

UNIwersYTET ŁÓDZKI
WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY

mgr Artur Parys
Numer albumu:6059

Praca doktorska

**Gospodarcza i społeczna rola lokalnej polityki mieszkaniowej.
Ocena wybranych instrumentów wsparcia mieszkaniowego na
podstawie badań komparatywnych**

**Praca doktorska napisana pod kierunkiem
dr hab. Magdaleny Załącznej, prof. UŁ
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki**

Łódź 2024

Spis treści

Streszczenie	4
Summary	5
Wykaz Skrótów	6
Wstęp.	8
Rozdział 1 Istota polityki mieszkaniowej	16
1.1. Prawo do mieszkania jako element polityki mieszkaniowej	17
1.2. Polityka mieszkaniowa jako integralna część polityki państwa	20
1.2.1. Wzajemne relacje polityki mieszkaniowej i polityki społecznej	21
1.2.2. Przemiany na rynku pracy i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych: Dualizacja oraz podział <i>insider-outsider</i>	25
1.2.3. Polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska.....	33
1.3. Cele i instrumenty krajowej polityki mieszkaniowej	36
1.4. Cele i instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej	39
1.5. Funkcje ekonomiczne i społeczne rynku mieszkaniowego	40
1.5.1. Rynek mieszkaniowy, a gospodarka	43
1.5.2. Rynek mieszkaniowy, a sprawiedliwość społeczna	45
Rozdział 2 Metodologia i metodyka badań polityki mieszkaniowej	48
2.1. Metodologia i metodyka badań społecznych	48
2.2. Polityka mieszkaniowa jako szczególny obszar badań	52
2.3. Przegląd metod badań polityki mieszkaniowej	57
2.4. Procesy logiczne zachodzące w badaniach porównawczych	61
2.5. Uzasadnienie wyboru przyjętych w rozprawie metod badawczych	62
2.6. Wybór przypadków do badania.....	66
2.6.1. Źródła danych	67
2.6.2. Ograniczenia i wiarygodność danych	67
2.7. Badania porównawcze polityki mieszkaniowej w ujęciu konwergencji i dywergencji.....	68
2.8. Badania porównawcze w skali makro i mikro	72
2.9. Schemat analizy realizacji polityki mieszkaniowej jednostek lokalnych	76
Rozdział 3 Polityka mieszkaniowa na poziomie krajowym i gminnym w Polsce.....	79
3.1. Założenia krajowej polityki mieszkaniowej.....	79
3.2. Samorząd terytorialny jako podmiot odpowiedzialny za lokalną politykę mieszkaniową.....	84
3.3. Wybrane rządowe programy i instrumenty polityki mieszkaniowej adresowane do gmin	92
Rozdział 4 Lokalna polityka mieszkaniowa oraz lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego. Studia przypadków Brna i Ostrawy	107
4.1. Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej (wcześniej Czechosłowacji)	107
4.2. Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Republice Czeskiej (wcześniej Czechosłowacji) do 2019 roku	119
4.3. Studium przypadku Brna.....	131
4.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Brna	131
4.3.2. Polityka mieszkaniowa Brna – zarys problemu	138

4.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu.....	141
4.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu	144
4.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu	148
4.4. Studium przypadku Ostrawy	151
4.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Ostrawy.....	151
4.4.2. Polityka mieszkaniowa Ostrawy – zarys problemu	155
4.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu.....	162
4.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu	164
4.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu	167
Rozdział 5 Lokalna polityka mieszkaniowa oraz lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego.	
Studia przypadków Monachium i Kolonii	169
5.1. Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Niemczech.....	169
5.2. Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Niemczech do 2019 roku	180
5.3. Studium przypadku Monachium	191
5.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Monachium.....	191
5.3.2. Polityka mieszkaniowa Monachium – zarys problemu.....	197
5.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu.....	204
5.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu	209
5.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu	213
5.4. Studium przypadku Kolonii	215
5.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Kolonii.....	215
5.4.2. Polityka mieszkaniowa Kolonii – zarys problemu.....	220
5.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu.....	223
5.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu	226
5.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu	228
Rozdział 6 Lokalna polityka mieszkaniowa oraz lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego.	
Studia przypadków Łodzi, Krakowa, Wrocławia i Poznania.....	229
6.1 Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Polsce do 2019 roku.....	229
6.2. Studium przypadku Łodzi	238
6.2.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Łodzi.....	238
6.2.2. Polityka mieszkaniowa Łodzi – zarys problemu.....	246
6.2.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	255
6.2.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego.....	259
6.2.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego.....	263
6.3. Studium przypadku Krakowa	266
6.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Krakowa.....	266
6.3.2. Polityka mieszkaniowa Krakowa– zarys problemu	274
6.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	281
6.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego.....	284
6.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego.....	288
6.4. Studium przypadku Wrocławia	292

6.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Wrocławia.....	292
6.4.2. Polityka mieszkaniowa Wrocławia– zarys problemu	300
6.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	307
6.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego.....	309
6.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego	311
6.5. Studium przypadku Poznania	314
6.5.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Poznania	314
6.5.2. Polityka mieszkaniowa Poznania– zarys problemu	321
6.5.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	328
6.5.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego.....	330
6.5.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego	335
Rozdział 7 Wnioski.....	339
7.1. Różnice w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego będącego w dyspozycji badanych miast	341
7.1.1. Cele lokalnej polityki mieszkaniowej, a jej instrumenty	341
7.2. Efekty stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej w odniesieniu do stanu lokalnych zasobów mieszkaniowych i potrzeb zgłaszanych przez gospodarstwa domowe w badanych miastach	354
7.2.1 Zgłaszane potrzeby a ich realizacja – kwestia wrażliwa politycznie	354
7.2.2 Prywatyzacja a pozyskiwanie nowych zasobów.....	355
7.3. Relacje między sytuacją gospodarczą na obszarze jednostki lokalnej a stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.....	356
7.4. Rozważania dotyczące hipotez badawczych	357
Zakończenie	359
Literatura.....	361
Strony internetowe	373
Akty Prawne	374
Spis Tablic.....	377
Spis Rysunków	378

Streszczenie

Zwiększanie przystępności cenowej mieszkań i stymulowanie ogólnej podaży (przystępnych) mieszkań jest identyfikowane jako główny cel polityki mieszkaniowej i wyzwanie społeczno-ekonomiczne w wielu krajach OECD. Problem zwiększenia podaży (przystępnych) mieszkań jest wspólny dla badanych krajów, pomimo różnic w lokalnych politykach mieszkaniowych. Różnice te dotyczą stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz rozwiązań przyjętych na szczeblach samorządowych w badanych miastach.

Głównym celem pracy jest przegląd i ocena wybranych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa w wybranych państwach i miastach, z uwzględnieniem złożoności i różnorodności narzędzi wykorzystywanych do rozwiązywania lokalnych problemów mieszkaniowych. Przedmiotem badania są lokalne polityki mieszkaniowe oraz rozwiązania przyjęte na poziomie lokalnym w wybranych miastach Czech, Niemiec i Polski.

Analizę porównawczą przeprowadzono wychodząc od ram krajowej polityki mieszkaniowej (w tym państwowego świadczenia mieszkaniowego) analizowanych krajów, a następnie przechodząc do lokalnej polityki mieszkaniowej i lokalnych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa stosowanych w analizowanych miastach oraz ich rezultatów.

Zakres czasowy pracy obejmuje lata od 2009 do 2019 roku. Zakres czasowy badań prowadzonych w pracy został ograniczony do roku 2019, ponieważ w roku 2020 pandemia Covid-19 spowodowała pojawienie się nowych programów wsparcia mieszkalnictwa ukierunkowanych na wsparcie finansowe związane z kryzysem finansowym wywołanym pandemią..

Metody badawcze wykorzystane w tekście to: komparatywna analiza literatury przedmiotu, studium przypadku (*case study*), analiza aktów prawnych oraz analiza danych zastanych statystyki publicznej. W celu uzyskania danych statystycznych wykorzystano następujące źródła: Główny Urząd Statystyczny (GUS), Český statistický úřad, Koncepce sociálního bydlení v Brně, Magistrát města Ostravy, Úřad práce ČR - krajská pobočka v Ostravě, Statistisches Bundesamt (Federalne biuro statystyczne w Niemczech).

Słowa kluczowe: potrzeby mieszkaniowe, komunalne zasoby mieszkaniowe, instrumenty wsparcia mieszkalnictwa, dodatek mieszkaniowy, lokalna polityka mieszkaniowa.

Summary

Increasing housing affordability and stimulating the overall supply of (affordable) housing is identified as a major housing policy goal and socio-economic challenge in many OECD countries. The problem of increasing the supply of (affordable) housing is common to the countries studied, despite differences in local housing policies. These differences relate to the degree to which housing needs are met and the solutions adopted at local government levels in the cities studied.

Evaluation of the effectiveness of selected housing support programs in the analyzed cities, taking into account the complexity and diversity of their tools used to solve local housing problems, was adopted as the main scientific objective.

The main objective of the study is to review and evaluate selected housing support instruments in selected countries and cities, taking into account the complexity and diversity of tools used to solve local housing problems. The subject of the study are local housing policies and solutions adopted at the local level in selected cities of the Czech Republic, Germany and Polish. The comparative analysis was carried out starting from the framework of national housing policy (including state housing benefit) of the analyzed countries, and then moving on to local housing policy and local housing support instruments applied in the analyzed cities and their results.

The work covers the years from 2009 to 2019. The study carried out in the work was limited to 2019, because in 2020 the Covid-19 pandemic caused the emergence of new housing support programs aimed at financial support related to the financial crisis caused by the pandemic.

The research methods used in the paper are: comparative analysis of the literature on the subject, a case study, analysis of legal acts and analysis of found data of public statistics. The following sources were used to obtain statistical data: Central Statistical Office (CSO), Český statistický úřad, Koncepce sociálního bydlení v Brně, Magistrát města Ostravy, Úřad práce ČR - krajská pobočka v Ostravě, Statistisches Bundesamt (Federal Statistical Office in Germany).

Keywords: housing needs, municipal housing stock, housing support instruments, housing allowance, local housing policy.

Wykaz Skrótów

Instytucje, organizacje, państwa

BGK – Bank Gospodarstwa Krajowego

ČSÚ – Czeski Urząd Statystyczny (*Český statistický úřad*)

DPS – Dom Pomocy Społecznej

EOF – Dotacja zorientowana na dochód (Monachium)

ETHOS – Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego

FUA – Funkcjonalne obszary miejskie

FZFD – Polski Związek Firm Deweloperskich

GFC – Globalny kryzys finansowy

GMK – Gmina miejska Kraków

GUS – Główny Urząd Statystyczny

KE – Komisja Europejska

KFM – Krajowy Fundusz Mieszkaniowy

KfW – Bank Kredytowy Budownictwa Mieszkaniowego (Niemcy)

KMB – Konceptyjne budownictwo czynszowe (Monachium)

MdM – Program mieszkaniowy "Mieszkanie dla Młodych"

MMR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

MSM – Miejski System Mieszkaniowy

MSM – Miejski System Mieszkaniowy (Poznań)

MŚP – Sektor małych i średnich przedsiębiorstw

NBC – Narodowy Bank Centralny

NGO – Organizacja non-profit

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

NRD – Niemiecka Republika Demokratyczna

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

OECD-MMR- Rodzaj ankiety mieszkaniowej

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

OSRA – Regionalna aglomeracja miejska Ostrawy

PKB – Produkt Krajowy Brutto

PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa

PTBS – Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego

PUP – Powiatowy Urząd Pracy

RFN – Republika Federalna Niemiec

RP – Rzeczpospolita Polska

SAN – Społeczna Agencja Najmu

SIM – Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe

SMO – (*Statutární město Ostrava*) – Statutowe miasto Ostrawa

SoBoN – Społecznie sprawiedliwe zagospodarowanie terenu (Monachium)

STEK Wohnen – Miejska Koncepcja Rozwoju Mieszkalnictwa (Kolonia)

TBS – Towarzystwo Budownictwa Społecznego

UE – Unia Europejska

ÚPČR – Urząd Pracy Republiki Czeskiej (*Úřad práce České republiky*)

WM – Wrocławskie Mieszkania

WPGMZG – Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

WTBS – Widzewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego

ZBK – Zarząd Budynków Komunalnych

ZKZL – Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych (Poznań)

ZPORR – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

ZZK – Zarząd Zasobu Komunalnego (Wrocław)

Wstęp

Brak "przystępnych cenowo mieszkań" staje się coraz większym problemem politycznym na całym świecie. Podsyca to niepokoje społeczne w poszczególnych krajach i powoduje powstawanie szeregu rozwiązań politycznych (na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym) mających na celu zaradzenie "kryzysowi przystępności cenowej".

Termin "przystępne cenowo mieszkania" definiuje się jako mieszkania, których bieżące koszty utrzymania (koszty wynajmu lub koszty użytkowania ponoszone przez właścicieli) uznaje się za "przystępne cenowo" w stosunku do dochodów gospodarstwa domowego. Mieszkanie jest uznawane za przystępne cenowo, jeśli gospodarstwo domowe wydaje mniej niż jedną trzecią dochodu na czynsz. Jeśli rodzina musi wydać więcej niż jedną trzecią dochodu na czynsz, mieszkanie jest uznawane za „obciążenie czynszowe”¹.

W niektórych krajach, takich jak Niemcy, "przystępne cenowo mieszkania" mają inne znaczenie, odnosząc się w szczególności do dotowanych mieszkań ze środków publicznych zapewnianych kwalifikującym się gospodarstwom domowym, których potrzeby nie są zaspokajane przez rynek².

Niekorzystna sytuacja społeczna i ekonomiczna często jest odzwierciedlona we wzorcach mieszkaniowych i coraz częściej pojawia się pogląd, że wyłaniający się obraz segregacji społecznej, oparty na grupach etnicznych, wiekowych i dochodowych, może osłabić spójność i konkurencyjność dzielnic, miast i ostatecznie krajów³.

Polityka mieszkaniowa zmienia się znacząco w wielu krajach. Nie chodzi już wyłącznie o zapewnienie odpowiedniego mieszkania i jego przystępność cenową. Staje się ona coraz bardziej zintegrowana z systemami zabezpieczenia społecznego, polityką środowiskową i rewitalizacyjną oraz polityką zatrudnienia. W konsekwencji polityka mieszkaniowa w coraz większym stopniu łączy się z obszarami polityki, w których Unia posiada kompetencje i programy.

W ramach rozprawy doktorskiej szczególna uwaga zostanie poświęcona analizie różnych polityk mieszkaniowych z naciskiem na ocenę ich skuteczności. Będzie to wymagało zastosowania interdyscyplinarnego podejścia, łączącego wiedzę z zakresu

¹ <https://home.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdfs/services/applying-to-affordable-housing-polish-text.pdf>.

² <https://frankfurt.de/themen/planen-bauen-und-wohnen/wohnen/vermittlung-von-gefoerderten-wohnungen-und-fehlbelegungsabgabe>.

³ https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text1_en.htm.

ekonomii, socjologii, a także nauk o polityce i administracji. Praca doktorska będzie również starała się odpowiedzieć na pytanie, jak przewidywanie i adaptacja do zmian w sferze mieszkaniowej może wpływać na kształtowanie polityk publicznych i ich realizację.

W kontekście rozprawy, efektywność instrumentów wsparcia mieszkaniowego zostanie zdefiniowana jako zdolność do realizacji założonych celów ilościowych, tj. liczby mieszkań, które mają zostać udostępnione beneficjentom w ramach poszczególnych programów. Taka perspektywa pozwala na operacjonalizację i mierzalną ocenę działalności państwa w obszarze polityki mieszkaniowej, co jest niezbędne do dokonania wiarygodnej analizy i ewaluacji. Wprowadzenie takiej metodologii oceny umożliwia nie tylko identyfikację ewentualnych dysproporcji między planami a ich realizacją, ale także stanowi podstawę do refleksji nad przyczynami tych rozbieżności oraz nad możliwościami optymalizacji działań państwa w sektorze mieszkaniowym.

Praca doktorska będzie dążyła do zrozumienia mechanizmów determinujących efektywność programów mieszkaniowych oraz ich wpływu na ogólną skuteczność polityki mieszkaniowej. Zostaną wykorzystane studia przypadków, analizy danych statystycznych oraz przegląd literatury przedmiotu, aby zidentyfikować najlepsze praktyki, wyzwania i ograniczenia związane z realizacją celów polityki mieszkaniowej. Badanie to ma na celu wskazanie, w jaki sposób dostosowanie strategii i instrumentów wsparcia mieszkaniowego może przyczynić się do zwiększenia ich efektywności, a tym samym do poprawy skuteczności polityki mieszkaniowej jako całości.

Skuteczne prowadzenie polityki mieszkaniowej wpływa na społeczny i ekonomiczny dobrobyt gospodarstw domowych na wiele sposobów. Zasadniczo mieszkanie to bezpieczeństwo i prywatność; to przestrzeń, w której można odpocząć, uczyć się i żyć; to dostęp do mniejszego lub większego komfortu. Ponadto miejsce zamieszkania umieszcza gospodarstwo domowe w określonym kontekście sąsiedztwa, możliwość spotkania członków rodziny, przyjaciół, dokonywania zakupów, korzystania z rekreacji, usług publicznych i zatrudnienia.

Dlatego jednym z głównych celów polityki mieszkaniowej jest zwiększanie przystępności cenowej mieszkań oraz stymulowanie podaży przystępnych lokali

mieszkalnych, co stanowi kluczowe wyzwanie społeczno-ekonomiczne w wielu krajach OECD⁴.

Polityka mieszkaniowa jest jedną z ważniejszych polityk sektorowych państwa - w tym rządu i samorządów terytorialnych - angażującą podmioty publiczne, organizacje polityczne i społeczne oraz podmioty prywatne do realizacji głównych i długofalowych celów w obszarze mieszkalnictwa, którymi są: tworzenie warunków do nabywania lub wynajmowania mieszkań przez obywateli; zapewnienie dostępności zasobu mieszkaniowego (w szczególności zwiększenie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu niskich dochodów lub pozostających w szczególnie trudnej sytuacji życiowej), czyli realizacja odpowiedniej skali inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem przede wszystkim mechanizmu rynkowego oraz wspieranie utrzymywania odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego przez cały okres użytkowania nieruchomości.

Polityka mieszkaniowa jest również kluczowym elementem rozwoju gospodarczo-społecznego. Wiele działań przez nią podejmowanych w zakresie mieszkalnictwa przyczynia się bezpośrednio do osiągnięcia szerszych celów rozwoju społeczno-gospodarczego np. inwestycje mieszkaniowe pozostają cennym i głównym czynnikiem napędzającym gospodarkę, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się.

Działania na rzecz przystępnych cenowo mieszkań przynoszą różnorodne efekty i wspierają implementację globalnych strategii rozwoju, takich jak Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (*2030 Agenda for Sustainable Development*). Według instytucji takich jak Habitat for Humanity i ONZ, polityka mieszkaniowa leży u podstaw możliwości osiągnięcia wielu Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs)⁵.

Odpowiedni dostęp do mieszkań może odegrać ważną rolę w bezpośrednim lub pośrednim osiągnięciu wielu ze 169 zadań w ramach 17 celów. Pogląd ten został jasno wyrażony przez dr Joan Clos, Dyrektora Wykonawczą Programu Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (UN-Habitat) podczas Światowego Dnia Habitatu pod hasłem "Polityka mieszkaniowa: Mieszkania przystępne cenowo" (*Housing Policies: Affordable Homes*):

⁴ <https://www.brookings.edu/articles/strategies-for-increasing-affordable-housing-amid-the-covid-19-economic-crisis/>.

⁵ W 2015 r. wszystkie państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęły Cele Zrównoważonego Rozwoju (SDGs) jako uniwersalne zobowiązanie do wyeliminowania ubóstwa przy jednoczesnej ochronie planety, pokoju i dobrobytu (przyp. autor).

"Aby mieszkalnictwo przyczyniło się do krajowego rozwoju społeczno-gospodarczego i osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, Nowa Agenda Miejska (Habitat III) wzywa do umieszczenia polityki mieszkaniowej w centrum polityki miejskiej wraz ze strategiami walki z ubóstwem, poprawy zdrowia i zatrudnienia"⁶.

Obecna sytuacja na rynku mieszkaniowym w wielu krajach OECD, w tym Czech, Niemiec i Polski, wskazuje na pilną potrzebę zwiększenia przystępności cenowej mieszkań oraz stymulowania ogólnej podaży mieszkań przystępnych cenowo. Zgodnie z OECD (2019), polityka mieszkaniowa jest kluczowym narzędziem do osiągnięcia tego celu, ale jej skuteczność bywa ograniczona różnorodnością lokalnych działań oraz restrykcyjnymi przepisami prawnymi⁷.

Znaczne zróżnicowanie polityk mieszkaniowych na poziomie krajowym i lokalnym stwarza konieczność przeprowadzenia dogłębnej analizy, aby zidentyfikować najlepsze praktyki i zrozumieć, jakie czynniki wpływają na efektywność działań w poszczególnych kontekstach miejskich.

Analiza taka wymaga również głębszego zrozumienia skuteczności lokalnej polityki mieszkaniowej oraz narzędzi wsparcia mieszkalnictwa, które są stosowane, aby przeciwdziałać problemom związanym z niedostateczną podażą mieszkań po przystępnych cenach oraz ich niską dostępnością dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej.

Niezmiennie istotne jest również zrozumienie efektywności różnych programów wsparcia mieszkaniowego oraz narzędzi polityki mieszkaniowej w osiąganiu tego celu. W oparciu o powyższe wyzwania, temat rozprawy doktorskiej skupia się na analizie efektywności wybranych programów wsparcia mieszkalnictwa w analizowanych miastach, uwzględniając złożoność i różnorodność ich narzędzi.

Przeprowadzone badania miały na celu dogłębne zrozumienie problemu zwiększenia podaży przystępnych mieszkań oraz ocenę efektywności działań podejmowanych w zakresie lokalnej polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej, Niemczech i Polsce. Wybór tych krajów jest uzasadniony ich podobieństwem kulturowym, doświadczeniami polityki mieszkaniowej oraz niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi w analizowanym okresie 2009-2019. Koncentracja na ośmiu wielkich miastach badanych krajów, takich jak Brno, Ostrawa, Monachium, Kolonia, Łódź, Kraków,

⁶ [Affordable housing key for development and social equality \(un.org\)](https://un.org/).

⁷ <https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf>.

Wrocław i Poznań, umożliwiła przeanalizowanie efektów programów wsparcia mieszkaniowego w różnych kontekstach.

Rozprawa doktorska ma charakter porównawczy, co pozwala na wyciągnięcie wniosków dotyczących zarówno ogólnokrajowej polityki mieszkaniowej, jak i lokalnych instrumentów wsparcia.

Analiza wybranych lokalnych programów mieszkaniowych zostaje poprzedzona wyodrębnieniem ram krajowej polityki mieszkaniowej w badanych krajach. Następnie autor skupił się na analizie lokalnych polityk mieszkaniowych w wybranych miastach oraz ich instrumentów wsparcia, z akcentem na rezultaty osiągnięte w zakresie przystępności cenowej mieszkań.

Warto zaznaczyć, że ograniczenie zakresu czasowego badań do lat 2009÷2019 jest uzasadnione potrzebą oceny wybranych instrumentów polityki mieszkaniowej przed pojawieniem się pandemii COVID-19. Rozpoczęcie pandemii spowodowało wprowadzenie nowych programów wsparcia mieszkaniowego związanych z kryzysem finansowym, co istotnie wpłynęłoby na wyniki analizy. Skupienie się na okresie przed pandemicznym pozwoliło na zrozumienie efektów programów wsparcia mieszkalnictwa w wieloletnim kontekście.

Wybrany zakres tematyczny rozprawy doktorskiej jest istotny z perspektywy społeczno-ekonomicznej, pozwolił na lepsze zrozumienie skuteczności polityki mieszkaniowej na lokalnym poziomie, możliwości, a jednocześnie trudności implementacji konkretnych rozwiązań.

Cele pracy

Za główny cel naukowy pracy przyjęto

Przegląd i ocenę wybranych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa w wybranych państwach i miastach, z uwzględnieniem złożoności i różnorodności narzędzi wykorzystywanych do rozwiązywania lokalnych problemów mieszkaniowych. Przedmiotem badania są lokalne polityki mieszkaniowe oraz rozwiązania przyjęte na poziomie lokalnym w wybranych miastach Czech, Niemiec i Polski.

W oparciu o studia literatury przedmiotu oraz dotychczasowe doświadczenia badawcze autora sformułowano następujące **hipotezy badawcze**:

H1: Pomimo wykorzystania przez badane miasta wielu instrumentów wsparcia mieszkaniowego w swojej polityce mieszkaniowej, nie są one wystarczające do osiągnięcia zadowalających rezultatów w poprawie dostępności mieszkań przystępnych cenowo.

H2: Widoczne są różnice w aktywności realizacji polityki mieszkaniowej przez badane miasta (aktywność jest oceniana poprzez zasób wykorzystywanych instrumentów wsparcia i uzyskiwane efekty).

Do wskazanych celów i hipotez badawczych sformułowano uzupełniające je **pytania badawcze:**

P1: Jakie są różnice w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego będącego w dyspozycji badanych miast?

P2: Jakie są efekty stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej w odniesieniu do stanu lokalnych zasobów mieszkaniowych i potrzeb zgłaszanych przez gospodarstwa domowe w badanych miastach?

P3: Jakie są relacje między sytuacją gospodarczą na obszarze jednostki lokalnej a stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych?

Struktura pracy

Aby osiągnąć założone cele, badania przeprowadzone dla potrzeb niniejszej rozprawy doktorskiej zostały przedstawione w 7 ściśle powiązanych ze sobą rozdziałach.

Rozdział pierwszy otwiera analiza istoty polityki mieszkaniowej. Ukazano jej rolę w zapewnieniu dostępu do mieszkań dla różnych grup społecznych. Zaprezentowano jej integralność z polityką państwa oraz zwrócono uwagę na różnice i relacje między polityką mieszkaniową i społeczną. Skupiono się m.in. na związku pomiędzy rynkiem pracy a zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych, poprzez wyjaśnienie koncepcji dualizacji rynku pracy oraz podziału *insider-outsider*. Przedstawiono wzajemne powiązania między polityką ochrony środowiska, a zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych oraz nakreślono problem znaczącego śladu środowiskowego realizacji potrzeb mieszkaniowych.

Skoncentrowano się na celach krajowej i lokalnej polityki mieszkaniowej, takich jak: osiągnięcie stabilności na rynku mieszkaniowym, zapewnienie przystępności cenowej oraz odpowiedniej jakości mieszkań dla obywateli. Omówiono powiązanie rynku mieszkaniowego i gospodarki. Skupiono się na wzajemnej relacji pomiędzy rynkiem mieszkaniowym, a sprawiedliwością społeczną. Poruszono problem różnic w warunkach mieszkaniowych i bytowych, które są oznakami nierówności społecznych i często ją pogłębiają w kolejnych pokoleniach.

Rozdział drugi koncentruje się na przeglądzie metod badań polityki mieszkaniowej oraz na uzasadnieniu wyboru przyjętych w rozprawie metod badawczych. Wskazano na obecny zwrot w literaturze przedmiotu ku badaniom porównawczym w skali mikro koncentrującym się na miastach oraz na konkretnych grupach docelowych (gospodarstwach domowych). Uzasadniono dlaczego w rozprawie konieczne było podejście wielopoziomowe obejmujące skalę makro i mikro oraz dlaczego wybór ośmiu oddzielnych studiów przypadków (miast) w każdym z krajów został uznany przez autora za najbardziej odpowiedni.

Zaprezentowano schemat trzech faz oddziaływania polityki mieszkaniowej w stosunku do zasobu (faza tworzenia, eksploatacji oraz dystrybucji), do którego zostały dopasowane wybrane instrumenty wsparcia mieszkaniowego stosowane przez każde z badanych miast.

Rozdział trzeci otwiera przegląd założeń polskiej polityki mieszkaniowej w ujęciu historycznym od II wojny światowej do 2019 roku. Omówiono kwestię gminy jako podmiotu odpowiedzialnego za lokalną politykę mieszkaniową. Wyszczególniono i omówiono wybrane rządowe programy wsparcia mieszkaniowego oraz podmioty wspierające gminy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców. Dokonano oceny wybranych programów mieszkaniowych i podmiotów pod kątem ich efektywności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób, do których są one adresowane.

Rozdział czwarty otwiera przegląd uwarunkowań polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej od zakończenia II wojny światowej do 2019 r. Przeprowadzono analizę wybranych krajowych instrumentów wsparcia mieszkaniowego w Republice Czeskiej oraz wybranych lokalnych programów i instrumentów wsparcia mieszkaniowego w Brnie i Ostrawie. Dokonano oceny skuteczności krajowej polityki Republiki Czeskiej, jak i lokalnych polityk mieszkaniowych Brna i Ostrawy oraz oceny efektywności lokalnych instrumentów wsparcia mieszkaniowego pod kątem zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań przystępnych cenowo.

Z uwagi na to, że Brno i Ostrawa prowadzą jedną z najbardziej aktywnych polityk mieszkaniowych spośród czeskich miast wybór ten nie był przypadkowy. Studium przypadku Brna i Ostrawy, przeprowadzone w oparciu o schemat trzech faz oddziaływania polityki mieszkaniowej na zasób mieszkaniowy, pozwoliło autorowi nakreślić specyfikę lokalnej polityki mieszkaniowej oraz dokonać jej oceny na tle krajowej polityki mieszkaniowej Czech.

Rozdział piąty rozpoczyna przegląd założeń i ram niemieckiej polityki mieszkaniowej od czasów II wojny światowej do 2019 roku. Przeprowadzono analizę wybranych krajowych instrumentów wsparcia mieszkaniowego w Niemczech oraz lokalnych instrumentów wsparcia mieszkaniowego w Monachium i Kolonii. Dokonano oceny skuteczności krajowej, jak i lokalnych polityk mieszkaniowych Monachium i Kolonii oraz oceny efektywności lokalnych instrumentów wsparcia mieszkaniowego pod kątem zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań przystępnych cenowo. Studium przypadku Monachium i Kolonii, podobnie jak w przypadku Brna i Ostrawy, przeprowadzono w oparciu o schemat trzech faz oddziaływania polityki mieszkaniowej na zasób mieszkaniowy.

Podobnie jak w przypadku rozdziału czwartego krajowa polityka Niemiec, jak i lokalna polityka mieszkaniowa Monachium i Kolonii została również zestawiona z wytycznymi europejskiej polityki mieszkaniowej i sprawdzona pod kątem zbieżności wyzwań przed jakimi stoi obecnie europejskie mieszkalnictwo.

W rozdziale szóstym dokonano oceny skuteczności krajowej polityki mieszkaniowej Polski jak i lokalnych polityk mieszkaniowych Łodzi, Krakowa, Wrocławia i Poznania oraz oceny efektywności lokalnych instrumentów wsparcia mieszkaniowego w szczególności pod kątem zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań komunalnych i socjalnych. Wszystkie poddane analizie lokalne programy mieszkaniowe zostały dopasowane do schematu trzech faz oddziaływania polityki mieszkaniowej na zasób mieszkaniowy.

W rozdziale siódmym autor przedstawił wnioski dotyczące najważniejszych aspektów krajowych polityk mieszkaniowych (w tym oceny efektywności krajowych instrumentów wsparcia mieszkaniowego) badanych krajów oraz wnioski dotyczące najważniejszych aspektów lokalnych polityk mieszkaniowych, w tym ocenę efektywności lokalnych instrumentów wsparcia mieszkaniowego badanych miast.

Rozdział 1 Istota polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa obejmuje działania władz różnych szczebli, centralnego, regionalnego i lokalnego i jest częścią polityki społecznej⁸. Nadrzędnym celem polityki mieszkaniowej jest rozwiązywanie problemu mieszkaniowego i zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego [Twardoch 2021: 52]. Adam Andrzejewski definiował politykę mieszkaniową jako ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo i gminę do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych [Andrzejewski, 1979: 25]. Problemem pozostaje zakres ingerencji państwa w mechanizmy rynku nieruchomości. Interwencja państwa jest uzasadniona w przypadkach, gdy ma ona skorygować pojawiające się nieefektywności i niesprawności rynków mieszkaniowych, zapewnić sprawiedliwość społeczną oraz stabilność społeczną i finansową [Lis 2017: 54].

Określając główny cel polityki mieszkaniowej jako wsparcie w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, uwidacznia się problem tych gospodarstw domowych, które nie są w stanie zaspokoić ich samodzielnie. Stąd też w ramach polityki mieszkaniowej została wyodrębniona społeczna polityka mieszkaniowa, która ma na celu zapewnienie gospodarstwom domowym o najniższych dochodach dostępu do zasobów mieszkaniowych w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie [Lis 2018:73]. W ramach społecznej polityki mieszkaniowej pomoc obejmuje również m.in. osoby bezdomne i starsze.

W wąskim ujęciu polityka mieszkaniowa jest jedną z polityk mikroekonomicznych realizowanych przez administrację państwową i jednostki samorządu terytorialnego.

W tym ujęciu jej zadaniem jest zapewnienie funkcjonowania rynku mieszkaniowego w tych sferach, w których jest on w stanie zapewnić efektywną produkcję budowlano-montażową, a także na korygowaniu ewentualnych jego niesprawności [Lis, 2011, s. 11].

Szersze ujęcie definiuje politykę mieszkaniową, jako działania podejmowane przez państwo, czy też poszczególne władze lokalne w określonym celu, dlatego według Andrzejewskiego stosowane instrumenty polityki mieszkaniowej muszą być nakierowane na likwidację przyczyn niekorzystnych zjawisk, a nie jedynie na

⁸ Polityka społeczna to takie działanie polityczne, które zmierza po pierwsze, do poprawy gospodarczej i społecznej pozycji większości osób słabych absolutnie lub relatywnie pod względem gospodarczym i/lub społecznym, poprzez zastosowanie środków uważanych za odpowiednie w imię podstawowych celów społecznych i socjalnych (swobodny rozwój osobowości, bezpieczeństwo socjalne, sprawiedliwość socjalna, równe traktowanie), ku którym zdąża społeczeństwo i po drugie, [zmierza] do zapobiegania występowaniu gospodarczych i/lub społecznych słabości wraz z ryzykiem zagrażającym egzystencji [Lambert H. 1998 Lehrbuch der Sozialpolitik, Springer].

redukowanie niekorzystnych skutków [Andrzejewski 1979: 25]. Tak jak w przypadku koordynacji poszczególnych narzędzi polityki gospodarczej, pozwalającej na ochronę gospodarki przed ewentualnym kryzysem gospodarczym, tak polityka mieszkaniowa wymaga przyjęcia przez państwo odpowiednich celów, kierunków i metod działania [Balchin 2013]. Podkreśla się, że największą trudnością jest dostosowanie odpowiednich, sprawczych narzędzi do zakładanych celów [Bryx 2023].

Analizując różne definicje i ujęcia polityki mieszkaniowej trzeba zaznaczyć, że odnosi się ona zarówno do kwestii ilościowych, jak i jakościowych. Polityka mieszkaniowa w ujęciu ilościowym polega na wprowadzeniu zmian wartości instrumentów w zakresie rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Natomiast w ujęciu jakościowym zawiera projekty dążące do zmian w warstwie instytucjonalno-prawnej [Cyran 2013: 218]. Efektem tych działań powinno być zmniejszenie kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego, usprawnienie procesu zarządzania zasobem oraz przewidywalność decyzji w odniesieniu do kosztów utrzymania zasobu [Cyran 2013: 218]. Polityka mieszkaniowa ma na celu również wprowadzenie nowych instrumentów lub usunięcie złych – dotychczas wykorzystywanych, a także wprowadzenie znaczących zmian do systemu mieszkaniowego oraz norm i reguł kierujących jego działaniem [Cyran 2013]. Polityka mieszkaniowa, jak zostało wskazane w dalszej części pracy, może mieć różny wymiar przestrzenny, od międzynarodowego (na poziomie np. Unii Europejskiej), przez krajowy do lokalnego.

1.1. Prawo do mieszkania jako element polityki mieszkaniowej

Mieszkanie traktuje się jako dobro niezbędne każdej rodzinie, które zaspokaja zarówno potrzeby podstawowe, jak i potrzeby wyższego rzędu. Prawo popytu dotyczy tej części potrzeb, która ma swoje odzwierciedlenie w dostępie gospodarstw domowych do środków finansowych pozwalających na jej zaspokojenie. Prawo popytu wskazuje zależności między ilością dóbr i usług kupowanych na rynku, a ich cenami. Tylko część gospodarstw domowych ma możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych samodzielnie, przekształcając popyt potencjalny w efektywny. Można wyróżnić bowiem grupę gospodarstw domowych nieposiadających odpowiednich zdolności finansowych, które nie mogą pozwolić sobie na przekształcenie potrzeb mieszkaniowych w realny popyt. Zaliczają się do niej najczęściej osoby bezrobotne lub niesamodzielne ekonomicznie z różnych powodów. Wymagają one pomocy ze strony państwa w postaci interwencji socjalnej, mającej na celu zaspokojenie chociażby minimalnego poziomu potrzeb mieszkaniowych.

Dobro mieszkaniowe to jeden z najistotniejszych czynników w życiu człowieka. Prawo do mieszkania zostało unormowane w regulacjach światowych, europejskich oraz krajowych. Po raz pierwszy prawo do mieszkania na poziomie międzynarodowym zostało wymienione wśród praw podstawowych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ w 1948 roku. Zgodnie z artykułem 25.1 tego dokumentu 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. [Jaskólska 1998: 80].

Kolejnym międzynarodowym aktem prawnym mówiącym o prawie do mieszkania jest Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 roku⁹. Podobnie jak w art. 25.1 Deklaracji Praw Człowieka ONZ, artykuł 11 punkt 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych potwierdza prawo każdego człowieka i jego rodziny do odpowiedniego poziomu życia, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, jak również prawo do stałej poprawy warunków egzystencji. W 1969 roku w Deklaracji Postępu Społecznego i Rozwoju¹⁰ w artykule 10 zapisano, że zapewnienie odpowiedniego mieszkania i usług społecznych wszystkim obywatelom, a w szczególności najbiedniejszym i wielodzietnym rodzinom, warunkuje podstawowe wolności człowieka. Natomiast w Konwencji o Prawach Dziecka¹¹ z 1989 roku w artykule 27 punkt 3 zawarte zostały wspólne zobowiązania państw ratyfikujących do podejmowania odpowiednich działań, uzależnionych od warunków i środków, jakimi dysponuje dane państwo, aby pomóc rodzinom i osobom mającym na utrzymaniu dziecko, poprzez wsparcie materialne i programy pomocowe, a w szczególności w zakresie wyżywienia, odzieży i mieszkania.

W Deklaracji Światowej Konferencji ONZ Habitat II, w Stambule w 1996 roku zapisano, że poszczególne kraje zobowiązują się do pełnej i postępującej realizacji prawa do odpowiedniego mieszkania, zgodnie z postanowieniami dokumentów międzynarodowych oraz do zapewnienia równego dostępu do tanich i odpowiednich mieszkań wszystkim osobom i ich rodzinom [Lis 2005:6].

Obszar mieszkalnictwa poruszany jest również przez agendę lizbońską, a mieszkanie określone jest w Europejskiej Karcie Mieszkaniowej jako dobro pierwszej potrzeby, podstawowe prawo socjalne leżące u podstaw europejskiego modelu społecznego

⁹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19770380169>.

¹⁰ <https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php>.

¹¹ <https://brpd.gov.pl/konwencja-o-prawach-dziecka/>.

oraz element godności ludzkiej [Parlament Europejski, Komisja Rozwoju Regionalnego, 2006].

W Europejskiej Karcie Mieszkaniowej znajduje się również zapis dotyczący budownictwa społecznego, finansowanego z funduszy strukturalnych oraz potwierdzający prawo do mieszkań o wysokiej jakości, w tym mieszkań społecznych. Artykuł 31 Europejskiej Karty Społecznej¹², podpisanej w Strasburgu 3 maja 1995 roku, mówi o popieraniu dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobieganiu i ograniczaniu bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania; uczynieniu kosztów mieszkań akceptowalnymi przez osoby, które nie mają wystarczających zasobów.

W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Mieszkalnictwo a polityka regionalna, można przeczytać, że głównym warunkiem spójności społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej jest dostęp do zasobu mieszkaniowego na przyzwoitym poziomie, gdyż jest on jednym z głównych czynników walki z wykluczeniem społecznym i bezrobociem [Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: "Mieszkalnictwo a polityka regionalna 2007"].

W artykule 34 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹³ znajduje się zapis mówiący, że w celu zwalczania wykluczenia społecznego oraz ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. W Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mieszkalnictwo, a polityka regionalna” [Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: "Mieszkalnictwo a polityka regionalna 2007"] zwrócono również uwagę na potrzebę utworzenia różnorodnej oferty mieszkań w celu umożliwienia konkurencyjności wszystkich obszarów i ułatwienia mobilności pracowników. Ponadto wskazano, że pomoc mieszkaniowa powinna uwzględniać specyficzne cechy mieszkalnictwa socjalnego, w tym słabą wypłacalność mieszkańców. Należy także zauważyć, że regulacje krajowe dotyczące prawa do mieszkania wynikają często bezpośrednio z konstytucji poszczególnych państw europejskich.

¹² <https://rm.coe.int/europejska-karta-spoleczna/16808b6383>.

¹³ https://oide.sejm.gov.pl/oide/?option=com_content&view=article&id=14428&Itemid=422.

1.2. Polityka mieszkaniowa jako integralna część polityki państwa

Nie sposób prowadzić racjonalnej polityki mieszkaniowej z odwołaniem do jednej dyscypliny badawczej [Supińska 2013: 139]. Polityka mieszkaniowa, która powinna być integralną częścią nie tylko polityki społecznej, lecz całej polityki gospodarczej państwa, może stanowić skuteczne narzędzie wspomagające obywateli w uzyskaniu mieszkania [Kędzierska 2009: 147-148]. Jest ona powiązana z pozostałymi gałęziami polityki społecznej oraz z polityką finansową i przestrzenną, ma także zadania – spójne z celami pozostałych polityk. Koordynacja polityki mieszkaniowej z innymi działaniami sektorowymi powinna prowadzić do zjawiska synergii [Twardoch 2021:52].

Widoczne powiązanie systemu mieszkaniowego z gospodarką wskazuje, że powinien on odgrywać ważną rolę w podnoszeniu jakości społecznej, gospodarczej i przestrzennej kraju. Zawiera on bowiem zarówno elementy z obszaru polityki gospodarczej, jak i polityki społecznej. System mieszkaniowy rozumiany jest jako zespół decyzji i poczynań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej [Kulesza, Nieciński, 1989: 46]. Widoczne powiązanie systemu mieszkaniowego z gospodarką wskazuje, że powinien on odgrywać ważną rolę w podnoszeniu jakości społecznej, gospodarczej i przestrzennej kraju. Wymiar ingerencji państwa w postaci doboru konkretnych instrumentów polityki mieszkaniowej jest wynikiem przyjętych założeń ustrojowych, dominującej ideologii, wskazuje także na różnice między deklarowaną i realizowaną polityką mieszkaniową.

Natomiast mieszkalnictwo¹⁴, funkcjonujące na granicy infrastruktury i polityki społecznej oraz infrastruktury technicznej i polityki gospodarczej, rynku i systemu pomocy państwa, pojawia się często jako dodatkowy, uzupełniający aspekt programów rozwojowych państwa. Powodem tego są dwa różne uwarunkowania. Z jednej strony powszechnie uznaje się, że rynek ma decydującą rolę w kształtowaniu warunków

¹⁴ Mieszkalnictwo to dziedzina szczególnie newralgiczna pod względem społecznym, ważna zarówno dla państwa, jak i dla samorządów lokalnych. Brak mieszkania prowadzi do bezdomności, do degradacji społecznych, jest przyczyną popadania pewnych grup społecznych w nałogi, takie jak alkoholizm [Sadowska 2010:413]. Wobec tego mieszkalnictwo to integralny element rozwoju społeczno-gospodarczego, który odgrywa aktywną rolę, wychodząc poza potocznie rozumiane znaczenie i zakres oddziaływania tej sfery, dlatego jego ranga w ogólnej polityce społeczno-ekonomicznej kraju powinna być znacząca, gdyż ma ono cechy, które mogą stać się czynnikiem rozwoju gospodarczego [Krakowińska 2008:81].

mieszkaniowych, a ograniczona skala interwencjonizmu państwowego nie powoduje konieczności tworzenia odrębnych programów. Z drugiej strony, ograniczeniem są bardzo wysokie koszty wdrożenia strategicznych zmian w mieszkalnictwie w postaci np. znacznego wzmocnienia sektora mieszkalnictwa społecznego.

1.2.1. Wzajemne relacje polityki mieszkaniowej i polityki społecznej

Polityka mieszkaniowa jest częścią polityki społecznej, w związku z czym jej nadrzędnym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego [Clapham, Kemp, Smith, 1990]. Polityka mieszkaniowa powiązana jest z pozostałymi gałęziami polityki społecznej, polityką finansową i przestrzenną nie tylko z powodu korzystania przy jej tworzeniu z tych samych narzędzi, ale także ze względu na wspólne cele [Twardoch 2016: 272]. Polityka mieszkaniowa nie może być a-przestrzenna. Ze względu na swoją specyfikę jest najbardziej umocowaną w przestrzeni, a przez to – najsilniej powiązaną z polityką przestrzenną gałęzią polityki społecznej [Twardoch 2021: 52]. Głównym zadaniem polityki mieszkaniowej, jako części polityki społecznej, powinno być niwelowanie różnic w dostępie do mieszkań dla różnych grup gospodarstw domowych. Nierzadko nieefektywną politykę mieszkaniową traktuje się jako jedną z przyczyn deficytu mieszkaniowego [Zaborowska 2011: 4].

Można wyróżnić dwa główne filary polityki społecznej w kontekście mieszkalnictwa: przeciwdziałanie utracie mieszkania oraz pomoc w zakresie włączenia społecznego. W tym pierwszym wymiarze polityka mieszkaniowa odgrywa fundamentalną rolę w tworzeniu godnych warunków życia, co bezpośrednio przekłada się na zmniejszanie zagrożenia wykluczeniem społecznym. Wymiar włączenia społecznego może być realizowany poprzez tworzenie i funkcjonowanie systemu mieszkań społecznych. Duża liczba mieszkań dostępnych w sensie finansowym, także o obniżonym standardzie, niekojarzonych ze stygmatem biedy odgrywa istotną rolę w procesie włączenia społecznego [Zaborowska 2011: 4]. Istotna rola systemu mieszkań społecznych w procesie włączenia społecznego została również podkreślona w opracowaniu OECD (2020) zatytułowanym "*Housing and Inclusive Growth*", gdzie podkreślono kluczową rolę mieszkań, a w szczególności mieszkań po przystępnych cenach, dla włączenia społecznego i gospodarczego.

Zaspokajanie potrzeb najuboższych w postaci dostarczania mieszkań komunalnych i pośrednio socjalnych powinno stanowić integralną część polityki społecznej, której głównym celem będzie aktywizacja zawodowa i obywatelska prowadząca do inkluzji społecznej [Cyran 2013: 225].

W istocie mieszkalnictwo społeczne¹⁵ pozostaje w wielu krajach ważnym elementem rozwiązania problemu przystępnych cenowo mieszkań oraz jest środkiem zapewniającym wystarczające pod względem standardu, niedrogie mieszkania dla osób, które nie są w stanie uzyskać dostępu do mieszkań na rynku prywatnym¹⁶

Ważne jest, by unikać stygmatyzacji i gettoizacji osób, które mieszkają w mieszkaniach społecznych, ponieważ takie „naznaczenie” może przyczynić się do ich marginalizacji i wykluczenia. Aby to osiągnąć, konieczny jest system mieszkalnictwa społecznego, który będzie dostępny dla różnych grup dochodowych. Głównie system mieszkalnictwa społecznego został zaprojektowany z myślą o dorosłych i ich problemach mieszkaniowych [Moore:2021]. Przykładem dobrze funkcjonującego systemu mieszkalnictwa społecznego był niemiecki system mieszkalnictwa społecznego.

Był zgodny z przepisami UE, ponieważ udało mu się stworzyć równe warunki konkurencji, w których mieszkania społeczne były dostarczane przez właściciela lub inwestora gotowego zaakceptować warunki programów subsydiowania. Niemcy do niedawna miały wystarczającą liczbę właścicieli i inwestorów chętnych do zapewnienia dotowanych mieszkań na wynajem w celu ustanowienia i utrzymania własnego systemu mieszkalnictwa społecznego [Elsinga & Haffner 2020:226].

Mieszkalnictwo społeczne rozumiane jako system może być zdefiniowane w ujęciu zasobów (budynków) lub polityki [Hansson & Lundgren 2018: 9]. Aby mieszkanie miało charakter społeczny musi istnieć określony system lub polityka, która to określa. System mieszkalnictwa społecznego wymaga jedynie dostępu do mieszkań (zasobu), a nie konkretnych budynków [Hansson & Lundgren 2018: 9]. Ponadto, sama polityka nie wystarczy. Aby mieszkalnictwo społeczne istniało, polityka musi być aktywowana, system musi działać w praktyce [Hansson & Lundgren 2018: 9].

Pytanie o to, kto ma korzystać z systemu mieszkalnictwa społecznego, jest najbardziej centralnym pytaniem, na które należy odpowiedzieć przy konstruowaniu lub rewidowaniu zasad systemu mieszkalnictwa społecznego. Wydaje się, że w środowiskach badawczych zajmujących się mieszkalnictwem i w całym społeczeństwie panuje konsensus, że określenie grupy docelowej jest niezbędnym elementem.

¹⁵ Komisja Europejska (2020/C 429/13) stwierdza, że mieszkalnictwo społeczne powinno być zarezerwowane wyłącznie dla „osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych, które ze względu na wypłacalność nie są w stanie znaleźć mieszkania na warunkach rynkowych”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IE1076&from=EN>.
OECD (2020) Social housing: A key part of past and future housing policy, s. 4. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs. OECD, Paris. Dostępne pod: <http://oe.cd/social-housing-2020>.

Generalnie, rozumie się grupę docelową jako gospodarstwa domowe mające problemy z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych. Housing Europe (2011) wyraża to jako "gospodarstwa domowe z trudnościami w znalezieniu mieszkania".

W wybranych definicjach i opisach, grupa docelowa jest albo konkretnie wskazywana jako na przykład gospodarstwa domowe o dochodach poniżej określonego minimum, albo ogólnie jako podmioty "w potrzebie". Systemy mieszkalnictwa społecznego powinny być skierowane do gospodarstw domowych o ograniczonych zasobach finansowych (określonych ilościowo w odniesieniu do kontekstu). Aby mieć pewność, że zapewnione mieszkania są zajmowane przez grupę docelową, musi istnieć system alokacji mający taki cel. Należy podkreślić, że systemy mieszkalnictwa społecznego nie są samowystarczalne, ale wymagają pewnej formy publicznego lub prywatnego wkładu finansowego lub wsparcia, aby osiągnąć cele związane z przystępnością cenową. [Hansson & Lundgren 2018: 9-10].

Interwencja publiczna w mieszkalnictwie może występować w trzech głównych formach: regulacji i/lub powiązania z polityką publiczną, dotacji i bezpośredniego zapewnienia mieszkań społecznych przez organy publiczne lub przedsiębiorstwa publiczne. Chociaż inicjatywy publiczne są siłą napędową większości systemów mieszkalnictwa społecznego, inicjatywy prywatne, na przykład podejmowane przez organizacje non-profit, mogą istnieć bez wsparcia publicznego. Dlatego też nie można jednoznacznie stwierdzić, że interwencja publiczna jest koniecznym elementem mieszkalnictwa społecznego [Hansson & Lundgren 2018: 13].

Szerokie badania na temat relacji polityka mieszkaniowa - polityka społeczna przeprowadziła na gruncie polskim m.in. Jolanta Supińska. W swoich pracach przestrzegała m.in. przed słabością polityki społecznej traktującej politykę mieszkaniową w sposób zdawkowy, w oderwaniu od warunków mieszkaniowych ludności. Stawiała tezę, że ewolucja polityki mieszkaniowej w kierunku wzrostu jej wagi gospodarczej i społecznej, uzasadnia mówienie o miejscu polityki mieszkaniowej w polityce społecznej i miejscu polityki społecznej w polityce mieszkaniowej. Tak pisała w swoich pracach: "...Tam, gdzie zaczyna się inwestowanie w mury, przekształcanie fizycznej przestrzeni, polityka społeczna czuje się bezsilna i niekompetentna. I odwrotnie: polityka mieszkaniowa bywa odspołeczniona, uprawiana w zbyt technokratycznym stylu." [Supińska, 2005: 13]. Prowadzi to do wniosku, że polityka mieszkaniowa jest ważnym, ale znacznie różniącym się od "reszty polityki społecznej" obszarem badań i działań praktycznych. Autorka

podkreślała również cechy mieszkania wychodząc od stanowiska Adama Andrzejewskiego, poczynając od tego, że mieszkanie jest najdroższym dobrem powszechnym. Powoływała się na wskazane przez tegoż autora cechy mieszkania, które utrudniają jego społeczne upowszechnienie: niezmiennność, czyli przywiązanie do miejsca, w którym zostało wybudowane, długowieczność użytkowania, sięgająca w warunkach polskich 80-120 lat, niski stopień adaptacji do zmieniających się potrzeb mieszkańców, podatność na procesy moralnego zużycia oraz wysoki koszt budowy i utrzymania.

Supińska wraz z Łukaszem Szewczykiem sformułowała pięć paradoksów związanych z potrzebą posiadania mieszkania [Supińska, Szewczyk: 2009]. Pierwszy paradoks dotyczył nierozwiązanej od dziesięcioleci kwestii mieszkaniowej w Polsce, co zdaniem autorów jest "trwałym złem." Drugi wskazany paradoks, skupiał się na niskiej zdolności adaptacyjnej do zmieniających się potrzeb, bezruchu, kosztowności mieszkań. Trzeci paradoks polegał na transformacji potrzeb i możliwości oszczędzania na zakup i utrzymanie mieszkania w zmiennych warunkach gospodarczych, niestabilności zatrudnienia. Przemawia to - mimo rynkowego ukierunkowania na własność indywidualną i najem komercyjny - za zwiększającą się wagą najmu społecznego. Związany z tym czwarty paradoks wynikał z konieczności istnienia wielości sposobów nabywania mieszkań, form władania i rodzajów mieszkań przy zwiększających się nierównościach finansowych, majątkowych i społecznych w populacji. Piąty paradoks wyznaczała podwójna rola mieszkania jako intymnej oazy prywatności i jednocześnie dobra publicznego.

Supińska i Szewczyk w jednej ze swoich publikacji zadają pytanie, ile jest polityki w polityce mieszkaniowej? Dostrzegają, że substytutem polityki są wyrwykowe i pobieżne działania sprowadzające się do minimalizacji deficytu budżetowego, bez próby przeciwdziałania ograniczonej reprodukcji demograficznej, niosącej wiele innych problemów społeczno-gospodarczych. Badane zagadnienie uszczegóławiają pytaniem: ile jest polityki społecznej w polityce mieszkaniowej? Stawiają również pytanie: ile jest polityki mieszkaniowej w polityce społecznej? Uważają, że politycy społeczni skupiają swoją uwagę głównie na zasiłkach dla ubogich, udostępnianiu usług edukacyjnych, leczniczych itp. Zwracają jednak uwagę, że trudno jest opracować koszyk niezbędnych dóbr i usług oraz dochód minimalny bez znajomości zróżnicowanych, na ogół stosunkowo wysokich, kosztów szeroko rozumianych inwestycji mieszkaniowych [Supińska, Szewczyk: 2009].

1.2.2. Przemiany na rynku pracy i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych: Dualizacja oraz podział *insider-outsider*

Istotną rolę odgrywa powiązanie polityki mieszkaniowej i gospodarczej, w szczególności w odniesieniu do rynku pracy. Jednym z najważniejszych celów polityki mieszkaniowej jest kształtowanie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez młodych ludzi wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy. Brak elastycznej podaży mieszkań w regionach rozwijających się wpływa na wzrost cen mieszkań i w konsekwencji często staje się jedną z barier rozwoju [Zintegrowana polityka polskich gmin, 2020: 8].

Wyższe stawki czynszów i wyższe ceny mieszkań odzwierciedlają brak podaży mieszkań w konkretnych lokalizacjach w wielu europejskich krajach. Rozmiar nowego budownictwa może się zmniejszać z powodu połączenia wyższych cen materiałów budowlanych, problemów z łańcuchem dostaw, rosnących stóp procentowych i niepewności geopolitycznej, braku dostępnego kapitału.

Brak przystępnych cenowo mieszkań staje się coraz większym problemem w UE, a ceny mieszkań i stawki czynszów od lat stale rosną w stosunku do dochodów gospodarstw domowych [Arundel & Hochstenbach, 2020, s. 497-523] i [Fuller, Johnston, & Regan, 2020, s. 297-320]. 21 stycznia 2021 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą kraje UE do uznania odpowiednich warunków mieszkaniowych za podstawowe prawo człowieka, które można wyegzekwować na drodze prawnej¹⁷.

Każdy powinien mieć równy dostęp do przyzwoitych, "zdrowych" mieszkań, z dostępem do wysokiej jakości wody pitnej, odpowiednich urządzeń sanitarnych, kanalizacji i energii elektrycznej. Właściciele o niskich dochodach i najemcy na zasadach komercyjnych, a nawet osoby o przeciętnych dochodach są przeciążone coraz wyższymi kosztami zakupu mieszkania i jego utrzymania w atrakcyjnych lokalizacjach, w szczególności w dużych miastach. Zwłaszcza osoby samotnie wychowujące dzieci, rodziny wielodzietne i młodzi ludzie podejmujący pierwszą pracę mają dochody zbyt niskie, by stać ich było na czynsze rynkowe, a jednocześnie zbyt wysokie, by kwalifikowali się do otrzymania mieszkania społecznego [Dustmann, Fitzenberger, & Zimmermann, 2022, s. 1709-1736] i [Dewilde, 2022, s. 373-400].

Istotna pozostaje również kwestia mobilności ludności, która wiąże się ze zjawiskiem migracji. Wzrost mobilności to większa skłonność do zmiany miejsca zamieszkania, związana najczęściej z poszukiwaniem lub zmianą pracy. Skłonność

¹⁷ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20210114STO95643/parliament-calls-for-action-to-solve-housing-crisis>.

obywateli do zmiany miejsca zamieszkania jest częściowo uwarunkowana dostępnością mieszkań na danym rynku lokalnym, w szczególności dostępnością zasobów mieszkań na wynajem. Również z tego powodu szczególnie wrażliwym odbiorcą działań państwa, w tym polityki mieszkaniowej, są młodzi ludzie wchodzący na rynek pracy. Cele państwa mogą dotyczyć poszerzania dostępności zasobu społecznych mieszkań na wynajem oraz pogłębiania rynkowego podsystemu finansowania mieszkalnictwa poprzez dopłaty finansowe dla osób kupujących pierwsze mieszkanie [Lis 2017: 122].

Sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych powinien wynikać z sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego i bazować na racjonalnych decyzjach, uwzględniających sytuację gospodarstwa domowego na rynku pracy, obecny oraz docelowy model gospodarstwa domowego, świadomość cech preferowanej lokalizacji. Z punktu widzenia osób wchodzących na rynek pracy wydaje się, że optymalną formą mieszkania powinien być model oparty na mieszkaniach na wynajem, który nie wiąże trwale osoby z konkretną lokalizacją, zwiększa więc możliwość migracji w poszukiwaniu lepszej pracy, nie wymusza długoterminowych zobowiązań do zawarcia umowy kredytu hipotecznego na zakup mieszkania. [Konowalczyk, 2009, s. 19].

Długoterminowa forma wynajmu mieszkania ma jednak także wady, może osłabić możliwości oszczędzania i opóźnić tworzenie rodziny [Coulter 2017], podczas gdy wymuszone współzamieszkiwanie może negatywnie wpłynąć na jakość relacji rodzinnych, zwłaszcza w kontekstach niekorzystnej sytuacji finansowej [Wong 2019].

Młode osoby, jako przypadki "niepriorytetowe" są w dużej mierze wykluczone z oferty mieszkań społecznych w związku z postrzeganiem ich jako osób z "niższym poziomem potrzeb". Często konkurują o mieszkania z "priorytetowymi" gospodarstwami domowymi (np. rodzinami z dziećmi), które w przeszłości otrzymały już ofertę najmu mieszkania społecznego. Brak priorytetu dla potrzeb mieszkaniowych młodych ludzi opiera się na założeniu, że mieszkanie rodziców będzie "zawsze dostępne", jeśli lokal wynajmowany na zasadach rynkowych będzie zbyt drogi [Rugg & Quilgars, 2015: 9].

Fakt, że mieszkania społeczne mogłyby być idealnym rozwiązaniem dla wielu młodszych gospodarstw domowych, nie ma obecnie przełożenia na politykę, nie zaproponowano spójnej polityki mieszkaniowej dla grupy docelowej, jaką są młodzi ludzie. Zamiast tego podjęto szereg interwencji w dość zagmatwanym jej kontekście, która niesie ze sobą wiele konkurujących ze sobą programów mieszkaniowych [Rugg & Quilgars, 2015: 9].

Często mieszkania społeczne są postrzegane jako niesprzyjające aspiracjom i uważa się, że są "odpowiedzialne" za wspieranie zależności ekonomicznej. Jednak dla znacznej części młodych osób mieszkania społeczne pozostają nadal preferowanym miejscem zamieszkania niejako „wymuszonym” przez ceny i stawki czynszu na rynku. Preferowanie tego sektora wynika nie tylko z bezpieczeństwa tego najmu, ale także z możliwości znalezienia pracy, która mogłaby pokryć pełny koszt czynszu, bez konieczności korzystania z dodatku mieszkaniowego [Rugg & Kellaher, 2014].

Początki kariery mieszkaniowej młodych ludzi są w znacznym stopniu zdeterminowane przez założenia dotyczące struktury własnościowej, wspieranej przez decydentów. Różnego rodzaju działania rządu z zakresu polityki mieszkaniowej mające na celu złagodzenie trudności, z jakimi borykają się młodzi ludzie poszukujący niezależnego mieszkania, często są niewystraczające, a dostęp do głównego rynku najmu jest silnie ograniczony finansowo. Młode osoby często postrzegają dostępne możliwości jako "tłumiące ambicje, cele zawodowe oraz plany rodzinne" [Pennington, 2012]. Jeśli w przyszłości potrzeby mieszkaniowe młodych osób miałyby być bardziej adekwatnie zaspokajane, konieczne jest ponowne, gruntowne przeanalizowanie sposobu funkcjonowania systemu najmu w odniesieniu do młodych osób [Rugg & Quilgars, 2015].

Dzięki polityce mieszkaniowej ułatwiającej przejście z wynajmu na własność w stosunkowo młodym wieku [Kendig et al., 1987; Ronald, 2008], większość zaawansowanych gospodarek odnotowała niezwykle zwiększenie się liczby właścicieli mieszkań i akumulacji bogactwa mieszkaniowego od lat 80. XX wieku [Wind et al., 2017]. Konkretnie instrumenty polityki mieszkaniowej wspierały, w zależności od kraju, gospodarstwa domowe o niższych czy też średnich dochodach [Forrest & Hirayama 2015]. Tendencje te odzwierciedlały wiele powiązanych ze sobą dualizmów np. *insider-outsider* – właściciele mieszkań kontra najemcy, stabilne kontra łatwe do zerwania umowy najmu, przystępne cenowo kontra niedostępne cenowo mieszkania, wysoko zadłużone - kontra mniej zadłużone gospodarstwa domowe. Można zaobserwować wyraźne różnice pomiędzy tzw. *insiderami* (osobami o korzystnej pozycji) i *outsiderami* (osobami o niekorzystnej pozycji) na rynkach mieszkaniowych i rynku pracy, jak również kluczowe powiązania pomiędzy nimi [Arundel & Lennartz 2020].

W dekadach przed globalnym kryzysem mieszkaniowym, trwające rozluźnienie norm udzielania kredytów hipotecznych, wydawało się częściowo maskować rosnące podziały, ponieważ kredyty (w tym hipoteczne) stawały się coraz powszechniejsze i w coraz większym stopniu korzystały z nich gospodarstwa domowe o niestabilnej sytuacji

ekonomicznej. Często posiadanie mieszkania wiązało się z wysokim stopniem zadłużenia i ryzyka finansowego, nadmiernie obciążało budżet gospodarstwa domowego.

Trendy na rynku pracy w połączeniu z rozwojem rynku mieszkaniowego i kredytów hipotecznych utrudniają młodym dorosłym (*young adults*) zakończenie procesu przejścia do "niezależności mieszkaniowej", w szczególności do posiadania mieszkania [Dewilde 2020: 86]. W latach 1990÷2007 ograniczenia gospodarcze złagodniały, ponieważ deregulacja rynku hipotecznego i innowacje produktowe umożliwiły łatwiejszy dostęp do kredytów. Procesy te jednak "przełożyły się" na ceny mieszkań, tak że przystępność mieszkania "dla ludzi z niższymi dochodami" okazała się problemem [Whitehead i Williams 2017].

Podczas gdy niepewne perspektywy na rynku pracy dotyczą młodych dorosłych niemal w każdym miejscu (czy to w formie bezrobocia, czy nietrwałej formy zatrudnienia), "finansjalizacja" rynków mieszkaniowych i kredytów hipotecznych jest zróżnicowana geograficznie i wydaje się przekraczać powszechnie uznawane grupy objęte opieką społeczną i pomocą mieszkaniową [Lennartz 2017]. Rynki mieszkaniowe na całym świecie zostały zmodyfikowane przez globalne rynki kapitałowe i nadwyżkę finansową.

To zjawisko, znane jako finansjalizacja mieszkalnictwa, występuje wtedy, gdy mieszkanie traktowane jest jako towar - nośnik bogactwa i inwestycji, a nie jako dobro społeczne¹⁸. Mieszkanie lub dom może być inwestycją, ponieważ może stanowić źródło bieżących dochodów, jego wartość może wzrastać w czasie, jest trwała, a zapotrzebowanie na nie ma charakter nie tylko ekonomiczny, lecz także społeczny [Załączna 2015: 544].

Finansjalizacja oznacza również, że rynki mieszkaniowe i hipoteczne w coraz większym stopniu funkcjonują w skali globalnej, przez co krajowe rynki mieszkaniowe stają się bardziej niestabilne. Mieszkalnictwo jest coraz częściej postrzegane jako generator i akumulator bogactwa; jest nie tylko dobrem konsumpcyjnym, ale także dobrem inwestycyjnym [Hoekstra 2020:76]. Spowolnienie gospodarcze, które wynikało z "nadmiernej" finansjalizacji, uderzyło w różnym stopniu, wynikało to z odmiennych krajowo regulacji w zakresie ograniczeń kredytowych, różnych rezultatów ich stosowania, zróżnicowanej pozycji młodych dorosłych na rynku pracy i ich dochodów [Dewilde 2020: 87-88].

Inflacja cen mieszkań w długim okresie stała się istotnym czynnikiem napędzającym rosnące dysproporcje, promując akumulację bogactwa dla tych, którzy byli

¹⁸ <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>.

w stanie kupić nieruchomość, jednocześnie pozornie zwiększając granice przystępności dla tych, którzy nie mając dostatecznych środków korzystali ze zliberalizowanych kredytów hipotecznych [Allegre & Timbeau, 2015]. Kruchość takiego modelu mieszkaniowego stała się jednak bardzo widoczna wraz z nadejściem globalnego kryzysu finansowego. Zmiany w kryteriach udzielania kredytów hipotecznych implikowały reorientację w kierunku bardziej bezpiecznych kredytobiorców, podczas gdy silny wzrost cen mieszkań wywarł dodatkową presję kosztową na osoby kupujące mieszkania po raz pierwszy [Ronald et al., 2017].

Szczególnie aspirujący młodszy nabywcy mieszkań często stawiali przed niemożliwym do osiągnięcia kompromisem: albo zaakceptować wysokie ceny, a tym samym wysokie zadłużenie i ryzyko hipoteczne, albo alternatywnie, zdecydować się na przedłużony pobyt w sektorze najmu, gdzie wysokie koszty mieszkaniowe również osłabiały ich zdolność do oszczędzania na ewentualne kupno mieszkania [Arundel & Lennartz, 2017; Filandri & Bertolini, 2016; Forrest & Hirayama, 2015; Lennartz et al., 2016].

Pojawiające się podziały na rynku mieszkaniowym i rynku pracy przebiegają wzdłuż podobnych kategorii demograficznych i społeczno-ekonomicznych: osoby, które dopiero wchodzi na rynek mieszkaniowy i doświadczają poważnych problemów z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych są częściej młodsze, gorzej wykształcone, pochodzą z mniej zamożnych środowisk i z grup społecznych znajdujących się w trudniejszej sytuacji, takich jak np. mniejszości etniczne. Dlatego też zmieniające się uwarunkowania rynku pracy, potrzeby mieszkaniowe i możliwości ich realizacji oraz polityka państwa nie mogą być rozpatrywane oddzielnie. Wejście „na i w górę” drabiny mieszkaniowej – choć często moderowane przez dostępność majątku rodzinnego [Lennartz & Helbrecht, 2018; Ronald & Lennartz, 2018] - jest uwarunkowane dochodami osiąganymi z pracy oraz w coraz większym stopniu, bezpieczeństwem i perspektywami pozycji zawodowej [zob. Arundel & Doling, 2017; Forrest & Yip, 2012].

Stabilne zatrudnienie jest jednym z kluczowych czynników wpływających na "pierwsze wejście" na rynek mieszkaniowy przez młode gospodarstwa domowe w większości krajów europejskich. Dotyczy to zwłaszcza Europy Północnej i Zachodniej, czyli krajów, w których osoby kupujące mieszkanie po raz pierwszy tradycyjnie w większym stopniu polegają na kredycie hipotecznym, niż na majątku rodzinnym. Niestabilne, tymczasowe warunki zatrudnienia są ściśle splecione z niskiej jakości i mało stabilnymi warunkami mieszkaniowymi, co oznacza, że określone grupy, w szczególności

samotni rodzice, są częściej narażone jednocześnie na ryzyko związane z rynkiem pracy i rynkiem mieszkaniowym [Arundel & Lennartz 2020].

Literatura przedmiotu dotycząca dualizacji przekonująco wykazała, że korzystna sytuacja na rynku pracy nie zależy jedynie od bezpiecznego zatrudnienia, stabilnych (i wystarczających) dochodów, ale także od perspektyw zatrudnienia. Centralnym elementem tej koncepcji jest definicja podziału rynku pracy na trzy podstawowe wymiary: dochód, bezpieczeństwo umowy o pracę i przyszłe "perspektywy rozwoju kariery" [Rueda, 2005, 2007]. Kluczowym argumentem jest to, że pojawiające się i utrwalające nierówności mieszkaniowe mogą być rozumiane podobnie [Arundel & Lennartz 2020]. Stwierdza się, że niepewność zatrudnienia utrudnia wejście na rynek mieszkaniowy praktycznie we wszystkich krajach europejskich [Dewilde 2020: 88; Colombarolli & Lersch, 2023, s. 100803; Dewilde & Flynn, 2021, s. 580-596]. Gospodarstwa domowe o niskich dochodach są bardziej skłonne do przeprowadzki z powodu pogorszenia się ich stabilności ekonomicznej spowodowanej utratą pracy lub niskimi zarobkami, by znaleźć lepsze możliwości pracy lub przystępne cenowo mieszkanie. [Kleit i in., 2016: 12]. Jeśli jednak niestabilność zatrudnienia rodzi niestabilność mieszkaniową, to decydenci polityczni starający się zwiększyć bezpieczeństwo pracy powinni skupić się na sposobach promowania stabilności mieszkaniowej [Desmond, Gershenson 2016: 16].

Pozycje i nierówności dochodowe znajdują swój odpowiedni wymiar na rynku mieszkaniowym w akumulacji i dystrybucji bogactwa mieszkaniowego. Dokładniej, koncepcja niepewnej pracy uwypukliła niekorzystną pozycję nie tylko osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo (tj. tych, którzy nie mają dochodów), ale także podkreśliła trudy zwiększające się klasy "ubogich pracujących", najczęściej spotykanych wśród nisko wykształconych osób w sektorze usług [Kalleberg, 2018]. Należy podkreślić, że chodzi o podziały między osobami posiadającymi kapitał mieszkaniowy, a tymi, które nie są w stanie go zgromadzić, czy to z powodu ponoszonych kosztów wynajmu, czy też z powodu już istniejącego wysokiego zadłużenia [Arundel & Lennartz 2020].

Wiele gospodarstw domowych podejmuje świadomą decyzję o niekupowaniu nieruchomości mieszkalnych, czy to dlatego, że uważają to za zbyt ryzykowne, czy też dlatego, że nie pasuje to do ich obecnej fazy cyklu życia [Coulter et al., 2016]. Jednak nadal ważne jest rozważenie, w jaki sposób najem i zadłużenie wpływają konkretnie na podziały w zakresie kapitału mieszkaniowego. Ma to dodatkowe znaczenie, biorąc pod uwagę, że akumulacja aktywów prywatnych, najczęściej osiągnięta poprzez bogactwo mieszkaniowe, stała się definiującym kryterium bezpieczeństwa socjalnego [zob. Lennartz & Ronald,

2017; Ronald et al., 2017]. Brak tego bogactwa może mieć negatywne konsekwencje na przestrzeni całego życia, a w szczególności na jego późniejszym etapie.

Bezpieczeństwo najmu może być postrzegane jako kategoria odpowiadająca bezpieczeństwu zatrudnienia. Pozycje na rynku pracy są w coraz większym stopniu różnicowane przez rodzaje umów, które określają prawdopodobieństwo bezrobocia po wygaśnięciu umowy czasowej lub bycia zmuszonym do zmiany pracy. Co ważniejsze jednak, bezpieczeństwo posiadania tytułu własności na rynku mieszkaniowym jest wyraźnie związane z tym, czy stać nas na mieszkanie, zarówno w sektorze najmu, jak i w sektorze własnościowym [Haffner i in., 2008]. W tym przypadku brak środków finansowych na mieszkanie nie tylko przekłada się bezpośrednio na problemy z dostępnością, ale może prowadzić do większego ryzyka zalegania z czynszem i zalegania ze spłatą kredytu hipotecznego, co z kolei zwiększa ryzyko wymuszonej zmiany miejsca zamieszkania [Arundel & Lennartz 2020].

Choć "perspektywa awansu zawodowego" nie jest łatwo przekładalna na dualizację rynku mieszkaniowego, podobieństwa pojawiają się w kontekście zwiększających się różnic między regionalnymi rynkami mieszkaniowymi i pracy. Już przed globalnym kryzysem finansowym, ale szczególnie po nim, inwestycje w nieruchomości mieszkaniowe coraz bardziej koncentrowały się w najbardziej atrakcyjnych i najszybciej rozwijających się miastach [Arundel & Lennartz 2020].

Ponadto specyficzną rolę odgrywa tu również (spodziewana) presja demograficzna. W niemal wszystkich zaawansowanych gospodarkach istnieją coraz większe podziały biorąc pod uwagę strukturę demograficzną, a w szczególności wysoki udział osób z grupy tzw. 65+. Silny związek między czynnikami demograficznymi a regionalnymi perspektywami gospodarczymi, jest widoczny w kontekście nabywania i posiadania nieruchomości mieszkalnych we "właściwej" lokalizacji, czyli miejskich rynkach mieszkaniowych o młodszym profilu wiekowym, ma on istotne konsekwencje dla akumulacji bogactwa w długim okresie [Arundel & Hochstenbach, 2018]. Nie wyklucza to tego, że najbardziej zaniedbane, "biedne" dzielnice często znajdują się na obszarach wysoko zurbanizowanych. Jednakże, konkretne obszary wysoko zurbanizowane są najsilniej skorelowane z wyższymi wskaźnikami akumulacji na rynku mieszkaniowym [Arundel & Hochstenbach, 2018; Hochstenbach & Arundel, 2019].

Koncepcja dualizacji rynku pracy została w dużej mierze zdefiniowana przez jej kluczowe wymiary: dochód na rynku pracy, bezpieczeństwo zatrudnienia i perspektywy rozwoju kariery zawodowej; podziały między *insider-outsider* na rynku mieszkaniowym

mogą być rozróżniane według podobnych i częściowo koncepcyjnie analogicznych kategorii: kapitał mieszkaniowy, bezpieczeństwo najmu i perspektywy akumulacji aktywów. Przedstawiony podział na trzy kategorie *insider-outsider* powinien być postrzegany poprzez: relatywnie korzystną lub niekorzystną pozycję gospodarstwa domowego. Przy czym, bycie *outsiderem* w danym wymiarze nie oznacza bycia "outsiderem" rynku mieszkaniowego *per se*, biorąc pod uwagę, że gospodarstwa domowe mogą pozostawać w pozycji korzystnej pod względem innych miar mieszkaniowych [Arundel & Lennartz 2020].

Niższe poziomy dochodów, niepewność zatrudnienia lub bezrobocie oraz negatywne perspektywy rozwoju kariery zawodowej wiążą się z niższym poziomem kapitału mieszkaniowego, pojawia się tu zasadnicze pytanie o zakres ingerencji państwa w postaci zastosowania instrumentów polityki mieszkaniowej m.in. w kontekście bezpieczeństwa najmu. Jest to szczególnie istotne, ponieważ gospodarstwa domowe doświadczające wielokrotnego wykluczenia z rynku pracy - to znaczy gospodarstwa, które doświadczają statusu wykluczonego we wszystkich trzech wymiarach rynku pracy - są 7,7 razy bardziej narażone na wielokrotne wykluczenie we wszystkich trzech wymiarach mieszkalnictwa [Arundel & Lennartz, 2020]. Obserwuje się również, że pogarszająca się sytuacja mieszkaniowa jest szczególnie widoczna w młodszych grupach wiekowych, a także w grupach, takich jak rodzice samotnie wychowujący dzieci i gospodarstwa domowe o niższym wykształceniu [Arundel & Lennartz, 2020]. Ponadto, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest związane z istotnymi indywidualnymi decyzjami, takimi jak zawarcie małżeństwa czy posiadanie dzieci.

