przestrzeni w sposób zdecentralizowany, stopniowy i ograniczony. Sprawnie działający rynek nieruchomości powinien umożliwiać najbardziej efektywnemu użytkownikowi pozyskanie odpowiedniej przestrzeni we właściwym miejscu w drodze zakupu lub dzierżawy nieruchomości na rynku, pozyskując je od mniej efektywnych użytkowników. Pomnożenie takich efektów przez wielką ilość sytuacji tworzy znaczący wpływ na rozwój gospodarczy kraju dzięki większej wydajności ekonomicznej poszczególnych użytkowników.

TWORZENIE SPRAWNIEJSZYCH RYNKÓW MIESZKANIOWYCH

Efektywność procesu kojarzenia zasobów z najlepszymi użytkownikami można osiągnąć tylko przez działające bez ograniczeń, jasno zinstytucjonalizowane rynki nieruchomości. Rynki te nie określają się same. By dobrze funkcjonować, wymagają właściwych regulacji instytucjonalnych i profesjonalizmu uczestników oraz tych, którzy ich obsługują. Proces tworzenia tych rynków w Polsce musiałby się rozpocząć od przydzielenia zbywalnych praw na nieruchomościach doczesnym użytkownikom, którzy stali się nowymi decydentami swoich nieruchomości. Z jednej strony powstała wielka ilość decydentów samorządowych utworzonych poprzez proces komunalizacji, a z drugiej – decydentów przedsiębiorstw sektora publicznego powstałych poprzez proces uwłaszczania podmiotów władających nieruchomościami. Te nowe grupy decydentów i użytkowników nie odzwierciedlały najlepiej skojarzonej alokacji przestrzeni z jej użytkownikami. Powstała dodatkowa konieczność realokacji rynkowej zmieniającej strukturę własności i użytkowników.

Zderzenie z rzeczywistością ujawnioną przez swobodne kształtowanie cen i kosztów ujawniło wysokość kosztowności ekstensywnie ukształtowanych miejskich struktur przestrzennych. Obserwacja zachowań tego ryn-

ku daje wiele wartościowych sygnałów co do nowo wykształconej struktury wartości gruntów w stosownym układzie przestrzennym wraz z odległością od centrum. I tak na przykład dla Krakowa ujawniły się już tendencje powszechne na rozwiniętych rynkach nieruchomości, tzn. szybki spadek cen gruntu w miarę oddalania się od centrum oraz stosunek ceny w centrum do ceny na peryferiach rzędu 10:1. Jest to podstawowy sygnał rynkowy powodujący intensywne zagospodarowanie terenów drogich (czyli centralnych) oraz mniej intensywne terenów tańszych (czyli peryferyjnych), co tworzy bardziej zwartą strukturę przestrzenną miasta³. Z tego więc widać, że wysoka zabudowa terenów centralnych i niska terenów peryferyjnych wynika z impulsów ekonomicznych wyrażonych zróżnicowaną cennością gruntów. W sytuacji Polski mamy do czynienia z rynkową strukturą cenności gruntów sugerującą dużą zwartość zabudowy centralnej oraz niską peryferyjną⁴.

ZMIENIAJĄCA SIĘ ROLA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

Problem mieszkalnictwa jako problem lokalny należy więc postrzegać jako nietrafne dopasowanie funkcji mieszkaniowych w układzie przestrzennym, jak również nietrafne dopasowanie użytkowników do zajmowanych przez nich lokali mieszkalnych. Jedynym sposobem na zaradzenie temu problemowi jest aktywizacja rynku, który jest w stanie przeprowadzać także korektę w sposób przystępny, inkrementalny i ograniczony. W Polsce rynek ten może już działać samoczynnie w należytym kierunku⁵.

Działanie samorządów lokalnych powinno więc zostać w większym stopniu ukierunkowane na wyzwalenie aktywności rynku, niż szerokie subsydiowanie zasobów poprzez zaniżone czynsze czy przedmiotowe dotacje dla procesów produkcyjnych. Takie działanie lokalne zwiększa często ilość środków w rękach tych konsumentów, którzy pomocy nie potrzebują a pozyskane w ten sposób wolne środki wolą przeznaczać na zakup nowych samochodów, co jest w Polsce zjawiskiem o masowym, przy jednoczesnej dekapitalizacji istniejących zasobów mieszkaniowych.

Samorządy lokalne powinny więc w większym niż dotychczas stopniu koncentrować swoje wysiłki raczej na

wspomaganiu procesów rynkowych niż na zastępowaniu sił rynkowych. Ingerencje dotacyjne powinny ograniczyć się do strony popytowej przy wąsko wycelowanych zasilkach lub grantach.

Większe angażowanie rynku w sektor mieszkalnictwa może na poziomie lokalnym być osiągnięte poprzez szereg działań takich jak:

- przyspieszenie urealnienia czynszów w istniejących zasobach,
- zmniejszenie niepewności planistycznych co do zagospodarowania gruntów,
- większa czytelność i sprawność budowlanych uzgodnień i pozwoleń,
- regulacja stanów prawnych gruntów i sprawności ksiąg wieczystych,
- redukcja kosztów transakcyjnych obrotu nieruchomościami,
- pokonywanie barier finansowania inwestycji i obrotu,
- większa dostępność terenów uzbrojonych,
- przechodzenie od dotacji przedmiotowych do podmiotowych,
- lepsza i bardziej dostępna informacja rynkowa.

Otoczenie instytucjonalno-prawne rynków nieruchomości wpływa bezpośrednio na sprawność funkcjonowania rynków mieszkaniowych i rola samorządów lokalnych w tworzeniu należytego otoczenia jest nadal niedoceniana. Gmina tworzy bowiem znaczną część regulacji wpływających na funkcjonowanie lokalnych rynków mieszkaniowych poprzez udostępnianie niezbędnych i wiarygodnych informacji społeczno-ekonomicznych oraz rynkowych (obrót, ceny, czynsze), jak i informacji planistycznych i przestrzennych (strategia rozwojowa, plan zagospodarowania przestrzennego). Gmina egzekwuje również szereg wymagań niezbędnych do uzyskania przez inwestorów pozwoleń na zasiedlenie ukończonych inwestycji. Wiele elementów stanowiących o decyzjach inwestycyjnych, ich ryzykowności i rentowności zależy więc od zachowań lokalnych w sferze regulacyjnej, nie wymagającej zresztą szczególnych nakładów kapitałowych.

Konieczność przeprowadzenia głębokiej restrukturyzacji przestrzennej polskich miast mechanizmami rynkowymi (i kapitałem) wymaga maksymalnej koncentracji na pobudzeniu i ułatwianiu tych procesów. Im szybciej po-

prawić się będzie struktura przestrzenna miast, tym bardziej będzie rosła produktywność obszarów miejskich wyrażająca się redukcją kosztów funkcjonowania zarówno infrastruktury miejskiej, jak i podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych. Poprawa tak rozumianej produktywności obszarów miejskich ułatwi realizację stra-

Związki: lokalne cele nadrzędne – struktura przestrzenna miasta – otoczenie rynków mieszkaniowych

REGULACJE INSTYTUCJONALNO-PRAWNE katalizator procesów rynkowych	
SPRAWNOŚĆ RYNKÓW NIERUCHOMOŚCI alokacja zasobów przestrzennych	
STRUKTURA PRZESTRZENNA MIAST dostępność i koszty	
PRODUKTYWNOŚĆ OBSZARÓW MIEJSKICH dostępność i koszty infrastruktury	
JAKOŚĆ ŻYCIA MIEJSKIEGO jakość środowiska	KOSZTOWNOŚĆ ŻYCIA MIEJSKIEGO kosztowność mieszkania

tegicznych celów każdego samorządu, jakimi są jakość i kosztowność życia miejskiego.

Związki między tymi lokalnymi celami nadrzędnymi – zaczynając od struktury przestrzennej miasta aż po otoczenie instytucjonalne rynków mieszkaniowych – pokazuje powyższy schemat.

Działania te muszą się wzajemnie uzupełniać. Jeśli nie nastąpi znaczna poprawa i synchronizacja, niemrawy rynek nieruchomości oraz rozproszona struktura przestrzenna terenów zurbanizowanych pozostaną znacznymi czynnikami hamującymi dalszy rozwój gospodarczy miast, a co za tym idzie – tempo transformacji i wzrost gospodarczy Polski. Obrót mieszkaniem nabiera na sile, ale w dalszym ciągu jest stanowczo za mały, szczególnie w sferze kupna/sprzedaży wzięwszy pod uwagę stopień mislokacji zasobów mieszkaniowych⁶.

¹ Władysław Brzeski jest pracownikiem Instytutu Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych Krakowskiego Instytutu Nieruchomości.

² Prognozy na okres 1995–2010 wskazują na spadek zatrudnienia w rolnictwie rządu 1,5 mln osób. Jednocześnie zatrudnienie w przemyśle (głównie ciężkim) często zlokalizowanym poza miastami ma zmniejszyć się o 1,5 do 2 mln osób. Zatrudnienie w wysoce miastotwórczym sektorze usług ma wzrosnąć o 3 do 4 mln osób.

³ Obserwacje rynku warszawskiego pokazują, że rosnąca bariera przekraczania Wisły w miarę zagęszczania mostów skutkuje spadkiem wartości gruntów po stronie Pragi w relacji do gruntów lewobrzeżnej Warszawy. Rynek reaguje więc na bariery przestrzenne, gdy w gospodarce rynkowej przekładają się one na policzalne koszty i korzyści.

⁴ Trójwymiarowa mapa cenności gruntów dla Krakowa może być odwzorowaniem ekonomicznie optymalnej gęstości zabudowy miasta. W rzeczywistości rozkład gęstości jest odmienny, gdyż został ukształtowany w poprzednim systemie.

⁵ Badania pozwoleń na budowę realizowanych w Krakowie w warunkach gospodarki rynkowej (rok 1994) wykazują, że lokalny rynek dogęszcza centralne tereny budownictwem o większej intensywności niż na peryferiach.

⁶ Porównania intensywności obrotu nieruchomościami w Krakowie, gdzie przeprowadza się około 5 tys. transakcji kupna-sprzedaży z obrotem miast o podobnej wielkości wykazują co najmniej 5-krotnie mniejszą aktywność.

POLITYKA MIESZKANIOWA GMIN I JEJ REZULTATY W OKRESIE INWESTYCJI I ZARZĄDZANIA ZASOBAMI

Marek Majchrzak¹

POLITYKA MIESZKANIOWA WŁADZ LOKALNYCH PRZED ROKIEM 1990

Niezwykle istotne znaczenie mieszkania w życiu indywidualnym poszczególnych osób czy rodzin, jak też i szerszych grup społecznych wynika z faktu, że stanowi ono jedną z trzech podstawowych potrzeb człowieka. Po II wojnie światowej władze naszego kraju uznały, że mieszkanie jest dobrem społecznym, dlatego też jego cena płacona przez użytkownika (w postaci udziału w kosztach budowy bądź wysokości czynszu) miała drugorzędne znaczenie. W 1945 r. wprowadzono – jak się wówczas mówiło „na okres przejściowy” – publiczną gospodarkę lokalami (tzw. szczególny tryb najmu). Oznaczała ona pozbawienie właścicieli mieszkań i ich zarządców swobody dysponowania swoimi lokalami, ale ograniczała też w istotny sposób uprawnienia lokatorów. Mieszkanie można było wówczas uzyskać jedynie na podstawie przydziału wydanego przez lokalne władze kwaterunkowe, a właściciel nie mógł wynajmując czy choćby podnajmując części swojego mieszkania przez bezpośrednie porozumienie z osobą poszukującą jakiegoś lokum. Nierzadkie były zaś przypadki dokwaterowywania do większych mieszkań (bez względu na to czy zajmowanych przez lokatorów czy właścicieli) osób zupełnie obcych.

Oprócz wymienionych środków typu administracyjnego w publicznej gospodarce lokalami stosowano jednocześnie reglamentację czynszów, ustalonych wówczas na bardzo niskim poziomie. Skrajnie niskie czynsze nie zachęcały oczywiście inwestorów niepaństwowych do podejmowania budowy mieszkań, a zresztą stwarzano im też przeróżne przeszkody administracyjne, mające odwieść ich od tego zamiaru. Ta polityka świadomej rezy-

gnacji ze środków ludności w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych zniszczonego wojną kraju wydawać się może absurdalną, ale była ona przemyślana. Był to wszak okres, w którym absolutny priorytet uzyskała początkowo odbudowa zniszczonej infrastruktury i przemysłu, a później forsowna industrializacja kraju. Chodziło więc o możliwe zmaksymalizowanie akumulacji. Droga do tego były bardzo niskie płace, silnie ograniczające konsumpcję. Bardzo niski poziom płac narzucał z kolei przyjęcie bardzo niskich czynszów i opłat za użytkowanie mieszkania. Było to zresztą wygodne dla sprawujących władzę. Możliwość rozdziału prawie darmowych mieszkań, których starczało jedynie dla wybranych, stanowiła w rękach władz lokalnych – realizujących skrupulatnie politykę wytyczoną przez centrum – bardzo silny atut.

Do 1990 r. mieszkalnictwo w naszym kraju (a więc nie tylko jego sektor komunalny) sterowane było w sposób centralny, choć wiadomo, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ma charakter lokalny i na tym szczeblu łatwiej te problemy rozwiązywać. Rozwój mieszkalnictwa podporządkowano w pierwszych kilkunastu latach po wojnie prawie wyłącznie racjom politycznym i socjalnym. Wprawdzie od 1957 r., wraz z ogólnymi zmianami społeczno-gospodarczymi, chcąc pozyskać środki ludności do finansowania mieszkalnictwa zaczęto powoli wprowadzać do tej dziedziny gospodarki elementy gospodarki rynkowej. Trzeba jednak stwierdzić, że aż do 1990 r. mieszkalnictwo rozwijało się przy bardzo ograniczonym udziale zasad ekonomii, a jedynie sektor prywatny poddany był regulacji natury ekonomicznej. Spółdzielczość mieszkaniowa korzystała już z dużego wsparcia ze środków publicznych, natomiast mieszkalnictwo komunalne

i zakładowe było w całym blisko 50-letnim okresie powojennym bardzo silnie dotowane. Ciągłe istnienie szczególnego trybu najmu i stosowanie bardzo różnych cen za podobne mieszkania, za które płacono się nawet kilka razy więcej lub mniej nie ze względu np. na sytuację materialną użytkownika, lecz na formę własności zasobów musiało doprowadzić do niewydolności systemu.

Zbyt mało gospodarstw domowych podejmowało budowę mieszkań wyłącznie z własnych środków (głównie w domach jednorodzinnych) lub w dużej mierze z własnych środków (a więc w domach spółdzielczych), a większość chciała oczywiście wejść w posiadanie bardzo taniego mieszkania komunalnego czy zakładowego. Szansę na takie mieszkanie mieli jednak tylko niektórzy, a zwłaszcza osoby – jak to wówczas nazywano – szczególnie przydatne dla rozwoju kraju oraz generalnie ludność miejska. Mieszkańcy wsi (a zwłaszcza tej opartej na indywidualnej gospodarce chłopskiej) i w znacznym stopniu małych miast – musieli swoje problemy mieszkaniowe zaspokoić własnym kosztem.

W budżecie centralnym ani w budżetach lokalnych nie było oczywiście środków na pełne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych większości ludności miejskiej, a także pracowników PGR, spółdzielni rolniczych oraz administracji, niektórych usług i obsługi rolnictwa na terenach wiejskich. Nie zdecydowano się jednak na odejście od zasady subwencjonowania przedmiotowego (tj. wszystkich bez wyjątku mieszkańców domów komunalnych i zakładowych) na rzecz subwencjonowania podmiotowego (tj. jedynie najbiedniejszych – bez względu na to w jakich budynkach zamieszkują). Zaczęto natomiast różnymi metodami stymulować rozwój sektora prywatnego, a zwłaszcza budownictwa jednorodzinnego, realizowanego na własny użytek inwestora oraz spółdzielczości mieszkaniowej, która wprawdzie była jeszcze subwencjonowana ze środków publicznych, ale angażowała już znaczne środki ludności. Trzeba przyznać, że polityka ta przyczyniła się do znacznego przyspieszenia budownictwa mieszkaniowego (a zwłaszcza w latach 70.). Jednak długotrwałe utrzymywanie skrajnie zaniżonych czynszów, mimo znacznych dotacji do gospodarki zasobami komunalnymi i zakładowymi, doprowadziło do daleko posuniętej ich dekapitalizacji.

Silnie dotowane mieszkalnictwo stało się więc klasycznym działem gospodarki funkcjonującym w warunkach niedoboru, niewykorzystującym w pełni wewnętrznych źródeł swojego rozwoju. Znaczne środki budżetowe na finansowanie budownictwa i gospodarki zasobami wydawane były nieefektywnie. Ogromnego znaczenia nabrały wówczas organy dokonujące rozdziału (przydziałów) nowo wybudowanych i zwalniających się mieszkań. Mniej więcej do połowy lat 60. absolutnie dominującą rolę odgrywały w tym procesie władze lokalne (TOAP). W związku z szybkim rozwojem spółdzielczości mieszkaniowej stopniowo jednak zaczęły tracić one swoje znaczenie. Ich rola stale jednak pozostawała duża, ponieważ po 1970 r., kiedy spadły rozmiary budownictwa komunalnego, wprowadzono zasadę, że większość mieszkań budowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe przekazywana była do dyspozycji władz lokalnych z zakładów pracy (to znaczy mieszkania miały status spółdzielczych, jednak ich przydziałów dokonywały władze lokalne i zakłady pracy). Niezależnie od polityki rozdziału zasobów władze lokalne miały też bardzo duży wpływ na warunki przebiegu inwestycji mieszkaniowych, kształtując ich podstawy przez planowanie przestrzenne, dysponowanie gruntami oraz prowadzenie inwestycji infrastrukturalnych.

PRZEKSZTAŁCENIA STRUKTURALNE W MIESZKALNICTWIE KOMUNALNYM PO 1990 ROKU

Reforma samorządowa zapoczątkowana została w 1990 r., a zasadnicze znaczenie miały tu ustawy o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych, które określiły zakres zadań gminy i uczyniły ją właścicielem zasobów mieszkaniowych administrowanych wcześniej przez terenowe organy administracji państwowej (TOAP). Na gminy nałożono jednocześnie odpowiedzialność za prawidłowe zorganizowanie gospodarki tymi zasobami, a w czerwcu 1990 r. parlament znówelizował prawo lokalowe, uwalniając czynsze za lokale użytkowe i zezwalając samorządom lokalnym na ich ustalanie w oparciu o zasady gospodarki rynkowej. Tak więc nie zdecydowano się jeszcze na likwidację szczególnego trybu najmu. Byłyby to chyba wówczas zmiany zbyt daleko

idące. Większość społeczeństwa odczuwała bardzo poważne problemy finansowe, a przecież właśnie w tym czasie podniesiono opłaty za energię elektryczną, dostawę zimnej i ciepłej wody oraz centralnego ogrzewania.

Nie zmieniono więc jednak w 1990 r. socjalistycznego kanonu obowiązującego od 1945 r. i uznającego lokatora (najemcę) za stronę wyraźnie uprzywilejowaną w stosunku do właściciela mieszkania (i to bez względu czy był nim skarb państwa, gmina czy osoba fizyczna). Nie zmieniono też zasad ustalania czynszów za lokale mieszkalne, które były nadal ściśle regulowane centralnie, mało zróżnicowane i ciągle bardzo zanizane. Często nie pokrywały nawet kosztów eksploatacji, nie mówiąc już o kosztach konserwacji, remontów czy modernizacji zasobów. Trzeba też stwierdzić, że dość dużo gmin potrafiło relatywnie szybko, bo już w 1991 r., upowszechnić na tyle formułę przetargową wynajmu swoich lokali użytkowych, by z tego źródła czerpać najwięcej środków na prowadzenie gospodarki komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Większość gmin tego jednak nie uczyniła i jeszcze w latach 1993–1994 zmuszona była pokrywać z dotacji budżetowej ok. 40–50% kosztów gospodarki swoimi zasobami, podczas gdy wpływy z lokali mieszkalnych i użytkowych zapewniały łącznie niewiele więcej środków.

Rozpoczęte w 1990 r. procesy reformowania i urynkowania mieszkalnictwa zostały w latach 1991–1993 zahamowane, a jedynie budowa mieszkań włączona została w pełni w sferę oddziaływania rynku. Niestety, uczyniono to nawet zbyt radykalnie, bez podjęcia niezbędnych środków interwencji w celu ochrony słabszych ekonomicznie grup ludności. Zlikwidowano wówczas preferencyjne stopy oprocentowania kredytów mieszkaniowych (i to zarówno starych – dla których umowy zawarto do końca 1989 r., jak i nowych – zaciąganych już po 1 stycznia 1990 r.). Przyjęto więc zmienną, ale realną stopę procentową, co przy dużej inflacji i bardzo wysokim oprocentowaniu kredytu refinansowego z natury rzeczy wpłynęło na olbrzymie podwyższenie kosztów kredytu inwestycyjnego. Skutkowało to oczywiście zupełnym zatamaniem się budownictwa mieszkaniowego, ale w najgorszej sytuacji znaleźli się ci inwestorzy, których zmiana zasad objęła w trakcie realizacji inwestycji. Problem ten dotyczył głównie członków spółdzielni, gdyż tylko oni

w tym czasie korzystali jeszcze w miarę powszechnie z kredytów, ale dotknął też część prywatnych inwestorów, a nawet niektóre gminy. Inwestorzy zmuszeni do korzystania z kredytów według zmienionych zasad najczęściej nie byli w stanie ani wносить kolejnych rat wymaganego wkładu budowlanego, ani tym bardziej spłacać zaciągniętego już kredytu budowlanego z jego skapitalizowanym oprocentowaniem. Od 1991 r. istnieje, stale zresztą zmieniany i modyfikowany, system pomocy w spłacie kredytów zaciągniętych na cele budownictwa mieszkaniowego do końca 1989 r. i choć stanowi on znaczne obciążenie dla budżetu państwa, to problem ciągle pozostaje nierozwiązany.

