

# Tomasz Żelawski

---

## Mechanizmy rynkowe w polityce czynszowej : szanse i zagrożenia

---

Problemy Rozwoju Miast 2/1-2, 46-64

---

2005

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Tomasz Żelawski

## MECHANIZMY RYNKOWE W POLITYCE CZYNSZOWEJ – SZANSE I ZAGROŻENIA<sup>51</sup>

**Abstrakt.** Artykuł ocenia wpływ mechanizmów rynkowych na politykę czynszową, realizowaną na szczeblu gmin w latach 1995-2003. W szczególności pokazuje relację czynszów do kosztów, wysokość opłat za świadczenia i ich wpływ na poziom czynszów, a także wysokość środków pochodzących z innych źródeł. Ponadto analizuje dotychczasowy sposób prywatyzacji lokali, wielkość istniejącej luki remontowej oraz wpływ sytuacji politycznej w gminie na długoterminowe planowanie stawek czynszów. W podsumowaniu przedstawia analizę SWOT, pokazującą silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla gospodarki zasobami mieszkaniowymi, opartą na realizowanej na szczeblu lokalnym polityce czynszowej.

**Słowa kluczowe:** polityka czynszowa, stawki czynszu, koszty, zasoby komunalne, prywatne czynszowe, zakładów pracy, dodatki mieszkaniowe

### Wprowadzenie

Jednym z podstawowych problemów ekonomiczno-społecznych w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi są opłaty czynszowe za lokale mieszkalne. W Polsce do końca 1994 r. poziom stawek czynszu obowiązujący w zasobach komunalnych, zakładów pracy i prywatnych czynszowych ustalany był centralnie, jednakowo dla wszystkich kategorii lokali w odniesieniu do całego kraju.

Z początkiem 1995 r. nabrała mocy prawnej Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Ustawa ta zapoczątkowała okres ustalania wysokości stawek opłat czynszowych na szczeblu poszczególnych gmin, kończąc kilkudziesięcioletni okres określania poziomu obowiązujących czynszów na szczeblu centralnym. W myśl zapisów ustawy jedynym ogranicznikiem wysokości czynszu za lokale mieszkalne, obowiązującego w zasobach komunalnych, zakładów pracy i prywatnych czynszowych, było 3% kosztu odtworzenia (liczonego w skali roku). Jednocześnie w celu złagodzenia skutków podwyżek stawek opłat za lokale mieszkalne wprowadzono system dodatków mieszkaniowych.

W 2001 r. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 21 czerwca 2001 r.) zastąpiła Ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z art. 7 nowej ustawy, w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu

<sup>51</sup> Artykuł oparty na wynikach pracy: T. Żelawski, *Mechanizmy rynkowe w polityce czynszowej – szanse i zagrożenia*, IRM, Warszawa 2004.

terytorialnego oraz stanowiących własność skarbu państwa lub państwowych osób prawnych właściciel samodzielnie ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu. W dalszym ciągu jedynym ogranicznikiem wysokości czynszu za lokale mieszkalne w zasobach komunalnych, zakładów pracy i prywatnych czynszowych, który miał obowiązywać do końca 2004 r., jest 3% kosztu odtworzenia liczonego w skali roku.

Kształtowanie poziomu czynszu mieszkaniowego w skali lokalnej z jednej strony wpływa na wysokość obciążeń gospodarstw domowych zamieszkujących lokale mieszkalne na zasadach najmu, z drugiej stanowi o podstawowym źródle finansowania gminnych zasobów mieszkaniowych. Jest to problem bardzo złożony, wynika z ogólnych założeń polityki mieszkaniowej państwa, jest również odzwierciedleniem określonej polityki społecznej. Równocześnie ma wpływ na polepszenie stanu gminnych zasobów mieszkaniowych oraz może mieć pewien wpływ na sytuację finansową gminy.

Mimo że każdy samorząd lokalny działa w innych, niepowtarzalnych warunkach, istnieją rozwiązania uniwersalne, które mogą być zastosowane w każdym przypadku. Wydaje się, że w polityce czynszowej zbyt często występuje czynnik emocjonalny, którego zbadanie i analizowanie musi opierać się na istniejących faktach. Rzeczywiste możliwości pokrywania rosnących opłat czynszowych przez najemców lokali są jedną z tych kwestii, które mogą być wyjaśnione wyłącznie przez lokalne badania ankietowe.

Tego rodzaju czynsze obejmują niemal 19% zasobów mieszkaniowych w miastach, w większości stanowiących własność komunalną. Ponadto czynsze obowiązują w zasobach zakładowych oraz w prywatnych budynkach czynszowych, zasiedlonych na skutek decyzji administracyjnych. Przez ostatnich dziewięć lat jedynie niewielka liczba miast podniosła czynsze za mieszkania o najwyższym standardzie do poziomu bliskiego górnej wartości granicznej.

Obecne stawki czynszu niejednokrotnie nie pokrywają nawet kosztów bieżącej eksploatacji. Większość miast ma najwyższe stawki czynszu nie przekraczające 1/2 obowiązującej stawki maksymalnej (3% wartości odtworzeniowej). Jest to wysokość zdecydowanie niewystarczająca ani dla właściwego zarządzania, ani technicznego utrzymywania zasobu mieszkaniowego.

Jak się wydaje, głównymi barierami w prowadzeniu aktywnej polityki czynszowej na szczeblu gminy okazały się:

- bariery polityczne (obawa radnych przed utratą zaufania wyborców),
- bariery społeczne (obawa przed znacznym zwiększeniem obciążeń gospodarstw domowych wydatkami na mieszkanie),
- bariery ekonomiczne (obawa przed wzrostem obciążeń budżetów gminnych wypłatami dodatków mieszkaniowych).

Należy podkreślić, że również inne czynniki mają istotny wpływ na poziom obowiązujących stawek czynszu. Jest to przede wszystkim wynikiem uwarunkowań lokalnych w zakresie gminnej gospodarki mieszkaniowej.

### Ustalanie stawek czynszu

Ustalane na szczeblu gminy stawki czynszu za lokale mieszkalne powinny przede wszystkim odzwierciedlać wartość użytkową lokali. Oznacza to, że opłaty czynszowe za mieszkania o najwyższym standardzie wyposażenia i wykończenia, położone w najbardziej atrakcyjnych punktach miasta powinny być znacznie wyższe niż za lokale o niskim standardzie wyposażenia, znajdujące się w budynkach w złym stanie technicznym.

Obecnie koszt odtworzenia wynosi się od około 1600 zł w województwie kujawsko-pomorskim (wartość minimalna) do ponad 4400 zł w województwie mazowieckim (wartość maksymalna). Wynika z tego, że maksymalne miesięczne stawki czynszu mogą wynosić od około 4 zł do ponad 11 zł za 1 m<sup>2</sup>.