Można również zaobserwować zjawisko kapitalizmu rentierskiego (*rentier capitalism*) [Clapham 2019]; zarówno firmy, jak i osoby fizyczne coraz częściej inwestują w mieszkania na wynajem długo- i krótkoterminowy, aby czerpać zyski zarówno z najmu, jak i wzrostu cen mieszkań. W połączeniu z gentryfikacją, kapitalizm rentierski zmienił charakter wielu dzielnic miejskich, w których ceny mieszkań i stawek czynszów zwiększyły się; w rezultacie dzielnice te stały się niedostępne dla młodych dorosłych i osób o średnich dochodach [Hoekstra i Boelhouwer 2014].

W konsekwencji wskaźniki własności mieszkań w wielu państwach spadają, a na rynek mieszkaniowy wkracza obecnie tzw. pokolenie czynszowe [McKee et al. 2017]. Biorąc pod uwagę dominację neoliberalnej ideologii wolnego rynku w polityce społecznej i mieszkaniowej [Clapham 2019], rządy krajowe zazwyczaj podejmują niewiele działań, aby przeciwdziałać tym trendom. Polityka neoliberalna doprowadziła do uelastycznienia

rynków pracy i zmniejszenia ochrony socjalnej, a w konsekwencji do powstania prekariatu [Standing 2011], czyli szybko rosnącej grupy ludzi, którzy żyją w warunkach niepewności i mają bardzo niewiele możliwości mieszkaniowych.

Zwiększające się nierówności mieszkaniowe mają również wymiar geograficzny. Problemy z przystępnością cenową i dostępnością mieszkań są szczególnie widoczne w miastach i głównych regionach gospodarczych krajów. W bardziej peryferyjnych częściach europejskich państw narodowych dynamika jest często odmienna. Regiony te cierpią z powodu kurczącej się populacji i braku możliwości zatrudnienia. Na rynku mieszkaniowym może to skutkować stagnacją lub spadkiem cen mieszkań i wzrostem wskaźnika pustostanów [Hoekstra 2020:77].

Systemy mieszkalnictwa różnią się znacznie na całym świecie, co oznacza, że finansjalizacja mieszkalnictwa będzie z natury zróżnicowana, nierówna i zależna od ścieżki rozwoju. Oczywiście budownictwo mieszkaniowe zawsze było uzależnione od finansowania, niezależnie od tego, czy było kupowane indywidualnie, czy jako część portfela mieszkaniowego. Mieszkania, podobnie jak inne rodzaje nieruchomości, działają jako wysoko ceniona forma zabezpieczenia. Podobnie jak dzieła sztuki, nieruchomości są uważane za mające w miarę bezpieczną, stabilną wartość. Ale w przeciwieństwie do dzieł sztuki, zadłużenie hipoteczne i dochody z wynajmu mieszkań oferują zalety standaryzacji, dobrze ugruntowanych systemów kalkulacyjnych, stałych dochodów (odpowiednio odsetki-raty i czynsz) oraz wysoce ustandaryzowanych ram instytucjonalnych do zbierania przyszłych strumieni dochodów [Fernandez i Aalbers, 2016]. Bogactwo oparte na zasobach mieszkaniowych, czyli mieszkania wyceniane według aktualnych cen rynkowych minus zadłużenie, zwiększyło się do historycznie niespotykanych wysokości, co sugeruje, że nieruchomości zwiększyły swoją wagę jako *store-of-value* w dobie finansjalizacji [Aalbers, 2017: 3-5].

Podsumowując, można powiedzieć, że system mieszkaniowy jest wyraźnie centralnym wymiarem podziałów wewnętrznych, które mają fundamentalne konsekwencje dla dobrobytu społeczno-ekonomicznego, zarówno na poziomie indywidualnym, jak i pod względem roli w kształtowaniu lub wzmacnianiu nierówności społecznych [Arundel & Lennartz 2020].

1.2.3. Polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska

Sektor mieszkaniowy pozostawia znaczny ślad środowiskowy. Bezpośrednio generuje zewnętrzne efekty środowiskowe, poprzez wykorzystanie materiałów do budowy

i tworzenie odpadów z rozbiórki. Pośrednio oddziałuje również na środowisko, poprzez zużycie energii podczas budowy i użytkowania budynków mieszkalnych. System mieszkaniowy w kontekście rozwoju przestrzennego jest związany z zewnętrznymi ekologicznymi efektami układu transportowego, ponieważ modele rozwoju przestrzennego określają stopień, w jakim mobilność w mieście zależy od korzystania z samochodu [Rice, Cohen, Long, & Jurjevich, 2020, s. 145-165].

Polityka środowiskowa w sektorze mieszkaniowym ma na celu skorygowanie negatywnych zewnętrznych efektów poprzez lepsze dostosowanie lokalizacji zasobów mieszkaniowych, wpływa przy tym na koszty użytkowania mieszkania. Chociaż ocena wpływu polityki środowiskowej na mieszkalnictwo w konkretnych kontekstach wymaga zastosowania analizy kosztów i korzyści dla każdego przypadku z osobna, niektóre interwencje polityczne w postaci konkretnych rozwiązań legislacyjnych, mają określony wpływ na podaż mieszkań, popyt i przystępność cenową. Przykładowo, instrumenty związane z ochroną środowiska mają tendencję do zwiększania kosztów mieszkań, ważne jest, aby rozważyć możliwe kompromisy między celami zrównoważenia środowiskowego i przystępności cenowej. Z kolei niektóre polityki środowiskowe, takie jak zagęszczanie zabudowy (*densification*), mogą złagodzić ślad środowiskowy sektora mieszkaniowego, jednocześnie poprawiając przystępność cenową mieszkań. Takie działania, które przynoszą poprawę jakości środowiskowej i wzrost przystępności cenowej mieszkań, mogłyby zostać zidentyfikowane i potraktowane priorytetowo w pakietach reform polityki mieszkaniowej.

Skutki wzajemnego wpływu, między polityką ochrony środowiska a zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych można przewidzieć za pomocą podejść *ex ante*, w których szacuje się międzysektorowe skutki polityki w oparciu o charakterystykę rynku mieszkaniowego, formy miejskiej, systemów transportowych i preferencji konsumentów w konkretnych kontekstach lub podejścia *ex-post*, w których ocenia się wpływ realizowanej polityki mieszkaniowej i środowiskowej odpowiednio na rynki mieszkaniowe i środowisko OECD [2021].

Tworzenie i użytkowanie zasobów mieszkaniowych m.in. wiąże się z wykorzystaniem gruntów, które w wielu przypadkach mogą mieć inne produktywnie zastosowania. Budowa mieszkania wymaga materiałów i energii, generuje emisje gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń środowiska. Przewiduje się, że w skali globalnej powierzchnia terenów miejskich zwiększy się prawie pięciokrotnie, do prawie 3 mln km² do 2050 r. [Angel i in., 2011[1]], a 70% światowej populacji będzie mieszkać na tych obszarach. Aby sprostać zwiększającemu się zapotrzebowaniu na mieszkania na świecie,

oczekuje się, że w latach 2017÷2060 sektor budowlany zwiększy się ponad dwukrotnie, a wraz z nim zużycie materiałów. Ekspansja ta ma doprowadzić do prawie 84 Gt zużycia materiałów budowlanych rocznie w 2060 roku [OECD, 2019[2]].

Po wybudowaniu mieszkania, jego użytkowanie wywiera wpływ na środowisko poprzez zużycie energii i wody z jednej strony oraz tworzenie odpadów i ścieków z drugiej. W ostatnich latach wiele krajów poprawiło efektywność energetyczną związaną z mieszkalnictwem, o czym świadczy malejące zużycie energii w budynkach mieszkalnych na mieszkańca. Natomiast w państwach, które osiągnęły niewielkie zmniejszenie energochłonności, często jednocześnie nastąpiło zwiększenie ogólnego zużycia energii w związku ze zwiększającą się liczbą ludności, a tendencja ta będzie się utrzymywać przy niezmienionej polityce mieszkaniowej i energetycznej (przede wszystkich to kraje rozwijające się). Znaczny udział zużycia energii w sektorze mieszkaniowym pochodzi z ogrzewania, co wyjaśnia, dlaczego kraje, w których panują chłodniejsze temperatury, zwykle wykazują większe zużycie energii na mieszkańca. Istnieją jednak duże rozbieżności co do tego, jak dni ogrzewania, wskaźnik intensywności i czasu trwania niskich temperatur, przekładają się na zużycie energii w budynkach mieszkalnych *per capita*. W niektórych krajach, które zużywają dużo energii w stosunku do tego, co sugerowałaby liczba dni ogrzewania, stosowanie klimatyzacji wyjaśnia znaczną część zużycia energii (Stany Zjednoczone, Australia, Kanada). Innym kluczowym czynnikiem determinującym wysokie zużycie energii wydaje się być wielkość mieszkań. Uwzględniając pośrednie emisje z produkcji energii, budynki odpowiadają za prawie 30% globalnych emisji CO₂ związanych z energią OECD [2021].

Dany system mieszkaniowy ma konkretny kontekst przestrzenny, przez który generuje oddziaływania na środowisko. *Urban sprawl*¹⁹ i mniej dostępna lokalizacja komunikacyjna oznaczają większe uzależnienie od prywatnych samochodów i większy ślad środowiskowy.

Związek między jakością środowiska, a sektorem mieszkaniowym jest dwukierunkowy, bliskość udogodnień środowiskowych jest ważną determinantą wysokości popytu na mieszkania, a elastyczność wartości nieruchomości (*elasticity of*

¹⁹ Rozwój miast często charakteryzuje się rozproszonym wzorcem rozwoju o niskiej gęstości, znanym jako *urban sprawl*, który wiąże się z wieloma środowiskowymi efektami zewnętrznymi, nieefektywnością społeczną i uzależnieniem od samochodu (OECD, 2018[9]).

property values) w odniesieniu do jakości udogodnień środowiskowych jest zazwyczaj większa niż jeden [Kuethe i Keeney, 2012[7]; Wang et al., 2015[8]].

Ogólnym celem polityki ochrony środowiska na obszarach miejskich jest ograniczenie zewnętrznych środowiskowych efektów rozwoju miast, takich jak emisje gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń generowanych przez budowę i użytkowanie budynków oraz transport. Inne interwencje mają na celu ograniczenie zmian w użytkowaniu gruntów, zachowanie otwartych przestrzeni i ochronę różnorodności biologicznej. Tego rodzaju polityka może wpływać na funkcjonowanie rynków mieszkaniowych poprzez oddziaływanie na podaż i popyt na mieszkania, a tym samym na ceny mieszkań i ich przystępność. Wpływ polityki związanej z ochroną środowiska na podaż mieszkań jest dwojaki. W dłuższej perspektywie mogą one wywoływać stopniowe zmiany w kształcie miast i innych czynnikach, które wpływają na podaż i ceny mieszkań.

Polityka związana ze środowiskiem może wpływać na popyt mieszkaniowy poprzez wpływ na dostępność miejsc pracy, atrakcyjność ośrodków gospodarczych oraz udogodnień środowiskowych i innych. Na przykład polityka, która sprawia, że dany obszar jest bardziej dostępny dla transportu publicznego, a także mniej narażony na korki, sprawia, że stanie się on bardziej atrakcyjny jako miejsce zamieszkania i w konsekwencji przyczyni się do zwiększenia się cen mieszkań i gruntów na tym obszarze. Ponadto, popyt na mieszkania kształtują inne ważne czynniki, takie jak demografia (np. zwiększenie się liczby osób zamieszkujących dany obszar, wielkość rodziny i skład wiekowy, migracja netto), dochody, koszt kapitału, dostępność kredytów, preferencje konsumentów i inwestorów OECD [2021].

1.3. Cele i instrumenty krajowej polityki mieszkaniowej

Mieszkanie jest podstawą stabilności i bezpieczeństwa dla każdego gospodarstwa domowego. Jest to centrum życia społecznego, emocjonalnego, oraz ekonomicznego, czyli - miejsce, w którym można żyć w spokoju, bezpieczeństwie i godności. Jednak coraz częściej własność mieszkania postrzegana jest jako towar. Dochody z nieruchomości uległy akumulacji, miasta, w szczególności duże i atrakcyjne, stają się coraz bardziej niedostępne ze względu na ceny i stawki czynszu mieszkań. Zjawisko segregacji przestrzennej wyklucza wielu mieszkańców z równego dostępu do usług publicznych, m.in. edukacji, transportu. Kluczem do zapewnienia spójności społecznej są odpowiednie warunki mieszkaniowe; wdrożenie prawa do mieszkania poprzez odpowiednią politykę i programy, w tym strategię mieszkaniową, zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym.

Samorządy lokalne są często obarczone bezpośrednią odpowiedzialnością za zapewnienie usługi mieszkaniowej.

W "Europejskiej Karcie Mieszkalnictwa", przyjętej 26.04.2006 r. przez Intergrupę „URBAN--Logement” Parlamentu Europejskiego²⁰, określono mieszkanie jako dobro pierwszej potrzeby, podstawowe prawo socjalne leżące u podstaw europejskiego modelu społecznego oraz element godności ludzkiej.

Pod koniec 2009 r. unijna grupa ekspertów opracowała raport na temat bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, w którym znalazły się konkretne zalecenia dotyczące rozwoju polityki w sprawie bezdomności na szczeblu UE²³. Zauważono, że walka z bezdomnością powinna stanowić integralną część otwartej metody koordynacji (OMK)²¹ w dziedzinie polityki społecznej. W lipcu 2012 r. ukazał się komunikat prasowy, w którym Komisja Europejska zwróciła uwagę na rozpowszechnianie się zjawiska bezdomności w wielu krajach UE, którego uwarunkowaniem jest kryzys gospodarczy [Szluz 2014: 19-20].

Wskazuje się na istniejące globalne standardy prawa do odpowiednich warunków mieszkaniowych, które obejmują dostęp do podstawowych mediów i minimalnych standardów technicznych, a także bezpieczeństwo najmu [OHCHR i UN Habitat, 2009]. Globalne definicje odpowiedniego zaspokojenia potrzeby mieszkania obejmują m.in. dostępność (*accessibility*), tj. czy mieszkanie nadaje się do zamieszkania oraz przystępność cenową (*affordability*), tzn. czy w zakresie ponoszonych kosztów mieszkaniowych, utrzymanie mieszkania jest możliwe [Pleace, N., & Hermans 2020: 56].

Główne cele polityki mieszkaniowej można podzielić według założeń ich oddziaływania na rynek mieszkaniowy. Wyróżnia się dwie grupy podstawowych celów, popytowe i podażowe [Szelągowska 2021; Lis 2008]. Cele odnoszące się do strony popytowej, rozumianej jako popyt efektywny, koncentrują się na formułowaniu warunków do nabywania własności lub najmu mieszkań przez wszystkich obywateli. Cele skupiające się na stronie podażowej związane są z zagwarantowaniem odpowiedniej dostępności i jakości zasobów mieszkaniowych.

²⁰ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/638/638527/638527pl.pdf, dokument roboczy Parlamentu Europejskiego w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej, autorstwa Alfonso Andriego (przyp.autor).

²¹ Jest to forma międzyrządowej polityki, w której wyniku nie mają zastosowania wiążące środki ustawodawcze UE i która nie wymaga od krajów UE wprowadzania nowego lub zmiany istniejącego prawa [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:open_method_coordination].

Poszczególne kraje Unii Europejskiej formułują swoje cele polityki mieszkaniowej na podstawie określonych założeń społeczno-gospodarczych. Większość państw europejskich formułuje cele polityki państwa poprzez stronę popytową rynku mieszkaniowego. W badanym okresie podażowe podejście w kształtowaniu polityki państwa reprezentowały kraje takie jak: Hiszpania, Dania, Litwa oraz Słowenia. Promocję mieszkań własnościowych jako główny cel polityki mieszkaniowej podkreślały kraje takie jak: Niemcy, Francja, Belgia oraz Malta [Lis, 2018].

Politycy formułujący cele priorytetowe polityki mieszkaniowej często nie mają wystarczającej wiedzy z zakresu ekonomii mieszkalnictwa oraz modeli opisujących funkcjonowanie gospodarki, w szczególności sektora mieszkaniowego, stąd niemożliwe jest określenie, utrzymanie i realizacja stałych celów polityki mieszkaniowej [Acocella, 2002: 214].

Instrumentami polityki gospodarczej, w tym także polityki mieszkaniowej, powinny być tylko te narzędzia, które spełniają podstawowe warunki. Po pierwsze, politycy mogą je kontrolować; po drugie, te, które zostały ustalone przez polityków, powinny mieć wpływ na cele polityki [Lis, 2005: 12]. Po trzecie, konieczne jest odróżnienie danego narzędzia od innych pod względem możliwości kontrolowania i skuteczności [Acocella, 2002: 214]. Mnogość środowisk decyzyjnych w zakresie instrumentów polityki mieszkaniowej stanowi podstawowy problem. Powoduje to nieprawidłowości w weryfikowaniu instrumentów oraz komplikacje w ocenie ich skuteczności.

Prezentując instrumenty polityki mieszkaniowej, można przyjąć dwa kryteria podziału:

- 1) według rodzaju oddziaływania;
- 2) według kierunku oddziaływania [Lis 2005:13].

Zgodnie z pierwszym kryterium zespół instrumentów krajowej polityki mieszkaniowej tworzą narzędzia polityki fiskalnej oraz instrumenty bezpośredniego oddziaływania. Do narzędzi polityki fiskalnej można zaliczyć przychody oraz rozchody instytucji rządowych i władz lokalnych. Stronę przychodową tworzą podatki, uwzględniając podatek od nieruchomości, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od przychodu ze sprzedaży nieruchomości, podatek od dochodu z najmu. Do narzędzi strony rozchodów można zaliczyć: transfery obejmujące gospodarstwa domowe, inwestycje rządowe oraz inwestycje władz lokalnych, dofinansowania przeznaczone dla przedsiębiorstw sektora budowlanego. [Lis 2005:13].

Do instrumentów bezpośredniego oddziaływania można zaliczyć wszelkie nakazy i zakazy administracyjne, do których zaliczają się regulacje instytucji, które finansują sektor mieszkaniowy, regulacje praw do nieruchomości, regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, regulacje dotyczące finansowania przedsiębiorstw budowlanych.

Do instrumentów należących do drugiej grupy, wyodrębnionych ze względu na kierunek oddziaływania, należą te, które oddziałują na stronę popytową i te, które wpływają na podaż. W obu wypadkach są to m.in. różnego typu podatki i opłaty, które stymulują lub hamują określone działania, programy wsparcia publicznego, polityka prywatyzacyjna.

1.4. Cele i instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej

Podstawowym celem polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej zgodnie z wymogami wskazanymi w najważniejszych dokumentach ustrojowych danego państwa oraz określonymi lokalnie priorytetami i możliwościami. Zasadniczo, realizacja celów polityki mieszkaniowej wymaga szczególnych instrumentów wsparcia bezpośredniego przeznaczonych przede wszystkim dla osób o niskim statusie ekonomicznym oraz dla określonych grup społecznych, takich jak np.: osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotne, samotni seniorzy, rodziny wielodzietne, rodzice samotnie wychowujący dzieci, emigranci i uchodźcy, mniejszości etniczne, osoby zagrożone eksmisją, młode małżeństwa, studenci. Jednocześnie jednostki lokalne powinny pośrednio aktywować określone działania na rynku mieszkaniowym, m.in. poprzez politykę przestrzenną i środowiskową.

Do lokalnych instrumentów stymulujących zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych możemy zaliczyć instrumenty administracyjno-prawne i ekonomiczno-społeczne dotyczące:

- etapu planowania (m.in. strategie rozwoju mieszkalnictwa, wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym, kierunki i uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego);
- etapu przygotowania (prawne zasady regulujące lokalną gospodarkę nieruchomościami, wydawanie pozwoleń na budowę, sprzedaż nieruchomości);
- etapu realizacji (zakres realizacji i finansowania mieszkań społecznych, (współ)finansowanie inwestycji podejmowanych przez prywatne podmioty nastawione na zysk oraz stowarzyszenia mieszkaniowe nienastawione na zysk

lub o ograniczonym zysku, budowa mieszkań dostępnych, tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych oraz mieszkań chronionych oraz zakup mieszkań na rynku mieszkaniowym);

- etapu użytkowania zasobów mieszkaniowych (dysponowanie lokalnym zasobem mieszkaniowym, eksmisje z zasobów mieszkaniowych, prywatyzowanie komunalnych mieszkań, modernizacje, remonty i odnowa posiadanego zasobu, ponoszenie kosztów utrzymania zasobu, realizacja polityki czynszowej, monitorowanie zaległości czynszowych, ponoszenie kosztów dodatków mieszkaniowych oraz pobieranie podatku od nieruchomości mieszkaniowych) [Polak 2010: 261].

W wielu krajach europejskich zapewnienie mieszkań stanowi jedno z głównych wyzwań dla władz miast [Hartmann i Hengstermann 2020]. Problemem jest nie tylko niewystarczający rozmiar budownictwa społecznego, ale także sama liczba mieszkań. Nie ma jednego wzorca, przyczyny zapotrzebowania na mieszkania i rozmiar luki różnią się przestrzennie [Shahab, Hartmann, Jonkman 2021:1132].

Udział jednostki lokalnej w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wyraża się w szeregu działań, często podejmowanych równocześnie. Uwidaczniają się na etapie powstawania zasobu, użytkowania oraz dystrybucji. To jednostka lokalna decyduje, które z nich uzyskują priorytetowe znaczenie w jej polityce mieszkaniowej, jaka ma być siła oddziaływania na rynek mieszkaniowy.

Wobec tego na szczeblu gminnym istnieje potrzeba wdrażania przejrzystych i skutecznych systemów szacowania potrzeb mieszkaniowych, oceny wielkości niezbędnych środków finansowych i zakresu regulacji przestrzennych, które są potrzebne do budowy nowych i poprawy stanu istniejących zasobów mieszkaniowych [Gibb & Hayton 2017:4].

1.5. Funkcje ekonomiczne i społeczne rynku mieszkaniowego

Nieruchomości odgrywają szczególną funkcję w gospodarce, gdyż stanowią podstawę do zaspokajania zróżnicowanych potrzeb. Rynek nieruchomości jest niejednorodny, można wyróżnić na nim kilka segmentów rodzajowych, można go katalogować wg form władania, zasięgu przestrzennego, pozycji uczestników [Kucharska-Stasiak 2006]. Jednym z podstawowych segmentów rynku nieruchomości jest rynek nieruchomości mieszkaniowych. Na rynku tym ujawniają się popyt konsumpcyjny, związany z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych zaliczanych do podstawowych

potrzeb człowieka oraz popyt inwestycyjny, gdy mieszkanie traktowane jest jak dobro kapitałowe. W obu sytuacjach podstawową rolę mieszkania jest generowanie strumienia usług mieszkaniowych celem zaspokajania zgłaszanych potrzeb. Mogą być one zaspokojone poprzez nabycie na własność mieszkania, które wiąże się z przeznaczeniem na ten cel wieloletnich dochodów rodziny, obciążeniem kredytem hipotecznym lub najem mieszkania i konieczność ponoszenia kosztu za korzystanie z cudzego mieszkania.

W warunkach rynkowych cena za udostępnienie cudzego zasobu musi uwzględniać: koszt utrzymania mieszkania, zwrot z zainwestowanego przez właściciela kapitału, dochód z wkładu wniesionego przez właściciela [Kucharska-Stasiak, Kusideł, Załączna, Żelazowski, 2020].

Zaspokajając potrzeby mieszkaniowe gospodarstwa domowego, mieszkanie pełni funkcję społeczną [Kucharska-Stasiak 2016]. Mieszkanie zaliczane jest do dóbr wiodących, które dynamizują gospodarkę, pobudzając zachowania ludności, zarówno na etapie wytwarzania, dystrybucji, jak i konsumpcji, wpływając jednocześnie na strukturę spożycia i pobudzając popyt na inne dobra (efekt mnożnikowy) [Krakowińska 2008, s. 75–82]. Zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej pochłania dużą część dochodów gospodarstwa domowego, przy ograniczonych możliwościach budżetu domowego ogranicza inne wydatki. Jednocześnie nowe mieszkanie czy dom oznacza konieczność jego wyposażenia w urządzenia infrastruktury i domowego użytku, generuje więc wydatki konsumpcyjne. Refleksje na temat ekonomicznej funkcji mieszkania, a także rynku mieszkaniowego, koncentrują się na materialnym i ekonomicznym wymiarze mieszkania [Kucharska-Stasiak, Kusideł, Załączna, Żelazowski, 2020].

Rozbudowa zasobów mieszkaniowych odzwierciedla rozwój gospodarki oraz stale zwiększający się poziom zamożności części gospodarstw domowych. Pomimo ilościowego ukierunkowania polityki mieszkaniowej w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat, nie udało się zaspokoić wszystkich potrzeb mieszkaniowych, zarówno wąskich grup docelowych, jak i ogółu społeczeństwa. Związki między polityką mieszkaniową a cyklami gospodarczymi przybierały formę dostosowań programów mieszkaniowych do zmian w krajowych uwarunkowaniach gospodarczych. Oczywistym ograniczeniem dla stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej są decyzje polityczne dotyczące wydatków

z budżetu państwa. Nie powinno być więc zaskoczeniem, że w ciągu ostatniej dekady europejska polityka mieszkaniowa została ponownie zdefiniowana²².

Natomiast istnieją wyraźne sygnały, że władze lokalne i regionalne coraz częściej wykorzystują mieszkalnictwo w rywalizacji o wzrost gospodarczy. [Weesep 2000]. Jest to odpowiedź na fundamentalne zmiany w gospodarce światowej. Obecnie polityka gospodarcza na nowo definiuje rolę mieszkania. Indywidualnie każde mieszkanie nadal spełnia podstawowe funkcje, ale jako całość, zasoby mieszkaniowe stały się istotnym czynnikiem przewagi konkurencyjnej miast [Weesep 2000].

Poprawa infrastruktury miejskiej, a pośrednio także jakości życia, może mieć istotne znaczenie dla wspierania konkurencyjności miast [Parkinson i in., 2006]. Inwestycje mieszkaniowe muszą być starannie zaplanowane wraz z wysokiej jakości środowiskiem lokalnym, przestrzenią publiczną, dostępnością oraz infrastrukturą społeczną, jeśli mają mieć pozytywny wpływ na gospodarkę [Glossop 2008: 8]. Chociaż "jakość miejsca" (*quality of place*) nie jest głównym czynnikiem przewagi konkurencyjnej, jej znaczenie polega na zdolności do przyciągania głównych czynników ekonomicznych, takich jak inwestycje biznesowe i kapitał ludzki [Bramley & Morgan, 2003; Llewelyn Davies Yeang 2006]. Jest to szczególnie ważne w globalnej "gospodarce opartej na wiedzy", charakteryzującej się wysoko wykwalifikowaną, mobilną siłą roboczą [Glossop 2008:7-8].

Niektórzy twierdzą, że jakość miejsca staje się coraz ważniejsza, gdy podstawowe czynniki, takie jak miejsce pracy i silna gospodarka, zostają zrealizowane [Llewelyn Davies Yeang 2006]. Jeśli dwa miasta oferują porównywalne korzyści, czynnikiem decydującym może być wysokiej jakości oferta mieszkaniowa i wyróżniająca się jakość miejsca do zamieszkania [Glossop 2008:8]. Jak wynika z ww. czynników, sposób, w jaki mieszkalnictwo wpływa na wyniki gospodarcze, zależy od indywidualnej ścieżki rozwoju i polityki danego miasta.

W północno-zachodniej Europie zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych od dawna uważane jest za ważne dla dobrobytu obywateli. W związku z tym zapewnienie przystępnych cenowo mieszkań dobrej jakości powinno być traktowane priorytetowo. Natomiast zakres, w jakim ten program polityczny został zrealizowany w praktyce, jest widoczny poprzez udział w całkowitym zasobie mieszkań dostępnych cenowo i poziom

²² Wyraźnym tego przykładem jest definicja mieszkań społecznych, która wymusiła daleko idące zmiany w krajowych politykach mieszkaniowych, szerzej: Załączna, M. (2014). Mieszkalnictwo społeczne w świetle przepisów o pomocy publicznej. Świat Nieruchomości, (89), 31-34.

korzystania z subwencji mieszkaniowych. W rzeczywistości w większości państw podstawowa interwencja na rynku faworyzowała grupy o niskich dochodach. Współcześnie dostępność mieszkań jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach; zależy ona od udziału mieszkań społecznych, subsydiowanych i rynkowych, jak również od kombinacji mieszkań wynajmowanych i zamieszkiwanych przez właścicieli [Raporty Housing Europe]. Przykład Niemiec pokazuje, jak finansjalizacja odbywa się w kontekście, w którym państwo, które tradycyjnie było głęboko zaangażowane w regulację rynku mieszkaniowego w celu zapewnienia przystępnych cenowo mieszkań dla mas (a nie tylko dla bardzo ubogich) coraz częściej przenosi odpowiedzialność społeczną, aktywnie lub pasywnie, na aktorów finansowych i rynki finansowe [Aalbers, 2017: 3-5].

1.5.1. Rynek mieszkaniowy, a gospodarka

Mieszkanie to coś więcej niż schronienie; wiele osób wybierając miejsce zamieszkania jest wrażliwa na fizyczne i społeczne cechy danego środowiska mieszkalnego. Lokalizacja wpływa na jakość życia i status społeczny mieszkańców. W miarę jak społeczności miejskie stają się coraz bardziej zróżnicowane, coraz więcej osób stara się chronić przed sytuacjami konfliktowymi, wycofując się w zacisze zamkniętych społeczności, by odgrodzić się od reszty społeczeństwa. Stopień segregacji mieszkaniowej mówi wiele o charakterze danego społeczeństwa [Grzegorzczuk, Jaczewska, Jankel, Ruppe, Gaboreau 2019:135].

Warto zwrócić uwagę, że zmiany w sektorze mieszkalnictwa, które doprowadziły do spadku udziału mieszkań społecznych oraz zwiększania się własności prywatnej, powodowały często wzrost polaryzacji społecznej i segregacji mieszkaniowej. Było to związane z nadreprezentacją osób o niskim statusie w zasobie społecznym, skoncentrowanym w określonych obszarach miasta oraz sterowanym rynkowo rozwojem nowych osiedli mieszkaniowych dla ludności o średnich i wysokich zarobkach, również skoncentrowanym, lecz już w atrakcyjnych lokalizacjach. Stąd wielu badaczy zwraca uwagę na konsekwencje liberalizacji rynku mieszkaniowego, czyli właśnie wzrost segregacji mieszkaniowej [Grzegorzczuk, Jaczewska, Jankel, Ruppe, Gaboreau 2019:136].

Szczególnie istotnym aspektem mieszkania jest jego wartość ekonomiczna. Jednostki mieszkaniowe stanowią ogromny zasób kapitału. Inwestycje w mieszkania - poprzez zakup a następnie wynajem - stanowią dużą część konsumpcji prywatnej.

Z mieszkaniem wiąże się wiele innych znaczących czynników, które tworzą duży mnożnik ekonomiczny: utrzymanie, podatki, media, wyposażenie i wiele innych wydatków. Inwestycje w budowę nowych mieszkań pochłaniają ogromne sumy z różnych

źródeł, nie można zapominać o sferze utrzymania i obsługi zasobów mieszkalnych. Ze względu na liczbę inwestycji - zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich - mieszkalnictwo było niegdyś preferowanym obszarem interwencji ekonomistów keynesowskich w ich wysiłkach zmierzających do kontrolowania gospodarki. W warunkach konkurencji rynkowej cena mieszkania jest w dużej mierze zdeterminowana przez jego jakość i lokalizację [Weesep 2000].

Ludzie zamożni mają tendencję do skupiania się w najlepszych lokalizacjach mieszkaniowych. „Dobre” mieszkania przyciągają decydentów i pracowników o wysokich dochodach. To właśnie te grupy napędzają obecnie lokalne gospodarki. Kiedy przeprowadzają się do konkretnych miejsc, przyciągnięci przez środowiska mieszkalne o wysokim standardzie, przedsiębiorstwa podążają za nimi. Ze względu na to, że kapitał ludzki jest głównym zasobem współczesnego biznesu, środowisko mieszkaniowe staje się istotnym czynnikiem lokalizacji gospodarczej. W szczególności nadaje to większą wagę preferencjom mieszkaniowym osób, których opinia ma znaczenie przy przenoszeniu przedsiębiorstw [Van Ham, Uesugi, Tammaru, Manley, & Janssen, 2020, s. 1124-1134]. Wykwalifikowani pracownicy i specjaliści starają się zminimalizować czas dojazdu, więc firmy zlokalizowane w pobliżu zasobów mieszkaniowych o wymaganej jakości mają przewagę w przyciąganiu i utrzymywaniu wykwalifikowanej siły roboczej.

Wiele z tej przestrzennej rozbieżności można przypisać odpływowi dobrze prosperujących gospodarstw domowych z miast, co okazuje się być empirycznie związane z warunkami mieszkaniowymi i środowiskowymi, bezpieczeństwem w obszarach wewnętrznych. W ostatnich latach bardzo szybki wzrost stawek czynszów i cen na rynku mieszkaniowym spowodował także odwrót z centralnych lokalizacji osób o niższych dochodach [Sokołowicz 2015:17-18]. Wcześniejszy trend wskazujący, że wyższy status ekonomiczny mieszkańców, oznacza mniejszy popyt na powierzchnie mieszkalne w centrum i większą gotowość do pokonywania oporu przestrzeni [Sokołowicz 2015:17-18], nie zawsze jest aktualny.

Podczas gdy niektórzy autorzy wskazywali znacznie szybszy wzrost ludności w centrach miast w porównaniu z przedmieściami, inni przedstawili kontr-dowody wobec argumentów o odrodzeniu miast, pokazując silny i trwały wzrost przedmieść. Ponadto, wzrost ludności w centrach miast, zwłaszcza wśród tzw. młodych dorosłych, może to być po prostu odzwierciedleniem krótkoterminowych dostosowań do trudności gospodarczych wywołanych GFC. Milenialszy mogą zachowywać się podobnie do poprzednich pokoleń,

gdy gospodarka ożywi się w dłuższej perspektywie, i niewłaściwe byłoby szukanie implikacji dla przyszłego krajobrazu miejskiego w tymczasowych reakcjach młodych dorosłych na głęboką recesję [Lee 2020:566-567].

Rosnący udział młodych dorosłych w obszarach śródmiejskich, często określany jako "*youthification*" [Moos 2016], zaobserwowano w wielu miejscach na całym świecie. Wcześniejsze badania sugerowały również nowe preferencje pokoleniowe: Milenialsi cenią sobie większą możliwość poruszania się pieszo, różne opcje transportu i bliskość udogodnień w porównaniu z poprzednimi pokoleniami [Blumenberg i in. 2016; McDonald 2015; Moos 2013, 2016; Lee i Lee 2017]. Obserwując te trendy, niektórzy twierdzą, że pojawienie się pokolenia Milenialsów w ośrodkach miejskich okaże się punktem zwrotnym w amerykańskich miastach w kierunku zwartych, zorientowanych na tranzyt i zrównoważonych miejsc [Ehrenhalt 2012; Florida 2010, 2013; Nelson 2013].

Wyniki badań potwierdzają również założenie, że mieszkalnictwo i nieruchomości mogą wpływać na konkurencyjność miast poprzez efekty bezpośrednie i pośrednie [Weesep 2000]. Niektórzy autorzy uważają, że rozwój rynku nieruchomości może odgrywać rolę w konkurencyjności miast; rosnące ceny mieszkań mogą powodować emigrację, a z kolei niskie ceny mieszkań mogą nie być atrakcyjne dla strony podażowej [Pengfei, Yangzi, Qingfeng 2019: 2-9].

W ostatnich latach przystępność cenowa mieszkań stała się przedmiotem debaty publicznej w wielu rozwiniętych gospodarkach, a także kwestią wyborczą [Wetzstein, 2017]. Wynika to z tego, że nowy kryzys przystępności cenowej mieszkań dotyka nie tylko ubogich i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, ale także gospodarstwa domowe o średnich dochodach, zwłaszcza w światowych metropoliach i innych miejscowościach o wysokim popycie mieszkaniowym [Lee, Kemp, Reina 2022: 1748].

Dyskryminacja na rynku mieszkaniowym może zwiększać koszty i prowadzić do nieoptymalnego dopasowania ofert i zainteresowanych, a nawet wykluczenia pewnych gospodarstw domowych, co ma daleko idące konsekwencje dla wyboru miejsca zamieszkania, zatrudnienia i dojazdów do pracy, wyników edukacyjnych i wynagrodzeń, dostępu do kredytów i możliwości zakupu mieszkania, akumulacji majątku oraz ogólnych życiowych szans i dobrobytu [Lee, Kemp, Reina 2022:1745].

1.5.2. Rynek mieszkaniowy, a sprawiedliwość społeczna

Koncepcja sprawiedliwości może być rozpatrywana w kontekście filozoficznym, społecznym, religijnym, prawnym i ekonomicznym. Człowiek starał się podejmować decyzje o podziale dóbr i ról społecznych w oparciu o określone zasady od początków

cywilizacji. Już Arystoteles wyróżniał trzy części sprawiedliwości ogólnej: rozdzielającą, wyrównawczą i wymienną [Arystoteles 2008:1106]. W jego ujęciu sprawiedliwość rozdzielająca odpowiada za proporcjonalne do warunków społecznych oraz zdolności, umiejętności i zasług indywidualnych podmiotów rozdzielanie korzyści i obciążeń społecznych. Sprawiedliwość wyrównawcza ma przede wszystkim charakter karny, określa sankcję za niewłaściwe zachowanie i rekompensatę. Sprawiedliwość wymienna jest związana z zawieraniem umów i oparta na proporcjonalności wzajemnych świadczeń.

W czasach nowożytnych, a w szczególności w XX w. w odpowiedzi na zmiany społeczno-gospodarcze i polityczne, a także kulturowe, aktywizowały się koncepcje socjalistyczne, ugruntowała się idea państwa dobrobytu. To oznaczało presję na aktywność państwa, zwłaszcza w postaci polityki społecznej, zmniejszającej nierówności w dochodach i statusie, opiekuńczej w stosunku do słabszych ekonomicznie. Podstawą stało się przeświadczenie o prawie wszystkich ludzi do równego udziału w powszechnie pożądanym dobru. Konsekwencją tego założenia jest dążenie do jak największego zrównania warunków życia wszystkich członków społeczeństwa, z małymi, uzasadnionymi wyjątkami. Jednak ideał redystrybucyjnego państwa opiekuńczego przegrał z liberalnym pojęciem "stawiania na silnych" [Wróbel 2013: 135-150].

Polityka mieszkaniowa może mieć różne cele szczegółowe (np. wzrost udziału własności), ale zasadniczo tworzy i umożliwia stosowanie instrumentów, które kreują warunki do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, czy to w drodze bezpośredniej, czy pośredniej. Jednak pomimo długiej historii interwencji państwa w obszarze mieszkalnictwa, nierówności w warunkach mieszkaniowych nadal istnieją.

Szczególnie istotny dla współczesnych miast i ich mieszkańców, rozwój gospodarczy wynika z ciągłego dążenia do zwiększenia efektywności i wynikającej z tego transformacji gospodarczej. Jednak wraz z intensyfikacją aktywności gospodarczej, pogłębiają się nierówności społeczne, co tworzy i pogłębia dylematy polityczne. Władze miast muszą wywagać interesy różnych grup społecznych, które często bezpośrednio konkurują o przestrzeń w mieście. Część gospodarstw domowych uczestniczy w procesach gospodarczych tylko w niewielkim stopniu, a niektórzy są całkowicie wykluczeni. W tym świetle polityka stymulacji gospodarczej sprzyja określonym grupom beneficjentów, pozostawiając na marginesie pozostałych, powiększa przepaść między "tymi, którzy mają" i "tymi, którzy nie mają" [Weesep 2000].

Dualne miasto pojawia się tam, gdzie nierówności społeczne odpowiadają nierównościom przestrzennym, gdzie system mieszkaniowy segreguje „przegranych od zwycięzców” [Castells, 1989]. Rynek mieszkaniowy odzwierciedla nie tylko sytuację ekonomiczną gospodarstw domowych, ale również geograficzny wyraz stosunków społecznych. W wielu miastach utrzymująca się segregacja przestrzenna odzwierciedla, jak trudno jest władzom lokalnym radzić sobie z coraz bardziej heterogeniczną populacją miejską [Weesep 2000]. Dlatego też działania mające na celu poprawę jakości życia w mniej zamożnych regionach, takie jak inwestowanie w edukację i infrastrukturę, mogą pomóc zmniejszyć nierówności przestrzenne i promować bardziej zrównoważony wzrost gospodarczy [Rodríguez-Pose, Storper 2020: 223-248].

Warto również zauważyć, że proces segregacji jest napędzany przez tych, którzy starają się odizolować w bardziej społecznie jednorodnych, zamożnych przestrzeniach miejskich (i podmiejskich) charakteryzujących się głównie wycofaniem do sfery prywatnej [Powell, Robinson 2019: 5].

W krajach europejskich istnieją duże różnice w zakresie uprawnień władz lokalnych do stosowania narzędzi interwencji na rynku mieszkaniowym. Samorządy mogą posiadać formalną autonomię, ale polityka krajowa zazwyczaj ma pierwszeństwo przed inicjatywami lokalnymi i regionalnymi. Szczególnie silnie było to widoczne w okresie krajowych ograniczeń fiskalnych na początku lat 80-tych. Niezbędne cięcia wydatków, nie tylko nie łagodziły lokalne problemy, ale powodowały ich kumulację.

Innowacje w kształtowaniu polityki mieszkaniowej doprowadziły do przejścia od instrumentów wsparcia oszczędzania do promowania inwestycji zorientowanych na przyszłość. Zmiana ta była najbardziej skuteczna w dużych miastach, z ich większą zdolnością do tworzenia polityki mieszkaniowej i potencjalną atrakcyjnością dla sektora prywatnego [Kreukels i Spit, 1989]. W wielu dużych miastach samorządy zwróciły się w stronę partnerstwa z sektorem prywatnym, aby rozwiązać swoje problemy mieszkaniowe. Należy tu podkreślić, że sukces w poprawie sytuacji mieszkaniowej mieszkańców wraz z takimi czynnikami jak: posiadanie przewagi w poziomie usług ogólnych, posiadanie wyjątkowych udogodnień społecznych, handlowych i kulturalnych oraz reputacja miejsca, w którym wszystko się udaje, są ważnymi elementami udanej przebudowy miast [Weesep 2000].

W sytuacji, gdy niezaspokojone na rynku mieszkaniowym potrzeby konkurują o ograniczone środki z innymi obszarami polityki społecznej, władze lokalne muszą wykazać korzyści wynikające z zastosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej.

W ostatnich dziesięcioleciach nastąpił ogromny wzrost znaczenia rewitalizacji i restrukturyzacji lokalnej gospodarki. Stosowane środki i instrumenty nie są jednak wystarczające.

Obserwuje się, że te regiony miejskie, które z powodzeniem dostosowały się do nowych realiów gospodarczych, wydają się składać z dwóch światów. Są miejscami pracy i odpoczynku nowych mieszkańców o wysokim poziomie majątkowym, wraz z ich stylem życia opartym na konsumpcji. Jednocześnie miejsca te charakteryzują się często niszczącymi dzielnicami, skupiskami grup etnicznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz bezdomnymi na ulicach [Marciniczak, Musterd, van Ham, Tammaru 2016]. Z punktu widzenia ideologii państwa opiekuńczego (*welfare state*), które zrodziło wielkie programy mieszkalnictwa społecznego w przeszłości, takie kontrasty wymagają ponownego przyjrzenia się zasadom dzielenia się korzyściami z rozwoju gospodarczego.

Rozdział 2 Metodologia i metodyka badań polityki mieszkaniowej

2.1. Metodologia i metodyka badań społecznych

Nauka odnosi się do systematycznego i zorganizowanego zbioru wiedzy w dowolnym obszarze badań, który jest zdobywany przy użyciu "metody naukowej" (metoda naukowa zostanie opisana poniżej). Celem nauki jest tworzenie wiedzy naukowej. Wiedza ta odnosi się do uogólnionego zbioru praw i teorii wyjaśniających zjawisko lub zachowanie będące przedmiotem zainteresowania, które jest zdobywane przy użyciu metody naukowej [Klepacki, 2009, s. 38-46].

Celem badań naukowych jest odkrywanie praw i postulowanie teorii, które mogą wyjaśnić zjawiska naturalne lub społeczne, lub innymi słowy, budowanie wiedzy naukowej. Ważne jest, aby zrozumieć, że wiedza ta może być niedoskonała lub nawet daleka od prawdy. Czasami może nie istnieć jedna uniwersalna prawda, ale raczej równowaga "wielu prawd". Teorie, na których opiera się wiedza naukowa są jedynie wyjaśnieniami konkretnego zjawiska, zasugerowanymi przez naukowca.

W związku z tym mogą istnieć dobre lub słabe wyjaśnienia w zależności od stopnia, w jakim te wyjaśnienia pasują do rzeczywistości, a co za tym idzie, mogą istnieć dobre lub słabe teorie. Postęp nauki charakteryzuje się tym, że z biegiem czasu przechodzimy od gorszych teorii do lepszych, dzięki lepszym obserwacjom przy użyciu dokładniejszych instrumentów i bardziej świadomemu logicznemu rozumowaniu [Bhattacharjee 2012:3].

Badania naukowe można podzielić na dwie szerokie kategorie: nauki przyrodnicze i nauki społeczne. Nauki społeczne to nauki o ludziach lub zbiorach ludzi, takich jak grupy, firmy, społeczeństwa lub gospodarki, oraz o ich indywidualnych lub zbiorowych zachowaniach. Nauki społeczne można podzielić na dyscypliny, takie jak psychologia (nauka o ludzkich zachowaniach), socjologia (nauka o grupach społecznych) i ekonomia (nauka o rynkach i gospodarkach). Często nauki społeczne łączy się z naukami humanistycznymi, których przedmiotem badań jest człowiek jako istota społeczna i jego wytwory, np. język, literatura, sztuka, historia.

Tworzenie i testowanie teorii jest szczególnie trudne w naukach społecznych, biorąc pod uwagę nieprecyzyjny charakter koncepcji teoretycznych, niewystarczające narzędzia do ich pomiaru oraz obecność wielu nieuwzględnionych czynników, które mogą również wpływać na interesujące nas zjawisko [Bhattacharjee 2012:4]. Bardzo trudno jest również obalić teorie, które nie działają. Na przykład teoria komunizmu Karola Marksa jako skutecznego środka produkcji gospodarczej przetrwała dziesięciolecia, zanim została ostatecznie zdyskredytowana ustępując kapitalizmowi w promowaniu wzrostu gospodarczego i dobrobytu społecznego. Dawne gospodarki komunistyczne, takie jak Związek Radziecki i Chiny, ostatecznie przesunęły się w kierunku bardziej kapitalistycznych gospodarek charakteryzujących się maksymalizującymi zyski prywatnymi przedsiębiorstwami.

Jednak kapitalizm ma również swoje wady i nie jest tak skuteczny we wspieraniu wzrostu gospodarczego i dobrobytu społecznego, jak wcześniej zakładano (problem *market failure*) [Bator 1995, s. 129-158]. W przeciwieństwie do teorii w naukach przyrodniczych, teorie w naukach społecznych rzadko są doskonałe, co daje badaczom wiele możliwości ulepszania tych teorii lub tworzenia własnych alternatywnych teorii.

Prowadzenie badań naukowych wymaga zatem dwóch zestawów umiejętności - teoretycznych i metodologicznych - niezbędnych do działania odpowiednio na poziomie teoretycznym i empirycznym. Umiejętności metodologiczne ("*know-how*") są stosunkowo uniwersalne, niezmiennie w różnych dyscyplinach i łatwo je opanować np. w trakcie studiów doktoranckich. Jednak umiejętności teoretyczne ("*know-what*") są znacznie trudniejsze do opanowania, wymagają lat obserwacji i refleksji oraz są tzw. "milczącymi" umiejętnościami, których nie można "wyuczyć", ale raczej zdobyć poprzez doświadczenie. [Bhattacharjee 2012:4]. Wszyscy największy naukowcy w historii ludzkości, tacy jak Galileusz, Newton, Einstein, Niels Bohr, Adam Smith, Karol Darwin i Herbert Simon, byli mistrzami teorii i są pamiętani za postulowane przez nich teorie, które zmieniły bieg nauki.

Na potrzeby niniejszego podrozdziału zostały zdefiniowane trzy pojęcia: "metoda naukowa" oraz "metodologia nauk" i "metodyka" w kontekście badań społecznych. Słowa te są podobne, a podobieństwo to przysparza sporo kłopotów autorom prac naukowych. Właściwe zastosowanie terminów "metoda naukowa, metodologia i „metodyka” stanowi o efektywności badań. Podstawowym pojęciem jest oczywiście "metodologia" - dziedzina nauki zajmująca się metodami badań naukowych i wykładem naukowym.

Metodologię można i należy pojmować w dwóch znaczeniach. Nauka o metodach działalności naukowej i stosowanych procedurach badawczych [Kawa 2013:172-273].

Naukę możemy zdefiniować również jako wiedzę zdobytą za pomocą metody naukowej. Pojęcie "metoda" pochodzi z języka greckiego (*methodos* – badanie). W słowniku wyrazów obcych metodę rozumie się jako [...] świadomie i konsekwentnie stosowany sposób postępowania dla osiągnięcia określonego celu (oraz) w nauce – sposób badania rzeczy i zjawisk; ogół reguł stosowanych przy badaniu rzeczywistości; droga dochodzenia do prawdy [Tokarski 1980]. Metoda naukowa odnosi się do znormalizowanego zestawu technik budowania wiedzy naukowej, takich jak sposób dokonywania prawidłowych obserwacji, interpretowania wyników i uogólniania tych wyników. Metoda naukowa pozwala badaczom na niezależne i bezstronne testowanie wcześniej istniejących teorii i wcześniejszych ustaleń oraz poddawanie ich otwartej debacie, modyfikacjom lub ulepszeniom.

Metody naukowe, stosowane w naukach społecznych, obejmują różnorodne podejścia badawcze, narzędzia i techniki gromadzenia i analizowania danych jakościowych lub ilościowych. Metody te obejmują m.in. eksperymenty laboratoryjne, badania terenowe, badania przypadków, badania etnograficzne, badania w działaniu. Należy jednak pamiętać, że metoda naukowa działa przede wszystkim na empirycznym poziomie badań, tj. jak dokonywać obserwacji i analizować te obserwacje.

Metoda naukowa musi mieć cztery kluczowe cechy: powtarzalność, precyzję, falsyfikowalność i parsymonię, czyli oszczędność metodologiczną. Inni badacze powinni być w stanie niezależnie zreplikować lub powtórzyć badanie naukowe i uzyskać podobne, jeśli nie identyczne, wyniki. Koncepcje teoretyczne, które często są trudne do zmierzenia, muszą być zdefiniowane z taką precyzją, aby inni mogli wykorzystać te definicje do zmierzenia tych koncepcji i przetestowania teorii. Teoria musi być sformułowana w taki sposób, aby można ją było obalić. Teorie, których nie można sprawdzić lub sfalsyfikować, nie są teoriami naukowymi, a każda taka wiedza nie jest wiedzą naukową. Teoria, która jest określona w nieprecyzyjnych terminach lub której koncepcje nie są dokładnie

mierzalne, nie może być testowana, a zatem nie jest teorią naukową. Gdy istnieje wiele różnych wyjaśnień danego zjawiska, naukowcy muszą zawsze zaakceptować najprostsze lub logicznie najbardziej ekonomiczne wyjaśnienie. Koncepcja ta nazywana jest parsymonią lub "brzytwą Ockhama". Oszczędność metodologiczna zapobiega tworzeniu przez naukowców zbyt złożonych lub "dziwacznych teorii" z nieskończoną liczbą pojęć i relacji, które mogą wyjaśniać po trochu wszystko, ale nic w szczególności [Bhattacharjee 2012:28].

Filozofia nauki (metodologia) nie mówi o tym, jak naukowcy uprawiają naukę, lecz o tym, jak powinno się ją uprawiać, aby zachowane były postulaty racjonalności w uprawianiu nauki [Skarbek 2013:37-38]. W zależności od celu badań, projekty badań naukowych można podzielić na trzy typy: eksploracyjne, opisowe i wyjaśniające. Badania eksploracyjne są często przeprowadzane w nowych obszarach dociekań, gdzie celem badań jest: określenie skali lub zakresu określonego zjawiska, problemu lub zachowania, uzyskanie wstępnych pomysłów (lub "przeczuć") na temat tego zjawiska lub przetestowanie możliwości podjęcia bardziej rozległych badań dotyczących tego zjawiska.

Takie badania mogą obejmować analizę publicznie dostępnych danych liczbowych, takich jak dane szacunkowe dotyczące wskaźników ekonomicznych, takich jak: produkt krajowy brutto (PKB), bezrobocie i wskaźnik cen konsumpcyjnych (CPI), danych zarchiwizowanych przez źródła zewnętrzne, uzyskanych w drodze wywiadów z ekspertami, wybitnymi ekonomistami lub kluczowymi urzędnikami państwowymi i/lub pochodzących z badania historycznych przykładów radzenia sobie z podobnymi problemami. Badania te mogą nie prowadzić do bardzo dokładnego zrozumienia docelowego problemu, mogą być wartościowe w określaniu charakteru i zakresu problemu i służyć jako przydatny wstęp do bardziej dogłębnych badań.

Badania opisowe mają na celu dokonanie dokładnych obserwacji i szczegółowej dokumentacji danego zjawiska. Obserwacje te muszą być oparte na metodzie naukowej (tj. muszą być powtarzalne, precyzyjne itp.). Przykładami badań opisowych są statystyki demograficzne sporządzane przez np. Eurostat, GUS lub statystyki zatrudnienia sporządzane przez Urzędy Pracy, które wykorzystują te same lub podobne narzędzia do szacowania poziomu zatrudnienia według branż lub wzrostu populacji według pochodzenia etnicznego.

Badania wyjaśniające poszukują wyjaśnień zaobserwowanych zjawisk, problemów lub zachowań. Podczas gdy badania opisowe badają co, gdzie i kiedy, badania wyjaśniające

szukają odpowiedzi na pytania dlaczego i jak. Próbuje "połączyć kropki" w procesie badawczym, identyfikując czynniki przyczynowe i wyniki docelowego zjawiska.

Większość badań akademickich należy do kategorii wyjaśnień, choć pewna liczba badań eksploracyjnych i/lub opisowych może być również potrzebna w początkowych fazach badań akademickich. Poszukiwanie wyjaśnień dla obserwowanych zdarzeń wymaga silnych umiejętności teoretycznych i interpretacyjnych, a także intuicji, spostrzeżeń i osobistego doświadczenia. Ci, którzy potrafią to robić dobrze, są również najbardziej cenionymi naukowcami w swoich dyscyplinach [Bhattacharjee 2012:6].

Przez pojęcie metodyki będziemy rozumieć zbiór zasad, sposobów osiągnięcia określonego celu z wykorzystaniem szczegółowych norm postępowania właściwych danej nauce [Kopaliński 1989: 330], uwzględniających poprawny metodologicznie zbiór dyrektyw wskazujących sposoby działania (zasady metody, wskazania praktyczne) prowadzące do celu [Martyniak 1976]. Na tej postawie możemy mówić o charakterze procesowym i zasobowym metodyki [Szeloch 1992: 119]. Charakter procesowy, określony jest poprzez procedurę zaś charakter zasobowy dotyczy wykorzystywanych w ramach metodyki metod i technik badania.

Przyjmuje się, że metodyka to poprawny metodologicznie zbiór dyrektyw, wskazujących sposoby działania, metody prowadzące do danego celu [Pszczółkowski 1978:119]. Metodyka jest zatem systemem badawczym, który obejmuje z jednej strony postępowanie związane ze stawianiem problemów (zadań), a drugiej zaś opis ogólnych i szczegółowych sposobów rozwiązywania tych problemów. Tak więc istota metodyki sprowadza się do usystematyzowania celu, zakresu oraz metod i technik badania. Rezultatem stosowania określonej metodyki jest opracowanie empiryczne zawierające diagnozę lub projekt [Stabryła 1987:6].

2.2. Polityka mieszkaniowa jako szczególny obszar badań

Rola polityki mieszkaniowej w badaniach społecznych jest wielowymiarowa i obejmuje analizę wpływu interwencji państwa na dostępność i jakość mieszkań, a także na procesy integracji społecznej, mobilności miejskiej i zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście, polityka mieszkaniowa stanowi szczególny obszar badań obejmujący złożoność relacji między człowiekiem a jego środowiskiem życiowym. Rozwój badań i ich kierunki są ściśle powiązane z dynamicznymi zmianami społecznymi i ekonomicznymi, które kształtują potrzeby mieszkaniowe różnych grup społecznych w kontekście zmian kulturowych i cywilizacyjnych. Wyzwania takie jak urbanizacja, starzenie się populacji,

czy migracje wymagają kompleksowego podejścia do polityki mieszkaniowej, co podkreśla jej interdyscyplinarny charakter i znaczenie w naukach społecznych. Badania w tym obszarze oferują możliwość zrozumienia, jak polityka mieszkaniowa może wpływać na redukcję lub zaostrenie nierówności społecznych, poprawę lub obniżenie jakości życia, oraz jak może przyczynić się do budowania bardziej lub mniej inkluzyjnych i zrównoważonych społeczności.

Analiza polityki mieszkaniowej w naukach społecznych obejmuje szeroki zakres tematów, od mechanizmów rynkowych po instrumenty interwencji państwowej, od aspektów mikrospołecznych po makroekonomiczne. To podejście pozwala na kompleksowe zrozumienie wpływu, jaki polityka mieszkaniowa wywiera na strukturę społeczną, ekonomię oraz środowisko, ukazując jednocześnie jej kluczowe miejsce w badaniach społecznych. Uzasadnienie takiego wskazania wynika z rosnącej świadomości, że mieszkalnictwo jest przede wszystkim ważnym czynnikiem wpływającym na dobrostan społeczny, integrację, i jakość życia obywateli.

Książka Jamesa Kemeny'ego pt. *"Housing and Social Theory"*²³ jest cennym wkładem w szybko rozwijającą się gałąź badań nad mieszkalnictwem. W przeciwieństwie do wielu innych autorów zajmujących się badaniem polityki mieszkaniowej, Kemeny był gotów odejść od jej wąskiego pozytywistycznego pojmowania i zaangażować się w krytyczną analizę metodologii.

Bardzo niewiele badań nad polityką mieszkaniową próbuje krytycznie ocenić metodologię badań. W rezultacie badania są wąsko ukierunkowane i przedstawiają politykę mieszkaniową jako odpowiedź państwa na problemy dotyczące m.in: przystępnych cenowo mieszkań, złych warunków mieszkaniowych czy wykluczenia mieszkaniowego.

Krytyka dokonana przez Kemeny'ego była znacząca i wielu naukowców poszło w jego ślady. Rezultatem były znacznie bardziej teoretyczne badania nad mieszkalnictwem, ale także postrzegany rozłam między zwolennikami Kemeny'ego, którzy opracowali teoretyczne koncepcje mieszkalnictwa, a tymi, którzy postrzegali rolę badań nad mieszkalnictwem jako wskazywanie potrzeby zastosowania narzędzi polityki mieszkaniowej, w dużej mierze kontynuowali tradycję badań empirycznych i pośrednio pozytywistycznych.

Istnieje wiele czynników wpływających na kształt poszczególnych polityk mieszkaniowych. Przykładowo termin "rządzenie", użyty w przeciwieństwie do terminu

²³ Kemeny, J. (1992), *Housing and Social Theory* (London et al.: Routledge).

"rząd", wskazuje na akceptację faktu, że politykę mieszkaniową tworzy się za pośrednictwem sieci składających się z szeregu organizacji publicznych, prywatnych czy non-profit. Dlatego można argumentować, że polityka tworzona jest pośrednio przez wszystkie te organizacje, a zatem badania mające znaczenie dla polityki mogą być ukierunkowane na każdą z tych organizacji.

Według Kemeny' a badania polityki mieszkaniowej mają tradycyjny format, zwykle rozpoczynający się od chronologicznego badania wpływu polityki rządu na strukturę własności, a kończący się rekomendacjami i sugestiami, w jaki sposób rząd powinien najlepiej prowadzić politykę w celu złagodzenia problemów doświadczanych przez użytkowników mieszkań. Przyjmuje się założenie, że państwo zajmuje szczególne miejsce w tej sieci i w wielu krajach oczekuje się, że państwo ponosi ostateczną odpowiedzialność za skuteczność polityki mieszkaniowej. Dlatego badania istotne dla polityki mieszkaniowej definiuje się jako badania, które w jakiś sposób wpływają na proces polityczny, bezpośrednio lub pośrednio, i mogą być wykorzystane przez dowolną instytucję zaangażowaną w ten proces.

Interwencje polityczne mogą różnić się formą i skalą. Pod względem skali geograficznej polityka mieszkaniowa ma zasięg globalny, krajowy i lokalny, chociaż jest zwykle zasadniczo sprawą krajową. Jednak w krajach o strukturze federalnej, takich jak USA czy Australia, stany będą odgrywać główną rolę w polityce obok rządu krajowego, a w zdecentralizowanej administracji, takiej jak Wielka Brytania, mieszkalnictwo jest jedną z funkcji zdecentralizowanych na kraje składowe Walii, Anglii, Szkocji i Irlandii Północnej.

Istnieje wiele różnych podejść do zrozumienia procesu kształtowania i realizacji polityki mieszkaniowej przez poszczególne rządy i instytucje. Tradycyjnie rozróżnia się podejścia, które koncentrują się na racjonalnym procesie analitycznym i takie, które zakładają, że realizacja polityki jest z natury procesem politycznym, który wymaga porozumienia między zaangażowanymi stronami oraz podejścia zakładające krytyczną ocenę skuteczności realizowanej polityki. [Clapham :2018].

Charakter procesu tworzenia polityki mieszkaniowej na poziomie krajowym czy lokalnym ma głęboki wpływ na wybór rodzaju badań mieszkaniowych, które są odpowiednie do wpływania na tę politykę. Clapham wyróżnia trzy podejścia definiowania polityki mieszkaniowej w badanych społecznych: racjonalne, polityczne i strukturalne [Clapham: 2018]. Racjonalny proces zakłada podejście pozytywistyczne i empiryczne. Poszukiwane są fakty społeczne, które mogą udowodnić istnienie pewnych zjawisk lub

pozwolić na ocenę skuteczności konkretnej polityki. Racjonalne podejście oznacza poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące wyników polityki. Ważne jest, aby nie skupiać się wyłącznie na zakładanych celach, ponieważ w praktyce powstają niezamierzone rezultaty, brak skuteczności, różna jest akceptowalność wyników przez polityków i gospodarstwa domowe.

Wiele z najważniejszych celów polityki mieszkaniowej odnosi się do stanu, dystrybucji i przystępności cenowej mieszkań, a zatem ocena skuteczności polityki zależy od możliwości zidentyfikowania i oceny jej wpływu na warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych. Ocena polityki musi koncentrować się na wynikach. Istnieje jednak różnica między wynikami, które są bezpośrednim rezultatem prowadzonej polityki mieszkaniowej, a wynikami pośrednimi, które także mają wpływ na życie społeczne i gospodarcze²⁴.

Wpływ polityki mieszkaniowej może być różny dla poszczególnych odbiorców. Na przykład, w ramach realizowanej polityki może być zapewnione odpowiednie wsparcie dla deweloperów co zwiększy ich zyski, ale może nie doprowadzić do zwiększenia liczby budowanych mieszkań, a tym samym nie pomóc tym, którzy chcą kupić mieszkanie. Niektóre działania mogą prowadzić do wzrostu cen mieszkań, co pomaga tym, którzy już są właścicielami, ale może utrudnia sytuację nabywców.

Również zróżnicowanie gospodarstw domowych, do których adresowana jest polityka mieszkaniowa, w zależności od osiągniętych przez nie dochodów, poziomu zamożności, płci, pochodzenia etnicznego oraz zdolności fizycznych i umysłowych (niepełnosprawność) może skutkować różnymi wynikami tej polityki.

Przykładowo w dziedzinie bezdomności przeprowadzono wiele badań wykorzystujących podejście racjonalne. Przykładem może być praca pod kierunkiem Culhane'a [2008], w której analizowano koszty i korzyści różnych sposobów rozwiązywania problemu bezdomności. Wiele badań wykazało, że koszty wspierania osób bezdomnych poprzez formy zakwaterowania przejściowego były wysokie, a wyniki były gorsze niż w przypadku interwencji, w których priorytetem było przeniesienie się do odpowiedniej placówki zapewniającej zakwaterowanie osobom dotkniętym tym problemem. Doprowadziło to do sformułowania podejścia "*Housing First*", które zostało

²⁴ Na przykład, rezultatem polityki wspierającej budowę nowych mieszkań może być liczba wybudowanych mieszkań, ale także poczucie bezpieczeństwa i dobrostanu odczuwane przez gospodarstwa domowe, którzy w nich mieszkają, a także wpływ na dobrobyt całego społeczeństwa, na przykład poprzez większą spójność społeczną.

przyjęte w wielu krajach. "*Housing First*" przemawia do polityków pragnących ograniczyć wydatki publiczne, a także do osób i instytucji zajmujących się bezdomnością, oczekujących lepszych rozwiązań wobec osób bezdomnych.

Polityczne podejście do tworzenia polityki mieszkaniowej zwraca uwagę na istnienie różnych celów poszczególnych grup społecznych. Polityka powinna uwzględniać różne perspektywy i wartości, które są ukryte w alternatywnych dyskursach. Tak więc, jeśli zakłada się, że proces polityczny jest pluralistycznym targowaniem się między grupami interesu, badacze empiryczni mogą oczekiwać, że ich ustalenia będą przedmiotem debaty i sporów w ramach trwających negocjacji. Można argumentować, że ta forma badań może poprawić wyniki poprzez zmianę charakteru negocjacji oraz wskazać nowe informacje, na których opiera się debata. Polityczny charakter kształtowania polityki mieszkaniowej jest dziś uznawany przez wiele podmiotów ją kreujących za nieunikniony, o czym świadczy szeroki zakres badań podejmowanych przez grupy nacisku i "ośrodki analityczne", które dzielają ten sam dyskurs co decydent. Nawet tam, gdzie przeprowadzana jest racjonalna analiza, jej wyniki mogą zostać poddane analizie politycznej.

Podejście strukturalne obejmuje krytyczny realizm i bada najnowszą literaturę przedmiotu, która stara się pokazać m.in. wpływ finansjalizacji mieszkalnictwa na kształt krajowych systemów mieszkaniowych [zob. Schwartz i Seabrooke, 2009; Aalbers, 2016].

W tym podejściu główny nacisk położono na historyczne zmiany w polityce mieszkaniowej i ich przyczyny [zob. Lawson 2006]. Badania tego rodzaju mogą być korzystne dla rządów krajowych zainteresowanych ulepszeniem swoich polityk i stosowanych mechanizmów ich realizacji, ale mogą być również ważne dla zmiany publicznego postrzegania dominujących problemów polityki poprzez zapewnienie wglądu w stosowane mechanizmy i ich wpływ. Badania takie mogą być również ważne dla ruchów społecznych i grup opozycyjnych, zapewniając alternatywne poglądy i dostarczając nowych informacji o skutkach polityki.

Przykładem tego krytycznego podejścia w badaniach dotyczących bezdomności jest Fitzpatrick (2005), który wyjaśnił podstawowe czynniki strukturalne, które zwiększają ryzyko doświadczania bezdomności przez jednostki oraz indywidualne czynniki sprawcze, które prowadzą do doświadczania bezdomności. Badania te kładą nacisk na czynniki środowiskowe, które kształtują indywidualne zachowania, badając związek między działaniem a strukturą. Ważnym elementem tego kontekstu jest polityka rządu w kwestiach takich jak świadczenia socjalne, które mogą być niewystarczające aby pomóc

gospodarstwom domowym np. w opłaceniu czynszu (w zależności od charakteru świadczenia).

Różne podejścia do tworzenia polityki mieszkaniowej mogą dominować w różnych krajach, w różnym czasie i w odniesieniu do różnych kwestii. Najważniejsze jest to, że każda z tych metod badań nad mieszkalnictwem może mieć wpływ na politykę mieszkaniową w zależności od charakteru procesu tworzenia tej polityki. Dlatego też niekoniecznie istnieje jeden model badań, który jest lepszy od innych pod względem wpływu na politykę.

2.3. Przegląd metod badań polityki mieszkaniowej

Badania ponadnarodowe zyskują coraz większe znaczenie zarówno w badaniach uniwersyteckich, jak i pozauniwersyteckich. W Europie proces ten jest przyspieszany przez politykę badawczą Komisji Europejskiej oraz rozszerzenie granic Unii Europejskiej. Wobec tego kwestie metodologii badań ponadnarodowych nabierają więc coraz większego znaczenia, również w dziedzinie studiów mieszkaniowych. Najbardziej widocznymi problemami badań o charakterze ponadnarodowym są: kwestia porównywalności, sposób przeprowadzania selekcji, kierunek podejścia, tj. czy uwaga będzie się koncentrować wstępnie na różnicach czy na podobieństwach, a także konieczność znalezienia i zrozumienia porównywalnych danych z porównywalnymi wskaźnikami dla empirycznego testowania hipotez naukowych [Steinführer 2005:1].

W badaniach nad polityką mieszkaniową istnieje długa tradycja analiz ponadnarodowych koncentrujących się głównie na makroskali krajowych polityk mieszkaniowych i systemów mieszkaniowych. Dlatego też refleksje metodologiczne dotyczące sposobów porównywania są częścią dyskursu dyscyplinarnego od dość dawna [Steinführer 2005:1]. Chris Pickvance (2001), twierdzi, że w ścisłym sensie wszystkie analizy mają charakter porównawczy i można je podzielić na kategorie w zależności od tego czy wyjaśniają różnice czy podobieństwa oraz założeń, jakie przyjmują na temat schematów przyczynowych.

Europejscy badacze z wielu środowisk naukowych już od kilkadziesiąt lat skupiają uwagę na porównaniach międzynarodowych szeroko pojętych problemów mieszkaniowych. W 1990 roku European Network for Housing Research (ENHR) zorganizował w Paryżu swoje pierwsze warsztaty poświęcone badaniom porównawczym z zakresu mieszkalnictwa. Podkreślono potrzebę odpowiedniej konceptualizacji w celu zapewnienia teoretycznie solidnych i logicznie uzasadnionych badań nad mieszkalnictwem [Lundqvist, 1991]. Jednak w postscriptum do powstałych prac Harloe (1991) ubolewał nad

brakiem rozwoju teoretycznego, nadmiernym opisem i niewystarczającym wyjaśnieniem. Od tego czasu warsztatów w Paryżu opublikowano szereg użytecznych przeglądów koncepcyjnych dotyczących literatury porównawczej [Scanlon, Whitehead, & Arrigoitia 2014]. Stephens i Norris (2013) omawiają potrzebę wzmocnienia koncepcyjnych i metodologicznych podstaw badań porównawczych nad mieszkalnictwem. Stephens (2011) przedstawia również podejście do porównawczych badań nad mieszkalnictwem, które jest "osadzone w systemie (mieszkaniowym)" [Jacobs 2019: 37].

Doktoranci z Centrum Studiów nad Środowiskiem Metropolitalnym Uniwersytetu Amsterdamskiego (AME) postanowili tchnąć nowe życie w nierozwiązane debaty, organizując warsztaty (16-17 grudnia 1999 r.), których celem było jednoznaczne rozwiązanie problemów metodologicznych utrudniających rozwój myślowy analizy porównawczej. Założeniem warsztatów w Amsterdamie było to, że solidna analiza porównawcza wymaga odpowiedzi na podstawowe pytania z zakresu ontologii i epistemologii. Tylko zadając pytania "dlaczego porównujemy", "jak porównujemy", "jaka jest natura przyczynowości" i "jaki powinien być poziom analizy" można zacząć wyjaśniać różnice dzięki analizom porównawczym. [Ploeger i in. 2001].

W jednym z pierwszych artykułów Pickvance podkreślał znaczenie przyczynowości w analizie porównawczej, definiując analizę jako "każdą próbę określenia przyczyn". Ostrzegał, że przypisywanie przyczyn jest trudnym przedsięwzięciem, wskazując na różnicę między przyczynami strukturalnymi na głębokim poziomie a licznymi przyczynami warunkowymi, które często są ze sobą powiązane. Twierdził również, że dychotomia między analizą uniwersalizującą a różnicującą jest zbyt prosta, podkreślając znaczenie odwoływania się do przyczynowości mnogiej w celu wyjaśnienia różnicy [Ploeger i in. 2001].

W swoich artykułach Lawson argumentowała, że wyjaśnić aby różnice, należy zaproponować, zweryfikować i skonstruować grupy kluczowych relacji, które leżą u podstaw różnych studiów przypadku. [Ploeger i in. 2001]. Kemeny wskazywał, że teoretyzowanie jest kluczowe w każdym wysiłku badawczym dotyczącym badań porównawczych. Uważał, że badacz powinien zakotwiczyć wszystkie analizy w ramach teoretycznych; w przeciwnym razie wszystkie wyjaśnienia stają się "bezpostaciowymi opisami, które nie są w stanie być poddane testom empirycznym" [Ploeger i in. 2001].

Kemeny i Lowe zwracali uwagę, że badania nad mieszkalnictwem, podobnie jak porównawcze badania nad dobrobytem, znajdowały się w kręgu teorii konwergencji. Jednak wg nich odchodziły one od monotoretycznej teorii konwergencji opartej na

poszukiwaniu jednej nadrzędnej teorii wyjaśniającej wszystkie podobieństwa i różnice między systemami mieszkaniowymi. Kemeny i Lowe zauważyli, że badania zmierzają w kierunku "teorii średniego zasięgu", różnice między krajami nie są sprowadzane do jednego wspólnego mianownika w próbie zbudowania przekonującej teorii nadrzędnej, takiej jak rosnące standardy materialne, determinizm demograficzny czy urynkowanie. Zamiast tego podkreślano różnorodność i rozbieżności. Badania i zmierzają w kierunku rozwoju perspektyw teoretycznych mających na celu rozumienie różnic [Kemeny 2001: 57-58].

Celem badań porównawczych jest zrozumienie, wyjaśnienie, ocena a w dalszej konsekwencji wpływ na zmianę procesów i mechanizmów, które zachodzą w różnych kontekstach i skalach. W praktyce wyniki są często wykorzystywane do wpływania na decyzje polityczne podejmowane w zakresie mieszkalnictwa, ale mogą również skupiać się na bardziej ogólnym poziomie związanym z chęcią zrozumienia, jak działa rynek, system mieszkaniowy lub jego część, jak zastosowanie różnych rozwiązań instytucjonalnych przyczyni się do osiągnięcia różnych wyników [Lawson, Haffner, & Oxley, 2010:3].

Badania porównawcze mają na celu ujawnienie złożonej, ustrukturyzowanej rzeczywistości systemów mieszkaniowych, opracowanie odpowiednich narzędzi badawczych i koncepcji do wyjaśniania ich różnic i zmian [Ploeger i in., 2001:1]. Wstępna klasyfikacja zjawisk mieszkaniowych i wybrana strategia badawcza wpływają na wybór danych, strategię analityczną i ostatecznie na wyniki każdego badania porównawczego [Lawson, Haffner & Oxley, 2010:2].

Porównanie naukowe może być rozumiane jako specyficzne podejście polegające na wytwarzaniu, przetwarzaniu i strukturyzowaniu danych, które ma pewne metodologiczne konsekwencje. Alternatywny pogląd traktuje analizę porównawczą jako metodę, a nie podejście metodologiczne [Nissen 1998: 401-409].

Jednak wyniki badań komparatywnych są często kwestionowane, m.in. ze względu na teoretyczne i metodologiczne podstawy, kryteria doboru studiów przypadków, interpretacje badacza, czy też ogólną porównywalność struktur i procesów społecznych [Steinführer 2005:4]. Można wyróżnić dwa rodzaje porównań naukowych: podejścia służące głębszemu zrozumieniu różnic, a więc i poszczególnych przypadków - lub tylko jednego z nich; podejścia ukierunkowane na wspólne cechy wybranych przypadków, a więc na uogólnienie [Haupt, Kocka: 2004]. Należy również zaznaczyć, że wybrane

specyficzne podejście porównawcze w literaturze przedmiotu określane jest również jako "porównanie kontrastowe" [Haupt, Kocka, 2004:]²⁵.

Analiza komparatywna oznacza, że autor powinien być świadomy, że pomimo znajomości wielu kultur (często także języków) i podjęcia próby zrozumienia międzykulturowego, zawsze utrzymuje się strukturalne podejście na korzyść "własnej" kultury. To "stronnicze podejście" jest akceptowane w ramach prowadzenia analizy komparatywnej, a nacisk położony jest na wzajemne uczenie się, zwłaszcza w zakresie obcej kultury na rzecz poszerzenia własnej wiedzy i doświadczenia. Obce spojrzenie na inne społeczeństwo zostaje przekierowane na to, które wydaje się dobrze znane, w celu zakwestionowania i ostatecznie lepszego zrozumienia z nowo zdobytej zewnętrznej perspektywy. W ten sposób, za pomocą komparatywnego podejścia, podejmowana jest próba uzyskania nowych spostrzeżeń - przy czym należy pamiętać, że np. analizy komparatywne polityki mieszkaniowej i rynków mieszkaniowych w Niemczech i Czechach z perspektywy polskiej zakończą się innymi wnioskami niż analizy komparatywne w tym samym zakresie, ale z punktu widzenia czeskiego badacza.

