

Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej

Kamil Nowak

Seria Monografie

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej
i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Gdańskiego

KRAJOWY I LOKALNY WYMIAR POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Kamil Nowak

Warszawa – Kraków – Gdańsk 2021

Recenzenci:

prof. dr hab. Marek Bryx, dr hab. Ewa Szafrńska, prof. UŁ

Autor:

Kamil Nowak  <https://orcid.org/0000-0003-2339-5407>

Wydawca:

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45
03-728 Warszawa
Polska
www.irmir.pl

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UG
ul. Jana Bażyńskiego 4
80-309 Gdańsk
Polska
www.geografia.ug.edu.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa/Kraków 2021

© Copyright by Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UG, Gdańsk, 2021

ISBN: 978-83-65105-83-7

Skład:

studio , www.grafpa.pl

Fotografie wewnątrz tomu:

Mikołaj Nowak

Publikacja stanowi zmodyfikowaną wersję rozprawy doktorskiej pt. *Dostępność zasobów mieszkań społecznych w kontekście polityk mieszkaniowych oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego polskich miast* (2020) przygotowanej pod kierunkiem prof. dr hab. Iwony Sagan na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego. Treść niniejszej publikacji uwzględnia uwagi recenzentów rozprawy doktorskiej prof. dr hab. Marka Bryxa oraz dr hab. Ewy Szafrńskiej, prof. UŁ.

Autor prowadził badania w ramach projektu pt. *Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte* (Gospostrateg 1/384689/20/NCBR/2019), współfinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG, realizowanego przez Konsorcjum w składzie: Ministerstwo Rozwoju i Technologii (Lider Konsorcjum), Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Uczelnia Łazarskiego.



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



Ministerstwo
Rozwoju i Technologii



SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
Cele i zakres pracy	10
Metody badawcze i źródła danych	12
 KRAJOWA POLITYKA MIESZKANIOWA I JEJ KONTEKST MIĘDZYNARODOWY.....	 17
1. Definityjne aspekty mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej	18
1.1. Miejsce mieszkalnictwa w badaniach naukowych	18
1.2. Mieszkanie i potrzeby mieszkaniowe	21
1.3. Mieszkalnictwo społeczne a mieszkalnictwo dostępne	23
1.4. Polityka mieszkaniowa	26
1.5. Koncepcje polityk mieszkaniowych	28
1.6. Społeczna polityka mieszkaniowa	30
2. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce	32
2.1. Wielkość zasobów mieszkaniowych	32
2.2. Stan zasobów mieszkaniowych	39
3. Polityka mieszkaniowa w Polsce	43
3.1. Kształtowanie się polityki mieszkaniowej	43
3.2. Krajowa polityka mieszkaniowa po 1989 r.	48
4. Mieszkalnictwo społeczne w wybranych krajach Unii Europejskiej	62
4.1. Polityka mieszkaniowa w Anglii	62
4.2. Polityka mieszkaniowa w Niemczech	66
4.3. Polityka mieszkaniowa we Francji	71
4.4. Społeczna polityka mieszkaniowa w Polsce na tle wybranych krajów	77

POLITYKA MIESZKANIOWA MIAST	85
5. Lokalna polityka mieszkaniowa w Polsce	86
6. Dostępność zasobów mieszkań społecznych w miastach.	93
6.1. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych	93
6.2. Dostępność lokalowa	97
6.3. Dostępność ekonomiczna	100
6.4. Poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych	105
7. Aktywność w prowadzeniu społecznej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym ...	109
7.1. Stan zasobów gminnych	109
7.2. Gospodarowanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi	117
7.3. Polityka czynszowa	126
7.4. Stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej	132
8. Typologia dostępności do zasobów mieszkań społecznych.	137
8.1. Typy dostępności do zasobów mieszkań społecznych	137
8.2. Dostępność mieszkań społecznych a aktywność prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej.	143
9. Mieszkalnictwo dostępne w kontekście rynku najmu	144
9.1. Dostępność mieszkań na wynajem – metoda badawcza.	144
9.2. Rynek najmu w Polsce	146
9.3. Możliwości najmu mieszkania na rynku prywatnym przez osoby niezamożne ...	148
PODSUMOWANIE.	157
WNIOSKI	163
LITERATURA	167
Akty prawne:	177
Źródła internetowe:	179
Roczniki statystyczne:	180
Spis tabel	181
Spis rycin	182
ANEKS	185
SUMMARY	195

WSTĘP



Mieszkanie decyduje o materialnych i społecznych warunkach życia człowieka (Nieciński 2005). Z perspektywy ekonomicznej jest to najdroższe spośród dóbr konsumpcyjnych oraz jedno z droższych o charakterze inwestycyjnym. Wartość mieszkania niejednokrotnie stanowi sumę kilkuletniego przeciętnego wynagrodzenia gospodarstw domowych. Z tego względu nie ma na świecie kraju, w którym wszyscy obywatele byłiby w stanie zaspokoić samodzielnie swoje potrzeby mieszkaniowe (Nykiel 2012, Cyran 2016).

Wychodząc z założenia, iż prawo do mieszkania jest jednym z podstawowych praw obywatela, co wynika z *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* wydanej przez ONZ w 1948 r., wysokość osiąganych dochodów przez mieszkańców nie powinna wykluczać słabszej ekonomicznie części społeczeństwa z możliwości zaspokojenia jednej z podstawowych potrzeb. Mieszkanie powinno być osiągalne nie tylko dla zamożnych rodzin, ale również dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. W Polsce prawo do mieszkania zostało zawarte w art. 75 ust.1 Konstytucji RP. Zgodnie z zapisami ustawy zasadniczej, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Pomoc obywatelom, którzy samodzielnie nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, stanowi główny cel społecznej polityki mieszkaniowej, będącej ważnym ogniwem polityki mieszkaniowej. Jej charakter wykazuje znaczące rozbieżności na arenie międzynarodowej. Różni się ona w zależności od uwarunkowań społeczno-gospodarczych, historycznych czy demograficznych, a w szczególności od przyjętego przez władze modelu jej prowadzenia.

W Polsce za realizację polityki mieszkaniowej odpowiadają władze publiczne na szczeblu krajowym i lokalnym. Jej rola na jednym, jak i drugim poziomie przez wiele lat była jednak mocno niedoceniana. W *Krajowej Polityce Miejskiej 2023* (KPM) polityka mieszkaniowa nie znalazła się wśród głównych wątków tematycznych istotnych dla rozwoju miast. Również na szczeblu lokalnym powszechnym zjawiskiem jest jej marginalizowanie. Niejednokrotnie działania gmin z zakresu mieszkalnictwa sprowadzają się do realizacji podstawowych obowiązków, wynikających bezpośrednio z przepisów prawa. Jak zauważa J. Erbel (2020), mieszkalnictwo przez 25 lat było ignorowane nie tylko jako jeden z podstawowych obszarów zarządzania państwem, ale również nie cieszyło się zainteresowaniem organizacji społecznych.

Jak wskazuje I. Sagan (2017), współczesne tendencje do neoliberalizacji polityk miejskich, w tym mieszkaniowych, zwiększają nierówności mieszkaniowe. Zmniejszenie zasobów mieszkań społecznych oraz wdrażanie programów mieszkaniowych skoncentrowanych na zwiększaniu siły nabywczej relatywnie zamożnej części społeczeństwa, przyczyniają się do pogłębiania podziałów. Gospodarstwom domowym o niskich i średnich dochodach coraz trudniej jest zaspokoić potrzeby mieszkaniowe.

Gminy jako podmiot odpowiedzialny za prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej, w wyniku transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r. stały się właścicielem 1,98 mln mieszkań (*Gospodarka mieszkaniowa...*1991). Zasób ten uszczuplił się na przestrzeni dwóch dekad o ponad połowę. Gminy nie tylko masowo prywatyzowały swoje mieszkania, ale również nie realizowały nowych inwestycji. Zgodnie z danymi statystyki publicznej, przy uwzględnieniu łącznych efektów budownictwa komunalnego w latach 2005-2018, na każdą gminę przypadało średnio 1,1 nowego lokalu na rok. Z kolei udział budownictwa komunalnego w budownictwie mieszkaniowym ogółem wynosił zaledwie 1,8%.

Wycofywanie się samorządów lokalnych, a zwłaszcza miast z budownictwa komunalnego oznacza rezygnację z posiadanego instrumentu łagodzenia różnic w warunkach życiowych społeczeństwa (Sagan 2017). Pomimo wyhamowania w ostatnich latach skali tego procesu, polityka mieszkaniowa ukierunkowana na sprzedaż mieszkań gminnych, często za symboliczne kwoty, wynikająca ze stosowania wysokich bonifikat, sięgających 99% wartości nieruchomości, jest kontynuowana przez wiele samorządów (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018). Nie jest to jedyna bolączka lokalnej polityki mieszkaniowej. Wśród tych można wskazać m.in. dekapitalizację zasobów gminnych spowodowaną zaniechaniami remontowymi, które wynikają nie tylko z braku dobrej woli lokalnych władz, ale też z niedostatku odpowiednich środków na ich realizację. Z jednej strony powodowane jest to oszczędnym wsparciem środkami z budżetu centralnego, a z drugiej prowadzeniem nieekonomicznej polityki czynszowej oraz występowaniem zadłużeń czynszowych na dużą skalę.

Miasta ukierunkowują często swoją politykę na przyciąganie zewnętrznych inwestorów. Skupiają się na podnoszeniu jakości przestrzeni prestiżowych, centrów handlowych i kongresowych czy na urynkowaniu przestrzeni dziedzictwa kulturowego. Jednocześnie na dalszy plan schodzi polityka skierowana na zaspokajanie potrzeb mieszkańców z różnych warstw społecznych. Ustępuje ona priorytetom ekonomicznym, które stają się ważniejsze od aspektów społecznych (Sagan 2017).

Mając na uwadze słabości polityki mieszkaniowej w Polsce, zwłaszcza w jej obszarze społecznym, postanowiono zidentyfikować, w jakim stopniu dotyczą one poszczególnych miast i czy różnice w podejściu samorządów lokalnych do jej prowadzenia wskazują na występowanie przestrzennych zależności. W tym celu zdecydowano o przeprowadzeniu badań typologicznych dotyczących dostępności do zasobów mieszkań społecznych oraz stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej.

Koncentrując się na mieszkalnictwie społecznym w Polsce, realizowanym głównie przez gminy i towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), postanowiono zwrócić uwagę również na niewykształcony w kraju segment mieszkalnictwa dostępnego (ang. *Affordable Housing*). Na potrzebę badań w tym zakresie uwagę zwracali m.in. M. Bryx i A. Szelańska (2018),

A. Twardoch (2019) oraz J. Erbel (2020). Segment ów jest skierowany nie do najbiedniejszej grupy społeczeństwa, a do średniozamożnych gospodarstw domowych, których dochody są zbyt wysokie, aby ubiegać się o najem mieszkania gminnego, a jednocześnie zbyt niskie, aby realizować potrzeby mieszkaniowe z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych.

Cele i zakres pracy

Praca miała na celu w sposób przekrojowy zidentyfikować stan polityki mieszkaniowej w Polsce, zarówno w wymiarze lokalnym, jaki krajowym. Sporządzony portret mieszkaniowy postanowiono zestawzić z doświadczeniami wybranych krajów Europy Zachodniej. Dopiero w szerszym ujęciu lepiej widoczne są zarówno mocne punkty, jak i mankamenty stosowanych podejść. Trzy dekady rozwijania polityki mieszkaniowej w Polsce nie pozwoliły uporać się z wieloletnim bagażem doświadczeń i problemów. W uchwyceniu pełnego obrazu polityki mieszkaniowej miała pomóc realizacja siedmiu **celów szczegółowych**. Były to:

1. Ocena stanu i struktury zasobów mieszkaniowych w Polsce;
2. Porównanie społecznej polityki mieszkaniowej w Polsce w stosunku do innych krajów;
3. Ocena dostępności do mieszkań społecznych w polskich miastach;
4. Ocena aktywności władz lokalnych w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej;
5. Stworzenie typologii miast w oparciu o dostępność do miejskich zasobów mieszkań społecznych;
6. Ocena zależności pomiędzy poziomem dostępności do mieszkań społecznych a aktywnością lokalnej polityki mieszkaniowej;
7. Ocena zapotrzebowania na mieszkalnictwo dostępne w Polsce.

Do wskazanych celów szczegółowych postawiono korespondujące z nim następujące **pytania badawcze**:

- Jak kształtuje się stan i struktura zasobów mieszkaniowych w polskich miastach?
- Czy wielkość i struktura zasobów mieszkaniowych w polskich miastach odpowiada potrzebom mieszkańców?
- W jaki sposób władze lokalne i krajowe prowadzą politykę mieszkaniową w Polsce?
- Jak kształtują się polityki mieszkaniowe w wybranych krajach europejskich i jaką rolę odgrywa w nich społeczna polityka mieszkaniowa?
- Jak kształtuje się zróżnicowanie dostępności do mieszkań społecznych w polskich miastach?
- Jak jest podejście władz lokalnych w Polsce do prowadzenia społecznej polityki mieszkaniowej?

- Czy zróżnicowanie dostępności do mieszkań społecznych w polskich miastach wykazuje prawidłowości przestrzenne?
- Jaki jest poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych średniozamożnych gospodarstw domowych w Polsce?

Praca składa się z dwóch głównych części. Pierwsza dotyczy krajowego wymiaru polityki mieszkaniowej i jej kontekstu międzynarodowego. Omówiono w niej podstawowe pojęcia oraz zwrócono uwagę na dotychczasowy dorobek badawczy w zakresie mieszkalnictwa. Dokonano również diagnozy sytuacji mieszkaniowej w Polsce, uwzględniając wielkość i jakość zasobów mieszkaniowych, zwracając szczególną uwagę na sektor mieszkań społecznych. Istotą tej części było scharakteryzowanie procesu kształtowania się polityki mieszkaniowej w Polsce. Zidentyfikowano i scharakteryzowano wszystkie krajowe programy mieszkaniowe, jakie realizowano po 1989 r. Ponadto dokonano przekrojowej analizy sytuacji mieszkaniowej i polityk mieszkaniowych w Anglii, Francji i Niemczech, zwłaszcza w jej społecznym wymiarze. W tej konfrontacji nie ma jednoznacznych zwycięzców i przegranych. Problemy mieszkaniowe istnieją również w lepiej rozwiniętych krajach Europy Zachodniej. W analizowanych przykładach zwrócono uwagę na indywidualny charakter prowadzonych polityk. Wskazano również liczne instrumenty, z których część może stanowić inspirację do wypracowania nowych rozwiązań w Polsce. Mając na uwadze, iż kształtowanie się polityki mieszkaniowej to wieloletni proces, w którym duże znaczenie mają uwarunkowania historyczne, zakres czasowy tej części miał charakter zarówno współczesny, obejmujący stan na koniec 2018 r., jak i retrospektywny, sięgający 1918 r.

Druga część pracy dotyczy lokalnej polityki mieszkaniowej i ma charakter empiryczny. Przeprowadzono w niej ocenę dostępności do zasobów mieszkań społecznych w polskich miastach, zwracając uwagę na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców oraz na dostępność lokali w ujęciu ilościowym i ekonomicznym. Zidentyfikowano stopień aktywności w prowadzeniu społecznej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym. Ocenie poddano stan zasobów gminnych, podejście władz lokalnych do gospodarowania zasobami mieszkaniowymi oraz sposób prowadzenia polityki czynszowej. Na podstawie otrzymanych wyników przygotowano autorską wielokryterialną typologię dostępności do zasobów mieszkań społecznych. Uzupełnieniem tej części pracy jest ocena zapotrzebowania na mieszkalnictwo dostępne w Polsce. Dokonano jej na podstawie analizy rynku najmu komercyjnego.

Zakres badania drugiej części pracy obejmował 210 gmin, liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców (128 gmin miejskich i 82 gminy miejsko-wiejskie), co stanowiło 67,5% wszystkich gmin miejskich i miejsko-wiejskich liczących więcej niż 20 tys. osób według stanu na koniec 2016 r. (por. tabl. 1). Pełny wykaz próby badawczej zamieszczono w aneksie na końcu pracy.

Tabl. 1. Charakterystyka próby badawczej

Liczba mieszkańców	Próba [N]	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie
>100 tys. os.	35	35	-
50-100 tys.	36	31	5
20-50 tys. os.	139	62	77
Razem	210	128	82

Źródło: opracowanie własne.

Przestrzenne rozmieszczenie jednostek samorządu terytorialnego, które wybrano do badania zilustrowano na ryc. 1.

W przypadku oceny dostępności do zasobów mieszkań społecznych oraz stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej uwzględniono sytuację na koniec 2016 r., natomiast ocenę zapotrzebowania na mieszkalnictwo dostępne w Polsce wykonano na podstawie danych o cenach najmu nieruchomości na rynku prywatnym, które obowiązywały w IV kwartale 2018 r.

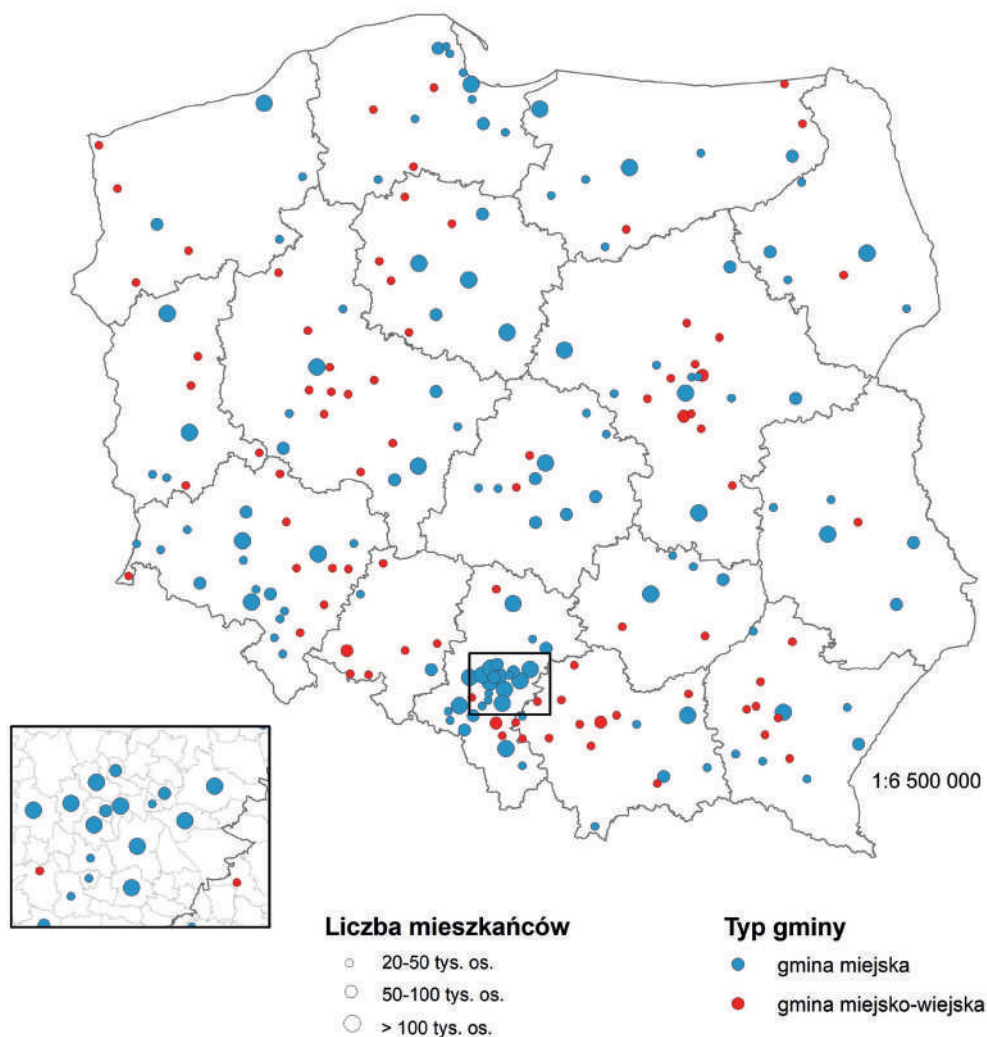
Z uwagi na fakt, iż polityka mieszkaniowa prowadzona na szczeblu gminnym dotyczy całego jej obszaru, w ramach analizy obejmującej sferę mieszkalnictwa nie ma podstaw do wyodrębniania terenów wiejskich i obszarów miejskich w przypadku gmin miejsko-wiejskich. Władze lokalne, tworząc listy osób ubiegających się o przydział mieszkania, nie kategoryzują pod tym względem mieszkańców, nie tworzy się również odrębnych wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin. Jednocześnie to miasta w strukturach gmin miejsko-wiejskich odgrywają dominującą rolę i to w nich znajdują się siedziby lokalnych władz. W związku z powyższym, używany w pracy termin „miasta” dotyczy całych obszarów gmin miejskich, jak i miejsko-wiejskich.

Metody badawcze i źródła danych

Realizacja postawionych w pracy celów wymagała zastosowania czterech kategorii metod badawczych: analizy danych zastanych, badania ankietowego, metod analizy statystycznej oraz kwerendy zasobów internetowych.

Pierwszą z nich, **analizę danych zastanych**, przeprowadzono z wykorzystaniem następujących danych źródłowych:

- literatury przedmiotu, która była niezbędna do identyfikacji dotychczasowego stanu wiedzy;
- krajowych danych statystyki publicznej (GUS), służących do identyfikacji stanu mieszkalnictwa w Polsce oraz do wykonania oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych oraz oceny stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej;



Ryc. 1. Rozmieszczenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich stanowiących próbę badawczą

Źródło: opracowanie własne.

- międzynarodowych i zagranicznych danych statystyki publicznej (EUROSTAT, DE-STATIS, INSEE, MHCLG), które służyły porównaniu sytuacji mieszkaniowej w Polsce do tej występującej w innych krajach Unii Europejskiej¹, zwłaszcza Niemiec, Francji i Anglii;
- wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin, dostępnych w Biuletynach Informacji Publicznej, na stronach internetowych gmin oraz

¹ Według stanu na koniec 2018 r., w którym Wielka Brytania była członkiem Unii Europejskiej.

w dziennikach urzędowych województw, których analiza służyła do weryfikacji informacji pozyskanych w badaniu ankietowym oraz ich pogłębienia.

Ważną metodą badawczą w niniejszej pracy było **badanie ankietowe**, które zostało przeprowadzone w 2017 roku i przygotowane na potrzeby niniejszej publikacji oraz *Raportu o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne* (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018), które skierowano do wszystkich 923 gmin miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce, według stanu na 2017 r.

Celem przeprowadzonego badania ankietowego było nie tylko poszerzenie zasobu informacji o mieszkalnictwie społecznym w stosunku do danych gromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS), umożliwiające zdiagnozowanie stanu mieszkalnictwa społecznego w polskich miastach wraz ze wskazaniem głównych problemów w tym zakresie, ale również wykonanie pogłębionego badania, służącego opracowaniu typologii z zakresu dostępności do zasobów mieszkań społecznych w Polsce, wraz z oceną stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej.

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone w okresie od sierpnia 2017 r. do stycznia 2018 r. Formularz ankiety rozesłany został do urzędów gmin, a za jego wypełnienie odpowiedzialni byli pracownicy wydziałów mieszkaniowych i innych jednostek gminnych zajmujących się mieszkalnictwem. Zawierał on 31 pytań otwartych, z czego 11 było opisowych, a 20 polegało na uzupełnieniu wartości liczbowych, które dotyczyły stanu na koniec 2016 r. (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018). Na potrzeby opracowania typologii stanowiącej jeden z celów badawczych pracy, uwzględniono odpowiedzi respondentów dotyczące 10 wybranych pytań zawartych w formularzu ankiety. Informacje będące podstawą do opracowania typologii obejmują dane o liczbie osób oczekujących na przydział lokalu gminnego oraz liczbie zawartych umów najmu z gminą

Odpowiedzi otrzymano z 750 gmin (81,3% ogółu badanych). Należy zaznaczyć, iż nie wszystkie odesłane przez respondentów ankiety zostały wypełnione w całości. Kompletny zakres danych obejmujący zagadnienia wykorzystane do opracowania typologii zgromadzono dla 528 gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Na wstępnym etapie analizy z próby badawczej wyłączone zostały gminy miejskie i miejsko-wiejskie liczące mniej niż 20 tys. mieszkańców, co dotyczyło 318 jednostek samorządu terytorialnego. Liczba społecznych lokali mieszkalnych (gminnych oraz towarzystw budownictwa społecznego) w tej grupie jednostek samorządu terytorialnego znacząco odbiegała od pozostałych grup. Ponadto, jak wynika z przeprowadzonej przez autora analizy wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin, zakres działań podejmowanych w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej jest w takich gminach relatywnie najniższy (Nowak 2018).

Na podstawie informacji uzyskanych w wyniku badania ankietowego oraz korzystając z danych statystyki publicznej, przeprowadzono analizę z wykorzystaniem **metod analizy statystycznej**. Do oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych oraz

oceny stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej wybrano **metodę unitaryzacji zerowanej**. Jest to metoda analizy wielowymiarowej, która umożliwia tworzenie klasyfikacji. Pozwala ona na porównywanie wielu zmiennych za pomocą odpowiednio dobranych kryteriów, które mogą być wyrażane za pomocą różnych wielkości. Zastosowanie metody unitaryzacji zerowanej pozwala na ich unormowanie (Kościółek 2015, Kukuła 1999). Po wykonaniu oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych oraz stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w zakresie jej poprawy, podjęto się **konstrukcji typologii** (więcej w rozdz. 8). W efekcie zidentyfikowano osiem typów dostępności do zasobów mieszkań społecznych, wynikających z oceny ich poziomu oraz charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej. W kontekście badań typologicznych należy podkreślić istotny wkład geografii polskiej w jej rozwój (Swianiewicz 1989). Składają się nań m.in. prace: J. Kostrowickiego (1969), K. Dziewońskiego i M. Jerczyńskiego (1971), W. Stola (1970), M. Matusika (1973), K. Bieleckiej, M. Paprzyckiego, Z. Piaseckiego (1979), J. Bobińskiego, K. Zagórskiego (1969), G. Gorzelaka (1979), A. Jackowskiego (1981), A. Muzioł (1983), R. Szczęsnego (1988), A. Kuklińskiego (1985).

Uzupełnieniem metod badawczych była **kwerenda przeprowadzona za pomocą zasobów internetowych**. Na jej podstawie zidentyfikowano wysokości ofertowych stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w IV kwartale 2018 r. we wszystkich badanych miastach. Analizę przeprowadzono w oparciu o kalkulatory ofertowych cen najmu nieruchomości na rynku prywatnym, udostępnione na portalach: Rentier.io (2019), KRN (2019) i RONIN (2019). W badaniu uwzględniono łącznie 272 488 ofert w 210 badanych podmiotach, które uwzględniały dwie kategorie wielkościowe mieszkań. Założono, iż dla gospodarstwa domowego jednoosobowego do realizacji potrzeb mieszkaniowych wystarczy lokal o powierzchni 35 m², z kolei dla gospodarstw domowych dwuosobowych przyjęto 50 m², zgodnie z podejściem zastosowanym przez R. Cyrana (2017).

Uzyskane w ten sposób średnie wartości stawek czynszów za 1 m² powierzchni użytkowej zostały odniesione do wysokości wskaźników przeliczeniowych kosztu od stworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązujących od IV kwartału 2018 r. do I kwartału 2019 r. Dane te zgromadzono w oparciu o dzienniki urzędowe województw, w których publikowane są obwieszczenia wydawane w tej sprawie przez wojewodów. W zestawieniu z wysokościami czynszu w zasobach mieszkań gminnych i TBS możliwe było określenie poziomu luki czynszowej w badanych miastach. Jednocześnie zweryfikowano rzeczywiste możliwości najmu mieszkania na rynku mieszkaniowym przez średniozamożne gospodarstwa domowe w poszczególnych miastach, przy założeniu, że wydatki na mieszkanie dostępne nie powinny przekraczać 30% uzyskiwanych dochodów.

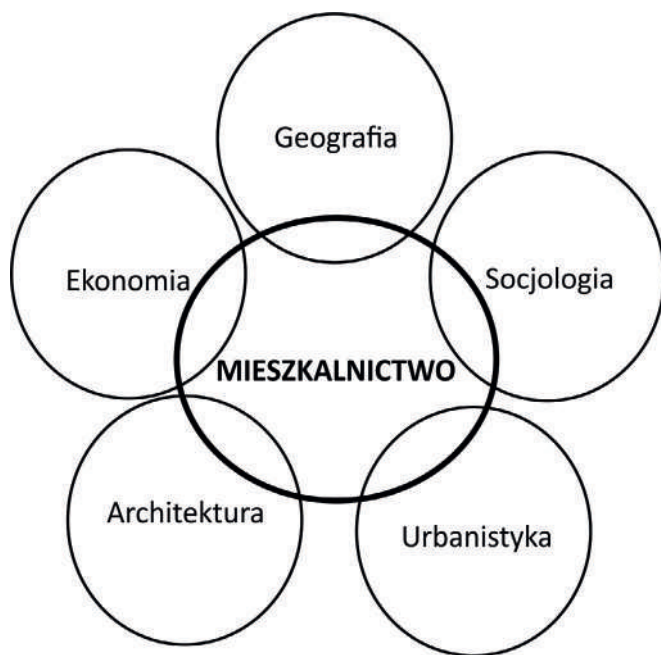
KRAJOWA POLITYKA MIESZKANIOWA I JEJ KONTEKST MIĘDZYNARODOWY



1. Definityjne aspekty mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej

1.1. Miejsce mieszkalnictwa w badaniach naukowych

Badania z zakresu mieszkalnictwa cechują się interdyscyplinarnością. Zagadnienia dotyczące tej tematyki w swoich opracowaniach poruszają m.in. ekonomiści, socjolodzy, urbaniści, architekci oraz geografowie. Relacje te przedstawiono na ryc. 2.



Ryc. 2. Schemat powiązań mieszkalnictwa z poszczególnymi dyscyplinami naukowymi

Źródło: opracowanie własne.

Szczególne znaczenie w rozwoju tej dziedziny odgrywa ekonomia, która stworzyła podstawy teoretyczne badań nad mieszkalnictwem. W powiązaniu z tą dyscypliną naukową ukształtowała się polska szkoła badań mieszkaniowych. M. Cesarski (2013) przywołuje dorobek naukowy wypracowany na przestrzeni lat przez środowisko naukowe w Instytucie Budownictwa Mieszkaniowego przekształconym w 1968 roku w Instytut Gospodarki Mieszkaniowej (IGM) oraz w Instytucie Rozwoju Miast (IRM), który został utworzony w 2002 r. po likwidacji tej placówki. Obecnie od 2019 r. jest to Instytut Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR), który powstał w wyniku połączenia Instytutu Rozwoju Miast oraz Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w 2018 r., funkcjonując przez krótki czas pod nazwą Krajowego Instytutu Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa. Wśród

polских badaczy najbardziej zasłużonych w tej dziedzinie należy przywołać m.in. M. Kaczorowskiego, A. Andrzejewskiego, W. Litter-Marwege, E. Kuminka, W. Niecińskiego, L. Frąckiewicz, W. Dominiaka czy H. Zaniewską (Cesarski 2013, Frąckiewicz 2005). Należy podkreślić również istotny wkład badaczy z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, zwłaszcza P. Lisa (2005, 2008), przedstawicieli Szkoły Głównej Handlowej² m.in. M. Cesarskiego (2013, 2016), M. Bryxa (1999, 2006), J. Goryńskiego (1970, 1975), I. Ogonowskiej (1997) oraz A. Muzioł-Węclawowicz z Politechniki Warszawskiej.

Mieszkalnictwo nierozzerwalnie związane jest z aktywnością człowieka. Mieści się tym samym również w obszarze badań socjologów. Jak wskazuje A. Lipski (2009), największy wkład w rozwój socjologii mieszkalnictwa wniosły opracowania pod redakcją E. Kaltenberg-Kwiatkowskiej (1982) oraz pod redakcją G. Woronieckiej (2007). W tej dyscyplinie naukowej rozważa się pojęcie „domu” w trzech płaszczyznach.

A. Bańka (2002) wskazuje, iż można traktować go jako ideę związaną z samym poczuciem posiadania domu (ang. *home*), jako budynku, w którym można fizycznie się schronić (ang. *house*) lub jako czynność zamieszkiwania (ang. *dwelling*). E. Kaltenberg-Kwiatkowska (1982) w ramach sfery zamieszkiwania identyfikuje następujące problemy badawcze: potrzeby mieszkaniowe, warunki mieszkaniowe, zróżnicowanie społeczno-przestrzenne mieszkalnictwa (dostęp do mieszkań), model jednostki mieszkaniowej oraz wzory użytkowania mieszkań.

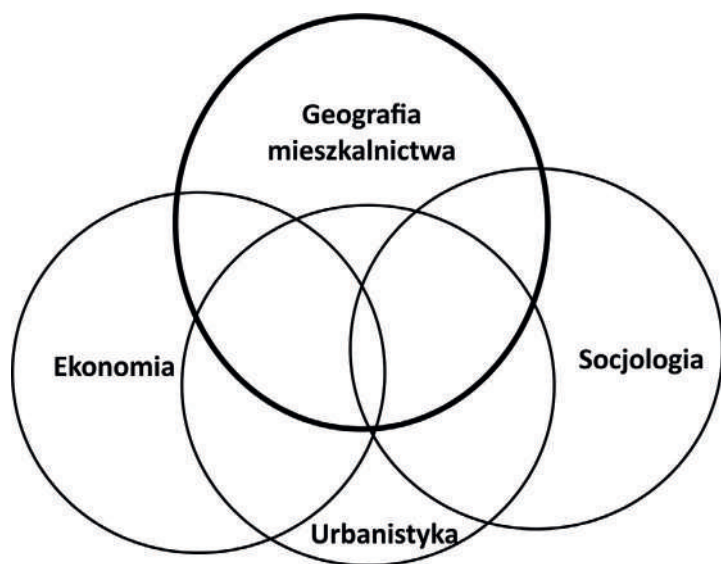
Do rozwoju mieszkalnictwa jako dziedziny nauki swój istotny wkład wnoszą również urbaniści, którzy skupiają się na planowaniu przestrzennym i sytuowaniu mieszkań z zapewnieniem dostępu do podstawowych usług, pamiętając o zasadzie zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego oraz architekti, którzy zajmują się m.in. jakością, formami i warunkami mieszkaniowymi. Wśród przekrojowych prac z zakresu urbanistyczno-architektonicznego należy wskazać publikacje następujących badaczy: H. Syrkus (1976), J. Pal-lado (2007), H. Adamczewska-Wejchert (1985), P. Szafer (1979), J.M. Chmielewski i in. (1996) (Bradecki, Twardoch 2012).

Badania nad mieszkalnictwem prowadzone przez geografów syntezują dorobek wypracowany przez badaczy z innych dyscyplin naukowych. Geografia mieszkalnictwa korzysta zarówno z dorobku naukowego ekonomii i socjologii, jak również urbanistyki (por. ryc. 3).

Dotychczasowe opracowania geograficzne o tematyce mieszkaniowej obejmują zwłaszcza analizy przestrzenne w skali wewnątrzmięskiej. Zajmują się jednak nie tyle samym planowaniem przestrzeni, co jej analizą i tworzeniem różnego rodzaju typologii. Należy w tym miejscu wskazać dorobek J. Dzieciuchowicza, który wraz z zespołem z łódzkiego ośrodka geograficznego opublikował w latach 1974-2012 szereg opracowań dotyczących problematyki rejonizacji warunków mieszkaniowych w Łodzi (Malczak

² Dawniej Szkoły Głównej Planowania i Statystyki.

2014). Ponadto problematykę dotyczącą mieszkalnictwa w Polsce podejmowali m.in. W.M. Gaczek (1979), która zajmowała się strukturą przestrzeni rezydencjonalnej Poznania oraz M. Dutkowski i I. Sagan (1987), badający zróżnicowanie morfologiczne przestrzeni mieszkaniowej Sopotu.



Ryc. 3. Schemat powiązań geografii mieszkalnictwa z innymi dyscyplinami naukowymi

Źródło: opracowanie własne.

Niewiele jest opracowań podejmujących temat geografii mieszkalnictwa w ujęciu porównawczym na poziomie reprezentatywnej liczby polskich miast, a tym samym ujawniających prawidłowości w większej skali przestrzennej. Na tym tle wyróżniają się badania L. Groeger (2016), która podjęła się próby typologii przestrzeni mieszkaniowej dla 43 miast województwa łódzkiego. Większość opracowań podejmujących wskazaną problematykę, których próba badawcza obejmowała przynajmniej kilkadziesiąt miast, miała jedynie charakter monitoringowy. Ich celem było przedstawienie ogólnej i aktualnej diagnozy stanu mieszkalnictwa oraz identyfikacja jego najważniejszych problemów. Istotny wkład w rozwój monitoringu mieszkalnictwa wnosił od 1991 r. Instytut Gospodarki Mieszkaniowej (późniejszy IRM, następnie KIPPiM, a obecnie Instytut Rozwoju Miast i Regionów), który regularnie publikował „Informacje o mieszkalnictwie”. Ostatnia publikacja z tego cyklu ukazała się w 2014 r. Podobne badanie, ukierunkowane jednak na politykę mieszkaniową, przeprowadziła w ostatnich latach A. Telusiewicz-Pacak (2015).

Należy podkreślić, iż nie jest możliwe prowadzenie badań dotyczących mieszkalnictwa w ramach geografii bez ścisłego powiązania ze wskazanymi dyscyplinami naukowymi, zwłaszcza z ekonomią.

1.2. Mieszkanie i potrzeby mieszkaniowe

Mieszkanie traktuje się jako dobro podstawowe, niezbędne dla każdej rodziny, które pozwala na zaspokojenie zarówno potrzeb podstawowych, jak i tych wyższego rzędu (Lis 2008). Jest to dobro, które decyduje o materialnych i społecznych warunkach życia człowieka (Nieciuński 2005). Z kolei K. Krzeczkowski (1939) przypisuje potrzebom mieszkaniowym czołowe miejsce w hierarchii potrzeb człowieka.

Znaczenie sektora mieszkaniowego jest niezwykle istotne z punktu widzenia gospodarstwa domowego, społeczeństwa i państwa. Ze względu na kapitałochłonność dobra, jakim jest mieszkanie, często jego nabycie przekracza możliwości finansowe obywateli.

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych tej części społeczeństwa, która nie jest w stanie kupić lokalu na własność bądź z różnych względów nie zamierza go posiadać, polega na wynajmie mieszkania i opłacaniu czynszu, którego wysokość powinna korespondować z jego standardem. Gospodarstwa domowe, które ze względów ekonomicznych nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku nieruchomości poprzez rynek lokat, obejmujący transfer praw własności oraz rynek najmu, wymagają interwencji socjalnej, której celem jest zapewnienie minimalnych potrzeb mieszkaniowych (Kucharska-Stasiak 2006, Lis 2008).

P. Lis (2019) uznaje kształt potrzeb mieszkaniowych oraz ich zmienność w czasie za główne determinanty wyznaczania celów polityki mieszkaniowej. Wskazuje jednocześnie, iż ocena potrzeb mieszkaniowych w ramach polityki mieszkaniowej nie skupia się na jednostkach, a na społeczeństwie w wymiarze co najmniej lokalnym. Oczekiwania indywidualne, odmienne od potrzeb społeczeństwa, mogą być realizowane w formie wyboru, z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych. W przypadku, gdy niezaspokojone są podstawowe potrzeby mieszkaniowe, wówczas stanowią one obszar interwencji państwa, przy założeniu pewnych ograniczeń wyboru. Takie ujęcie nawiązuje do koncepcji państwa opiekuńczego G. Esping-Andersena (1990), w którym państwo prowadzi aktywną politykę mieszkaniową, prowadzącą do łagodzenia nierówności społecznych.

W tym kontekście istotnym jest prawo do mieszkania, które stanowi jedno z podstawowych praw obywatela. Zostało ono unormowane w regulacjach światowych, europejskich i narodowych. Pierwszym dokumentem, w którym uznano prawo do mieszkania za jedno z praw podstawowych jest *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, wydana przez ONZ w 1948 r. Zgodnie z zapisanym w niej artykułem 25, każdy człowiek ma prawo do życia na poziomie zapewniającym zdrowie i pomyślność jemu i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską oraz niezbędne świadczenia socjalne. Pomimo iż deklaracja nie posiada mocy prawnej, to w sposób istotny wpływa na regulację kwestii mieszkalnictwa na szczeblu międzynarodowym i krajowym. Na poziomie europejskim koncepcja prawa do mieszkania została uwzględniona

w *Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy z 18 października 1964 r., ze zmianami wprowadzonymi w 1996 r.* Zapisano w niej, iż zapewnienie efektywnego korzystania z prawa do mieszkania wymaga prowadzenia działań takich jak: promowanie dostępu do mieszkalnictwa w odpowiednim standardzie, zapobieganie i redukowanie bezdomności w sposób polegający na jej stopniowym eliminowaniu oraz zwiększenie możliwości nabywania mieszkań przez obywateli, którzy nie dysponują wystarczającymi możliwościami finansowymi (Lis 2005).

W Polsce prawo do mieszkania zostało zawarte w art. 75 ust.1 *Konstytucji RP*. Zgodnie z zapisami ustawy zasadniczej „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Ponadto kwestie mieszkaniowe zawarte są w *Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. W art. 4 przywołanej ustawy wskazano, iż „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy” oraz, że „gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Prawo do mieszkania stanowi więc podstawę prowadzenia polityki mieszkaniowej. Jej cele kształtowane są na szczeblu centralnym, a za ich realizację odpowiadają władze lokalne (Rataj 2015).

Prawo do godziwego mieszkania wiąże się z pojęciem prawa do miasta. Pojęcie to stanowi odpowiedź na bierność i brak działania w ramach polityk miejskich w zakresie przeciwdziałania segregacji społecznej, która prowadzi do wykluczenia społecznego oraz przyczynia się do tworzenia patologii społecznych (Sagan 2017). Po raz pierwszy termin ten zaproponował H. Lefebvre (1996, 158), wskazując, iż jest to „żądanie zmodyfikowanego i odnowionego dostępu do życia w mieście”. Rozwinął to pojęcie D. Harvey (2012, 22), definiując prawo do miasta jako „prawo do zmiany i wynajdywania miasta na nowo takim, jakim go pragniemy. Jest też, co więcej, prawem bardziej kolektywnym niż indywidualnym, ponieważ wynajdywanie miasta na nowo w sposób nieunikniony zależy od sprawowania kolektywnej władzy nad procesami urbanizacji”.

Jak wskazuje I. Sagan (2017), współczesne tendencje do neoliberalizacji polityk miejskich prowadzą do wycofywania się sektora publicznego z aktywnej polityki mieszkaniowej, a kwestie ekonomiczne stają się ważniejsze od kwestii społecznych. Jak podkreśla, kształtowanie rynku mieszkaniowego opartego na własności nieruchomości nie zwalnia od prowadzenia rozbudowanych programów pomocowych ze strony państwa. Dwubiegowy system mieszkalnictwa, rozwijający z jednej strony sektor mieszkań własnościowych, a z drugiej pomagający jedynie najuboższej części społeczeństwa, prowadzi do silnej polaryzacji oraz pogłębia występowanie problemu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych

średniozamożnej grupy gospodarstw domowych. Jak wskazują szacunki publikowane przez Fundację Habitat for Humanity (Muzioł-Węclawowicz 2017), w Polsce ok. 40% obywateli znajduje się w tzw. luce czynszowej. Oznacza to, iż ponad 15 mln Polaków zarabia zbyt mało, aby zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych, a jednocześnie ich dochody są zbyt wysokie, aby móc ubiegać się o dostępne wsparcie publiczne.

1.3. Mieszkalnictwo społeczne a mieszkalnictwo dostępne

Terminy „mieszkalnictwo społeczne” i „mieszkalnictwo dostępne” nie są tożsame względem siebie. Niemniej, jak diagnozuje A. Twardoch (2019), zarówno w literaturze naukowej, w prawodawstwie, jak i w dyskusji publicznej, problemem jest brak ich wyraźnego podziału, w wyniku czego często używane są one błędnie jako synonimiczne.

W polskim ustawodawstwie sektor mieszkalnictwa społecznego charakteryzuje *Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości*, w której zdefiniowano warunki, jakie musi spełniać społeczne budownictwo czynszowe. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 5 są one następujące:

- a) „dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej,
- b) na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami KZN lub publicznymi,
- c) jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku”.

Jest to definicja zbliżona do proponowanej przez W. Dominiaka (2005, 20). Wskazuje on na podobne warunki, jakie powinno spełniać mieszkanie, aby móc traktować je jako społeczne. Zgodnie z jego podejściem:

- a) „produkcja i/lub koszty finansowania powinny obejmować ograniczony zysk lub powinny zostać częściowo pokryte publicznymi lub prywatnymi subsydiami;
- b) płacona cena za mieszkanie lub płacony czynsz najmu powinny się kształtować poniżej poziomu rynkowego, ale niekoniecznie poniżej kosztu;
- c) efekt subsydiowania powinien stanowić pożytek dla gospodarstw o niskich dochodach”.

Według M. Cesarskiego (2013) mieszkalnictwo społeczne stanowi obszar funkcjonujący w ramach polityki mieszkaniowej, który obejmuje sektor mieszkaniowy uzyskujący wsparcie władz krajowych, lokalnych lub innych podmiotów publicznych. Łączy on z tym pojęciem

społeczną politykę mieszkaniową, która wiąże się z redystrybucją dochodów, pozwalającą mniej zamożnej części społeczeństwa zwiększyć konsumpcję usług mieszkaniowych.

Bardziej szczegółową definicję przedstawiają M. Salamon i A. Muzioł-Węclawowicz (2015, 20). Wskazują one, iż mieszkalnictwo społeczne charakteryzuje się „wsparciem finansowym na co najmniej jednym etapie cyklu funkcjonowania zasobu mieszkaniowego, obowiązującymi kryteriami dostępu dla potencjalnych użytkowników i ściśle określonymi regułami działania”.

Zbliżona jest definicja A. Muczyńskiego (2011), który jednocześnie za mieszkania społeczne uznaje te, które należą do sektora publicznego. Wskazuje on ponadto, iż zarówno na etapie budowy, jak i na etapie użytkowania, zasób ten powinien korzystać ze wsparcia finansowego państwa w postaci dopłat i regulacji czynszów, a adresatami pomocy powinny być gospodarstwa domowe o niskich dochodach, które nie mogą zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku komercyjnym.

R. Cyran (2016) definiuje sektor mieszkalnictwa społecznego jako składową część sektora publicznego mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej, która wyróżnia się kierowaniem oferty mieszkań do gospodarstw domowych ze względu na kryteria określone przez władze publiczne. W tym ujęciu podmioty odpowiedzialne za dostarczanie mieszkań nie muszą należeć do sektora publicznego, ale powinny być wspierane środkami publicznymi.

Definiując mieszkalnictwo społeczne, należy zwrócić uwagę na występowanie tego terminu w wąskim i szerokim ujęciu. Występujący w literaturze anglojęzycznej termin „social housing” jest sformułowaniem pojemnym, obejmującym zarówno mieszkalnictwo o charakterze socjalnym, które skierowane jest do gospodarstw domowych o najniższych dochodach (wąskie rozumienie), jak również w szerszym kontekście, jako adresowane dla osób o nieco lepszym statusie materialnym, które również potrzebują pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych (Kowalewski 2010). Mieszkalnictwo społeczne w wąskim ujęciu dotyczy zaspokajania potrzeb jedynie na minimalnym poziomie. Zasoby te cechują się najniższymi cenami najmu oraz najczęściej obniżonym standardem (Przymeński 2011). Za zapewnienie potrzeb mieszkaniowych w tym segmencie odpowiedzialne są gminy, co reguluje art. 22 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Zawarta na tej podstawie umowa najmu socjalnego może dotyczyć mieszkania, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego nie może być mniejsza niż 5 m², a w przypadku gospodarstwa domowego jednoosobowego 10 m².

A. Szelańska (2011) i Z. Rataj (2015), przyjmując szerokie rozumienie mieszkalnictwa społecznego w Polsce, jako główne podmioty odpowiedzialne za dostarczanie mieszkań w tym sektorze wskazują zarówno gminy, jak i towarzystwa budownictwa społecznego (TBS). System wsparcia w ramach mieszkalnictwa społecznego w Polsce w szerokim rozumieniu obejmuje zasadniczo trzy segmenty (Bryx, Szelańska 2018):

1. najem socjalny – prowadzony przez gminy i skierowany do osób o najniższych dochodach, w których czynsz może stanowić nie więcej niż 50% stawki ustalonej dla mieszkań przeznaczonych na najem komunalny;
2. najem komunalny – prowadzony przez gminy i skierowany do osób o niskich dochodach, które spełniają kryteria ustalone przez lokalne władze, w których czynsz stanowi najczęściej od 1 do 2% wartości stawki odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, rzadko osiągając poziom 3% (por. rozdz. 7.3.);
3. najem z zasobów TBS – prowadzony przez towarzystwa budownictwa społecznego, które najczęściej stanowią spółki z całościowym lub większościowym udziałem gminy (por. rozdz. 3.2.2.), skierowany do osób o średnich dochodach, zakładający stosowanie partycypacji przez przyszłego najemcę w wysokości do 30% kosztów budowy, z czynszem maksymalnym w wysokości 4 lub 5% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, w zależności od tego, czy inwestycja realizowana była przed 2015 r., czy w późniejszym terminie (Muzioł-Węclawowicz 2018).

Na potrzeby rozprawy przyjęto szeroką definicję mieszkalnictwa społecznego, w której uwzględniono zasoby mieszkaniowe gmin i TBS-ów, uznając je za główne podmioty odpowiedzialne za ten sektor mieszkaniowy³ (Szelągowska 2011, Rataj 2015).

M. Bryx i A. Szelągowska (2018) zwracają uwagę na brak wykształcenia w Polsce sektora mieszkalnictwa dostępnego. Wskazują oni, iż za mieszkania dostępne należy uznać lokale przeznaczone na wynajem o umiarkowanych czynszach, które subsydiowane są przez władze publiczne na szczeblu krajowym lub lokalnym. Skierowane są one do gospodarstw domowych o dochodach niepozwalających na zakup mieszkania na własność, nawet przy uwzględnieniu pomocy państwa, i których zarobki nie pozwalają na najem mieszkania na rynku komercyjnym (Bryx, Szelągowska 2018).

Definiując mieszkalnictwo dostępne, należy wskazać jego anglojęzyczne określenie „affordable housing”. A. Twardoch (2019) wskazuje, iż termin ten powszechnie rozumiany jest jako mieszkanie dostępne dla osób o niskich dochodach. Powszechnie stosowanym kryterium świadczącym o dostępności mieszkań jest procent dochodu rozporządzalnego, jaki gospodarstwo domowe przeznaczają na cele mieszkaniowe (Bryx, Szelągowska 2018, Twardoch 2019). Jak podają M. Bryx i A. Szelągowska (2018), w licznych krajach granicą czynszu, jaką są w stanie płacić gospodarstwa domowe, tak aby zachować niezbędne środki na inne wydatki, jest 30% uzyskiwanych dochodów. Z kolei Eurostat przyjmuje, iż jest to 40% dochodu rozporządzalnego (Twardoch 2019).

³ Do zasobów mieszkań społecznych niektórzy badacze dołączają ponadto mieszkania zakładowe, Skarbu Państwa oraz spółdzielcze lokatorskie (Polak 2007, Muzioł-Węclawowicz 2015). Odgrywają one jednak mniejszą rolę i cechują się brakiem nowych inwestycji.

O ile w przypadku mieszkalnictwa społecznego istotą jest wsparcie publiczne, uwzględnianie ściśle określonych kryteriów przydziału i dostarczanie mieszkań przez podmioty działające na zasadach non-profit, o tyle w przypadku mieszkalnictwa dostępnego zasady uczestnictwa są bardziej otwarte. Poza poziomem dochodów nie obejmują innych kryteriów, jak np. wiek czy liczba członków rodziny (Twardoch 2019). Mieszkania dostępne mogą być przekazywane na wynajem zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne ze wsparciem publicznym (Bryx, Szelągowska 2018).

1.4. Polityka mieszkaniowa

W literaturze przedmiotu nie występuje jednolita i całościowa definicja polityki mieszkaniowej (Lis 2005). A. Twardoch (2015) politykę mieszkaniową definiuje jako zbiór działań podejmowanych przez władze publiczne, które prowadzą do rozwiązywania problemu mieszkaniowego, stawiając za cel nadrzędny zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego społeczeństwa oraz poprawienie warunków bytowych ludności.

A. Andrzejewski (1979) wskazuje, iż polityka mieszkaniowa wyznacza ogólny kierunek i metody działania, które pozwalają na realizację celów w dziedzinie mieszkalnictwa. Stanowi ona element polityki społecznej państwa, natomiast w zakresie dotyczącym zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych obywateli z wykorzystaniem środków publicznych, można ją uznać za element polityki socjalnej. Definiując termin polityki mieszkaniowej, wskazuje on na jego dwa główne znaczenia. W pierwszym ujęciu polityka mieszkaniowa oznacza ogólny kierunek i metody działania, które stosuje państwo lub inne podmioty publiczne, prowadząc do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i służąc zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. W tym znaczeniu pojęcie dotyczy zarówno programów, jak i systemów polityki mieszkaniowej, w których ustalane są cele i środki działania w konkretnych okolicznościach. Pojęcie polityki mieszkaniowej można również rozumieć jako dyscyplinę naukową, która bada stosunki mieszkaniowe i prawidłowości w nich występujące, co stanowi podstawę do wyznaczania celów i określania metod działania służących zarówno zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, jak również poprawie warunków lokalowych.

Jak podkreśla J. Zapart (1999), istotne jest zarówno teoretyczne, jak i praktyczne rozumienie polityki mieszkaniowej. Metody badań naukowych, które wykorzystywane są w polityce mieszkaniowej, korzystają z dorobku statystyki, demografii, ekonomii, budownictwa, socjologii i innych dyscyplin naukowych. Służą one do opracowania naukowego opisu stosunków mieszkaniowych, co pozwala szacować potrzeby mieszkaniowe i określać najważniejsze zadania do realizacji w zakresie budownictwa mieszkaniowego czy potrzeb remontowych i modernizacyjnych. Opracowanie wnikliwej diagnozy stosunków mieszkaniowych możliwe jest w sytuacji posiadania wiarygodnych danych

statystycznych gromadzonych z bieżącej bądź spisowej sprawozdawczości lub w wyniku badań ankietowych. Jednocześnie tak zidentyfikowany kierunek działań nie musi zna-
leźć pełnego przełożenia na cele gospodarcze realizowane w danym czasie. Świadczy
o tym przykład Polski z lat 1991-1998, w której trendowi wzrostu gospodarczego to-
warzyszył systematyczny spadek liczby mieszkań oddawanych do użytkowania, w sytu-
acji zidentyfikowanego dużego deficytu mieszkań, które szacowano w tym czasie na ok.
1,3–1,6 mln lokali (Zapart 1999).

Według E. Kuminka (1989, 46) polityka mieszkaniowa stanowi zespół decyzji i po-
czynañ, które prowadzą do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków miesz-
kaniowych oraz zasad jej funkcjonowania. Zdaniem W. Niecińskiego (2005) wyróżnić
można trzy podstawowe zasady polityki mieszkaniowej. Po pierwsze, korzystanie z samo-
dzielного mieszkania jest prawem każdej jednostki i rodziny. Po drugie, zagwarantowanie
prawa do mieszkania jest powinnością państwa wobec obywateli. Po trzecie, koniecznością
jest wspomaganie sfery mieszkaniowej za pomocą środków publicznych. W ramach tak
definiowanej polityki bada się stosunki mieszkaniowe i prawidłowości w nich występujące,
a następnie na tej podstawie wskazuje się cele i metody oddziaływania na układ stosunków
mieszkaniowych (Lis 2005).

Prowadzenie polityki mieszkaniowej wymaga ustalenia jej głównych celów, do których
dobiera się odpowiednie instrumenty. P. Lis (2008) identyfikuje dwie podstawowe grupy
celów. Stosując kryterium oddziaływania na rynek mieszkaniowy, wskazuje na cele doty-
czące strony popytowej, które powiązane są z nabywaniem lub najmem mieszkań oraz po-
dażowej, związanej z dostępnością i jakością zasobów mieszkaniowych.

R. Cyran (2013) określa ponadto trzy fazy polityki mieszkaniowej. Pierwsza faza do-
tyczy tworzenia zasobów, do której wykorzystuje się instrumenty wspierające podaż miesz-
kań. Druga faza obejmuje obrót prawami nieruchomości, w której stosuje się instrumen-
ty wspierające popyt na mieszkania oraz mające wpływ na proces zaspokajania potrzeb
mieszkaniowych. Trzecia faza dotycząca eksploatacji zasobu wykorzystuje instrumenty,
które mają zachęcać właścicieli mieszkań do nakładów na działalność remontową i mo-
dernizacyjną, czego celem jest poprawa standardu zamieszkania. Ponadto stosuje się w niej
instrumenty wspomagające użytkowników w ponoszeniu bieżących kosztów utrzyma-
nia zasobów mieszkaniowych. A. Twardoch (2019), poddając ocenie instrumenty polityki
mieszkaniowej na szczeblu krajowym, proponuje ich podział na instrumenty: fiskalne, po-
dażowe, popytowe i czynszowe.

W Polsce za realizację polityki mieszkaniowej odpowiadają władze publiczne
na poziomie centralnym i lokalnym. Jednocześnie w zasadzie nie prowadzi się polity-
ki mieszkaniowej na szczeblu regionalnym czy ponadlokalnym. W obecnym prawodaw-
stwie brakuje narzędzi, które umożliwiłyby prowadzenie lokalnej polityki mieszkanio-
wej, wykraczającej poza administracyjne granice gminy, co pozwalałoby godzić interesy

sąsiadujących ze sobą gmin (Twardoch 2019). Prowadzi to do nieuniknionej rywalizacji o mieszkańców, która toczona jest zwłaszcza pomiędzy dużymi miastami i sąsiadującymi z nimi gminami, motywowanej zwiększeniem wpływów do budżetu (Czerny 2005). Jednocześnie jednostki wojewódzkie nie przeznaczają na mieszkalnictwo żadnych środków budżetowych (Twardoch 2015).

1.5. Koncepcje polityki mieszkaniowych

Wychodząc od pojęcia polityki mieszkaniowej, należy zdefiniować również termin systemu mieszkaniowego. L. Bourne (1981) określa, iż jest to „pełen zakres powiązań wszystkich aktorów (indywidualnych i instytucjonalnych), zasobów mieszkaniowego i instytucji zaangażowanych w produkcję, konsumpcję i regulację mieszkalnictwa”. W literaturze przedmiotu najczęściej przywoływane są trzy metody badań międzynarodowych systemów mieszkaniowych, które pozwalają prowadzić studia porównawcze pomiędzy krajami, zgodnie z zestawieniem P. Lisa (2008) są to: metoda szczegółowa (m.in. McGuire 1981, Emms 1990), metoda pośrednia (m.in. Andrzejewski 1979, Kemeny 1981, Barlow i Duncan 1994) oraz metoda uniwersalna (m.in. Castells 1977, Harloe 1995).

Metoda szczegółowa cechuje się wnikliwą analizą systemów mieszkaniowych bez określania kryteriów doboru i przyczyn zróżnicowania, z naciskiem na dane ilościowe, zawężeniem podstaw teoretycznych i krótkim okresem analiz. Metoda pośrednia koncentruje się na identyfikacji wzorców i typów systemów mieszkaniowych, wskazaniu czynników kulturowych i historycznych, danych ilościowych i jakościowych, korzystaniu z dorobku naukowego badań społecznych oraz wykorzystaniu różnych podejść teoretycznych.

Z kolei metoda uniwersalna zakłada, że wszystkie systemy mieszkaniowe są do siebie podobne. Pozwala to zidentyfikować prawa uniwersalne, które determinują rozwój systemów mieszkaniowych państw, ponadto cechuje się korzystaniem zarówno z danych ilościowych, jak i jakościowych oraz uwzględnia czynniki historyczne (Lis 2008).

Pośród wskazanych metod podejście pośrednie wydaje się być najbardziej użyteczne w kontekście identyfikacji różnorodności systemów mieszkaniowych. P. Lis (2008) wskazuje trzy podstawowe typologie systemów mieszkaniowych, które powstały przy wykorzystaniu metody pośredniej i nawiązania do badań reżimów państwa opiekuńczego: typologia J. Kemeny'ego (1981), wyróżniająca system unitarny i dualny, typologia J. Barlowa i S. Duncana (1994), wyróżniająca model liberalny, korporacyjny i socjaldemokratyczny oraz typologia J. Dolinga (1999), wyróżniająca liberalny, socjalistyczny, korporacyjny oraz azjatycki system mieszkaniowy.

Zgodnie z typologią J. Kemeny'ego (1981) system unitarny cechuje pośrednictwo władz lokalnych na wspólnym rynku mieszkaniowym pomiędzy sektorami mieszkań prywatnych, publicznych i czynszowych. Charakterystyczny dla tego systemu jest neutralny

względem własności charakter subsydiów mieszkaniowych, stawki czynszów określane przy uwzględnieniu kosztów odtworzenia zasobów oraz kontrola czynszów zarówno w zasobach publicznych, jak i prywatnych. Przykładami występowania tego systemu są m.in. Austria, Belgia, Dania, Niemcy, Holandia i Szwecja. Z kolei system dualny opiera się na pomocy dla najbiedniejszych gospodarstw domowych. Cechuje go wyraźne rozgraniczenie zasobów publicznych i prywatnych. Odpowiedzialność za dostarczenie mieszkań na wynajem spoczywa na organizacjach budownictwa społecznego oraz władzach lokalnych. System ten występuje m.in. w Irlandii oraz Wielkiej Brytanii.

W typologii zaproponowanej przez J. Barlowa i S. Duncana (1994) system liberalny cechuje się niską ingerencją ze strony państwa oraz silną orientacją prorynkową. Głównymi dostarczycielami mieszkań są firmy prywatne, z kolei państwo odpowiada jedynie za zasoby dla najuboższych gospodarstw domowych. Wysokość dodatków mieszkaniowych oraz możliwość ich otrzymania uzależniona jest od dochodów, a stawki czynszu ustala się na zasadach rynkowych. Interwencja ze strony państwa dotyczy ustalania zasad dostępu do zasobu mieszkań socjalnych dla najbiedniejszych obywateli. Przedstawicielami tego systemu są: Australia, Irlandia, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. W systemie korporacyjnym państwo dostarcza zasoby mieszkaniowe, wspierając rodziny oraz prywatne organizacje non-profit. Państwo oddziałuje na ceny mieszkań jedynie w przypadku, gdy ich gwałtowny wzrost mógłby spowodować negatywne skutki społeczne. Ponadto wspiera określone grupy obywateli i reguluje proces alokacji zasobu w momencie niesprawności rynku. System ten występuje m.in. we Francji, Austrii, Belgii, Niemczech i Włoszech. Z kolei system socjaldemokratyczny cechuje się przeważającą rolą państwa w zapewnieniu dostępu do zasobu mieszkaniowego. Jest ono również głównym dostarczycielem nowych mieszkań, ma ponadto silny wpływ na wysokość stawek czynszów oraz ceny mieszkań. System ten występuje m.in. w Szwecji.

W typologii systemów mieszkaniowych J. Dolinga (1999) wyróżnione zostały cztery kategorie. W systemie liberalnym rola państwa w zakresie dostarczania zasobów mieszkaniowych jest niewielka, a za budowę mieszkań w największym stopniu odpowiadają firmy prywatne. System ten występuje m.in. w Australii, Kanadzie i Stanach Zjednoczonych. W systemie socjalistycznym za rozwój, budowę i konsumpcję mieszkań odpowiada państwo. System ten funkcjonował w m.in. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Europy Południowo-Wschodniej przed zmianami ustrojowymi, jakie zaszły pod koniec XX w. System korporacyjny podporządkowany jest interesom społecznym. Rynek mieszkaniowy opiera się na zasadzie racjonalności ekonomicznej. Rolą państwa jest określenie produkcji budowlanej, liczby budowanych mieszkań oraz ich lokalizacji i rodzaju. Takie rozwiązanie występuje m.in. w Danii, Holandii i Szwecji. Ostatni z wyznaczonych przez J. Dolinga systemów – azjatycki – cechuje się połączeniem państwa i rynku, w którym to państwo zajmuje się organizacją środków finansowych, udostępnieniem terenów pod budowę oraz uchwalaniem planów

zagospodarowania przestrzennego, a sama budowa i konsumpcja opiera się na zasadach rynkowych. System ten funkcjonuje m.in. w Hongkongu, Korei Południowej, Singapurze i Tajwanie (Lis 2009).

W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, podczas procesu transformacji gospodarczej istotną rolę w polityce mieszkaniowej zaczęły odgrywać władze lokalne, czemu towarzyszyło zjawisko intensywnej prywatyzacji zasobów mieszkaniowych. Specyficzne uwarunkowania zarówno polityczne, jak społeczno-gospodarcze, doprowadziły do powstania rozbieżności pomiędzy systemami mieszkaniowymi. W efekcie większości państw położonych w Europie Środkowo-Wschodniej najbliższej do systemu dualnego, który powiązany jest z kulturą anglosaską. Wyjątek stanowią Czechy i Polska, którym najbliższej do korporacyjnego systemu mieszkaniowego (Lis 2008).

1.6. Społeczna polityka mieszkaniowa

Podczas określania głównych celów polityki mieszkaniowej należy mieć na uwadze problem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Kwestia ta przyczyniła się do wyodrębnienia innego terminu, jakim jest społeczna polityka mieszkaniowa. Jej celem jest zapewnienie dostępu do mieszkań gospodarstw domowym, których sytuacja materialna nie pozwala na nabycie lub wynajem mieszkania. Ten szczególnie segment polityki mieszkaniowej charakteryzują specjalne zasady dostępu do zasobów mieszkaniowych oraz warunki wsparcia procesu inwestycyjnego związanego z budownictwem społecznym (Lis 2008).

M. Cesarski (2017) wskazuje, iż cechą charakterystyczną społecznej polityki mieszkaniowej jest sposób jej realizacji, który opiera się na redystrybucji dochodów na poziomie krajowym i lokalnym, a jej celem jest pomoc w zaspokojeniu potrzeb ludności niezamożnej. Może dotyczyć zarówno przedsięwzięć samorządowych, jak i rządowych, które wspomagają ludność o niskich dochodach dostępem do mieszkań o skromnym standardzie.

P. Lis (2011) zwraca uwagę na rozbieżności w rozumieniu tego pojęcia na arenie międzynarodowej. Wynikają one m.in. z odmiennych celów stawianych przez państwa, które biorą się z różnic w poziomie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, dostępności mieszkań i możliwości nabywczych gospodarstw domowych. Istotne jest również otoczenie prawne, społeczne, ekonomiczne i demograficzne oraz uwarunkowania historyczne. Ponadto różnice obejmują zakres doboru instrumentów w ramach społecznej polityki mieszkaniowej oraz formy wsparcia budownictwa społecznego.