Istotne zmiany zostały wprowadzone do systemu gospodarki mieszkaniowej dopiero w latach 1994–1995. Realizacja lokalnej polityki mieszkaniowej powierzona została wówczas, w sposób nie budzący wątpliwości, samorządom terytorialnym. Wszedł wtedy w życie cały pakiet ustaw mieszkaniowych, będący pierwszą próbą rzeczywistie kompleksowego uporządkowania gospodarki mieszkaniowej. Ustawy te stanowiły znaczny krok w kierunku podporządkowywania mieszkalnictwa zasadom rynkowym. Od tej pory przekształcenia systemowe dokonujące się w mieszkalnictwie stały się w znacznie większym stopniu niż poprzednio uzależnione od decyzji władz samorządowych. Gminom – choć nie zawsze sobie to jeszcze uświadamiają – łatwiej jest teraz gospodarować posiadanymi zasobami mieszkaniowymi, oddziaływać na inne sektory lokalnego mieszkalnictwa, jak również i gromadzić środki na remonty i odtworzenie budynków zdekapitalizowanych. Zyskały one też możliwości swobodnego prowadzenia lokalnej polityki czynszowej – zgodnej z istniejącymi preferencjami i potrzebami, aczkolwiek uwzględniającej jednocześnie możliwości ekonomiczne tak gminnego budżetu, jak i lokalnej społeczności. Ta większa samodzielność wiąże się zresztą z pewnymi dodatkowymi obciążeniami. W ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (w art. 4) stwierdza się wprost, że „zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy”. Wiele gmin bardzo ostro ten zapis krytykowało, wskazując że państwo przerzuca na nie ciężar, z którym samo nie może sobie poradzić. Stopniowo ta krytyka cichnie, ale do dzi-

siaj mocno atakowany jest sposób narzucenia gminom tego zadania własnego bez zapewnienia właściwych środków do jego realizacji.

Mimo że krytyka ta jest do pewnego stopnia uzasadniona, to jednak wydaje się, że przeniesienie części odpowiedzialności za poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności z władz państwowych na władze samorządowe jest bardzo pożądane. Nie może być to jednak równoznaczne ze zbyt daleko idącym ograniczeniem roli państwa w prowadzeniu polityki mieszkaniowej, bo skutecznie można tę politykę realizować tylko przez właściwe współdziałanie władz państwowych i lokalnych. Jeżeli jednak gminy mają się z tego zadania należycie wywiązać, muszą na ten cel przeznaczać znacznie większą niż obecnie część swojego budżetu. Tyle tylko, że to wymaga równoczesnego podniesienia ich udziału w dochodach podatkowych budżetu państwa, podniesienia wysokości subwencji ogólnej oraz dotacji z budżetu państwa, podniesienia lokalnych opłat i podatków itp. Ale powiedzmy to sobie również wyraźnie, że największe postępy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności udało się uzyskać w tych krajach, w których uznano, że zapewnienie sobie mieszkania spada głównie na obywateli, a państwo czy gmina mogą w tym pomóc tylko części z nich. W tym kontekście można żywić pewne obawy, czy nasza ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych nie uwalnia od pożądanej przecież aktywności część rodzin mogących zaspokoić swe potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie (ewentualnie z pewnym tylko wsparciem ze środków publicznych). Już obecnie w wielu miejscowościach widać, że powołując się na „zadania własne” gminy w tym zakresie, znaczna część takich rodzin, używając różnych sposobów nacisku, dotacza do i tak już ogromnej kolejki naprawdę bardzo biednych ludzi oczekujących na tanie mieszkanie komunalne.

DOTYCHCZASOWE REZULTATY PRYWATYZACJI MIENIA KOMUNALNEGO

Możliwości wykupu mieszkania komunalnego (a przed 1990 r. kwaterunkowego) istnieją w Polsce już od lat 60. Wykupiono jednak – jak dotychczas – stosunkowo niewiele, bo ok. 17% zasobów. Niestety, nigdzie w kraju

nie prowadzono prywatyzacji metodą selektywną, tj. drogą sprzedaży lokali w wybranych budynkach, a sprzedawano mieszkania wszystkim, którzy wyrazili na to ochotę. Doszło więc do tzw. prywatyzacji rozproszonej, tj. do sytuacji, w której w dużych miastach (gdzie są większe budynki i relatywnie więcej mieszkań sprzedanych) w co drugim domu komunalnym, a w mniejszych i średnich miastach w co trzecim – mieszkają zarówno właściciele, jak i najemcy. Jakkolwiek właściciele mieszkań wykupionych nie zawsze jeszcze zdają sobie w pełni sprawę z praw, ale i obowiązków, jakie ciążą na nich w związku z posiadaną współwłasnością, to trzeba stwierdzić, że najemcy nie przejawiają zwykle zupełnie żadnego zainteresowania utrzymaniem budynku w należytych stanie technicznym (czy choćby tylko w czystości). W ten sposób doszło więc u nas do quasi-demokratycznego przemieszania społecznego mieszkańców w budynkach komunalnych, odstraszonego potencjalnych nabywców do wykupienia zajmowanego mieszkania. Ten stan rzeczy stwarza zresztą dodatkowe trudności nie tylko w procesie prywatyzacji zasobów, ale też i w przechodzeniu do nowych, bardziej wydajnych struktur zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Występowanie często bardzo rozbieżnych interesów pomiędzy właścicielami mieszkań a najemcami jest właśnie głównym czynnikiem hamującym te procesy.

Należy jednak wyjaśnić, że problem ten jest znacznie szerszy i bardziej złożony. W spadku po kilkudziesięciu latach tzw. egalitaryzmu socjalistycznego mieszkają u nas w tych samych budynkach ludzie wywodzący się z różnych kręgów kulturowych, o różnych zawodach i zróżnicowanym statusie materialnym. Co szóste – siódme gospodarstwo domowe skorzystało z istniejących możliwości i wykupiło swoje mieszkanie. Trudno uznać, że uczynili to najbogatsi, ponieważ ceny sprzedawanych mieszkań (i to zarówno wówczas, gdy lokale kwaterunkowe kupowało się od skarbu państwa, jak i obecnie, gdy można je kupić od gminy) zawsze odbiegały zdecydowanie w dół od cen rynkowych. W gminach nie prowadzących rozdawnictwa mieszkań komunalnych, ceny te (po zastosowaniu ulg i upustów) kształtowały się zwykle na poziomie 30–40% cen rynkowych. Więcej jest jednak gmin, w których sprzedawano, i nadal sprzedaje się, mieszkania za 20–30% ich realnej wartości. Są jednak

i takie, w których oddano mieszkania komunalne za zupełnie symboliczne pieniądze. Tak więc raczej wykupili swoje mieszkania ci najbardziej zapobiegliwi i lepiej ekonomicznie wyedukowani. Świadczy o tym fakt, że najwięcej mieszkań wykupiono w okresie gwałtownego przyspieszenia inflacji i to prawie wyłącznie w tych krótkich momentach, w których ich ceny w stosunku do płac czy dolara stawały się szczególnie korzystne. Po kolejnej podwyżce cen sprzedaż mieszkań zamierała, by znów się ożywić, gdy tylko inflacja podniosła atrakcyjność zawieranych transakcji. Z całą pewnością bardzo rzadko kupowały zajmowane przez siebie mieszkania rodziny bardzo ubogie (a zwłaszcza wielodzietne), a relatywnie rzadziej też rodziny robotnicze. Wszystkie pozostałe (a więc pracownicze, emerytów i rencistów, pracujące na własny rachunek, utrzymujące się ze źródeł niezarobkowych) czyniły to już mniej więcej w podobnym stopniu. O podjęciu decyzji o zakupie decydowała więc nie tyle cena i możliwości ekonomiczne kupującego, co raczej jego ekonomiczna wiedza oraz atrakcyjność lokalu. Trzeba stwierdzić, że standard i wielkość mieszkań wykupionych jest znacząco lepszy od średniej dla zasobów komunalnych, a wyrażna ich większość znajduje się w budynkach będących w stosunkowo dobrym jak na zasoby komunalne stanie albo atrakcyjnie położonych.

Mimo to, do 1994 r., opisywane zjawiska nie przysparzały w zasobach komunalnych większych problemów. Wszyscy płacili bowiem za swoje mieszkania stosunkowo niewiele (bez względu na to czy byli właścicielami, czy lokatorami zajmowanego lokalu), a ci zdecydowanie najbogatsi odchodzili stopniowo do nowych, lepszych mieszkań, w lepiej utrzymanych domach wielorodzinnych albo budowali czy kupowali sobie domy jednorodzinne. Problem pojawił się z chwilą, gdy ustawa o własności lokali z 24 marca 1994 r. wprowadziła zasadę (skądinąd zupełnie normalną w gospodarce rynkowej), że na właścicieli lokali wykupionych spada pełna odpowiedzialność z tytułu wydatków i obciążeń związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej (a więc koszty remontów, bieżącej eksploatacji i konserwacji, opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej, gazu i wody do części wspólnych budynku, opłaty za anteny telewizyjne, windy, ubezpieczenia, podatki i inne opłaty nie pokrywane bezpośrednio

przez właścicieli poszczególnych lokali). W tym momencie okazało się, że znaczną część wśród właścicieli mieszkań wykupionych od gminy stanowią ludzie o niskich dochodach (głównie starsi), którzy nie dość, że nie mają środków na remonty, to jeszcze nawet nie zawsze są w stanie pokrywać całość przypadających na nich kosztów bieżącego utrzymania. Co gorsze, nadal znacznie ponad połowę mieszkań sprzedawanych przez gminy kupują emeryci (dla wnuków lub dzieci) oraz bardzo słabo sytuowane gospodarstwa domowe w średnim wieku, które nie mają najlepszych perspektyw na poprawę swej sytuacji materialnej, ale decydują się na ten krok ze względu na możliwość wykorzystania likwidowanej do tego celu książeczki mieszkaniowej.

Sytuacja się więc mocno komplikuje. Jeżeli bowiem gminy będą prowadziły, ze wszech miar przecież pożądaną, politykę urealniania czynszów i zaliczek za lokale wykupione, część najbiedniejszych właścicieli – jeśli nie zdoła podnieść swoich dochodów – będzie musiała swoje mieszkania sprzedać, a kupić lub wynająć jakieś skromniejsze lokum, podnajmując część mieszkania, albo też przekazać swoje mieszkanie gminie w zamian za mniejsze i tańsze mieszkanie lokatorskie (choć na to – jak na razie – nie pozwalają przepisy prawne).

Właściciele lokali wykupionych od gminy (czy kiedyś od skarbu państwa), mający przeciętne dochody, mogą oczywiście ponosić koszty bieżącego utrzymania, ale nie będą w stanie podjąć poważniejszych remontów czy modernizacji swoich mieszkań bez stworzenia spójnego systemu państwowej pomocy (obejmującego gwarancje kredytowe, dopłaty do oprocentowania oraz ewentualne dotacje i bardziej znaczące ulgi podatkowe). Dopiero wówczas staną się oni wartościowymi partnerami dla gmin w prowadzonej przez nie polityce budowlano-mieszkaniowej. Trzeba bowiem mieć świadomość, że gminy – choć już dzisiaj ich część podjęła pewne próby wspierania wspólnot mieszkaniowych w ich działalności eksploatacyjnej i remontowej – w swojej większości na razie nie są w stanie wygenerować wystarczająco dużych własnych środków, by mogły w sposób znaczący przyczynić się do nadrobienia wieloletnich zaległości remontowych i modernizacyjnych. Problem zaostrza jeszcze fakt, że gminy w pierwszej kolejności chciałyby remontować i moderni-

zować zabytkowe budynki, obecnie zwykle bardzo zaniedbane, ale potencjalnie najbardziej wartościowe, położone w starych, historycznych centrach miast. Sęk w tym, że w tych budynkach – właśnie dlatego, że tak świetnie położone – znajduje się najwięcej sprzedanych lokali. Ich właściciele (mający często przewagę we wspólnotach) albo nie są w stanie pokryć swojej części niemałych (ze względu na nadzór konserwatorski) kosztów remontu, albo – co również częste – mogliby to uczynić, ale czekają aż gmina dokona tego z własnych środków, chcąc podnieść atrakcyjność centrum miasta.

OCENA ZARZĄDZANIA I EFEKTYWNOŚCI GOSPODAROWANIA KOMUNALNYMI ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI

Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest w Polsce, ogólnie biorąc, bardzo słabe. Koszty gospodarki zasobami nie są może szczególnie wysokie, ale jakość świadczonych usług jest bardzo niska. Zasoby te wymagają więc – niezależnie od częściowej prywatyzacji – poprawy efektywności gospodarowania, ale też i ogromnych nakładów finansowych, których jednak brakuje. Budynki komunalne są przeciętnie znacznie starsze i bardziej zdekapitalizowane niż wszystkie inne grupy własności zasobów. Jest to po pierwsze efekt radykalnego zahamowania budownictwa komunalnego na początku lat 60. – co było skądinąd słusznym posunięciem. Po drugie – efekt permanentnego (bo trwającego przez cały okres powojenny) braku wystarczających środków na utrzymanie i bardzo nieefektywny sposób ich wydatkowania, prowadzący w sumie do ograniczenia (a często wręcz zaniechania) niezbędnych prac konserwacyjnych, remontowych i modernizacyjnych.

Do 1990 r. zarządzaniem i administrowaniem komunalnymi zasobami mieszkaniowymi (należącymi wówczas jeszcze do skarbu państwa) zajmowały się przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej (PGM-y), które charakteryzowały się całkowitym brakiem konkurencyjności, a więc i niegospodarnością. Z pewnością bardzo trudno byłoby im przypisać przymiot przedsiębiorczości, co pozostawało w jaskrawej sprzeczności z ich nazwą. Przy symbolicznych czynszach PGM-y musiały być silnie doto-

wane z budżetu, choć trzeba przyznać, że i tak nie dysponowały one odpowiednimi środkami na prawidłową gospodarkę zasobami. Mimo to, gdyby wydatkowały posiadane środki w sposób bardziej racjonalny, efekty ich działalności z pewnością byłyby znacznie lepsze.

PGM-y były przedsiębiorstwami państwowymi i być może (przynajmniej w części) z tego powodu władze lokalne nie potrafiły ich należycie skontrolować i zdyscyplinować. Nie poddawały się one też naciskom lokatorów, którzy płacili za mieszkania tak mało, że nie mogli mieć zbyt wygórowanych oczekiwań. Organy przedsiębiorstw zdominowane przez samorząd pracowniczy głównie realizowały w tej sytuacji cele własne i załogi, które oczywiście odbiegały od celów założonych przez ustawodawcę bądź gminę, a tym bardziej nie były zbieżne z interesami mieszkańców. Z biegiem lat w zasobach komunalnych ukształtował się bardzo niski standard świadczonych usług w zakresie eksploatacji, konserwacji i remontów, mimo – przypomnijmy – relatywnie dużych dotacji na ten cel z budżetu. Budynki komunalne stawały się więc stopniowo (i tak jest do tej pory) wygodnym miejscem zamieszkania dla biednych lub mało wymagających lokatorów.

Po zmianach ustrojowych, wspomniana już ustawa z 10 maja 1990 r. zobowiązywała gminy do wyboru nowej formy organizacyjno-prawnej, w której będzie prowadzona gospodarka komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Tym samym zakwestionowana została celowość dalszego prowadzenia gospodarki zasobami w formie PGM, jako nie odpowiadającej wymogom gospodarki rynkowej. Wydaje się, że nie to miało jednak największe znaczenie. Formuła przedsiębiorstwa była niewygodna dla władz gminnych (tak dla dawnych, jak i nowych), utrudniała im bowiem kontrolowanie poziomu świadczonych usług i swobodne sterowanie ich działalnością. Prawdą jest, że na początku lat 90. PGM-y nadal starały się realizować głównie własne cele, z reguły niezgodne z interesami gminy i mieszkańców eksploatowanych zasobów. Nagminnie więc zanizowały swoje zdolności przerobowe w zakresie konserwacji, remontów i modernizacji, aby nie dopuścić do obniżenia dotacji. Gmina zaś była zmuszona przyznać dotację odpowiednio wyższą, by umożliwiła ona uzyskanie przez przedsiębiorstwo zysku. Zysk w PGM-ach (jako przedsiębiorstwach państwowych) ob-

ciężony był podatkiem dochodowym, który odprowadzano do budżetu (podobnie zresztą jak podatek od ponadnormalnych wynagrodzeń). Tak więc forma przedsiębiorstwa okazała się w świetle nowych unormowań prawnych droższa dla budżetów gminnych niż inne rozwiązania możliwe do zastosowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno stare władze gminne, jak też i te nowe, funkcjonujące w latach 90., zdecydowanie preferowały (i preferują nadal) bezpośrednie prowadzenie działalności bądź możliwość zachowania skutecznych działań doraźnych (interwencyjnych) realizowanych głównie metodami administracyjnymi. Moim zdaniem, z tego właśnie względu gminy, mając wiele możliwości, absolutnie najczęściej, bo aż w ponad 1/4 przypadków, podjęły decyzję o przekształceniu dawnych PGM-ów bądź wydziałów mieszkaniowych w wielobranżowych przedsiębiorstwach gospodarki komunalnej i mieszkaniowej w zakłady budżetowe. Z pozostałej grupy, czyli niespełna 1/4 dawnych PGM-ów bądź wydziałów mieszkaniowych PGKiM, większość została przekształcona w jednoosobowe spółki gminy, a reszta (czyli kilka procent), mająca bardzo silnych dyrektorów, nie została poddana przekształceniom i prowadziła działalność na niezmiennych zasadach.

Można przypuszczać, że przekształcenie zdecydowanej większości przedsiębiorstw gospodarki mieszkaniowej w zakłady budżetowe było zgodne z intencją ustawodawcy, ponieważ początkowo zakłady te zwolnione zostały ze wszystkich podatków (od czego zresztą później odstąpiono). Forma ta była wówczas najbardziej bezpieczna dla załóg pracowniczych przekształconych przedsiębiorstw – groźba zwolnień była tu bowiem najniższa. Była też najwygodniejsza dla władz gminnych ze względu na łatwość sterowania nią. Szczerze mówiąc, na początku lat 90., w warunkach braku stabilnej i jasno określonej polityki państwa w odniesieniu do gospodarowania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi oraz dużej niepewności co do możliwości finansowych jednostek gospodarujących zasobami, była to forma najbardziej bezpieczna. Jak wiadomo, wynik finansowy zakładu budżetowego wchodzi do bilansu rocznego gminy, co pozwala na pokrycie niedoboru wynikającego ze świadczenia deficytowych usług.

Istotną słabością zakładu budżetowego jest bez wątpienia niższa jego efektywność. Stopniowe podwyżki czynszów za lokale mieszkalne i użytkowe, a tym samym rosnące możliwości finansowania gospodarki komunalnymi zasobami ze źródeł wewnętrznych pozwoliły na zmianę polityki państwa wobec podmiotów gospodarujących tymi zasobami. Dość szybko praktycznie zrównano w obciążeniach podatkowych zakłady budżetowe z innymi podmiotami zarządzającymi, zaczęto też bardziej promować spółki. Wreszcie ustawą o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. wprowadzono obowiązek obligatoryjnego przekształcenia (w terminie do 30 czerwca, przesuniętym później do 31 grudnia 1997 r.) w spółki gminy wszystkich istniejących jeszcze do tej chwili przedsiębiorstw gospodarki mieszkaniowej. Ustawa ta pozwala również na przekształcenie zakładów budżetowych w jednoosobowe spółki gminy lub spółki mieszane, ale nie wydaje się, by zbyt wiele samorządów zdecydowało się na takie posunięcie. Nie chcą tego najczęściej władze gminne, obawiając się osłabienia kontroli nad komunalnymi zasobami, a mają silny argument, gdyż wiele spółek w całym kraju (zwłaszcza tych założonych na początku lat 90.) rzeczywiście skompromitowało się, dbając przede wszystkim o interesy własne, a nie eksploatowanych zasobów, ich mieszkańców czy gminy. Przeciwno przekształcaniu ZGM-ów w spółki zdecydowanie opowiadają się ich załogi (a więc i związki zawodowe), gdyż obawiają się zwolnień, natomiast zwykle najbardziej zainteresowane tymi przekształceniami są osoby ze ścisłego kierownictwa i wąskie grono wyróżniających się specjalistów, którzy liczą na poprawę swoich zarobków. W przypadku przekształcania ZGM w spółkę, pracownicy nie mogą bowiem liczyć – tak jak ma to miejsce w pozostałych firmach komunalnych – na jakieś znaczące udziały.