Studia porównawcze odnoszące sposoby *działań jednej polityki mieszkaniowej do drugiej* musiały zmierzyć się z argumentami, że "polityki są kulturowymi produktami historii, czasu i miejsca: rzadko można je eksportować" [Cullingworth, 1993:177]. Wiedza o instrumentach polityki mieszkaniowej i ich rezultatach w jednym kraju pozwala na analizę podobnych kwestii w innym kraju. Tak więc przy odpowiednim uwzględnieniu problemów związanych z "możliwością przeniesienia", badania porównawcze mogą stanowić katalizator dla rozwoju nowych kierunków i instrumentów polityki mieszkaniowej. Nowe pomysły dotyczące polityki mieszkaniowej mogą powstać w wyniku stymulacji wiedzą, a zapoznanie się z różnymi podejściami może podważyć dotychczasowe przekonania na temat przyczyn problemów i ich skutków oraz oceny instrumentów polityki mieszkaniowej danego kraju. Z pewnością zrozumienie różnic i podobieństw między społeczeństwami może poprawić zrozumienie procesów zachodzących wewnątrz społeczeństw [Oxley, 1991].

Badania porównawcze koncentrowały się głównie na analizach krajowych polityk i systemów mieszkaniowych, często opierały się na studiach przypadku poniżej skali makro. Wskazywano, że: "Zamiast studiować całe kraje i całe systemy mieszkaniowe,

²⁵ W literaturze można również znaleźć podobne rozróżnienie "strategii zorientowanych na przypadek" i "strategii zorientowanych na zmienne" [Pickvance, 2001: 12-13].

można by wiele zyskać dzięki studiom mieszkaniowym w skali mikro, które na przykład koncentrują się na miastach, grupach gospodarstw domowych lub poszczególnych właścicielach lokali, porównując je między krajami. [...] W większości przypadków wymagałoby to zbierania danych pierwotnych. Dzięki badaniu części (np. w postaci lokalnej polityki mieszkaniowej) i umieszczeniu jej w odpowiednim kontekście możemy dowiedzieć się wiele o całości (krajowej polityce mieszkaniowej)" [Steinführer 2005:4-5].

2.4. Procesy logiczne zachodzące w badaniach porównawczych

Spory dotyczące kwestii metodologicznych w studiach mieszkaniowych były ożywione w odniesieniu do porównawczych badań polityk mieszkaniowych i podejmowane na różnych forach naukowych [ENHR, 1990, UvA, 1999, Dublin, 2007]. Gorąca debata pojawiła się z powodu różnic w logice badań i konceptualizacji zjawisk mieszkaniowych. Można wyróżnić szereg różnych strategii epistemologicznych obejmujących logikę indukcji, dedukcji lub abdukcji i retrodukcji (zob. tabela 2.1) - wszystkie one podlegają krytyce, a niektóre zostały wykorzystane przez poszczególne szkoły badawcze, takie jak postmodernizm, konstrukcjonizm społeczny i realizm krytyczny. Niewielu jednak badaczy wprost konfrontuje ich różnice, lub uzasadnia dokonany przez siebie wybór.

Tab. 2.1. Procesy logiczne zachodzące w badaniach porównawczych

Rodzaje procesów badawczych	Proces
Indukcja (Durkheim)	Proces obserwacji, opisywania i porównywania zjawisk mieszkaniowych w różnych kontekstach w celu uzyskania wniosków opartych na rzeczywistości. Konstrukcjonści społeczni dążą do uzyskania poczucia kontekstu środowiskowego, instytucjonalnego i kulturowego bez ograniczeń wynikających z teorii międzynarodowych czy etnocentryzmu.
Dedukcja (Popper)	Proces falsyfikacji twierdzeń, poprzez przeprowadzenie odpowiednich badań w różnych krajach, w celu potwierdzenia lub odrzucenia danego twierdzenia. Pozytywiści testują swoje uniwersalne teorie na podstawie obserwowalnych wyników w różnych przypadkach.
Abdukcja i retrodukcja ²⁶ (Harré)	Proces abstrahowania, postulowania, testowania i rewidowania modeli i struktur przyczynowych, nie zawsze obserwowalnych, w celu wyjaśnienia zjawisk empirycznych. Realiści rekonstruują, a następnie

²⁶ Rozumowanie indukcyjne (wnioskujące), czyli indukcja, to wnioskowanie na podstawie obserwacji, często próby. Rozumowanie abdukcyjne, czyli abdukcja, to wyciąganie prawdopodobnego wniosku na podstawie posiadanej wiedzy.

	porównują mechanizmy przyczynowe między przypadkami, aby wyjaśnić różnice.
--	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie:[Lawson, JM., Haffner, MEA., & Oxley, MJ 2010:4].

Podczas gdy metody indukcyjne i dedukcyjne są dość dobrze znane, strategia retrodukcyjna jest wyraźnie rzadziej opisywana i obejmuje dwuetapowy proces abdukcji z konkretnych zjawisk i retrodukcji w celu dostarczenia kwestionowanych, ale konkurencyjnych wyjaśnień [Danermark et al, 2002, Sayer, 2000]. Abdukcja polega na analizie danych, które nie mieszczą się w początkowych ramach teoretycznych lub przesłankach. Retrodukcja to metoda konceptualizacji, która wymaga od badacza zidentyfikowania okoliczności, bez których coś (pojęcie) nie może istnieć. Użyte w połączeniu, te dwie formy wnioskowania mogą prowadzić do powstania nowych ram koncepcyjnych lub teorii [Meyer and Lunnay 2013].

2.5. Uzasadnienie wyboru przyjętych w rozprawie metod badawczych

Z punktu widzenia niniejszej pracy szczególną trudnością i wyzwaniem dla przeprowadzenia badań był ich międzykulturowy charakter, konieczność odniesienia się do różnych kultur, polityk mieszkaniowych i ich instrumentów w konkretnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczo-politycznych, szczególnie przekształcanych poprzez politykę transformacji. Miało to oczywiście konsekwencje dla metodologii badań empirycznych, ponieważ jak wskazuje literatura: "W chyba żadnym innym subpolu badań nauk społecznych kwestie metodologii i pomiaru nie są tak otwarte na wyzwania i krytykę, jak wtedy, gdy są stosowane w badaniach międzykulturowych i międzynarodowych" [Johnson, 1998: 1].

Nie da się mierzyć "tego samego" w różnych kulturach za pomocą idealnie identycznych instrumentów, należy spełnić kolejne kryterium metodologiczne: równoważność, która w badaniach międzykulturowych jest równie ważna jak klasyczne kryteria zasadności i rzetelności. Dwa centralne pojęcia równoważności zostały wypracowane przez Timothy'ego P. Johnsona [Johnson, 1998: 3-10], to:

- (a) równoważność znaczenia pewnych pojęć w różnych kontekstach narodowych i/lub kulturowych (równoważność interpretacyjna);
- (b) równoważność środków i procedur stosowanych w badaniach empirycznych (równoważność proceduralna).

Oba typy równoważności należy rozumieć jako typy idealne, które nigdy nie zostaną osiągnięte w pełni w praktyce, lecz stanowią wzorzec, do którego należy dążyć. Zwiększająca się liczba prowadzonych porównawczych badań międzykulturowych (np. International Social Survey Programme, ISSP), powoduje, że kwestie równoważności proceduralnej mają duże znaczenie, a podejścia mieszane, łączące zarówno techniki ilościowe, jak i jakościowe oraz mające na celu całościowe zrozumienie procesów i mechanizmów w danej społeczności, dzielnicy, systemie mieszkaniowym czy mieście są coraz powszechniejsze [Steinführer 2005:6-7].

Z powodu ograniczeń każdej z możliwych metod badawczych, teoretycznie uzasadnione, dobrze zdefiniowane podejście wielometodowe jest odpowiednie do badania złożonych związków między uczestnikami strony podażowej i popytowej rynków mieszkaniowych, interweniującymi aktorami publicznymi w kontekście międzykulturowym.

Można wyróżnić trzy wyzwania związane z badaniami międzynarodowymi: zachowanie równoważności interpretacyjnej i proceduralnej; adekwatność językowo-kulturowa; adekwatność zarówno problemu, jak i instrumentów metodycznych.

W niniejszej rozprawie ze względu na cel badań i założone hipotezy wystąpiła konieczność podejścia wielopoziomowego, studia przypadków wybranych miast w kontekście krajowym zostały uznane przez autora pracy za najbardziej odpowiednią główną metodę badawczą. Wybrane podejście zostało uzupełnione analizami komparatywnymi opartymi na danych zastanych o charakterze statystycznym i jakościowym, co pozwoliło na zastosowanie metod indukcyjnych, w poszukiwaniu odpowiedzi na pytania badawcze. W ten sposób "tradycyjny" dualizm: ankieta versus studium przypadku czy metody ilościowe versus jakościowe został - zdaniem autora - pominięty.

Jeśli chodzi o ograniczenia, to wynikają one z wybranych metod badawczych rozprawy. Ściśle rzecz biorąc, podejście oparte na studium przypadku, skupiające się na różnicach i podobieństwach między dwoma przypadkami, jest zawsze ograniczone w swoim zastosowaniu do wybranych przykładów. Jest to związek szczególny: głębsze zrozumienie tych przypadków może być celem samym w sobie. Studium przypadku jest jedną z wielu metod badawczych wykorzystywanych w naukach społecznych [Yin, 1984]. Można stosować wiele metod gromadzenia danych, takich jak wywiady, obserwacje, a wnioski na temat interesującego zjawiska są zazwyczaj bogate, szczegółowe i osadzone

w kontekście. Badania przypadków mogą być stosowane w sposób pozytywistyczny w celu testowania teorii lub w sposób interpretacyjny w celu budowania teorii. Metoda ta jest bardziej popularna w badaniach biznesowych, niż w innych dyscyplinach nauk społecznych²⁷.

Studia przypadków są pożądaną metodą badawczą, gdy stawiane są pytania "jak" lub "dlaczego", oraz gdy badacz ma ograniczoną kontrolę nad wydarzeniami i gdy nacisk kładziony jest na współczesne zjawisko w kontekście rzeczywistych wydarzeń. Zastosowanie metody *case study* do celów badawczych jest uznane za jedno z najtrudniejszych przedsięwzięć w naukach społecznych [Yin, 1984].

Zastosowanie tej metody można odnaleźć w ekonomii, w której struktura danej branży lub gospodarki miasta czy regionu może być badana w ten sposób. We wszystkich tych sytuacjach potrzeba użycia tej metody badawczej wynika z chęci zrozumienia złożonych zjawisk społecznych. Metoda studium przypadku pozwala badaczom zachować holistyczne i znaczące cechy rzeczywistych wydarzeń - takich jak indywidualne cykle życia, procesy organizacyjne i zarządcze, procesy demograficzne, stosunki międzynarodowe czy rozwój gałęzi przemysłu [Yin, 1984:1].

Case study dzięki wykorzystaniu wyników wcześniejszych badań, pozwala na dokonanie analizy i oceny złożonych kwestii. Można ją uznać za solidną metodę badawczą, szczególnie gdy niezbędna jest ogólna bądź szczegółowa analiza konkretnego przypadku bądź przypadków. Metoda umożliwia badaczowi dokładne zbadanie danych w określonym kontekście. W większości jej zastosowań wybierany jest mały obszar geograficzny lub bardzo ograniczona liczba osób jako przedmiot badań. Studia przypadków mają kilka unikalnych zalet w porównaniu z konkurencyjnymi metodami badawczymi, takimi jak eksperymenty i badania ankietowe. Po pierwsze, *case studies* mogą być wykorzystywane zarówno do budowania teorii, jak i jej testowania, podczas gdy metody pozytywistyczne mogą być wykorzystywane wyłącznie do testowania teorii. W interpretacyjnych badaniach przypadków konstrukty będące przedmiotem zainteresowania nie muszą być znane z góry, ale mogą wyłaniać się z danych w miarę postępu badań. Po drugie, pytania badawcze mogą być modyfikowane w trakcie procesu badawczego, jeśli pierwotne pytania okażą się mniej istotne lub znaczące. Nie jest to możliwe w żadnej pozytywistycznej metodzie po zebraniu danych. Po trzecie, badania przypadków mogą pomóc w uzyskaniu bogatszej, bardziej

²⁷ Ważne jest, aby zdawać sobie sprawę, że badania przypadków różnią się od opisów przypadków, takich jak harwardzkie studia przypadków omawiane np. na zajęciach biznesowych.

kontekstualnej i bardziej autentycznej interpretacji interesującego nas zjawiska niż większość innych metod badawczych ze względu na możliwość uchwycenia bogatej gamy danych kontekstowych. Po czwarte, zjawisko będące przedmiotem zainteresowania można badać z perspektywy wielu uczestników i przy użyciu wielu poziomów analizy (np. indywidualnego i organizacyjnego).

Jednocześnie badania przypadków mają również pewne nieodłączne słabości. Jakość wniosków wyciąganych z badań przypadków zależy w dużej mierze od zdolności analitycznych badacza. Doświadczony badacz może dostrzec koncepcje i wzorce w danych przypadku, których początkujący badacz może nie zauważyć. W związku z tym wyniki są czasami krytykowane jako subiektywne. Wreszcie, ponieważ wnioski są silnie osadzone w kontekście, uogólnienie wniosków z *case studies* na inne konteksty lub inne organizacje może być trudne.

Benbasat, Goldstein i Mead [1987] opisują pięć problemów często napotykanym w badaniach przypadków. Po pierwsze, wiele studiów przypadku jest prowadzonych bez konkretnych pytań badawczych, a zatem kończy się bez konkretnych odpowiedzi lub wniosków. Po drugie, obiekty badań są często wybierane w oparciu o dostęp i praktyczność, a nie w oparciu o dopasowanie do pytań badawczych, a zatem nie są w stanie odpowiednio odpowiedzieć na interesujące pytania badawcze. Po trzecie, badacze często nie weryfikują ani nie dokonują triangulacji danych zebranych przy użyciu wielu środków, co może prowadzić do stronniczej interpretacji opartej na odpowiedziach od stronniczych rozmówców. Po czwarte, wiele badań zawiera bardzo niewiele szczegółów na temat sposobu gromadzenia danych (np. jakie pytania zostały użyte w wywiadach, jakie dokumenty zostały zbadane, pozycje organizacyjne każdego rozmówcy itp.) lub ich analizy, co może budzić wątpliwości co do wiarygodności wniosków. Wreszcie, pomimo swojej siły jako długoterminowej metody badawczej, wiele studiów przypadku nie śledzi zjawiska w sposób długoterminowy, a zatem przedstawia jedynie ograniczony obraz procesów organizacyjnych i zjawisk, które mają charakter czasowy.

Studia przypadków mogą mieć charakter: eksploracyjny, opisowy lub wyjaśniający, a każdy z tych typów przypadków może występować w postaci pojedynczej bądź wielokrotnej. Analiza wielokrotnej liczby przypadków oznacza prowadzenie badań na specjalnie dobranych przypadkach [Pizlo 2009:248]. W sytuacjach, w których nie ma innych dostępnych porównywalnych przypadków (np. miast o podobnej strukturze i liczbie zasobów mieszkaniowych) badacz może przyjąć koncepcję pojedynczego przypadku. Jednak wadą przyjęcia w metodzie *case study* tylko jednego przypadku jest

jego niezdolność do dostarczenia uogólniających wniosków (wynikających z braku możliwości porównania) [Zainal 2007].

Zastosowanie w pracy porównania umożliwiło zrozumienie zarówno "innej" rzeczywistości, jak i (i to w szczególny sposób) "własnej" kultury autora. Jest to tym bardziej godne uwagi, że ta ostatnia zwykle nie jest kwestionowana, ponieważ jest zbyt znajoma, także dla badaczy pracujących w niej i nad nią. Było to niewątpliwie jednym z głównych wyzwań tych międzykulturowych badań. W niniejszej rozprawie doktorskiej został wybrany i przyjęty proces indukcji jako najbardziej zasadny do analizy poruszanych problemów wybranych polityk mieszkaniowych analizowanych miast.

2.6. Wybór przypadków do badania

Pickvance [2001, s. 14] sugeruje porównywanie "najbardziej podobnych systemów", aby zredukować liczbę niekontrolowanych zmiennych, wybierając "społeczeństwa, które mają większość cech wspólnych, ale które wykazują różnice między sobą w zakresie niezależnych zmiennych, których efekty są przedmiotem zainteresowania". Autor rozprawy dokonał wyboru badanych jednostek lokalnych kierując się tą zasadą. Wybór do analizy polskich, czeskich i niemieckich miast był podyktowany szeregiem podobieństw między polskim, czeskim i niemieckim systemami mieszkaniowymi, politycznym postrzeganiem roli mieszkalnictwa, rolą władz centralnych i lokalnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkań oraz współczesnymi problemami rozwoju wielkich miast. Ponadto, struktury demograficzne są w dużej mierze podobne, ponieważ kraje te mają starzejące się społeczeństwa.

Przeprowadzone studia przypadków dotyczące Niemiec i Czech obejmują cztery jednostki przestrzenne, po dwa miasta z każdego kraju, natomiast w Polsce zbadane zostały cztery przypadki miast. Autor uznał, że polityka mieszkaniowa na szczeblu lokalnym jest uwarunkowana indywidualnymi lokalnie zjawiskami, procesami i mechanizmami, bez znajomości których nie byłoby możliwe osiągnięcie założonych celów badawczych. Z tego powodu wybrał pogłębione studia przypadku, a nie przeprowadzenie bardziej ogólnego badania większej liczby przypadków, krajów i miast. Stephens (2011) zidentyfikował zwiększające się znaczenie lokalnej, a nie krajowej polityki mieszkaniowej, jako wynik zmieniających się wzorców władzy ("glokalizacja"). W mieszkalnictwie trend ten był szczególnie wyraźny w ostatnich dwóch dekadach, przenosząc się z poziomu państwa na poziom miasta lub gminy.

Wybór krajów i miast może mieć znaczenie praktyczne i teoretyczne - katalityczne [Tracy 2010], gdyż pozwala rzucić światło na decyzje polityczne dotyczące polityki mieszkaniowej. Decyzje te podejmowane są przez polityków pod presją m.in. zmian demograficznych. Dotyczą wielu jednostek terytorialnych, co może uczynić studium przypadku interesującą lekturą dla szerszej grupy czytelników.

2.6.1. Źródła danych

Ze względu na specyfikę poruszanej problematyki, podstawowym źródłem danych były dokumenty tworzone na poziomie państwowym i lokalnym. Dokumenty prawne rozpatrywane w niniejszej rozprawie były analizowane poprzez studiowanie oryginalnych tekstów prawnych, a także uznanych komentarzy i opracowań literatury przedmiotu. Dokumenty dotyczące kierunków i instrumentów polityki mieszkaniowej składały się z publicznie dostępnych tekstów, często w postaci strategii, programów, które wyjaśniały stanowisko rządów centralnych lub wybranych miast wobec interesariuszy.

Aby zrozumieć sytuację na rynku mieszkaniowym w ośmiu analizowanych miastach, wzięto pod uwagę statystyki mieszkaniowe i demograficzne dostarczone przez miasta i krajowe biura statystyczne, a także szereg raportów dotyczących rynku mieszkaniowego opracowanych przez m.in. doradców ds. nieruchomości oraz banki. Podobieństwa i różnice między ośmioma miastami zostały przeanalizowane z perspektywy wyzwań i szans lokalnych polityk mieszkaniowych. Badano także wpływ czynników egzogenicznych na wybór pomiędzy różnymi instrumentami polityki mieszkaniowej. Konkretnie instrumenty i rozwiązania lokalnych polityk zostały porównane i przeanalizowane przy użyciu pytań analitycznych pochodzących z przeglądu literatury. Bez wątpienia daje to walor aplikacyjny wnioskowi pracy, ponieważ wskazanie problemów i określenie potencjalnych sposobów ich rozwiązania jest ważne dla polityków i decydentów gospodarczych, którzy podejmują decyzje związane z polityką mieszkaniową w badanych krajach i miastach.

2.6.2. Ograniczenia i wiarygodność danych

W badaniach jakościowych często sugeruje się, że subiektywność badacza i osób badanych jest częścią problemu badawczego. Wiedza uprzednia - sposób, w jaki autor przedstawia zagadnienie w tekście oraz sposób, w jaki czytelnik interpretuje tekst, to czynniki, które mogą wpływać na wyniki badań [Flick 2014]. W pewnym sensie wyniki badań jakościowych zawsze opisują skonstruowaną rzeczywistość [Guba i Lincoln 1994].

Poprzez bogaty opis przypadków dokonano analizy porównawczej z punktu widzenia istotności jednego rozwiązania względem drugiego. Wybrana strategia

koncentrowania się na mniejszej liczbie przypadków (miast), ale w kontekście szeregu uwarunkowań społeczno-prawno-gospodarczych, została uznana za konieczną do osiągnięcia celu badawczego. Ze względu na to, że w każdym opracowaniu badano tylko dwa do czterech przypadków ograniczonych czasowo i przestrzennie, nie można bezpośrednio uogólniać wniosków na inne kraje, miasta i zakresy czasowe.

Intencją przeprowadzonych analiz było zbadanie instrumentów, które mogą przyczynić się do bardziej skutecznej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym. Rozprawa nie ujmuje wszystkich możliwych instrumentów wsparcia mieszkaniowego, ani nie ustala wśród nich żadnego porządku ważności. Niniejsze opracowanie dotyczy głównie oceny wybranych instrumentów wsparcia mieszkaniowego w konkretnych uwarunkowaniach przestrzennych i społeczno-prawno-gospodarczych. Z pewnością istnieją instrumenty związane m.in. z wykorzystaniem zasobów mieszkaniowych, które nie zostały przeanalizowane w niniejszej pracy. Stąd też niniejsza rozprawa powinna być postrzegana jako wkład w ocenę ewentualnie możliwych do zastosowania instrumentów wsparcia mieszkaniowego i jako taka powinna być traktowana w debacie publicznej. Ponadto ograniczenia w zakresie danych, opisane w każdej pracy, ograniczają interpretację uzyskanych wyników.

2.7. Badania porównawcze polityki mieszkaniowej w ujęciu konwergencji i dywergencji

Koncepcje analityczne i pojęcia przyczynowości badanych zjawisk są fundamentalne dla badań porównawczych i leżą u podstaw rywalizujących szkół poglądów, takich jak konwergencja (*convergence*) i dywergencja (*divergence*) [Lawson, Haffner, & Oxley 2010:3]. Rozróżnienie Jima Kemeny'ego i Stuarta Lowe'a pomiędzy podejściem konwergencyjnym (*convergence*) i dywergencyjnym (*divergence*) było przez lata jedną z najbardziej popularnych z typologii badań nad polityką mieszkaniową. W latach 80-tych w literaturze przedmiotu badania porównawcze krajowych polityk mieszkaniowych były zdominowane przez podejścia konwergencyjne.

Przyjęcie podejścia konwergencyjnego oznacza zwracanie uwagi na konteksty kulturowe, a więc uświadamianie sobie różnic narodowych i nie traktowanie ich jako wyjątków od ogólnej reguły: "Nie znajdziemy tu ani redukcji do partykularyzmu, gdzie każdy system mieszkaniowy jest wyjątkowy, ani uogólnienia do uniwersalizmu, gdzie wszystkie systemy mieszkaniowe są takie same. Zamiast tego podejmowane są próby dostrzeżenia wzorców i typologii systemów mieszkaniowych" [Kemeny, Lowe, 1998: 170].

Przykładem takiego podejścia mogą być analizy koncentrujące się na procesach i mechanizmach lat 80-tych i 90-tych. W ramach krajowych systemów mieszkaniowych powszechnie zmniejszono dotacje mieszkaniowe, zwłaszcza bezpośrednie i przeznaczone dla strony podażowej, zniknęły kredyty udzielane ze źródeł publicznych, a mieszkania czynszowe zostały zastąpione w znacznej mierze przez mieszkania własnościowe. Natomiast instrumenty finansowania mieszkalnictwa zmierzały w kierunku rynku, ale deweloperzy i ich oferta mieszkaniowa nie nadążała za nim.

Literatura przedmiotu dostarczała informacji jak podmioty finansujące zyskiwały na znaczeniu, jak prywatni deweloperzy przejęli proces dostarczania mieszkań oraz jak przewagę uzyskiwała wartość wymienna jednostek mieszkalnych nad wartością użytkową. Zwiększenie liczby udzielonych kredytów hipotecznych nie powodowało stymulacji strony podażowej. Było to wynikiem neoliberalnych interwencji państw po stronie popytu. Zachęcały one do nabycia własności poprzez łatwiejsze uzyskanie kredytów hipotecznych. Te procesy były mniej lub bardziej wyraźne w zależności od tego, jak dużą rolę w zapewnieniu mieszkań w danym kraju odgrywali prywatni deweloperzy i jakie były priorytety władzy publicznej [Kohl 2021: 413-440]. Porównawcze analizy z zakresu mieszkalnictwa w ujęciu konwergencyjnym koncentrowały się na tych problemach, procesy ujednolicania wydawały się być coraz silniejsze ze względu na ukończenie budowy jednolitego rynku i perspektywę Europejskiej Unii Walutowej (*European Monetary Union*) [Matznetter 2012:3-4].

Podejście dywergencyjne koncentruje się nie na stworzeniu typologii, ale na zrozumieniu różnic w systemach mieszkaniowych i ich konsekwencji dla uczestników rynku mieszkaniowego [Kemeny, Lowe, 1998: 172-173; podobne podejście: Skifter, Andersen, Munk, 1994]. Należy wspomnieć o dwóch niebezpieczeństwach takiego porównania. Po pierwsze, badacz może wpaść w pułapkę "instrumentalizacji innego", którą można również nazwać "imperializmem" naukowym [Haupt, Kocka, 1996: 15-16; Nissen, 1998: 414]. Innymi słowy, badacz może nie oddać sprawiedliwości kulturze "innego" lub nawet systematycznie ją źle rozumieć i przedstawiać jej zniekształcony obraz. Po drugie, podejście takie może zakończyć się brakiem jakiegokolwiek porównania, ponieważ przypadki są jedynie zestawiane ze sobą [Kemeny, Lowe, 1998: 163-164; Nissen, 1998: 410; Oxley, 2001: 94-95; Pickvance, 2001: 16]. Ten ostatni problem jest typowy dla wielu badań międzynarodowych i międzykulturowych.

Niektóre z prac porównawczych różnią się od głównych szkół: są to studia porównawcze w mikroskali, skupiające się na poszczególnych podmiotach lokalnych, ich

podejściu i przekonaniach, na mikropolityce w różnych miastach; wykorzystują różne, często jakościowe metody. Są one odmienne w odniesieniu do dwóch makro-podejść, które zdominowały badania porównawcze w dziedzinie mieszkalnictwa, z krajową polityką mieszkaniową jako wyłączną jednostką analizy. Badacz opracowujący wszechstronne studium przypadku dotyczące grupy krajowych systemów mieszkaniowych, powinien zadawać pytania które, wychodzą poza sektor mieszkaniowy *per se*, analizować wiele relacji, które łączą system mieszkaniowy z innymi częściami gospodarki, odnoszą politykę mieszkaniową do innych polityk sektorowych, do wielu powiązań, które istnieją między środowiskiem życia jednostek i gospodarstw domowych a systemem mieszkaniowym [Matznetter 2012:6].

Jednym z przedstawicieli szkoły konwergencji jest Michael Harloe. W swojej pracy pt. *"The People's Home"* z 1995 roku objaśnił trendy rozwoju systemów i polityk mieszkaniowych w wybranych państwach przy wykorzystaniu teorii neomarksistowskich. W analizach Michaela Harloe możemy znaleźć pytanie, aktualne również dziś, które stało się myślą przewodnią jego rozważań. Postawione przez autora pytanie brzmiało następująco: Jaka grupa społeczna powinna być ostatecznym beneficjentem systemu mieszkalnictwa społecznego? Czy pomoc powinna być skierowana do najuboższych gospodarstw domowych nieposiadających odpowiednich możliwości finansowych, aby zrealizować swoje potrzeby mieszkaniowe na wolnym rynku czy też pomoc ta powinna być ukierunkowana również na średnio zamożne gospodarstwa domowe?

Michael Harloe starając się znaleźć odpowiedź na to pytanie wyodrębnił dwa główne modele mieszkalnictwa społecznego. Pierwszy z nich to model rezydualny, a drugi to model masowy. Model rezydualny ukazuje mieszkalnictwo społeczne w wąskim ujęciu, jest skoncentrowany na rozstrzygnięciu problemów grupy najuboższych gospodarstw domowych. Kierując się tą koncepcją, działania publiczne podejmowane w zakresie tego modelu mają określone okresy realizacji, po upływie przewidzianego czasu lub osiągnięciu założonych celów są kończone.

W modelu masowym, mieszkalnictwo społeczne ukazane jest w szerokim ujęciu, a działania podejmowane w zakresie tego modelu skupiają się na długoterminowych programach pomocowych dotyczących społecznego mieszkalnictwa czynszowego. Osobami otrzymującymi mieszkania społeczne są zarówno niezamożne, jak i średnio zamożne gospodarstwa domowe. Według Michaela Harole model masowy jest nieefektywny, mógłby zostać uznany za właściwy w sytuacji okresowego kryzysu bądź okresie wprowadzania reform państwowych.

Badając historię mieszkalnictwa społecznego w krajach europejskich, Michael Harloe wyróżnił kilka etapów, w których ww. modele występowały naprzemiennie. Według niego model rezydualny dominował od 1914 roku, w większości wypadków socjalna pomoc mieszkaniowa typu charytatywnego prowadzona była w ograniczonym zakresie i nastawiona na najuboższe gospodarstwa domowe. Od 1918 do 1920 roku wyróżniał model masowy wynikający z potrzeby odbudowy gospodarek oraz zasobów mieszkaniowych zniszczonych w wyniku działań wojennych. Od późnych lat 20-tych do 1939 r., został przywrócony model rezydualny.

Po II wojnie światowej mieszkalnictwo społeczne doświadczyło ponownego rozkwitu z uwagi na powrót do modelu masowego, spowodowany koniecznością odbudowy zniszczeń wojennych. Ta idea dominowała aż do lat 70, kiedy to kryzys gospodarczy zmusił rządy do ograniczenia stopnia inwestycji w mieszkalnictwo społeczne. Trend inwestycji w budownictwo mieszkaniowe został przeniesiony na budownictwo indywidualne.

Z kolei według Jorisa Hoekstry po uzyskaniu stabilizacji sytuacji na prywatnym rynku mieszkaniowym należy niezwłocznie zaprzestać publicznych inwestycji mieszkaniowych [Hoekstra, 2010, s.4]. W pracach innego autora F. Blocka, którego zwolennikiem był Harloe, można przeczytać, że sedna zmian kierunków polityki mieszkaniowej należy poszukiwać w założeniach ustrojowych danego państwa i ich bezpośredniego oddziaływania na dynamikę kapitalizmu. Kapitalistyczna ekspansja formuje swoisty strumień społecznych konsensusów, w skład których wchodzi m.in. kwestia zasobów mieszkalnictwa społecznego.

Pickvance w swoich badaniach wyróżnił dwie podstawy badawcze dotyczące porównawczych studiów międzynarodowych. Pierwsze to podejście uniwersalne (*universalistic approach*), drugie to podejście szczegółowe (*particularistic approach*). Uniwersalne podejście, dominujące w powojennych publikacjach, zbudowane było na założeniu, że zjawiska społeczne warunkowane są niezmiennymi czynnikami oraz ogólnymi regułami i nie są zależne od bezpośredniego otoczenia [Pickvance, 2001]. Reprezentanci tego podejścia uważali, że społeczeństwa i gospodarki wszystkich krajów podlegają takim samym zmianom ewolucyjnym, różniące się one jedynie szybkością wprowadzanych zmian i czasem zaistnienia. To podejście badawcze spotkało się z falą krytyki. Uznane zostało za zbyt powierzchowne i nie uwzględniające w swojej analizie specyfiki badanych państw, a mianowicie ich sytuacji politycznej i gospodarczej, czy podłoża kulturowego.

W przeciwieństwie do podejścia uniwersalnego, podejście szczegółowe zakłada, że wysnuwanie wniosków z międzynarodowych badań porównawczych posiada niewielką wartość poznawczą, ponieważ wyniki badań powinny być odnoszone jedynie do badanej populacji w danym miejscu i w danym czasie. Zatem wszystkie procesy i zjawiska muszą być objaśniane, mając na uwadze szczególne stosunki społeczno-gospodarcze danego państwa oraz jego kulturową i państwową odrębność. Studia te prezentują rozbieżności pomiędzy społeczeństwami i państwami, ale nie odpowiadają na pytanie o przyczyny tych różnic [Lowe, 2004a s.248].

W ciągu ostatnich dwudziestu lat naukowcy próbowali znaleźć „złoty środek” pomiędzy nadmiernym wyjaśnieniem, a zbyt uogólnieniami badanych systemów mieszkaniowych poszczególnych krajów. W celu wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy grupami społecznymi powstały studia porównawcze i teorie, których zadaniem było i jest tworzenie klasyfikacji bazujących na teoriach kulturowych, politycznych oraz ideologicznych. Konsensus pomiędzy omawianymi powyżej dwoma przeciwstawnymi postawami badawczymi definiowany jest w literaturze przedmiotu jako podejście pośrednie. Zostało ono również poddane krytyce, ponieważ odrzucając uogólnienia, poniekąd z potrzeby je zawiera²⁸.

Wolne od tych niedoskonałości jest stosunkowo nowe podejście badawcze w międzynarodowych analizach porównawczych dotyczące „skali mikro” (*micro-scale comparative research*). Obszar tych badań jest zwykle wąski, pozbawiony charakteru etnocentryzmu autora dokonującego międzynarodowych porównań.

2.8. Badania porównawcze w skali makro i mikro

Większość międzynarodowych badań porównawczych dotyczących mieszkalnictwa próbuje wyjaśnić różnice w krajowych politykach mieszkaniowych oraz osiągniętych przez nie wynikach w postaci zestawu wskaźników opisujących sytuację mieszkaniową na danym obszarze. Wskaźniki te mogą mieć charakter obiektywny lub subiektywny. Do klasycznych obiektywnych wskaźników należą m.in: jakość mieszkań i ich dostępność, a do subiektywnych - satysfakcja z mieszkania i satysfakcja z życia. Można również wziąć pod uwagę możliwości i funkcje związane z mieszkalnictwem [Kimhur 2020] oraz bezpieczeństwo najmu.

²⁸ Jako przykład można podać dwa terminy, „mieszkania własnościowe” i „mieszkania czynszowe”. Znaczenie obu tych terminów jest powiązane z konkretnym miejscem i czasem (przyp. autor).

Informacje na temat polityk i ich wyników są gromadzone na poziomie krajowym, a krajowy system opieki społecznej lub mieszkalnictwa jest zwykle postrzegany jako główny czynnik wyjaśniający obserwowane różnice międzynarodowe [Hoekstra 2020:75].

Jak zauważa Hoekstra można zaobserwować tzw. "stronniczość krajową", która jest również silnie widoczna w dziedzinie rozwoju teorii. Wiodącymi ramami teoretycznymi w porównawczych badaniach nad mieszkalnictwem są teorie dywergencji. Teorie te próbują znaleźć równowagę między uogólnieniem z jednej strony, a uwagą na różnice z drugiej [Hoekstra 2020:75].

Na początku lat 90. XX wieku nurty badań porównawczych konwergencji i dywergencji zostały połączone przez kilku pionierów. W 1992 r. Jim Kemeny opublikował książkę *"Housing and Social Theory"*, w której przedstawił mocne argumenty za zastosowaniem tezy o dywergencji w badaniach porównawczych nad mieszkalnictwem [Kemeny 1992]. W artykule pt. *Housing and Welfare Regimes* (2012) Matznetter podkreślał, że istnieje potrzeba włączenia mieszkalnictwa do badań porównawczych i wskazał wpływ dynamiki rynku mieszkaniowego na systemy opieki społecznej i dystrybucję dochodów [Matznetter 2012]. Początkowo powiązania między systemami opieki społecznej a typologiami mieszkaniowymi były badane w sposób ostrożny, ale z biegiem lat uczestnicy debaty [Matznetter 2012].

W badaniach nad mieszkalnictwem teorie konwergencji i dywergencji zakładają, że systemy społeczne i ich wyniki są zależne od kontekstu, ale ogólne zjawiska w kontekście krajowym pozwalają na pewien stopień uogólnienia [Hoekstra 2010]. Ten proces uogólniania często prowadzi do tworzenia typologii krajów. Przykładami odpowiednich teorii dywergencji w porównawczych badaniach mieszkalnictwa są często stosowane ramy teoretyczne Esping-Andersena (1990), Kemeny'ego (1995) oraz Schwartza i Seabrooke'a (2008), a także niedawno opracowane ramy finansowania mieszkalnictwa Blackwella i Kohla (2018). Wszystkie te teorie opierają się na typologii krajowych systemów mieszkaniowych, zakładając tym samym, że rodzaj systemu mieszkaniowego ma silny wpływ na wskaźniki mieszkaniowe.

Przez lata typologia podejść do analiz komparatywnych z zakresu mieszkalnictwa podążała za wcześniejszymi i ugruntowanymi kategoryzacjami. Dokonał się postęp w ramach każdej ze szkół dotyczących porównawczych badań nad mieszkalnictwem. Nowe tematy, takie jak skutki integracji europejskiej, zostały podjęte, w ramach podejść konwergencyjnych i w ramach podejść dywergencyjnych.

Porównawcze badania nad polityką mieszkaniową na poziomie niższym niż krajowy, regionalnym lub lokalnym pozostają nadal w mniejszości pomimo swoich wczesnych i obiecujących początków [Matznetter 2012:288]. Hoekstra [2020] kwestionuje dominację poziomu krajowego w porównawczych badaniach nad mieszkalnictwem. Twierdzi, że w wyniku zarówno procesów międzynarodowych, jak i rozwoju wewnątrz państwa, zastosowanie kraju narodowego jako głównej jednostki do analiz porównawczych nad mieszkalnictwem straciło w ostatnim czasie swoją mocną pozycję w literaturze przedmiotu, i jest do pewnego stopnia "wypalone".

W wyniku tego procesu zarówno poziom globalny, jak i lokalny zyskują na znaczeniu [zob. także Aalbers 2015: 46]. Choć trendy te z pewnością nie są nowe, nie wywarły one jeszcze silnego wpływu na międzynarodowe badania porównawcze nad mieszkalnictwem, w których dominującą jednostką analizy pozostaje państwo narodowe. Hoekstra proponuje wykorzystanie regionu (miasta) jako podstawowej jednostki analizy w międzynarodowych badaniach porównawczych nad mieszkalnictwem. Zauważa, że nadrzędnym międzynarodowym zjawiskiem, które "wypiera" państwo narodowe jako główny aspekt badań porównawczych nad mieszkalnictwem, jest globalizacja. Ze względu na globalną integrację gospodarczą, kulturową i polityczną, państwa narodowe mają coraz bardziej ograniczoną zdolność do określania własnej przyszłości. W różnym stopniu wszystkie systemy mieszkaniowe w krajach rozwiniętych podlegają presji finansjalizacji i neoliberalizacji [Aalbers 2015, 2016; Maclellan i Miao 2017; Clapham 2019].

Istnieje wiele przesłanek do przeniesienia porównawczych badań mieszkaniowych na poziom regionalny i lokalny. Ian Cole (2003) argumentował, że rośnie zróżnicowanie lokalnych i regionalnych rynków mieszkaniowych, wobec tego niezbędne jest wielopoziomowe zarządzanie mieszkalnictwem. Oznacza to, że uzasadnione jest przeniesienie badań porównawczych nad mieszkalnictwem na poziom regionalny i lokalny [Matznetter 2012: 288]. Również politolodzy chcą wiedzieć więcej o lokalnej polityce mieszkaniowej [Matznetter 2012:12]. Kwestie mieszkaniowe są dyskutowane na poziomie lokalnym, gdzie postrzega się konkretne problemy i konstruuje narzędzia do ich rozwiązania, nie muszą one jednak mieć odzwierciedlenia na poziomie krajowym [Matznetter 2012: 287].

Obecnie wiele badań porównawczych z dziedziny mieszkalnictwa pozyskuje wyniki dotyczące polityki mieszkaniowej i mieszkalnictwa z baz danych na poziomie mikro, takich jak EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) lub EQLS (European Quality of Life Surveys). Jednak te bazy danych wykorzystują kraje

jako jednostkę analizy i generalnie nie pozwalają na dokonywanie żadnych znaczących podziałów regionalnych lub lokalnych. Istnieją pewne wskaźniki mieszkaniowe dostępne na poziomie miasta (Eurobarometr, globalne miejskie wskaźniki cen mieszkań i przystępności cenowej), ale obejmują one tylko ograniczoną liczbę miast i aspektów mieszkaniowych. W związku z tym dostępność i porównywalność danych może być zarówno problemem, jak i wyzwaniem dla międzynarodowych badań porównawczych w zakresie mieszkalnictwa.

W ostatnich latach coraz częściej przeprowadza się badania porównawcze na poziomie regionalnym i lokalnym, koncentrujące się na studiach przypadków, poprzez analizę lokalnych dyskursów, działań poszczególnych podmiotów związanych z mieszkalnictwem. Istnieje tradycja tego rodzaju porównawczych studiów mieszkaniowych, ale zawsze są one podporządkowane dominującym podejściom na poziomie krajowym.

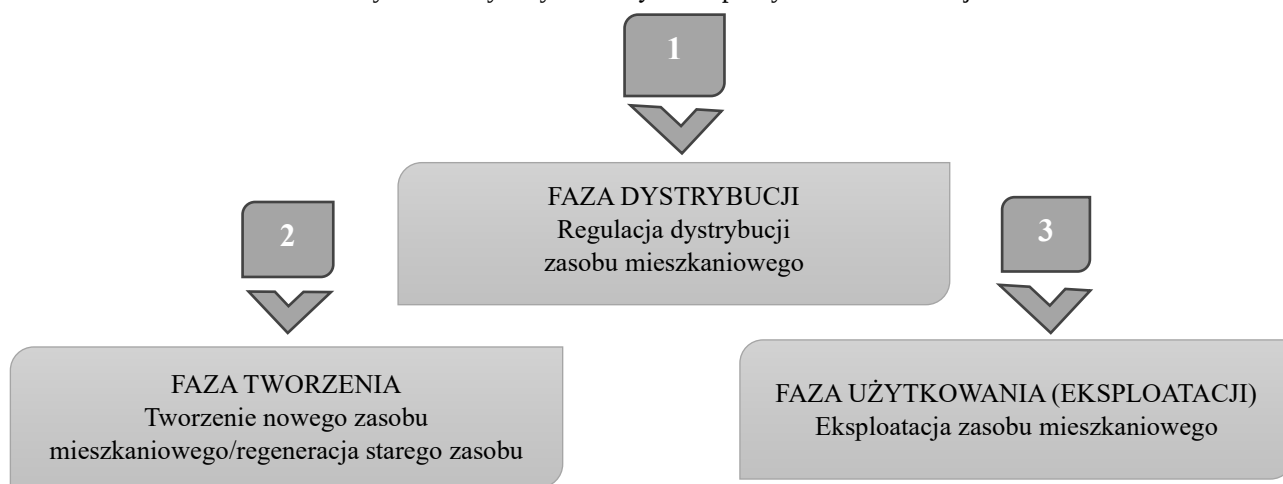
Należy zauważyć, że lokalne rozwiązania mieszkaniowe nie są formułowane w oderwaniu od kontekstów krajowych. Są one ograniczone przez rozwój sytuacji międzynarodowej, a także przez krajowe systemy opieki społecznej i mieszkalnictwa, w których osadzony jest lokalny system mieszkaniowy. W zależności od siły krajowych systemów opieki społecznej i mieszkalnictwa, lokalne systemy mieszkaniowe mogą być postrzegane jako odmiany lub podtypy systemów krajowych lub jako autonomiczne typy systemów lokalnych. Ponadto znaczenie mają również geografia i kultura. Przy analizie lokalnych systemów mieszkaniowych należy zawsze brać pod uwagę szerszy kontekst instytucjonalny i kulturowy.

Konteksty krajowe pozostają bardzo ważne i zawsze powinny być brane pod uwagę w międzynarodowych badaniach porównawczych. Jednak badacze nie powinni zatrzymywać się wyłącznie na poziomie krajowym. Poniżej tego poziomu często ukryte są duże i rosnące różnice w polityce mieszkaniowej, instytucjach mieszkaniowych i wynikach mieszkaniowych. Ważne jest, aby uzyskać wgląd w te różnice, nie tylko z naukowego punktu widzenia, ale także ze społecznego punktu widzenia. W końcu codzienne (mieszkaniowe) doświadczenia ludzi są pod silnym wpływem lokalnego systemu mieszkaniowego, w którym żyją [Hoekstra 2020:80-81].

2.9. Schemat analizy realizacji polityki mieszkaniowej jednostek lokalnych

Mieszkanie od strony użytkowania jest *per definitione* dobrem „szczególnym” – generuje efekty zewnętrzne, może należeć do dóbr publicznych albo prywatnych, przechodzi przez fazę produkcji (tworzenia) - proces budowlany, fazę zaspokajania bezpośredniej potrzeby mieszkaniowej (eksploatacji-użytkowania), jak i fazę dystrybucji [Markowski & Fernandez 2019: 38].

Rys.2.1. Trzy fazy oddziaływania polityki mieszkaniowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [CEMBALA 2014].

Przeprowadzona w pracy analiza komparatywna lokalnych polityk mieszkaniowych oraz instrumentów wsparcia mieszkaniowego na przykładzie poszczególnych przypadków miast została oparta na schemacie trzech fazach przedstawionych na rysunku 2.1.

Do jednych z podstawowych form pomocy mieszkaniowej dla gospodarstw domowych nieposiadających wystarczających środków finansowych aby zaspokoić własne potrzeby mieszkaniowe należy dostarczanie publicznych zasobów mieszkaniowych (publicznych, czyli w obecnych uwarunkowaniach w Polsce przede wszystkim komunalnych).

Mieszkalnictwo społeczne pełni kluczową funkcję w społeczeństwie, zapewniając tym gospodarstwom domowym, które nie mają wystarczających środków finansowych, aby zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na otwartym rynku, możliwość najmu

mieszkania społecznego²⁹. Daje to gospodarstwom domowym o niskich dochodach dostęp do lepszej jakości zakwaterowania, co w konsekwencji przynosi korzyści dla ich dobrego samopoczucia, zdrowia, bezpieczeństwa i produktywności [Scheba & Turok 2023:1134].

Jednak własność tych zasobów w większości przypadków jest kosztowna i uciążliwa dla podmiotów publicznych. Duże obciążenie finansowe dotyczy nie tylko fazy budowy, ale również fazy eksploatacji. Również z uwagi na grupę docelową użytkowników, konieczność utrzymywania niskich stawek czynszu w zasobie nie pozwala często na pokrycie podstawowych kosztów utrzymania zasobu. Dodatkowo, przy ograniczeniach finansowych jednostek samorządu terytorialnego skutkuje to w dłuższej perspektywie pogorszeniem standardu i stanu technicznego mieszkań oraz ich sukcesywnym wyłączeniem z użytku. [Żelazowski 2017: 12-13].

Niektórzy podnoszą, że korzystanie z publicznych zasobów mieszkaniowych dla osób o niskich dochodach jest dodatkowo formą pułapki społecznej, gdyż zniechęca beneficjentów do podejmowania aktywnych działań na rzecz poprawy własnej sytuacji materialnej i rezygnacji z pomocy społecznej, w tym mieszkaniowej. Na skutek tego zjawiska zmniejsza się również mobilność gospodarstw domowych korzystających z pomocy mieszkaniowej, utrwalając ich niekorzystną sytuację na rynku pracy [Stiglitz, 2004: 483]. Nieodpowiednio przeprowadzone publiczne projekty mieszkaniowe mogą pogłębiać istniejące problemy społeczne, prowadzić do powstawania stref ubóstwa negatywnie wpływających na strukturę całego miasta [Stiglitz 2004: 483].

Polityka mieszkaniowa zorientowana na fazę tworzenia zasobu mieszkaniowego opiera się na instrumentach, które aktywizują stronę podażową. Nie mają one tylko wpływu na budownictwo publiczne, ale także stymulująco działają na prywatne budownictwo mieszkaniowe. Ponadto, nie można zapominać o widocznej w wielu miastach rewitalizacji, która także generuje nowe lub odnowione zasoby mieszkaniowe. Można wymienić tu bardzo wiele różnorodnych narzędzi posługując się różnymi kryteriami. Jednak w świetle badań komparatywnych wydaje się zasadne skoncentrowanie się przede wszystkim na instrumentach powtarzalnych w badanych jednostkach. Ich poszukiwanie powinno być oparte na podstawowych pytaniach zaanonsowanych już w pracy, są one następujące: czy podmioty publiczne bezpośrednio tworzą zasób publiczny? Jeśli tak, jaki jest rozmiar produkcji? Jak wygląda kwestia finansowania? Jeśli podmioty publiczne współtworzą zasób mieszkaniowy, kto jest partnerem, jak dzielone są obowiązki i uprawnienia?

²⁹ <https://assets.gov.ie/197237/29edec3e-6664-4e62-86b2-af2e77f2f609.pdf>.

Odpowiedzi na te pytania wyglądały różnie w poszczególnych okresach rozwoju społeczno-gospodarczego, co już wcześniej opisano, dlatego niezbędne było wskazanie konkretnych ram czasowych przeprowadzanych badań.

Polityka mieszkaniowa koncentrująca się na fazach dystrybucji i użytkowania także korzysta z szeregu instrumentów, fazy te mają charakter następczy do fazy tworzenia i mogą zachodzić symultanicznie. Ta pierwsza dotyczy jednego z największych „punktów zapalnych” polityki mieszkaniowej – komu i kto ma pomagać w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych? Jaki to ma wpływ na lokalny rynek mieszkaniowy i jego uczestników? Jednocześnie można wskazać, że z odpowiedziami na te pytania wiążą się relacje dotyczące aktywności gospodarczej i dobrostanu społeczeństwa na danym obszarze.

Faza użytkowania implikuje przede wszystkim pytania o podział kosztów użytkowania zasobu mieszkaniowego, zarówno publicznego, jak i prywatnego. Mieszkanie jest dobrem drogim w utrzymaniu – ten truizm ma swoje konsekwencje w stanie technicznym starzejącego się zasobu mieszkaniowego, oferowanym standardzie versus aktualne wymogi techniczne, demograficzne i środowiskowe.

Rozdział 3 Polityka mieszkaniowa na poziomie krajowym i gminnym w Polsce

3.1. Założenia krajowej polityki mieszkaniowej

Polską politykę mieszkaniową można podzielić na trzy etapy historyczne: okres międzywojenny, okres powojenny do 1989 roku oraz okres III RP. Rozróżnienie to opiera się na głównych momentach przełomowych, wynikających z uwarunkowań politycznych, ekonomicznych i społecznych. Po I wojnie światowej zachodziły w nowotworzonej Polsce bardzo głębokie zmiany gospodarczo-legislacyjne, przede wszystkim związane z dążeniem do unifikacji instytucjonalnej kraju. Polska była państwem rolniczym, zapóźnionym gospodarczo, z ogromnymi problemami społecznymi, także w sferze mieszkalnictwa. Udział 25-30% ludności miejskiej powodował, że Polska pozostawała daleko w tyle za najbardziej rozwiniętymi krajami Europy (Wielka Brytania 78%, Holandia 65%, Belgia i Niemcy ponad 50%), wyprzedzając jedynie kraje bałkańskie (Bułgaria 18%, Rumunia 20%) i kraje nadbałtyckie (np. Litwa 10%) [Żarnowski 1979].

W latach trzydziestych XX wieku sytuacja mieszkaniowa znacznie odbiegała od przeciętnych standardów europejskich. Polska miała mniej niż 200 mieszkań na 1000 mieszkańców, powierzchnia mieszkań była ponad dwukrotnie mniejsza niż w Wielkiej Brytanii i Holandii i prawie dwukrotnie mniejsza niż w Rzeszy Niemieckiej [Andrzejewski 1987]. W miastach powszechne było podnajmowanie mieszkań i tzw. kątownictwo, ponieważ nie było wystarczająco dużo mieszkań dla wszystkich potrzebujących, co wynikało przede wszystkim z masowej migracji zarobkowej do miast [Makowska 2013:127]. Różne programy pomocowe, które starano się prowadzić, nie zmniejszyły ogromnego deficytu mieszkaniowego.

W wyniku zniszczeń wojennych II wojny światowej utracono ok. 1,6 mln mieszkań i domów, tj. ok. 22-24% zasobów mieszkaniowych [Andrzejewski 1987]. Przede wszystkim straty dotyczyły obszarów miejskich, widoczne były wyraźne różnice regionalne [Piwońska 2015: 93-119]. Paradoksalnie, zmiany terytorialne przyczyniły się do polepszenia sytuacji mieszkaniowej w Polsce po II wojnie światowej. Odzyskane ziemie były bardziej zurbanizowane i miały wyższy standard zasobów mieszkaniowych. Ludność niemiecka opuściła te tereny, a zostali tam osiedleni repatrianci i ludność migrująca z innych obszarów. [Fermus-Bobowiec 2019:242].

W czasie odbudowy kraju i likwidacji skutków II wojny światowej, prowadzono państwową formę gospodarki lokalami mieszkalnymi. Dekret z 7 września 1944 r.

o komisjach mieszkaniowych wprowadzał pojęcie "przydziału mieszkania". Podmiotom publicznym przyznano prawo do dokwaterowywania lokatorów do mieszkań. Właściciele domów czynszowych zostali pozbawieni prawa do swobodnego wynajmowania i ustalania stawek czynszu. Taka polityka mieszkaniowa uzasadniana była fatalną sytuacją mieszkaniową społeczeństwa po II wojnie światowej.

Dekret z 21 grudnia 1945 roku o publicznej gospodarce mieszkaniowej i kontroli najmu *de facto* upaństwowiał budownictwo i gospodarkę mieszkaniową. Ograniczał on możliwość wynajmowania mieszkań przez osoby prywatne; po raz pierwszy użyto w nim terminu publiczna gospodarka mieszkaniowa. Początkowo dekret obowiązywał tylko w największych miastach Polski: Warszawie, Łodzi, Gdańsku, Lublinie, Krakowie, Katowicach i Poznaniu, potem z czasem rozszerzano jego oddziaływanie. Po 1951 roku ani spółdzielnia mieszkaniowa, ani właściciel mieszkania nie mieli prawa decydować o swojej własności [Makowska 2013: 128].

Mieszkanie było przydzielone osobie, której zawód, praca, stanowisko wymagało zamieszkania w danej miejscowości. Dopiero w 1962 roku wprowadzono kryterium dochodowe ograniczające przydział. Często łamano zasady przydziału mieszkań, nie tylko poprzez przyznawanie mieszkań osobom, które nie miały do tego prawa. Starano się też szukać różnych (często nielegalnych) sposobów na ominięcie kolejki i przyspieszenie przydziału. W latach 1945-1956 budowa i gospodarka zasobami mieszkaniowymi należała prawie w całości do obowiązków państwa. W pierwszej połowie lat 50-tych wybudowano zaledwie 400 tys. mieszkań. Od 1956 roku nastąpiła liberalizacja prawa, gdyż uznano argumenty ekonomiczne, a państwo wycofało się z całkowitego finansowania i reglamentacji budownictwa mieszkaniowego. Z publicznego gospodarowania wyłączono spółdzielcze lokale mieszkalne i małe domy mieszkalne. W 1957 roku ogłoszono nową politykę mieszkaniową i zaczęto przyznawać obywatelom kredyty mieszkaniowe [Makowska 2013: 128].

Pod koniec lat 60. nastąpił zwrot w kierunku uczestnictwa przyszłych lokatorów w kosztach budowy mieszkań. Ten zabieg w połączeniu z rozwojem technicznym i znacznym przyspieszeniem budowy spowodował, że dekada lat 70. była złotym okresem polskiego mieszkalnictwa. W tym czasie rocznie około 200 tys. osób otrzymywało klucze do własnego mieszkania. Najwięcej mieszkań wybudowano w 1978 r. - 284 tysiące. Niemniej jednak według spisu powszechnego z 1978 r. deficyt mieszkaniowy szacowano na 1,6 mln, według kolejnego z 1988 r. było to już 2,9 mln.

W latach 70. nastąpiła również zmiana w podejściu do własności, od 1972 r. można było wykupić na własność mieszkania spółdzielcze, komunalne i zakładowe. Do 1990 roku wykupiono 50% mieszkań lokatorskich, 8% mieszkań komunalnych i 1,6% mieszkań zakładowych [Makowska 2013: 129]. W latach 1986÷1987 nastąpiła stagnacja, a nawet regres w rozwoju mieszkalnictwa. Przy znacznym zwiększeniu się liczby ludności, intensywność mieszkalnictwa zmniejszyła się z 10,3 jednostek mieszkalnych oddawanych do użytku na 1000 mieszkańców rocznie w miastach (1976-1980) do 5,4 w 1988 roku [Kucharska-Stasiak 2008:22].

Mimo że w latach 80-tych sektor mieszkaniowy traktowany był jako element polityki socjalnej, model polityki mieszkaniowej oparty na dominacji państwa, ze względu na deficyt środków finansowych, nie mógł zapewnić realizacji podstawowego celu polityki mieszkaniowej, jakim jest prawo do mieszkania. Realizacja modelu polityki mieszkaniowej, przyjętego w okresie powojennym, spowodowała problemy w sektorze mieszkaniowym, takie jak: zmniejszenie się rozmiarów budownictwa i gwałtowne zwiększenie się kosztów budowy, deficyt mieszkaniowy, niski standard nowo budowanych mieszkań, niska jakość zasobów mieszkaniowych spowodowana małą dbałością o ich stan techniczny z powodu niskich czynszów. Czynsze dla znacznej części zasobów mieszkaniowych były ustalane na poziomie poniżej bieżących kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych. Do kolejnych wad powojennego modelu polityki mieszkaniowej można zaliczyć: niedocenianie znaczenia infrastruktury społecznej i potrzeb demograficznych, wadliwą strukturę gospodarki, nakazowy system zarządzania, metody sprawowania władzy, brak stworzenia mechanizmu samofinansowania gospodarki mieszkaniowej oraz brak stworzenia efektywnych długoterminowych oszczędności na cele mieszkaniowe [Kucharska-Stasiak 2008:22].

W okresie PRL-u liczba obywateli szybko rosła, osiągając w 1988 roku ponad 37 milionów. Wyraźnie widoczny był trend migracji do miast; w miastach systematycznie rosła liczba mieszkań, w 1988 r. w ponad 7 mln mieszkań mieszkało 22,5 mln mieszkańców. Po rozpoczęciu transformacji społeczno-gospodarczej w 1989 roku zmiany legislacyjne dotyczyły całokształtu życia gospodarczego i społecznego w Polsce, w tym polityki mieszkaniowej. Konieczna stała się zmiana uwarunkowań prawnych. Nowe regulacje dotyczyły m.in. gwarancji prawa własności, uregulowania stosunków własnościowych, swobody obrotu, sprawnie działającego systemu rejestracji praw do nieruchomości, możliwości wykorzystywania praw do nieruchomości jako zabezpieczenia

wierzytelności, prawidłowej alokacji zasobów przestrzennych [Kucharska-Stasiak 2005: 165].

Pierwsza faza przekształceń - lata 1989-1992 - związana była z zasadniczymi przemianami legislacyjnymi, których celem było stworzenie fundamentów dla powstania gospodarki rynkowej. Zmieniona konstytucja znosiła specjalne uprawnienia przyznane w okresie wcześniejszym własności państwowej i społecznej, wprowadzała swobodę prowadzenia działalności gospodarczej i gwarancję udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy [Kucharska-Stasiak 2005: 165]. Zmieniono również przepisy ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³⁰, dostosowując je m. in. do wymagań związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Gminy stały się właścicielem znacznej liczby nieruchomości, przekazanych im przez państwo w ramach realizacji postanowień ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³¹. Jednak w tym okresie nie wprowadzono głębokich reform, odnoszących się do rynku mieszkaniowego [Kucharska-Stasiak 2005: 165-166].

W latach 1993÷1994, które wyznaczają drugi etap w rozwoju rynku, obserwowano realizację nowych regulacji wprowadzonych we wcześniejszym okresie.

W 1994 r. uchwalono dwie ustawy zmieniające zasady funkcjonowania rynku mieszkaniowego. Były to: ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych³² oraz z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³³, zrywające z ograniczeniami dotyczącymi najmu i własności lokali mieszkalnych i użytkowych. Nowe zasady pozwoliły na odejście od limitów ilościowych, obowiązujących w okresie socjalistycznym. Podjęto próby zmodernizowania polityki czynszowej i stworzenia standardów działania nowych podmiotów - wspólnot mieszkaniowych, a także określenia zasady prywatyzacji zasobów publicznych.

Jednak niekonstytucyjność rozwiązań regulacji prawnej dotyczącej relacji właściciel-najemca spowodowała uchwalenie kolejnego aktu prawnego: Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³⁴. Dla całego rynku nieruchomości ważne było również ustanowienie aktu o zagospodarowaniu przestrzennym – ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.³⁵. Został on

³⁰ Dz. U. z 1991 r. nr 30, poz. 127.

³¹ Dz. U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.

³² Dz. U. nr 105, poz. 509, z późn. zm.

³³ Dz. U. 1994 nr 85 poz. 388.

³⁴ Dz. U. 2001 nr 71 poz. 733.

³⁵ Dz. U. nr 89, poz. 415.

zastąpiony ustawą z dnia 27 marca 2003 roku planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶.

Zasady wsparcia przez państwo zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli zostały określone w 1995 r. w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego³⁷. Ustawa ta dała podstawy prawne dla funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, organizowania Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS) i tworzenia kas mieszkaniowych. Równocześnie kilkakrotnie nowelizowano ustawę prawo spółdzielcze z 16 września 1982 roku³⁸. W celu wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe uchwalono również ustawę o kasach oszczędnościowo-budowlanych³⁹ (nigdy nie wydano niezbędnych do jej działania aktów wykonawczych).

W 1997 r. uchwalono ustawę o gospodarce nieruchomościami⁴⁰, nazywaną konstytucją rynku nieruchomości. W znacznej mierze regulacja ta dotyczyła zasad zbywania i gospodarowania nieruchomościami publicznymi, ponadto określała zasady ograniczania praw do nieruchomości będących w ręku podmiotów prywatnych oraz warunków prowadzenia działalności zawodowej na rynku nieruchomości. W 2000 r. uchwalono nową ustawę dotyczącą spółdzielni mieszkaniowych⁴¹.

W latach 90. politykę mieszkaniową określiła uchwała Sejmu RP z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej państwa w okresie przemian społeczno-gospodarczych. Zwracała ona uwagę na niewystarczającą liczbę mieszkań i niską jakość zasobów mieszkaniowych. W uchwale określono cele i zasady polityki mieszkaniowej. Jako priorytety wskazano przeciwdziałanie pogarszaniu się warunków mieszkaniowych rodzin, konieczność likwidacji deficytu mieszkaniowego oraz pomoc w uzyskaniu prawa do pierwszego mieszkania. Gmina stała się podmiotem odpowiedzialnym za opracowanie i realizację lokalnej strategii mieszkaniowej.

Konstytucja RP uchwalona 2 kwietnia 1997 r. w art. 75 ust. 1 stanowi, że: "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".

³⁶ Dz.U.2023.977.

³⁷ Dz. U. 1995 Nr 133 poz. 654.

³⁸ Dz.U. 1982 nr 30 poz. 210.

³⁹ Dz.U. 1997 nr 85 poz. 538.

⁴⁰ Dz. U. 1997 Nr 115 poz. 741.

⁴¹ Dz. U. 2001 Nr 4 poz. 27.

Cele polityki mieszkaniowej powtarzały się w kolejnych latach w wielu dokumentach rządowych i parlamentarnych, nie były one realizowane w praktyce. Zasada polegania na rynku obowiązuje w polityce mieszkaniowej Polski w ostatnich trzech dekadach, czego efektem jest przede wszystkim wspieranie produkcji budowlanej na wolnym rynku mieszkaniowym [por. Markowski i in., 2018, s. 41].

Państwo przyjęło rolę koordynatora sektora mieszkaniowego, oferowało tylko nieznaczną pomoc socjalną w postaci dodatków mieszkaniowych i publicznego budownictwa, zaadresowanego jedynie do najbiedniejszych uczestników rynku (pomoc podmiotowa, a nie skierowana do zasobu). Do głównych celów polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1990-2019 możemy zaliczyć: likwidację deficytu ilościowego i jakościowego; zwiększenie dostępności mieszkań dla osób o średnich i niskich dochodach w tym poprzez zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez najem; pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób w trudnej sytuacji życiowej i zagrożonych wykluczeniem społecznym; finansową pomoc w szczególności dla osób młodych i rodzin wielodzietnych w nabywaniu mieszkań na własność; pomoc samorządom w rozwoju budownictwa społecznego.

3.2. Samorząd terytorialny jako podmiot odpowiedzialny za lokalną politykę mieszkaniową

Wraz z upodmiotowieniem gmin przeniesiono na nie odpowiedzialność za kształtowanie sytuacji mieszkaniowej, m.in. poprzez realizację mieszkalnictwa społecznego i wypłatę dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zasadniczym problemem Polski było jednak niedostosowanie zakresu odpowiedzialności i zadań gmin do możliwości finansowych, co w sferze mieszkaniowej było niejednokrotnie podkreślane [Najwyższa Izba Kontroli, 2011].

Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi powinno być działaniem skierowanym na majątek mieszkaniowy gminy, obejmującym planowanie i podejmowanie decyzji w zakresie budowy nowych mieszkań oraz bieżącej eksploatacji i utrzymania w odpowiednim stanie technicznym istniejących zasobów. Gminne zasoby mieszkaniowe zostały zdefiniowane w ustawie o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którą mieszkaniowy zasób gminy tworzą mieszkania stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego (TBS). Jest to zatem zasób mieszkaniowy przeznaczony na wynajem z założenia dla osób, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb

mieszkaniowych na wolnym rynku. Mieszkanie komunalne pełni funkcję pomocniczą, a jednocześnie stanowi część majątku gminy, który może być przez nią wykorzystywany w celu pomnażania swoich dochodów. Gmina może zatem mieszkania komunalne wynająć lub sprzedać, a dochody – zarówno z wynajmu mieszkania jak i jego sprzedaży – są dochodami własnymi gminy. Mieszkania komunalne stanowią zasób mieszkaniowy należący do gminy i są częścią zasobów publicznych [Sikora-Fernandez, 2011: 181].

Stan techniczny zasobów mieszkaniowych gmin jest bardzo zróżnicowany przestrzenne, co ma swoje źródła m.in. jeszcze w zniszczeniach II wojny światowej i późniejszej dynamice odbudowy. Paradoksalnie, w szczególności duże miasta, które nie zostały zniszczone, nie korzystały ze zwiększonych środków na odbudowę. Po latach stan starych zasobów mieszkaniowych był bardzo zły. Ponadto, gminy, przy reglamentacji czynszów, nie były w stanie prowadzić efektywnej gospodarki remontowej [szerzej: Kornilowicz, & Uchman, 2011]. Chcąc pozbyć się przynajmniej części istniejącego problemu, zintensyfikowały akcję sprzedaży mieszkań komunalnych (ich prywatyzacji) dotychczasowym najemcom, pomimo tego, że sprzedawały zasoby w bardzo złym stanie technicznym.

W Polsce przyjęty został model tzw. prywatyzacji rozproszonej, inicjowanej przez najemców, w miejsce prywatyzacji selektywnej, czyli prywatyzacji w wytypowanych przez gminę budynkach. Ten model przyniósł negatywne skutki, ponieważ powszechnie chęć wykupu zgłaszali najemcy w najlepszych budynkach pod względem lokalizacji, stanu technicznego i standardu użytkowego. Wobec czego w zasobach gmin pozostały mieszkania w najgorszym stanie technicznym i lokalizacyjnym. Ponadto, w wielu budynkach gmina stała się współwłaścicielem, członkiem wspólnoty mieszkaniowej, mając obowiązek uczestniczenia w procesie zarządzania tym zasobem i kosztach z tym związanych.

Prywatyzacja powinna być poprzedzona odpowiednio przygotowaną strategią nie powinna być nastawiona na bieżące wpływy [Wojciechowski, 2003: 82]. Analizie powinny być poddane z punktu widzenia korzyści i koszty z nią związane [Kamerschen, McKenzie, Nardinelli, 1991: 95–96]. Nie powinna zagrażać realizacji ważnych celów publicznych, co upoważnia do wskazywania jej granic [Savas, 1992: 130]. Należy pamiętać, że gmina ma racjonalnie gospodarować zasobem mieszkaniowym aby realizować zadania własne. Należy zapobiegać masowej wyprzedaży lokali mieszkalnych z zasobu za niewielki procent ich wartości rynkowej, bowiem potrzeby lokalne gospodarstw domowych o niższych dochodach powinny być zaspokajane z pomocą gminy. Władze lokalne muszą

podejmować działania zmierzające do osiągnięcia takiej liczby lokali w zasobie, która umożliwi pełną realizację obligatoryjnych zadań ustawowych gminy [Parys, 2020: 39-40].

Sprzedaż mieszkań musi być poprzedzona akcją wyjaśniającą przyszłym nabywcom istotę nabywanych praw oraz obowiązków [Bogusz, 1993: 41]. Jednak w dalszym ciągu niektóre gminy dążą do prywatyzacji swoich zasobów mieszkaniowych o charakterze rozdawniczym, co w połączeniu z pasywnością inwestycyjną w zakresie gospodarki mieszkaniowej może prowadzić do pogłębienia problemu niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza wśród osób w trudnej sytuacji materialnej [Parys, 2020: 39-41].

Na poziomie państwa można wskazać określone kierunki polityki mieszkaniowej wspierane konkretnymi instrumentami, wiele skierowanych jest do gmin i ma służyć realizacji ich ustawowych obowiązków. Kompetencje gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami można analizować z punktu widzenia zakresu zadań, jakie gmina ma do wykonania oraz podziału uprawnień i obowiązków przypadającym poszczególnym organom gminy w gospodarce nieruchomościami. Wychodząc od zakresu zadań, warto przypomnieć, że gospodarowanie nieruchomościami w gminie, to pojęcie odnoszące się do całokształtu aktywności podejmowanej przez ograny gminy względem nieruchomości zlokalizowanych na jej terytorium. Działania te zmierzają do osiągnięcia założonych celów, wśród których rozwój lokalny jest celem nadrzędnym [Małkowska, 2010, s.81]. Należy również zaznaczyć, że za podstawowy cel inwestycji realizowanych przez gminy przyjmuje się poprawę warunków życia społeczności lokalnej i zaspokojenie potrzeb w zakresie użyteczności publicznej. Inwestycje gmin są zatem instrumentem oddziaływania na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy [Kik, Marona, Nalepka 2017: 37].

Wobec powyższego można stwierdzić, że gospodarka nieruchomościami w gminie jest świadomym i celowym działaniem upoważnionych podmiotów, w formach przewidzianych prawem, obejmujących podejmowanie decyzji oraz dokonywanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości przestrzennie zlokalizowanych na obszarze gminy. Działania te służą osiągnięciu określonych celów, podporządkowanych prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwoju społeczno-gospodarczego [Cymerman, 2009, s. 29-46]. Rolą gminy jest stworzenie możliwie najlepszych warunków dla podmiotów gospodarujących nieruchomościami, tak aby ich decyzje i działania były zgodne z długookresową wizją rozwoju gminy [Małkowska, 2010, s.81].

Zadania samorządów lokalnych w planowaniu przestrzennym i gospodarce gruntami regulują odpowiednie ustawy. Dają one samorządom narzędzia do tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty w zakresie polityki przestrzennej. Planowanie zagospodarowania przestrzeni służy optymalnemu wykorzystaniu walorów danego obszaru, chroniąc jednocześnie te elementy, które wymagają szczególnego traktowania. Podstawowe regulacje dotyczące tych zagadnień znajdują się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.⁴². Określa ona zasady polityki przestrzennej oraz zakres i sposób postępowania w sprawach zagospodarowania przestrzennego, przyjmując za podstawę tych działań ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Istotne jest również zrozumienie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do wzrostu i spadku wartości nieruchomości⁴³.

Nieprawidłowości działania całego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego na skutek powszechności decyzji o warunkach zabudowy wobec braku planów miejscowych w skali lokalnej oznaczają rozproszenie zabudowy, w tym zabudowy mieszkaniowej, niedostateczne wykorzystywanie przez gminy mechanizmu *Value Capture* z jednoczesnym ponoszeniem wysokich kosztów m.in. infrastruktury [Śleszyński, Nowak, Sudra, Załączna, Blaszcze 2021: 30]. Warto również wskazać na problem ze zbilansowaniem dochodów i wydatków gmin oraz problemy ze zdecydowaną przewagą wydatków wynikające także z nieprawidłowo skonstruowanej renty planistycznej [Śleszyński, Nowak, Sudra, Załączna, Blaszcze 2021: 17].

Podobnie, w raporcie NIK zwrócono uwagę na szereg problemów wynikających z obecnego systemu gospodarowania przestrzenią [NIK, System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, Nr ewid. 193/2016/KIN]. Do najważniejszych należą m.in.: częsta nieaktualność i niekompletność dokumentów określających politykę przestrzenną gminy, małe znaczenie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, realizacja lokalnej polityki przestrzennej w oparciu o decyzje administracyjne. O problemach związanych z rozwojem przestrzennym na szczeblu lokalnym w Polsce specjaliści piszą od lat, próby zmiany poprzez poprawki legislacyjne dotychczas nie przynosiły większych rezultatów [Śleszyński, Markowski, &

⁴² Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.

⁴³ Po zmianie przepisów obecnie toczy się proces przygotowań do reformy systemowej w zakresie zagospodarowania przestrzennego, która powinna ostatecznie wejść w życie w 2026 r. W badanym w pracy okresie obowiązywały plany miejscowe i studia uwarunkowań jako główne narzędzia polityki przestrzennej gmin.

Kowalewski, 2018:182; Zybała, Markowski, Śleszyński, Anioł, Bielecki, Kołacz, Rozbiewski, Szlachta 2019: 123-163].

Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.⁴⁴, wprowadziła rozwiązania rynkowe w obrocie nieruchomościami publicznymi, określiła też zasady sprzedaży mieszkań z zasobu publicznego, wskazując na możliwość stosowania różnego typu zwolnień i upustów. Aktem prawnym, który szczegółowo reguluje zadania mieszkaniowe gminy, relacje między właścicielami i najemcami, różne typy najmu lokali mieszkalnych jest ustawa o ochronie praw lokatorów z dnia 21 czerwca 2001 r.⁴⁵. Określa ona m.in. zasady sporządzania i zawartość podstawowych dokumentów określających zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym w gminie, jakimi są Wieloletnie Programy Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy (WPGZMG).

WPGZMG powinien być uchwalony na co najmniej 5 lat, zawiera m.in. informacje dotyczące wielkości, stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy oraz jej plany w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców wymagających pomocy. Jest więc dokumentem wyrażającym cele lokalnej polityki mieszkaniowej. WPGZMG wskazuje prognozy dotyczące zasobu mieszkaniowego pod względem wielkości i stanu technicznego. W takich prognozach brakuje często analiz zmian potrzeb mieszkaniowych i analiz wewnętrznych gospodarowania zasobami mieszkaniowymi.

Kolejnym dokumentem określającym lokalną politykę mieszkaniową jest strategia rozwoju gminy. Podstawą prawną jej uchwalenia jest ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku⁴⁶. Podstawową funkcją strategii jest dostarczenie podmiotom gospodarczym, inwestorom i mieszkańcom informacji o długofalowych uwarunkowaniach rozwoju i sposobach rozwiązywania problemów. Strategia zawiera także deklaracje władz o podjęciu określonych przedsięwzięć i działań, staje się więc dokumentem długofalowej lokalnej polityki. Jej opracowanie, choć nieobligatoryjne, wydaje się niezbędne. Tworzy płaszczyznę współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów. Jak wynika z badań Instytutu Rozwoju Miast [Informacje... 2008] w większości przyjętych do realizacji strategiach rozwoju gmin została uwzględniona problematyka mieszkalnictwa, choć są to dość ogólne informacje o liczbie i stanie zasobów mieszkaniowych w gminie.

W kontekście problematyki mieszkalnictwa warto również wskazać, że w większości strategii zabrakło podsumowań pozwalających na ocenę wpływu mieszkańców na

⁴⁴ Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741.

⁴⁵ Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733.

⁴⁶ Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95.

ostateczny kształt dokumentu. Pomimo częstych deklaracji, że realizacja jej zapisów jest sprawą wspólną, w którą muszą włączyć się nie tylko władze i administracja, ale także mieszkańcy, przedsiębiorcy czy sektor pozarządowy, wątek ten nie był w strategiach rozwijany [Martela, Janik, Bubak, 2023:9].

Częścią strategii rozwoju gminy powinna być strategia mieszkaniowa, która określa: "jakie decyzje dotyczące mieszkalnictwa będą podjęte w zależności od warunków otoczenia oraz innych czynników, jak choćby posiadane środki finansowe czy potrzeby społeczne" [Sikora 2007: 691]. Typowym błędem, powielanym w bardzo dużej części polskich gmin, jest koncentrowanie się w sferze mieszkaniowej jedynie na własnym zasobie komunalnym (mieszczącym się w budynkach i wspólnotach) [Kłosowski 2010:233]. Podstawą strategii powinno być przyjęcie założenia, że mieszkalnictwo społeczne jest ważnym elementem gospodarki miast, warunkującym dostępność mieszkań [Muzioł-Węclawowicz 2021:84].