Mimo że ustawodawca umożliwił radom poszczególnych gmin podniesienie stawek czynszu do poziomu 3% kosztów odtworzenia liczonych w skali roku, tylko w nielicznych przypadkach wprowadzono dla mieszkań najlepszych górną granicę opłat. Niemniej jednak można stwierdzić, że istnieje grupa miast, która prowadzi aktywniejszą politykę czynszową. Maksymalne stawki czynszu znacznie przekroczyły w nich 4,00 zł za 1 m<sup>2</sup> p.u. miesięcznie. Przy istniejących lokalnie kosztach odtworzenia stanowi to jednak około 2,0 % tego kosztu.

Jak się wydaje, wstrzymywanie się w wielu miastach z podwyżkami opłat czynszowych w ostatnich latach to w dużym stopniu decyzje polityczne, podyktowane przesłankami koniunkturalnymi. W mniejszym stopniu jest to wynikiem istniejących potrzeb, związanych z koniecznością prowadzenia racjonalnej gospodarki remontowej w gminnych zasobach mieszkaniowych. Ograniczone możliwości finansowe przynajmniej części najemców są stosunkowo często deklarowanym powodem, dla którego władze lokalne nie decydują się na podwyżki czynszów.

Tabela 1. Przeciętne stawki czynszu w komunalnych zasobach mieszkaniowych w latach 1995-2003 <sup>a</sup>

Rok	Średnie stawki czynszu		Najwyższe stawki czynszu	
	w zł / m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie	% kosztu odtworzenia <sup>b</sup>	w zł / m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie	% kosztu odtworzenia <sup>b</sup>
1995	0,57	0,9	0,80	1,2
1996	0,74	0,9	1,01	1,2
1997	1,01	0,9	1,38	1,3
1998	1,17	0,8	1,64	1,1
1999	1,58	0,8	2,06	1,1
2000	1,85	0,9	2,49	1,2
2001	2,15	1,0	2,92	1,3
2002	2,21	1,1	3,08	1,4
2003	2,41	1,2	3,23	1,5

<sup>a)</sup> Na podstawie wyników monitoringu mieszkaniowego [1].

<sup>b)</sup> W stosunku do średniego kosztu odtworzenia.

Regulowane stawki czynszu są zazwyczaj corocznie ustalane przez poszczególne rady miast. Niektóre miasta mają rozwinięty wieloletni system podwyżek czynszów, opracowany w ten sposób, aby ich wielkość w skali roku zbliżyła się do 3% kosztów odtworzeniowych przed rokiem 2005, w którym miał zostać zniesiony istniejący ogranicznik wysokości czynszu. Długoterminowy program ustalania czynszów jest szczególnie pożądany ze względu na to, że daje on zarówno lokatorom, jak i właścicielom zasobów możliwość przygotowania się na zwiększone koszty i przychody, które można będzie przeznaczyć na techniczne utrzymanie zasobów.

Stworzenie systemu różnicowania stawek czynszów powinno być oparte na charakterystyce jakościowej oraz lokalizacyjnej mieszkań. Był to jeden z wymogów Ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z 1994 r., której podstawowym celem było wprowadzenie zasad rynkowych do gminnej polityki ustalania czynszów. Poprzez zróżnicowanie czynszów zależnie od lokalizacji budynku oraz jego stanu technicznego, a także jakości i wyposażenia technicznego mieszkań gminy mogły rozpocząć restrukturyzację czynszów mieszkaniowych. Nowa struktura czynszów miała lepiej odzwierciedlać uwarunkowania rynkowe, realny popyt na mieszkania oraz przynajmniej częściowo wyeliminować subsydiowanie podaży, które negatywnie wpływa na rozwój lokalnego rynku mieszkaniowego.

Dość ważnym elementem oceny jakości zasobów gminnych jednostek mieszkaniowych jest ustalenie stopnia wyposażenia lokali mieszkalnych w podstawowe instalacje i urządzenia. Wysoki udział mieszkań z ustępem splukiwanym, łazienką, gazem przewodowym czy centralnym ogrzewaniem stwarza możliwości relatywnie wysokiego oczynszowania większości wynajmowanych przez gminę lokali mieszkalnych. Na podstawie analizy wybranych miast można wysnuć generalny wniosek, iż stan zasobów mieszkaniowych, ich jakość i wyposażenie w instalacje tylko w niewielkim stopniu wpływa na ogólną politykę czynszową miasta.

Efektywny system różnicowania czynszów wymaga gruntownej wiedzy na temat lokalnego rynku mieszkaniowego oraz bieżących danych na temat stanu gospodarki zasobami mieszkaniowymi, które w wielu przypadkach są mało dostępne dla lokalnych samorządów. Wykorzystanie istniejących wyników badań a także wymiana między samorządami informacji i doświadczeń na temat efektów własnej polityki czynszowej może znacznie zwiększyć poziom wiedzy, umożliwiając podejmowanie optymalnych decyzji w zakresie kształtowania poziomu stawek czynszów.

Bardzo ważnym elementem systemu różnicowania czynszów jest ustalenie odpowiednich proporcji między czynszami za najlepsze i najgorsze mieszkania. W większości miast zróżnicowanie czynszów ze względu na standard mieszkania należy uznać za zbyt małe.

Tabela 2 . Relacje pomiędzy najniższymi i najwyższymi stawkami czynszu w komunalnych zasobach mieszkaniowych w latach 1995-2003<sup>a/</sup>

Rok	Średnie stawki (w zł / m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie)		Relacja stawek najwyższe / najniższe
	najniższe	najwyższe	
1995	0,31	0,80	2,6
1996	0,38	1,01	2,7
1997	0,52	1,38	2,7
1998	0,67	1,64	2,4
1999	0,91	2,06	2,3
2000	1,00	2,49	2,5
2001	1,10	2,92	2,7
2002	1,12	3,08	2,8
2003	1,31	3,23	2,5

<sup>a/</sup> Na podstawie wyników monitoringu mieszkaniowego [1].

Według badań prowadzonych przez Instytut Gospodarki Mieszkaniowej w latach 1995-2003, średnia krajowa różnica między najniższymi i najwyższymi stawkami czynszów w miastach kształtowała się od 1:2,3 w 1999 r. do 1:2,8 w 2002 r. Wydaje się, że uwzględniając różnice w warunkach zamieszkiwania, relacje te powinny wynosić co najmniej 1:4 (tab. 2).

### Relacje czynszów do kosztów

Wysokość czynszów powinna przede wszystkim odzwierciedlać poziom niektórych elementów kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych: administracji i ogólnych, utrzymania czystości oraz technicznego utrzymania zasobów. Suma tych trzech rodzajów kosztów powinna być pokryta z wpływów pochodzących z opłat czynszowych.

