

Andrzej Muczyński

Ocena stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w wybranych gminach miejskich

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 10/4, 41-51

2011

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

OCENA STOPNIA AKTYWNOŚCI LOKALNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ W WYBRANYCH GMINACH MIEJSKICH

Andrzej Muczyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. W pracy przedstawiono analizę i ocenę aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej prowadzonej w wybranych gminach miejskich. Najpierw scharakteryzowano cele i instrumenty polityki mieszkaniowej możliwe do wykorzystania przez samorządy gminne, a następnie zaproponowano zestaw wskaźników umożliwiających ocenę aktywności tej polityki z uwzględnieniem specyfiki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnych społeczności o zróżnicowanym statusie materialnym. W części empirycznej zawarto wyniki analizy porównawczej ustalonych wskaźników w miastach Olsztyn, Hława i Barczewo. Uzyskane wyniki badań świadczą o pasywnej postawie władz badanych gmin w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych grup ludności o niskich dochodach oraz w zakresie stymulowania pozostałych sektorów lokalnego rynku mieszkaniowego.

Słowa kluczowe: lokalna polityka mieszkaniowa, gminne zasoby mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe

WPROWADZENIE

Współcześnie polityka mieszkaniowa definiowana jest jako ogół działań państwa i innych podmiotów publicznych (gmin) zmierzających do zapewnienia wszystkim gospodarstw domowym dostępu do mieszkania o odpowiedniej wielkości i jakości oraz po rozsądnej cenie. W warunkach gospodarki rynkowej przyjmuje się, że jednym z podstawowych obszarów realizacji zobowiązań władz publicznych w zakresie polityki mieszkaniowej jest zapewnienie funkcjonowania rynku mieszkaniowego oraz korygowanie jego ewentualnej niesprawności [Lis 2008]. Mechanizm rynkowy traktuje się jako niezbędny, lecz niewystarczający warunek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w stosunku do tych gospodarstw domowych, których dochody nie pozwalają na uzyskanie mieszkań na zasadach rynkowych. Stąd też koniecznym uzupełnieniem funkcji regulacyjnej staje

się interwencja władz publicznych – w wymiarze finansowym – w ramach społecznej polityki mieszkaniowej polegająca na wspomaganiu popytu i poprawie dostępności tańszych mieszkań dla mniej zamożnych grup ludności.

W następstwie transformacji ustrojowej w Polsce państwo wycofało się z bezpośredniej interwencji w sektorze mieszkaniowym, ograniczając swoje kompetencje do wspierania rozwoju rynku mieszkaniowego, w tym wspomaganie popytu mieszkaniowego środkami ekonomicznymi [Kucharska-Stasiak 2010]. Równocześnie główny ciężar odpowiedzialności za pomoc w dziedzinie mieszkalnictwa przeniesiono z państwa na gminy. Podmiotom tym powierzano coraz szerszy zakres obowiązków – od udzielania pomocy mieszkaniowej najuboższym i przejęcia kompetencji w zakresie gospodarowania publicznymi zasobami mieszkaniowymi poczynając, na realizacji zadań w zakresie planowania przestrzennego, budownictwa komunalnego oraz stymulowaniu lokalnych rynków mieszkaniowych kończąc. Przekazując większość obowiązków związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych ludności, zobligowano gminy do prowadzenia samodzielnej polityki mieszkaniowej, adekwatnej do lokalnych potrzeb i możliwości w ramach jednolitych regulacji rynkowych pozostawionych na szczeblu państwa.

Celem pracy jest dokonanie oceny stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej prowadzonej w wybranych gminach miejskich. W początkowej części pracy przedstawiono cele i instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej, możliwe do wykorzystania przez samorządy gminne. Na tej podstawie zaproponowano zestaw wskaźników umożliwiających ocenę stopnia aktywności tej polityki z uwzględnieniem społecznych różnic w zakresie możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wynikających ze zróżnicowanego poziomu dochodów uzyskiwanych przez gospodarstwa domowe na obszarze gminy. W ramach badań własnych przedstawiono wyniki analizy porównawczej ustalonych wskaźników aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w miastach Olsztyn, Iława i Barczewo. Badania empiryczne zrealizowano z wykorzystaniem danych uzyskanych od zarządców nieruchomości komunalnych za 2010 r.