Cechą wspólną społecznej polityki mieszkaniowej, niezależnie od kraju, który ją realizuje, jest określanie zasad wsparcia, identyfikujących grupę potencjalnych beneficjentów

oraz określających warunki ubiegania się o dostęp do społecznych zasobów mieszkaniowych lub skorzystania z innego rodzaju pomocy. Z uwagi, iż podstawowym kryterium są kwestie dochodowe, a celem pomoc niezamożnym gospodarstwom dochodowym, segment ten lokowany jest poza rynkiem. Oprócz zapewnienia mieszkań społecznych, wśród innych form wsparcia, często stosowanym narzędziem są dodatki mieszkaniowe, które mają stanowić pomoc w ponoszeniu kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania (Rataj 2015).

Ważną rolę w społecznej polityce mieszkaniowej odgrywa społeczne budownictwo mieszkaniowe. Realizacja inwestycji mieszkaniowych odbywa się przy sprzyjających warunkach instytucjonalno-prawnych. Zakłada również wykorzystanie dogodnych form finansowania, którymi mogą być: dotacje kapitałowe, pożyczki i gwarancje publiczne, preferencyjne ceny gruntów oraz przywileje podatkowe (Lis 2011, Rataj 2015).

Biorąc pod uwagę cele i stosowane instrumenty, można wyróżnić dwa zasadnicze modele społecznej polityki mieszkaniowej, tj. model uniwersalny (masowy) oraz model rezydualny (selektywny). Jak spostrzega M. Cesarski (2010), w literaturze pojawiają się ponadto określenia: publiczny i socjalny model mieszkalnictwa społecznego, które stanowią odpowiedniki dla modelu uniwersalnego i rezydualnego.

W modelu uniwersalnym państwo oraz inne instytucje publiczne dążą do wspomagania budowy i utrzymania zasobów mieszkaniowych, które są dostępne dla słabo lub średnio sytuowanej ludności pracowniczej. Model ten kładzie nacisk nie tylko na funkcje ściśle mieszkaniowe, ale ma również na celu wspomagać rozwój społeczno-gospodarczy. W ujęciu tym mieszkalnictwo społeczne może spełniać rolę ważnego czynnika organizacji życia społecznego.

Z kolei model rezydualny zakłada wspomaganie tej części społeczeństwa, której sytuacja finansowa nie pozwala na nabycie mieszkania na rynku. Rozwija się w krajach o liberalnym podejściu do mieszkalnictwa. Pomoc adresowana jest jedynie do najgorzej sytuowanej części społeczeństwa. W przypadku kryzysów gospodarczych państwa rozwijające społeczną politykę mieszkaniową w modelu masowym zwracają się ku modelowi rezydualnemu, w którym większą rolę ogrywa sektor mieszkań własnościowych niż społecznych (Lis 2008, Cesarski 2010, Cesarski 2017).

2. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce

2.1. Wielkość zasobów mieszkaniowych

Według danych GUS na koniec 2018 r. zasoby mieszkaniowe w Polsce liczyły 14,6 mln mieszkań. W odniesieniu do danych z NSP z 2011 r. (*Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności* 2013) zwiększyły się one o milion lokali. Nie oznacza to jednak, iż sytuację mieszkaniową w Polsce można uznać za zadowalającą.

Jak słusznie wskazuje M. Cesarski (2015), punktem wyjścia w ocenie sytuacji mieszkaniowej powinno być określenie niedoboru mieszkań, rozumianego jako różnica pomiędzy liczbą mieszkań zamieszkałych a liczbą gospodarstw domowych, którą określa się jako statystyczny deficyt mieszkaniowy. W przypadku, gdy na jedno gospodarstwo domowe przypadałoby jedno mieszkanie zamieszkane, zjawisko to nie zachodziłoby. Zasadniczą niedogodnością dla jego obliczenia jest brak dokładnej informacji o liczbie gospodarstw domowych w Polsce, która w statystykach publicznych jest szacowana dla kraju i województw w oparciu o dane NSP z 2011 r. Jednak i one obarczone były pewnym błędem, ponieważ wykonane zostały metodą badania reprezentacyjnego. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa zawartymi w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* (2016) liczba gospodarstw domowych w Polsce w 2015 r. wynosiła 14 mln, przy 13,1 mln mieszkań zamieszkałych. Zestawienie tych danych pozwoliło oszacować wielkość statystycznego deficytu mieszkaniowego, który w 2015 r. wynosił ok. 900 tys. lokali. Jednocześnie w 2015 r. zgodnie z danymi Eurostatu 9,8% polskich rodzin mieszkało w warunkach substandardowych, charakteryzujących się złym stanem technicznym i brakiem dostępu do podstawowych mediów i udogodnień w postaci toalety czy ubikacji. Biorąc pod uwagę łączny deficyt mieszkań, obejmujący zarówno statystyczny deficyt mieszkaniowy, jak i udział ludności zamieszkującej w złych warunkach, w 2015 r. było to 2,18 mln mieszkań (Kubow 2018).

Zgodnie z danymi Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (*Raport. Stan... 2020*) wielkość statystycznego deficytu mieszkaniowego w 2019 r. zmalała o ponad 250 tys. lokali, osiągając poziom 641 tys. mieszkań. Zgodnie z danymi Eurostatu w 2019 r. zmniejszył się również udział osób zamieszkujących w warunkach substandardowych do poziomu 7,9%⁴, wpływając na zmniejszenie się łącznego deficytu mieszkaniowego. W dalszym ciągu jest on jednak wysoki i wynosi ok. 1,7 mln lokali.

O niewystarczającej dostępności zasobów mieszkaniowych w kraju świadczy również wskaźnik nasycenia w mieszkaniach, rozumiany jako liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców. Według danych GUS w 2018 r. wynosił on 380,5, a w 2016 r. 371,3.

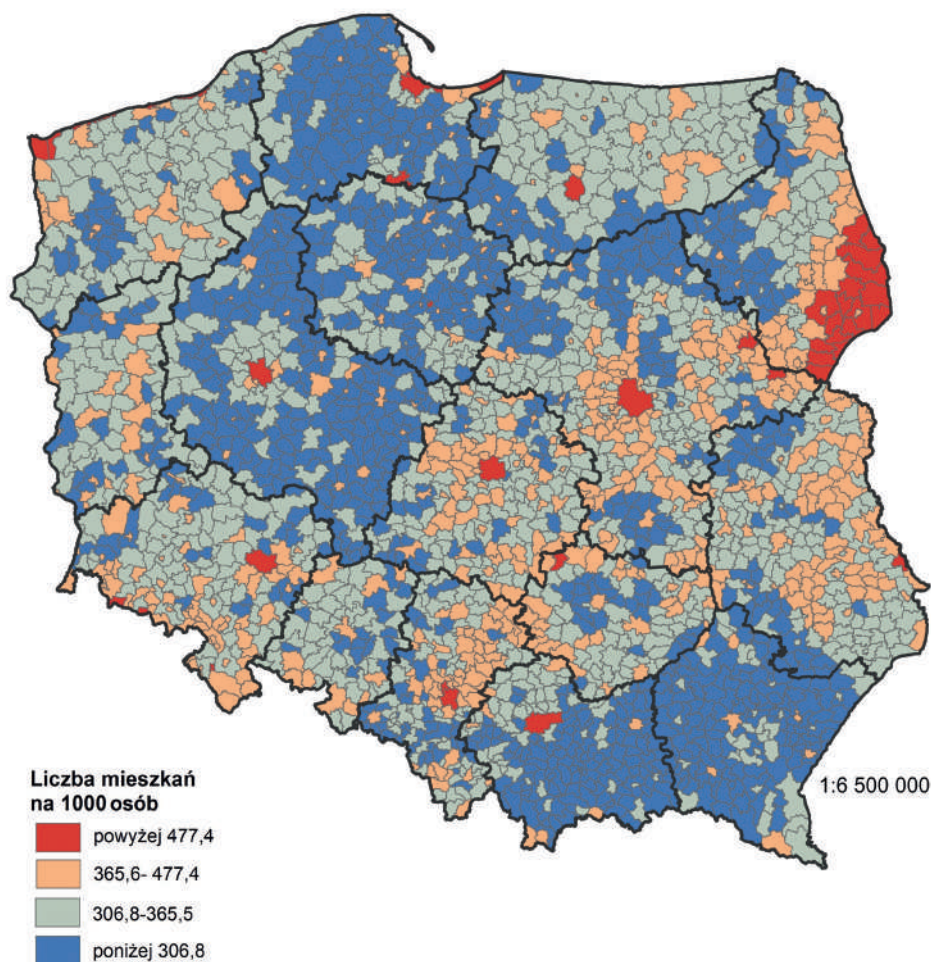
⁴ W 2018 r., dla którego Eurostat podaje dane dla wszystkich państw członkowskich, wskaźnik ten wynosił 8,6%.

Celem krajowej polityki mieszkaniowej zawartym w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* (2016) jest podniesienie tej wartości do średniej dla Unii Europejskiej, określonej na poziomie 435 mieszkań na 1000 mieszkańców. Według wyliczeń zawartych w raporcie firmy Deloitte (Linhart i in. 2017) przeciętna liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w 2016 r. była wyższa i wynosiła 487. Pod względem poziomu nasycenia w mieszkania Polska w opracowaniu OECD (2019) wskazywana była obok Chile, Korei Południowej i Nowej Zelandii w grupie państw cechujących się najniższymi wartościami. Podobny obraz przedstawia kolejny z raportów firmy Deloitte (Linhart i in. 2019), w którym Polska w 2018 r. ze wskaźnikiem 380,7 mieszkania na 1000 mieszkańców klasyfikowana była na ostatnim miejscu wśród trzynastu badanych europejskich krajów. Dla porównania we Francji wskaźnik ten wynosił 528,5 mieszkania na 1000 mieszkańców, w Niemczech 509,2 mieszkania na 1000 mieszkańców, a w Wielkiej Brytanii 410,8 mieszkania na 1000 mieszkańców.

Poziom nasycenia w mieszkania cechuje duże zróżnicowanie przestrzenne wewnątrz kraju (por. ryc. 4). Zgodnie z danymi zgromadzonymi w statystyce publicznej w 2018 r. jedynie 106 gmin z 2478 (3,9%) cechowało się liczbą mieszkań na 1000 mieszkańców przekraczającą docelową wartość określoną w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* (2016). Największe skupisko jednostek samorządowych o relatywnie wysokim nasyceniu w mieszkania znajdowało się we wschodniej części województwa podlaskiego. Są to jednocześnie tereny o nasilonych procesach depopulacji (Dąbrowska 2018). W tym przypadku większą rolę należy przypisać procesom demograficznym aniżeli rozwojowi substancji mieszkaniowej. Ponadto wysoki stopień nasycenia w mieszkania dotyczył największych miast na terenie kraju oraz otaczających je gmin, jak również jednostek samorządowych o rozwiniętej funkcji turystycznej. W 2018 r. najwięcej mieszkań na 1000 mieszkańców posiadały nadmorskie gminy: Krynica Morska (898,7), Dziwnów (815,4), Międzyzdroje (721,2) i Mielno (705,7). Wśród miast liczących powyżej 100 tys. osób najwyższe nasycenie w mieszkania występowało w Warszawie (548,8 mieszkań na 1000 mieszkańców).

Stosunkowo najwięcej gmin o niskiej wartości wskaźnika posiadały województwa podkarpackie i małopolskie. Należy zauważyć, iż są to jednocześnie tereny o najwyższych w Polsce udziałach rodzin wielodzietnych (Chochorowska i in. 2016). Ponadto wysoki odsetek gmin ze stosunkowo małą liczbą mieszkań występował na Pomorzu, Kujawach i Wielkopolsce. Gminami o najniższej liczbie mieszkań na 1000 mieszkańców w 2018 r. były położone w województwie małopolskim: Grybów (215,4), Łabowa (215,2), Łososińska Dolna (214,9) i Korzenna (202,2). W ostatnim przypadku wskaźnik osiągnął poziom poniżej średniej dla Polski z 1938 r., który wynosił 204 mieszkania na 1000 mieszkańców (Andrzejewski 1977).

Na wskaźnik nasycenia w mieszkania w coraz mniejszym stopniu wpływa sektor społeczny, składający się w Polsce zasadniczo z zasobów należących do gmin i towarzystw budownictwa społecznego (TBS). Ich łączny udział w ogólnej liczbie mieszkań zgodnie

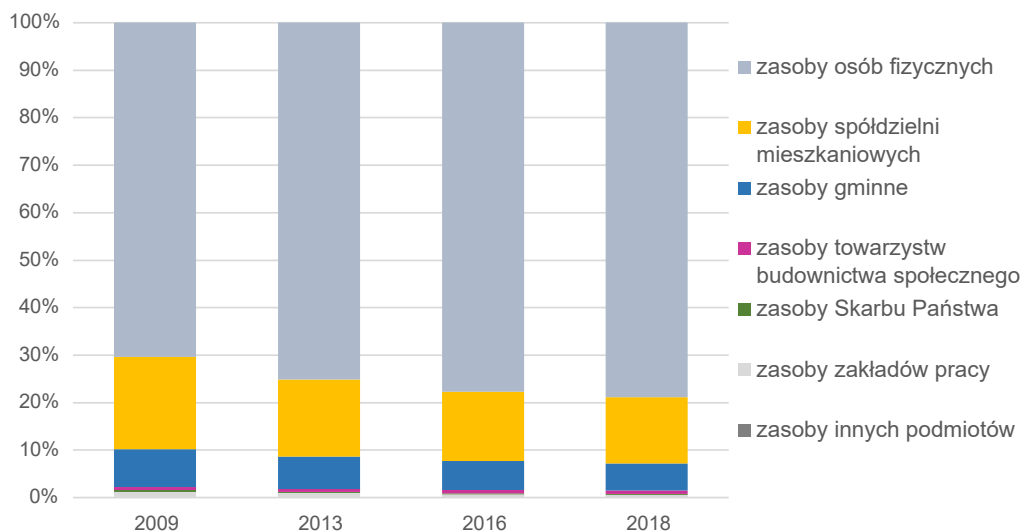


Ryc. 4. Liczba mieszkań na 1000 osób w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

z danymi GUS w 2018 r. wynosił 6,4%. W ramach tej kategorii własnościowej główną rolę odgrywają mieszkania gminne, których zasób w 2018 r. obejmował 840,4 tys. lokali (5,8%). W odniesieniu do 2015 r. skurczył się on o ponad 28 tys. mieszkań, a w porównaniu do 2009 r., w którym posiadał 8% udziału w zasobach mieszkaniowych ogółem, aż o 222,4 tys. lokali. Odsetek mieszkań stanowiących własność TBS-ów na przestrzeni lat 2009-2018 był na niezmiennie niskim poziomie, który oscylował pomiędzy 0,6 a 0,7%. Pozostałe kategorie mieszkań, należące do Skarbu Państwa, zakładów pracy i innych podmiotów miały marginalne znaczenie w strukturze własnościowej. Jak przedstawiono na ryc. 5, głównym sektorem własności mieszkaniowej w Polsce są osoby fizyczne. W 2018 r. w tej

grupie znajdowało się 79% wszystkich mieszkań w Polsce. Ponadto sektor ten systematycznie rośnie. W stosunku do 2009 r. jego udział w strukturze własnościowej wzrósł o 8,5 punktu procentowego (p.p.). Procesowi temu towarzyszyło nie tylko kurczenie się zasobów mieszkań gminnych, ale również zmniejszanie się roli spółdzielni mieszkaniowych. Jak ocenia A. Kubow (2018), zjawisko to nie świadczy o wzroście zamożności obywateli, a o przyjętym modelu polityki mieszkaniowej. Dominujący udział mieszkań stanowiących własność osób fizycznych stanowi efekt podejmowanych działań z zakresu polityki mieszkaniowej po 1989 r., opartych na założeniu, iż mieszkanie jest dobrem prywatnym, a zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest w głównej mierze samodzielnym obowiązkiem obywateli. Posiadanie własnego mieszkania stało się symbolem sukcesu, a wzięcie kredytu hipotecznego oznaką wejścia w dorosłość (Twardoch 2019). Z kolei mieszkania gminne czy TBS stały się źle postrzegane przez społeczeństwo, prowadząc niejednokrotnie do stygmatyzacji i marginalizacji mieszkańców tych zasobów (Springer 2015, Twardoch 2019).



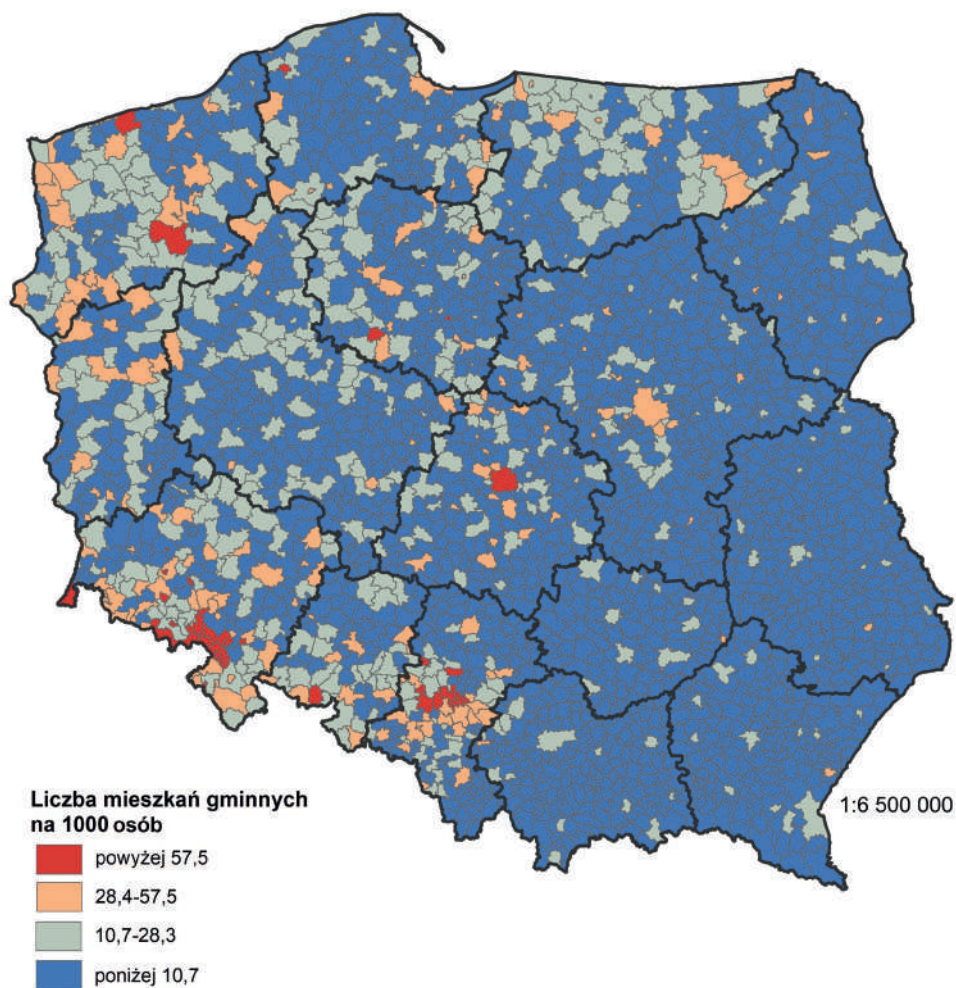
Ryc. 5. Udział form własności w zasobach mieszkaniowych w latach 2009-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według danych Eurostatu w 2018 r. w Polsce w mieszkaniach własnościowych zamieszkiwało 84% obywateli. W krajach Europy Zachodniej udział ten był zdecydowanie niższy, np. w Niemczech wynosił 51,5%, a we Francji i Wielkiej Brytanii po 65,1%. Wysoki odsetek występował zwłaszcza w grupie państw Europy Środkowo-Wschodniej, m.in. w Rumuni (96,4%), na Słowacji (91,3%), na Litwie (89,9%) i Węgrzech (86,0%).

Zasoby mieszkań społecznych, pomimo ich stosunkowo niewielkiego udziału w strukturze własnościowej dla ogółu kraju, występują w różnym natężeniu w skali regionalnej i lokalnej. Wielkość zasobów mieszkań adresowanych do osób o niskich dochodach, którzy

samodzielnie nie są w stanie zaspokoić swoich zasobów mieszkaniowych, wykazuje geograficzną zależność z dawnymi granicami zaborów. Świadczy o tym poziom nasycenia w mieszkania gminne wyrażony liczbą mieszkań gminnych na 1000 osób, obliczony dla wszystkich gmin w Polsce według stanu na koniec 2018 r. i przedstawiony na ryc. 6.



Ryc. 6. Liczba mieszkań gminnych na 1000 osób w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Gminy położone w zachodniej i północnej części kraju, które w okresie zaborów należały do Niemiec, częściej posiadają relatywnie wysoki lub umiarkowanie wysoki poziom nasycenia w mieszkania gminne, niż te zlokalizowane we wschodniej

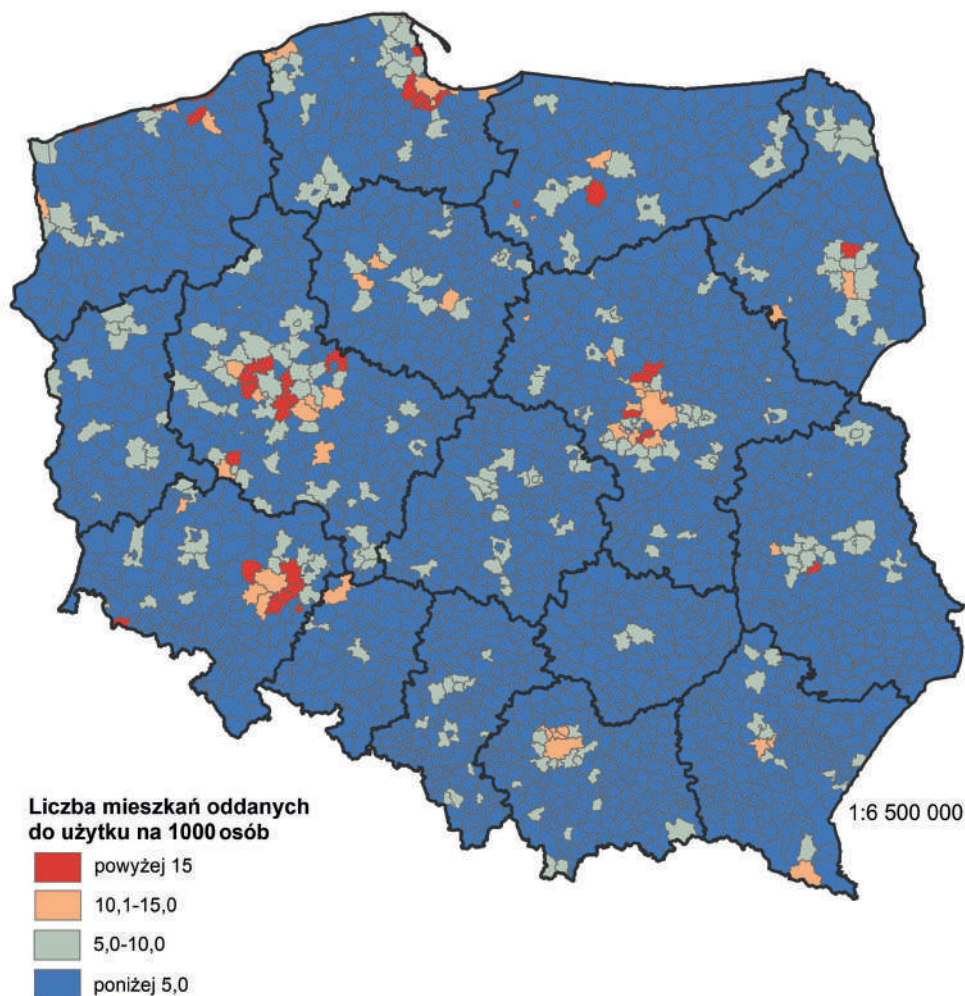
i południowo-wschodniej Polsce. Jedynie w przypadku województw łódzkiego i mazowieckiego zidentyfikowano większe grupy gmin o stosunkowo wysokiej liczbie mieszkań gminnych na 1000 mieszkańców. Na Mazowszu tłumaczyć to można m.in. funkcjami stołecznymi Warszawy. Z kolei w przypadku województwa łódzkiego znaczący wpływ wywarł rozwój Łódzkiego Okręgu Przemysłowego w XIX w., na który nałożyła się późniejsza polityka uspołecznienia gospodarki mieszkaniowej prowadzona w Polsce Ludowej oraz komunalizacja mienia w okresie transformacji ustrojowej (Dzieciuchowicz 2007). Problemem Łodzi oraz wielu innych miast przemysłowych, położonych zwłaszcza na Dolnym i Górnym Śląsku, stało się przejęcie w latach 90. XX w. dużej ilości zasobów mieszkań od przedsiębiorstw państwowych, które w większości znajdowały się w złym stanie technicznym, co powodowało generowanie wysokich kosztów remontów i utrzymania. To pogłębiało deficyty budżetowe w sektorze inwestycji mieszkaniowych i nasilało problem niedoboru mieszkań (*Przeglądy terytorialne OECD...* 2008). Przykładowo, w 2002 r. mieszkania komunalne stanowiły 38% mieszkań w Łodzi, z czego 66,9% wybudowano przed II wojną światową. Zgodnie z danymi zawartymi w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Łodzi (*Uchwała Nr XXIV/572...*, 2016), zasób ten skurczył się w 2015 r. do ok. 15%, z czego 91,4% budynków mieszkaniowych stanowiących własność miasta wybudowano przed 1945 r., a jedynie 1,6% oddano do użytku po 1990 r.

Pomimo iż Polska pod względem wielkości zasobów mieszkaniowych zajmuje odległe miejsca w porównaniu do innych państw, wyróżnia się pod względem budownictwa mieszkaniowego. Sytuację tę dobrze obrazuje wskaźnik liczby mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców. Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie firmy Deloitte (Linhart i in. 2019) w 2018 r. przybyło w Polsce średnio 4,8 mieszkania na 1000 mieszkańców. W zestawieniu trzynastu państw wyższe wartości wskaźnika uzyskały jedynie Francja (6,8) i Norwegia (6,2). W pozostałych państwach przyrost nowych lokali na 1000 mieszkańców był zdecydowanie niższy, np. w Niemczech wskaźnik ten wynosił 3,4, a w Wielkiej Brytanii 2,3.

O rosnącym tempie budownictwa mieszkaniowego świadczą również dane GUS. W 2018 r. oddano do użytkowania o 29,3% więcej mieszkań niż w 2014 r. i o 62,2% więcej niż w 2005 r. W budownictwie mieszkaniowym niewielką rolę odgrywa jednak sektor społeczny. Wśród 185,1 tys. mieszkań powstałych w 2018 r. jedynie 1,9 tys. było gminnych (1,0%), a 1,5 tys. społecznych czynszowych (0,8%).

Wskaźnik liczby mieszkań oddawanych do użytku na 1000 mieszkańców, który również z danymi GUS wynosił w 2018 r. w Polsce średnio 4,8, swoją wysoką wartość zawdzięcza nasileniu inwestycji mieszkaniowych na terenie niektórych aglomeracji miejskich. Skala budownictwa mieszkaniowego w przeważającej części kraju była zdecydowanie niższa. W przypadku 72,1% gmin w Polsce liczba mieszkań oddawanych do użytku

na 1000 mieszkańców była poniżej przeciętnej dla Polski. Rozkład przestrzenny zjawiska przedstawiono na ryc. 7.



Ryc. 7. Liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 osób w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Budownictwo mieszkaniowe w Polsce skupiało się w dużych miastach oraz w gminach je otaczających. Przykłady obszarów metropolitalnych Poznania, Wrocławia, Gdańska czy Warszawy wskazują, iż przyrost ten często wyższy jest na terenach poza granicami głównych ośrodków miejskich, sygnalizując występowanie zjawiska suburbanizacji.

2.2. Stan zasobów mieszkaniowych

Stan mieszkalnictwa w Polsce, w odniesieniu do okresu transformacji ustrojowej, poprawił się. Obrazuje to zestawienie podstawowych wskaźników określających warunki mieszkaniowe w wybranych latach, sporządzone w oparciu o dane GUS (por. tabl. 2). Zarówno w kwestii przeciętnych powierzchni użytkowych mieszkań, parametrów opisujących średnią liczbę izb czy osób na mieszkanie, wartości te w dalszym ciągu znacząco odbiegają jednak od tych występujących w państwach północnej i zachodniej Europy (*Raport. Stan...* 2020).

Zgodnie z danymi GUS w 2018 r. przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wynosiła w Polsce 74,2 m². Zgodnie z danymi Eurostatu już w 2012 r. średnia wartość tego wskaźnika dla Unii Europejskiej wynosiła 96,4 m². Dysproporcja występowała również w odniesieniu do przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania w przeliczeniu na osobę, która w 2018 r. wynosiła w Polsce 28,2 m², z kolei w krajach Unii Europejskiej 41,9 m². Wartości tych wskaźników odbiegały zatem istotnie, nawet w odniesieniu do sytuacji występującej sześć lat wcześniej. Biorąc pod uwagę tendencję wskazującą na wzrost przeciętnych powierzchni użytkowych mieszkań, można stwierdzić, że różnica ta w 2018 r. mogła być wyższa. W przypadku parametrów dotyczących zaludnienia mieszkań i przeciętnej liczby izb w mieszkaniach, tempo poprawy nie było wysokie, zwłaszcza w latach 2013–2018.

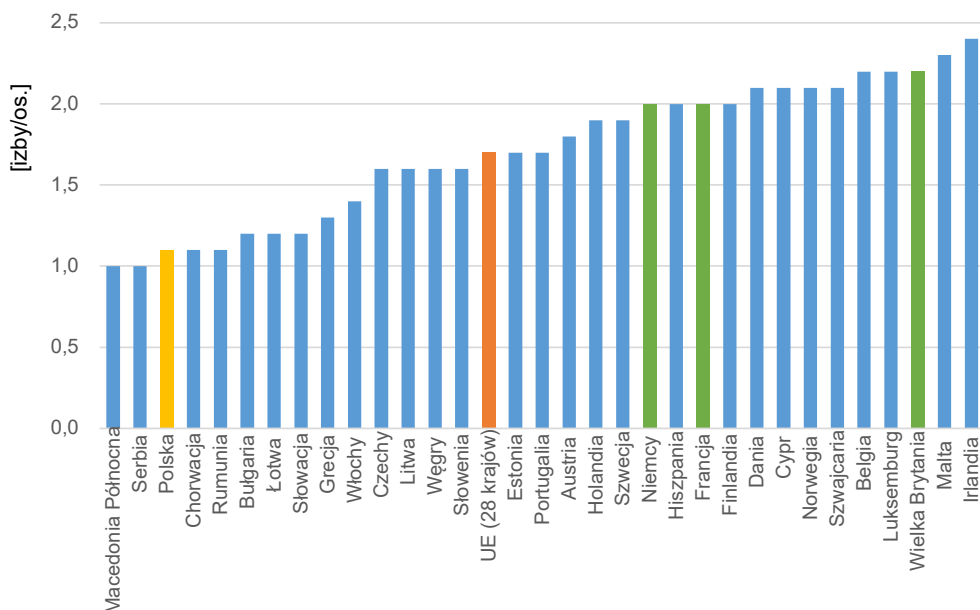
Tabl. 2. Wskaźniki określające warunki mieszkaniowe na przestrzeni wybranych lat w Polsce

Kategoria	1990	2009	2013	2015	2018
przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania [m ²]	59,6	70,5	73,1	73,8	74,2
przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę [m ²]	17,2	24,6	26,3	27,4	28,2
przeciętna liczba izb w 1 mieszkaniu	3,4	3,7	3,8	3,8	3,8
przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie	3,4	2,9	2,8	2,7	2,6
przeciętna liczba osób na 1 izbę	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7

Źródło: opracowanie własne według danych GUS.

Zgodnie z danymi Eurostatu za 2018 r. przeciętna liczba izb na osobę wynosiła w Polsce 1,1, przy średniej dla Unii Europejskiej wynoszącej 1,7. W zestawianiu obejmującym 32 państwa europejskie gorsza sytuacja występowała jedynie w Serbii i Macedonii Północnej (por. ryc. 8). Dla porównania przeciętna liczba izb na osobę w Wielkiej Brytanii wynosiła 2,2, we Francji i Niemczech 2,0.

Ważnym miernikiem wskazującym na stan mieszkalnictwa jest wskaźnik przełudnienia, który pozwala ocenić dostosowanie mieszkania do wielkości rodziny (Kubow 2018). Zgodnie z definicją Eurostatu stanowi on odsetek osób zamieszkujących nadmiernie zagęszczone mieszkanie. Za mieszkanie przełudnione uważa się takie,

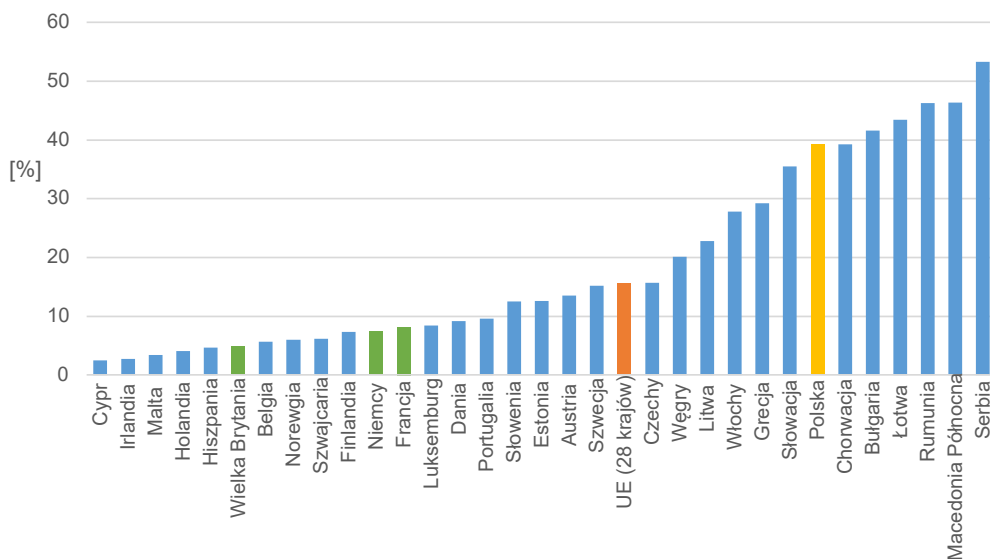


Ryc. 8. Przeciętna liczba izb na osobę w krajach europejskich w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (ilc_lvho03).

w którym gospodarstwo domowe nie posiada: 1) co najmniej jednego pokoju; 2) jednego pokoju na parę; 3) jednego pokoju na każdą osobę pełnoletnią; 4) jednego pokoju na dwie niepełnoletnie osoby tej samej płci po 12 roku życia; 5) jednego pokoju dla każdej niepełnoletniej osoby po 12 roku życia odmiennej płci; 6) jednego pokoju dla dwójki dzieci poniżej 12 lat. W 2018 r. w zbyt małych mieszkaniach mieszkało 39,2% Polaków, przy średnim wskaźniku przeludnienia dla Unii Europejskiej na poziomie 15,5%. W zestawieniu obejmującym 32 kraje położone na terenie Europy, Polska została sklasyfikowana na 26 miejscu, wyprzedzając, Serbię, Macedonię Północną, Rumunię, Łotwę, Bułgarię i Chorwację (por. ryc. 9). Skala problemu najmniejsza była na Cyprze (2,5%). Wśród państw, stanowiących punkt odniesienia w niniejszej pracy, wskaźnik przeludnienia był stosunkowo niski. W Wielkiej Brytanii wynosił 4,8%, w Niemczech 7,4%, a we Francji 8,2%.

O warunkach mieszkaniowych świadczy również dostępność do podstawowych udogodnień technicznych i sanitarnych. Zgodnie z danymi GUS w 2018 r. 3,1% mieszkań nie miało dostępu do wodociągu, 7,2% nie posiadało ustępu, 8,5% – łazienki, 17,4% – centralnego ogrzewania, a 44,5% – podłączonego gazu sieciowego. W porównaniu do 1990 r. nastąpiły pozytywne zmiany we wszystkich kategoriach za wyjątkiem ostatniej z wymienionych, której udział nie uległ zmianie (tabl. 3).



Ryc. 9. Ludność zamieszkująca w warunkach przeludnienia w poszczególnych krajach europejskich [% ogółu] w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (ilc_lvho05a).

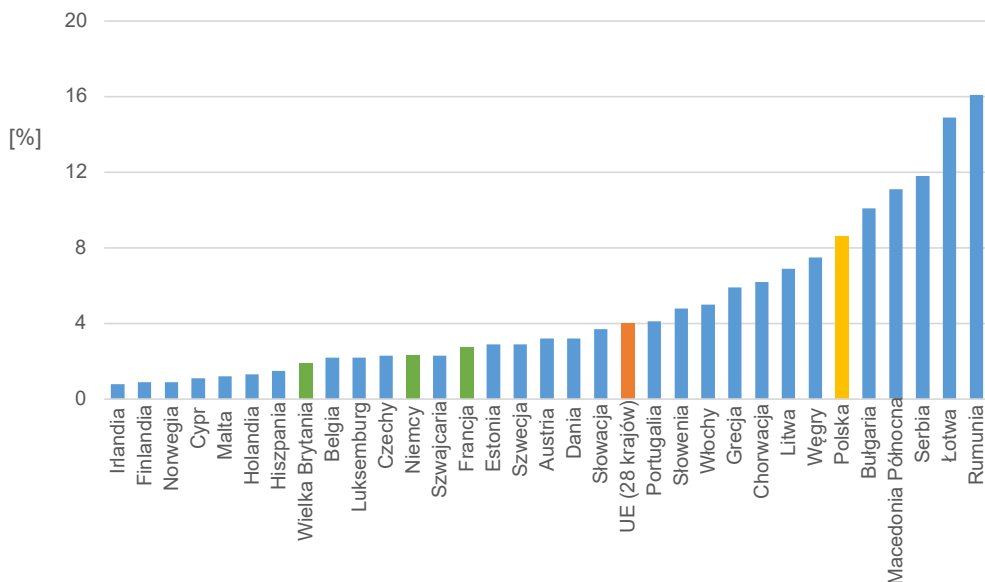
Tabl. 3. Stopień wyposażenia mieszkań w instalacje techniczne i sanitarne

Kategoria	Mieszkania wyposażone w instalacje [%]				
	1990	2009	2013	2016	2018
wodociąg	95,3	95,5	96,7	96,8	96,9
ustęp	86,0	88,1	93,4	93,7	93,8
łazienka	83,5	87,1	91,0	91,3	91,5
centralne ogrzewanie	74,4	78,3	81,4	82,1	82,6
gaz sieciowy	56,5	56,1	55,5	55,5	55,5

Źródło: opracowanie własne według danych GUS.

Złożonym miernikiem pozwalającym ocenić stan zasobów mieszkaniowych jest poziom poważnej deprywacji mieszkaniowej. Występuje ona, gdy poza przeludnieniem mieszkania zachodzi co najmniej jeden z czterech czynników, świadczących o złym standardzie technicznym mieszkania, są to brak: toalety, bieżącej wody, wystarczającego nasłonecznienia oraz posiadanie przeciekającego dachu (Kubow 2018). Zgodnie z danymi Eurostatu w Polsce w 2018 r. w warunkach poważnej deprywacji mieszkaniowej mieszkało 8,6% obywateli. Było to znacznie więcej niż przeciętnie na terenie Unii Europejskiej

(4,0%). Wśród 32 badanych państw skala problemu większa była jedynie na terenie Rumunii, Łotwy, Serbii, Macedonii Północnej i Bułgarii (por. ryc. 10).



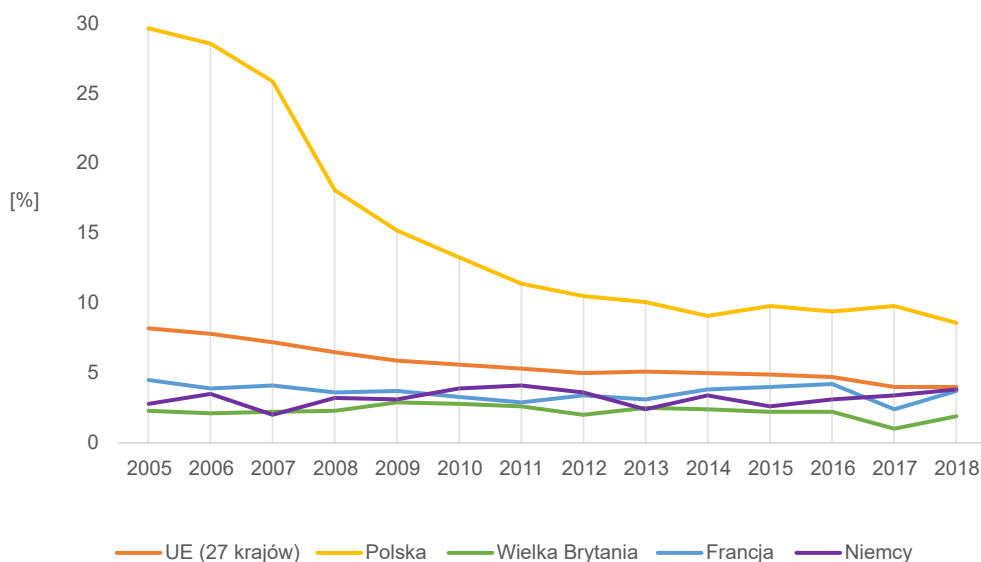
Ryc. 10. Ludność zamieszkująca mieszkania zaliczane do poważnej deprivacji mieszkaniowej w poszczególnych krajach europejskich [% ogółu] w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (ilc_mdho06a).

Pomimo iż udział osób, których dotyka problem poważnej deprivacji mieszkaniowej, jest w Polsce stosunkowo wysoki, to jednak na przestrzeni lat 2005-2018 obniżył się on ponad trzykrotnie. Dynamika tego procesu zdecydowanie przewyższała tę obserwowaną dla ogółu krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza w latach 2005-2012 (por. ryc. 11).

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce, pomimo iż systematycznie się poprawia, w dalszym ciągu odbiega od standardów występujących na terenie krajów położonych w zachodniej części Europy. Problemy mieszkaniowe obejmują nie tylko deficyty ilościowe, ale również jakościowe. Poza wyszczególnionymi miernikami i wskaźnikami, nierozwiązaną kwestią pozostają mieszkania w blokach z wielkiej płyty, zamieszkiwane przez ok. 12 mln osób. Większość z ok. 4 mln mieszkań znajdujących się w tych zasobach wybudowano w latach 70. XX wieku, a czas ich użytkowania, prognozowany na 50 lat, powoli się zbliża (Twardoch 2019).

Istotnym czynnikiem świadczącym o sytuacji mieszkaniowej jest ponadto dostępność mieszkań, której poświęcono drugą część pracy.



Ryc. 11. Udział ludności zamieszkującej mieszkania zaliczane do poważnej deprivacji mieszkaniowej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2005-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat (ilc_mdho06a).

3. Polityka mieszkaniowa w Polsce

3.1. Kształtowanie się polityki mieszkaniowej

Po odrodzeniu państwa polskiego w 1918 roku stan mieszkalnictwa w nowo wyznaczonych granicach administracyjnych charakteryzował się dużym wewnętrznym zróżnicowaniem. Był on odbiciem wieloletnich procesów gospodarczych i społeczno-kulturowych zachodzących na ziemiach polskich oraz efektem bezpośrednich skutków pierwszej wojny światowej w postaci znaczących zniszczeń substancji mieszkaniowej. W największym stopniu ucierpiały pod tym względem wschodnie i południowo-wschodnie tereny międzywojennej Polski. Jednak głównym czynnikiem oddziałującym na stan mieszkalnictwa był ponadstuletni okres, w którym ziemie polskie nie stanowiły odrębnego organizmu państwowego. W tym czasie nie tylko zostały podzielone pomiędzy trzy odmienne systemy prawno-administracyjne i polityczne, ale jednocześnie rozwijały się w różnym tempie pod względem gospodarczym i społecznym (Andrzejewski 1977).

Rozwój mieszkalnictwa w okresie międzywojennym z jednej strony dotrzymywał tempa wzrastającej liczbie ludności, z drugiej, standard dużej części mieszkań oddawanych do użytku był bardzo niski. Przyrost mieszkań w 1938 r. w stosunku do 1921 r. wyniósł 37,6%, przy jednoczesnym wzroście populacji o 28,2%. Tempo budownictwa

mieszkaniowego w tym okresie nie pozwalało na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli. W 1938 r. na 1000 mieszkańców przypadały zaledwie 204 mieszkania. Pod koniec lat 30. XX w. ożywił się funkcjonujący już w tym czasie rynek mieszkaniowy, działający na ekonomicznych zasadach (Andrzejewski 1977, Frąckowiak 1993).

Kierunek rozwijającej się, pomimo szeregu trudności, polityki mieszkaniowej, zasadniczo zmieniła druga wojna światowa. Spowodowała olbrzymie straty ludnościowe i doprowadziła do zniszczenia od 22 do 24% zasobów mieszkaniowych znajdujących się w 1939 r. w obecnych granicach kraju. Przyniosła również głębokie zmiany polityczne w postaci narzucenia ustroju socjalistycznego oraz zmiany granic administracyjnych państwa, które zostały przesunięte na zachód (Andrzejewski 1979).

Ideologia komunistycznych władz wykluczyła funkcjonowanie wolnego rynku mieszkaniowego i negatywnie odbiła się na rozwoju mieszkalnictwa. E. Kucharska-Stasiak (2008), charakteryzując model polityki mieszkaniowej występujący w pierwszych latach powojennych w Polsce, wskazała na jego następujące cechy:

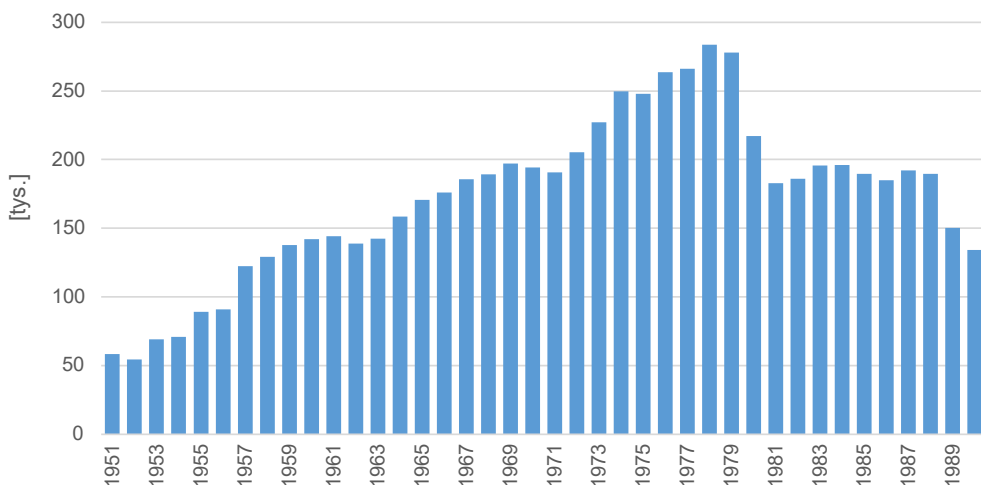
- planowanie na szczeblu centralnym liczby mieszkań oddawanych do użytku oraz ich lokalizacji i rodzaju,
- odpowiedzialność za dostarczanie mieszkań spoczywająca na przedsiębiorstwach państwowych,
- alokacja mieszkań na podstawie przydziału administracyjnego i potrzeb mieszkaniowych, bez działania mechanizmów wolnorynkowych.

Gospodarka mieszkaniowa uzależniona była od nakładów finansowych państwa i jej strategii rozwoju gospodarczego. Ta w Polsce Ludowej nastawiona była na inwestycje produkcyjne – szczególnie przemysł. Z kolei inwestycje nieprodukcyjne, do których zaliczano inwestycje mieszkaniowe, stawiane były na dalszym miejscu. W efekcie tempo rozwoju mieszkalnictwa nie odpowiadało potrzebom społeczeństwa. Forsowna industrializacja i niedocenienie znaczenia sektora mieszkaniowego, nie tylko nie pozwoliło na rozwiązanie problemów mieszkaniowych, ale prowadziło do ich nasilania (Kucharska-Stasiak 2008).

Pierwsze lata po zakończeniu II wojny światowej charakteryzowały się żywiołowymi procesami likwidacji skutków zniszczeń, które w 1947 r. zostały unormowane w trzyletnim planie odbudowy kraju. Oparty był on na modelu trójsektorowości: państwa, spółdzielczości i prywatnej przedsiębiorczości. Radykalna zmiana celów oraz metod prowadzenia polityki mieszkaniowej nastąpiła wraz z przyjęciem sześcioletniego planu odbudowy, w którym postanowiono intensywnie rozwijać przemysł (Nieciński 2005).

Po początkowym kilkuletnim okresie odbudowy, związanym z rozproszeniem odpowiedzialności za budownictwo mieszkaniowe, głównym podmiotem realizującym nowe inwestycje stało się państwo. W latach 1951-1955 przedsiębiorstwa państwowe odpowiadały za dostarczenie 71% mieszkań oddanych do użytku (por. ryc. 12). Mocno ograniczono

budownictwo indywidualne, dopuszczając realizację tego typu inwestycji zwłaszcza na terenach wiejskich. Ich łączny udział w ogólnej liczbie mieszkań oddawanych do użytku wynosił niespełna 29%. Niemal całkowicie zahamowano budownictwo spółdzielcze, które odpowiadało za mniej niż 1% wszystkich mieszkań oddanych do użytku w pierwszej połowie dekady lat 50. (Andrzejewski 1979, Nieciński 2005).



Ryc. 12. Mieszkania oddane do użytku w Polsce w latach 1951-1990

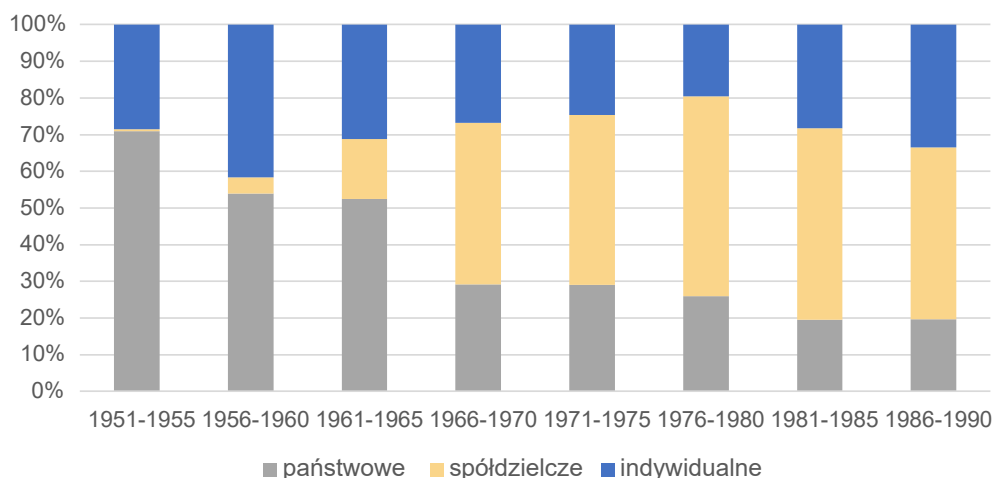
Źródło: opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych GUS.

Polityka mieszkaniowa w komunistycznej Polsce oparta była na ideologii Fryderyka Engelsa. Wskazywała ona, iż głód mieszkaniowy obywateli powinien być zaspokajany poprzez wywłaszczanie właścicieli oraz przymusowe dokwaterowywania (Fermus-Bobowiec 2014). W 1947 r. wprowadzono w Polsce przydział kwaterunkowy. Był to tytuł prawny wydawany przez władze kwaterunkowe, na mocy którego nabywano prawa do zajmowania wskazanego decyzją administracyjną lokalu. Pozwalał on rozporządzać mieniem osób prywatnych bez ich zgody i przydzielać im lokatorów w sposób arbitralny. W ten sposób zgodnie z prawem powstawał stosunek najmu o charakterze przymusowym. Właściciel, choć otrzymywał czynsz, ze względu na jego zbyt niską stawkę, nie był w stanie pokrywać kosztów eksploatacji i niezbędnych remontów. Prowadzona w ten sposób długofalowa i nieekonomiczna polityka czynszowa przyczyniła się do degradacji dużej części zasobów mieszkaniowych. Pomimo wprowadzania zmian w tym zakresie w kolejnych latach, stawki czynszowe nigdy nie osiągnęły racjonalnego poziomu. (Kucharska-Stasiak 2008, Fermus-Bobowiec 2014).

W 1956 r. przyjęto tzw. „nową politykę mieszkaniową”, której celem było zwiększenie liczby mieszkań oddawanych do użytku (Andrzejewski 1979). Ówczesne władze dostrzegły, że nie są w stanie kontynuować polityki mieszkaniowej, w której to przedsiębiorstwa państwowe

są głównym podmiotem odpowiedzialnym za budownictwo mieszkaniowe. Zdano sobie sprawę, że zbyt silne uzależnienie gospodarki mieszkaniowej od budżetu państwa powodowało hamowanie tempa przyrostu budowy mieszkań (Kubow 2012). Podjęto próbę przyspieszenia rozwoju gospodarki mieszkaniowej z wykorzystaniem środków własnych ludności. Zezwolono na budowanie domów, stanowiących własność osobistą, bez stosowania wobec nich restrykcji związanych z przydziałem kwaterunkowym. Ponadto umożliwiono finansowanie budownictwa ze środków własnych mieszkańców w ramach spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego (Andrzejewski 1979, Nieciński 2005). Środki państwowe nadal odgrywały istotną rolę w procesie finansowania budownictwa mieszkaniowego. Spółdzielnie mieszkaniowe korzystały z nieoprocentowanych kredytów udzielanych przez państwo, w zamian przeznaczając część zasobów lokalowych zakładom pracy oraz instytucjom administracji państwowej (Kubow 2012). Od 1957 r. nastąpił wzrost ogólnej liczby mieszkań oddawanych do użytku, który swoje maksimum osiągnął w 1978 r., w którym wybudowano 283,6 tys. mieszkań (por. ryc. 12).

Był to również początek znaczących zmian w strukturze budownictwa mieszkaniowego. Na przestrzeni kolejnych lat szczególnie rozwinął się sektor budownictwa spółdzielczego wielorodzinnego, kosztem ograniczenia udziału mieszkań realizowanych przez przedsiębiorstwa państwowe (por. ryc. 13).



Ryc. 13. Struktura mieszkań oddanych do użytku w latach 1951-1990 według kategorii inwestorów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych GUS.

Od połowy lat 60. XX w. aż do końca okresu Polski Ludowej w strukturze mieszkań oddawanych do użytku sektor ten dominował. Z kolei odsetek mieszkań realizowanych przez przedsiębiorstwa państwowe aż do końca lat 70. XX w. nieznacznie przeważał nad inwestycjami z zakresu indywidualnego budownictwa jednorodzinnego.

Na początku lat 70. XX w. nadano budownictwu mieszkaniowemu wysoką rangę, ale nie udało się zapobiec nadciągającemu kryzysowi mieszkaniowemu. Ten był następstwem ogólnego kryzysu społeczno-gospodarczego oraz rosnącej niewydolności gospodarki nakazowo-rozdziałowej. Jednocześnie próba przyspieszenia budownictwa mieszkaniowego w tej dekadzie stała się jednym ze źródeł załamania się gospodarki w jej końcowym okresie. W 1974 r. dokonano zmian w prawie lokalowym. Zrezygnowano z pojęcia „publicznej gospodarki lokalami” i zastąpiono je terminem „szczególnego trybu najmu lokali i budynków” – utrzymano jednak reglamentację lokali z perspektywą odchodzenia od tej regulacji. Ta jednak utrzymała się do 1994 r. (Fermus-Bobowiec 2014). W okresie Polski Ludowej budowano zazwyczaj mieszkania małe i gorzej wyposażone niż w krajach Europy Zachodniej. Pod koniec lat 80. XX w. dostęp do toalety czy ustępu posiadało ok. 70% zasobów mieszkaniowych, podczas gdy w państwach spoza bloku wschodniego odsetek ten wynosił od 96 do 100% (Cesarski 2005).

W końcowym okresie Polski Ludowej kryzys mieszkaniowy się pogłębiał. W. Nieciński (2005) za jego główne przejawy uznaje:

- spadek rozmiarów budownictwa,
- gwałtowny wzrost kosztów budowy,
- rosnący deficyt mieszkań,
- przyspieszającą dekapitalizację zasobów,
- rozregulowanie całego systemu mieszkaniowego w kraju.

Stan ten określano klęską polityki mieszkaniowej, którą w ocenie E. Kucharskiej-Stasiak (2008) spowodowały m.in. wadliwa struktura gospodarki nakazowo-rozdziałowej, przyjęcie błędnej polityki technologicznej, brak stworzenia mechanizmu samofinansowania gospodarki mieszkaniowej oraz brak wypracowanych modeli efektywnego i długoletniego oszczędzania na mieszkaniu.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach obozu komunistycznego, pomimo zadeklarowanej równości materialnej obywateli, mieszkanie stanowiło towar deficytowy. Było narzędziem służącym do wywierania nacisku oraz przedmiotem ciągłego konfliktu. Doprowadziło do wytworzenia nieudolnego modelu państwowej redystrybucji, który stał się powszechny w państwach bloku wschodniego. Jego przeciwieństwem były modele mieszkalnictwa realizowane w państwach Europy Zachodniej, w których rozwijano inicjatywy prywatne i spółdzielcze, gdzie dostępność mieszkań wpłynęła na ukształtowanie się społeczeństw obywatelskich (Wojtkun 2012).

Przejście w procesie transformacji ustrojowej do realizacji rynkowego sektora mieszkaniowego odbyło się zgodnie z zasadą, iż nabycie lub budowa mieszkania na własność ma być podstawową drogą do uzyskania mieszkania. Na model polityki mieszkaniowej wpłynęła *Globalna Strategia Mieszkaniowa* wydana w 2000 r. przez ONZ (Łaszek 2004).

W jej duchu rola państwa powinna ograniczać się do stworzenia odpowiednich warunków prawnych i ekonomicznych oraz do koordynacji sektora mieszkaniowego. Miało temu służyć m.in. ograniczenie praktyk monopolistycznych przedsiębiorstw budowlanych czy dostarczanie informacji o cenach, czy jakości zasobów oraz wpływanie na obniżanie kosztów transakcyjnych. Transformacja modelu polityki mieszkaniowej opartego na dominacji państwa w model rynkowy nie spowodowała jednak zażegnania kryzysu w mieszkalnictwie, a doprowadziła wręcz do jego pogłębienia. Wysokie koszty kredytów przy rosnącej inflacji podnosiły koszty budowy mieszkań. Na rynku mieszkaniowym pojawił się nowy podmiot w postaci prywatnych przedsiębiorstw budujących mieszkania na zasadach komercyjnych (deweloperzy). Z kolei odpowiedzialność za kształtowanie sytuacji mieszkaniowej, m.in. poprzez realizację budownictwa socjalnego i wypłatę dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, spoczęła na nieprzygotowanych do tego obowiązku gminach (Kucharska-Stasiak 2008).

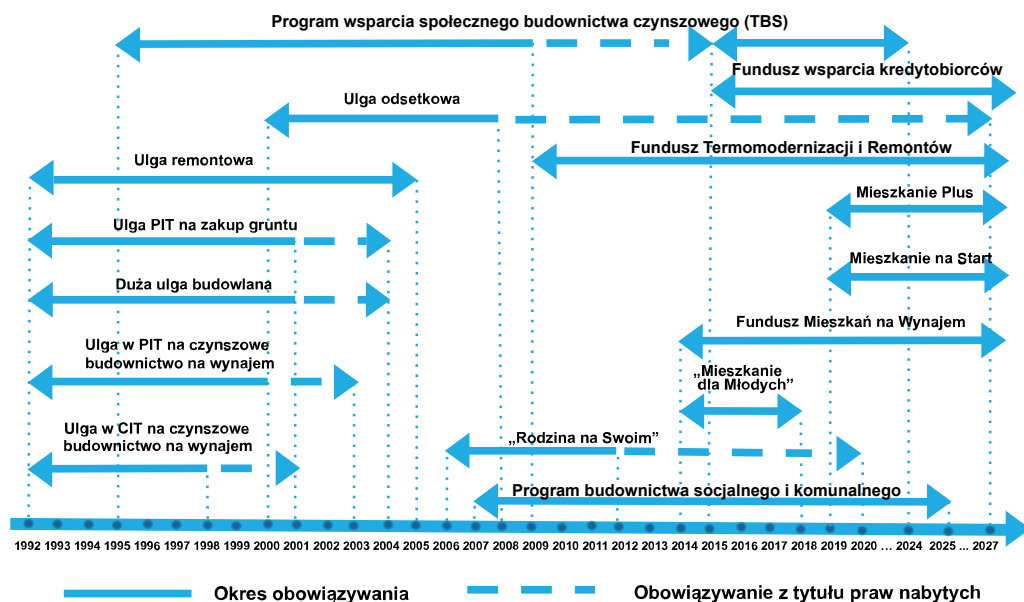
Nowo powstałe jednostki samorządu terytorialnego przejęły 1,98 mln mieszkań (16,7% ogółu zasobów mieszkaniowych), które wcześniej należały do państwowych przedsiębiorstw gospodarki mieszkaniowej. Gminy, nie będąc przygotowane na ponoszenie dużych kosztów utrzymania odziedziczonych w ten sposób zasobów mieszkaniowych, które w większości składały się z lokali wybudowanych przed wojną, zaczęły prowadzić politykę mieszkaniową ukierunkowaną na intensywną prywatyzację, najczęściej z dużymi bonifikatami. Prowadziło to do szybkiego kurczenia się zasobów mieszkań komunalnych skierowanych do osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej (Kulesza 2005, Kucharska-Stasiak 2008). Prywatyzacja zasobów i decentralizacja polityki mieszkaniowej stały się wspólnymi cechami krajów Europy Środkowo-Wschodniej (por. rozdz. 1.5).

3.2. Krajowa polityka mieszkaniowa po 1989 r.

Polityka mieszkaniowa w Polsce po 1989 r. rozwijała się w oparciu o założenie, iż zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest domeną rynku (Groeger 2016). Przez ćwierć wieku skupiano się na wspieraniu rynkowego budownictwa mieszkaniowego, które dostarczyło w tym czasie aż 95% wszystkich nowych mieszkań w kraju (Markowski i in. 2018). Jak celnie dostrzeżono w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* (2016), pomimo realizacji wielu instrumentów i programów wsparcia, pomoc koncentrowała się w największym stopniu na wspieraniu budownictwa własnościowego, którego odbiorcami były osoby relatywnie zamożne. Natomiast jedynie w niewielkim stopniu podejmowano działania na rzecz grup społecznych, których dochody nie pozwalały na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Biorąc pod uwagę wszystkie najważniejsze instrumenty polityki mieszkaniowej stosowane na szczeblu krajowym w Polsce po zmianie ustroju, proponuje się ich dwa podziały. Pierwszy, ze względu na adresatów: 1. wsparcie własności; 2. wsparcie najmu; 3. wsparcie remontów.

Drugi, stanowiący powiązanie koncepcji podziału instrumentów polityki mieszkaniowej proponowanych przez R. Cyrana (2013) oraz A. Twardoch (2019) – 1. popytowe; 2. podażowe; 3. fazy eksploatacji (por. rozdz. 1.4).

W dalszej części analizy skupiono się na identyfikacji i omówieniu wszystkich najważniejszych programów polityki mieszkaniowej na szczeblu krajowym po 1989 r., które były lub obecnie są realizowane w Polsce⁵. Zbiorczo zostały one przedstawione na ryc. 14, z kolei w podsumowaniu rozdziału wskazano zestawienie tabelaryczne zawierające podział instrumentów według zaproponowanych klasyfikacji.



Ryc. 14. Instrumenty polityki mieszkaniowej na poziomie kraju realizowane w Polsce po 1989 r.

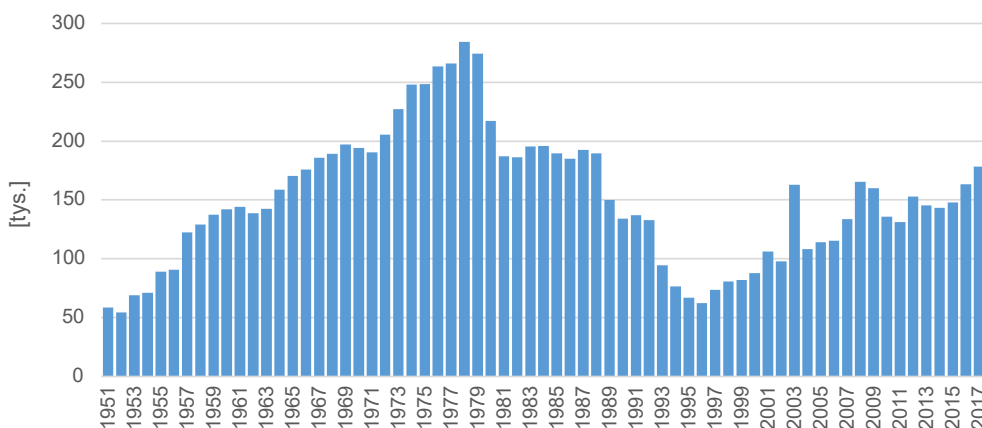
Źródło: opracowanie własne na podstawie L. Groeger (2016), Narodowy Program Mieszkaniowy (2016).

3.2.1. Ulgi podatkowe (1991-2005)

Przejście od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej wpłynęło w latach 90. XX w. na pogłębienie już wcześniej istniejącego kryzysu mieszkaniowego w Polsce (Bończak-Kucharczyk 2008). Koszty kredytów przy niezwykle wysokiej inflacji hamowały ruch budowlany. Liczba mieszkań oddawanych do użytku z roku na rok systematycznie spadała, aż do 1996 r., w którym powstało zaledwie 62,1 tys. lokali, co było najniższą wielkością od 1952 r. (por. ryc. 15).

⁵ Analiza instrumentów polityki mieszkaniowej wykonana została w oparciu o stan prawny obowiązujący na koniec 2019 r. W pracy nie uwzględniono zmian wprowadzonych w późniejszym czasie.

W zaistniałej sytuacji zdecydowano o podjęciu działań służących zwiększeniu skali budownictwa mieszkaniowego. W pierwszej dekadzie lat 90. XX w. wspomaganie mieszkalnictwa środkami publicznymi realizowano poprzez wprowadzenie szeregu ulg podatkowych. Ich adresatami były głównie osoby zamożne (Cesarski 2014).



Ryc. 15. Mieszkania oddane do użytku w latach 1951-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych GUS.

W 1992 r. wprowadzono szereg instrumentów o charakterze fiskalnym: „dużą ulgę budowlaną”, ulgi w PIT i w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne, ulgę w PIT z tytułu wydatków na zakup gruntów pod budowę budynku mieszkalnego oraz ulgę remontową. **„Duża ulga budowlana”** pozwalała na odliczenie od podatku wydatków poniesionych na własne potrzeby mieszkaniowe związane m.in. z: budową, rozbudową i przebudową mieszkania oraz jego wykończeniem, wkładem budowlanym lub mieszkaniowym do spółdzielni mieszkaniowej, jak również zakupem mieszkania. Natomiast **ulgi w PIT i w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne** umożliwiały odliczenie od podatku kosztów poniesionych na budowę nieruchomości z co najmniej pięcioma lokalami przeznaczonymi na wynajem. W powiązaniu z nimi dostępna była również **ulga w PIT na zakup gruntu** pod inwestycję mieszkaniową. Instrumenty te funkcjonowały do 2001 r., przy czym do 2004 r. mogli korzystać z nich podatnicy, jeśli nabyli oni do nich prawa przed końcem 2001 r.

