

**Radosław Cyran**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# ZINTEGROWANA POLITYKA MIESZKANIOWA JAKO INSTRUMENT ROZWOJU LOKALNEGO

## Wprowadzenie

Ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo i gminę do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wyznacza polityka mieszkaniowa<sup>1</sup>. Jest to zespół decyzji i poczynań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej<sup>2</sup>.

Głównym celem polityki mieszkaniowej na poziomie gminy jest tworzenie warunków zapewniających gospodarstwu domowemu możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zgodnie z własnymi preferencjami, aspiracjami i możliwościami ekonomicznymi poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów na etapie procesu inwestycyjnego, w fazie nabywania prawa do mieszkania oraz w fazie eksploatacji zasobu mieszkaniowego. Celami szczegółowymi polityki mieszkaniowej są m.in.:

- zwiększenie efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego, w tym rozwój budownictwa na wynajem,
- zapewnienie schronienia najuboższemu,
- poprawa stanu technicznego zasobu mieszkaniowego.

W myśl rozwiązań normatywnych gmina dysponuje określonym zakresem swobody w decydowaniu o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych. Status gminy zakłada dominującą jej rolę w sterowaniu procesami rozwoju, co powinno wyrażać się w aktywnych działaniach planistycznych i realizacyjnych na rzecz tworzenia możliwie jak najlepszego środowiska życia dla mieszkańców.

---

<sup>1</sup> A. Andrzejewski: Polityka mieszkaniowa. PWE, Warszawa 1979, s. 25.

<sup>2</sup> Mieszkalnictwo zagrożenia i szanse rozwoju. Red. H. Kulesza i W. Nieciuński. PWE, Warszawa 1989, s. 46.

Celem opracowania jest wykazanie podstawowych powiązań pomiędzy stosowanymi instrumentami polityki mieszkaniowej na szczeblu gminy. W pracy postawiono hipotezę badawczą: gmina dążąc do poprawy sytuacji mieszkaniowej powinna stosować zintegrowaną politykę mieszkaniową, która obejmuje swoim oddziaływaniem nie tylko gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, ale również kładzie nacisk na rozwój różnych form budownictwa mieszkaniowego, zarówno w formie własnościowej, jak i na wynajem. Władze gminy powinny dążyć do zagwarantowania optymalnej efektywności organizacyjnej lokalnemu rynkowi mieszkaniowemu i budowlanemu, poprzez realizację zamierzeń zawartych w zintegrowanej polityce mieszkaniowej. Działania te przyczynią się do zwiększenia dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych z różnych decyli dochodowych oraz poprawy jakości zamieszkania.

## 1. Filary zintegrowanej polityki mieszkaniowej

Rolą władz gminy jest stworzenie warunków do realizacji potrzeb mieszkaniowych wszystkich mieszkańców. Stosowane instrumenty polityki mieszkaniowej muszą być nakierowane na likwidację przyczyn niekorzystnych zjawisk, a nie jedynie na redukcję niekorzystnych skutków. Dlatego też realizowana polityka mieszkaniowa musi:

- mieć długi horyzont czasowy,
- być zintegrowana i kompleksowa,
- obejmować fazę tworzenia, obrotu i eksploatacji nieruchomości.

Można wyróżnić 8 podstawowych filarów zintegrowanej lokalnej polityki mieszkaniowej:

- tworzenie warunków do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe w gminie przez inwestorów indywidualnych i deweloperów,
- rozwój budownictwa na wynajem/sprzedaż w formie TBS,
- politykę czynszową opartą na rachunku ekonomicznym,
- skalę polityki remontowej odpowiadającej potrzebom remontowym,
- wieloaspektową politykę zamian lokali,
- racjonalną politykę prywatyzacji lokali,
- wieloletni plan budownictwa komunalnego,
- realizację wyroków sądowych – lokale socjalne/pomieszczenia tymczasowe.