Bardzo istotny wpływ – choć jak się wydaje nie przez wszystkich jeszcze doceniany – na zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi miała ustawa o własności lokali z 24 czerwca 1994 r. Wprowadziła ona wspólnoty mieszkaniowe złożone z ogółu właścicieli, których lokale wchodziły w skład poszczególnych budynków. Tak więc członkami wspólnoty są osoby, które wykupiły mieszkania w budynkach komunalnych, jak też i gmina, będąca właścicielem mieszkań wynajmowanych lokatorom.

Wspólnoty mieszkaniowe były pomyślane jako instytucje mające osłabić ówczesną, absolutnie monopolistyczną, pozycję komunalnych jednostek gospodarujących zasobami. Częściowo wspólnoty tę rolę spełniły, przyczyniając się do dyscyplinowania wydatków i obniżki kosztów. Nie udało się im jednak – jak dotychczas – wykreować zarządców mogących poważnie konkurować z komunalnymi zakładami budżetowymi czy spółkami.

Współpraca wspólnot mieszkaniowych z władzami gminy i komunalnymi zarządcami zasobów układa się bardzo różnie. Nie jest to jeszcze zbyt powszechne, ale zdarzają się wspólnoty ściśle współpracujące z jednostkami gospodarującymi komunalnymi zasobami i władzami gminy. Znacznie częściej jednak nie udaje im się dojść do porozumienia, a winę za to ponoszą wszystkie strony zaangażowane w tym procesie. Z moich badań wynika, że wbrew obiegowym poglądom, największą elastycznością i dążeniem do osiągnięcia porozumienia w procesie zarządzania zasobami cechują się – ogólnie biorąc – osoby z kierownictw zakładów budżetowych i spółek gospodarujących komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Znacznie bardziej pryncypialne stanowisko wobec wspólnot przyjmują zwykle władze samorządowe, a zwłaszcza rady gmin, przy czym kierując się tymi zasadami mogą zarówno żarliwie popierać zarządy wspólnot, jak też je zwalczać. Bardzo często bezpośrednią przyczyną złej współpracy są ostro manifestowane postawy roszczeniowe wspólnot (bądź ich zarządów), które nie akceptują wysokości zaliczek ustalonych przez gminę, nie chcą pokrywać przypadającej na nie odpowiedniej części kosztów zarządu nieruchomością wspólną, żądają przeprowadzenia remontów wyłącznie ze środków gminy, a bywa, że idą jeszcze dalej i domagają się przeznaczania wpływów z lokali użytkowych będących własnością gminy, a zlokalizowanych w budynkach wspólnych już nie tylko na sfinansowanie remontów, ale także prac modernizacyjnych, a nawet kosztów eksploatacji i konserwacji.

Propozycje takie spotykają się z bardzo ostrą (a czasami wręcz historyczną) reakcją władz samorządowych. Powoduje to zaostrzenie konfliktu, utrudnianie dostępu do danych źródłowych, uniemożliwianie właścicielskiej kontroli wspólnot nad zarządcą i w ogóle eskalację wszelkich niepotrzebnych działań, szkodliwych dla zasobów

i wszystkich uczestników procesu gospodarowania nimi. Inna rzecz, że zwykle te najbardziej nieprzejednane i często wręcz irracjonalne żądania, które w rezultacie obracają się przeciwko właścicielom mieszkań wykupionych wysuwają w poczuciu bezsilności zarządy wspólnot, działające w miastach, w których w ogóle nie powołano odrębnych wydziałów czy komórek reprezentujących interesy skarbu gminy. Sprawy te – teoretycznie ze względów oszczędnościowych, ale faktycznie po to by ułatwić życie komunalnemu zarządcy – prowadzi miejscowy ZGM (bądź spółka), tak więc jego dyrektor lub pełnomocnik spotyka się ze wspólnotami, występując jednocześnie jako reprezentant właściciela większości zasobów, jak też ich zarządcą. Nie trzeba chyba tłumaczyć, że dysponując większością udziałów we współwłasności (a to jest prawie regułą) może swobodnie decydować o wszystkich zasadniczych sprawach związanych z utrzymaniem budynku, co czyni oczywiście częściej zgodnie z interesem swoim i swojej firmy, a nie wspólnoty jako całości.

By nie powstało wrażenie, że zasadnicza wina za brak porozumienia ze wspólnotami leży po stronie samorządów i zarządców komunalnych, trzeba też dodać, że często bywa zupełnie odwrotnie. Wiele jest wspólnot mających zbyt duże wymagania w stosunku do gminy, natomiast nie przejawiających zbyt dużej ochoty, by we własnym zakresie coś zrobić dla swoich budynków. Wspólnoty bywają też często bardzo skłócone, a ich władze się ciągle zmieniają. Coraz więcej też pojawia się wspólnot pasywnych, w których po krótkim okresie aktywności, gdy w ich pracach uczestniczyły osoby bardziej obeznane z prawem bądź mające jakieś doświadczenie w zarządzaniu budynkiem, stopniowo przestają się one interesować tymi sprawami, a ich miejsca w zarządach wspólnot zajmują osoby słabsze merytorycznie, bądź mające bardzo mało czasu, albo znów mające bardzo dużo czasu, ale będące już w podeszłym wieku i w rezultacie też prawie nieprzydatne w procesie współzarządzania budynkiem.

Reasumując, trzeba stwierdzić, że poziom zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest w Polsce jeszcze ciągle bardzo niski i nie zmienił się znacząco po 1990 r., choć coraz więcej jest już jednostek gospodarujących zasobami, które radykalnie poprawiły swoje funkcjonowanie. Do wyjątków należą jednak rzeczywiście

sprawnie i jednocześnie efektywnie działające zakłady budżetowe czy spółki gminy, przy czym nie ma żadnej widocznej zależności pomiędzy formą prawno-organizacyjną a ekonomicznymi wynikami ich działania oraz poziomem świadczonych usług. Wynika to chyba z faktu, że w większości przypadków przekształcenia miały raczej formalny charakter – jakkolwiek często wiązały się one z pewnymi redukcjami zatrudnienia oraz zmniejszeniem zaplecza warsztatowo-magazynowego.

Koszty prowadzonej działalności z reguły nie są wysokie, jakkolwiek ich struktura może pozostawiać już wiele do życzenia. Środki, którymi dysponuje zarządca są prawie zawsze zbyt skromne w stosunku do potrzeb, dlatego też są one wydawane głównie na eksploatację i bieżącą konserwację, a stanowczo zbyt mało wydaje się na remonty (zwłaszcza gruntowne) i modernizację. W gminach o stosunkowo niezłej sytuacji budżetowej lub mających w eksploatowanych zasobach komunalnych relatywnie dużo dobrze oczyszczonych lokali użytkowych, często przeznaczają się już na remonty nawet znaczące środki, jednak i tam efekt jest bardzo mizerny. Dzieje się tak, dlatego że najwięcej wydaje się tam na rozproszone naprawy bieżące, mało jest poważniejszych prac remontowych, które również nie są koncentrowane w kilku (kilkunastu) wybranych budynkach.

Istotnym mankamentem, mającym negatywne skutki w procesie gospodarowania zasobami komunalnymi, jest słaby i nieskuteczny nadzór właścicielski gmin nad „swoimi” zakładami budżetowymi czy spółkami. Organy i służby urzędów gminnych odpowiedzialne za sprawowanie tej kontroli są z reguły zdecydowanie słabsze merytorycznie od osób kierujących jednostkami gospodarującymi zasobami. Odnoszę też wrażenie, że zwykle bardziej im zależy na spokojniejszym sprawowaniu swego urzędu i zmniejszeniu liczby skarg docierających do prezydenta czy burmistrza na komunalnego zarządcę niż na rzeczywistej poprawie efektywności działania czy podniesieniu poziomu świadczonych przez niego usług. Nie zapominajmy jednak, że przecież tak kontrolujący, jak i kontrolowani mają tych samych przełożonych i najczęściej czują się bardziej związani ze sobą niż z mieszkańcami i użytkownikami budynków komunalnych.

OCENA DZIAŁALNOŚCI INWESTYCYJNEJ GMINY W SFERZE MIESZKALNICTWA

Polityka samorządów lokalnych w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowych jest szczególnie silnie zróżnicowana i – ogólnie biorąc – może budzić jeszcze większe zastrzeżenia niż działalność w zakresie gospodarowania komunalnymi zasobami. Pod ciężarem różnorodnych wydatków budżetowych – gminy mogą przeznaczyć na ten cel jedynie bardzo skromne środki. Bywa, że są one wydatkowane racjonalnie, jednak znacznie częściej wydaje się je w sposób mający niewiele wspólnego z ekonomią.

Władze lokalne nałożoną na nie odpowiedzialność za „zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej” rozumieją zwykle jako obowiązek bezpośredniego budowania i utrzymywania mieszkań komunalnych czy socjalnych. Nie mając wystarczających środków oczywiście niewiele (i zresztą stopniowo coraz mniej) budują, lecz z trudnością do nich dociera, że gminy winny być przede wszystkim organizatorem i stymulatorem przedsięwzięć inwestycyjnych, a nie same je prowadzić z własnych środków. Takie podejście jest jednak zrozumiałe i zgodne z oczekiwaniami mieszkańców, a lokalna społeczność wywiera przecież silny wpływ na radnych. Oczekiwania takie wzmacniają jeszcze bardzo wysokie aktualnie ceny mieszkań, tak w budynkach nowo wznoszonych, jak i istniejących, a także ograniczone możliwości wynajęcia na wolnym rynku lokalu nawet przez rodziny o wyższych niż przeciętne dochodach. Nie ulega jednak wątpliwości, że powszechność takich oczekiwań i wyrozumiałość dla tego rodzaju postaw jest konsekwencją obciążeń z okresu 45 lat życia w warunkach realnego socjalizmu, które w podobnym przecież stopniu dotykają władze lokalne co i mieszkańców gminy.

Jak wiadomo, przez co najmniej dwa pokolenia najemcy uzyskujący mieszkania komunalne (lub zakładowe) wchodził w ich użytkowanie praktycznie bezpłatnie. Również czynsze i opłaty przez nich wnoszone pokrywały tylko niewielką część kosztów utrzymania zasobów. Spółdzielcy, w zależności od tego czy zajmowali mieszkanie lokatorskie bądź własnościowe, pokrywali już mniejszą lub większą część kosztów budowy, a i ponoszone przez nich opłaty za użytkowane mieszkania były bardziej zbli-

żone do rzeczywistych kosztów utrzymania. Jedynie osoby budujące indywidualnie bądź kupujące mieszkania na rynku musiały ponosić z własnych środków praktycznie pełne koszty zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych. Jasne jest, że taki system wcale nie mobilizował tych, którzy mogliby zainwestować własne środki dla zapewnienia sobie mieszkania. Raczej bardziej opłacało się szukać znajomości czy innych możliwości (także nieformalnych) prowadzących do uzyskania przydziału. Kilkadziesiąt lat trwania w tym systemie spowodowało wszak ogromne deformacje w podejściu obywateli do problemu zaspokajania swych potrzeb mieszkaniowych. Zdecydowana większość mieszkańców miast uważa nadal, że tanie, subsydiowane mieszkanie im się po prostu należy i nie mają poczucia, że powinna to być także (a może nawet przede wszystkim) ich własna sprawa. Zjawisko to jest znane na całym świecie i występuje tym ostrzej, im więcej i dłużej w jakimś kraju dopłacano do konkretnych grup ludności czy zasobów. W Polsce szczególnie ostro postawy takie uwidaczniają się więc oczywiście wśród mieszkańców zasobów komunalnych i zakładowych, znacznie silniejsze są też w miastach (a zwłaszcza dużych) niż na wsi (z wyjątkiem wsi PGR-owskich).

Wывody te pokazują, jak trudne będzie stopniowe wprowadzanie rynkowych zasad finansowania budownictwa mieszkaniowego (czy gospodarki zasobami) w sektorze komunalnym. Jest oczywiste, że poza lokalami socjalnymi (których się jednak nie powinno budować, a stawać się nimi powinny słabsze lokale już istniejące) coraz większy udział w kosztach budowy i utrzymania lokali czynszowych pokrywać winni sami zainteresowani. Mimo to, nawet w chwili obecnej, gdy istnieje już względna łatwość uzyskania z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) środków na TBS-owskie czynszowe budownictwo mieszkaniowe albo na remonty i modernizację zasobów istniejących, bardzo wiele gmin nadal preferuje budownictwo komunalne. Jest aż trudno zrozumieć, dlaczego władze lokalne ciągle jeszcze decydują się na podejmowanie budowy lokali komunalnych lub socjalnych, mając przecież świadomość, że inwestycje trzeba będzie w całości finansować ze środków gminy, a w okresie eksploatacji też trzeba będzie do tych lokali najprawdopodobniej dopłacać. Co gorsze, ponad połowę rozpoczętych obiektów sta-

nowią budynki socjalne albo komunalne, ale o tzw. obniżonym standardzie – a to oznacza, że przy koszcie jednostkowym tylko o kilka, a zupełnie wyjątkowo o kilkanaście procent niższym od kwoty, którą należałoby zapłacić za 1 m² p.u. mieszkania w pełni wyposażonego i mieszczącego się w budynku o normalnym współczesnym standardzie uzyskuje się lokale o bardzo małej wartości użytkowej. Tak więc, dysponując środkami budżetowymi na co najmniej 3 budynki TBS-owskie władze gminy decydują się poprawić warunki mieszkaniowe znacznie mniejszej grupy ludności, realizując tylko 1 budynek komunalny i to jeszcze o ograniczonym standardzie. Zauważmy jeszcze, że najczęściej dzieje się to w sytuacji, gdy ponad połowę zasobów komunalnych w gminie stanowią właśnie budynki stare, zdekapitalizowane czy wręcz substandardowe, a rzeczywiście brakuje ładnych, nowoczesnych budynków z wygodnymi mieszkaniami.

Prawdą jest również, że mieszkania realizowane przez TBS-y są droższe od komunalnych i nie każde gospodarstwo domowe może się do nich wprowadzić. Są one jednak zdecydowanie tańsze od nowo budowanych mieszkań spółdzielczych, dlatego też wystarczy przyjąć pewne preferencje przy kwalifikacji do TBS-u dla lokatorów zasobów komunalnych, którzy zwolnią zajmowane przez siebie mieszkania dla tych, którzy mają jeszcze gorsze warunki mieszkaniowe lub w ogóle nie mają gdzie mieszkać.

Ogólnie biorąc trzeba stwierdzić, że władze lokalne w Polsce mają największy problem ze zmianą podejścia do swojej działalności inwestycyjnej w zakresie mieszkalnictwa. Znacznie łatwiej im teoretycznie zgodzić się z zasadą, że nie powinny w gruncie rzeczy same prowadzić działalności inwestycyjnej, a ich głównym zadaniem jest tworzenie wszechstronnego rynku mieszkaniowego na swoim terenie – niż wprowadzić tę zasadę w życie. Choć trzeba przyznać, że coraz częściej pojawiają się udane przykłady inicjowania różnorodnych zamierzeń inwestycyjnych, tworzenia i wspierania powstających organizacji deweloperskich oraz TBS-ów. Gorzej jest już ze wspomaganiami popytu na budowane mieszkania oraz koordynacją poczynań inwestorów operujących na rynku, która zbyt jeszcze często jest raczej faworyzowaniem niektórych wybranych podmiotów niż tworzeniem warunków do uczciwej konkurencji.

Nie jest to wcale łatwe zadanie, bowiem prowadzenie właściwej polityki budowlano-mieszkaniowej w gminie i wspomaganie lokalnego popytu utrudnia specyfika rynku mieszkaniowego. Jest on – jak wiadomo – rynkiem typowo niedoskonałym. Składa się z licznych lokalnych, jakościowo różnych segmentów, dlatego też nawet przy rynku globalnie zrównoważonym występują często stany jego częściowej nierównowagi. Zaopatrzenie poszczególnych jego segmentów różni się pod względem wielkości, jak i charakteru mieszkań, typu zabudowy (w budynkach niskich, wysokich, jednorodzinnych, wielorodzinnych itp.), stosunków własnościowych, atrakcyjności położenia, wartości użytkowej mieszkania (warunki naświetlenia, jakość najbliższego otoczenia, funkcjonalność itd.), charakteru i jakości wyposażenia, wieku zabudowy itd. Nieelastyczność podaży z jednej strony oraz z drugiej – niska przejrzystość rynku, mała mobilność popytu oraz stosunkowo niska granica możliwego obciążenia finansowego wydatkami na mieszkanie większości społeczeństwa – są przyczynami stanów częściowej nierównowagi.

Tym bardziej więc zasadniczego znaczenia nabiera potrzeba tworzenia w gminie właściwego klimatu dla prowadzenia zrównoważonej polityki budowlano-mieszkaniowej. Rola władz samorządowych jest tutaj ogromna. Przy podobnych warunkach wyjściowych mogą one przyczynić się do silnego zdynamizowania inwestycji mieszkaniowych poprzez przyciągnięcie do tego sektora całkiem niemałych środków zewnętrznych, a mogą też przeznaczać na ten cel dość duże środki z własnego budżetu i mimo to doprowadzić do zupełnej zapaści w tej dziedzinie. Narzędzia do tego celu stanowią: właściwe sterowanie popytem i podażą oraz zbrojeniem terenów budowlanych, wpływ na strukturę wielkości budowanych mieszkań, ich charakter, standard, formy zabudowy i miejsca realizacji inwestycji, rygorystyczne przestrzeganie zasady, że koszty budowy czy nabycia mieszkania muszą być racjonalnie powiązane z uzyskiwanym standardem, a jednocześnie dostosowana do możliwości wszystkich grup dochodowych gospodarstw domowych, właściwa polityka czynszowa i polityka sprzedaży mienia komunalnego.

Jest oczywiste, że wszędzie w kraju potrzeby mieszkaniowe przewyższają wielokrotnie dostępne środki, które mogłyby być na ten cel przeznaczone. Niestety, zdecy-

dowana większość tych rodzin, które dysponują pieniędzmi, ma już swoje potrzeby mieszkaniowe zabezpieczone, a wiadomo, że mają one wiele atrakcyjniejszych od mieszkalnictwa możliwości zainwestowania swoich pieniędzy, czy choćby wydania ich na zakup luksusowych samochodów bądź interesujących wycieczek zagranicznych. W obecnej sytuacji gospodarczej naszego kraju trudno więc liczyć, by znalazło się zbyt wielu prywatnych inwestorów skłonnych zainwestować znaczne środki na lokalnym rynku mieszkaniowym. Nawet osoby budujące mieszkania dla siebie najczęściej też trzeba do tego jakoś zachęcać. Wynika to z faktu, że w przeciwieństwie do innych dóbr konsumpcyjnych okres użytkowania budynku mieszkalnego jest bardzo długi, a ta długowieczność (połączona z wysoką kapitałochłonnością i długim okresem jego wznoszenia) powoduje niską elastyczność podaży mieszkań. W praktyce, w krótkim okresie istniejące zasoby wyznaczają podaż, dlatego też możliwości sterowania produkcją mieszkań przez popyt są bardzo ograniczone. Krótko mówiąc, popyt musi w dużym stopniu dostosować się do przestrzennej i czasowej podaży mieszkań w każdym mieście czy gminie.

Podjęmując działania aktywizujące lokalny rynek mieszkaniowy trzeba mieć świadomość, że inwestor zanim podejmie się inwestycji w tym sektorze będzie ją najpierw dogłębnie analizował. Inwestycja oznaczająca tak długotrwałe wiązanie kapitału w oczywisty sposób ogranicza swobodę manewru inwestora przy korzystaniu ze swego kapitału. W budownictwie mieszkaniowym mamy więc do czynienia z decyzjami inwestycyjnymi o wysokim stopniu ryzyka. Główne ryzyka to: trudność precyzyjnego wyliczenia kosztów budowy, trudności w szacunku przybliżonych kosztów utrzymania nieruchomości w długim okresie jej użytkowania, niemobilność mieszkania, możliwość ingerencji państwa bądź gminy w prawa własności właściciela, uzależnienie od zmonopolizowanych urządzeń infrastruktury publicznej oraz zmiennych decyzji politycznych w gminie, a także bardzo trudno przewidywalne w wyjątkowo długim okresie użytkowania mieszkania efekty zewnętrzne i zmiany w strukturze popytu. Z tych względów wartość rynkowa mieszkania może ulegać dużemu odchyleniu od kosztów jego wytworzenia i utrzymania i to – niestety – w obu kierunkach. Zwykle zyski z in-

westycji przychodzą dopiero po ok. 10–15 latach, najczęściej też nie są rewelacyjnie wysokie, a wyraźnie w dodatku spadają w końcowej fazie użytkowania budynku. Taka inwestycja wymaga specjalnego typu inwestora, który jest zainteresowany umiarkowaną rentownością w długim okresie. W obecnej sytuacji w Polsce brakuje kapitału, a wśród inwestorów zdecydowanie dominują kalkulacje krótko- i średniookresowe. Tylko w szczególnych warunkach, a mianowicie wtedy, kiedy występują silnie pozytywne efekty zewnętrzne można oczekiwać szybkiego zwrotu wyłożonego kapitału i wysokiej rentowności w budownictwie czynszowym.