O ile powyższe programy wspierały głównie fazę tworzenia zasobu i w mniejszym stopniu etap obrotu prawami do nieruchomości, o tyle **ulga remontowa** miała stanowić zachętę dla właścicieli mieszkań na prowadzenie działalności dotyczącej poprawy standardu lokali i obejmować fazę eksploatacji. Wsparcie w ramach ulgi remontowej pozwalało obniżyć wydatki związane z remontem i modernizacją budynku lub lokalu mieszkalnego oraz wpłatą na wyodrębniony fundusz remontowy spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej. Program ten trwał do 2005 r. Po upływie ośmiu lat od wprowadzenia powyższych

instrumentów fiskalnych władze publiczne zdecydowały o uruchomieniu jeszcze jednego w postaci **ulgi odsetkowej**. Pozwalała ona odliczyć od dochodu odsetki od kredytu przeznaczonego na inwestycje mieszkaniowe, takie jak w przypadku dużej ulgi budowlanej oraz spłatę kredytu lub pożyczki mieszkaniowej. Program ten obowiązywał w latach 2000-2008, a z tytułu praw nabytych umożliwia dalsze uczestnictwo w nim do 2027 r. (Groeger 2016, Markowski i in. 2018).

Jak podkreśla L. Groeger (2016), ulgi mieszkaniowe były instrumentami powszechnie wykorzystywanymi przez mieszkańców. Wniosły wkład w likwidację szarej strefy w budownictwie mieszkaniowym i wpłynęły na zwiększenie wpływów z podatku VAT do budżetu. Jednocześnie ze względu, iż były adresowane do osób relatywnie zamożnych, w niewielkim stopniu przyczyniły się do poprawy sytuacji mieszkaniowej osób o niskich i średnich dochodach.

3.2.2. Program społecznego budownictwa czynszowego (1995-2009, 2015-2024)

Pierwszym instrumentem wspierającym osoby o dochodach niewystarczających do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych był program wsparcia społecznego budownictwa mieszkaniowego. Program ten finansowany krajowymi środkami budżetowymi miał wypełnić istniejącą lukę na rynku mieszkaniowym i stanowić alternatywę dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w sektorze własnościowym (Cyran 2016). Jego wprowadzenie było konsekwencją pogłębiającego się kryzysu mieszkaniowego i uznania przez Sejm w 1994 r., iż przybrał on rozmiary klęski. W najgorszej sytuacji znalazły się osoby o niskich dochodach, które nie otrzymywały wystarczającego wsparcia. Obarczone tym zadaniem nowopowstałe jednostki samorządu terytorialnego, przy ograniczonych środkach budżetowych, w większym stopniu dążyły do prywatyzacji skomunalizowanego mienia, niż podejmowały się realizacji nowych inwestycji mieszkaniowych (Bończak-Kucharczyk 2008, Kulesza 2005).

Instrument został wprowadzony na podstawie *Ustawy z dnia 6 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*. Jego założeniem była budowa mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, czego podjąć miały się organizacje nie-nastawione na zysk. Program ten wzorowano na francuskim systemie HLM (*Habitations à loyer modéré*), który z powodzeniem funkcjonował tam od 1950 r. (Cesarski 2011, Zubrzycka-Czarnecka 2011). Za budownictwo mieszkaniowe w tej formule odpowiedzialne zostały nowe podmioty – towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), działające w oparciu o *Ustawę z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych* oraz funkcjonujące od lat spółdzielnie mieszkaniowe (SM). Źródłem wsparcia finansowego były preferencyjne kredyty udzielane ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM), działającego przy Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), który funkcjonował do 2009 r. W latach 1996-2009 w ramach tego programu wybudowano 98,6 tys. mieszkań, z czego 82,6% powstało

dzięki TBS-om (Muzioł-Węclawowicz 2018). W latach 2009-2015 po likwidacji KFM nastąpił okres stagnacji, w którym realizowano jedynie wnioski do 30 września 2009 r.

Od 2015 r. reaktywowano program, jednocześnie poddając go modyfikacjom. Zestawienie głównych różnic wskazano w tabl. 4. Podstawą zmian była *Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i niektórych innych ustaw*. W nowej formule zakłada się budowę mieszkań przy wsparciu środkami BGK, a pomoc oparto na finansowaniu zwrotnym w postaci preferencyjnych kredytów budowlanych. Dopuszcza się również finansowanie w formie emisji i obsługi obligacji korporacyjnych TBS-ów oraz innych spółek komunalnych przez BGK. Po wznowieniu programu w latach 2016-2018, zgodnie z danymi BGK, zawarto umowy na realizację ponad 3 tys. mieszkań (Muzioł-Węclawowicz 2018).

Tabl. 4. Zestawienie podstawowych zasad programu społecznego budownictwa czynszowego z uwzględnieniem różnic w dwóch okresach obowiązywania

Specyfikacja	Rozwiązania programu społecznego budownictwa czynszowego – wybrane	
	do 2015 r.	od 2015 r.
źródło finansowania preferencyjnego	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy w BGK	środki własne BGK (z kompensacją budżetową)
forma preferencji	niskie oprocentowanie, odroczenie spłaty części odsetek	niskie oprocentowanie, brak prowizji bankowej
okres spłaty kredytu	nieoznaczony	do 30 lat
podmioty uprawnione do wnioskowania	TBS, spółdzielnie mieszkaniowe	TBS, spółki komunalne niebędące TBS, spółdzielnie mieszkaniowe
kryteria dostępu dla najemców	limity dochodowe (wyższe progi), brak tytułu prawnego do mieszkania	limity dochodowe (2 kategorie, niższe progi), brak tytułu prawnego do mieszkania
możliwość wyodrębniania mieszkań na własność	dopuszczona prawnie od 2011 r., praktycznie niestosowana	brak możliwości
stawka czynszu	do 4% wartości odtworzeniowej w ciągu roku	do 5% wartości odtworzeniowej w ciągu roku
powiązanie przedsięwzięć z gminą właściwą dla lokalizacji inwestycji	brak regulacji	wymagana umowa z gminą w sprawie realizacji przedsięwzięcia
partycypacja w kosztach budowy	limitowana dla osób fizycznych (do 30%), zmienne przepisy w sprawie partycypacji innych podmiotów	limitowana dla osób fizycznych (do 30%), możliwość partycypacji wielu różnych podmiotów prawnych, w tym OPP i funduszy inwestycyjnych zamkniętych lub spółek z udziałem tych funduszy

Źródło: A. Muzioł-Węclawowicz (2018, 203).

Podstawą realizacji programu społecznego budownictwa czynszowego stały się TBS-y. Zgodnie z danymi BGK spośród 223 TBS-ów będących ich kredytobiorcami zdecydowaną

większość stanowią spółki z całościowym (73,2%) lub większościowym udziałem gmin (11,1%). Podmioty te najczęściej blisko współpracują z jednostkami samorządu terytorialnego. TBS-y poza tym, iż stanowią uzupełnienie oferty mieszkaniowej, mogą również odciążać gminy w podstawowych zadaniach w zakresie mieszkalnictwa (Muzioł-Węclawowicz 2015, Cyran 2016). Możliwości takiej współpracy omówiono w części poświęconej instrumentom lokalnym. Niewątpliwą zaletą tych podmiotów jest powszechność ich występowania w skali kraju. Inwestycje TBS-ów zlokalizowane są w 235 miastach i 13 miejscowościach wiejskich. Ich działalność jest obecna we wszystkich miastach liczących co najmniej 200 tys. osób i w niemal co siódmym mieście liczącym minimum 20 tys. mieszkańców (Muzioł-Węclawowicz 2018).

Główną słabością programu społecznego budownictwa czynszowego jest stosowanie partycypacji w kosztach budowy przez przyszłego najemcę. Takie założenie stanowi barierę, która ogranicza dostępność programu dla osób o dochodach niepozwalających na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku, do których *de facto* ten instrument jest skierowany. Wkład partycypacyjny nie może przekroczyć 30% kosztów budowy mieszkania i podlega on zwrotowi w formie zwaloryzowanej w przypadku rezygnacji z najmu. Jednocześnie nie jest on obligatoryjny. Realizowane są projekty, w których wkład jest niewielki lub ponoszony przez gminę. Atutem są niskie koszty najmu, które w przypadku inwestycji realizowanych przed 2015 r. nie mogą przekraczać 4% wartości odtworzeniowej 1 m² powierzchni użytkowej, a w nowych zasobach nie mogą wynosić więcej niż 5% wartości odtworzeniowej 1 m² powierzchni użytkowej (Muzioł-Węclawowicz 2018). Program ten stanowi jeden z elementów Pakietu Mieszkanie Plus, wskazanego w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* (2016).

3.2.3. Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego (od 2006 r.)

Program wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych realizowany jest od 2007 r. i finansowany z Funduszu Dopłat działającego przy BGK na mocy *Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń*. Jednocześnie jest on jednym z programów wspierających mieszkalnictwo w ramach Pakietu Mieszkanie Plus, wskazanego w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* (2016).

Celem programu jest zwiększenie zasobów mieszkań i pomieszczeń, służących zaspokajaniu potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji oraz przeciwdziałanie marginalizacji społecznej. Bezzwrotna dotacja może zostać udzielona na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem, w tym lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i pomieszczeń tymczasowych. Beneficjentami wsparcia są: gminy, spółki gminne, związki międzygminne,

powiaty, organizacje pożytku publicznego oraz spółki celowe tworzone pomiędzy Krajowym Zasobem Nieruchomości i jednostkami samorządu terytorialnego.

Zgodnie z obowiązującymi zasadami maksymalny udział bezzwrotnej dotacji na wsparcie budownictwa służącego zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach jest wyższy niż początkowo i wynosi od 30 do 55%. Ponadto wprowadza nową możliwość wsparcia gmin w wysokości 20% kosztów realizacji przedsięwzięcia będącego wynikiem zawarcia przez nią umowy z inwestorem innym niż gmina. W tym przypadku możliwa jest współpraca z TBS i pokrycie w ten sposób wkładu partycypacyjnego przez gminę. Działanie to omówiono w rozdziale poświęconym instrumentom lokalnej polityki mieszkaniowej. Za istotną zmianę w stosunku do pierwotnych założeń można uznać również zniesienie zakazu łączenia finansowego wsparcia ze środkami unijnymi w ramach jednego przedsięwzięcia, z zachowaniem zasady rozdzielania kosztów.

Zgodnie z danymi BGK w latach 2007-2016 łączna wartość dofinansowania wyniosła 622 mln zł, przy czym łączna wartość zrealizowanych inwestycji wyniosła 2,1 mld zł. W efekcie utworzono 12 tys. lokali i kontynuowano budowę kolejnych 4 tys. (Cyran 2016). Pomimo iż program przyczynił się do ożywienia budownictwa komunalnego, trzeba pamiętać, iż w dalszym ciągu stanowi ono niewielki odsetek w budownictwie mieszkaniowym ogółem. Zgodnie z danymi GUS w latach 2005-2018 udział ten nie przekroczył 2%. Jak ocenia L. Groeger (2016), gminy dotychczas wykazują małe zainteresowanie uczestnictwem w programie, ponieważ w dalszym ciągu wymaga on od nich zaangażowania znaczących środków własnych.

3.2.4. Fundusz Termomodernizacji i Remontów (od 2008 r.)

Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR) jest w zasadzie jedynym instrumentem krajowym stanowiącym wsparcie fazy eksploatacji mieszkań i budynków mieszkalnych. Jego celem jest pomoc finansowa dla inwestorów, którzy realizują przedsięwzięcia termomodernizacyjne i remontowe oraz wypłata rekompensat dla właścicieli budynków mieszkalnych, w których w okresie Polski Ludowej znajdowały się lokale kwaterunkowe (por. rozdz. 3.1.).

Podstawą prawną działania FTiR jest *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów*. Jego obsługą zajmuje się Bank Gospodarstwa Krajowego. Pomoc realizowana przez FTiR udzielana jest w trzech formach premii: termomodernizacyjnej, remontowej i kompensacyjnej.

Z premii termomodernizacyjnej skorzystać mogą właściciele lub zarządcy: budynków mieszkalnych, budynków zbiorowego zamieszkania, budynków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego służących do wykonywania przez nie zadań publicznych, lokalnych sieci ciepłowniczych oraz lokalnych źródeł ciepła. Jednocześnie pomoc adresowana jest do wskazanych podmiotów bez względu na status prawny. Mogą się o nią ubiegać gminy, powiaty, wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, spółki prawa handlowego oraz

osoby fizyczne. Wyjątkiem są jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe. Premia ta polega na częściowej spłacie kredytu na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w wysokości 20% jej kwoty.

Premia remontowa obejmuje właścicieli lub zarządców budynków wielorodzinnych, których użytkowanie rozpoczęto przed 14 sierpnia 1961 r. i dotyczy osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych z większościowym udziałem osób fizycznych, spółdzielni mieszkaniowych oraz towarzystw budownictwa społecznego. Pozwala ona na spłatę 20% kosztów kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego.

Premia kompensacyjna, stanowiąca rekompensatę strat z tytułu regulowanych stawką czynszów za najem lokali kwaterunkowych, może zostać przeznaczona na realizację prac remontowych. W tym przypadku wysokość wsparcia uzależniona jest od oceny konkretnego przypadku i może pokryć całość lub część kosztów przedsięwzięcia.

Zgodnie z danymi BGK w latach 2007–2017 złożono łącznie 35,1 tys. wniosków (Makowski 2018). Jednak biorąc pod uwagę, iż zasilenie FTiR w samym 2017 r. wynosiło zaledwie 3,7% wydatków budżetu państwa na mieszkalnictwo, jest to wsparcie w niewielkiej skali. W szczególności, iż zgodnie z zapisami *Narodowego Programu Mieszkaniowego*, poprawa standardu istniejącej zabudowy powinna być równorzędna z nakładami finansowymi i działaniami państwa w sferze remontowo-usługowej (Jadach-Sepioło, Muzioł-Węclawowicz 2018).

3.2.5. „Rodzina na Swoim” (2006–2012)

Program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych w formie dopłat do oprocentowania kredytu mieszkaniowego na okres 8 lat od zaciągnięcia kredytu w wysokości do 50% należnych odsetek. Program ten skierowany był do małżeństw oraz osób samotnie wychowujących dzieci. Po modyfikacji zasad, od 2011 r. ze wsparcia mogły korzystać również jednoosobowe gospodarstwa domowe. Wprowadzono ponadto limit wiekowy wynoszący 35 lat.

Warunkami otrzymania wsparcia była cena mieszkania, która nie mogła przekroczyć ustalonego wskaźnika dla wybranej lokalizacji oraz powierzchnia, która w przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych nie mogła przekraczać 50 m², a w przypadku rodzin i osób wychowujących dzieci – 75 m². W przypadku domu jednorodzinnego jego powierzchnia mogła wynosić maksymalnie 140 m².

Program obowiązywał w latach 2006–2012. Wydatki publiczne na jego realizację z tytułu praw nabytych będą ponoszone do 2021 r. W ramach programu przyznano 196 571 kredytów, a łączna suma dopłat ma wynieść od 6 do 7,8 mld zł (Twardoch 2019). I. Herbst (2013) ocenia ów program negatywnie, wskazując, iż wspierał on popyt na mieszkania poprzez zwiększenie dostępności do kredytu mieszkaniowego, pomimo iż nie stanowiło to głównej bariery dla wzrostu ruchu mieszkaniowego. Z kolei stanowisko T. Markowskiego i in. (2018) w sprawie programu „Rodzina na Swoim” jest pozytywnie.

Należy zwrócić uwagę, że 27% beneficjentów pomocy zakupiło mieszkanie na rynku pierwotnym, a kolejne 18% wybudowało dom jednorodzinny (Twardoch 2019). Jak zauważa R. Cyran (2016), ceny na rynku pierwotnym najczęściej są wyższe niż na rynku wtórnym, podobnie jak koszty budowy domu jednorodzinnego, co pozwala założyć, iż niemal połowa uczestników programu byłaby w stanie zrealizować swoje potrzeby mieszkaniowe samodzielnie, przynajmniej na rynku wtórnym. Program cieszył się dużym zainteresowaniem, ale jednocześnie ograniczał się do wsparcia osób posiadających zdolność kredytową, którzy w wielu przypadkach byłiby w stanie zaspokoić potrzeby mieszkaniowe bez otrzymanej pomocy.

3.2.6. „Mieszkanie dla Młodych” (2014-2018)

Program „Mieszkanie dla Młodych” zastąpił wygaszony w 2012 r. program „Rodzina na Swoim”. Obowiązywał w latach 2014-2018. Był to program dopłat do kredytów hipotecznych, który polegał na dofinansowywaniu wkładu własnego od 10 do 30% w zależności od liczby dzieci. Dopłata realizowana była do powierzchni 50 m² lub 65 m² w przypadku rodzin wielodzietnych. W początkowym czasie trwania programu obejmował on jedynie mieszkania z rynku pierwotnego. Jednak po dużej krytyce tego rozwiązania, z powodu wsparcia głównie deweloperów oraz braku mieszkań z rynku pierwotnego, zwłaszcza w małych miastach i na terenach wiejskich rozszerzono go o rynek wtórny (Groeger 2016).

Uczestnictwo w programie wymagało spełnienia licznych kryteriów. Z programu nie mogły skorzystać osoby, które posiadały już wcześniej mieszkanie własnościowe i przekroczyły 35 lat życia – w przypadku małżeństw uwzględniano wiek młodszego małżonka. Warunkiem uzyskania wsparcia była ponadto konieczność zaciągnięcia kredytu na okres nie krótszy niż 15 lat w wysokości co najmniej połowy ceny mieszkania. Z kolei wielkość mieszkania nie mogła przekroczyć 75 m² w przypadku mieszkania lub 100 m², gdy przedmiotem transakcji był dom jednorodzinny. Na podstawie nowelizacji z 2015 r. wprowadzono ułatwienia dla rodzin wielodzietnych w postaci zniesienia kryterium wieku, pominięcia warunku pierwszego mieszkania oraz zwiększono maksymalną powierzchnię mieszkania oraz domu o 10 m² (Groeger 2016, Mirczak 2018, *Narodowy Program Mieszkaniowego* 2016).

Pomimo iż program zachęcał do uczestnictwa w nim rodziny wielodzietne, to beneficjentami programu były głównie osoby i małżeństwa bezdzietne, na co uwagę zwracał raport NIK (*Informacja o wynikach kontroli: Realizacja rządowego...* 2017) na podstawie danych za pierwsze 2 lata obowiązywania programu. Zgodnie z danymi BGK (*Rządowy program...* 2018) w latach 2014-2018 zawarto łącznie 110,4 tys. umów na łączną kwotę 2,9 mld zł.

Program „Mieszkanie dla Młodych”, podobnie jak jego poprzednik „Rodzina na Swoim”, prowadził do pobudzenia sektora budowlanego, jednocześnie wspierał rozwój sektora własnościowego. Ponadto, jak zauważa A. Twardoch (2019), w wyniku ograniczeń

wielkości mieszkań, które należało spełnić, by skorzystać ze wsparcia oraz maksymalnych dopuszczalnych cen za metr kwadratowy, w sytuacji nabycia mieszkania z rynku pierwotnego w dużych miastach możliwość dopłaty najczęściej wiązała się z wyborem peryferyjnych lokalizacji.

3.2.7. Fundusz Wsparcia Kredytobiorców (od 2015 r.)

Fundusz Wsparcia Kredytobiorców to instrument oferujący zwrotną pomoc, skierowany do osób fizycznych, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej i jednocześnie są zobowiązane do spłaty kredytu mieszkaniowego. Wsparcie to przyznawane jest zgodnie z *Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy*, zmienioną ustawą nowelizującą w 2019 r.⁶

Wsparcie polega na przyznawaniu środków pieniężnych z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań kredytobiorcy z tytułu kredytu mieszkaniowego przez okres nie dłuższy niż 36 miesięcy (wcześniej 18 miesięcy) w wysokości do 2000 zł miesięcznie (wcześniej 1500 zł). Warunkami decydującymi o przyznaniu wsparcia jest utrata zatrudnienia przez kredytobiorcę i posiadanie przez niego statusu osoby bezrobotnej. Ponadto stosunek wydatków związanych z obsługą miesięcznych zobowiązań kredytowych powinien przekraczać 50% miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy (wcześniej 60%). Jednocześnie uwzględnia się miesięczny dochód gospodarstwa domowego.

Zwrot wsparcia następuje po upływie 2 lat od wypłaty ostatniej transzy i jest dokonywany przez 12 lat (wcześniej 8 lat) w nieoprocentowanych miesięcznych ratach. Jednocześnie na uzasadniony wniosek Rada Funduszu może umorzyć całość lub część należności.

3.2.8. Fundusz Mieszkań Na Wynajem (od 2014 r.)

Fundusz Sektora Mieszkań na Wynajem, Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych, potocznie zwany Funduszem Mieszkań na Wynajem utworzony został w 2014 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego (Mirczak 2018). Działa on w oparciu o *Ustawę z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych*.

Jego celami są:

- a) zwiększenie dostępnej liczby mieszkań na wynajem i profesjonalizacja rynku wynajmu;
- b) stworzenie rynku inwestorów instytucjonalnych działających w tym segmencie;
- c) promowanie mieszkań o wysokim standardzie oraz korzystnych lokalizacjach (*Fundusz sektora... 2020*).

⁶ *Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw.*

Działalność Funduszu polega na inwestowaniu w zakup budynków mieszkaniowych o dobrym standardzie oraz ich wynajmowaniu na zasadach komercyjnych. Instrument ten ma wpłynąć na pobudzenie instytucjonalnego rynku mieszkań na wynajem. Nie ma on na celu wsparcia niezamożnych grup społecznych. Zgodnie z danymi NBP na koniec 2018 r. w ofercie znajdowały się 1743 mieszkania w 15 inwestycjach, które zlokalizowane były w 6 miastach: Gdańsku, Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu, Katowicach i Krakowie (Szpunar, Jakubik 2019). Fundusz działa na zasadach rynkowych i nie obciąża budżetu państwa.

3.2.9. Mieszkanie Plus (od 2016 r.)

Program „Mieszkanie Plus” to główna część inwestycyjna szerokiego pakietu instrumentów krajowych, wskazanych w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* przyjętym przez rząd w 2016 r. Program ten zakłada budowę dostępnych cenowo mieszkań na wynajem, również z możliwością dojścia do własności. Jego realizacja opiera się na zasadach rynkowych. Za funkcjonowanie programu odpowiedzialna jest spółka PFR Nieruchomości.

Adresatami programu są gospodarstwa domowe o dochodach, które nie pozwalają na samodzielne zaspokojenie swoich potrzeb na rynku mieszkaniowym, a których zarobki są zbyt wysokie, aby ubiegać się o najem lokalu gminnego.

Program zakłada realizację inwestycji mieszkaniowych na działkach wskazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa i podlegających mu instytucji i spółek. Zasady te reguluje *Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości* (KZN), która została znowelizowana *Ustawą z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości*. Nowe regulacje mają przyczynić się do optymalizacji lokalizacji nowych inwestycji. W związku z zapisami ustawy spółki Skarbu Państwa mają obowiązek cyklicznego przekazywania KZN wykazu nieruchomości, którymi gospodarują. W przypadku przejęcia nieruchomości przez KZN spółki otrzymują wynagrodzenie po rynkowej cenie nieruchomości. Z perspektywy racjonalnego zagospodarowywania przestrzeni za słuszne należy uznać wyłączenie z obowiązku przekazywania gruntów KZN w przypadku Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasów Państwowych.

W ramach pierwotnych regulacji grunty mogły trafiać do KZN za darmo, jednak w większości nie nadawały się one do przeznaczenia pod inwestycje mieszkaniowe. Po pierwszych latach funkcjonowania programu okazało się, że podaż dostępnych gruntów nie odpowiadała potrzebom, a w większości przypadków ich zagospodarowanie wymagało wysokich nakładów na uzbrojenie techniczne, co podnosiło koszty inwestycji. Pomimo iż program zakładał uczestnictwo podmiotów prywatnych, deweloperzy w obawie o ograniczoną zyskowność nie wykazywali nim dużego zainteresowania (Markowski i in. 2018).

Po nowelizacji ustawy zrezygnowano z ustalania czynszu regulowanego w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowych na gruntach KZN. W tej sytuacji to do inwestorów należy decyzja o ustaleniu wysokości stawek czynszu (*Rada Mieszkalnictwa...* 2019).

Takie rozwiązanie umożliwia uzupełniający program dopłat do czynszów („Mieszkanie na Start”). W wyniku zmian w ustawie o KZN zwiększono grupę potencjalnych inwestorów, którzy mogą podjąć się budowy mieszkań.

Program ten realizowany jest m.in. we współpracy z gminami lub ich spółkami, które decydują o kryteriach wyboru najemcy i pierwszeństwie w przydziale mieszkania. W przypadku każdej planowanej inwestycji w ramach programu Mieszkanie Plus tworzona jest spółka celowa. W sytuacji, w której grunty udostępnia gmina, dostaje ona w zamian udziały w spółce celowej. Natomiast w takim przypadku finansowanie inwestycji zapewnia PFRN, korzystając z Funduszu Sektora Mieszkań dla Rozwoju FIZAN (*Rada Mieszkalnictwa...* 2019).

Program ten znacząco zmienia podejście do obowiązującej w Polsce przez ćwierć wieku zasady, że zapewnienie mieszkań jest domeną rynku i zadaniem pozostającym w gestii społeczeństwa. Program ten wskazuje, iż obecnie państwo zamierza w sposób aktywny zaangażować się w budowę mieszkań i pomóc tej części społeczeństwa, która dotychczas nie otrzymywała wsparcia, a która nie była w stanie sama poradzić sobie z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych (Markowski i in. 2018). O tym, że takie wsparcie było potrzebne, świadczy ogromne zainteresowanie programem w wielu miastach. Dobrym przykładem jest m.in. sytuacja w Radomiu. W mieście, które w latach 2002–2017 zmniejszyło się o 14,5 tys. mieszkańców, w ramach programu Mieszkanie Plus przy ul. Tytoniowej mają powstać dwa budynki ze 124 mieszkaniami. Zgodnie z doniesieniami medialnymi w odpowiedzi na ankietę dla zainteresowanych wynajmem w tej lokalizacji w ciągu miesiąca zgłosiły się 2403 osoby, co oznacza, iż na jedno mieszkanie przypadało prawie 20 chętnych. Niemal $\frac{3}{4}$ z nich to mieszkańcy Radomia, a aż 80% to ludzie w przedziale pomiędzy 21 a 40 lat (*Serwis Samorządowy PAP* 2019).

Program ten jest dopiero w początkowej fazie. Pomimo początkowych problemów nabiera rozpędu. Zgodnie z danymi PFRN na 7 października 2019 roku do użytku oddano 867 lokali, a kolejnych 1234 było w trakcie budowy. Ponadto 18 tys. mieszkań znajdowało się w tym czasie w trakcie projektowania architektonicznego. Stan realizacji projektu na 7 października 2019 r. przedstawiono na ryc. 16.



Ryc. 16. Status realizacji programu Mieszkanie Plus na 7 października 2019 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Mieszkanie Plus – Ministerstwo... (2019).

3.2.10. Mieszkanie na Start (od 2019 r.)

„Mieszkanie na Start” to instrument działający w oparciu o *Ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania*, którą znowelizowano poprzez *Ustawę z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw*. Jest to program dopłat do czynszu dla pierwszych najemców nowych mieszkań, a także lokali, które zostały poddane działaniom rewitalizacyjnym, w ramach współpracy inwestorów z gminami. Stanowi ważne uzupełnienie programu „Mieszkanie Plus”.

Program finansowany jest przez państwo za pośrednictwem Funduszu Dopłat działającego przy Banku Gospodarstwa Krajowego. Adresatem pomocy finansowej są osoby, których nie stać na zakup mieszkania lub jego najem na wolnym rynku, a których dochody przekraczają kryteria dochodowe uprawniające do ubiegania się o mieszkanie komunalne. Instrument ten dotyczy jedynie tych gmin, które podpiszą z BGK stosowną umowę o uczestnictwie w programie. Ponadto obowiązuje on tylko tych najemców, którzy mieszkają w lokalu powstałym w wyniku inwestycji mieszkaniowej zrealizowanej przez inwestorów, w ramach współpracy z gminą.

O przydziale dodatku decyduje gmina na podstawie dochodów gospodarstwa domowego. Jego wysokość uzależniona jest od liczby członków gospodarstwa domowego i lokalizacji lokalu. Korzystanie z dopłaty może trwać nie dłużej niż 20 lat w stosunku do danego lokalu, z kolei w przypadku konkretnego najemcy okres ten wynosi 15 lat. Ma ona charakter świadczenia bezgotówkowego, dopłaty realizuje gmina w imieniu najemców na rachunek bankowy inwestora. Program poza tym, iż stanowi wsparcie dla gospodarstw domowych zmagających się z trudnościami w samodzielnym zaspokojeniu potrzeb, stanowi również zachętę do realizacji inwestycji mieszkań na wynajem.

3.2.11. Ocena wdrożonych instrumentów polityki mieszkaniowej

Podsumowaniem tej część opracowania jest wykaz instrumentów krajowej polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r., który przedstawiono w tabeli 5. Fragmentaryczność rozwiązań, doraźność działań i brak konsekwencji to cechy, jakie nadał polskiej polityce mieszkaniowej okresu socjalistycznego W. Nieciński (2005). Biorąc pod uwagę ostatnie trzy dekady jej kształtowania na szczeblu krajowym, można wnioskować, że w dużej mierze wydają się być one wciąż aktualne. Jak diagnozuje J. Erbel (2020; 37), „przez pierwsze 25 lat po transformacji ustrojowej mieszkalnictwa nie traktowano jako obszaru, który domaga się państwowych regulacji. Powszechnym przekonaniem było, że to rynek jest odpowiedzialny za stworzenie warunków dla zapewnienia potrzeb mieszkaniowych Polek i Polaków”.

Tabl. 5. Wykaz instrumentów krajowej polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r.

Adresaci wsparcia	Nazwa instrumentu	Główni beneficjenci pomocy	Czas obowiązywania	Rodzaj instrumentu
wsparcie własności	duża ulga budowlana	gospodarstwa domowe relatywnie zamożne	1992-2001 (2004)	polityki fiskalnej
	ulga w PIT na zakup gruntu		1992-2001 (2004)	
	ulga odsetkowa		2000-2008 (2027)	
	Rodzina na Swoim		2006-2012 (2020)	popytowy
	Mieszkanie dla Młodych		2014-2018	
	Fundusz wsparcia kredytobiorców		od 2015 r.	
wsparcie najmu	ulga w CIT na czynszowe budownictwo na wynajem	gospodarstwa domowe relatywnie zamożne	1992-2001 (2004)	polityki fiskalnej
	ulga w PIT na czynszowe budownictwo na wynajem		1992-2001 (2004)	
	Program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego*	gospodarstwa domowe średniozamożne	1995-2009, 2015-2024	podażowy
	Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego*	gospodarstwa domowe niezamożne	od 2006 r.	
	Fundusz Mieszkań na Wynajem	gospodarstwa domowe relatywnie zamożne	od 2014 r.	popytowy
	Mieszkanie Plus*	gospodarstwa domowe średniozamożne	od 2019 r.	podażowy
	Mieszkanie na Start*		od 2019 r.	popytowy
wsparcie działań remontowych	ulga remontowa	gospodarstwa domowe relatywnie zamożne	1992-2005	wsparcie fazy eksploatacji/ polityki fiskalnej
	Fundusz Termomodernizacji i Remontów	różne grupy dochodowe	od 2008 r.	wsparcie fazy eksploatacji

*Instrument wskazany w Narodowym Programie Mieszkaniowym (2016) w ramach pakietu Mieszkanie Plus.

Źródło: opracowanie własne.

W całym badanym okresie w niewielkim stopniu kierowano wsparcie na działania remontowe, w dużej mierze pozostawiając to na barkach obywateli i jednostek samorządu terytorialnego. Głównymi adresatami wsparcia były relatywnie zamożne gospodarstwa domowe, mogące w dużej mierze samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Wsparcie to

służyło zwiększaniu się roli sektora własnościowego. Pomoc najmniej zamożnej części społeczeństwa opierała się na programie wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, które rozpoczęło się dopiero w 2006 r., przy czym w dalszym ciągu to do gmin należało pokrycie znaczącego udziału środków finansowych. Wsparcie gospodarstw domowych cechujących się dochodami zbyt niskimi, aby samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, a jednocześnie na tyle wysokimi, żeby ubiegać się o najem mieszkania komunalnego, przez kilkanaście lat funkcjonowało wyłącznie w ramach programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego. Dzięki niemu pojawił się kolejny podmiot odpowiedzialny za mieszkalnictwo społeczne w Polsce, w postaci towarzystw budownictwa społecznego (TBS).

Szansą na rozwój sektora mieszkaniowego służącego zwiększeniu możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych dla niezamożnej części społeczeństwa może być program Mieszkanie Plus, wskazany w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* (2016), jednocześnie jego dotychczasowe efekty nie pozwalają na jego ocenę.

4. Mieszkalnictwo społeczne w wybranych krajach Unii Europejskiej

4.1. Polityka mieszkaniowa w Anglii

Gruntowne przekształcenia w sektorze mieszkaniowym w Anglii były jednymi ze skutków rewolucji przemysłowej, rozpoczętej w XIX wieku. Perspektywa zatrudnienia stała się przyczyną masowej migracji ludności ze wsi do miast. Nowi mieszkańcy zaczęli kształtować popyt na tanie mieszkania. To w konsekwencji doprowadziło do pojawienia się prywatnych inwestorów, którzy dążąc do szybkiego wzbogacenia, rozpoczęli na masową skalę budowę domów czynszowych o bardzo niskim standardzie. Warunki mieszkaniowe większości imigrantów nie spełniały podstawowych norm, zwłaszcza pod względem sanitarnym, co stanowiło jeden z głównych powodów szerzenia się chorób, czego efektem była epidemia cholery w 1831 r. w londyńskiej dzielnicy slumsów – Whitechapel (Twardoch 2010, Załęczna 2013).

Alternatywą dla substandardowych mieszkań dostępnych na wynajem od połowy XIX wieku stały się mieszkania o lepszym standardzie, budowane przez organizacje charytatywne (*trusty*) oraz filantropów (Twardoch 2010). W celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom również władze lokalne dużych miast zaczęły angażować się w poprawę warunków mieszkaniowych (Tunstall, Pleace 2018).

Struktura gospodarstw domowych według typów zamieszkiwania w Anglii⁷ w latach 1918–2018 charakteryzowała się znaczną dynamiką zmian. Kraj ten w 1918 r. w zasadzie nie

⁷ Zasoby mieszkaniowe Anglii stanowią zasadniczą większość zasobów mieszkaniowych całego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W 1976 r. ich udział wynosił 83,3%. Dla porównania w 2014 r. odsetek ten był niemal identyczny i wynosił 83,2% (Stephens i in. 2019). Ze względu na brak jednolitych danych dla całego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz wybiórczość danych dla pozostałych podmiotów administracyjno-ustrojowych: Walii,

posiadał mieszkań na wynajem w zasobie publicznym. Ponad ¾ ludności wynajmowało mieszkania w prywatnym zasobie czynszowym, a pozostała część lokali zamieszкана była przez ich właścicieli. Państwo postanowiło podjąć aktywne działania mające na celu utworzenie publicznych zasobów mieszkaniowych o charakterze społecznym. Obowiązek ten od 1919 r. spoczywał na władzach lokalnych, które do 2007 r. były głównym dostawcą tego typu mieszkań w całej Wielkiej Brytanii (Jacobs i in. 2010, Wheeler 2015, Hilber Schöni 2016).

Po pierwszej wojnie światowej władze samorządowe rozpoczęły na dużą skalę budowę dwóch typów mieszkań społecznych. Jednymi z nich były lokale o niższym standardzie, przeznaczone dla gospodarstw domowych o niskich lub średnich dochodach (ang. *social housing*), natomiast drugie – o wyższej jakości (ang. *council housing*) – budowano z myślą o gospodarstwach domowych znajdujących się w nieco lepszej sytuacji materialnej. Władze lokalne finansowały te inwestycje ze środków własnych z wykorzystaniem dotacji rządowych. W efekcie już w 1939 r. około 10% wszystkich gospodarstw domowych zamieszkiwało w mieszkaniach społecznych. Wzrost skali budownictwa komunalnego nastąpił po drugiej wojnie światowej (Tunstall, Pleace 2018).

W 1953 r. udział mieszkań zamieszkaných przez właścicieli nie powiększył się w stosunku do stanu sprzed drugiej wojny światowej i wynosił 32%. Zmniejszył się natomiast udział lokali dostępnych na wynajem na rynku prywatnym do ok. 50%. Niemal 20% zasobów mieszkaniowych stanowiły mieszkania wynajmowane przez samorządy terytorialne. Interwencjonizm państwa pojawił się w relacjach rynkowych, co uniemożliwiło swobodne regulacje i podwyższanie stawek czynszu przez prywatnych właścicieli. W efekcie doprowadziło to do stopniowego zmniejszania się udziału prywatnego sektora czynszowego (Załączna 2013). W 1961 r. mieszkania społeczne zajmowały już 23% wszystkich gospodarstw domowych. W 1971 r. udział mieszkań dostępnych na wynajem w zasobie publicznym wyniósł 28%, wyprzedzając tym samym zasób mieszkań lokatorskich na rynku prywatnym (19%). Koniec lat 70. XX w. to szczytowy okres rozwoju mieszkalnictwa społecznego w Anglii. Udział tych zasobów w 1979 r. wynosił 31% w ogólnej liczbie zasobów mieszkaniowych. Uszczegóławiając, 29% gospodarstw domowych mieszkało w mieszkaniach komunalnych, a 2% w lokalach socjalnych o niższym standardzie. W dalszym ciągu wzrastała liczba mieszkań własnościowych, których udział w 1979 r. wynosił 57%. Pozostałe 12% stanowiły mieszkania na wynajem na rynku prywatnym – ich udział zmalał na przestrzeni 8 lat o 7 p.p. (Whitehead 2007).

Zwrot ku prywatyzacji mieszkań związany był ze zmianą władzy. Nowy, konserwatywny rząd dążył do zwiększania roli własności mieszkań, co stało się ważnym czynnikiem politycznym. Zdaniem władz publicznych prowadzona wcześniej polityka mieszkaniowa była niewłaściwa i zbyt kapitałochłonna. Diagnozowano, iż podaż mieszkań społecznych nie

Szkocji i Irlandii Północnej z pierwszej połowy XX w., analiza zmian struktury zamieszkiwania gospodarstw domowych w okresie historycznym obejmuje wyłącznie Anglię.

pozwalala na zaspokojenie popytu na tego typu lokale. W 1980 r. przyjęto nowe regulacje w mieszkalnictwie, uchwalając „Housing Act”. Dokument ten wprowadził prawo do zakupu mieszkań dla osób wynajmujących zajmowane dotychczas lokale z zastosowaniem wysokich upustów (ang. *Right to Buy*). Umożliwienie wykupu mieszkań na preferencyjnych warunkach spowodowało znaczący wzrost lokali własnościowych, który już w 1991 r. wynosił 67% i jednoczesny spadek liczby mieszkań znajdujących się w zasobach mieszkań społecznych (Wójciaczyk 2016, Załączna 2013, Tunstall, Pleace 2018). W XXI w. skutkiem znaczącego wzrostu cen na rynku nieruchomości i wymagań kredytodawców znacząco zmniejszyła się przystępność mieszkań własnościowych przy wzroście znaczenie sektora najmu (Czischke, van Bortel 2018).

Ważną zmianą było również zezwolenie samorządom lokalnym na przekazywanie obowiązków związanych z gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym na rzecz stowarzyszeń mieszkaniowych (ang. *Housing Associations*), będących podmiotami prywatnymi o charakterze *non-profit*. Organizacje te stały się współodpowiedzialne za sektor mieszkalnictwa społecznego, a ich działanie opierało się o wsparcie finansowe rządu (Załączna 2013, Tunstall, Pleace 2018). W latach 1988–2008 ponad 50% samorządów lokalnych Anglii, Walii i Szkocji przekazało im całość lub część swoich zasobów mieszkaniowych. Stowarzyszenia mieszkaniowe stały się z czasem głównym dostarczycielem nowych mieszkań w zasobach publicznych (Załączna 2013, Tunstall, Pleace 2018).

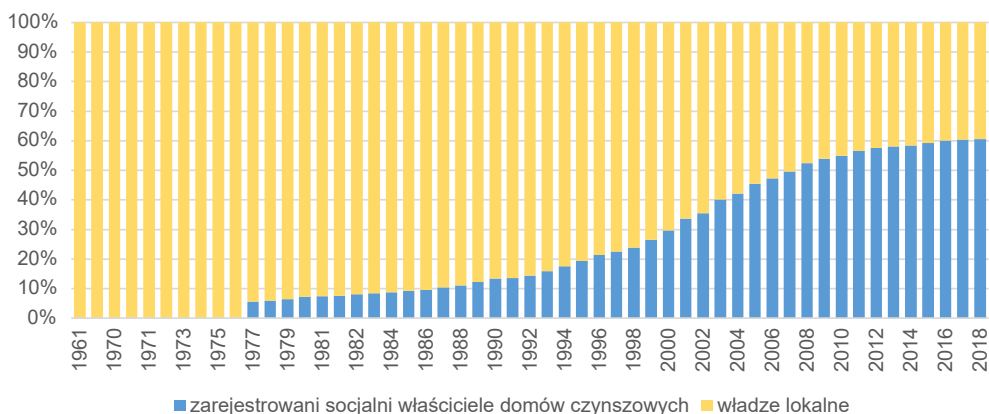
Formalnie za najem społeczny w Anglii odpowiadają dwa podmioty:

- władze lokale (ang. *local authorities*);
- zarejestrowani socjalni właściciele domów czynszowych (ang. *registred social landlords RSL*), wśród których znajdują się przede wszystkim stowarzyszenia mieszkaniowe (ang. *Housing Associations*)⁸ (Twardoch 2010).

Pomimo iż stowarzyszenia mieszkaniowe są niezależne od rządu, ich działalność jest regulowana przez państwo i finansowana poprzez specjalne granty mieszkaniowe przyznawane przez Agencję ds. Mieszkań i Społeczności (ang. *Homes and Communities Agency, HCA*) (Twardoch 2010). Jak wskazuje H. Pawson (2006), najważniejszą zmianą w mieszkalnictwie społecznym było uznanie w 1988 r., iż stowarzyszenia mieszkaniowe mogą działać tak, jak podmioty sektora prywatnego, co pozwalało im m.in. na inwestowanie i zaciąganie kredytów. Zgodnie z danymi rządowymi (MHCLG) w 2008 r. w strukturze mieszkań społecznych zasoby należące do zarejestrowanych socjalnych właścicieli domów czynszowych po raz pierwszy były większe od tych znajdujących się we władaniu

⁸ Z uwagi na dominującą rolę stowarzyszeń mieszkaniowych w tej części sektora społecznego termin *Housing Associations* używany jest często w literaturze przedmiotu jako określający całą kategorię (np. Czischke, van Bortel, Whitehead 2007, Załączna 2013, Tunstall, Pleace 2018).

samorządów lokalnych. Jak wskazano na ryc. 17, od 1977 do 2018 r. następował stały wzrost znaczenia tego sektora.



Ryc. 17. Struktura własności zasobów mieszkaniowych w Anglii w latach 1961-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MHCLG, *Dwelling Stock...* 2018.

W wyniku zmian w polityce mieszkaniowej na terenie Wielkiej Brytanii, wprowadzonych w 2016 r, stowarzyszenia mieszkaniowe zyskały swobodę decydowania o długości oferowanego najmu na mieszkania społeczne. Z kolei w przypadku zasobów stanowiących własność samorządów lokalnych zlikwidowano najem dożywotni, który zastąpiono umową na czas określony w zakresie od 2 do 20 lat. Ponadto rozszerzono zakres prawa do zakupu (ang. *Right to Buy*), które stało się dostępne również dla najemców stowarzyszeń mieszkaniowych. Te muszą jednak wyrazić zgodę na sprzedaż lokalu, a różnicę w cenie mieszkania sprzedawanego na preferencyjnych warunkach pokrywa państwo. Warunkiem jest przeznaczenie środków otrzymanych ze sprzedaży, w całości lub części, na budowę lub kupno kolejnego mieszkania o charakterze społecznym (Tunstall, Pleace 2018).

Stowarzyszenia mieszkaniowe stały się głównym podmiotem odpowiedzialnym za budowę nowych mieszkań społecznych. W samym 2015 r. oddały one do użytku ok. 35 tys. mieszkań, przy 2,7 tys. lokali zrealizowanych przez samorządy terytorialne, co stanowiło 22% całkowitej liczby mieszkań oddanych do użytku (Tunstall, Pleace 2018).

Ponadto w Anglii oprócz mieszkalnictwa społecznego funkcjonuje segment mieszkalnictwa dostępnego (ang. *Affordable Housing*). Zgodnie z definicją Departamentu Wspólnot i Samorządów Lokalnych (ang. *Department for Communities and Local Government*, DCLG) oraz HCA z 2011 r. mieszkanie dostępne może być wynajmowane przez władze lokalne lub zarejestrowanych socjalnych właścicieli domów czynszowych gospodarstwom domowym, które nie kwalifikują się do najmu mieszkania społecznego, a których nie stać

na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych samodzielnie. Mieszkanie takie powinno być wynajęte w przystępnej cenie i podlegać kontroli czynszu. Stawka najmu nie może być wyższa niż 80% wartości na rynku lokalnym. Ta forma najmu dotowana jest przez HCA, która pokrywa 20% kosztów inwestycji. W praktyce większość mieszkań dostępnych w Anglii dostarczana jest przez stowarzyszenia mieszkaniowe. Oprócz dotacji kapitałowych pozyskują one środki finansowe ze sprzedaży lokali oraz m.in. z przekształceń mieszkań społecznych na dostępne (Czischke, van Bortel 2018). Zgodnie z danymi rządowymi (MHCLG) w latach 2011–2018 udostępniono ponad 166 tys. lokali o dostępnych czynszach. Od 2016 do 2021 r. mieszkalnictwo dostępne działa w oparciu o program *Shared Ownership and Affordable Homes* (Tunstall, Pleace 2018).

Według danych MHCLG zasoby mieszkaniowe Anglii w 2018 r. wynosiły 24,17 mln. Przeciętnie na 1000 mieszkańców przypadało 433 mieszkania, co znacząco przewyższało wartość tego wskaźnika w Polsce, który wynosił w tym okresie 381 mieszkań na 1000 osób. Pomimo tego, za główny problem brytyjskiego mieszkalnictwa uważa się niedobór mieszkań na rynku mieszkaniowym (Michalski 2016). R. Tunstall, i N. Pleace (2018) wskazują, iż aby podaż mogła nadążyć za popytem w Anglii, oddawanych corocznie do użytku powinno być od 225 do 275 tys. mieszkań, tymczasem w 2016 r. zrealizowano ich 141 tys. W 2015 r. na liście osób oczekujących na przydział mieszkania społecznego lub dostępnego znajdowało się 1,8 mln gospodarstw domowych (*Policy Paper...* 2015).

Długoterminowy niedobór mieszkań wpłynął na znaczący wzrost cen mieszkań, które stają się coraz mniej dostępne dla niezamożnej części społeczeństwa. W 2016 r. za przeciętne mieszkanie należało zapłacić 7,7 razy więcej, niż wynosiło średnie roczne wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na pełny etat. W 2002 r. takie mieszkanie można było nabyć za niespełną pięciokrotność przeciętnego rocznego dochodu. Jedną z najbardziej skrajnych konsekwencji tej sytuacji był wzrost liczby osób bezdomnych z 40 tys. w 2009 r. do 58 tys. w 2015 r. (Tunstall, Pleace 2018).

4.2. Polityka mieszkaniowa w Niemczech

Zgodnie z danymi statystyki publicznej (DESTATIS) w Niemczech w 2017 r. znajdowało się 41,97 mln mieszkań, z czego 1,23 mln stanowiły mieszkania społeczne (2,9%). Przekłada się to na jeden z najwyższych wskaźników nasycenia w mieszkania, który wynosił 507 lokali na 1000 mieszkańców. Niemcy są jednocześnie krajem o jednym z najniższych na świecie udziałów mieszkań własnościowych (Peppercorn, Taffin 2013, Busch-Geertsema 2010). Zgodnie z raportem o stanie mieszkalnictwa we wszystkich państwach Unii Europejskiej (Pittini i in. 2017), tylko w Niemczech w 2014 r. udział mieszkań na wynajem przekraczał połowę wszystkich zasobów mieszkaniowych (55%). Wśród głównych czynników to powodujących wskazać można:

- dobry standard mieszkań czynszowych, który nie odbiega od mieszkań własnościowych;
- brak kulturowego uprzedzenia do mieszkań lokatorskich, co wynika z przyjętej polityki mieszkaniowej po II wojnie światowej;
- bezpieczeństwo najmu – najemcy posiadają wysoki poziom ochrony swoich praw;
- atrakcyjność cenową najmu w stosunku do kupna mieszkania własnościowego oraz budowy domu ze względu na dodatkowe koszty;
- większą mobilność zawodową w sektorze najmu (Kofner 2017, Peppercorn, Taffin 2013).

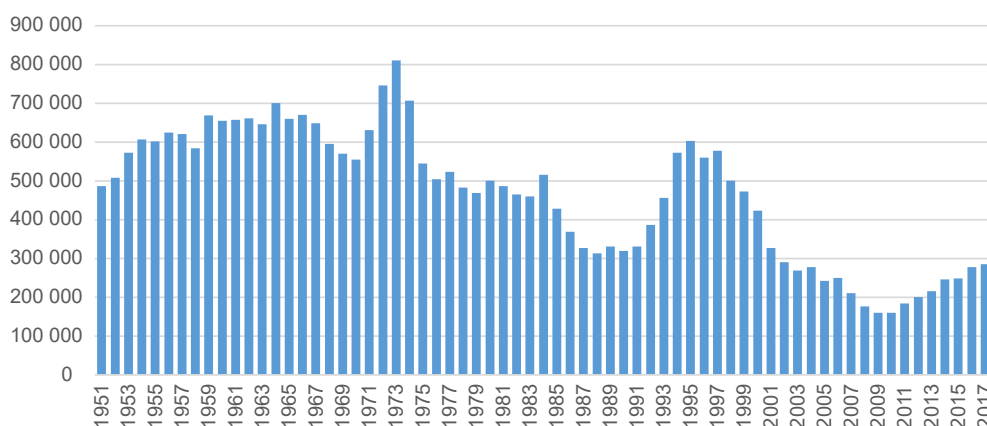
Po zakończeniu II wojny światowej Niemcy posiadły bardzo duży niedobór mieszkań związany z ogromną skalą zniszczeń (Kaas i in. 2019). Straty ludnościowe i słabo rozwinięty rynek kapitałowy nakreśliły kierunek polityki mieszkaniowej, który miał na celu szybką odbudowę. Państwo początkowo wzięło na siebie bezpośrednią odpowiedzialność za społeczne budownictwo mieszkaniowe (Egner 2012). W 1950 r. przyjęto pierwszą ustawę mieszkaniową, która ustalała liczbę, wielkość i wyposażenie mieszkań oddawanych do użytku oraz określała poziom czynszu w relacji do wysokości dochodów przyszłych mieszkańców (Wójciaczyk 2016).

Następnie w 1956 r. przyjęto kolejną ustawę, na mocy której państwo postanowiło odejść od kapitałochłonnego modelu i przestało być głównym dostarczycielem mieszkań społecznych (Egner 2012). Jednocześnie stworzono takie regulacje prawne, które nie powodowały destabilizacji rynku mieszkaniowego dzięki zaangażowaniu podmiotów prywatnych (przedsiębiorstw komunalnych, spółdzielni mieszkaniowych, prywatnych inwestorów) w społeczne budownictwo mieszkaniowe (Cornelius, Rzeznik 2014, Wójciaczyk 2016). Te mogły ubiegać się o przydzielenie preferencyjnych pożyczek od państwa na realizację mieszkań, ze zobowiązaniem, iż przez okres spłaty zadłużenia będą one wynajmować mieszkania w ramach najmu socjalnego. Początkowo zawierano je na długi czas (ok. 40 lat), z czasem ich termin skracał się do 10-25 lat (Busch-Geertsema 2010). W zamian za korzystanie z subsydiów, wynajmujący muszą przestrzegać ustalonych odgórnie stawek czynszów, które zazwyczaj są niższe od rynkowych o ok. 20% (Kaas i in. 2019), a lokatorami mogą być wyłącznie gospodarstwa domowe, które uzyskały stosowne zaświadczenie mieszkaniowe uprawniające do ulg (niem. *Wohnberechtigungsschein*). Po zakończeniu okresu spłaty pożyczki mieszkania mogą być wynajmowane na zasadach komercyjnych (Busch-Geertsema 2010, Wójciaczyk 2016).

Ustawa z 1956 r. wprowadziła łagodne kryteria przydziału mieszkań społecznych, które były dostępne dla szerokiego kręgu społeczeństwa. Pułap dochodowy był na tyle niski, że o mieszkanie społeczne mogła wnioskować ponad połowa gospodarstw domowych. Regulację tę zmieniono dopiero w 2001 r. Od tego czasu najem społeczny stał się dostępny tylko dla części społeczeństwa, która nie mogła w inny sposób uzyskać mieszkania na rynku (Cornelius, Rzeznik 2014, Egner 2012, Wójciaczyk 2016). Pułap dochodów został

obniżony z czwartego do drugiego decyla dystrybucji dochodów gospodarstw domowych (Droste, Knorr-Siedow 2011, Peppercorn, Taffin 2013).

Tempo budownictwa mieszkaniowego w Niemczech w drugiej połowie XX w. było wysokie. Zgodnie z danymi statystyki publicznej (DESTATIS) od 1951 do 1985 r. do użytku oddawano corocznie nie mniej niż 400 tys. lokali, a w latach 1952-1977 było to stale ponad 0,5 mln mieszkań rocznie. Szczytowym był 1973 r., w którym do użytku oddano 810 tys. mieszkań. Znaczący spadek efektów budownictwa mieszkaniowego występował pod koniec lat 80. XX w. Tempo budownictwa mieszkaniowego ponownie zaczęło wzrastać po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. W latach 2002-2017 liczba mieszkań oddanych do użytku w ciągu roku ani razu nie przekroczyła 300 tys., a w okresie od 2008 do 2011 była niższa niż 200 tys. (por. ryc. 18).

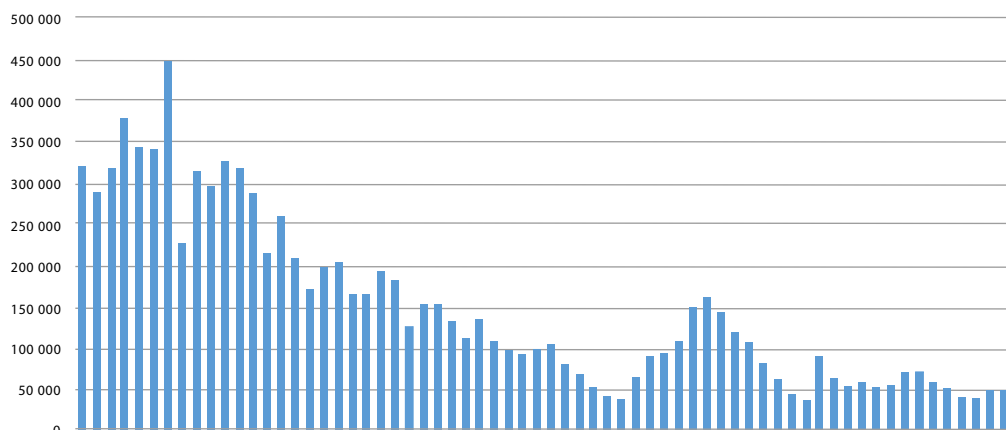


Ryc. 18. Mieszkania oddane do użytku w Niemczech latach 1951-2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie DESTATIS 2017.

Duży udział efektów budownictwa mieszkaniowego posiadał sektor społeczny. W latach 50. XX w. wybudowano w Niemczech ok. 5,2 mln mieszkań, z czego ok. 63% otrzymało pożyczki subsydiowane przez państwo (Kaas i in. 2019). Tylko w 1956 r. oddano do użytku niemal 450 tys. mieszkań społecznych (Kofner 2017). Tempo budownictwa społecznego od początku następnej dekady spadało, aż do końca lat 80. XX w. Po zjednoczeniu Niemiec nastąpił ponowny okres wzrostu efektów budownictwa mieszkaniowego, które w XXI w. ustabilizowało się na poziomie ok. 50 tys. mieszkań rocznie (por. ryc. 19).

W 1968 r., jak podaje S. Kofner (2017), udział mieszkań społecznych na rynku mieszkaniowym wynosił 18,9%. Według szacunków Kaas i in. (2019) był on wyższy i wynosił 19,4%. W szczytowym okresie rozwoju tego sektora mieszkaniowego w Niemczech, w latach 80. XX w. znajdowało się ok. 4 mln mieszkań społecznych (tabl. 6).



Ryc. 19. Mieszkania społeczne oddane do użytku w Niemczech w latach 1950-2014

Źródło: za S. Kofner (2017).

Tabl. 6. Zasoby mieszkań społecznych w Niemczech w poszczególnych latach

Rok	Zasób mieszkań społecznych [mln]	Udział w ogólnym rynku [%]
1968	3,7	18,9
1987	4,0	15,3
2003	2,1	6,8
2013	1,5	3,6
2015	1,4	3,3
2017	1,2	2,9

Źródło: za S. Kofner (2017).

W dalszych latach zasoby te systematycznie zaczęły się kurczyć, osiągając 2,9% udziału w zasobach mieszkaniowych ogółem (Kofner 2017). Coraz więcej mieszkań społecznych stawało się wolnorynkowymi mieszkaniami na wynajem z uwagi na zakończenie okresu spłaty zobowiązań, jednocześnie malało zainteresowanie podejmowaniem nowych inwestycji w tej formie. Od 2006 r. odpowiedzialność za politykę mieszkaniową i budownictwo socjalne została przeniesiona na kraje związkowe. To one zaczęły dysponować środkami z budżetu centralnego, które w większym stopniu trafiały na inne cele (Kofner 2017). Na spadek liczby zatwierdzonych dotacji na nowe mieszkania społeczne nałożyło się również niższe zainteresowanie budownictwem socjalnym na rzecz inwestycji na wolnym rynku mieszkaniowym. Współcześnie podejście do wspierania najmu społecznego w Niemczech znacząco różni się od tego występującego w drugiej połowie XX w. Podstawowe różnice pomiędzy klasycznym i obecnym podejściem zestawiono w tabl. 7.

Tabl. 7. Różnice pomiędzy klasycznym i współczesnym podejściem do wspierania najmu społecznego w Niemczech

Kryteria	Klasyczny najem społeczny	Współczesny najem społeczny
Grupa docelowa	szeroka	wąska
Kompetencje w zakresie regulacji najmu społecznego	rząd krajowy	kraje związkowe
Okres zobowiązania (odpowiadający okresowi pożyczki publicznej)	długoterminowy okres (45-50 lat)	krótkoterminowy okres (10-25 lat)
Wysokość subsydiów	duża	niska
Stawka czynszu	znacznie poniżej czynszu rynkowego i poniżej lokalnego czynszu referencyjnego	zblizona do czynszu referencyjnego
Udzielenie dotacji uzależnione od indywidualnych dochodów	w niskim stopniu	w wysokim stopniu
Przestrzenny rozkład inwestycji	koncentracja dużych osiedli na obrzeżach miast	rozwój małych inwestycji, rozproszone w przestrzeni miast
Podejście do tworzenia zasobu mieszkaniowego – główny kierunek	oddawanie do użytku nowych mieszkań	tworzenie mieszkań socjalnych w istniejących zasobach

Źródło: za S. Kofner (2017).

W odróżnieniu od podejścia stosowanego w wielu krajach, w tym Polsce, w Niemczech nie ma możliwości wykupu mieszkania społecznego przez dotychczasowego lokatora, którego sytuacja materialna uległa poprawie (Peppercorn, Taffin 2013). Jak wskazują W. Wójciczek (2016) i M. Voigtlander (2009), wiele osób, których dochody wzrastają i które mogłyby sobie pozwolić na kupno mieszkania, nie decyduje się na taki krok, wolą pozostać w wynajmowanym mieszkaniu, których standard najczęściej jest porównywalny z lokalami na rynku. Pomimo iż udział mieszkań społecznych w Niemczech znacząco spadł, najem w dalszym ciągu pozostaje głównym wyborem obywateli tego kraju. Wysoki standard mieszkań społecznych, porównywalny z lokalami dostępnymi na rynku prywatnym spowodował niewykształcenie się zjawiska stygmatyzacji mieszkańców w tym sektorze.

Ponadto niemiecki system mieszkaniowy wyróżnia się podejściem do ochrony praw najemców oraz instrumentem dodatku mieszkaniowego (niem. *Wohngeld*). W pierwszym przypadku wynajmujący może wypowiedzieć umowę najmu jedynie w sytuacjach, w których:

- najemca nie przestrzega swoich obowiązków tj. niepłacenie czynszu, niszczenie lokalu, regularne naruszanie spokoju domowego (wówczas może to nastąpić ze skutkiem natychmiastowym)
- w przypadku, gdy wynajmujący powoła się na własne potrzeby (niem. *Eigenbedarf*), co reguluje art. 573 ust. 2 k.c. (Korzycki 2018).

Ścisłe regulowane są również kwestie podwyżek czynszów. Mogą się one odbywać jedynie w sytuacji, w której wynajmujący chce zrekompensować koszty inflacji, remontu lub modernizacji. Podwyżka ta w przypadku działań podnoszących wartość lokalu nie może być wyższa niż 11% kosztu przeprowadzonych prac w ciągu roku. Jednocześnie wzrost czynszu może być przeprowadzany nie częściej niż co 15 miesięcy i w skali nie większej niż 20% w ciągu 3 lat. Dodatkowym narzędziem jest wprowadzony w 1974 r. system chroniący lokatorów, tzw. „lustro czynszowe” (niem. *Mietspiegel*). Jego celem jest ustalanie wysokości stawek czynszowych w sektorze niesubsydiowanym w oparciu o wartości stosowane w poszczególnych dzielnicach, z uwzględnieniem parametrów tj. wiek budynku, powierzchnia, wyposażenie czy stan techniczny. Stawka czynszu w lokalu nie może przekroczyć 20% stawki referencyjnej. Miasta przyjmują różną metodykę ich obliczania, a dane aktualizowane są w dwuletnich odstępach (Gontarz 2018).

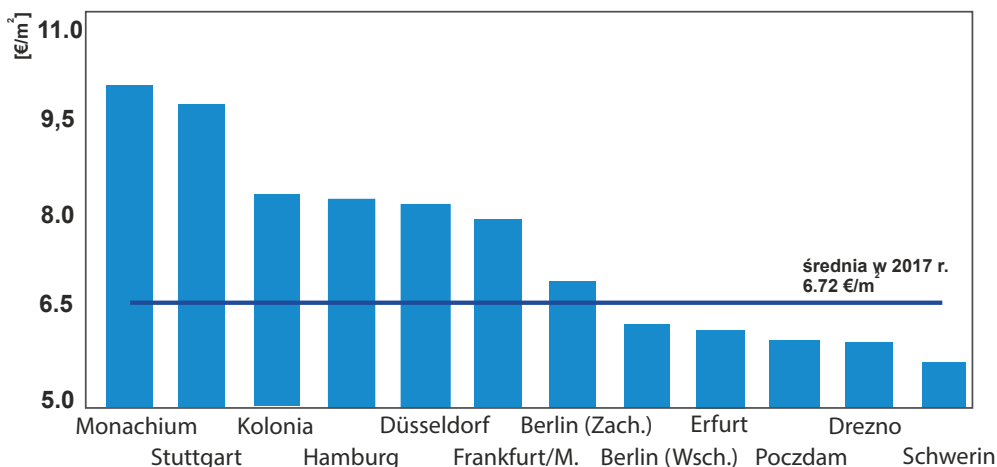
Rodziny o niskich dochodach mogą nie tylko ubiegać się o mieszkanie społeczne z obniżonym czynszem, ale również o dodatek mieszkaniowy, który może wynosić od kilkudziesięciu do 200 euro i stanowić dopłatę do czynszu (*Wohngeld* 2020...2019). Instrument wprowadzono w 1965 r. i jest on opłacany w równych częściach przez państwo federalne i region. Dodatek mieszkaniowy ma formę subwencji, zaś w przypadku, gdy beneficjentem jest właściciel mieszkania dodatek przyznaje się na pokrycie obciążeń (Gontarz 2018).

Wśród głównych problemów mieszkaniowych w Niemczech wskazać należy znaczący wzrost kosztów budowy mieszkań, który zwiększył się o 49% w 2016 r. w porównaniu do 2000 r. (Pittini i in. 2017). Spowodowało to wyhamowanie tempa budownictwa mieszkaniowego. Wzrosła presja popytowa, przy niskiej podaży mieszkań, co przyczyniło się do wzrostu stawek czynszu – pomimo mechanizmu lustra czynszowego, zwłaszcza w głównych ośrodkach miejskich (por. ryc. 20). Pogłębia się różnica pomiędzy biednymi i bogatymi w kwestii wydatków na mieszkania, które rosną szybciej niż w przypadku poziomu dochodów (Davies i in. 2016).

Niemiecki rynek mieszkaniowy potrzebuje kolejnych impulsów w sektorze mieszkań społecznych, ze względu na przyrost liczby ludności związanej z napływem imigrantów, rosnącymi czynszami w miastach i postępującym problemem bezdomności.

4.3. Polityka mieszkaniowa we Francji

Francja należy do grupy państw o wysokim stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (Cesarski 2011). Zgodnie z danymi zgromadzonymi w statystyce publicznej (INSEE) w 2018 r. jej zasób mieszkaniowy wynosił 35,3 mln mieszkań. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców przekładało się to na 528 mieszkań, czyli o ponad 150 więcej niż w Polsce (por. rozdz. 2.1). W 2018 r. ponad połowa mieszkań we Francji miała charakter własnościowy (57,8%), jednocześnie wysoki udział stanowiły mieszkania przeznaczone na wynajem społeczny (17,0%) oraz rynkowy (22,8%). Wysoki udział zasobów społecznych



Ryc. 20. Średnie stawki czynszów za 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania w wybranych miastach w Niemczech w 2017 r.

Źródło: za Forschung und Beratung (2020).

stanowi efekt przyjętej w latach 50. XX w. polityki mieszkaniowej, ukierunkowanej na bezpośrednie zaspokojenie potrzeb, której symbolem stał się uruchomiony w 1950 r. system mieszkań o umiarkowanych czynszach (fran. *Habitations à loyer modéré*, HLM). Stanowił on wzór dla wprowadzonego w Polsce programu towarzystw budownictwa społecznego (TBS) – por. rozdz. 3.2.2 (Cesarski 2011).

Pomimo iż HLM stanowi podstawowy rodzaj mieszkań społecznych, A. Zubrzycka-Czarnecka (2011) wyróżnia trzy typy mieszkań społecznych we Francji:

- z zasobu HLM – mieszkania o umiarkowanych czynszach, które są budowane i zarządzane zarówno przez instytucje publiczne, jak i prywatne,
- prywatne mieszkania na wynajem, których właściciele w zamian za preferencyjne pożyczki oraz ulgi podatkowe zobowiązują się wynajmować je gospodarstwom domowym o niskich dochodach;
- z zasobów spółdzielni mieszkaniowych, które korzystały z subwencji ze środków publicznych.