## 2. Rozwój budownictwa mieszkaniowego

Misją każdej gminy w Polsce powinno być stworzenie optymalnych warunków do rozwoju mieszkalnictwa na obszarze gminy, w szczególności w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego. Większość popytu mieszkaniowego może zostać zrealizowana przy niewielkim zaangażowaniu finansowym gminy. Ze względu na strukturę inwestorską, w większości gmin w Polsce, tj. dominującej pozycji dwóch podmiotów – inwestorów indywidualnych i firm deweloperskich – rolą gminy jest zapewnienie pod inwestycje odpowiedniej podaży uzbrojonych terenów budowlanych z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku wymienionych podmiotów, proces inwestycyjny oraz jego finansowanie odbywa się w całości w sektorze prywatnym.

Budownictwo mieszkaniowe jest istotnym sektorem gospodarki, absorbującym lokalne zasoby oraz siłę roboczą. Chęć osiągnięcia odpowiedniego standardu mieszkaniowego jest ważną motywacją mieszkańców, dlatego też polityka mieszkaniowa umożliwiająca dostępność mieszkań o odpowiednim standardzie jest jednym z istotniejszych filarów polityki zatrudnienia oraz wzrostu gospodarczego. Istnieje też wysoka korelacja pomiędzy rynkiem pracy a rynkiem mieszkań. Brak elastycznej podaży mieszkań w regionach rozwojowych wpływa na wzrost cen mieszkań, stając się często jedną z barier rozwoju.

Celem pierwszego filaru zintegrowanej polityki mieszkaniowej – tworzenia warunków do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe – jest wzrost ilości zasobów mieszkaniowych w gminach w różnych formach własnościowych. Instrumentami realizacji celu są:

- stworzenie wieloletniego program gospodarowania gruntami gminy,
- stworzenie planu sprzedaży gruntów: pod inwestycje deweloperskie/indywidualne, jako potencjalny aport do spółki TBS, przeznaczone pod budownictwo komunalne,
- tworzenie planów miejscowych dla nowych terenów aktywności inwestycyjnej,
- uzbrajanie/dozbrajanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

Efektami tych działań będzie:

- racjonalne gospodarowanie gruntami,
- większa możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych poprzez większą dostępność gruntów dla potencjalnego inwestora,
- skrócenie czasu procesu inwestycyjnego,
- rozwój pierwotnego rynku mieszkaniowego,
- rozwój rynku gruntów.

Ze względu na niską podaż gruntów w większości miast w Polsce i jej wysokie ceny, gminy powinny tworzyć podaż gruntów poprzez stopniową ich sprzedaż z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe. Gmina oferować może grunty zarówno w formie przeniesienia prawa własności, jak i prawa użytkowania wieczystego, z jednoczesnym określeniem warunków zabudowy gruntu.

W celu prowadzenia racjonalnej gospodarki gruntami w gminie niezbędne jest opracowanie wieloletniego programu gospodarowania zasobem gruntów gminnych, w którym w szczególności określony powinien zostać plan sprzedaży gruntów w kolejnych latach, pod różne typy zabudowy mieszkaniowej, oraz plan działań marketingowych. Każda nieruchomość powinna zostać zanalizowana i oceniona pod względem potencjału rozwojowego.

Kolejnym filarem i kierunkiem działań zintegrowanej polityki mieszkaniowej powinno być wsparcie rozwoju budownictwa na wynajem/sprzedaż realizowanego w formie spółek Towarzystwa Budownictwa Społecznego. Celem tych działań jest przyrost zasobów mieszkaniowych na wynajem/sprzedaż. Realizacja tego kierunku działań jest możliwa poprzez stworzenie średniookresowego programu rozwoju spółki TBS z udziałem gminy, programu o współpracy gminy ze spółką TBS. Efektami tych działań będą:

- możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób o średnich dochodach w stosunku najmu,
- poprzez działania deweloperskie – podaż mieszkań na sprzedaż (szczególnie jest to istotne na rynkach lokalnych, które nie cieszą się zainteresowaniem dewelopera prywatnego),
- wzrost zasobu mieszkań w dyspozycji gminy – budowa mieszkań dla gminy przez TBS.