Stosunkowo największe możliwości daje tu wznoszenie czynszowych budynków wielorodzinnych, podejmowanych w celu uniknięcia opodatkowania. Jak wiadomo, zapewnia ono rzeczywiście bardzo dużą (i ostatnią, która jeszcze pozostała) ulgę podatkową, pozwalającą dokonać odpisu na starych zasadach, tj. od podstawy opodatkowania. W zdecydowanej większości gmin władze lokalne – powiedzmy to sobie wprost – nie chcą jednak rozwoju tej formy budownictwa mieszkaniowego na swoim terenie, obawiając się jej negatywnego przyjęcia ze względów politycznych. Rządziej zaś, formalnie widzą taką potrzebę i nawet deklarują pewną pomoc, ale jednocześnie oferują potencjalnym chętnym mało atrakcyjne tereny i w rezultacie też nie dochodzi do pożądanego efektu, czyli zainwestowania w mieszkalnictwo czynszowe środków, które w innym przypadku z całą pewnością zostaną przeznaczone na zupełnie inne cele.

Byłoby więc pożądane, gdyby władze gminne chciały i potrafiły pozyskać dla budownictwa mieszkaniowego „uśpione” środki, którymi dysponuje najbardziej majątna część lokalnej społeczności. Należy tylko umiejętnie wykorzystać indywidualne interesy tej grupy obywateli, co w połączeniu z ich wysoką kreatywnością i zaradnością zwykle daje bardzo dobre rezultaty. Trzeba ich do tego zachęcić, oferując im najlepszą lokalizację w mieście, a oni wówczas zainwestują swoje pieniądze. Bardzo ważne jest, że zbudują oni mieszkania czynszowe, które na trwałe zasilą lokalny zasób mieszkaniowy, a także i to, że są oni w stanie za swoje własne mieszkania zapłacić wyłącznie z własnych środków. Jest to również bardzo korzystne dla miasta jako całości, ponieważ bogatsi obywa-

tele po wybudowaniu swoich domów jednorodzinnych czy nowych (lepiej) mieszkań w domach wielorodzinnych zaczną sprzedawać lokale, w których zamieszkują obecnie. Na lokalnym rynku mieszkaniowym wzrośnie więc podaż i ceny mieszkań spadną, a przynajmniej zmniejszy się tempo ich wzrostu.

Wiadomo, że znacznie trudniej poradzić sobie z zabezpieczeniem mieszkań dla słabiej sytuowanej części mieszkańców gminy. Jest jednak rada i na to. W krajach o ukształtowanej gospodarce rynkowej zdecydowana większość środków z budżetów gminnych przeznaczonych na cele mieszkaniowe (identycznie jest oczywiście i z państwowymi środkami budżetowymi) traktowana jest jako czynnik wzmagający skłonności do oszczędzania i zwiększający popyt na mieszkania ze strony grupy ludności o średnich czy nawet niższych dochodach. Wydatkowanie środków publicznych odbywa się bowiem głównie według zasady: *Udzielimy ci pomocy, abyś sam mógł łatwiej zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe*. Tego typu podejście, uruchamiając w bardzo szerokim zakresie inicjatywę i pieniądze obywateli, zapewnia skierowanie do mieszkalnictwa możliwie jak największych środków i gwarantuje najwyższą efektywność ich wykorzystania. Z tego względu taka polityka jest prowadzona zarówno w krajach bogatych, jak i biednych. Choć należy mieć świadomość, że im kraj, region, miasto czy gmina biedniejsze, tym trudniej jest stworzyć atrakcyjną ofertę dla gospodarstw domowych o średnich dochodach.

Należy przypuszczać, że tą samą drogą będzie podążać lokalna polityka mieszkaniowa również i w naszym kraju. Gminom potrzebne będzie jednak silne wsparcie państwa, na co – jak się wydaje – w coraz większym stopniu mogą one liczyć. Utworzenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, kontraktowego systemu oszczędzania na mieszkanie w kasach mieszkaniowych i powstanie towarzystw budownictwa społecznego oraz utworzenie kas oszczędnościowo-budowlanych, to bowiem kroki we właściwym kierunku, choć trudno powiedzieć, że jest to oferta dla ludzi o niskich (a w wielu gminach nawet i o średnich) dochodach. Z całą pewnością jednak system mieszkaniowych kas oszczędnościowo-pożyczkowych przyczyni się do zaktywizowania przynajmniej części tych gospodarstw domowych, które uprzednio nie po-

dejmowały żadnych wysiłków zmierzających do poprawy swojej sytuacji mieszkaniowej. W ten sposób zwolnią się środki, które mogą być przeznaczone na zapewnienie choćby bardzo skromnych, ale godziwych lokali dla tych najuboższych mieszkańców gminy, którzy w ogóle nie mają gdzie mieszkać lub bytują w warunkach urągających wszelkim normom i standardom.

* * *

Podsumowując rozważania na temat polityki mieszkaniowej gmin (tak w stosunku do gospodarowania zasobami, jak i podejmowanych inwestycji) trzeba stwierdzić, że dla wielu samorządów lokalnych zetknięcie z twardymi realiami gospodarki rynkowej okazało się bardzo bolesne. Przeważająca część zarządów i rad gminnych do dziś jeszcze z wyraźnymi oporami podejmuje bardziej zdecydowane próby wprowadzenia do mieszkalnictwa zasad rynkowych. Tylko mała część z nich – niekoniecznie tych najbogatszych – wykazuje się dużą aktywnością i nie czekając na inicjatywy ustawodawcze państwa podejmuje działania wykorzystujące pojawiające się szanse rozwojowe lub choćby tylko przeciwdziałające niekorzystnym zjawiskom. Większość zaś, będąc w bardzo podobnej sytuacji ekonomicznej czy społeczno-politycznej, zachowuje się bardzo pasywnie, zupełnie nie wierząc w swoje możliwości.

Jest to podejście niestudzne, bowiem praktycznie każda gmina w Polsce ma już znaczne możliwości wpływania na kierunki i tempo swojego rozwoju. Odnosi się to również i do mieszkalnictwa – obecnie gminy posiadają bowiem dość dobre instrumentarium prawne, pozwalające na prowadzenie na swoim terenie skutecznej polityki mieszkaniowej. Gorzej bywa z możliwościami ekonomicznymi, ale też trzeba przyznać, że często kłopoty w tej dziedzinie wynikają z podejmowania niezbyt trafnych decyzji inwestycyjnych czy organizacyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że gminy niepotrzebnie zbyt silnie preferują bezpośrednie prowadzenie działalności (przez swoje własne organy, zakłady budżetowe czy spółki) oraz zbyt często posługują się bezpośrednimi interwencjami i działaniami doraźnymi prowadzonymi metodami administracyjnymi (uchwały, zarządzenia, zakazy,

nakazy, regulaminy itd.). Zbyt rzadko jeszcze natomiast potrafią skutecznie wykorzystać takie instrumenty, jak właściwą politykę czynszową, ulgi podatkowe, rzeczywistą konkurencję itp. Z trudnością też przebijają się świadomość, że rolą gminy jest raczej stymulowanie, pobudzanie lokalnego rozwoju (w tym również mieszkalnictwa), a nie bezpośrednie prowadzenie działań i zastępowanie prywatnych zarządców czy inwestorów.

Na szczęście wzrasta zrozumienie, jak wielkie znaczenie w mieszkalnictwie mają trafnie podejmowane decyzje i zdolność przewidywania konsekwencji wprowadzanych zmian. Skłania to coraz więcej samorządów lokalnych do podjęcia próby stworzenia koncepcji długofalowego rozwoju mieszkalnictwa na swoim terenie. Opracowanie takiego programu wymaga przeprowadzenia licznych analiz, studiów i prognoz oraz osiągnięcia porozumienia co do pożądanego celu i kierunków rozwoju – zmniejszając w ten sposób do minimum ryzyko popełnienia błędu. Lokalny rynek mieszkaniowy wymaga bowiem podejścia całościowego, jest przecież systemem naczyń połączonych. Dysponując strategią rozwoju mieszkalnictwa łatwiej jest zachować wewnętrzną logikę i spójność działania całego układu. I tak np. gminna polityka czynszowa (łącznie z polityką ustalania zaliczek za mieszkania wykupione) oraz polityka sprzedaży mieszkań komunalnych, choć realizowane w segmencie rynku obejmującym zasoby istniejące, mają ogromny wpływ na segment rynku obejmujący mieszkania nowo budowane.

Długie lata utrzymywania bardzo niskich czynszów za lokale komunalne (a podobnie jest w mieszkaniach zakładowych) doprowadziło u nas do upowszechnienia się postaw roszczeniowych i utrudnia urealnianie czynszów w chwili obecnej. Jest to istotne zagrożenie dla działań zmierzających do podnoszenia standardu zarządzania i gospodarowania zasobami komunalnymi. Duża część mieszkańców domów komunalnych po prostu przyzwyczaiła się do tego niskiego standardu oraz niskich opłat i nie zawsze akceptuje poprawę poziomu świadczonych usług, wiążącą się ze znacznym wzrostem ich obciążeń finansowych. Z kolei osoby, które wykupiły mieszkania od gminy najczęściej nie czują się współwłaścicielami swoich budynków. Jest to z pewnością jakieś obciążenie z przeszłości, ale już mniej zależne od ustroju, ponieważ

podobne zjawiska – choć oczywiście w mniejszym nasileniu – obserwuje się także w krajach o ukształtowanej gospodarce rynkowej. Istotne znaczenie ma tu również wielkość budynku. Im jest on większy, tym mniejsze są realne uprawnienia właścicieli (mających przecież różne i często przeciwstawne interesy), a większe znaczenie zarządcy, który musi te interesy godzić. W Polsce wspólnoty mieszkaniowe, a więc właściciele wykupionych mieszkań zachowują się oczywiście bardzo różnie. Występuje tu cały wachlarz zachowań. Na jednym krańcu znajdują się wspólnoty, które skutecznie i harmonijnie współpracują z zarządcą komunalnym oraz władzami gminy, na drugim zaś takie, które nawet nie chcą słyszeć o takiej współpracy.

Mimo to, wszelkie decyzje podejmowane w sprawach gospodarki zasobami administrowanymi przez zarządcę komunalnego (choć często z konieczności podejmowane w pośpiechu, wymuszone przez życie codzienne bądź ustawodawcę) nie mogą być przypadkowe, a muszą składać się na spójną, dobrze przemyślaną koncepcję. Nie jest to łatwe, dlatego często się to jeszcze nie udaje. Brak jest zresztą zarówno wystarczających środków, jak też i właściwych wzorców działania. Władze gminne również powinny zawsze prowadzić politykę mieszkaniową korzystną dla społeczności lokalnej jako całości, a też nie zawsze tak bywa. Nie powinny przy tym poddawać się naciskom żadnej z grup społecznych bez względu na to, jak silnie ich interesy będą artykułowane. Ostatnio mamy np. do czynienia z taką właśnie zmasowaną i dość dobrze zorganizowaną akcją nacisku wspólnot mieszkaniowych na władze lokalne. Oczywiście wspólnotom trzeba w miarę możliwości pomagać, ale nie można im całkowicie ulegać, nawet jeśli się rozumie powody podejmowanych przez nie działań. Na właścicieli wykupionych lokali (oprócz wielu uprawnień) spadło również ostatnio sporo – choć teoretycznie zupełnie oczywistych – to jednak dla nich zupełnie nowych obowiązków właścicielskich. Ich opór przed ponoszeniem rzeczywistych kosztów utrzymania swojego

mieszkania jest całkiem normalny, w końcu do niedawna, będąc formalnie właścicielami, ponosili identyczne obciążenia jak zwykli lokatorzy mieszkań komunalnych, tzn. pokrywali najczęściej tylko 1/4 czy 1/3 rzeczywistych kosztów. Zrozumiałe więc, że właścicielom trudno jest pogodzić się z myślą, że teraz powinni ponosić pełne koszty utrzymania mieszkania i swojej części nieruchomości, skoro przez całe lata ponosząc tylko niewielką ich część i tak na ogół oceniali te wydatki jako nadmiernie wysokie.

W tej sytuacji najważniejszym i najtrudniejszym zarazem zadaniem, przed którym stoją gminy, będzie więc uświadomienie wszystkim grupom społecznym ile naprawdę kosztuje zajmowane przez poszczególne rodziny mieszkanie oraz upowszechnienie przekonania o konieczności stopniowego odchodzenia od postaw roszczeniowych. Bez powszechnego przekonania, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest przede wszystkim sprawą samych zainteresowanych, a skromna pomoc społeczna w postaci taniego mieszkania komunalnego czy prawie darmowego lokalu socjalnego przysługiwać może tylko nielicznym – nie da się rozwiązać problemów mieszkaniowych w naszym kraju. Drogą do poprawy sytuacji jest zaś wprowadzenie rynkowych zasad funkcjonowania mieszkalnictwa (przy jednoczesnym mocnym rozbudowaniu pomocy podmiotowej skierowanej do najbardziej potrzebujących). Do świadomości ludzi musi w końcu trafić przekonanie, że wielkość i standard zajmowanego mieszkania tak naprawdę zależy od ich możliwości ekonomicznych, ale preferencji, aktywności, determinacji i podejmowanych w tym kierunku wysiłków. Ogólnie biorąc, możemy mieszkać tylko w takich mieszkaniach, na jakie w danym momencie nas stać, a pomoc społeczna jest możliwa w rzeczywistości tylko dla najuboższych i wyłącznie w zakresie standardu uznanego w danym momencie za uzasadniony.

¹ Marek Majchrzak jest pracownikiem Szkoły Głównej Handlowej

POLITYKA MIESZKANIOWA NA POZIOMIE LOKALNYM – NA PRZYKŁADZIE MIASTA SZCZECINA

Aleksandra Piskorska¹

FORMUŁOWANIE POLITYKI MIESZKANIOWEJ MIASTA

1. Cele podjęcia opracowania polityki mieszkaniowej miasta

Według ustawy o samorządzie terytorialnym – art. 7.1 pkt 7, do zakresu działania i zadań gminy należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Natomiast ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stanowi dodatkowo, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Celem podjęcia tematu mieszkaniowego w Szczecinie jest sformułowanie jednolitej polityki mieszkaniowej gminy zmierzającej do efektywnego wykorzystywania środków publicznych przeznaczanych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności.

Uchwalona przez miasto polityka mieszkaniowa nie ma być manifestacją dobrych chęci, które nie mają pokrycia w możliwościach finansowych gminy i rządu. Wynikać z niej powinien obowiązek władz gminy do prowadzenia działań zgodnych tak z potrzebą zapewnienia członkom społeczności lokalnej warunków dla realizacji ich potrzeb mieszkaniowych, jak i z możliwościami finansowymi gminy.

„Polityka mieszkaniowa miasta” jest narzędziem realizacji tego zadania.

Miasto realizować będzie politykę mieszkaniową poprzez:

- własną aktywność,
- wspieranie i koordynowanie programów i działań innych podmiotów,
- upowszechnianie i promowanie instrumentów wspierających rozwój,
- inicjatywy mieszkaniowe, tak własne, jak i rządowe i pozarządowe.

Tworzenie w mieście sprzyjających warunków dla rozwoju gospodarki mieszkaniowej polegać będzie między innymi na koordynacji wykonywanych przez nie zadań, z uwzględnieniem trzech podstawowych założeń:

1. Posiadanie mieszkania odpowiadającego współczesnym standardom stanowi podstawową potrzebę każdej rodziny. Rozwój miasta jest uwarunkowany możliwościami uzyskania mieszkań przez nowych mieszkańców. Osiedlanie się w mieście młodych rodzin nabiera szczególnego znaczenia wobec wyraźnych procesów starzenia się społeczności Szczecina.
2. Brak dachu nad głową pozbawia rodzinę bezpieczeństwa biologicznego, społecznego i ekonomicznego. Jest także przyczyną rozwoju różnych sytuacji patologicznych w życiu mieszkańców miasta.
3. Problem ograniczonej dostępności do mieszkania budzi coraz bardziej powszechne, negatywne emocje. Jest to przyczyną występowania w sferze mieszkalniczo silnych konfliktów o różnym charakterze. Mieszkanie jest bowiem dobrem bardzo drogim, a jego pozyskanie dla większości rodzin wiąże się z bardzo dużym wysiłkiem finansowym.

2. Zakres opracowania

Problematyka gospodarki mieszkaniowej miasta jest bardzo szeroka i tylko częściowo należy do kompetencji samorządu. Obejmuje ona dwie zasadnicze sfery.

1. Sferę popytu na mieszkania, czyli potrzeb mieszkaniowych oraz możliwości i uwarunkowań pozyskiwania samodzielnych mieszkań przez rodziny o różnym poziomie dochodów.

Poszczególne rodziny podejmują indywidualne decyzje w kwestii dążenia do samodzielnego mieszkania.

Decyzje takie warunkuje szereg różnorodnych czynników, jak np. świadomość możliwości wyboru drogi dojścia do własnego mieszkania, determinacja rodzin w dążeniu do samodzielnego własnego mieszkania i do ograniczenia konsumpcji innych dóbr na rzecz jego pozyskania.

Odrębnym zagadnieniem jest skłonność rodzin do oszczędzania na mieszkaniu i skuteczność systemów oszczędzania na mieszkaniu. Jednym z najważniejszych czynników, szczególnie w okresie transformacji ustrojowej, jest poczucie bezpieczeństwa socjalnego i stabilności ekonomicznej rodzin, wpływające na decyzje o zaciąganiu długoterminowych kredytów na mieszkania. Na podjęcie, przez poszczególne rodziny, decyzji o dążeniu do samodzielnego mieszkania ma zasadniczy wpływ polityka mieszkaniowa państwa i skuteczność jej instrumentów, takich jak np. ulgi podatkowe.

2. Sferę podaży mieszkań, obejmującą zagadnienia:

- budowy nowych mieszkań, co wiąże się z przygotowaniem terenów budowlanych (planowanie przestrzenne, uzbrajanie terenów),
- utrzymania istniejących zasobów mieszkaniowych (utrzymywanie w odpowiednim stanie technicznym, poprawa standardu, przekształcenia własnościowe, zarządzanie i administrowanie),
- tworzenia środowiska zamieszkania o odpowiedniej jakości.

Strategię rozwoju mieszkalnictwa w Szczecinie konstruowano w oparciu o trzy główne założenia:

- spójność z polityką mieszkaniową państwa,
- dostosowanie do potrzeb i uwarunkowań lokalnych,
- uwzględnienie nieuniknionego procesu transformacji mieszkalnictwa w warunkach gospodarki rynkowej.

Relacje z polityką mieszkaniową państwa

Pierwsze analizy dla potrzeb lokalnej strategii mieszkaniowej powstały w Szczecinie w 1995 r., tj. w trakcie wdrażania pierwszych elementów reformy podstaw prawnych polityki mieszkaniowej państwa, sformułowanej w formie przedłożenia rządowego dla Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w listopadzie 1994 r. W lipcu 1995 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął uchwałę w sprawie polityki mieszkaniowej państwa oraz podjął rezolucję w sprawie założeń polityki a prezes Rady Ministrów wezwał do ich uzupełnienia.

Szczecińska „Polityka mieszkaniowa miasta” uwzględniła obowiązki i możliwości gminy wynikające z szeregu uchwalonych ustaw dotyczących różnych aspektów gospodarki mieszkaniowej takich jak:

- ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych tworząca podstawy dla wprowadzenia budownictwa czynszowego w sferę oddziaływania gospodarki rynkowej, przede wszystkim poprzez możliwość kształtowania czynszu regulowanego na poziomie umożliwiającym pełne pokrycie kosztów bieżącej eksploatacji i konserwacji (czynsz roczny do 3% wartości odtworzeniowej);
- ustawa o własności lokali mająca największy wpływ na zmiany w systemie zarządzania zasobami mieszkaniowymi innymi niż spółdzielcze;
- ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, wprowadzająca nowe systemy finansowania budownictwa mieszkaniowego o czynszach regulowanych, dająca także możliwości (niestety zbyt ograniczone) kształtowania nowych, lepiej dopasowanych do gospodarki rynkowej rozwiązań instytucjonalnych dla mieszkalnictwa o czynszach regulowanych (TBS), przede wszystkim poprzez możliwość kształtowania czynszu regulowanego na poziomie umożliwiającym zwrot w ciągu ok. 30 lat połowy kosztów inwestycji (czynsz roczny do 4% wartości odtworzeniowej).

Do kompletu podstaw prawnych reformy gospodarowania zasobami mieszkaniowymi zdecydowanie brakuje jeszcze od dawna zapowiadanej ustawy o renowacji i modernizacji zabudowy.

Dzięki ustawie o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe, nowelizacjom Prawa spółdzielczego lokalne rynki mieszkaniowe wzbogacają się o nowe, aktywniej działające formy.