CELE I INSTRUMENTY LOKALNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Podstawowe cele polityki mieszkaniowej gmin zawarto w ustawie o ochronie praw lokatorów [Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jt. Dz.U. z 2005 r., nr 31, poz. 266, ze zmianami]. Zgodnie z art. 4 tej ustawy do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Gminy mają ponadto obowiązek zapewnienia lokali socjalnych i zamiennych, a także zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Cele te samorząd lokalny może realizować, wykorzystując gminny zasób mieszkaniowy lub w inny sposób (np. przez wynajem mieszkań na rynku). Biorąc pod uwagę ogólną zasadę, według której „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy” [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz.U. 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zmianami], należy podkreślić, że w obszarze bezpośrednio związanym z polityką mieszkaniową zadania samorządów lokalnych obejmują dodatkowo sprawy dotyczące: ładu

przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, a także pomocy społecznej i komunalnego budownictwa mieszkaniowego.

Praktyczne podejście samorządów do ustalania szczegółowych celów i zadań lokalnej polityki mieszkaniowej jest w rzeczywistości dość zróżnicowane. W wielu gminach uważa się, że obywatele samodzielnie powinni starać się zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe, jednocześnie podkreśla się, że pomoc jest niezbędna tym gospodarstwom domowym, które nie są w stanie zapewnić sobie dostępu do odpowiedniego mieszkania. Niezależnie od typu zachowań władz lokalnych w sferze mieszkalnictwa na ogół nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że gminy nie mogą uchylać się od udzielania pomocy mieszkaniowej najbiedniejszym i od stymulowania rozwoju tych form mieszkalnictwa, które są przeznaczone dla pozostałych grup lokalnej społeczności. Wielu ekspertów wyraża pogląd, że prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej gminy w warunkach rynku wymaga wdrożenia podejścia strategicznego do problematyki rozwoju mieszkalnictwa opartego na stworzeniu lokalnej strategii mieszkaniowej zawierającej długofalowe cele lokalnej polityki mieszkaniowej oraz przyporządkowanie zadań, które mają je realizować. Podejście to nie ogranicza się jedynie do problemów gospodarowania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi, ale obejmuje całość zasobów mieszkaniowych w gminie i aktywizuje wszystkich mieszkańców w dążeniu do poprawy swoich warunków mieszkaniowych. Ogólne cele strategiczne rozpatrywanej polityki sprowadzają się najczęściej do poprawy warunków mieszkaniowych lokalnej społeczności, tworzenia warunków do rozwoju budownictwa, racjonalnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, podniesienia standardu i poziomu utrzymania istniejących zasobów, poprawy jakości zamieszkania, udoskonalenia form i sposobów zarządzania zasobami, a także obniżki kosztów budowy i utrzymania mieszkań. W wymiarze konkretnym cele polityki mieszkaniowej gmin można sprowadzić m.in. do takich zagadnień, jak [Majchrzak 2005]:

- a) zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych gospodarstwom o najniższych dochodach (lokale socjalne, dodatki mieszkaniowe, systemy pomocy socjalnej);
- b) prowadzenie właściwej polityki czynszowej (wystarczające wpływy na utrzymanie zasobów mieszkaniowych z zachowaniem koniecznej ochrony dla najuboższych);
- c) stymulowanie rozwoju Towarzystw Budownictwa Społecznego;
- d) zwiększenie dostępności do mieszkań dla grup ludności o umiarkowanych dochodach;
- e) przyjęcie koncepcji prywatyzacji zasobów i gospodarowania mieniem komunalnym;
- f) wspomaganie rozwoju budownictwa prywatnego i spółdzielczego;
- g) inicjowanie lokalnych programów i przedsięwzięć inwestycyjnych przeznaczonych dla bogatszej części ludności gminy;
- h) zintegrowanie rynku mieszkaniowego (wprowadzenie drożności pomiędzy segmentami);
- i) doskonalenie zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi;
- j) promowanie remontów i modernizacji, a także działań prowadzących do oszczędności energii cieplnej we wszystkich segmentach rynku mieszkaniowego itp.