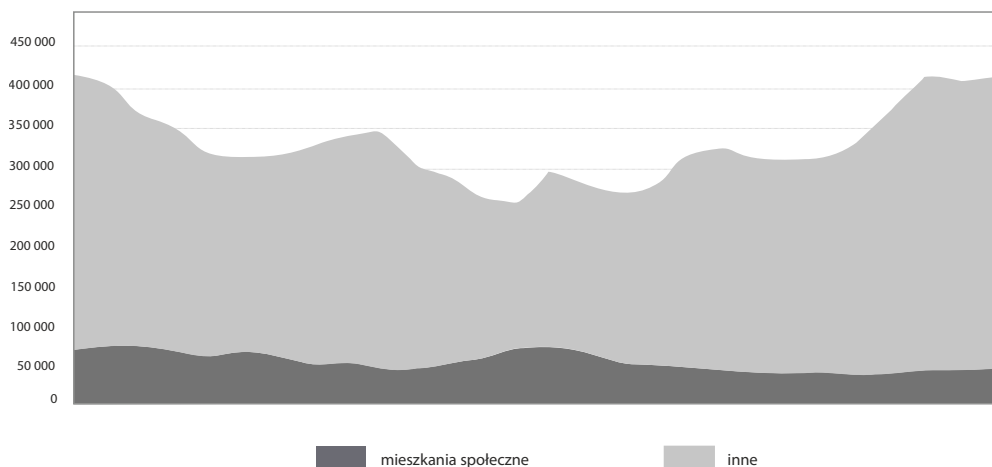
W pierwszej połowie XX w. Francja, podobnie jak wiele europejskich państw, borykała się z poważnym kryzysem mieszkaniowym. W trakcie II wojny światowej zniszczono ok. 400 tys. mieszkań, a kolejnych 1,4 mln uległo poważnemu uszkodzeniu. Ponadto jeszcze przed rozpoczęciem działań militarnych, Francja zmagiała się z kryzysem mieszkaniowym, który wynikał m.in. z braku długoterminowej polityki mieszkaniowej w latach 1919–1939 (Blanc, Bertrand 2003). Pomimo złej sytuacji mieszkaniowej i społecznego poparcia dla interwencji państwa w rynek mieszkaniowy, władze krajowe zdecydowały początkowo

wspierać głównie rozwój gospodarczy. Kierunek tych działań motywowała nadzieja, że wraz z industrializacją kraju nastąpi przyrost prywatnych inwestycji na rynku mieszkaniowym, co pozwoli rozwiązać problem niedoboru mieszkań (Zubrzycka-Czarnecka 2011, Życiński 2005). Zachowawcze podejście do polityki mieszkaniowej, przy powojennym wyżu demograficznym oraz szybkim przyroście ludności miejskiej, doprowadziło do pogłębienia kryzysu mieszkaniowego (Wójciacyk 2016). Swoje apogeum osiągnął on w 1953 r., gdy deficyt mieszkaniowy szacowano na ok. 2 mln mieszkań. Ponadto duża część zasobów mieszkaniowych posiadała niski standard (Zubrzycka-Czarnecka 2011). Skala tego niedoboru była porównywalna z tym występującym w Polsce, przy uwzględnieniu różnicy w liczebności populacji obu państw. Według szacunków A. Andrzejewskiego (1979) deficyt mieszkaniowy w Polsce w 1970 r. wynosił 1,6 mln mieszkań. M. Castells (1982) wskazuje na trzy główne powody, które wpłynęły na systematyczne pogorszenie się sytuacji mieszkaniowej we Francji. Były to: spekulowanie cenami nieruchomości (podnoszące koszty inwestycji), niska rentowność kapitału w budownictwie mieszkaniowym, która była niższa niż w innych gałęziach przemysłu oraz problemy z racjonalizacją przedsiębiorstw budowlanych. Jak wskazuje A. Zubrzycka-Czarnecka (2011), państwo zaczęło stopniowo wkraczać w każdą z tych sfer, stając się głównym podmiotem politycznym oraz ekonomicznym na rynku mieszkaniowym. Od 1954 r. rozpoczął się okres aktywnej polityki mieszkaniowej, opartej na założeniu, że wolny rynek nie jest w stanie zapewnić równowagi w budownictwie, dlatego państwo powinno interweniować, wspierając budownictwo społeczne. Mieszkalnictwo stało się podstawą wzrostu gospodarczego. Jednocześnie scentralizowana polityka mieszkaniowa, ukierunkowana na szybki wzrost ilościowy, przyniosła również negatywne efekty uboczne. Wśród nich należy wskazać na duże zagęszczenie intensywnej zabudowy wielorodzinnej na przedmieściach miast, pozbawionej odpowiedniej infrastruktury społecznej, co doprowadziło do nasilenia się zjawiska gettoizacji (Zubrzycka-Czarnecka 2011).

Największy przyrost mieszkań oddawanych do użytku przypadł na okres od połowy lat 50. do końca lat 70. XX wieku. W tym czasie budowano corocznie ok. 400-500 tys. mieszkań własnościowych i ok. 100 tys. mieszkań społecznych czynszowych. Od 1945 do 1974 r. zasób mieszkaniowy zwiększył się od 14,4 mln do niemal 21 mln (Zubrzycka-Czarnecka 2011). Jak wskazuje M. Cesarski (2017), lata 70. XX w. stanowiły kulminacyjny moment aktywnej społecznej polityki mieszkaniowej państwa, realizowanej według modelu masowego. Od wejścia w kolejną dekadę rozpoczął się proces rozwarstwienia się zasobów mieszkań typu HLM na socjalny i komercyjno-prywatny. Podnoszenie stawek czynszów w tych zasobach wykluczało część mniej zarabiających grup społecznych. Kryzys tego rodzaju polityki wskazuje, iż nie jest możliwe długookresowe stosowanie społecznej polityki mieszkaniowej według modelu masowego, w sytuacji gdy zwiększa się rola rozwiązań rynkowych.

Od początku lat 80. XX w. liczba mieszkań oddawanych do użytku malała (por. ryc. 21). Był to efekt kryzysu gospodarczego, wysokich stóp procentowych i zaostrzenia kontroli czynszów, które zmniejszyło opłacalność inwestowania w sektor wynajmu

rynkowego (Haffner i in. 2009). W dalszym ciągu realizowano jednak ponad 300 tys. mieszkań rocznie, z czego od 50 do 70 tys. stanowiły mieszkania społeczne. Najmniejsze efekty budownictwa mieszkaniowego przypadły na lata 90. XX w., gdy oddawano do użytku nieco powyżej 250 tys. mieszkań rocznie. Wraz z wejściem w kolejną dekadę nastąpił ponowuy wzrost. W 2005 r. liczba wybudowanych mieszkań ponownie przekroczyła 400 tys. W przypadku mieszkań społecznych odnotowano jedynie nieznaczne wahania, przyrost tych zasobów na przełomie XX i XXI wieku wynosił ok. 50 tys. rocznie (Haffner i in. 2009).

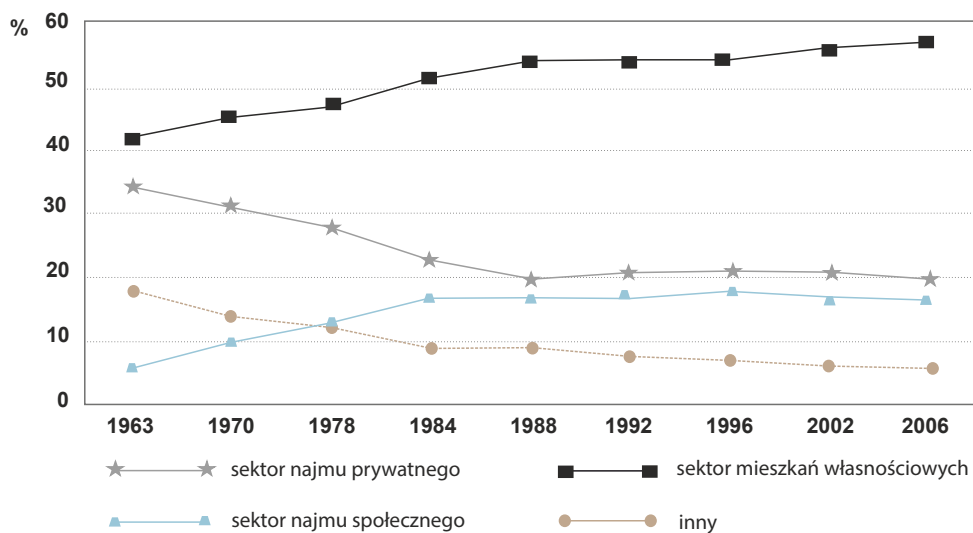


Ryc. 21. Liczba mieszkań oddawanych do użytku we Francji z wyszczególnieniem sektora społecznego w latach 1980-2007

Źródło: za Haffner i in. (2009).

W 1977 r. przyjęto ustawę o mieszkalnictwie, która zreformowała finansowanie polityki mieszkaniowej. Od tego czasu nastąpił wzmożony rozwój sektora mieszkań własnościowych. W większym stopniu zaczęto wspierać własność prywatną. Pomoc państwa skierowano do podmiotów, które miały kapitał i chciały podejmować się realizacji inwestycji mieszkaniowych. Uznano, iż w ten sposób zamożniejsze gospodarstwa domowe zwolnią mieszkania lokatorskie i zwiększą podaż tego typu lokali na rynku mieszkaniowym. Zmiany następowały w strukturze własnościowej zasobów mieszkaniowych (por. ryc. 22). Sektor mieszkań własnościowych na przełomie lat 70. i 80. XX w. przekroczył 50% udziału w zasobach mieszkaniowych ogółem. Zmalało znaczenie sektora mieszkań wynajmowanych na rynku prywatnym, przy jednoczesnym wzroście udziału lokali przeznaczonych na najem społeczny. Od połowy lat 80. struktura własnościowa mieszkań we Francji ustabilizowała się i jest aktualna również współcześnie. Udział mieszkań zajmowanych przez właścicieli wynosił od tego czasu pomiędzy 50 a 60%. Swoją pozycję ugruntował również sektor najmu. Zasoby mieszkań wynajmowanych przez podmioty prywatne stanowiły ok. 20%

mieszkań ogółem, a niewiele mniejsze znaczenie odgrywał sektor mieszkań z czynszem społecznym. W odniesieniu do większości europejskich krajów takie zjawisko to wyjątek, ponieważ sektory te po osiągnięciu wysokiego poziomu najczęściej wykazywały stały spadek (Tutin 2008, Haffner i in. 2009).



Źródło: INSEE (dane z lat 1984-2006) i Satsangi, 1998 (dane z lat 1963-1978)

Uwagi: Definicje różnych typów mieszkań nieznacznie się różniły w latach 1963-1978 od definicji używanych w latach 1984-2006.

Ryc. 22. Struktura własnościowa mieszkań we Francji w latach 1963-2006

Źródło: za Haffner i in. 2009.

W latach 1981-1994 w wyniku zmiany władzy promowano dalszą rozbudowę mieszkań czynszowych w ramach HLM. Istniały nisko oprocentowane pożyczki i subsydia dla podmiotów chcących budować mieszkania do wynajęcia w sektorze społecznym. Jednocześnie od 1983 r. ułatwiono wykup mieszkań społecznych z zasobów HLM. Nabywanie mieszkania na własność wspierane było przez państwo za pomocą wielu instrumentów. Były to m.in.: system indywidualnego oszczędzania na mieszkanie, pożyczka kontraktowa, pożyczka o zerowej stopie oprocentowania, pożyczka socjalna najmu-nabywania na własność oraz ulga podatkowa (Zubrzycka-Czarnecka 2011). Ponadto w latach 90. XX w. większy nacisk położono na odnowę i restrukturyzację miast (Haffner i in. 2009). Od 1995 r. powrócono do promowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego kosztem zmniejszenia inwestycji w sektor społeczny. Zachętą do rozwoju sektora mieszkań własnościowych początkowo były premie dla kandydatów na właścicieli, następnie oferowano preferencyjne pożyczki, które były uzależnione od dochodów i dostępne dla szerokiego grona obywateli (Zubrzycka-Czarnecka 2011).

Wraz z wejściem w XXI w. rynek nieruchomości cechował się wzrostem cen. W większym stopniu zaczęto nabywać mieszkania w celach inwestycyjnych (Wójciaczyk 2016). Bariera wzrostu cen mieszkań blokuje zwiększenie roli mieszkań własnościowych. Wzrastające czynsze stanowią problem głównie dla młodych osób wchodzących na rynek pracy. W wielu przypadkach nie są one w stanie wynająć mieszkania w sektorze społecznym, ze względu na bardzo niską rotację lokatorów w zasobach HLM i rosnącym zapotrzebowaniu na mieszkania tego typu (Cesarski 2011). Wynika to z liberalnych kryteriów pozwalających na ubiegania się o przydział takiego mieszkania. Stosowany limit rocznych dochodów jest na tyle niski, iż wyklucza jedynie 11% obywateli (Wójciaczyk 2016).

W dalszym ciągu jednak prawo do mieszkania jest jedną z podstawowych zasad we francuskiej polityce mieszkaniowej. Wyraz temu dała bezprecedensowa ustawa przyjęta w 2017 r., która każdemu obywatelowi zagwarantowała egzekwowalne prawo do mieszkania. W przypadku, w którym obywatel nie będzie posiadał mieszkania lub nie będzie mógł go wynająć na rynku prywatnym lub społecznym, może wytoczyć państwu proces (Peppercorn, Taffin 2013, Mantey 2013). Nie oznacza to jednak, iż we Francji nie występuje problem niedoboru mieszkań. W 2009 r. ponad 685 tys. osób doświadczało problemów związanych z brakiem mieszkania, z czego 60% osób zmuszonych było mieszkać u osób trzecich, a 19% z nich doświadczyło bezdomności. Ponadto około 6% obywateli Francji posiadało w tym czasie złą sytuację mieszkaniową (Cesarski 2011).

Drugą z podstawowych zasad jest wolność wyboru mieszkania. Wymaga ona zapewnienia odpowiedniej podaży mieszkań o różnych typach. Ustawowym obowiązkiem jest posiadanie przez każdą gminę, z pewnymi wyjątkami, odpowiedniej wielkości zasobu mieszkań społecznych (socjalnych) na poziomie nie mniejszym niż 20% ogółu mieszkań (Peppercorn, Taffin 2013).

We francuskim modelu polityki mieszkaniowej kwestie mieszkalnictwa rozwiązuje się głównie na poziomie rządowym, natomiast gminy nie mają bezpośrednich uprawnień budowlano-mieszkaniowych (Mantey 2013). Nie oznacza to jednak, iż lokalna polityka mieszkaniowa we Francji jest marginalizowana. W latach 80. XX w. wprowadzono w polityce mieszkaniowej zasadę współzarządzania. Zdecydowano o decentralizacji części zagadnień związanych z mieszkalnictwem. Gminy zostały odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Władze lokalne miały wpływ na przydział mieszkań społecznych i współpracowały z władzami centralnymi, nie decydowały jednak o kształcie lokalnej polityki mieszkaniowej. Gminy, które wyposażono w kompetencje urbanistyczne wpływały na lokalne budownictwo mieszkaniowe poprzez kształtowanie podaży gruntów czy wydawanie pozwoleń na budowę. Od początku XXI w. współpraca na szczeblu centralnym i lokalnym odbywa się na zasadzie centralnego zarządzania z lokalnym wykonaniem. Oznacza to, że państwo wyznacza priorytety w polityce mieszkaniowej, np. o równomiernym zwiększeniu zasobu mieszkań społecznych, a do władz lokalnych należy decyzja, czy będą budować mieszkania społeczne, czy płacić kary za ich niedobór (Zubrzycka-Czarnecka 2011).

W 2013 r. rozpoczęto realizację nowego programu mieszkaniowego, który miał doprowadzić do budowy 500 tys. mieszkań rocznie, w tym 150 tys. mieszkań lokatorskich. Program ten zakładał m.in.:

- zachęty do inwestowania w budownictwo czynszowe, zakładające redukcję podatku dochodowego na okres 9 lat, w zamian inwestor obowiązuje się wynajmować mieszkanie przez ten okres za czynsz poniżej poziomu rynkowego;
- zwiększenie liczby terenów przeznaczanych pod budowę dla inwestorów prywatnych i społecznych;
- zwiększenie pułapów depozytów na książeczkach oszczędnościowych;
- zmniejszenie liczby pustostanów w miastach, poprzez zwiększenie podwyżki podatków dla ich właścicieli (zmniejszenie skali tzw. „drugich domów”);
- rewaloryzacja dodatków mieszkaniowych (występują trzy rodzaje takiego świadczenia: indywidualna pomoc mieszkaniowa, prorodzinny dodatek mieszkaniowy i społeczny zasiłek mieszkaniowy);
- zwiększenie środków na cele mieszkaniowe;
- transformację ekologiczną zasobów mieszkaniowych (Gontarz 2018).

Jak ocenia M. Cesarski (2011), Francja stanowi przykład państwa o rozwiniętej gospodarce rynkowej, w której następuje zmiana modelu polityki mieszkaniowej od korporacyjnej do liberalnej. Cechuje ją m.in. wieloaspektowość i szerokie instrumentarium oraz duży udział państwa, pomimo występowania procesów wzmacniających lokalną politykę mieszkaniową. Francuska polityka mieszkaniowa wyróżnia się wysokim standardem ochrony praw lokatorów oraz istnieniem wielu form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych, w której ważną rolę odgrywa HLM.

4.4. Społeczna polityka mieszkaniowa w Polsce na tle wybranych krajów

Polska dysponuje mniejszymi zasobami mieszkaniowymi niż Anglia, Francja czy Niemcy. Wskazuje na to m.in. wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców, który w Polsce w 2018 r. wynosił 381, znacząco odbiegając od wartości osiągniętych w porównywanych krajach (por. tabl. 8).

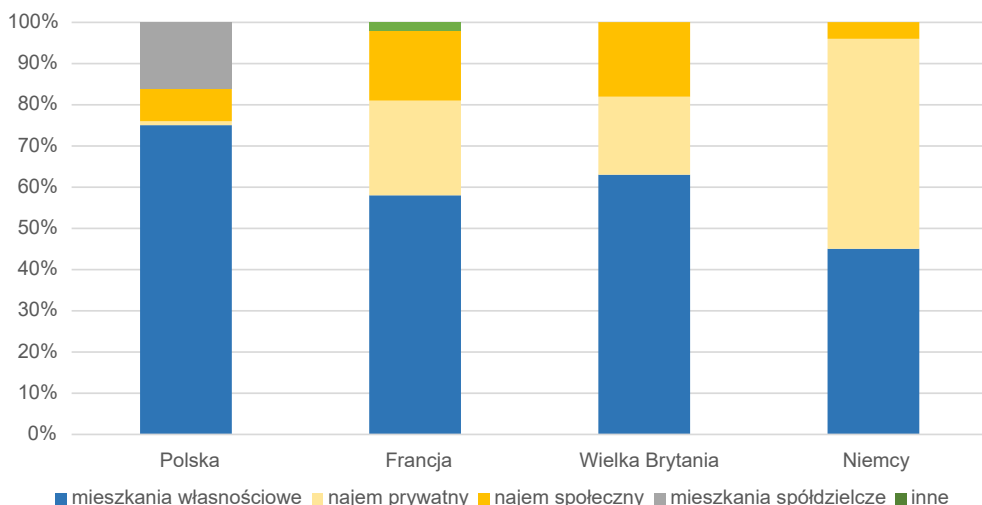
Charakteryzuje się również odmienną strukturą własnościową,

Tabl. 8. Wielkość zasobów mieszkaniowych w poszczególnych krajach w 2018 r.

Lp.	Kraj	Liczba mieszkań na 1000 osób	Udział mieszkań społecznych w zasobach ogółem
1	Francja	528	17,0
2	Niemcy	507	2,9
3	Anglia	433	16,7
4	Polska	381	6,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w statystyce publicznej poszczególnych państw: DESTATIS, INSEE, MHCLG, GUS.

w której dominuje sektor mieszkań na własność oraz słabo rozwiniętym sektorem mieszkań na wynajem (por. ryc. 23).



Ryc. 23. Struktura zamieszkiwania w wybranych krajach w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Pittini i in. (2017).

O sytuacji mieszkaniowej świadczy jednak nie tylko wielkość zasobów, ale również ich jakość i dostępność (Twardoch 2019). Jak wynika z danych Eurostatu za 2018 r., przeciętna liczba izb na osobę w Polsce była dwukrotnie niższa niż w Wielkiej Brytanii, a podobna dysproporcja występowała w porównaniu z Niemcami i Francją. Na występowanie problemów społecznej polityki mieszkaniowej w Polsce wskazuje przeludnienie mieszkań oraz poważna deprywacja mieszkaniowa. Dotykają one zdecydowanie większej części populacji niż we wskazanych krajach (por. rozdz. 2.2). Sytuacja mieszkaniowa w Polsce ulega jednak systematycznej poprawie. Za przejaw tego procesu można uznać dynamiczne zmniejszenie się udziału osób zamieszkujących w warunkach świadczących o poważnej deprywacji mieszkaniowej, zwłaszcza w pierwszej dekadzie XXI w.

Porównywanie polityk mieszkaniowych pomiędzy państwami jest trudne ze względu na odmienne uwarunkowania historyczne, społeczne i gospodarcze. Punktem wspólnym dla Francji, Niemiec i Polski są występowanie kryzysu mieszkaniowego po II wojnie światowej oraz znacząca skala zniszczeń substancji mieszkaniowej w wyniku działań militarnych, która w największym stopniu dotknęła Polskę. Podejście do polityki mieszkaniowej w badanych krajach różni się pod wieloma względami, co determinują nie tylko uwarunkowania historyczne oraz sytuacja społeczno-gospodarcza, ale również podejście władz do jej realizacji.

Wskaźnikiem świadczącym o wielkości zasobów mieszkań społecznych jest ich udział w zasobach mieszkaniowych ogółem. Według danych dostępnych w statystyce publicznej poszczególnych państw w 2018 r. ich największy odsetek posiadały Francja (17%)

i Anglia (16,7%). W Polsce udział ten wynosił 6,4% i był większy niż w Niemczech, gdzie wynosił 2,9%. (por. tabl. 11). Jednakże w przypadku Niemiec miernik ten nie jest w pełni porównywalny, ze względu na fakt, iż duża część zasobów mieszkaniowych opiera się na publiczno-prywatnym partnerstwie, a nawet w przypadku najmu komercyjnego obowiązują ściśle regulacje, które ograniczają możliwość podnoszenia stawek czynszów.

Na sytuację mieszkaniową w Polsce oraz na niewielką rolę mieszkalnictwa społecznego w strukturze własnościowej, duże znaczenie miał kilkudziesięcioletni okres rozwoju w ramach gospodarki centralnie sterowanej. Na występujący po II wojnie światowej ogrom niedoborów zasobów mieszkaniowych odpowiadano reglamentacją lokali i wprowadzeniem najmu przymusowego (Fermus-Bobowiec 2004). Budownictwo mieszkaniowe nie odpowiadało rosnącym potrzebom obywateli. Traktowano je jako mniej istotne od rozwoju przemysłu. Największa skala inwestycji mieszkaniowych przypadła na lata 70. XX w. W szczytowym okresie oddawano do użytku ponad 250 tys. mieszkań. Pod koniec dekady nastąpiło załamanie, które doprowadziło do kryzysu mieszkaniowego, pogłębiającego się w dalszych latach, i osiągnącego swoje apogeum po transformacji ustrojowej, w połowie lat 90. XX w. (Kucharska-Stasiak 2008) (por. rozdz. 3.1). Reformy polityki mieszkaniowej po 1989 r. próbowały pobudzić uspione budownictwo mieszkaniowe. Działania władz skupione były na pomocy stosunkowo zamożnym gospodarstwom domowym, które również bez stosowanych zachęt byłyby w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Wsparcie kierowano wówczas głównie do sektora własnościowego, który zwiększał swoją dominację w strukturze własnościowej mieszkań w Polsce. W niewielkim stopniu wspierano gospodarstwa domowe o niskich i średnich dochodach. Wsparcie grupy najmniej zamożnej części społeczeństwa spoczęło głównie na barkach gmin, które nie będąc przygotowane do dużego obciążenia finansowego wynikającego z kosztów utrzymania i remontów, prowadziły intensywną prywatyzację skomunalizowanego mienia, które uszczupliło się na przestrzeni dwóch dekad o ponad połowę. Pomoc szczebla centralnego w tym zakresie wyrażała się poprzez program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego. Ten rozpoczął się dopiero w 2006 r. Jego założenia pozwalają na finansowanie części inwestycji, jednak wymagają większościowego wkładu własnego gmin, co skutkuje marginalnym udziałem budownictwa komunalnego w budownictwie mieszkaniowym ogółem, który nie spowalnia procesu kurczenia się zasobów mieszkań gminnych (por. rozdz. 3.2).

W Anglii obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dla niezamożnej części społeczeństwa spoczywał na władzach lokalnych już od zakończenia I wojny światowej. W okresie największego rozwoju tego sektora mieszkaniowego, pod koniec lat 70. XX w., zasoby mieszkań społecznych stanowiły 31% ogółu mieszkań w kraju (Whitehead 2007). Interwencjonizm państwa, który wpłynął na relacje rynkowe, uniemożliwił swobodną regulację i podwyższanie stawek czynszu przez prywatnych właścicieli, co skutkowało zmniejszeniem się roli prywatnego sektora czynszowego (Załączna 2013). W wyniku nowych regulacji przyjętych w 1980 r. dotychczasowym lokatorom mieszkań społecznych

umożliwiono ich wykup na preferencyjnych warunkach (ang. *Right to Buy*), w efekcie zwiększając sektor mieszkań własnościowych, kosztem kurczenia się sektora społecznego (Tunstall, Pleace 2018). Nie spowodowało to jednak marginalizacji mieszkalnictwa społecznego. Jego udział ustabilizował się w drugiej dekadzie XXI w. na poziomie ok. 17%. Istotną zmianą w społecznej polityce mieszkaniowej było zezwolenie samorządom lokalnym na przekazywanie obowiązków dotyczących zarządzania zasobami mieszkaniowymi działającym na zasadach *non-profit* stowarzyszeniom mieszkaniowym (ang. *Housing Associations*). Organizacje te stały się współodpowiedzialne za mieszkalnictwo społeczne. Korzystają ze wsparcia finansowego rządu, ale działają tak jak podmioty sektora prywatnego. Nie są bierne na rynku mieszkaniowym. W samym tylko 2015 r. liczba mieszkań oddawanych przez nie do użytku stanowiła 22% ogólnej liczby wybudowanych w tym czasie mieszkań (Tunstall, Pleace 2018). W 2018 r. odpowiadały one za 60% mieszkań społecznych w Anglii, a jedynie 40% stanowiło własność gmin (por. rozdz. 4.1).

Francja, podobnie jak Anglia, należy do krajów o wysokim udziale mieszkań społecznych i o stosunkowo wysokim poziomie nasycenia w mieszkania ogółem, co w dużej mierze jest wynikiem przyjętej polityki mieszkaniowej, opartej na długoletnim interwencjonizmie państwa w rynek mieszkaniowy, ukierunkowanej na bezpośrednie zaspokojenie potrzeb, której symbolem stał się uruchomiony w 1950 r. system mieszkań o umiarkowanych czynszach (HLM) (Cesarski 2011). Wysoki udział mieszkań społecznych nie okazał się gwarantem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli o niskich dochodach. W dalszym ciągu popyt na tego typu mieszkania przeważa nad ich podażą. Na ich popularność wpływa rosnący poziom cen na rynku komercyjnym, który wzrasta szybciej niż przeciętne zarobki. Ponadto mieszkanie w zasobach społecznych nie jest obciążone negatywnym wizerunkiem (por. rozdz. 4.3).

W Polsce najemcom mieszkań gminnych, zwłaszcza o charakterze socjalnym, towarzyszy powszechny, negatywny stosunek dużej części społeczeństwa wobec nich. Osoby korzystające z pomocy publicznej w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych często borykają się ze stygmatyzacją (Twardoch 2019, Springer 2015). Zjawisku temu przyjrzeni się bliżej A. Przyemeński i M. Oliwa-Ciesielska (2014). Na podstawie badania empirycznego na grupie 80 osób wskazano, iż problem naznaczenia osób zamieszkujących mieszkania socjalne jest poważny. Wynika to niejednokrotnie z niewiedzy dotyczącej ubóstwa oraz lęku przed odmiennym sposobem życia. W efekcie ubóstwo często utożsamiane jest z patologią, a najemcy lokali gminnych uważani są za bezwartościowych. Wśród odpowiedzi respondentów na temat takich lokatorów padają opinie tj. „pijactwo, śpiewy – dostał za darmo, to przepije”, a w relacjach sąsiedzkich wskazuje się na wzajemne zdystansowanie, w których unika się wzajemnego kontaktu, żeby „nie wchodzić nikomu w drogę”. Ponadto brakuje sympatii i zaufania: „mówią dzień dobry, ale są beczelni” (Oliwa-Ciesielska 2014, 76).

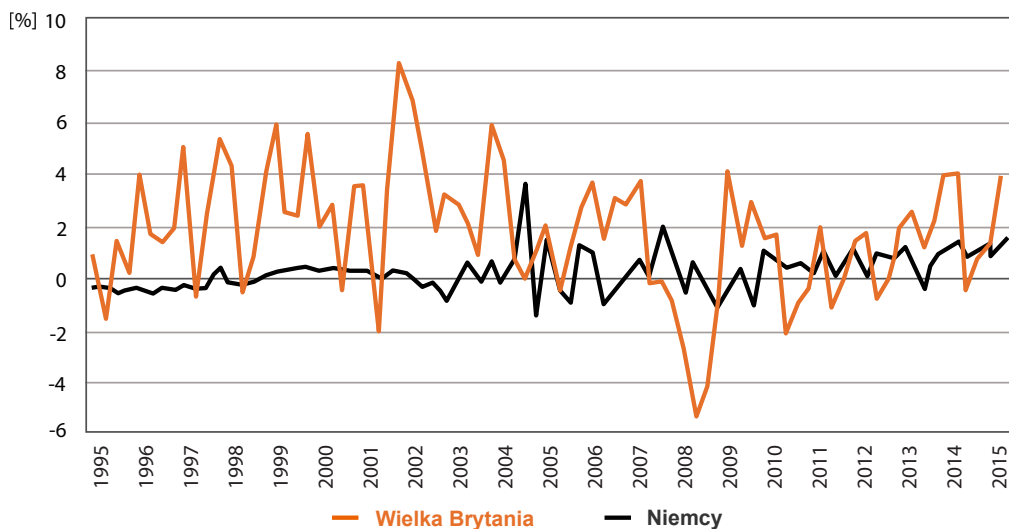
We francuskim modelu polityki mieszkaniowej, w przeciwieństwie do polskiego, gminy nie mają bezpośrednich uprawnień budowlano-mieszkaniowych (Mantey 2013).

Odgrywają one tym samym zdecydowanie mniejszą rolę w realizowaniu polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym. W zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich lub średnich dochodach najważniejszymi partnerami władz publicznych we Francji są organizacje HLM. Działają one na zasadach niekomercyjnych i nie są nastawione na zysk. W 2008 r. zrzeszały one ok. 800 podmiotów posiadających różne formy prawne, tj.: spółki akcyjne, zakłady publiczne powiązane z gminami czy instytucje o charakterze kredytowym. W mieszkaniach społecznych należących do HLM zamieszkiwało w tym czasie ok. 10 mln osób (Zubrzycka-Czarnecka 2011). Na wzór tego rozwiązania w 1995 r. wdrożono w Polsce program budownictwa czynszowego, na mocy którego powołano do życia towarzystwa budownictwa społecznego (TBS). Stały się one drugim najważniejszym po gminie podmiotem odpowiedzialnym za mieszkalnictwo społeczne w kraju. Miały one stanowić wsparcie w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dla średniozamożnych gospodarstw domowych. Pomimo że lokale tego typu zostały wybudowane w 235 miastach i 13 miejscowościach wiejskich, zasoby TBS w 2018 r. stanowiły jedynie 0,7% ogółu mieszkań w Polsce.

Odmiernym podejściem do mieszkalnictwa społecznego cechują się Niemcy. Od 1956 r. za społeczne budownictwo mieszkaniowe w Niemczech odpowiada sektor prywatny. Przedsiębiorstwa komunalne, spółdzielnie mieszkaniowe i prywatni inwestorzy mogą ubiegać się o preferencyjne pożyczki od państwa na realizację mieszkań, w zamian zobowiązując się do wynajmu mieszkań w ramach najmu socjalnego na okres spłaty zobowiązania. W efekcie mieszkanie realizowane w ten sposób zasilalo zasób społeczny na ściśle określony czas, który początkowo wynosił ponad 45 lat, a obecnie jest to od 10 do 25 lat, po czym trafiało na rynek komercyjny (Kofner 2017). To rozwiązanie pozwoliło stworzyć w Niemczech duży i stabilny rynek mieszkaniowy, charakteryzujący się wysoką liczbą mieszkań oddawanych corocznie do użytku oraz odpornością na wahania cenowe na rynku mieszkaniowym, na co uwagę zwraca B. Davies z zespołem (2016) – por. ryc. 24.

Rozwój mieszkalnictwa społecznego cieszył się wsparciem obywateli i wraz z regulacją cen na rynku prywatnym opartą o mechanizm „lustra czynszowego” oraz silną ochroną praw lokatorów, spowodował, iż Niemcy są jedynym państwem w Europie, w którym więcej osób wynajmuje mieszkania, niż mieszka we własnych (por. rozdz. 4.2).

Tymczasowy charakter mieszkań społecznych, który z biegiem lat był skracany, w połączeniu z mniejszym zainteresowaniem inwestorów, doprowadził do niedoboru mieszkań dla najbardziej potrzebujących części społeczeństwa. Łączna liczba subsydiowanych przez państwo mieszkań, wybudowanych w latach 1950–2017 wynosi ok. 10 milionów i przekłada się na ok. 23,8% udziału w rynku mieszkaniowym. Obecnie w zasobie mieszkań społecznych znajduje się jedynie 1,2 mln lokali, stanowiąc 2,9% ogółu mieszkań (Kofner 2017). Jednocześnie szeroka oferta mieszkań na wynajem na rynku prywatnym, wraz z systemem regulacji stawek czynszu oraz możliwością korzystania z dodatków mieszkaniowych, pozwala w dużym stopniu na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dla średniozamożnych gospodarstw domowych. Mechanizmy te nie zabezpieczyły jednak głównych ośrodków



Ryc. 24. Ceny mieszkań w Wielkiej Brytanii i Niemczech w latach 1995-2015 (zmiany kwartalne w %)

Źródło: za B. Davies i in. (2016).

miejskich, w których podaż mieszkań nie nadąża za popytem, prowadząc do regionalnego zwiększania się problemu luki czynszowej (Davies i in. 2016).

W Polsce, w której zdecydowana większość społeczeństwa mieszka we własnym mieszkaniu, problemem osób o niskich lub średnich dochodach jest nie tylko problem dostępności do mieszkań w zasobach gminnych lub TBS, ale również problem wykluczenia ekonomicznego na rynku najmu prywatnego z powodu pogłębiającej się luki czynszowej (por. rozdz. 9). Pomocą dla tej części społeczeństwa, której nie stać na najem mieszkania na rynku prywatnym, a której dochody nie pozwalają ubiegać się w gminie o najem mieszkania, może być rozwój sektora mieszkalnictwa dostępnego (ang. *Affordable Housing*). Takie rozwiązanie stosowane jest m.in. w Anglii, gdzie za podaż mieszkań dostępnych odpowiadają przede wszystkim stowarzyszenia mieszkaniowe (ang. *Housing Associations*) i w mniejszym stopniu władze lokalne. 20% kosztów inwestycji pokrywa dotacja rządowa. W zamian stawki czynszowe w tych zasobach są niższe co najmniej o 20% od cen rynkowych (Tunstall, Pleace 2018).

Analiza polityk mieszkaniowych stosowanych w Anglii, Niemczech, Francji i Polsce, z szczególnym uwzględnieniem społecznej polityki mieszkaniowej wskazuje, iż wielkość udziału społecznych zasobów mieszkaniowych nie musi przekładać się na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Wskazuje ponadto, iż zbyt duże obciążenie obowiązkami realizacji polityki mieszkaniowej jednego z podmiotów długofalowo prowadzi do negatywnych konsekwencji, czego przykładem jest skurczenie się w ciągu dwóch dekad zasobów mieszkań gminnych w Polsce o ponad połowę. Z kolei w Niemczech pomimo realizacji

10 mln mieszkań społecznych w latach 1950-2017 zasób ten stanowi obecnie zaledwie 1,2 mln (Kofner 2017). Współpraca władzy publicznej z podmiotami prywatnymi w zakresie budownictwa społecznego i zarządzania zasobami może przynosić korzyści dla każdej ze stron i powodować zwiększenie podaży mieszkań społecznych, o czym świadczy działalność stowarzyszeń mieszkaniowych w Anglii (ang. *Housing Associations*). Jednocześnie zbyt duże uzależnienie od takiej współpracy może doprowadzić do stagnacji i małej rotacji w zasobach, co obniża ich dostępność, czego przykładem są francuskie HLM.

POLITYKA MIESZKANIOWA MIAST



5. Lokalna polityka mieszkaniowa w Polsce

Za kształt lokalnej polityki mieszkaniowej w Polsce odpowiadają gminy. Wskazuje na to w sposób ogólny art. 7 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, w którym określa się, iż to do gmin należy obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, wyrażony m.in. poprzez gospodarowanie nieruchomościami oraz gminne budownictwo mieszkaniowe. Rozwinięcie zakresu obowiązków władz samorządowych w kwestii mieszkalnictwa znajduje się w *Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. W art. 4 przywołanego aktu prawnego wskazano, iż „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy” oraz, że to ona „zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach”.

Ustawowe wytyczne sformułowane są w dużym stopniu ogólności, co pozostawia gminom swobodę w podejmowaniu konkretnych działań i rozwiązań. To do nich należą kwestie dotyczące decyzyjności i aktywności. To one określają zasady dotyczące udostępniania gminnych zasobów mieszkaniowych, ustalają wysokość stawek czynszów za ich najem, określają potrzeby remontowe i odpowiadają za ich przeprowadzanie. To w końcu one decydują o wielkości zasobu, którym dysponują, poprzez prowadzenie polityki sprzedaży i zachowanie na rynku mieszkaniowym oraz realizowanie nowych inwestycji. W efekcie lokalne reguły gospodarowania mieszkaniowymi zasobami w gminach często są zróżnicowane.

Jak zauważa T. Markowski z zespołem (2018), formalne kompetencje samorządów gminnych obejmujące gospodarkę mieszkaniową zasadniczo zawężone są do komunalnych zasobów mieszkaniowych. Przekłada się to na charakter lokalnej polityki mieszkaniowej, która z reguły ogniskuje swoje działania na sektorze mieszkań społecznych, a zwłaszcza komunalnych.

Szerokie rozumienie lokalnej polityki mieszkaniowej wymaga podejmowania działań dotyczących całości zasobów mieszkaniowych, które znajdują się na terenie gminy, a nie tylko na jej niewielkiej części. Władze samorządowe mogą, wykorzystując odpowiednio dobrane instrumenty, adresować swoje działania do wszystkich aktorów rynku mieszkaniowego, z czego korzystają w relatywnie niewielkim zakresie (Markowski i in. 2018).

Ze względu na przyjętą tematykę pracy, dotyczącą mieszkalnictwa społecznego i dostępnego, w części badawczej przyjęto wąskie rozumienie lokalnej polityki mieszkaniowej. Nie analizowano wszystkich instrumentów, jakie może stosować gmina. Skoncentrowano się na realizacji zadań podstawowych, wychodząc z założenia, że miasto aktywnie działające powinno wyróżnić się już na tej płaszczyźnie. Niemniej warto podkreślić, iż pożądanym kierunkiem jej prowadzenia powinno być ujęcie szerokie.

W ramach prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej wykraczającej poza jej wąskie rozumienie, gmina może m.in. prowadzić racjonalną gospodarkę nieruchomościami, sprzyjającą tworzeniu odpowiednich warunków rozwoju mieszkalnictwa na jej obszarze. Może

ją kształtować, wykorzystując do tego instrumenty planistyczne, takie jak np. tworzenie miejscowych planów zagospodarowania terenu w korelacji z potrzebami mieszkaniowymi oraz instrumenty realizacyjne, do których należą m.in. gospodarka gruntami, uzbrajanie terenów w urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, stymulowanie rynku nieruchomości (Cymerman 2013). Instrumenty te stwarzają wiele możliwości oddziaływania nie tylko na stan mieszkalnictwa gminnego, ale wpływają również na warunki mieszkaniowe na terenie całej gminy.

W literaturze przedmiotu występują liczne podejścia do kategoryzacji narzędzi służących prowadzeniu lokalnej polityki mieszkaniowej. A. Twardoch (2019) wskazuje jej dwa główne kierunki: społeczny, którego cele są spójne z celami polityki społecznej oraz przestrzenny, ściśle związany z celami polityki przestrzennej. Wymiar społeczny obejmuje sprawiedliwość społeczną i zrównoważenie społeczne. Z kolei w ramach części przestrzennej identyfikowane są wątki związane ze sterowaniem rozwojem wewnętrznym miast, innowacyjnością i jakością. Autorka, wskazując przykładowe działania w poszczególnych kategoriach i zestawiając je z polskimi uwarunkowaniami, zwraca uwagę na konieczność szerszego spojrzenia na przestrzenny aspekt prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej, która nie powinna zamykać się w granicach gmin, a stanowić pole do współpracy międzygminnej, w ramach powiatu lub województwa. Jednocześnie, jak zauważa A. Twardoch (2019), w obecnie obowiązujących normach prawnych w Polsce brakuje narzędzi, które pozwalałyby godzić interesy sąsiadujących gmin, np. w formie redystrybucji podatków w ramach powiatów czy obszarów metropolitalnych. W efekcie brak współpracy na szczeblu ponadlokalnym przyczynia się do intensyfikacji zjawiska rozlewania się miast oraz niekontrolowanej suburbanizacji.

Inną klasyfikację podziału instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej przedstawia A. Polak (2010). Identyfikuje on cztery główne grupy instrumentów: etapu planowania, etapu przygotowania, etapu realizacji oraz etapu użytkowania zasobów mieszkaniowych. W ramach poszczególnych grup wyróżnia ponadto instrumenty o charakterze administracyjno-prawnym oraz ekonomicznym i ekonomiczno-społecznym. W tej klasyfikacji podkreślona została etapowość realizacji inwestycji mieszkaniowych powiązana z cyklem życia nieruchomości w sensie technicznym, dotyczącym okresu żywotności budynku (Paprzyca 2010).

Jak podkreśla R. Cyran (2013), każda gmina w Polsce powinna dążyć do tworzenia optymalnych warunków służących rozwojowi mieszkalnictwa. Identyfikuje on osiem podstawowych filarów zintegrowanej lokalnej polityki mieszkaniowej, które łączą zarówno cele polityki społecznej i przestrzennej. Są to:

1. tworzenie warunków do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe w gminie przez inwestorów indywidualnych i deweloperów,
2. rozwój budownictwa na sprzedaż lub wynajem w formie TBS,
3. polityka czynszowa oparta na rachunku ekonomicznym,

4. polityka remontowa odpowiadająca potrzebom remontowym,
5. wieloaspektowa polityka zamian lokali,
6. racjonalna polityka prywatyzacji lokali,
7. wieloletnie plany budownictwa komunalnego
8. realizacja wyroków sądowych.

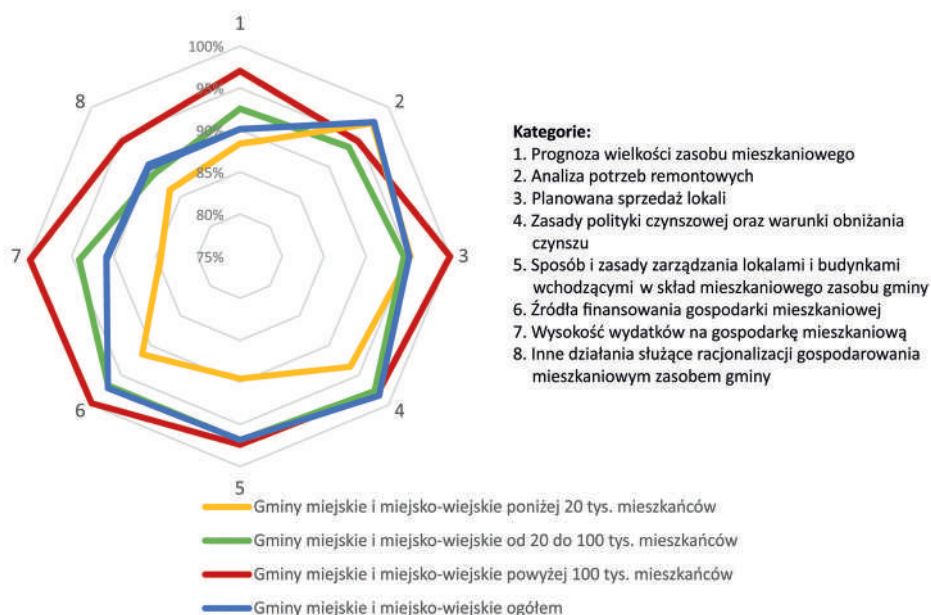
W ramach zintegrowanego podejścia do polityki mieszkaniowej celem powinno być dążenie do podnoszenia jakości zamieszkania na terenie gminy nie tylko poprzez rozwój mieszkalnictwa społecznego, służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, ale również pomoc w rozwijaniu rynku mieszkaniowego czy budownictwa mieszkaniowego (Cyran 2013).

Wyrazem odmiennych podejść władz samorządowych do prowadzenia polityki mieszkaniowej na terenie kraju są nie tylko jej efekty wyrażone miernikami i wskaźnikami wskazującymi na różnice w wielkości i stanie zasobów mieszkaniowych pomiędzy gminami, ale również sposób, w jaki konstruuje się podstawowe dokumenty, które służą programowaniu działań w perspektywie co najmniej średniookresowej. Zgodnie z *Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* takim aktem prawnym jest wieloletni programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, którego posiadanie jest dla gminy obligatoryjne. Zgodnie z art. 21 pkt. 2 wskazanej ustawy „powinien on (...) obejmować w szczególności:

1. prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
2. analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
3. planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
4. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
5. sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
6. źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
7. wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne;
8. opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
 - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali”.

Z badań przeprowadzonych w 2017 r. wynika, iż spośród wszystkich gmin miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce taki dokument posiadało 89% jednostek samorządowych. W przypadku 80% uchwalonych programów mieszkaniowych zakres merytoryczny obejmował wszystkie osiem narzuconych ustawowo zagadnień, jednak tylko 20% z nich podejmowało poruszaną problematykę w sposób pogłębiony, a jedynie w średnio co dziesiątym przypadku uwzględniono działania wykraczające poza obowiązkowy zakres (Nowak 2018).

Na podstawie analizy występowania zapisów dotyczących ośmiu wskazanych przez ustawodawcę obligatoryjnych zagadnień, największym stopniem rzetelności wykazały się ponadstutysięczne miasta. Wykazano jednocześnie tendencję spadkową w tym zakresie wraz ze zmniejszaniem się populacji gmin. Relatywnie największe braki w dokumentach występowały w kategoriach dotyczących wielkości wydatków na gospodarkę mieszkaniową oraz we wskazaniu innych działań służących racjonalizacji gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gminy (por. ryc. 25).



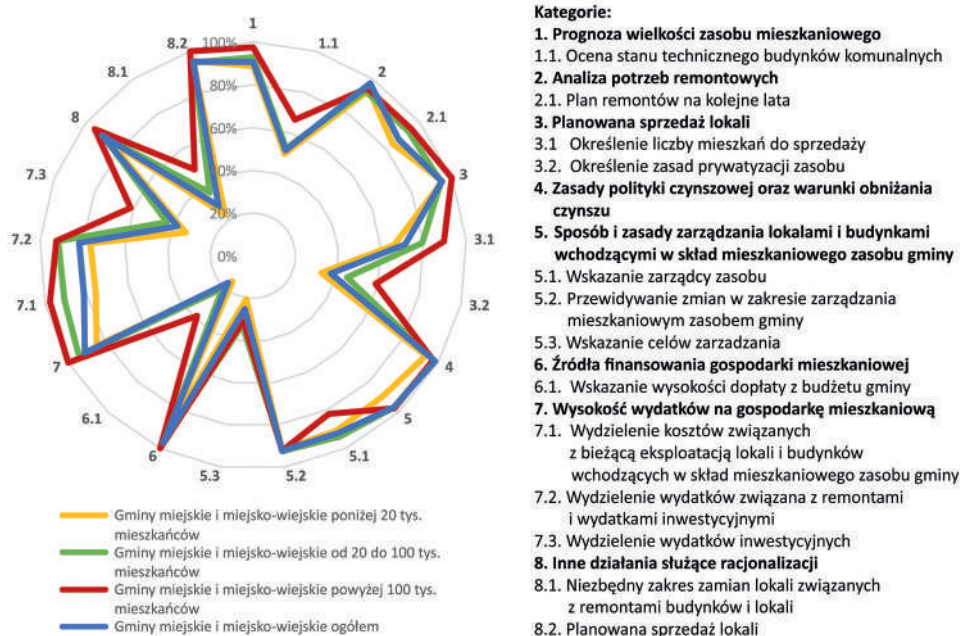
Ryc. 25. Zgodność wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce z podstawowymi kryteriami zawartymi w ustawie o ochronie praw lokatorów – stan na 31 grudnia 2017 r. dla 822 gmin.

Źródło: za K. Nowak (2018).

W ujęciu szczegółowym, w którym uwzględniono istotne elementy składowe w ramach poszczególnych kategorii, analiza wykazała występowanie znaczących dysproporcji (por. ryc. 26). Podkreślić należy zwłaszcza brak zawarcia informacji o ocenie stanu technicznego budynków gminnych przez 48% gmin miejskich i miejsko-wiejskich posiadających

w 2017 r. uchwalony dokument. Ponadto niemal 30% badanych gmin nie wskazywało liczby mieszkań przeznaczanych do sprzedaży w kolejnych latach, pomimo iż tylko 5% z nich nie planowało prowadzić prywatyzacji zasobów mieszkaniowych (Nowak 2018).

Po przeprowadzeniu analizy wieloletnich programów mieszkaniowych we wszystkich gminach miejskich i miejsko-wiejskich zwrócono uwagę, iż nie zawsze brak wyszczególnienia konkretnych działań w tych dokumentach przekładał się na rzeczywistą bierność gmin. Zdarzały się jednocześnie przypadki jednostek samorządowych, które pomimo iż określały ambitne cele, w praktyce ich nie osiągały. Z tego względu, pomimo przeprowadzenia przez autora szerokiego badania programów mieszkaniowych, nie zdecydowano się na uwzględnienie otrzymanych wyników w późniejszej ocenie stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej przeprowadzonej w dalszej części opracowania (rozdz. 7), w której użyto jedynie obiektywnych mierników statystycznych.



Ryc. 26. Zgodność wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce ze szczegółowymi kryteriami zawartymi w ustawie o ochronie praw lokatorów – stan na 31 grudnia 2017 r. dla 822 gmin.

Źródło: za K. Nowak (2018).

Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż analiza wieloletnich programów mieszkaniowych obejmowała stan na 2017 r., a jak identyfikuje J. Erbel (2020), po 2016 r. nastąpił znaczący zwrot samorządów w kierunku rozwoju programów mieszkaniowych, które zaczęto dostosowywać do rzeczywistych lokalnych uwarunkowań. Wypracowywane przez gminy nowe rozwiązania często nie wykazują jednak związku z założeniami

Narodowego Programu Mieszkaniowego (2016). Wskazuje ona na problem słabej współpracy w zakresie polityki mieszkaniowej pomiędzy poziomem lokalnym i centralnym. Sytuacja ta powodowana jest przez wiele czynników. Za jeden z nich uznać można aspekt finansowania sfery mieszkaniowej. Pomimo iż mieszkalnictwo w Polsce zasilane jest środkami płynącymi z budżetu państwa, to jednostki samorządowe ponoszą największe koszty finansowania polityki mieszkaniowej. Świadczy o tym porównanie wysokości wydatków budżetu państwa na mieszkalnictwo wyliczone w oparciu o dane zawarte w *Odpowiedzi Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa* (2017) oraz *Sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa* (2018, 2019), w porównaniu do wydatków gmin wyliczonych na podstawie danych zawartych w BDL GUS (por. tabl. 9 i tabl. 10).

Tabl. 9. Udział wydatków gmin na gospodarkę mieszkaniową i bezpośrednich wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową w wydatkach ogółem w latach 2002-2017 z uwzględnieniem PKB

ROK	Udział wydatków na gospodarkę mieszkaniową w wydatkach ogółem gmin (%)	Udział wydatków inwestycyjnych w ramach gospodarki mieszkaniowej w wydatkach gmin ogółem (%)	Udział bezpośrednich wydatków budżetu państwa w wydatkach budżetu państwa ogółem (%)	Udział bezpośrednich wydatków budżetu państwa na mieszkalnictwo w stosunku do PKB (%)
2007	4,21	1,22	0,47	0,10
2008	4,72	1,55	0,37	0,08
2009	4,53	1,38	0,31	0,07
2010	4,14	1,25	0,29	0,06
2011	4,32	1,22	0,45	0,09
2012	4,42	1,19	0,47	0,09
2013	4,11	1,08	0,47	0,09
2014	4,17	1,05	0,50	0,09
2015	4,48	1,19	0,41	0,08
2016	3,70	0,95	0,42	0,08
2017	3,52	0,98	0,46	0,09
2018	3,40	1,14	0,54	0,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Odpowiedzi ministerstwa...* (2017) *Sprawozdania z wykonania budżetu...* (2018, 2019), 2018 r. oraz danych BDL GUS.

Należy zauważyć, iż bezpośrednie wydatki z budżetu państwa na mieszkalnictwo w latach 2007-2018 ani razu nie przekroczyły 0,1% PKB (por. tabl. 9). W wielu innych krajach europejskich wskaźnik ten jest wyższy, przykładowo we Francji wynosi on 2%, a w Niemczech 1% (Markowski i in. 2018). Zgodnie z danymi GUS wydatki gmin na gospodarkę mieszkaniową w tym samym okresie były ponad czterokrotnie wyższe niż bezpośrednie

wydatki budżetu państwa na ten cel. W ramach wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego można wyróżnić wydatki bieżące i inwestycyjne. W przypadku wydatków bieżących środki przeznaczone są m.in. na eksploatację, bieżące naprawy, administrowanie zasobami mieszkaniowymi czy utrzymywanie porządku w budynku. Natomiast wydatki inwestycyjne dotyczą remontów nieruchomości oraz tworzenia nowych substancji (Nowak 2011). Biorąc pod uwagę jedynie wydatki inwestycyjne gmin, przewyższają one środki przekazywane z budżetu centralnego o 25% (tabl. 10).

Tabl. 10. Porównanie wydatków gmin na gospodarkę mieszkaniową i bezpośrednich wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową w latach 2002-2017

ROK	Wydatki gmin na gospodarkę mieszkaniową (mln zł)	Wydatki majątkowe inwestycyjne gmin na mieszkalnictwo (mln zł)	Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na mieszkalnictwo (mln zł)
2007	4289,6	1241,4	1197,0
2008	5384,5	1766,3	1015,4
2009	5723,0	1736,9	915,2
2010	5744,2	1733,8	862,8
2011	6098,6	1721,3	1368,3
2012	6290,1	1698,3	1484,4
2013	5936,3	1560,2	1496,8
2014	6454,1	1620,4	1567,6
2015	6970,9	1859,4	1362,7
2016	6299,1	1624,5	1521,4
2017	6711,6	1859,8	1741,9
2018	7271,2	2431,3	2109,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Odpowiedzi ministerstwa... (2017) Sprawozdań z wykonania budżetu... (2018, 2019), 2018 r. oraz danych BDL GUS.

Udział ponoszonych wydatków na gospodarkę mieszkaniową w wydatkach gmin ogółem w latach 2007-2018 wynosił średniorocznie 4,14%, a przy uwzględnieniu jedynie wydatków inwestycyjnych – 1,18%. Z kolei w przypadku wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową, odsetek ten wynosił zaledwie 0,43%. Jak wskazano w raporcie NIK (*Informacja o wynikach...* 2012), brak wystarczających środków finansowych jest jednym z głównych czynników wpływających na nieskuteczność gospodarowania mieszkaniowymi zasobami przez gminy, przyczyniając się do ich degradacji i zmniejszania, co nie sprzyja poprawie warunków mieszkaniowych lokalnych społeczności.

Na tej podstawie trudno uznać, aby poziom ponoszonych wydatków zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym był wystarczający, aby wpłynąć na znaczącą poprawę

sytuacji mieszkaniowej w kraju oraz na szybkie zbliżenie się pod tym względem do krajów Europy Zachodniej.

6. Dostępność zasobów mieszkań społecznych w miastach

O dostępie do mieszkań społecznych na poziomie lokalnym decyduje ich względna liczba oraz dostosowanie wielkości zasobów do występujących potrzeb wraz z określeniem grupy osób, do której taka pomoc jest adresowana. Do oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych wybrano sześć wskaźników, które zostały podzielone na trzy podstawowe kategorie, omówione w kolejnych podrozdziałach.

6.1. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych

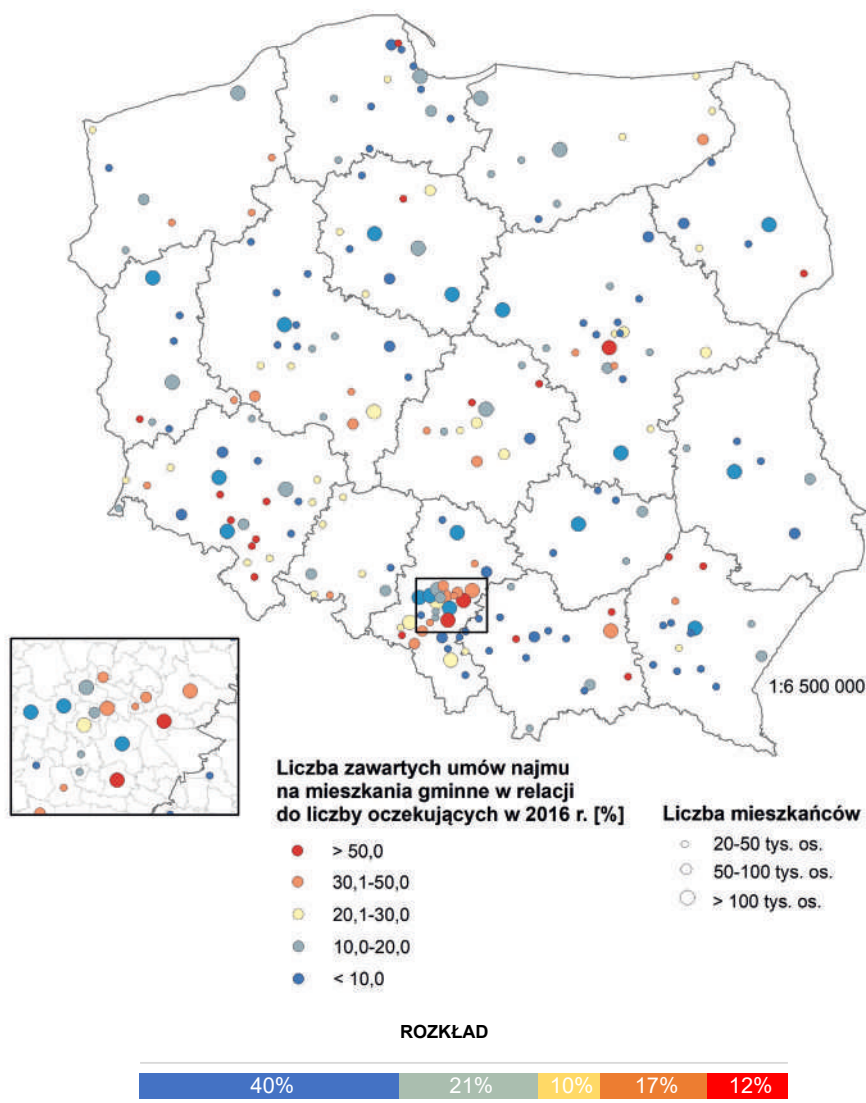
Tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej zgodnie z przepisami prawa stanowi zadanie własne gminy. Do jej obowiązków należy zapewnienie lokali w ramach najmu socjalnego oraz lokali zamiennych, jak również lokali mieszkalnych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Podstawą do realizacji tego zadania jest tworzenie i posiadanie przez gminę własnego zasobu mieszkaniowego. Zgodnie z art. 20 wskazanej *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* gmina może również wynajmować lokale od innych właścicieli i następnie podnajmować je gospodarstwom domowym, które posiadają niskie dochody.

Wielkość zasobów mieszkaniowych powinna odpowiadać rzeczywistym potrzebom wspólnoty samorządowej. W sytuacji, gdy na terenie gminy nie byłoby przesłanek świadczących o niezaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, lokalne władze nie byłyby zobligowane do tworzenia i posiadania zasobu mieszkaniowego (Bończak-Kucharczyk 2014).

Jednym z podstawowych sposobów pozwalających na oszacowanie wielkości potrzeb mieszkaniowych wśród mieszkańców gminy o niskich dochodach jest przyjmowanie przez władze samorządowe wniosków o przydział mieszkania. O stopniu ich zaspokojenia świadczyć może stosunek liczby osób oczekujących na najem mieszkania w relacji do liczby zawartych umów najmu z gminą.

W przypadku, gdy wskaźnik ten w danym roku osiągnąłby wartość 100%, świadczyłoby to o zaspokojeniu przez gminę wszystkich zgłoszonych potrzeb mieszkaniowych. Na podstawie uzyskanych danych w 210 badanych gminach średnia wartość wskaźnika w 2016 r. wynosiła 21,1%. Jednocześnie przeciętna wartość wskaźnika relatywnie najniższa była w grupie miast największych, liczących co najmniej 100 tysięcy osób (17,6%), a najwyższa w gminach liczących od 50 do 100 tysięcy osób (22,4%).

Jedynie 12,4% badanych miast cechowało się wartością wskaźnika większą niż 50%. Najwyższe wartości posiadały: Tarnobrzeg (88,9%), Bełchatów (88,4%), Kłodzko (84,7%) i Aleksandrów Łódzki (84,1%). Najliczniejszą grupę stanowiły gminy, których relacja



Ryc. 27. Liczba zawartych umów najmu na mieszkania gminne w relacji do liczby oczekujących w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

zawartych umów najmu do liczby oczekujących nie przekraczała 10%, w tym przedziale sklasyfikowano 40% ogółu badanych.

W przestrzennym rozkładzie zjawiska wartości wskaźnika powyżej 30% najczęściej występowały w miastach na terenie województw śląskiego i dolnośląskiego, stanowiąc łącznie 41% wszystkich miast we wskazanym przedziale (por. ryc. 27).

Województwami, w których żadne z badanych miast nie przekroczyło wartości 20%, były: świętokrzyskie i lubelskie.

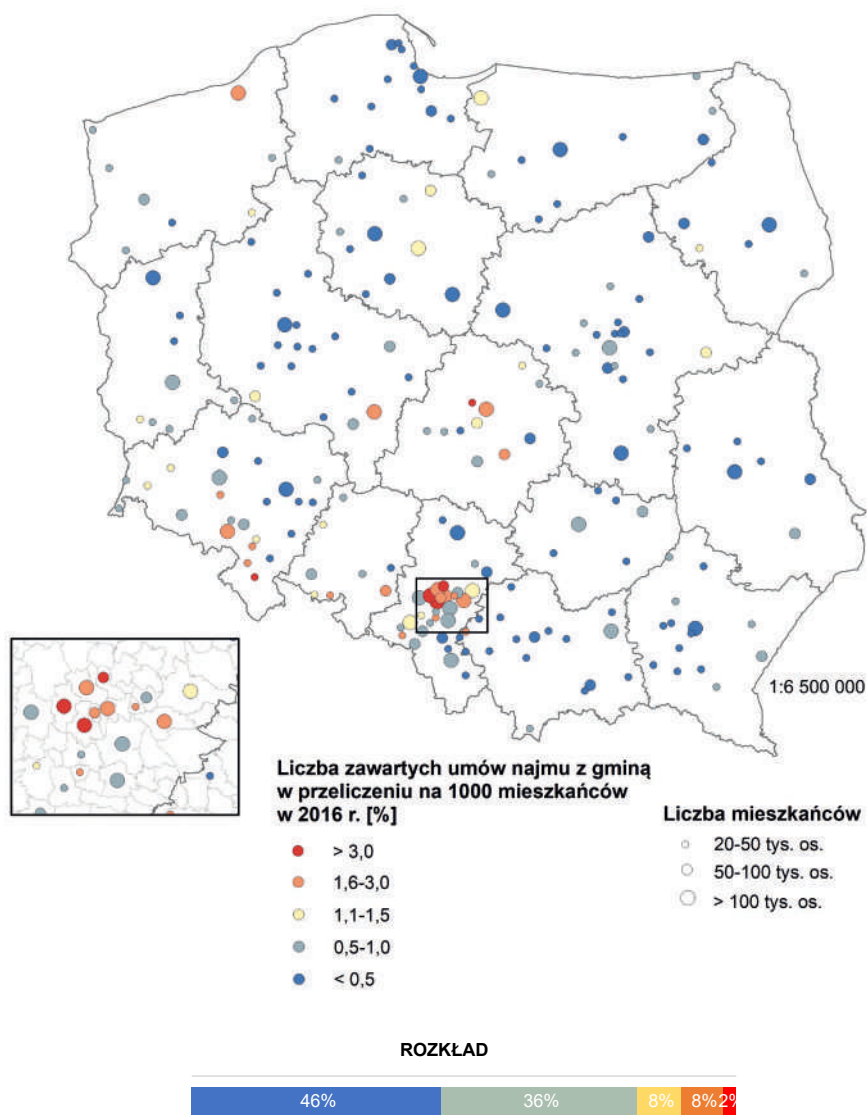
Wskaźnik liczby zawartych umów najmu na mieszkania gminne w relacji do liczby oczekujących w danym roku nie pozwala w pełni zidentyfikować poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Byłoby to możliwe jedynie w sytuacji, w której o przydział mieszkania gminnego ubiegaliby się wszyscy, których dochody nie pozwalają na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i którzy spełniają warunki najmu. W rzeczywistości statystyka ta jest zaburzona ze względu na wiele czynników. Za najważniejsze można uznać:

- stosowanie różnych kryteriów decydujących o przydziale mieszkania przez gminy,
- zróżnicowane podejście gmin do weryfikacji i aktualizacji list oczekujących,
- brak zgłaszania chęci najmu mieszkania przez osoby, które spełniają kryteria, m.in. ze względu na świadomość niedoboru takich mieszkań lub ich złego stanu technicznego.