Na koszty administracji i ogólne składają się przede wszystkim płace i narzuty na płace pracowników zatrudnionych w zarządzie i w administracji oraz eksploatacji zasobów. Do tych kosztów zaliczyć trzeba także wszelkie koszty biurowe. Podstawowym czynnikiem wpływającym na wysokość jednostkowych kosztów administracji i ogólnych jest poziom zatrudnienia w grupie pracowników umysłowych, przypadających średnio na powierzchnię eksploatowanych zasobów. Koszty utrzymania czystości zależą głównie od liczby zatrudnionych dozorców i sprzątaczy, a także wydatków na sprzęt i materiały potrzebne do utrzymania czystości. Wielkość zatrudnienia w tej grupie uzależniona jest głównie od powierzchni zasobów, rodzaju zabudowy a także od wielkości miasta, na którego terenie znajdują się zasoby mieszkaniowe. Z reguły im większy ośrodek miejski, tym wyższe zatrudnienie w grupie dozorców i sprzątaczy. Istnieje również możliwość zlecania tych robót na zewnątrz, wyspecjalizowanym w tym zakresie firmom. Prawidłowe utrzymywanie zasobów mieszkaniowych wymaga zapewnienia odpowiednich środków na naprawy i remonty, a w przypadku dużego zużycia budynków niezbędne są środki finansowe na ich modernizację.

W tej sytuacji nakłady na techniczne utrzymanie zasobów mieszkaniowych można podzielić na:

- naprawy bieżące (profilaktyczno-konserwacyjne) – są to roboty typu konserwacyjnego oraz drobne naprawy wykonywane na bieżąco,
- remonty gruntowne, obejmujące większe naprawy połączone z wymianą elementów i urządzeń,
- modernizację, polegającą na ograniczaniu procesu nadmiernego zużycia elementów wyposażenia i wykończenia budynków, połączonym z poprawą ich standardu.

Z badania przeznaczenia środków pochodzących ze wzrostu opłat czynszowych w latach 1995-2003 wynika, że środki te w dużo większym stopniu pokrywały wzrost kosztów administracji i zarządu, a w znacznie mniejszym wzrost nakładów na techniczne utrzymanie zasobów czy kosztów utrzymania czystości.

W omawianym okresie jednostkowe koszty administracji i koszty ogólne wzrosły średnio o około 254%, koszty technicznego utrzymania o około 124%, natomiast koszty utrzymania czystości tylko o około 82% (tab. 3).

Tabela 3. Niektóre elementy kosztów utrzymania komunalnych zasobów mieszkaniowych w latach 1995-2003 <sup>a/</sup>

Rok	Koszty w zł / m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie		
	administracji i ogólne	utrzymania czystości	technicznego utrzymania
1995	0,28	0,17	0,49
1996	0,35	0,17	0,56
1997	0,41	0,23	0,78
1998	0,48	0,27	1,05
1999	0,60	0,32	1,12
2000	0,70	0,32	1,18
2001	0,84	0,33	1,34
2002	0,89	0,33	1,19
2003	0,99	0,31	1,10

<sup>a/</sup> Na podstawie wyników monitoringu mieszkaniowego [1].

Tabela 4. Średni stopień pokrycia opłatami czynszowymi sumy kosztów administracji i ogólnych, utrzymania czystości oraz technicznego utrzymania w zasobach komunalnych w latach 1995-2003 <sup>a/</sup>

Rok	Czynsze <sup>b/</sup>	Koszty	Relacja czynszów do kosztów (w %)
	w zł na m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie		
1995	0,57	0,94	61
1996	0,74	1,08	69
1997	1,01	1,42	71
1998	1,17	1,80	65
1999	1,58	2,04	77
2000	1,85	2,20	84
2001	2,15	2,51	86
2002	2,21	2,41	92
2003	2,41	2,40	100

<sup>a/</sup> Na podstawie wyników monitoringu mieszkaniowego

<sup>b/</sup> Średni przypis czynszowy

Z zestawienia zawartego w tabeli 4 wynika, że w latach 1995-2002 średni przypis czynszowy pokrywał od 61% do 92% przeciętnych jednostkowych kosztów utrzymania zasobów komunalnych. Dopiero w 2003 r. przypis ten w pełni pokrył sumę średnich jednostkowych kosztów administracji i ogólnych, utrzymania czystości i technicznego utrzymania w tych zasobach. Należy jednak podkreślić, że nastąpiło to w warunkach dalszego spadku nakładów na techniczne utrzymanie budynków.

### **Oplaty za świadczenia i ich wpływ na wysokość czynszów**

Obok elementów kosztów pokrywanych wpływami z czynszów, niezbędne jest przeanalizowanie wysokości tych elementów kosztów eksploatacji, które są pokrywane opłatami dodatkowymi (tzw. świadczeniami). Do nich zaliczyć można koszty: wody i kanalizacji, wywozu nieczystości oraz centralnego ogrzewania. Zbyt wysokie opłaty za świadczenia mogą być ważnym powodem wstrzymującym decyzje o podniesieniu stawek czynszu za lokale mieszkalne.

W 2003 r. podział całkowitych opłat utrzymania mieszkania czynszowego w Polsce kształtował się w przybliżeniu około: 30% na czynsze i 70% na pozostałe opłaty. W większości krajów Europy zachodniej ten stosunek jest odwrotny. Znaczący wzrost opłat za świadczenia może stanowić istotną barierę podwyższania stawek czynszów.

Na wysokość kosztów wody i kanalizacji mają wpływ przede wszystkim lokalne stawki, bowiem wysokość taryf jest ustalona przez poszczególne jednostki świadczące tego typu usługi. Różne taryfy oraz różna skala ich wzrostu powodują określone zróżnicowanie w wysokości średnich kosztów wody i kanalizacji w poszczególnych miastach. Ponadto jednostkowe koszty wody i kanalizacji zależą również od stopnia wyposażenia zasobów w urządzenia wodno-kanalizacyjne.

Koszty wywozu nieczystości, podobnie jak wody i kanalizacji, zależą od warunków lokalnych i wysokości taryf obowiązujących w danym mieście. Koszty wywozu nieczystości uzależnione są także od stopnia wyposażenia zasobów w urządzenia kanalizacyjne. Wyższe średnie koszty mogą być również wynikiem występowania w zasobach kanalizacji lokalnej (szamba), która jest znacznie droższa niż kanalizacja sieciowa.

Na poziom jednostkowych kosztów centralnego ogrzewania duży wpływ mają lokalne rodzaje źródeł tej energii. Stosunkowo wysokie koszty występują w miastach mniejszych, posiadających kotłownie lokalne. W miastach większych, otrzymujących energię z elektrociepłowni, koszty jednostkowe są przeważnie znacznie niższe. Założenie liczników w lokalach powoduje, że następuje znaczne obniżenie zużycie energii cieplnej.