Właściwie prowadzona polityka mieszkaniowa gminy powinna oddziaływać na wszystkie formy zasobów mieszkaniowych (nie tylko komunalne) oraz na wszystkie grupy lokalnego społeczeństwa różniące się poziomem uzyskiwanych dochodów, a przez to

możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Każda z tych grup wymaga stosowania odmiennych instrumentów polityki mieszkaniowej. Najbardziej niebezpieczne grupy – gospodarstwa domowe o niskich dochodach i niedostatecznej samodzielności ekonomicznej, osoby bezdomne, grupy specjalne itp. wymagają od gminy silnej interwencji socjalnej w celu zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w podstawowym zakresie przez bezpośredni przydział mieszkań socjalnych lub komunalnych z zasobów gminnych. Grupy społeczne o średnich dochodach, dla których nabycie oraz utrzymanie mieszkania byłoby zbyt dużym obciążeniem, wymagają adekwatnego wsparcia umożliwiającego przekształcenie potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt przez wspieranie na terenie gminy rozwoju taniego budownictwa społecznego o umiarkowanym czynszu. Występują ponadto grupy społeczne, które pomimo odpowiednich dochodów z różnych powodów nie chcą posiadać własnego mieszkania, ich potrzeby mieszkaniowe mogą być zaspokajane w formie wspierania przez gminę rozwoju lokalnego rynku najmu mieszkań o różnym standardzie. Z kolei dla gospodarstw domowych, które są w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na zasadach rynkowych, polityka powinna zapewnić sprawnie funkcjonujący rynek mieszkaniowy, w tym szczególnie w sferze dostępu do terenów budowlanych, opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego, tworzenia sieci infrastruktury technicznej, budowy mieszkań, sprawnego obrotu i finansowania.

Do prowadzenia racjonalnej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym niezbędna jest szczegółowa analiza i dobre rozeznanie rzeczywistej sytuacji mieszkaniowej gminy i jej mieszkańców. Na tej podstawie można dobrać adekwatne instrumenty, które winny być stosowane w odpowiednich proporcjach. Z badań wynika, że władze gminne na kolejnych etapach cyklu inwestycyjnego budownictwa mieszkaniowego mogą dysponować następującymi instrumentami lokalnej polityki mieszkaniowej [Polak 2010]:

a) na etapie planowania inwestycji:

- instrumentami administracyjno-prawnymi: strategiami rozwoju mieszkalnictwa, wieloletnimi programami gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, zasadami wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;

b) na etapie przygotowania inwestycji:

- instrumentami administracyjno-prawnymi: prawnymi zasadami gospodarki nieruchomości w gminach, prawem pierwokupu nieruchomości, wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej i leśnej, scalaniem, podziałem i wywłaszczeniem nieruchomości, decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzjami środowiskowymi, wydawaniem pozwoleń na budowę, przydziałami i warunki przyłączy mediów.
- instrumentami ekonomiczno-społecznymi: sprzedażą nieruchomości, oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste, użyczeniem, najmem, dzierżawą, trwałym zarządem, wnoszeniem nieruchomości jako aporty do spółek, przekazywaniem nieruchomości jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych i fundacji, przekazywaniem nieruchomości w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, mobilizacją terenów budowlanych, budową sieci infrastruktury technicznej, opłatami adiacenckimi itp.;

c) na etapie realizacji inwestycji:

- instrumentami administracyjno-prawnymi: prawem regulującym ramy realizacji i finansowe wspieranie rozwoju budownictwa społecznego, a także tworzeniem lokali socjalnych, noclegowni i mieszkań chronionych.
- instrumentami ekonomiczno-społecznymi: finansowaniem i współfinansowaniem inwestycji podejmowanych przez podmioty działające w celu osiągnięcia zysku i stowarzyszeniami mieszkaniowymi działającymi w systemie not-profit lub limited profit (np. TBS), budową mieszkań komunalnych i socjalnych (z wykorzystaniem „łańcucha przeprowadzek”), uczestnictwem w budowie mieszkań o ograniczonym czynszu na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego, tworzeniem noclegowni, domów dla bezdomnych oraz mieszkań chronionych, przejmowaniem mieszkań zakładowych i zakup mieszkań na rynku;

d) na etapie użytkowania zasobów mieszkaniowych:

- instrumentami administracyjno-prawnymi: prawem regulującym obowiązki samorządów gmin jako właściciela zasobów mieszkaniowych i jako podmiotu gospodarki komunalnej, a także eksmisjami z zasobów mieszkaniowych.
- instrumentami ekonomiczno-społecznymi: posiadaniem gminnego zasobu mieszkaniowego, prywatyzacją mieszkań komunalnych, remontami i modernizacją zasobów, odnową miast (z wykorzystaniem środków UE), kosztami utrzymania i zarządzaniem zasobami, polityką czynszową, dodatkami mieszkaniowymi, gospodarką wodno-kanalizacyjną, podatkami i innymi opłatami od nieruchomości, windykacją zaległych opłat.

Analizując obie grupy instrumentów, można stwierdzić, że samorządy lokalne dysponują bogatym wachlarzem działań w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności, w tym szczególnie rodzin o niskich dochodach, a także do stymulowania pozostałych sektorów rynku mieszkaniowego. Wysoki stopień aktywności gmin w stosowaniu pełnego instrumentarium tej polityki ograniczają możliwości budżetów samorządowych oraz coraz to mniejsze środki finansowe w ramach polityki mieszkaniowej państwa.

BADANIA WŁASNE – ZAKRES I METODYKA

W ramach badań własnych dokonano oceny stopnia aktywności polityki mieszkaniowej w wybranych gminach miejskich z uwzględnieniem społecznych różnic w zakresie możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wynikających ze zróżnicowanego poziomu dochodów ludności. Badania szczegółowe wybranych instrumentów polityki mieszkaniowej gmin przeprowadzono w trzech miastach: w Olsztynie, Iławie i Barczewie. Ośrodki te istotnie różnią się skalą problemów mieszkaniowych w związku z mocno zróżnicowaną liczbą mieszkańców i rozmiarami gminnych zasobów mieszkaniowych. Z metodycznego punktu widzenia przyjęto założenie, że pomiar stopnia aktywności polityki mieszkaniowej badanych miast zostanie dokonany za pomocą zestawu wskaźników, do którego zaliczono takie wskaźniki, jak [Muczyński 2011]:

1. Liczba miejsc w noclegowniach, domach dla bezdomnych i mieszkaniach chronionych w gminie (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców).

2. Liczba mieszkań komunalnych w gminie (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców).
3. Średni poziom czynszu w gminnym zasobie mieszkaniowym (% kosztu odtworzenia 1m² p.u. budynków mieszkalnych).
4. Wskaźniki charakteryzujące proces przydziału mieszkań komunalnych:
 - a) liczba osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców),
 - b) średni czas oczekiwania na przydział lokalu komunalnego (w latach).
5. Wskaźniki charakteryzujące proces prywatyzacji mieszkań komunalnych:
 - a) udział sprzedanych mieszkań komunalnych w mieszkaniowym zasobie gminy (%),
 - b) przeciętna wysokość bonifikat udzielonych nabywcom mieszkań komunalnych (%).
6. Wskaźniki charakteryzujące strukturę gminnego zasobu mieszkaniowego:
 - a) udział liczby budynków wspólnot mieszkaniowych (z mieszkaniami komunalnymi) w ogólnej liczbie budynków z mieszkaniami stanowiącymi własność gminy (%),
 - b) udział liczby mieszkań komunalnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych w ogólnej liczbie mieszkań komunalnych w zasobie gminy (%).
7. Wskaźniki charakteryzujące przeciętne nakłady na konserwację i remonty mieszkaniowego zasobu gminy (% kosztu odtworzenia 1 m² p.u. budynków mieszkalnych):
 - a) nakłady na konserwację i remonty w budynkach pełnej własności gminy (%),
 - b) nakłady na konserwację i remonty w budynkach wspólnot z udziałem gminy (%).
8. Liczba pozyskanych mieszkań komunalnych (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców).
9. Wskaźniki charakteryzujące społeczne zasoby mieszkaniowe w gminie:
 - a) liczba mieszkań społecznych TBS w gminie (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców),
 - b) średni poziom czynszu najmu w zasobach TBS w gminie (% kosztu odtworzenia 1 m² p.u. budynków mieszkalnych).
10. Wskaźniki charakteryzujące dodatki mieszkaniowe wypłacane w gminie:
 - a) liczba dodatków mieszkaniowych (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców),
 - b) średni poziom dodatku mieszkaniowego (% średniego dodatku w kraju).
11. Udział powierzchni pokrytej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (z funkcją mieszkaniową) w ogólnej powierzchni miasta (%).
12. Wskaźniki charakteryzujące stopień mobilizacji terenów budowlanych w gminie:
 - a) liczba działek budowlanych udostępnionych przez gminę pod budownictwo mieszkaniowe (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców),
 - b) liczba uzbrojonych przez gminę działek budowlanych z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców).