Zgodnie z danymi GUS w 2016 r. liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania wynosiła 158,9 tys. (*Gospodarka mieszkaniowa...* 2017). W 2018 r. wielkość deficytu mieszkań gminnych mierzona w ten sam sposób spadła do poziomu 149,3 tys. (*Gospodarka mieszkaniowa...* 2019). Te wartości wyznaczają jedynie minimalny poziom deficytu mieszkań gminnych, a ich rzeczywista skala nie jest obecnie znana. W celu zwiększenia obiektywności oceny poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wśród osób o niskich dochodach, przyjęto dodatkowy wskaźnik, który świadczy o skali podejmowanych działań przez badane gminy. Za taki przyjęto liczbę zawartych umów najmu z gminą w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (por. ryc. 28). Jego średnia wartość w badanej próbie w 2016 r. wyniosła 0,7 zawartych umów najmu z gminą w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Jednocześnie zidentyfikowano prawidłowość, wskazującą, że wraz ze wzrostem liczby mieszkańców rośnie średnia wartość wskaźnika. W miastach największych wynosił on 1,1, w grupie gmin od 50 do 100 tys. mieszkańców – 0,8, a w gminach liczących od 20 do 50 tys. osób – 0,6.

Analiza przestrzenna zjawiska wskazuje, iż w województwach śląskim, dolnośląskim i łódzkim znajdowało się najwięcej miast wykazujących relatywnie najwyższą aktywność w tym zakresie. W grupie miast znajdujących się w najwyższej klasie 72% stanowili przedstawiciele wskazanych województw. Stosunkowo częściej wyższe wartości wskaźnika występowały w miastach położonych w zachodniej i centralnej części kraju, niż na jego wschodnim obszarze.

Wśród pięciu miast o najwyższej wartości wskaźnika znalazły się: Aleksandrów Łódzki (6,2), Piekary Śląskie (6,1), Ruda Śląska (4,9), Kłodzko (4,8) i Zabrze (3,1). Trzy z nich znajdowały się jednocześnie w grupie gmin o relatywnie najwyższym stopniu realizacji umów najmu. Ponadto w przypadku Rudy Śląskiej liczba zawartych umów najmu w relacji do oczekujących wynosiła 24,5%, z kolei Zabrze, ze wskaźnikiem o wartości 4,5%, znajdowało się w gronie gmin o najniższym poziomie. Podobne zjawisko zidentyfikowano w Wałbrzychu, gdzie pomimo relatywnie wysokiej liczby zawartych umów najmu z gminą



Ryc. 28. Liczba zawartych umów najmu z gminą w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (2,1), wskaźnik liczby zawartych umów najmu w relacji do liczby osób oczekujących wynosił jedynie 7,5%.

Zabrze i Wałbrzych są miastami, które charakteryzują się dużym udziałem mieszkań komunalnych, co wynika z uwarunkowań historycznych i ich przemysłowego charakteru. Powyższe zestawienie wskaźników z jednej strony pokazuje, że niski poziom zaspokojenia

potrzeb mieszkaniowych nie musi świadczyć o bierności w podejmowaniu działań przez gminy. Z drugiej obrazuje, jak nastawienie lokalnej społeczności do mieszkań gminnych może wpłynąć na wzrost liczby aplikujących o ich przydział. Ponadto przykłady te sygnalizują, iż skala ukrytego deficytu mieszkań komunalnych w wielu innych miastach może być znacząca.

Na podstawie analizy powyższych wskaźników świadczących o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, siedem miast znalazło się w najwyższej klasie. Są to: Aleksandrów Łódzki i Bielawa z województwa łódzkiego, Piekary Śląskie, Wodzisław Śląski i Sosnowiec z województwa śląskiego oraz Kłodzko i Jawor z województwa dolnośląskiego.

W przypadku sześciu miast wskaźniki wskazywały na brak zaspokojenia jakichkolwiek potrzeb mieszkaniowych mieszkańców. Były to: Turek i Kórnik z województwa wielkopolskiego, Boguchwała i Sędziszów Małopolski z województwa podkarpackiego, Stary Sącz z województwa małopolskiego oraz Kłobuck z województwa śląskiego. Liczba mieszkańców w żadnym ze wskazanych przypadków nie przekroczyła 30 tys. osób.

6.2. Dostępność lokalowa

W wyniku komunalizacji mienia, stanowiącego następstwo transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r., gminy stały się właścicielem ok. 2 mln mieszkań (*Gospodarka mieszkaniowa...*1991). Pomimo iż ustawodawca już na początku lat 90. XX w. nałożył na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, prowadziły one intensywną prywatyzację swoich zasobów lokalowych. Zgodnie z danymi GUS w 2016 r. znajdowało się w Polsce 868,5 tys. mieszkań gminnych. Z kolei w 2018 r. ich liczba zmniejszyła się do 840,4 tys. mieszkań. Jak podkreśla E. Kucharska-Stasiak (2014), proces prywatyzacji ma swoje granice. Ustalają je jednak gminy, często robiąc to niezależnie od sytuacji mieszkaniowej, w jakiej się znajdują.

Jednym z podstawowych parametrów świadczących o wielkości zasobów mieszkaniowych gminy jest ich udział w ogólnej liczbie mieszkań. Wskaźnik ten informuje o strukturze zasobów mieszkaniowych, jednocześnie jest zależny od poziomu rozwoju mieszkalnictwa ogółem. Wysoki udział zasobów komunalnych świadczy o stosunkowo dużej liczbie takich mieszkań, jednocześnie na jego wartość wpływa stopień nasycenia w mieszkania na danym terenie, który można wyrazić liczbą mieszkań ogółem w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. W celu dokonania analizy porównawczej, mając w zamiarze zidentyfikowanie wielkości gminnych zasobów mieszkaniowych, bez uwzględniania czynników dodatkowych, za obiektywny wskaźnik uznano liczbę mieszkań gminnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, który można określić jako stopień nasycenia w mieszkania gminne.

Zjawisko cechowało przestrzenne zróżnicowanie, które nawiązywało do dawnych granic zaborów (por. ryc. 29). Średnia wartość wskaźnika w badanej próbie w 2016 r. wyniosła 27,8 mieszkania na 1000 mieszkańców. Zdecydowanie wyższe wartości występowały w miastach liczących powyżej 100 tys. osób, gdzie średnia wartość wskaźnika wynosiła

43,4. W gminach liczących od 50 do 100 tys. osób było to 28,7, a w mniejszych badanych jednostkach samorządowych – 23,7 mieszkania na 1000 mieszkańców.

Największe skupiska miast o stosunkowo najwyższej liczbie mieszkań gminnych na 1000 mieszkańców występowały w województwach śląskim i dolnośląskim. Ponadto duży udział miast o relatywnie wysokim nasyceniu w mieszkania gminne cechował województwa łódzkie i opolskie. Najwyższą wartość wskaźnika odnotowano w Wałbrzychu, w którym znajdowało się 108 mieszkań gminnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Stosunkowo najmniej takich lokali posiadały Boguchwała w województwie podkarpackim i Stary Sącz w województwie małopolskim, w których na 1000 mieszkańców przypadało niespełna jedno mieszkanie gminne.

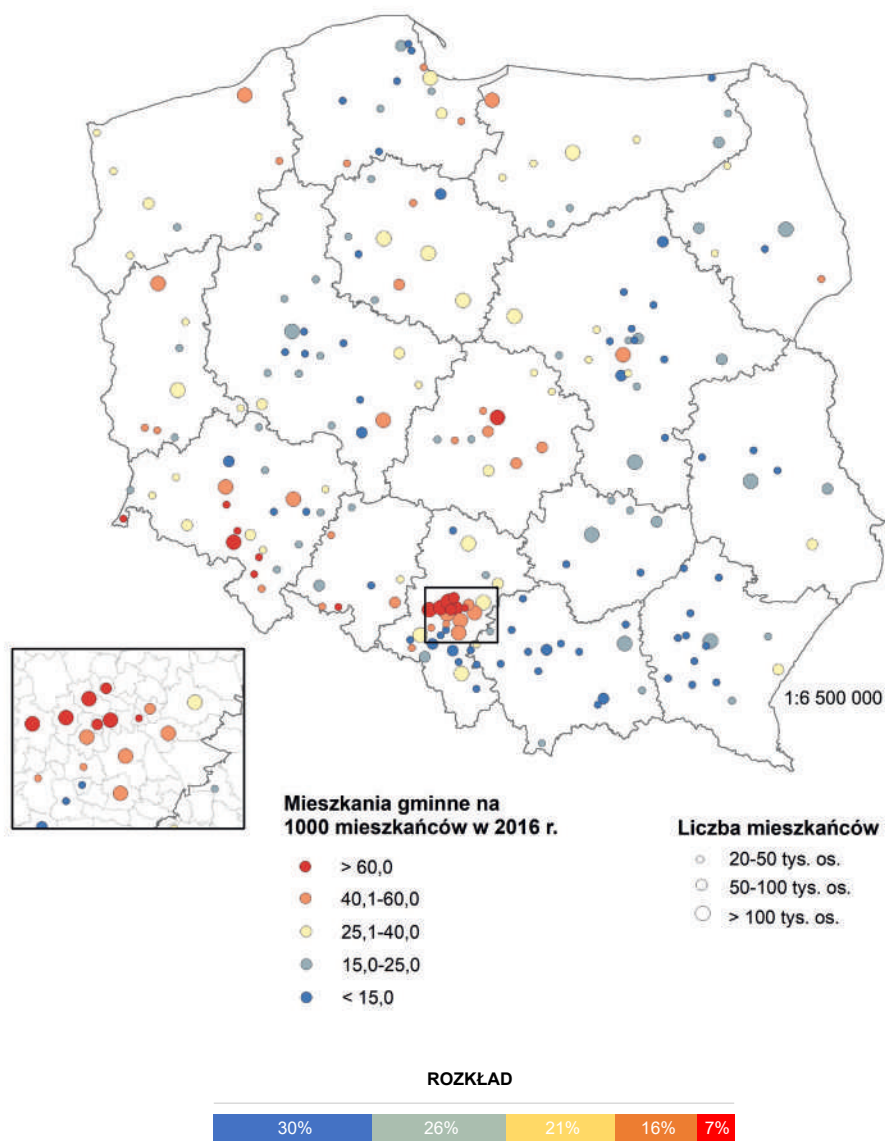
Przewagą najniższych wartości wskaźnika charakteryzowały się miasta położone we wschodniej i południowo-wschodniej części kraju. Duże zróżnicowanie zjawiska zidentyfikowano w województwie śląskim. Miasta położone na południe od konurbacji katowickiej posiadały zdecydowanie mniejsze zasoby mieszkań gminnych niż w pozostałej części województwa.

W województwach mazowieckim i wielkopolskim ponad połowa badanych gmin charakteryzowała się niskimi wartościami wskaźnika, jedynie w przypadku Warszawy i Kalisza liczba mieszkań gminnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców była relatywnie wysoka i przekraczała wartość 40. W północnej części kraju największy udział stanowiły miasta o umiarkowanej wielkości zasobów mieszkań gminnych. Wyjątek stanowił fragment województwa pomorskiego, w którym znalazła się grupa gmin o stosunkowo niewielkiej liczbie takich lokali.

Drugą największą grupą mieszkań społecznych w Polsce, poza mieszkaniami gminnymi, są lokale dostarczane przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS). Mieszkania te, przeznaczone głównie na wynajem, skierowane są do osób, których dochody są zbyt niskie, aby mogły samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, a jednocześnie zbyt wysokie, żeby ubiegać się o najem mieszkania gminnego. Zgodnie z danymi BGK inwestycje TBS-ów zlokalizowane są w 235 miastach i 13 miejscowościach wiejskich. Ich działalność jest obecna we wszystkich miastach liczących co najmniej 200 tys. osób i w niemal co siódmym mieście liczącym minimum 20 tys. mieszkańców (Muzioł-Węclawowicz 2018).

Zgodnie z danymi GUS łączna liczba mieszkań w zasobach TBS wynosiła w 2016 r. 98,2 tys. mieszkań, z czego niemal wszystkie zasoby wybudowano w latach 1996–2009. W latach 2009–2015 nastąpił okres stagnacji programu społecznego budownictwa czynszowego, w którym realizowano jedynie inwestycje rozpoczęte przed 30 września 2009 r. Od 2015 r. wznowiono jego działanie, czego efektem jest nieznaczny wzrost liczby lokali w zasobach TBS, których liczba w 2018 r. wynosiła 102,3 tys. mieszkań.

Pośród badanych jednostek samorządu terytorialnego, 65,7% z nich posiadało mieszkania w zasobach TBS. Zgodnie z danymi BGK za 2016 r. łączna liczba mieszkań w badanej próbie wyniosła 54,0 tys., co stanowiło 55% wszystkich tego typu lokali w kraju.



Ryc. 29. Mieszkania gminne na 1000 mieszkańców w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W wartościach bezwzględnych najwięcej lokali znajdowało się w miastach liczących ponad 100 tys. mieszkańców, m.in. we Wrocławiu (4,6 tys.), w Warszawie (3,5 tys.), Gdańsku (2,6 tys.) i Poznaniu (2,6 tys.). Za ocenę stopnia dostępności do tego typu lokali przyjęto wskaźnik liczby mieszkań TBS w przeliczeniu na 1000 mieszkańców.

Średnia wartość wskaźnika w badanej próbie wynosiła 2,8 mieszkania na 1000 mieszkańców, co jest wynikiem dziesięciokrotnie niższym od średniej uzyskanej dla mieszkań gminnych. Przeciętny stopień nasycenia w mieszkania TBS był najwyższy w miastach dużych (4,3 mieszkania na 1000 mieszkańców), niższy w gminach liczących od 50 do 100 tys. osób (3,2 mieszkania na 1000 mieszkańców), a najniższy w grupie gmin liczących od 20 do 50 tys. osób (2,5 mieszkania na 1000 mieszkańców). Jedynie w sześciu badanych miastach wartość wskaźnika przekroczyła 10 mieszkań na 1000 mieszkańców. Były to: Płock, Będzin, Marki, Zielona Góra, Malbork i Kalisz.

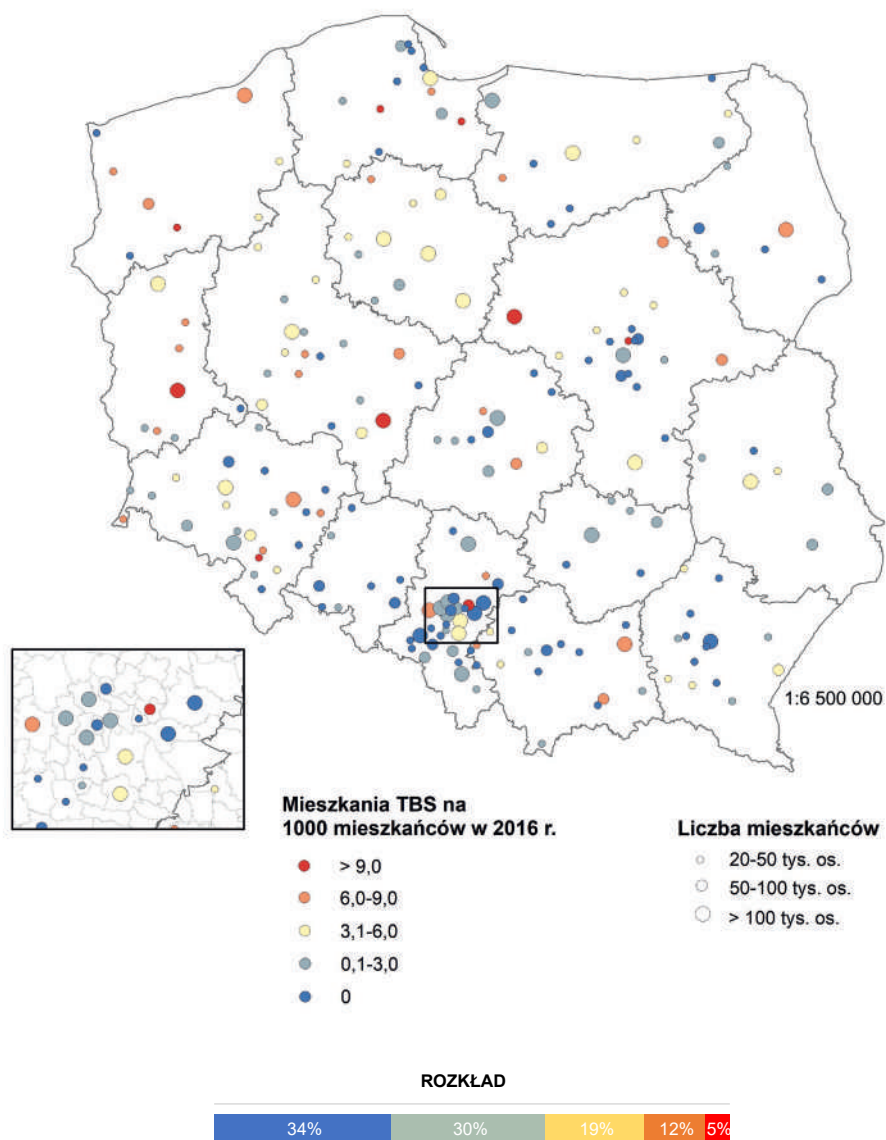
W układzie przestrzennym największym udziałem miast z wysoką wartością wskaźnika cechowały się województwa zachodniopomorskie i lubuskie (por. ryc. 30). Ponadto pod tym względem wyróżniło się stosunkowo dużo miast z województw wielkopolskiego i dolnośląskiego. Niski stopień nasycenia w mieszkania TBS lub ich brak występował najczęściej w gminach położonych w województwach opolskim, śląskim, małopolskim, podkarpackim i świętokrzyskim.

Spośród miast, które zarówno pod względem liczby mieszkań gminnych oraz lokali w zasobach TBS w przeliczeniu na 1000 mieszkańców znajdowały się w najwyższych przedziałach były: Bielawa, Gliwice i Bogatynia. Występowanie niskiej liczby mieszkań gminnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców oraz jednoczesny brak lokali w zasobach TBS dotyczył 18% badanych jednostek samorządu terytorialnego. Wśród nich znalazło się 56% badanych miast z województwa małopolskiego oraz 43% z województwa podkarpackiego.

6.3. Dostępność ekonomiczna

Możliwość ubiegania się o najem mieszkania z zasobu gminy determinuje status materialny gospodarstw domowych. Jednocześnie progi dochodowe nie muszą być jedynymi uwzględnianymi czynnikami. Wśród kryteriów decydujących o pierwszeństwie wyboru mogą znajdować się m.in. dotychczasowe warunki zamieszkiwania. Zgodnie z *Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, obowiązek określania limitów dochodowych uprawniających do ubiegania się o najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy oraz ustalanie innych zasad mających znaczenie przy wyborze najemcy, spoczywa na władzach lokalnych. Określa się je szczegółowo w uchwałach rad gmin dotyczących zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ponadto mogą one w sposób ogólny stanowić treść obligatoryjnego dokumentu średniookresowego, jakim jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Brak szczegółowych wytycznych w zakresie kryteriów decydujących o wyborze najemców stwarza gminom możliwość ich precyzyjnego i indywidualnego dostosowania do lokalnej sytuacji na rynku nieruchomości oraz uwarunkowań społeczno-gospodarczych.



Ryc. 30. Mieszkania TBS na 1000 mieszkańców w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BGK.

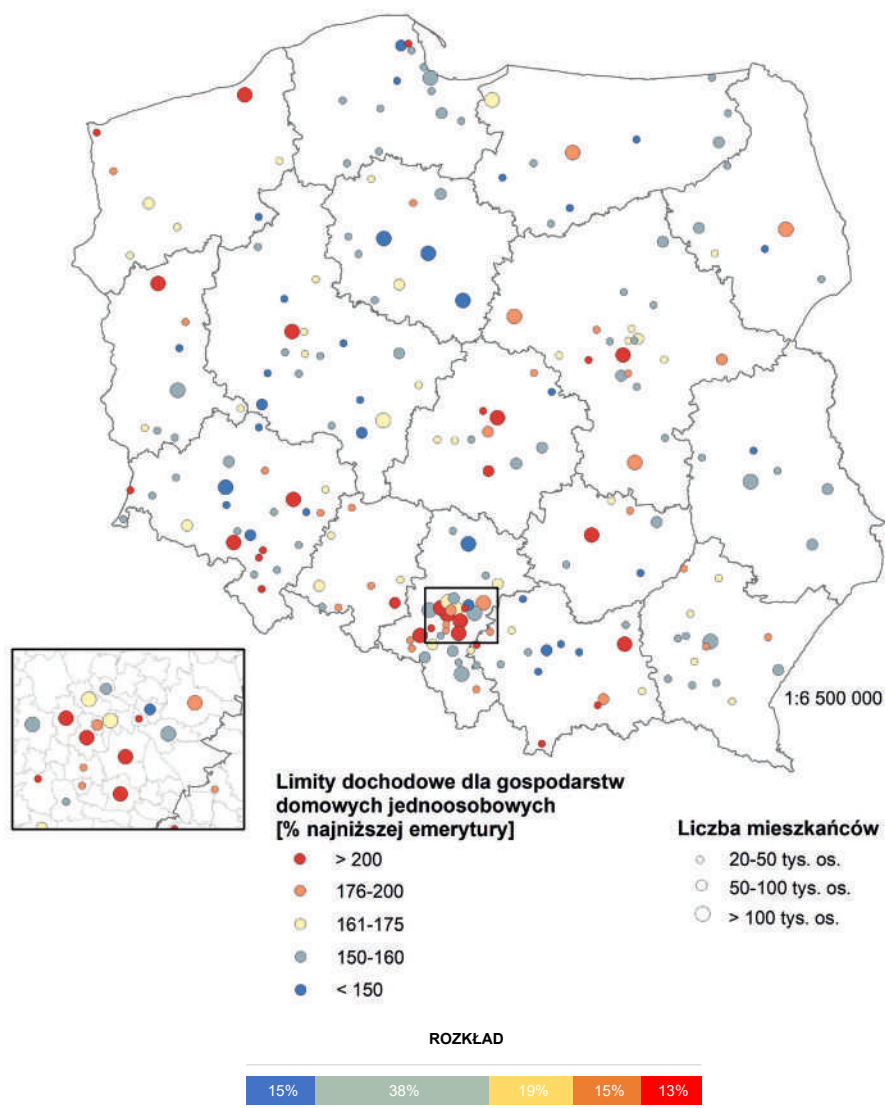
Wyniki przeprowadzonego badania ankietowego pokazują jednak, że w rzeczywistości prowadzi to do pogłębiania się nierówności w zakresie dostępności ekonomicznej do gminnych lokali mieszkaniowych.

Gminy, określając wysokość limitów dochodowych, najczęściej odnoszą ją do kwoty najniższej emerytury, która w 2016 r. zgodnie *Komunikatem Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 lutego 2016 r.* wynosiła 882,56 zł. Informacje na temat wysokości stosowanych stawek pozyskano w wyniku przeprowadzonego badania ankietowego. Wśród 99,9% gmin stanowiących próbę badawczą określano odrębne wartości limitów dochodowych dla gospodarstw domowych jednoosobowych i wieloosobowych. Za gospodarstwo domowe jednoosobowe uznaje się osobę żyjącą samotnie i utrzymującą się samodzielnie. Natomiast gospodarstwo domowe wieloosobowe stanowią co najmniej dwie osoby, które razem mieszkają i wspólnie się utrzymują (*Słownik pojęć GUS*, 2019). W każdym przypadku wyższe limity dochodowe ustalano dla gospodarstw domowych jednoosobowych, co wynika z relatywnie większych jednostkowych kosztów życia wśród tej grupy osób.

W przypadku progów dochodowych uprawniających do aplikowania o przydział mieszkania komunalnego dla gospodarstw domowych jednoosobowych, najwięcej badanych gmin (35,7% próby) ustalało je na poziomie 150% najniższej emerytury. Większą skłonność do określania wysokich limitów dochodowych, przekraczających dwukrotność najniższej emerytury wykazywały duże miasta. Spośród dziesięciu, w których maksymalny dochód wynosił co najmniej trzykrotność najniższej emerytury, siedem stanowiły ośrodki liczące powyżej 100 tys. mieszkańców. Były to: Koszalin, Rybnik, Wałbrzych, Ruda Śląska, Wrocław, Kielce i Zabrze. Ponadto w tej grupie znalazły się trzy miasta liczące od 20 do 50 tys. osób, tj. Bielawa, Oświęcim i Czeladź. Rygorystyczne progi dochodowe w wysokości poniżej 150% emerytury stosunkowo najczęściej ustalały gminy liczące od 20 do 50 tys. mieszkańców (17,3%), niewiele rzadziej decydowały się na to miasta średniej wielkości (16,7%). W grupie największych miast takie przypadki zdarzały się najrzadziej (14,2%), z czego większość występowała w województwie kujawsko-pomorskim.

W rozkładzie przestrzennym, pomimo dużego zróżnicowania na obszarze kraju, można zaobserwować występowanie skupisk miast stosujących podobne limity dochodowe (por. ryc. 31). Z uwagi, iż dotychczas nie przeprowadzano ogólnokrajowych badań w zakresie stosowania kryteriów dochodowych uprawniających do przydziału mieszkań gminnych, a wartości te nie są ogólnie regulowane i stanowią wyłączoną decyzję lokalnych władz, można przypuszczać, iż gminy ustalając te wartości, przyjmują często za punkt odniesienia sąsiednie jednostki terytorialne.

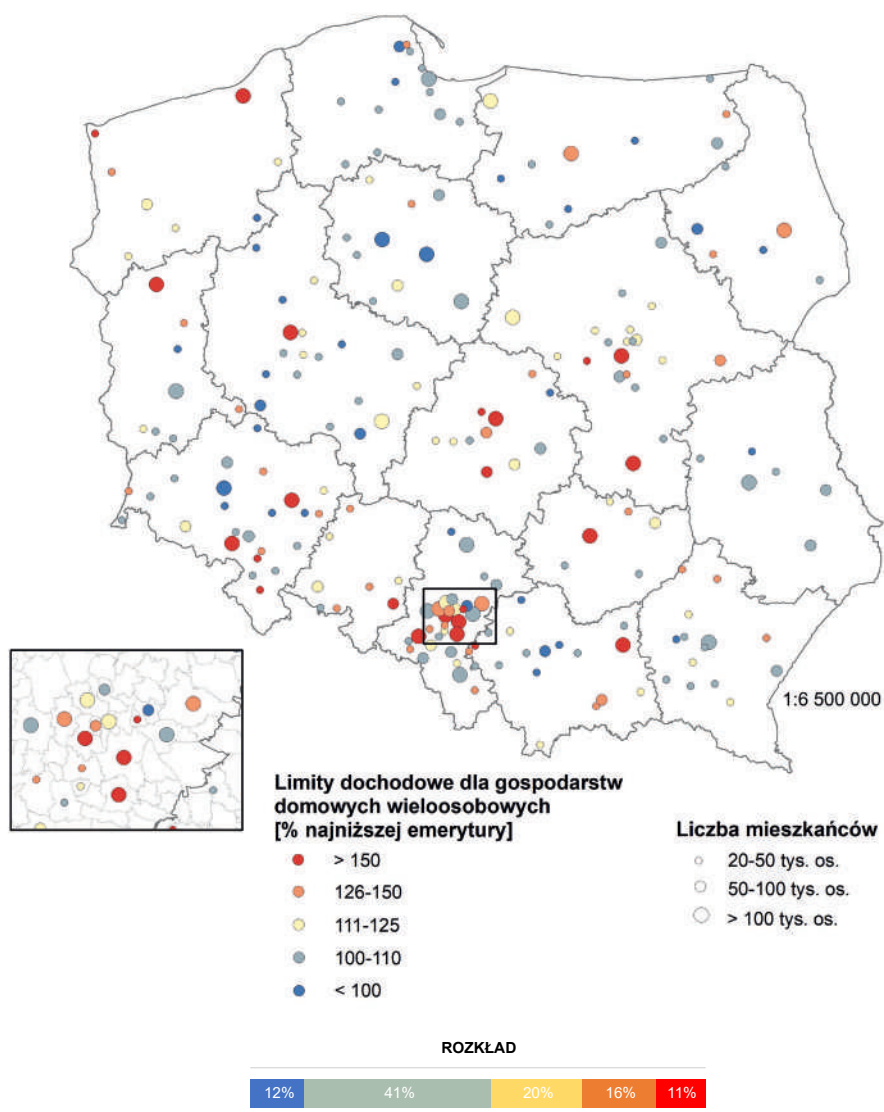
Najbardziej zgodne pod tym względem były miasta w województwie lubelskim, w których poza Lubartowem próg dochodowy ustalany był w przedziale od 150 do 160% najniższej emerytury. Podobna sytuacja występowała w województwie pomorskim, gdzie 77% badanych miast ustaliło limit dochodowy na poziomie 150% najniższej emerytury. W tym względzie miasta z województw dolnośląskiego, śląskiego i małopolskiego cechowały się największym zróżnicowaniem. Najczęściej rygorystyczne kryteria dochodowe ustalały gminy na terenie województwa wielkopolskiego, na co decydowała się średnio co trzecia badana jednostka samorządu terytorialnego.



Ryc. 31. Limit dochodów uprawniający do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego dla gospodarstw domowych jednoosobowych jako % najniższej emerytury w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Kryteria dochodowe uprawniających do ubiegania się o przydział mieszkania komunalnego dla gospodarstwa domowego wieloosobowego cechowały się podobnym zróżnicowaniem przestrzennym, jak w przypadku gospodarstw domowych jednoosobowych (por. ryc. 32). Wartości te były średnio o 50 punktów procentowych niższe, z kolei najczęściej



Ryc. 32. Limit dochodów uprawniający do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego dla gospodarstw domowych wieloosobowych jako % najniższej emerytury w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

stosowanym progiem dochodowym (37,6% próby) była równowartość najniższej emerytury w przeliczeniu na jedną osobę. Ponadto zmniejszyły się nieznacznie udziały gmin z wartościami najniższym (o 3 p.p.) i najwyższymi (o 2 p.p.).

Oceniając zróżnicowanie lokalnych regulacji w zakresie limitów dochodowych uprawniających do ubiegania się o najem mieszkania gminnego pomiędzy badanymi miastami, zidentyfikowano występowanie podobieństw wynikających zarówno z wielkości ośrodków miejskich, jak i ich geograficznej lokalizacji. Niemniej większą rolę przypisać można randze miast w systemie osadniczym.

6.4. Poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych

Do oceny złożonych zjawisk przestrzennych najczęściej wykorzystuje się odpowiednio dobrane zmienne diagnostyczne (Kompa 2009). Miernik stanowi funkcję jednego bądź kilku atrybutów i pozwala na określenie pozycji badanego obiektu na tle innych. Wykorzystując do konstrukcji wskaźnika co najmniej dwie zmienne diagnostyczne, określa się wskaźnik zwany syntetycznym lub agregatowym (Rogała, Rycharski 2006). Wybierając mierniki, należy zwrócić uwagę, aby były one: uniwersalne (porównywalne), mierzalne (możliwe do reprezentacji liczbowej), dostępne (możliwe do pozyskania), wiarygodne (nieobarczone błędami), ekonomiczne (niskie koszty zebrania danych) i interpretowalne (pozwalające na wyciągnięcie wniosków) (Zeliaś 2000, Kompa 2009).

W celu wykonania syntetycznej oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych dla 210 badanych miast wybrano metodę unitaryzacji zerowanej. Pozwala ona na porównywanie wielu zmiennych za pomocą odpowiednio dobranych kryteriów, które mogą być wyrażane za pomocą różnych wielkości. Zastosowanie tej metody pozwala na ich unormowanie. W przypadku, gdy wybrany czynnik charakteryzuje się ujemną korelacją ze zmienną objaśnianą, stanowi on destymulantę. Natomiast, w przypadku odwrotnym, gdy występuje dodatnia korelacja ze zmienną objaśnianą, jest on uznawany za stymulantę (Kościółek 2015, Kukuła 1999, Ziemiańczyk 2010). Normowanie zmiennych odbywa się za pomocą następujących wzorów:

a) W przypadku stymulanty:
$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}}$$

b) W przypadku destymulanty:
$$Z_{ij} = \frac{\max x_{ij} - x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}}$$

gdzie, na potrzeby badania:

- Z_{ij} – zmienna diagnostyczna, która przyjmuje wartość od 0 do 1,
- x_{ij} – wartość danej cechy dla poszczególnej gminy,
- $\min x_{ij}$ – najniższa wartość danej cechy wśród badanych gmin,
- $\max x_{ij}$ – najwyższa wartość danej cechy wśród badanych gmin.

Zmienne Z_{ij} otrzymane w ten sposób przyjmują wartości z przedziału od 0 do 1, gdzie „1” świadczy o tym, iż dana gmina w przypadku badanej zmiennej posiada najkorzystniejszą wartość, a „0” – najmniej korzystną.

Na potrzeby analizy wielowymiarowej wybrano sześć zmiennych diagnostycznych, które pogrupowano na trzy następujące kategorie: zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, dostępność lokalową i dostępność ekonomiczną. Wskaźniki te zostały omówione w ramach rozdziału. Ich pełny wykaz zamieszczono w tabl. 11.

Tabl. 11. Wykaz wskaźników służących do oceny dostępności do zasobów mieszkań społecznych

Nr	Wskaźnik	Charakter	Źródło danych	Kategoria
W_1	Liczba zawartych umów najmu na mieszkania gminne w relacji do liczby oczekujących w 2016 r.	stymulanta	ankieta	Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach
W_2	Liczba zawartych umów najmu z gminą w przeliczeniu na 1000 mieszkańców	stymulanta	ankieta	
W_3	Mieszkania gminne na 1000 mieszkańców w 2016 r.	stymulanta	GUS	Dostępność mieszkaniowa
W_4	Mieszkania TBS na 1000 mieszkańców w 2016 r.	stymulanta	BGK	
W_5	Limit dochodów uprawniający do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego dla gospodarstwa jednoosobowego jako % najniższej emerytury w 2016 r.	stymulanta	ankieta	Dostępność ekonomiczna
W_6	Limit dochodów uprawniający do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego dla gospodarstwa wieloosobowego jako % najniższej emerytury w 2016 r.	stymulanta	ankieta	

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych, zdecydowano się na nadanie poszczególnym wskaźnikom indywidualnych wag, ze względu na ich zróżnicowaną rolę. Decyzja o ich wielkości stanowiła wynik analizy literatury przedmiotu oraz dotychczasowych badań autora w zakresie analizy wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin (Nowak 2018). Wartości nadanych wag dla poszczególnych zmiennych diagnostycznych wskazano w tabl. 12.

Tabl. 12. Wartości wag dla zmiennych diagnostycznych służących ocenie poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych

Wyszczególnienie	Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach		Dostępność mieszkaniowa		Dostępność ekonomiczna	
Wskaźniki	W_1	W_2	W_3	W_4	W_5	W_6
Wagi cząstkowe	0,250	0,150	0,200	0,200	0,100	0,100
Razem	0,400		0,400		0,200	

Źródło: opracowanie własne.

Najwyższą wagę o wartości 0,25 przydzielono wskaźnikowi W_1 , świadczącemu w największym stopniu o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach. W przypadku zmiennej W_2 zdecydowano o przyjęciu niższej wartości wagi, ze względu na jej subsydiarny charakter. Łączna waga dla wskazanej kategorii przyjęła wartość 0,4. Za równoważną kategorię uznano dostępność lokalową. W przypadku wskaźników W_3 i W_4 przyjęto jednakowe wartości wag (0,2). Najmniejszą rangę przypisano zmiennym z zakresu dostępności ekonomicznej (W_5 i W_6). Wskaźniki te nie dotyczą liczby mieszkań i stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, natomiast ograniczają wielkość populacji, która może ubiegać się o najem mieszkania ze względu na dochody.

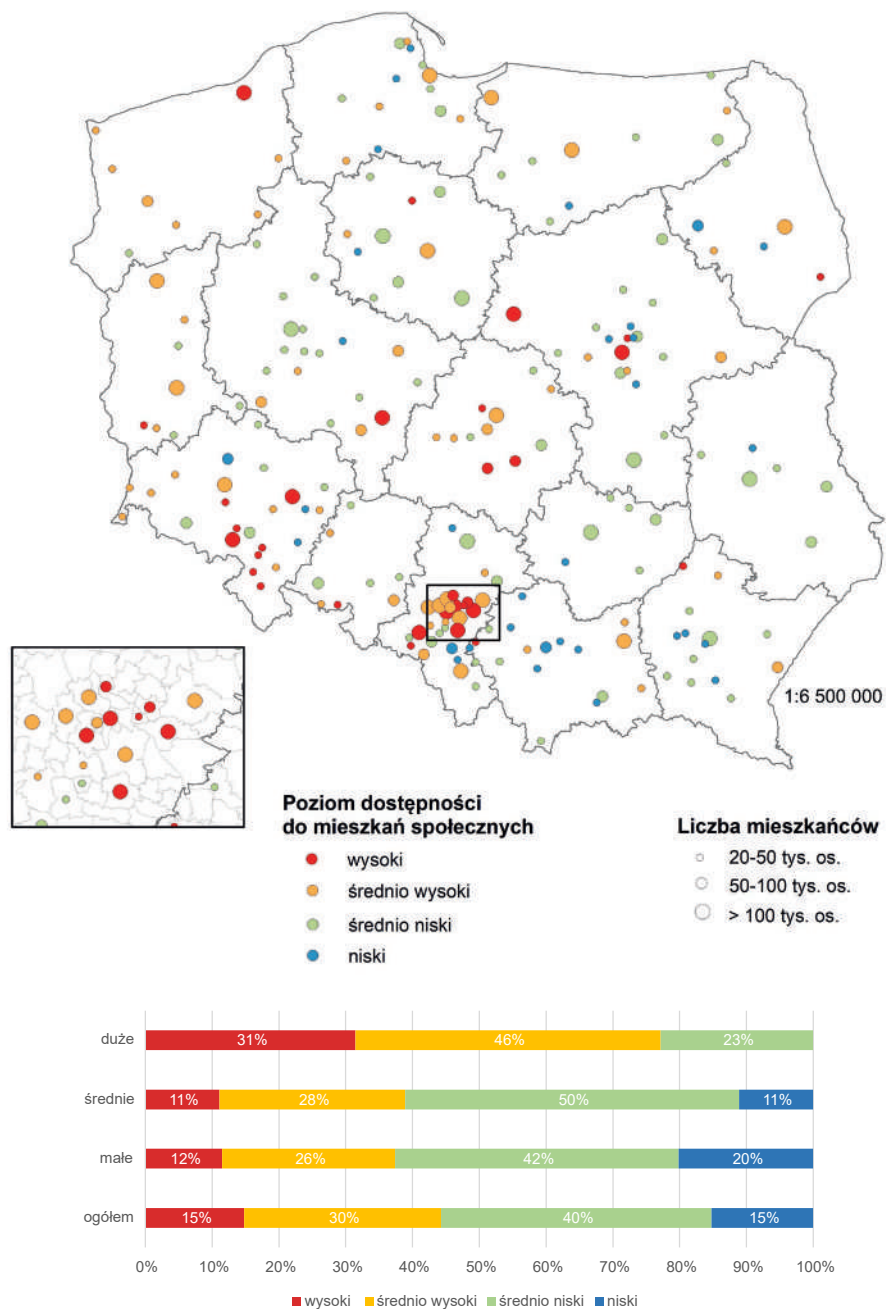
W celu uzyskania syntetycznych mierników oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych posłużono się średnią ważoną. Na podstawie przeprowadzonej analizy badane gminy zostały podzielone na cztery klasy w zależności od poziomu dostępności. Podziału dokonano w oparciu o średnią arytmetyczną ($R_{sr}+$) uzyskanych ocen syntetycznych dla wszystkich gmin oraz odchylenia standardowego (s) od średniej. Przyjęto następujące zasady podziału na klasy:

1. Wysoki poziom dostępności ($R_i > R_{sr} + s$),
2. Średnio wysoki poziom dostępności ($R_{sr} + s > R_i > R_{sr}$),
3. Średnio niski poziom dostępności ($R_{sr} > R_i > R_{sr} - s$),
4. Niski poziom dostępności ($R_{sr} - s > R_i$).

Poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych w badanych gminach charakteryzował się występowaniem znaczących dysproporcji, o czym świadczy wysoka wartość współczynnika zmienności, który wyniósł 55,1%. Jednocześnie wykazywał on zależność od liczby ludności badanych gmin. Najwyższym poziomem dostępności cechowały się miasta liczące ponad 100 tys. osób. Wysoką lub średnio wysoką wartość wskaźnika syntetycznego uzyskało 77% badanych w tej grupie wielkościowej. W pozostałych przypadkach poziom dostępności do mieszkań społecznych oceniono jako średnio niski.

Badane gminy miejskie i miejsko-wiejskie liczące poniżej 100 tys. mieszkańców posiadały zbliżoną strukturę rozkładu zjawiska. Około 40% z nich znajdowało się w grupie o wysokiej lub średnio wysokiej wartości wskaźnika syntetycznego. W pozostałych przypadkach poziom dostępności do mieszkań społecznych oceniono jako średnio niski lub niski, z tą różnicą, iż wśród gmin liczących od 20 do 50 tys. mieszkańców nieco większy był odsetek badanych znajdujących się w najniższej klasie.

W układzie geograficznym stosunkowo najwięcej miast o wysokim poziomie dostępności do mieszkań społecznych znajdowało się na terenie województw śląskiego i dolnośląskiego (por. ryc. 33). Jednocześnie występowały na tych terenach również pojedyncze przypadki miast sklasyfikowanych w najniższej grupie. Przeważający udział miast z wysokim i średnio wysokim wskaźnikiem występował ponadto w województwach łódzkim i zachodniopomorskim.



Ryc. 33. Poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych w miastach

Źródło: opracowanie własne.

Relatywnie najgorszy dostęp do mieszkań społecznych cechował badane gminy z województw małopolskiego i podkarpackiego. W przypadku województw lubelskiego, świętokrzyskiego oraz kujawsko-pomorskiego zdecydowana większość gmin posiadała średnio niski poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych.

Dużym zróżnicowaniem wewnętrznym cechowało się województwo mazowieckie, zwłaszcza na terenie aglomeracji warszawskiej, gdzie wysoki poziom dostępności zasobów mieszkań społecznych występował w Warszawie i Markach. Średnio wysoka wartość wskaźnika syntetycznego obejmowała ponadto Błonie i Konstancin-Jeziorną. W pozostałych przypadkach była ona średnio niski lub niska.

Miasta położone w południowo-wschodniej części województwa wielkopolskiego cechowały się wyższym poziomem dostępności mieszkań społecznych od tych zlokalizowanych w jej centralnej i północnej części, wykazując większe podobieństwo do badanych gmin znajdujących się w województwie łódzkim. Podobne zjawisko występowało w miastach położonych na północy województwa śląskiego, gdzie notowano niższe wartości wskaźnika syntetycznego niż w jego centralnej części. Wykazywały one większe podobieństwo do badanych gmin zlokalizowanych w województwach świętokrzyskim i małopolskim.

7. Aktywność w prowadzeniu społecznej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym

Prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej stanowi obowiązek każdej gminy, co jasno wskazuje *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Normy prawne nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obligatoryjne zadania własne, jednocześnie pozostawiają im możliwość prowadzenia dodatkowych działań autorskich. To do kompetencji gmin należy podejmowanie decyzji m.in. w zakresie tworzenia i udostępniania zasobów mieszkaniowych, gospodarowania nimi, prowadzenia działań remontowych czy określania zasad polityki czynszowej.

Do oceny stopnia aktywności społecznej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym wybrano dziewięć wskaźników, które zostały podzielone na trzy podstawowe kategorie, które zostały omówione w ramach poszczególnych podrozdziałów.

7.1. Stan zasobów gminnych

Zgodnie z danymi z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. (*Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny...* 2013) aż 80,8% istniejących zasobów mieszkań gminnych zostało wybudowanych do 1970 r., z kolei udział tego typu mieszkań wybudowanych przed 1945 r. wynosił 45,1%. Zdecydowana większość lokali mieszkaniowych, którymi dysponują gminy, ma co najmniej pół wieku. W tym kontekście podejmowanie działań związanych

z utrzymaniem ich w dobrym stanie technicznym stanowi jedno z ważniejszych zadań lokalnej polityki mieszkaniowej.

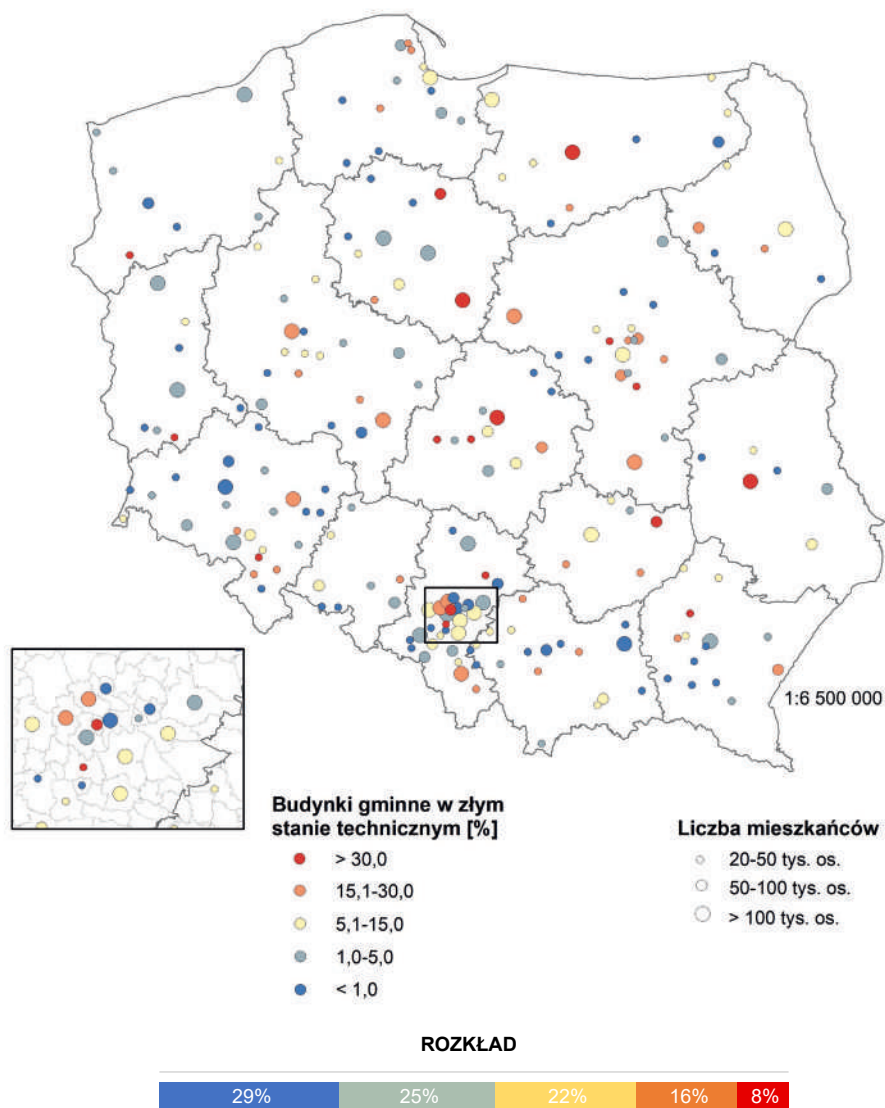
W dotychczasowych badaniach monitoringowych i kontrolnych poruszających kwestie stanu technicznego mieszkań gminnych wskazywano na często występującą bierność lokalnych władarzy. Świadczą o tym m.in. publikacje pokontrolne NIK dotyczące gospodarowania zasobami mieszkaniowymi przez gminy. Kontrola przeprowadzona na losowej próbie 21 gmin w 2018 r. wykazała, iż 67% z nich nie prowadziło należytych działań związanych utrzymaniem zasobu mieszkaniowego w dobrym stanie technicznym i estetycznym. W większości przypadków wykazywano nierzetelne podejście do przeprowadzania obowiązkowych ocen stanu technicznego budynków. Ponadto identyfikowano liczne zaniechania w zakresie napraw i remontów, wynikających z wykonywanych przeglądów technicznych (*Informacja o wynikach kontroli...* 2019). Podobne wnioski dotyczyły również kontroli NIK wykonanej w 2011 r. na próbie 34 gmin (*Informacja o wynikach kontroli...* 2012).

Zdecydowanie lepiej stan techniczny mieszkań gminnych określają ich zarządcy. W badaniu monitoringowym wykonanym przez Instytut Rozwoju Miast w 2014 r. obejmującym 37 miast, według oceny lokalnych przedstawicieli władz ok. 14% mieszkań komunalnych znajdowało się w złym stanie technicznym, połowa w zadowalającym, a 30% w dobrym (*Informacja o mieszkalnictwie...* 2015).

Z prośbą o podobną ocenę zwrócono się do respondentów w ramach przeprowadzonego badania ankietowego. W celu zidentyfikowania stanu komunalnych zasobów mieszkaniowych w 2016 r. w miastach stanowiących próbę badawczą, poproszono przedstawicieli lokalnych władz o określenie liczby budynków gminnych znajdujących się w stanie dobrym, zadowalającym lub złym. Stan techniczny ok. 90% budynków gminnych oceniono jako zadowalający lub dobry, a jedynie w co dziesiątym przypadku wskazywano na zły.

W celu weryfikacji uzyskanych odpowiedzi, za stosowne uznano wykonanie analizy zapisów zawartych w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin, we wszystkich badanych jednostkach samorządu terytorialnego. Kwerendę dokumentów przeprowadzono według stanu ich obowiązywania na koniec 2017 r. Na tej podstawie zidentyfikowano, iż tylko 51,9% badanych gmin przeprowadziło dokładną ocenę stanu technicznego budynków mieszkaniowych znajdujących się w ich zasobach. W pozostałych przypadkach taka ocena nie została wykonana. W sytuacji, w której niemal połowa gmin nie przeprowadza rzetelnej inwentaryzacji swoich zasobów mieszkaniowych, uzyskane wyniki dotyczące stanu technicznego wydają się być zdecydowanie zawyżone. Można przypuszczać, iż gminy, które nie poddały swoich zasobów mieszkaniowych szczegółowej inwentaryzacji, częściej wybierały określenie „zadowalający” jako zachowujące największą neutralność.

Na tej podstawie za miernik o największym znaczeniu uznano udział budynków gminnych znajdujących się w złym stanie technicznym. Można zakładać, iż na wybór



Ryc. 34. Udział budynków gminnych o złym stanie technicznym jako % budynków gminnych ogółem w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

nacechowanego negatywnie określenia, gminy decydowały się w przypadku tych budynków, których stan techniczny, nawet wobec braku dokładnej inwentaryzacji, mógł zostać uznany za zły. Przeciętny udział budynków gminnych znajdujących się w złym stanie technicznym najwyższy był w miastach liczących ponad 100 tys. osób i wynosił 14,4%, z kolei najniższy w grupie gmin liczących od 20 do 50 tys. osób (8,9%).

W grupie miast o największym udziale budynków gminnych w złym stanie technicznym znalazło się 8,1% badanych. W przypadku siedmiu miast udział ten przekraczał 50%. Wśród nich znajdowały się trzy miasta duże: Łódź, Olsztyn i Lublin, dwa liczące od 50 do 100 tys. osób: Ostrowiec Świętokrzyski i Grudziądz oraz dwa z grupy najmniejszych badanych miast: Szprotawa (woj. lubuskie) i Łask (woj. łódzkie).

Mniej niż 1% budynków gminnych w złym stanie technicznym wykazało 28,6% badanych miast. Należy zauważyć, iż niemal 82% z nich stanowiły jednostki samorządu terytorialnego liczące od 20 do 50 tys. mieszkańców.

Stosunkowo najwięcej miast o wysokim udziale budynków gminnych w złym stanie technicznym znajdowało się w województwach położonych w centralnej części Polski, tj.: mazowieckim, łódzkim i świętokrzyskim (por. ryc. 34). Miasta usytuowane w województwach położonych przy zachodniej i południowej granicy kraju, wykazywały relatywnie niski odsetek takich budynków.

Odnosząc wskaźnik udziału budynków gminnych w złym stanie technicznym do liczby mieszkań gminnych na 1000 mieszkańców, nie wykazano istotnych zależności. Biorąc pod uwagę zarówno grupę miast, w której liczba mieszkań na 1000 mieszkańców wynosiła powyżej 40 oraz tę, w której wartość tego wskaźnika wynosiła mniej niż 25, w połowie przypadków udział budynków w złym stanie technicznym był niższy niż 5%. W grupie miast o relatywnie wysokim nasyceniu w mieszkania gminne występował jedynie nieco rzadziej udział budynków w złym stanie technicznym przekraczający 15%. Różnica w tym aspekcie wynosiła 5 p.p.

Gminy opierają swoje zasoby lokalowe najczęściej na starej tkance mieszkaniowej. W 2011 r., zgodnie z danymi NSP (*Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności* 2013), 80,8% mieszkań gminnych było wybudowanych przed 1971 r., a liczba lokali nowo oddanych do użytku w latach 2012-2018 wynosiła jedynie 13,8 tys. (GUS).

Zgodnie z *Ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* na gminach spoczywa obowiązek utrzymywania w należytym stanie technicznym i estetycznym budynków i lokali tworzących jej zasób mieszkaniowy. Mając na uwadze, iż wiek większości mieszkań przekracza 50 lat, niezbędnym jest wykonywanie regularnych prac remontowych i modernizacyjnych. Aktywne podejście do polityki remontowej przyczynia się do ograniczenia skali degradacji przestrzeni miejskiej, hamuje proces przyrostu liczby pustostanów oraz wpływa pozytywnie na warunki życia w mieście. W rzeczywistości takie działania podejmowane są przez gminy w niewystarczającym stopniu, na co regularnie zwracano uwagę w wystąpieniach pokontrolnych NIK (*Informacja o wynikach kontroli...* 2012, 2019).

Podobne wnioski można wyciągnąć, analizując krajowe statystyki dotyczące remontów i modernizacji mieszkań gminnych. W 2015 r. remonty związane z podniesieniem standardu mieszkań obejmowały 1,4% zasobów gminnych, w 2016 r. było to 1,2%, z kolei w 2018 r. odsetek ten nieznacznie wzrósł i wynosił 1,9% (*Gospodarka mieszkaniowa...* 2017, 2018, 2019).

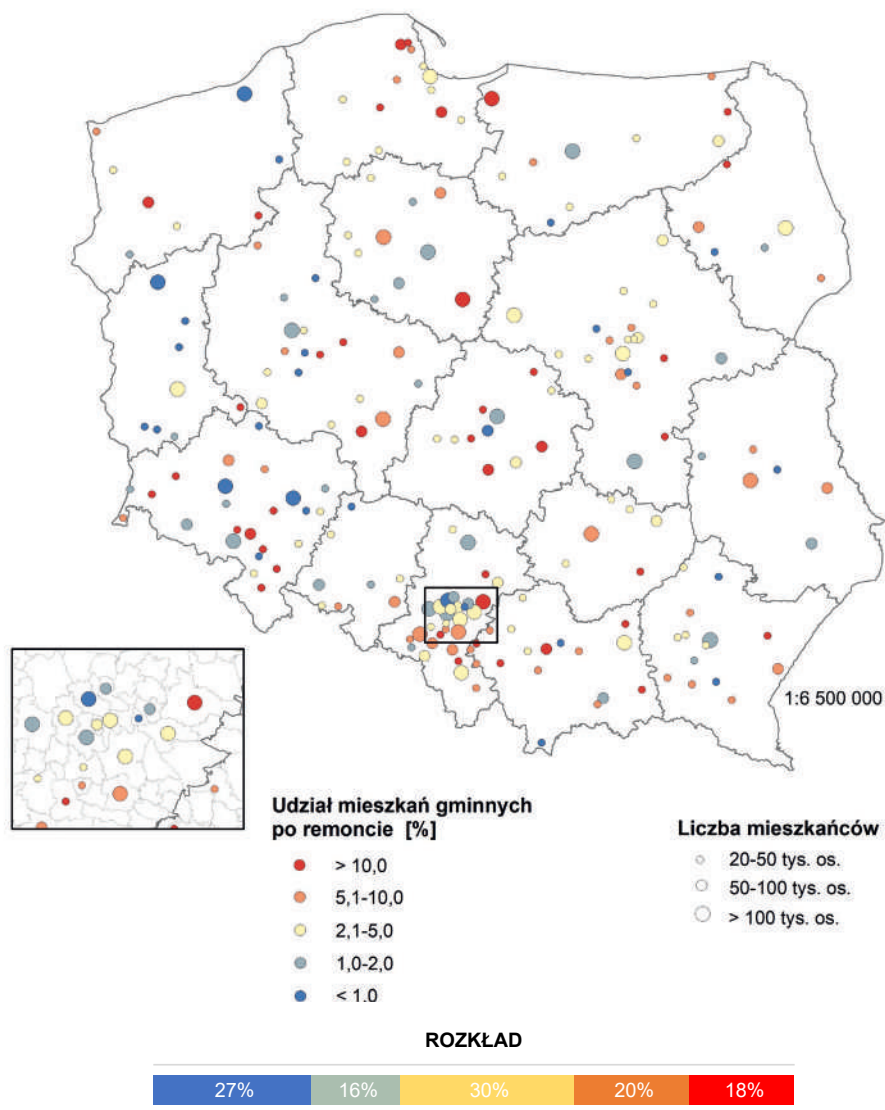
Badania A. Telusiewicz-Pacak (2015) oparte na analizie 53,8% gmin, według stanu na 2014 r. wskazały, iż wśród podejmowanych działań w zakresie mieszkalnictwa, badane podmioty najczęściej wskazują na remonty i bieżące naprawy (73,5% odpowiedzi). Jednocześnie gminy przekazują stosunkowo niewielkie środki finansowe na zadania z zakresu mieszkalnictwa. Wśród badanych podmiotów aż 72,6% przekazywało na ten cel mniej niż 5% budżetu. Ponadto w przypadku 18,5% badanych gmin mieszkalnictwo nie było w ogóle uwzględniane. Fundusze przeznaczane na prowadzenie prac remontowych nie są w stanie zatrzymać postępującej dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych. Prowadzi to do pogłębiania się zjawiska luki remontowej, na co wskazano m.in. w kontroli NIK z 2014 r. (*Informacje o wynikach kontroli...* 2015).

O niskiej aktywności w prowadzeniu działań remontowych przez gminy świadczą również wyniki badania ankietowego. Wśród 210 miast poddanych analizie średni udział wyremontowanych mieszkań gminnych w 2016 r. wynosił 6,9%. Udziały wyremontowanych mieszkań przekraczające 10% zasobów mieszkaniowych wykazywały najczęściej miasta liczące od 50 do 100 tys. mieszkańców (22,2%), zbliżona sytuacja występowała w grupie miast liczących od 20 do 50 tys. osób (20,9%). Najrzadziej takie przypadki występowały w ośrodkach miejskich zamieszkałych przez ponad 100 tys. osób (8,3%). W tej grupie znalazły się Włocławek, Elbląg i Dąbrowa Górnicza.

Największe różnicowanie przestrzenne cechowało województwo dolnośląskie, gdzie znajdowało się stosunkowo najwięcej miast z wysokim udziałem wyremontowanych mieszkań gminnych (33,3%), a jednocześnie 41,6% badanych podmiotów w 2016 r. podejmowało nieliczne działania, które obejmowały maksymalnie 2% lokali (por. ryc. 35). Pozytywnie wyróżniły się województwa pomorskie i świętokrzyskie, na terenie których we wszystkich badanych miastach wartość wskaźnika była wyższa niż 2,0%. Relatywnie najmniej aktywność w podejmowaniu prac remontowych w mieszkaniach gminnych wykazywały miasta w województwie lubuskim, gdzie aż 75% badanych wskazało, że działania takie w 2016 r. dotyczyły mniej niż 1% zasobów.

Na terenie województwa śląskiego, gdzie poza województwem dolnośląskim znajdowało się stosunkowo najwięcej przypadków miast o wysokim nasyceniu w mieszkania gminne, tylko w przypadku Bytomia i Czeladzi udział wyremontowanych mieszkań gminnych był niższy niż 1%.

Szansą na poprawę warunków mieszkaniowych w miastach jest prowadzenie działań rewitalizacyjnych. Po wejściu w życie *Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* zdecydowana większość polskich miast zdecydowała się opracować program rewitalizacji. Według stanu na 31 lipca 2018 r. GPR lub LPR posiadało już 75% gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Analiza wszystkich uchwalonych programów rewitalizacji wykazała, iż spośród niespełna 15 tys. planowanych przedsięwzięć jedynie 10-15% stanowiły działania związane z mieszkalnictwem (Jarczewski i in. 2019). Jak ocenia A. Muzioł-Węclawowicz (2019), unikanie podejmowania projektów mieszkaniowych



Ryc. 35. Udział mieszkań gminnych po remoncie jako % mieszkań gminnych ogółem w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

na obszarach rewitalizacji skutkuje tym, iż proces ten staje się pozorny i ułomny. Substancja mieszkaniowa najczęściej stanowi podstawową formę zagospodarowania na obszarach cechujących się natężeniem zjawisk kryzysowych i przekłada się na inne sfery życia. Nie jest zatem możliwe prowadzenie skutecznej rewitalizacji bez poprawy warunków zamieszkania. Nadanie priorytetu projektom mieszkaniowym w programach

rewitalizacji, pozwalającym na prowadzenie zintegrowanych i obszarowych działań, jest bardzo ważnym narzędziem i dużą szansą na przyspieszenie procesu poprawy warunków mieszkaniowych. Miejskie obszary koncentracji zdegradowanych przestrzeni mieszkaniowych są często tożsame z obszarami wskazanymi do rewitalizacji. Jak zauważa M. Bryx (2018), koncentracja na problemie braku mieszkań w Polsce powoduje, iż wspiera się rozwój nowego budownictwa własnościowego i czynszowego, co prowadzi do braku skojarzenia polityki mieszkaniowej z rewitalizacją miast.

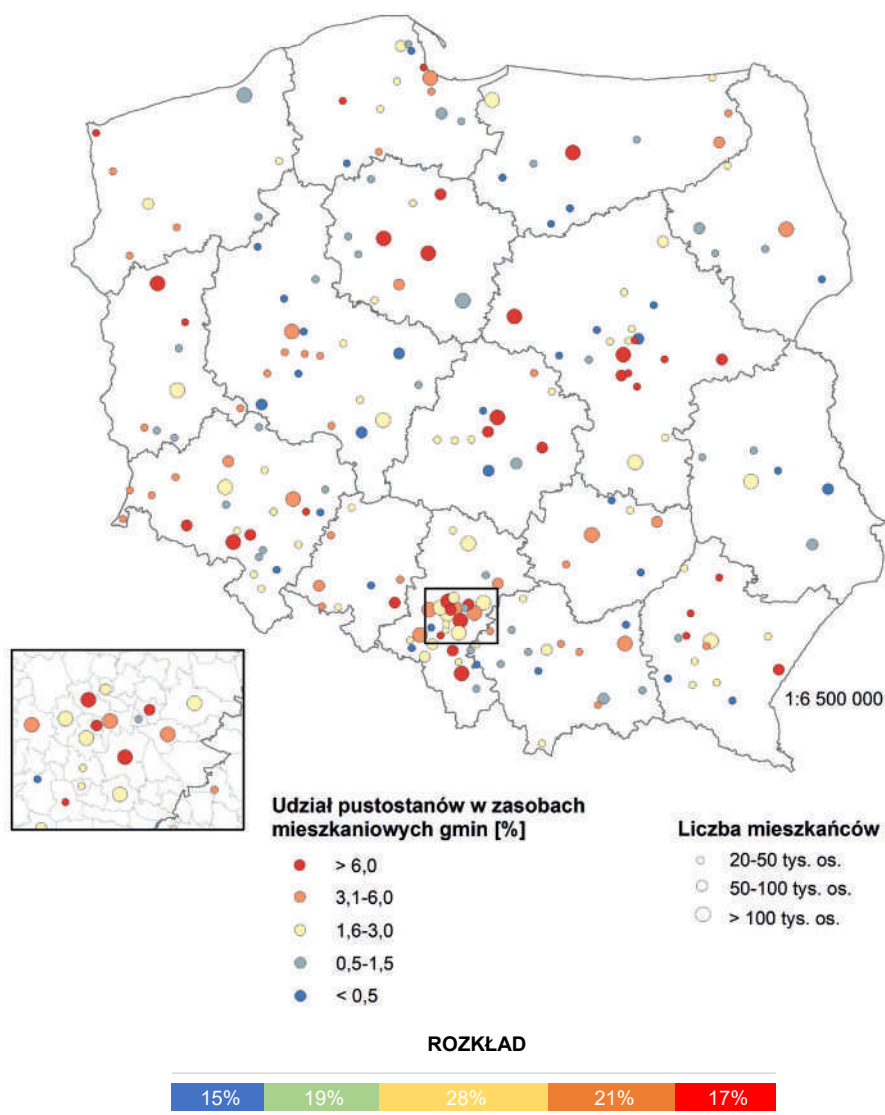
Istotnym wskaźnikiem, świadczącym o stanie zasobów mieszkaniowych gmin, jest również udział pustostanów, które należy rozumieć jako mieszkania niezamieszkane przez legalnych najemców. Występowanie tego typu lokali jest konsekwencją zaniechań remontowych. Zgodnie z danymi GUS w 2018 r. w zasobach gmin w Polsce znajdowało się 54,2 tys. pustostanów, było to o 4,7 tys. lokali więcej niż w 2016 r. Łączna liczba tego typu mieszkań w badanych miastach wynosiła w 2016 r. 34,3 tys., co stanowiło 69,3% ogółu.

Wysoki udział pustostanów w zasobie mieszkań komunalnych najczęściej cechował miasta liczące powyżej 100 tys. osób oraz nieco mniejsze, posiadające od 50 do 100 tys. mieszkańców. Średnio w co trzecim z nich udział był wyższy niż 6%. W gminach liczących od 20 do 50 tys. osób tak wysoki odsetek pustostanów wykazało jedynie 8% tej grupy badanych.

Wśród miast o zdecydowanie najwyższych udziałach pustostanów w gminnych zasobach mieszkaniowych znalazły się: Toruń (14,3%), Łódź (14,0%), Bytom (11,1%), Katowice (11,0%), Kędzierzyn-Koźle (10,7%), Warszawa (10,5%), Pabianice (10,3%) oraz Będzin (10,1%). Brak pustostanów wykazało 14,8% badanych miast. W grupie tej nie znalazło się żadne duże miasto. Najniższe udziały mieszkań niezamieszkałych w tej kategorii wielkościowej posiadały Włocławek (1,3%) i Koszalin (1,5%). W rozkładzie przestrzennym zjawiska wyróżniają się skupiska miast cechujących się zbliżonymi wartościami wskaźnika. Jest to widoczne m.in. w ramach aglomeracji warszawskiej i poznańskiej.

W największym stopniu z problemem pustostanów borykały się miasta w województwie mazowieckim, w dalszej kolejności w województwie śląskim. Jednocześnie w skali całych województw występowało znaczące zróżnicowanie przestrzenne (por. ryc. 36). Najmniejsze dysproporcje pomiędzy miastami zachodziły w województwie lubelskim, gdzie w żadnym przypadku udziały pustostanów nie przekroczyły 3% zasobów mieszkań gminnych. Podobna sytuacja występowała w województwie podlaskim, za wyjątkiem Białegostoku, w którym udział pustostanów wynosił 4,8%.