Sformułowanie scenariuszy rozwoju mieszkalnictwa jest niezbędnym elementem i warunkiem racjonalnego działania władz samorządowych, zmierzającego do wypracowania optymalnej strategii mieszkaniowej. Chodzi o to, by strategia była dobrze osadzona w miejscowych realiach (w czym najważniejsze jest należyte rozpoznanie sytuacji mieszkaniowej i możliwości ekonomicznych) oraz trafnie określała lokalne preferencje mieszkaniowe i kierunki pożądanых zmian [Jurek, Majchrzak 2001].

Analizując lokalną politykę mieszkaniową w trzech grupach instrumentów – skupionych na tworzeniu zasobu, jego dystrybucji i eksploatacji można zbudować pewien schemat dostępnych rozwiązań. W grupie instrumentów służących tworzeniu zasobu można wskazać: takie, w efekcie których gmina staje się jedynym właścicielem nowego zasobu, takie, w wyniku których staje się współwłaścicielem i takie w wyniku których gmina jest dysponentem części zasobu, choć nie jego właścicielem. Obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej spoczywa bezpośrednio na gminie⁴⁷. Zadanie to realizuje za pomocą gminnego zasobu nieruchomości. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy mieszkaniowego zasobu gminy w okresie badawczym należały do niego lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem

⁴⁷ art.4 ust.1 Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733.

Towarzystw Budownictwa Społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów⁴⁸ [Szymczak 2015:99].

Instrumenty służące do dystrybucji zasobu można podzielić na ustawowe – wskazane ustawowo kryteria określają grupy beneficjentów oraz charakteryzują niezbędny zasób, a także wynikające z uchwał danej rady gminy, wskazujące jej preferencje co do beneficjentów np. seniorzy, absolwenci, rodziny z dziećmi. W trzeciej grupie – instrumentów służących eksploatacji także można zastosować podobny podział – na narzędzia wsparcia wynikające bezpośrednio z ustaw np. dodatki mieszkaniowe i z uchwał, przyznające określone zwolnienia lub obniżenia płatności za mieszkanie.

Tab. 3.1 Instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej gmin w zakresie tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego

	Instrumenty służące tworzeniu zasobu	Instrumenty służące dystrybucji zasobu	Instrumenty służące eksploatacji zasobu
Instrument ↓	1.Gmina jako jedyny właściciel nowego zasobu/ 1a.Gmina jako dysponent części zasobu, nie będąc jego właścicielem	1. Ustawowe kryteria określające grupy beneficjentów i charakteryzujące niezbędny zasób	1.Przysznawanie dodatków mieszkaniowych - realizacja obowiązków ustawowych
Efekt realizacji instrumentu	Gmina kontroluje całość nowo utworzonego zasobu mieszkaniowego/ Gmina zarządza częścią zasobu, ale nie czerpie pełni korzyści własnościowych i może być ograniczona w podejmowaniu decyzji	Zasób jest dystrybuowany według regulacji prawnych, zapewniając dostęp gospodarstwom domowym spełniającym określone kryteria	Wsparcie finansowe dla osób spełniających określone kryteria, zmniejszenie obciążenia kosztami mieszkania
Instrument ↓	2. Gmina jako współwłaściciel zasobu	2. Kryteria wynikające z uchwał rady gminy, np. preferencje dla seniorów, absolwentów, rodzin z dziećmi	2. Zwalnianie lub obniżanie płatności za mieszkanie na podstawie uchwał
Efekt realizacji instrumentu	Gmina ma wpływ na zarządzanie i decyzje dotyczące części zasobu, ale dzieli odpowiedzialność i korzyści z innymi podmiotami	Zasób jest dystrybuowany zgodnie z lokalnymi potrzebami i priorytetami, wspierając gospodarstwa domowe spełniające określone kryteria	Ułatwienia finansowe dla wybranych grup mieszkańców, zmniejszenie ich wydatków mieszkaniowych

Źródło: opracowanie własne.

Wymienione w tabeli 3.1. instrumenty współoddziałują na siebie, czasem mają charakter innowacyjny. Widoczne jest również łączenie różnych kategorii środków aby wspomóc określonych beneficjentów. Warto zaznaczyć, że każdy z wymienionych

⁴⁸ art.2 pkt.10 Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733.

instrumentów może być realizowany w różny sposób, w zależności od lokalnych uwarunkowań, potrzeb i możliwości gminy.

Obecnie, tworzenie nowego zasobu często nie występuje w postaci budowania własnego zasobu przez gminę, natomiast wykorzystuje się współoddziaływanie poprzez TBS (obecnie SIM), wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne, możliwe jest również zawieranie umów z inwestorami (Mieszkanie na Start), czy zamiany z deweloperami (Lokal za grunt). Gminy mogą również się ubiegać o dofinansowanie działań zmierzających do stworzenia nowego zasobu lub odnowy już istniejącego (fundusze z BGK).

Przyznanie praw do lokali podlega różnym kryteriom – zarówno ustawowym, jak i uchwałowym, wskazują one priorytety podmiotów publicznych uwidocznione w postaci list kolejkowych i konkursów na użytkowników mieszkań. Brak nowego zasobu własnego lub brak możliwości dysponowania zasobem o charakterze społecznym (np. wybudowanego przez TBS) skutkuje niemożnością odpowiedniej dystrybucji pomocy mieszkaniowej. To, co jest najbardziej widoczne – obowiązek zapewnienia bezpośredniej pomocy mieszkaniowej w postaci mieszkań socjalnych (obecnie najmów socjalnych), pomieszczeń tymczasowych spoczywa na gminie właściwej ze względu na miejsce pobytu uprawnionego. Brak realizacji eksmisyjnych wyroków sądowych na skutek braku odpowiednich lokali powoduje, że gminy są zobligowane do wypłaty odszkodowań właścicielom zajętych zasobów.

W fazie eksploatacji lokalu najemca lub czasem właściciel mogą skorzystać z pomocy w postaci dodatków mieszkaniowych. W Polsce są one skierowane do osób niezamożnych i mają na celu obniżenie kosztów utrzymania mieszkań. Instrument ten nie jest wprawdzie związany z konkretną formą budownictwa mieszkaniowego, jednak największą rolę odgrywa w zasobie społecznym. Przyczyną stosowania dodatków mieszkaniowych jest założenie, iż koszty mieszkaniowe, w tym głównie czynsze, stanowią nadmierne obciążenie gospodarstw domowych o niskich dochodach. [Lis, 2018, s.67-81].

System dodatków mieszkaniowych został wprowadzony wraz z ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁴⁹ w celu ochrony gospodarstw domowych o niskich dochodach w związku z wprowadzeniem reformy czynszów. Wdrożenie przepisów ustawy powierzono gminom. W 2001 r. dla systemu dodatków mieszkaniowych uchwalono odrębną ustawę, która rozszerzyła uprawnienia do

⁴⁹ Dz.U. 1994 nr 105 poz. 509.

dodatków mieszkaniowych na gospodarstwa domowe zajmujące mieszkania beczynszowe⁵⁰.

Każda gmina ma prawo uchwalić własne zasady pomocy w postaci ulg i zwolnień w czynszu. Jest to wyrazem danej lokalnej polityki mieszkaniowej. Brak uchwały definiującej zasady takiego wsparcia także jest świadectwem prowadzonej lokalnie polityki mieszkaniowej.

3.3. Wybrane rządowe programy i instrumenty polityki mieszkaniowej adresowane do gmin

Specyfika nieruchomości mieszkaniowych, ich postrzeganie w kategorii dóbr podstawowych oraz ich wysoka kapitałochłonność, nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki mieszkaniowej ukierunkowanej na wspieranie obywateli w rozwiązywaniu ich problemów mieszkaniowych.

Zgodnie z polskim prawodawstwem, władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym przeciwdziałania bezdomności i wspierania budownictwa socjalnego oraz działań obywateli na rzecz uzyskania własnego mieszkania. Od 1989 roku podmioty publiczne – kolejne kadencje parlamentu i rządy wprowadzały różne programy pomocowe, skierowane do różnych grup docelowych.

Aby stworzyć podstawy prawne nowego sektora mieszkaniowego, Sejm uchwalił w latach dziewięćdziesiątych szereg ustaw, które mają zasadniczy wpływ na funkcjonowanie strefy mieszkalnictwa i budownictwa. Wprowadzone w latach 1990÷1997 rozwiązania instytucjonalno-prawne tworzyły zbiór instrumentów, bez których wyjście z kryzysu mieszkaniowego w Polsce byłoby niemożliwe [Herbst 1999, s.97].

Po zmianie ustroju politycznego w Polsce, rząd zdecydował się wykorzystać narzędzia podatkowe w walce z problemami mieszkaniowymi. W tym okresie sektor bankowy nie był jeszcze dobrze rozwinięty, a kredyty w warunkach wysokiej inflacji były niedostępne dla przeciętnych obywateli. Ograniczeniu bezpośrednich wydatków budżetu

⁵⁰ Nowe przepisy wprowadziła ustawa z 10 grudnia 2020 o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. 2021, poz. 11), która dokonała zmian w ustawie o dodatkach mieszkaniowych z 21 czerwca 2001. Zasadniczym celem ustawodawcy było urealnienie przepisów w stosunku do potrzeb, usprawnienie całego systemu oraz wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych. Zmiany w przyznawaniu dodatku mieszkaniowego są jednym z elementów programu mającego na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej polskiego społeczeństwa.

państwa towarzyszyło wprowadzenie instrumentów pośrednich, pobudzających popyt i podaż. Wśród nich były ulgi podatkowe [Kucharska–Stasiak 2010: 29].

Ulgi podatkowe miały zachęcić Polaków posiadających fundusze do inwestycji mieszkaniowych. Można więc powiedzieć, że te instrumenty dotyczyły fazy tworzenia zasobu. System ten wspierał głównie inwestycje we własne mieszkania i domy (krótko funkcjonowała ulga z tytułu budowy mieszkań na wynajem). Zgodnie z dokumentem rządu "Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku", w latach 1993÷1995 średnie roczne koszty ulg podatkowych dla budownictwa wyniosły 1,3 mld zł, w latach 1996÷2000 zwiększyły się do 3,7 mld zł, a od 2001 do 2005 wyniosły średnio 4,4 mld zł rocznie. Choć system generował duże koszty dla budżetu państwa, przyczynił się do zwiększenia liczby mieszkań. Jednakże dokładna ocena jego efektywności jest trudna z uwagi na brak odpowiednich danych⁵¹.

W 1994 roku Sejm uznał, że kryzys mieszkaniowy przybrał rozmiary klęski i wezwał rząd do wsparcia budownictwa czynszowego. Powołano Krajowy Fundusz Mieszkaniowy na rzecz budowy budynków mieszkalnych na wynajem. Budownictwo to miało być realizowane w formie Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), działających na zasadzie *non-profit*. Działalność Towarzystw wspierana była również z budżetów lokalnych, najczęściej w formie przekazania gruntu niezbędnego do realizacji inwestycji mieszkaniowych [Kucharska–Stasiak 2010: 29].

Pierwszą inicjatywą rządu w postaci instrumentów wspierających rozwój rynku najmu o charakterze *non-profit* był ustanowiony na mocy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego⁵², system Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS). Ponadto, powołano Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM), którego celem było współfinansowanie inwestycji w celu obniżenia kosztów społecznego budownictwa.

Wsparcie polegało na udzielaniu preferencyjnych kredytów dla Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowych w celu zwiększenia dostępności mieszkań dla osób o niskich dochodach, które nie kwalifikowały się do wynajmu mieszkań socjalnych lub komunalnych, a jednocześnie osiągających dochody niewystarczające do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych.

⁵¹ [<https://bank.pl/rzadowe-programy-wspierajace-polityke-mieszkaniowa-przeglad-dotychczasowych-rozwiazan/>.

⁵² Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654.

Wymogiem koniecznym, aby ubiegać się o takie mieszkanie, było spełnienie kryterium dochodowego oraz brak posiadania innego mieszkania w tej samej miejscowości.

W 1996 roku rozpoczęto realizację systemu budownictwa społecznego. Program ten uzyskał dofinansowanie z budżetu państwa w kwocie około 4,3 mld zł w latach 1995÷2009. Jednak w maju 2009 r. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy został zlikwidowany, a jego środki przekazano Bankowi Gospodarstwa Krajowego (BGK). Został on zastąpiony przez kredyty preferencyjne udzielane przez BGK. W praktyce likwidacja funduszu spowodowała wygaśnięcie inicjatywy, ponieważ brakowało środków na kontynuację programu.

Gminy bardzo często były w składzie założycieli TBS, co dawało im prawo do decydowania o przeznaczeniu pewnej puli mieszkań. W ten sposób realizowały potrzeby mieszkaniowe swoich mieszkańców. System wspierający wynajem mieszkań o umiarkowanych czynszach ujawnił duże zapotrzebowanie ze strony osób poszukujących lokali z nierynkową stawką czynszu. Jednak wadą tego systemu były długie listy oczekujących na mieszkanie oraz obowiązek wniesienia wkładu partycypacyjnego, co powodowało, że kwalifikacja osób do programu była dokonywana na podstawie ich możliwości finansowych, a nie faktycznej potrzeby wynajmu taniego mieszkania.

W Polsce do głównych programów mieszkaniowych odnoszących się wprost do zagadnienia zagrożenia bezdomnością a także samego zjawiska bezdomności możemy zaliczyć Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego. Program pierwotnie powstał jako „Pilotażowy program finansowego wsparcia dla gmin w budowie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych” na mocy ustawy z Ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych”⁵³. Pierwotnie jego zakończenie planowano na koniec 2005 roku, jednak ze względu na duże potrzeby zidentyfikowane podczas naboru wniosków oraz ewaluacji wykonanej przez Instytut Rozwoju Miast (Instytut Rozwoju Miast, 2005) na zlecenie Ministra Transportu i Budownictwa, dokonano w połowie 2005 roku modyfikacji przesuwając termin zakończenia programu o rok i zakładając dodatkowe wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa [Wygnańska, 2007, s.5-8].

Po ewaluacji pilotażowego programu 8 grudnia 2006 parlament uchwalił ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Ustawa wpisała na trwałe niniejszy program w polski system

⁵³Dz.U. z 2004 r. Nr 145 poz. 1533.

prawny wspierania mieszkalnictwa. W 2009 roku ustawa uległa poważnym modyfikacjom, zwiększono m.in. limity procentowego udziału środków z programu. Program jest finansowany z Funduszu Dopłat działającym przy BGK. Jest jednocześnie jednym z programów wspierających mieszkalnictwo w ramach Pakietu Mieszkanie Plus, wskazanego w Narodowym Programie Mieszkaniowym (2016).

Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego przewiduje, że gminy otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych, mieszkań chronionych oraz lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (lokali komunalnych). Każdego roku Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach programu ogłasza dwa nabory projektów do sfinansowania (w kwietniu i wrześniu). Niemal 90% środków przeznaczone jest na tworzenie mieszkań socjalnych i mieszkań chronionych natomiast około 10% zarezerwowanych jest na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych⁵⁴.

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%.

Kwota przeznaczona na realizację programu sukcesywnie zmniejszała się⁵⁵. Program ten za trzy edycje składania wniosków (2007 r. i pierwsze półrocze 2008 r.) nie przyniósł efektów prognozowanych na etapie opracowywania regulacji ustawy. Również liczba składanych i finansowanych projektów w nowym trybie znacznie odbiegała od liczby projektów w ramach pilotażu programu. Najprawdopodobniej wynikało to z dużych utrudnień formalnych w ubieganiu się o środki, dużym stopniu skomplikowania procedury składania projektu oraz konieczności poniesienia dużego wkładu własnego w projekt. Jak ocenia L. Groeger (2016), gminy wykazywały małe zainteresowanie uczestnictwem w programie, ponieważ w dalszym ciągu wymagał on od nich zaangażowania znaczących środków własnych.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ W 2007 roku kwota przeznaczona na finansowe wsparcie w ramach programu wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat wynosiła 185 mln zł, w 2008 roku była na poziomie 125 mln zł, a w 2009 roku w związku z mniejszym niż się spodziewano zainteresowaniem programem, zmniejszono wsparcie finansowe do poziomu 45 mln zł.

W roku 2006 rząd w ramach realizowanej polityki mieszkaniowej zainauguował program „Rodzina na swoim”, który funkcjonował w latach 2007÷2012. Program ten oparty było o ustawę z dnia 8 września 2006 roku o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania⁵⁶, rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie ogólnych warunków umów dotyczących dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych oraz zakresu okresowych informacji o udzielonych dopłatach⁵⁷, ustawę z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania⁵⁸ oraz o ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania⁵⁹. Był to pierwszy tego rodzaju program w Polsce, który opierał się na dopłatach do kredytów hipotecznych nabywców jednostek mieszkalnych. Z budżetu państwa przekazano bankom w ramach dopłat do kredytów preferencyjnych 1,464 mld zł [Mirczak 2018:65].

W początkowej fazie istnienia programu wspierano wyłącznie zakup mieszkań na rynku pierwotnym, w późniejszym okresie do programu włączono możliwość zakupu domu jednorodzinnego oraz mieszkania na rynku wtórnym [Cesarski 2011:34-36]. Obsługą Funduszu Dopłat finansującego program „Rodzina na swoim” zajmował się Bank Gospodarstwa Krajowego, który zawierał z bankami komercyjnymi umowy w sprawie udzielania przez nie kredytów preferencyjnych [Mirczak 2018:65]. Pierwsze umowy w ramach tego programu zostały zawarte w 2007 roku. W pierwszym roku z programu skorzystało 4 001 osób.

Z podsumowania funkcjonowania programu przedstawionego przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynika, że w latach 2007÷2013 w ramach programu „Rodzina na swoim” udzielono 192 360 kredytów na łączną kwotę ok. 35 mld zł, z czego 52 154 umowy podpisano na zakup mieszkań na rynku pierwotnym, 104 073 (na rynku wtórnym), a 36 133 na budowę domów jednorodzinnych⁶⁰. Największą grupę beneficjentów stanowiły małżeństwa (aż 86% wszystkich zaciągniętych kredytów). Beneficjenci programu charakteryzowali się młodym wiekiem, aż 70% odbiorców było w wieku od 25 do 34 lat, a 15% w wieku od 35 do 39 lat.

⁵⁶ Dz.U. 2006 nr 183 poz. 1354.

⁵⁷ Dz.U. 2006 nr 221 poz. 1618.

⁵⁸ Dz.U. 2007 nr 136 poz. 955.

⁵⁹ Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1465.

⁶⁰ https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf.

Z punktu widzenia potrzeb mieszkaniowych Polaków, program nie wpłynął znacząco na ich zaspokojenie. Osoby bez zdolności kredytowej były wykluczone z programu, a stanowią one znaczny odsetek polskiego społeczeństwa [Mirczak 2018:66]. W roku 2012 zlikwidowano program „Rodzina na swoim”, wprowadzając od roku 2014, na jego miejsce program "Mieszkanie dla młodych (MdM)" (2014÷2018), który został wprowadzony ustawą z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi⁶¹. Program ten tak samo jak „Rodzina na swoim” dotyczył dopłat do kredytów hipotecznych.

Program MdM zaczął funkcjonować dopiero w roku 2014, a w roku 2012 zlikwidowano program "Rodzina na swoim" co oznacza, że przez cały rok 2013 nie można było składać jakichkolwiek wniosków, ponieważ żaden program mieszkaniowy nie funkcjonował [Mirczak 2018:66]. W latach 2014÷2016 z budżetu państwa wyasygnowano 1,429 mld zł na realizację programu MdM. W okresie od 2014 roku do końca czerwca 2017 roku z programu skorzystało 95 311 osób⁶². Program "Mieszkanie dla Młodych", podobnie jak jego poprzednik, skierowany był do osób młodych i mieszkających w dużych ośrodkach miejskich, a także posiadających środki na uzyskanie kredytu hipotecznego. Beneficjentami były głównie osoby samotne – stanowiły ponad 56% uczestników [Mirczak 2018, s. 59–72]. Należy wziąć pod uwagę, że od 2014 r. każdy kredytobiorca był zobowiązany do wniesienia wkładu własnego, który w 2017 r. stanowił nawet 20% wartości nabywanej nieruchomości, wobec tego zasięg rządowego programu mieszkaniowego został znacznie ograniczony. W pierwszym roku obowiązywania program skierowany był tylko na wsparcie pierwotnego rynku mieszkaniowego, co spotkało się z dużą krytyką, bowiem faktycznie był wsparciem głównie dla sektora deweloperskiego. Program w zamierzeniach miał być wsparciem polityki prorodzinnej rządu. W praktyce beneficjentami programu były osoby bezdzietne, które było stać na zakup mieszkania [Groeger 2016: 140].

W 2015 roku Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) uruchomił program o nazwie Fundusz Mieszkań na Wynajem, którego celem było pobudzenie rynku najmu w największych miastach Polski poprzez zwiększenie dostępności mieszkań do wynajęcia. Projekt przewidywał wybudowanie 20 tysięcy mieszkań w ciągu 5 lat w największych

⁶¹ Dz.U. 2013 poz. 1304.

⁶² (...) z czego 41 657 małżeństw, 4 771 osób samotnych z dziećmi oraz 48 883 osób samotnych bez dzieci [Mirczak 2018, s. 59–72].

miastach w Polsce. BGK przeznaczyło na ten cel 5 mld zł (Ministerstwo Finansów zadeklarowało 5 mld złotych, poprzez dokapitalizowanie banku). Fundusz ten działa na zasadach komercyjnych w ramach spółki TFI BGK i został oparty na ustawie z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych⁶³.

Celem Funduszu jest wypełnienie luki między lokalami komunalnymi a mieszkaniami wynajmowanymi komercyjnie [Cyran 2017: 251]. W ramach programu w założeniu udostępniane są mieszkania o atrakcyjnych cenach i jakości osobom, które nie są w stanie opłacić wysokiego czynszu lub które nie posiadały zdolności kredytowej. BGK miał sprawdzać zdolność finansową najemców, bowiem jedynym wymogiem, który musi spełnić najemca, jest udokumentowanie zdolności opłacania czynszu [Sitek 2015:82].

W ramach Funduszu, BGK podpisuje umowy z deweloperami, którzy w miastach, w atrakcyjnych lokalizacjach stawiają nowe budynki w całości przeznaczone pod wynajem. Umowę najemcy podpisują na minimum 1 rok, maksymalnie zaś na 10 lat. Potencjalni najemcy muszą wskazać w akcie notarialnym lokal zastępczy na wypadek eksmisji spowodowanej na przykład niepłaceniem czynszu [Sitek 2015:82].

Od 2015 r. wprowadzono również wsparcie budownictwa społecznego poprzez preferencyjne warunki finansowania. Wprowadzony został program Społecznego budownictwa czynszowego (SBC), zdefiniowany został w przepisach rangi ustawowej.

W myśl art. 27 ust. 2 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁶⁴ przez społeczne budownictwo czynszowe należy rozumieć budownictwo spełniające wymagania, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości⁶⁵ (KZN) [Biniasz-Celka 2020:183]. Program (SBC) ma na celu rozwój budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym lokali mieszkalnych, do których ustanowiono spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego.

Z instrumentów finansowania budownictwa społecznego, takich jak kredyty w programie Społecznego Budownictwa Czynszowego (SBC) i kredyty budowlane mogą korzystać Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS)/Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM), spółdzielnie mieszkaniowe oraz spółki komunalne. Wymienione podmioty muszą posiadać zdolność kredytową na zasadach Banku Gospodarstwa Krajowego oraz programu rządowego. Finansowanie z programu Społecznego Budownictwa Czynszowego może być przeznaczone na realizację inwestycji

⁶³ Dz.U. 2004 nr 146 poz. 1546.

⁶⁴ Dz.U. 2018 poz. 1398.

⁶⁵ Dz.U. 2018 poz. 2363.

mieszkaniowych, tj. tworzenie mieszkań na wynajem z limitowaną ustawowo stawką czynszu oraz mieszkań spółdzielczych lokatorskich, w tym z opcją dojścia do własności, poprzez budowę nowych budynków bądź rewitalizację/remont budynku z jego adaptacją na cele mieszkaniowe.

Natomiast kredyty budowlane mogą być przeznaczone na finansowanie lub refinansowanie inwestycji mieszkaniowych, tj. tworzenie mieszkań na wynajem oraz spółdzielczych lokatorskich z umiarkowaną stawką czynszu / opłaty eksploatacyjnej, mieszkań na wynajem oraz spółdzielczych lokatorskich z opcją wykupu / dojścia do własności poprzez budowę nowych budynków bądź rewitalizację/remont budynku z jego adaptacją na cele mieszkaniowe⁶⁶.

Dodatkowo gmina może zwrócić się do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) o preferencyjny kredyt na maksymalnie 80% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego na okres nie dłuższy niż 30 lat. Program ten finansowany jest zarówno ze środków własnych BGK (około 2,5 mld zł do 2025 roku), jak i z Funduszu Dopłat zasilanego przez środki z budżetu państwa⁶⁷.

W czerwcu 2016 roku został przedstawiony program mieszkaniowy "Mieszkanie Plus", który stanowił kluczowy element Narodowego Programu Mieszkaniowego⁶⁸. Mieszkanie Plus składał się z trzech głównych filarów, które obejmowały utworzenie Narodowego Funduszu Mieszkaniowego, który był odpowiedzialny za budowę mieszkań na wynajem o niższych stawkach czynszu, umożliwiających dojście do własności, wsparcie dla budownictwa komunalnego oraz zmiany w funkcjonowaniu spółdzielni mieszkaniowych. Ponadto, program zakłada zachęty dla osób oszczędzających na cele mieszkaniowe, w postaci Indywidualnych Kont Mieszkaniowych.

Zgodnie z zasadą komercjalizacji inwestycje budowy w ramach programu Mieszkanie Plus lokale mieszkalnych miało być sfinansowane docelowo głównie przez podmioty sektora prywatnego. Jedynie w początkowym etapie tego programu finansowanie pośrednio pochodziło ze środków publicznych budżetu centralnego lub ewentualnie ze wsparciem budżetów jednostek samorządowych było gwarantowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego [SOCIO-ECONOMIC, I. F. O., & POLAND, H. S. I. 2018: 311].

⁶⁶ <https://pfr.pl/oferta/wsparcie-budownictwa-spoecznego.html>.

⁶⁷ <https://www.3plus.pl/pl/aktualnosci/1380,Instrumenty-wsparcia-samorzadow-w-prowadzeniu-polityki-mieszkaniowej>.

⁶⁸ RM-111-119-16 UCHWAŁA NR 115 / 2016.

Łącznie w ramach pakietu Mieszkanie Plus od stycznia 2016 do końca lutego 2021 r. wybudowano 12 131 mieszkań, a w budowie było kolejnych 14 695 mieszkań, co daje w okresie *de facto* pięciu lat 26 826 lokali mieszkalnych (program Mieszkanie Plus zakładał wybudowanie do końca 2019 r. 100 tys. mieszkań) [Szelągowska 2021:24]. Jak można przeczytać w raporcie Najwyższej Izby Kontroli, program „Mieszkanie Plus” nie przyniósł oczekiwanych rezultatów głównie przez brak spójności rozwiązań prawnych oraz zbyt długie procedury legislacyjne [NIK 2022, s. 14].

20 lipca 2017 r. sejm RP uchwalił ustawę o Krajowym Zasobie Nieruchomości, która jest instrumentem realizacji przyjętych przez Radę Ministrów 27 września 2016 r. założeń Narodowego Programu Mieszkaniowego. Miała ona stanowić stabilne ramy finansowe zwiększania dostępności mieszkań w Polsce⁶⁹. Celem ustawy było „wprowadzenie instrumentów zwiększających dostępność mieszkań i kształtowanie stabilnych ram budownictwa mieszkaniowego” oraz określenie zasad stworzenia i funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości (dalej jako: KZN) – zasady kwalifikowania i przekazywania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa na potrzeby realizacji programu, zarządzania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu, zasady kwalifikowania osób uprawnionych do udziału w programie [Jarosz & Kossowska 2018:35-36].

Celem ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁷⁰, była poprawa dostępności mieszkań poprzez wprowadzenie zmian w zasadach realizacji programu wsparcia z Funduszu Dopłat w Banku Gospodarstwa Krajowego budownictwa kierowanego do najmniej zamożnych osób, w tym nowych form wsparcia gmin w rozwoju społecznego budownictwa czynszowego. Ustawa wprowadziła również zmiany w zasadach wspierania samorządów w tworzeniu zasobu mieszkań czynszowych.

Ustawa umożliwia gminom ubieganie się o dotacje na tworzenie nowych lokali mieszkalnych bez dotychczasowego warunku wydzielenia z zasobu komunalnego odpowiedniej liczby lokali socjalnych. Ponadto, gminy będą mogły wynająć lub podnająć każdy lokal spełniający ustawowe wymogi w ramach tzw. "najmu socjalnego", czyli umowy najmu lokalu nadającego się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan

⁶⁹ <https://portalkomunalny.pl/plus/artukul/obowiazki-samorzadow-wobec-krajowego-zasobu-nieruchomosci/>.

⁷⁰ Dz.U. 2018 poz. 756.

techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal może być o obniżonym standardzie.

Zgodnie z nowymi przepisami możliwe będzie udzielenie bezzwrotnego wsparcia finansowego gminom i związkom międzygminnym, które partycypują w tworzeniu lokali mieszkalnych przez innego inwestora; wsparcie finansowe ma być udzielane także na remont lub przebudowę noclegowni i schronisk dla bezdomnych, a także przedsięwzięcia, w wyniku których powstaną ogrzewalnie.

W roku 2019 uruchomiony został program „Mieszkanie na start”. Jego głównym zadaniem jest realizacja dopłat w części pokrywających czynsz najmu nowo wybudowanych mieszkań lub mieszkań oddanych w wyniku działań rewitalizacyjnych. Program rządowy "Mieszkanie na Start" to forma pomocy finansowej dla osób fizycznych, która umożliwia pokrycie części kosztów najmu mieszkania w pierwszych latach wynajmu. Pomoc ta jest regulowana przez ustawę z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania⁷¹. Program Mieszkanie na Start miał być finansowany m.in. z rezerwowych środków z wygaszanego programu Mieszkanie dla Młodych przez podmioty prywatne oraz z budżetów gminnych⁷².

Dopłaty w ramach programu są udzielane przez okres do 15 lat i nie wymagają zwrotu. Mogą starać się o nie osoby, które wynajmują mieszkanie od inwestora lub gminy i nie posiadają własnego mieszkania lub domu, a także osoby o niskich/umiarkowanych dochodach. Program obejmuje nowe mieszkania, budynki przebudowywane na cele mieszkalne oraz budynki remontowane lub przebudowywane na obszarze rewitalizacji.

W ramach programu gminy mogą zawierać umowy z inwestorami oraz Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie dopłat. Mogą również określać dodatkowe kryteria naboru najemców, takie jak poziom dochodów czy wychowywanie niepełnosprawnych dzieci. Priorytetem jest posiadanie przez najemcę oszczędności na cele mieszkaniowe.

Gminy przeprowadzają nabór wniosków i przyznają dopłaty na wniosek najemców/podnajemców. Listę wniosków przekazują inwestorom lub zawierają umowy z podnajemcami. Weryfikacja uprawnień beneficjentów do dalszego otrzymywania dopłat jest przeprowadzana corocznie. Gminy występują do Banku Gospodarstwa Krajowego z wnioskiem o przekazanie środków na dopłaty i ich wypłatę, w przypadku najemców

⁷¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 551, z późn. zm.

⁷² <https://www.czerwona-skarbonka.pl/mieszkanie-na-start-jakie-warunki-trzeba-spelnic/>.

bezpośrednio na konto inwestora. Program "Mieszkanie na Start" nie obejmuje programu "Lokal za grunt" oraz Społecznych Agencji Najmu.

Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa⁷³ wprowadzono zmiany uwzględniające założenia realizowanej polityki mieszkaniowej (zwanej również covidową polityką mieszkaniową), opartej na rządowym Narodowym Programie Mieszkaniowym, który wyznacza główne kierunki realizacji polityki mieszkaniowej państwa w perspektywie do 2030 r. Został on przyjęty 27 września 2016 r. uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów.

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 roku jest również elementem tzw. pakietu mieszkaniowego przełomu lat 2020/2021, którego celem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom społecznym oraz gospodarczym, wynikającym z pandemii COVID-19 (pośrednio skierowany na pomoc gospodarstwom domowym dotkniętym skutkami pandemii).

Pakiet zawiera szereg rozwiązań poprawiających sytuację mieszkaniową głównie pracowniczych gospodarstw domowych w Polsce poprzez finansowe wsparcie przede wszystkim budownictwa społecznego i komunalnego, łatwiejszy dostęp do gruntów pod zabudowę oraz zwiększenie liczby mieszkań na wynajem na mocy ustawy ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r., oraz ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁷⁴.

Istotną zmianą ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. jest niemożność powoływania nowych TBS oraz pojawienie się nowych podmiotów, tzn. SIM (Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych). Podmioty te zgodnie z ustawą prowadzą swoją działalność w zakresie wynikającym z art. 27 Ustawy o SIM⁷⁵. Obligatoryjnym przedmiotem działalności SIM jest budowanie domów mieszkalnych i ich dystrybucja ich na zasadach najmu (ust. 1). Zatem nie może powstać ani istnieć SIM, który nie prowadzi działalności w tym zakresie. Należy jednak podkreślić, iż kompleksowa ocena nowego instrumentu prawnego, jakim jest SIM, będzie możliwa dopiero po upływie dłuższego okresu jej obowiązywania.

⁷³ Dz.U. 2021 poz. 11.

⁷⁴ Dz. U. poz. 159.

⁷⁵ Dz.U.2023.790 t.j.

W raporcie z 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli, w informacji o wynikach kontroli w zakresie wykonywania przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej, podkreślała, że "gminy nie w pełni prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie realizowały zadania w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej"⁷⁶ Sytuacja ta może ulec zmianie dzięki wprowadzonemu nowemu instrumentowi prawnemu, jakim jest SIM [Biskup-Grabowska 2022: 39-42].

W ramach pakietu został również utworzony podmiot jakim są Społeczne Agencje Najmu (SAN) zrealizowany z udziałem gmin i Krajowego Zasobu Nieruchomości. Społeczna Agencja Najmu to według ustawodawcy instytucja pośrednicząca pomiędzy właścicielami mieszkań na wynajem i osobami zainteresowanymi najmem, spełniającymi określone kryteria ekonomiczne i społeczne (ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym – art. 50 ust. 2 pkt 3). Nawiązanie przez gminę współpracy z SAN ma umożliwić wykorzystanie istniejących już lokali, pozyskanych np. z komercyjnego rynku najmu [Szelągowska 2021:26].

Partnerami krajowymi projektu zostały organizacje pozarządowe, które na co dzień pracują z klientami w trudnej sytuacji mieszkaniowej. W znacznej większości chodziło tutaj o zrekrutowanie osób mieszkających w placówkach zamieszkiwania instytucjonalnego [Wygnańska 2019: 7]. Stały się nimi osoby mieszkające w schroniskach, wychodzące z bezdomności. Każdy zrekrutowany klient Społecznej Agencji Najmu został wcześniej zarekomendowany przez organizację partnerską [Olszak 2020: 84-85].

Powstała również ustawa o kooperatywach mieszkaniowych, w ramach których przyszli mieszkańcy inicjowaliby proces inwestycyjny dla zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych [Wojtowicz, 2021]. Kolejny nowy instrument utworzony w ramach pakietu to "Grant na infrastrukturę", który umożliwia samorządom i związkom ubiegać się o bezzwrotny grant na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych obejmujących tworzenie niezbędnej komunalnej infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej.

30 listopada 2022 r. zostały opublikowane przepisy ustawy z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych (Dz. U. poz. 2456), która stanowi o zakresie realizacji działań związanych z wdrażaniem Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Jest to plan określający cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy

⁷⁶ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20338,vp,22961.pdf>

i inwestycje. W ramach ww. planu zostały dokonane również zmiany w systemie wsparcia budownictwa gminnego, określonym ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń⁷⁷.

W ramach ustawy z dnia 29 września 2022 r. realizowany jest również jeden z kamieni milowych tj. "Reforma budownictwa mieszkaniowego dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, uwzględniająca wyższą efektywność energetyczną budynków" w ramach której Polska zobowiązała się do wejścia w życie nowelizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. oraz wynikające z niej zmiany w innych ustawach. Nowe regulacje mają na celu zwiększenie dostępności mieszkań oraz ułatwienie dostępu do wsparcia finansowego dla inwestycji mieszkaniowych, jednocześnie zmniejszając udział finansowy najemców w kosztach budowy lokalu mieszkalnego.

Z uwagi na okres badawczy rozprawy obejmujący lata 2009÷2019, poszczególne programy wsparcia mieszkaniowego zainicjowane w Narodowym Programie Mieszkaniowym oraz będące częścią tzw. pakietu mieszkaniowego nie zostały tak szczegółowo opisane jak programy z okresu lat 2009÷2019. Poniżej w tabeli 3.2. zostało dokonane usystematyzowanie programów mieszkaniowych oraz podmiotów realizujących zadania z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych Polaków w badanym okresie, a w tabeli 3.3. przyporządkowano programy działające w latach 2009÷2019 do trzech faz realizacji polityki mieszkaniowej (tworzenia, dystrybucji i eksploatacji).

Tab. 3.2. Przegląd podmiotów/programów mieszkaniowych w Polsce w latach 2009-2019

Podmiot/Program	Podstawa Prawna	Źródło Finansowania	Kluczowe Korzyści	Okres Realizacji
Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS)	Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654	Budżet państwa (4,3 mld zł)	Dostępność mieszkań dla osób o niskich i średnich dochodach	1996÷2009
Rodzina na swoim	Dz.U. 2006 nr 183 poz. 1354 Dz.U. 2006 nr 221 poz. 1618 Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1465 Dz.U. 2007 nr 136 poz. 955	Budżet państwa (1,464 mld zł)	Dopłaty do kredytów hipotecznych, wsparcie zakupu mieszkań	2006÷2012

⁷⁷ Dz.U. 2022 poz. 377, z późn. zm..

Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego	Dz.U. 2006 nr 251 poz. 1844	BGK 622 mln zł,	zwiększenie zasobów mieszkań i pomieszczeń, służących zaspokajaniu potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji oraz przeciwdziałanie marginalizacji społecznej	2006-obecnie
Mieszkanie dla młodych (MdM)	Dz.U. 2013 poz. 1304	Budżet państwa (1,429 mld zł)	Dopłaty do kredytów hipotecznych, wsparcie zakupu mieszkań dla młodych osób	2014÷2018
Fundusz Mieszkań na Wynajem	Dz. U. 1995 Nr 133 poz. 654	BGK (5 mld zł)	Zwiększenie dostępności mieszkań do wynajęcia, wsparcie rynku najmu	2015- obecnie
Społeczne Budownictwo Czynszowe (SBC)	Dz.U. 2015 poz. 1777	około 2,5 mld zł do 2025 roku, Funduszu Dopłat zasilany przez środki z budżetu państwa	Rozwój budownictwa mieszkaniowego na wynajem, wsparcie finansowe	2015- obecnie
Mieszkanie Plus	Dz.U. 2017 poz. 1529	podmioty sektora prywatnego, inwestorzy którzy finansować będą inwestycje, budujących te mieszkania deweloperów środki publiczne budżetu centralnego wsparcie budżetów jednostek samorządowych gwarantowane przez BGK	Budowa mieszkań na wynajem o niższych stawkach czynszu, wsparcie dla budownictwa komunalnego	2016÷2021
Mieszkanie na start	Dz.U. 2018 poz. 1540	środki z zakończonego programu Mieszkanie dla Młodych podmioty prywatne oraz budżety gminne	Dopłaty do czynszu najmu nowo wybudowanych mieszkań lub mieszkań oddanych w wyniku działań rewitalizacyjnych	2019-obecnie

Źródło: opracowanie własne.

Zrealizowane programy mieszkaniowe w postaci utworzenia podmiotów oraz programów mieszkaniowych realizujących zadania z zakresu polityki mieszkaniowej w latach 2009÷2019 wyraźnie wskazują na próby regulowania i wspierania sektora mieszkaniowego na wielu płaszczyznach.

Tab.3.3. Dopasowanie programów mieszkaniowych w Polsce w latach 2009-2019 do trzech faz realizacji polityki mieszkaniowej (tworzenia, dystrybucji i eksploatacji)

Faza Tworzenia	Faza Dystrybucji	Faza Eksploatacji
Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) Mieszkanie Plus Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego	Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) Fundusz Mieszkań na Wynajem Społeczne Budownictwo Czynszowe (SBC) Mieszkanie Plus Rodzina na swoim Mieszkanie dla młodych (MdM)	Mieszkanie na start

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy tabeli 3.3. można wyciągnąć następujące wnioski:

Najwięcej programów zostało zakwalifikowanych do **fazy tworzenia**, co uwypukla istotę problemu mieszkaniowego w Polsce, szczególnie w kontekście braku dostępności mieszkań i konieczności stymulowania inwestycji mieszkaniowych. Budownictwo społeczne oraz fundusze (jak KFM czy Fundusz Mieszkań na Wynajem) miały na celu zapewnienie zasobów mieszkaniowych, które mogłyby być dostępne dla różnych segmentów społeczeństwa. Również podstawowe zadania TBS-ów czyli budowanie domów mieszkalnych oraz Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, którego celem jest zwiększenie zasobów mieszkań i pomieszczeń, służących zaspokajaniu potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji oraz przeciwdziałanie marginalizacji społecznej, wpisują się w fazę tworzenia. Program "Mieszkanie Plus" zakłada budowę nowych jednostek mieszkaniowych dostępnych dla szerokiego kręgu obywateli. Zatem ma bezpośredni wpływ na fazę tworzenia, zwiększając dostępność mieszkań.

Dopasowane do **fazy dystrybucji**, programy takie jak SBC czy Fundusz Mieszkań na Wynajem oraz podmiot TBS ukazują, że celem tych programów były próby zniwelowania luki między liczbą mieszkań na wynajem z zasobów publicznych, a liczbą mieszkań na wynajem na prywatnym rynku najmu. Działania w zakresie fazy dystrybucji koncentrują się na utworzeniu mechanizmów umożliwiających szeroką dystrybucję zasobów mieszkaniowych wśród obywateli, z uwzględnieniem też tych o ograniczonej zdolności kredytowej czy finansowej. W ramach programu Mieszkanie Plus po wybudowaniu, mieszkania były udostępniane do wynajmu. Proces wynajmu był też regulowany tak, aby

był dostępny i atrakcyjny dla różnych grup społecznych, w tym tych o mniejszych możliwościach finansowych.

Do fazy eksploatacji został przyporządkowany program "Mieszkanie na Start", którego celem jest wsparcie obywateli w zakresie zdolności finansowej do uzyskania mieszkania, jednak z uwzględnieniem pewnych barier (np. wymóg zdolności kredytowej czy wkład własny), co mogło też ograniczyć dostępność tych programów dla części społeczeństwa.

W kontekście powyższej analizy można zauważyć, że największy nacisk został położony na **fazę tworzenia**. Nacisk ten wynika m.in. z historycznego deficytu mieszkań i potrzeby zaktywizowania sektora budownictwa mieszkaniowego, aby sprostać rosnącemu popytowi. Jednak kompleksowe podejście do polityki mieszkaniowej powinno równocześnie adresować kwestie dostępności i dystrybucji mieszkań (z uwzględnieniem rozwiązań na różnych poziomach dochodowych i potrzeb społeczeństwa).

Rozdział 4 Lokalna polityka mieszkaniowa oraz lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego. Studia przypadków Brna i Ostrawy

4.1 Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej (wcześniej Czechosłowacji)

W Czechosłowacji interwencje państwa w sektorze mieszkaniowym mają długą historię. Po I wojnie światowej, w okresie I Republiki (1918÷1938), polityka mieszkaniowa skupiała się na wspieraniu budowania nowych mieszkań, w tym małych mieszkań dla słabszych ekonomicznie grup ludności (faza tworzenia) oraz ochronie lokatorów i regulowaniu czynszów (faza dystrybucji i eksploatacji) w związku z powojennym niedoborem mieszkań i gwałtownie zwiększającymi się kosztami budowy. Bezpośrednio po wojnie, regulacje dotyczyły praktycznie wszystkich mieszkań czynszowych (*nájemní byty*). Jednak wraz z przyrostem nowego zasobu, w stosunku do niektórych typów mieszkań oraz silniejszych grup dochodowych najemców stopniowo zmniejszano zakres ochrony. Ustalono maksymalne procentowe stawki wzrostu czynszów w stosunku do przedwojennego poziomu bazowego⁷⁸. Celem tych działań było przygotowanie całkowitego zniesienia regulacji czynszów, co miało ówczesnie miejsce w wielu krajach europejskich [Sunega 2005, s. 271–272].

⁷⁸ Regulacja historycznie obejmowała kontrolę czynszów i ograniczenia stosowane do umów najmu [Mildschuh 1931; Kratoška 1920].

Po zmianach ustrojowych polityka mieszkaniowa państwa czeskiego opierała się na przekonaniu, że zwiększające się koszty budowy, utrzymania oraz zarządzania nie powinny być ponoszone wyłącznie przez gospodarstwa domowe. Straty w zasobach mieszkaniowych spowodowane II wojną światową i aktywność budowlaną starano się zinwentaryzować już w 1946 roku. Z badań wynikało, że na ziemiach czeskich oddano do użytku łącznie 4 140 mieszkań. W latach 1951-1955 oddawano do użytku średnio 23 050 mieszkań rocznie, co wydawało się być wystarczające ze względu na pustostany po ludności niemieckiej.

W kolejnych trzech latach (1956-1958), oddawano do użytku około 30 000 mieszkań rocznie [Dlouhodobý vývoj bytové výstavby v České republice - 1948 až 2012, s.10]. W kolejnych latach liczba nowo budowanych mieszkań stopniowo zwiększała się, a w latach 60. budowano ponad 50 000 mieszkań rocznie.

Trend wzrostu wolumenu budownictwa mieszkaniowego utrzymał się w kolejnej dekadzie. W latach 70. oddawano do użytku ponad 80 tys. mieszkań rocznie, a w 1975 roku prawie 100 tys. Intensywność budownictwa mieszkaniowego w tym czasie wynosiła 8-9 mieszkań na 1000 mieszkańców rocznie i znacznie przekraczała poziom mieszkaniowej aktywności budowlanej w większości krajów europejskich. Należy jednak wspomnieć, że, wysokiemu wskaźnikowi budownictwa nie towarzyszyła wystarczająca rewitalizacja istniejących zasobów mieszkaniowych [Dlouhodobý vývoj bytové výstavby v České republice - 1948 až 2012, s.10].

Finansowane przez państwo budownictwo mieszkaniowe (*bytová výstavba*)⁷⁹, stopniowo było ograniczane, pojawiły się inne typy budownictwa mieszkaniowego, takie jak: mieszkania zakładowe i spółdzielcze (*podniková a družstevní*). Finansowanie mieszkalnictwa odbywało się w formie dotacji celowych państwa na inwestycje mieszkaniowe, dotacji państwowych na spółdzielcze mieszkalnictwo oraz dotacji państwowych na indywidualne mieszkalnictwo [Lérová 1983].

Mieszkalnictwo komunalne obejmowało wyłącznie budowę budynków mieszkalnych z mieszkaniami czynszowymi, które znajdowały się pod zarządem komitetów narodowych (lub przedsiębiorstw mieszkaniowych przez nie zarządzanych i finansowanych) i było w całości finansowane z dotacji państwowych.

Mieszkalnictwo zakładowe wprowadzone w 1959 roku służyło jako narzędzie polityki zatrudnienia w celu sprowadzenia siły roboczej do określonych regionów

⁷⁹ W latach 70. w Czechosłowacji budowano do 100 tys. mieszkań rocznie.

i obszarów kraju. Rola mieszkalnictwa zakładowego była szczególnie ważna w latach 70-tych [Balchin et al. 1996: 274]. Budowa mieszkań zakładowych była finansowana ze środków przedsiębiorstw, z pomocą budżetu państwa oraz długoterminowego kredytu bankowego. Natomiast „mieszkalnictwo spółdzielcze” było zarządzane przez spółdzielnie mieszkaniowe, a koszty jego budowy były pokrywane z udziałów członkowskich, dotacji państwowych i niskooprocentowanego kredytu celowego z banku państwowego z długim terminem spłaty [Sunega 2005, s. 271-272]. Mieszkalnictwo zakładowe zostało zniesione w 1981 r., a jego rolę przejęło budownictwo spółdzielcze [Sunega 2005: 272].

Po 1980 r. liczba zarówno rozpoczynanych, jak i oddawanych do użytku mieszkań zaczęła znacząco zmniejszać się. W latach 1981-1985 oddawano do użytku średnio 61 tys. mieszkań rocznie (5,9 na 1 000 mieszkańców rocznie), w latach 1986-1990 - 49 tys. mieszkań (4,7 mieszkań na 1 000 mieszkańców rocznie) [Dlouhodobý vývoj bytové výstavby v České republice - 1948 až 2012, s.10]. Rok 1989 stanowił kamień milowy w rozwoju całej czechosłowackiej gospodarki, w tym branży budowlanej. Koniec dotacji państwowych na budownictwo mieszkaniowe został po raz pierwszy odzwierciedlony w głębokim spadku liczby rozpoczętych budów [Dlouhodobý vývoj bytové výstavby v České republice - 1948 až 2012, s.10].

Regulacja fazy eksploatacji w przypadku mieszkań gminnych – komunalnych (*komunalnych bytu*) polegała na ustawowym ”zamrożeniu” czynszów na poziomie z 1964 do roku 1991. Regulacja fazy dystrybucji oznaczała zastosowanie administracyjnej reglamentacji mieszkań, ale mimo oficjalnie głoszonej przez rząd tezy o odpowiedzialności państwa za zapewnienie mieszkania każdemu obywatelowi, skutkowało to niesprawiedliwością, przekupstwem i faworyzowaniem wybranych grup społecznych [Sunega 2005, s. 271–272].

Mieszkania z zasobów publicznych o niższych czynszach (*státní byty s nižší úrovní*) przydzielane były głównie urzędnikom, kadrze kierowniczej aparatu państwowego i politycznego, członkom sił zbrojnych itp., a więc często osobom, które z racji zajmowanego stanowiska miały już wyższe dochody i nie istniały żadne społeczne powody ich uprzywilejowania. Częściowym rozwiązaniem problemu mieszkaniowego było spowolnienie migracji ludności do miast poprzez stworzenie gęstej sieci subsydiowanego przez państwo transportu publicznego, który umożliwiał mieszkańcom wsi codzienne dojazdy do ośrodków miejskich.

Warto również przyrzeć się specyficznemu trendowi w mieszkalnictwie czeskim, który był istotny w okresie komunistycznym. W tym okresie bardzo popularne

w Czechosłowacji stało się tzw. "chałupnictwo"- duża liczba osób (zwłaszcza z większych miast) posiadała oprócz mieszkania także domek lub chatę na obrzeżach miast. Vágner stwierdzał, że "masowe rozpowszechnienie i popularność „posiadania drugiego domu” w Czechosłowacji wywodzi się głównie z korzeni klasy średniej lub nawet niższej", [Bičík et al. 2001: 44]. Autor ten wyróżniał dwie formy tzw. "drugiego domu", różniące się charakterem obiektów służących do indywidualnej rekreacji i sposobem spędzania wolnego czasu.

Posiadanie "drugiego domu" było jednym ze sposobów na oszczędzanie, a z czasem stało się prestiżową i modną sprawą towarzyską, świadczącą o osiągnięciu określonego statusu społecznego. Vágner twierdził, że ważnym punktem zwrotnym dla dalszego rozprzestrzeniania się zjawiska „drugiego domu” były wydarzenia z lat 60-tych, po których wielu ludzi, z powodu wymuszonej zmiany pracy, szukało ucieczki do własnego prywatnego środowiska, gdzie mogli się samorealizować[Bičík et al. 2001].

Przed 1989 rokiem krajowa polityka mieszkaniowa bazowała na administracyjnym przydziale mieszkań. W tym systemie władza państwowa rozdzielała mieszkania zgodnie z ustalonym zestawem norm. Państwo aktywnie interweniowało w budownictwo mieszkaniowe i określało jego wielkość na podstawie społecznie uznanych potrzeb. Główna część nowego budownictwa mieszkaniowego w tych latach koncentrowała się w budynkach mieszkalnych z tzw. "wielkiej płyty". Spowodowało to nie tylko zmiany w strukturze zasobów mieszkaniowych pod względem typu jednostki mieszkalnej, ale także zmiany w wyposażeniu technicznym mieszkań i wielkości powierzchni mieszkalnych. W 1989 r. zmiana sytuacji politycznej doprowadziła do zniesienia dotychczasowego systemu administracyjnego przydziału mieszkań i przejścia na system rynkowy⁸⁰.

W ramach decentralizacji władzy państwowej i przywrócenia samorządności lokalnej nastąpiło nieodpłatne przekazanie zasobów mieszkaniowych z własności państwowej na własność komunalną. W Czechosłowacji (potem Czechach) główne zmiany miały miejsce w latach 1991-1995, kiedy to podjęto działania mające na celu zmniejszenie roli państwa i przeniesienie odpowiedzialności za mieszkalnictwo na gospodarstwa domowe i inne podmioty. Zgodnie z ustawą nr 172/1991 Sb. o przeniesieniu niektórych aktywów z własności Republiki Czeskiej na własność gmin⁸¹ nastąpiło nieodpłatne

⁸⁰ <https://dspace.vutbr.cz/bitstream/handle/11012/18437/final-thesis.pdf>.

⁸¹ Zákon č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

przeniesienie państwowych zasobów mieszkaniowych na własność gmin, na których terytorium się znajdowały.

Mieszkania zakładowe zostały sprzedane w ramach prywatyzacji. W ten sposób zaczął istnieć sektor najmu prywatnego i komunalnego, podczas gdy mieszkania zakładowe praktycznie przestały istnieć, a liczba mieszkań państwowych została znacznie zmniejszona.

Specyficzny dla państw post-socjalistycznych był proces restytucji. Proces ten został zapoczątkowany w Czechosłowacji w 1991 i objął zasoby mieszkaniowe, które zostały skonfiskowane lub w inny sposób przejęte na własność państwa bezprawnie w okresie od lutego 1948 r. do stycznia 1990 r. Wiele mieszkań zostało zwróconych pierwotnym właścicielom (lub ich spadkobiercom) w ramach restytucji. Rząd postanowił jednak utrzymać czynsze w tych budynkach poprzez ich regulację [Sunega 2005:274]. Zasoby zostały zwrócone pierwotnym właścicielom, pod warunkiem, że osoby te były obywatelami Republiki Czechosłowackiej (później Republiki Czeskiej) i miały stałe miejsce zamieszkania na jej terytorium. Większość tych roszczeń została zaspokojona do końca 1993 roku.

Restytucje stanowiły znaczącą ingerencję w strukturę własności, zwłaszcza w centrach dużych miast, na przykład w centrum Pragi 70÷75% jednostek mieszkalnych zostało zwróconych pierwotnym właścicielom [Sýkora, Šimoníčková 1994]. Restytucja oznaczała m.in. stworzenie prywatnego sektora mieszkań czynszowych i powstanie znaczącej grupy prywatnych właścicieli, którzy w istotny sposób wpłynęli na późniejszy kierunek czeskiej polityki mieszkaniowej (zwłaszcza na zniesienie regulacji czynszów w 2001 r.) Część restytuowanych zasobów mieszkaniowych mogła być natychmiast wynajmowana na warunkach "rynkowych", a część została zmieniona z lokali pierwotnie przeznaczonych na mieszkania na lokale komercyjne (biurowe, handlowe) [Sunega 2005:275].

Proces decentralizacji czeskiej polityki mieszkaniowej rozpoczął się w 1991 r. wraz z masowym przeniesieniem 877 tys. mieszkań (23,5 % zasobów mieszkaniowych), według innych źródeł [Slavata 2000: 8–9] 1,44 mln mieszkań (około 39% zasobów mieszkaniowych w Republice Czeskiej) z własności państwowej na komunalną. Własnością państwa pozostały tylko budynki, w których ponad 1/3 powierzchni użytkowej była wykorzystywana do celów niemieszkalnych [Slavata 2000, s. 8–9].

Podobnie jak w Polsce, na czeskie gminy przeniesiono odpowiedzialność za kształtowanie lokalnej polityki mieszkaniowej i zmuszono do ponoszenia kosztów

eksploatacji, zarządzania i utrzymania przekazanych im nieruchomości. W większości samorządów koszty zarządzania i utrzymania były wyższe niż przychody pochodzące z zasobu mieszkaniowego, a mieszkalnictwo stało się dużym obciążeniem finansowym dla budżetów gmin [Lux 2004:26].

Brak było (również podobnie jak w Polsce), przekazania dodatkowych środków finansowych. Czeskie gminy nie były przygotowane do nowej roli pod względem metodologicznym, nie opracowano zasad ani zaleceń dotyczących zarządzania zasobami mieszkaniowymi [Sunega 2005, s. 271–272]. Na początku lat 90. w większości czechosłowackich gmin⁸², środki z tytułu czynszu nie wystarczały na pokrycie kosztów związanych z bieżącą eksploatacją i utrzymaniem zasobów mieszkaniowych. Proces deregulacji czynszów rozpoczął się w czerwcu 1992 roku, kiedy to miała miejsce pierwsza powszechna podwyżka czynszów, a kolejna była w 1994 roku.

Uchwalona w 1994 roku ustawa o własności mieszkań⁸³, umożliwiła gminom sprzedaż możliwość sprzedaży pojedynczych mieszkań. Ustawa ta dotyczyła mieszkań czynszowych, a także mieszkań spółdzielczych, umożliwiając ich przekształcenie we wspólnoty mieszkaniowe. Przed uchwaleniem ustawy gminy mogły sprzedawać jedynie całe budynki mieszkalne, zazwyczaj spółdzielniom tworzoną przez lokatorów [Lux 2004:26].

Wraz z przekazaniem czeskim gminom zasobów mieszkaniowych nie sformułowano ważnych w skali kraju zaleceń co do tego, jaka część zasobów mieszkaniowych powinna zostać sprywatyzowana przez gminy, a jaka powinna pozostać w ich posiadaniu, nie sformułowano też zaleceń co do cen, po jakich powinny być sprzedawane komunalne zasoby mieszkaniowe, nie określono również zasad wyboru domów/mieszkań do prywatyzacji oraz nie sformułowano zaleceń co do warunków płatności, rozliczeń z nowymi właścicielami, czy też dysponowania środkami uzyskanymi ze sprzedaży części zasobów mieszkaniowych.

Dzięki ustawie o własności mieszkań i lokali niemieszkalnych z 1994 roku czeskie gminy mogły więc swobodnie decydować o warunkach i skali sprzedaży mieszkań. Nie wdrożono centralnych przepisów dotyczących "prawa do zakupu" (jak w Wielkiej Brytanii, na Węgrzech, w Estonii, Rumunii czy Albanii). Stosowano zatem różne modele prywatyzacji z różnymi rezultatami. Sýkora wskazywał: "Większość miast preferuje

⁸² Oficjalny podział Czechosłowacji na Czechy i Słowację miał miejsce 1 stycznia 1993 r.

⁸³ Zákon č. 72/1994 Sb. Zákon, kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů).

sprzedaż pojedynczych mieszkań, jednak duże miasta, takie jak Praga i Brno preferują sprzedaż całych budynków mieszkalnych [Lux 2004:26].

Mimo stopniowego wzrostu cen prywatyzowanych mieszkań, zakup mieszkania w ramach własności był zawsze kilkakrotnie tańszy niż zakup identycznego jakościowo mieszkania na wolnym rynku. W ten sposób prywatyzacja faworyzowała pewną część społeczeństwa, której w przeszłości przydzielano mieszkania czynszowe, podczas gdy osoby, które weszły na rynek mieszkaniowy dopiero w latach 90-tych, musiały wydać znacznie więcej pieniędzy, aby zapewnić sobie mieszkanie. Rosnąca krytyka nierównego statusu tych dwóch grup społecznych doprowadziła również do stopniowego zaostrzania warunków prywatyzacji.

Prywatyzacja zasobów mieszkaniowych doprowadziła również do powstania prywatnego sektora najmu, który praktycznie nie istniał przed przejściem z systemu komunistycznego⁸⁴. Prywatyzacja miała również znaczący wpływ na spółdzielczy sektor mieszkaniowy. Podjęte działania nie miały na celu wyeliminowania nieprawidłowości powstałych w spółdzielczości mieszkaniowej w okresie socjalizmu, ale raczej likwidację samych spółdzielni [Poláková i in., 2006]. Na podstawie tzw. ustawy przekształceniowej z 1994 r. członkowie spółdzielni uzyskali prawo do nieodpłatnego uzyskania własności zajmowanego mieszkania spółdzielczego (warunkiem było złożenie wniosku w określonym ustawowo terminie oraz spłata pozostałej części pierwotnego preferencyjnego kredytu mieszkaniowego) oraz prawo do sprzedaży mieszkań (a ściślej odpłatnego przeniesienia udziału spółdzielczego) na warunkach rynkowych [Lux (ed.) 2002].

Wszystkie opisane powyżej procesy miały istotny wpływ na zmiany w strukturze czeskich zasobów mieszkaniowych. Było to najbardziej zauważalne w średnich i dużych miastach o znacznym udziale mieszkań czynszowych.

Rola państwa, zgodnie z pierwszymi koncepcjami polityki mieszkaniowej [Draft State Housing Policy of the Czech Republic 1991; Basis and Principles of State Housing Policy 1993], opartymi na zasadach neoliberalnych, miała być ograniczona do stworzenia warunków dla powstania rynku mieszkaniowego⁸⁵. W 1992 r. dbałość o zasoby mieszkaniowe została powierzona poszczególnym dzielnicom miejskim. Wzajemne prawa

⁸⁴ https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/housing-affordability-in-cities-in-the-czech-republic_bcdcf4a-en.

⁸⁵ Poza wymienionymi wcześniej procesami wprowadzono kilka nowych instrumentów polityki mieszkaniowej, w szczególności dodatek mieszkaniowy (*příspěvk na bydlení*), możliwości oszczędzania w kasach budowlanych i kredyty hipoteczne.

i obowiązki w zakresie tworzenia, eksploatacji i dystrybucji zasobów mieszkaniowych pomiędzy miastem i poszczególnymi dzielnicami regulował indywidualnie statut miasta. Obecnie zasady dotyczące dystrybucji są zróżnicowane w poszczególnych jednostkach lokalnych. Konsekwencją uwarunkowań pierwszej połowy lat 90-tych był utrzymujący się stan długotrwałego niedoinwestowania zasobów mieszkaniowych, a także próba prywatyzacji przez gminy przynajmniej części zasobów mieszkaniowych i w ten sposób odciążenia budżetów.

W rezultacie, podobnie jak w wielu innych byłych krajach socjalistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej, własność mieszkania stała się dominującą formą władania, ok. 75% czeskich gospodarstw domowych jest właścicielami swoich mieszkań (znacznie powyżej średniej OECD wynoszącej około 43%)⁸⁶.

Od 1995 r. państwo wspierało budowę nowych mieszkań komunalnych dotacjami, w wysokości 400 000 CZK na każde nowo wybudowane mieszkanie (około 1/3 do 1/4 ówczesnych średnich kosztów budowy mieszkań). W wyniku realizacji tego programu w latach 1995-2002 powstało łącznie około 62 000 mieszkań.

Program umożliwiał również tworzenie spółdzielni mieszkaniowych pomiędzy gminą a uczestnikami (przyszłymi użytkownikami): gmina zabezpieczała jedynie grunty pod budowę mieszkań oraz dotacje państwowe. Pozostałe koszty budowy były w pełni pokrywane z przedpłat przyszłych użytkowników oraz komercyjnych kredytów hipotecznych także spłacanych przez przyszłych użytkowników. W tych nowo powstałych spółdzielniach mieszkaniowych gminy miały udziały równe wartości udostępnionego gruntu. Członkowie spółdzielni mieszkaniowych, mieli prawną swobodę sprzedaży mieszkań lub ich wynajmu na rynku. W ten sposób mieszkania spółdzielcze stopniowo stawały się praktycznie częścią rynku mieszkaniowego.

Obecnie wiele spółdzielni mieszkaniowych w Republice Czeskiej, stosuje mieszaną formę własności. Niektórzy członkowie spółdzielni wykupili swoje mieszkania i udziały w budynku, podczas gdy inni pozostają członkami spółdzielni i nie zmieniają formy prawnej swojego mieszkania na własność prywatną. Niektórzy członkowie spółdzielni uważają, że przetrwanie spółdzielni mieszkaniowych jest "przegraną bitwą", biorąc pod uwagę aktywną politykę państwa od 1989 r., która nie wspiera własności spółdzielczej.

Po 2004 r. w najbardziej rozwiniętych regionach (zwłaszcza w Pradze), gdzie realne dochody gospodarstw domowych i ceny istniejących mieszkań zaczęły szybko zwiększać

⁸⁶ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d3267ff8-en/index.html?itemId=/content/component/d3267ff8-en>.

się, a stosunek cen istniejących mieszkań do cen budowy znacznie wzrósł, stopniowo rozwijało się budownictwo mieszkaniowe. W 2007 r. można było już mówić o "boomie budownictwa mieszkaniowego"⁸⁷ [<https://www.czso.cz>].

W 2007 roku w Czechach oddano do użytku 41 649 mieszkań, z czego 9 422 w Pradze. W Czechach wybudowano nieco więcej domów jednorodzinnych niż nowych mieszkań w budynkach mieszkalnych, ale w samej Pradze mieszkania były bardziej powszechną formą, a w 2007 r. stanowiły 84% wszystkich nowo wybudowanych mieszkań (7 915 jednostek). Podaż nowych mieszkań w budynkach mieszkalnych stopniowo została zdominowana przez kapitał prywatny, a udział budownictwa publicznego w całkowitej liczbie ukończonych mieszkań stale zmniejszał się.

W 2007 r. czynsze regulowane zaczęły stopniowo dostosowywać się do czynszów rynkowych. Deregulacja została zakończona w 2012 r. i pomogła stworzyć bardziej konkurencyjny rynek najmu prywatnego, zwiększyć podaż najmu prywatnego i poprawić dostępność mieszkań. Deregulacja doprowadziła również do znacznego zmniejszenia ochrony najemców w zakresie ustalania czynszów i zmieniła popyt na rynku, a prywatny najem nadal był postrzegany jako tymczasowa opcja mieszkaniowa dla czeskich gospodarstw domowych, nawet wśród młodych ludzi [Lux i Sunega, 2010]. Nadejście kryzysu gospodarczego jesienią 2008 r. spowodowało relatywnie znaczące zmniejszenie liczby rozpoczętych budów w kolejnym 2009 roku [Dlouhodobý vývoj bytové výstavby v České republice - 1948 až 2012, s.11].

Głównym problemem w obszarze mieszkalnictwa Republiki Czeskiej było długotrwałe wysokie obciążenie niektórych gospodarstw domowych wydatkami mieszkaniowymi. Wśród najbardziej zagrożonych znajdowały się gospodarstwa domowe o niskich dochodach (rodziny niepełne, rodziny z bezrobotnymi) oraz gospodarstwa domowe osób starszych. Wraz ze wzrostem cen mieszkań można było zidentyfikować coraz więcej grup osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku mieszkaniowym⁸⁸.

W 2010 r. czeskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MMR) opracowało krajową politykę miejską "Zasady polityki miejskiej" (*Zásady Urbánní Politiky*). Ten dokument ramowy zawierał wytyczne dotyczące koordynacji działań w zakresie rozwoju

⁸⁷ W szczególności w 2007 r. nastąpił znaczny wzrost popytu (i cen) na mieszkania własnościowe, wywołany pozytywnymi czynnikami demograficznymi, deregulacją czynszów, niskimi stopami procentowymi i złagodzeniem kryteriów przyznawania kredytów hipotecznych. Popyt na nowe mieszkania zwiększyła również obawa przed znacznym wzrostem podatku VAT na nowe budownictwo mieszkaniowe od 2008 roku.

⁸⁸ <https://www.mpsv.cz/koncepce-socialniho-bydleni-cr-2015-2025>.

obszarów miejskich na wszystkich szczeblach administracji i łączył istniejące polityki sektorowe z polityką miejską. W dniu 12 października 2015 r. czeski rząd zatwierdził "Koncepcję mieszkalnictwa społecznego w Republice Czeskiej na lata 2015-2025" (*Koncepcje sociálního bydlení České republiky 2015–2025*) (zwaną dalej "Koncepcją"), ustanawiającą krajowe ramy prawne regulujące mieszkalnictwo społeczne. Jest to dokument ramowy, który określa kierunek budowania systemu mieszkalnictwa społecznego dla osób potrzebujących mieszkania w Republice Czeskiej. Koncepcja poprzedziła powstanie ustawy o mieszkalnictwie społecznym.

Koncepcja nakreśla ogólne cele czeskiego rządu w zakresie mieszkalnictwa społecznego, nie stanowi części ustawodawstwa dotyczącego mieszkalnictwa społecznego, różni się też od strategii mieszkaniowej, nie ma wyraźnego i systematycznego związku z nią, a termin "mieszkalnictwo społeczne" jest nadal używany na różne sposoby w oficjalnych dokumentach dotyczących czeskiej polityki mieszkaniowej.

Od 2016 roku trwały prace nad ustawą o mieszkalnictwie społecznym (projekt ustawy z grudnia 2016 r.) Zakładano, że ustawa wejdzie w życie w 2018 roku, jednak tak się nie stało. Podczas prac nad ustawą o mieszkalnictwie społecznym wskazywano na istotne problemy. Zaliczano do nich: (1) silną presję ze strony ruchów aktywistycznych, które zmuszają polityków do wydania ustawy z kilkoma problematycznymi procedurami; (2) rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji dotyczących wdrażania systemów mieszkalnictwa społecznego na Zachodzie; oraz (3) ograniczoną dyskusję podczas opracowywania dokumentów politycznych, co oznaczało, że osoby, które wyraziły odmienne poglądy na temat propozycji ustawy, były często odcinane od dyskusji⁸⁹.

Kolejną przeszkodą w kształtowaniu spójnych ram polityki mieszkaniowej był brak środków finansowych, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Wydatki rządowe na wsparcie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli w Czechach były ogólnie niskie w porównaniu z innymi krajami OECD. W 2018 r. wydatki rządu centralnego na społeczne budownictwo czynszowe (obejmujące zarówno bezpośrednie zapewnienie społecznych mieszkań czynszowych, jak i dotacje dla niepublicznych dostawców społecznych mieszkań czynszowych) w Czechach wyniosły zaledwie 0,01% produktu krajowego brutto (PKB) - to około 10 razy mniej niż średnia wydatków publicznych krajów OECD, dla których dostępne są dane (OECD, 2020[2]). Niski poziom inwestycji w nowe mieszkania społeczne można wyjaśnić kilkoma przyczynami. Po pierwsze, znaczna część

⁸⁹ <http://socialnibydeni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydeni/zakladni-informace-o-sb>.

gruntów komunalnych nadających się pod zabudowę znajdowała się w małych gminach (OECD-MMR). Takie gminy mogły nie mieć możliwości zapewnienia przystępnych cenowo mieszkań na tych gruntach. Po drugie, ceny mieszkań w czeskich gminach, które posiadały większy zasób gruntów na mieszkańca, były zwykle niższe niż ceny mieszkań w gminach, które posiadały mniej gruntów, co zmniejszało zachęty do budowania bardziej przystępnych cenowo mieszkań.

Zapewnianie mieszkań społecznych przez organizacje pozarządowe również było bardzo rzadkie, dotyczyło tylko 5% badanych gmin, a liczba zapewnianych mieszkań była zazwyczaj niska (3,6 mieszkań na 10 000 mieszkańców). Według badania OECD-MMR, ponad połowa gmin objętych badaniem posiadała własne zasoby mieszkaniowe (57%). Odsetek ten różnił się jednak znacznie w zależności od wielkości gminy, przy czym mniej niż 40% bardzo małych gmin miało własny zasób, a blisko 90% dużych gmin posiadało własne mieszkania. Co więcej, ponad 90% gmin, które miały własne zasoby mieszkaniowe, udostępniało przynajmniej ich część jako mieszkania społeczne, a 73% oferowało całe swoje zasoby mieszkaniowe po czynszach niższych niż rynkowe.

Niedobór mieszkań społecznych był widoczny również w długich listach oczekujących, którzy ubiegali się o mieszkania społeczne. Średni okres oczekiwania wynosił 24 miesiące, ale w 18% gmin sięgał nawet 60 miesięcy lub dłużej. W świetle takiego niedoboru mieszkań społecznych nie jest zaskoczeniem, że 35% czeskich gmin, które odpowiedziały na ankietę mieszkaniową OECD-MMR, wskazało, że zwiększenie zasobów mieszkań społecznych było priorytetem ich lokalnej polityki mieszkaniowej. Jednak tylko 15% wszystkich gmin wybudowało jakiekolwiek mieszkania w latach 2015-2019.

Czeskie gminy w większości uważały mieszkania komunalne za duże obciążenie finansowe. Wśród najczęściej wymienianych powodów była obawa przed stratami finansowymi spowodowanymi niskimi dochodami z czynszu, powstaniem długów czynszowych czy dodatkowych kosztów związanych z koniecznymi remontami. Czynności związane ze stosowaniem klauzul notarialnych, czy też sądowe eksmisje i likwidacje długów stanowiły dodatkowe obciążenie formalno-prawne.

Co więcej, większość gmin (z kilkoma wyjątkami, takimi jak Brno, drugie co do wielkości miasto w Czechach) nie chciała przyjmować najbardziej problematycznych gospodarstw domowych do własnych zasobów mieszkaniowych. W praktyce bowiem władze miejskie nie zyskiwały uznania, gdy pomagały bardzo ubogim - mniejszości, która zazwyczaj ma znacznie niższy poziom uczestnictwa w życiu politycznym. Ubóstwu często

towarzyszy bezrobociu, przestępczość, uzależnienia, długi i inne problemy społeczne, których gminy nie są w stanie rozwiązać; lokalni przedstawiciele obawiają się, że gospodarstwa domowe mogą niszczyć przydzielone im mieszkania i popaść w zaległości czynszowe [Lux, Sunega 2017:84-85]. Zatem aktywna lokalna polityka mieszkalnictwa społecznego wobec najuboższych może wywoływać niepokój wśród miejscowej ludności, a ponadto prowadzić do imigracji innych zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym gospodarstw domowych z sąsiednich gmin. Jednak ignorowanie problemu przez kolejne czeskie rządy i bierne podejście większości czeskich gmin doprowadziły do zwiększenia się liczby osób bezdomnych i gospodarstw domowych zagrożonych wykluczeniem społecznym w czeskim społeczeństwie [Lindovská 2014].

Na szczeblu krajowym, czeską polityką mieszkaniową kierowało przede wszystkim Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Jednak inne ministerstwa zarządzały niektórymi świadczeniami mieszkaniowymi i powiązаныmi programami bez jasnych mechanizmów koordynacji. Krajowa strategia mieszkaniowa koncentrowała się na trzech priorytetach:

- przystępności cenowej mieszkań;
- stabilności rynku mieszkaniowego oraz
- jakości mieszkań (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011[8]).

Strategia zapewniała kompleksowy zestaw instrumentów, zapewniających m.in. wsparcie dla nabywców i właścicieli mieszkań (dotacje dla gospodarstw domowych w celu ułatwienia posiadania mieszkania, ulgi podatkowe stymulujące własność mieszkania, wsparcie w finansowaniu rewitalizacji mieszkań), dodatek mieszkaniowy dla najemców i właścicieli mieszkań, dodatek mieszkaniowy dla osób korzystających z pomocy społecznej oraz dotacje na rozwój przystępnych cenowo mieszkań na wynajem.

Pomimo istnienia ram krajowej polityki mieszkaniowej, pewne ograniczenia utrudniały jej skuteczne wdrażanie. Jednym z głównych ograniczeń był brak definicji terminów np. "mieszkalnictwo społeczne", co doprowadziło do "niedoregulowanego" i nieefektywnego sektora mieszkalnictwa społecznego [de Boer i Bitetti, 2014[9]]. Ponadto, 89% czeskich gmin wskazało na brak międzygminnej koordynacji w zakresie lokalnej polityki mieszkaniowej. Brak ten mógł być związany z brakiem zachęt finansowych do współpracy na szczeblu niższym niż krajowy. Samorządy lokalne były finansowane głównie z podatków (podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych oraz podatek VAT), a także dotacji i transferów od rządu centralnego. Chociaż postępująca decentralizacja od 1989 r. dała czeskim gminom więcej kompetencji, gminy miały

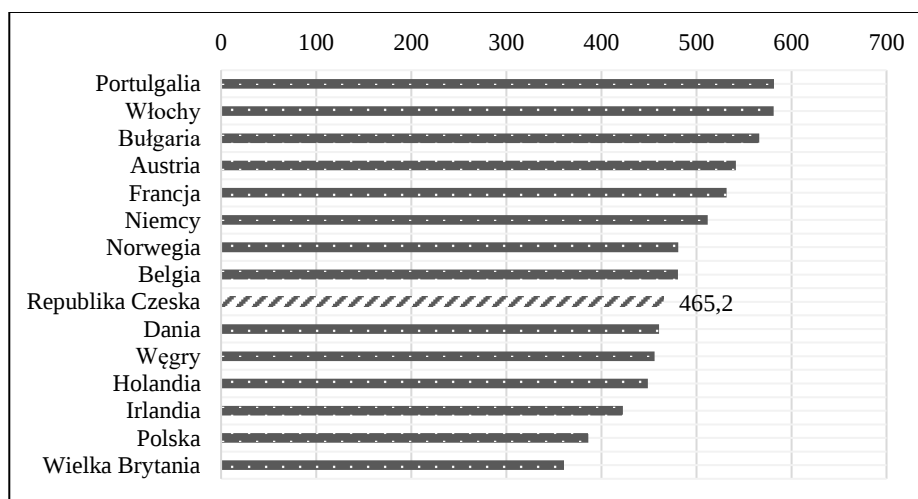
niewielką autonomię finansową w porównaniu z innymi gminami w pozostałych krajach OECD⁹⁰.