Przedstawiony zestaw obejmuje łącznie 19 wskaźników odzworowujących różnorodne aspekty aktywności gmin miejskich w zakresie stosowania poszczególnych instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej. Należy podkreślić, że wskaźniki umieszczone na początku listy odnoszą się do podstawowej grupy docelowej polityki mieszkaniowej gmin, a więc do gospodarstw domowych o niskich dochodach. Z kolei wskaźniki umieszczone w końcowej części zestawienia dotyczą osób, które mogą zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe w zasadzie bez pomocy władz samorządowych. Postać względna tych wskaźników umożliwia dokonywanie nie tylko statycznych porównań między badanymi gminami, ale także śledzenie zmian w aktywności polityki mieszkaniowej wybranych gmin w ujęciu dynamicznym.

WYNIKI BADAŃ I Dyskusja

Badania empiryczne polegały na zebraniu danych źródłowych będących w dyspozycji zarówno urzędów miast, jak i zarządców gminnych zasobów mieszkaniowych, a następnie na wyznaczeniu opisanych wcześniej wskaźników i analizie uzyskanych wyników. Szczegółowe wyniki badań – w ujęciu porównawczym – przedstawiono w tabeli 1. Wyznaczając wielkości wskaźników aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w miastach Olsztyn, Iława i Barczewo, wykorzystano dane źródłowe z 2010 r. zebrane przez Celej [2011]. Analizując pierwszy wskaźnik stwierdzono, że miasto Olsztyn posiada wśród badanych gmin relatywnie najwięcej miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych (wskaźnik wynosi 0,77). Pozycję pośrednią zajmuje Iława (wskaźnik równy 0,25), natomiast

Tabela 1. Wskaźniki aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w wybranych gminach miejskich

Table 1. Indicators of local housing policy activity in selected urban municipalities

Numer wskaźnika Number of indicator	Olsztyn	Iława	Barczewo
1	0,77	0,25	0
2	33,8	31,2	51,7
3	0,86	1,06	1,52
4a	0,15	0,37	14,37
4b	7,0	3,0	10,0
5a	3,1	0,9	9,2
5b	80–90	50–70	95
6a	80,2	69,6	79,5
6b	71,8	78,4	68,2
7a	0,61	0,33	1,65
7b	1,11	0,17	1,02
8	0	0,36	0,27
9a	4,2	6,5	0
9b	2,13	2,36	0
10a	195	155	361
10b	110,32	81,44	105,68
11	53,2	73,6	85,4
12	0,09	0,06	0,27

Źródło: Opracowanie własne.

Source: Own study.

gmina Barczewo nie posiada ani noclegowni, ani domu dla bezdomnych. Jeśli chodzi o wskaźnik opisujący liczbę mieszkań komunalnych w gminie, to stwierdzono, że najczęściej mieszkań komunalnych – w przeliczeniu na 1000 mieszkańców – posiada Barczewo (51,7), podczas gdy w Olsztynie i Iławie liczba ta jest porównywalna i wynosi odpowiednio 33,8 i 31,2. Wynika to zapewne z uwarunkowań historycznych rozwoju miast i wielkości zasobu

mieszkaniowego przejętego przez gminę, a ponadto z niższego tempa prywatyzacji mieszkań komunalnych w Barczewie w porównaniu z pozostałymi miastami. W badaniach wykazano, że wskaźnik średniego poziomu czynszu w gminnym zasobie mieszkaniowym (wyrażony w % kosztu odtworzenia 1 m² p.u. budynków mieszkalnych) najwyżej ukształtował się w Barczewie (1,52%), podczas gdy w Olsztynie osiągnął poziom relatywnie najniższy (0,86%), a w Iławie ukształtował się na poziomie pośrednim (1,06%). Uzyskane wyniki pokazują, że wszystkie badane miasta prowadzą pasywną politykę czynszową, chociaż sytuacja w gminie Barczewo jest pod tym względem najkorzystniejsza, gdyż odpowiada przeciętnym relacjom ogólnopolskim.