W ramach analizy wieloletnich programów mieszkaniowych (Nowak 2018) zidentyfikowano, że niektóre jednostki samorządowe wykazują inicjatywę remontów pustostanów, których adaptacja na cele mieszkaniowe określana była jako jedna z dróg do zwiększania liczby lokali w mieście. Takie działania gmina może prowadzić samodzielnie, ale może także zachęcać do współdziałania inne podmioty. Jedną z możliwości jest stosowanie czasowego zwolnienia z opłat i podatków dla inwestorów podejmujących się remontu mieszkania,



Ryc. 36. Udział pustostanów jako % lokali w zasobach mieszkaniowych gminy w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

zwłaszcza w obszarach śródmiejskich. Popularnym rozwiązaniem jest stosowanie programu „Mieszkanie za remont”, który polega zazwyczaj na oferowaniu przez gminę mieszkań na wynajem, proponując lokatorom niskie stawki czynszu i skrócenie czasu oczekiwania na przydział, w zamian za przeprowadzenie remontu przez najemcę. Nie są to programy rządowe, a stanowiące inicjatywy gmin.

W ramach pilotażowego projektu „Bytom od nowa. Innowacyjne Projekty Mieszkaniowe i Rozwój Inicjatyw Społecznych” zidentyfikowano liczne narzędzia w zakresie zagospodarowywania pustostanów, które następnie znalazły się w dokumencie strategicznym miasta w zakresie polityki mieszkaniowej w długim horyzoncie czasowym (Krystek-Kuciewicz 2018, Thel 208). Jednym z alternatywnych podejść jest model „Pierwsze mieszkanie”, który zakłada utworzenie oferty niewielkich mieszkań dla młodych osób, przy założeniu, że najmniejsze mieszkania powinny być przeznaczane na wynajem dla osób opuszczających ośrodki opiekuńczo-wychowawcze lub system pieczy zastępczej. Remont pustostanu wykonuje TBS ze środków uzyskanych z wkładu partycypacyjnego przyszłego najemcy lub przeprowadza go najemca na swój koszt, przy czym koszty pracy zostają uwzględnione jako wkład finansowy do TBS.

Kolejnym działaniem jest model „TBS w kamienicy”. Uwzględnia on problem kurczenia się miasta, występowanie dużej liczby pustostanów oraz ograniczone środki finansowe lokalnego TBS-u. Z uwagi, iż TBS Bytom nie prowadził budowy nowych obiektów, zaproponowano wdrożenie modelu, w którym TBS, chcąc poszerzać ofertę dla grup osób o niskich i średnich dochodach, na podstawie współpracy z gminą przeprowadza remonty pustostanów, po czym kieruje je do wynajmu lub zbycia. Model ten może być inicjowany przez gminę, która może uzyskać na ten cel do 20% wartości przedsięwzięcia z Funduszu Doplát lub przez TBS, wtedy gmina przeznacza pustostan aportem do TBS.

W sytuacji, w której miasto dysponuje nieużytkowanym obiektem użyteczności publicznej w centrum, np. w konsekwencji zamknięcia szkoły, taki obiekt może zostać wyremontowany i przekształcony na „Dom przyjacielski”, przeznaczony dla trzech lub więcej generacji społeczności, która może, ale nie musi, być ze sobą spokrewniona. Model zakłada adaptację budynku na kilka samodzielnych mieszkań na wynajem, w którym na niższych kondygnacjach wydzielą się mieszkania dla seniorów, a na wyższych dla młodych osób, opuszczających pieczę zastępczą lub ośrodki opiekuńczo-wychowawcze. Poza lokalami mieszkaniowymi w obiekcie wydzielą się wspólne przestrzenie oraz lokale użytkowe, przeznaczone do obsługi przez najemców mieszkań.

7.2. Gospodarowanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi

Jak identyfikuje A. Muczyński (2011), zarządzanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi odbywa się w ramach trzech systemów organizacyjnych. Pierwszym z nich jest system bezpośredni, który polega na pełnieniu funkcji zarządczych przez organy gminy i upoważnionych urzędników. W drugim, systemie pośrednim, są one realizowane przez wydzielone do tego celu gminne jednostki organizacyjne, działające najczęściej w formie zakładów budżetowych lub spółek kapitałowych. Ostatnim z nich jest system zleceńowy, w którym za zarządzanie zasobami lokalowymi odpowiadają prywatne podmioty prowadzące działalność gospodarczą, działające w oparciu o umowę z gminą.

Niezależnie od przyjętego systemu organizacyjnego, czynnikiem łączącym większość gmin jest prowadzenie wzmożonej sprzedaży swoich zasobów mieszkaniowych. A. Andrzejewski (1979) zauważa, iż proces prywatyzacji mieszkań komunalnych rozpoczął się w Polsce już w 1972 r. Sprzedawano wówczas lokale w budynkach wielorodzinnych będące własnością terenowych organów administracji państwowej. Środki, które zasilały budżet publiczny, miały być przeznaczane na nowe inwestycje mieszkaniowe, jednak w rzeczywistości już od 1976 r. terenowe organy administracji państwowej wstrzymały proces budowlany. Ponadto już w latach 70. XX w. dokonywano sprzedaży mieszkań po obniżonej cenie, wprowadzając systemy bonifikat (Andrzejewski 1979, Muzioł-Węclawowicz 2013, Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018).

W wyniku zmian ustrojowych w Polsce po 1989 r. nastąpiła komunalizacja mienia. W 1990 r. we władaniu gmin znajdowało się 1,98 mln mieszkań (*Gospodarka mieszkaniowa...* 1991). Jak wskazuje P. Lis (2008), procesy prywatyzacyjne i decentralizacyjne stanowiły charakterystyczną cechę polityki mieszkaniowej tego okresu. Nastąpiła wówczas zmiana modelu prowadzenia polityki mieszkaniowej w Polsce, który z opartego na dominacji państwa przekształcił się w kierunku modelu rynkowego (Kucharska-Stasiak 2010). Doprowadziło to do pobudzenia sektora budownictwa własnościowego, ale jednocześnie odbiło się negatywnie na realizacji konstytucyjnych zobowiązań państwa w zakresie pomocy mieszkaniowej dla mniej zamożnych grup (Kulesza 2005). Zaczęto się wycofywać z bezpośredniego interweniowania w mieszkalnictwo, pozostawiając na poziomie władz krajowych kompetencje z zakresu regulacji rynkowych mechanizmów finansowania tego sektora. Obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa obarczono władze samorządowe. Niewielkie wsparcie finansowe gmin z budżetu państwa przyczyniło się do ukierunkowania lokalnej polityki mieszkaniowej w Polsce na intensywną prywatyzację (Muczyński 2011). Doprowadziło to do znaczącego zmniejszenia się liczby mieszkań gminnych, których zgodnie z danymi GUS w 2018 r. było 844 tys., co stanowiło 42,6% stanu z 1990 r.

E. Kucharska-Stasiak z zespołem (2014) identyfikują cztery główne motywy nasilonego procesu sprzedaży mieszkań komunalnych. Pierwszy to motyw ideologiczny, zgodny z zasadami gospodarki rynkowej, który polega na ograniczeniu wpływu władz publicznych na politykę własnościową. Drugi to motyw ekonomiczny, związany z pozyskiwaniem środków ze sprzedaży i przeniesieniem kosztów utrzymania lokali na sektor prywatny. Kolejny to motyw pragmatyczny, zakładający, iż większą dbałość o lokal wykazuje jego właściciel niż lokator. Ostatni, motyw społeczny, związany jest z podejściem do struktury prawnowłasnościowej mieszkań w kraju i zakłada zwiększenie udziału lokali zamieszkałych przez właścicieli.

W celu identyfikacji podejścia badanych gmin do gospodarowania swoimi zasobami mieszkaniowymi zdecydowano się porównać liczbę mieszkań gminnych w 2016 r.

do sytuacji w 2009 r. Wybrany przedział czasu wykracza poza minimalny czas obowiązywania podstawowego dokumentu pozwalającego na programowanie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w perspektywie średniookresowej oraz poza kadencję władz samorządowych. Zmiana zasobów mieszkaniowych gminy stanowi wypadkową procesów powodujących ich ubytek, tj. sprzedaż, zwrot nieruchomości i wyłączenie z użytkowania oraz takich, które generują ich wzrost: zakup, budownictwo czy adaptacja lokalu do celów mieszkaniowych.

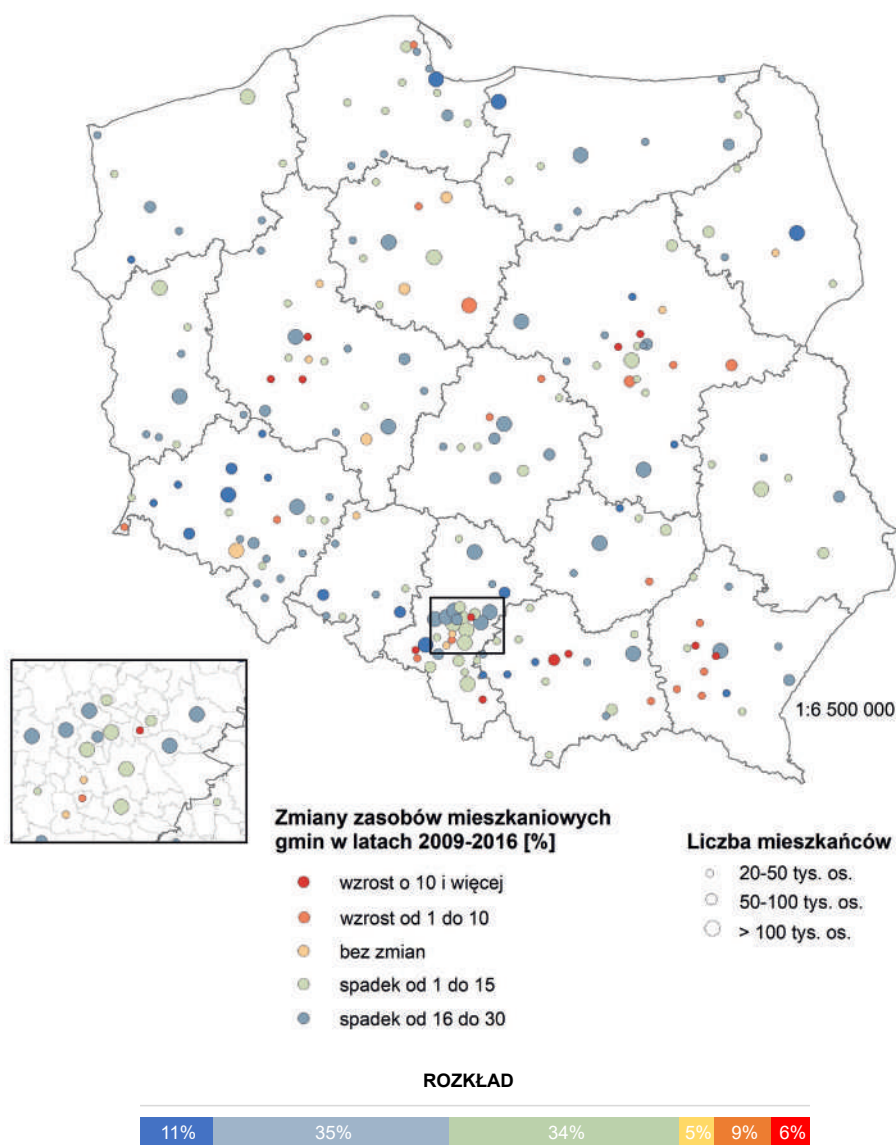
Zgodnie z danymi GUS w latach 2009-2016 wśród badanych 210 miast aż 69,5% zmniejszyło swoje zasoby mieszkań gminnych. Wzrost liczby takich lokali dotyczył 14,2% z nich. W większości były to gminy liczące od 20 do 50 tys. mieszkańców. Jedynym dużym miastem, w którym liczba mieszkań gminnych wzrosła w stosunku do 2009 r. był Włocławek. Wśród miast liczących od 50 do 100 tys. osób były to: Wieliczka, Piaseczno i Siedlce. Przy czym jedynie w Wieliczce przyrost wynosił co najmniej 10% w stosunku do 2009 r. W pozostałych przypadkach stosunkowo wysoki procentowy wzrost dotyczył miast znajdujących się w grupie o najmniejszej liczbie mieszkańców.

Geograficzny rozkład zjawiska pod względem wzrostu lub spadku gminnych zasobów mieszkaniowych nie jest wyrazisty (por. ryc. 37). Stosunkowo najwięcej miast, w których liczba takich lokali zmalała o ponad 30% w 2016 r. w stosunku do 2009 r. zlokalizowanych było w południowo-zachodniej części kraju. Z kolei największe skupisko miast wykazujących wzrost znajdowało się w zachodniej części województwa podkarpackiego. W mniejszym stopniu takie zjawisko widoczne były w niektórych gminach położonych w pobliżu kilku dużych miast, tj. Warszawy, Poznania i Krakowa.

Wśród głównych czynników powodujących zmniejszanie się zasobów mieszkań gminnych jest duża dysproporcja pomiędzy mieszkaniami przeznaczanymi do sprzedaży a aktywnością gmin w zakresie budownictwa komunalnego, co wskazano na ryc. 38. Zgodnie z danymi GUS liczba mieszkań sprzedanych przez gminy w poszczególnych latach była nawet kilkadziesiąt razy większa od liczby mieszkań oddawanych przez nie do użytku. W 2016 r. liczba nowych lokali gminnych stanowiła 9% sprzedanych mieszkań w tym roku.

Za miarę służącą ocenie stopnia prywatyzacji zasobów mieszkaniowych przyjęto liczbę sprzedanych mieszkań gminnych w 2016 r. jako odsetek zasobów mieszkaniowych w roku poprzedzającym. Przestrzenny rozkład zjawiska przedstawia ryc. 39. Cechuje się on znaczącym zróżnicowaniem w układzie regionalnym i mniejszym w skali wewnątrzwojewódzkiej. Na jego podstawie można wyciągnąć następujące wnioski:

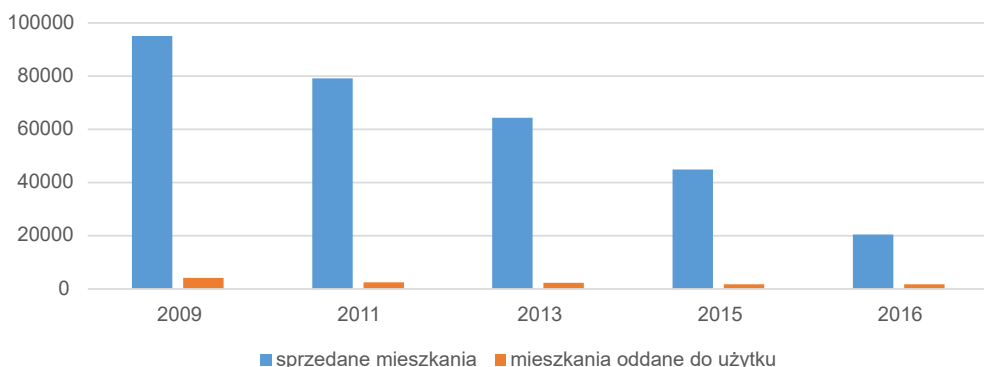
1. Stosunkowo większe podobieństwo w prowadzeniu polityki prywatyzacyjnej wykazywały miasta położone w tym samym regionie niż posiadające podobną liczbę mieszkańców;



Ryc. 37. Stosunek liczby mieszkań gminnych w 2016 r. w relacji do 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2. W województwach dolnośląskim i śląskim, które cechują się dużym udziałem miast o stosunkowo wysokim nasyceniu w mieszkania gminne, występowały znaczące różnice w podejściu do sprzedaży mieszkań gminnych;



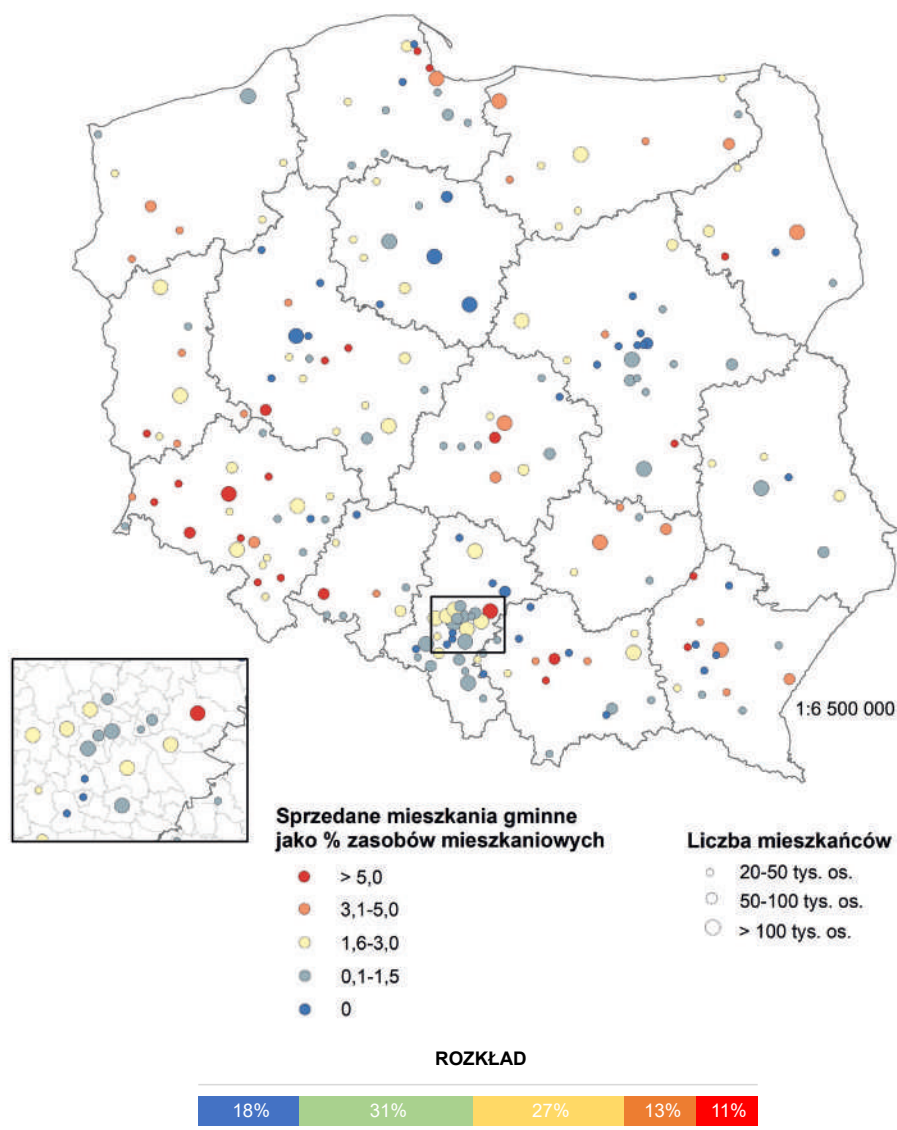
Ryc. 38. Liczba mieszkań gminnych sprzedanych i oddanych do użytkowania w poszczególnych latach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3. Stosunkowo najwięcej sprzedanych mieszkań posiadały miasta w województwie dolnośląskim;
4. Jednocześnie w przypadku województwa śląskiego sprzedaż mieszkań gminnych była relatywnie niska, za wyjątkiem Dąbrowy Górniczej;
5. Stosunkowo najmniej sprzedanych mieszkań posiadały miasta w województwach mazowieckim i kujawsko-pomorskim.
6. Wśród badanych dużych miast jedynie Poznań, Toruń i Włocławek nie sprzedały żadnego lokalu gminnego – miasta te posiadały relatywnie niski i umiarkowany poziom nasycenia w mieszkania gminne.

Sprzedaż mieszkań gminnych nie jest procesem negatywnym, o ile oparta jest ona na ekonomicznych zasadach i stanowi wynik długofalowej lokalnej polityki. Środki finansowe uzyskane w ten sposób mogą być przeznaczane na pozyskiwanie nowych lokali oraz remont i modernizację pozostałych zasobów. W rzeczywistości dochody gmin z tego tytułu często są niewielkie z uwagi na powszechne stosowanie systemów bonifikat przy sprzedaży lokali, które sięgają nawet 99% ich wartości (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018). W efekcie pomimo sprzedaży mieszkań, gminy otrzymują za nie niewielkie kwoty. R. Cyran (2005) stwierdza, iż władze samorządowe decydują się na taki krok, wychodząc z założenia, iż korzystniej jest sprzedać mieszkanie po obniżonej cenie, otrzymując jednorazowy strumień dochodu, niż pokrywać koszt ich utrzymania, dotując go z budżetu gminy. Efektem takiej polityki mieszkaniowej jest kurczenie się zasobów mieszkaniowych przeznaczanych dla niezamożnych gospodarstw domowych.

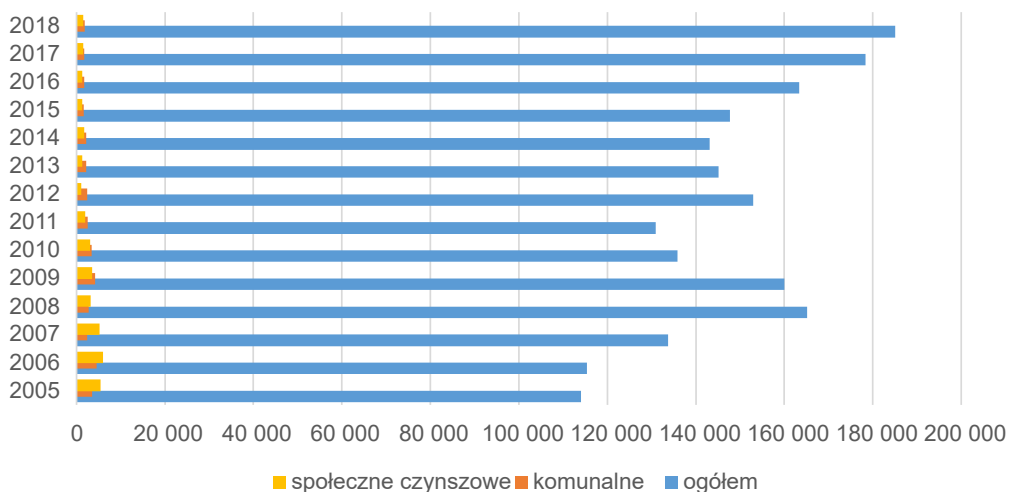
Lokalne władze przyjmują bierną postawę w zakresie budownictwa komunalnego. Biorąc pod uwagę średnią roczną liczbę wszystkich wybudowanych mieszkań gminnych w latach 2005–2018 i odnosząc ją do liczby gmin, których w 2018 r. było w Polsce 2748, na każdą z nich przypadało przeciętnie 1,1 nowego lokalu na rok. Stosując to samo



Ryc. 39. Liczba sprzedanych mieszkań gminnych w 2016 r. jako odsetek zasobów mieszkaniowych w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

przeliczenie w odniesieniu do społecznego budownictwa czynszowego realizowanego głównie przez towarzystwa budownictwa społecznego, średnia roczna jest dokładnie taka sama (1,1 nowego lokalu na gminę). Dysproporcję pomiędzy skalą budownictwa komunalnego i społecznego czynszowego w relacji do budownictwa mieszkaniowego ogółem obrazuje ryc. 40.



Ryc. 40. Liczba mieszkań gminnych i społecznych czynszowych oddanych do użytku w latach 2005-2018 w relacji do wszystkich mieszkań oddanych do użytku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Syntezyzując można stwierdzić, że w latach 2005-2018 wybudowano w Polsce 2,07 mln mieszkań, podczas gdy gminy oddały do użytku 37,2 tys. (1,8%), a w formie społecznego budownictwa czynszowego zrealizowano 38,4 tys. mieszkań (1,9%). Tymczasem w 2018 r. na najem mieszkania gminnego oczekiwało niespełna 150 tys. gospodarstw domowych. Zjawisko to obrazuje skalę poziomego niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach w Polsce.

Bardzo niskie efekty budownictwa komunalnego wiążą się z ograniczeniami budżetowymi. Przykładowo w programie mieszkaniowym Tomaszowa Mazowieckiego (*Uchwała Nr III/24/2018... 2018*) zdiagnozowano, iż w zasobie miasta brakuje około 897 mieszkań. Jednocześnie wskazano, że pozyskanie pożądanej liczby mieszkań przez miasto w krótkim czasie jest w rzeczywistości niemożliwe. Zgodnie z szacunkami miasta, przy założeniu, iż średnia powierzchnia użytkowa lokalu to 40 m² i przyjęciu kosztów wybudowania 1 m² powierzchni użytkowej w wysokości 3336 zł, na ich utworzenie należałoby przeznaczyć 120 mln zł. Przy możliwościach finansowych miasta, które w tym celu mogłoby wydać rocznie 5 mln zł, zaspokojenie zidentyfikowanych potrzeb mieszkaniowych trwałoby około 24 lat.

Szereg korzystnych zmian w zakresie finansowania budownictwa komunalnego wprowadziła ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Na jej podstawie m.in. zmodyfikowano działalność Funduszu Dopłat. Efektem czego podniesiono maksymalny udział bezzwrotnej dotacji na tworzenie mieszkań komunalnych,

chronionych, noclegowni lub schronisk dla bezdomnych oraz pomieszczeń tymczasowych, których wartość może wynosić od 30 do 50% kosztów przedsięwzięcia. Wprowadzono również nową formę wsparcia finansowego gmin w postaci grantu w wysokości 20% kosztów realizacji przedsięwzięcia jako wkład własny gminy w realizację mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach (współpraca np. z TBS-em, spółdzielnią mieszkaniową czy deweloperem). Ponadto umożliwiono tzw. ciągły nabór wniosków o finansowe wsparcie, zapewniając środki budżetowe na ten cel (*Mieszkanie Plus odpowiedzia...* 2019). Niemniej, w dalszym ciągu to na gminach spoczywa główny ciężar finansowania budownictwa komunalnego.

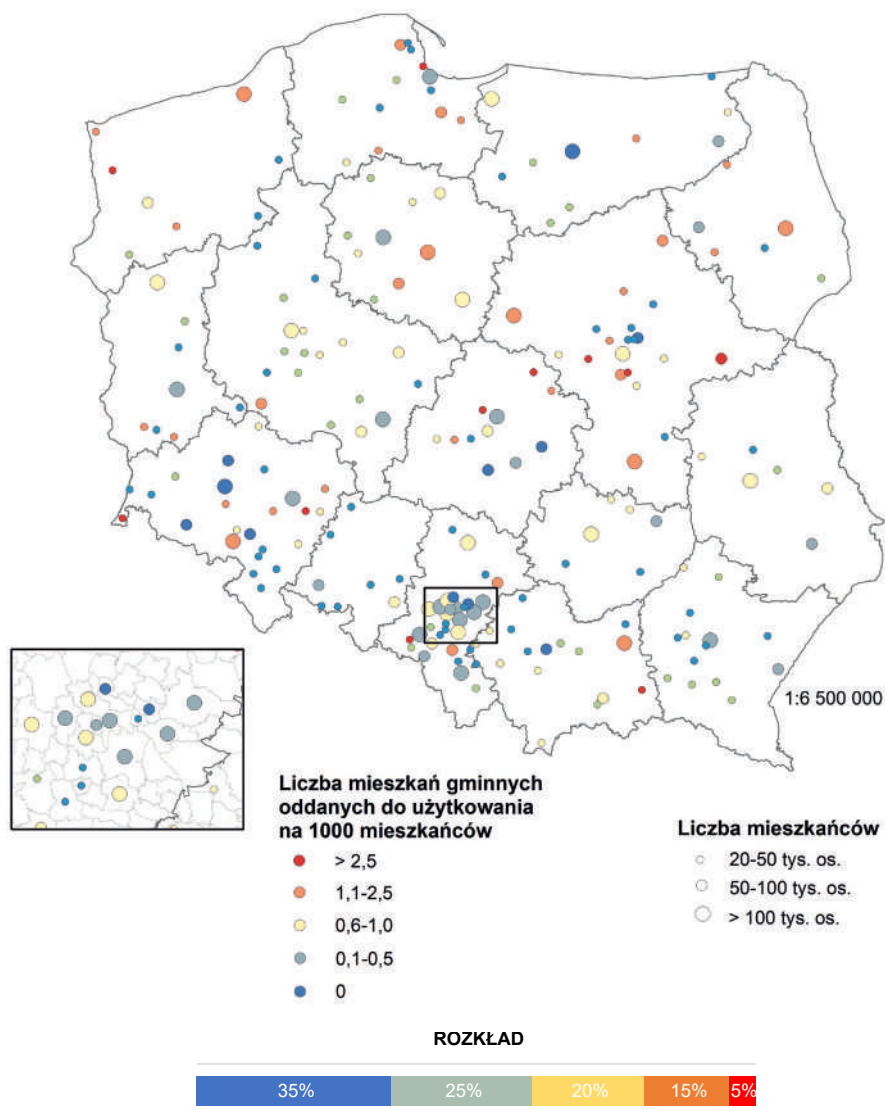
Pomimo corocznej niewielkiej liczby mieszkań gminnych oddawanych do użytku, niektóre władze samorządowe podejmują się aktywnych działań w tym zakresie. Wyjście poza utarty schemat pozwala spojrzeć na gminne zasoby w inny sposób, wolny od negatywnych i stygmatyzujących skojarzeń. W ten sposób miasto może skutecznie zachęcić do pozostania lub osiedlenia się w swoich granicach. Autorskie programy budownictwa mieszkaniowego, które są skierowane do określonych grup odbiorców prowadzą np. Kalisz, Poznań, Płock, Sopot, Piotrków Trybunalski czy Gliwice. W większości przypadków grupami odbiorców są młode rodziny, absolwenci lokalnych szkół wyższych oraz seniorzy.

O niewielkiej skali budownictwa komunalnego w badanych miastach świadczą niskie wartości liczby mieszkań gminnych oddanych do użytkowania w latach 2010–2016 na 1000 mieszkańców w 2016 r., wyliczone na podstawie danych GUS. Średnia wartość wskaźnika w badanych miastach ogółem wynosiła 0,6 mieszkania na 1000 mieszkańców. Nie wykazywała ona znaczących różnic w podziale na kategorie miast pod względem liczby ludności. Te uwidoczniły się w przestrzennym rozkładzie zjawiska (por. ryc. 41).

Najwyższe wartości wskaźnika osiągnęły: Aleksandrów Łódzki (5,3) położony w województwie łódzkim oraz Siedlce (4,3), Konstancin Jeziorna (4,3) i Błonie (4,2), zlokalizowane w województwie mazowieckim. Wśród gmin, które oddały do użytku ponad 2,5 mieszkania gminnego na 1000 mieszkańców 90% z nich stanowiły podmioty zamieszkane przez nie więcej niż 50 tys. osób. Za wyjątkiem województwa mazowieckiego były to nieliczne przypadki rozproszone w skali kraju.

Ponad 1/3 analizowanych miast w latach 2010–2016 nie oddała do użytku ani jednego mieszkania gminnego. Ponadto biorąc pod uwagę te podmioty, w których wybudowano co najwyżej 0,5 lokalu w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, można określić, że było to 60% próby badawczej. Największą bierność wykazywały w tym względzie podmioty położone w regionie południowo-zachodnim, które cechował stosunkowo wysoki poziom nasycenia w mieszkania gminne. Wśród dużych miast brak oddanych lokali mieszkaniowych występował we Wrocławiu, Legnicy i Olsztynie.

Skalę zaniechań w budownictwie komunalnym ilustruje porównanie średniej wartości omawianego wskaźnika ze średnim nasyceniem w mieszkania w badanej próbie, które w 2016 r. wynosiło 376 mieszkań na 1000 mieszkańców. Z kolei w przypadku mieszkań gminnych było to średnio 28 lokali na 1000 mieszkańców. Zgodnie z zapisami *Narodowego*



Ryc. 41. Liczba mieszkań gminnych oddanych do użytkowania sumarycznie w latach 2010-2016 na 1000 mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Programu Mieszkaniowego (2016) celem kraju jest osiągnięcie w 2030 r. średniej dla Unii Europejskiej, wynoszącej 435 mieszkań na 1000 osób. Osiągnięcie tego poziomu przy marginalnym udziale budownictwa komunalnego, czy w szerszym ujęciu budownictwa społecznego, nie poprawi dostępności do mieszkań dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

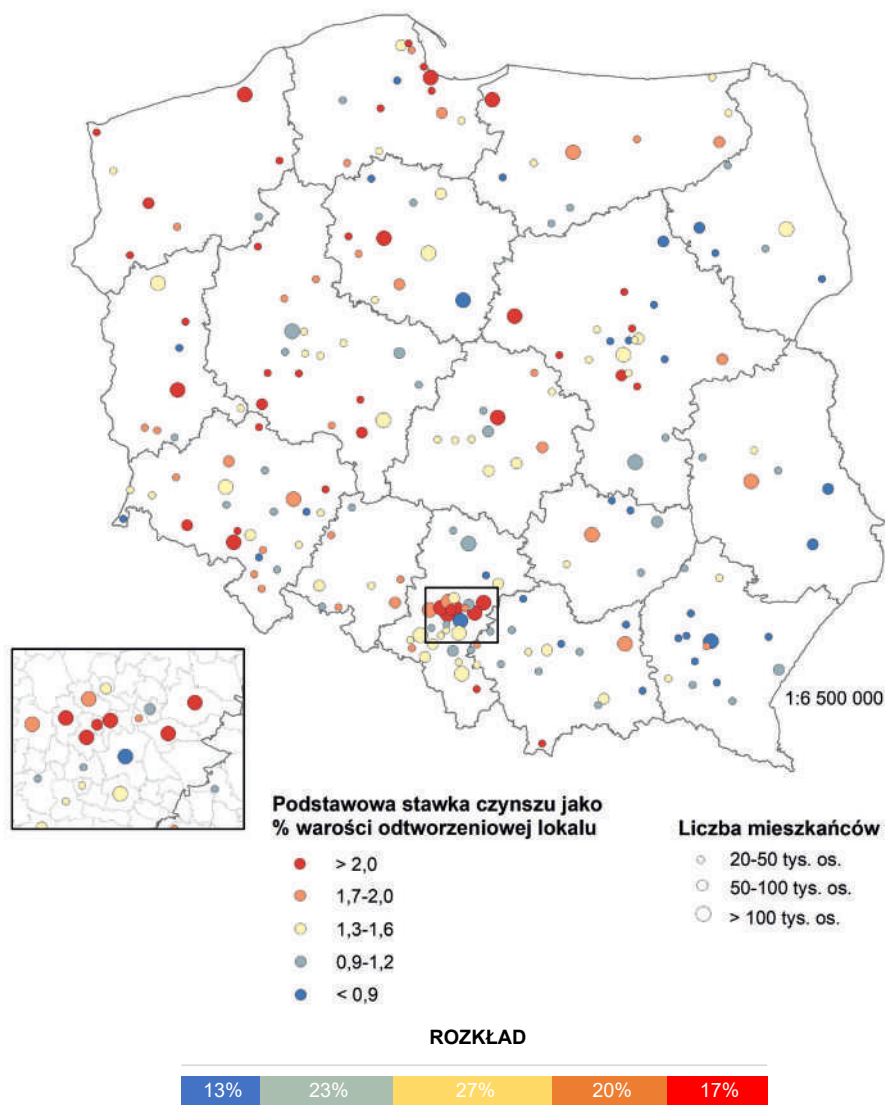
7.3. Polityka czynszowa

Prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej wymaga odpowiedniego zabezpieczenia finansowego. Oprócz wsparcia, jakie gminy mogą uzyskać w ramach działających programów krajowych oraz poza jednorazowymi dochodami z tytułu sprzedaży mieszkań, podstawowym narzędziem, które umożliwia lokalnym władzom uzyskanie środków pozwalających na utrzymanie zasobów w odpowiednim stanie jest polityka czynszowa prowadzona na zasadach ekonomicznych. Nie jest możliwe zahamowanie degradacji substancji mieszkaniowej czy jej poprawa, jeżeli gmina ustala stawki czynszów znacząco poniżej poziomu 3% wartości odtworzeniowej kosztu budowy 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Takie podejście skutkuje koniecznością dofinansowywania przez gminy kosztów eksploatacji i remontów, co najczęściej prowadzi do ich zaniechania i pogarszania stanu technicznego.

Na podstawie *Ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych* gminy uzyskiwały prawo ustalania stawek czynszów w wysokości nie większej niż 3% wartości odtworzeniowej kosztu budowy 1m² powierzchni użytkowej lokalu. Stawkę w tej wysokości uznano za gwarantującą ekonomizację gospodarki mieszkaniowej, która pozwala w pełni pokryć koszty utrzymania budynków w dobrym stanie i podejmować konieczne remonty. Obecne regulacje prawne w zakresie ustalania stawek czynszów nie określają formalnych limitów. Ich wysokość zależy wyłącznie od decyzji gminy (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018).

Pozostawienie swobody gminom w tym zakresie przyczyniło się do wyraźnej polaryzacji w podejściu do ustalania wysokości stawek czynszów. Wśród 210 badanych miast w 2016 r. wysokość podstawowej stawki czynszu za najem mieszkania komunalnego wahała się od 0,45 do 2,92% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Najwyższą wartość ustalono w Dąbrowie Górniczej, z kolei najniższą w Strzyżowie w województwie podkarpackim. Przeciętna wartość podstawowej stawki czynszu jako procent wartości odtworzeniowej za 1m² powierzchni użytkowej lokalu wynosiła 1,47%, co znacząco odbiegało od poziomu ekonomicznego. Miasta liczące powyżej 100 tys. osób wykazywały większą skłonność do ustalania wyższych stawek czynszów. W tej kategorii miast średnia wartość wskaźnika wynosiła 1,73%. Jedynie 17,1% z badanych miast stosowało podstawowe stawki czynszów za najem mieszkania komunalnego w wysokości przekraczającej 2% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, natomiast tylko 3,8% decydowało się ustalić ją na poziomie nie mniejszym niż 2,5%.

Geograficzny rozkład zjawiska wskazuje na występowanie powiązań z dawnymi granicami zaborów (por. ryc. 42). Większą skłonnością do ustalania wyższych stawek czynszu cechowały się miasta położone na terenach, które przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości należały do Niemiec.



Ryc. 42. Podstawowa stawka czynszu w ujęciu wartościowym za najem lokalu standardowego jako % wartości odtworzeniowej w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Stosunkowo najwięcej miast ustalających niskie stawki czynszu znajdowało się w województwach położonych we wschodniej części kraju, zwłaszcza w województwach podkarpackim i podlaskim. Zróżnicowane podejścia do prowadzenia polityki czynszowej posiadały miasta położone w województwie mazowieckim. Z jednej strony 30% z nich ustalało stawki czynszów powyżej 2% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni

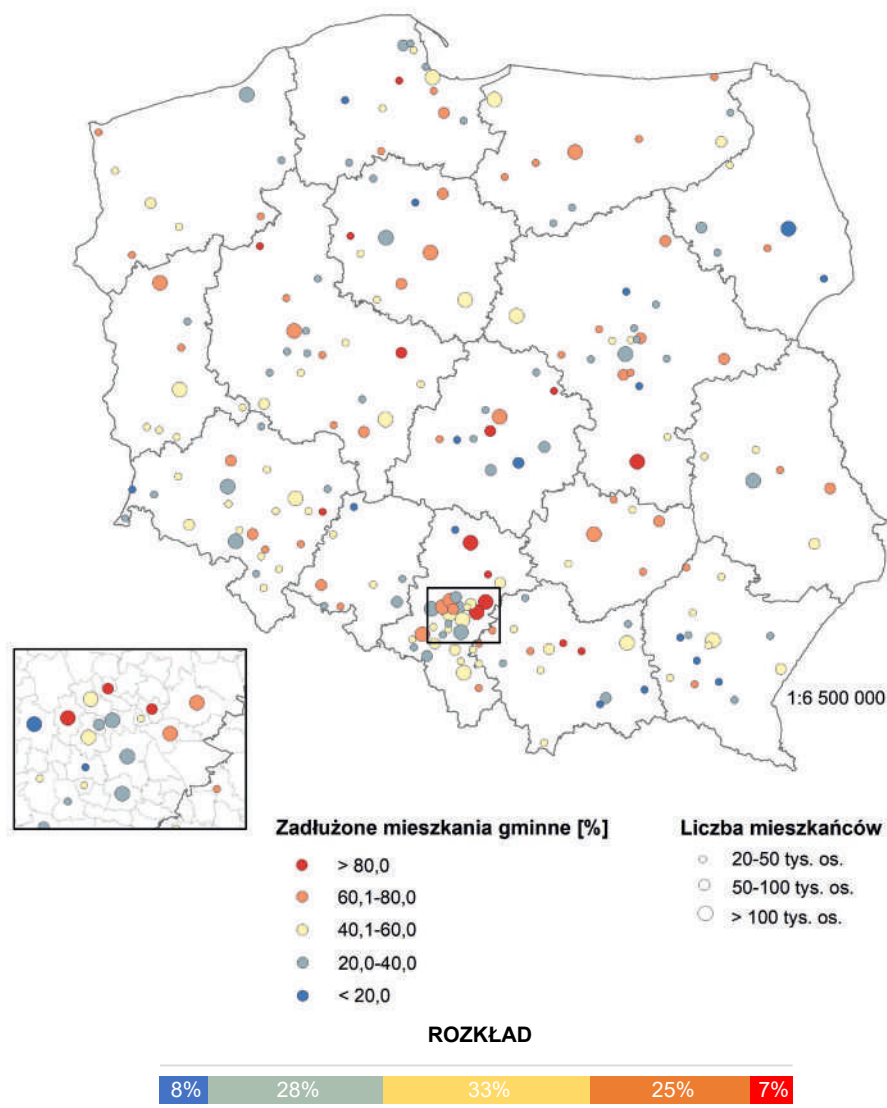
użytkowej lokalu, z drugiej w co czwartym przypadku były one skrajnie niskie. Widoczną odmienność w podejściu do polityki czynszowej wykazywały również gminy w województwie śląskim, gdzie w miastach położonych w północnej i południowej części najczęściej ustalano niższe kwoty niż w miastach konurbacji katowickiej. Wyjątek stanowiła stolica województwa, w której podstawowa stawka czynszu wynosiła 0,7% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Istotne różnice w rozkładzie przestrzennym zjawiska zidentyfikowano również w województwie wielkopolskim, gdzie gminy zlokalizowane w jego południowo-zachodniej części ustalały czynsze zbliżone do poziomu ekonomicznego, niż w jego pozostałej części. Należy zaznaczyć, iż na stosunkowo wysokie czynsze nie zdecydowano się w dwóch największych miastach na tym terenie, czyli Poznaniu i Kaliszu.

Jak zauważa R. Cyran (2013), gminy niechętnie podejmują się podnoszenia stawek czynszów, ponieważ są świadome występowania problemu z ich ściągalnością. Władze samorządowe, zmagając się z wieloletnimi dłużnikami, nie chcą podnosić czynszu, często wychodząc z założenia, że w ten sposób zamiast zwiększyć wpływy do budżetu, podniosą jedynie wysokość zaległości. Skuteczna mobilizacja zadłużonych lokatorów do spłaty narastających zobowiązań to jedno z najtrudniejszych wyzwań, przed jakimi stoją władze samorządowe. Zgodnie z danymi GUS niemal połowa mieszkań gminnych obciążona jest zadłużeniem czynszowym. Z uwagi na występowanie znaczących różnic w danych statystycznych za 2016 r. w zakresie zadłużeń czynszowych pomiędzy publikowanymi w BDL GUS⁹ a pozyskanymi w wyniku badania ankietowego, w pracy oparto się na zgromadzonym materiale własnym.

Analiza przeprowadzona na podstawie badania ankietowego w 210 miastach wykazała, iż w 2016 r. udział zadłużonych mieszkań gminnych wynosił w nich średnio 48,4%. Najwyższy był w miastach liczących od 50 do 100 tys. osób – 53,5%, z kolei najmniejszy w gminach liczących od 20 do 50 tys. osób – 46,6%. W żadnym z badanych ośrodków miejskich nie wskazano na brak występowania takiego problemu.

Zarówno w ujęciu wewnątrzwojewódzkim, jak i międzyregionalnym zjawisko wykazywało zróżnicowanie (por. ryc. 43). Niemal co trzecia badana gmina posiadała ponad 60% lokali, w których najemcy spóźniali się z regulowaniem płatności. Na terenie każdego województwa znajdowały się miasta zaliczające się do tej grupy. Udział zadłużonych lokali

⁹ Wybór danych do analizy poprzedzono porównaniem danych zgromadzonych w wyniku badania ankietowego oraz danych BDL GUS. W dalszej kolejności zweryfikowano wątpliwe wartości w oparciu o kwerendę wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin. W danych publikowanych w statystyce publicznej widniały liczne rozbieżności, które nie wykazywały logicznych zależności. Przykładowo: w Poznaniu liczba zadłużonych mieszkań gminnych w 2015 r. wg danych GUS wynosiła 8869, a w 2016 r. jedynie 1010. Przedstawiciele władz miasta w badaniu ankietowym podali, iż w 2015 r. takich mieszkań było 8841, a w 2016 r. – 8251. Podobne niezgodności obejmowały wartości zadłużeń, np. wg danych GUS: Warszawa – 53 mln zł w 2015 r. i 673 mln zł w 2016 r., z kolei wg danych ankietowych: w 2015 r. – 552 mln zł, w 2016 r. – 549 mln zł.



Ryc. 43. Udział mieszkań gminnych z zadłużeniem czynszowym jako % mieszkań gminnych ogółem w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

przekraczający 80% ogółu mieszkań znajdujących się w posiadaniu jednostek samorządowych występował wśród 6,7% badanych miast. Najwięcej z nich występowało w województwie śląskim.

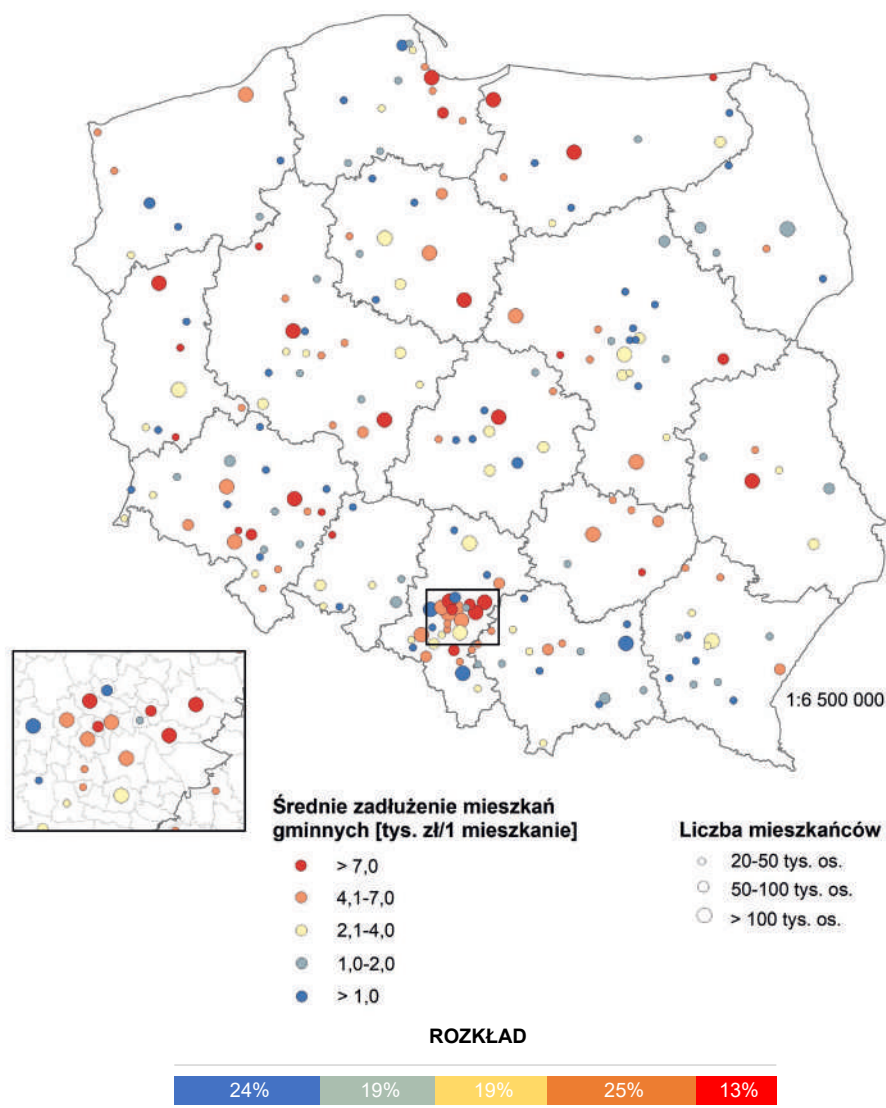
Zaledwie 8,6% badanych miast posiadało względnie niską liczbę mieszkań z zaległościami czynszowymi, które obejmowały mniej niż 20% gminnych zasobów mieszkaniowych.

W tym przedziale stosunkowo najwięcej przypadków znajdowało się w województwie podkarpackim. Były to jednak wyłącznie miasta liczące od 20 do 50 tys. osób. Wśród podmiotów liczących od 50 do 100 tys. mieszkańców niski odsetek występował jedynie w Piotrkowie Trybunalskim, położonym w województwie łódzkim. Wśród dużych miast w najlepszej sytuacji znajdowała się stolica województwa podlaskiego, w której jedynie 9,9% mieszkań znajdujących się w gminnym zasobie Białegostoku posiadało zaległości czynszowe. Najniższy udział lokali z takim obciążeniem występował w Świeciu w województwie kujawsko-pomorskim (6,8%). Na terenie województw: zachodniopomorskiego, lubuskiego, wielkopolskiego, świętokrzyskiego i lubelskiego odsetek zadłużonych lokali gminnych każdorazowo był wyższy niż 20%.

Zgodnie z wynikami badania ankietowego łączna kwota zaległości czynszowych w 210 badanych miastach wynosiła na koniec 2016 r. 3,1 mld zł. To wartość o 0,4 mld zł mniejsza niż suma wszystkich majątkowych wydatków inwestycyjnych gmin na gospodarkę mieszkaniową w latach 2015-2016 (por. rozdz. 3.3). Przyjmując, iż przeciętny koszt budowy jednego mieszkania gminnego o powierzchni 50 m² wynosi 160 tys. zł (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018), za taką kwotę można byłoby oddać do użytku ok. 19,4 tys. mieszkań gminnych. Pozwoliłoby to podwoić efekty budownictwa komunalnego z lat 2010-2018 w badanych jednostkach samorządowych.

Skala zadłużeń stanowi jeden z głównych czynników, dla których gminy zachowawczo podchodzą do kwestii podnoszenia stawek czynszów, co wynika z obawy, iż w rzeczywistości zamiast wzrostu wpływów do budżetu mogą zwiększyć się kwoty zaległości. W celu porównania skali problemu pomiędzy poszczególnymi miastami posłużono się wskaźnikiem średniej wartości zadłużenia mieszkań gminnych w przeliczeniu na jedno mieszkanie. Dla ogółu badanych miast wynosiło ono przeciętnie 3,6 tys. zł na jedno mieszkanie. W zależności od wielkości miasta mierzonej liczbą ludności rosła średnia wartość wskaźnika. Wśród jednostek samorządowych liczących od 20 do 50 tys. osób było to 2,7 tys. zł, w kolejnej grupie wielkościowej – 4,2 tys. zł, a w miastach dużych – 6,4 tys. zł.

Największa koncentracja miast z wysokimi średnimi wartościami zadłużeń czynszowych w przeliczeniu na jedno mieszkanie gminne występowała na terenie konurbacji katowickiej oraz na pograniczu województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Zróznicowane pod tym względem było zwłaszcza województwo dolnośląskie, w którym występowały liczne miasta ze stosunkowo niskimi wartościami zadłużeń czynszowych oraz takie, w których wartości te były wysokie. Najniższe nasilenie problemu występowało w województwach podlaskim, podkarpackim i małopolskim, gdzie większość badanych podmiotów posiadała średnie zadłużenie mieszkań gminnych w przeliczeniu na jeden lokal nieprzekraczające 2 tys. zł. Podobna sytuacja dotyczyła również dużej grupy miast liczących od 20 do 50 tys. osób w centralnej części województwa mazowieckiego (por. ryc. 44).



Ryc. 44. Średnie zadłużenie w zł na 1 mieszkanie gminne w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Analiza wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin (Nowak 2018) pokazała, iż część lokalnych władz podejmuje się aktywnych działań mających na celu poprawę ściągłości czynszów. Wiele podmiotów prowadzi programy spłaty zadłużeń, przy czym ich zasady są zróżnicowane. Wśród głównych narzędzi można wyróżnić: odpracowanie zaległości, rozłożenie długu na raty oraz zawieranie porozumień

w sprawie likwidacji części zadłużenia pod warunkiem dalszej rzetelnej spłaty i regularnego uiszczania opłat.

Przykładowo władze Kalisza zwróciły uwagę, iż narastający problem braku środków na podejmowanie działań remontowych jest ściśle związany z problemem zaległości czynszowych oraz koniecznością ponoszenia przez miasto dodatkowych kosztów z tytułu innych opłat, których nie reguluje część lokatorów. Miasto, licząc się z tym, że w większości odzyskanie zaległości będzie niemożliwe, podjęło się wprowadzenia programu jego restrukturyzacji (*Uchwała nr II/173/2019... 2019*), który daje jednorazową możliwość umorzenia całości odsetek oraz częściowej kwoty zadłużenia. Jego celem jest udzielenie pomocy w przezwyciężeniu trudności w spłacie zaległości, zmotywowanie najemców do wnoszenia regularnych opłat, zapobieganie eksmisji i bezdomności oraz uzyskanie większych wpływów z tytułu zaległości przez miasto.

7.4. Stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej

Dokonując oceny stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej, podobnie jak w przypadku oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych, zastosowano metodę unitaryzacji zerowanej, którą scharakteryzowano w rozdziale 6.4.

Analizę wielowymiarową wykonano w oparciu o dziewięć zmiennych diagnostycznych, których numeracja stanowi kontynuację przyjętą w rozdziale dotyczącym oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych. Wybrane wskaźniki podzielono na trzy kategorie: stan zasobów gminnych, gospodarowanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi oraz polityka czynszowa. Każdą z nich określały trzy zmienne diagnostyczne. Ich pełny wykaz zamieszczono w tabl. 13.

Tabl. 13. Wykaz wskaźników służących do oceny stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej

Nr	Wskaźnik	Charakter	Źródło danych	Kategoria
W_7	Udział budynków gminnych o złym stanie technicznym jako % budynków gminnych ogółem w 2016 r.	destymulanta	ankieta	Stan zasobów gminnych
W_8	Udział mieszkań gminnych po remoncie jako % mieszkań gminnych ogółem w 2016 r.	stymulanta	ankieta	
W_9	Udział pustostanów jako % lokali w zasobach mieszkaniowych gminy w 2016 r.	destymulanta	GUS	
W_{10}	Stosunek liczby mieszkań gminnych w 2016 r. w relacji do 2009 r.	stymulanta	GUS	Gospodarowanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi
W_{11}	Liczba sprzedanych mieszkań gminnych w 2016 r. jako odsetek zasobów mieszkaniowych w 2015 r.	destymulanta	ankieta	
W_{12}	Liczba mieszkań gminnych oddanych do użytkowania sumarycznie w latach 2010-2016 na 1000 mieszkańców	stymulanta	GUS	
W_{13}	Podstawowa stawka czynszu w ujęciu wartościowym za najem lokalu standardowego jako % wartości odtworzeniowej w 2016 r.	stymulanta	ankieta	Polityka czynszowa
W_{14}	Udział mieszkań gminnym z zadłużeniem czynszowym jako % mieszkań gminnych ogółem w 2016 r.	destymulanta	Ankieta	
W_{15}	Średnie zadłużenie w zł na 1 mieszkanie gminne w 2016 r.	destymulanta	Ankieta	

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych, zdecydowano się nadać poszczególnym wskaźnikom indywidualne wagi, mając na uwadze ich zróżnicowane znaczenie. Ustalono je w oparciu o analizę literatury przedmiotu oraz przeprowadzone przez autora badanie wszystkich uchwalonych wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce według stanu na koniec 2017 r. (Nowak 2018). W tabl. 14 wskazano wartości wag nadane poszczególnym wskaźnikom.

Tabl. 14. Wartości wag zmiennych diagnostycznych służących ocenie stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej

Wyszczególnienie	Stan zasobów gminnych			Gospodarowanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi			Polityka czynszowa		
Wskaźniki	W_7	W_8	W_9	W_{10}	W_{11}	W_{12}	W_{13}	W_{14}	W_{15}
Wagi cząstkowe	0,150	0,100	0,100	0,150	0,100	0,100	0,150	0,075	0,075
Razem	0,350			0,350			0,300		

Źródło: opracowanie własne.

Na każdą z kategorii składają się trzy zmienne diagnostyczne, wśród których wyróżniono po jednej wykazującej większe oddziaływanie od pozostałych. W tych przypadkach wartość wagi wynosiła 0,15, co dotyczyło wskaźników: W_7 , W_{10} i W_{13} .

W przypadku stanu zasobów gminnych wskaźnik o najwyższej wartości wagi (0,15) dotyczy udziału mieszkań gminnych znajdujących się w złym stanie technicznym (W_7). Zmienna ta stanowi wypadkową wieloletnich działań lokalnych władz. Jest ona zależna od sposobu gospodarowania zasobami mieszkaniowymi przez gminę. Dla pozostałych dwóch wskaźników w tej kategorii (W_8 i W_9) przyjęto jednakowe wartości wag (0,1). W przypadku wskaźnika W_9 określającego udział pustostanów, pomimo jego istotnej roli w ocenie aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej, zdecydowano się na przyjęcie niższej wagi z uwagi na jego podobieństwo do wskaźnika W_7 . Uznano jednocześnie, iż ze względu na pewną subiektywność danych o rzeczywistej liczbie mieszkań gminnych w złym stanie technicznym przekazanych przez gminy, zmienna W_9 ma charakter uzupełniający i podnoszący obiektywność wyników. Z kolei zmienna W_8 ilustruje bieżące podejście gmin do prowadzenia polityki remontowej.

Gospodarowanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi w sposób syntetyczny ilustruje wskaźnik W_{10} , określający zmianę liczby zasobów mieszkań gminnych w okresie przekraczającym kadencję władz samorządowych, co pozwala ocenić podejście gmin w perspektywie długofalowej. Wartość zmiennej niesie ze sobą informację o bilansowaniu działań z zakresu pozyskiwania nowych lokali oraz jej redukcji, będącej wynikiem nie tylko prywatyzacji, ale również wyłączenia z użytkowania. Pozostałe wskaźniki w tej kategorii (W_{11} i W_{12}) przyjmują wartość wagi na poziomie 0,1. Pokazują one w sposób bezpośredni podejście gmin do budownictwa komunalnego oraz polityki prywatyzacyjnej.

W ostatniej kategorii obejmującej politykę czynszową za wskaźnik główny przyjęto wysokość podstawowej stawki czynszu za najem lokalu gminnego w odniesieniu do wartości odtworzeniowej kosztu budowy lokalu (W_{13}). Stosowanie racjonalnych ekonomicznie stawek czynszowych pozwala zabezpieczyć środki finansowe, które są wystarczające do utrzymania zasobu mieszkaniowego w dobrym stanie technicznym. Istotną rolę jest również umiejętność radzenia sobie przez władze samorządowe z problemem zadłużeń czynszowych. Pozostałe dwa wskaźniki w tej kategorii dotyczą tego problemu (W_{14} i W_{15}). Z uwagi, iż ściągальność czynszów jest równie ważna, co ich wysokość, dla wskazanych zmiennych ustalono wagi o wartości 0,75. Wskaźniki te są komplementarne względem siebie, a ich suma wag jest równoważna z tą ustaloną dla wskaźnika W_{13} .

Procedura syntetycznej oceny stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej, jak również podział miast na klasy, zostały przeprowadzone w sposób tożsamy jak w rozdz. 6.4.

Stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w badanych jednostkach samorządowych cechował się umiarkowanym zróżnicowaniem, o czym świadczy wartość współczynnika zmienności wynosząca 12,0%. Współczynnik ten był zdecydowanie mniejszy niż w przypadku poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych, gdzie wynosił

55,1%. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców w badanych gminach wskaźnik syntetyczny częściej przyjmował wartości świadczące o średnio niskim lub niskim stopniu aktywności. Zależność ta była odwrotna w przypadku oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych (por. rozdz. 6.4).

Bierność w tym zakresie wykazywały najczęściej miasta liczące ponad 100 tys. osób. W tej grupie wielkościowej niski lub średnio niski stopień aktywności w prowadzeniu lokalnej polityki mieszkaniowej wykazało 63% badanych podmiotów. Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych w dwóch najniższych przedziałach znajdowało się jedynie 23% miast tej kategorii. Wśród miast dużych wysoką wartość wskaźnika syntetycznego posiadały jedynie Koszalin i Bydgoszcz.

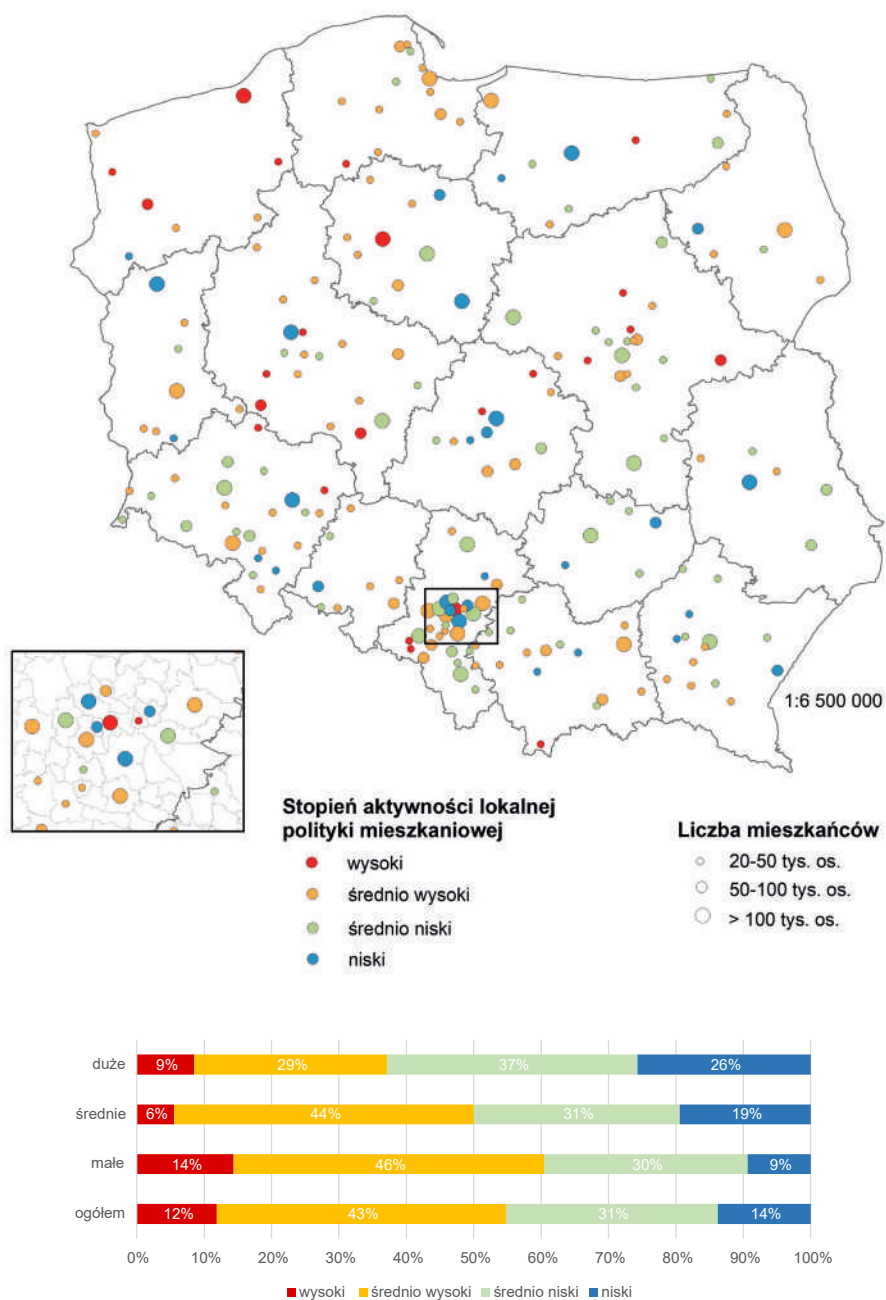
W przypadku gmin liczących od 50 do 100 tys. os. połowa z nich cechowała się niską lub średnio niską aktywnością w prowadzeniu lokalnej polityki mieszkaniowej, z kolei wśród podmiotów o najmniejszej liczbie mieszkańców było to 42%. Jednocześnie udział jednostek samorządowych o wysokiej wartości wskaźnika syntetycznego był w tej grupie najwyższy i wynosił 14%.

W rozkładzie przestrzennym zjawiska największy udział miast o wysokim stopniu aktywności w prowadzeniu polityki mieszkaniowej znajdował się na terenie województwa zachodniopomorskiego (38%). Ponadto odsetek powyżej 20% występował w województwach łódzkim i wielkopolskim. Pod względem udziału miast posiadających wysoką i średnio wysoką ocenę stopnia aktywności zdecydowanie przewodzą województwa pomorskie (85%) i zachodniopomorskie (75%). W przypadku pięciu województw: lubuskiego, opolskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego nie zidentyfikowano miasta o wartości wskaźnika znajdującego się w najwyższej klasie (por. ryc. 45).

Największą biernością w prowadzeniu lokalnej polityki mieszkaniowej charakteryzowały się miasta w województwie świętokrzyskim, w którym wszystkie badane podmioty posiadały niską lub średnio niską wartość wskaźnika syntetycznego. Ponadto wysoki odsetek gmin cechujących się brakiem aktywnego podejścia w tym zakresie występował m.in. w województwach warmińsko-mazurskim (60%) i podkarpackim (57%).

Na terenie województw mazowieckiego, podlaskiego i pomorskiego żadne z badanych miast nie zostało ocenione jako posiadające niski stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej. Jednocześnie w pierwszych dwóch przypadkach, połowa badanych jednostek samorządowych posiadała wartość wskaźnika syntetycznego na poziomie średnio niskim. Miastem o najwyższej wartości wskaźnika syntetycznego, podobnie jak w przypadku oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych, okazał się być Aleksandrów Łódzki.

Przy uwzględnieniu wysokiej jakości dokumentów określających działania z zakresu prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej, m.in. wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami, zaskakująca może być niska ocena stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w dużych miastach takich jak: Poznań, Łódź, Bytom czy Warszawa. Zjawisko to można tłumaczyć następującymi czynnikami:



Ryc. 45. Stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej

Źródło: opracowanie własne.

1. Ocena stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej opiera się o dane za 2016 r. oraz lata poprzedzające, tym samym nie uwzględnia działań prowadzonych w późniejszym czasie.
2. Wysoka jakość zapisów w gminnych programach mieszkaniowych nie zawsze przekłada się na rzeczywiste efekty.
3. Aktywność w zakresie podejmowanych działań przez miasta duże wydaje się być wysoka w liczbach bezwzględnych, jednak w ujęciu względnym i w relacji do mniejszych jednostek samorządowych często jest ona niższa.
4. Miasta duże, aby prowadzić efektywną politykę, służącą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza dla osób o niskich dochodach, muszą podejmować zdecydowanie większe wysiłki, aby odpowiedzieć na oczekiwania mieszkańców, niż ma to miejsce w mniejszych gminach.