Sejm uchwalił także nowe ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i Prawo budowlane, które są luźniej związane z reformą podstaw prawnych funkcjonowania mieszkalnictwa. Najślabszym ogniwem w systemie prawnym są aktualnie obowiązujące zasady przygotowania gruntów budowlanych dla mieszkalnictwa. Poza dziedziną planowania przestrzennego zawartą w nowej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązują-

ją „strzępy” poprzednio funkcjonujących systemów. Przede wszystkim brak jest systemu finansowego zasilania rozwoju infrastruktury komunalnej i nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Szczecina zasady „Polityki mieszkaniowej miasta” będą podlegać aktualizacji i weryfikacji w miarę zmian sytuacji prawnej i regulacji dotyczących gospodarki mieszkaniowej oraz zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej miasta, jego mieszkańców i inwestorów budownictwa mieszkaniowego.

Dostosowanie do potrzeb i uwarunkowań lokalnych

Dla potrzeb sformułowania lokalnej strategii mieszkaniowej wykonano szereg prognoz dotyczących kształtowania się zapotrzebowania na mieszkania o współczesnym standardzie. W ramach II fazy programu współpracy z PADCO (Planning and Development Collaborative International) wykonane zostało badanie popytu efektywnego na mieszkania w Szczecinie w świetle sytuacji finansowej, opinii, potrzeb i preferencji mieszkaniowych gospodarstw domowych (HABITAT, 1997). Zostało ono wykonane tuż po uchwaleniu przez Radę Miejską „Polityki mieszkaniowej miasta”. Służy przede wszystkim do weryfikacji wcześniej wykonanych prognoz. Jego zadaniem jest określenie preferencji mieszkańców Szczecina i ocena możliwości ich partycypacji w realizacji planów poprawy warunków mieszkaniowych. Ponadto badanie to podejmuje próbę określenia zdolności kredytowej mieszkańców, czyli zakresu i możliwości finansowania potrzeb mieszkaniowych. W efekcie przedstawia ono szczegółowo aktualny poziom popytu efektywnego na mieszkania, tj. powiązania potrzeb i preferencji mieszkaniowych z możliwościami ekonomicznymi ludności i warunkami lokalnymi. Jego wyniki będą ponadto przydatne przy określaniu priorytetów działań określonych w „Polityce mieszkaniowej miasta”.

Duże miasta są centrami rozwoju, szczególnie zaś takie jak Szczecin, gdzie mamy do czynienia z jednym z najniższych wskaźników bezrobocia w kraju. Podstawowym problemem rozwoju aglomeracji miejskich jest finansowanie samorządu. W tej kwestii najkorzystniejsza była sytuacja samorządu w pierwszych latach jego funkcjonowania w nowych warunkach ustrojowych. 1 stycznia 1992 r. zastąpiono dotychczasowy system finansowania samorządu

nowym 5% udziałem w podatku dochodowym od osób prawnych i 15% udziałem we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Jednocześnie samorządy dużych miast zaczęły przejmować od administracji rządowej coraz więcej zadań, głównie ze sfery społecznej. Skutkuje to coraz większym uzależnieniem zasilania finansowego samorządów dużych miast od środków przeznaczanych przez administrację rządową na realizację dodatkowych zadań, to jest od udziałów w podatkach państwowych, od subwencji i dotacji. Jest także regułą, że właściwe wykonanie przez samorząd zadań przejmowanych od administracji rządowej – szczególnie wobec trudności w reformowaniu sfery społecznej – pociąga za sobą na ogół większe wydatki niż uzyskiwane na ten cel środki. Skutkiem tego jest spadek udziału wydatków inwestycyjnych w budżetach dużych miast. Należałoby więc weryfikować system finansowania samorządów z uwzględnieniem ważnej roli dużych aglomeracji w przewyżnianiu kryzysu rozwojowego lat dziewięćdziesiątych.

Mieszkalnictwo w gospodarce rynkowej

Proces transformacji mieszkalnictwa w warunkach gospodarki rynkowej ujawnia przede wszystkim problem podniesienia efektywności zarządzania majątkiem miasta, który służy zaspokajaniu m.in. potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Dotyczy to zarówno gospodarowania komunalnymi mieszkaniami czynszowymi, jak i nieruchomościami niezabudowanymi.

Rozwój mieszkalnictwa na szczeblu lokalnym jest także zależny od lokalnych mechanizmów wspierających popyt choćby poprzez ograniczanie tych barier dla inwestowania w mieszkalnictwo, które pozostają w kompetencji gminy. Okazuje się bowiem, że jedną z najważniejszych ról procesu tworzenia lokalnej strategii mieszkaniowej jest uzyskiwanie konsensusu różnych sił politycznych i grup interesu wokół proponowanych rozwiązań, a to oznacza przede wszystkim stworzenie korzystnego klimatu dla podejmowania przez poszczególne rodziny inicjatyw mieszkaniowych.

3. Organizacja prac, główne elementy procedury

Dla opracowania projektu uchwały „Polityka mieszkaniowa miasta Szczecina”, z inicjatywy wiceprezydenta miasta Piotra Mynca, w Miejskiej Pracowni Urbanistycz-

nej powołano zadaniowy i funkcjonujący przez określony czas Zespół Polityki Mieszkaniowej. Liczył on średnio 5 osób skierowanych z trzech jednostek organizacyjnych miasta. Zespół ten współpracował z wieloma osobami z różnych wydziałów i jednostek organizacyjnych Urzędu, składających się na szeroki zespół roboczy, powołany zarządzeniem prezydenta miasta. Na zasadach umów, w pracach Zespołu uczestniczyło także kilkuosobowe grono specjalistów spoza struktur Urzędu.

W drodze zarządzenia prezydenta miasta powołana została Rada Programowa ds. Polityki Mieszkaniowej Miasta, składająca się z:

- radnych z pięciu komisji Rady Miejskiej (8 osób),
- prezesów spółdzielni mieszkaniowych różnej wielkości (6 osób),
- pracowników Urzędu Miasta lub jego jednostek organizacyjnych (6 osób),
- przedstawicieli innych organizacji działających w sferze gospodarki mieszkaniowej miasta (2 osoby).

Zadaniem Rady Programowej była konsultacja, analiza i opiniowanie wyników poszczególnych etapów prac. Praca w Radzie Programowej polegała przede wszystkim na budowie konsensusu społecznego i politycznego wokół głównych tez i programów polityki mieszkaniowej miasta.

Konsultacjami służyli także eksperci i doradcy PADCO w ramach programu pomocowego dla gmin finansowanego przez USAID – Program Partnerstwa dla Gmin w Dziedzinie Mieszkalnictwa oraz naukowcy z Politechniki Szczecińskiej.

Trzeba podkreślić, że uchwała o „Polityce mieszkaniowej miasta” powstała przede wszystkim siłami własnymi jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta. Praca nad polityką mieszkaniową dużego miasta wymaga zmierzenia się z interdyscyplinarnym zagadnieniem i rozwiązania problemów z wielu, wydawałoby się, odległych od siebie dziedzin.

4. Tryb opracowania

Prace nad „Polityką mieszkaniową miasta” miały charakter planowania strategicznego w dziedzinie mieszkalnictwa w mieście. Opracowanie projektu uchwały przebiegało w trzech etapach:

Etap I (około 12 miesięcy) – analizy i studia systemu gospodarki mieszkaniowej miasta, wykonane w formie odrębnych opracowań specjalistycznych, w tym:

- informacja wstępna o sytuacji mieszkaniowej w Szczecinie,
- spółdzielczość mieszkaniowa,
- prognozy demograficzne,
- deficyt mieszkaniowy,
- komunalny zasób mieszkaniowy, charakterystyka i analiza potrzeb remontowych,
- prywatyzacja komunalnego zasobu mieszkaniowego,
- zjawisko bezdomności w Szczecinie.

Zadaniem tego etapu prac było rozpoznanie lokalnego systemu gospodarki mieszkaniowej miasta, opracowanie prognoz jego przekształceń i rozwoju.

Etap II (około 3 miesiące) – tezy i założenia polityki mieszkaniowej, jako wnioski z analiz i studiów szczegółowo dyskutowane przede wszystkim na forum Rady Programowej.

Zadaniem tego etapu prac było ustalenie celów i priorytetów oraz uzyskanie konsensusu politycznego dla głównych działań.

Etap III (około 3 miesiące) – opracowanie projektu uchwały „Polityka mieszkaniowa miasta”, jego analiza przez Radę Programową, weryfikacja w Zarządzie Miasta, opiniowanie w Komisjach Rady Miejskiej, przyjęcie przez Radę Miejską w formie uchwały (Uchwała Nr XXVIII/361/96 Rady Miejskiej z dnia 02.12.1996 r.).

5. Wdrażanie polityki mieszkaniowej miasta

Na podstawie uchwalonej „Polityki Mieszkaniowej miasta” trwają prace nad projektem zintegrowanego systemu planowania i zarządzania gospodarką mieszkaniową miasta. W wersji roboczej składa się ona z pięć głównych działów:

- planowanie rozwoju mieszkalnictwa,
- gospodarowanie zasobem gruntów komunalnych,
- modernizacja zasobów mieszkaniowych i środowiska zamieszkania,
- gospodarowanie zasobem mieszkaniowym gminy,
- zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców.

Główne problemy procesu wdrażania:

1. Rozwiązania wymaga dostosowanie struktur organizacyjnych, głównie Urzędu Miejskiego do realizacji zada-

nia skomplikowanego przede wszystkim w sferze koordynacji zarządzania rozwojem miasta.

2. Niezwykle istotnym zadaniem tej fazy jest jak najbardziej precyzyjne powiązanie „Polityki mieszkaniowej miasta” z systemem planowania miejscowego, przede wszystkim z realizacją obowiązkowego z mocy ustawy zadania gminy, jakim jest wykonanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Polityka sektorowa w zakresie mieszkalnictwa zawarta w dokumencie „Polityka mieszkaniowa” oraz późniejsze opracowania uzupełniające, w całości stanowią materiał wejściowy do „Studium”, do przygotowania którego miasto właśnie przystąpiło. Zapewni to pełną koordynację zadań własnych miasta z polityką przestrzenną (tereny mieszkaniowe to prawie połowa miejskiej powierzchni).

3. Realizacja zadań nakreślonych w „Polityce mieszkaniowej miasta” wymaga także ścisłego jej powiązania z zasadami gospodarowania finansami miasta, tj. procesem planowania kolejnych budżetów i zasad gospodarki finansami w jednostkach zarządzających majątkiem miasta. Szczególnie istotne jest planowanie inwestycji. W Szczecinie powstaje system planowania inwestycji w formie 4-letniego, kroczącego planu inwestycji miejskich. Aktualnie funkcjonuje projekt planu inwestycji miejskich na lata 1997–2000, a w przygotowaniu jest projekt na lata 1998–2001.

4. Tworzone są instytucjonalne podstawy realizacji poszczególnych zadań w formach niezależnych od struktur Urzędu. Pierwszym zrealizowanym przykładem jest tu szybko rozwijające się Szczecińskie Towarzy-

stwo Budownictwa Społecznego, powołane w grudniu 1996 r. według koncepcji przyjętej w polityce mieszkaniowej miasta. Jednocześnie poszukiwane są płaszczyzny współpracy z innymi partnerami do realizacji programów i zadań zawartych w „Polityce mieszkaniowej miasta”.

SYTUACJA MIESZKANIOWA W SZCZECINIE

1. Ludność, gospodarstwa domowe

W ostatnich 25 latach tempo rozwoju demograficznego miasta systematycznie spada, od przyrostu 5,9 tys. osób rocznie w latach siedemdziesiątych do 1,2 tys. osób rocznie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. W latach 1990–1994 ludność miasta przyrastała jeszcze wolniej, tj. o około 950 osób rocznie, w tym tylko 11% stanowił przyrost naturalny. Oznacza to, że współcześnie o liczbie ludności decyduje przede wszystkim saldo stałej migracji, czyli napływ ludności. W 1995 r. wystąpiły równocześnie dwa niekorzystne w rozwoju demograficznym miasta zjawiska: ujemny przyrost naturalny i ujemne saldo migracji. W efekcie w 1995 roku liczba ludności miasta zmniejszyła się o ok. 1,4 tys. osób i na koniec 1995 r. wyniosła 418,2 tys. osób (dane Urzędu Statystycznego w Szczecinie za rok 1995). Jednocześnie obserwuje się coraz bardziej ożywiony ruch budowlany w gminach sąsiadujących z miastem, głównie od zachodu (gminy Dobra i Kołbaskowo). Szczecin, ze względu na jeden z najniższych wskaźników bezrobocia, staje się coraz bardziej atrakcyjnym celem dla osób zmieniających miejsce pobytu w związku z poszukiwaniem pracy.

Tabela 1. Prognoza demograficzna dla Szczecina na lata 2000–2010

Wyszczególnienie	1988 r.	1995 r.	2000 r.	2005 r.	2010 r.
Ludność ogółem (tys.)	410,0	418,2	428,0*	435,0*	440,0*
Ludność w mieszkaniach (tys.)	395,0	403,1	413,0*	422,0*	425,0*
Liczba gospodarstw domowych (tys.)	144,5	148,8	151,3*	155,0*	158,6*

* Dane według prognozy Zespołu Polityki Mieszkaniowej

2. Warunki mieszkaniowe

Wielkość zasobów mieszkaniowych Szczecina według Urzędu Statystycznego na koniec 1995 roku przedstawiała się następująco:

- liczba mieszkań – 134 614
- liczba izb – 460 840
- tysiące m² powierzchni użytkowej – 7524,9

Tabela 2. Struktura zasobów mieszkaniowych w 1995 r. według szacunku Zespołu Polityki Mieszkaniowej

Mieszkania według form własności	Liczba w tys.
Gminne	41,7
Zakładowe	3,0
Spółdzielcze	56,7
Prywatne	14,6
We wspólnotach z gminą	10,2
Zakładowe, które zmieniły status na spółdzielcze lub prywatne	8,4

W strukturze własności mieszkań największy udział ma spółdzielczość mieszkaniowa, której zasoby stanowią 42,2% zasobów miasta; na zasoby gminy przypada 31,0%, a na prywatne – 10,8%. Na pozostałe 16,0% składają się zasoby będące we wspólnotach z gminą (7,6%) i zakładowe, które zmieniły status własności na spółdzielcze lub prywatne (6,2%). Niewielka część mieszkań zakładowych nadal pozostała jako resortowe (2,2%). W dotychczasowym procesie transformacji mieszkań zakładowych miasto praktycznie nie uczestniczyło, tzn. tylko śladowe ilości mieszkań zakładowych przekazano gminie.

Przeciętna wielkość jednego mieszkania wynosi w Szczecinie 55,9 m² (1995 r.) i w porównaniu do innych miast w kraju wynik ten plasuje się powyżej przeciętnej wynoszącej 52,4 m² w grupie miast o zaludnieniu powyżej 200 tys. mieszkańców.

Dość zróżnicowana jest przeciętna wielkość mieszkań: w budynkach spółdzielczych wynosi ona 50,6 m², w budynkach zakładów pracy – 51,6 m², w budynkach komunalnych – 53,0 m², w tym własnościowe – 59,5 m².

Zasób mieszkaniowy miasta cechuje bardzo wysoki udział mieszkań małych – o wielkości do 39,0 m², który wynosi 26,0%, a w zasobie komunalnym aż 30,0%. Mieszkania średnie – o powierzchni 40–79 m² stanowią 61,4%, a duże, tj o powierzchni ponad 80 m² ok. 12,6%.

Warunki mieszkaniowe według podstawowych wskaźników kształtowały się na koniec 1996 r. następująco:

- m² na 1 mieszkanie – 56,0
- m² na 1 osobę – 18,9
- osób na 1 izbę – 0,87
- osób na 1 mieszkanie – 2,97

Przeprowadzone badania popytu efektywnego potwierdzają zróżnicowanie warunków mieszkaniowych w zależności od zasobów:

- najmniejsze i najbardziej zaludnione są mieszkania zakładowe, spółdzielcze lokatorskie i komunalne: średnio 3,4–3,5 osoby na mieszkanie o pow. ok. 50 m², co oznacza około 11 m² na osobę w mieszkaniu;
- największe i najmniej zaludnione są domy jednorodzinne: średnio 4,5 osoby na mieszkanie o powierzchni powyżej 100 m², co oznacza ok. 23 m² na osobę w mieszkaniu.

Zasób mieszkaniowy w mieście zdominowany jest przez zabudowę wielorodzinną. Według przeprowadzonych szacunków, tylko nieco ponad 11% mieszkań jest w zabudowie jednorodzinnej.

3. Stan zabudowy mieszkaniowej

Cechą istniejącego zasobu mieszkaniowego miasta jest duży udział mieszkań nie odpowiadających współczesnym standardom. Orientacyjnym wskaźnikiem jest tu wiek zasobów, który wiąże się ze stanem technicznym budynku i wyposażeniem mieszkań w podstawowe urządzenia techniczne, a także zużyciem funkcjonalnym mieszkań.

Tabela 3. Struktura wieku zasobów mieszkaniowych w Szczecinie w 1995 r.

Czas użytkowania mieszkań w latach	Mieszkania w proc.
Ponad 76	21,7
50–75	15,7
34–49	5,6
24–33	14,3
16–23	17,4
6–15	17,1
Wybudowane po 1988 r.	8,2

Oznacza to, że w Szczecinie występuje jaskrawo zjawisko deficytu standardu mieszkań istniejących. W najgorszym stanie technicznym znajduje się najstarsza zabudowa, licząca ponad 75 lat. Jest to 21,7%, czyli ponad 16 tys. mieszkań. Większość tej zabudowy stanowi własność lub współwłasność komunalną. Budynki te koncentrują się w Śródmieściu. W osiedlach Śródmieście Zachód i Turzyn ponad 90% budynków liczy ponad 75 lat. Jest to największy zespół najbardziej zdekapitalizowanych zasobów miasta. Stąd do tego obszaru odnoszą się inicjatywy miasta zmierzające do kompleksowej modernizacji zespołów zabudowy – kwartałów śródmiejskich.

Niewłaściwa eksploatacja, przy zaawansowanym wieku budynków, wpływa na szybki proces dekapitalizacji mieszkań, co ma szczególne odzwierciedlenie w przypadku zasobów komunalnych. W Szczecinie ubytki mieszkaniowe są niewielkie, ograniczające się głównie do wyburzeń koniecznych, wynikających ze złego stanu technicznego części budynków, likwidacji lokali mieszkalnych nie nadających się na stały pobyt ludzi bądź zmiany z funkcji mieszkalnej na lokal usługowy. W latach 1989–1994 ubytki wyniosły 256 mieszkań. Należy jednak stwierdzić, że rzeczywiste potrzeby wymiany zdekapitalizowanych i zużytych technicznie budynków są znacznie wyższe.

Utrzymywane przez szereg lat na bardzo niskim poziomie czynsze urzędowe pokrywały nieco ponad 30% kosztów bieżącego utrzymania zasobów. Skutki są dzisiaj bardzo wyraźne i trudne do nadrobienia. Według szacunków wykonanych w Zespole Polityki Mieszkaniowej luka remontowa w zakresie remontów bieżących prowadzących się do utrzymania nieruchomości w odpowiednim stanie kształtuje się na poziomie 25 do 30% wartości odtworzeniowej budynków. Według cen z 1995 r. średnio nakłady na remonty bieżące na 1 m² powierzchni użytkowej wyniosłyby od 250 do 370 zł. Zakładając, że w prawidłowo prowadzonej gospodarce mieszkaniowej remont gruntowny budynku wykonuje się po około 30 latach jego eksploatacji, potrzeba taka występuje w przypadku ok. 50% zasobów mieszkaniowych.

Wyposażenie mieszkań w podstawowe urządzenia techniczne można uznać za miernik standardu mieszkań. Prawie 22 tys. mieszkań nie posiada łazienki, a około 17 tys. splukiwanego ustępu. Większość z tych mieszkań, które posiadają niski standard wyposażenia w powyższe urządzenia znajduje się w zasobach komunalnych. Mieszkania powinny być wycofane z eksploatacji lub poddane modernizacji, co wiąże się ze znacznie wyższymi kosztami niż nadrobienie sygnalizowanej luki remontowej. W związku z niskim tempem nowego budownictwa istnieje zjawisko podtrzymywania w stanie zdatności do zamieszkiwania całkowicie zużytych technicznie i społecznie zasobów. Jest to zjawisko nieracjonalne z ekonomicznego punktu widzenia, bowiem najdroższe w utrzymaniu są mieszkania o najniższym standardzie.

Kolejnym, coraz bardziej odczuwalnym problemem jest „standard energetyczny” budynków. Wobec wzrostu cen nośników energii, głównym składnikiem wydatku mieszkaniowego rodzin są opłaty za ogrzewanie mieszkań. O ile wcześniej przedstawione ogólnie problemy wiążą się z nadrabianiem zaległości powstałych w gospodarce mieszkaniowej, o tyle wyzwaniem współczesności jest termomodernizacja zabudowy mieszkaniowej. W Polsce przeciętne zużycie energii na ogrzewanie 1 m² wynosi od 240 do 380 kWh. W Niemczech, według aktualnych wymagań, zużycie to wynosi od 50 do 100 kWh, a w Szwecji nawet 30, maksymalnie 60 kWh. W Szczecinie dodatkowo jeszcze występuje jaskrawy konflikt natury ekologicznej, wynikający z uciążliwości istniejącej zabudowy mieszkaniowej ogrzewanej według przestarzałych technologii. Ponad 20%, czyli około 27 tys. mieszkań ogrzewanych jest bowiem piecami węglowymi.