Mieszkanie należące do zasobów TBS może być wynajęte osobie fizycznej, jeżeli osoba ta oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania w dniu objęcia lokalu nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, przy czym TBS może wynajmować lokal mieszkalny w swoich zasobach osobom posiadającym tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania jest związana z podjęciem przez członka gospodarstwa domowego pracy w pobliżu miejsca położenia zasobów TBS. Mieszkania należące do zasobów TBS mogą być również wynajmowane gminie w celu ich podnajmowania osobom fizycznym, zgodnie z zasadami określonymi w porozumieniu z gminą. Spółka TBS może współpracować w zakresie swojej działalności z gminą na podstawie umowy o współdziałaniu w zakresie zaspokajania niektórych potrzeb mieszkaniowych. Na mocy takiej umowy w przypadku możliwości podwyższenia kapitału zakładowego Spółki, gmina ma prawo do bezpośredniego wskazania przyszłych najemców w przedsięwzięciach, które są

współfinansowane przez środki pochodzące z budżetu miasta. Miasto może, biorąc pod uwagę zapotrzebowanie społeczne na najem lokali mieszkalnych w formule TBS z pominięciem partycypacji przyszłych najemców, wskazywać swoim najemcom komunalnym lokale w zasobie TBS w zamian za zwolnienie dotychczas zajmowanego lokalu, który w następnej kolejności przeznaczy na realizację wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego. Ponadto, TBS może realizować na rzecz gminy inwestycje budownictwa komunalnego. Dodatkowo, dzięki inwestycjom TBS-u, gmina może realizować politykę społeczną, poprzez lokowanie inwestycji budownictwa na wynajem w dzielnicach zdegradowanych, o dużym poziomie przestępczości i wykluczenia społecznego, przyczyniając się tym samym do zmiany struktury mieszkańców tej dzielnicy oraz postrzegania tego obszaru przez innych potencjalnych uczestników rynku nieruchomości.

Rolą TBS w realizacji zintegrowanej polityce mieszkaniowej jest więc wykonywanie zadań dotyczących:

- budownictwa na wynajem o średnim poziomie czynszów,
- budownictwa mieszkaniowego na sprzedaż,
- możliwości wskazywania przez miasto najemców w zasobie TBS w przypadku udziału miasta w inwestycjach TBS,
- prowadzenia na rzecz miasta inwestycji w zakresie budownictwa komunalnego,
- adaptacji niewykorzystanych budynków i lokali użytkowych na cele mieszkaniowe,
- zwiększania efektywności zarządzania poprzez zarządzanie zasobem wspólnot mieszkaniowych,
- prowadzenia prac remontowo-modernizacyjnych zasobu mieszkaniowego,
- rewitalizacji społecznej rejonu inwestycji.

### **3. Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy**

Kolejne filary zintegrowanej polityki mieszkaniowej odnoszą się do racjonalnego gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Najistotniejszym filarem w tym obszarze jest polityka czynszowa oparta na rachunku ekonomicznym. Bez niej nie jest możliwa odpowiednia skala polityki remontowej odpowiadająca potrzebom remontowym, wieloaspektowa polityka zamian lokali, racjonalna prywatyzacja lokali oraz realizacja wieloletniego planu budownictwa komunalnego. Polityka czynszowa oparta na rachunku ekonomicznym powinna być prowadzona na podstawie kategorii czynszu ekonomicznego z jednoczesnymi instrumentami wspierającymi najuboższych najemców: okresową obniżką czynszu, wypłatą dodatków mieszkaniowych, programem spłaty zadłuże-

nia. Działania te pozwolą odejść od pomocy przedmiotowej na rzecz podmiotowej, powodując jednocześnie właściwe gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy. Efektami wdrożenia tego podstawowego filaru będą:

- wzrost wpływów czynszowych,
- wzrost dostępnych środków na remonty,
- sprawiedliwość społeczna – cena za usługi mieszkaniowe odpowiada kosztom tej usługi,
- wzrost ilości zamian lokali,
- możliwa większa skala odzysku lokali,
- lepsze dopasowanie gospodarstw domowych do lokali,
- zmniejszenie popytu na lokale z zasobu gminy,
- wzrost zainteresowania wykupieniem lokalu we wspólnocie mieszkaniowej,
- likwidacja zjawiska „wyuczonej bezkarności” najemców za niepłacenie za usługi mieszkaniowe, w szczególności za lokale socjalne,
- możliwość odpracowania zaległości – aktywizacja społeczna, spadek zaległości w opłatach.

Kolejnym filarem zintegrowanej polityki mieszkaniowej, silnie skoregowanym z właściwie prowadzoną polityką czynszową, jest prowadzenie polityki remontowej w skali adekwatnej do nagromadzonych w czasie potrzeb remontowych. Problemem pozostaje dekapitalizacja zasobów mieszkaniowych wybudowanych szczególnie przed 1945 rokiem. Potrzeby w zakresie utrzymania zasobów wynikają ze stopniowego zużywania się budynków pod względem technicznym i ekonomicznym (moralnym). Priorytetowe potraktowanie działalności remontowej umożliwi zahamowanie dekapitalizacji budynków, podnosząc jednocześnie standard i warunki zamieszkania. Możliwe jest to do osiągnięcia przy ekonomicznym poziomie czynszu w zasobie oraz odpowiednich środkach przekazywanych z budżetu gminy na ten cel. Do realizacji tego filaru należy wykorzystać następujące instrumenty:

- stworzenie programu kompleksowych remontów kamienic będących własnością w 100% gminy, uwzględniających uciepłownienie, termomodernizację, przebudowę lokali, zagospodarowanie otoczenia,
- współpraca gminy z innymi właścicielami we wspólnotach mieszkaniowych w zakresie działań remontowych,
- program remontów pustostanów i ich adaptacji na cele mieszkaniowe,
- ulga w podatku od nieruchomości dla właścicieli prywatnych remontujących elewacje.

Długookresowym efektem wymienionych działań będzie:

- spadek kosztów utrzymania mieszkaniowego zasobu gminy,
- ochrona środowiska poprzez zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą,

- wzrost poziomu czynszów dla lokali w budynkach o wyższych parametrach jakościowych,
- wzrost skali zamiany lokali,
- wzrost ilości lokali do wynajęcia poprzez remonty pustostanów,
- wzrost jakości zamieszkania dla najemców,
- wzrost estetyki obiektów a więc i atrakcyjności ulicy, dzielnicy.

Kolejnym istotnym filarem zintegrowanej polityki mieszkaniowej jest zastosowanie wieloaspektowej polityki zamian lokali w mieszkaniowym zasobie gminy. Celem tego obszaru polityki mieszkaniowej jest optymalne dopasowanie najemców do lokali pod względem powierzchniowym, jakościowym, lokalizacyjnym, kosztowym. Niezbędne do tego jest stworzenie Programu Zamian Lokali oraz Biura Zamiany Mieszkań, co przyczyni się do wzrostu skali zamian lokali:

1. Pomiędzy najemcami zajmującymi zbyt duże lokale w stosunku do swoich potrzeb i uiszczającymi zbyt wysokie w stosunku do swoich możliwości płatniczych opłaty z tym związane, a najemcami zajmującymi zbyt małe lokale w stosunku do swoich potrzeb mieszkaniowych.

2. Pomiędzy zadłużonymi najemcami lokali komunalnych a innymi uczestnikami programu zamiany mieszkań, deklarującymi gotowość spłaty tego zadłużenia w celu uniknięcia rozwiązania z zadłużonym najemcą stosunku najmu i skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego, prowadzącego do przymusowej eksmisji oraz w celu doprowadzenia do całkowitej spłaty powstałego zadłużenia.