Porównanie wskaźników charakteryzujących proces przydziału mieszkań komunalnych w badanych miastach potwierdza pasywne postawy władz w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych. Liczba osób oczekujących na przydział mieszkania przez gminę we wszystkich miastach jest relatywnie wysoka i stale wzrasta, gdyż tempo przydziału lokali komunalnych nie nadąża za tempem wzrostu liczby wniosków osób uprawnionych. Zauważono ponadto, że w Barczewie od wielu lat w ogóle gmina nie przydziela mieszkań komunalnych, pomimo oczywistych potrzeb społecznych w tym zakresie. Relatywnie najkrótszy czas oczekiwania na przydział mieszkania gminnego zanotowano w Iławie (3 lata), w Olsztynie okres ten wynosi około 7 lat, a w Barczewie sięga nawet 10 lat, co świadczyć może o ignorowaniu potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców i braku realizacji zadań własnych przez władze samorządowe.

Pomimo przyrostu liczby gospodarstw o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych wszystkie analizowane miasta kontynuują nieprzerwanie od wielu lat proces prywatyzacji mieszkań komunalnych. Relatywnie najszybsze tempo wyprzedaży mieszkań najemcom w ostatnich latach zanotowano w Barczewie (9,2% w 2010 r.), w Olsztynie wskaźnik ten wyniósł w 2010 r. 3,1% (170 mieszkań sprzedano), a w Iławie zaledwie 0,9%. Tempo sprzedaży mieszkań komunalnych w Olsztynie jest na dość stabilnym poziomie, podczas gdy w pozostałych miastach się obniża. Wysokość bonifikat udzielonych nabywcom mieszkań komunalnych przy wykupie ich mieszkań najwyższy poziom osiągnęła w Barczewie (95%), najniższy w Iławie (50–70%), a w Olsztynie wynosiła 80–90%. Zbyt wysokie bonifikaty podważają sens ekonomiczny prywatyzacji z jednej strony, a z drugiej mogą zwiększać prawdopodobieństwo tego, że nowymi właścicielami staną się osoby niedysponujące odpowiednimi środkami na utrzymanie lokali we wspólnotach mieszkaniowych. Efekty chaotycznej wyprzedaży mieszkań komunalnych obrazują wskaźniki charakteryzujące strukturę gminnego zasobu mieszkaniowego. We wszystkich badanych miastach średnio 70–80% liczby mieszkań komunalnych funkcjonuje we wspólnotach mieszkaniowych, w których gminy utraciły prawo swobodnego zarządzania i decydowania. Stan ten często wzmaga problemy finansowe gmin, gdyż wspólnoty mieszkaniowe podejmują decyzje niezależne, które nie były uwzględniane na etapie konstrukcji budżetu gminy.

Pasywna polityka czynszowa w badanych miastach skutkuje brakiem odpowiednich środków na remonty gminnych zasobów mieszkaniowych. Problem ten ukazują wyraźnie wskaźniki charakteryzujące przeciętne nakłady na konserwację i remonty mieszkaniowego zasobu gminy. Nakłady te w badanych zasobach wynoszą od 0,33% kosztu odtworzenia 1 m² p.u. budynków mieszkalnych w Iławie, przez 0,61% w Olsztynie do 1,65%

w Barczewie. Dodać należy, że w Iławie występuje relatywnie najwyższy niedobór środków na remonty w budynkach wspólnot z udziałem gminy (0,17%). Dane te potwierdzają brak należytej aktywności gmin w realizacji prac remontowych w zasobach komunalnych. Aktywności tej brakuje ponadto gminom w zakresie powiększania własnych zasobów mieszkaniowych o czym świadczy liczba pozyskanych mieszkań komunalnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. W 2010 r. wyniosła ona zaledwie 0,27–0,36 w Barczewie i Iławie, podczas gdy w Olsztynie w tym roku nie pozyskano do zasobu ani jednego mieszkania.