4. Budownictwo mieszkaniowe w latach 90.

W latach 1991–1996 w Szczecinie przekazano do użytku 10 439 mieszkań. Średnio oddawano więc do użytku 1491 mieszkań rocznie (tab. 4).

Tempo realizacji budownictwa było w poszczególnych latach nierównomierne. W latach 1989–1992 realizacja budownictwa mieszkaniowego utrzymywała się na względnie dobrym poziomie – średnio 2000 mieszkań rocznie. W 1993 roku nastąpiło załamanie budownictwa mieszkaniowego, głównie spółdzielczego.

Tabela 4. Liczba mieszkań oddanych do użytku w Szczecinie w latach 1991–1996

Rodzaj budownictwa	1991	1992		1993	1994	1995		1996	
Ogółem	2024	2261	100%	1166	1069	731	100%	1175	100%
w tym:									
– spółdzielcze	1704	1964	86,8%	882	840	497	7%	951	80,9%
– komunalne	47	27	1,2%	33	15	133	18,1%	40	4,4%
– zakładowe	93	144	6,4%	99	74	6		54	4,6%
– indywidualne	180	126	5,6%	152	140	95	13,2%	130	11,1%

Prawdziwy „dotek” mieszkaniowy wystąpił w 1995 r., w którym zrealizowano zaledwie 731 mieszkań. Rok później sytuacja uległa poprawie. W związku ze zmianą od 1997 r. rozliczenia podatku od osób fizycznych w ramach tzw. „dużej ulgi mieszkaniowej”, trudno na razie powiedzieć, czy wzrost budownictwa mieszkaniowego w 1996 r. oznacza trwale przełamanie spadkowej tendencji w budownictwie ostatnich lat, czy też jest to tylko reakcja na zmiany w przepisach podatkowych.

Potrzeby mieszkaniowe ludności w latach 1991–1995 zaspokajały przede wszystkim spółdzielnie mieszkaniowe, których udział w liczbie zrealizowanych mieszkań ogółem wyniósł ponad 81%; udział pozostałych inwestorów – niecałe 19%, w tym budownictwo indywidualne – 9,6%, zakładowe – 5,7%, a komunalne tylko – 3,5%.

W latach 1992–1996 nastąpiły zmiany w strukturze inwestorów budownictwa mieszkaniowego:

- wzrost udziału inwestorów indywidualnych,
- zanik budownictwa zakładowego i brak form go zastępujących,
- utrzymanie się spółdzielczości mieszkaniowej jako głównego producenta mieszkań.

W ciągu ostatnich 3–4 lat pojawił się także nowy typ inwestora – deweloper (prywatne firmy budowlane) budujący mieszkania na sprzedaż. Tego typu inwestorzy realizują głównie intensywne formy budownictwa jednorodzinnego i wysokostandardowe budownictwo wielorodzinne o zindywidualizowanej formie budynków i kompozycji urbanistycznej.

5. Potrzeby mieszkaniowe

Trwałą cechą sytuacji mieszkaniowej w Szczecinie – podobnie jak w całym kraju – jest statystyczny deficyt

mieszkań definiowany jako różnica pomiędzy ilością gospodarstw domowych a ilością mieszkań w mieście. Na koniec 1995 r. liczbę gospodarstw domowych szacuje się na 148,8 tys. Według wyników mikrospisu mieszkaniowego przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny na dzień 17 maja 1995 roku liczba mieszkań na 1000 osób wynosiła w Polsce 286, w miastach – 313, w Szczecinie – 330 (1994 r.).

Na jedno mieszkanie przypada 1,11 gospodarstwa domowego, co oznacza deficyt 14,2 tys. mieszkań. Przewiduje się, że liczba gospodarstw domowych w piętnastoleciu 1996–2010 wzrośnie o ok. 9300, z tego w poszczególnych okresach pięcioletnich:

- 1996–2000 – wzrost o około 2000
- 2001–2005 – wzrost o około 3700
- 2006–2010 – wzrost o około 3600

Biorąc pod uwagę prognozę demograficzną i aktualną sytuację mieszkaniową w Szczecinie można przyjąć, że zrównoważenie liczby mieszkań z liczbą gospodarstw domowych (tzn. zlikwidowanie statystycznego deficytu mieszkaniowego) może nastąpić przy wzroście wskaźnika mieszkań na 1000 mieszkańców z 330 do 367. Osiągnięcie tego progu nie wyklucza braku równowagi w niektórych sektorach rynku mieszkaniowego. Zjawisko to obserwuje się w krajach zamożnych, które na ogół osiągnęły stan równowagi na rynku mieszkaniowym, ale nadal rozwijają niektóre sektory, np. sektor mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Przy obecnym systemie finansowania budownictwa mieszkaniowego realizuje się w Szczecinie dwa typy mieszkań (domów):

1. Głównie na własność – gdzie można wyróżnić trzy typy inwestorów:

- budujący indywidualnie dom (mieszkanie) dla własnego użytku,
- budujący w sposób zorganizowany dom (mieszkanie) dla własnego użytku, np. małe spółdzielnie mieszkaniowe tzw. „jednorazowego inwestowania”, zrzeczenia budowy domów,
- budujący domy lub mieszkania na sprzedaż (firmy

ści mieszkańców tak ze względu na ilość budowanych mieszkań jak i warunki ich dostępności finansowej.

Syntetycznymi wskaźnikami porównawczymi dla oceny dostępu do mieszkań ludności miasta są:

- wskaźnik ilości mieszkań oddawanych na 1000 osób, który w latach 1977–1995 kształtował się następująco:

1977	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
8,91	7,85	5,30	6,37	4,96	4,87	4,89	5,43	2,79	2,54	1,75

deweloperskie i spółdzielnie mieszkaniowe budujące wyłącznie mieszkania z własnościowym prawem do lokalu spółdzielczego).

Mieszkania budowane są głównie za środki własne ludności. Dostępne na rynku kapitałowym długoterminowe kredyty na budownictwo mieszkaniowe, głównie hipoteczne, są wykorzystywane w niewielkim stopniu. Budownictwo na własność stymuluje w znaczącym stopniu ulgi w podat-

Od 1977 r., z nieznacznymi wahaniami, utrzymuje się niekorzystna tendencja spadku wskaźnika oddawanych mieszkań na 1000 osób – zmniejszył się on ponad 5-krotnie w ciągu 20 lat.

- wskaźnik ilości mieszkań oddanych do użytku na 1000 zawieranych małżeństw, który mówi pośrednio o dostępności mieszkań dla młodych rodzin. W ciągu ostatnich lat kształtował się on następująco:

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
790	951	1072	564	501	340	529

ku od osób fizycznych. Środki zgromadzone w dotychczasowym systemie oszczędzania na mieszkania (książeczki mieszkaniowe i premie gwarancyjne) stanowią jedynie uzupełnienie kwot niezbędnych na zakup mieszkania.

Popyt na mieszkania na własność będzie się zmieniał w miarę wzrostu gospodarczego, odczuwalnej poprawy wskaźników ekonomicznych wpływających na decyzje gospodarstw domowych, głównie o zaciąganiu długoterminowych kredytów na mieszkania (poprawa relacji pomiędzy wysokością średnich dochodów a ceną 1 m² powierzchni mieszkania oraz zmniejszanie się wskaźnika inflacji). Istotnym czynnikiem jest subiektywne odczucie bezpieczeństwa ekonomicznego gospodarstw domowych w dłuższym okresie, na co może mieć wpływ np. stabilizacja przepisów podatkowych, skuteczność głównych mechanizmów polityki mieszkaniowej państwa wspierających popyt na mieszkania.

2. Uzupełniająco na wynajem – nowe mieszkania komunalne o czynszu regulowanym, które do końca 1996 r. były budowane wyłącznie ze środków budżetu miasta.

W ciągu ostatnich lat zaostriżył się problem dostępno-

Od 1993 r. nowo budowanych mieszkań wystarcza tylko dla nieco ponad połowy nowo powstających rodzin w mieście. Młode rodziny mają więc szczególnie trudny dostęp do samodzielnego mieszkania, dodatkowo spotęgowany ich sytuacją finansową. Rozmiar problemu jeszcze dobitniej obrazuje możliwość pozyskania przez młode rodziny mieszkań czynszowych. Nawet gdyby wszystkie mieszkania komunalne zrealizowane po 1993 r. przeznaczyć dla nowo zakładanych rodzin, to wystarczyłoby ich zaledwie dla niecałych 3,5%.

Zmniejszenie statystycznego deficytu mieszkań wymaga znacznego wzrostu tempa budownictwa mieszkaniowego, a biorąc pod uwagę dostępność mieszkań w grupie mniej zamożnych rodzin – rozwoju budownictwa czynszowego i spółdzielczego z lokatorskim prawem do lokalu. Niskie tempo realizacji nowych, pełno-standardowych mieszkań pogłębia istniejącą lukę odtworzeniową, uniemożliwiając efektywną gospodarkę istniejącymi zasobami, przede wszystkim zaś wycofywanie z eksploatacji najbardziej zdekapitalizowanych zasobów.

O skali rozwoju sektora budownictwa społecznego w najbliższych latach decydować będą:

- program budownictwa TBS i możliwości uzupełnienia jego finansowania z budżetu miasta w połączeniu z przyjętą koncepcją funkcjonowania TBS w Szczecinie;
- program budownictwa z lokatorskim prawem do lokalu spółdzielczego, który mogą realizować zarówno istniejące spółdzielnie mieszkaniowe, jak i organizujące się w nowe spółdzielnie lokatorskie grupy gospodarstw domowych. Istniejący zasób mieszkań z lokatorskim prawem do lokalu spółdzielczego w ostatnich latach szybko się zmniejsza w wyniku wprowadzania skutecznych zachęt do przekształcania statusu własnościowego mieszkań wybudowanych z dużym udziałem państwa (dotacje, umorzenia kredytów). Uzyskiwane przez spółdzielnie mieszkaniowe w taki sposób środki są przeznaczane na różne cele, ale nie ma żadnych mechanizmów obligujących lub przynajmniej zachęcających do odtwarzania mieszkań lokatorskich, np. dla członków oczekujących na mieszkania w spółdzielniach.

6. Przygotowanie gruntów pod zabudowę mieszkaniową

Dotychczasowe działania w dziedzinie reformowania mieszkalnictwa skupiły się na tworzeniu podstaw dla funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej istniejącego zasobu mieszkaniowego. Natomiast w sferze przygotowania gruntów dla zabudowy mieszkaniowej obowiązują:

- rozwiązania tymczasowe w odniesieniu do finansowania infrastruktury technicznej, niejasne obowiązki gestorów poszczególnych sieci w zakresie wyposażania terenów budowlanych w urządzenia infrastruktury technicznej;
- stare, wielokrotnie zmieniane uregulowania w odniesieniu do problemów prawidłowej parcelacji gruntów budowlanych. W przygotowywanej ustawie o nieruchomościach należy wyważyć interesy dotychczasowych właścicieli gruntów przeznaczanych w planach miejscowych na cele zabudowy mieszkaniowej, interesy poszczególnych inwestorów, ale także interes gminy odpowiedzialnej za najdroższy etap przygotowania gruntów do zabudowy; tj. wyposażenie go w drogi publiczne i kosztowną infrastrukturę.

Jedynie w zakresie przygotowania gruntów pod względem planistycznym (opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) wyposażono gminy w nowe instrumenty zawarte w ustawach Prawo budowlane i o zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z powyższym coraz wyraźniej ujawnia się deficyt gruntów budowlanych w mieście i niski stopień koordynacji procesu ich przygotowania dla zabudowy mieszkaniowej pod względem planistycznym, gruntowo-prawnym i technicznym. W efekcie mało czytelny dla inwestorów jest system podaży gruntów.

Przewiduje się, iż w najbliższych latach zapotrzebowanie na grunty budowlane w Szczecinie kształtować się będzie następująco:

1. W latach 1997–2000 zakłada się realizację średnio ok. 1400 nowych mieszkań rocznie, głównie w zabudowie wielorodzinnej. Wielkość zapotrzebowania na grunty dla zabudowy mieszkaniowej szacuje się na poziomie ok. 30 ha rocznie, w tym:

- 7–8 ha gruntów rocznie pod zabudowę wielorodzinną, co umożliwi realizację ok. 800 mieszkań,
- 10 ha gruntów rocznie pod intensywną zabudowę jednorodziną i wielorodzinną o niskiej intensywności, co umożliwi realizację ok. 400 domów/mieszkań,
- 10–12 ha gruntów rocznie pod zabudowę jednorodziną wolno stojącą (ekstensywną), co umożliwi realizację ok. 200 domów.

2. W latach 2001–2005 zakłada się realizację średnio ok. 1900 mieszkań rocznie.

Wielkość zapotrzebowania na grunty dla zabudowy mieszkaniowej szacuje się na poziomie 45 ha rocznie. Zakłada się głównie wzrost zapotrzebowania na grunty pod intensywną zabudowę jednorodziną i wielorodzinną o niskiej intensywności, w tym:

- 7–8 ha gruntów rocznie pod zabudowę wielorodzinną, co umożliwi realizację ok. 800 mieszkań,
- ok. 20 ha gruntów rocznie pod intensywną zabudowę jednorodziną i wielorodzinną o niskiej intensywności, co umożliwi realizację ok. 800 mieszkań,
- ok. 18 ha gruntów rocznie pod zabudowę jednorodziną wolno stojącą (ekstensywną), co umożliwi realizację ok. 300 domów.

3. W latach 2006–2010 zakłada się realizację średnio ok. 2300 mieszkań rocznie.

Wraz ze wzrostem zamożności rodzin zwiększać się będzie zapotrzebowanie na grunty dla zabudowy jednorodzinnej. Wielkość zapotrzebowania na grunty dla zabudowy mieszkaniowej szacuje się na poziomie 60 ha rocznie, co odpowiadać będzie realizacji średnio ok. 2300 mieszkań.

W latach 1997–2010 miasto przewiduje konieczność przygotowania ok. 650 ha gruntów dla realizacji ok. 26 600 nowych mieszkań. Biorąc pod uwagę ubytki mieszkań wynikające ze stanu technicznego istniejącej zabudowy i niezbędnych wyburzeń, do roku 2010 deficyt mieszkań nie zostanie w pełni zlikwidowany.

7. Funkcjonowanie komunalnego zasobu mieszkaniowego

Zasób mieszkaniowy gminy tworzą:

- lokale stanowiące własność gminy,
- lokale stanowiące własność komunalnych osób prawnych,
- lokale stanowiące własność spółek prawa handlowego, utworzonych z udziałem gminy, bądź pozostające w samoistnym posiadaniu tych podmiotów.

Ze względu na formę własności, aktualnie gminny zasób mieszkaniowy jest równoznaczny z zasobem komunalnym. Zgodnie z art. 5 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, gmina może gospodarować gminnym zasobem mieszkaniowym następująco:

- tworzyć go w drodze budowy lub nabywania budynków mieszkalnych,
- utrzymywać na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach,
- w wypadkach przewidzianych w ustawie zapewniać lokale zamienne lub socjalne,
- kierując się względami racjonalnej gospodarki mieszkaniowym zasobem, ustanowić własność poszczególnych lokali w celu ich zbycia na zasadach określonych odrębnymi przepisami.

Obowiązkowe funkcje gminnego zasobu mieszkaniowego określa ustawa o najmie i dodatkach mieszkaniowych. Należą do nich:

1. Pomoc socjalna w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych określonych grup ludności. Jest to obowiązkowe zadanie w stosunku do osób, które:

- nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i przejściowo znalazły się w niedostatku; zasady udzielania pomocy określa Rada Miasta,
- uzyskały prawo do mieszkania socjalnego z mocy wyroku sądowego.

2. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mniej zamożnych grup ludności, co dotyczy mieszkań na wynajem o czynszu regulowanym.

Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego rozszerza funkcje gminnego zasobu mieszkaniowego określając maksymalny próg dochodów gospodarstw domowych, które mogą wynajmować mieszkanie od towarzystwa budownictwa społecznego. Progi dochodowe są określane w odniesieniu do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie.

3. Zapewnienie mieszkań zamiennych.

4. Zapewnienie mieszkań osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe ze względu na szczególne potrzeby mieszkaniowe tych osób wynikające z pełnionych przez nie funkcji.

Zgodnie z regulacjami ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, na lokale socjalne można przeznaczać mieszkania o obniżonym standardzie, tj. niepełnym wyposażeniu w instalacje i o określonej powierzchni (min. 5 m² powierzchni w pokojach na jedną osobę). Czynsz regulowany w Szczecinie wprowadzono wykorzystując sposób ustalania wartości użytkowej mieszkań metodą punktową. Metoda ta uwzględnia szeroki wachlarz cech mieszkań decydujących o ich wartości użytkowej. Umożliwia ona swoistą „wycenę” każdego mieszkania, co oznacza, że w mieszkaniach o niższym standardzie jest odpowiednio niski czynsz.

W sytuacji gdy:

- wysokość czynszu ściśle odzwierciedla standard mieszkania,
- jednocześnie skutecznie funkcjonuje system dodatków mieszkaniowych dla najuboższych rodzin, amortyzujący wzrost wydatku mieszkaniowego,
- miasto posiada duży zasób mieszkań o niskim standardzie (kilkanaście tysięcy),
- ze względów społecznych niekorzystna jest koncentracja mieszkań socjalnych

nie ma istotnych argumentów przemawiających za tworzeniem specjalnego zasobu mieszkań socjalnych.

Na mieszkania socjalne przeznaczane będą najtańsze mieszkania z istniejącego zasobu komunalnego. System pomocy mieszkaniowej w formie dodatków mieszkaniowych winien zastąpić próby wprowadzania czynszu socjalnego, co upraszcza jednocześnie zagadnienia zarządzania mieszkaniami socjalnymi. Wykorzystywanie dla potrzeb socjalnych istniejącego zasobu o obniżonym standardzie pozwoli na koncentrację dostępnych środków inwestycyjnych na sukcesywną modernizację istniejących zasobów i rozwój budownictwa czynszowego o współczesnym standardzie.

8. Problemy zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym

Obecne działania samorządu terytorialnego są uwarunkowane widocznymi skutkami dotychczasowego systemu zarządzania, przede wszystkim obciążeniem w formie ogromnej luki remontowej i wysokiego stopnia zdekapitalizowania majątku, a także niedoinwestowania i wynikającego stąd niskiego standardu dużej liczby mieszkań.

Na koniec 1995 roku zasoby mieszkaniowe stanowiące własność gminy wynosiły 42,4 tys. mieszkań, w tym:

- w budynkach będących współwłasnością gminy, w których występują wspólnoty mieszkaniowe – 24,7 tys. mieszkań (58,1%),
- w budynkach będących w całości własnością miasta – 17,7 tys. mieszkań (41,9%).

Miasto jest (1995 r.) właścicielem lub współwłaścicielem 4600 budynków, w tym:

- bez wspólnot mieszkaniowych – 2539 budynków (55,2%),
- ze wspólnotami mieszkaniowymi – 2061 budynków (44,8%).

W prowadzonej dotychczas prywatyzacji zasobów mieszkaniowych przeważała sprzedaż pojedynczych mieszkań w budynkach, w których większość mieszkań w dalszym ciągu pozostaje własnością gminy, pomimo podejmowania przez miasto prób wdrażania mechanizmów sprzyjających sprzedaży całych budynków. Cechą dotychczasowego procesu prywatyzacyjnego jest widocz-

na różnica standardów pomiędzy mieszkaniami kupionymi od miasta a mieszkaniami pozostającymi nadal we własności komunalnej. Mieszkania pozostające we własności miasta są przeciętnie znacznie gorsze od wykupionej części zasobu pod względem standardu powierzchni i zaludnienia oraz standardu wyposażenia w podstawowe instalacje.

Organizacja zarządzania wspólnotami nie odbiega zasadniczo od sposobu zarządzania nieruchomościami będącymi wyłącznie własnością miasta. Nieliczne wspólnoty z mniejszościowym udziałem gminy zdecydowały się na przejęcie zarządu nieruchomością wspólną. W pozostałych zarządzanie zostało pozostawione nadal zarządom komunalnym. Rynek usług z zakresu zarządzania nieruchomościami w mieście jest zupełnie nierozwinięty.

Bieżące utrzymanie zasobu

Głównym problemem miasta jest utrzymanie w należytym stanie majątku, jakim są jego nieruchomości budynkowe i lokalowe. Jako minimum uznaje się powstrzymanie dalszej dekapitalizacji tego majątku, co wymaga odpowiednich nakładów na jego bieżące utrzymanie, w szczególności na konserwację i remonty bieżące. Podstawowym problemem jest wysoki udział mieszkań o niskim standardzie, gdzie wpływy z czynszów (stawki odzwierciedlają wartość użytkową mieszkań) nie równoważą kosztów eksploatacji, które są tu szczególnie wysokie.