8. Typologia dostępności do zasobów mieszkań społecznych

8.1. Typy dostępności do zasobów mieszkań społecznych

Po wykonaniu oceny poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych oraz stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w zakresie jej poprawy, z wykorzystaniem metody unitaryzacji zerowanej, podjęto się konstrukcji typologii. Na konstrukcję typologii dostępności do zasobów mieszkań społecznych składają się dwie główne kategorie:

1. poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych – waga 1,0,
2. stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej – waga 1,0.

Każda z badanych gmin została poddana syntetycznej ocenie, w której wykorzystano łącznie 15 mierników statystycznych. Ich zestawienie wraz z nadanymi wagami częściowymi podsumowano w tabl. 15. Sześć z nich służyło określeniu poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych, a dziewięć – ocenie stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w zakresie poprawy dostępności.

Tabl. 15. Zmienne diagnostyczne służące do konstrukcji typologii dostępności do zasobów mieszkań społecznych

Wskaźnik	Nazwa wskaźnika	Waga częściowa	Kategoria	Waga kategorii
W_1	Liczba zawartych umów najmu na mieszkania gminne w relacji do liczby oczekujących w 2016 r.	0,250	Dostępność do zasobów mieszkań społecznych	1,0
W_2	Liczba zawartych umów najmu z gminą w przeliczeniu na 1000 mieszkańców	0,150		
W_3	Mieszkania gminne na 1000 mieszkańców w 2016 r.	0,200		
W_4	Mieszkania TBS na 1000 mieszkańców w 2016 r.	0,200		
W_5	Limit dochodów uprawniający do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego dla gospodarstwa jednoosobowego jako % najniższej emerytury w 2016 r.	0,100		
W_6	Limit dochodów uprawniający do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego dla gospodarstwa wieloosobowego jako % najniższej emerytury w 2016 r.	0,100		
W_7	Udział budynków gminnych o złym stanie technicznym jako % budynków gminnych ogółem w 2016 r.	0,150	Aktywność lokalnej polityki mieszkaniowej	1,0
W_8	Udział mieszkań gminnych po remoncie jako % mieszkań gminnych ogółem w 2016 r.	0,100		
W_9	Udział pustostanów jako % lokali w zasobach mieszkaniowych gminy w 2016 r.	0,100		
W_{10}	Stosunek liczby mieszkań gminnych w 2016 r. w relacji do 2009 r.	0,150		
W_{11}	Liczba sprzedanych mieszkań gminnych w 2016 r. jako odsetek zasobów mieszkaniowych w 2015 r.	0,100		
W_{12}	Liczba mieszkań gminnych oddanych do użytkowania sumarycznie w latach 2010-2016 na 1000 mieszkańców	0,100		
W_{13}	Podstawowa stawka czynszu w ujęciu wartościowym za najem lokalu standardowego jako % wartości odtworzeniowej w 2016 r.	0,150		
W_{14}	Udział mieszkań gminnych z zadłużeniem czynszowym jako % mieszkań gminnych ogółem w 2016 r.	0,075		
W_{15}	Średnie zadłużenie w zł na 1 mieszkanie gminne w 2016 r.	0,075		

Źródło: opracowanie własne.

Po obliczeniu syntetycznych wskaźników, odrębnie dla poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych oraz stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej, w każdej z kategorii dokonano podziału gmin na cztery klasy. Wykonano go w oparciu o średnią arytmetyczną uzyskanych ocen syntetycznych dla wszystkich gmin oraz odchylenia standardowego od średniej. W wyniku przeprowadzonej oceny dokonano wstępnej klasyfikacji gmin, stanowiącej połączenie wydzielonych czterech klas w ramach obydwu kategorii. W efekcie wyznaczono 16 typów, powstałych w wyniku zestawienia ze sobą

powstałych klas, zgodnie z zestawieniem zawartym w tabl. 19. W dalszej kolejności typy te poddano agregacji względem stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej. Uznano, iż gminy, które cechują się wysoką lub średnio wysoką oceną aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej, wykazują chęć poprawy dostępności do zasobów mieszkań społecznych (typ „rozwojowy”), z kolei te, których ocena jest średnio niska bądź niska, wykazują bierność, która nie wywiera pozytywnego wpływu (typ „nierozwojowy”). W efekcie zidentyfikowano 8 typów dostępności do zasobów mieszkań społecznych, wynikających z oceny jej poziomu oraz charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej, które wskazano w tabl. 16 i 17.

Tabl. 16. Typologia dostępności do zasobów mieszkań społecznych z uwzględnieniem charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej

Typ	Poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych	Stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej	Typ po agregacji	Typy dostępności do zasobów mieszkań społecznych
A.	wysoka dostępność	wysoka aktywność	A	Wysokodostępne rozwojowe
B.	wysoka dostępność	średnio wysoka aktywność		
C.	wysoka dostępność	średnio niska aktywność	B	Wysokodostępne nierozwojowe
D.	wysoka dostępność	niska aktywność		
E.	średnio wysoka dostępność	wysoka aktywność	C	Dostępne rozwojowe
F.	średnio wysoka dostępność	średnio wysoka aktywność		
G.	średnio wysoka dostępność	średnio niska aktywność	D	Dostępne nierozwojowe Umiarkowanie dostępne rozwojowe
H.	średnio wysoka dostępność	niska aktywność		
I.	średnio niska dostępność	wysoka aktywność	E	Umiarkowanie dostępne nierozwojowe Słabo dostępne rozwojowe
J.	średnio niska dostępność	średnio wysoka aktywność		
K.	średnio niska dostępność	średnio niska aktywność	F	Słabo dostępne nierozwojowe Dostępne nierozwojowe
L.	średnio niska dostępność	niska aktywność		
M.	niska dostępność	wysoka aktywność	G	Umiarkowanie dostępne rozwojowe Umiarkowanie dostępne nierozwojowe
N.	niska dostępność	średnio wysoka aktywność		
O.	niska dostępność	średnio niska aktywność	H	Słabo dostępne rozwojowe
P.	niska dostępność	niska aktywność		

Źródło: opracowanie własne.

Tabl. 17. Typologia dostępności do zasobów mieszkań społecznych z uwzględnieniem charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej – struktura

Typ	Nazwa	Liczba [N]	%
A.	Wysokodostępne rozwojowe	19	9,1
B.	Wysokodostępne nierozwojowe	12	5,7
C.	Dostępne rozwojowe	38	18,1
D.	Dostępne nierozwojowe	24	11,4
E.	Umiarkowanie dostępne rozwojowe	46	21,9
F.	Umiarkowanie dostępne nierozwojowe	39	18,6
G.	Słabo dostępne rozwojowe	12	5,7
H.	Słabo dostępne nierozwojowe	20	9,5
Razem		210	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Typ wysokodostępny rozwojowy (A) obejmował 9% badanych podmiotów. Występował zwłaszcza w grupie miast dużych (14%). Podobnie jak typ wysokodostępny nierozwojowy (B), którego udział również był najwyższy w tej kategorii wielkościowej (14%). Był on jednocześnie rzadko spotykany w gronie gmin liczących mniej niż 100 tys. osób (3-4%). Typ dostępny rozwojowy (C) reprezentowany był przez 18% badanych miast. Występował on nieco częściej w miastach dużych (20%) niż w średnich (17%) i mniejszych gminach miejskich i miejsko-wiejskich (18%). Dużym zróżnicowaniem w podziale na kategorie wielkościowe charakteryzował się typ dostępny nierozwojowy (D). Występował on najczęściej w grupie miast liczących powyżej 100 tys. osób (26%), zdecydowanie rzadziej wśród podmiotów liczących od 50 do 100 tys. osób (11%) i mniejszych (8%). Najczęściej przydzielanym był typ umiarkowanie dostępny rozwojowy (E). Obejmował on 22% badanych podmiotów. Występował głównie w jednostkach samorządowych o liczbie mieszkańców mniejszej niż 100 tys. osób. W grupie miast dużych do typu E zaliczono jedynie Bydgoszcz. Kolejny, typ umiarkowanie dostępny nierozwojowy (F), reprezentowany był przez 18% podmiotów. Spotykany był najczęściej w gminach liczących od 50 do 100 tys. osób, gdzie jego udział wynosił 28%. Występował on ponadto średnio w co piątym dużym mieście. Rzadziej dotyczył on gmin liczących od 20 do 50 tys. osób, obejmując 16% tej grupy. Typy cechujące się słabą dostępnością, zarówno o charakterze rozwojowym (G), jak i nierozwojowym (H) nie posiadały żadnego przedstawiciela w kategorii miast o największej liczbie mieszkańców. Udział podmiotów zaklasyfikowanych jako typ G lub H najwyższy był wśród jednostek samorządowych znajdujących się w kategorii o najmniejszej liczbie mieszkańców, wynosząc łącznie 20%.

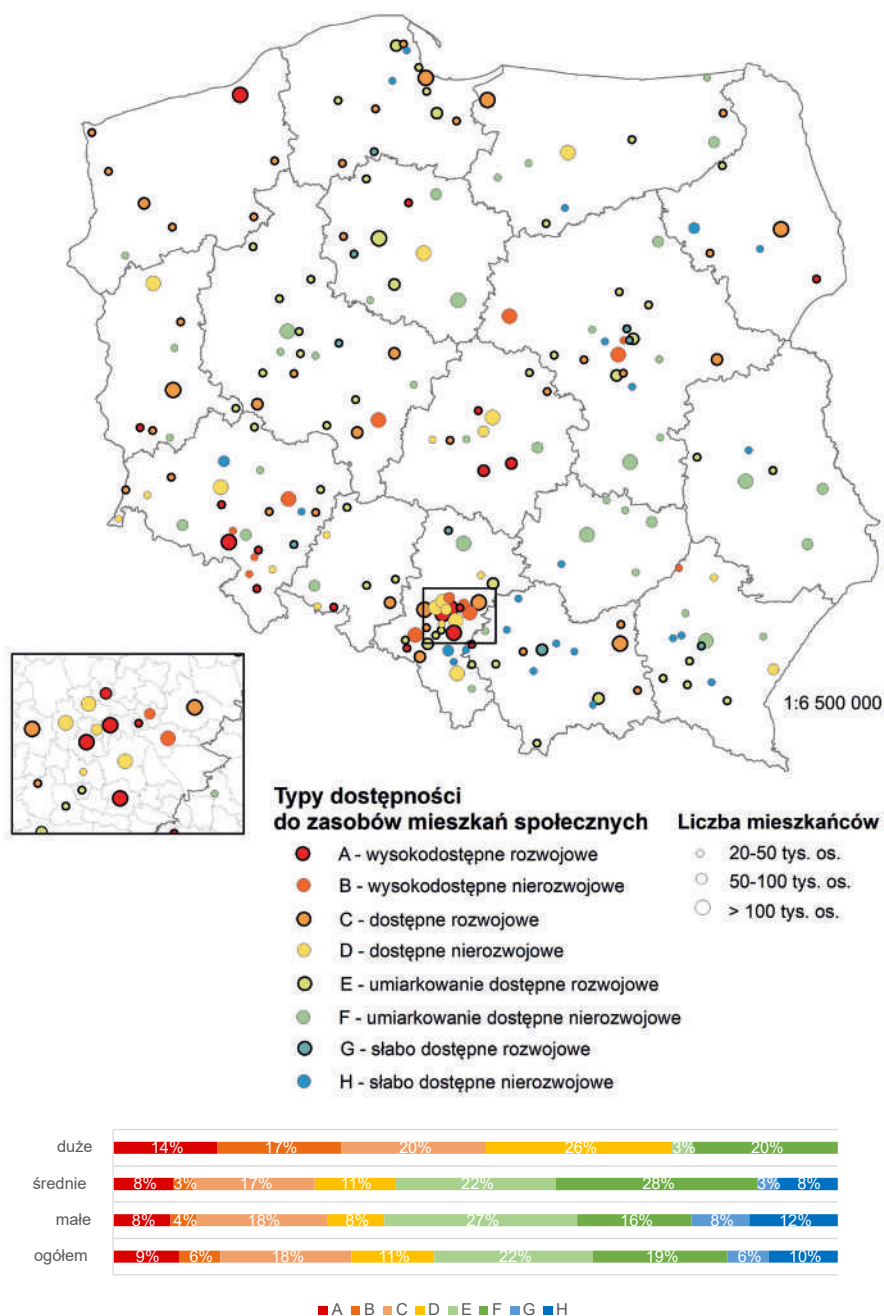
Miasta duże, pomimo iż cechują się stosunkowo lepszą dostępnością do zasobów mieszkań społecznych, częściej przyjmują pasywny model prowadzenia polityki mieszkaniowej. Z kolei gminy liczące mniej niż 100 tys. mieszkańców, które wykazują większą sposobność do umiarkowanego lub słabego poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych, cechuje relatywnie większa skłonność do podejmowania działań mających na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej. Biorąc pod uwagę tylko typy wskazujące na rozwojowy charakter (A, C, E, G), należy przyznać, że występowały one najczęściej w grupie gmin liczących od 20 do 50 tys. osób, a ich udział wynosił 61%. Wśród gmin liczących od 50 do 100 tys. osób odsetek ten wynosił 53%, natomiast w grupie miast dużych był on najniższy i przyjmował wartość 37%.

Typy dostępności do zasobów mieszkań społecznych charakteryzowały się znaczącą polaryzacją w układzie przestrzennym. Najmniej zróżnicowane pod tym względem były jednostki samorządowe położone na terenie województwa świętokrzyskiego. Wszystkie z nich cechowały się biernym podejściem i słabym lub umiarkowanym poziomem dostępności, z czego 83% zaklasyfikowano jako typ H. Pod tym względem podobieństwo wykazywały miasta położone w sąsiadującym województwie lubelskim, w których poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych ani razu nie był wyższy niż umiarkowany. Ponadto w większości (66%) prowadziły one bierną politykę mieszkaniową.

Stosunkowo niewielkie rozwarstwienie występowało ponadto na terenie województwa zachodniopomorskiego, gdzie 60% miast reprezentowało typ C. Za wyjątkiem Myśliborza, w którym poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych został oceniony jako umiarkowany, w pozostałych przypadkach był on co najmniej dobry. Dodatkowo, 75% badanych gmin z tego terenu wykazało się aktywnością w prowadzeniu polityki mieszkaniowej. Pod tym względem lepsze było jedynie województwo pomorskie, w którym aktywne podejście obejmowało 85% podmiotów. Jednocześnie cechowało się ono stosunkowo gorszą dostępnością do zasobów mieszkań społecznych, o czym świadczy niewystępowanie na tym obszarze typów A i B oraz wysoki łączny odsetek gmin o umiarkowanej i słabej dostępności wynoszący 73%.

Największe udziały miast z typami cechującymi się wysoką dostępnością do zasobów mieszkań społecznych (A i B) posiadały województwa dolnośląskie (33%), śląskie (30%) i łódzkie (27%). Były to jednocześnie jedyne województwa, w których występowało co najmniej kilka miast zaliczonych do typu wysokodostępnego rozwojowego (A). Na terenie pozostałych jednostek administracyjnych szczebla regionalnego takie przypadki były jednostkowe lub wykazywano ich brak (por. ryc. 46).

W przypadku województwa śląskiego miasta położone w jego centralnej części, tworzące konurbację katowicką wyróżniały się wyższym poziomem dostępności do zasobów mieszkań społecznych względem jednostek samorządowych położonych na północy i południu. W pewnym stopniu jest to pochodna uwarunkowań historycznych i długich tradycji



Ryc. 46. Typologia dostępności do zasobów mieszkań społecznych z uwzględnieniem charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej

Źródło: opracowanie własne.

mieszkalnictwa komunalnego na tych terenach. Miasta te cechowało ponadto zróżnicowanie w podejściu do prowadzenia działań z zakresu lokalnej polityki mieszkaniowej. Wśród badanych jednostek samorządowych wykazujących w tym względzie większą aktywność, poziom dostępności częściej oceniany był jako wysoki.

Województwa wielkopolskie i mazowieckie cechowały się wysokim udziałem gmin o umiarkowanym poziomie dostępności, na terenie których nie zidentyfikowano występowania typu A. Jednocześnie wśród miast położonych w pobliżu miast wojewódzkich, pomimo iż posiadały one zazwyczaj stosunkowo niski poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych, większość z nich podejmowała działania mające na celu jej poprawę.

Najwięcej gmin cechujących się słabą dostępnością do zasobów mieszkań społecznych i wykazujących bierność w podejmowaniu działań służących ich poprawie (typ H) występowało na terenie województwa małopolskiego. W ujęciu względnym takie przypadki występowały średnio w co trzeciej badanej jednostce samorządowej na tym terenie. Podobna sytuacja występowała na terenie województwa podlaskiego. Ponadto stosunkowo wysoki udział miast zaliczonych do typu H dotyczył województwa podkarpackiego.

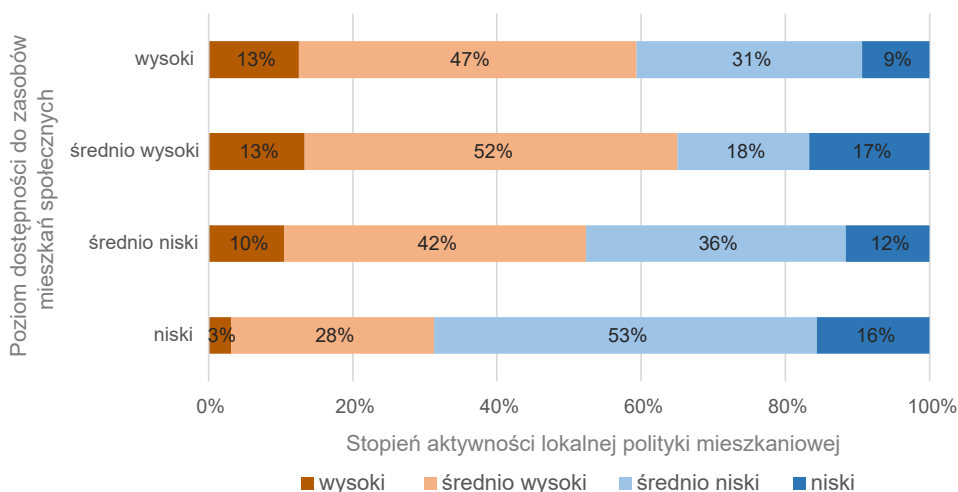
8.2. Dostępność mieszkań społecznych a aktywność prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej

W celu zidentyfikowania siły zależności występującej pomiędzy poziomem dostępności do zasobów mieszkań społecznych oraz stopniem aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej, określono dla nich współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Współczynnik ten służy ocenie stopnia korelacji pomiędzy dwoma badanymi zmiennymi. Z uwagi, iż jest miarą niemianowaną, pozwala na dokonywanie porównań siły korelacji dla różnych zestawów danych. Stanowi on jednocześnie miarę unormowaną, a jego wartość mieści się w zakresie od -1 do 1 i odzwierciedla stopień liniowej zależności pomiędzy zmiennymi. Im większa jego wartość bezwzględna bliższa jest 1 , tym większa siła korelacji, przy czym wartość współczynnika równa 0 świadczy o braku zależności (Starzyńska 2009).

Na podstawie przeprowadzonej oceny zależności w oparciu o współczynnik korelacji liniowej Pearsona, należy uznać, iż badane zjawiska cechowały się słabym lub nikłym powiązaniem. Zgodnie z klasyfikacją J. Guilford'a (1965) w przypadku, gdy współczynnik korelacji jest większy od $0,0$ i mniejszy lub równy $0,1$, siła zależności jest nikła, natomiast w przypadku, gdy mieści się on w przedziale prawostronnie domkniętym od $0,1$ do $0,3$ jest ona słaba.

Ocena zależności badanych zjawisk, oparta na klasycznej metodzie statystycznej, pozwoliła określić ogólny poziom korelacji zachodzących pomiędzy nimi. Nie uwzględnia ona jednak powiązań, które widoczne są w ujęciu szczegółowym. Z uwagi, iż wszystkie zjawiska poddawane ocenie zależności zostały określone w oparciu o tę samą metodę uniaryzacji zerowanej, pozwoliło to na wykonanie analizy porównawczej, wynikającej z syntetycznego zestawienia rozkładów poszczególnych zjawisk.

Ocenę zależności sporządzono w relacji poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych w odniesieniu do stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej, co zostało przedstawione na ryc. 47. Wynika z niej, iż stosunkowo wysokiemu poziomowi dostępności do zasobów mieszkań społecznych najczęściej towarzyszy aktywne podejście do prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej. Większą skłonność do poprawy sytuacji mieszkaniowej wykazywały gminy o umiarkowanie wysokim poziomie dostępności do zasobów mieszkań społecznych. Miasta o średnio niskim poziomie dostępności do zasobów mieszkań społecznych niemal równie często realizowały politykę mieszkaniową w sposób bierny lub aktywny. Pasywność względem lokalnej polityki mieszkaniowej najbardziej widoczna była w grupie miast posiadających niezadowalający poziom dostępności do mieszkań społecznych.



Ryc. 47. Zależność poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych od stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej

Źródło: opracowanie własne.

9. Mieszkalnictwo dostępne w kontekście rynku najmu

9.1. Dostępność mieszkań na wynajem – metoda badawcza

Pojęcia mieszkalnictwa społecznego i mieszkalnictwa dostępnego omówiono w rozdz. 1.3. W ujęciu syntetycznym za mieszkania dostępne można uznać lokale przeznaczone na wynajem o umiarkowanych czynszach, subsydiowane przez władze krajowe lub lokalne, adresowane do gospodarstw domowych o dochodach niepozwalających na zakup mieszkania na własność, nawet przy wsparciu państwa w formie instrumentów, (które wskazano i omówiono w rozdz. 3.2), i których zarobki nie pozwalają na najem mieszkania poprzez komercyjny rynek najmu (Bryx, Szelałowska 2018). Wsparcie mieszkalnictwa w tym rozumieniu

nie jest skierowane do osób o najniższych dochodach, a do grupy, która pomimo podejmowania aktywnych starań na rynku pracy, osiąga poziom wynagrodzeń, który nie pozwala na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. System wsparcia w ramach mieszkalnictwa społecznego, który występuje w Polsce, składa się z trzech głównych segmentów: najmu socjalnego, najmu komunalnego i najmu z zasobów TBS (por. rozdz. 3.2.2).

W odniesieniu do sytuacji występującej w innych krajach europejskich, w Polsce nie ukształtował się segment mieszkalnictwa dostępnego z czynszami niższymi niż rynkowe, który obejmowałby typowe inwestycje mieszkaniowe, niestanowiące obciążenia dla budżetów jednostek samorządowych kosztami utrzymania budynków czy stosowaniem pomocy finansowej jak w przypadku TBS-ów, które skierowane są do osób o stałych, ale zbyt niskich dochodach, aby móc samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe (Bryx, Szelągowska 2018). Do tego miana aspirować mogą mieszkania udostępniane w ramach programu Mieszkanie Plus. W sytuacji, w której oddano do użytku 867 lokali (dane PFRN na 31.10.2019 r.), stan zaawansowania programu nie pozwala obecnie na wyszczególnienie czwartego segmentu (szerzej w rozdz. 3.2.9).

W celu oszacowania zapotrzebowania na tak rozumiane mieszkalnictwo dostępne w Polsce przeprowadzono badanie poświęcone sektorowi mieszkań na wynajem. Na podstawie kalkulatorów ofertowych cen najmu nieruchomości na rynku prywatnym, dostępnych na portalach: Rentier.io (2019), KRN (2019) i RONIN (2019), zgromadzono dane o wysokościach ofertowych stawek czynszu za 1 m² Pu w IV kwartale 2018 r. w 210 badanych miastach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Założono, iż dla gospodarstwa domowego jednoosobowego do realizacji potrzeb mieszkaniowych wystarczy lokal o powierzchni 35 m², z kolei dla gospodarstw domowych dwuosobowych przyjęto 50 m², zgodnie z podejściem zastosowanym przez R. Cyrana (2017).

W przypadku pięciu największych miast poddanych analizie, tj. Warszawy, Łodzi, Wrocławia, Poznania i Gdańska, łączna liczba ofert przekraczała 10 tys. Dla kolejnych 26 miast zebrano od 1 do 10 tys. ofert. W tej grupie znalazły się przede wszystkim ośrodki miejskie liczące co najmniej 100 tys. osób oraz pięć o mniejszej populacji: Lubin, Września, Siedlce, Oświęcim i Sopot. Od 100 do 1 tys. ofert analizowano w 124 gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Liczba analizowanych ofert w przypadku pozostałych 55 miast mieściła się w przedziale od 10 do 99. Na podstawie zebranych danych wyliczono średnie arytmetyczne stawek najmu na rynku prywatnym we wszystkich jednostkach samorządowych poddanych analizie.

Uzyskane w ten sposób średnie wartości stawek czynszów za 1 m² powierzchni użytkowej zostały w pierwszej kolejności odniesione do wysokości wskaźników przeliczeniowych kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązujących od IV kwartału 2018 r. do I kwartału 2019 r. Dane te zgromadzono w oparciu o kwerendę wszystkich szesnastu dzienników urzędowych województw, w których publikowane są obwieszczenia wydawane w tej sprawie przez wojewodów. W ten sposób dla każdego

z badanych miast uzyskano wskaźnik średniej wysokości stawki czynszu w ujęciu wartościowym jako % wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Zestawiając go z analogicznymi wartościami czynszowymi odnoszącymi się do najmu w zasobach gminnych, które nie przekraczają 3% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu (rozdz. 7.3) i maksymalnymi stawkami w zasobach TBS, w których wartość ta, zgodnie z regulacjami ustawowymi, może wynosić najczęściej maksymalnie 4%¹⁰, można było określić poziom luki czynszowej we wszystkich analizowanych jednostkach samorządowych.

Ponadto postanowiono sprawdzić, jakie są rzeczywiste możliwości najmu mieszkania na rynku komercyjnym przez średniozamożnych Polaków, uwzględniając gospodarstwa domowe jedno – i dwuosobowe, przy zachowaniu godnych warunków życia. Przyjęto założenie, zgodne ze standardami europejskimi, iż wysokość czynszu za mieszkanie dostępne nie powinna przekraczać 30% uzyskiwanych przez gospodarstwo domowe dochodów, tak aby zagwarantować wystarczające zasoby finansowe na pokrycie innych niezbędnych wydatków (Bryx, Szelałowska 2018, Sard, Waller 2002). Uzyskane średnie wartości stawek czynszów za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu skonfrontowano z przeciętnymi miesięcznymi dochodami rozporządzalnymi w 2018 r. według grup kwintylowych określonymi przez GUS (*Sytuacja gospodarstw...* 2018). Uzupełniając zestawiono je również z wartościami minimum socjalnego w 2018 r. określanymi przez Instytut Pracy i Spraw Społecznych¹¹.

9.2. Rynek najmu w Polsce

Rynek najmu w Polsce rozwija się dynamicznie, zwłaszcza w dużych miastach (Bryx, Szelałowska 2018). Jednak informacja o jego wielkości pozostaje w dużej mierze nieodgadniona. To wynik braku ujęcia tego sektora w oficjalnych statystykach publicznych. Główny Urząd Statystyczny corocznie publikuje informacje o liczbie zasobów mieszkaniowych z podziałem na formy własności. Na tej podstawie można określić wielkość społecznej części rynku najmu. Zaliczyć można do niej zasadniczo zasoby mieszkaniowe należące do gmin i towarzystw budownictwa społecznego. Zgodnie z danymi GUS w 2018 r. zasoby mieszkaniowe znajdujące się w tej grupie stanowiły łącznie 6,4% wszystkich mieszkań. Udział ten z roku na rok szybko maleje. Jeszcze w 2009 r. wynosił 8,6% ogółu zasobów mieszkaniowych. Jest to w głównej mierze wynik sukcesywnej prywatyzacji mieszkań należących do gmin, przy jednoczesnej niechęci do budownictwa komunalnego.

¹⁰ W przypadku inwestycji realizowanych po 2015 r. maksymalna stawka czynszu w zasobach TBS może wynosić 5% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. W 2018 r. udział lokali zrealizowanych w tej formule w stosunku do całości zasobów mieszkaniowych wynosił 4%. Odsetek ten był na tyle niski, iż nie uwzględniano go w dalszych obliczeniach.

¹¹ Wskaźniki minimum socjalnego opierają się na wyliczeniach przeprowadzanych regularnie od 1981 r. przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (<https://www.ipiss.com.pl/>).

W latach 2005–2018 na 2,07 mln mieszkań oddanych do użytku, tylko 1,8% stanowiły lokale wybudowane przez gminy. Jednak o ile udział mieszkań przeznaczonych na najem społeczny drastycznie się kurczył, to znacząco rozwijał się rynek najmu komercyjnego. Przesłanką ku takiemu twierdzeniu jest wysoki udział mieszkań oddanych do użytku, przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem, który w latach 2005–2018 wynosił niemal połowę wszystkich zrealizowanych inwestycji mieszkaniowych (por. tabl. 18).

Tabl. 18. Mieszkania oddane do użytkowania według form budownictwa w latach 2005–2018

Formy budownictwa	Liczba mieszkań	%
Na sprzedaż lub wynajem	993 401	48,0
Indywidualne	924552	44,6
Spółdzielcze	71573	3,5
społeczne czynszowe i zakładowe	44 057	2,1
Komunalne	37 161	1,8
Ogółem	2 070 744	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Wielkość sektora najmu komercyjnego w Polsce oszacowano m.in. w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* (2016), wskazując, iż jest to 5,1%, co obliczono na podstawie danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. Z kolei według danych Eurostatu w 2018 r. był on niższy i wynosił zaledwie 4,3%. W raporcie o stanie mieszkalnictwa w krajach Unii Europejskiej, wydanym przez federację Housing Europe, wskazano wręcz na brak występowania segmentu najmu prywatnego w Polsce, który jednocześnie był wysoki w wielu innych krajach, m.in. w Niemczech (51%), Francji (23%) czy Wielkiej Brytanii (19%) (Pittini i in. 2017).

Nie oznacza to jednak, iż rynek najmu prywatnego w Polsce jest tak niski lub nie występuje, a jedynie, że brakuje na ten temat rzetelnych danych w statystyce publicznej, co wpływa też na obraz struktury rynku mieszkaniowego kraju na arenie międzynarodowej. W rzeczywistości rynek najmu komercyjnego w Polsce jest dużo większy, niż wynika to z oficjalnych szacunków. Pomimo dużego przywiązania Polaków do mieszkań własnościowych, można przypuszczać, iż w ramach tej kategorii kryje się co najmniej kilka, jeżeli nie kilkanaście procent lokali, które przeznaczane są na najem prywatny. Raport firmy REAS (2017) za przyczyny takiej sytuacji wskazuje znaczące rozproszenie, mały stopień instytucjonalizacji oraz wysoki udział tzw. „szarej strefy”. O potencjale tego sektora świadczą wspomniana już skala budownictwa mieszkaniowego z przeznaczeniem na sprzedaż lub wynajem. Ze względu na łączne traktowanie tej kategorii przez GUS nie można jasno określić, ile z tych mieszkań trafia na rynek najmu, a ile na sprzedaż. Warto jednak zwrócić

uwagę na szacunki specjalizującej się w zagadnieniach rynku mieszkaniowego firmy REAS, które wskazują, że od 30 do 40% mieszkań nabywanych przez inwestorów przeznaczone jest w dalszej kolejności na wynajem. Może być to zatem nawet kilkaset tysięcy mieszkań, które w tym czasie powiększyły ofertę rynku najmu komercyjnego w Polsce.

9.3. Możliwości najmu mieszkania na rynku prywatnym przez osoby niezamożne

Możliwość najmu mieszkania wynika ze zdolności ekonomicznych potencjalnych lokatorów, która jest niedostępna dla osób o niskich dochodach. Minimalne wynagrodzenie w Polsce w 2018 r. zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r.* wynosiło 2100 zł brutto, z czego na konto pracowników zatrudnionych na umowę o pracę trafiało 1530 zł¹². Zakładając sytuację, w której osoba pracująca na pełny etat zarabiała najniższą możliwą pensję i jednocześnie nie posiadała życiowego partnera, w żadnym z badanych miast powyżej 20 tys. mieszkańców nie byłaby w stanie pokryć przeciętnego czynszu za mieszkanie na wolnym rynku o pow. 35 m², przy jednoczesnym zapewnieniu sobie minimalnych warunków egzystencji¹³.

Mając na uwadze, iż zadaniem własnym gminy jest pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w zaistniałej sytuacji można zakładać, że taka sytuacja umożliwia ubieganie się o najem mieszkania z zasobu mieszkaniowego gminy. Na podstawie zgromadzonych danych dla 210 gmin miejskich i miejsko-wiejskich, dotyczących wysokości limitów dochodowych umożliwiających przydział lokalu w ramach najmu komunalnego dla gospodarstw domowych jako % najniższej emerytury w 2016 r. (rozdz. 6.3), postanowiono zweryfikować zasadność powyższego założenia.

Do wyliczeń przyjęto definicję dochodu, która obowiązuje nie tylko w przypadku ubiegania się o dodatek mieszkaniowy czy obniżkę czynszu, ale również w sytuacji ubiegania się o najem lokalu komunalnego, zgodną z §1 pkt 24 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*. Za dochód w tym wypadku uznaje się przychód po odliczeniu kosztów jego uzyskania, składek na ubezpieczenie chorobowe, emerytalne i rentowe, ale bez ubezpieczenia zdrowotnego i zaliczki na podatek. Przyjmując powyższe założenia, zgodnie ze stanem na 2018 r., dochód ten przy pensji minimalnej wynosił 1700,84 zł. Zestawienie tej wartości z kryteriami dochodowymi uprawniającymi do ubiegania się o najem lokalu komunalnego prowadzi do następującej konkluzji: w co czwartym badanym

¹² Wyliczono na podstawie Wynagrodzenia.pl (2019).

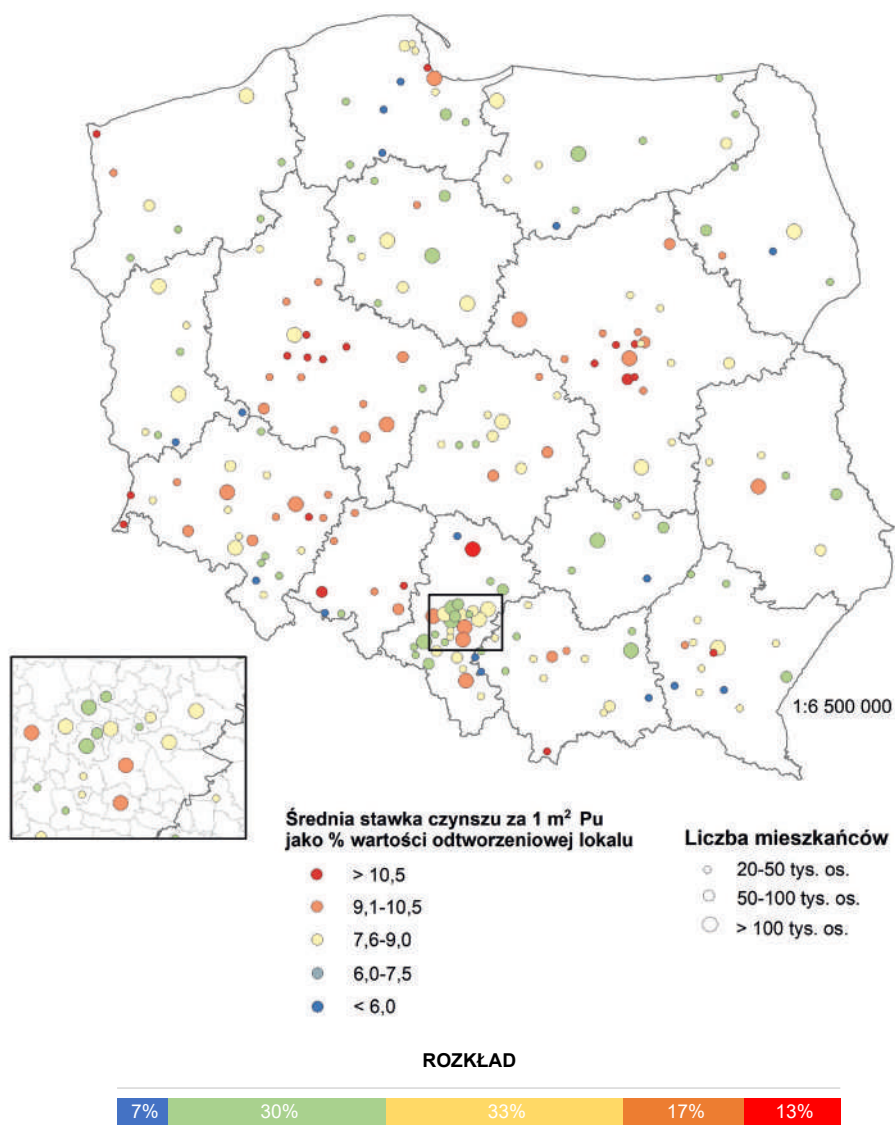
¹³ Do obliczeń wykorzystano wysokość minimum socjalnego w 2018 r. opracowaną przez Instytut Pracy i Spraw Społecznych (2019), która w 2018 r. dla gospodarstwa domowego jednoosobowego wynosiła 1168,31 zł.

mieście osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe i otrzymująca minimalne wynagrodzenie z tytułu umowy o pracę, nie mogła ubiegać się o mieszkanie komunalne z uwagi na zbyt wysokie zarobki. Osobie znajdującej się w tej sytuacji pozostawało więc mieszkanie u rodziny lub u znajomych albo wynajem części lokalu i współzamieszkiwanie z innymi ludźmi.

Biorąc pod uwagę średnie wartości stawek czynszów za 1 m² powierzchni użytkowej jako % wartości odtworzeniowej lokalu w 210 badanych podmiotach zgodnie z danymi na IV kwartał 2018 r., obliczono, iż w każdym przypadku były one wyższe niż 4%. Ponadto 93% badanych miast posiadało średnie rynkowe stawki czynszu na poziomie powyżej 6% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej. Oznacza to, iż we wszystkich badanych jednostkach samorządowych występowało zjawisko luki czynszowej. Pojawia się ono wówczas, gdy wysokość czynszów w zasobach mieszkań społecznych znacząco odbiega od czynszu rynkowego. Prowadzi to do występowania poważnego problemu dla osób, których dochody z jednej strony są zbyt niskie, aby realizować swoje potrzeby mieszkaniowe w oparciu o mechanizmy rynkowe, a z drugiej za wysokie, aby ubiegać się o mieszkanie społeczne. Zgodnie z szacunkami Fundacji Habitat for Humanity problem ten dotyka 40% mieszkańców Polski (Muzioł-Węclawowicz 2017). Jak wskazuje R. Cyran (2017), skalę tego problemu można minimalizować, stosując dopłaty do czynszu dla konkretnie określonych beneficjentów pomocy oraz dzięki budownictwu publicznemu z mieszkaniami przeznaczanymi na wynajem.

Średnia wartość stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej jako % wartości odtworzeniowej charakteryzowała się dużym zróżnicowaniem wewnątrz kraju (por. ryc. 48). Skupiska miast, w których należało ponieść stosunkowo najwyższe koszty najmu mieszkania, występowały w pobliżu Warszawy i Poznania. Średnia wysokość czynszu była w nich wyższa niż w stolicach województw, co świadczy o wysokim popycie i jednocześnie wskazuje na występowanie zjawiska suburbanizacji. Największy udział miast ze stawkami czynszów powyżej 10% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej posiadało województwo opolskie. Ponadto relatywnie wysokie koszty najmu występowały na terenie województwa dolnośląskiego, zwłaszcza w położonych przy granicy Bogatyni i Zgorzelcu.

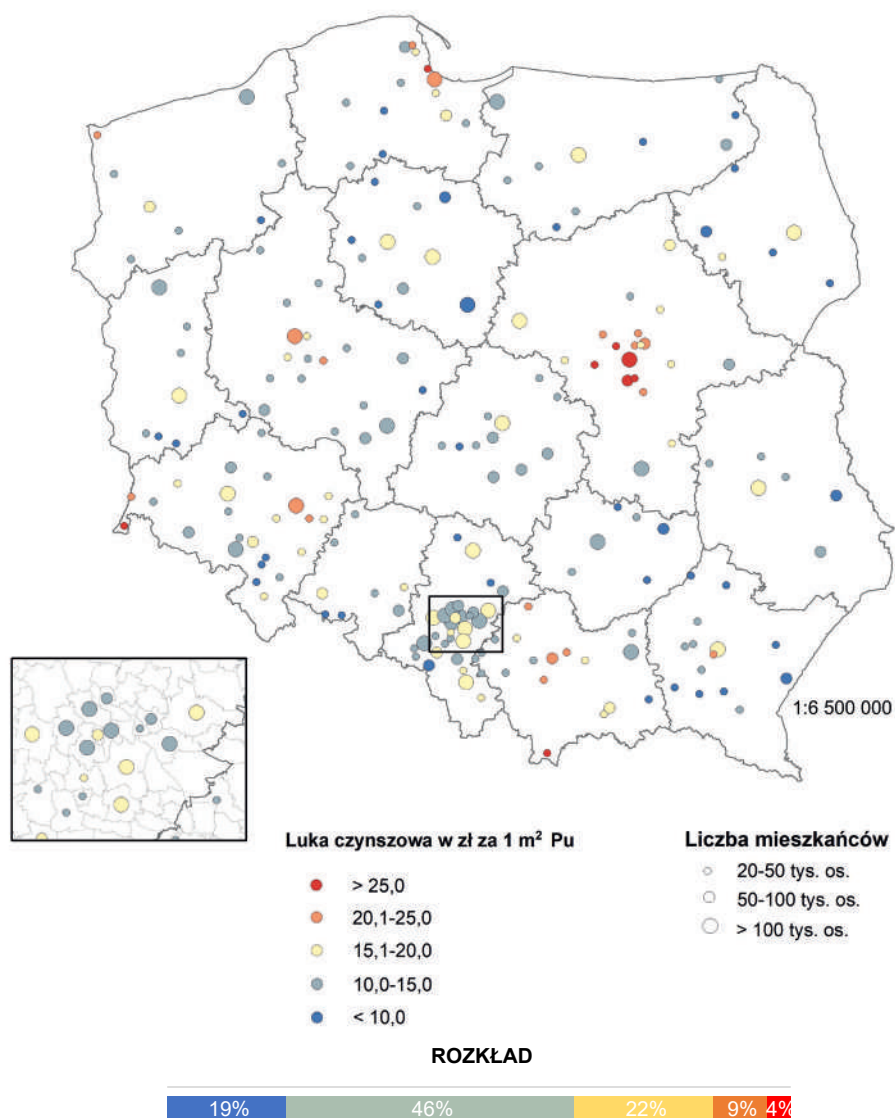
Relatywnie niższe koszty najmu lokali na rynku komercyjnym ponosili mieszkańcy miast położonych w województwach świętokrzyskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i pomorskim, gdzie w ponad połowie przypadków średnie stawki czynszów nie przekraczały 7,5% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej. Podobna sytuacja występowała średnio w co drugim badanym mieście na terenie województw śląskiego, małopolskiego, zachodniopomorskiego i kujawsko-pomorskiego. Najniższe stawki czynszu na poziomie nieprzekraczającym 6% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej (Pu) występowały jedynie w gminach liczących od 20 do 50 tys. osób i dotyczyły 7% badanych jednostek samorządowych położonych na terenie dziesięciu województw.



Ryc. 48. Średnia stawka czynszu w ujęciu wartościowym za najem lokalu na rynku komercyjnym jako % wartości odtworzeniowej w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne.

Wysokość luki czynszowej w badanych miastach na koniec IV kwartału 2018 r., wyrażona w postaci różnicy pomiędzy maksymalnym czynszem w zasobach TBS lub w przypadku braku takich lokali, najwyższym stosowanym w zasobach gminnych a średnią stawką czynszu na rynku komercyjnym, zilustrowano na ryc. 49. Jej przeciętna wartość w badanych miastach wynosiła 14,1 zł za 1 m² Pu i była wyższa wśród miast liczących powyżej



Ryc. 49. Luka czynszowa wyrażona w zł za 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania w 2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ankietowych, BGK oraz kalkulatorów ofertowych dostępnych na portalach: Rentier.io (2019), KRN (2019) i RONIN (2019).

100 tys. osób (15,9 zł/1 m² Pu) niż w dwóch pozostałych kategoriach wielkościowych (13,8 zł/1 m² Pu).

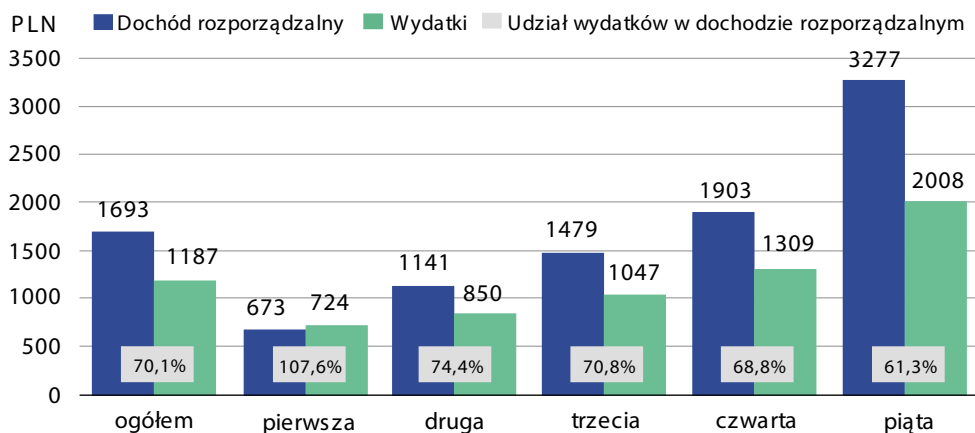
Za wynajęcie mieszkania na rynku prywatnym, w stosunku do cen najmu za mieszkania społeczne, najwięcej, bo 34,6 zł za 1 m² Pu należało dopłacić w podwarszawskiej gminie

Konstancin-Jeziorna. Na kolejnych miejscach uplasowały się: Warszawa (34,1 zł/1 m² Pu), Bogatynia (33,8 zł/1 m² Pu), Błonie (31,9 zł/1 m² Pu) i Sopot (30,4 zł/1 m² Pu). Centralna część województwa mazowieckiego skupiała większość przypadków o stosunkowo najwyższym poziomie luki czynszowej, przekraczającym wartość 25 zł za 1 m² Pu. Skala zjawiska była również relatywnie wysoka w jednostkach samorządowych położonych w pobliżu Krakowa. Na tle dużych miast, poza Warszawą, zjawisko to nasilone było zwłaszcza we Wrocławiu (24,2 zł/1 m² Pu), Gdańsku (23,2 zł/1 m² Pu) i Poznaniu (21,3 zł/1 m² Pu). W tej grupie badanych jedynie we Włocławku wysokość luki czynszowej nie przekroczyła progu 10 zł za 1 m² Pu, była jednak blisko tej granicy.

W układzie wojewódzkim największy udział podmiotów, w których wartość wskaźnika znajdowała się w najniższej klasie, dotyczyła województw: podlaskiego (67%), świętokrzyskiego (50%), podkarpackiego (50%) oraz kujawsko-pomorskiego (50%). Ponadto na terenie województwa świętokrzyskiego wysokość luki czynszowej w żadnym przypadku nie przekroczyła 15 zł za 1 m² powierzchni użytkowej. Miastem, w którym osiągnięto najniższą różnicę pomiędzy średnią wysokością czynszu na rynku komercyjnym a maksymalną w zasobach mieszkań społecznych było Jasło położone na Podkarpaciu (2,1 zł za 1 m² Pu).

Możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ściśle związane są z sytuacją materialną gospodarstw domowych. Zgodnie z danymi GUS przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę w gospodarstwie domowym w 2018 r. wynosił 1693 zł (*Sytuacja gospodarstw...* 2019). Wskaźnik ten należy rozumieć jako sumę bieżących dochodów gospodarstwa domowego z różnych źródeł, która pomniejszona jest o zaliczki na podatki dochodowe oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne. Jest on zróżnicowany względem poszczególnych grup kwintylowych. Wyznacza się je na podstawie uszeregowanej rosnąco pod względem wysokości dochodu rozporządzalnego listy członków gospodarstw domowych. Następnie dokonuje się podziału tego zestawienia na pięć równych części. Górna granica dla każdej wyznaczonej grupy kwintylowej to najwyższa wartość, jaka w niej występuje (Barlik, Siwak 2011). Wartości przeciętnych miesięcznych dochodów rozporządzalnych w podziale na grupy kwintylowe w 2018 r. przedstawiono na ryc. 50.

Według badań ankietowych przeprowadzonych w 2012 r. przez ministerstwo właściwe do spraw związanych z mieszkalnictwem na grupie 53 gmin o wysokim udziale mieszkań komunalnych, określono, iż po uwzględnieniu struktury wynagrodzeń dostępność najmu mieszkań z zasobów gminnych spełniają gospodarstwa domowe znajdujące się w pierwszej grupie kwintylowej (*Podsumowanie wyników ankiety...* 2012). W przypadku mieszkańców, osiągających wyższe dochody, które są jednak zbyt niskie na zakup mieszkania nawet w oparciu o kredyt hipoteczny, pozostaje najem mieszkań w zasobach TBS, które jak wskazują M. Bryx i A. Szelańska (2018) oraz R. Cyran (2017), cechują się niską rotacją najemców, a przy niewielkiej skali nowych inwestycji są trudno dostępne. W takiej sytuacji gospodarstwa domowe mogą podejmować również próby zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na komercyjnym rynku najmu. Mając na uwadze, iż zgodnie ze standardami europejskimi



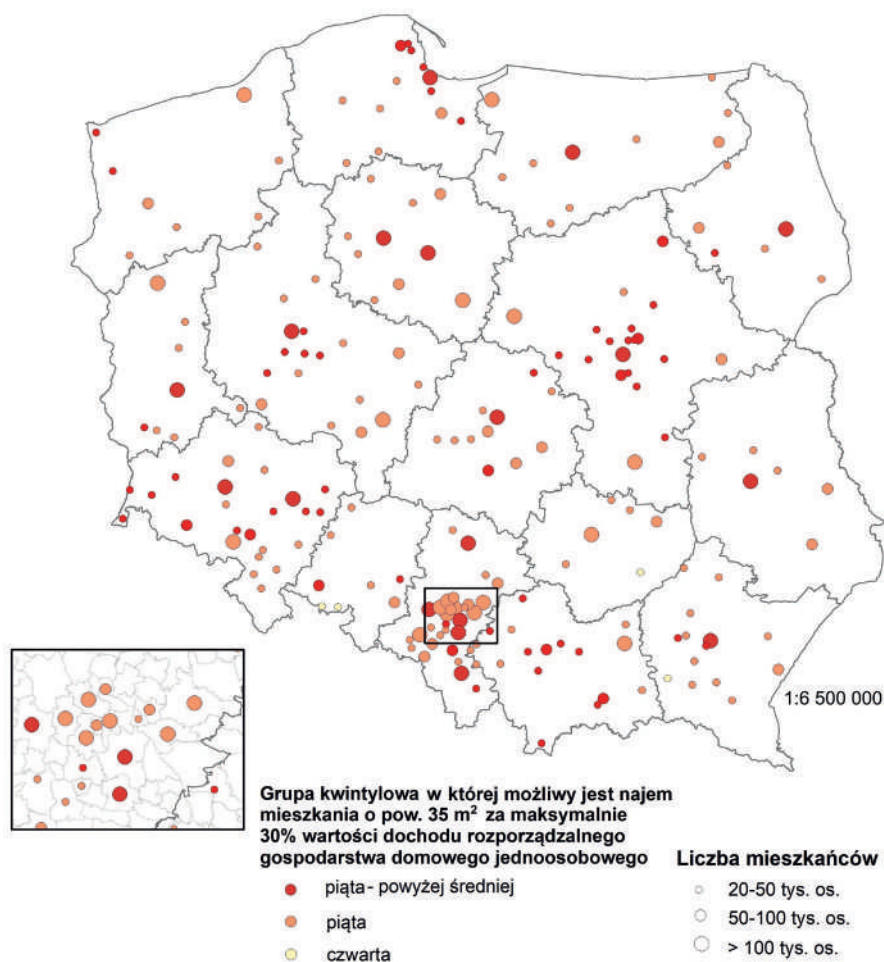
Ryc. 50. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny i wydatki na 1 osobę w gospodarstwach domowych oraz udział przeciętnych miesięcznych wydatków w dochodzie rozporządzalnym według grup kwintylowych w 2018 r.

Źródło: za Sytuacja gospodarstw... (2019).

wysokość czynszu dla średniozamożnych gospodarstw domowych nie powinna przekraczać 30% uzyskiwanych przez nie dochodów (Bryx, Szelałowska 2018), postanowiono sprawdzić dostępność najmu mieszkań na rynku komercyjnym w badanych miastach, wskazując, w której grupie kwintylowej realizacja takiego założenia jest możliwa.

Najem mieszkania o pow. 35 m², który pochłaniałby maksymalnie 30% wartości dochodu rozporządzalnego, był niewykonalny w przypadku gospodarstw domowych jednoosobowych, znajdujących się w pierwszych trzech grupach kwintylowych. Taka możliwość pojawiła się wśród gospodarstw domowych znajdujących się w czwartej grupie kwintylowej i to jedynie w kilku gminach liczących od 20 do 50 tys. osób, tj. Prudniku i Głuchołazach (województwo opolskie), Staszowie (województwo świętokrzyskie) oraz w Jaśle (województwo podkarpackie). Wśród 61% badanych podmiotów, aby spełnić założenie, należało mieć dochód rozporządzalny na poziomie przeciętnej wartości dla piątej grupy kwintylowej. W przypadku 37% badanych jednostek samorządowych na najem mieszkania mogły sobie pozwolić jedynie te gospodarstwa domowe jednoosobowe, których dochody przekraczały średnie wartości w najwyższej grupie kwintylowej. W układzie przestrzennym jedynie w województwie świętokrzyskim nie zidentyfikowano podmiotów znajdujących się w tej grupie (por. ryc. 51).

Sytuacja ta poprawia się, gdy o najem mieszkania ubiega się większa liczba osób. Biorąc pod uwagę gospodarstwa domowe dwuosobowe, chcące wynająć w 2018 r. mieszkanie o powierzchni 50 m², jedynie w Warszawie, Błoniu (województwo mazowieckie) i Bogatyni (województwo dolnośląskie), aby spełnić założenia, należało dysponować dochodem rozporządzalnym powyżej średniej dla piątej grupy kwintylowej. Zgodnie z założeniem



ROZKŁAD



*W odniesieniu do wartości przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w danej grupie kwintylowej

Ryc. 51. Możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na komercyjnym rynku najmu przez gospodarstwa domowe jednoosobowe za maksymalnie 30% wartości miesięcznego dochodu rozporządzalnego według grup kwintylowych.

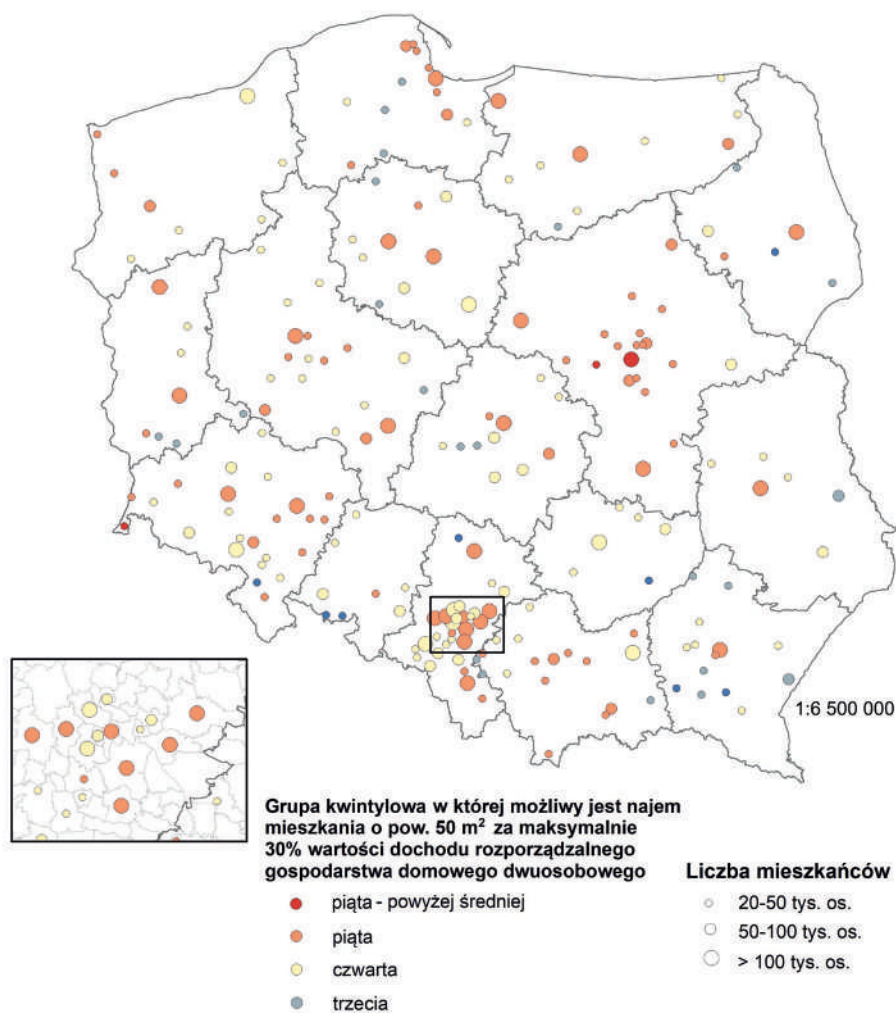
Źródło: opracowanie własne.

mieszkalnictwa dostępnego, które powinno być osiągalne dla średniozamożnej części społeczeństwa, jego adresatami powinny być gospodarstwa domowe znajdujące się w drugiej i trzeciej grupie kwintylowej. Możliwość najmu mieszkania na rynku komercyjnym za

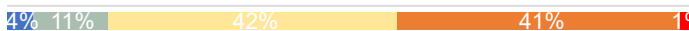
mniej niż 30% wartości dochodu rozporządzalnego w drugiej grupie kwintylowej występowała wśród 7,6% miast. W przypadku trzeciej grupy kwintylowej odsetek ten wynosił 11%. Występował jedynie w miastach liczących mniej niż 100 tys. osób. W układzie przestrzennym najwięcej takich podmiotów znajdowało się w województwach podkarpackim i opolskim. Najem mieszkania zgodny z przyjętym założeniem możliwy był najczęściej w czwartej grupie kwintylowej (42,3%) i nieznacznie rzadziej w piątej (41,4%) – por. ryc. 52.

Brak segmentu mieszkalnictwa dostępnego w Polsce prowadzi do pogłębiania problemów mieszkaniowych osób o średnich dochodach. Pomoc publiczna dla tej części społeczeństwa po 1989 r. adresowana była jedynie poprzez program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, w ramach którego wybudowano ok. 100 tys. mieszkań na terenie kraju. Ze względu na niską rotację w tych zasobach oraz niewielką liczbę nowych inwestycji, zasób ten jest w dużej mierze niedostępny. Stawki czynszów występujące na komercyjnym rynku najmu w dominującej większości miast są zbyt wysokie, aby pozwolić osobom o średnich dochodach na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. W szczególnie trudniej sytuacji znajdują się osoby prowadzące samodzielne gospodarstwa domowe, które w żadnym z miast nie byłyby w stanie przy średnich zarobkach pozwolić sobie na wynajem kawalerki. Szansą na zmniejszenie zjawiska luki czynszowej może być program Mieszkanie Plus, który zakłada rozwój sektora mieszkań na wynajem dla osób, których ten problem dotyka. Jednak niewielki stopień jego realizacji w 2019 r. nie wskazuje, iż sytuacja ta szybko ulegnie poprawie.

Analiza wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin wskazuje, iż działania służące pomocy osobom, których dotyczy problem luki czynszowej mogą być realizowane na szczeblu lokalnym. Takie działania wykraczają poza obligatoryjny zakres zadań gminy z zakresu lokalnej polityki mieszkaniowej, jednak mogą być podejmowane. Dobrym przykładem jest Piotrków Trybunalski, który przeprowadza projekt rewitalizacji terenów Podzamcza o nazwie „Młode Stare Miasto”. Zakłada on rozwój substancji mieszkaniowej w historycznym centrum miasta w formie remontów i modernizacji kamienic oraz uzupełnień zabudowy nowymi blokami komunalnymi. Mieszkania pozyskane w ten sposób mają służyć zwiększeniu możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób młodych i średniozamożnych, które nie posiadają zdolności kredytowej, ale pracują i są w stanie opłacać czynsze niższe od rynkowych (*Uchwała Nr XVI/217/15 ...2019*).



ROZKŁAD



*W odniesieniu do wartości przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego w danej grupie kwintylowej

Ryc. 52. Możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na komercyjnym rynku najmu przez gospodarstwa domowe dwuosobowe za maksymalnie 30% wartości miesięcznego dochodu rozporządzalnego według grup kwintylowych.

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE



Celem głównym pracy było **dokonanie przekrojowej identyfikacji stanu polityki mieszkaniowej w Polsce, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i krajowym, przy uwzględnieniu kontekstu międzynarodowego**. Na jego realizację składało się siedem celów szczegółowych, którym przypisano osiem pytań badawczych.

Za cel wyjściowy uznano **ocenę stanu i struktury zasobów mieszkaniowych w Polsce**. Wśród postawionych pytań badawczych w ramach tego zagadnienia zwrócono uwagę nie tylko na parametry ilościowe i jakościowe zasobów mieszkaniowych, ale również na ich dostosowanie do potrzeb mieszkańców. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce, pomimo iż systematycznie się poprawia, odbiega od standardów w rozwiniętych państwach Europy Zachodniej. O niewystarczającej dostępności zasobów mieszkaniowych świadczy niski stopień nasycenia w mieszkania, który w 2018 r. jedynie w przypadku 3,9% gmin w Polsce przekraczał wartość stawianą za cel w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* przyjętym w 2016 r., z czego większość występowała na zmagającym się z procesem depopulacji Podlasiu.

Sektor mieszkalnictwa społecznego oparty na mieszkaniach gminnych i TBS w 2018 r. odgrywał niewielką rolę w strukturze zasobów mieszkaniowych kraju, posiadając 6,4% udziałów, przy czym jego wielkość była zróżnicowana przestrzennie. Relatywnie najwięcej takich mieszkań posiadały gminy położone w zachodniej i północnej części Polski, które w okresie zaborów należały do Niemiec. Pod względem budownictwa mieszkaniowego Polska posiada jedno z najwyższych wskaźników w Europie. Tempo realizacji nowych inwestycji nie jest jednak równomierne. Uzyskiwane efekty nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych znaczącej części społeczeństwa o niskich i średnich dochodach. Na podstawie danych Eurostatu i Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju łączny deficyt mieszkaniowy w 2019 r. oszacowano w Polsce na poziomie 1,7 mln lokali.

W latach 2005-2018, zgodnie z danymi GUS, oddano w Polsce do użytku ponad 2 mln mieszkań, z czego jedynie 1,8% stanowiły mieszkania gminne, a 1,9% mieszkania w zasobach TBS. Marginalny udział społecznego budownictwa mieszkaniowego przyczynia się do występowania znaczących niedoborów mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Istotnym problemem jest również jakość substancji mieszkaniowej. Zgodnie z danymi Eurostatu Polska jest krajem o jednym z najniższych w Europie wskaźników liczby izb przypadających na osobę. Ponadto w 2018 r. 39,2% Polaków mieszkało w przeludnionych lokalach, a 8,6% w warunkach poważnej deprivacji mieszkaniowej.

Drugim z celów szczegółowych było **porównanie rozwiązań z zakresu społecznej polityki mieszkaniowej stosowanych w Polsce wobec działań podejmowanych w innych krajach**. Jego wykonanie wymagało udzielenia odpowiedzi na pytania, których zakres dotyczył: możliwych sposobów prowadzenia polityki mieszkaniowej na podstawie rozwiązań stosowanych w poszczególnych krajach wraz z oceną roli, jaką odgrywa w nich społeczna polityka mieszkaniowa oraz identyfikacji charakteru polityki mieszkaniowej na poszczególnych szczeblach władzy w Polsce.

Analiza porównawcza polityk mieszkaniowych stosowanych w Anglii, Niemczech, Francji i Polsce wykazała m.in., iż wielkość udziału społecznych zasobów mieszkaniowych nie musi przekładać się na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Zbyt duże obciążenie obowiązkami realizacji polityki mieszkaniowej jednego z podmiotów może w perspektywie długofalowej prowadzić do negatywnych konsekwencji, czego przykładem jest skurczenie się w ciągu dwóch dekad zasobów mieszkań gminnych w Polsce o ponad połowę. W przypadku Niemiec, w których budownictwo społeczne oparto na współpracy z sektorem prywatnym i w zasadzie wycofano się z budownictwa publicznego. Pomimo iż oddano w tym kraju do użytku aż 10 mln mieszkań społecznych, to obecnie zasób ten skurczył się do 1,2 mln lokali (Kofner 2017).

Współpraca władzy publicznej z podmiotami prywatnymi w zakresie budownictwa społecznego i zarządzania zasobami może przynosić korzyści każdej ze stron i powodować zwiększenie podaży mieszkań społecznych. Świadczy o tym działalność stowarzyszeń mieszkaniowych w Anglii (ang. *Housing Associations*). Jednocześnie zbyt duże uzależnienie od takiej współpracy może doprowadzić do stagnacji i niskiej rotacji w zasobach, co zmniejsza ich dostępność dla kolejnych gospodarstw domowych, czego przykładem są francuskie HLM. Analiza trzech dekad prowadzenia polityki mieszkaniowej na szczeblu krajowym uwypukliła jej główne mankamenty, wśród których należy wskazać fragmentaryczność rozwiązań, doraźność działań i brak konsekwencji w jej realizacji. Pomoc państwa w ramach wdrażanych programów mieszkaniowych kierowano przede wszystkim do grupy relatywnie zamożnej części społeczeństwa, która była w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Wsparcie gospodarstw domowych cechujących się dochodami zbyt niskimi, aby samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, a jednocześnie za wysokimi, żeby ubiegać się o najem mieszkania komunalnego, przez kilkanaście lat opierało się wyłącznie na programie wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, którego efekty należy ocenić jako nieodpowiadające potrzebom grupy społeczeństwa, do której był adresowany. Walorem tego programu było utworzenie nowego podmiotu odpowiedzialnego za rozwój mieszkalnictwa społecznego w Polsce, jakim są TBS-y. Pomimo iż zasób mieszkań w tym sektorze w 2018 r. wynosił jedynie 102,3 tys. lokali, to jego atutem jest zbudowanie profesjonalnych struktur, które zarządzają tego typu zasobami i występowanie tej formy zasobów mieszkaniowych w 235 miastach oraz 13 miejscowościach wiejskich. Nie wypracowały one jednak wystarczająco silnej pozycji, aby zaspokoić głód mieszkaniowy niezamożnej części społeczeństwa. Pozytywny kierunek zmian wskazano w *Narodowym Programie Mieszkaniowym* (2016). Jednocześnie dotychczasowe efekty sztandarowego programu Mieszkanie Plus nie pozwalają na jego jednoznaczną ocenę. Jak wskazuje J. Erbel (2020), program ten stwarza nowe mechanizmy finansowania mieszkalnictwa, co nie oznacza, że musi okazać się remedium na dotychczasowe zaniechania w polityce mieszkaniowej,

Głównym podmiotem odpowiedzialnym za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych w Polsce są gminy. Jak pokazują badania wieloletnich

programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin (Nowak 2018), często podchodzą one do tego obowiązku, skupiając się na działaniach obligatoryjnych, niechętnie wykraczając poza minimalny zakres obowiązków. Jednocześnie to one ponoszą największe koszty finansowania polityki mieszkaniowej. Wsparcie samorządów płynące z poziomu centralnego należy uznać za niewystarczające, jeżeli za cel przyjąć znaczącą poprawę funkcjonowania sektora mieszkań społecznych. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na mieszkalnictwo corocznie nie przekraczają w Polsce 0,1% PKB, podczas gdy we Francji jest to 2%, a w Niemczech 1% PKB (Markowski i in. 2018). Ponadto w Polsce nie prowadzi się polityki mieszkaniowej na szczeblu regionalnym ani ponadlokalnym.