Wskaźniki opisujące społeczne zasoby mieszkaniowe pokazują zróżnicowaną aktywność poszczególnych miast w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o średnich dochodach. Na przestrzeni lat 2008–2010 w Olsztynie i Iławie zasób społecznych mieszkań czynszowych się powiększał. W Olsztynie przybyło 80 mieszkań, a w Iławie 24. Jednakże w przeliczeniu na 1000 mieszkańców Iława – posiadając 6,5% mieszkań społecznych – wyprzedza pod tym względem Olsztyn, który prowadzi nieco mniej aktywną politykę mieszkaniową w tym sektorze (4,2% mieszkań społecznych). Zupełny brak mieszkań społecznych stwierdzono w Barczewie, gdzie gmina w ogóle nie powołała TBS-u. Oceniając działalność badanych gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najlepiej sytuowanych grup społecznych, należy stwierdzić, że analizowane miasta wykazały się relatywnie niewielką aktywnością w rozpatrywanym okresie. Udział powierzchni pokrytej planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni miast najkorzystniej ukształtował się w Barczewie (85,4%), najniższy był w Olsztynie (53,2%), a w Iławie osiągnął poziom pośredni (73,6%). Poza tym badane miasta cechowały się relatywnie niskim stopniem mobilizacji terenów budowlanych, wyrażonym relatywnie niską liczbą działek budowlanych udostępnionych przez gminę pod budownictwo mieszkaniowe.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W wyniku decentralizacji polityki mieszkaniowej państwa na gminy nałożono obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w tym szczególnie zapewniania lokali socjalnych i zamiennych, a także zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Wobec kryzysowej sytuacji mieszkaniowej w Polsce realizacja właściwej polityki mieszkaniowej przez gminy jest szczególnie istotna – tak ze społecznego, jak i gospodarczego punktu widzenia. Podstawową barierą utrudniającą prowadzenie jej przez gminy jest brak odpowiednich środków finansowych. Inne bariery wynikają z braku długofalowej wizji i strategii działania, braku rachunku ekonomicznego przy podejmowaniu uchwał i programów mieszkaniowych, a także z nieodpowiedniego sposobu zarządzania zasobem komunalnym oraz z chaotycznej jego prywatyzacji. Władze samorządowe ograniczają w tej sytuacji działalność do budynków własnych i wspólnych, zaniedbując stymulowanie całości lokalnego rynku mieszkaniowego. Ze względu na przedstawione uwarunkowania istnieje potrzeba realizacji dobrze przemyślanej polityki mieszkaniowej opartej zasadach podejścia strategicznego. Nie ogranicza się ono do problemów gospodarowania i zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi, ale obejmuje całość zasobów mieszkaniowych

na terenie gminy, odnosząc się do wszystkich grup mieszkańców i aktywizując je w dążeniu do poprawy warunków mieszkaniowych. Praktyczna realizacja takiej polityki jest zwykle utrudniona nie tylko ze względu na permanentny brak środków, ale także na konieczność uwzględniania wielu aspektów przestrzennych, czasowych, rzeczowych, ekonomicznych i społecznych.

Polityka mieszkaniowa gmin musi być zróżnicowana i selektywna, dostosowana nie tylko do potrzeb, ale i możliwości ekonomicznych państwa, konkretnych gmin i poszczególnych obywateli. Wzorem krajów zachodnich gminy nie powinny być też, w miarę możliwości, bezpośrednim realizatorem prowadzonej przez siebie polityki, gdyż lepiej robią to podmioty zewnętrzne według koncepcji nowego zarządzania publicznego. Dodatkowymi czynnikami utrudniającymi gminom prowadzenie racjonalnej polityki mieszkaniowej i wspomaganie lokalnego popytu są cechy rynku mieszkaniowego opisujące jego niedoskonałość.