4.2. Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Republice Czeskiej (wcześniej Czechosłowacji) do 2019 roku

Sytuacja mieszkaniowa Republiki Czeskiej została ukształtowana przez politykę państwa socjalistycznego, różniącą się od polityki krajów Europy Zachodniej. Jednak Czechy wyróżniają się wśród państw post-socjalistycznych wysokim wskaźnikiem liczby mieszkań w stosunku do liczby ludności, por. rys. 4.1. Jest on na podobnym poziomie do rozwiniętych państw UE. Więcej różnic przynosi porównanie wieku zasobów mieszkaniowych i wielkości mieszkań. W Czechach przeważają starsze zasoby mieszkaniowe (średni wiek mieszkania wynosi około 50 lat) z mniejszą całkowitą powierzchnią mieszkań. Wiek zasobów mieszkaniowych jest związany z masowym budownictwem mieszkaniowym, zwłaszcza w latach 70-tych.

Inne problemy to zły stan techniczny stan zasobów mieszkaniowych i ich wysokie zużycie energii, niska przystępność cenowa niektórych form mieszkalnictwa, gwałtowne zwiększenie się cen mieszkań i niska liczba nowych mieszkań oddawanych do użytku każdego roku.

Rys. 4.1. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w wybranych krajach UE w 2019 roku



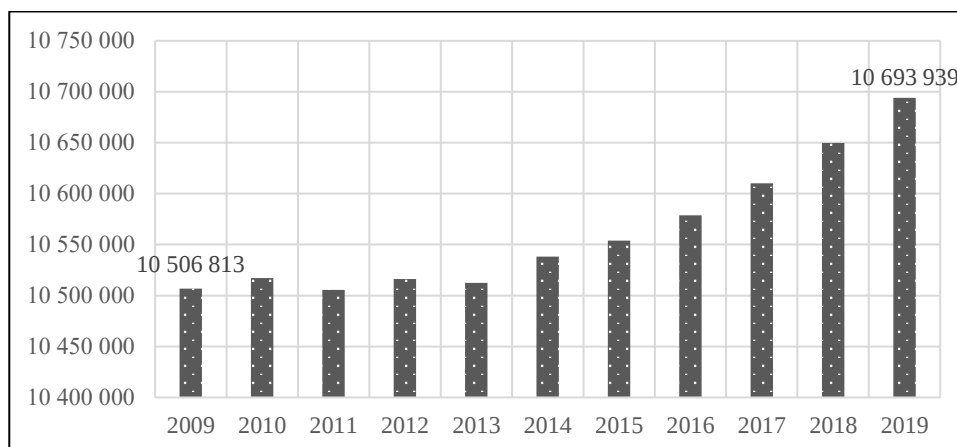
Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.statista.com>.

⁹⁰ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d3267ff8-en/index.html?itemId=/content/component/d3267ff8-en>.

W Czechach mieszkania własnościowe pozostają produktem inwestycyjnym, który gospodarstwa domowe uważają za atrakcyjny i przedkładają nad słabiej rozwinięty rynek kapitałowy. Własność domu jest więc synonimem bezpiecznego lokowania środków finansowych i jest uważana za najważniejszy składnik aktywów w bilansie gospodarstwa domowego. Za tym wyborem przemawia konserwatyzm czeskiego inwestora, ale także powszechny pogląd o przewadze posiadania własnego mieszkania, oparty na doświadczeniach historycznych. Do popularności aktywów nieruchomościowych przyczynia się również niezreformowany system emerytalny, mały i słabo rozwinięty rynek kapitałowy oraz awersja do ryzyka walutowego [Somotogyi 2019:5-6].

Własność nieruchomości jest postrzegane jako forma inwestycji zapewniająca zabezpieczenie na starość, co ważne może być przekazana następnemu pokoleniu. Nie można więc zakładać, że mimo zmian warunków ekonomicznych wynikających z ciągłej konwergencji gospodarki czeskiej w kierunku zachodnim, stan ten ulegnie w najbliższych latach zmianie [Somotogyi 2019:6].

Rys. 4.2. Zmiana liczby ludności w Republice Czeskiej w latach 2009-2019



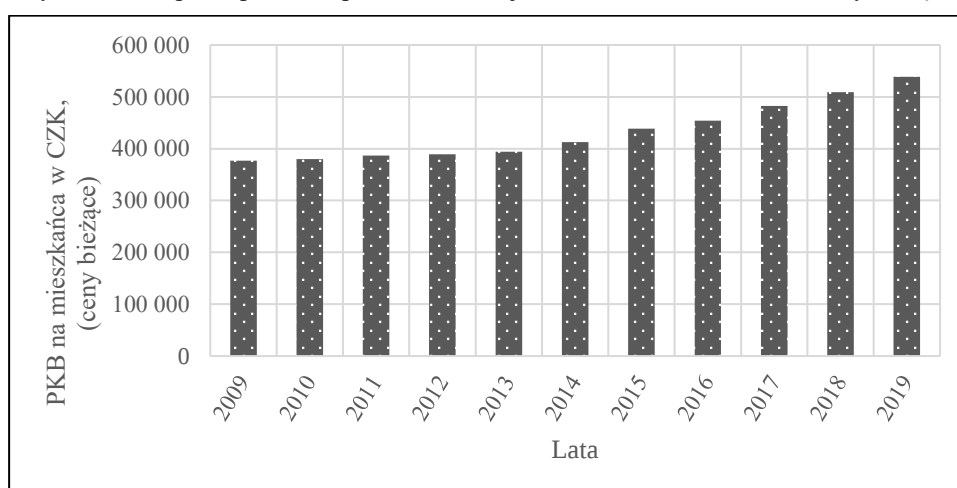
Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

Wśród uwarunkowań wpływających na stan rynku mieszkaniowego i jego potencjał rozwojowy należy wskazać demografię, gospodarkę i rozwój rynku kredytów hipotecznych. W końcu 2019 r. liczba ludności Republiki Czeskiej wyniosła 10 693,9 tys. osób, (rys. 4.2). od 2009 do 2019 nastąpiło zwiększenie o 187,1 tys. osób (około 2 %). W okresie 2009-2019 najbardziej znaczące zwiększenie się liczby ludności w ujęciu rok do roku odnotowano w ostatnim roku objętym przeglądem (o 0,4% w ujęciu względnym), przy spadku jedynie w 2013 roku.

Zwiększenie się liczby ludności w czeskich miastach wynikało z napływu ludności z obszarów wiejskich do głównych miast, a także napływu migrantów z zagranicy, którzy osiedlali się przede wszystkim na obszarach miejskich oraz studentów - zarówno czeskich, jak i zagranicznych. Niektóre czeskie miasta stały się również bardzo atrakcyjne dla inwestorów, a wzrost turystyki i zintensyfikowane korzystanie z platform wynajmu krótkoterminowego wywarły presję na ceny na rynku mieszkaniowym w ciągu ostatnich kilku lat. Jak wskazuje Sagan (2017), miasta ukierunkowują często swoją politykę na przyciąganie zewnętrznych inwestorów, a marginalizują zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i społecznych. W kontekście zmian liczby ludności należy wyróżnić problemy dotyczące urbanizacji takie jak: brak jednolitej koncepcji rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza w Pradze. Obserwowany proces *urban sprawl*, dotyczący również Pragi, powodował brak wykorzystania terenów przemysłowych w miastach [Somotogyi 2019:25-27].

Gospodarstwa domowe zainteresowane nabyciem mieszkania w największych miastach stawały przed wyborem, czy nabyć nieruchomość o pożądanym cechach na obrzeżach miasta, czy też ze względu na nadmierny wzrost cen zadowolić się mniejszym mieszkaniem blisko centrum. Miało to znaczące konsekwencje środowiskowe, gospodarcze i społeczne, tym.in. wyższe poziomy emisji zanieczyszczeń z transportu drogowego, ponieważ rozlewające się miasta charakteryzują się większymi odległościami między domami a miejscami pracy, które częściej są pokonywane samochodem oraz wyższe są koszty świadczenia kluczowych usług publicznych, takich jak zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną i transport publiczny, których zapewnienie jest droższe na obszarach rozlewających się miast⁹¹.

Rys 4.3. PKB per capita w Republice Czeskiej w latach 2009÷2019, CZK ceny bieżące



Źródło: opracowanie własne na podstawie Český statistický úřad (ČSÚ).

⁹¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d3267ff8-en/index.html?itemId=/content/component/d3267ff8-en>.

Z analizy danych dotyczących PKB na mieszkańca Republiki Czeskiej wynika, że stale zwiększała się wartość badanego wskaźnika między 2009 a 2019 rokiem. W 2009 roku PKB na mieszkańca wyniosło około 376 907 CZK. Najbardziej znaczące zwiększenie nastąpiło w latach 2014-2015. Do 2019 r. PKB na mieszkańca zwiększyło się do około 538 816 CZK.

Rynek mieszkaniowy w Republice Czeskiej dynamicznie rozwijał się w latach 1997-2007, kiedy to wartość nominalna inwestycji czeskich gospodarstw domowych w nieruchomości mieszkaniowe wzrosła prawie trzykrotnie. Ten szybki wzrost był wynikiem coraz łatwiejszej dostępności kredytów hipotecznych i stosunkowo niskich kosztów zakupu mieszkań, ale stał się siłą napędową wzrostu cen krajowych nieruchomości mieszkaniowych. Kres tej ciągłej aprecjacji aktywów nieruchomościowych położył dopiero kryzys finansowy, który uderzył w gospodarkę czeską i negatywnie wpłynął na jej wzrost [Somotogyi 2019:7-8].

Od 1998 roku do nadejścia GFC w Republice Czeskiej można było odnotować dwa okresy, w których dynamika wzrostu cen mieszkań była największa. Pierwszy okres przypadł na lata 2002÷2003, kiedy to ceny mieszkań zostały pobudzone przez pozytywne oczekiwania gospodarstw domowych w związku z przystąpieniem Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej. Według CZSO (Czeski Urząd Statystyczny) ceny mieszkań przeciętnie wzrosły wówczas o ponad 20 % rok do roku. Największy wzrost odnotowano w 2002 roku w Pradze, gdzie wyniósł on 22,7%. W kolejnym roku wystąpiły podobne procesy [Somotogyi 2019:7].

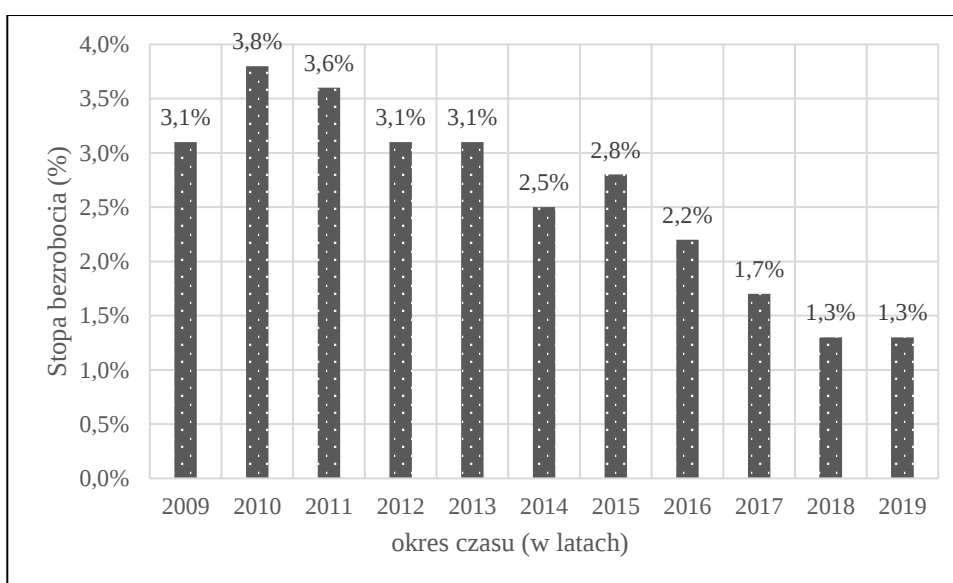
Drugim okresem najdynamiczniej wzrastających cen mieszkań i domów były lata 2007÷2008, kiedy to ze względu na boom gospodarczy, mimo rosnących stóp procentowych, popyt gospodarstw domowych był nadal silny. Czynniki, które stymulowały go w tym okresie, to przede wszystkim rosnące płace realne, wzrost podaży dostępnych miejsc pracy i ogólnie dobra sytuacja na rynku pracy, umacniający się kurs walutowy oraz optymistyczne oczekiwania gospodarstw domowych.

Globalny kryzys finansowy spowodował odwrócenie tego trendu. Europejskie gospodarki odczuły spowolnienie wkrótce po kryzysie w USA, a według Czeskiego Urzędu Statystycznego w Czechach już po pierwszym kwartale 2009 r. [CT24, 2018]. Kryzys na rynku kredytów hipotecznych dotknął czeski rynek nieruchomości w 2009 roku. Deweloperzy obniżyli ceny sprzedaży nowych nieruchomości nawet o 12,3%. Istotny problem pojawił się w 2010 r., ze względu na znaczne zmniejszenie dynamiki akcji kredytowej. W rezultacie popyt był niższy, a ceny sprzedaży zostały obniżone przeciętnie

o prawie 17%. Właściciele nieruchomości często nie chcieli obniżyć cen i woleli poczekać na zmianę sytuacji rynkowej, pomimo ponoszenia dodatkowych kosztów utrzymywania pustych mieszkań.

Spadek cen sprzedaży nieruchomości zatrzymał się w 2011 r., kiedy to z pomocą instytucji hipotecznych, które złagodziły warunki udzielania kredytów hipotecznych, rynek nieruchomości zaczął się odradzać⁹². Po trwającej około trzy lata stagnacji, ceny zaczęły ponownie zwiększać się, najpierw średnio o 3,5 % rocznie, a od 2016 r. do końca 2019 r. wzrost cen przyspieszył do średnio 10,7 % rocznie⁹³.

Rys 4.4. Stopa bezrobocia w Republice Czeskiej w latach 2009-2019



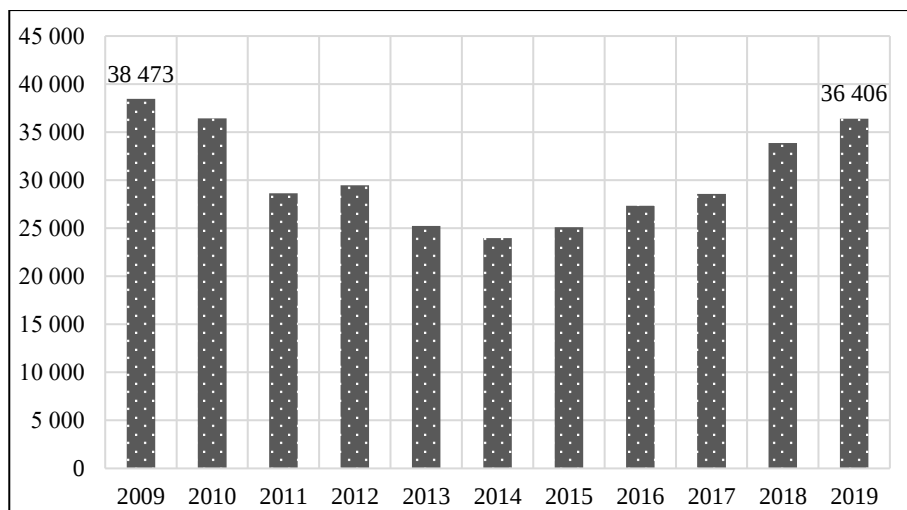
Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

Kryzys miał wpływ na czeskie gospodarstwa domowe. W 2009 r. roku stopa bezrobocia wzrosła o 1,2 punktu procentowego do poziomu 3,1%. Bezrobocie najbardziej dotknęło młodych ludzi w wieku od 20 do 39 lat [Kuda, Lux, 2010]. Sytuacja na rynku pracy nie poprawiła się również w kolejnych latach, kiedy ogólna stopa bezrobocia wahała się od 3,8% (2010) do 2,8% (2015). Stopa bezrobocia zaczęła spadać dopiero w latach 2016-2019, kiedy to spadła z 2,2% (2016) do 1,3% (2019) [ČSÚ, 2021].

⁹² realitymorava.cz, 2012.

⁹³ <https://www.expats.cz/czech-news/article/apartment-prices-in-the-czech-republic-have-more-than-quadrupled-since-1998>.

Rys. 4.5. Liczba ukończonych mieszkań w Czechach w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

Z perspektywy ukończonych mieszkań, rok 2019 z 36 406 lokalami zanotował najlepszy wynik od 2010 roku. Był to wzrost o 8% rok do roku, a nawet o 27% w porównaniu do 2017 roku. Liderem pod względem liczby oddanych mieszkań był region środkowoczeski (*Středočeský kraj*) z 7 030 mieszkaniami, z czego prawie 5000 przypadło na domy jednorodzinne. Na drugim miejscu uplasowała się Praga (6002 ukończonych mieszkań), a następnie Kraj Południowomorawski (*Jihomoravský kraj*) z 4719 mieszkaniami⁹⁴.

W 2019 roku wzrost cen mieszkań w Czechach był raczej niewielki, z wyjątkiem Pragi i Brna, ale nawet tutaj ceny zwiększały się wolniej niż w poprzednim roku. W Pradze w 2019 roku sprzedano łącznie 5 500 nowych mieszkań, o 600 więcej niż w roku poprzednim, zainteresowanie większymi mieszkaniami zmniejszyło się.

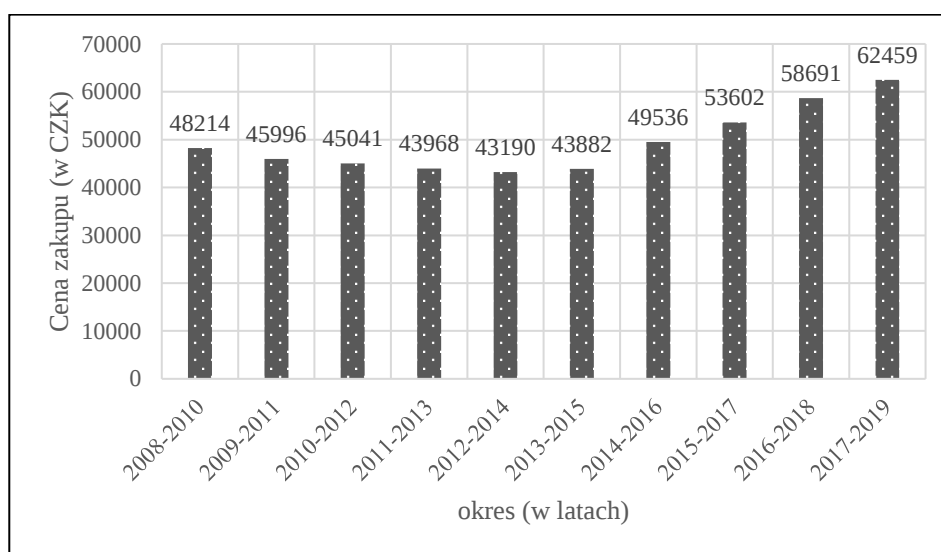
Wzrost cen mieszkań spowodowany był m.in. przez wzrost kosztów prac budowlanych i niewystarczającą podaż na rynku spowodowaną m.in. długimi procesami wydawania pozwoleń. Z drugiej strony ograniczona siła nabywcza gospodarstw domowych i restrykcje Narodowego Banku Centralnego dotyczące uzyskiwania kredytów hipotecznych wpływały uspokajająco na rynek. Średnie obciążenie hipoteczne w 2019 roku w Pradze na nowe mieszkanie wynosiło 60% wynagrodzenia brutto przy zastosowaniu 80% wskaźnika LTV⁹⁵.

⁹⁴ <https://www.asb-portal.cz/byznys/realitni-trh/vystavba-bytu-v-ceske-republice-navzdory-pandemii-pokracuje>.

⁹⁵ https://artn.cz/wp-content/uploads/2020/02/TrendReport-2020_CZ_5_Rezidencni-trh-1.pdf

W ostatnich latach można było zaobserwować jeszcze jeden trend, który znacząco przyczynił się do wzrostu cen nieruchomości - stale rosnący popyt na mieszkania inwestycyjne, głównie w Pradze i Brnie. Średnia cena nowych mieszkań w Pradze była coraz bardziej zbliżona do średniej ceny w Monachium. Czechy miały jedną z najniższych przystępności zakupu nowych mieszkań w Europie pod względem siły nabywczej ludności. Czynsze najmu wykazywały niższy wzrost niż w poprzednich latach, również w Pradze.

Rys 4.6. Średnia cena zakupu mieszkania w Pradze (CZK/m²)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

Według danych Czeskiego Urzędu Statystycznego, w latach 2008-2010 cena zakupu praskiego mieszkania wynosiła 48 214 CZK/m². W kolejnych latach wartość ta spadła do 45 996/m². W latach 2011-2015 metr kwadratowy praskiego mieszkania kosztował od 43 do 44 tys. CZK. Dane ČSÚ pokazują, że cena zakupu zaczęła zwiększać się od 2016 r., stopniowo podnosząc się z 49 536 CZK/m² do 62 459 CZK/m² w latach 2017-2019 [ČSÚ, 2021]. W latach 2015-2017 ceny nieruchomości w Czechach wzrosły o ponad 20% (ceny nowych mieszkań w Pradze wzrosły w tym okresie o około 60%). Podsumowując, można powiedzieć, że od czasu osiągnięcia najniższego poziomu po kryzysie finansowym w 2013 r., ceny nieruchomości mieszkaniowych w Czechach wzrosły i w 2019 roku znacznie przekraczały poziom sprzed kryzysu.

W czasie kryzysu finansowego i spowolnienia gospodarczego w Czechach zwiększyło się zapotrzebowanie na najem mieszkań. Dla wielu gospodarstw domowych stało się to jedyną możliwością zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Trend taki jest

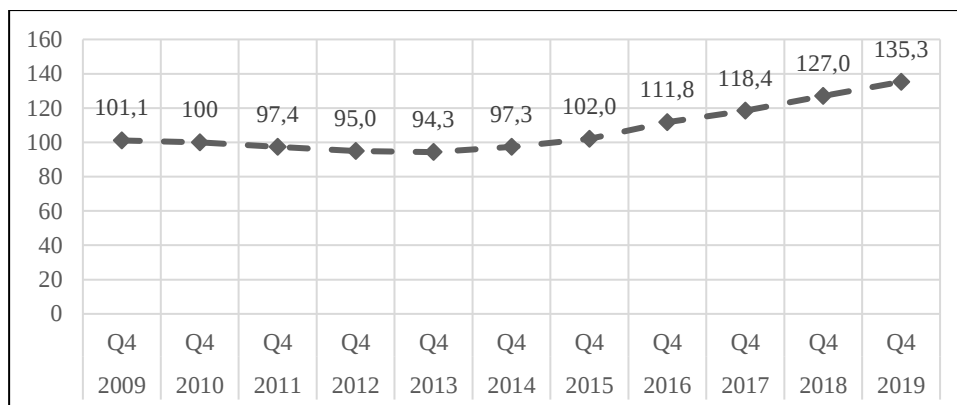
powszechny i logiczny w okresach stagnacji gospodarczej lub recesji [Somotogyi 2019:9]. Pogarszające się nastroje społeczne i pesymistyczne przewidywania, wpływały na wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych, które minimalizowały swoje zobowiązania finansowe. Było to ilustracją mechanizmu polegającego na tym, że w okresie dobrej koniunktury gospodarczej wzrasta popyt na własność mieszkań, natomiast w sytuacji recesji gospodarczej i negatywnych oczekiwań co do przyszłego rozwoju sytuacji, wzrasta popyt na mieszkania czynszowe.

Po spowolnieniu gospodarczym i niepewności, które trwały w Czechach mniej więcej od końca 2008 r. do drugiej połowy 2013 r., czeskie gospodarstwa domowe, mając dobre perspektywy co do swojej sytuacji ekonomicznej, ponownie zainteresowały się nabywaniem mieszkań w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych lub uzyskania dodatkowych dochodów [Somotogyi 2019:24]. Szybko popyt przekroczył podaż. Przy wzroście skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się, wynikającej ze spadających rynkowych stóp procentowych oraz ograniczonej podaży nieruchomości, ceny mieszkań – stopniowo zwiększały się.

Po stronie kupujących budowała się presja psychologiczna, oparta na poczuciu ograniczonego czasowo trwania warunków niskich stóp procentowych oraz na oczekiwaniu, że ceny mieszkań będą nadal rosły, a ich podaż będzie się stopniowo wyczerpywała. Okoliczności te, wraz z innymi czynnikami, wywołały spiralę wzrostową, której efektem był wzrost cen mieszkań w Czechach o 48,7% w latach 2010–2018, a w Pradze nawet o 72,7% [Somotogyi 2019:24].

Ceny mieszkań w Czechach gwałtownie zwiększały się, głównie z powodu czynników makroekonomicznych wpływających na nadwyżkę popytu na nieruchomości mieszkaniowe nad ich podażą. Budowę nowych mieszkań hamowały m.in. przewlekłe procesy decyzyjne organów publicznych i ścisłe regulacje budowlane. Szczególnie w Pradze wydawanie pozwoleń na budowę było problematyczne i poważnie ograniczało rozpoczynanie nowych projektów budowlanych. Obowiązujące od początku 2007 roku prawo budowlane charakteryzowała tzw. sztywność administracyjna i wydłużający się proces udzielania pozwoleń na budowę. [Somotogyi 2019:35].

Rys 4.7. Index cen mieszkań. Republika Czeska, 2015=100, IV kw. 2009 - IV kw. 2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm>.

W okresie od pierwszego kwartału 2013 r. do drugiego kwartału 2020 r. realne ceny mieszkań zwiększyły się o 43,1%, co stanowi znacznie wyższą stopę wzrostu niż w krajach OECD, gdzie w tym samym okresie realne ceny mieszkań wzrosły średnio o 24,9%. W samym 2018 r. ceny mieszkań w Czechach wzrosły o 7,1%, co stanowi jedną z najwyższych stóp wzrostu wśród krajów UE (tuż poniżej stóp wzrostu obserwowanych na Węgrzech, Łotwie i w Portugalii). Szacunki Narodowego Banku Czech wskazują, że czeski rynek mieszkaniowy był przeszacowany o około 25% na koniec 2019 roku⁹⁶.

Ceny mieszkań w Czechach zwiększały się szybciej niż dochód rozporządzalny gospodarstw domowych, co sprawiało, że mieszkania stawały się coraz bardziej niedostępne dla osób kupujących po raz pierwszy, wynajmujących i tych, którzy musieli przenieść się z tanich obszarów do droższych, na przykład ze względu na pracę. Czeskie gospodarstwa domowe musiały oszczędzać ponad 11 lat rocznego wynagrodzenia brutto, aby kupić standardowe nowe mieszkanie o powierzchni 70 m², w porównaniu do około 9 lat na Łotwie i 7 lat na Węgrzech i w Polsce⁹⁷.

Podczas gdy zwiększanie się cen nieruchomości różniło się znacznie w zależności od regionu, generalnie było ono wyższe w miastach. We wszystkich 13 regionach Republiki Czeskiej ceny mieszkań były konsekwentnie wyższe w gminach liczących ponad 50 000 mieszkańców niż w mniejszych gminach. Praga jest najdroższym miastem w Republice Czeskiej, a według Czeskiego Urzędu Statystycznego Praga odnotowała również największy wzrost cen od 2010 r. dla wszystkich rodzajów nieruchomości spośród

⁹⁶ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d3267ff8-en/index.html?itemId=/content/component/d3267ff8-en>.

⁹⁷ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d3267ff8-en/index.html?itemId=/content/component/d3267ff8-en>.

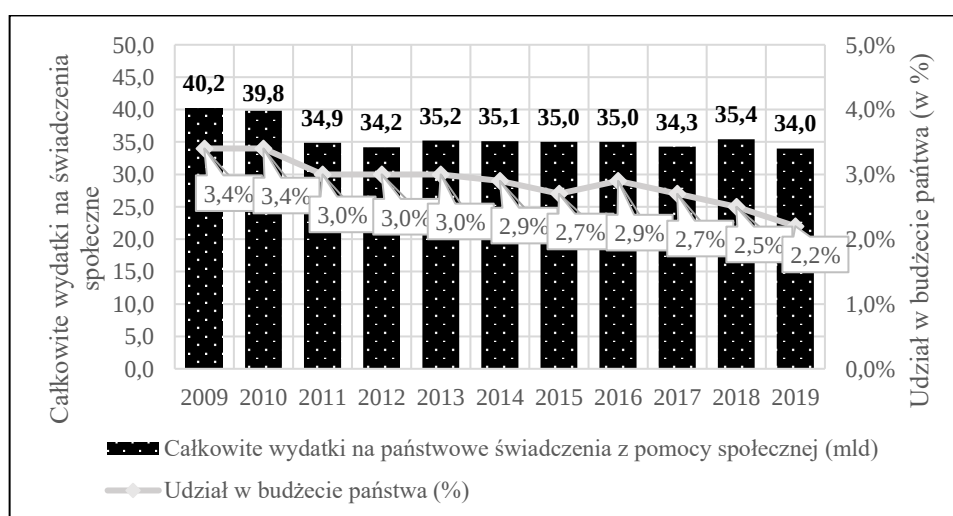
wszystkich regionów Republiki Czeskiej. Po Pradze, Brno jest drugą najdroższą stolicą regionu, a następnie Ceske Budejovice, Hradec Kralove i Pilzno⁹⁸.

Wzrost cen nieruchomości był korzystny dla tych czeskich gospodarstw domowych, które były właścicielami mieszkań (ze względu na wzrost wartości ich aktywów), natomiast zakup własności pozostawał poza zasięgiem wielu gospodarstw domowych po raz pierwszy wchodzących na rynek mieszkaniowy.

Jednym z ważnych instrumentów polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej był dodatek mieszkaniowy, (*příspěvek na bydlení*) wypłacany rodzinom i osobom o niskich dochodach, których nie stać na opłacanie usługi mieszkaniowej po cenach rynkowych (tj. koszty mieszkaniowe przekraczają 30% sumy dochodów gospodarstwa domowego po odliczeniu składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne oraz podatku dochodowego). Dodatek mieszkaniowy jest jednym z rozwiązań problemów mieszkaniowych osób o niskich dochodach związanych z utrzymaniem mieszkania (czyli ponoszeniem kosztów mieszkaniowych - faza eksploatacji).

Wypłacany w Republice Czeskiej, wywodził się z system państwowego wsparcia socjalnego (regulowany ustawą nr 117/1995 Dz.U. o państwowym wsparciu socjalnym, z późn. zm.). System ten zapewniał ukierunkowaną pomoc rodzinom z dziećmi na utrzymaniu w określonych sytuacjach socjalnych. Były to różne trudne sytuacje życiowe, takie jak niewystarczające dochody, opieka nad noworodkiem lub małym dzieckiem, niepełna rodzina itp.

Rys. 4.8. Wydatki na świadczenia z państwowej pomocy społecznej w Republice Czeskiej w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: MPSV, MF, státní závěrečný účet.

⁹⁸ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d3267ff8-en/index.html?itemId=/content/component/d3267ff8-en>.

W ramach tego systemu rodzinom i osobom o niskich dochodach przyznawana była również pomoc finansowa na pokrycie kosztów mieszkaniowych. Na mocy tej ustawy przyznawane były następujące świadczenia: zasiłek opiekuńczy (*Přídavek na dítě*), dodatek mieszkaniowy (*Příspěvek na bydlení*), zasiłek wychowawczy (*Rodičovský příspěvek*), zasiłek macierzyński (*Porodné*) oraz zasiłek pogrzebowy (*Pohřebné*). Z uwagi na zakres tematyczny pracy autor skupił się na jednym z wymienionych świadczeń: dodatku mieszkaniowym (*příspěvek na bydlení*).

W latach 2009-2010 wydatki na państwową pomoc społeczną zmniejszyły się o 11,2 %. Od 2011 r. wynosiły około 35 mld CZK. W badanym okresie nieznacznie spadły tylko w 2012 i 2017 roku. W 2018 r. na państwowe świadczenia socjalne wydano łącznie 35,4 mld CZK, co stanowiło 2,5% budżetu państwa. Wydatki na zasiłki rodzicielskie stanowiły 71% wydatków na państwowe świadczenia z pomocy społecznej [MPSV, MF, státní závěrečný účet].

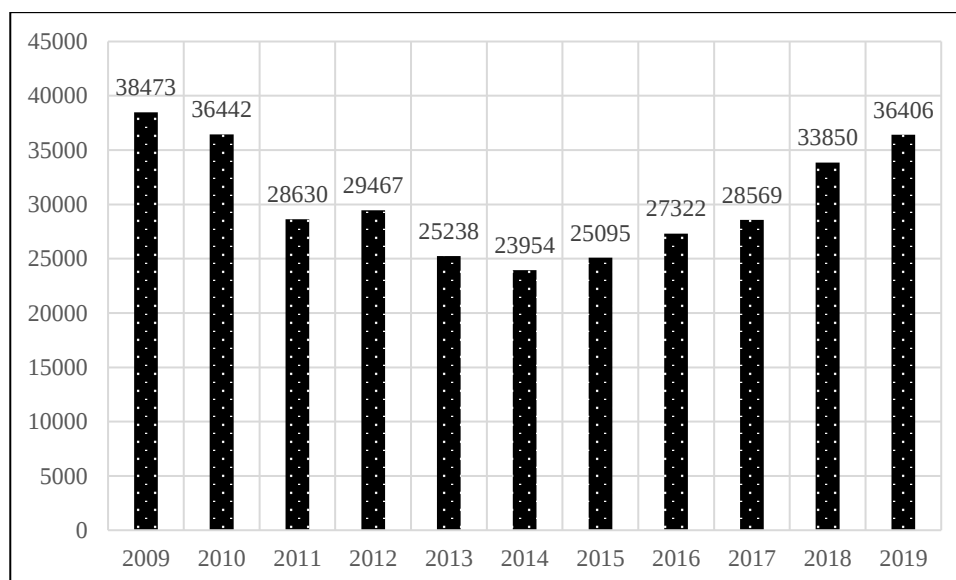
W badanym okresie bezrobocie w Czechach zmniejszyło się, a realne dochody gospodarstw domowych zwiększyły się. W tym samym czasie koszt mieszkania znacznie wzrósł z powodu zwiększających się cen i stawek czynszów. Dotyczyło to głównie gospodarstw domowych wchodzących na rynek, przeprowadzających się lub zmieniających tytuł prawny do mieszkania. Wyższy odsetek osób pobierających dodatek mieszkaniowy występował w obszarach o wyższym bezrobociu. Dodatek mieszkaniowy był niezbędnym instrumentem wsparcia mieszkaniowego dla stabilizacji ekonomicznej i społecznej tych gospodarstw domowych.

Skala rozpoczynanych budów zwiększyła się w latach 2006-2008, kiedy rozpoczynano budowę 43,5-44 tys. mieszkań rocznie, co oznacza intensywność na poziomie ok. 4,2 mieszkania na 1000 mieszkańców.) Nadejście kryzysu gospodarczego jesienią 2008 r. spowodowało relatywnie znaczące zmniejszenie liczby rozpoczętych budów w kolejnym roku, 2009. W 2010 r. rozpoczęto budowę zaledwie 28 135 mieszkań, tj. o około 9 000 mniej niż w roku poprzednim, o ponad 15 000 mniej niż w 2008 r., co oznacza spadek liczby rozpoczętych budów o 35%.

W 2011 i 2012 r. spadek był kontynuowany, przy czym w 2011 r. był on bardziej umiarkowany - w 2012 r. rozpoczęto budowę 23 853 mieszkań, tj. o 3 682 mniej niż w roku poprzednim. W 2019 r. budownictwo mieszkaniowe w dużej mierze opierało się na rozpoczętych budowach z poprzednich lat. Jednak w tym roku odnotowano również zwiększenie liczby rozpoczętych budów.

Liczba nowo oddanych mieszkań w budynkach jedno- i wielorodzinnych w Czechach zmniejszała się od 2008 roku i osiągnęła minimum w 2014 roku. Od tego czasu produkcja nowych jednostek mieszkalnych powoli zwiększała się, ale nie w tempie odzwierciedlającym rosnące zapotrzebowanie ze strony czeskich gospodarstw domowych.

Rys 4.9. Mieszkania oddane do użytku w Republice Czeskiej. 2009÷2019 (ogółem)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Český statistický úřad (ČSÚ).

W latach 2014-2019 liczba oddawanych do użytku mieszkań zwiększała się rok do roku. W 2019 r. nastąpił wzrost o 7,6%, w porównaniu do roku poprzedniego przy czym głównym czynnikiem przyczyniającym się do tego była większa budowa kondominiów w porównaniu z poprzednimi latami.

Trend zwiększającego się zainteresowania budową apartamentowców można zaobserwować od 2014 roku, a w ostatnich latach tego typu budownictwo stanowiło 1/3 całkowitej liczby oddanych do użytku mieszkań. Natomiast segment budownictwa jednorodzinnego w 2019 roku miał podobną wartość jak w 2018 roku. Segment ten jest stabilny i stanowi ponad połowę wszystkich oddanych mieszkań. Pod względem wielkości wzrostu w podziale na regiony, na pierwszym miejscu uplasował się region środkowoczeski [Cuřínová Petra, 2020]. Stopa inwestycji czeskich gospodarstw domowych do 2013 r. zmniejszyła się, by stopniowo zwiększać się w kolejnych latach. Należy tu zaznaczyć, że stopa inwestycji czeskich gospodarstw domowych oscylowała w granicach 8-10% rocznego PKB.

4.3. Studium przypadku Brna

4.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Brna

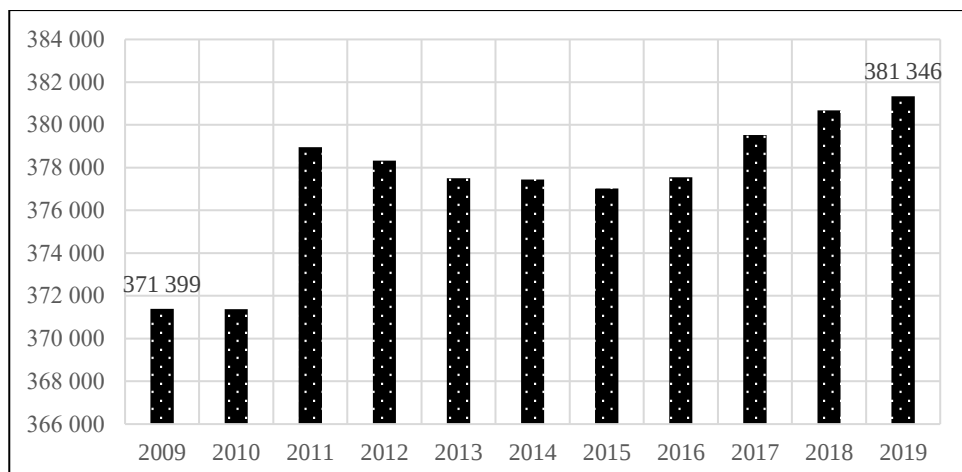
Brno (*Brno*) w badanym okresie było drugim co do wielkości miastem w Republice Czeskiej z prawie 400 tysiącami mieszkańców i powierzchnią 230 km². Stanowiło ośrodek przemysłu, handlu, edukacji, kultury, ważny węzeł komunikacyjny, a także centrum administracyjne regionu południowomorawskiego (*Jihomoravského kraje*). Brno było ważnym ośrodkiem obszaru metropolitalnego, zdefiniowanego na podstawie istotnych połączeń komunikacyjnych (np. dojazdy do pracy). Obszar metropolitalny Brna został zdefiniowany na podstawie Strategii Rozwoju Regionalnego 21+ wraz z dwoma innymi obszarami metropolitalnymi w Republice Czeskiej (Praga i Ostrawa). Terytorium obszaru metropolitalnego obejmuje obszar 1 978 km² i składa się ze 184 gmin, w tym Brna, z populacją około 700 000 mieszkańców (co stanowi 60% populacji regionu południowomorawskiego) [BMO, 2021].

W badaniu atrakcyjności miasta, przeprowadzonym w 2017 r. stwierdzono, że miasto jest postrzegane przez mieszkańców Republiki Czeskiej jako miasto uniwersytetów i szkół wyższych, kultury, zakupów lub miasto badań i innowacji naukowych; jest również atrakcyjne dla biznesu i przedsiębiorców z szerszego obszaru. W mieście powstało wiele start-upów i firm technologicznych [Data Brno, 2017].

Brno posiada bogatą historię przemysłową; od XVIII wieku było nazywane "morawskim Manchesterem" ze względu na lokalizację dużej liczby fabryk włókienniczych. W 1900 r. na terenie miasta znajdowało się 320 fabryk, z których 70 było fabrykami tekstylnymi [Kuca, 2000]. Populacja Brna zwiększyła się podczas rewolucji przemysłowej od połowy XVIII wieku, kiedy to ludzie przyjeżdżali do Brna z okolicznych wsi do pracy.

Najbardziej znaczące poszerzenie obszaru miasta miało miejsce w 1919 r., w okresie industrializacji, kiedy 23 sąsiednie gminy z ponad 100 000 mieszkańców dołączyły do istniejącego Brna i powstało tzw. Wielkie Brno (*Velké Brno*). W kolejnych latach populacja Brna nadal zwiększała się. Niewielkie zmniejszenie się liczby ludności odnotowano pod koniec XX i na początku XXI wieku, w wyniku suburbanizacji [ČSÚ, 2022].

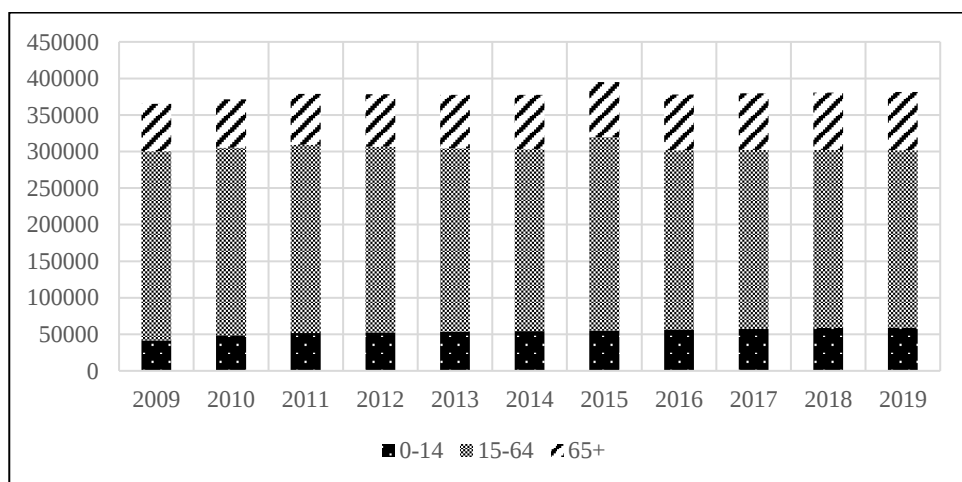
Rys.4.10. Zmiany populacji w Brnie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.brno.cz/pages/bvc-obyvatelstvo-a-bydleni>.

W całym badanym okresie w Brnie trwał proces rozlewania się miasta (*urban sprawl*) związany z migracją (głównie mieszkaniową) osób w wieku produkcyjnym na tereny podmiejskie, co skutkowało zmniejszeniem się liczby mieszkańców w mieście oraz zwiększeniem ich średniego wieku⁹⁹. Celem władz miasta było ograniczenie procesu *urban sprawl* aby Brno stało się ono zwartym i wielofunkcyjnym miastem o niewielkich odległościach infrastrukturalnych¹⁰⁰.

Rys.4.11. Struktura wiekowa populacji w Brnie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.brno.cz/pages/bvc-obyvatelstvo-a-bydleni>.

Najczęstszym powodem przeprowadzki poza Brno była potrzeba posiadania własnego domu lub mieszkania, co wynikało z niedoboru mieszkań i gruntów budowlanych w centrum i ich wysokich cen. Suburbanizacja miała negatywne konsekwencje,

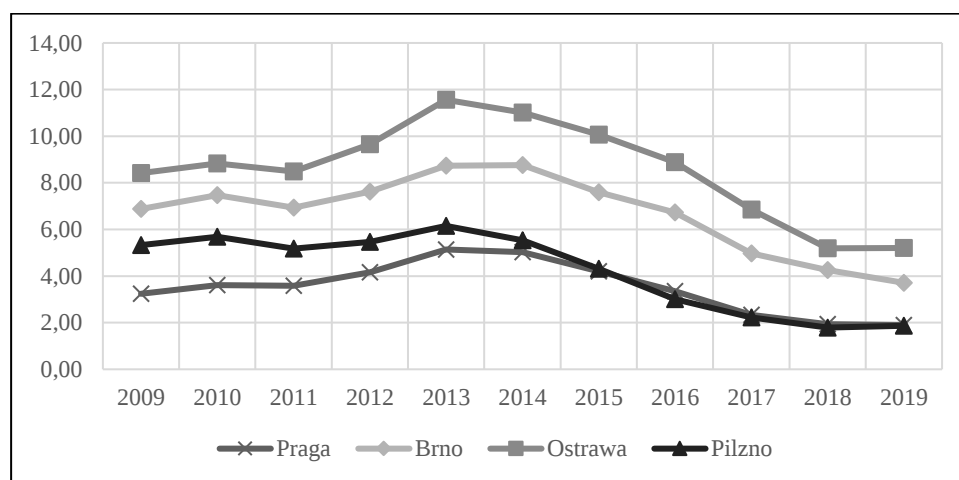
⁹⁹ Tematický akční plan pro oblast sociálního bydlení ve městě Brně 2019–2022, s.4

¹⁰⁰ <https://urbact.eu/densification-beyond-city-centre-urban-transformation-against-sprawl>.

w szczególności powodowała zwiększone natężenie ruchu związane z dojazdami do pracy z sąsiednich gmin¹⁰¹.

Struktura wiekowa populacji Brna zmieniała się, udział osób starszych w populacji zwiększał się z biegiem czasu, więc Brno w badanym okresie było jednym z miast, w których miał miejsce proces demograficznego starzenia się. Powodowało to zwiększone zapotrzebowanie na usługi zdrowotne i socjalne [<https://data.brno.cz/>].

Rys. 4.12. Udział osób bezrobotnych w Brnie na tle największych miast Republiki Czeskiej w latach 2009-2019 (w %)



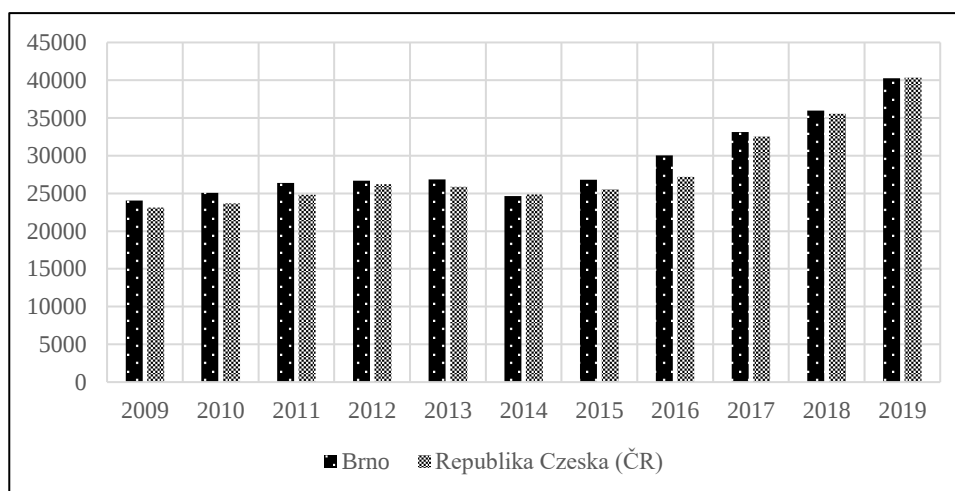
Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://vdb.czso.cz/>.

W badanym okresie najniższy udział osób bezrobotnych odnotowano w stolicy Pradze, gdzie udział osób bezrobotnych osiągnął 3,35% w 2016 r. i spadł do 2,34% w roku następnym. Trzyprocentowy udział osób bezrobotnych w 2017 r. nadal nie został przekroczony w Pilźnie, które w całym okresie badawczym odnotowało najniższy udział osób bezrobotnych. Odsetek osób bezrobotnych w Brnie od 2010 r. utrzymywał się powyżej średniej dla całej Republiki Czeskiej. Jest to związane z wysokim długotrwałym bezrobociem wynikającym m.in. z niedopasowania między popytem i podażą miejsc pracy¹⁰².

¹⁰¹ <https://kambrno.cz/aktuality/cerstva-data-o-brne-kam-pripravila-podrobnou-analyzu-mesta/>.

¹⁰² <https://data.brno.cz/pages/bvc-ekonomika-a-podniky>.

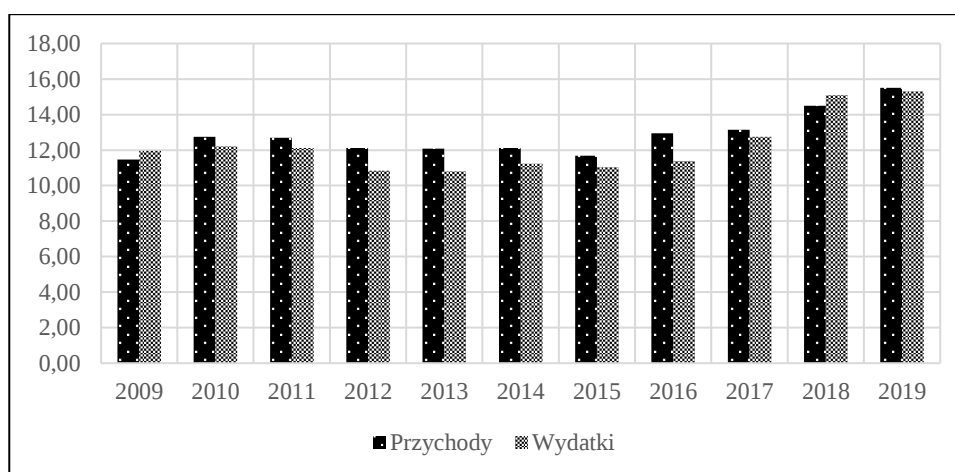
Rys.4.13. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Brnie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.brno.cz/pages/bvc-ekonomika-a-podniky>.

W badanym okresie średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w Brnie i w całych Czechach miało podobne tempo wzrostu. W 2009 r. średnia płaca w Brnie wynosiła 24 000 CZK, do 2014 r. poziom płac był na podobnym poziomie, po czym nastąpił wzrost z roku na rok, do ponad 40 000 CZK w 2019 r. Wyższe wynagrodzenie w Brnie w porównaniu ze średnią krajową wynikało z charakteru gospodarki miasta - większego udziału innowacyjnych i wysoko wykwalifikowanych branż, które wiążą się z wyższym wynagrodzeniem za pracę¹⁰³. W badanym okresie w Brnie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto było wyższe niż w Ostrawie.

Rys. 4.14. Przychody i wydatki budżetowe Brna w latach 2009-2019 (w mln CZK)

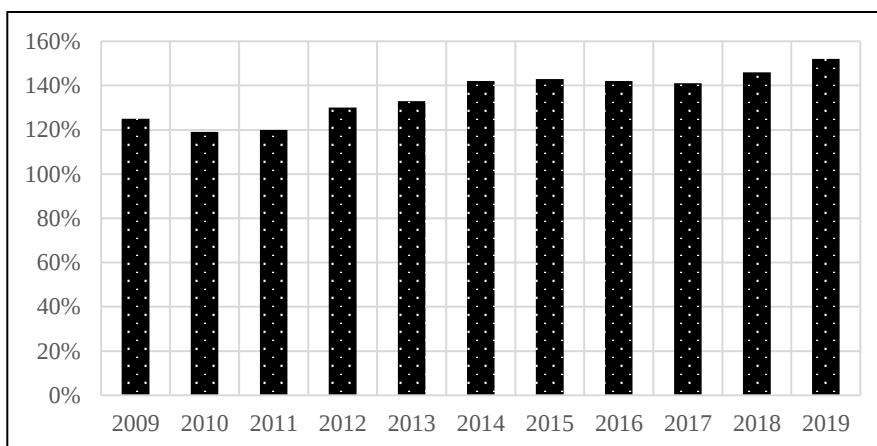


Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.brno.cz/pages/bvc-ekonomika-a-podniky>

¹⁰³ <https://data.brno.cz/pages/bvc-ekonomika-a-podniky>.

W badanym okresie zarówno przychody, jak i wydatki budżetowe Brna zwiększały się. Podobnie jak w poprzednich latach, wyniki finansowe Brna za 2019 r. były znacznie korzystniejsze niż zaplanowano w budżecie. Dochody wyniosły 15 544,0 mln CZK. CZK 15 316,7 mln. CZK, a wydatki 15 541,5 mln

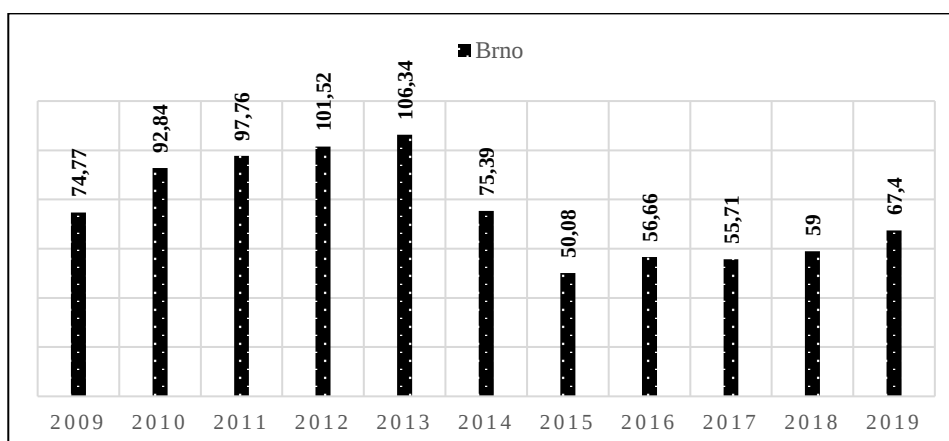
Rys.4.15. PKB na mieszkańca w Brnie w latach 2009-2019 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.brno.cz/pages/bvc-ekonomika-a-podniky>.

Analiza poziomu PKB na mieszkańca osiągniętego w mieście w stosunku do średniego PKB na mieszkańca dla 28 państw członkowskich UE, tj. UE28 = 100% wykazała, że PKB per capita Brna jest powyżej średniej, zarówno w odniesieniu do Republiki Czeskiej, jak i UE. Wyniki te pozytywnie odzwierciedlają umacniającą się rolę sektora badań i rozwoju w mieście¹⁰⁴.

Rys. 4.16. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Brnie w latach 2009-2019 (w mld. CZK)

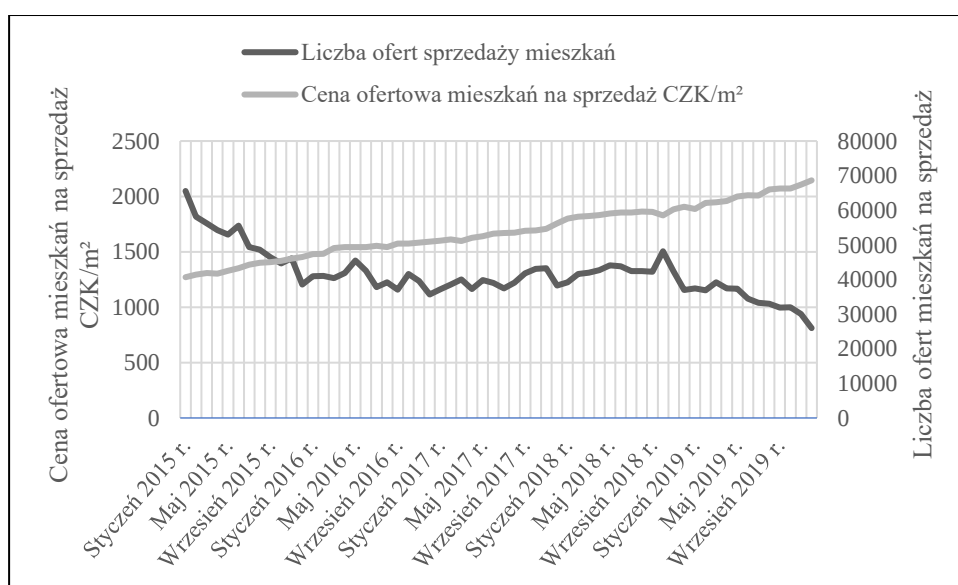


Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.brno.cz/pages/bvc-ekonomika-a-podniky>.

¹⁰⁴ [tps://data.brno.cz/pages/bvc-ekonomika-a-podniky](https://data.brno.cz/pages/bvc-ekonomika-a-podniky).

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne stały się znaczącym zjawiskiem gospodarczym w okresie transformacji oraz po jego zakończeniu. Przyniosły ze sobą wiele pozytywnych aspektów w postaci m.in. tworzenia miejsc pracy, nowego kapitału i doświadczenia menedżerskiego, zaangażowania w globalne łańcuchy dostaw i klientów, ale także negatywne skutki dotyczące m.in. zewnętrznej kontroli gospodarki, czasami nadużywania taniej siły roboczej. W Brnie w badanym okresie bezpośrednie inwestycje zagraniczne zmniejszyły się z poziomu 74,7 do poziomu 67,4 mld CZK. Rozwój sektora bezpośrednich inwestycji zagranicznych w badanym okresie w Brnie był na niższym poziomie niż w Ostrawie (patrz rys 4.16).

Rys. 4.17. Ceny ofertowe mieszkań w Brnie w latach 2015-2019



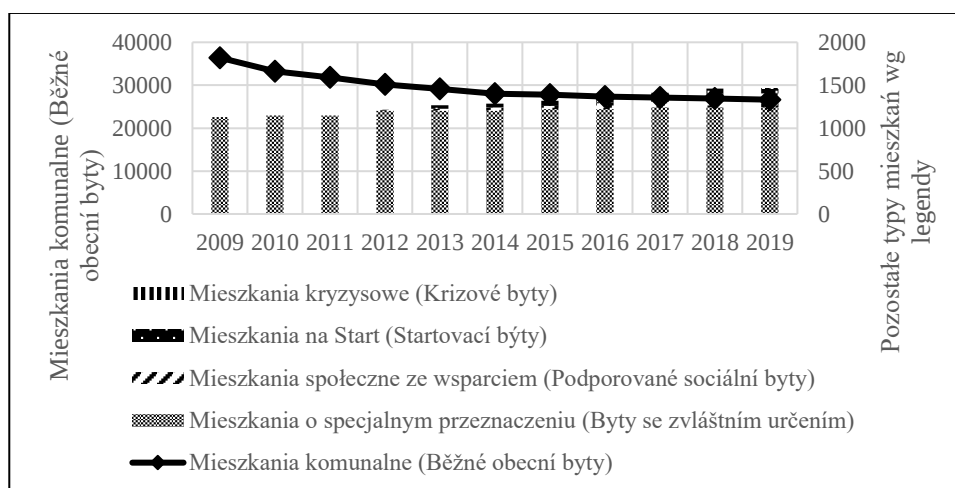
Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.brno.cz/pages/bvc-obyvatelstvo-a-bydleni>.

W latach 2015-2019 w Brnie było można zaobserwować zwiększanie się cen mieszkań. Powyższy rysunek przedstawia statystyki dotyczące cen ofertowych mieszkań. Różnią się one jednak znacznie od cen zrealizowanych (rzeczywistych kwot płaconych przez kupujących za mieszkania). Ze względu na dużą nadwyżkę popytu nad podażą mieszkań, ceny nieruchomości mieszkalnych w Brnie znacząco wzrastały. W ostatnich latach rynek mieszkań ulegał również wahaniom ze względu na globalne zjawiska gospodarcze.

Od stycznia 2015 roku do grudnia 2019 roku liczba ofert mieszkań w Brnie na sprzedaż zmniejszyła się o 60 %. Wynikało to m.in. z dynamicznego wzrostu popytu na zakup nieruchomości. Szereg nowych projektów deweloperskich zaczęto przygotowywać i realizować z opóźnieniem - dopiero wraz z pojawieniem się zwiększonego popytu, a ich

ukończenie było odsunięte w czasie. Ze względu na pozytywną sytuację gospodarczą, rosnące płace w wielu sektorach, dobre perspektywy i korzystne warunki kredytów hipotecznych, właściciele nieruchomości często nie sprzedawali swoich zasobów, z których nie korzystali, a decydowali się na wynajem.

Rys.4.18. Mieszkania komunalne według ich typu w Brnie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.brno.cz/pages/bvc-obyvatelstvo-a-bydleni>.

W 2019 roku w Brnie było 188 158 mieszkań ogółem, z czego 26 633 stanowiły mieszkania komunalne, których liczba zmniejszyła się od 2009 do 2019 roku o 27 %. Udział mieszkań komunalnych spadł nieco poniżej 15% w 2019 roku. Najbardziej rozpowszechnionym typem mieszkań komunalnych były tzw. zwykłe mieszkania komunalne (*Běžné obecni byty*), które stanowiły ponad 90% zasobu mieszkaniowego gminy. Pozostałe, około 10%, były to tzw. mieszkania kategorii specjalnej. Były one przeznaczone dla określonych grup docelowych: dla mieszkańców o niskich dochodach, dla młodych rodzin (mieszkania na start); dla samotnych seniorów (mieszkania wspólne); do tymczasowego zakwaterowania dla mieszkańców Brna, którzy byli w sytuacji zagrożenia zdrowia lub życia (mieszkania kryzysowe).

Głównym celem gminy było oferowanie odpowiednich rodzajów mieszkań i usług dla osób starszych i wszystkich obywateli znajdujących się w niekorzystnej sytuacji życiowej lub niepełnosprawnych, a także dla młodych ludzi na początku życia rodzinnego lub znajdujących się w sytuacji kryzysowej [<https://data.brno.cz/>]. Zwykłe mieszkania komunalne są zarządzane przez poszczególne dzielnice miasta, które decydują również o umowach najmu, w tym o wysokości czynszu. Inne rodzaje mieszkań są zarządzane przez Radę Miasta Brna lub Centrum Usług Społecznych. O mieszkania komunalne może ubiegać się najszersza grupa wnioskodawców.

4.3.2. Polityka mieszkaniowa Brna – zarys problemu

Do głównych dokumentów mających zasadnicze znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej Brna można zaliczyć:

- Strategiczny plan integracji społecznej Brna na lata 2016 – 2019 (*Strategický plán sociálního začleňování Brno 2016 – 2019*);
- Projekt koncepcji mieszkalnictwa społecznego w Brnie 2020-2030;
- Strategia dla Brna (*Strategie pro Brno*) - kompletny plan strategiczny.

Ostateczna forma polityki mieszkaniowej miasta Brna zależała w badanym okresie zarówno od wyznaczonych celów, jak i od instrumentów prowadzących do ich osiągnięcia, a także od sposobu, w jaki miasto rozporządzało i zarządzało mieszkaniem komunalnym. Aby zapewnić skuteczność polityki mieszkaniowej miasta, konieczne było stworzenie koncepcji lokalnej polityki mieszkaniowej. W roku 1996 Rada Miasta Brna przyjęła Dekret nr 3/1996 - "O zasadach sprzedaży domów, mieszkań i lokali niemieszkalnych w tych domach z własności miasta Brna na własność osób prawnych i fizycznych" oraz dekret nr 4/1996 - "O wynajmie mieszkań w domach będących własnością miasta Brna oraz o warunkach udzielania rekompensat mieszkaniowych".

Niewątpliwą zaletą działań podjętych w tamtym czasie było przede wszystkim wskazanie "Listy mieszkań rekomendowanych do sprzedaży" i "Listy mieszkań niezalecanych do sprzedaży", z zastrzeżeniem, że miasto zachowa te ostatnie przez co najmniej 15 lat. Chociaż istniały częściowe przesunięcia między tymi listami na podstawie różnych inicjatyw politycznych, ich istnienie było pewną gwarancją stabilności komunalnych zasobów mieszkaniowych, ponieważ pośrednio określało wielkość zasobów mieszkaniowych, które miasto powinno zachować dla realizacji swojej polityki mieszkaniowej w przyszłości.

Od 1997 r. miasto Brno pracowało nad tzw. Głównym Planem Mieszkaniowym (*Generellem bydlení města Brna*), a od 2001 r. nad Strategią Mieszkaniową miasta Brna (*Strategií bydlení města Brna*), zatwierdzoną przez Radę Miasta w październiku 2009 r. (długotrwałość prac wynikała m.in. z konieczności przeprowadzania konsultacji i dyskusji publicznych).

Dokument ten służył jako podstawa do podejmowania krótko- i długoterminowych działań w zakresie mieszkalnictwa, określił podstawowe cele i kierunek, w jakim miasto zamierzało podążać w zakresie wsparcia mieszkaniowego. Polityka mieszkaniowa miasta Brna była opracowywana nie tylko z perspektywy miasta, odnosiła się również do

poszczególnych dzielnic, z uwzględnieniem podstawowych dokumentów koncepcyjnych i przepisów, na zasadzie "krok po kroku".

W 1997 r. rozpoczął się proces prywatyzacji, którego celem była sprzedaż 46% całkowitych komunalnych zasobów mieszkaniowych. Projekt koncepcji mieszkalnictwa społecznego w Brnie 2020-2030, był głównym rezultatem trzyletniego projektu "Pilotażowe testowanie koncepcji mieszkalnictwa społecznego w Brnie". W ramach tego projektu Brno wraz z 15 innymi gminami, uczestniczyło w projekcie Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych Republiki Czeskiej "Wsparcie dla mieszkalnictwa społecznego", którego celem było przetestowanie koncepcji mieszkalnictwa społecznego Republiki Czeskiej na lata 2015-2025.

Strategia mieszkaniowa Brna bazowała na głównych kierunkach i priorytetach długoterminowego rozwoju miasta, była materiałem koncepcyjnym i opisywała wizję rozwoju mieszkalnictwa w Brnie. Natomiast celem Strategii dla Brna było określenie celów strategicznych, operacyjnych i wynikających z nich zadań. Podstawowymi filarami strategii Brna były lokalny rozwój gospodarczy, poprawa jakości życia, badania, rozwój, innowacje i edukacja. Brno, podobnie jak inne czeskie miasta, miało w badanym okresie problemy z realizacją swoich zadań mieszkaniowych. Było to wynikiem nieodpowiedniej jakości i liczby mieszkań, co przekładało się na ich niską dostępność, rosnącą kwotę zaległości czynszowych.

Na podstawie wymienionych wyżej dokumentów można określić podstawowe cele władz miasta, były to:

- poprawa ogólnej jakości życia i warunków mieszkaniowych;
- zwiększenie przystępności cenowej mieszkań¹⁰⁵;
- zwiększenie podaży mieszkań, w szczególności poprzez promocję nowego budownictwa;
- stworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych grup gospodarstw domowych, promowanie budownictwa społecznego;

¹⁰⁵ Ogólna przystępność cenowa mieszkań jest określana przez relację między użytecznymi, przestrzennie odpowiednio rozmieszczonymi zasobami mieszkaniowymi a potrzebami mieszkaniowymi gospodarstw domowych. Wpływ na nią ma przede wszystkim skala budownictwa mieszkaniowego, wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych, w tym ich utrzymanie oraz trendy demograficzne. Do czynników wpływających, których znaczenie jest podkreślane w niniejszej koncepcji, należą również gotowość terytorialna do budowy nowych mieszkań, promowanie poszukiwania odpowiednich rozwiązań technicznych w celu obniżenia kosztów nowego budownictwa oraz wykorzystanie istniejących budynków, w tym niemieszkalnych, w formie rozbudowy, nadbudowy itp. w tym całkowitej przebudowy, na cele mieszkaniowe. Warunkiem wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych jest m.in. mobilność mieszkańców.

- wzmocnienie sektora mieszkań na zasadach własności;
- eliminacja zaniedbań technicznych istniejących zasobów mieszkaniowych;
- optymalne wykorzystanie potencjału terytorium dla nowego budownictwa;
- wzmocnienie poczucia współodpowiedzialności mieszkańców za własną sytuację mieszkaniową;
- stworzenie warunków do realizacji budownictwa mieszkaniowego ze środków prywatnych, także do rewitalizacji zasobów mieszkaniowych.

Warunkiem osiągnięcia tych celów było zwiększenie kwoty środków finansowych płynących do zasobu mieszkaniowego, tj. głównie na opiekę nad istniejącymi zasobami mieszkaniowymi i na nowe budownictwo. Kolejnym warunkiem był rozwój odpowiednich – dostosowanych do celów instrumentów ekonomicznych, prawnych i innych. Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej Brna można sklasyfikować odwołując się do fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji – tab. 4.1. Należy zauważyć, że niektóre ze wskazanych instrumentów należą do więcej niż jednej fazy, zwracano jednak uwagę na ich zasadniczy cel oddziaływania.

Tab.4.1. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Brna

FAZA TWORZENIA	FAZA EKSPLOATACJI	FAZA DYSTRYBUCJI
budowa nowych mieszkań komunalnych w latach 2009-2019; adaptacja zwalnianych lokali na najem komunalny w latach 2016-2018; współpraca z pozarządowymi organizacjami non-profit prowadzącymi mieszkania społeczne.	Wypłata dodatku mieszkaniowego (<i>Príspevek na bydlení</i>) w latach 2009-2019.	wynajem mieszkań społecznych z potrzebą kompleksowego wsparcia społecznego; wynajem mieszkań społecznych bez potrzeby kompleksowego wsparcia społecznego ¹⁰⁶ ; program wynajmu mieszkań kryzysowych (<i>Krizové bydlení</i>); działalność 12 ośrodków świadczących usługi zakwaterowania kryzysowego wynajem mieszkań komunalnych (powierzonych i niepowierzonych poszczególnym dzielnicom miejskim); wdrożenie i realizacja projektu <i>Housing First</i> .

Źródło: opracowanie własne.

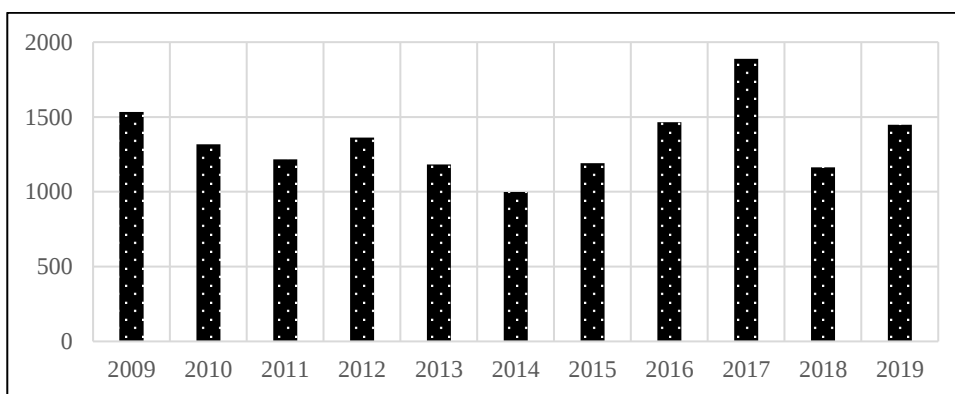
¹⁰⁶ Określane również jako mieszkania społeczne z kompleksowym wsparciem oraz mieszkania społeczne bez kompleksowego wsparcia (przyp. autor).

4.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu

W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego miasto Brno podejmowało w badanym okresie następujące działania:

- budowę nowych mieszkań komunalnych;
- adaptację zwalnianych lokali na najem komunalny;
- współpracę z pozarządowymi organizacjami non-profit.

Rys.4.19. Liczba mieszkań oddanych do użytku w Brnie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://data.brno.cz/pages/bvc-obyvatelstvo-a-bydleni>.

W latach 2001-2016 w Brnie oddano do użytku łącznie 21 984 mieszkań, z czego 3 567 stanowiły mieszkania komunalne, tj. 16,2%. Odnotowano znaczny spadek udziału miasta, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względnych. Należy również zaznaczyć, że budownictwo mieszkaniowe nie rozwijało się równomiernie w całym Brnie - znacznie częściej prowadzono projekty deweloperskie w peryferyjnych częściach miasta. Wynikało to głównie z nieaktualizowanego planu zagospodarowania przestrzennego i małej liczby gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w centrum miasta¹⁰⁷.

Statut Mieszkań Społecznych, który jest załącznikiem do Regulaminu Najmu, przewidywał między innymi, że liczba mieszkań wynajmowanych przez Brno jako nowe mieszkania społeczne, jest określana corocznie decyzją Rady Miasta, przy czym w latach 2016÷2019 to minimum 30 mieszkań rocznie.

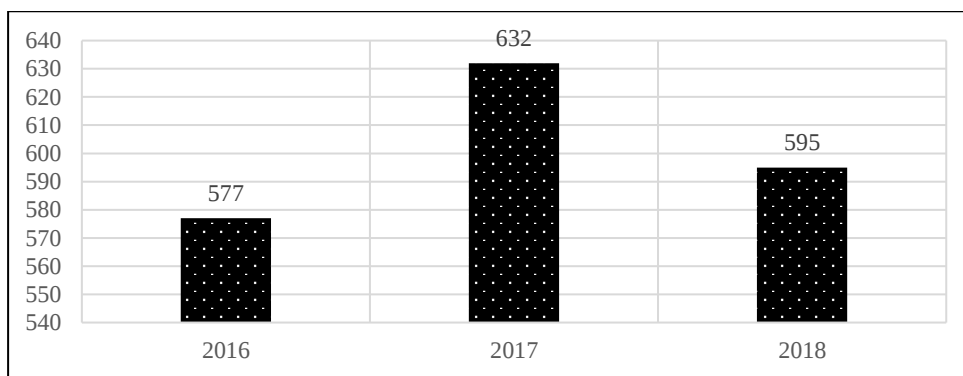
Taki sam cel (co najmniej 30 nowych mieszkań społecznych rocznie) wyznaczyła również Strategia Mieszkaniowa Miasta Brna na lata 2018-2030. Nowe zasoby były tworzone m.in. w projektach inwestycyjnych, w których mieszkania komunalne były

¹⁰⁷ https://www.czso.cz/csu/xb/kde_se_stavi_nejvice_bytu_v_okoli_brna_.

przebudowywane z wykorzystaniem dotacji z programu operacyjnego ZPORR (Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego), a następnie wykorzystywane jako mieszkania społeczne zgodnie z warunkami dofinansowania.

Liczba mieszkań zwalnianych rocznie w latach 2016-2018 utrzymywała się na stabilnym poziomie około 600 mieszkań rocznie. Przyczynami zwolnień lokali były: nieprzedłużenie umowy najmu, śmierć najemcy, zrzeczenie się mieszkania przez najemcę lub rozwiązanie umowy z powodu naruszenia warunków najmu. Należy zauważyć, że nie wszystkie zwolnione mieszkania nadawały się od razu do wynajmu, w większości z nich gmina musiała zainwestować w remonty [Koncepcie sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030 s.169].

Rys. 4.20. Liczba lokali zwolnionych w Brnie w latach 2016-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Koncepcie sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030 s.169*].

Tylko część tego typu mieszkań znajdowała się na obszarze, który był odpowiedni do lokalizacji mieszkań społecznych pod względem uniknięcia zjawiska stygmatyzacji. Wolne mieszkania w dzielnicach *Brno-střed* i *Brno-sever*, jak również mieszkania zarządzane przez Wydział Zarządzania Nieruchomościami Urzędu Miasta Brno, w około połowie przypadków znajdowały się w lokalizacjach nieodpowiednich do stworzenia mieszkań społecznych. Umiejscowienie wielu gospodarstw domowych znajdujących się w potrzebie mieszkaniowej na niewielkim obszarze prowadzi często do stygmatyzacji tych osób przez mieszkańców sąsiednich budynków¹⁰⁸. Wobec powyższego zapewnienie w latach 2016÷2019 minimum 30 mieszkań rocznie zostało zrealizowane z nadwyżką

¹⁰⁸ W nowych projektach mieszkaniowych przy tworzeniu mieszkań społecznych konieczne jest zatem uwzględnienie istniejących nieruchomości zajmowanych przez gospodarstwa domowe zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym. Podstawowym aspektem zwiększania liczby mieszkań społecznych jest przestrzeganie zasady zapobiegania zjawisku stygmatyzacji osób wykluczonych mieszkaniowo.

poprzez zwolnienia lokali. Ten sposób powiększania zasobu mieszkań społecznych można uznać za efektywny.

Współpraca z prywatnymi deweloperami lub utworzenie agencji wynajmu społecznego zostały uznane za skuteczne narzędzie pozyskiwania większej liczby mieszkań społecznych w tej części Czech [*Koncepcie sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030*, s.16-17]. W ramach realizacji fazy tworzenia niektóre dzielnice miasta Brna podjęły współpracę z pozarządowymi organizacjami non-profit (NGO). Mogły przekazać im odpowiedzialność za pobieranie czynszu od lokatorów, którzy zostali ocenieni jako niewypłacalni. W badanym okresie w Brnie były cztery organizacje pozarządowe prowadzące mieszkania społeczne - Armia Zbawienia (*Armáda spásy*), Diecezjalna Organizacja Charytatywna Brno (*Diecézní charita Brno*), Práh Jižní Morava i Towarzystwo Podanych Dłoni (*Společnost podané ruce*).