3. Pomiędzy najemcami lokali komunalnych usytuowanymi w budynkach wspólnot mieszkaniowych, którzy nie wyrażają woli skorzystania z prawa pierwszeństwa nabycia lokalu na własność, a innymi uczestnikami programu zamiany mieszkań, którzy wyrażają taką wolę, w celu wzmocnienia procesu sprzedaży lokali przez gminę na rzecz najemców, mającego doprowadzić w efekcie końcowym do zbycia udziałów gminy w istniejących z jego udziałem wspólnotach mieszkaniowych.

Istotnym filarem polityki mieszkaniowej jest prowadzenie racjonalnej prywatyzacji zasobów mieszkaniowych. Prywatyzacja jest procesem działań mających na celu zmianę struktury własności na rzecz własności prywatnej, zwiększając jednocześnie rolę rynku i konkurencji oraz efektywność zarządzania. Celem tych działań jest osiągnięcie optymalnej, z punktu widzenia zarządzania, wielkości zasobu. Instrumentem realizacji celu jest stworzenie przejrzystego programu prywatyzacji mieszkań poprzez zdefiniowanie mieszkań zakwalifikowanych do sprzedaży i wyłączonych ze sprzedaży. Polityka prywatyzacji lokali mieszkalnych powinna odbywać się przy uwzględnieniu następujących zasad:

1) wyłączeniu ze sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych będących własnością gminy – wprowadzenie jako zasady nietworzenie kolejnych wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy,

2) wyłączeniu ze sprzedaży lokali na rzecz ich najemców w przypadkach zadłużeń z tytułu używania lokalu lub niesamodzielnego regulowania opłat mieszkaniowych,

3) sprzedaży ograniczonej do lokali mieszkalnych będących własnością gminy w nieruchomościach stanowiących udział w wspólnotach mieszkaniowych (w przypadku budynków, w których poniesiono znaczne nakłady na poprawę stanu technicznego nieruchomości w okresie 5 lat poprzedzających sprzedaż, prezydent, wójt, burmistrz powinien zastosować indywidualne warunki sprzedaży lokali mieszkalnych, uwzględniające poniesione przez gminę nakłady na roboty budowlane).

Efektom tych działań będzie zmniejszenie kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego, usprawnienie procesu zarządzania zasobem oraz przewidywalności decyzji w odniesieniu do kosztów utrzymania zasobu.

Fundamentalnym instrumentem zintegrowanej polityki mieszkaniowej jest stworzenie wieloletniego programu budownictwa komunalnego. Przykłady wielu miast w Polsce pokazują, że nie jest możliwa realizacja nagromadzonych, niezrealizowanych eksmisyjnych wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego bez uruchomienia budownictwa komunalnego, powiązanego z programem zamian lokali. W wyniku realizacji nowych zasobów, poprzez program zamian lokali, nowe lokale należy proponować najemcom z dotychczasowego zasobu, którzy wywiązują się z zawartej umowy najmu, a zwolnione w ten sposób lokale, w zależności od ich standardu, należy przekształcać na lokale socjalne i wskazywać eksmitowanym. Rozwiązanie nagromadzonych potrzeb w tym zakresie nie jest możliwe do rozwiązania w krótkim okresie, ale jedynie poprzez realizowanie w średnim okresie określonych efektów rzeczowych w postaci budowy corocznie mieszkań komunalnych.