Należy podkreślić, że na politykę czynszową w znacznym stopniu wpływają koszty świadczeń. Równocześnie stan techniczny zasobów i ich energochłonność mają ogromny



wpływ na koszty centralnego ogrzewania. Jest to prawdopodobnie największy finansowy argument w sprawie szybkich inwestycji termomodernizacyjnych w budynkach komunalnych.

Z prowadzonych w Instytucie badań wynika, że w latach 1995-2003 koszty wody i kanalizacji wzrosły średnio o około 141%, koszty wywozu nieczystości o około 122%, natomiast koszty centralnego ogrzewania o około 100% (tabela 5).

Tabela 5. Średnie koszty świadczeń w komunalnych zasobach mieszkaniowych w latach 1995-2003 <sup>a)</sup>

Rok	Woda i kanalizacja	Wywóz nieczystości	Centralne ogrzewanie
	koszty w zł/m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie		
1995	0,32	0,09	1,60
1996	0,35	0,10	1,85
1997	0,43	0,13	2,02
1998	0,53	0,17	2,12
1999	0,64	0,19	2,56
2000	0,63	0,21	2,71
2001	0,72	0,25	3,01
2002	0,78	0,21	3,10
2003	0,77	0,21	3,19

<sup>a)</sup> Na podstawie wyników monitoringu mieszkaniowego [1].

Zmiany w wysokości opłat za świadczenia zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej, skutkowały ograniczeniem do niezbędnego minimum mechanizmów rynkowych w polityce czynszowej, z uwagi na istnienie powszechnej opinii o braku możliwości sfinansowania wyższych czynszów przez znaczną część gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkania na zasadach najmu.

### Środki finansowe pochodzące z innych źródeł

Obok czynszów mieszkaniowych, istnieją inne źródła finansowania gospodarki gminnymi zasobami mieszkaniowymi. Zaliczyć do nich można wpływy z lokali użytkowych, a także dotacje budżetowe oraz dodatki mieszkaniowe. Uzyskiwanie w ramach gminnej gospodarki mieszkaniowej znaczących wpływów pochodzących z tych źródeł, w istotnym stopniu ogranicza wpływ mechanizmów rynkowych na kształtowanie poziomu opłat czynszowych.

Najważniejszym źródłem zasilania gminnej gospodarki mieszkaniowej są wpływy pochodzące z lokali użytkowych. Z przeprowadzonych badań wynika, że w ramach zasobów administrowanych przez gminne jednostki mieszkaniowe powierzchnia lokali mieszkalnych stanowi średnio około 11% ogólnej powierzchni tych zasobów. Posiadanie mniejszego udziału powierzchni lokali użytkowych relatywnie pogarsza sytuację finansową w zasobach mieszkaniowych gminy. Natomiast wyższy od średniej udział powierzchni tych lokali stwarza możliwość wydatkowania większych środków na techniczne utrzymanie budynków bez konieczności nadmiernego podnoszenia opłat czynszowych. Pewien wpływ na zmniejszanie

się przychodów z lokali użytkowych może mieć realizowana w niektórych miastach polityka ich prywatyzacji.

Z kolei wielkość dotacji z budżetu gminy uzależniona jest w istocie od założonego poziomu technicznego utrzymania zasobów, a w szczególności od przyjętego programu remontów i modernizacji. Należy podkreślić, że w części miast o stosunkowo dobrej kondycji finansowej, w których priorytet uzyskała gospodarka mieszkaniowa, występowało zjawisko częściowego dotowania technicznego utrzymania komunalnych zasobów mieszkaniowych. Pozwoliło to na zachowanie relatywnie wysokiego poziomu nakładów na remonty.

System dodatków mieszkaniowych został wprowadzony równocześnie z reformą czynszów i miał za zadanie chronić uboższych lokatorów przed spodziewanymi, rosnącymi kosztami utrzymania mieszkań spowodowanymi głównie wzrostem czynszów.

Wydaje się, że istniejący system dodatków mieszkaniowych nie jest w pełni wykorzystywany do prowadzenia bardziej aktywnej polityki czynszowej. Uczestniczy w nim przede wszystkim zbyt mała liczba gospodarstw domowych, a gminy nadal obawiają się zwiększonych obciążeń wyplatami dodatków mieszkaniowych jako konsekwencji wzrostu czynszów.

Na efektywność wprowadzenia systemu miało wpływ wiele czynników. Wpływy z lokali mieszkalnych zależą przede wszystkim od wysokości stawek czynszu regulowanego i jakości zasobów mieszkaniowych (stan techniczny, wyposażenie w centralne ogrzewanie i centralną ciepłą wodę), natomiast wyplaty dodatków mieszkaniowych zależą od większej liczby czynników, które można podzielić na obiektywne i subiektywne.

Do czynników obiektywnych, niezależnych od władzy lokalnej, możemy zaliczyć:

- strukturę własności zasobów w mieście,
- średni standard zasobów komunalnych,
- poziom opłat za mieszkania w poszczególnych formach zasobów mieszkaniowych,
- poziom dochodów ludności oraz skalę istniejącego bezrobocia,
- wysokość opłat za świadczenia, a w szczególności za centralne ogrzewanie i centralną ciepłą wodę.

Do czynników subiektywnych, zależnych od lokalnych władz, możemy zaliczyć:

- poziom czynszów,
- upowszechnienie systemu dodatków (sprawność organizacyjna).

Po blisko dziesięciu latach obowiązywania systemu dodatków mieszkaniowych można stwierdzić, że obecnie istniejący system dodatków mieszkaniowych nie jest w pełni wykorzystany, a przede wszystkim nie spełnia swej podstawowej roli jako element aktywnej polityki czynszowej. W dużej mierze przyczyniły się do tego rozpowszechnione obawy, że wzrost poziomu czynszów powoduje wzrost zaległości czynszowych oraz skokowy wzrost obciążenia budżetów gmin. Analiza roli dodatków mieszkaniowych jako elementu polityki

czynszowej w miastach prowadzących zarówno bardziej aktywną jak i pasywną politykę czynszową pomogła zweryfikować wiele mitów narosłych wokół tego zagadnienia. Ustalono przede wszystkim, że:

- nie istnieje prosta zależność pomiędzy strukturą własności mieszkań w miastach a odsetkiem gospodarstw korzystających z dodatków,
- odsetek gospodarstw domowych korzystających z dodatków mieszkaniowych ma słaby związek z wysokością czynszów,
- nie stwierdza się wyraźnej zależności między dynamiką wzrostu średniego czynszu a dynamiką wypłat dodatków mieszkaniowych, nawet w miastach prowadzących aktywniejszą politykę czynszową,
- na wysokość średniego dodatku wpływają głównie rosnące stawki opłat za energię cieplną,
- istnieje wyraźny związek pomiędzy sytuacją na rynku pracy (stopą bezrobocia), a upowszechnieniem systemu dodatków mieszkaniowych,
- udział kwot wypłacanych na dodatki mieszkaniowe bardziej obciąża małe miasta, natomiast w dużych miastach jest niewielki, niezależnie od poziomu czynszów.