W latach 1993–1994 wpływy z czynszów za lokale mieszkalne pokrywały koszty bieżącego utrzymania zasobu w wysokości ok. 30%. Po wprowadzeniu ustawą o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawą o własności, czynszu regulowanego i obciążeniu właścicieli mieszkań kosztami utrzymania nieruchomości wspólnych we wspólnotach mieszkaniowych, w 1995 r. wpływy z powyższych tytułów prawie w 90% pokryły koszty bieżącego utrzymania zasobu mieszkaniowego. Relacja wpływy/koszty w 1996 r. uległa niekorzystnym zmianom – odsetek kosztów bieżących pokrywanych wpływami z czynszów obniżył się do 64%. Przyczyną był znaczny wzrost wydatków na bieżące utrzymanie zasobów i nieadekwatny doń wzrost stawek czynszów, wynikający między innymi z wahań wskaźnika wartości odtworzeniowej ustalanej przez wojewodę. Koszty bieżącego utrzymania zasobu mieszkań komunalnych są w części pokrywa-

ne z budżetu miasta – w latach 1993–94 i 1996 w skali porównywalnej do wysokości wpływów z czynszów za lokale użytkowe. Oznacza to, że zarówno stawki czynszu regulowanego jak i obciążenia właścicieli z tytułu kosztów utrzymania nieruchomości wspólnych są za niskie, a ich windykacja przez administratorów – niezadowalająca. Sytuacja taka stanowi słabą stronę istniejącego systemu zarządzania i jednocześnie istotne utrudnienie dla zorganizowania efektywnego systemu zarządzania nieruchomościami komunalnymi (np. zakupu usług zarządzania nieruchomościami na prywatnym rynku) i kontroli przez miasto jako właściciela, jakości sprawowanego zarządu.

Gospodarowanie w dziedzinie mediów

W latach 1992–1996 w budżetach zarządców wystąpiły bardzo duże straty w gospodarce mediami, o skali 4-krotnie przewyższającej sumaryczne nakłady na nowe komunalne budownictwo mieszkaniowe, poniesione w tym czasie przez miasto. Skala tych strat wyraźnie się zmniejszyła wraz z wprowadzeniem w 1995 r. czynszu regulowanego i wynikającej z ustawy o własności, partycypacji właścicieli mieszkań w kosztach utrzymania nieruchomości wspólnych we wspólnotach mieszkaniowych. Nadal jednak, tj. w latach 1995–1996, niedobory w gospodarce mediami, pokrywane z budżetu miasta, są prawie dwukrotnie wyższe niż nakłady miasta na nowe budownictwo mieszkaniowe.

Wydaje się, że poprawa efektywności w tej części gospodarki nieruchomościami komunalnymi jest jedną z głównych rezerw. W nieuniknionej reformie organizacji zarządzania nieruchomościami komunalnymi należy zatem zwrócić szczególną uwagę na właściwą kontrolę i egzekwowanie przez miasto skutecznego i efektywnego działania nowych jednostek zarządzających w dziedzinie rozliczeń za usługi i media.

Inwestycje

Inwestycje w gospodarce mieszkaniowej mają na celu:

1. Odtwarzanie majątku miasta – głównie poprzez nowe budownictwo.
2. Podnoszenie walorów użytkowych tego majątku – przede wszystkim poprzez remonty i modernizację istniejących budynków i mieszkań, które to działania pozwalają m.in. na uzyskiwanie korzystniejszych relacji pomiędzy wpływami z czynszów a kosztami bieżą-

cego utrzymania zasobu (30% mieszkań komunalnych to mieszkania substandardowe, co objawia się brakiem podstawowych urządzeń, jak łazienka czy WC – majątek w takim stanie przynosi właścicielowi straty, nie zyski).

Przychody z zarządzania nieruchomościami miasta (sprzedaż nieruchomości, wpływy z czynszów za mieszkania i lokale użytkowe, zaliczki od właścicieli) nie są w całości w te nieruchomości inwestowane, pomimo złego stanu technicznego majątku po latach nadmiernej jego eksploatacji i niedoinwestowania. Przykładowo, w 1995 r. nadwyżka wpływów z nieruchomości nad stałymi kosztami ich utrzymania wyniosła prawie 17 000 tys. zł i taki powinien być rząd nakładów inwestycyjnych, przy założeniu, że w warunkach gospodarki rynkowej zarządzanie nieruchomościami miasta opierać się będzie na równowadze wpływów i wydatków.

Należy dążyć do uruchomienia stałych mechanizmów podnoszących efektywność gospodarki mieszkaniowej miasta w warunkach znacznego zdekapitalizowania tego majątku, tj.:

1. Wzrostu wpływów z czynszów za mieszkania, tj. wzrostu czynszu regulowanego do poziomu 3%, wprowadzania czynszów w wysokości 4% wartości odtworzeniowej, które pozwalają na spłatę 50% zainwestowanego kapitału w ciągu 25–30 lat, przeznaczenia dużych mieszkań do wynajmu za czynsz wolny.
2. Przeznaczania na nowe, czynszowe budownictwo mieszkaniowe kwot porównywalnych co najmniej z wpływami ze sprzedaży mieszkań komunalnych. Efektem tego kierunku działania miasta będzie stopniowe odtwarzanie majątku miasta, a w wyniku sprzedaży w różnym stopniu zdekapitalizowanych nieruchomości komunalnych, możliwie szerokie włączenie sektora prywatnego w dziedzinę remontów i modernizacji istniejącego zasobu.
3. Przeznaczania na remonty i modernizacje kwot porównywalnych z pożytkami z lokali użytkowych, tj. ze sprzedaży lokali użytkowych oraz nadwyżki (z bilansu bieżącego utrzymania zasobów) z czynszów za lokale użytkowe. Przychody z zarządzania lokalami użytkow-

wymi powinny być źródłem finansowania istniejącej luki remontowej w nieruchomościach miasta, przynajmniej do czasu, gdy czynsze za lokale mieszkalne ustabilizują się na poziomie umożliwiającym znaczący odpis remontowy i wyraźnie poprawi się standard mieszkań. W przypadku uruchomienia mechanizmów sprzedaży lokali użytkowych, ciężary reformowania mieszkalnictwa komunalnego i nadrobienia zaległości inwestycyjnych odczują przede wszystkim najemcy mieszkań komunalnych, w wyniku szybszego wzrostu czynszów.

Jednocześnie należy stworzyć czytelne mechanizmy kontroli gospodarki finansowej i efektów działań zarządców, bowiem straty w dziedzinach bieżącego utrzymania i funkcjonowania zasobu są bardzo duże, a miasto jako właściciel w odniesieniu do swoich zarządców nie wypracowało czytelnych i skutecznych sposobów egzekwowania efektywnych działań.

Wybrane elementy polityki mieszkaniowej miasta *(fragmenty Uchwały Nr XXVIII/361/96 Rady Miejskiej w Szczecinie z dnia 2 grudnia 1996 r.)*

1. Cele polityki mieszkaniowej miasta

Nadrzędnym celem miasta jest stworzenie rodzinom o różnym poziomie dochodów szans dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie.

W realizacji ustawowego zadania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej miasto eksponuje trzy główne kierunki działania:

1. Wspieranie inicjatyw mieszkańców zmierzających do zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.
2. Tworzenie korzystnych warunków dla przekształceń i rozwoju gospodarki mieszkaniowej.
3. Utrzymanie systemu pomocy mieszkaniowej miasta i rządu w formie dodatków mieszkaniowych, których zasady przyznawania reguluje ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.

1.1. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych

Rozwiązanie problemu deficytu mieszkań w mieście, niskiego standardu dużej części mieszkań istniejących i ograniczeń w dostępności do nich, wymaga współdziałania wszystkich zainteresowanych, a przede wszystkim miasta i jego mieszkańców.

Działania miasta zmierzające do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych poszczególnych rodzin będą miały na celu:

1. Tworzenie warunków dla rozwoju gospodarki mieszkaniowej miasta i środowiska sprzyjającego podejmowaniu i realizacji samodzielnych przedsięwzięć mieszkaniowych przez poszczególne rodziny (**strategia rozwoju zasobów mieszkaniowych miasta**).
2. Odpowiednie przygotowanie gruntów budowlanych dla realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej (**strategia przygotowania gruntów dla zabudowy mieszkaniowej**).
3. Poprawę jakości środowiska zamieszkiwania w mieście, poprawę standardu mieszkań i ich bezpośredniego otoczenia (**strategia rehabilitacji i renowacji zasobów mieszkaniowych**).
4. Umożliwienie uzyskania samodzielnego mieszkania rodzinom słabszym ekonomicznie, których poziom dochodów nie pozwala na zakup mieszkania na własność. Rodziny te będą mogły wynająć mieszkania o czynszu regulowanym. Miasto zachowa w strukturze zasobu mieszkaniowego nie mniej niż 25% mieszkań o regulowanych czynszach, ustalanych przez Radę Miasta (**strategia gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy**).
5. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób, które nie są zdolne do samodzielnego i efektywnego podjęcia działań w tej dziedzinie. Miasto realizuje ten cel poprzez własne instytucje i wspierając organizacje pozarządowe zajmujące się tą działalnością (**strategia przeciwdziałania bezdomności**).

1.2. Przekształcenia i rozwój gospodarki mieszkaniowej w mieście

Celem działania miasta jest aktywizacja gospodarki mieszkaniowej. Budowa i utrzymanie zasobów, prawidłowe nimi zarządzanie jest różnorodnie powiązane z wieloma gałęziami gospodarki i stanowić może znaczący bodziec gospodarczego rozwoju miasta. Realizacja założonego celu następować będzie poprzez:

1. Zapewnienie możliwości rozwoju rynku kapitałowego i podaży kapitału na budownictwo mieszkaniowe w Szczecinie oraz dopływu do miejskiej gospodarki mieszkaniowej środków ze wszystkich dostępnych źródeł finansowania. Źródłem finansowania działań zmierzających do za-

spokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców miasta (nowe inwestycje mieszkaniowe, remonty i renowacje, przygotowanie terenów pod budownictwo) będą przede wszystkim:

- a) kapitały prywatne, w tym środki własne ludności: zgromadzone oszczędności, zaciągane kredyty itd.,
- b) środki z budżetu miasta,
- c) środki z budżetu państwa przeznaczone na wdrażanie jego polityki mieszkaniowej.

2. Stworzenie warunków dla równoprawnego rozwoju wszystkich podmiotów zajmujących się budową mieszkań lub dostarczaniem usług w sektorze gospodarki mieszkaniowej, a szczególnie miasto zainteresowane jest:

a) rozwojem nowych podmiotów w sferze sektora społecznego (organizacji mieszkaniowych non-profit), zajmujących się budową i eksploatacją mieszkań o umiarkowanych czynszach,

b) stworzeniem konkurencji na rynku usług administrowania i zarządzania zasobami mieszkaniowymi, rynku wykonawstwa budowlanego, rynku usług developerskich,

c) współpracą z prywatnym sektorem usług obrotu nieruchomościami bez względu na formę ich własności.

3. Racjonalizację i poprawę efektywności zaangażowania miasta. Głównymi kierunkami działania miasta są:

a) w sferze finansowania: ograniczenie bezpośredniego zaangażowania budżetu miasta w gospodarkę mieszkaniową. Miasto większą wagę będzie przywiązywać do wspierania realizacji potrzeb mieszkaniowych poszczególnych grup rodzin – z uwzględnieniem ich statusu majątkowego, zaś mniejszą do wspierania instytucji zajmujących się budową i eksploatacją mieszkań. Zasadą działania miasta jest osiągnięcie przewagi subwencjonowania podmiotowego nad przedmiotowym;

b) w sferze zarządzania gospodarką mieszkaniową miasto zmierzać będzie do ograniczenia sektora mieszkań komunalnych (własności publicznej), co oznacza, że docelowo nie będzie zaangażowane bezpośrednio w budowę nowych i utrzymanie istniejących zasobów mieszkań o czynszach regulowanych;

c) w sferze zarządzania inwestycjami w zakresie gospodarki mieszkaniowej angażowanie podmiotów prywatnych do prowadzenia kompleksowej koordynacji większych przedsięwzięć inwestycyjnych i przedsięwzięć pu-

bliczno-prywatnych, zlecenie im zastępstwa inwestycyjnego w inwestycjach komunalnych.

2. Zasady ogólne

2.1. Rozwój zasobów mieszkaniowych

Wobec znacznego deficytu mieszkaniowego, występującego aktualnie w mieście istotny jest przede wszystkim rozwój zasobów mieszkaniowych miasta w stopniu umożliwiającym zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jego mieszkańców, a także osiedlanie się w mieście nowych mieszkańców. Napływ młodych ludzi do miasta będzie istotnym czynnikiem zrównoważonego rozwoju miasta, szczególnie wobec wyraźnie występujących procesów starzenia się ludności miasta.

Miasto wspierać będzie rozwój prywatnej własności mieszkań/domów poprzez:

- prywatyzację mieszkań i nieruchomości komunalnych,
- promocję programów intensywnego, nowoczesnego, energooszczędnego i racjonalnego budownictwa jednorodzinnego.

Miasto stworzy warunki dla realizacji istniejących potrzeb mieszkaniowych poprzez:

- przygotowanie gruntów budowlanych, odpowiadających zapotrzebowaniu inwestorów budownictwa mieszkaniowego,
- usprawnienie obsługi inwestorów w zakresie przeprowadzania obowiązujących procedur formalnoprawnych wynikających z kompetencji miasta.

Miasto deklaruje współpracę z organizacjami i instytucjami działającymi w sektorze mieszkalnictwa, które rozwijać będą formy prywatnej własności mieszkań.

Aby stworzyć warunki dla osiedlania się w mieście nowych mieszkańców, miasto promować będzie realizację programu budowy pensjonatów, burs i hoteli, dysponujących pokojami do wynajęcia o różnorodnym standardzie.

2.2. Przygotowanie gruntów budowlanych dla zabudowy mieszkaniowej

Miasto tworzyć będzie warunki dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego przygotowując grunty budowlane odpowiadające zapotrzebowaniu poszczególnych grup inwestorów.

1. W zakresie planistycznym miasto dążyć będzie do opracowania dla terenów mieszkaniowych miejsco-

wych planów zagospodarowania, których ustalenia odpowiadać będą aktualnym cechom popytu na mieszkania, a ich zakres umożliwić będzie racjonalną i sprawną gospodarkę gruntami.

2. W zakresie prawnym miasto dążyć będzie do właściwego kształtowania terenów budowlanych wdrażając procedury scalenia i wtórnego podziału gruntów w szczególności tam, gdzie istniejący układ własności naraża miasto na zwiększone koszty z tytułu realizacji uzbrojenia i wykupu gruntów pod drogi publiczne i inne obiekty infrastruktury.
3. W zakresie technicznym przygotowania gruntów miasto dążyć będzie do kompleksowej realizacji niezbędnych urządzeń przez poszczególnych gestorów mediów, wdrażając skutecznie zasady planowania, finansowania i realizacji infrastruktury technicznej dla terenów budowlanych oraz narzędzia skutecznej koordynacji realizacji uzbrojenia przez odpowiednich gestorów mediów.
4. Miasto tworzyć będzie warunki dla szybkiego i sprawnego zabudowywania przygotowanych gruntów.
5. Wykorzystując swoje uprawnienia oraz we współpracy z właścicielami gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, miasto będzie kompleksowo przygotowywać tereny budowlane bez względu na ich status własnościowy.

Miasto opracuje program przygotowania gruntów budowlanych dla zabudowy mieszkaniowej zawierający:

- możliwości realizacji w latach 1997–2000 średnio 1400 mieszkań rocznie; w latach 2001–2005 średnio 1900 mieszkań rocznie; w latach 2006–2010 średnio 2300 mieszkań rocznie;
- uwarunkowania planowania, finansowania i realizacji infrastruktury skoordynowane z planami inwestycyjnymi gestorów mediów niezbędnych dla zabudowy mieszkaniowej.

Miasto posiada i będzie rozwijać zasób gruntów komunalnych oraz stworzy warunki dla efektywnego zarządzania tym zasobem.

W pierwszej kolejności miasto powiększy zasób gruntów komunalnych dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Miasto zbywać będzie wyłącznie uzbrojone tereny inwestycyjne lub o ściśle określonych warunkach organizacyjnych i finansowych realizacji uzupełniającego uzbrojenia.

2.3. Rehabilitacja zespołów zabudowy

Miasto dążyć będzie do zapewnienia w poszczególnych osiedlach i zespołach zabudowy mieszkaniowej środowiska zamieszkiwania o wysokiej jakości. Zadaniem miasta jest:

1. Kontynuacja renowacji Śródmieścia Szczecina jako obszaru o wybitnych wartościach dziedzictwa kulturowego, a także strategicznego centrum, którego jakość wpływa na dynamikę rozwoju gospodarczego miasta.
2. Przygotowanie programu rehabilitacji osiedli i zespołów zabudowy mieszkaniowej w celu uzyskania w poszczególnych osiedlach lub mniejszych zespołach mieszkaniowych społecznie akceptowanego standardu technicznego, funkcjonalnego i estetycznego miejsc zamieszkiwania.
3. Poprawa stanu technicznego i standardu istniejącej zabudowy i jej otoczenia we współpracy z najemcami, właścicielami mieszkań i innych nieruchomości.

Miasto skoncentruje się na stworzeniu warunków dla możliwie szerokiego włączenia się sektora prywatnego w działania na rzecz poprawy stanu technicznego budynków, standardu mieszkań i jakości środowiska zamieszkiwania, a w szczególności na:

- prowadzeniu pror remontowej polityki prywatyzacji budynków, mieszkań i innych lokali komunalnych,
- przygotowaniu i wdrażaniu programów współdziałania miasta z najemcami i właścicielami poszczególnych mieszkań/lokali, a szczególnie programu aktywizacji i wsparcia dla wspólnot mieszkaniowych.

2.4. Gospodarowanie zasobem mieszkań czynszowych

Potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niewysokich dochodach, czyli tych rodzin, których nie stać na zakup mieszkania na własność, zaspokajają przede wszystkim mieszkaniowy zasób gminy, tj. zasób mieszkań czynszowych, głównie o czynszach regulowanych.

Zadaniem miasta jest utrzymanie mieszkaniowego zasobu o czynszu regulowanym, który stanowił będzie co najmniej 25% zasobu mieszkaniowego w mieście i który pozwoli prawidłowo i efektywnie wypełniać ustawowe funkcje mieszkaniowego zasobu gminy wobec społeczności Szczecina.

W zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy celem działania miasta jest:

- intensyfikacja nowego budownictwa poprzez powiązanie sprzedaży mieszkań komunalnych z ich odtwarzaniem w formie nowych mieszkań o czynszu regulowanym;
- reorganizacja zarządzania i stworzenie, niezależnego od budżetu miasta, systemu finansowania gospodarki mieszkaniowej w sektorze mieszkań o czynszach regulowanych, który będzie w stanie bilansować swoje wpływy i wydatki;
- poprawa efektywności gospodarowania, a szczególnie kontynuacja reformy czynszowej i zwiększenie tempa remontów i modernizacji budynków z mieszkańami czynszowymi.

2.4.1. Nowe budownictwo

Preferowaną formą nowych mieszkań o czynszu regulowanym będą mieszkania budowane przez towarzystwa budownictwa społecznego realizowane z wykorzystaniem nowych źródeł finansowania, jakimi są preferencyjne kredyty z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Zakłada się w ciągu najbliższych 4 lat osiągnięcie poziomu realizacji nowych mieszkań czynszowych w wysokości 400 rocznie.

2.4.2. Zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy

Reforma systemu zarządzania nieruchomościami lokalowymi i budynkowymi zawierającymi mieszkania stanowiące zasób mieszkaniowy gminy polegać będzie na:

- ograniczeniu wielkości komunalnego zasobu mieszkaniowego (tj. mieszkań będących własnością miasta) na rzecz innych form, w szczególności towarzystw budownictwa społecznego, tj. organizacji mieszkaniowych non-profit, zajmujących się eksploatacją i budową mieszkań o czynszach regulowanych;
- usprawnieniu zarządzania nieruchomościami komunalnymi i podniesieniu standardu usług świadczonych najemcom w mieszkaniowym zasobie gminy poprzez utworzenie nowych podmiotów konkurujących na rynku zarządzania mieszkańami;
- wycofaniu się jednostek miasta z monopolu na rynku usług zarządzania nieruchomościami i stworzeniu korzystnych warunków dla kształtowania się prywatnego rynku tego typu usług.

Organizacja zarządzania

Podstawą procesu reformowania zarządzania nieruchomościami budynkowymi i lokalowymi gminy Szczecin

jest oddzielenie uprawnień organów samorządowych jako właściciela majątku od uprawnień, jakie przysługują podmiotom gospodarczym wykonującym czynności zarządzania tym majątkiem w imieniu i na rzecz gminy Szczecin.

Organizacja zarządzania opierać się będzie na:

1. Wydziale Mieszkalnictwa, którego zadaniem będzie:
 - kreowanie polityki mieszkaniowej, w szczególności analiza potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych i tworzenie programów ich zaspokajania,
 - kontrola realizacji polityki mieszkaniowej miasta,
 - współpraca z innymi podmiotami, realizującymi politykę mieszkaniową miasta.

W zależności od przyjętych szczegółowych rozwiązań organizacji zarządzania zadaniem Wydziału będzie także kontrola właścicielska w zakresie gospodarowania majątkiem gminy przez poszczególnych zarządców.

2. Zarządach budynków i lokali komunalnych, których główne zadania to:

- zarządzanie nieruchomościami będącymi własnością miasta,
- reprezentacja interesów miasta jako jednego ze współwłaścicieli we wspólnotach mieszkaniowych.