Armia Zbawienia prowadziła największą liczbę mieszkań społecznych (70), tzw. mieszkania treningowe we własnym budynku (11), pozostałe mieszkania (59) były wynajmowanych od trzech dzielnic miasta (*Brno-střed*, *Brno-sever* i *Královo Pole*) i wynajęte w ramach projektu „Zapobieganie Bezdomności (*Prevence bezdomovectví*)”. Do końca 2019 roku planowano powiększyć zasób o kolejne trzy mieszkania, a w 2020 roku o kolejne 13÷18 mieszkań.

Trzy mieszkania od gminy wynajmowała organizacja *Práh Jižní Morava*, która świadczy usługi dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Organizacja ta planowała zwiększenie liczby prowadzonych mieszkań społecznych o kolejne trzy. Organizacja *Podané ruce*, której grupą docelową są osoby zmagające się z uzależnieniem od substancji psychoaktywnych, prowadziła pięć mieszkań społecznych (w ramach systemu tzw. mieszkań przejściowych¹⁰⁹) wynajmowanych od gmin i prywatnych właścicieli. Intencją spółki *Podané ruce* było rozszerzenie oferty o kolejne 10 mieszkań.

Tab. 4.2. Mieszkania społeczne prowadzone przez organizacje non-profit w Brnie w 2019 roku¹¹⁰

Organizacja	Liczba mieszkań społecznych	Gminy uczestniczące	Zapotrzebowanie na dodatkowe mieszkania
Armia Zbawienia (<i>Armáda</i>)	70 mieszkań w budynkach	Brno-střed, Brno-sever, Královo Pole	Tak

¹⁰⁹ Mieszkania przejściowe są zwykle wynajmowane podopiecznym organizacji na okres sześciu miesięcy, w wyjątkowych przypadkach dłużej. W jednym mieszkaniu mieszka zazwyczaj dwóch lokatorów (przyp.autor).

¹¹⁰ Organizacje non-profit świadczą również inne usługi dla swoich klientów, takie jak mieszkania chronione, ale jest to rodzaj mieszkania odpowiadający na inne specyficzne potrzeby i dlatego nie jest uwzględniony w tym przeglądzie.

<i>Spásky</i>)	treningowych (w tym 11 we własnym budynku mieszkalnym)		(dokładna liczba zależy od zwiększania się wsparcia społecznego)
Diecezjalna organizacja charytatywna Brno (<i>Diecézní charita Brno</i>)	1 mieszkanie społeczne (8 osób)	Brno-střed	3 mieszkania do końca 2019 r. 13÷18 mieszkań od 2020 roku (w tym 3 większe metraże)
Práh Jižní Morava	3 mieszkania społeczne	Maloměřice a Obřany, Žabovřesky, Královo Pole	3 mieszkania (Brno- central), jest to wspólne mieszkanie dla około 12 osób
Towarzystwo podanych Dłoni (<i>Společnost Podané ruce</i>)	5 mieszkań w domach przejściowych	Židenice, Brno-střed, Brno-sever, właściciele prywatni	10 mieszkań
Ogółem	79 mieszkań	7 różnych gmin	24÷29 mieszkań

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Koncepcie sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030, str. 19.

Łącznie z mieszkaniami społecznymi zarządzanymi przez miasto i mieszkaniami zarządzanymi przez organizacje non-profit, w 2019 roku w Brnie znajdowało się 306 mieszkań społecznych w specjalnych kategoriach różnego typu.

4.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu

W ramach realizacji fazy dystrybucji zasobu mieszkaniowego miasto Brno podejmowało w badanym okresie następujące działania:

- wynajem mieszkań społecznych z potrzebą kompleksowego wsparcia społecznego;
- wynajem mieszkań społecznych bez potrzeby kompleksowego wsparcia społecznego;
- program wynajmu mieszkań kryzysowych (*Krizové bydlení*);
- działalność 12 ośrodków świadczących usługi zakwaterowania kryzysowego
- wynajem mieszkań komunalnych (powierzonych i niepowierzonych poszczególnym dzielnicom miejskim);
- wdrożenie i realizacja projektu *Housing First*.

Ramy prawne wynajmu zasobu będącego w gestii władz Brna określały dokumenty uchwalane przez Radę Miasta. Były one poddawane zmianom wynikającym z konieczności dostosowania lokalnych przepisów do przemian społecznych i gospodarczych. Najnowszy w badanym okresie Regulamin wynajmu mieszkań w domach będących własnością Brna (zwany dalej Regulaminem wynajmu) został uchwalony przez Radę Miasta w czerwcu 2017 r. i określał sposób zarządzania miejskim funduszem mieszkaniowym. Dzielnice same decydowały o szczegółowych warunkach i kryteriach wyboru wnioskodawców. [*Koncepcie sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030*, s.18].

Do wynajmu przeznaczano kilka kategorii mieszkań, można tu zasadniczo wyróżnić:

- mieszkania społeczne z potrzebą kompleksowego wsparcia społecznego;
- mieszkania społeczne bez potrzeby kompleksowego wsparcia społecznego (zwane dalej również w skrócie mieszkaniem społecznym z kompleksowym wsparciem oraz mieszkaniem społecznym bez kompleksowego wsparcia).

Miasto Brno zarządzało 227 mieszkaniem społecznym (stan na jesień 2019 r.)¹¹¹. Stanowiło to 0,8% całkowitej liczby mieszkań będących własnością miasta. Trzy czwarte z nich (173 mieszkania) to mieszkania społeczne dla osób ze złożonymi potrzebami wsparcia (tj. mieszkania, których wynajem wiąże się ze wsparciem ze strony pracowników socjalnych). Pozostała jedna czwarta (54 mieszkania) to mieszkania, w których najem nie był powiązany z takim wsparciem. Na podstawie analizy przygotowanej specjalnie dla Brna stwierdzono, że 89% mieszkań społecznych z kompleksowym wsparciem społecznym znajdowało się w obszarach dotkniętych wykluczeniem mieszkaniowym, a tylko 15 mieszkań z ogólnej liczby poza tym obszarem.

Różnica polegała na założeniu istnienia dwóch grup docelowych, które łączyło to, że miały niskie dochody i potrzebowały mieszkań, ale różniły się tym, czy zmagaly się również z problemami społecznymi, do których rozwiązania potrzebowały pomocy pracowników społecznych. Wnioskodawcy ubiegający się o mieszkania społeczne z kompleksowym wsparciem byli rejestrowani przez miasto, a najemcy byli wybierani na podstawie listy oczekujących utworzonej wg kryteriów priorytetyzacji wnioskodawców, które zostały określone przez Radę Miasta jesienią 2017 r.

Kryteria określiły łącznie pięć obszarów, w których wnioskodawcy mogli otrzymać punkty. Były to: potrzeby mieszkaniowe zgodnie z Europejską Typologią Bezdomności

¹¹¹ Liczba ta nie obejmuje mieszkań społecznych zarządzanych przez organizacje non-profit (informacje na ten temat znajdują się poniżej) (przyp. autor).

i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS), sytuacja rodzinna, stan zdrowia, sytuacje ryzyka i bariery oraz długość okresu ubiegania się o mieszkanie społeczne¹¹². W badanym okresie istniała stała potrzeba zapewnienia tymczasowych mieszkań (kryzysowych) dla osób, które nagle straciły swoje mieszkania. Mieszkania kryzysowe były również potrzebne dla ofiary przemocy domowej lub nagłych wydarzeń życiowych takich jak pożar dotychczasowego mieszkania, powódź, śmierć w rodzinie itp.

Od października 2019 r. w Brnie funkcjonuje program mieszkań kryzysowych, który zapewnia przejściowe zakwaterowanie dla gospodarstw domowych w 4 mieszkaniach kryzysowych mogących pomieścić maksymalnie 26 osób. Najemca otrzymywał tymczasowe mieszkanie, a pracownik społeczny, w razie potrzeby, wspierał go także w uzyskaniu mieszkania zastępczego. Ponadto, w badanym okresie w Brnie działało 12 ośrodków, które świadczyły usługi zakwaterowania kryzysowego; cztery oferowały pomoc dla matek z dziećmi; trzy placówki zarówno dla rodzin, jak i osób indywidualnych. W pozostałych domach pomocy przyjmowane były wyłącznie osoby indywidualne. Dla niektórych grup osób pomoc w tym zakresie była całkowicie niedostępna. Należały do nich m.in. pełne rodziny z dziećmi, matki i osoby z upośledzeniem umysłowym, osoby z diagnozami psychiatrycznymi, osoby niepełnosprawne, osoby bez podstawowej znajomości języka czeskiego i bez tłumacza.

Działalność domów pomocy była bardzo kosztowna. Osoby, którym udzielano pomocy często przebywały w ośrodkach dłużej niż to konieczne z powodu niewystarczającej liczby mieszkań społecznych. Należy zauważyć, że zapewnienie mieszkania społecznego było znacznie tańsze od pobytu podopiecznego w ośrodkach pomocy (nawet po uwzględnieniu kosztu ewentualnego wsparcia społecznego) [*Koncepce sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030*, s.15-16].

Kolejny podział mieszkań społecznych w Brnie dotyczy kategorii tzw. mieszkań powierzonych i niepowierzonych. Tzw. mieszkania niepowierzone to mieszkania w budynkach, które nie zostały powierzone zarządowi danej dzielnicy miejskiej i były zarządzane bezpośrednio przez miasto, natomiast tzw. mieszkania powierzone były zarządzane przez dzielnicę miejską, przydzielane jako mieszkania z kompleksowym wsparciem lub bez. W 2019 roku liczba mieszkań niepowierzonych była generalnie niewielka, było to 597 mieszkań w 64 budynkach.

¹¹² *Koncepce sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030*.

Jeśli chodzi o mieszkania powierzone, władze miasta miały problem z porozumieniem z dzielnicami, którym powierzono zarządzanie mieszkaniami, ponieważ niechętnie udostępniały je na cele mieszkalnictwa społecznego. Formalna możliwość wykorzystania powierzonych mieszkań na zasadzie interesu ogólnomiejskiego (tj. bez zgody danej dzielnicy) jako mieszkań społecznych z kompleksowym wsparciem nie była wykorzystywana praktycznie przez miasto w tym celu.

Mieszkania społeczne zarządzane przez miasto znajdowały się w ośmiu dzielnicach. Z dwoma wyjątkami były to lokale mieszkalne. Ponadto, w trzech przypadkach były to wyłącznie mieszkania w tzw. niepowierzonych budynkach mieszkalnych, tj. budynki te nie podlegają zarządowi danej dzielnicy miejskiej tylko znajdują się na jej terenie. Spośród 23 dzielnic, które zarządzały mieszkaniami komunalnymi, tylko pięć zapewniło co najmniej jedno mieszkanie na cele społeczne. Trzy dzielnice (*Líšeň*, *Vinohrady*, *Židenice*) zapewniły od 1 do 3 mieszkań, dwie dzielnice (*Brno-střed* i *Brno-sever*) zapewniły ponad 10 mieszkań.

W celu poprawy sytuacji związanej z niewystarczającym zasobem mieszkań społecznych i potencjalnym użytkowaniem mieszkań przez osoby nie spełniające kryteriów dwa razy w roku przeprowadzano dokumentowanie i weryfikację dochodów gospodarstw domowych, wprowadzono odnawianie umów najmu w każdym roku oraz w indywidualnych przypadkach.

W ramach realizacji zadań związanych z fazą dystrybucji, Brno wdrożyło i zrealizowało projekt *Housing First* w latach 2016-2018. Jego celem było wyeliminowanie bezdomności rodzin z dziećmi znajdujących się w potrzebie mieszkaniowej. Podejście *Housing First* opierało się na prostym założeniu, że potrzeby mieszkaniowe powinny być rozwiązywane przede wszystkim poprzez to, czego ludziom najbardziej brakuje, czyli mieszkania. Oznacza to, że potrzeby mieszkaniowej nie można zastąpić żadną usługą zakwaterowania w ramach usług społecznych lub pobytem w komercyjnym schronisku. Dopiero po ustabilizowaniu sytuacji mieszkaniowej można skutecznie rozwiązać inne problemy społeczne lub zdrowotne z którymi boryka się gospodarstwo domowe.

Działania w ramach projektu trwały od kwietnia 2016 r. do sierpnia 2018 r. W kwietniu 2016 r. odbył się tzw. Tydzień Rejestracji, podczas którego sklasyfikowano wszystkie bezdomne rodziny z dziećmi (zgodnie z typologią ETHOS 5)

[Hradecký i in., 2007] w mieście. W ten sposób do projektu włączono 421 rodzin¹¹³, które zgodziły się wziąć w nim udział.

Założeniem projektu był monitoring zakwalifikowanych rodzin przed "interwencją" (tj. przed wprowadzeniem ich do mieszkania komunalnego i zapewnieniem opieki przez pracownika socjalnego) i po "interwencji" (od 6 do 12 miesięcy po wprowadzeniu się do mieszkania komunalnego). Główne efekty koncentrowały się na (a) skróceniu czasu bezdomności rodzin; (b) poprawie bezpieczeństwa mieszkaniowego rodzin; (c) zmniejszeniu stresu psychospołecznego po stronie rodziców i dzieci; (d) ograniczeniu korzystania z usług opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, e) oraz pomocy w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia.

Dodatkowe wyniki dotyczyły również wpływu programu na stabilność mieszkaniową i jakość życia i zdrowia rodzin (rodziców i dzieci) poprzez ich integrację społeczną, podniesienie stabilności ekonomicznej rodzin (poprzez pomoc w znalezieniu zatrudnienia), czy powrót dzieci do szkoły. Wynikiem, który uznano za kluczowy, była liczba rodzin, które były w stanie utrzymać mieszkanie po zakończeniu projektu. Dostępne dane wskazują, że w 2018 roku po 12 miesiącach trwania umowy najmu mieszkań komunalnych, 48 z 50 rodzin, było w stanie utrzymać swoje mieszkania [Ripka, Černá i Kubala, 2018]. Liczba ta jednak z czasem zmniejszała się. Zgodnie z okresowym raportem w 2019 roku 41 rodzin zachowało swoje mieszkania. Według końcowego raportu ewaluacyjnego z 2020 r. [SocioFactor, 2020] tylko 37 rodzin miało podpisaną umowę najmu. Głównym efektem projektu było wyraźne zmniejszenie częstości występowania i czasu trwania bezdomności rodzin biorących w nim udział.

Nie można jednoznacznie ocenić efektywności działań podejmowanych przez Brno w zakresie zwiększenia dostępności mieszkań społecznych na wynajem, natomiast działania te były efektywne w zakresie identyfikacji poszczególnych grup docelowych potrzebujących wsparcia mieszkaniowego.

4.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu

W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego miasto Brno podejmowało w badanym okresie następujące działania:

- wypłatę dodatków mieszkaniowych.

¹¹³ Były to rodziny "bez dachu nad głową", "bez mieszkania", w żyjące" w niepewnych i nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych"(przyp. autor).

Skuteczne rozwiązanie problemów mieszkaniowych powinno zapobiegać utracie mieszkań. Ma to na celu zapewnienie, że gospodarstwa domowe nie popadną w długi czynszowe prowadzące do utraty mieszkania oraz, że istniejące długi zostaną uregulowane niezbędnym czasie.

W ramach instrumentów krajowych, oddziałujących lokalnie państwowe świadczenia społeczne uregulowała ustawa nr 117/1995 Dz. U. o państwowym wsparciu społecznym. Od 1 stycznia 2012 r. podejmowaniem decyzji i administrowaniem świadczeniami społecznymi zajął się jeden organ - Urząd Pracy Republiki Czeskiej (*Úřady práce ČR*).

Dodatek mieszkaniowy (*Příspěvek na bydlení*) był w badanym okresie najważniejszym państwowym świadczeniem społecznym, jeśli chodzi o wsparcie mieszkaniowe w Republice Czeskiej. Warunki uzyskania prawa do zasiłku mieszkaniowego były określone w § 24 ustawy o państwowej pomocy społecznej. Państwo partycypowało w kosztach mieszkaniowych rodzin i osób o niskich dochodach. Właściciel lub najemca lokalu mieszkalnego miał prawo do dodatku mieszkaniowego, jeżeli:

(a) koszty mieszkaniowe przekraczały iloczyn dochodu właściciela lub najemcy mieszkania i osób ocenianych łącznie oraz współczynnika 0,30 i w tym samym czasie

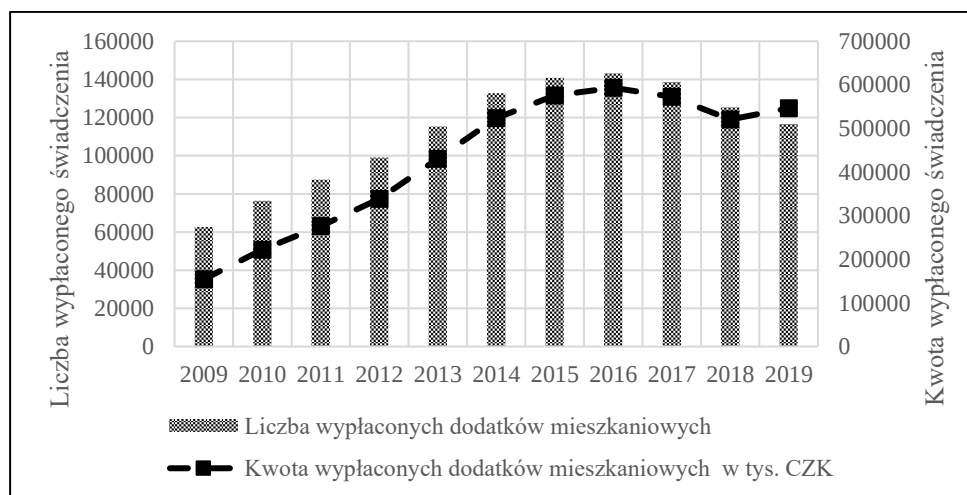
(b) iloczyn dochodu i współczynnika 0,30 nie był wyższy niż kwota standardowych kosztów mieszkaniowych.

Właściciel lub najemca lokalu mieszkalnego zameldowany na pobyt stały w danym lokalu miał prawo do dodatku mieszkaniowego, jeżeli 30 % dochodu gospodarstwa domowego nie wystarczało na pokrycie kosztów mieszkaniowych, a jednocześnie 30 % była to kwota nie wyższa od odpowiednich kosztów normatywnych określonych przepisami prawa. W przypadku dodatku mieszkaniowego za gospodarstw domowe uważano wszystkie osoby, które wspólnie zamieszkiwały, z wyjątkiem osób, które udowodniły, że nie mieszkają razem na stałe i nie dzieliły się kosztami utrzymania. Ustawa nr 110/2006 Sb. o minimum socjalnym określa kategorię osób wspólnie zamieszkujących.

W Republice Czeskiej dodatek mieszkaniowy jest częściej wypłacany gospodarstwom domowym mieszkającym w wynajmowanych mieszkaniach. W 2017 r. najemcy stanowili około 73% wszystkich odbiorców dodatku mieszkaniowego, podczas gdy ogółem w Czechach około 19% gospodarstw domowych mieszkało w wynajmowanych mieszkaniach. W 2018 r. średnio 4,2% gospodarstw domowych otrzymywało dodatek mieszkaniowy; około 3% wszystkich gospodarstw domowych otrzymywało dodatek mieszkaniowy i jednocześnie mieszkało w wynajmowanych

mieszkaniach - tak więc około jedno na sześć gospodarstw domowych w wynajmowanych mieszkaniach również otrzymywało zasiłek mieszkaniowy. W przeliczeniu na jednego mieszkańca dodatek mieszkaniowy był wypłacany częściej niż przeciętnie w regionach o wyższym odsetku bezrobotnych w ogólnej liczbie ludności. W 2018 r. co dziesiąte gospodarstwo domowe wydawało średnio około połowy swoich dochodów na mieszkanie.

Rys. 4.21. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Brnie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie Český statistický úřad.

Na rys. 4.21 została przedstawiona liczba i kwota wypłaconego dodatku mieszkaniowego w Brnie w latach 2009-2019. Dane zostały pozyskane z czeskiego urzędu statystycznego (Český statistický úřad). W Brnie w latach 2009-2011 nastąpiło zwiększenie liczby wypłaconych świadczeń o około 40 % (o 24 898) oraz kwoty wypłacanych środków o 73 % (o 112 881). W latach 2012-2016 liczba wypłaconych świadczeń zwiększyła się o około 45 % (o 44 214), podobnie kwota wypłacanych środków - wzrost o 53 % (o 204 900 tys. CZK).

Kolejne lata 2017-2019 przyniosły odwrócenie tego trendu, liczba świadczeń zmniejszyła się o około 16 % (o 21 901), a w przypadku kwoty wypłacanych środków, jej wartość spadła o około 5 % (o 25 776). Struktura liczby i kwoty wypłaconego dodatku mieszkaniowego w Brnie jest podobna do struktury liczby i kwoty w Ostrawie dlatego też ocena efektywności tego świadczenia została przedstawiona w podrozdziale 4.4.5.

4.4. Studium przypadku Ostrawy

4.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Ostrawy

Ostrawa (*město Ostrava*) jest stolicą kraju morawsko-śląskiego (*Moravskoslezský kraj*), położonym w północno-wschodniej części Republiki Czeskiej. W badanym okresie pod względem powierzchni i liczby ludności Ostrawa była trzecim co do wielkości miastem w Republice Czeskiej. Jest tzw. miastem statutowym, tzn. należy do 26 największych miast w Republice Czeskiej, których administracja zorganizowana jest według ich własnego statutu. Miasto ma korzystne położenie - 10 kilometrów na południe od granicy z Polską i 50 kilometrów na zachód od granicy ze Słowacją. Znajduje się 360 kilometrów od stolicy Pragi, 170 kilometrów od Brna, 90 kilometrów od Katowic i 310 kilometrów od Wiednia. Dzisiejsza Ostrawa zajmuje powierzchnię 214,24 km². Ponad 1/3 struktury użytkowania gruntów stanowią tzw. inne tereny (w tym tereny nieurodzajne, w tym hałdy i zwałowiska), co jest specyficzne dla Ostrawy, zwłaszcza w związku z historycznym rozwojem przemysłu.

Miasto Ostrawa składa się z 34 dawniej samodzielnych gmin i miast, które zostały w ciągu ostatnich 150 lat stopniowo wchłonięte przez centrum aglomeracji. W 1924 roku powstała wielka Ostrawa Morawska (*Velká Moravská Ostrava*), a w 1941 roku niemieckie władze okupacyjne przyłączyły Ostrawę Śląską oraz inne gminy Śląskie, co zostało potwierdzone po wojnie przez władze czechosłowackie. W okresie komunistycznym doszło do przestrzennego rozwoju miasta i do dalszego zwiększenia się liczby mieszkańców.

Od połowy XIX wieku Ostrawa była jednym z najbardziej znaczących miast przemysłowych Republiki Czeskiej. Bazę ekonomiczną miasta tworzyło wydobywanie węgla kamiennego wysokiej jakości, produkcja koksu oraz przemysł energetyczny, chemiczny, maszynowy i hutnictwo żelaza. Zmiany strukturalne lat 90-tych spowodowały likwidację kopalń węgla kamiennego na terenie miasta. Pozostałe gałęzie przemysłu zostały poddane szerokiej restrukturyzacji, która ostatecznie doprowadziła do znacznego zmniejszenia się znaczenia gospodarczego i politycznego miasta jako ośrodka przemysłowego.

Od reformy samorządowej w 1990 roku Ostrawa jest podzielona na 23 dzielnice miejskie, z których najbardziej zaludnione to Ostrawa-Południe, Poruba, Morawska Ostrawa i Přívoz. Ostrawa jest również głównym ośrodkiem aglomeracji: drugiego największego skupiska ludności miejskiej w Republice Czeskiej (po aglomeracji praskiej

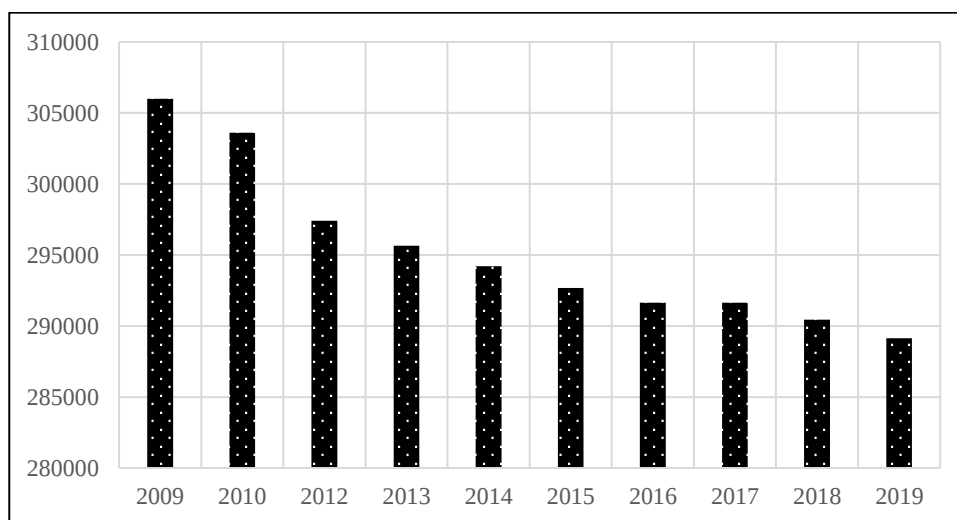
a przed brneńską), określanej jako OSRA - *Ostravská sídelní regionální aglomerace* [Prokop 2003, 2006; Sucháček 2005].

W okresie od 1990 roku do 2010 odnotowano zmniejszenie się liczby ludności o niemal 8%. Do głównych przyczyn tego zjawiska można zaliczyć: deindustrializację i związane z nią zmniejszenie się liczby miejsc pracy oraz emigrację młodych i wykształconych mieszkańców Ostrawy. Na zmniejszenie się liczby ludności miasta oddziałuje również suburbanizacja (zmniejszenie się liczby mieszkańców w centrum miasta połączone ze zwiększeniem się zatrudnienia na jego peryferiach) i migracje do gmin w okolicach Ostrawy.

Na proces zmniejszania się liczby ludności miasta wskazują również niższe wskaźniki urodzeń i wyższe wskaźniki zgonów (oczekiwana długość życia w Ostrawie jest niższa o około 2,8 roku dla mężczyzn i 1,6 roku dla kobiet w porównaniu z Brnem). Od 1992 roku (z wyjątkiem krótkiego okresu lat 2006-2008) w Ostrawie odnotowano negatywne saldo przyrostu naturalnego. Podobnie duża różnica między liczbą osób przeprowadzających się do i z miasta zmniejsza wielkość populacji Ostrawy. W latach 2010-2014 saldo emigracji wyniosło -5,67 osób na 1000 mieszkańców.

Duży odsetek mieszkańców stanowią byli górnicy na emeryturze, którzy borykają się z trudnościami finansowymi. Ponadto Ostrawa od lat jest jednym z najbrudniejszych miast pod względem jakości powietrza, więc nie jest atrakcyjna dla młodych rodzin z dziećmi. W Ostrawie w badanym okresie utrzymywała się również wysoka stopa bezrobocia (patrz rys. 4.12).

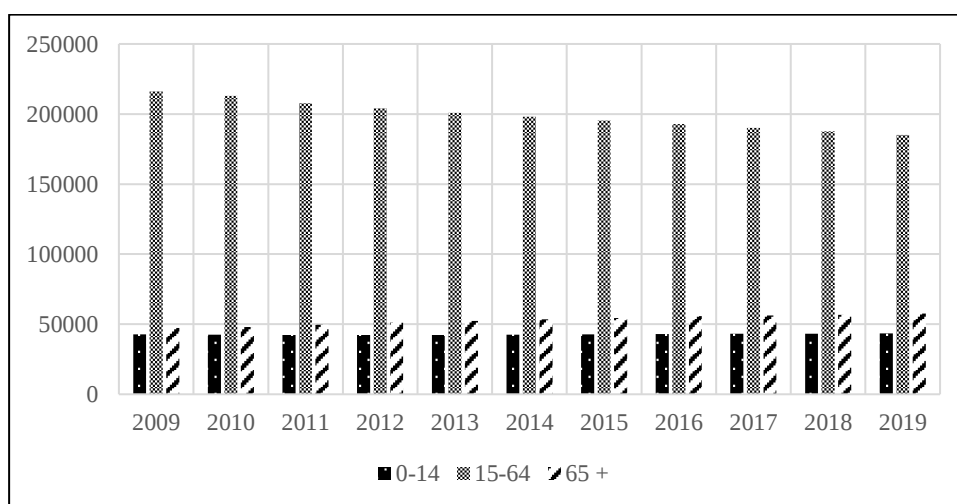
Rys.4.22. Liczba ludności w Ostrawie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie Český statistický úřad.

W latach 2009-2019 liczba mieszkańców zmniejszyła się o około 17 tysięcy. Największa zmiana rok do roku miała miejsce w latach 2009-2010, kiedy to populacja zmniejszyła się o 2 397 mieszkańców. Liczba kobiet przewyższała liczbę mężczyzn o około 9 000 każdego roku. Z kolei liczba mieszkańców w wieku poniżej 15 lat spadała do 2012 r., a następnie zaczęła powoli zwiększać się, ale liczba ta w 2019 roku była nadal o 647 niższa niż w 2009 r. Jednak odsetek obywateli poniżej 15 roku życia w całej populacji utrzymywał się na stałym poziomie wynoszącym ok. 14 %.

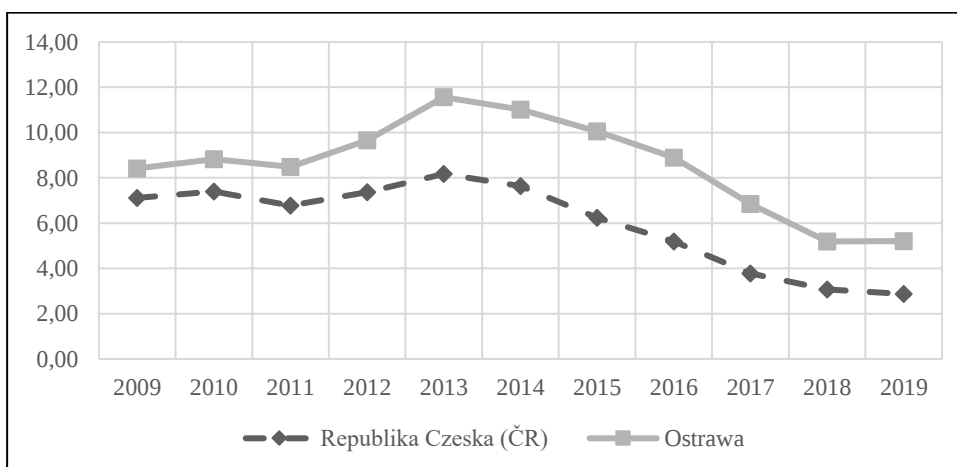
Rys.4.23. Struktura wiekowa populacji w Ostrawie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie Český statistický úřad.

Zwiększał się odsetek ludności w wieku powyżej 65 roku życia. Było to wynikiem m.in. poprawy jakości opieki lekarskiej i społecznej, zmian stylu życia i względnej poprawy stanu środowiska naturalnego, spowodowanej ograniczeniem uciążliwej dla środowiska produkcji.

Rys. 4.24 Udział osób bezrobotnych w Ostrawie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009-2019 (w %)

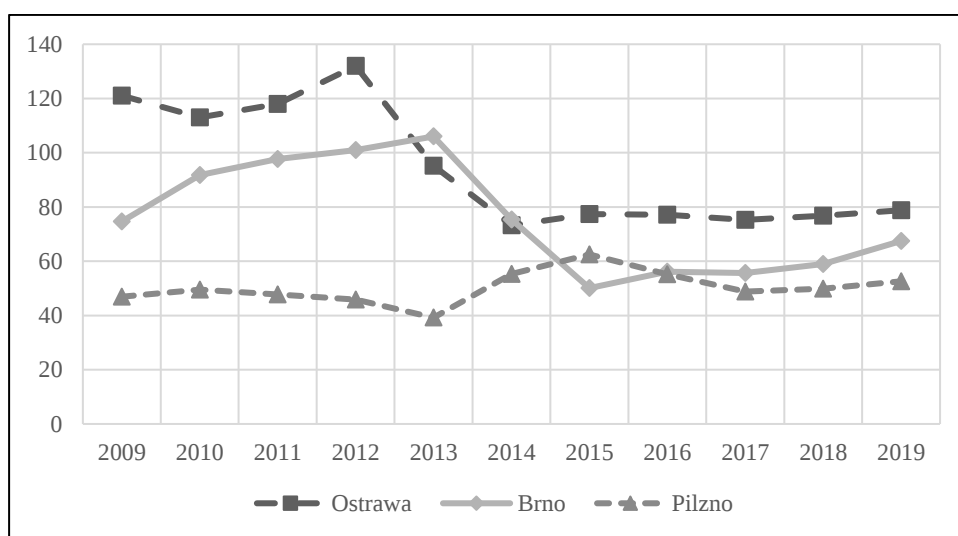


Źródło: opracowanie własne na podstawie Český statistický úřad.

Na tle stolicy kraju oraz pozostałych dwóch największych miast w Czechach (Brno i Pilzno) w Ostrawie w badanym okresie odnotowano największy udział osób bezrobotnych (patrz. rys. 4.24). Sytuacja na ostrawskim rynku pracy znacznie pogorszyła się w 2013 roku, kiedy właściciel ogłosił likwidację kopalni Paskov. Wiązało się to ze zwolnieniami na dużą skalę wśród ponad 3-tysięcznej załogi.

Przed 2008 rokiem Ostrawa doświadczyła boomu gospodarczego, ponieważ realizowano tu wiele inwestycji w strefach przemysłowych. Swoje ośrodki ulokowali tu m.in. np. Hyundai, Multi Czech Republic, CTP Invest, PEGATRON Czech, SungWoo Hitech, ArcelorMittal i Tieto Czech. Job Air zbudował największe centrum lotnicze i naprawcze w Europie Środkowo-Wschodniej w pobliżu Mosnova. W regionie powstały klastry, np. motoryzacyjny, IT, inżynieryjny itp. Celem władz miasta było przyciąganie inwestycji aby powstawały nowe miejsca pracy.

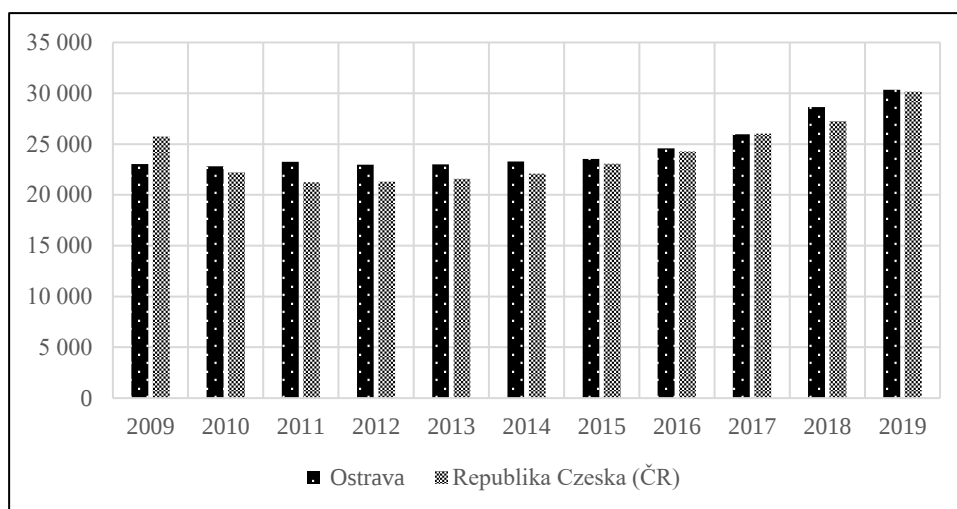
Rys.4.25. Rozwój sektora bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Ostrawie, Brnie i Pilźnie w mld CZK w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Česká národní banka 2019, jednotlivé roky, vlastní zpracová.

Porównując Brno, Pilzno i Ostrawę, wyraźnie widać, że Ostrawa odnotowała najwyższy poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W 2012 r. szczytowy poziom inwestycji wyniósł 132 mld CZK. Od 2013 roku powiększanie stref przemysłowych i zmniejszanie się stopy bezrobocia wywarły dalszą presję na wzrost płac (patrz rys. 4.26.).

Rys. 4.26. Mediana miesięcznego wynagrodzenia brutto w Ostrawie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009 -2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zdroj: ISPV, regionální statistiky ceny práce.*

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Ostrawie w badanych latach oscylowało wokół średniej krajowej, po okresie stabilizacji od 2016 systematycznie zwiększało się.

4.4.2. Polityka mieszkaniowa Ostrawy – zarys problemu

Do głównych dokumentów mających zasadnicze znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej Ostrawy w badanym okresie można zaliczyć:

- Koncepcję mieszkalnictwa społecznego Miasta Ostrawy (*Koncepcie sociálního bydlení statutárního města Ostravy*) na lata 2017-2019;
- Koncepcję mieszkalnictwa społecznego miasta Ostrawy (*Koncepcie sociálního bydlení statutárního města Ostravy*) na lata 2019-2021

W 2009 roku Ostrawa nie posiadała jednolitego dokumentu w zakresie mieszkalnictwa, który determinowałby dalszy rozwój i rozbudowę zasobów mieszkaniowych. Poszczególne dzielnice miejskie, które gospodarowały mieszkaniem, opracowywały własne strategie, zgodnie z którymi decydowały o przebudowie, sprzedaży lub zachowaniu własności określonej liczby mieszkań.

W 2010 r. ostrawska spółka mieszkaniowa *Proces* przygotowała pierwszą część koncepcji mieszkaniowej Ostrawy pod tytułem "Analiza, cele strategiczne i działania na rzecz rozwoju mieszkalnictwa". W jej ramach oceniono sytuację mieszkaniową oraz nakreślono rozwój zasobów mieszkaniowych w mieście na kolejne lata.

W 2011 r. dokument został uzupełniony o kolejną sekcję pt. „Środki i rozwiązania wybranych kwestii w polityce mieszkaniowej miasta Ostrawa” dotyczącą wybranych dzielnic miasta. Poruszała ona m.in. sposoby rozwiązania problemu braku odpowiedniej liczby mieszkań społecznych dla określonych grup mieszkańców (z punktu widzenia starzenia się ludności miasta byli to głównie seniorzy). Gospodarstwa domowe osób starszych często nie posiadały wystarczających środków na pokrycie kosztów mieszkaniowych. Do grupy osób, które odczuwały problemy z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych należały też osoby, które doświadczały czasowej lub stałej utraty środków finansowych.

W 2012 r. została przygotowana przez spółkę Proces część druga Koncepcji pt. "Polityka mieszkaniowa Ostrawy na poziomie miasta i poszczególnych dzielnic miasta, w tym analiza finansowania". Dokument dotyczył przede wszystkim stabilizacji wielkości zasobu mieszkaniowego należącego do miasta, z minimalną liczbą mieszkań komunalnych ustaloną na 11 338, co stanowiło około 8,5% całkowitego zasobu mieszkaniowego miasteczka. Odnosił się również do potrzeby tworzenia mieszkań społecznych poprzez stopniowe przydzielanie zakładanych 4 400 tanich mieszkań wybudowanych w ramach wieloetapowego budownictwa mieszkaniowego. Zakładano, że program integracji społecznej powinien być wykorzystywany do rozwiązywania problemów mieszkaniowych w określonych lokalizacjach i dla wybranych gospodarstw domowych. W latach 2013-2014 trwały prace nad uchwaleniem dokumentu.

W 2013 roku opracowano również "Analizę i rozwiązanie problemu schronisk na terenie Ostrawy w perspektywie krótko- i długoterminowej", dotyczyła ona mapowania istniejących tzw. schronisk społecznych na terenie miasta oraz problemu krótkoterminowego i długoterminowego zakwaterowania w tych obiektach. Pomimo długich prac koncepcyjnych i wielu modyfikacji dokumentu "Polityka mieszkaniowa Ostrawy na poziomie miasta i poszczególnych dzielnic miasta, w tym analiza finansowania", dokonanych w ramach negocjacji, dokument ten nie został zatwierdzony przez Radę Miasta w 2014 roku.

W ramach Strategicznego Planu na rzecz Integracji Społecznej, który został zatwierdzony przez Radę Miasta w 2015 r., jednym z celów było stworzenie Koncepcji Mieszkaniowej dla Miasta Ostrawy. Cel ten został również zaproponowany w odniesieniu do Koncepcji Mieszkalnictwa Społecznego Republiki Czeskiej na lata 2015-2025 zatwierdzonej przez rząd Republiki Czeskiej oraz w odniesieniu do przyszłej ustawy

o mieszkalnictwie społecznym. W 2015 r. opracowywano plan strategicznego dokumentu miasta odnoszącego się do lokalnej polityki mieszkaniowej.

W 2016 r. Projekt Koncepcji Mieszkaniowej i jej pilotażowej weryfikacji uzyskał dofinansowanie z Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych Republiki Czeskiej z Programu Operacyjnego Zatrudnienie, Oś Priorytetowa 2: Włączenie społeczne i walka z ubóstwem. W ramach dokumentu przewidziano m.in. utworzenie mieszkań społecznych i kryzysowych w dzielnicach Ostrawa-Południe, Śląska Ostrawa, Mariańskie Góry i Hulváky, Witkowice i Poruba. Projekt został zakończony we wrześniu 2019 roku. Oprócz opracowania i zatwierdzenia koncepcji mieszkalnictwa społecznego, w latach 2017-2018 utworzono i uruchomiono mieszkania społeczne obejmujące 35 mieszkań kryzysowych i 100 mieszkań społecznych lub przystępnych cenowo.

W listopadzie 2017 r. Rada Miasta Ostrawy uchwaliła Koncepcję Mieszkalnictwa Społecznego Miasta Ostrawy. Celem dokumentu było stworzenie kompleksowego systemu mieszkalnictwa społecznego zaspokajającego potrzeby mieszkańców miasta, którzy zostali zakwalifikowani jako osoby potrzebujące mieszkań i spełniające kryteria do uzyskania pomocy.

Koncepcja zawierała cel i wskazała cztery główne obszary: zapobieganie utracie mieszkań, określenie pojemności zasobów mieszkaniowych miasta, system mieszkalnictwa społecznego i jego finansowanie. Koncepcja zawierała wymóg utrzymania minimalnej liczby 12 284 mieszkań komunalnych będących własnością miasta, a także określiła minimalną liczbę mieszkań komunalnych w poszczególnych dzielnicach miejskich.

Od października 2019 r. władze miasta uruchomiły nowy projekt mieszkań społecznych, w ramach którego powstały 73 mieszkania społeczne lub kryzysowe we współpracy z siedmioma dzielnicami miasta. W 2019 r. dokument strategiczny "Koncepcja mieszkalnictwa społecznego miasta Ostrawy na lata 2017-2019" został uzupełniony o "Plan działania w zakresie mieszkalnictwa społecznego" z perspektywą do 2021 roku.

Ostrawa zapewniała różne rodzaje "mieszkań społecznych", które były realizowane w mieszkaniach komunalnych przez instytucje pomocy społecznej, organizacje non-profit oraz przy wsparciu miasta. Nie były to standardowe mieszkania czynszowe, ale mieszkania o specjalnym standardzie, przeznaczone do zamieszkania lub zakwaterowania obywateli znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej ze względu na wiek, stan zdrowia lub trudną sytuację społeczną lub życiową.

Działania, które Ostrawa podejmowała od 2017 roku w obszarze lokalnej polityki mieszkaniowej, obejmowały opracowanie koncepcji jej zrównoważonego rozwoju. Miasto wskazało, że celem lokalnej polityki mieszkaniowej powinno być między innymi podniesienie jakości i przystępności cenowej zasobów mieszkaniowych dla osób ich potrzebujących. Osoby te zostały przypisane do odpowiedni grup docelowych:

- **osoby zagrożone utratą mieszkania** - osoby znajdujących się w niekorzystnej sytuacji życiowej - przez niekorzystną sytuację społeczną należy rozumieć osłabienie lub utratę zdolności do samodzielnego nabycia lub utrzymania mieszkania, z powodu wieku, niekorzystnego stanu zdrowia (własnego lub osoby bliskiej), niekorzystnej sytuacji społecznej lub z innych poważnych przyczyn;
- **osoby pozostające bez mieszkania** - osoba, która nie jest właścicielem nieruchomości lub udziału w nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe lub nie jest właścicielem spółdzielczego udziału w nieruchomości. Jednocześnie za taką osobę uważa się osobę nieposiadającą umowy najmu. Osobą taką jest również osoba bezdomna, tj. niezamieszkująca w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, nieprzebywająca zakładach pomocy społecznej, placówkach służby zdrowia, zakładach karnych lub rodzinnej pieczy zastępczej.
- **osoby mieszkające w niepewnych warunkach mieszkaniowych** - są to tymczasowe formy zakwaterowania, zwykle bez tytułu prawnego (np. bez umowy najmu);
- **osoby pozbawione odpowiednich warunków mieszkaniowych** - za osobę mieszkającą w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych uważa się osobę, która mieszka w lokalu nieprzeznaczonym na stały pobyt lub którego stan techniczny lub sanitarny uniemożliwia pełne korzystanie z tego lokalu;
- **osoby, które mają ograniczoną zdolność do nabycia lub utrzymania mieszkania;**
- **osoby, które wydają nieproporcjonalną część swoich dochodów na mieszkanie.**

Wszystkie proponowane działania były zgodne z zasadami narodowej koncepcji mieszkalnictwa społecznego Republiki Czeskiej 2015-2025 oraz myślą przewodnią: „Ostrawa otwiera drzwi do przystępnego i godnego mieszkania”. Wizja koncepcji mieszkalnictwa społecznego przewidywała, że Ostrawa stanie się miastem reagującym na potrzeby mieszkaniowe swoich mieszkańców; podejmie działania w celu stworzenia środowiska wspierającego w radzeniu sobie z niekorzystnymi lub kryzysowymi sytuacjami

mieszkańców w dziedzinie mieszkalnictwa, będzie wspierać w zapobieganiu utracie mieszkania i stabilizacji sytuacji mieszkaniowej w ramach procesu integracji społecznej. Priorytetem miało stać się zapewnienie mieszkań, a nie miejsc noclegowych w schroniskach/hostelach, podniesienie jakości usług publicznych dla mieszkańców zagrożonych utratą mieszkania, którzy chcieliby aktywnie zmienić swoje życie¹¹⁴.

Podstawę do określenia liczby komunalnych zasobów mieszkaniowych przygotował Wydział Mienia Urzędu Miasta Ostrawy we współpracy z dzielnicami miasta. W ramach sporządzonego dokumentu określono wielkość zasobów mieszkaniowych przeznaczonych na mieszkalnictwo społeczne, ustalono zasady monitoringu. Przygotowano również strukturę zasobów mieszkaniowych dla mieszkalnictwa społecznego w oparciu o strukturę grup docelowych, liczbę członków gospodarstw domowych, analizę demograficzną osób potrzebujących mieszkań w Ostrawie. Określono ramy współpracy z prywatnymi właścicielami zasobów mieszkaniowych w zakresie zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań dla mieszkalnictwa społecznego. Liczba mieszkań komunalnych i społecznych w poszczególnych dzielnicach znacznie się różniła, a ze względu na zgłaszane potrzeby, niezbędne było wykorzystanie prywatnych zasobów mieszkaniowych. Władze miasta aktywnie uczestniczyły w dyskusji na temat formy i kształtu mieszkalnictwa społecznego, realizując własny projekt (kontekst lokalny) dotyczący mieszkalnictwa społecznego oraz współpracując z Ministerstwem Pracy i Spraw Społecznych uczestnicząc w ich projekcie (kontekst krajowy)¹¹⁵.

Aktualny stan i wielkość zasobu mieszkaniowego powinny być podstawowym punktem wyjścia do kształtowania polityki mieszkaniowej, która determinuje decyzje o dalszych działaniach i rozwiązaniach problemów mieszkaniowych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. pod zarządem dzielnic miasta znajdowały się łącznie 12 583 mieszkania. Liczba mieszkań komunalnych zmniejszyła się w badanym okresie o ponad 20 %¹¹⁶ (patrz rys. 4.27).

Poszczególne dzielnice w różny sposób podchodziły do sprzedaży mieszkań, dlatego też ich zasoby mieszkaniowe różniły się pod względem wielkości. Dzielnice, które sprzedały mieszkania, wykorzystwały wpływy na odbudowę i termoizolację mieszkań, które zachowały, zgodnie z obowiązującym dekretem miejskim. Sprzedaż mieszkań

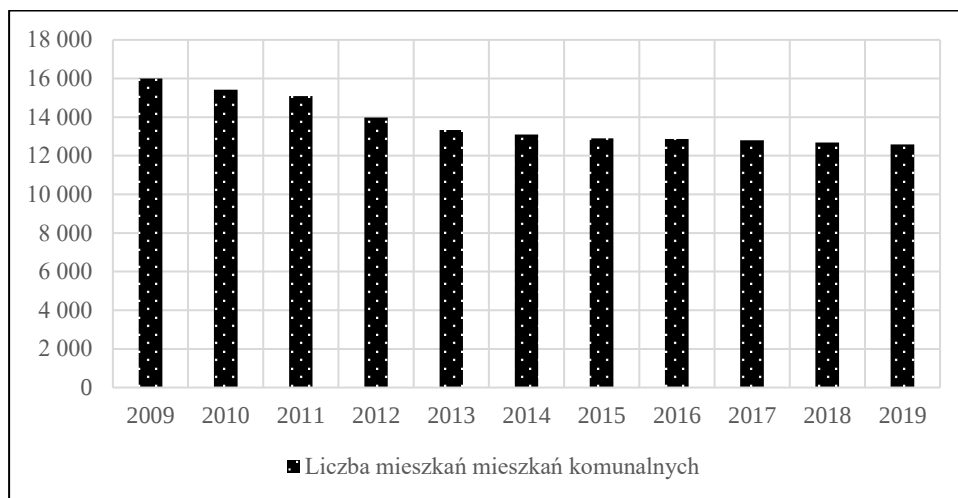
¹¹⁴ *Koncepcie sociálního bydlení statutárního města Ostravy*, s.4.

¹¹⁵ *Koncepcie sociálního bydlení statutárního města Ostravy* (2017), s. 43.

¹¹⁶ Przyczyną była prywatyzacja, miasto było właścicielem 46 000 mieszkań w 1991 r.

komunalnych przez poszczególne dzielnice miasta była kontynuowana w całym okresie badawczym.

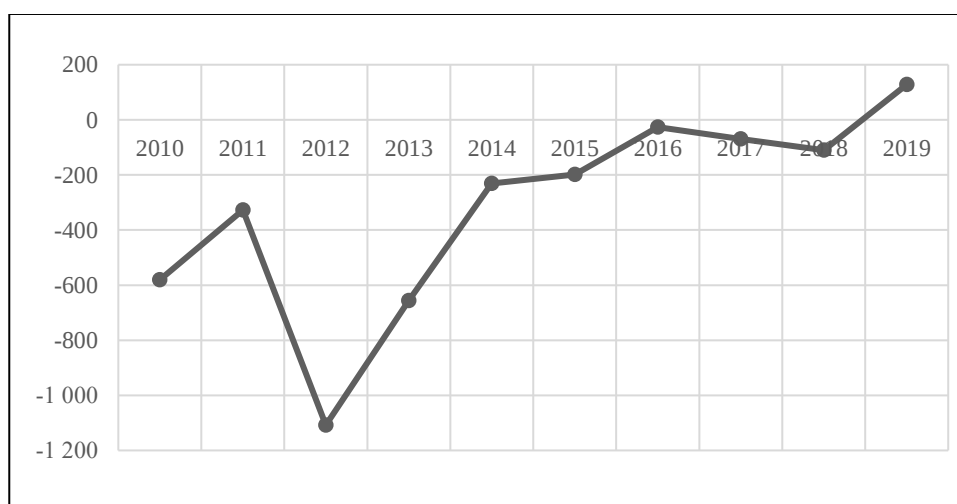
Rys.4.27. Mieszkania komunalne w Ostrawie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Magistrát města Ostravy, odbor majetkový, prosinec 2018.

Polityka prywatyzacyjna spowodowała niedobór mieszkań komunalnych i brak możliwości udzielania wsparcia mieszkaniowego przez miasto. W 2019 roku konieczne było zakupienie 128 mieszkań od spółki Residomo za łączną cenę 129 mln CZK, aby realizować mieszkaniowe obowiązki gminy. Zakładana liczba mieszkań komunalnych w zasobie miasta (12 284) wskazana w „Koncepcji mieszkaniowej Ostrawy” została utrzymana.

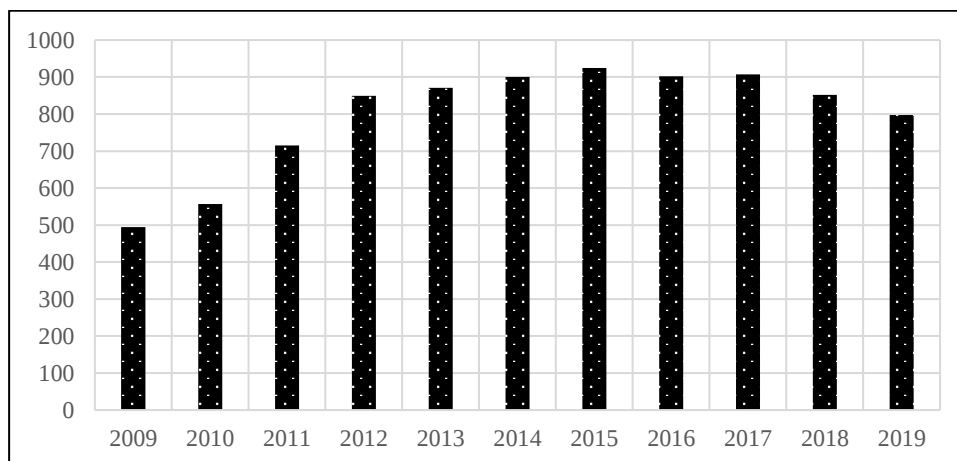
Rys.4.28. Sprzedaż mieszkań komunalnych w poszczególnych dzielnicach Ostrawy w latach 2010-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie Annual Reports 2009-2019.

W ramach prywatyzacji mieszkań komunalnych powstały nowe podmioty - spółdzielnie mieszkaniowe i stowarzyszenia właścicieli lokali mieszkalnych - składające się w dużej mierze z byłych najemców sprywatyzowanych mieszkań.

Rys.4.29. Liczba pustostanów w zasobach mieszkaniowych Ostrawy w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Magistrát města Ostravy, odbor majetkový, prosinec 2018.

W badanym okresie w Ostrawie zwiększyła się liczba pustostanów w zasobach mieszkaniowych miasta aż o 61 %. Do głównych przyczyn zwiększania się liczby pustostanów możemy zaliczyć zwiększanie się liczby:

- mieszkań niezdatnych do użytku z wysokimi kosztami remontu;
- mieszkań opuszczonych w celu przebudowy;
- mieszkań w budynkach przeznaczonych do rozbiórki;
- mieszkań opuszczonych z powodu postępowania sądowego;
- mieszkań przeznaczonych na mieszkania zastępcze lub mieszkania chronione;
- mieszkań przeznaczonych do sprzedaży.

Tab. 4.3. Liczba i struktura niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w Ostrawie (stan na 2018 rok)

Ostrawa		
Łączna liczba wszystkich gospodarstw domowych w potrzebie mieszkaniowej		
4230		
w tym		
Łączna liczba wszystkich gospodarstw domowych z dziećmi w potrzebie mieszkaniowej	Łączna liczba bezdzietnych gospodarstw domowych w potrzebie mieszkaniowej	
1000	3230	
Łączna liczba gospodarstw domowych w potrzebie mieszkaniowej według aktualnego miejsca zamieszkania		
W schroniskach i hostelach	Niewłaściwy lokal, przejściowe zamieszkiwanie	Bezdomni

2410	950	870
Łączy liczba osób w potrzebie mieszkaniowej	Łączy liczba dzieci w potrzebie mieszkaniowej	
7070	2190	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018*.

W 2018 roku w Ostrawie 4230 gospodarstw domowych pozostawało w poważnych potrzebach mieszkaniowych. Spośród nich było 1000 gospodarstw domowych z dziećmi i 3230 bezdzietnych. Do grupy osób, które miały problemy z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych należały też osoby, które utraciły możliwości zarobkowe z powodu choroby, narodzin dziecka lub z powodu popełnienia przestępstwa. Wiele osób mieszkało w warunkach substandardowych lub w ogóle nie posiadało mieszkania. Od października 2019 r. Ostrawa uruchomiła nowy projekt mieszkalnictwa społecznego, w ramach którego w latach 2019-2021 we współpracy z 7 dzielnicami miasta i spółką Heimstaden miało powstać 70 mieszkań społecznych, przystępnych cenowo lub kryzysowych.

Tab.4.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Ostrawy

FAZA TWORZENIA	FAZA EKSPLOATACJI	FAZA DYSTRYBUCJI
zwiększanie liczby mieszkań komunalnych oddanych do użytkowania w latach 2009-2019 (w tym zakup od podmiotów prywatnych); budowa nowych obiektów mieszkalnych opieki społecznej dla osób niepełnosprawnych w 2019 roku;	wypłata dodatku mieszkaniowego (<i>Příspěvek na bydlení</i>) w latach 2009-2019.	udostępnienie mieszkań komunalnych na wynajem w formule DPS w latach 2009-2019; udostępnianie mieszkań społecznych w ramach Koncepcji mieszkaniowej miasta Ostrawy w latach 2016-2019.

Źródło: opracowanie własne.

Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej Ostrawy można sklasyfikować odwołując się do fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji – tab. 4.4. Należy zauważyć, że niektóre ze wskazanych instrumentów należą do więcej niż jednej fazy, zwrócono jednak uwagę na ich zasadniczy cel oddziaływania.

4.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu

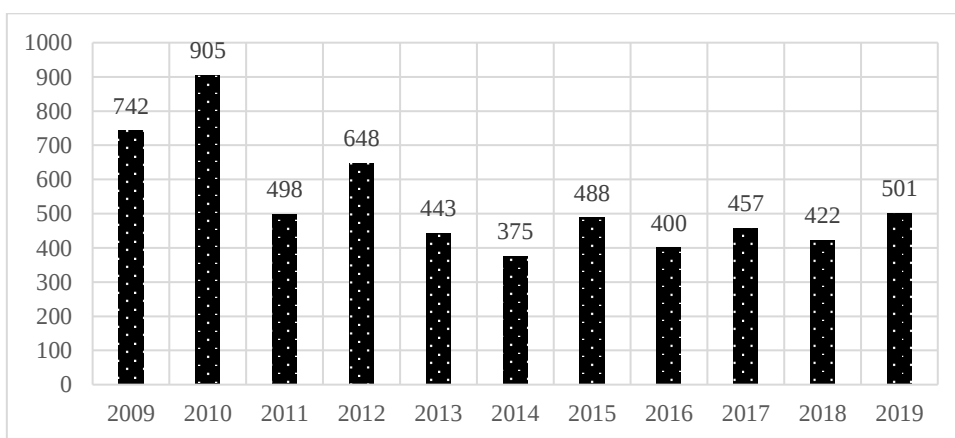
W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego miasto Ostrawa podejmowało w badanym okresie następujące działania:

- zwiększanie liczby mieszkań komunalnych oddanych do użytkowania w latach 2009-2019;

- budowa nowych obiektów mieszkalnych dla osób niepełnosprawnych w 2019 roku.

Zasadnicze znaczenie w kształtowaniu stanu zasobów mieszkaniowych w gestii miasta odgrywał Fundusz Mieszkaniowy Ostrawy. Podstawę do określenia liczby strategicznych komunalnych zasobów mieszkaniowych przygotował Wydział Mienia Urzędu Miasta Ostrawy we współpracy z dzielnicami. Określono wielkość zasobów mieszkaniowych przeznaczonych na mieszkalnictwo społeczne oraz zasady monitoringu jako narzędzia do określania podaży mieszkań komunalnych dla grup docelowych.

Rys. 4.30. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w Ostrawie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Český statistický úřad*.

Kształtowanie się liczby mieszkań oddanych do użytku w latach 2009-2019 przedstawia rysunek 4.30. W badanym okresie w Ostrawie liczba mieszkań oddanych do użytkowania zmniejszyła się o 32 %. W 2014 r. odnotowano najniższą wartość (375 oddanych mieszkań) w badanym okresie. Lata 2009-2010 były okresem największego wzrostu budownictwa mieszkaniowego. W 2010 roku oddano do użytku 905 mieszkań, najwięcej w całym badanym okresie. Od tego roku liczba oddawanych mieszkań zmniejszała się. Według danych Czeskiego Urzędu Statystycznego, średnia liczba ukończonych mieszkań w Ostrawie w latach 2010-2014 wyniosła 1,5 na 1000 mieszkańców, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla Pilzna wyniósł 2,6, a dla Brna nawet 3,2. Było to zgodne z rozwojem populacji i siłą gospodarczą miasta.

W 2019 roku władze miasta zakupiły 128 mieszkań od spółki Residomo na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców. W tym samym roku w Ostrawie

rozpoczął się drugi etap budowy nowych budynków dla podopiecznych Čtyřlístka¹¹⁷. Budowa objęła łącznie 8 nowych obiektów. Rada miasta podjęła decyzję o wyborze wykonawcy dwóch z nich. W drugim etapie budowy w Ostrawie powstało 8 nowych obiektów, dzięki którym 99 niepełnosprawnych podopiecznych mogło żyć w warunkach zbliżonych do normalnej rodziny. Całkowity koszt obu etapów był równy 270 mln CZK, z czego współfinansowanie z funduszy UE wyniosło ponad 230 mln CZK. Po zakończeniu obu części projektu do nowych i wyremontowanych 13 budynków wprowadziło się łącznie 159 klientów Čtyřlístka¹¹⁸.

Z uwagi na działania podejmowane przez miasto wobec osób dotkniętych wykluczeniem mieszkaniowym, budowa nowych obiektów była działaniem prowadzącym do zwiększenia skuteczności prowadzonej polityki mieszkaniowej wobec tej grupy docelowej.

4.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu

W ramach realizacji fazy dystrybucji zasobu mieszkaniowego miasto Ostrawa podejmowało w badanym okresie następujące działania:

- udostępnienie mieszkań komunalnych na wynajem w formule DPS w latach 2009-2019;
- udostępnianie mieszkań społecznych w ramach Koncepcji mieszkaniowej miasta Ostrawy w latach 2016-2019;

W badanym okresie w Ostrawie działało 14 pozarządowych organizacji non-profit, które zapewniały mieszkania osobom potrzebującym z tzw. towarzyszącym programem społecznym¹¹⁹. Oprócz rozwiązywania problemów mieszkaniowych, praca z podopiecznymi odbywała się w ramach innych zadań, związanych np. z zadłużeniem, długotrwałym bezrobociem lub trudnościami ze znalezieniem zatrudnienia, wychowywaniem dzieci, niewystarczającymi kompetencjami w opiece nad dziećmi czy trudnościami w prowadzeniu gospodarstwa domowego.

Pomoc w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych powyższych grup docelowych realizowana była trójpoziomowo. Pod pojęciem stopnia zero rozumiano bezdomność lub życie na ulicy. Pierwszy poziom to zakwaterowanie zapewniane przez

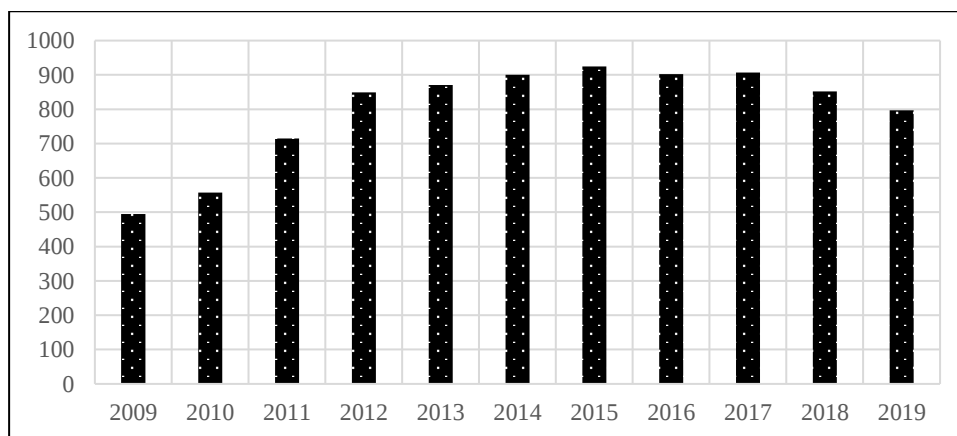
¹¹⁷ Čtyřlístek - Oárodek dla Osób Niepełnosprawnych w Ostrawie (dawniej Instytut Opieki Społecznej dla Osób Upośledzonych Umysłowo) - jest jedną z największych tego typu placówek w kraju pod względem pojemności i zakresu świadczonych usług. (przy. autor).

¹¹⁸ <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/lide-s-tezsim-postizenim-ziskaji-nove-bydleni>.

¹¹⁹ Jest to forma pomocy dla osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, osób z niepełnosprawnością zdrowotną lub umysłową.

hostele i schroniska. Podopieczny uczył się podstawowych zasad związanych z wynajmem mieszkania takich jak: uiszczanie opłat czynszowych, umiejętność załatwiania odpowiednich świadczeń w urzędach itp. Drugim etapem było zakwaterowanie w tzw. mieszkaniu treningowym lub startowym, którego celem jest stopniowe usamodzielnianie się, wzmacnianie umiejętności związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego. Trzeci etap to zakwaterowanie długoterminowe z niskim poziomem wsparcia ze strony pracowników socjalnych. To etap utrwalania odpowiednich zachowań lub sposobów rozwiązywania problemów mieszkaniowych. Jedną z organizacji, którą prowadzi działalność w tym zakresie (i dla, której są dostępne dane) jest Ostrawski Dom Pomocy Społecznej (DPS).

Rys.4.31. Liczba mieszkań komunalnych udostępnianych przez DPS w Ostrawie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Magistrát města Ostravy, odbor majetkový, prosinec 2018.

Duża liczba mieszkań z zasobów komunalnych Ostrawy była wynajmowana w ramach działalności ostrawskich DPS-ów. Mieszkania w Domach Pomocy Społecznej (DPS) były przeznaczone przede wszystkim dla mieszkańców zameldowanych na stałe na terenie miasta, to mieszkania komunalne kategorii I (jednopokojowe) zlokalizowane w placówkach DPS na terenie miasta. Mieszkania były odpowiednie dla osób o ograniczonej zdolności do samodzielnego funkcjonowania, które samodzielnie prowadziły gospodarstwo domowe, ale przy wsparciu usług opiekuńczych (zakupy, obiady, sprzątanie, higiena osobista itp.).

Mieszkanie w DPS przyznawano osobom, które miały bariery w swoim mieszkaniu (schody, wanna itp.), z problemami rodzinnymi, samotnym lub mieszkającym w nieodpowiednim mieszkaniu. Warunkiem wstępnym dla osób zainteresowanych wynajmem mieszkania w domu opieki była możliwość prowadzenia względnie samodzielnego życia przy wsparciu usług opieki zewnętrznej.

W latach 2017-2019 miasto wdrożyło i zrealizowało założenia dotyczące mieszkalnictwa społecznego w ramach projektu „Koncepcja mieszkaniowa i jej pilotażowe testy w Ostrawie”. Projekt był współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, w szczególności z Programu Operacyjnego Zatrudnienie, oraz z budżetu państwa Republiki Czeskiej. Celem projektu było zapewnienie dostępności mieszkań społecznych dla wyszczególnionych grup docelowych na terytorium Ostrawy oraz wzmocnienie roli miasta jako kluczowego podmiotu w dziedzinie mieszkalnictwa. W ramach projektu przewidziano stworzenie funkcjonującego systemu mieszkalnictwa społecznego i opracowanie metodologii pracy socjalnej z podopiecznymi.

W ramach projektu zostały wdrożone działania dotyczące pilotażowego testowania tzw. mieszkań kryzysowych (*krizového bydlení*) oraz pilotażowego testowania mieszkalnictwa społecznego i przystępnego cenowo. Mieszkalnictwo kryzysowe to system awaryjnego i doraźnego wsparcia dla osób i gospodarstw domowych w sytuacji nagłego zagrożenia mieszkaniowego (bezdomności). Grupą docelową były osoby bezdomne, osoby, które znalazły się w innej sytuacji kryzysowej - np. po eksmisji z mieszkania, doświadczające przemocy domowej itp. Z mieszkańcami prowadzona będzie intensywna praca socjalna. Mieszkania społeczne i przystępne cenowo to system dla osób i gospodarstw domowych, które ze względu na niskie środki miały trudności z uzyskaniem lub utrzymaniem mieszkania. Współpraca z pracownikami socjalnymi była obowiązkowa, różniła się jedynie intensywnością i poziomem wsparcia.

W ramach projektu została również zrealizowana praca socjalna w kontekście wynajmu mieszkań społecznych polegająca na: intensywnym kontakcie przez pierwsze trzy miesiące najmu - nawiązanie relacji opartej na wzajemnym zaufaniu, zebranie wywiadu socjalnego; ocenie potrzeb klienta i opracowaniu Indywidualnego Planu Wsparcia, ustaleniu częstotliwości kontaktów.

Wsparcie pracowników socjalnych obejmowało: zajmowanie się zadaniami administracyjnymi (zajmowanie się świadczeniami materialnymi, świadczeniami emerytalnymi itp.); pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia; pomoc w wychowywaniu i kształceniu dzieci; wzmacnianie relacji między członkami rodziny; rozwiązywanie problemów sąsiedzkich.

W ramach projektu została również dokonana ocena wdrożonego systemu mieszkalnictwa społecznego. Celem tego działania było ustalenie, czy system mieszkalnictwa społecznego został koncepcyjnie i metodycznie wdrożony na poziomie

miasta w taki sposób, aby był skuteczny i spełniał wyznaczone cele adresowane wobec grup docelowych i podmiotów go wdrażających.

Dokonując oceny powyższego projektu miasto wskazało następujące wnioski:

- w ramach działań projektu złożono 552 wniosków o wynajem mieszkania społecznego;
- 127 gospodarstw domowych zostało zakwalifikowanych do wynajmu mieszkania społecznego (348 osób, w tym 183 osoby dorosłe i 165 dzieci)
- pod koniec 2019 roku 92 gospodarstwa domowe wynajmowały mieszkanie społeczne (236 osób w tym 130 dorosłych i 106 dzieci, stan na wrzesień 2019 r.).

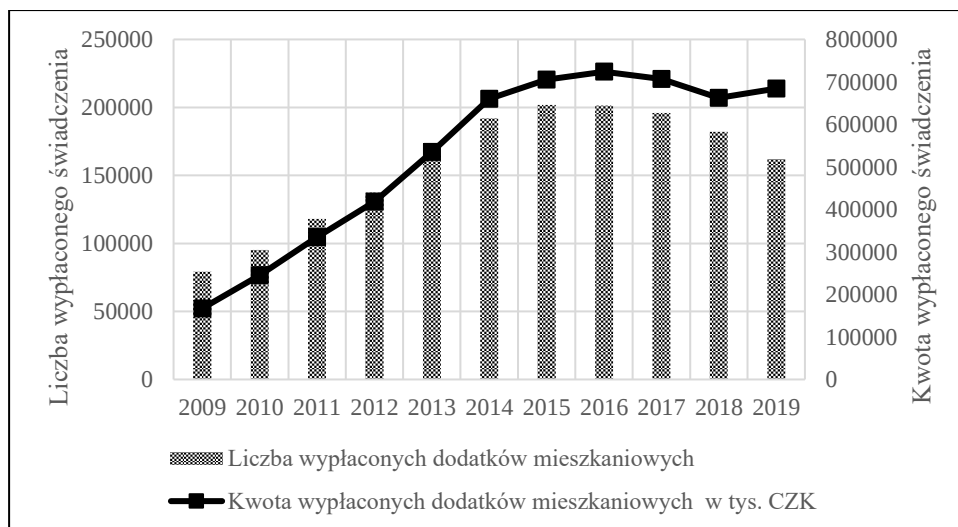
Z programu skorzystało 6 dzielnic miejskich Ostrawy, którym przekazano środki finansowe z budżetu miasta na: koszty wyposażenia niezamieszkałych mieszkań kryzysowych - 288 tys. CZK (do 12/2018); koszty wyposażenia zamieszkałych mieszkań kryzysowych - 10 400 tys. CZK. Gospodarstwa domowe, które skorzystały ze wsparcia mieszkaniowego w ramach projektu oceniły go w ramach następujących sfer życiowych: poprawa sytuacji finansowej (66% gospodarstw domowych); poprawa stanu zdrowia (52% gospodarstw domowych); zadowolenie z nowego miejsca zamieszkania - poczucie bezpieczeństwa i spokoju (92% gospodarstw domowych); poprawa relacji rodzinnych, mniej kłótni, mniej konfliktów (28% gospodarstw domowych); poprawa wyników szkolnych dzieci (52% gospodarstw domowych); znalezienie zatrudnienia przez co najmniej jednego członka gospodarstwa domowego (38% gospodarstw domowych); destygmatyzacja.

Nie można ocenić jednoznacznie efektywności ww. działań Ostrawy w ramach udostępniania mieszkań komunalnych i społecznych poprzez DPS czy w ramach projektu „Koncepcja mieszkaniowa” z uwagi na brak danych dotyczących docelowej zakładanej liczby mieszkań komunalnych i społecznych udostępnionych na wynajem w badanym okresie.

4.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu

W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego wypłacano dodatek mieszkaniowy. Użytkownicy mieszkań w Ostrawie, podobnie jak w innych czeskich miastach, mieli często problem z ponoszeniem kosztów eksploatacji mieszkania. Dotyczyło to np. seniorów, gospodarstw domowych z problemami zdrowotnymi, z powodu utraty pracy. Wsparcie umożliwiające terminowe pokrywanie kosztów mieszkaniowych miało postać m.in. dodatku mieszkaniowego.

Rys.4.32. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Ostrawie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie Český statistický úřad.

Zwiększenie liczby odbiorców dodatku mieszkaniowego w latach 2012-2016 o prawie 4 900 gospodarstw domowych i wzrost wypłat w tym samym okresie o ponad 314 mln CZK (lub 26,2 mln CZK miesięcznie) jest wskaźnikiem rosnącej liczby gospodarstw domowych i ich trudnej sytuacji w zakresie utrzymania mieszkania, tj. koszty mieszkaniowe stanowiły taki wydatek dla budżetu gospodarstwa domowego, że do jego pokrycia potrzebne było wsparcie finansowe ze strony państwa. W 2016 r. wypłacono dodatki o najwyższej wartości. W 2017 r. liczba beneficjentów wzrosła o 161 gospodarstw domowych, ale jednocześnie wypłacona kwota zmniejszyła się o 16,9 mln. CZK rocznie.

Rok 2018 oznaczał dalsze zmniejszenie liczby beneficjentów i wielkości wypłat, przy średniej liczbie gospodarstw domowych mniejszej o 1 883 w porównaniu z 2017 r. i wypłatach w wysokości 45,4 mln CZK. Pomimo zmniejszenia się liczby odbiorców dodatku mieszkaniowego, w Ostrawie zidentyfikowano dużą grupę docelową gospodarstw domowych, dla których ta forma wsparcia finansowego w ponoszeniu kosztów mieszkaniowych była niezbędnym elementem utrzymania ich mieszkania. Aby zinterpretować te zmiany, należy wziąć pod uwagę fazę cyklu gospodarczego i spadek bezrobocia.

W badanym okresie wśród czeskiego społeczeństwa zwiększała się liczba jednoosobowych gospodarstw domowych składających się z seniorów lub młodych ludzi. Szczególnie dla tych dwóch grup docelowych dodatek mieszkaniowy był szczególnie ważnym instrumentem wsparcia mieszkaniowego.

Liczba jednoosobowych gospodarstw domowych zwiększyła się w 2010 r., stanowiąc prawie 1/3 wszystkich czeskich gospodarstw domowych, które ubiegały się o dodatek mieszkaniowy w tym roku. W rzeczywistości liczba jednoosobowych gospodarstw domowych ubiegających się o dodatek mieszkaniowy wzrosła niemal dwukrotnie w porównaniu z rokiem 2008. W 2019 roku jednoosobowe gospodarstwa domowe stanowiły 69 % wszystkich gospodarstw domowych w Czechach.

Należy również wskazać, że duża część gospodarstw domowych składających się z osób starszych nie ubiega się o świadczenie. Problem "niewykorzystania" dodatku mieszkaniowego przez gospodarstwa domowe osób starszych wynikał z barier utrudniających korzystanie ze świadczenia. Kluczowa była bariera informacyjna. Seniorzy, nie byli świadomi korzyści społecznych płynących z dodatku mieszkaniowego. Może to wpłynąć na obniżenie efektywności świadczenia z uwagi na ograniczony dostęp do informacji o nim dla najbardziej potrzebującej go grupy docelowej.

Rozdział 5 Lokalna polityka mieszkaniowa oraz lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego. Studia przypadków Monachium i Kolonii

5.1. Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Niemczech

Polityka mieszkaniowa w Niemczech ma długą tradycję, ale powszechnie przyjmuje się, że historia jej nowoczesnego wydania rozpoczęła się 100 lat temu. Istniały naturalne fluktuacje, w tym okresy szczytowe w zapotrzebowaniu na programy mieszkaniowe, zwłaszcza po każdej z dwóch wojen światowych [Zabel, Y. Kwon S, 2021].