Trzecim celem szczegółowym była **ocena dostępności do mieszkań społecznych w polskich miastach**. Udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące zróżnicowania przestrzennego tego zjawiska wymagało zdiagnozowania stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz dostępności ilościowej i ekonomicznej tych zasobów.

W tej części zidentyfikowano m.in.:

- niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w miastach – średnio jedna na pięć osób spełniająca kryteria ustalone przez gminę (głównie dochodowe) mogła zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe;
- relatywnie największe zasoby mieszkań społecznych posiadają miasta w województwach śląskim i dolnośląskim, w dalszej kolejności byli to przedstawiciele z województw łódzkiego i opolskiego;
- większą skłonność do określania wysokich limitów dochodowych uprawniających do ubiegania się o najem mieszkania wykazują duże miasta.

Syntetyczna ocena poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych w badanych gminach wskazała na występowanie znaczących dysproporcji, wykazując zależność od liczby mieszkańców. Najwyższym poziomem dostępności cechowały się miasta liczące ponad 100 tys. osób. W rozkładzie przestrzennym zjawiska stosunkowo najwięcej miast o wysokim poziomie dostępności do mieszkań społecznych znajdowało się na terenie województw śląskiego i dolnośląskiego. Przeważający udział miast z wysokim i średnio wysokim wskaźnikiem występował ponadto w województwach łódzkim i zachodniopomorskim. Relatywnie najgorszy dostęp do mieszkań społecznych cechował badane gminy z województw małopolskiego i podkarpackiego. W przypadku województw lubelskiego, świętokrzyskiego oraz kujawsko-pomorskiego zdecydowana większość gmin posiadała średnio niski poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych. Znaczącym zróżnicowaniem wewnętrznym cechowało się województwo mazowieckie, zwłaszcza na terenie aglomeracji warszawskiej.

Ocena aktywności władz lokalnych w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej stanowiła czwarty z przyjętych celów szczegółowych. W ramach tego zadania postanowiono odpowiedzieć na pytanie, czy miasta, które odpowiadają za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych

swoich mieszkańców, angażują się w prowadzenie polityki mieszkaniowej, czy wykazują w tym aspekcie bierność. Dokonanie syntetycznej oceny wymagało uwzględnienia dziewięciu wskaźników ujętych w trzy podstawowe kategorie, tj. stan zasobów gminnych, gospodarowanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi oraz sposób prowadzenia polityki czynszowej.

W tej części wskazano m.in. na:

- niewielką aktywność gmin w prowadzeniu działań remontowych – średni udział wyremontowanych mieszkań gminnych w 2016 r. wynosił 6,9%;
- wysoki udział pustostanów w zasobie mieszkań komunalnych w miastach dużych – średnio w co trzecim był wyższy niż 6%;
- powszechną, intensywną prywatyzację zasobów mieszkań gminnych – w latach 2009-2016 niemal 70% badanych miast zmniejszyło swoje zasoby mieszkaniowe, a tylko 14,2% zwiększyło;
- brak zaangażowania większości badanych miast w budownictwo komunalne – średnia liczba mieszkań gminnych oddanych do użytkowania w latach 2010-2016 na 1000 mieszkańców w 2016 r. wyniosła zaledwie 0,6 mieszkania na 1000 mieszkańców;
- częste prowadzenie nieekonomicznej polityki czynszowej – jedynie 17,1% badanych miast stosowało podstawowe stawki czynszów za najem mieszkania komunalnego w wysokości przekraczającej 2% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, a tylko 3,8% decydowało się ustalić je na poziomie nie mniejszym niż 2,5%;
- powszechny problem ściągłości czynszów – wszystkie badane miasta zmagaly się z problemem zadłużeń czynszowych, a udział zadłużonych mieszkań na terenie miasta wynosił średnio 48,4%.

W syntetycznej ocenie stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej wykazano zależność, w której wraz ze wzrostem liczby mieszkańców stopień aktywności częściej oceniano jako średnio niski lub niski. W rozkładzie przestrzennym zjawiska największy udział miast o wysokim stopniu aktywności w prowadzeniu polityki mieszkaniowej znajdował się na terenie województwa zachodniopomorskiego. Ponadto wyróżniały się pod tym względem miasta w województwach łódzkim i wielkopolskim. Pod względem udziału miast posiadających wysoką i średnio wysoką oceną stopnia aktywności zdecydowanie przewodziły gminy z województw pomorskiego i zachodniopomorskiego. W przypadku pięciu województw: lubuskiego, opolskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego nie zidentyfikowano miast o wartości wskaźnika znajdującego się w najwyższej klasie. Największą biernością w prowadzeniu lokalnej polityki mieszkaniowej charakteryzowały się miasta w województwie świętokrzyskim, w którym wszystkie badane podmioty posiadały niską lub średnio niską wartość wskaźnika syntetycznego. Ponadto wysoki odsetek gmin cechujących się brakiem aktywnego podejścia w tym zakresie występował m.in. w województwach warmińsko-mazurskim i podkarpackim.

Piątym celem było **stworzenie typologii miast w oparciu o dostępność do miejskich zasobów mieszkań społecznych**. Każda z badanych gmin została poddana syntetycznej ocenie, w której wykorzystano łącznie 15 mierników statystycznych, które obejmowały poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych oraz stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej. W wyniku przeprowadzonej oceny wyznaczono 8 typów dostępności do zasobów mieszkań społecznych, wynikających z oceny jej poziomu oraz charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej, które mogły być aktywne (typ rozwojowy) lub bierne (typ nierozwojowy).

Miasta duże, pomimo iż cechowały się stosunkowo lepszą dostępnością do zasobów mieszkań społecznych, częściej przyjmowały pasywny model prowadzenia polityki mieszkaniowej. Z kolei gminy liczące mniej niż 100 tys. mieszkańców, wykazujące większą sposobność do umiarkowanego lub słabego poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych, cechowała relatywnie większa skłonność do podejmowania działań mających na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej. Typy wskazujące na rozwojowy charakter występowały najczęściej w grupie gmin liczących od 20 do 50 tys. osób, a ich udział wynosił 61%. Wśród gmin liczących od 50 do 100 tys. osób odsetek ten wynosił 53%, natomiast w grupie miast dużych był on najniższy i przyjmował wartość 37%.

Szósty z celów dotyczył **oceny zależności pomiędzy dostępnością do mieszkań społecznych i aktywnością lokalnej polityki mieszkaniowej**. Na tej podstawie wskazano m.in., że: stosunkowo wysokiemu poziomowi dostępności do zasobów mieszkań społecznych najczęściej towarzyszy aktywne podejście do prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej.

Ostatni z celów miał charakter uzupełniający, zwracał uwagę na **brak rozwinięcia w Polsce sektora mieszkalnictwa dostępnego**. Polegał na ocenie zapotrzebowania na ten segment, odnosząc się do poziomu niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych średniozamożnych gospodarstw domowych w Polsce, który zidentyfikowano na podstawie badania rynku najmu komercyjnego. W ramach tej części wskazano m.in., że:

- osoby samotnej, pracującej na pełny etat za minimalne miesięczne wynagrodzenie w 2018 r. nie było stać na wynajem mieszkania o pow. 35 m² w żadnym z badanych miast;
- średnio w co czwartym badanym mieście osoba prowadząca jednoosobowe gospodarstwo domowe i otrzymująca minimalne wynagrodzenie nie mogła ubiegać się o najem mieszkania gminnego z uwagi na przekroczenie progów dochodowych;
- we wszystkich badanych miastach występowało zjawisko luki czynszowej – średnia stawka czynszu w każdym mieście przekraczała 4% wartości odtworzeniowej za 1 m² powierzchni użytkowej, w 93% miastach była wyższa niż 6%;
- najem mieszkań na rynku prywatnym, zakładając, iż stanowi on nie więcej niż 30% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego, jest nieosiągalny dla średniozamożnych gospodarstw domowych jednoosobowych, a w przypadku gospodarstw domowych dwuosobowych możliwy w przypadku 18,6% badanych miast.

WNIOSKI



Pod wieloma względami stan mieszkalnictwa w Polsce ulega stopniowej poprawie. Sukcesywnie podnoszą się podstawowe wskaźniki, takie jak nasycenie w mieszkania czy przeciętna powierzchnia użytkowa lokalu na osobę. Dynamicznie w ostatnich latach obniża się odsetek osób żyjących w warunkach poważnej deprivacji mieszkaniowej. W podstawowych parametrach Polska wypada coraz lepiej na tle Europy. Jednocześnie rozwój ten nie jest równomierny i towarzyszy mu pogłębiające się rozwarstwienie sytuacji mieszkaniowej wśród mieszkańców.

W sytuacji, w której obywatela stać na zakup mieszkania lub może sobie pozwolić na wzięcie kredytu, oferta mieszkaniowa, zwłaszcza w dużych miastach i ich otoczeniu, jest szeroka. Pod względem budownictwa mieszkaniowego Polska w ostatnich latach jest jednym z europejskich liderów. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców, w kraju oddaje się do użytku ponad dwa razy więcej mieszkań niż w Wielkiej Brytanii. Jednak, gdyby wyłączyć ze statystyk miejskie obszary funkcjonalne, które są lokomotywami rozwoju w zakresie budownictwa mieszkaniowego, sytuacja ta zmieniłaby się diametralnie. Ponadto niemal 93% nowych mieszkań to realizacje indywidualne oraz na sprzedaż lub wynajem. Główne podmioty odpowiedzialne za rozwój sektora mieszkań społecznych, czyli gminy i TBS-y w latach 2005-2018 posiadały mniej niż 4% udziału w budownictwie mieszkaniowym. To zbyt mało, żeby być znaczącym podmiotem na rynku, który może realnie na niego oddziaływać. Większa skala inwestycji i poszerzenie oferty skierowanej do średniozamożnej części społeczeństwa mogłyby pozytywnie wpłynąć na dostępność mieszkań na lokalnych rynkach mieszkaniowych, również w komercyjnej części.

Zjawisko luki czynszowej występowało we wszystkich 210 badanych miastach. Jej największe natężenie występowało w miejskich obszarach funkcjonalnych. Znamienne, że tam gdzie oddawano do użytku najwięcej nowych mieszkań, najtrudniej było zaspokoić potrzeby mieszkaniowe średniozamożnej części społeczeństwa. Szacuje się, że w całym kraju problem ten dotyka ok. 15 mln Polaków (Muzioł-Węclawowicz 2017).

Jak wskazuje M. Cesarski (2009), rozwarstwienie warunków mieszkaniowych wynika głównie z ograniczenia różnorodności form własności. Badania prowadzone pod kierownictwem H. Zaniewskiej (2005) wskazywały już kilkanaście lat temu, że problematyka mieszkań społecznych dla ludności gorzej sytuowanej ekonomicznie jest ważnym czynnikiem rozwoju miast. Wycofywanie się gmin z prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej powoduje dalsze pogłębianie się polaryzacji wśród mieszkańców. Krajowa polityka mieszkaniowa po 1989 r., pomimo podejmowania licznych inicjatyw, adresowała wsparcie głównie w kierunku zamożnej części ludności, która mogłaby i bez tej pomocy zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, przynajmniej na rynku wtórnym. Wprowadzanie szeregu programów mieszkaniowych o krótkim horyzoncie czasowym pomogło poprawić ogólne wskaźniki, ale nie zahamowało postępującego rozwarstwienia. Rozwój mieszkalnictwa w Polsce wymaga przyjęcia długofalowych rozwiązań, których zakres obowiązywania nie powinien być ograniczony kadencyjnością władzy. Jednocześnie to bierność gmin

w zakresie prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej stanowi główny powód stopniowej degradacji i kurczenia się zasobów mieszkaniowych, którymi dysponują. Przeprowadzone w pracy badanie pokazało, że dostępność mieszkań społecznych związana jest z aktywnością lokalnych władz.

Tworzenie odpowiednich warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli przez władze publiczne to prawo zawarte w Konstytucji RP. W tym miejscu warto wrócić do użytego we wstępie stwierdzenia, wskazującego, że wysokość osiągniętych dochodów przez mieszkańców nie powinna wykluczać słabszej ekonomicznie części społeczeństwa z możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Przeprowadzone badanie pokazało, że o ile często w miastach brakuje oferty mieszkań dla najsłabiej sytuowanej ekonomicznie części społeczeństwa, o tyle bez strukturalnego rozwinięcia w Polsce sektora mieszkań dostępnych, problem wykluczenia dotyczyć może przede wszystkim osób średniozamożnych. W 2018 r. stawki czynszów na komercyjnym rynku najmu w dominującej większości miast były na tyle wysokie, że w zasadzie wyłączały tę grupę społeczeństwa z możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Prowadzi to do kreatywnego rozwiązywania problemów mieszkaniowych przez obywateli. Niektórzy decydują się na wynajem mieszkania wspólnie ze znajomymi lub pozostają w wielopokoleniowych domach jednorodzinnych. Inni nabywają mieszkania przy wsparciu finansowym rodziny, a część osób decyduje się na budowę domu sposobem gospodarczym. Dobrze jednak, gdy takie rozwiązania są dobrowolnym, a nie jedynym możliwym wyborem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Kwestia mieszkaniowa nie może być jedynie domeną rynku i sprawą prywatną. Jeżeli ma zahamować pogłębiającą się polaryzację społeczeństwa, wymaga podjęcia wspólnych i długofalowych działań na wszystkich szczeblach władzy.

LITERATURA



- Adamczewska-Wejchert H., 1985, *Kształtowanie Zespołów Mieszkaniowych*, Arkady, Warszawa.
- Andrzejewski A., 1977, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Andrzejewski A., 1979, *Polityka mieszkaniowa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Bańka A., 2002, *Spoleczna psychologia środowiskowa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Barlik M., Siwak K., 2011, *Metodologia badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, Warszawa.
- Barlow J., Duncan S., 1994, *Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared*, Pergamon Press, Oxford.
- Bielecka K., Paprzycki M., Piasecki Z., 1979, *Ocena stosowalności wybranych metod ilościowych w typologii rolnictwa*. Studia KPZK PAN.
- Blanc M., Bertrand L., 2003, *The promotion of social housing: France*, [w:] P. Balchin (red.). *Housing Policy in Europe*, Routledge, Londyn – Nowy Jork, 125-145.
- Bobiński J., Zagórski K., 1969, *Syntetyczne miary poziomu rozwoju miast. Próba metody*, GUS, Warszawa.
- Bończak-Kucharczyk E., 2008, *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 16,1, 21-36.
- Bourne L.S., 1981, *The geography of housing*, Arnold, London.
- Bradecki T., Twardoch A., 2012, *Wybrane aspekty współczesnych zespołów mieszkaniowych na przykładzie najnowszych realizacji na terenie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*, PRM, 1, 72-84.
- Bryx M., 1999, *Finansowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w miastach*, SGH, Warszawa.
- Bryx M., 2006, *Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie*, Poltext, Warszawa.
- Bryx M., 2018, *Mieszkalnictwo na obszarze rewitalizacji – perspektywa badacza*, Materiały V Kongresu Rewitalizacji, Lublin.
- Busch-Geertsema V., 2000, *Housing Policy in Germany – Response to Questionnaire Provided by Angelika Kofler*, ICCR, Vienna Working paper for EUROHOME-IMPACT Project, Bremen.
- Castells M., 1977, *The Urban Question*, Edward Arnold, London.
- Castells M., 1982, *Kwestia miejska*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Cesarski M., 2005, *Polska szkoła społecznego budownictwa mieszkaniowego. Aktualność w latach transformacji*, Problemy Rozwoju Miast, 2-4, 30-47.
- Cesarski M., 2009, *Badania Zakładu Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast, 2003-2008*, Problemy Rozwoju Miast, 6/4, 49-67.

- Cesarski M., 2010, *Przestanki i wyzwania społecznej polityki mieszkaniowej UE*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek (red.), *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa–Katowice.
- Cesarski M., 2011, *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacje i perspektywy*, *Problemy Polityki Społecznej*, 15, 29–51.
- Cesarski M., 2013, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cesarski M., 2014, *Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa – losy, rozwiązania i treść*, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace*, 1, 115–134.
- Cesarski M., 2016, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce lat 2002–2014. Światowy kryzys, niewiadome i szanse zamieszkiwania*, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa.
- Cesarski M., 2017, *Społeczna polityka mieszkaniowa w Europie – czy możliwa w rynkowym paradygmacie wzrostu?*, *Problemy Polityki Społecznej*, 1, 95–106.
- Chmielewski J.M. (red.), 1996, *Niska intensywna zabudowa mieszkaniowa*, KUiGP PW, Warszawa.
- Chochorowska A. (red.), 2016, *Działania prorodzinne w latach 2010–2016*, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków.
- Cornelius J., Rzeznik J., 2008, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe Project, National Report for Germany*, <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Cymerman J., 2013, *Lokalna polityka gospodarki nieruchomościami w kreowaniu wartości nieruchomości*, *Studia Ekonomiczne*, 144, 203–216.
- Cyran R., 2005, *Ekonomiczne aspekty prywatyzacji zasobu komunalnego w Polsce*, *Nieruchomości*, 12, 88.
- Cyran R., 2013, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego*, *Studia Ekonomiczne*, 144, 2, 217–226.
- Cyran R., 2016, *Ekspertyza w ramach projektu „Społeczne Agencje Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”*, Katowice.
- Cyran R., 2017, *Luka podażowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 316, 29–44.
- Czerny M., 2005, *Globalizacja a rozwój*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Davies B., Turley A., 2014, *Back to Rising Damp: Addressing Housing Quality in the Private Rented Sector*, Institute of Public Policy, London.
- Davies B., Turner E., Marquardt S., Snelling C., 2016, *German model homes? A comparison of UK and German Housing Markets*, Institute for Public Research, London.
- Dąbrowska E. (red.), 2018, *Diagnoza strategiczna województwa podlaskiego*, Podlaskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne.

- Doling J., 1999, *Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with Other Industrialized Countries?*, Housing Studies, 14, 2.
- Dominiak W., 2005, *Realizacja społecznych celów mieszkalnictwa w krajach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i Przyszłość Polskiej Polityki Mieszkaniowej*, Instytut Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa.
- Droste C., Knorr-Siedow T., 2011, *Social Housing in Germany: Changing Modes for a Changing Society*, [w:] N. Houard (red.), *Social Housing across Europe*, La Documentation française, Paris, 34-48.
- Dutkowski M., Sagan I., 1987, *O zróżnicowaniu morfologicznym przestrzeni mieszkaniowej Sopotu*, Rocznik Sopotki 1982-84, 112-134.
- Dzieciuchowicz J., 2007, *Budownictwo komunalne w Łodzi – struktura przestrzenna*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica, 8, 103-125.
- Dziewoński K., Jerczyński M., 1971, *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast*, Prace Geograficzne IG PAN, 87.
- Egner B., 2012, *Housing Policy in Germany, 1945-2010 – Continuity and Change. Panel: Housing, Recession and Policy Change*, Technische Universität Darmstadt. Institute of Political Science, Darmstadt.
- Emms P., 1990, *Social housing a European dilemma?*, School of Advanced Urban Studies, Bristol.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Erbel J., 2020, *Poza własności. W stronę udanej polityki mieszkaniowej*, Wysoki Zamek, Kraków.
- Fermus-Bobowiec A., 2014, *Z problematyki najmu lokali mieszkalnych w Polsce Ludowej*, Z Dziejów Prawa 7, 15, 27-278.
- Frąckiewicz L. (red.), 2005, *Przeszłość i Przyszłość Polskiej Polityki Mieszkaniowej*, Instytut Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa.
- Frąckowiak M., 1993, *Podstawowe przyczyny narastania deficytu i pogłębiania kryzysu mieszkaniowego w Polsce*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 60, 4, 107-117.
- Gaczek W.M., 1979, *Struktura przestrzeni rezydencjalnej Poznania*, PWN, Warszawa-Poznań.
- Gontarz T., 2018, *Budownictwo społeczne w poszczególnych krajach Unii Europejskiej – propozycje dla Polski*, New Direction, Bruksela.
- Goryński J., 1970, *Ekonomika Budownictwa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Goryński J., 1975, *Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro*, Państwowe Wydawnictwo Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Gorzela G., 1979, *Próba określenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin*, GUS, Warszawa.
- Gospodarka mieszkaniowa w 1990 r.*, 1991, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Gospodarka mieszkaniowa w 2016 r.*, 2017, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

- Gospodarka mieszkaniowa w 2017 r.*, 2018, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Gospodarka mieszkaniowa w 2018 r.*, 2019, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Groeger L., 2016, *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*, *Space-Society-Economy*, 18, 13-146.
- Guilford J.P., 1965, *Fundamental Statistics in Psychology and Education*, McGraw-Hill, Nowy Jork.
- Haffner M., Hoekstra J., Oxley M., Heijden H., 2009, *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?*, *Housing and Urban Policy Studies*, 33.
- Harloe M., 1995, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell, Oxford.
- Harvey D., 2012, *Bunt miasta. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa.
- Herbst I., 2013, *W poszukiwaniu polityki mieszkaniowej*, [w:] R. Nowicki, M. Salamon (red.). *Mieszkalnictwo w roku rodziny. Raport CBOS oraz ekspertyzy i opinie w sprawie sytuacji mieszkaniowej Polaków*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.
- Hilber C., Schöni O., 2016, *Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned*, ADBI Working Paper Series, 569.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 r.*, 2015, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Informacja o wynikach kontroli: Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”*, 2017, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli: Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*, 2012, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli: Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej*, 2019, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Jackowski A., 1981, *Typologia funkcjonowania miejscowości turystycznych (na przykładzie województwa nowosądeckiego)*, Uniwersytet Jagielloński, Rozprawa habilitacyjna nr 53.
- Jacobs K., Atkinson R.G., Spinney A., Colic Peisker V., Berry M., Dalton T., 2010, *What future for public housing? A critical analysis*, Australian Housing and Urban Research Institute. Melbourne.
- Jadach-Sepioło A., Muzioł-Węclawowicz A., 2018, *Modele finansowania gospodarki mieszkaniowej miast*. [w:] A. Muzioł-Węclawowicz K. Nowak (red.). 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Jarczewski W., Kudłacz K., Nowak K., Piech K., 2019, *Skala planowanej rewitalizacji*, [w:] W. Jarczewski, A. Kułaczowska (red.), *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków, 29-47.
- Johnston R.J., 1983, *Geography and Geographers. Anglo-American Human Geography since 1945*, Edward Arnold, London.

- Kaas L., Kocharkov G., Preugschat E., Siassi N., 2017, *Low Homeownership in Germany – A Quantitative Exploration*, CESifo Working Papers, 6775.
- Kaltenberg-Kwiatkowska E. (red.), 1982, *Mieszkanie. Analiza socjologiczna*, PWE, Warszawa.
- Kemeny J., 1981, *The Myth of Home Ownership: Public versus Private Choices in Housing Tenure*, Routledge, Londyn.
- Kofner S., 2017, *Social Housing in Germany: an inevitably shrinking Sector?*, Critical Housing Analysis, 4, 1, 61-71.
- Kofner S., 2018, *East Germany: Integration to a Well-Established Environment*, [w:] J. Hegedüs, M. Lux, V. Horváth (red.). *Private Rental Housing in Transition Countries An Alternative to Owner Occupation?*, Palgrave Macmillan, Londyn.
- Kompa K., 2009, *Budowa mierników agregatowych do oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego*, Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 74, 5-26.
- Kostrowicki J., 1969, *Polska – przyroda – osadnictwo – architektura*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa.
- Kościółek M., 2015, *Wykorzystanie analizy wielowymiarowej do badania zróżnicowania potencjału innowacyjnego Polski*, Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych, 16,3, 194-201.
- Kowalewski M., 2010, *Czyje jest budownictwo społeczne? Przekształcenia własnościowe sektora mieszkań czynszowych*, [w:] P. Kryczka, J. Bielecka-Prus (red.), *Przemiany miast polskich po 1989*, WSPA, Lublin, 281-291.
- Krystek-Kucewicz B., Thel K., 2018, *Pustostan do zagospodarowania. Długoterminowe możliwości inwestycyjne w mieszkalnictwie w Bytomiu*, Urząd Miejski w Bytomiu, Bytom.
- Krzczkowski K., 1939, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Związek Miast Polskich, Warszawa.
- Kubow A., 2012, *Zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce – wybrane problemy*, Nauki Społeczne, 1,5, 40-53.
- Kubow A., 2018, *Czy mieszkalnictwo w Polsce zmierza w kierunku standardów europejskich?*, Wrocławskie Studia Politologiczne, 24, 46-65.
- Kucharska-Stasiak E., 2006, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak E., 2008, *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*. Journal of the Polish Real Estate Scientific Society, 16,1, 21-26.
- Kucharska-Stasiak E., 2010, *Ocena kierunków i skali przekształceń własnościowych w zasobie komunalnym*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 285-302.
- Kucharska-Stasiak E., Załączna M., Żelazowski K., 2014, *Prywatyzacja komunalnego zasobu jako element lokalnej polityki mieszkaniowej na przykładzie gminy Łódź*, [w:]

- T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Partnerstwo i odpowiedzialność w funkcjonowaniu miasta*, Polska Akademia Nauk KPZK, 157, 123–139.
- Kukliński A., 1985, *Podstawowe problemy geografii polskiej w latach osiemdziesiątych*, Przegląd Geograficzny 1–2.
- Kukuła K., 1999, *Metoda unitaryzacji zerowanej na tle wybranych metod normowania cech diagnostycznych*, Acta Scientifica Academiae Ostroviensis, 4, 5–31.
- Kulesza H., 2005, *Współczesna kwestia mieszkaniowa*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, IPiSS, Warszawa.
- Lefebvre H., 1996, *Writings on Cities*, Blackwell, Oxford.
- Linhart M., Hána P., Petrík V., 2017, *Property Index. Overview of European Residential Markets. Rental market – Is renting a dwelling a profitable investment? 6th edition*, Deloitte.
- Linhart M., Hána P., Petrík V., 2017, *Property Index. Overview of European Residential Markets. Where does residential price growth end? 8th edition*, Deloitte.
- Lipski A., 2009, *Rola mieszkania w obliczu nowoczesnych form życia rodzinnego*, Problemy Polityki Społecznej, 11, 15–35.
- Lis P., 2005, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Zeszyty Naukowe Katedry Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, 31, 1–58.
- Lis P., 2008, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Lis P., 2011, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, [w:] J. Dzieciuchowicz (red.), *Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego – wybrane problemy*, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Planowania Przestrzennego Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 9–28.
- Lis P., 2019, *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Łaszek J., 2004, *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce, stan perspektywy rozwoju*, Monografia i Opracowanie 525, SGH, Warszawa.
- Makowski T., 2018, *Instrumenty wsparcia finansowego z Funduszu Termomodernizacji i Remontów*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Olsztyn.
- Mantey D., 2013, *Mieszkalnictwo socjalne w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, 19, 156.
- Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J., 2018, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, Studia KPZK PAN, 185, Warszawa.
- Maczak A., 2014, *Problematyka mieszkalnictwa w badaniach Profesora Jerzego Dzieciuchowicza*, [w:] E. Klima (red.), *Ludność, Mieszkalnictwo, Usługi – w 70. rocznicę urodzin Profesora Jerzego Dzieciuchowicza*, Space–Society–Economy 13, 107–126.
- Matusik M., 1973, *Próba typologii i regionalizacji rolnictwa na obszarze Dolnego Powiśla*, Prace Geograficzne IGiPZ PAN, 102.
- McGuire C., 1981, *International Housing Policies*, Lexington Books, Lexington.

- Michalski M., 2016, *Polityka mieszkaniowa na szczeblu lokalnym – doświadczenia angielskie*, Świat Nieruchomości, 1, 61-67.
- Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, 2013, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Mirczak D., 2018, *Rządowe programy mieszkaniowe w Polsce w latach 2006-2017*, Studia Politicæ Universitatis Silesiensis, 22, 59-72.
- Muczyński A., 2011, *Gospodarowanie gminnymi zasobami lokalowymi z perspektywy polityki mieszkaniowej*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 19, 2, 7-25.
- Muzioł A., 1983, *Typologia miast na podstawie zróżnicowania warunków bytu ludności. Biuletyn Informacyjny Problemu Międzyresortowego*, 28, 42.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2015, *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*, [w:] M. Salamon, A. Muzioł-Węclawowicz (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa, 13-90.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2017, *Spółeczna Agencja Najmu. Dokument strategiczny*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2018, *Spółeczne budownictwo czynszowe i towarzystwa budownictwa społecznego*, [w:] A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak (red.), *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. (red.), 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2019, *Rewitalizacja a mieszkalnictwo*, [w:] W. Jarczewski, A. Kułaczowska (red.), *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków, 105-121.
- Nieciński W., 2005, *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa.
- Nowak K., 2018, *Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*, [w:] A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak (red.), *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Nykiel L., 2012, *Rynek mieszkaniowy w Polsce II kwartał 2012 roku*, PKO BP, Warszawa.
- Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z 17 października 2017 r. na interpelację poselską nr: 15599/2017.
- Ogonowska I., 1997, *Mieszkanie z opieką dla osób starszych. Zarys problemu w wybranych krajach Unii Europejskiej*, IGM, Warszawa.
- Pallado J., 2007, *Architektura wielorodzinnych domów dostępnych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice.
- Paprzyca K., 2010, *Środowiskowe oczekiwania dotyczące budynków*, Czasopismo Techniczne. Architektura, 14, 107, 45-50.

- Pawson H., 2006, *Restructuring England's social housing sector since 1989: undermining or underpinning the fundamentals of public housing?*, Housing Studies, 2006, 21, 5.
- Peppercorn I., Taffin C., 2013, *Rental Housing. Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, The World Bank, Washington.
- Pittini A., Koessl G., Dijol J., Lakatos E., Ghekiere L., 2017, *The state of housing in the EU 2017*, Housing Europe, Brussels.
- Podsumowanie wyników ankiety dotyczącej mieszkaniowego zasobu gminy, 2012, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa.
- Polak A., 2007, *Sektor budownictwa społecznego w Polsce*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, 79, 124-143.
- Polak A., 2010, *Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej*, Rocznik Żyrardowski, 8, 245-273.
- Policy Paper 2010 to 2015 government policy: rented housing sector. Updated 8 May 2015*, 2015, Homes and Communities Agency, London.
- Przeglądy terytorialne OECD: Polska*, 2008, OECD, Paryż.
- Przymeński A., 2011, *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych we współczesnej Polsce*, [w:] K. Pająk, A. Przymeński (red.), *Polityka społeczna w realiach gospodarczych Polski po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Przymeński A., Oliwa-Ciesielska M., 2014, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społecznej ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Rataj Z., 2015, *Spółeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce, rozprawa doktorska*, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Rogała P., Rycharski T., 2006, *Zastosowanie analizy wskaźnikowej*, *Ekonomia Społeczna – Teksty*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 13.
- Sagan I., 2017, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Omówienie*, 2018, Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Omówienie*, 2019, Rada Ministrów, Warszawa.
- Springer F., 2015, *13 Pięter*, Wydawnictwo Czarne, Warszawa.
- Stasiak E., 2016, *Rozwój społeczno-gospodarczy na przykładzie gmin miejskich województwa łódzkiego*, [w:] R. Dziuba, M. Szewczyk, E. Okraszewska (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Społeczeństwo, Środowisko, Innowacje w gospodarce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 75-85.

- Stephens M., Perry J., Williams P., Young G., 2019, *UK Housing Review 2019*, Chartered Institute of Housing, Coventry.
- Stola W., 1970, *Próba typologii rolnictwa Pomorza*, Prace Geograficzne IG PAN.
- Sytuacja gospodarstw domowych w 2017 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, 2018, GUS.
- Sytuacja gospodarstw domowych w 2018 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, 2019, GUS.
- Swianiewicz P. (red.), 1989, *Spoleczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, WGiSR UW Warszawa.
- Syrkus H., 1976, *Ku idei osiedla społecznego 1925–1975*, PWN, Warszawa.
- Szczęśny R., 1988, *Przemiany struktury przestrzennej rolnictwa Polski w latach 1970–1980. Przestrzenne zróżnicowanie typów rolnictwa*, Prace Habilitacyjne IGiPZ PAN.
- Szelągowska A., 2011, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, CeDe-Wu, Warszawa.
- Szpunar P., Jakubik J. (red.), 2019, *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w IV kwartale 2018 r.*, Departament Analiz Ekonomicznych, Narodowy Bank Polski.
- Telusiewicz-Pacak A., 2015, *Realizacja polityki mieszkaniowej w polskich gminach – raport z badania ankietowego*, [w:] M. Salamon, A. Muzioł-Węclawowicz (red.). *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa, 104–143.
- Tunstall R., Pleace N., 2018, *Social housing evidence review*, Centre of Housing Policy, University of York, York.
- Tutin C., 2008, *Social Housing: another French Exception?*, Central and East European Workshop on Social Housing, Council of Europe, Budapest.
- Twardoch A., 2010, *Problem dostępnego budownictwa mieszkaniowego na wybranych przykładach – rozprawa doktorska*, Wydział Architektury Politechnika Śląska, Gliwice.
- Twardoch A., 2015, *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 223, 21–31.
- Twardoch A., 2019, *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa.
- Whitehead C., 2007, *Social Housing in England*, [w:] C. Whitehead, K. Scanlon (red.), *Social housing in Europe*, London School of Economics and Political Science, London.
- Wohngeld 2020. Ratschläge und Hinweise*, 2019, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin.
- Wojtkun G., 2012, *Od mieszkalnictwa socjalistycznego do mieszkalnictwa socjalnego*, *Przestrzeń i Forma*, 18, 183–198.

- Woroniecka G., 2007, *Co znaczy mieszkać. Szkice antropologiczne*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa.
- Wójciaczyk W., 2016, *Analiza porównawcza sytuacji mieszkaniowej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 3, 951, 81-98.
- Voigtlander M., 2009, *Why is the German Homeownership Rate so Low?*, Housing Studies, 24, 3, 355-372.
- Załączna M., 2013, *Zastosowanie Private Finance Initiative na rynku mieszkaniowym w Wielkiej Brytanii a możliwość wykorzystania tego instrumentu w Polsce*, Studia Ekonomiczne, 155, 45-57.
- Zaniewska H. (red.), 2005, *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast. Społeczna, integracyjna i urbanistyczna polityka mieszkalnictwa. Stan i kierunki działań*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Zapart J., 1999, *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Zeliaś A. 2000, *Metody statystyczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Ziemiańczyk U., 2010, *Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, 14, 31-40.
- Zubrzycka-Czarnecka A., 2011, *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa.
- Życkiński J., 2005, *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności*, Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa, Fundacja Bezdomnych, Warszawa.

Akty prawne:

- Komunikat Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie kwoty najniższej emerytury i renty, dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent*, M.P. 2016, poz. 168.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU 1997 nr 78, poz. 483.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nr 217A (III) z 10 grudnia 1948 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2017 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r.*, Dz.U. 2017 poz. 1747.
- Uchwała Nr XVI/217/15 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2015-2020.*

- Uchwała Nr XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016–2020.*
- Uchwała nr II/173/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia „Programu restrukturyzacji zadłużenia użytkowników lokali mieszkalnych, socjalnych i tymczasowych pomieszczeń wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Kalisza na lata 2019–2023”.*
- Uchwała Nr III/24/2018 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Tomaszów Mazowiecki na lata 2019–2023”.* Dz.U. Województwa Łódzkiego, 2019 poz. 28.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,* Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych,* Dz.U. 1994 nr 105 poz. 509.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,* Dz.U. z 2019 r. poz. 1186.
- Ustawa z dnia 6 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego,* Dz.U. 1995, nr 133, poz. 654.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych,* Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych,* Dz.U. 2001, nr 71, poz. 734.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z późniejszymi zmianami,* Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,* Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych,* Dz.U. 2004, nr 146, poz. 1546.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń,* Dz.U. 2006 nr 251 poz. 1844.
- Ustawa z 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów,* Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1459.
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i niektórych innych ustaw,* Dz.U. 2015, poz. 1582.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy,* Dz.U. 2015 poz. 1925.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości,* Dz.U. 2017 poz. 1529.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości,* Dz.U. 2019 poz. 1309.
- Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz niektórych innych ustaw,* Dz.U. 2019 poz. 1358.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, Dz.U. 2018 poz. 1540.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 1309.

Źródła internetowe:

Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). www.bgk.pl [dostęp: 25-05-2020].

Bryx M., Szelągowska A., 2018, *Rozwój zasobu mieszkań dostępnych w Stolicy w perspektywie 2030*, <http://2030.um.warszawa.pl/> [dostęp: 25-05-2020].

Czischke D., Bortel G., 2018, *An exploration of concepts and policies on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands*, *Journal of Housing and the Built Environment*, <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9598-1> [dostęp: 25-05-2020].

European Statistical Office (EUROSTAT), <https://ec.europa.eu/eurostat> [dostęp: 25-05-2020].

Forschung und Beratung, 2020, <https://www.f-und-b.de/> [dostęp: 25-05-2020].

Fundusz Sektora Mieszkań na Wynajem FIZAN, 2020, <https://www.pfrtfi.pl/> [dostęp: 25-05-2020].

Główny Urząd Statystyczny (GUS), stat.gov.pl [dostęp: 25-05-2020].

Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), <https://insee.fr/> [dostęp: 25-05-2020].

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2019, <https://www.ipiss.com.pl> [dostęp: 20-1-2019].

Korzycki W., 2018, <https://alebank.pl/ochrona-lokatora-wieksza-niz-wlasciciela-mieszkania/> [dostęp: 25-05-2020].

Krajowa Polityka Miejska 2023, 2015, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, MP 2015 poz. 1235 [wersja elektroniczna dostępna w repozytorium Obserwatorium Polityki Miejskiej: <http://obserwatorium.miasta.pl/biblioteka>] [dostęp: 25-05-2020].

Krajowy Rynek Nieruchomości (KRN), 2019, <https://www.krn.pl/> [dostęp: 20-12-2019].

Mieszkanie Plus – Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, 2019, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/mieszkanie-plus> [dostęp: 25-05-2020].

Mieszkanie Plus odpowiedzi na wyzwania mieszkaniowe, 2019. http://muw.pl/doc/Mieszkanie_odpowiedzi%C4%85_na_wyzwania_mieszkaniowe.pdf [dostęp: 25-05-2020].

Ministerstwo Finansów, 2017, https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/5056402/WSK_G_proj16.xls [dostęp: 25-05-2020].

Ministry of Housing, Communities & Local Government (MHCLG), <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-housing-communities-and-local-government/about/statistics> [dostęp: 20-05-2020].

Narodowy Program Mieszkaniowy, załącznik do Uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, <https://narodowyprogram.pl/> [dostęp: 18-12-2019].

- OECD, 2019, <https://www.oecd.org/els/family/HM1-1-Housing-stock-and-construction.pdf> *Rada Mieszkalnictwa. Sprawozdanie z działalności w latach 2018-2019, 2019*, <https://mplus.pl/raportradymieszkalnictwa/RadaMieszkalnictwa2018-2019.pdf> [dostęp: 25-05-2020].
- Raport Ofert Nieruchomości i Notowań (RONIN)*, 2019, <http://ronin24.pl/> [dostęp: 20-12-2019].
- Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce*, 2020, Ministerstwo Rozwoju, <https://www.gov.pl/attachment/26de9999-ea40-42c0-9396-74d3e2684a14> [dostęp: 25-05-2020].
- REAS, 2017, *Najem mieszkań w Polsce. Właściciele indywidualni i ich zasoby mieszkaniowe*, https://infonajem.pl/wp-content/uploads/2019/04/reas_-zasoby-mieszkaniowe.pdf [dostęp: 25-05-2020].
- Rentier.io*, 2019, <https://rentier.io/> [dostęp: 20-12-2019].
- Rządowy program „Mieszkanie dla młodych” dane wg stanu na 31.12.2018 r.*, 2018, BGK, <https://www.bgk.pl/> [dostęp: 18-12-2019].
- Sard B., Waller M., 2002, *Housing Strategies to Strengthen Welfare Policy and Support Working Families*, Center on Urban & Metropolitan Policy The Brookings Institution and The Center on Budget and Policy Priorities, The Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/sardwallerhousingwelfare.pdf> [dostęp: 25-05-2020].
- Serwis Samorządowy PAP*, 2019, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/mieszkanie-plus-w-radomiu-tysiace-chetnych-na-rzadowe-lokale,134119.html> [dostęp: 16-12-2020].
- Słowniki pojęć GUS*, 2019, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/> [dostęp: 20-12-2019].
- Statistische Bundesamt (DESTATIS)*, <https://www.destatis.de/> [dostęp: 25-05-2020].
- Wheeler B., 2015, *A History of Social Housing*, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-14380936> [dostęp: 25-05-2020].
- Wynagrodzenia.pl*, 2019, <https://wynagrodzenia.pl/> [dostęp: 20.12.2019].

Roczniki statystyczne:

- Rocznik Statystyczny 1955, 1956*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 1960, 1960*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 1971, 1971*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 1981, 1981*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 1991, 1991*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 1992, 1992*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 2001, 2001*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 2018, 2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Spis tabel

Tabl. 1. Charakterystyka próby badawczej	12
Tabl. 2. Wskaźniki określające warunki mieszkaniowe na przestrzeni wybranych lat w Polsce	39
Tabl. 3. Stopień wyposażenia mieszkań w instalacje techniczne i sanitarne	41
Tabl. 4. Zestawienie podstawowych zasad programu społecznego budownictwa czynszowego z uwzględnieniem różnic w dwóch okresach obowiązywania	52
Tabl. 5. Wykaz instrumentów krajowej polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r.	61
Tabl. 6. Zasoby mieszkań społecznych w Niemczech w poszczególnych latach.	69
Tabl. 7. Różnice pomiędzy klasycznym i współczesnym podejściem do wspierania najmu społecznego w Niemczech	70
Tabl. 8. Wielkość zasobów mieszkaniowych w poszczególnych krajach w 2018 r.	77
Tabl. 9. Udział wydatków gmin na gospodarkę mieszkaniową i bezpośrednich wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową w wydatkach ogółem w latach 2002-2017 z uwzględnieniem PKB	91
Tabl. 10. Porównanie wydatków gmin na gospodarkę mieszkaniową i bezpośrednich wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową w latach 2002-2017	92
Tabl. 11. Wykaz wskaźników służących do oceny dostępności do zasobów mieszkań społecznych	106
Tabl. 12. Wartości wag dla zmiennych diagnostycznych służących ocenie poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych.	106
Tabl. 13. Wykaz wskaźników służących do oceny stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej	133
Tabl. 14. Wartości wag zmiennych diagnostycznych służących ocenie stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej	133
Tabl. 15. Zmienne diagnostyczne służące do konstrukcji typologii dostępności do zasobów mieszkań społecznych	138
Tabl. 16. Typologia dostępności do zasobów mieszkań społecznych z uwzględnieniem charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej	139
Tabl. 17. Typologia dostępności do zasobów mieszkań społecznych z uwzględnieniem charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej – struktura	140
Tabl. 18. Mieszkania oddane do użytkowania według form budownictwa w latach 2005-2018	147

Spis rycin

Ryc. 1. Rozmieszczenie gmin miejskich i miejsko-wiejskich stanowiących próbę badawczą.	13
Ryc. 2. Schemat powiązań mieszkalnictwa z poszczególnymi dyscyplinami naukowymi ..	18
Ryc. 3. Schemat powiązań geografii mieszkalnictwa z innymi dyscyplinami naukowymi	20
Ryc. 4. Liczba mieszkań na 1000 osób w 2018 r.	34
Ryc. 5. Udział form własności w zasobach mieszkaniowych w latach 2009-2018 ...	35
Ryc. 6. Liczba mieszkań gminnych na 1000 osób w 2018 r.	36
Ryc. 7. Liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 osób w 2018 r.	38
Ryc. 8. Przeciętna liczba izb na osobę w krajach europejskich w 2018 r.	40
Ryc. 9. Ludność zamieszkująca w warunkach przeludnienia w poszczególnych krajach europejskich [% ogółu] w 2018 r.	41
Ryc. 10. Ludność zamieszkująca mieszkania zaliczane do poważnej deprywacji mieszkaniowej w poszczególnych krajach europejskich [% ogółu] w 2018 r.	42
Ryc. 11. Udział ludności zamieszkującej mieszkania zaliczane do poważnej deprywacji mieszkaniowej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2005-2018.	43
Ryc. 12. Mieszkania oddane do użytku w Polsce w latach 1951-1990.	45
Ryc. 13. Struktura mieszkań oddanych do użytku w latach 1951-1990 według kategorii inwestorów.	46
Ryc. 14. Instrumenty polityki mieszkaniowej na poziomie kraju realizowane w Polsce po 1989 r.	49
Ryc. 15. Mieszkania oddane do użytku w latach 1951-2017.	50
Ryc. 16. Status realizacji programu Mieszkanie Plus na 7 października 2019 r.	59
Ryc. 17. Struktura własności zasobów mieszkań społecznych w Anglii w latach 1961-2018	65
Ryc. 18. Mieszkania oddane do użytku w Niemczech latach 1951-2017	68
Ryc. 19. Mieszkania społeczne oddane do użytku w Niemczech w latach 1950-2014. ...	69
Ryc. 20. Średnie stawki czynszów za 1 m ² powierzchni użytkowej mieszkania w wybranych miastach w Niemczech w 2017 r.	72
Ryc. 21. Liczba mieszkań oddawanych do użytku we Francji z wyszczególnieniem sektora społecznego w latach 1980-2007	74
Ryc. 22. Struktura własnościowa mieszkań we Francji w latach 1963-2006	75
Ryc. 23. Struktura zamieszkiwania w wybranych krajach w 2014 r.	78
Ryc. 24. Ceny mieszkań w Wielkiej Brytanii i Niemczech w latach 1995-2015 (zmiany kwartalne w %)	82

Ryc. 25. Zgodność wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce z podstawowymi kryteriami zawartymi w ustawie o ochronie praw lokatorów – stan na 31 grudnia 2017 r. dla 822 gmin..	89
Ryc. 26. Zgodność wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce ze szczegółowymi kryteriami zawartymi w ustawie o ochronie praw lokatorów – stan na 31 grudnia 2017 r. dla 822 gmin..	90
Ryc. 27. Liczba zawartych umów najmu na mieszkania gminne w relacji do liczby oczekujących w 2016 r.	94
Ryc. 28. Liczba zawartych umów najmu z gminą w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w 2016 r.	96
Ryc. 29. Mieszkania gminne na 1000 mieszkańców w 2016 r.	99
Ryc. 30. Mieszkania TBS na 1000 mieszkańców w 2016 r.	101
Ryc. 31. Limit dochodów uprawniający do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego dla gospodarstw domowych jednoosobowych jako % najniższej emerytury w 2016 r..	103
Ryc. 32. Limit dochodów uprawniający do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego dla gospodarstw domowych wieloosobowych jako % najniższej emerytury w 2016 r..	104
Ryc. 33. Poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych w miastach	108
Ryc. 34. Udział budynków gminnych o złym stanie technicznym jako % budynków gminnych ogółem w 2016 r.	111
Ryc. 35. Udział mieszkań gminnych po remoncie jako % mieszkań gminnych ogółem w 2016 r..	114
Ryc. 36. Udział pustostanów jako % lokali w zasobach mieszkaniowych gminy w 2016 r.	116
Ryc. 37. Stosunek liczby mieszkań gminnych w 2016 r. w relacji do 2009 r.	120
Ryc. 38. Liczba mieszkań gminnych sprzedanych i oddanych do użytkowania w poszczególnych latach	121
Ryc. 39. Liczba sprzedanych mieszkań gminnych w 2016 r. jako odsetek zasobów mieszkaniowych w 2015 r..	122
Ryc. 40. Liczba mieszkań gminnych i społecznych czynszowych oddanych do użytku w latach 2005-2018 w relacji do wszystkich mieszkań oddanych do użytku.	123
Ryc. 41. Liczba mieszkań gminnych oddanych do użytkowania sumarycznie w latach 2010-2016 na 1000 mieszkańców	125
Ryc. 42. Podstawowa stawka czynszu w ujęciu wartościowym za najem lokalu standardowego jako % wartości odtworzeniowej w 2016 r.	127

Ryc. 43. Udział mieszkań gminnych z zadłużeniem czynszowym jako % mieszkań gminnych ogółem w 2016 r.	129
Ryc. 44. Średnie zadłużenie w zł na 1 mieszkanie gminne w 2016 r.	131
Ryc. 45. Stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej	136
Ryc. 46. Typologia dostępności do zasobów mieszkań społecznych z uwzględnieniem charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej.	142
Ryc. 47. Zależność poziomu dostępności do zasobów mieszkań społecznych od stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej.	144
Ryc. 48. Średnia stawka czynszu w ujęciu wartościowym za najem lokalu na rynku komercyjnym jako % wartości odtworzeniowej w 2018 r.	150
Ryc. 49. Luka czynszowa wyrażona w zł za 1 m ² powierzchni użytkowej mieszkania w 2018 r.	151
Ryc. 50. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny i wydatki na 1 osobę w gospodarstwach domowych oraz udział przeciętnych miesięcznych wydatków w dochodzie rozporządzalnym według grup kwintylowych w 2018 r.	153
Ryc. 51. Możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na komercyjnym rynku najmu przez gospodarstwa domowe jednoosobowe za maksymalnie 30% wartości miesięcznego dochodu rozporządzalnego według grup kwintylowych.	154
Ryc. 52. Możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na komercyjnym rynku najmu przez gospodarstwa domowe dwuosobowe za maksymalnie 30% wartości miesięcznego dochodu rozporządzalnego według grup kwintylowych.	156

ANEKS



Charakterystyka próby badawczej

Lp.	Miasto	Typ gminy /GM – gmina miejska; GMW – gmina miejsko-wiejska/	Województwo	Liczba ludności w 2018 r. (GUS)
1	Warszawa	GM	mazowieckie	1753977
2	Łódź	GM	łódzkie	696503
3	Wrocław	GM	dolnośląskie	637683
4	Poznań	GM	wielkopolskie	540372
5	Gdańsk	GM	pomorskie	463754
6	Bydgoszcz	GM	kujawsko-pomorskie	353938
7	Lublin	GM	lubelskie	340466
8	Katowice	GM	śląskie	298111
9	Białystok	GM	podlaskie	296628
10	Częstochowa	GM	śląskie	226225
11	Radom	GM	mazowieckie	215020
12	Sosnowiec	GM	śląskie	205873
13	Toruń	GM	kujawsko-pomorskie	202521
14	Kielce	GM	świętokrzyskie	197704
15	Rzeszów	GM	podkarpackie	187422
16	Gliwice	GM	śląskie	182156
17	Zabrze	GM	śląskie	175459
18	Olsztyn	GM	warmińsko-mazurskie	172993
19	Bielsko-Biała	GM	śląskie	172030
20	Bytom	GM	śląskie	169617
21	Zielona Góra	GM	lubuskie	139330
22	Rybnik	GM	śląskie	139252
23	Ruda Śląska	GM	śląskie	139125
24	Tychy	GM	śląskie	128351
25	Gorzów Wielkopolski	GM	lubuskie	123995
26	Dąbrowa Górnicza	GM	śląskie	121802
27	Płock	GM	mazowieckie	121295
28	Elbląg	GM	warmińsko-mazurskie	121191

Lp.	Miasto	Typ gminy /GM – gmina miejska; GMW – gmina miejsko-wiejska/	Województwo	Liczba ludności w 2018 r. (GUS)
29	Wałbrzych	GM	dolnośląskie	114568
30	Włocławek	GM	kujawsko-pomorskie	112483
31	Tarnów	GM	małopolskie	110110
32	Chorzów	GM	śląskie	109398
33	Koszalin	GM	zachodniopomorskie	107680
34	Kalisz	GM	wielkopolskie	102249
35	Legnica	GM	dolnośląskie	100718
36	Grudziądz	GM	kujawsko-pomorskie	95964
37	Jastrzębie-Zdrój	GM	śląskie	89883
38	Nowy Sącz	GM	małopolskie	83993
39	Piaseczno	GMW	mazowieckie	81207
40	Jelenia Góra	GM	dolnośląskie	80524
41	Siedlce	GM	mazowieckie	77020
42	Konin	GM	wielkopolskie	75342
43	Piotrków Trybunalski	GM	łódzkie	74694
44	Inowrocław	GM	kujawsko-pomorskie	73968
45	Lubin	GM	dolnośląskie	73154
46	Ostrów Wielkopolski	GM	wielkopolskie	72526
47	Ostrowiec Świętokrzyski	GM	świętokrzyskie	70554
48	Stargard	GM	zachodniopomorskie	68477
49	Pabianice	GM	łódzkie	66265
50	Zamość	GM	lubelskie	64648
51	Leszno	GM	wielkopolskie	64159
52	Chełm	GM	lubelskie	63734
53	Tomaszów Mazowiecki	GM	łódzkie	63601
54	Łomża	GM	podlaskie	62802
55	Przemyśl	GM	podkarpackie	62154
56	Kędzierzyn-Koźle	GM	opolskie	62088
57	Żory	GM	śląskie	62013

Lp.	Miasto	Typ gminy /GM – gmina miejska; GMW – gmina miejsko-wiejska/	Województwo	Liczba ludności w 2018 r. (GUS)
58	Elk	GM	warmińsko-mazurskie	61074
59	Tczew	GM	pomorskie	60276
60	Bełchatów	GM	łódzkie	58326
61	Świdnica	GM	dolnośląskie	57959
62	Nysa	GMW	opolskie	57641
63	Będzin	GM	śląskie	57555
64	Wieliczka	GMW	małopolskie	57478
65	Piekary Śląskie	GM	śląskie	55954
66	Ostrołęka	GM	mazowieckie	52337
67	Pszczyna	GMW	śląskie	52207
68	Wołomin	GMW	mazowieckie	51774
69	Świętochłowice	GM	śląskie	50644
70	Zawiercie	GM	śląskie	50274
71	Wejherowo	GM	pomorskie	50039
72	Starachowice	GM	świętokrzyskie	49939
73	Swarzędz	GMW	wielkopolskie	48782
74	Wodzisław Śląski	GM	śląskie	48573
75	Puławy	GM	lubelskie	48408
76	Skierniewice	GM	łódzkie	48327
77	Rumia	GM	pomorskie	48095
78	Tarnobrzeg	GM	podkarpackie	47595
79	Chrzanów	GMW	małopolskie	47535
80	Krosno	GM	podkarpackie	46565
81	Skarżysko-Kamienna	GM	świętokrzyskie	46449
82	Września	GMW	wielkopolskie	46072
83	Czechowice-Dziedzice	GMW	śląskie	44970
84	Myslenice	GMW	małopolskie	43734
85	Skawina	GMW	małopolskie	43346
86	Sieradz	GM	łódzkie	42762

Lp.	Miasto	Typ gminy /GM – gmina miejska; GMW – gmina miejsko-wiejska/	Województwo	Liczba ludności w 2018 r. (GUS)
87	Zduńska Wola	GM	łódzkie	42698
88	Czerwionka-Leszczyny	GMW	śląskie	42105
89	Śrem	GMW	wielkopolskie	41750
90	Police	GMW	zachodniopomorskie	41543
91	Świnoujście	GMW	zachodniopomorskie	41115
92	Krotoszyn	GMW	wielkopolskie	40600
93	Mińsk Mazowiecki	GM	mazowieckie	40383
94	Szczecinek	GM	zachodniopomorskie	40362
95	Mikołów	GM	śląskie	40114
96	Chojnice	GM	pomorskie	40004
97	Wyszaków	GMW	mazowieckie	39324
98	Bolesławiec	GM	dolnośląskie	39167
99	Oświęcim	GM	małopolskie	38972
100	Malbork	GM	pomorskie	38848
101	Sanok	GM	podkarpackie	38272
102	Jarosław	GM	podkarpackie	38217
103	Żary	GM	lubuskie	38048
104	Wadowice	GMW	małopolskie	38041
105	Oleśnica	GM	dolnośląskie	37366
106	Sochaczew	GM	mazowieckie	36971
107	Sopot	GM	pomorskie	36849
108	Brzeg	GM	opolskie	36292
109	Jasło	GM	podkarpackie	35713
110	Kęty	GMW	małopolskie	34340
111	Świecie	GMW	kujawsko-pomorskie	34148
112	Oborniki	GMW	wielkopolskie	34045
113	Dzierżoniów	GM	dolnośląskie	33785
114	Kartuzy	GMW	pomorskie	33619
115	Ostróda	GM	warmińsko-mazurskie	33248

Lp.	Miasto	Typ gminy /GM – gmina miejska; GMW – gmina miejsko-wiejska/	Województwo	Liczba ludności w 2018 r. (GUS)
116	Iława	GM	warmińsko-mazurskie	33108
117	Krzeszowice	GMW	małopolskie	32291
118	Myszków	GM	śląskie	32157
119	Nakło nad Notecią	GMW	kujawsko-pomorskie	32149
120	Czeladź	GM	śląskie	32078
121	Środa Wielkopolska	GMW	wielkopolskie	31829
122	Mosina	GMW	wielkopolskie	31704
123	Marki	GM	mazowieckie	31687
124	Żywiec	GM	śląskie	31662
125	Zgorzelec	GM	dolnośląskie	31089
126	Aleksandrów Łódzki	GMW	łódzkie	30980
127	Strzelce Opolskie	GMW	opolskie	30941
128	Bielawa	GM	dolnośląskie	30357
129	Świebodzin	GMW	lubuskie	30256
130	Pruszcz Gdański	GM	pomorskie	30106
131	Pleszew	GMW	wielkopolskie	30070
132	Bochnia	GM	małopolskie	30048
133	Kozienice	GMW	mazowieckie	30018
134	Łowicz	GM	łódzkie	28811
135	Nowy Dwór Mazowiecki	GM	mazowieckie	28548
136	Jędrzejów	GMW	świętokrzyskie	28446
137	Łask	GMW	łódzkie	27936
138	Gorlice	GM	małopolskie	27903
139	Prudnik	GMW	opolskie	27510
140	Turek	GM	wielkopolskie	27480
141	Kłodzko	GM	dolnośląskie	27395
142	Zakopane	GM	małopolskie	27305
143	Niepołomice	GMW	małopolskie	27267
144	Ropczyce	GMW	podkarpackie	27232

Lp.	Miasto	Typ gminy /GM – gmina miejska; GMW – gmina miejsko-wiejska/	Województwo	Liczba ludności w 2018 r. (GUS)
145	Brzozów	GMW	podkarpackie	26645
146	Góra Kalwaria	GMW	mazowieckie	26393
147	Żagań	GM	lubuskie	26188
148	Radzymin	GMW	mazowieckie	26140
149	Staszów	GMW	świętokrzyskie	26067
150	Łomianki	GMW	mazowieckie	25920
151	Namysłów	GMW	opolskie	25888
152	Wąlczyk	GM	zachodniopomorskie	25749
153	Kórnik	GMW	wielkopolskie	25649
154	Wągrowiec	GM	wielkopolskie	25437
155	Bytów	GMW	pomorskie	25346
156	Międzyrzecz	GMW	lubuskie	25101
157	Mogilno	GMW	kujawsko-pomorskie	24864
158	Kolbuszowa	GMW	podkarpackie	24827
159	Konstancin-Jeziorna	GMW	mazowieckie	24773
160	Reda	GM	pomorskie	24630
161	Szubin	GMW	kujawsko-pomorskie	24555
162	Pułtusk	GMW	mazowieckie	24479
163	Trzcianka	GMW	wielkopolskie	24376
164	Głucholazy	GMW	opolskie	24064
165	Kościan	GM	wielkopolskie	23922
166	Kościerzyna	GM	pomorskie	23847
167	Bogatynia	GMW	dolnośląskie	23706
168	Łęčna	GMW	lubelskie	23552
169	Stary Sącz	GMW	małopolskie	23532
170	Sędziszów Małopolski	GMW	podkarpackie	23485
171	Jawor	GM	dolnośląskie	23473
172	Kąty Wrocławskie	GMW	dolnośląskie	23303
173	Jelcz-Laskowice	GMW	dolnośląskie	23180

Lp.	Miasto	Typ gminy /GM – gmina miejska; GMW – gmina miejsko-wiejska/	Województwo	Liczba ludności w 2018 r. (GUS)
174	Wolbrom	GMW	małopolskie	23111
175	Krapkowice	GMW	opolskie	22988
176	Świebodzice	GM	dolnośląskie	22901
177	Wołów	GMW	dolnośląskie	22692
178	Nowa Ruda	GM	dolnośląskie	22636
179	Kobylka	GM	mazowieckie	22459
180	Łaziska Górne	GM	śląskie	22427
181	Nisko	GMW	podkarpackie	22391
182	Lubartów	GM	lubelskie	22220
183	Zambrów	GM	podlaskie	22196
184	Ząbkowice Śląskie	GMW	dolnośląskie	22187
185	Strzelin	GMW	dolnośląskie	22168
186	Łapy	GMW	podlaskie	22160
187	Grajewo	GM	podlaskie	22130
188	Olecko	GMW	warmińsko-mazurskie	22037
189	Choszczno	GMW	zachodniopomorskie	21949
190	Mragowo	GM	warmińsko-mazurskie	21926
191	Rydułtowy	GM	śląskie	21715
192	Czersk	GMW	pomorskie	21563
193	Wschowa	GMW	lubuskie	21496
194	Brzeszcze	GMW	małopolskie	21486
195	Lubań	GM	dolnośląskie	21402
196	Błonie	GMW	mazowieckie	21356
197	Działdowo	GM	warmińsko-mazurskie	21355
198	Nidzica	GMW	warmińsko-mazurskie	21324
199	Dąbrowa Tarnowska	GMW	małopolskie	21175
200	Szprotawa	GMW	lubuskie	21164
201	Hajnówka	GM	podlaskie	21131
202	Strzyżów	GMW	podkarpackie	20789

Lp.	Miasto	Typ gminy /GM – gmina miejska; GMW – gmina miejsko-wiejska/	Województwo	Liczba ludności w 2018 r. (GUS)
203	Orzesze	GM	śląskie	20572
204	Kłobuck	GMW	śląskie	20519
205	Siechnice	GMW	dolnośląskie	20429
206	Tuchola	GMW	kujawsko-pomorskie	20401
207	Gołdap	GMW	warmińsko-mazurskie	20331
208	Góra	GMW	dolnośląskie	20306
209	Myslibórz	GMW	zachodniopomorskie	20251
210	Boguchwała	GMW	podkarpackie	20186

SUMMARY



Income levels should not determine access to housing resources. The latter should be accessible not only to wealthy families, but also to low-income households. The housing situation in Poland is characterized by a low number of dwellings per 1,000 residents in relation to a respective value for other EU countries, which indicates neglect in the area of housing policy. The post-communist transformation of Poland after 1989 has resulted in a situation, where local governments owned a large number of dwellings. Poland's housing policy over the subsequent 25 years tended to focus on mass privatization leading to a 50% reduction in the number of local government-owned housing. Although Polish law obliges municipalities to satisfy the housing needs of their residents, this is not an easy task. The less than stellar housing situation in Poland does not mean that the picture is the same in all cities, as differences between them tend to be large.

The main aim of the study was to carry out a cross-sectional identification of the housing policy in Poland, both locally and nationally, taking into account the international context.

Three decades of developing the housing policy have not allowed us to overcome of negative experiences and problems. Hereby, the author decided to identify the reasons for this state of affairs. The argumentation involves addressing seven specific research goals:

1. assessment of the current state and structure of housing resources in Poland;
2. comparison of social housing policy in Poland in relation to other countries;
3. assessment of availability of social housing resources in Polish cities;
4. evaluation of the level of activity of local governments in the area of housing policy and the use of pro-community solutions in Polish cities;
5. construction of cities' typology on the basis of access to social housing resources;
6. evaluation of the relationship between accessibility of social housing and pro-community solutions of a local housing policy;
7. assessment of the demand for affordable housing in Poland.

The work consists of two main parts. The first concerns the domestic dimension of housing policy and its international context. Here, a diagnosis of the housing situation in Poland was made, taking into account the size and quality of housing resources, paying particular attention to the social housing sector. The idea of this part was to characterize the process of shaping the housing policy in Poland. All national housing programs implemented in Poland after 1989 were identified and analyzed. Moreover, a cross-sectional analysis of the housing situation and housing policies in England, France and Germany, especially in their social dimension, was performed. There are no clear winners and losers in this confrontation. Housing problems seem to exist regardless of a particular development level of a country. The second part of the work deals with local housing policy and is empirical by nature. Its spatial scope covers 210 Polish cities with more than 20 000 inhabitants, which consisted 67,5% of the total number of Polish cities as of 2016.. The degree

to which housing needs are being satisfied for low-income households varies across Poland. Undoubtedly, these differences are linked with the level of activity of the local housing policy. In many respects, the condition of housing in Poland is gradually improving. At the same time, this development is not even and is accompanied by a deepening stratification of the housing situation among residents. The rent gap phenomenon was present in all 210 analyzed cities. Its greatest intensity occurred in urban functional areas. In the areas where the most new flats were delivered for use, it was most difficult to meet the housing needs of the middle-class part of the society.

Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej

„Uzyskane rezultaty (...) mają ważne znaczenie dla nauki i praktyki. Potwierdzają one (...) istniejącą i powszechnie akceptowaną ocenę polityki mieszkaniowej w Polsce, stosowanych w jej ramach różnorodnych instrumentów oddziaływania oraz szereg występujących niekonsekwencji realizacyjnych. (...) Zarówno nauka, jak i praktyka, co sugeruje autor, powinna poszukiwać nowych rozwiązań w zakresie prowadzonej polityki mieszkaniowej, które umożliwiłyby także osobom o niskich dochodach, możliwość godnego zamieszkiwania. Jeśli nie jest to możliwe poprzez kupno mieszkania z powodu zbyt niskich dochodów, a zarazem zbyt wysokich aby otrzymać możliwość zamieszkiwania w lokalach gminnych, jedyną możliwością rozwiązania tego problemu jawi się tworzenie zasobu mieszkań dostępnych. Dotyczy to około 2/3 miliona gospodarstw domowych w Polsce. Są to wnioski, których nie wolno lekceważyć.”

Prof. dr hab. Marek Bryx

„Praca wpisuje się w szeroki nurt badań interdyscyplinarnych określanych jako studia mieszkaniowe (housing studies) oraz subdyscyplinę geografii, jaką jest geografia mieszkalnictwa. Ma również wymiar aplikacyjny, ponieważ dostarcza wiedzy, której znajomość może pomóc w kreowaniu bardziej efektywnych rozwiązań z zakresu polityki mieszkaniowej i jej najważniejszych instrumentów, które kształtują dostępność mieszkalnictwa społecznego.”

Dr hab. Ewa Szafrńska, prof. UŁ



Institut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45
03-728 Warszawa
www.imir.pl



Ministerstwo
Rozwoju i Technologii



INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