Miasta prowadzące pasywną politykę czynszową nie powinny się obawiać podnoszenia czynszów, ponieważ w miastach prowadzących aktywniejszą politykę czynszową wzrost obciążeń budżetu związanych z wydatkami na dodatki mieszkaniowe jest raczej związany ze wzrostem cen nośników energii oraz wielkością miasta, a co za tym idzie jego zamożnością, a nie z poziomem czynszów. Nie istnieją zatem racjonalne przyczyny słabego wykorzystania systemu dodatków mieszkaniowych jako elementu wprowadzania takich czynszów, które w pełni pokrywałyby koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych.

Z danych zawartych w tabeli 6 wynika, że w latach 2001-2003 w zasobach komunalnych nastąpił znaczny wzrost środków finansowych wydatkowanych na dodatki mieszkaniowe. W 2003 r. środki te były ponad 10-krotnie wyższe niż w roku 1995.

W tym samym czasie wpływy z lokali użytkowych wzrosły średnio o około 92%, natomiast środki z budżetów gmin tylko o około 44%. Należy odnotować w ostatnich trzech latach stałe zmniejszanie dotacji gmin na gospodarkę zasobami mieszkaniowymi.

Prowadząc na szczeblu lokalnym aktywniejszą politykę czynszową, można oczekiwać, że wysokość dopłat z budżetu gminy będzie ulegać stopniowej redukcji, bez konieczności obniżania nakładów na techniczne utrzymanie zasobów. W wielu przypadkach realizowanie określonej polityki czynszowej spowodowało całkowite zlikwidowanie dotacji na gminną gospodarkę mieszkaniową.

Tabela 6. Niektóre źródła wpływu środków na utrzymanie komunalnych zasobów mieszkaniowych w latach 1995-2003 <sup>a)</sup>

Rok	Wpływy (w zł / m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie)		
	z lokali użytkowych	dotacje gminy	dotatki mieszkaniowe
1995	0,49	0,18	0,04
1996	0,55	0,27	0,06
1997	0,65	0,39	0,09
1998	0,73	0,34	0,17
1999	0,77	0,30	0,19
2000	0,85	0,35	0,27
2001	0,96	0,34	0,36
2002	0,94	0,30	0,37
2003	0,94	0,26	0,42

<sup>a)</sup> Na podstawie wyników monitoringu mieszkaniowego [1].

Udział środków pochodzących z dodatków mieszkaniowych w finansowaniu gminnej gospodarki mieszkaniowej jest bardzo zróżnicowany. Należy jednak podkreślić, że nawet w miastach prowadzących aktywniejszą politykę czynszową, środki pochodzące z tego źródła tylko w niewielkim stopniu pokrywają koszty bieżącego utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych.

#### **Przekształcenia własnościowe lokali oraz relacje czynszów i zaliczek**

Struktura własnościowa lokali mieszkalnych jest jednym z istotnych czynników wpływających na kształtowanie polityki czynszowej w gminie. Struktura ta jest wynikiem historycznych procesów rozwoju mieszkalnictwa w mieście.

Dość ważnym elementem prowadzonej analizy jest ocena dotychczasowej polityki przekształceń własnościowych, realizowanej w odniesieniu do gminnych zasobów mieszkaniowych. Należy podkreślić, że jedną z głównych przesłanek prywatyzacji lokali było utworzenie szerszej grupy właścicieli poszczególnych nieruchomości mieszkaniowych. Zwiększenie materialnego zainteresowania właścicieli lokali w utrzymywaniu budynków w należyтым stanie technicznym miało doprowadzić do gospodarniejszego wykorzystywania środków finansowych, co pozwoliłoby na poszerzenie zakresu wykonywanych prac remontowych.

Udział wykupionych mieszkań w zasobach komunalnych zależy w dużym stopniu od standardu posiadanych zasobów. Znacznie większy jest popyt na mieszkania o najwyższym standardzie niż na mieszkania substandardowe. Z reguły mieszkania o wysokim standardzie były zamieszkiwane przez lokatorów o wyższych dochodach, dlatego łatwiej im było podjąć wysiłek finansowy związany z wykupem mieszkania.

Nadmierna prywatyzacja lokali mieszkalnych o najwyższym standardzie może być sporym zagrożeniem dla gminnej gospodarki mieszkaniowej. Są to mieszkania najczęściej kupowane przez użytkowników, stanowiące prawie 75% sprywatyzowanych lokali

mieszkalnych w zasobach mieszkaniowych gmin. Wzrost prywatyzacji lokali mieszkalnych z pełnym wyposażeniem w instalacje będzie niekorzystnie wpływać na jakość lokali użytkowanych na zasadach najmu. W stosunku do kosztów ich bieżącego utrzymania skutkować to może znacznie większym niedoborem środków finansowych pochodzących z opłat czynszowych.

Szacuje się, że około 68% mieszkań w budynkach stanowiących wyłączną własność gminy zostało wybudowanych przed 1944 r., a zaledwie około 9% to mieszkania wybudowane po 1970 r. Konsekwencją takiej struktury jakościowej mieszkań będzie minimalny wzrost wpływów czynszowych pochodzących z wynajmowanych lokali mieszkalnych oraz coraz mniejszy wpływ mechanizmów rynkowych na realizowaną w przyszłości politykę czynszową.

Sprzedaż lokali mieszkalnych ich najemcom po silnie obniżonych cenach może wynikać ze złego stanu technicznego poszczególnych budynków, w których właściciele mieszkań nie będą w stanie sfinansować niezbędnych remontów. To w przyszłości może bardzo utrudnić prowadzenie jakichkolwiek prac remontowo-modernizacyjnych w nieruchomościach wspólnot mieszkaniowych.

Ponadto nadmierna współwłasność budynków, która jest wynikiem prowadzenia w gminie polityki prywatyzacji rozproszonej, jest trudna do pokierowania i w zasadzie niemożliwa restrukturyzacja jej zarządzania.