W Niemczech mieszkania społeczne to mieszkania dotowane ze środków publicznych (*geförderten Wohnungen*). Ich budowa jest finansowana ze środków publicznych: rządu federalnego, krajów związkowych, gmin lub związków gmin. Środki te mogą być udzielane również w formie pożyczek lub w formie dopłat do odsetek lub bieżących wydatków¹²⁰. Status "finansowany ze środków publicznych" kończy się z końcem roku kalendarzowego, w którym środki publiczne są w pełni spłacone zgodnie z warunkami spłaty. Jeśli oprócz kredytu przyznano dotacje na pokrycie bieżących

¹²⁰ Jeśli środki publiczne zostały przyznane po oddaniu do użytkowania mieszkania, uznaje się je za finansowane ze środków publicznych od momentu gotowości do zamieszkania, jeśli natomiast deweloper złożył wniosek o przyznanie środków publicznych, zanim mieszkanie było gotowe do zamieszkania-w tym wypadku od momentu otrzymania zawiadomienia o ich przyznaniu. Gotowość do zamieszkania oznacza, że mieszkania zostały ukończone w takim stopniu, że można racjonalnie oczekiwać, że lokatorzy się do nich wprowadzą (przyp. autor).

wydatków lub jako dopłaty do odsetek, mieszkanie uznaje się za dotowane ze środków publicznych co najmniej do końca roku kalendarzowego, w którym bieżące wydatki są zmniejszane przez przyznanie dotacji (okres dotacji)¹²¹.

Zmiany polityczne, które nastąpiły w Niemczech po II wojnie światowej spowodowały powstanie dwóch państw niemieckich. Odmienne przedstawiała się polityka mieszkaniowa Niemiec Wschodnich i Zachodnich. W państwie socjalistycznym, poza samą odbudową zniszczonego zasobu, tworzono wielkie osiedla mieszkaniowe w pobliżu odbudowywanych lub nowo powstających ośrodków przemysłowych, zwłaszcza w sąsiedztwie przemysłu surowcowego, np. górnictwa węglowego [Zabel, Y. Kwon S, 2021]. Po II wojnie światowej w Niemczech wystąpił ogromny niedobór mieszkań. Starano się zaspokoić popyt z jednej strony poprzez państwowe świadczenia pieniężne i dotacje fiskalne dla spółdzielni mieszkaniowych, a z drugiej strony poprzez masową budowę mieszkań społecznych. Doprowadziło to między innymi do ustanowienia publicznego systemu świadczeń mieszkaniowych, który dawał spółkom mieszkaniowym non-profit ulgi podatkowe i inne korzyści w zamian za utrzymywanie kontrolowanego czynszu. Rozwój cen na rynkach był również ograniczony przez limity czynszów [Wijburg, Aalbers 2017].

W Niemieckiej Republice Demokratycznej (NRD) w ramach państwowego planu gospodarczego finansowano tzw. "Masowe mieszkalnictwo". Wybudowane przez monopol państwowy, ponad 2/3 wszystkich nowych mieszkań było zarządzane przez administracje miejskie jako lokale czynszowe. Około 25 % tych mieszkań zorganizowały robotnicze spółdzielnie mieszkaniowe, a około 5 % środków publicznych przeznaczono na własność mieszkań dla grup uprzywilejowanych [Hannemann 2014:38]. W latach 50-tych, budowano tzw. "pałace klasy robotniczej" (*Arbeiterpaläste*), po których w latach 60-tych nastąpiła krótka faza *International Moderne*, kiedy to jakość mieszkań była porównywalna z zachodnim mieszkalnictwem społecznym. Natomiast w latach 70. ubiegłego wieku w peryferyjnych Nowych Obszarach Mieszkaniowych (*Neubaugebieten*) rozpoczęła się masowa przemysłowa produkcja budynków z tzw. wielkiej płyty, która później rozprzestrzeniła się na wschodniemieckie śródmieścia.

W miarę zwiększania się niezadowolenia społecznego z zaniedbań urbanistycznych i warunków mieszkaniowych, "przywilej" klasy robotniczej, jakim było mieszkanie w dużych nowych osiedlach, stracił na atrakcyjności, zwłaszcza że po zjednoczeniu

¹²¹https://www.haufe.de/recht/deutsches-anwalt-office-premium/sozialwohnung_idesk_PI17574_HI625840.htm.

Niemiec w 1990 r., pojawił się rynek mieszkań wysokiej jakości. Odkąd pojawiły się nowe i odnowione mieszkania różnego typu, wiele dzielnic z okresu NRD było coraz częściej opuszczanych przez lepiej sytuowane grupy społeczne. Pozostawiali jedynie starsi i biedniejsi mieszkańcy, a do tych miast, które dalej były atrakcyjne, zaczęły wprowadzać się gospodarstwa domowe imigrantów i młodych osób o ograniczonych zasobach finansowych.

Masowe budownictwo mieszkaniowe w NRD, przekształcone w momencie zjednoczenia z "własności ludowej" w mieszkalnictwo komunalne, nie było wówczas mieszkalnictwem społecznym w sensie prawnym. Wolumen mieszkalnictwa w Niemieckiej Republice Demokratycznej wynosił około połowy lub 1/3 poziomu zachodniemieckiego; dopiero od 1976 roku wolumen mieszkalnictwa w obu państwach niemieckich był wyrównany (uwzględniając różnice populacyjne) [Cornelius & Rzeznik, 2014:3]. Na wschodzie restrykcje prawne dotyczące mieszkań społecznych dotyczyły mieszkań czynszowych i spółdzielczych oraz wielu domów jednorodzinnych wybudowanych na podstawie nowych przepisów po 1990 roku [Whitehead C, Scanlon K, 2007: 92].

W Niemczech Zachodnich przystępne cenowo mieszkania były najpilniejszą powojenną potrzebą, wobec tego zdecydowano się na model promocji obiektywnej – tworzenie mieszkań. Było to zadanie polityczne, więc władze wspierały budowę nowych przestrzeni mieszkalnych [Zabel, Y. Kwon S, 2021]. Plan Marshalla zapewnił Republice Federalnej Niemiec (RFN) środki finansowe, a podstawą prawną do zapewnienia przystępnych cenowo mieszkań była pierwsza ustawa o mieszkalnictwie z 1950 roku (*Erstes Wohnungsbaugesetz*, 1950). Akt ten ¹²² zakładał stworzenie 1,8 mln mieszkań społecznych do 1956 r.

Celem drugiej ustawy o budownictwie mieszkaniowym (*Zweite Wohnungsbaugesetz - II. WoBauG*) z 1956 roku było stworzenie zasobu mieszkań, które swoją wielkością, wyposażeniem, poziomem czynszu lub kosztami kredytu hipotecznego i utrzymania mieszkania odpowiadały szerokiemu spektrum grup społecznych. Oprócz udostępniania mieszkań czynszowych, *II. WoBauG* wspierała również nabywanie własności [Whitehead C, Scanlon K, 2007: 91]. Druga ustawa mieszkaniowa¹²³ miała za cel stworzenie 1,8 mln mieszkań w latach 1957-1962. Ustawy te stanowiły podstawę do

¹²² Bundesgesetzblatt Jahrgang 1950 Nr. 16, ausgegeben am 26.04.1950.

¹²³ Druga ustawa o mieszkalnictwie, *Wohnungsbau- und Familienheimgesetz* (II. WoBauG), stanowiła podstawę mieszkalnictwa społecznego w Niemczech od 1956 roku.

promowania polityki mieszkalnictwa społecznego poprzez udostępnienie funduszy publicznych na budowę mieszkań czynszowych dla każdego zainteresowanego. Ponadto już pierwsza ustawa o mieszkalnictwie z 1950 r. zniosła kontrolę czynszów w nowo wybudowanych mieszkaniach finansowanych z rynkowych źródeł [s. 23 I. WoBauG].

Przez kilka następnych dziesięcioleci niemiecka polityka mieszkaniowa opierała się na czterech głównych instrumentach wsparcia mieszkaniowego, z których każdy był związany z różnymi celami i grupami docelowymi oraz działał przy użyciu różnych środków kontroli. Były to: prawo najmu (*Mietrecht*); promowanie własności mieszkań (*Wohneigentumsförderung*); programy inwestycyjne (*Investitionsprogramme*); dodatek mieszkaniowy (*Wohngeld*).

Instrumentem o charakterze bardzo formalnym (tj. opartym głównie na wymogach i zakazach) było prawo najmu (*Mietrecht*), które było częścią niemieckiego kodeksu cywilnego (BGB). Stanowiło ono kontynuację regulacji z lat 1917 i 1923 i od momentu powstania Republiki Federalnej Niemiec zapewniało ramy regulacyjne dla kształtowania umów najmu lokali mieszkalnych. Głównym punktem wyjścia do ustanowienia standardów prawnych było przekonanie, że najemcy mieszkań mają zwiększoną potrzebę ochrony ze względu na istniejącą nierównowagę siły ekonomicznej w porównaniu z właścicielami mieszkań. Z tego powodu przepisy niemieckiego kodeksu cywilnego (BGB), zawsze ograniczały możliwości rozwiązania umów lub podwyższenia czynszu.

W niemieckiej polityce mieszkaniowej obowiązywały dwa terminy dotyczące celów finansowania. "Promocja przedmiotowa" (*Objektförderung*) odnosiła się do instrumentu finansującego nieruchomości mieszkalne, tj. stanowiła "inwestycję w budynki" (faza tworzenia). Natomiast "promocja podmiotowa" (*Subjektförderung*) opisywała wsparcie finansowe dla gospodarstw domowych, czyli "inwestycję w ludzi" (faza dystrybucji i eksploatacji).

Od lat 50-tych XX wieku, istniała dotacja na zakup mieszkania (*Wohneigentumsförderung*), która początkowo była traktowana jako promocja inwestycji obniżającej podatki i została przekształcona dopiero w 1996 roku. Instrument ten miał na celu promowanie klasy średniej, która miała zbudować lub kupić własny dom przy wsparciu państwa. Oczekiwano, że spowoduje to "efekt spływu" lub "łańcuchy relokacji" na rynku wynajmu mieszkań, tj. biedniejsi najemcy wprowadzą się do mieszkań zwolnionych przez wyprowadzających się nowych właścicieli domów. Efekt ten okazał się jednak ledwo mierzalny, podczas gdy krytyka instrumentu rosła, w szczególności,

z powodu tego, że dotacja na własność domu nie dotarła do niżej uposażonych gospodarstw domowych. Z punktu widzenia planowania miejskiego i regionalnego krytykowano fakt, że dopłaty do własności domów przyspieszały proces rozlewania się miast (*urban sprawl*) i zwiększały ruch dojazdowy między dużymi miastami (z miejscami pracy) a obszarami wiejskimi (z domami).

Kolejny typ wsparcia mieszkaniowego składał się z różnych programów inwestycyjnych (*Investitionsprogramme*), które zostały ujęte pod pojęciem budownictwa społecznego. Celem było zapewnienie mieszkań osobom, które ze względu na swoją sytuację ekonomiczną na rynku mieszkaniowym (głównie w centrach miast) miały niewielkie szanse na znalezienie usługi mieszkaniowej o odpowiedniej jakości. Państwo albo wypłacało dotacje inwestycyjne prywatnym inwestorom budującym mieszkania na wynajem, albo udzielało im niskoprocentowanych pożyczek. Instrument ten był również szeroko krytykowany. Podnoszono na przykład fakt, że choć gospodarstwa domowe w potrzebie otrzymywały mieszkania społeczne, nie było gwarancji, że opuszczą one dotowane ze środków publicznych mieszkania po awansie na wyższy szczebel drabiny społecznej. Mieszkalnictwo społeczne, z jego koncepcją skoncentrowaną na konkretnych grupach docelowych, przyczyniało się również do segregacji śródmiejskiej (tj. przestrzennej separacji grup społecznych) i tworzyło nowe "społeczne hotspoty".

Bezpośrednim wsparciem dla najemców na pokrycie kosztów mieszkaniowych, był przez dziesięciolecia dodatek mieszkaniowy (*Wohngeld*). Chociaż od momentu wprowadzenia tego instrumentu toczyła się nieustanna walka o wysokość tego świadczenia z jednej strony i kwestię jego finansowania z drugiej, był on powszechnie akceptowany przez wszystkie partie polityczne, a także przez NGO działające w sferze pomocy mieszkaniowej. Zgodnie z ustalonym wzorem, który uwzględniał dochód gospodarstwa domowego, liczbę jego członków, rzeczywisty poziom czynszu i lokalny poziom czynszu, władze miejskie wypłacały dodatek mieszkaniowy bezpośrednio potrzebującym gospodarstwom domowym¹²⁴.

Ogółem w latach 1949÷1965 w Niemczech Zachodnich wybudowano około 9 mln mieszkań [Peters, Wohnungspolitik, ...]. Około połowa z nich (51%) została wybudowana jako mieszkania społeczne. Ponieważ zobowiązania dotyczące mieszkań społecznych w Niemczech Zachodnich zawsze miały charakter tymczasowy (w odniesieniu do wysokości czynszu, który musiał być uzależniony od kosztów, oraz możliwości wynajmu takich

¹²⁴ <https://www.ulrich-walter-diehl.de/politische-aufkl%C3%A4rung/deutschland/wohnungsnot/>.

mieszkań dla osób potrzebujących) mieszkania te po pewnym czasie stały się częścią prywatnego rynku najmu. W wyniku procesu prywatyzacji powstała szeroka oferta prywatnych mieszkań czynszowych, która nadal pozostaje charakterystyczna dla Niemiec.

Pod koniec lat 60. faza społecznej gospodarki rynkowej rozpoczęła się również w polityce mieszkaniowej. Idea, że państwo powinno zapewnić "szerokim grupom ludności" dostęp do mieszkań, ustąpiła miejsca idei gospodarki rynkowej. W obliczu ogromnego sukcesu budownictwa mieszkaniowego, rząd federalny drastycznie ograniczył wydatki na ten cel na początku lat 60-tych. Jednak zauważalnej poprawie na rynku mieszkaniowym i jednoczesnemu ogólnemu ożywieniu gospodarczemu towarzyszył stały wzrost liczby ludności. W latach 1960-1969 populacja Republiki Federalnej Niemiec zwiększyła się o 9,4%, podczas gdy rynek mieszkaniowy został w dużej mierze zderegulowany. Wprowadzenie w 1965 roku dodatku mieszkaniowego (*Wohngeld*) miało na celu zwiększenie siły nabywczej najemców, jednak początkowo nie przyniosło spodziewanych efektów. Wsparcie publiczne dla najemców oznaczało, że po stronie popytu dostępnych było więcej pieniędzy, z których większość została pochłonięta przez podwyżki czynszów i w niewielkim stopniu wzmocniła stronę podażową.

Aby spowolnić wzrost czynszów, w 1971 r. na szczeblu federalnym wprowadzono ustawę, która nieznacznie ograniczyła prawo wynajmującego do wypowiedzenia umowy najmu i została zaostrzona już w 1975 r., ponieważ początkowo nie przyniosła pożądanego efektu. W tym samym czasie liczba mieszkań dotowanych ze środków publicznych oddawanych do użytku spadła do poziomu 109 000 jednostek rocznie w 1979 roku (z poziomu 150 000 jednostek rocznie w 1974 roku) [Egner 2019:15].

W latach 70. rosnący ogólny dobrobyt miał również duży wpływ na politykę mieszkaniową. Z możliwości odliczenia od podatku kosztów budowy nieruchomości mieszkalnej zamieszkiwanej przez właściciela zgodnie z § 7b ustawy o podatku dochodowym (*Eigenheimförderung*, czyli dotacja na posiadanie domu) korzystało coraz więcej obywateli Niemiec. Kiedy w 1982 r. wprowadzono "*Baukindergeld*", który zapewniał specjalne wsparcie dla rodzin z dziećmi¹²⁵, ponownie znacznie zwiększyło to chęć do zakupu własnego domu lub mieszkania. Niedobór dochodów podatkowych wzrósł jeszcze bardziej, gdy zasady odliczania kosztów zakupu nieruchomości zostały ponownie rozszerzone [Egner 2019:16].

¹²⁵ *Baukindergeld* to dotacja państwowa ułatwiająca budowę domu lub zakup mieszkania przez młode rodziny o średnich dochodach (przyp. autor).

W 1974 r. istniała statystycznie zrównoważona relacja między osobami poszukującymi mieszkań a podażą mieszkań. Od tego czasu podaż mieszkań społecznych również trwale zmniejszała się¹²⁶. W następstwie intensywnej działalności budowlanej w pierwszych trzech dekadach po założeniu Republiki Federalnej Niemiec, zachodnioniemiecki rynek mieszkaniowy w latach 80. charakteryzował się nadwyżką podaży. Początek zmian demograficznych, w tym spadek liczby urodzeń doprowadziły do strukturalnego spadku liczby ludności [Jenkins 2000]. W rezultacie od 1985 r. nastąpił spadek aktywności budowlanej i inwestycji: w 1980 r. w Niemczech Zachodnich oddano do użytku 363 094 mieszkań, w 1988 r. liczba ta spadła o około połowę, do 186 191 mieszkań [Statistisches Bundesamt 2018a].

Jednocześnie w latach 80. sektor mieszkaniowy został urynkowany. Budowa mieszkań społecznych została ograniczona do około 74 000 jednostek rocznie. Rząd federalny twierdził, że rynek mieszkaniowy był ogólnie zrównoważony dzięki ciągłym wysiłkom sektora publicznego i działalności prywatnych inwestorów. Gdy pod koniec 1988 roku na rynkach mieszkaniowych w niemieckich metropoliach pojawiły się poważne problemy, minister ds. mieszkalnictwa Oscar Schneider utrzymywał, że sytuacja na rynku jest dobra: "Podaż mieszkań w naszym kraju nie jest dobra. Nie jest bardzo dobra. Jest doskonała"¹²⁷. Największe debaty na temat polityki mieszkaniowej koncentrowały się na problematyce dotacji na zakup mieszkań. Od wczesnych lat 90. było oczywiste, że dotacje, nie osiągnęły rzeczywistego celu, jakim było uczynienie większej liczby niemieckich obywateli właścicielami mieszkań. Odsetek właścicieli domów zwiększył się tylko nieznacznie po wojnie i nie zwiększył również zauważalnie w latach 80-tych [Egner 2019:16].

Należy również zaznaczyć, że niemiecka polityka mieszkaniowa koncentrowała się wcześniej na ogromnych bezpośrednich i pośrednich transferach dla inwestorów (dotacje i ulgi podatkowe). Od lat 80-tych zostały one ograniczone, ponieważ osiągnięcie wysokich standardów mieszkaniowych sprawiło, że ingerencja państwa stała się zbędna, z wyjątkiem małych grup o szczególnych potrzebach. Również od końca lat 80-tych nacisk kładziono na konkretne grupy, a nie na ogólną politykę, ze szczególnym uwzględnieniem opieki nad osobami starszymi, samotnymi rodzicami i większymi rodzinami. Jednak wraz z połączeniem państw niemieckich pojawiło się wiele nowych problemów miejskich,

¹²⁶ https://www.moloch-muenchen.de/lexikon/sozialer-wohnungsbau/#footnote_25_5146.

¹²⁷ <https://www.spiegel.de/wirtschaft/ohnsitz-fuer-die-oma-a-6b2162c4-0002-0001-0000-000013502080>.

w tym regionalnych różnic gospodarczych, zmian demograficznych, polaryzacji miast i ponad miliona pustych mieszkań na rynku Niemiec Wschodnich. Rozpoczęła się debata na temat potrzeby i odpowiednich form mieszkalnictwa społecznego w zreformowanym państwie opiekuńczym [Whitehead C, Scanlon K, 2007: 91].

Zmniejszenie się liczby, a przy tym utrata znaczenia mieszkalnictwa społecznego w Republice Federalnej Niemiec, została spowodowana m.in. uchynieniem ustawy *Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz* (WGG) w 1990 r. [Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag 2016, s. 5]. W związku z tym spółki mieszkaniowe *non-profit* straciły swoje przywileje podatkowe; zamiast tego, wraz z prywatyzacją publicznych zasobów mieszkaniowych, na pierwszy plan wysunęło się faworyzowanie promocji podmiotowej (dotacje mieszkaniowe).

Zjednoczenie Niemiec przyniosło zmiany zarówno na rynku mieszkaniowym, jak i w polityce mieszkaniowej. Migracja ze wschodu na zachód Niemiec spowodowała gwałtowny wzrost popytu na niektórych zachodnioniemieckich rynkach mieszkaniowych. W związku z tym rząd federalny na krótko reaktywował programy budownictwa społecznego na zachodzie, ale także rozszerzył programy na wschodnią część kraju, która wymagała modernizacji. Jednocześnie niektóre mieszkania, które opustoszały z powodu migracji wewnętrznej, musiały zostać wyburzone w celu ustabilizowania czynszów; służyły temu programy "*Stadtumbau Ost*" (Odbudowa miasta na Wschodzie)¹²⁸ czy "*Soziale Stadt*" (Miasto socjalne). Rząd federalny był w dużej mierze odpowiedzialny za stabilizację poziomu czynszów we wschodnioniemieckich miastach, ponieważ Republika Federalna przejęła również długi, które NRD zaciągnęła na sfinansowanie budowy mieszkań. Dodatek mieszkaniowy został również rozszerzony na kraje związkowe byłej NRD [Egner 2019:16]. W 1989 r. podjęto decyzję o zniesieniu ustawy o mieszkalnictwie *non-profit*¹²⁹. Argumentowano, że liberalizacja rynku mieszkaniowego spowoduje wzrost inwestycji prywatnych, co doprowadzi do wzrostu podaży, a w perspektywie średnioterminowej do obniżenia czynszów [Jenkins 2000].

Do najważniejszych podmiotów niemieckiej polityki mieszkaniowej należały komunalne i spółdzielcze przedsiębiorstwa mieszkaniowe (często ściśle powiązane

¹²⁸ "*Stadtumbau Ost*" w latach 2001-2017 działał jako program rewitalizacji obszarów miejskich, a jego zadaniem było w szczególności zmniejszenie liczby pustostanów mieszkaniowych w większości miast wschodnich Niemczech (przyp. autor).

¹²⁹ Celem ustawy o mieszkalnictwie niedochodowym było stworzenie przystępnych cenowo mieszkań dla szerokich grup ludności. Obecne prawo przewiduje już ograniczenia dotyczące poziomu czynszów, przy czym należy dokonać rozróżnienia między mieszkaniami wolnymi od cen i mieszkaniami kontrolowanymi cenowo (przyp. autor).

z gminami). Od lat 80-tych programy mieszkaniowe krajów związkowych były w coraz większym stopniu otwierane dla indywidualnych i instytucjonalnych inwestorów prywatnych. To przyjęcie sektora prywatnego było zarówno próbą zabezpieczenia większego finansowania prywatnego, jak i odpowiedzią na protesty społeczne przeciwko błędnym strategiom odnowy miejskiej i skandalom finansowym.

W wyniku zjednoczenia Niemiec i znacznych różnic gospodarczych nastąpiła masowa migracja ze Wschodu na Zachód i rosnący popyt na mieszkania. Aby temu sprostać, rząd federalny zdecydował się na programy dotacji i ulgi podatkowe w celu odnowienia zasobów mieszkaniowych w nowych krajach związkowych. Doprowadziło to do wzrostu aktywności budowlanej w latach 1990-1996. W latach 1994-1995 w całych Niemczech wybudowano ponad 500 000 nowych mieszkań, z czego ponad 430 000 w Niemczech Zachodnich.

W latach 90. w nowych krajach związkowych, migracja ludności i spadek liczby urodzeń, przyczyniły się do powstania dużej liczby pustostanów we wschodnioniemieckich miastach. W tym kontekście i przy założeniu trwałej liberalizacji rynków mieszkaniowych, budownictwo społeczne nie znalazło się w programie polityki rozwoju miast [Wiest 2020]. Bardzo duża popularność instrumentu w postaci odliczania kosztów posiadania domu od dochodu podlegającego opodatkowaniu doprowadziły do reformy tego instrumentu w 1996 roku, pomoc nie była już przyznawana w formie odliczenia podatkowego, ale w formie rzeczywistych dodatków, na które należało składać wnioski.

Druga ustawa o budownictwie mieszkaniowym (*II. Wohnungsbaugesetz*, lub *WoBauG*) została zastąpiona Ustawą o reformie mieszkalnictwa z 13 września 2001 roku (*Wohnraumförderungsgesetz - WoFG*), która wprowadziła od 1 stycznia 2002 r nową podstawę prawną dla wspierania budownictwa mieszkaniowego przez sektor publiczny (w szczególności rząd federalny, kraje związkowe i gminy). Na podstawie *WoFG* kraje związkowe uchwałyły swoje rozporządzenia o finansowaniu, które szczegółowo określały warunki finansowania, w tym finansowanie mieszkalnictwa społecznego w Niemczech. Wraz z ustawą o wspieraniu mieszkalnictwa (*WoFG*), wspieranie mieszkalnictwa społecznego stopniowo zajmowało miejsce budownictwa społecznego. Ogólne zasady finansowania wymienione w § 6 *WoFG* kładły szczególny nacisk na zróżnicowanie, trwałość i efektywność subsydiowania mieszkalnictwa społecznego. Miało to być urealnieniem istotnej zasady niemieckiej polityki mieszkalnictwa społecznego, dążenia do "stabilnych społecznie dzielnic". Grupą docelową promocji mieszkalnictwa społecznego były gospodarstwa domowe, które nie były w stanie zapewnić sobie odpowiedniego

mieszkania na rynku i potrzebowały wsparcia ze strony państwa, w szczególności gospodarstwa domowe o niskich dochodach, rodziny i inne gospodarstwa domowe z dziećmi, osoby samotnie wychowujące dzieci, kobiety w ciąży, osoby starsze, bezdomne i inne osoby potrzebujące [§ 1 ust. 2 WoFG].

Wysoki deficyt finansów publicznych doprowadził do prywatyzacji mieszkań społecznych w latach 1999-2006. W tym okresie ponad 500 000 mieszkań zostało sprzedanych z sektora publicznego prywatnym inwestorom, często w pakietach złożonych z wielu mieszkań. Nabywcami były m.in. fundusze *private equity* i hedgingowe z USA.

W pierwszej dekadzie XXI wieku liczba oddawanych do użytku mieszkań nadal malała, zmniejszając się poniżej 300 000 mieszkań rocznie. W 2001 r. przeprowadzono reformę prawa najmu. Jednocześnie po raz pierwszy od dekady dostosowano ustawę o dodatkach mieszkaniowych do zmienionej sytuacji na rynkach najmu i wzrostu cen konsumpcyjnych. Te dwie zmiany zapoczątkowały transformację polityki mieszkaniowej w politykę rynku mieszkaniowego. W przeciwieństwie do "starych, dobrych czasów" polityki mieszkaniowej, państwo zrezygnowało z roli kreatora lub wspierającego stronę podażową i ograniczyło się do wspierania najemców.

Reformy rynku pracy, w szczególności połączenie zasiłku dla bezrobotnych i innych form pomocy, spowodowały, że wsparcie dla osób otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych zostało włączone jako "koszty zakwaterowania" do świadczeń wypłacanych na podstawie niemieckiego kodeksu socjalnego. W rezultacie dodatek mieszkaniowy drastycznie stracił na znaczeniu jako instrument polityki mieszkaniowej. W 2007 r., na skutek mniej korzystnych uwarunkowań demograficznych i zapotrzebowania na mniejszą liczbę mieszkań, zmieniono "*Grundgesetz*" (niemiecką konstytucję). Odpowiedzialność za mieszkania społeczne została przekazana krajom związkowym. Rząd federalny wspierał odtąd kraje związkowe poprzez wypłaty rekompensat: model, który prawnie zakończył się w 2019 roku [Zabel, Y. Kwon S, 2019, s. 3]. W ramach systemu federalnego, rząd federalny zapewniał ogólne podstawy prawne i instytucjonalne oraz wyznaczał cele. Przekazywał pomoc finansową landom, które stały się konstytucyjnie odpowiedzialne za mieszkalnictwo i prowadziły własną, lokalną politykę mieszkaniową.

Przepisy dotyczące w szczególności czynszu kosztowego (WoBindG, NMV i II. BV) nadal miały zastosowanie do dużych zasobów mieszkań społecznych zgodnie z § 50 WoFG, chyba że kraje związkowe wprowadziły inne przepisy w zakresie swoich kompetencji regulacyjnych. W przypadku mieszkań społecznych wynajmujący mógł uzgodnić jedynie stawkę czynszu, niezbędnego do pokrycia bieżących wydatków

(*Kostenmiete*). Czynsz ten stanowił górną granicę dla umów najmu zgodnie z prawem (por. § 8 (1) WoBindG). Czynsz "kosztowy" był ustalany na podstawie kalkulacji efektywności ekonomicznej.

W badanym okresie uwidocznił się coraz większy problem z podażą mieszkań, szczególnie w obszarach metropolitalnych w Niemczech, który dotknął przede wszystkim gospodarstwa domowe o niskich i średnich dochodach. W wielu niemieckich miastach zwiększenie się stawek czynszów mieszkaniowych stało się tak duże, że polityka mieszkaniowa stała się istotnym elementem politycznym.

Wcześniejszą bierność polityków usprawiedliwiano wskazując, że w Niemczech istnieje zrównoważony rynek mieszkaniowy, który nie wymaga żadnych dodatkowych regulacji, dopłat do czynszów czy wzmożonej publicznej aktywności inwestycyjnej. Dostrzegano regionalne niedobory mieszkań - na przykład w Hamburgu, Frankfurt nad Menem, Stuttgartu i Monachium - ale wspomniano również o nadpodaży mieszkań, zwłaszcza w dużych miastach wschodnich Niemiec. Powszechnie uważano, że problemy te zostaną rozwiązane przez rynek. Jednak szybko okazało się, że "niewidzialna ręka rynku" w żaden sposób nie doprowadziła do poprawy sytuacji mieszkaniowej w głównych niemieckich miastach, tj. zwiększony popyt doprowadził przede wszystkim do wzrostu cen, ale generowanie podaży mieszkań było dalece niewystarczające.

W efekcie wiele gospodarstw o niższym poziomie dochodów było zmuszone do zmiany miejsca zamieszkania, dotyczyło to dużych niemieckich miast, ale także gmin położonych w bezpośrednim sąsiedztwie dużych miast. Pojawiło się znaczne ryzyko, że możliwości znalezienia zatrudnienia i uczestnictwo w życiu społecznym będą coraz bardziej nierównomiernie rozłożone. Podczas federalnej kampanii wyborczej w 2013 r. polityka mieszkaniowa po raz kolejny znalazła się w centrum uwagi politycznej ze względu na debatę na temat podwyżek czynszów. Kwestia braku "dobrych i przystępnych cenowo mieszkań" została uznana za główny problem do rozwiązania [Egner 2019].

W budownictwie mieszkaniowym, które stało się zorientowane na zysk, inwestorzy zapewniali mieszkania społeczne tylko przez ograniczony czas. Często tak zwany obowiązek wynajmu i użytkowania był ograniczony do 15-25 lat. Ze względu na stopniowe wygasanie tych zobowiązań, w Niemczech "tracono" więcej mieszkań społecznych niż budowano nowych¹³⁰. Przez długi czas liczba mieszkań tracących status społeczny każdego

¹³⁰ Dotacje były zazwyczaj przyznawane w formie kredytów hipotecznych dotowanych ze środków publicznych. Kiedy kredyty były spłacone, mieszkania traciły swój status społeczny (tj. specjalne ceny

roku była znacznie większa niż liczba mieszkań społecznych nowo zatwierdzanych przez publiczne agencje finansujące [Kofner 2017:63]. Począwszy od początku XXI wieku, w Niemczech wiele przystępnych cenowo mieszkań czynszowych zostało utraconych w wyniku wyburzeń i prywatyzacji, zwłaszcza w dużych osiedlach mieszkaniowych. Wzrost stawek czynszu i cen nieruchomości w coraz większym stopniu odbiegały od zmian wysokości dochodów; znaczenie mieszkalnictwa społecznego ponownie znalazło się w centrum uwagi opinii publicznej [Schipper & Schöning 2021].

5.2. Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Niemczech do 2019 roku

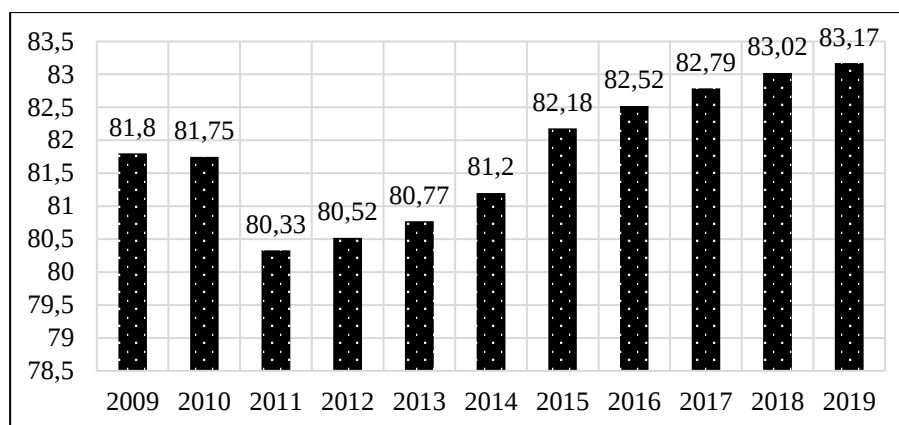
W badanym okresie sytuacja na niemieckim rynku mieszkaniowym stała się przedmiotem szerokiej dyskusji społecznej. Wyrażna nadwyżka popytu, który koncentrował się głównie - choć nie tylko - na obszarach miejskich, doprowadziła do znacznego wzrostu cen zarówno nieruchomości mieszkaniowych, jak i stawek czynszów w określonych lokalizacjach. W celu wspierania równowagi na rynku mieszkaniowym i zwiększenia dostępności usługi mieszkaniowej dla wszystkich grup ludności z uwzględnieniem ich możliwości płatniczych, wypracowano szereg instrumentów polityki mieszkaniowej.

Podaż jednostek mieszkalnych była stosunkowo nieelastyczna, a popyt od lat zwiększał się. Przyczyny sztywnej podaży mieszkań były wieloaspektowe: brak odpowiedniej liczby gruntów budowlanych (szczególnie pod budownictwo społeczne), długotrwałe procedury udzielania zezwoleń czy wieloletni okres budowy to tylko niektóre z nich. Za wzrost popytu odpowiedzialne były takie czynniki jak: struktura demograficzna (zwłaszcza singularyzacja niemieckiego społeczeństwa), trend niskich stóp procentowych, migracje wewnętrzne (zwłaszcza urbanizacja, szczególnie w miastach uniwersyteckich i aglomeracjach) [Möbert 2018].

W latach 2009÷2019 liczba ludności Niemiec zwiększyła się o około 2 %, a liczba prywatnych gospodarstw domowych o 3,2 % (z 40,2 mln w 2009 roku, do 41,5 mln w 2019 roku). Największy przyrost nastąpił w grupie jednoosobowych gospodarstw domowych, w 2009 r. było ich około 15,50 mln, w 2019 r. około 17,07 mln [<https://de.statista.com>].

i zobowiązania dotyczące przydziału) i mogły być swobodnie wynajmowane każdemu najemcy niezależnie od jego dochodów.

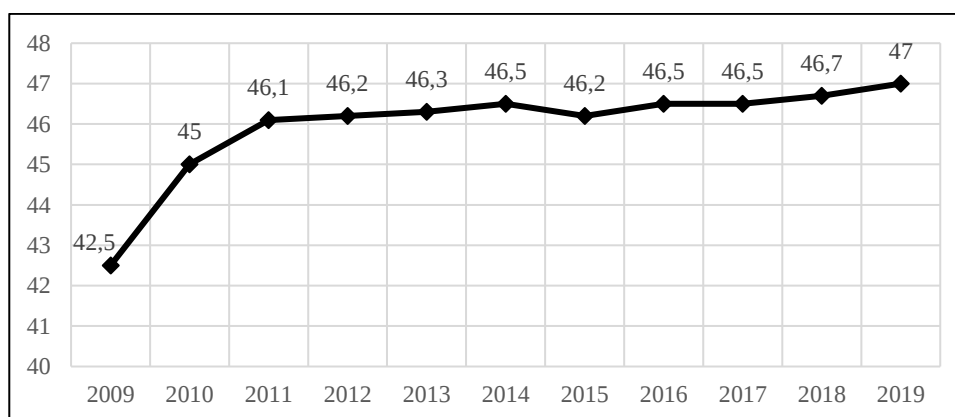
Rys.5.1. Rozwój liczby ludności w Niemczech w latach 2009-2019 (w mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

W okresie badanym osoby w wieku od 55 do 64 lat stanowiły największą grupę wiekową osób mieszkających w jednoosobowych gospodarstwach domowych w Niemczech. [<https://de.statista.com>].

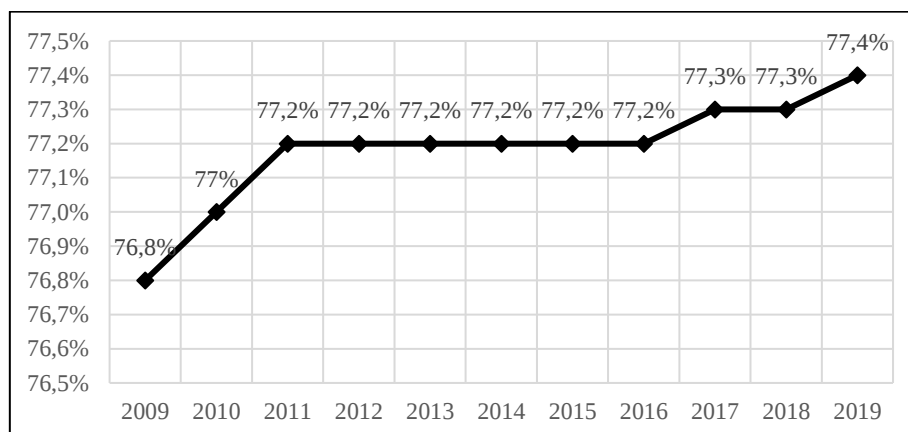
Rys.5.2. Powierzchnia mieszkalna na mieszkańca w mieszkaniach w Niemczech w latach 2009-2019 (w m²)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

W 2009 roku powierzchnia mieszkalna w starych krajach związkowych wynosiła średnio 42,5 m² na osobę. Do 2019 roku zwiększyła się do 47 m² i według obliczeń do 2030 roku zwiększy się o kolejne 11 % [<https://de.statista.com>]. Z jednej strony wynikało to z tzw. efektu kohorty, czyli rosnącego zużycia przestrzeni z pokolenia na pokolenie wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa. Z drugiej strony, efekt struktury wiekowej powoduje, że zużycie powierzchni mieszkalnej zwiększa się z wiekiem. W starzejącym się społeczeństwie prowadzi to do ogólnego wzrostu zapotrzebowania na przestrzeń życiową [Deschermeier i Henger 2015].

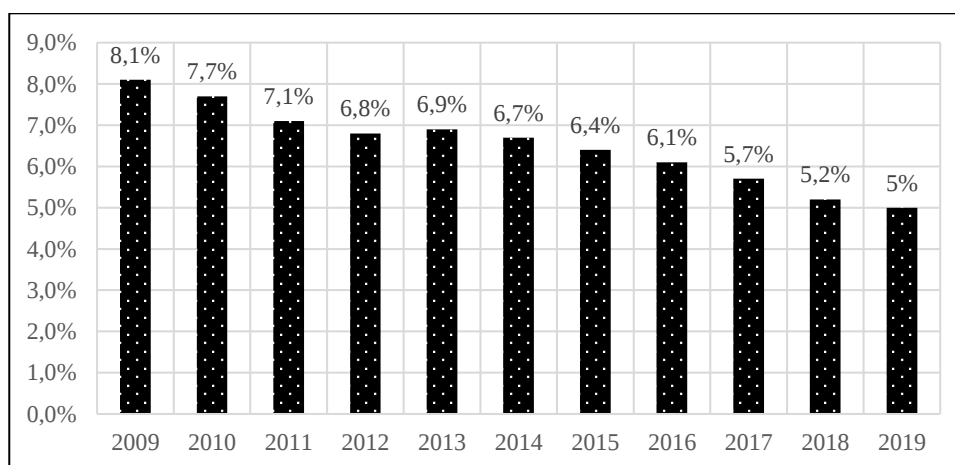
Rys.5.3. Stopień urbanizacji: udział mieszkańców miast w całkowitej populacji Niemiec w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Urbanizacja odnosi się do udziału mieszkańców miast w całkowitej populacji. W 2019 r. około 77,4% całkowitej populacji Niemiec mieszkało w miastach, oznaczało to wzrost o 0,6% od 2009 r. [<https://de.statista.com>].

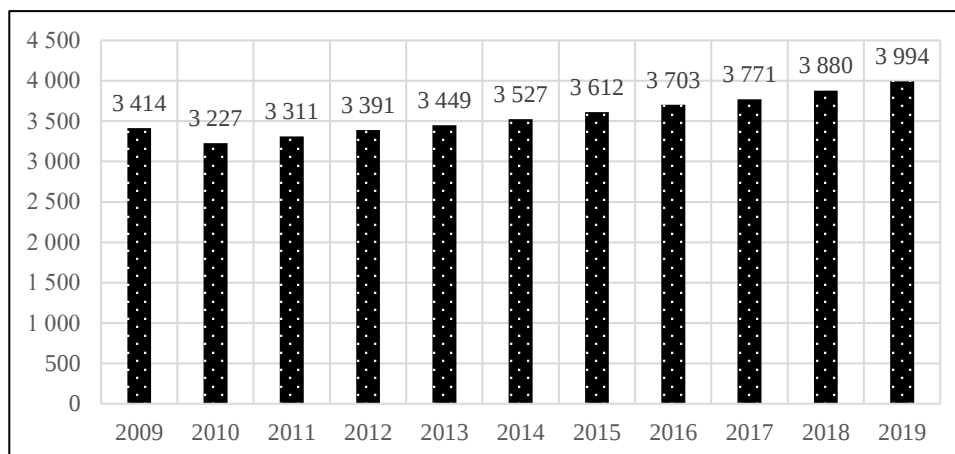
Rys.5.4. Średnia roczna stopa bezrobocia w Niemczech w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Od 2009 do 2019 roku stopa bezrobocia w Niemczech zmniejszyła się z 8,1% do 5 %. W 2019 r. stopa bezrobocia osiągnęła najniższy poziom od czasu zjednoczenia. Przyczyniły się do tego dynamicznie rozwijająca się gospodarka i związany z nią rosnący popyt na pracę [<https://de.statista.com>].

Rys.5.5. Średnie miesięczne zarobki brutto pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin w Niemczech w latach 2009-2019 (w tys.€)

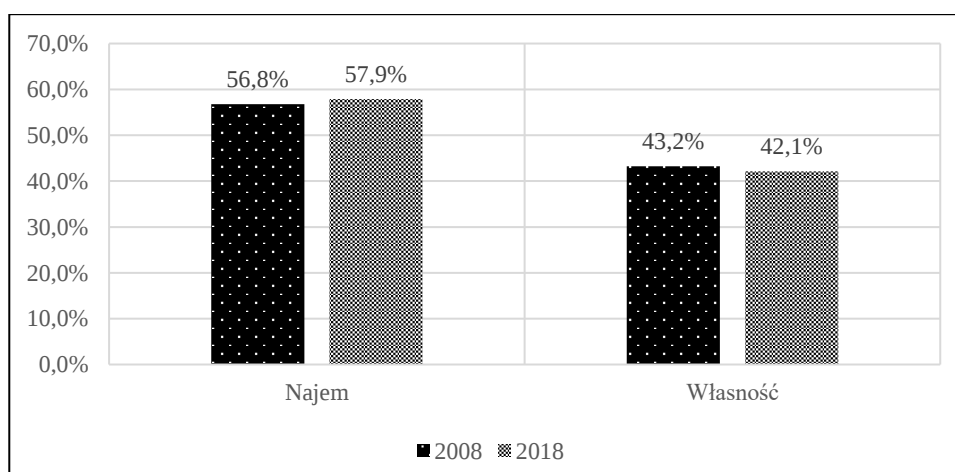


Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

W 2019 r. średnie miesięczne wynagrodzenie brutto pracownika pełnoetatowego w Niemczech wynosiło 3 994 €, co oznaczało wzrost o 580 EUR w stosunku do 2009 r.

W Niemczech przeciętny udział gospodarstw domowych wynajmujących mieszkania wynosił od lat około 50 %. Przy czym ok. 80 % gospodarstw domowych z jednym żywicielem rodziny poniżej 40 roku życia mieszkało w wynajmowanych mieszkaniach; w przypadku gospodarstw domowych z jednym dzieckiem odsetek wynajmujących wynosił około 75 % [Gründling i Grabka 2019].

Rys.5.6. Rozkład gospodarstw domowych w Niemczech według typu władania nieruchomością: wynajem i własność w latach 2008-2018



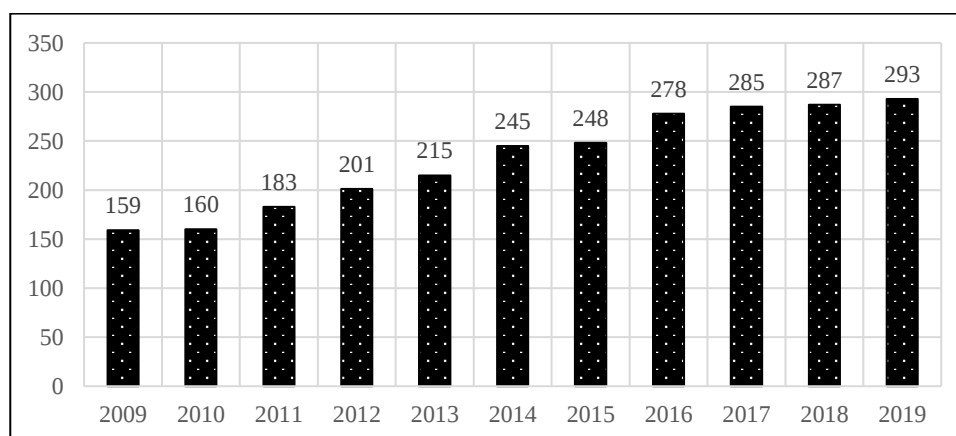
Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

W 2018 r. łącznie 42,1 % niemieckich gospodarstw domowych mieszkało we własnych czterech ścianach. Około 57,9 % z nich było najemcami [<https://de.statista.com>]. Dostępna podaż mieszkań nie była wystarczająca, aby zrekompensować zwiększający się

popyt. Według Deutsche Bundesbank (2019) od 2015 roku inwestycje mieszkaniowe ponownie zwiększyły się, ale podaż w dalszym ciągu była zbyt niska. Polityka zerowych stóp procentowych Europejskiego Banku Centralnego po globalnym kryzysie finansowym sprawiła, że niemiecki rynek nieruchomości stał się atrakcyjny jako miejsce lokowania środków finansowych dla krajowych i międzynarodowych inwestorów. W efekcie zwiększonego popytu w badanym okresie wzrosły stawki czynszów, zwłaszcza w dużych niemieckich miastach (patrz rys.5.26.).

W latach 2010-2014 wystąpiła łączna nadwyżka popytu w wysokości około 310 000 mieszkań [Henger et al. 2015]. Jeśli zsumować braki w zasobach od 2009 roku, daje to niedobór około 1 mln mieszkań [Möbert 2019]. Znalazło to również odzwierciedlenie po stronie podaży w stale zwiększającej się liczbie oddawanych do użytku mieszkań. W 2014 roku po raz pierwszy od 2006 roku oddano do użytku 245 000 mieszkań, w kolejnych latach podaż wzrastała, a w 2019 oddano do użytku 293 tys. jednostek mieszkalnych [Molbert 2019]. Pod względem wysokości osiągniętych przychodów, budownictwo mieszkaniowe było ważnym filarem niemieckiego przemysłu budowlanego.

Rys.5.7. Liczba mieszkań oddanych do użytku w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych w Niemczech w latach 2009-2019 (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

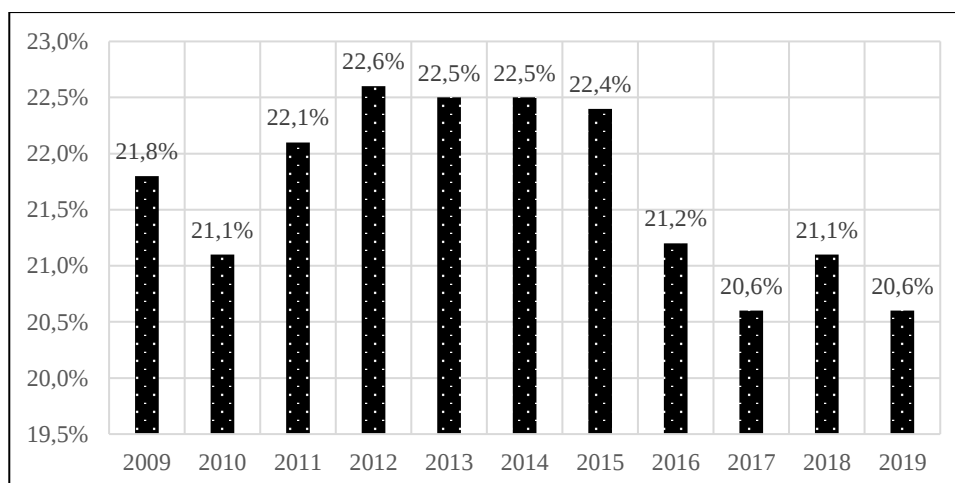
Po znacznym spadku podaży mieszkaniowej od połowy lat 90. XX wieku, od 2010 roku liczba oddanych do użytku jednostek mieszkalnych zwiększała się, ale nadal była znacznie poniżej poziomu z początku lat 90. Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych (DIW) prognozował jednak spłaszczającą się dynamikę w segmencie nowego budownictwa. Chociaż aktywność inwestycyjna w budownictwie zwiększyła się w 2019

roku o 4 %, to w poprzednim roku ta sama wartość wyniosła 8 %¹³¹. Stopniowo przechodzą od budowy nowych budynków do remontów istniejących zasobów mieszkaniowych [Gornig i Michelsen 2018].

Większość firm *private equity* i funduszy hedgingowych sprzedawała swoje portfele mieszkaniowe niemieckim firmom z branży nieruchomości po globalnym kryzysie finansowym. Doprowadziło to do zwiększonej koncentracji własności zasobu w niektórych regionach, zwłaszcza w Berlinie. W wyniku tej sprzedaży przedsiębiorstwa Vonovia i Deutsche Wohnen stały się dwoma największymi notowanymi na giełdzie niemieckimi przedsiębiorstwami mieszkaniowymi, w 2017 roku spółki te posiadały w Niemczech około 800 000 mieszkań, co odpowiadało około 2 % zasobów mieszkaniowych¹³².

Poniższy rysunek przedstawia udział opłat czynszowych za mieszkania w całkowitym dochodzie do dyspozycji prywatnych gospodarstw domowych w Niemczech w latach 2009-2019. W 2019 r. udział kosztów wynajmu w całkowitym dochodzie do dyspozycji prywatnych gospodarstw domowych w Niemczech wyniósł około 20,6%, co oznaczało niewielki spadek w stosunku do 2009 r.

Rys. 5.8. Udział kosztów wynajmu mieszkania w całkowitym dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych w Niemczech w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

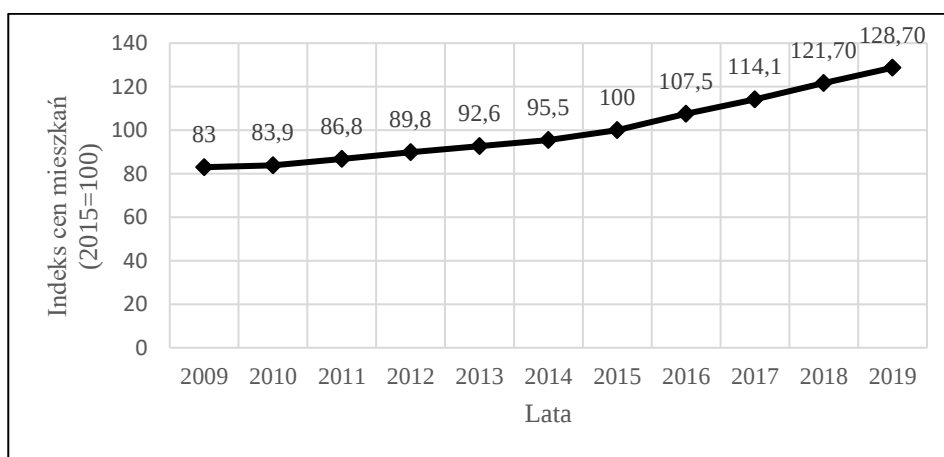
Jeśli chodzi o determinanty rozwoju czynszów, Metzner Mrics (2018) stwierdził, że rozwój czynszów dostosowywał się do cen mieszkań z dwuletnim opóźnieniem. Lebuhn (2017) przeanalizował stan rynku nieruchomości pod kątem podaży mieszkań w 77

¹³¹ http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf_bib/dp-658.pdf.

¹³² http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf_bib/dp-658.pdf.

największych niemieckich miastach na podstawie danych z raportu miast z 2014 roku. Jego analiza wykazała deficyt zasobów w wysokości 1,9 mln mieszkań, w których czynsz z opłatami (*Warmmiete*)¹³³ nie przekraczałby 30 % rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego. Gospodarstwa domowe o średnim dochodzie mogły sobie pozwolić na około 75% istniejących mieszkań, natomiast gospodarstwa o niższych dochodach na mniej niż 25 %. Ponadto dla 6,7 mln samotnych gospodarstw domowych dostępnych było tylko 2,5 mln odpowiednich mieszkań o małej powierzchni mieszkalnej.

Rys.5.9. Wskaźnik cen mieszkań w Niemczech w latach 2009-2019 (podstawa indeksu 2015 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

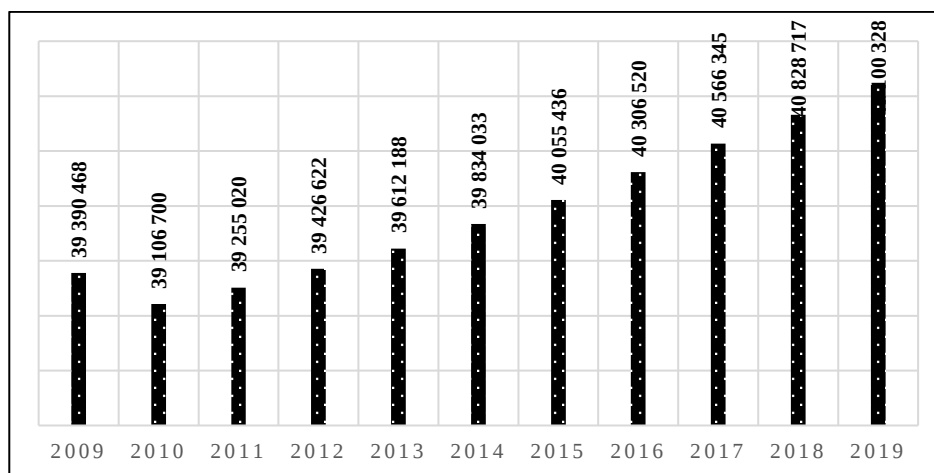
W badanym okresie ceny nieruchomości zwiększyły się w całym Niemczech. Biorąc za rok bazowy rok 2015 r. (indeks = 100), wskaźnik cen mieszkań w Niemczech wzrósł do 128,7 punktu w 2019 roku. Niemniej jednak istniały regionalne różnice w rozwoju cen nieruchomości. Szczególnie w głównych niemieckich miastach ceny mieszkań wyraźnie zwiększyły się. Trend ten był szczególnie widoczny w cenach mieszkań w stolicy Bawarii, Monachium [<https://de.statista.com>]. Jednym z powodów stale rosnących cen nieruchomości był silny popyt w połączeniu z niewystarczającą podażą. Występował niedobór mieszkań, zwłaszcza w aglomeracjach, co prowadziło zarówno do wzrostu czynszów, jak i wzrostu cen nieruchomości na sprzedaż.

¹³³ Czynsz z opłatami (*Warmmiete*) odnosi się do całkowitych kosztów za mieszkanie, czyli czynszu podstawowego plus kosztów towarzyszących, natomiast czynsz podstawowy (*Kaltmiete*) odnosi się do kosztów za mieszkanie bez kosztów towarzyszących, takich jak woda, ogrzewanie, ogrzewanie wody, dozorca i podatek gruntowy. Czynsz podstawowy (*Kaltmiete*) jest zawsze niższy od czynszu z opłatami (*Warmmiete*) [[https://integreat.app/landkreisrotenburgwuemmer/pl/zycie-codzienne-i-czas-wolny/spawy-mieszkaniowe/pojecia-i-koszty](https://integreat.app/landkreisrotenburgwuemmer/pl/zycie-codzienne-i-czas-wolny/sprawy-mieszkaniowe/pojecia-i-koszty)].

Brak gruntów budowlanych można również wymienić jako jedną z przyczyn wzrostu cen na niemieckim rynku nieruchomości. W 2021 r. metr kwadratowy gruntu gotowego do budowy w Niemczech kosztował średnio około 225 EUR. Dwadzieścia lat wcześniej było to mniej niż 100 EUR za metr kwadratowy. Co więcej, prowadzona w okresie badawczym polityka niskich stóp procentowych Europejskiego Banku Centralnego również prowadziła do wzrostu cen nieruchomości. Sprawiała, że finansowanie nieruchomości było tańsze, oznaczało to również, że inne możliwości inwestycyjne były mniej atrakcyjne. W rezultacie więcej inwestowano w nieruchomości, a ceny na rynku nieruchomości rosły ze względu na zwiększony popyt.

Pomimo stale zwiększających się cen nieruchomości - lub właśnie z ich powodu - państwo starało się promować własność domu w Niemczech poprzez liczne programy dotacji, takie jak KfW Home Ownership Programme, lub stworzyć bardziej korzystne warunki do zakupu nieruchomości. W porównaniu z innymi krajami europejskimi, wskaźnik własności mieszkań w Niemczech był niski, oscylował wokół 50% [<https://de.statista.com>]. Koszty mieszkaniowe wyrażone udziałem w dochodzie do dyspozycji gospodarstwa domowego stanowiły niecałe 1/3 całkowitych miesięcznych wydatków konsumpcyjnych prywatnych gospodarstw domowych w 2009 roku. Wydatki na mieszkanie były jednymi z najwyższych prywatnych wydatków konsumpcyjnych w Niemczech. W 2016 r. niecałe 14 % osób mieszkających w Niemczech uważało, według własnej oceny, że ich miesięczne koszty mieszkaniowe stanowią poważne obciążenie ekonomiczne. Wśród populacji zagrożonej ubóstwem dotyczyło to około 25 %.

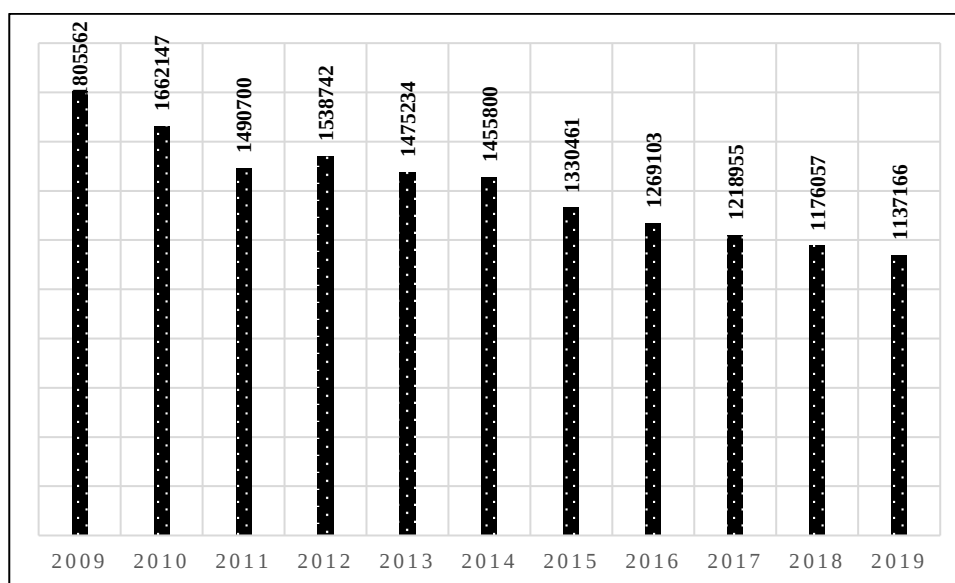
Rys.5.10. Zasoby mieszkaniowe w Niemczech w latach 2009 - 2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Według Federalnego Urzędu Statystycznego, w 2009 r. w Niemczech było łącznie 39 390 468 mieszkań. Od 2009 roku liczba mieszkań zwiększyła się do 2019 roku o 4,3 % (o 1,7 mln). Mimo to w Niemczech nie było wystarczającej liczby mieszkań dla gospodarstw domowych zgłaszających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Ponadto, osoby o niskich dochodach były często nadmiernie obciążone kosztami mieszkaniowymi, ponieważ brakowało przystępnych cenowo mieszkań. W latach 2009-2019 liczba mieszkań na wynajem socjalny spadła z 1,8 do 1,14 miliona (patrz rys. 5.11)¹³⁴.

Rys.5.11. Liczba mieszkań społecznych w Niemczech w latach 2009-2019



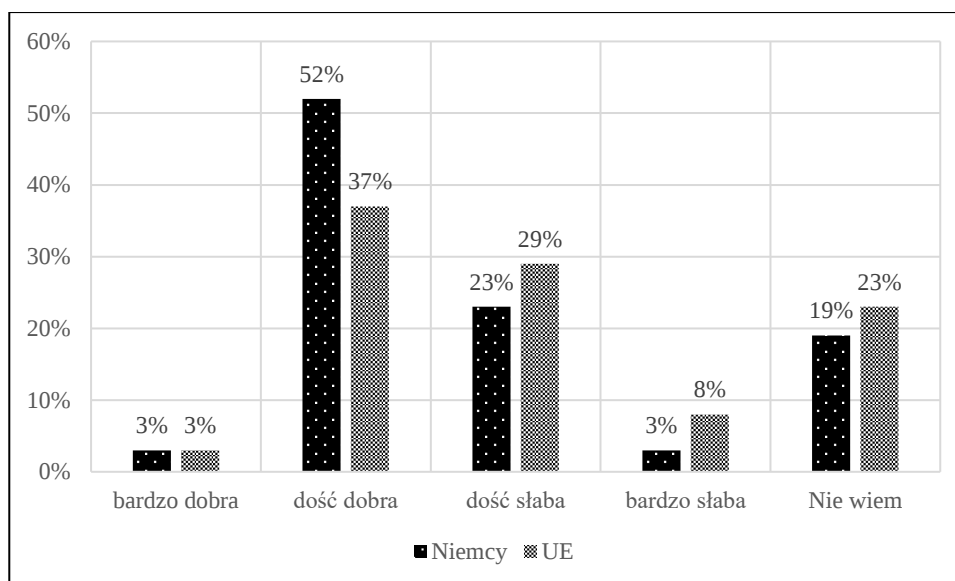
Źródło: opracowanie własne na podstawie : <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/341826/sozialmietwohnungen/>.

W 2002 r. w Niemczech było jeszcze około 2,5 miliona subsydiowanych mieszkań czynszowych. Do 2006 r., kiedy odpowiedzialność za wspieranie mieszkalnictwa społecznego została przeniesiona z rządu federalnego na kraje związkowe, liczba ta spadła do około 2,1 miliona. W latach 2009-2019 liczba społecznych mieszkań czynszowych zmniejszyła się z 1,8 mln do 1,14 mln, co oznacza spadek o 37 %. W badanym tym okresie budowano również mieszkania w ramach programu dopłat mieszkaniowych. Jednak wybudowano ich mniej niż mieszkań społecznych, które straciły swoją funkcję społeczną¹³⁵.

¹³⁴<https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/341826/sozialmietwohnungen/>.

¹³⁵<https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/341826/sozialmietwohnungen/>.

Rys.5.12. Wyniki ankiety dot. oceny jakości mieszkań społecznych w Niemczech i UE w 2010 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Na rys. 5.12. zostały zaprezentowane wyniki ankiety przeprowadzonej w Niemczech i UE na temat jakości mieszkań społecznych w 2010 roku. Respondentom zadano następujące pytanie: Czy uważasz, że jakość mieszkań społecznych w naszym kraju jest bardzo dobra, dość dobra, dość słaba czy bardzo słaba? Według 52 % respondentów w Niemczech jakość mieszkań społecznych w ich kraju była dość dobra.

Różne były rozwiązania problemu mieszkaniowego w największych niemieckich miastach. W Dreźnie w celu zmniejszenia długu publicznego, miasto sprzedało wszystkie ze swoich 46 000 mieszkań komunalnych prywatnemu inwestorowi w 2006 roku. Dzięki wpływom w wysokości prawie 1 mld EUR, Drezno spłaciło długi a na koncie miasta pozostało do wykorzystania około 200 mln EUR. Pieniądze pomogły poprawić infrastrukturę miejską, zostały wykorzystane na remonty i m.in. budowę stadionów. Jednak sprzedaż całego zasobu mieszkań komunalnych wywołała ogólnokrajową dyskusję i budziła w Niemczech kontrowersje. W tym czasie miasto zapewniło prawa do zajmowania około 10 000 mieszkań dla najemców znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej do 2036 r. W perspektywie średnioterminowej ma powstać do 2500 mieszkań. Szacowano jednak, że popyt mógł wynieść nawet 10 000 mieszkań¹³⁶

W Kolonii, Monachium czy Stuttgarcie różnica między popytem na mieszkania społeczne a ich podażą była jeszcze większa¹³⁷

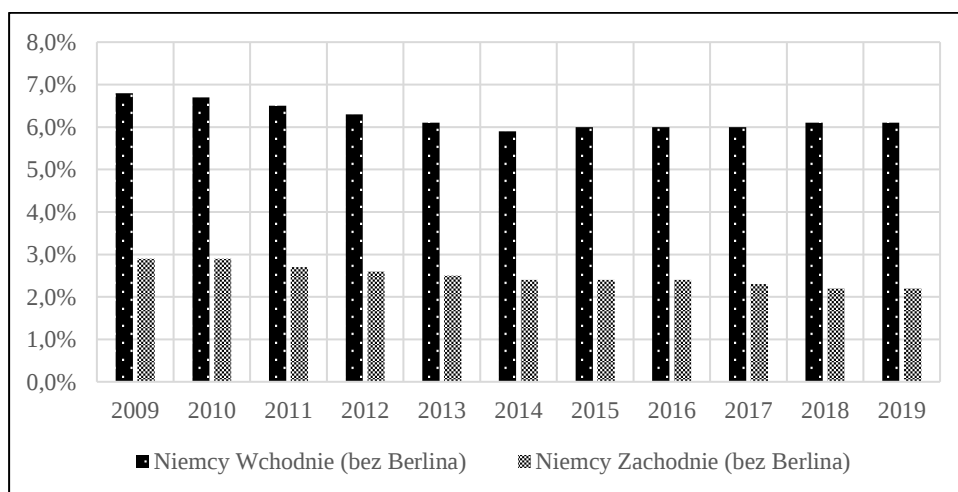
¹³⁶ https://aktuell.nationalatlas.de/sozialwohnungen-4_07-2023-0.html/.

¹³⁷ <https://www.deutschlandfunkkultur.de/privatisierung-von-wohnungen-dresden-hat-2006-alle-verkauft-100.html>.

Problemem niemieckiej polityki mieszkaniowej w całym badanym okresie było zwiększanie się liczby pustostanów. Aby temu przeciwdziałać w 2017 r. rząd federalny połączył programy *Urban Redevelopment East* (Odbudowa miast na wschodzie) i *Urban Redevelopment West* (Odbudowa miast na zachodzie) we wspólny program rewitalizacji obszarów miejskich.

Wprowadzenie programu *Urban Redevelopment East* w 2002 r. było pierwszym w historii niemieckiej polityki mieszkaniowej finansowaniem rozwoju obszarów miejskich, w którym oprócz finansowania modernizacji dzielnic miejskich, fundusze zostały również wyraźnie udostępnione na rozbiórkę budynków mieszkalnych, które nie nadawały się do zamieszkania. Od 2002 r. łącznie 489 miast we wschodnich Niemczech otrzymało pomoc finansową z programu *Urban Redevelopment East*, wspierając działania w 1178 obszarach objętych programem (stan na rok 2015). Rząd federalny i rządy krajów związkowych zapewniły gminom łącznie około 3,19 mld EUR środków finansowych na ten program do 2015 roku. Od 2001 r. do końca 2015 r. w nowych krajach związkowych¹³⁸ i Berlinie (Wschodnim) wyburzono około 342 000 mieszkań, z czego około 93% w ramach programu *Urban Redevelopment East*.

Rys. 5.13. Liczba pustostanów na niemieckim rynku mieszkaniowym na wschodzie i zachodzie w latach 2009-2019 (w %)

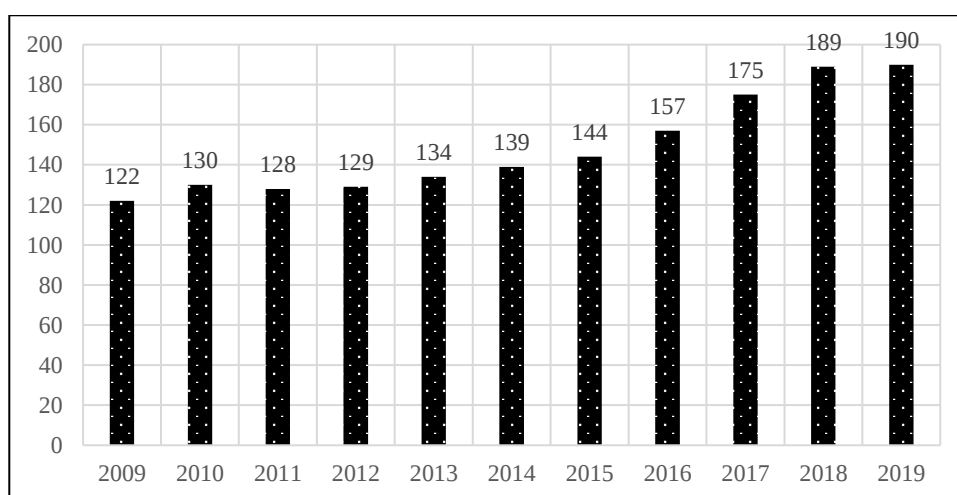


Źródło: opracowanie własne na podstawie: statista.de.

¹³⁸ Nowe kraje związkowe (*die neuen Länder / die neuen Bundesländer*) to pięć krajów związkowych Republiki Federalnej Niemiec, które zostały utworzone 22 lipca 1990 r. na mocy uchwały Izby Ludowej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Przewidziana w ustawie data 14 października 1990 r. została przesunięta na 3 października 1990 r. na mocy traktatu zjednoczeniowego, tak że nowe kraje związkowe powstały w tym samym czasie, co zjednoczenie Niemiec. Nowe kraje związkowe to: Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Turyngia (przyp. autor).

W wielu nowych krajach związkowych było prawie tyle samo pustostanów w zasobach wybudowanych do 1948 roku, co w budynkach mieszkalnych wybudowanych od 1949 roku. Wynika z tego jasno, że w wielu miejscach wskaźnik pustostanów mieszkaniowych nie był zjawiskiem "prefabrykowanych obszarów mieszkaniowych", ale dotyczył prawie wszystkich miejskich zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza starych budynków śródmiejskich. Przewidywano, że wskaźniki pustostanów zwiększą się we wschodnich krajach związkowych do 2030 r. pomimo wysokiego poziomu migracji do Niemiec. Wynika to z jednej strony ze zmian w liczbie gospodarstw domowych, a z drugiej z oczekiwanego nowego budownictwa, zwłaszcza w segmencie domów jednorodzinnych.

Rys.5.14. Kształtowanie się cen gruntów gotowych pod zabudowę w Niemczech w latach 2009-2019
(w EUR / m²)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

O niedoborze gruntów pod budownictwo świadczył ogólnokrajowy wzrost cen gruntów budowlanych o 56 % w latach 2009÷2019 (patrz.rys.4.13). W największych miastach ceny nawet podwoiły się w ciągu pięciu lat [Baulandkommission 2019]¹³⁹.

5.3. Studium przypadku Monachium

5.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Monachium

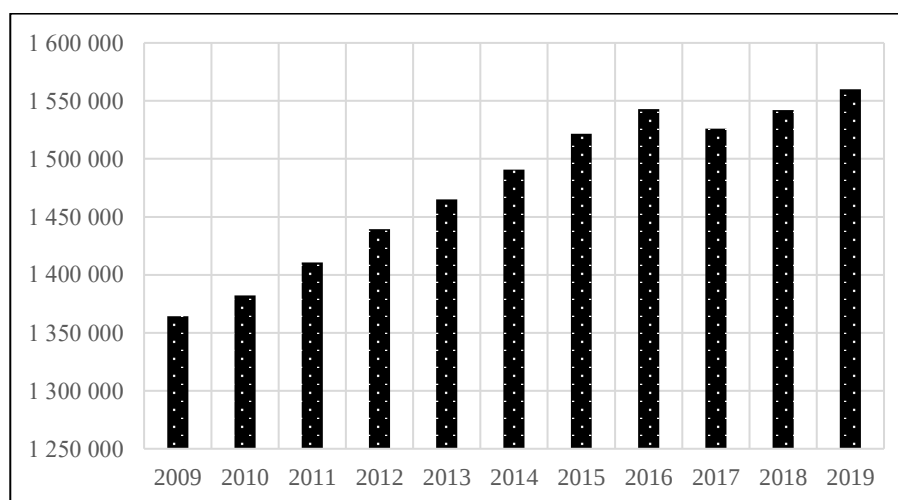
Monachium (*München*) to stolica kraju związkowego Bawaria w południowych Niemczech. Jest to największe miasto Bawarii i trzecie co do wielkości miasto w Niemczech (po Berlinie i Hamburgu). Miasto stanowi również centrum regionu metropolitalnego (posiadającego około 6,12 mln mieszkańców. Monachium zajmuje

¹³⁹ http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf_bib/dp-658.pdf.

powierzchnię 310,7 km² (31 070 ha) i tym samym jest 20. najbardziej rozległą gminą w Republice Federalnej Niemiec. To ważny ośrodek akademicki, gospodarczy i kulturotwórczy. Fraunhofer-Gesellschaft¹⁴⁰, która jest uważana za największą organizację zajmującą się badaniami stosowanymi i usługami rozwojowymi w Europie, również ma swoją siedzibę w Monachium. Region metropolitalny Monachium jest również ważnym węzłem transportowym z międzynarodowym lotniskiem ze stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturą. Każdego dnia około 1,5 miliona osób dojeżdża do pracy w regionie, a do 450 000 osób korzysta codziennie z lokalnych i dalekobieżnych połączeń na głównym dworcu kolejowym w Monachium [<https://de.statista.com>].

Na dzień 31 grudnia 2019 roku w Monachium było zameldowanych 1 560 042 osób (miasto jako główne miejsce zamieszkania) i przyciągało corocznie nowych mieszkańców. W badanym okresie populacja powiększyła się o ok. 200 tys. ludzi. Większość z nich pochodziła z zagranicy. Największa liczba imigrantów z zagranicy pochodziła z Rumunii i Włoch. Odsetek obcokrajowców w populacji Monachium zwiększył się do ponad 28 % od 2015 r., częściowo z powodu zwiększonej imigracji osób poszukujących azylu. W 2019 r. najwięcej osób przeprowadziło się do Monachium z Berlina, Augsburga i Hamburga.

Rys.5.15. Populacja Monachium w latach 2009-2019



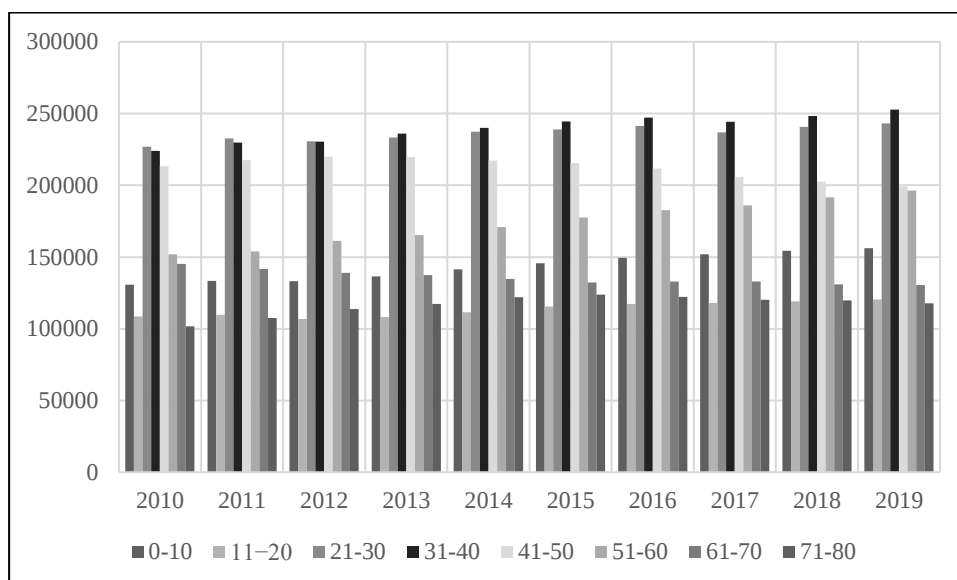
Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Według prognozy liczby ludności miasta Monachium, która opiera się na populacji z 2019 r., do 2040 r. spodziewanych jest 1,85 mln mieszkańców (+16 %). Zwiększenie się

¹⁴⁰ Jest to największa w Europie organizacja zajmująca się badaniami i ich wdrożeniami w przemyśle, założona 26 marca 1949 roku. Skupia 66 niemieckich instytutów naukowo-badawczych (*Fraunhofer-Institute*) i samodzielnych jednostek badawczych (przyp.autor).

liczby ludności spowoduje dalsze zwiększanie się zapotrzebowania na mieszkania przystępne cenowo.