3. Towarzystwach budownictwa społecznego jako organizacji mieszkaniowych non-profit, działających w zasobie mieszkaniowym gminy.

Miasto stworzy merytoryczne i organizacyjne podstawy do zakupu na rynku prywatnym usług z zakresu zarządzania i administrowania nieruchomościami (utworzenie baz danych o zarządzanym majątku oraz systemu monitoringu i kontroli jakości sprawowania zarządu nieruchomościami).

Możliwość wdrożenia projektowanej reformy organizacji zarządzania uwarunkowana jest przygotowaniem kadry uprawnionych zarządców i administratorów nieruchomości.

Przekształcenia własnościowe mieszkaniowego zasobu gminy

W ramach reformy systemu zarządzania miasto prowadzić będzie intensywne przekształcenia własnościowe, które skoncentrują się na:

1. Wyodrębnieniu i zachowaniu zasobu mieszkaniowego gminy o czynszach regulowanych. W tym celu określone zostaną nieruchomości, w których nie będzie się

prowadzić rozproszonej prywatyzacji poszczególnych wyodrębnionych lokali.

2. Przekazywaniu mieszkań komunalnych na rzecz organizacji mieszkaniowych non-profit, zajmujących się eksploatacją i budową mieszkań o regulowanych czynszach – towarzystw budownictwa społecznego.
3. Uzyskaniu jednolitych form własności w poszczególnych nieruchomościach, takich jak:
 - prywatne domy jednorodzinne,
 - budynki z prywatną własnością lokali,
 - prywatne domy czynszowe.
4. Sprzedaży całych budynków, wolnych od lokatorów, w powiązaniu z programami ich remontu i/lub kompleksowej renowacji.

2.4.3. Eksploatacja zasobu mieszkaniowego gminy

Uzyskiwanie wyższej efektywności gospodarowania mieszkaniami czynszowymi polegać będzie na kontynuacji reformy czynszów regulowanych i wdrożeniu mechanizmów możliwie szybkiej poprawy standardu mieszkań komunalnych.

Czynsze w mieszkaniowym zasobie gminy

1. Zakłada się kontynuację reformy czynszów w mieszkaniach wynajmowanych w oparciu o ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w dwóch kolejnych etapach:
 - w pierwszym etapie – w ciągu najbliższych dwóch lat wzrost czynszów do poziomu pokrywającego w pełni koszty bieżącego utrzymania budynków w celu powstrzymania dekapitalizacji komunalnego zasobu mieszkaniowego;
 - w drugim etapie – stabilizacja maksymalnych rocznych stawek czynszu na poziomie 3% wartości odtworzeniowej lokali, umożliwiającą podniesienie poziomu nakładów na remonty i modernizację budynków z mieszkaniami czynszowymi.

Stawki czynszu obliczać się będą z zachowaniem obecnie obowiązującej metody, przy uwzględnieniu następującego tempa wzrostu wskaźnika procentowego wartości odtworzeniowej 1 m² lokalu:

1997 rok – wzrost do 2,2%

1998 rok – wzrost do 2,6%

1999 rok – wzrost zapewniający ustalenie maksy-

malnych rocznych stawek czynszu regulowanego na poziomie 3% wartości odtworzeniowej 1 m².

Dodatki mieszkaniowe, jako systemowa indywidualna pomoc socjalna dla rodzin ubogich, nie będących w stanie ponieść pełnych obciążeń wydatkami mieszkaniowymi, będą rekompensować wzrost czynszu.

2. Czynsz o maksymalnej rocznej stawce w wysokości 4% wartości odtworzeniowej mieszkania obowiązywać będzie w nowo wynajmowanych mieszkaniach w zasobach będących własnością towarzystw budownictwa społecznego.
3. Zakłada się upowszechnienie czynszu wolnego, który wprowadzany będzie sukcesywnie w nowo wynajmowanych lokalach o powierzchni powyżej 80 m², oraz w ściśle określonych przez ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, a także zmianie niektórych ustaw, lokalach towarzystw budownictwa społecznego.

Miasto jest właścicielem 5,5 tys. mieszkań o powierzchni większej niż 80 m².

Podnoszenie standardu mieszkań

W zasobie mieszkaniowym gminy jest około 12 tysięcy mieszkań o niskim standardzie, gdzie wpływy z czynszów są niższe od kosztów eksploatacji tych mieszkań. Niezbędne jest ograniczenie ilości mieszkań o niskim standardzie poprzez:

- przyspieszenie tempa remontów i modernizacji mieszkań i ich otoczenia odpowiednio do wzrostu wpływów z czynszów najmu,
- wymianę i pozbywanie się z zasobu nieruchomości deficytowych, głównie poprzez ich sprzedaż.

2.4.4. Zasady najmu mieszkań

Ograniczona wielkość, preferencyjne warunki najmu oraz konieczność likwidacji istniejących zaległości czynszowych i zapobieganie ich powstawaniu – stanowią przesłanki do racjonalnego zasiedlania mieszkaniowego zasobu gminy, tak by:

- przy ograniczonych środkach publicznych zaspokoić potrzeby mieszkaniowe jak najliczniejszej grupy niezamożnych rodzin w mieście,
- powiązać wielkość mieszkania i jego standard z możliwościami finansowymi poszczególnych rodzin, z uwzględnieniem systemu pomocy, jakim są dodatki mieszkaniowe.

Miasto w swoich działaniach będzie preferować w mieszkaniach o czynszu regulowanym racjonalne zasiedlenie, tj.:

- w odniesieniu do mieszkań zasiedlonych premiując zamianę mieszkań na mniejsze zwolnieniem z opłacania czynszu przez określony czas,
- w odniesieniu do mieszkań nowo wynajmowanych:
 - a) ustaleniem grupy rodzin, dla których dostępne będą mieszkania po dotowanej cenie (jako kryterium przyjmuje się odpowiedni poziom dochodów gospodarstwa domowego),
 - b) ustaleniem standardu mieszkań oferowanych poszczególnym grupom gospodarstw domowych, określanego cechami użytkowymi mieszkań i normami zasiedlenia.

W pierwszym etapie dążyć się będzie do powstania wyspecjalizowanej komórki zamiany mieszkań. Docelowo miasto zleci usługi zamiany mieszkań na prywatny rynek obrotu nieruchomościami, który ma szerszą ofertę zamian mieszkań także pomiędzy różnymi sektorami.

2.5. Zapobieganie bezdomności

Obowiązkiem miasta jest zapewnienie schronienia osobom bezdomnym.

Jako zadanie równorzędnej wagi miasto przyjmuje konieczność zapobiegania poszerzaniu się kręgów osób bezdomnych. Za pierwszoplanowe uznaje się więc stworzenie możliwości pozyskiwania mieszkań przez wychowanków placówek opieki całkowitej (domów dziecka).

W działaniach w zakresie pomocy osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością za jeden z najważniejszych elementów uznaje się konieczność współdziałania z organizacjami pozarządowymi, które w swej działalności zajmują się zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych grup specjalnej troski.

W zakresie organizacji pomocy osobom zagrożonym bezdomnością celem działania miasta jest tworzenie warunków dla powstania federacyjnego modelu współdziałania organizacji pomocowych, obejmującego możliwie naj-

liczniejszą grupę podmiotów zainteresowanych działalnością wśród osób wymagających wsparcia i rozciągającego swoje działania na cały zakres problemu.

Miasto przede wszystkim wspierać będzie realizację programów pomocowych adresowanych do grup specjalnej troski zawierających:

- sposoby zaspokajania doraźnych potrzeb osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością,
- działania stabilizujące sytuację materialno-bytową osób korzystających z pomocy, polegające przede wszystkim na tworzeniu warunków stałego zamieszkiwania,
- inicjatywy wzbogacające możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych grup specjalnej troski w powiązaniu z racjonalizacją zasiedlenia istniejącego zasobu mieszkaniowego.

Działania własne miasta dla zapobiegania bezdomności skupią się na:

- łagodzeniu problemu doraźnych potrzeb mieszkaniowych wychowanków placówek opieki całkowitej (domów dziecka, rodzinnych domów dziecka) miasto współdziałać będzie z tymi placówkami w celu stworzenia i wdrożenia systemu pomocy w uzyskaniu miejsca zamieszkania po opuszczeniu placówki;
- udostępnianiu na zasadach najmu odpowiednich lokali mieszkalnych za czynsz regulowany rodzinom zastępczym i rodzinnym domom dziecka;
- zapobieganiu narastaniu problemów z opłatami za mieszkanie, a tym samym zagrożenia bezdomnością. W tym względzie MOPS, zarządcy i administratorzy budynków zobowiązani będą do ścisłej współpracy i do udzielania możliwie wcześnie pomocy zagrożonym rodzinom.

W opracowaniu wykorzystano wyniki prac Zespołu Polityki Mieszkaniowej w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej wykonanych w latach 1995–1997.

¹ Aleksandra Piskorska kieruje Zespołem Polityki Mieszkaniowej w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Szczecinie

DYSKUSJA – MIESZKALNICTWO JAKO PROBLEM LOKALNY

Krystyna Olechowska¹

W porównaniu z kondycją ekonomiczną kraju i gospodarstw domowych sytuacja mieszkaniowa jest katastrofalna. Polska ma jeden z najniższych wskaźników liczby mieszkań na 1000 ludności i najwyższy wskaźnik liczby osób przypadających na jedno mieszkanie. Nie wydaje się też, aby rozwiązaniem problemów mieszkaniowych była prywatyzacja zasobów mieszkaniowych, ponieważ prywatnych mieszkań jest w Polsce mniej niż w większości krajów rynkowych, a także krajów Wschodniej i Środkowej Europy. Wolno rozwija się też rynek kredytów mieszkaniowych, a oprócz tego są one drogie.

Jak ożywić sektor mieszkaniowy? Czy problem mieszkalnictwa można rozwiązać w skali makro? Wśród specjalistów poszukujących odpowiedzi na te pytania występuje wyraźna polaryzacja. Jedni twierdzą, że ratunkiem może być jedynie prawidłowa polityka mieszkaniowa państwa, drudzy rozwiązania problemów upatrują w lokalnych inicjatywach. W dyskusji seminaryjnej prowadzonej przez Piotra Kazimierczyka (PBR S.A.) udział wzięli: Jerzy Fiszer (HABITAT), Irena Herbst (BGK), Ryszard Kowalski (BSK S.A.), Edward Kozłowski (KIN), Władysław Brzeski (KIN), Marek Majchrzak (SGH), Anna Piskorska (UM w Szczecinie).

Dwa doktrynalne problemy związane są z mieszkalnictwem. Pierwszy dotyczy gospodarki przestrzennej. Opcja udowadniająca, że kształt przestrzenny miast jest jedynie funkcją wartości ceny była rozpatrywana przez urbanistów już pod koniec XIX w. Szybko zresztą podważono zasadność tego twierdzenia. Nie należy więc do takiego rozwiązania dążyć zwłaszcza w czasach, kiedy wyraźnie zaczyna się zmieniać funkcja miast. W wielu krajach mamy do czynienia ze zjawiskiem ucieczki z miast.

Zmienia się po prostu forma życia - ludzie pracują coraz krócej, mają coraz więcej wolnego czasu i chcą inaczej mieszkać.

Próba realizacji tej koncepcji dzisiaj mogłaby prowadzić do absurdów - przykładowo na miejscu stoczni gdańskiej powinna być zabudowa, bo przecież jest to środek miasta, czyli najcenniejsze w myśl koncepcji tereny pod zabudowę. Zresztą postępowanie całkowicie przeciwstawne założeniom tej koncepcji też prowadziło do absurdu. Przykładem warszawskie osiedle Tarchomin, którego budowa wymagała ciągnięcia wszystkich mediów, chociaż w innych częściach miasta czekały wolne, nie zabudowane tereny, całkowicie uzbrojone technicznie we wszystkie media.

Spraw zagospodarowania przestrzennego, kształtowania układu miast nie można więc ani bagatelizować, ani traktować jednostronnie.

Specjaliści twierdzą, że polityka mieszkaniowa jest jedynie stwarzaniem możliwości, natomiast wdrażanie jej nie może się obejść bez inicjatyw społeczności lokalnej. Również zagospodarowanie przestrzenne jest problemem jedynie lokalnym, decyzyjnie przynależnym władzom gminy a nie władzom centralnym, bo nie podlega dyskusji, że nie może być mowy o jednej wspólnej matrycy zagospodarowania przestrzennego miast.

Nie można także zastosować jednej wspólnej techniki, która pozwoli oszacować poziom popytu mieszkaniowego w Polsce, bo on jest bardzo różny. Popyt zawsze był określany w skali mikro. Specjalistom zajmującym się tym zagadnieniem udało się wypracować w miarę dobrą metodykę szacowania popytu. Co prawda uciążliwą i kosztowną, ale i skuteczną. Pozwalającą na określenie

nie tylko poziomu warunków mieszkaniowych i deklarowanych potrzeby, ale także na analizę poziomu dochodów gospodarstw domowych, ich wydatków i cen.

Raporty sporządzone na zamówienie gmin potwierdzają tezy teoretyków – obraz strasznej zapaści mieszkaniowej i niski poziom dochodów. W Polsce zarabia się 1/10 tego co na Zachodzie, a połowę zarobków wydaje się na mieszkanie.

Przeprowadzając analizę potrzeb mieszkaniowych na zlecenie władz Szczecina badający zastosowali najprostszą typologię – dzieląc mieszkańców tego dużego i dość zamożnego miasta na pięć równych dwudziestoprocentowych części (kwintyli). Okazało się, że w pierwszym kwintylu poziom dochodów gospodarstw domowych nie przekracza 600 zł, w drugim (licząc narastająco) – 800 zł, a w trzecim – 1200 zł. 75 proc. pierwszego kwintyla, czyli 16 proc. polskich gospodarstw domowych wydaje powyżej 70 proc. dochodu netto na mieszkania; przy czym czynsz stanowi minimalną część tych wydatków. Przenosząc szczecińskie badania na całość polskiego społeczeństwa można przyjąć, że 60 proc. w ogóle wyłączone jest z rynku mieszkaniowego. Część ta jest w sytuacji całkowitego niedostatku. Tylko dzięki dodatkom lub innym formom pomocy finansowej można w tej grupie tworzyć półpopyt mieszkaniowy. W dwóch następnych kwintylach rodziny są na granicy ubóstwa. Jedynie w gospodarstwach domowych zakwalifikowanych do czwartego kwintyla występują nadwyżki finansowe od 300 do 400 zł miesięcznie. Jest to grupa, która dzisiaj kupuje samochody, korzysta z kredytów preferencyjnych, czyli przeznaczają pieniądze na zakup dóbr pozamieszkaniowych, bo nie ma instrumentów, które pozwoliłyby za 300- czy 400- złotą miesięczną nadwyżkę kupić mieszkanie.

W piątym kwintylu znalazły się gospodarstwa domowe o dużym miesięcznym dochodzie netto, w większości – bez potrzeby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Co prawda metody oparte o badania ankietowe nie są do końca miarodajne i trzeba je weryfikować. Chociażby z tego względu, że wszelkie sposoby badania siły ekonomicznej ludności pokazują, że Polacy są znacznie bogatsi niż to wykazują dane statystyczne i badania ankietowe.

W 1996 r. wybudowano pięćdziesiąt kilka tysięcy mieszkań, tzn., że w stosunku do całości zasobów wybu-

dowano poniżej połowy procenta. Oznacza to, że przez kilka najbliższych lat na pewno nie zabraknie chętnych do zakupu mieszkania. Konieczna jest również bardzo zróżnicowana oferta mieszkaniowa dla klientów.

Sporządzając raport o potrzebach mieszkaniowych w Szczecinie przeprowadzono ankietę w 1000 reprezentatywnych gospodarstw domowych. 80 proc. ankietowanych zgłosiło potrzebę poprawy swojej sytuacji mieszkaniowej deklarując chęć przystąpienia do kas mieszkaniowych.

Wydaje się, że dostępność do mieszkań najlepiej obrazuje wskaźnik mieszkań oddawanych na 1000 mieszkańców. W Szczecinie w 1977 wynosił 8,91 mieszkań, to w najgorszym roku 1995 – 1,75. Jeszcze gorszy był wskaźnik ilości oddawanych mieszkań na 1000 zawieranych małżeństw – w 1992 r. na tysiąc zawieranych małżeństw przypadło powyżej 1000 mieszkań, w 1995 r. już tylko 340.

Szczeciński Zespół Budownictwa Mieszkaniowego uważa, że niezłą formułą na zorganizowanie inicjatyw oddolnych dotyczących budownictwa mieszkaniowego – łączącą możliwości tworzone przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy i ideę TBS-ów – może stać się spółdzielczość lokatorska. Natomiast zadaniem powoływanych TBS-ów byłaby racjonalizacja zarządzania istniejącym majątkiem. Spółdzielnia lokatorska umożliwi ukształtowanie wkładu mieszkaniowego w wysokości określonej przez statut, większego niż obowiązująca w TBS-ach 10-proc. kaucja. Z analiz szczecińskich specjalistów wynika, że cieszące się podażą byłyby spółdzielnie lokatorskie wymagające zgromadzenia od 30 do 35 proc. wkładu mieszkaniowego przez przyszłego lokatora, a pozostałe koszty budowy mieszkania finansujące długoterminowym kredytem udzielanym lokatorom na warunkach oferowanych przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Ułatwieniem byłaby także wieczysta dzierżawa gruntów pod tego typu mieszkalnictwo, bowiem oznacza ona wniesienie pierwszej opłaty w wysokości 15 proc. wartości gruntu.

Pomysł powrotu do systemu lokatorskiego obowiązującego przed nowelizacją ustawy nie spotkał się z powszechną aprobatą uczestników seminarium. Obowiązujący jeszcze nie tak dawno system lokatorski był wielkim złodziejstwem, stwierdziła Irena Herbst, w rzeczywistości lokator musiał zapłacić połowę wartości mieszkania, a nie

miął do niego żadnego prawa. Powrót do takiego systemu byłby więc zgodą na uprawianie tego niemoralnego procederu. Zdaniem Marka Majchrzaka mieszkań lokatorskich jest w Polsce za dużo. Co prawda spółdzielczość mieszkaniowa rozwinęła się w wielu krajach, ale w nielicznych została tak rozdęta, jak u nas – w gruncie rzeczy był to państwowo-spółdzielczy monopol. Struktury tej likwidować nie należy, ale koniecznie trzeba ją ratować i poprawiać.

Znowelizowana ustawa umożliwi zaciągnięcie kredytu przez spółdzielnię mieszkaniową, ale pod warunkiem, że będzie budowała na wynajem. Mieszkania nie będzie więc mogła sprzedać. Co więcej, przy przyznawaniu kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego obowiązywać ją będą te same kryteria co TBS-y. Ustawodawca chciał w ten sposób zachęcić gminy do wspólnych przedsięwzięć, zresztą nie tylko ze spółdzielniami.

Niestety, gminy nadal zbyt silnie preferują bezpośrednie prowadzenie działalności mieszkaniowej przez swoje własne organy, zakłady budżetowe czy spółki. Przeważająca część zarządów i rad gminnych do dziś jeszcze z wyraźnymi oporami podejmuje bardziej zdecydowane próby wprowadzenia do mieszkalnictwa zasad rynkowych. Tylko mała część z nich - niekoniecznie tych najbogatszych - wykazuje dużą aktywność i nie czekając na inicjatywy ustawodawcze państwa podejmuje działania wykorzystujące pojawiające się szanse rozwojowe lub choćby tylko przeciwdziałające niekorzystnym zjawiskom.

Większość zaś będąc w bardzo podobnej sytuacji ekonomicznej czy społeczno-politycznej, zachowuje się bardzo pasywnie, zupełnie nie wierząc w swoje możliwości.

A przecież w praktyce każda gmina ma już znaczne możliwości wpływania na kierunki i tempo swojego rozwoju. Odnosi się to również i do mieszkalnictwa. Obecnie gminy posiadają bowiem dość dobre instrumentarium prawne, pozwalające na prowadzenie na swoim terenie skutecznej polityki mieszkaniowej. Gorzej bywa z możliwościami ekonomicznymi, ale też trzeba przyznać, że często kłopoty w tej dziedzinie wynikają z podejmowania niezbyt trafnych decyzji inwestycyjnych czy organizacyjnych.

Z trudnością też przebija się świadomość, że rolą gminy jest raczej stymulowanie, pobudzanie lokalnego rozwoju, a nie bezpośrednie prowadzenie działań i zastępowanie prywatnych zarządców czy inwestorów.

Jednak najważniejszym i najtrudniejszym zadaniem gmin, co podkreślali wszyscy dyskutanci, będzie uświadomienie wszystkim grupom społecznym ile naprawdę kosztuje zajmowane przez poszczególne rodziny mieszkanie oraz upowszechnienie przekonania o konieczności stopniowego odchodzenia od podstaw roszczeniowych. Ludzie muszą wreszcie zrozumieć, że wielkość i standard zajmowanego mieszkania tak naprawdę zależy od ich możliwości ekonomicznych, ale i preferencji, aktywności, determinacji i podejmowanych w tym kierunku wysiłków.

¹ Krystyna Olechowska jest współpracownikiem Fundacji Naukowej CASE