Dość niepokojąca jest występująca w niektórych miastach prywatyzacja gminnych lokali użytkowych. Uchwały w tym zakresie podejmowane są w majestacie prawa z aprobatą większości radnych, a głównym argumentem przemawiającym za podjęciem decyzji jest z reguły jednorazowy przyływ do budżetu gminy dość dużych środków pieniężnych. W praktyce w wielu przypadkach za tymi decyzjami stały interesy określonej grupy osób. Można twierdzić, że z perspektywy czasu decyzje te są w większości niekorzystne dla gminnej gospodarki mieszkaniowej. Należy podkreślić, że w wielu miastach wpływy pochodzące z lokali użytkowych są podstawowym źródłem finansowania nakładów na techniczne utrzymanie zasobów mieszkaniowych gminy.

Poczynając od 1999 r. przeciętna wysokość zaliczki mieszkaniowej w nieruchomościach wspólnot była dużo niższa niż średnie stawki czynszu w komunalnych zasobach mieszkaniowych. Relacje te były dla wspólnot mieszkaniowych jeszcze bardziej niekorzystne niż stawki czynszu obowiązujące w lokalach o najwyższym standardzie (tab. 7).

W bardzo wielu przypadkach zaliczki ustalone przez poszczególne wspólnoty nie uwzględniały środków na konserwację i remonty. Z reguły większe środki na remonty były zbierane w momencie podjęcia stosownej uchwały dotyczącej przeprowadzenia określonego zakresu robót.

Konsekwencją decyzji o wysokości zaliczek mieszkaniowych jest wielkość nakładów na konserwację, naprawy bieżące i remonty gruntowne w nieruchomościach wspólnot mieszkaniowych. Z prowadzonych badań wynika, że w większości miast były one znacznie niższe niż środki wydatkowane przeciętnie na techniczne utrzymanie w zasobach administrowanych przez komunalne jednostki mieszkaniowe. Trudno zatem mówić o możliwości prowadzenia prawidłowej gospodarki eksploatacyjno-remontowej w odniesieniu do tych zasobów.

Tabela 7. Relacje pomiędzy średnimi czynszami a średnim zaliczkami w gminnej gospodarce mieszkaniowej w latach 1995-2003 <sup>a)</sup>

Rok	Czynsz	Zaliczka	Relacja czynsz – zaliczka (w%)
	w zł / m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie		
1995	0,57	0,63	90
1996	0,74	0,70	106
1997	1,01	1,01	100
1998	1,17	1,18	99
1999	1,58	1,27	124
2000	1,85	1,42	130
2001	2,15	1,53	141
2002	2,21	1,56	142
2003	2,41	1,61	150

<sup>a)</sup> Na podstawie wyników monitoringu mieszkaniowego

### Wielkość luki remontowej i jej wpływ na poziom czynszów

Bardzo niskie czynsze obowiązujące od kilkudziesięciu lat spowodowały, że w większości miast tzw. luka remontowa jest tak duża, że jej całkowite usunięcie jest w praktyce niemożliwe. Z tego też powodu punktem wyjścia ocen potrzeb remontowych powinny być z umotywowane rachunkiem ekonomicznym potrzeby rzeczowe oraz wynikające z nich potrzeby finansowe.

Niezbędne nakłady na techniczne utrzymanie zasobów mieszkaniowych pozwala określić wskaźnik stopy remontowej. Zaletą tego wskaźnika jest prostota jego stosowania oraz możliwość ustalenia poziomu nakładów na remonty w różnych okresach. Wynika to z możliwości pokazania relacji procentowej między wartością odtworzeniową danego obiektu a potrzebnymi nakładami na jego utrzymanie.

Lokalny wskaźnik stopy remontowej jest ściśle uzależniony od istniejącej struktury wieku zasobów mieszkaniowych. Należy podkreślić, że w makroskali wskaźnik ten powinien być równy co najmniej 1,5% kosztu odtworzenia liczonego w skali roku. Średni wskaźnik stopy remontowej jest jednak ściśle uzależniony od jakości zasobów mieszkaniowych w mieście, co wiąże się w podstawowej mierze z wiekiem budynków. Zastosowanie powyższej metody, pokazującej rozbieżności między nakładami faktycznie ponoszonymi a niezbędnymi, pozwala określić wielkość luki remontowej w odniesieniu do poszczególnych zasobów mieszkaniowych.

Należy podkreślić, że w wielu miastach udział budynków kategorii II (budynki przedwojenne murowane o stropach drewnianych), które ze względu na stopień zużycia już dawno powinny zostać wycofane z eksploatacji, jest relatywnie duży. Powoduje to konieczność corocznego wydatkowania dużo większych środków na techniczne utrzymanie zasobów, w szczególności na ich remonty zabezpieczające. Są one wykonywane również w budynkach o bardzo dużym stopniu zużycia nieodwracalnego, z uwagi na występowanie w miastach sporego deficytu mieszkań dla rodzin o bardzo niskich dochodach.

W związku z występowaniem ścisłych związków między wielkością zużycia a nakładami ponoszonymi na utrzymanie budynków stosowana jest m.in. metoda określania poziomu zużycia na podstawie kosztów utrzymania budynku. Stopień zużycia technicznego budynku w dowolnym okresie jego użytkowania można wyrazić stosunkiem kosztów utrzymania poniesionych w danym okresie do wartości odtworzenia budynku. Do zastosowania tej metody konieczne jest ustalenie teoretycznych normatywnych kosztów utrzymania technicznego budynku w kolejnych latach jego eksploatacji.

Procedura ustalenia potrzeb remontowych polega na określeniu kosztów odtworzenia zarówno w odniesieniu do ogółu posiadanych komunalnych zasobów mieszkaniowych, jak i zasobów zakwalifikowanych do remontów. Dla wyliczenia kosztów odtworzenia niezbędne jest szczegółowe ustalenie powierzchni eksploatacyjnej budynków zakwalifikowanych do prac remontowych.

Przeprowadzenie szacunkowych wyliczeń wartości komunalnych zasobów mieszkaniowych w mieście zakwalifikowanych do poszczególnych kategorii remontów stanowi podstawę określenia ich potrzeb remontowych. Znając obowiązujący koszt odtworzenia, można w sposób precyzyjny określić niezbędne nakłady na remonty zasobów będących w zarządzie gminnej jednostki mieszkaniowej.

Przyjmując średni koszt odtworzenia dla poszczególnych lat, można wyliczyć wysokość minimalnych nakładów niezbędnych do technicznego utrzymania komunalnych zasobów mieszkaniowych w latach 1995-2003 oraz porównać je z faktycznie wydatkowanymi na ten cel środkami. Wynika z nich, że w latach 1995-1998 średnia wielkość luki remontowej w zasobach komunalnych kształtowała się w granicach 51-53%, natomiast w latach 2000-2003 już w wysokości 60-65%.

Główną przyczyną takiej sytuacji jest obowiązujący w wielu miastach bardzo niski poziom opłat czynszowych (tab. 8).