Realizacja programu jest uzależniona od zabezpieczenia środków budżetowych na ten cel. Efektem wdrożenia programu budowy mieszkań będzie:

- zwiększenie skali zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – zwiększenie ilości lokali socjalnych /komunalnych,
- zmniejszenie kwot płaconych odszkodowań – przyśpieszenie realizacji wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego,
- zmniejszenie skali bezkarności eksmitowanych dłużników,
- zwiększenie skali zamian lokali w zasobie i dopasowania najemców do zajmowanych lokali,
- polepszenie jakości zasobów mieszkaniowych gminy,



- pozyskanie lokali pozbawionych barier architektonicznych dla potrzeb osób niepełnosprawnych,
- zwiększenie przychodów czynszowych,
- nagradzanie rzetelnych najemców propozycją zamiany na lokal o współczesnym standardzie,
- zwiększenie atrakcyjności ulicy, dzielnicy poprzez umiejscowienie nowych zasobów,
- możliwość wyburzeń budynków o największym poziomie zużycia.

Zaspokajanie potrzeb najuboższych w postaci dostarczania mieszkań komunalnych i pośrednio socjalnych powinno stanowić integralną częścią polityki społecznej, której głównym celem będzie aktywizacja zawodowa i obywatelska prowadząca do inkluzji społecznej. Istotna w tym wymiarze jest współpraca m.in. z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej i Powiatowym Urzędem Pracy.

## Podsumowanie

Realizacja zintegrowanej polityki mieszkaniowej przyczyni się do wzrostu jakości zamieszkania na terenie miasta poprzez rozwój budownictwa mieszkaniowego na sprzedaż i wynajem, zaspokojenie potrzeb mieszkańców miasta o niskich dochodach, a także wpłynie na jakość już istniejących zasobów mieszkaniowych.

Aby osiągnąć założony cel – polepszenie warunków mieszkaniowych w gminie – należy łącznie stosować wskazane instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej. Rozwój mieszkalnictwa wymaga położenia szczególnego nacisku na problematykę budownictwa mieszkaniowego realizowanego zarówno przez deweloperów, inwestorów indywidualnych, spółki TBS, jak i bezpośrednio przez gminę. Należy mieć na uwadze, że nowoczesne zarządzanie publiczne nie ogranicza się jedynie do gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, ale obejmuje w szczególności tworzenie optymalnych warunków do rozwoju mieszkalnictwa, również w odniesieniu do sektora prywatnego.

Prowadzenie zintegrowanej polityki mieszkaniowej dotyczy również samego zasobu mieszkaniowego gminy. Racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy nie jest możliwe bez jednoczesnego wdrożenia polityki czynszowej opartej na rachunku ekonomicznym, skali polityki remontowej odpowiadającej potrzebom remontowym, wieloaspektowej polityki zamian lokali, racjonalnej polityki prywatyzacji lokali, wieloletniego planu budownictwa komunalnego, realizacji wyroków sądowych z prawem do lokali socjalnych. Instrumenty te nawzajem dopełniają się, przenikają a realizacja jednego nie jest możliwa bez sprawnego funkcjonowania pozostałych.

Przykładem dobrych praktyk w tym zakresie jest stosowanie zintegrowanej polityki mieszkaniowej przez duże miasta, np. Gdańsk, Wrocław, Poznań, jak i mniejsze: Ełk i Murowaną Goślinę. Niezbędne do realizacji 8 filarów zintegrowanej polityki mieszkaniowej jest nadanie problematyce rozwoju mieszkalnictwa odpowiedniej rangi w gospodarce miasta i środowisku samorządowym.

## Literatura

Andrzejewski A.: Polityka mieszkaniowa. PWE, Warszawa 1979.

Mieszkalnictwo zagrożenia i szanse rozwoju. Red. H. Kulesza i W. Nieciński. PWE, Warszawa 1989.

## INTEGRATED HOUSING POLICY AS AN INSTRUMENT OF LOCAL DEVELOPMENT

### Summary

The goal of this paper is to demonstrate the municipality possibilities in stimulating residential house building and fulfillment of the obligation to satisfy the housing needs of the poor, imposed on the municipality. The article pointed out a model strategic objectives and directions of activities that municipalities use to achieve the objective of meeting the housing needs model.