Przedstawione grupy instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej świadczą o tym, że samorzady gminne dysponują bogatym wachlarzem działań w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych różnych grup ludności, w tym szczególnie gospodarstw domowych o niskich dochodach, a także do stymulowania i koordynacji pozostałych sektorów lokalnego rynku mieszkaniowego. Uzyskane wyniki badań empirycznych umożliwiają sformułowanie następujących wniosków szczegółowych:

1. Zaproponowany zestaw wskaźników okazał się użyteczny do wstępnego pomiaru i oceny stopnia aktywności polityki mieszkaniowej w badanych gminach w zakresie stosowania poszczególnych instrumentów tej polityki. Postać względna wskaźników umożliwia nie tylko statyczne porównywanie badanych gmin, ale także śledzenie zmian w aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej gminy w ujęciu dynamicznym.

2. Miasta Olsztyn i Iława w porównaniu z Barczewem stosują bardziej aktywne podejście tak w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych (budowa noclegowni, domów dla bezdomnych i mieszkań chronionych), jak i osób o średnich dochodach (budowa zasobu mieszkań społecznych w formule TBS). Barczewo obu typów obiektów nie posiada, jednakże utrzymuje w zasobie relatywnie więcej mieszkań komunalnych niż Olsztyn i Iława.

3. Wskaźniki opisujące średni poziom czynszu w gminnym zasobie mieszkaniowym i proces przydziału mieszkań komunalnych wskazują ogólnie na pasywną postawę władz badanych gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach. Stale rośnie liczba kandydatów do przydziału mieszkań komunalnych i wydłuża się znacząco średni czas oczekiwania na te mieszkania, co jest tendencją niekorzystną ze względów społecznych.

4. Niezależnie od przyrostu liczby gospodarstw domowych o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych badane miasta paradoksalnie kontynuują proces prywatyzacji rozproszonej mieszkań komunalnych, nie pozyskując w zasadzie do zasobu gminnego nowych lokali. Prowadzi to w efekcie do pogorszenia struktury własnościowej zasobów gminnych (wskutek rozproszenia własności komunalnej), utraty swobody dysponowania i zarządzania mieniem komunalnym, a także zwiększenia ryzyka wystąpienia nieplanowanych wcześniej zobowiązań gminy w stosunku do wspólnot mieszkaniowych.

5. Pasywna polityka czynszowa w analizowanych miastach skutkuje brakiem odpowiednich środków na remonty gminnych zasobów mieszkaniowych. Problem ten ukazują wyraźnie wskaźniki opisujące przeciętne nakłady na konserwację i remonty mieszkaniowego zasobu gminy. Poziom tych mierników świadczy o narastaniu luki remontowej, tak w zasobach stricte komunalnych, jak i wspólnotowych z udziałem analizowanych miast.

PIŚMIENNICTWO

- Celej M., 2011. Cele i instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce. Praca magisterska pod kierunkiem dra inż. Andrzeja Muczyńskiego. Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie (maszynopis).
- Lis P. 2008. Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak E., 2010. Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce. [W:] *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 18(3) 21–36.
- Muczyński A., 2011. Cele i instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej. [W:] *Materiały Konferencji Naukowej nt.: Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki przestrzennej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie (maszynopis).
- Majchrzak M., 2005. Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach. [W:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Praca zbiorowa pod redakcją A. Zalewskiego, 207–275. SGH, Warszawa.
- Polak A., 2010. Perspektywy polityki mieszkaniowej dla Polski. Materiały szkoleniowe Stowarzyszenia Zarządców Nieruchomości Warmii i Mazur w Olsztynie (maszynopis).

AN ASSESSMENT OF LOCAL HOUSING POLICY ACTIVITY IN SELECTED URBAN MUNICIPALITIES

Abstract. The paper presents an analysis and assessment of local housing policy activities in selected urban municipalities. First there were characterized targets and housing policy instruments available to use by municipal governments. There was also proposed a set of indicators to assess the activity of this policy with taking into consideration a specific of housing needs of local communities with different material status. The empirical part contains the results of a comparative analysis of the indicators established in the following cities: Olsztyn, Ilawa and Barczewo. The obtained results evidence the passive attitude of the authorities in surveyed municipalities. This attitude concerns creating conditions to satisfy housing needs of the population that has low incomes and also concerns stimulating other sectors of the local housing market.

Key words: local housing policy, communal housing resources, condominium owners' association

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 5.12.2011