Tabela 8. Relacje między faktycznymi i minimalnymi niezbędnymi nakładami na techniczne utrzymanie komunalnych zasobów mieszkaniowych w latach 1995-2003<sup>a/</sup>

Rok	Nakłady na techniczne utrzymanie (w zł / m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie)		Relacja faktyczne – niezbędne (w %)
	faktycznie wydatkowane	minimalne niezbędne <sup>a/</sup>	
1995	0,49	1,00	49
1996	0,56	1,25	45
1997	0,78	1,63	48
1998	1,05	2,25	47
1999	1,12	2,75	41
2000	1,18	3,13	38
2001	1,34	3,38	40
2002	1,19	3,13	38
2003	1,10	3,13	35

<sup>a/</sup> Nie uwzględniające istniejących zaległości remontowych.

Z przeprowadzonych wyliczeń wynika, że przy minimalnych niezbędnych nakładach na techniczne utrzymanie zasobów średnie stawki czynszu powinny wzrosnąć co najmniej o około 2 zł za 1 m<sup>2</sup> p.u. miesięcznie.

#### **Relacje czynszów do opłat porównywalnych w spółdzielniach mieszkaniowych**

Na terenie większości miast udział spółdzielczych lokali mieszkalnych jest dużo większy niż gminnych lokali mieszkalnych użytkowanych na zasadach najmu. Bardzo istotne dla prowadzenia niniejszej analizy jest zatem określenie wysokości opłat podstawowych obowiązujących w spółdzielczych lokalach mieszkalnych.

W zasobach spółdzielczych opłata ta obejmuje przewidywane koszty eksploatacji (bez świadczeń), odpisy na fundusz konserwacyjno-remontowy oraz obciążenia dodatkowe (m.in. odpisy na fundusz społeczno-wychowawczy) i jest odpowiednikiem opłaty czynszowej w zasobach mieszkaniowych gminy.

Już obecnie w większości miast opłaty podstawowe obowiązujące w spółdzielniach najdroższych są o około 20-50% niższe niż stawki czynszu obowiązujące w porównywalnych pod względem standardu lokali mieszkalnych w zasobach mieszkaniowych gminy. W skrajnych przypadkach opłaty te są w spółdzielniach blisko dwukrotnie niższe niż najwyższe stawki czynszu obowiązujące w zasobach gminy. Wyjątkiem są jedynie największe aglomeracje miejskie, w których spółdzielnie z reguły mają stosunkowo wysokie opłaty podstawowe.

Na obowiązujący poziom opłat podstawowych w spółdzielniach mieszkaniowych duży wpływ mają:

- struktura wieku budynków (dużo korzystniejsza niż w zasobach gminy, co oznacza potencjalnie mniejsze potrzeby remontowe),
- posiadanie lokali mieszkalnych tylko o najwyższym standardzie (a więc o przeciętnie wysokim poziomie opłat podstawowych),



- dużo niższe niż w gminnej gospodarce mieszkaniowej jednostkowe koszty administracji i zarządu.

Tabela 9. Relacje między opłatami podstawowymi w mieszkaniach o pełnym wyposażeniu w instalacje w zasobach komunalnych i spółdzielczych w latach 1995-2003 <sup>a/</sup>

Rok	Opłata podstawowa (w zł / m <sup>2</sup> p.u. miesięcznie)		Relacja czynszu do opłaty eksploatacyjno-remontowej (w %)
	czynsz w zasobach komunalnych	opłata eksploatacyjno-remontowa w zasobach spółdzielczych	
1995	0,80	0,61	131
1996	1,01	0,85	119
1997	1,38	1,23	112
1998	1,64	1,42	115
1999	2,06	1,51	136
2000	2,49	1,86	134
2001	2,92	2,01	145
2002	3,08	2,19	141
2003	3,23	2,37	136

<sup>a/</sup> Na podstawie wyników monitoringu mieszkaniowego [1].

Ponadto w niektórych spółdzielniach środki uzyskiwane z tytułu przekształceń własnościowych lokali są wydatkowane na bieżącą gospodarkę remontową. Umożliwia to zmniejszenie opłaty podstawowej w części przeznaczonej na fundusz konserwacyjno-remontowy. Istniejący poziom opłat eksploatacyjno-remontowych w spółdzielniach mieszkaniowych może zatem stanowić argument przemawiający za prowadzeniem mniej aktywnej polityki czynszowej na terenie miasta.

Z tabeli 9 wynika, że szczególnie w latach 1999-2003 średnia opłata eksploatacyjno-remontowa w zasobach spółdzielczych była przeciętnie o około 34-45% niższa niż średni czynsz w zasobach komunalnych w mieszkaniach o porównywalnym do spółdzielczego standardzie. W wielu przypadkach wpływało to w znacznym stopniu na decyzje rady miasta w zakresie realizowanej polityki czynszowej.

### **Sytuacja polityczna oraz planowanie długoterminowe i ich wpływ na kształtowanie polityki czynszowej w gminie**

Od końca 1994 r. wzrost czynszów za lokale mieszkalne jest ustalany przez władze samorządowe poszczególnych miast i dlatego na działania te wpływa lokalna sytuacja polityczna. Zazwyczaj ugrupowania opozycyjne zgłaszają postulaty konieczności wprowadzania zmian, a zatem urealnienia istniejących stawek czynszu, natomiast działania władz są generalnie bardziej zachowawcze, szczególnie w końcowej fazie ich kadencji.

Wydaje się, że polityka czynszowa zbyt często wynika z dążenia do zwiększenia popularności przez dane ugrupowanie czy też z jego subiektywnych wyobrażeń o możliwościach lokatorów do ponoszenia większych obciążeń. Nie jest natomiast

odzwierciedleniem ideologii konkretnej partii czy tworzonych doraźnie różnych sił koalicyjnych.

Istotnym czynnikiem wpływającym na politykę czynszową jest podejście strategiczne w ramach rozwoju mieszkalnictwa. Lepsze zrozumienie lokalnego systemu mieszkaniowego dzięki opracowaniu dogłębnych diagnoz może rozwiać mylne wyobrażenia o możliwości opłacania podwyższonych czynszów przez lokatorów czy też o konieczności korzystania z dodatkowych źródeł finansowania przy prowadzeniu remontów zasobów mieszkaniowych. Publiczny udział w opracowaniu między innymi założeń wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zwiększy zrozumienie wszystkich istniejących wyzwań, jakie stoją przed gminą odnośnie do zarządzania zasobem mieszkaniowym, może też spowodować akceptację aktywniejszej polityki czynszowej. Informacje publiczne powinny zatem stanowić ważne narzędzie w procesie lepszego rozumienia przez społeczność lokalną zasad funkcjonowania rynkowego systemu mieszkaniowego oraz jej roli (praw i obowiązków) w zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych.

Jednym z najważniejszych zagadnień są istniejące trendy ekonomiczne oraz ich wpływ na możliwość zaakceptowania przez społeczność lokalną nowych opcji mieszkaniowych. Gospodarka rynkowa funkcjonuje w Polsce od 15 lat i charakteryzuje ją relatywnie wysoka dynamika wzrostu, niemniej jednak stopień wzrostu ekonomicznego podlega lokalnym zmianom, zależnie od prowadzonej działalności. Brak danych dotyczących dochodów gospodarstw domowych utrudnia zarówno oszacowanie potrzeb mieszkaniowych, jak i popytu efektywnego. Badania wykazują, że maksymalnie tylko około 20% populacji może uczestniczyć w rynku, tworząc silniejszy popyt na łatwiej dostępne możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Jedną z metod uzyskania lokalnych opinii i informacji dotyczących priorytetów mieszkaniowych mogą być badania ankietowe wśród mieszkańców, dotyczące ich obecnych warunków mieszkaniowych i potencjalnych potrzeb mieszkaniowych. W miarę precyzyjne określenie możliwego obciążenia gospodarstw domowych kosztami usługi mieszkaniowej może ułatwić opracowanie najbardziej racjonalnych założeń polityki czynszowej prowadzonej na szczeblu gminy.

Biorąc pod uwagę bieżące potrzeby remontowe w zasobach komunalnych oraz zakładając możliwe oszczędności kosztów administracji i zarządu w gminnych jednostkach mieszkaniowych połączone ze skuteczniejszą windykacją opłat, średnie stawki czynszu powinny być wyższe co najmniej o 1,50 zł za 1 m<sup>2</sup> p.u. miesięcznie. Oznacza to, że w przypadku mieszkań o niskim standardzie stawki te powinny wzrosnąć w granicach 0,70-1,00 zł, natomiast w mieszkaniach o najwyższym standardzie w granicach 2,50-3,00 zł.

### Analiza SWOT

Analiza SWOT pozwala na identyfikację podstawowych problemów, odnoszących się do polityki czynszowej prowadzonej na szczeblu gminy. Wykorzystanie przez samorząd lokalny narzędzi SWOT może być szczególnie pomocne w momencie nadawania poszczególnym problemom określonych priorytetów oraz klasyfikowania ich ze względu na pilność ich realizacji.

Silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla gospodarki zasobami mieszkaniowymi w oparciu o realizowaną na szczeblu gminy politykę czynszową

Silne strony	Szanse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• możliwość oddziaływania przez ustalanie określonego poziomu czynszów</li> <li>• posiadanie z reguły wykwalifikowanej kadry zarządzającej i administrującej zasobami</li> <li>• możliwość przyznawania dodatków mieszkaniowych dla rodzin o niskich dochodach</li> <li>• posiadanie dodatkowych źródeł finansowania (dotacje i wpływy z lokali użytkowych)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• prowadzenie aktywniejszej polityki czynszowej</li> <li>• zwiększenie zakresu wykonywanych prac remontowo-modernizacyjnych</li> <li>• wzrost świadomości radnych i najemców lokali w zakresie istniejących celów i uwarunkowań</li> <li>• partnerstwo różnych grup właścicieli w sferze gospodarki mieszkaniowej</li> </ul>
Słabe strony	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• niedostateczne wykorzystanie ustawowych możliwości podwyżek czynszów</li> <li>• brak dostatecznych środków na remonty zasobów, skutkujący dalszym wzrostem luki remontowej</li> <li>• mała efektywność gospodarowania zasobami</li> <li>• brak ciągłości celów w gospodarce zasobami, wynikający z częstych zmian politycznych na szczeblu gminy</li> <li>• brak planowej polityki w zakresie prywatyzacji lokali</li> <li>• duże zaległości w opłatach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• duża zmienność ustawowa w zakresie gospodarki zasobami mieszkaniowymi</li> <li>• wzrost opłat za świadczenia i cen za usługi w sferze gospodarki mieszkaniowej</li> <li>• wysoka stopa bezrobocia oraz postępująca pauperyzacja społeczności lokalnej</li> <li>• dalsza dekapitalizacja zasobów</li> <li>• brak woli politycznej korzystania z bardziej efektywnych form gospodarowania i zarządzania gminnymi zasobami mieszkaniowymi</li> </ul>

### Zakończenie

Pod koniec 2004 r. parlament RP dokonał nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz zmiany niektórych innych ustaw, określających m.in. nowe zasady ochrony lokatorów przed nadmiernymi podwyżkami czynszów po 1 stycznia 2005 r. Powodem był kończący się 31 grudnia 2004 r. 10-letni okres ograniczania wysokości czynszów do 3% wartości odtworzeniowej lokalu liczonej w skali roku.

W myśl nowych zapisów w dalszym ciągu ogranicza się m.in. możliwość dokonywania podwyżek czynszu ponad 3% kosztu odtworzenia do 10% w skali roku. Oznacza to zmniejszenie możliwości wprowadzania mechanizmów rynkowych w polityce czynszowej, prowadzonej na szczeblu poszczególnych miast i gmin, w szczególności w odniesieniu do budynków prywatnych czynszowych.

### Literatura

1. *Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu mieszkaniowego. 1995-2003.* Praca zbiorowa, IGM-IRM, 1996-2004.
2. *Strategia mieszkaniowa gminy miejskiej – założenia, zakres, metoda.* Praca zbiorowa, IGM, 1997.
3. T. Żelawski: *Gospodarka komunalnymi zasobami w miastach prowadzących aktywną politykę czynszową*, IGM, Warszawa 1998.
4. J. Kornitowicz: *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2000*, IGM, Warszawa 2002.
5. T. Żelawski: *Mechanizmy rynkowe w polityce czynszowej – szanse i zagrożenia*, IRM, Warszawa 2004.

### MARKET MECHANISMS IN RENT PRICING POLICY: THREATS AND OPPORTUNITIES

**Abstract.** This paper evaluates how market mechanisms affect rent pricing policies conducted by municipalities in 1995-2003. In particular, the author presents the relationship between rents and costs, fees for services affecting rents and the resources available from other sources outside rents. He also discusses the current method of housing privatisation, the size of the repair gap and the influence of the political situation in a commune on long-term planning of rent rates. In conclusion, a SWOT analysis is presented to show strengths and weaknesses, opportunities and threats related to housing stock management, based on the rent policies implemented locally.

**Key Words:** rent policy, rent rates, costs, municipal housing stock, private housing, corporate housing, housing allowances

Dr Tomasz Żelawski  
Instytut Rozwoju Miast, Kraków