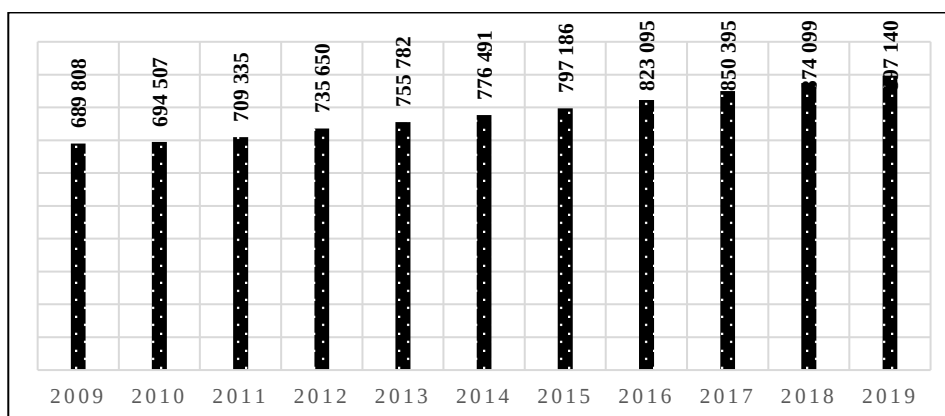
Rys.5.16. Struktura wiekowa populacji w Monachium w latach 2010-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Landeshauptstadt München Datengrundlagen 2020.

Zwiększenie się liczby ludności w Monachium w badanym okresie podobnie jak w innych rozwijających się niemieckich miastach, wynikało głównie z napływu młodych ludzi. Znajduje to również odzwierciedlenie w wysokim odsetku osób w wieku od 25 do 40 lat i stosunkowo niskim średnim wieku wynoszącym 41,3 lat (Niemcy 2018: 44,4 lat). Od 2008 r. zwiększenie się liczby ludności w tej grupie wiekowej było szczególnie wysokie. Natomiast wzrost liczby osób w grupach wiekowych od 45 do 60 lat i powyżej 70 lat wynikał z naturalnego starzenia się populacji w badanym okresie lat od 2009 roku.

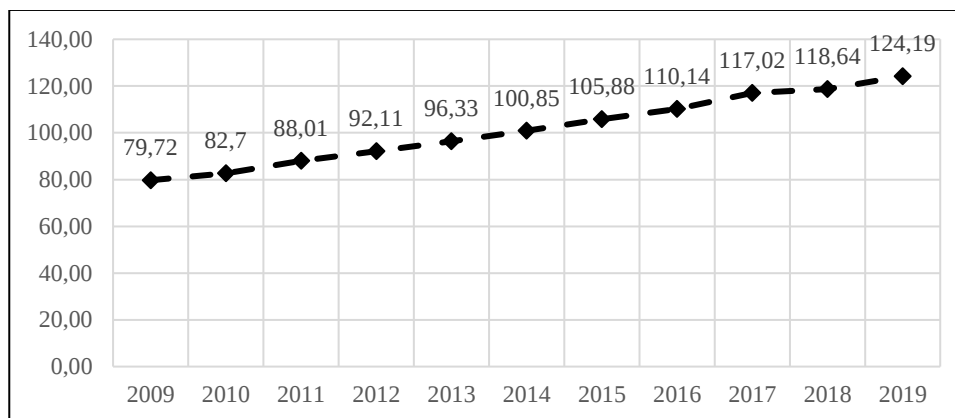
Rys.5.17. Liczba pracowników podlegających ubezpieczeniom społecznym w miejscu pracy w Monachium w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Na dzień 30 czerwca 2019 r. w Monachium zatrudnionych było około 897 140 osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne (patrz rys.5.20). Oznacza to, że liczba pracowników podlegających składkom na ubezpieczenie społeczne zwiększyła się o ponad 200 tys. w porównaniu do 2009 roku.

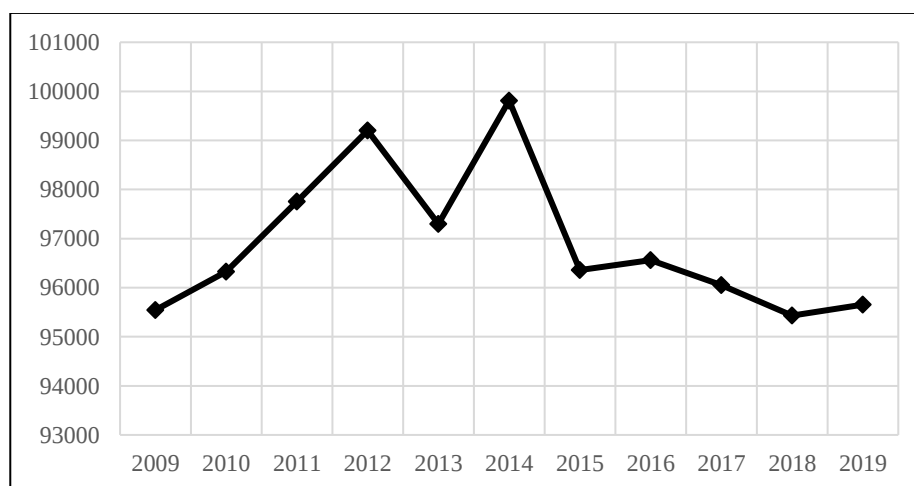
Rys.5.18. Produkt krajowy brutto (PKB) Monachium w latach 2009-2019 (w mld EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Produkt krajowy brutto (PKB) miasta Monachium wyniósł około 124 mld EUR w 2019 r. Od 2009 r. zwiększył się o ponad 44 mld EUR. Dla porównania: produkt krajowy brutto kraju związkowego Bawaria wyniósł w 2020 r. około 624,4 mld EUR.

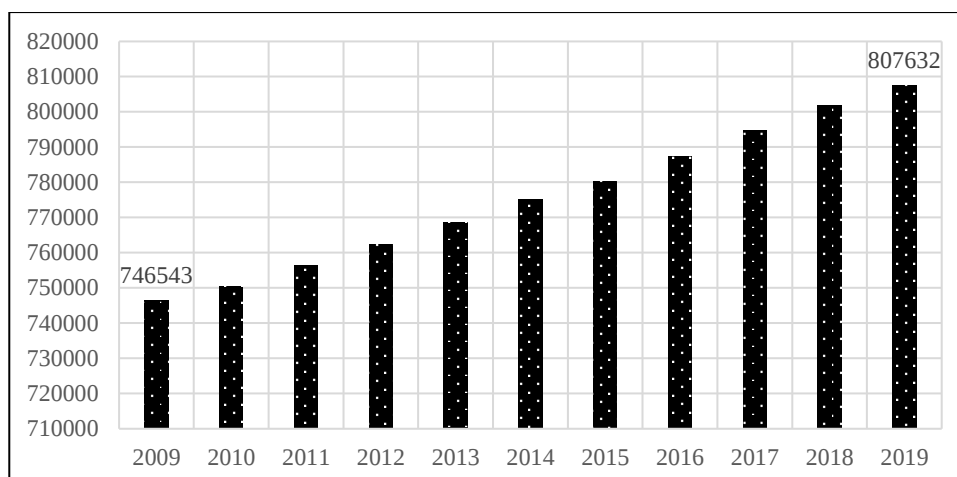
Rys.5.19. Liczba firm w Monachium w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

W 2019 r. w Monachium działało 95 655 firm podlegających opodatkowaniu. Było to o 223 więcej firm niż w poprzednim roku. W stolicy Bawarii najwięcej firm było w 2014 r. - 99 812. W 2019 roku liczba firm zmniejszyła się o 4 % w porównaniu do 2014 roku. Monachium było również najważniejszą lokalizacją biznesową w Bawarii.

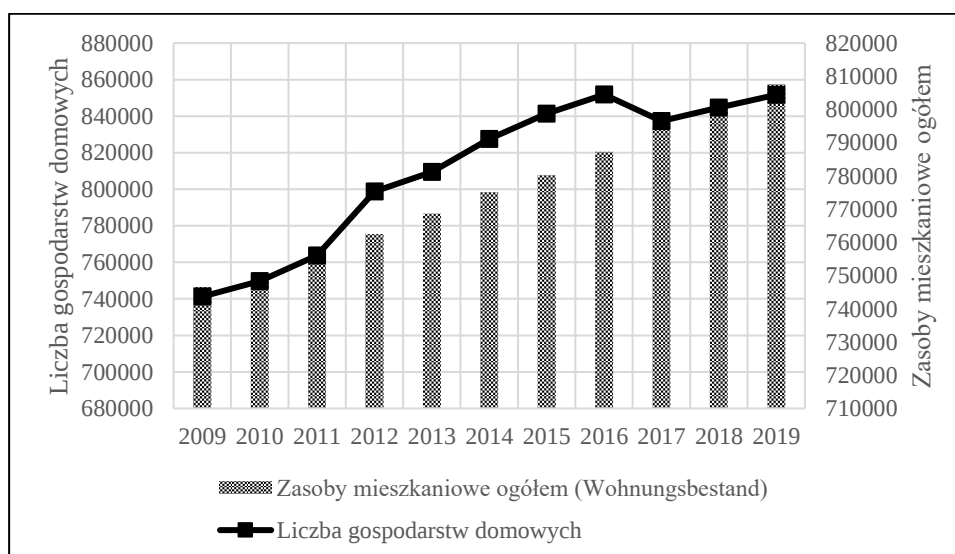
Rys. 5.20. Zasoby mieszkaniowe w Monachium w latach 2009 – 2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Rys.5.20. pokazuje liczbę mieszkań w budynkach mieszkalnych¹⁴¹ w Monachium w badanym okresie. Od 2009 do 2019 roku liczba mieszkań w Monachium zwiększyła się o 8 %. Na koniec 2019 r. w stolicy kraju związkowego Monachium było około 807 600 mieszkań. Biorąc pod uwagę wyburzenia i zmiany sposobu użytkowania mieszkań, w latach 2018 i 2019 przybyło łącznie około 13 000 lokali mieszkalnych (w latach 2016 i 2017 przybyło łącznie około 14 400 lokali mieszkalnych).

Rys. 5.21. Liczba gospodarstw domowych i rozwój zasobów mieszkaniowych w Monachium w latach 2009-2019

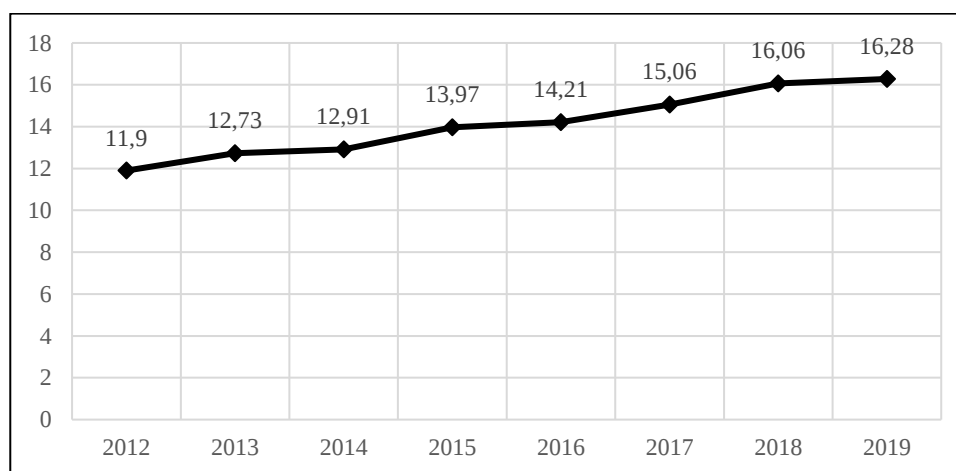


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Perspektive München. (2017). Bericht zur Wohnungssituation in München 2018 – 2019. Landeshauptstadt München.

¹⁴¹ W Niemczech budynek jest budynkiem mieszkalnym, jeśli jest wykorzystywany głównie do celów mieszkalnych, tj. jeśli mniej niż 50 % powierzchni jest wykorzystywane do celów komercyjnych (przyp. autor).

Liczba gospodarstw domowych w Monachium, wynosząca około 852 000 w 2019 roku, była wyższa niż liczba lokali mieszkalnych. Porównanie z danymi z poprzednich lat jest nieco utrudnione ze względu na korektę rejestru w 2017 roku oraz zmiany w procedurach definiowania gospodarstw domowych i obliczania liczby zasobów mieszkaniowych w 2012 roku. Niemniej jednak ogólny obraz badanego okresu wskazuje na znaczne zwiększenie zarówno liczby gospodarstw domowych, jak i zasobów mieszkaniowych.

Rys. 5.22. Rozwój czynszów wywoławczych za mieszkania w Monachium od III kw.2012 r. do III kw. 2019 r. (EUR/m²)

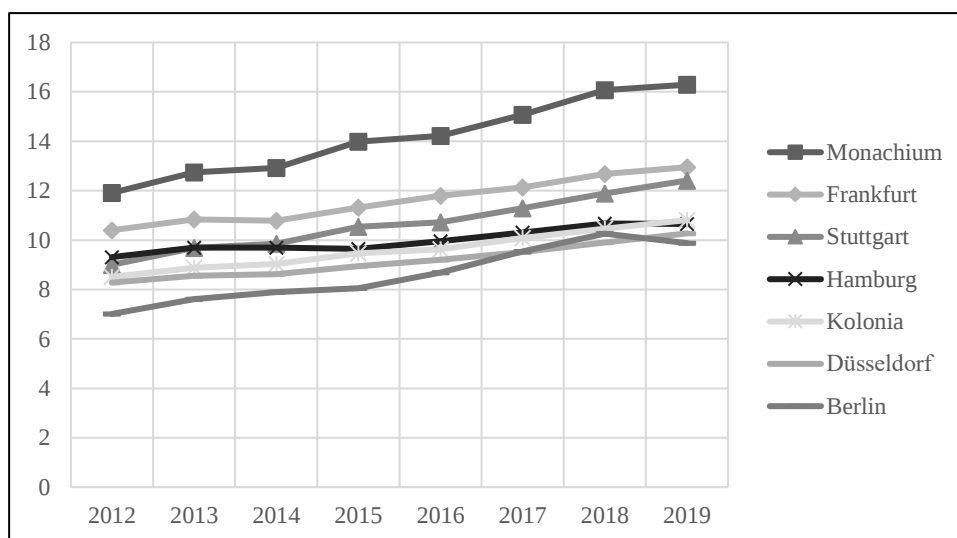


Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

W stolicy Bawarii obowiązywały jedne z najwyższych czynszów w kraju. Pod koniec III kwartału 2019 r. czynsze wywoławcze za mieszkania w stolicy Bawarii wynosiły średnio około 16,28 EUR/m² miesięcznie. Był to wzrost o 37 % w porównaniu z tym samym kwartałem 2012 roku. Jeśli porównać ceny najmu w głównych niemieckich miastach, to Monachium w latach 2012-2019 było najdroższym miastem w Niemczech. Ta najwyższa pozycja w rankingu była postrzegana jako poważny problem społeczny, który narastał od końca lat 80-tych (patrz rys.5.23.).

Monachium jest jedną z najatrakcyjniejszych lokalizacji gospodarczych w Niemczech. Rozkwitowi gospodarczemu Monachium towarzyszył nie tylko stały napływ pracowników, ale także ciągły wzrost lokalnych wynagrodzeń brutto. Jednak tempo wzrostu dochodów brutto było obecnie znacznie przewyższane przez wzrost czynszów na rynku mieszkaniowym [Rink & Egner 2020: 81].

Rys.5.23. Średnia cena wynajmu nieruchomości mieszkalnych w wybranych miastach w Niemczech w latach 2012-2019 (w EUR / m²)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Monachium ze stawką czynszu w wysokości 16,29 EUR/m² był w 2019 roku najdroższym miastem w rankingu cen najmu. Na drugim i trzecim miejscu plasowały się Frankfurt nad Menem i Stuttgart, gdzie czynsz wywoławczy wynosił odpowiednio 12,95 EUR/m² i 12,41 EUR/m². W 2019 roku w Hamburgu, Düsseldorfie, Frankfurtu i Kolonii, średnie czynsze za metr kwadratowy przekraczały 8 EUR/m².

5.3.2. Polityka mieszkaniowa Monachium – zarys problemu

Do głównych dokumentów mających zasadnicze znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej Monachium w badanym okresie można zaliczyć:

- Program Mieszkanie w Monachium V na lata 2012-2016;
- Program Mieszkanie w Monachium VI" na lata 2017-2022.

W badanym okresie pojawiły się różne lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego, będące próbą ograniczenia rosnących kosztów mieszkaniowych. Stały napływ osób do Monachium również zwiększył presję na tamtejszy rynek mieszkaniowy. Problemy mieszkaniowe w Monachium w badanym okresie wynikały m.in. z długotrwałej fazy niedoboru mieszkań, coraz wyższego obciążenia stawkami czynszu i szerokim kręgiem dotkniętych nim gospodarstw domowych. Oprócz typowych przyczyn niedoboru na rynku mieszkaniowym tj. wzrost liczby ludności, zbyt mała liczba mieszkań, zbyt mała powierzchnia, wskazywano także inne przyczyny szczególnie napiętej sytuacji na

monachijskim rynku mieszkaniowym, jednak ich postrzeganie jest mocno uzależnione od opcji politycznej [Rink & Egner 2020: 84].

Jednym z głównych lokalnych programów wsparcia mieszkaniowego jest program "Mieszkanie w Monachium" (*Wohnen in München*), który został przyjęty po raz pierwszy w 1989 roku i łączy szereg różnych instrumentów polityki mieszkaniowej miasta, które zasadniczo składają się z interwencji regulacyjnych, zachęt finansowych i dotacji. Program jest aktualizowany co pięć lat, uchwalany przez Radę Miasta i współfinansowany przez land Bawaria oraz z funduszy federalnych. Jako miejski program działań w zakresie polityki mieszkaniowej ma na celu utrzymanie stabilności społecznej i tzw. mieszkanki monachijskiej [Miasto Monachium/Departament Urbanistyki i Przepisów Budowlanych 2017a]. W ostatnich latach wolumen finansowy programu systematycznie zwiększał się, co jest zgodne z wzrastającym popytem na rynku mieszkaniowym. W 2018 roku przy 870 mln EUR, VI edycja programu "*Wohnen in München*" była pod względem finansowym największym miejskim programem mieszkaniowym w Niemczech [Rink & Egner 2020: 87].

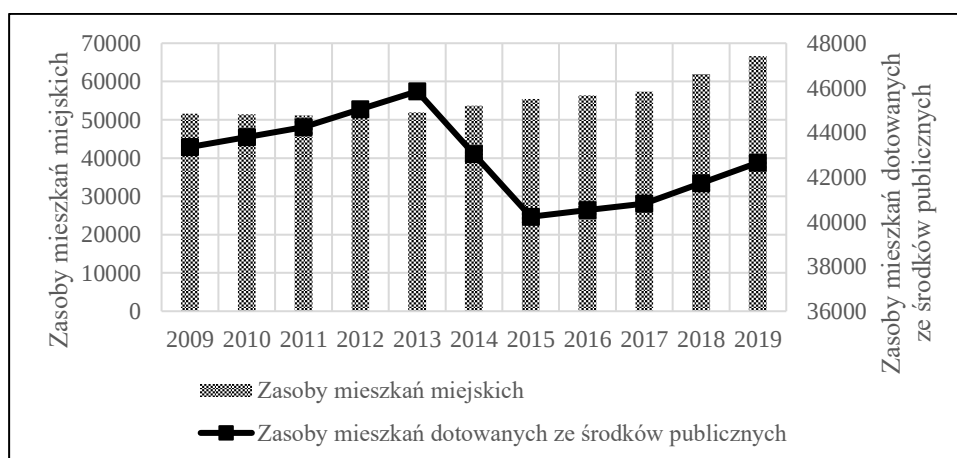
Do głównych założeń ww. programów można zaliczyć stworzenie odpowiedniej podaży mieszkań, w szczególności dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, przy uwzględnieniu coraz bardziej zróżnicowanego popytu na mieszkania. Ponadto istotną rolę odgrywała promocja oraz utrzymanie tzw. "stabilnych dzielnic". Jest to rodzaj badania polegający na identyfikacji podobszarów miejskich, w których kilka problemów nakłada się na siebie. Wśród analizowanych zagadnień znalazły się m.in. sytuacja społeczno-demograficzna, lokalne udogodnienia, natężenie ruchu drogowego, edukacja przedszkolna i szkolna, zapewnienie terenów zielonych i otwartych, infrastruktura dla dzieci i młodzieży, stabilność przystępnych cenowo mieszkań oraz dynamika migracji [Koller, Wohlrab, Sedlmeir, Augustin, 2020].

W ramach badania przyjęto np. wskaźnik możliwości poruszania się pieszo (*Walkability-Index für München*). Koncepcja możliwości poruszania się pieszo w mieście, pierwotnie opracowana w USA, a obecnie zaadaptowana i dalej rozwijana na arenie międzynarodowej, stanowi miarę możliwości poruszania się pieszo w danym środowisku fizycznym i społeczno-kulturowym, a zatem jest również bezpośrednio związana z koncepcją sprawiedliwości środowiskowej. W węższym znaczeniu, możliwość poruszania się pieszo określa łatwość poruszania się pieszo w środowisku zabudowanym. Zakłada się, że środowisko bardziej przyjazne pieszym przynosi korzyści zdrowotne dla całej populacji [43-46].

W ramach programów WiM (*Wohnen in München*) stosowane były różne instrumenty wsparcia mieszkaniowego, które na przestrzeni lat były rozwijane i adaptowane w lokalnej polityce mieszkaniowej miasta. Należały do nich: stymulowanie podaży poprzez kredyty preferencyjne dla przedsiębiorstw mieszkaniowych (promocja zorientowana na dochód), podaż mieszkań społecznych, społecznie sprawiedliwe zagospodarowanie terenu (*SoBoN*); tzw. "model monachijski", który zapewniał mieszkania czynszowe i spółdzielcze w ramach promocji zorientowanej na dochód [Rink & Egner 2020: 88], promocja oraz utrzymanie tzw. "stabilnych społecznie i zrównoważonych dzielnic".

Opracowywane nowe projekty mieszkaniowe monachijskiej polityki mieszkaniowej miały w swoich założeniach bazować na realnych potrzebach, aby w jak największym stopniu spełnić przyszłe wymagania. Aktualne, elastyczne i zwarte plany zagospodarowania przestrzennego powinny odpowiadać coraz bardziej zróżnicowanemu popytowi na mieszkania, zmianom demograficznym, a także zmieniającym się wymaganiom dotyczącym dostępności mieszkaniowej. Energooszczędne, a zarazem przystępne cenowo metody budowlane miały być elementem strategii utrzymania i tworzenia przystępnych cenowo mieszkań. W badanym okresie zapewnienie mieszkańcom przystępnych cenowo mieszkań było największym zadaniem monachijskiej polityki mieszkaniowej. Należy wskazać, że zwiększenie się liczby ludności w badanym okresie spowodowało również zwiększenie się zapotrzebowania na mieszkania przystępne cenowo.

Rys. 5.24. Zasoby mieszkań miejskich i mieszkań dotowanych ze środków publicznych w Monachium w latach 2009-2019



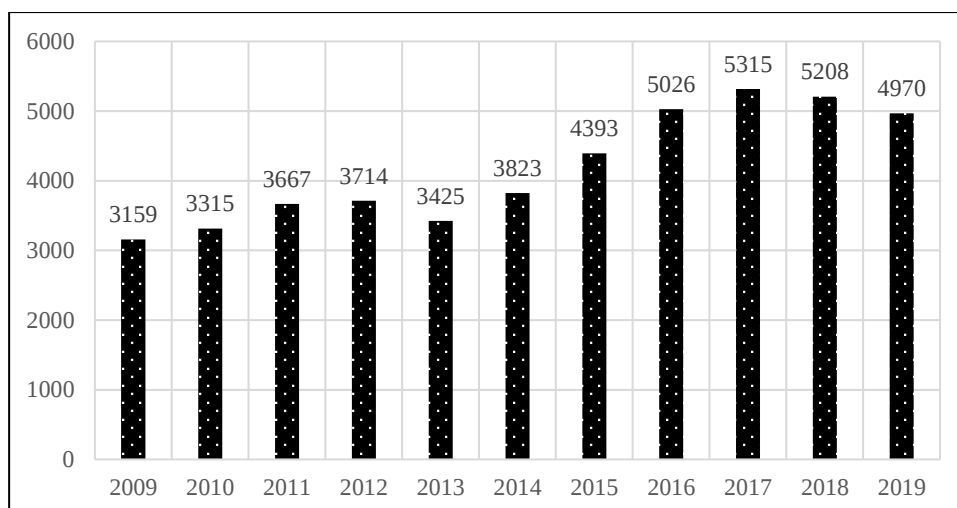
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Landeshauptstadt München, Perspektive München, "Bericht zur Wohnungssituation in München 2016–2017".

Na początku lat dziewięćdziesiątych zasoby subsydiowanych mieszkań w Monachium były znacznie wyższe niż obecnie i wynosiły ponad 90 000 mieszkań. Zmniejszenie ich liczby (szczególnie od 2015 roku) wskazuje, że większa liczba umów najmu wygasła, niż wybudowano nowych subsydiowanych mieszkań. W Monachium mieszkania społeczne były tracone każdego roku z powodu wygaśnięcia zobowiązań społecznych. Realizowane programy w zakresie polityki mieszkaniowej miały temu przeciwdziałać. W programie "Mieszkanie w Monachium VI" na lata 2017-2022 (przedłużonym o rok do 2022 r.), docelowa liczba nowych dotowanych mieszkań została zwiększona do 2000 rocznie [Miasto Monachium, Departament Urbanistyki i Przepisów Budowlanych, 2017].

Docelowa liczba mogła zostać zrealizowana tylko w optymalnych warunkach i przy uwzględnieniu dalszych środków, takich jak np. zakup praw do użytkowania. Pomimo wszystkich wysiłków, ciągle istniała zauważalna luka między popytem a liczbą mieszkań, zwłaszcza dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Celem subsydiowanego budownictwa mieszkaniowego i ochrony istniejącego budownictwa mieszkaniowego było zwiększenie lub gwarancja podaży przystępnych cenowo mieszkań, które zaspokoją popyt gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Wdrażane programy mieszkaniowe w tym zakresie obejmowały budowę nowych subsydiowanych mieszkań, udostępnianie gruntów miejskich pod przystępne cenowo mieszkania lub korzystanie z instrumentów ochrony istniejących zasobów mieszkaniowych i nabywanie praw do użytkowania [Münchner Armutsbericht 2022].

Zasoby subsydiowanych mieszkań stanowiły niedrogi zasób na coraz droższym rynku wynajmu mieszkań w Monachium. Należy spodziewać się dalszego wzrostu popytu na ten typ mieszkań. Jedną z przyczyn jest zwiększająca się liczba osób bezdomnych, osób uznanych za uchodźców, którzy domagali się subsydiowanych, a tym samym niedrogich mieszkań w Monachium. Ponadto eksperci wskazywali na zwiększające się problemy ze znalezieniem zakwaterowania dla osób, które chciały opuścić ośrodek opieki np. po udanym leczeniu. Jeśli nie mogły znaleźć niedrogiego zakwaterowania, pozostawały w placówce stacjonarnej lub stawały się bezdomnymi po zakończeniu leczenia [Münchner Armutsbericht 2017].

Rys.5.25. Liczba osób dotkniętych bezdomnością w Monachium w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Landeshauptstadt München, Sozialreferat.

Zgodnie z art. 57 bawarskiego kodeksu gminnego (*art. 57 der Bayerischen Gemeindeordnung*), zakwaterowanie osób bezdomnych jest obowiązkowym zadaniem gminy. Liczba osób bezdomnych pozostawała stosunkowo stabilna na poziomie około 3.500 do 2014 roku. Od 2015 r. liczba ta przekroczyła 4 000, a w 2017 r. zwiększyła się do 5 315 osób bezdomnych. Na koniec 2019 r. w placówkach prowadzonych przez Monachium i niezależne organizacje przebywało 4 970 osób bezdomnych.

Realizacja tego zadania nie ograniczała się tylko do zakwaterowania, ale obejmowała także działania prewencyjne dla osób zagrożonych bądź dotkniętych bezdomnością. Działania prewencyjne miały również na celu ochronę mieszkańców przed skutkami bezdomności. Działania te obejmowały usługi doradcze i wizyty pracowników socjalnych u osób dotkniętych bezdomnością¹⁴². Według danych szacunkowych miasta w 2019 roku na ulicach mieszkało ponad 500 osób.

W latach 2009-2011 miasto wybudowało 473 mieszkań komunalnych dla łącznie około 1000 osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku mieszkaniowym. Niemniej jednak liczba osób bezdomnych zwiększała się w badanym okresie, szczególnie ze względu na napływ osób z Europy Wschodniej, łączenie rodzin uchodźców uprawnionych do pobytu. W 2019 r. wpłynęło około 30 000 wniosków od gospodarstw domowych poszukujących mieszkań. W zależności od wielkości gospodarstwa domowego okres oczekiwania wynosił od kilku miesięcy, do nawet kilku lat.

¹⁴² Osoby bezdomne to osoby, które mieszkają w placówkach dla bezdomnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe lub w miejskim systemie zakwaterowania (np. zakwaterowanie w nagłych wypadkach). Osoby żyjące na ulicy również są uznawane za osoby bezdomne (przyp. autor).

Ważnym celem polityki mieszkaniowej miasta było utrzymanie tzw. "mieszanki monachijskiej", to znaczy szerokiego udziału różnych grup społecznych poprzez odpowiednią, zróżnicowaną ofertę mieszkaniową we wszystkich nowych obszarach inwestycyjnych. Kolejnym celem monachijskiej polityki mieszkaniowej była budowa nowych, przystępnych cenowo mieszkań czynszowych. Miejskie organizacje mieszkaniowe i spółdzielnie miały do odegrania ważną rolę w długoterminowym zabezpieczeniu takich mieszkań.

Tab.5.1. Docelowe założenia polityki mieszkaniowej Monachium

5 aspektów monachijskiej polityki mieszkaniowej				
<i>Spoleczne</i>	<i>Miejskie</i>	<i>Ekonomiczne (gospodarcze)</i>	<i>Ekologiczne</i>	<i>Prawne</i>
zachowanie oraz dalszy rozwój mieszanki monachijskiej	gęstość zaludnienia	koszty budowy	typ materiałów budowlanych pod kątem dbałości o środowisko	prawo najmu
integracja	jakość tkanki mieszkaniowej	ceny wynajmu (czynsz)	zrównoważony rozwój przestrzeni miejskiej	prawo planistyczne/budowlane
włączenie grup wykluczonych społecznie	ruch uliczny	zysk z inwestycji mieszkaniowych	energia	prawo cywilne/środowiskowe
integracja międzypokoleniowa	infrastruktura społeczna (rozbudowa zasobów mieszkań społecznych)	remonty tkanki mieszkaniowej	ochrona klimatu	prawo podatkowe
	rekreacja i tereny zielone	modernizacja	zużycie gruntów	różne poziomy regulacji prawnej (federalny / krajowy / lokalny)
		akumulacja kapitału, rezerwa na świadczenia emerytalne, dziedziczenie		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA I/22.

Program działań w zakresie polityki mieszkaniowej " Wohnen in München 2017-2021" miał na celu dotarcie do jak największej liczby grup docelowych, kryterium dochodów było podstawowym wskaźnikiem kwalifikacji do pomocy. Ale starano się zachować ideę monachijskiej mieszanki, która jest czymś więcej niż tylko strukturą według dochodów, ale obejmuje również różnorodność gospodarstw domowych, stylów życia i innych aspektów społeczno-demograficznych. Na podstawie analizy planów rozwojowych budownictwa mieszkaniowego określono konieczność i potencjał zagęszczania istniejącej zabudowy mieszkaniowej. Przy czym zapewnienie infrastruktury społecznej, w szczególności infrastruktury szkolnej, zwiększało złożoność procesu inwestycyjnego.

Potencjał miasta wynikał m.in. z możliwości wykorzystania terenów pokoszarowych (np. *Bayernkaserne*), jak również z modernizacji lub przekształcenia terenów komercyjnych, które nie były już wykorzystywane wyłącznie do celów komercyjnych i stały się częściowo lub całkowicie mieszkalne. Przykładem takiego przekształcenia terenów były dwie dzielnice mieszkaniowe przy ulicy Paul-Gerhardt-Allee oraz Werksviertel przy Ostbahnhof [Wohnungspolitisches Handlungsprogramm..., str.33].

Do wypełniania luki pomiędzy ofertą mieszkaniową, a potrzebami mieszkaniowymi niezbędni byli również prywatni inwestorzy, Tradycyjnie to przedsiębiorstwa budowlane, deweloperskie itp. Władze Monachium były bardzo zainteresowane projektami, gdzie cenna przestrzeń w centrach miast nad dotychczasowymi jednopiętrowymi sklepami była wykorzystywana na mieszkania.

Tab.5.2. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Monachium

FAZA TWORZENIA	FAZA EKSPLOATACJI	FAZA DYSTRYBUCJI
wydawanie pozwoleń na budowę mieszkań w ramach programów <i>Wohnen in München</i> i (<i>SoBoN</i>); realizacja programu " <i>Social welfare land use</i> "; wdrażanie „koncepcji alokacji i społecznie sprawiedliwego użytkowania gruntów” (<i>SoBoN</i>); realizacja koncepcyjnego budownictwa czynszowego (<i>Konzeptionellen Mietwohnungsbau- KMB</i>); budowa mieszkań przez spółki mieszkaniowe GWG i GEWOFA (w ramach <i>KMB</i>); budowa mieszkań dotowanych ze środków publicznych; realizacja "Planu Monachijskiego"; wykorzystanie istniejących obszarów przemysłowych do budowy mieszkań;	limity czynszowe; wypłata dodatku mieszkaniowego (<i>Wohngeld</i>)	realizacja programu wsparcia " <i>Munich Model</i> " (model monachijski); wynajem mieszkań w formule <i>KMB</i> (również dla gospodarstw domowych niekwalifikujących się do programów pomocowych, takich jak "Model monachijski".

projekty budowy mieszkań (w tym społecznych) przez inwestorów zajmującymi się handlem.		
--	--	--

Źródło: opracowanie własne.

Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej Monachium można sklasyfikować odwołując się do fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji – tab. 5.2. Należy zauważyć, że niektóre ze wskazanych instrumentów należą do więcej niż jednej fazy, zwracano jednak uwagę na ich zasadniczy cel oddziaływania.

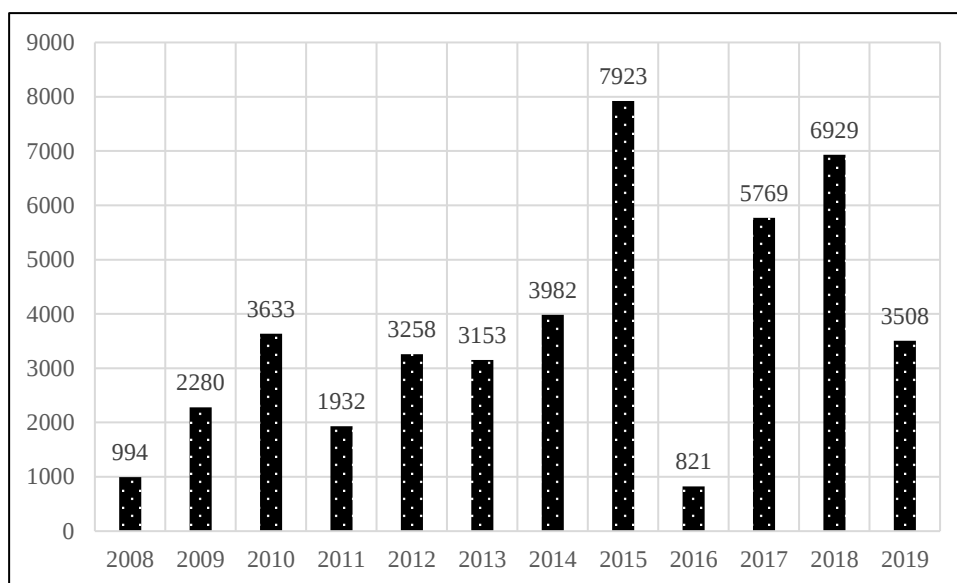
5.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu

W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego miasto Monachium podejmowało w badanym okresie następujące działania:

- wydawanie pozwoleń na budowę mieszkań w ramach programów *Wohnen in München* i (*SoBoN*);
- realizacja programu "*Social welfare land use*";
- wdrażanie "koncepcji alokacji i społecznie sprawiedliwego użytkowania gruntów" (*SoBoN*);
- realizacja koncepcyjnego budownictwa czynszowego (*Konzeptionellen Mietwohnungsbau- KMB*);
- budowa mieszkań przez spółki mieszkaniowe GWG i GEWOFLAG (w ramach *KMB*);
- budowa mieszkań dotowanych ze środków publicznych;
- realizacja "Planu Monachijskiego";
- wykorzystanie istniejących obszarów przemysłowych do budowy mieszkań;
- projekty budowy mieszkań (w tym społecznych) przez inwestorów zajmujących się handlem.

Z danych dotyczących pozwoleń na budowę wynika, że od 2009 znacząco wzrosła liczba wydawanych dokumentów. Zwiększone zainteresowanie inwestorów obrazują liczby, w 2009 r. było to ponad 2 tys. pozwoleń, w 2014 r. prawie 4 tys., a w szczytowym 2015 r. prawie 8 tys. Jednak już w kolejnym roku liczba ta dramatycznie spadła. Prawdopodobnie wystąpiło nagromadzenie decyzji w 2015 r. i wyrównanie w kolejnym roku. Ogółem w badanym okresie 2009-2019 wydano pozwolenia na budowę około 36 tys. mieszkań w ramach programu "*Wohnen in Munchen*" i *SoBoN*.

Rys.5.26. Liczba wydanych pozwoleń na budowę w ramach programów *Wohnen in München* i (*SoBoN*) w Monachium w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Referat für Stadtplanung und Bauordnung, HA II*.

Ustalona przez Radę Miasta planowana roczna liczba wybudowanych mieszkań czynszowych (od 3 500 do 4 500) w ramach programów "*Wohnen in München V*" (2012-2016) i "*Wohnen in München VI*" (2017-2021) oraz *SoBoN*, została osiągnięta w latach: 2014, 2015, 2017, 2018 i 2019. W latach 2013-2017 uzyskano o 9 500 więcej pozwoleń na budowę mieszkań niż w poprzednim pięcioletnim okresie od 2008 do 2012 roku, spełniając tym samym zwiększone cele mieszkaniowe kolejnych programów "*Wohnen in München*".

Duża liczba mieszkań została wybudowana na terenach obszarów przemysłowych takich jak: *Bayernkaserne* i *Freiham*. Konieczne było stworzenie infrastruktury społecznej, takiej jak przedszkola, żłobki i szkoły. W interesie zrównoważonej społecznie i stabilnej populacji, zapewniano mieszkania dla osób o niskich dochodach.

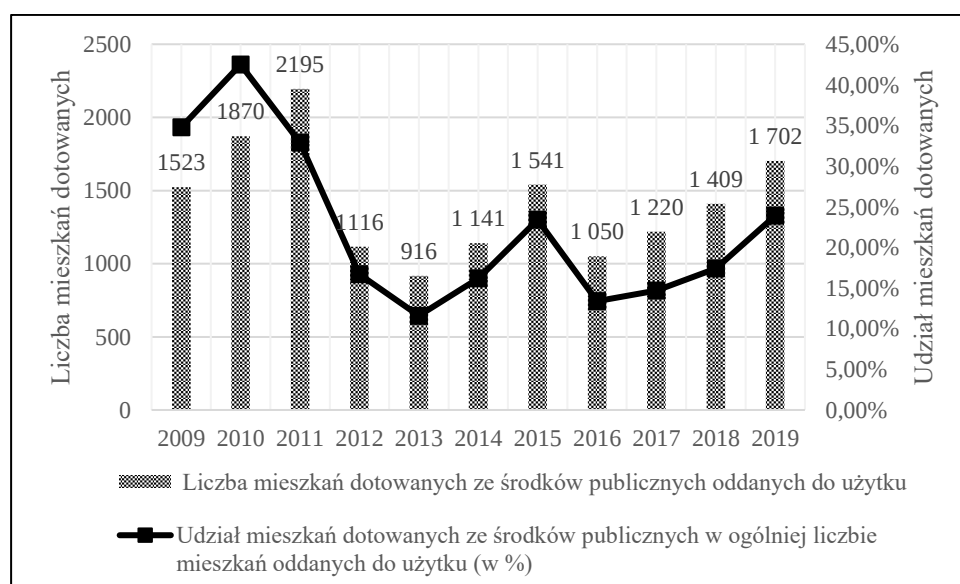
Koncepcyjne budownictwo czynszowe (*KMB*) odnosi się wyłącznie do budowy prywatnie finansowanych mieszkań czynszowych. Celem programu było zachowanie "mieszanki monachijskiej", tj. szerokiego zróżnicowania grup społecznych pod względem dochodów na danym obszarze mieszkalnym. Mieszkania tworzone w ten sposób były przeznaczone przede wszystkim dla gospodarstw domowych, które przekraczały limity dochodów programów subsydiowania, takich jak Model Monachijski.

Koncepcja mieszkań czynszowych (*KMB*) została początkowo wprowadzona w 2013 roku jako model, który został przetestowany w trzech projektach pilotażowych.

Po pozytywnej ocenie modelu, koncepcyjne budownictwo czynszowe zostało na stałe wprowadzone jako program mieszkaniowy w ramach "Wohnen in München VI". Łącznie od 2014 do 2019 roku w ramach KMB powstało 2 173 mieszkań. Dzięki temu instrumentowi władze Monachium reagowały na trudną sytuację na monachijskim rynku mieszkaniowym, wspierając budowę przystępnych cenowo, prywatnie finansowanych mieszkań na wynajem dla gospodarstw domowych, których dochody przekraczały limity programów dotacji mieszkaniowych. Przy przyznawaniu gruntów na ten cel rezygnowano z przetargu cenowego i przyznawano grunty po stałej cenie, niezależnie od lokalizacji. Grunt uzyskiwał podmiot, który zaoferował najlepszą koncepcję. W 2019 roku dodano aspekt społeczny: co najmniej 60 % mieszkań w KMB miało zostać przydzielonych grupom docelowym, które były szczególnie dotknięte trudną sytuacją mieszkaniową w Monachium oraz miały niskie dochody.

W latach 2009-2019 oddano do użytku ponad 15,5 tys. dotowanych mieszkań. Odpowiada to około 20 % wszystkich mieszkań oddanych do użytku w tym okresie. W samym 2019 r. odsetek ten był nieco wyższy i wyniósł nieco poniżej 24 %. W tym roku oddano do użytku łącznie około 1 702 mieszkań dotowanych ze środków publicznych.

Rys. 5.27. Procentowy udział i liczba oddanych do użytku mieszkań dotowanych w Monachium w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bayerisches Landesamt für Statistik, *Wohnungen in allen Gebäuden*.

Wraz z programem działań w zakresie polityki mieszkaniowej "Mieszkalnictwo w Monachium VI (2017-2021)", docelowe wartości dla budowy mieszkań dotowanych ze

środków publicznych zostały zwiększone z 1 800 mieszkań rocznie do 2 000. Władze miasta zwiększały szczególnie liczbę nowych subsydiowanych mieszkań czynszowych dla gospodarstw domowych w limitach dochodowych określonych przez państwo (dotacja zorientowana na dochód - EOF) i miejskie programy dotacji (*Munich Housing, Munich Model*).

Wsparcie dla mieszkań dotowanych ze środków publicznych w ramach państwowego programu EOF składało się z dwóch pożyczek i dotacji dla deweloperów, a także stałej, zależnej od dochodów dotacji na obniżenie kosztów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych będących beneficjentami. Aby móc subsydiować jeszcze więcej mieszkań w ramach państwowego programu subsydiów EOF, niż byłoby to możliwe wyłącznie ze środków państwowych, miasto Monachium pokrywało część kosztów podstawowej dotacji (współfinansowanie miejskie).

Finalne wartości dotowanego budownictwa mieszkaniowego stanowiły kompromis między wysokim popytem a ograniczoną liczbą gruntów pod budownictwo mieszkaniowe w Monachium. Program "*Social welfare land use*", który był ważnym instrumentem w polityce rozwoju miejskiego Monachium, został wzmocniony, aby uwzględnić więcej subsydiowanych mieszkań społecznych [Rink & Egner 2020: 93]. W badanym okresie znacznie wyższy odsetek dotowanych mieszkań był budowany na gruntach miejskich niż na gruntach prywatnych zgodnie z ustawą o społecznie odpowiedzialnym użytkowaniu gruntów (*SoBoN*). W Monachium w badanym okresie obserwowano wysoką aktywność budowlaną w porównaniu z innymi gminami miejskimi, a rynek mieszkaniowy był opłacalny dla inwestorów. Rynek sam nie zapewniał podaży mieszkań po przystępnych cenach w Monachium, niezbędna była interwencja władz lokalnych. W tym kontekście trwała debata na temat ustawy o gruntach społecznych (*soziales Bodenrecht*), między innymi w Monachium. Jej podstawowym aspektem była próba znalezienia instrumentów do tego aby atrakcyjne i dobrze prosperujące miasta, takie jak Monachium, stały się ponownie dostępne dla ludzi z różnych środowisk i grup dochodowych [Rink & Egner 2020: 96].

Aby zapobiec zwiększającym się cenom gruntów, a także utracie mieszkań dotowanych ze środków publicznych oraz związanym z tym wzrostem deficytu podaży mieszkań po przystępnych cenach, konieczne stało się ponowne dostosowanie planów zagospodarowania przestrzennego do potrzeb mieszkańców miasta. Niedobór gruntów pod dotowane mieszkalnictwo spowodował również, że przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego wyraźnie zaznaczyła się tendencja do zwiększania

gęstości zabudowy. W związku z powyższymi problemami w Monachium powstał model dotyczący "Koncepcji alokacji i społecznie sprawiedliwego użytkowania gruntów" (*SoBoN*), który miał na celu zapewnienie społecznie sprawiedliwego zagospodarowania terenu z uwzględnieniem potrzeb mieszkaniowych ludności miejskiej. Pozwalał on właścicielom gruntów uczestniczyć w kosztach projektów planistycznych i tworzeniu przystępnych cenowo mieszkań. Beneficjentami planowania mogli być właściciele gruntów, inwestorzy, firmy budowlane, spółdzielnie mieszkaniowe i inne podmioty [München. Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2022].

W ostatnich latach, w obliczu rosnących cen gruntów i deficytu mieszkań w Monachium, model *SoBoN* został dostosowany, aby lepiej sprostać tym wyzwaniom. Władze Monachium współpracowały z branżą budowlaną i właścicielami nieruchomości w zakresie planowania przestrzennego. Jako środek przeciwko zwiększającym się cenom gruntów oraz w celu zapewnienia stabilnych czynszów, władze Monachium realizowały program koncepcyjnego budownictwa czynszowego (*Konzeptionellen Mietwohnungsbau-KMB*).

W badanym okresie w Monachium 60 % miejskich terenów pod mieszkalnictwo społeczne przeznaczono na mieszkania subsydiowane, a 40 % na koncepcyjne budownictwo czynszowe (*KMB*). Projekty mieszkaniowe ze wsparciem publicznym zlokalizowane były na terenie całego miasta i realizowane przez deweloperów, spółdzielnie budowlane oraz miejskie spółki mieszkaniowe GWG i GEWOFAG. W 2019 roku GEWOFAG zakończył realizację rozległego projektu z ponad 300 mieszkaniami na wynajem, z czego około 200 przypadało na *KMB*.

Władze Monachium wykorzystywały także instrument w postaci wynajmu mieszkań z zasobu prywatnego, które następnie podnajmowano jako mieszkania społeczne. W 2009 roku miasto zapłaciło 3,5 mln EUR za prawo do możliwości dystrybucji 81 takich mieszkań przez co najmniej 15 lat. Władze Monachium chciały nabywać prawa do użytkowania 300 mieszkań rocznie: np. w budżecie na 2011 rok zarezerwowano na ten cel 25 mln EUR.

Ponadto zwiększenie liczby pracowników administracyjnych oraz zniesienie "zbędnych przepisów budowlanych" miało doprowadzić do skrócenia czasu trwania procedur dotyczących projektów budowlanych. Jednocześnie procedury budowlane miały stać się bardziej przejrzyste i partycypacyjne, tak aby lokalni obywatele byli zaangażowani w planowanie projektów na wczesnym etapie [Egner i in. 2018: 61].

Władze Monachium poszukiwały również rozwiązania braku odpowiedniej liczby mieszkań przystępnych cenowo podejmując współpracę z prywatnymi inwestorami zajmującymi się handlem. W 2018 r. dwa dyskonty Aldi Nord i Lidl zaskoczyły ogłoszeniem, że zapewnią mieszkania, a także żłobki dla dzieci na terenie swoich filii. Mieszkania te nie były typowymi projektami mieszkalnictwa społecznego, ale ograniczenie cen do maksymalnego limitu oraz oferta, że 30 % oferowanych mieszkań kosztowało tyle, co mieszkanie społeczne, stworzyło ofertę bardzo korzystną dla gospodarstw domowych z niezaspokojonym popytem mieszkaniowym [Zabel, Y. Kwon S, 2019, s. 5]. Zwyczaję zakupowe, szczególnie wśród młodego pokolenia, uległy zmianie. Globalna firma meblarska IKEA dostrzegła konieczność umieszczania sklepów bliżej klientów, umożliwiać im dojazd rowerem lub komunikacją miejską. Przewidywano także budowę mieszkań, zagospodarowywanie kwartałów miejskich. Burmistrz Monachium podjął współpracę z przedstawicielami największych dyskontów w sprawach dogęszczania miasta nowymi projektami mieszkaniowymi, ale także nowymi miejscami parkingowymi przez budynki na palach.

5.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu

W ramach realizacji fazy dystrybucji zasobu mieszkaniowego miasto Monachium podejmowało w badanym okresie następujące działania:

- wynajem mieszkań zakwalifikowanym gospodarstwom domowym;
- realizacja programu wsparcia "*Munich Model*" (model monachijski);
- wynajem mieszkań w formule *KMB* (również dla gospodarstw domowych niekwalifikujących się do programów pomocowych, takich jak "*Model monachijski*").

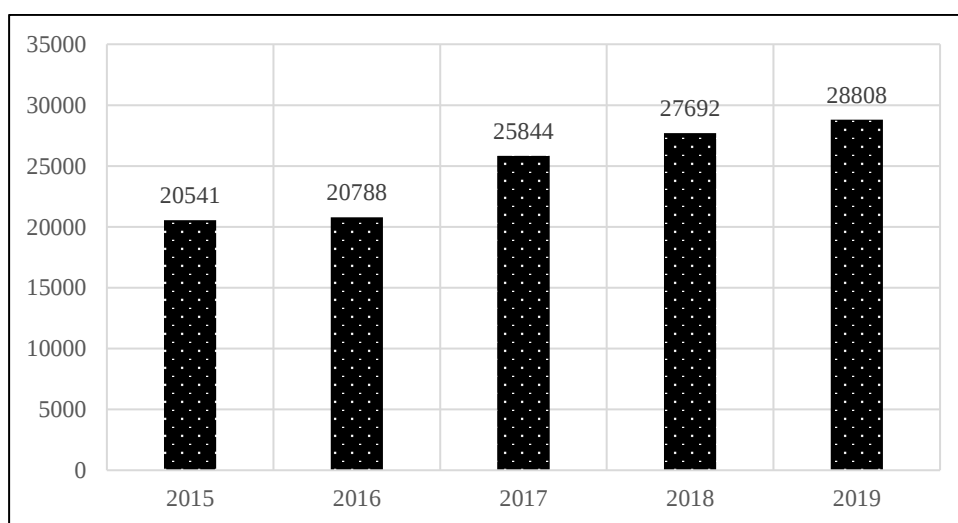
Ze względu na reformę federalną z 2006 r. odpowiedzialność za dostarczanie dotowanych mieszkań spoczywa na krajach związkowych. Prowadzi to do zróżnicowanych, często bardzo skomplikowanych przepisów. O dotacje w formie kredytów preferencyjnych lub grantów można ubiegać się od krajów związkowych, rządu federalnego lub władz lokalnych. Okresy finansowania wynoszą zazwyczaj od 15 do 25 lat. Po wygaśnięciu zobowiązania i zakończeniu dotacji mieszkania są wprowadzane na wolny rynek.

W Monachium Urząd ds. Mieszkalnictwa i Migracji przydzielał mieszkania subsydiowane, mieszkania finansowane ze środków prywatnych na podstawie umowy o zobowiązaniu do udostępniania lokalu zawartej z gminnymi spółkami mieszkaniowymi GWG i GEWOFAG (mieszkania, które nie były już objęte zobowiązaniem, ale dla których

zostało to uzgodnione przez Urząd ds. Mieszkalnictwa i Migracji) oraz inne mieszkania, w przypadku których istniało to prawo.

W 2016 roku, 20 788 gospodarstw domowych czekało na dotowane mieszkanie w Monachium (8500 z nich w trybie pilnym). Jednak pojawiły się dodatkowe problemy w wyniku konkurencji między miejscową ludnością poszukującą mieszkań a liczną grupą uchodźców, którzy przybywali do Monachium od jesieni 2015 roku. Władze miasta wdrażały środki i programy na szczeblu lokalnym w celu zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań społecznych. W latach 2015-2019 około 45 % gospodarstw domowych w Monachium kwalifikowało się do otrzymania takiego mieszkania. Uwzględniając również grupę osób kwalifikujących się do programu czynszów modelowych w Monachium w latach 2015-2019, spełniało warunki około 50 % wszystkich gospodarstw domowych [Münchner Armutsbericht 2017].

Rys. 5.28. Liczba złożonych wniosków o mieszkania społeczne w Monachium w latach 2015-2019
(stan na 31 grudnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Landeshauptstadt München, Sozialreferat.

Pomimo zwiększania się liczby wniosków o mieszkania społeczne w Monachium liczba przyznawanych mieszkań społecznych zmniejszyła się. Gospodarstwa domowe musiały zatem spodziewać się długiego czasu oczekiwania na przydział mieszkania.¹⁴³. Wynikało to z napiętej sytuacji na rynku mieszkań na wynajem i coraz mniejszej rotacji najemców w mieszkaniach subsydiowanych. Ze względu na wzrost cen, mniej transakcji

¹⁴³ <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/lebenslanges-privileg.html#topPosition>.

było również na rynku mieszkań finansowanych ze środków prywatnych. Mieszkańcy często pozostawali w zbyt dużych mieszkaniach, ponieważ nie mogli znaleźć przystępnej cenowo i odpowiedniej oferty na mniejsze mieszkanie. Sytuację pogarszał fakt, że co roku duża liczba mieszkań społecznych mieszkania "wypadała" z najmu.

Biuro mieszkaniowe w monachijskim wydziale opieki społecznej zorganizowało w 2019 r. około 4 000 mieszkań. W tymże roku około 13 000 gospodarstw domowych miało prawo do dotowanych mieszkań, na które musiały czekać od dwóch do trzech lat: 11 000 z nich znajdowało się w najpilniejszej potrzebie¹⁴⁴.

Władze Monachium uruchomiły miejski program wsparcia "*Munich Model*" (model monachijski) w celu udostępnienia przystępnych cenowo mieszkań dla gospodarstw domowych o średnich dochodach. Mieszkania w ramach *Munich Model* kosztowały więcej niż mieszkania dotowane (mieszkania społeczne), ale były tańsze niż mieszkania na rynku najmu. Jedynie gospodarstwa domowe spełniające określone kryteria mogły wykorzystywać ten model. Urząd ds. Mieszkalnictwa i Migracji dokonywał kontroli i wydawał certyfikaty *Munich Model Certificate*. Posiadacze certyfikatów mogli zwrócić się bezpośrednio do właścicieli mieszkań o zawarcie umowy najmu, zawierano ją bezpośrednio między wynajmującym/spółdzielnią a najemcą, bez dalszego udziału urzędu¹⁴⁵.

Wysoki wskaźnik obciążenia czynszem nie dotyczył tylko pracowników z trudnościami na rynku pracy lub osób pobierających świadczenia, ale także pracowników sektora publicznego i innych zatrudnionych [Rink & Egner 2020: 84]. To powodowało rozszerzenie potencjalnej grupy docelowej w odniesieniu do wdrażanych instrumentów polityki mieszkaniowej. W związku z tym zwiększała się percepcja tego problemu w sferze politycznej.

Przydział mieszkań społecznych w Monachium był silnie regulowany za pomocą kryterium dochodowego. Ponadto, o mieszkania w modelu monachijskim, skierowanym do zróżnicowanych grup dochodowych, mogli ubiegać się tylko zamieszkujący w Monachium od 2-3 lat.

Część programów mieszkaniowych w Monachium była ukierunkowana na konkretne grupy docelowe (zazwyczaj mające trudności ze znalezieniem mieszkania w Monachium) i formy mieszkalnictwa. Można wyróżnić następujące grupy docelowe:

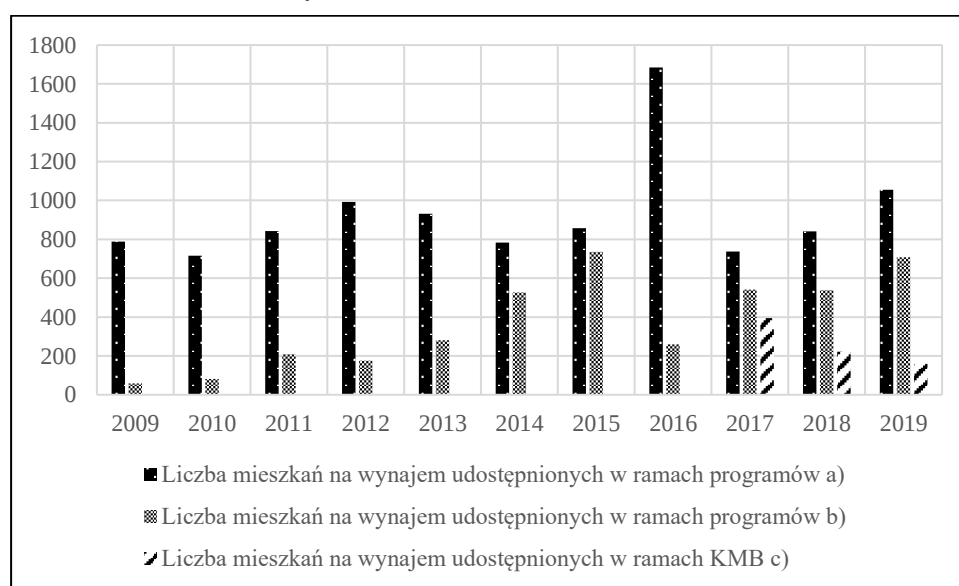
¹⁴⁴ https://www.moloch-muenchen.de/lexikon/sozialer-wohnungsbau/#footnote_2_5146.

¹⁴⁵ <https://stadt.muenchen.de/service/info/soziale-wohnraumversorgung/1080518/>.

gospodarstwa domowe z dziećmi; małe gospodarstwa domowe ze specjalnymi formami zakwaterowania, na przykład dla młodzieży, stażystów i studentów; osoby pozbawione środków do życia; pracownicy służb komunalnych i publicznych; konkretne projekty mieszkaniowe / formy mieszkaniowe (np. dotyczące wykluczonych z rynku mieszkaniowego, służące integracji międzypokoleniowej). Z reguły te grupy docelowe były przedmiotem uchwał Rady Miasta Monachium [Wohnungspolitisches Handlungsprogramm..., str.24].

Również mieszkania w formule KMB przeznaczone były dla gospodarstw domowych, które znajdowały się poza zasięgiem programów pomocowych, takich jak "Model monachijski". Mieszkania były wynajmowane bezpośrednio przez deweloperów. Oferty były dostępne na rynku wynajmu mieszkań, w gazetach i w Internecie¹⁴⁶.

Rys.5.29. Liczba mieszkań na wynajem udostępnionych w ramach poszczególnych programów mieszkaniowych w Monachium w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Landeshauptstadt München, Perspektive München, "Bericht zur Wohnungssituation in München 2018–2019".

- a) EOF, *Wohnen für alle* w latach 2009-2019
- b) *Munich Model*" (model monachijski) w latach 2009-2019
- c) wynajem mieszkań w formule KMB (dane od 2017 roku).

Dzięki zestawieniu danych na powyższym wykresie można ocenić efektywność analizowanych wybranych programów wsparcia mieszkaniowego w badanym okresie.

¹⁴⁶ <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Wohnungsbau/Konzeptioneller-Mietwohnungsbau.html>.

W ramach ww. programów władze miasta zakładały budowę i udostępnianie 3 000 mieszkań rocznie. Nie było to dostosowane do szybko rosnących potrzeb. Realna liczba udostępnianych mieszkań w ramach ww. programów znacząco różniła się od zgłaszanych potrzeb, nie odpowiadała też założeniom programów mieszkaniowych. Można więc uznać, że ww. programy były nieefektywne w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osób chcących wynająć mieszkanie dotowane ze środków publicznych w Monachium.

5.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu

W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego władze Monachium limitowały czynsze w określonym zakresie i wypłacały dodatki mieszkaniowe. W Monachium szczególne znaczenie w zakresie ponoszenia opłat eksploatacyjnych miało ograniczenie wysokości czynszów za pierwszy wynajem oraz ograniczona możliwość podwyżki czynszu w KMB. Czynsz początkowy (*Netto-Kaltmieten*) był ograniczony do maksymalnego poziomu, niezależnie od lokalizacji. W ramach przetargu koncepcyjnego wnioskodawcy mieli również możliwość zaoferowania niższego czynszu niż ustalony maksymalny czynsz. Wysokość czynszu początkowego mogła być zmieniona po pierwszych pięciu latach i tylko na podstawie wskaźnika kosztów utrzymania. Ograniczenie wysokości *Netto-Kaltmieten* w przypadku ponownego wynajmu do wysokości porównywalnego lokalnego czynszu stanowiło dodatkową ochronę dla najemców.

W Niemczech zgodnie z prawem o dodatku mieszkaniowym (*Wohngeldrecht*) w badanym okresie można było ubiegać się o dodatek mieszkaniowy (*Wohngeld*). Odpowiedzialność za wypłatę dodatków mieszkaniowych w Niemczech ponosiły organy wyznaczone przez ustawę krajową¹⁴⁷. Dodatek mieszkaniowy (*Wohngeld*) był dofinansowaniem do ponoszonych kosztów mieszkaniowych, w połowie był finansowany przez rząd federalny, a w połowie przez kraj związkowy. Świadczenie to wypłacane było tylko na wniosek o zabezpieczenie ekonomicznie odpowiedniego rodzinie mieszkania [§ 26 SGB I *Wohngeld*].

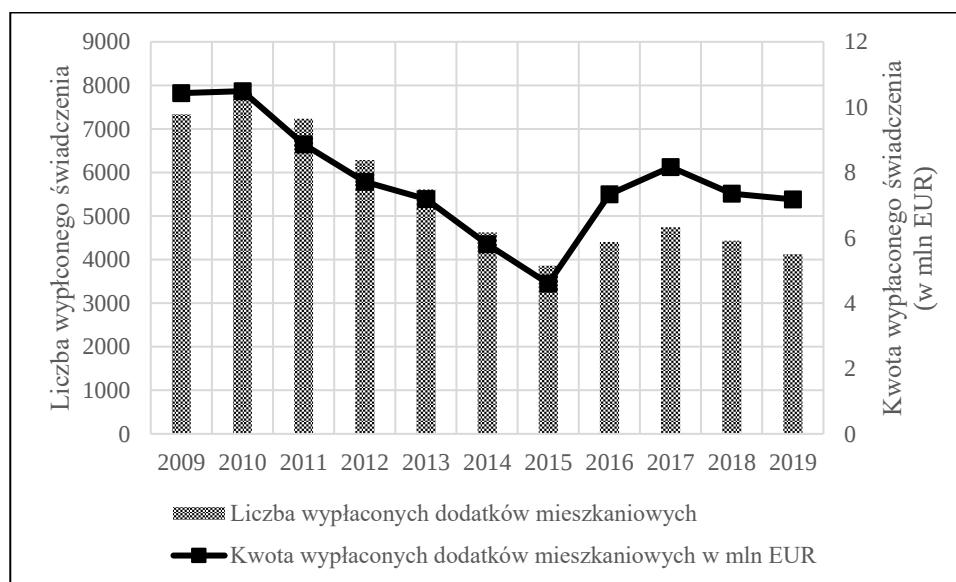
Miało to na celu uczynienie kosztów mieszkaniowych przystępnymi dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, które nie otrzymywały płatności transferowych, takich jak świadczenia społeczne lub zasiłek dla bezrobotnych. Dodatek

¹⁴⁷ <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbi/26.html>.

mieszkaniowy wypłacany był w dwóch formach: w formie dopłaty do czynszu (*Mietzuschuss*), jeśli osoba mieszkała w mieszkaniu lub lokalu na zasadach najmu lub w formie dopłaty do obciążeń (pokrycie kosztów mieszkaniowych) (*Lastenzuschuss*), jeśli osoba była właścicielem mieszkania. Kwota dodatku mieszkaniowego zależała od wielkości gospodarstwa domowego, całkowitego miesięcznego dochodu oraz wysokości czynszu lub obciążenia.

Należy brać pod uwagę fakt, że głównym problemem związanym z dodatkami mieszkaniowymi było to, że zwiększenie liczby wypłaconych dodatków mieszkaniowych powodowało w większości przypadków zwiększenie stawek czynszów, nie zwiększając siły nabywczej lokatorów [Kofner, 2017:68].

Rys. 5.30. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Monachium w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration.

Znaczne zwiększenie się liczby uprawnionych gospodarstw domowych oraz kwoty wypłaconego dodatku w 2010 roku było spowodowane reformą dodatków mieszkaniowych, w której świadczenia na każdego uprawnionego zostały zwiększone o 8 %. W wyniku zmian w ustawie o zasiłku mieszkaniowym w 2016 r. zwiększyła się liczba gospodarstw domowych otrzymujących dodatek oraz wielkość wypłat. W latach 2018 i 2019 wypłacono łącznie około 14,5 mln EUR (środki federalne). Nowy projekt ustawy wszedł w życie 1 stycznia 2020 r., co doprowadziło do dalszego zwiększenia liczby wypłaconego dodatku mieszkaniowego i jego wysokości.

W Monachium zwiększył się odsetek gospodarstw domowych, które płaciły wyższy czynsz niż ten, który można uwzględnić przy obliczaniu wysokości dodatku mieszkaniowego. W coraz większym stopniu zagraża to efektywności dodatku mieszkaniowego jako instrumentu wsparcia mieszkaniowego.

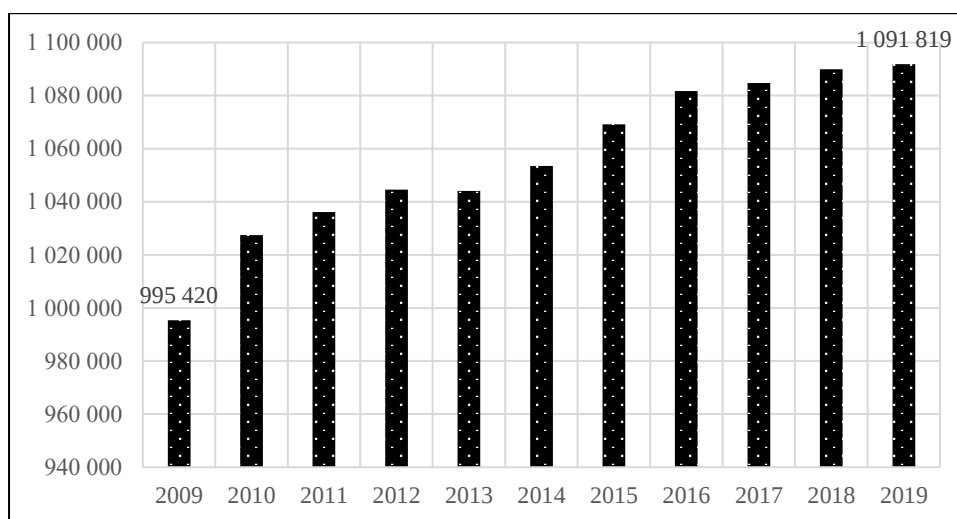
5.4. Studium przypadku Kolonii

5.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Kolonii

Kolonia (*Köln*) jest czwartym co do wielkości miastem w Niemczech pod względem liczby mieszkańców oraz siódmym pod względem powierzchni. Liczącą ponad milion mieszkańców Kolonia jest najludniejszym miastem w kraju związkowym Nadrenia Północna-Westfalia. Stolicą tego kraju związkowego jest Düsseldorf. Pod względem liczby ludności Nadrenia Północna-Westfalia z wieloma dużymi miastami jest największym krajem związkowym w Niemczech. Kolonia zajmuje powierzchnię 404,89 km². Miasto podzielone było na 9 większych dzielnic miasta (*Stadtbezirke*) i na 86 tzw. dzielnic (*Stadtteile*).

Liczba mieszkańców na dzień 31 grudnia 2019 roku wynosiła 1 091 819, co oznacza zwiększenie się o ponad 95 tys. w stosunku do 2009 roku [www.stadt-koeln.de, 2019]. Populacja Kolonii zwiększała się głównie z powodu międzynarodowej imigracji i wskaźnika urodzeń, który przewyższał wskaźnik zgonów. Spośród mieszkańców Kolonii 40,1% ma pochodzenie migracyjne.

Rys.5.31. Liczba mieszkańców w Kolonii w latach 2009-2019

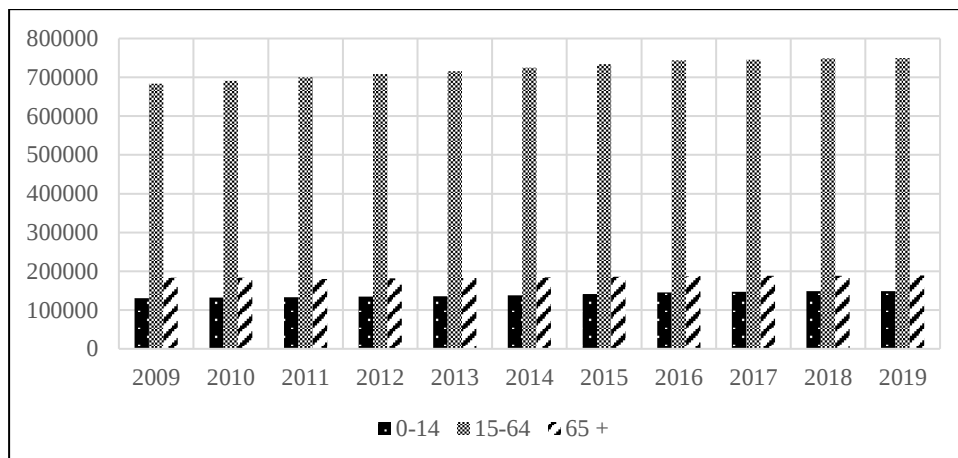


Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

W 2016 r. liczba zarejestrowanych obcokrajowców gwałtownie zwiększyła się głównie z powodu kryzysu migracyjnego. Fala ta zmniejszyła się w 2018 roku. W tym samym roku 1/3 imigrantów w Kolonii pochodziła z krajów UE.

Mieszkańcy Kolonii są stosunkowo "młodzi". Od 2005 r. wskaźnik urodzeń przewyższa wskaźnik zgonów [Stadt Köln, 2013, 2019; Schäfke, 2017]. Migracja netto w 2018 r. była prawie zrównoważona, najprawdopodobniej dlatego, że coraz więcej rodzin emigruje do obszarów podmiejskich [Stadt Köln, 2020c].

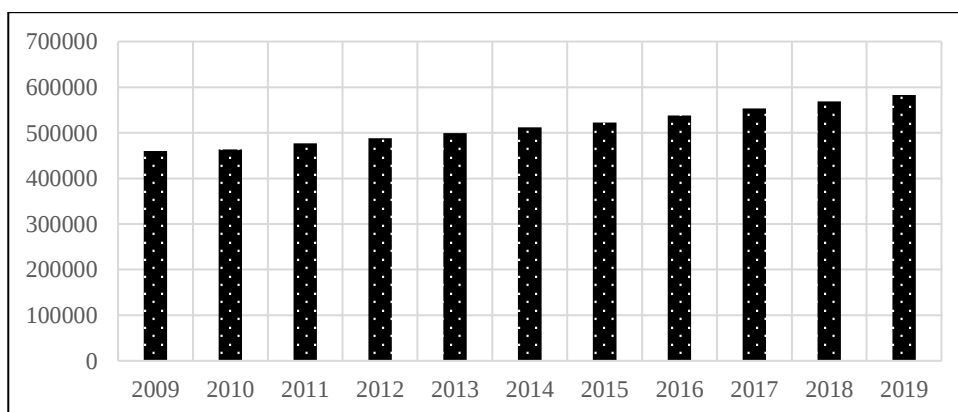
Rys.5.32. Struktura wiekowa populacji w Kolonii w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Landesbetrieb Information und Technik NRW.

W badanym okresie najważniejszą gałęzią przemysłu w Kolonii była budowa pojazdów. Przedsiębiorstwo Ford było największym pracodawcą w mieście. Inne ważne branże to przemysł chemiczny, maszynowy i mechaniczny oraz spożywczy. Znaczący spadek zatrudnienia od lat 70-tych w przemyśle wytwórczym dotknął w szczególności sektory przemysłu maszynowego, budowy pojazdów, konstrukcji stalowych i przemysłu chemicznego. Wzrost zatrudnienia w branżach usługowych nie był w stanie zrównoważyć tego trendu.

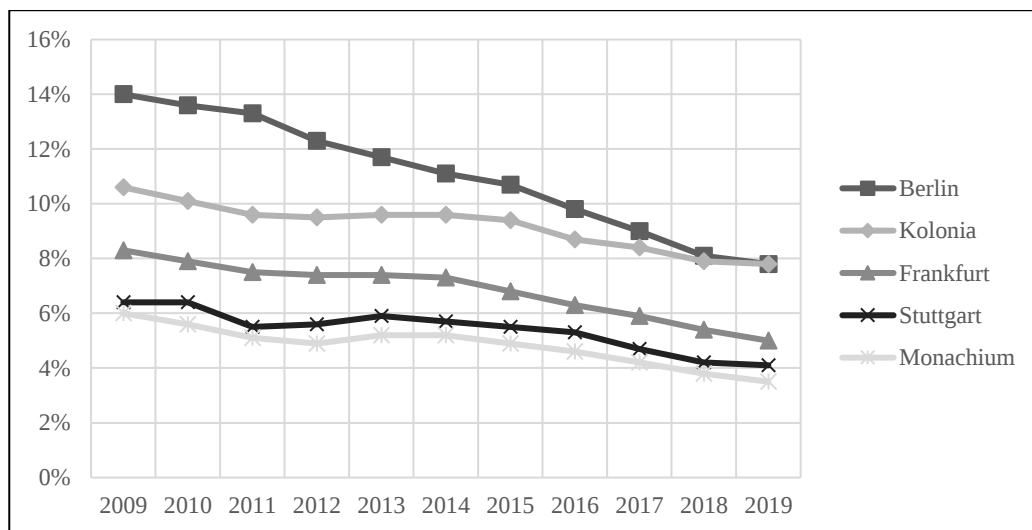
Rys. 5.33. Liczba pracowników podlegających ubezpieczeniom społecznym w miejscu pracy w Kolonii w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Rozwój gospodarczy był dostrzegalny na rynku pracy. W badanym okresie liczba osób zatrudnionych i podlegających składkom na ubezpieczenie społeczne zwiększyła się o 27 % (o 122 911). Według stanu na 30 czerwca 2019 r. w Kolonii było 582 613 osób zatrudnionych, to najwięcej spośród dziesięciu największych miast Nadrenii Północnej-Westfalii.

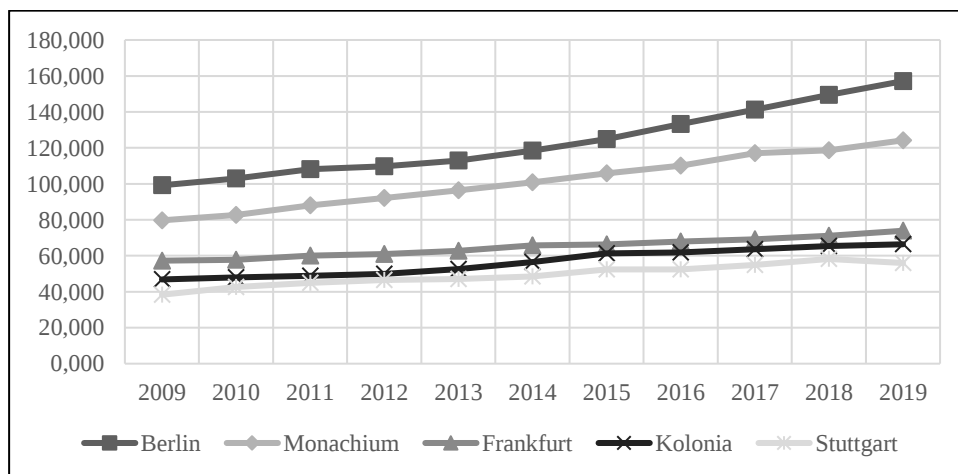
Rys.5.34 Stopa bezrobocia w Kolonii na tle wybranych największych niemieckich miast w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie statista.de.

Kolonia miała jedną z najwyższych stop bezrobocia wśród dużych niemieckich miast. W badanym okresie wśród powyższych analizowanych miast, prawdopodobnie było to wynikiem wysokiej liczby emigrantów z niewielkimi umiejętnościami w stosunku do zapotrzebowania niemieckiej gospodarki.

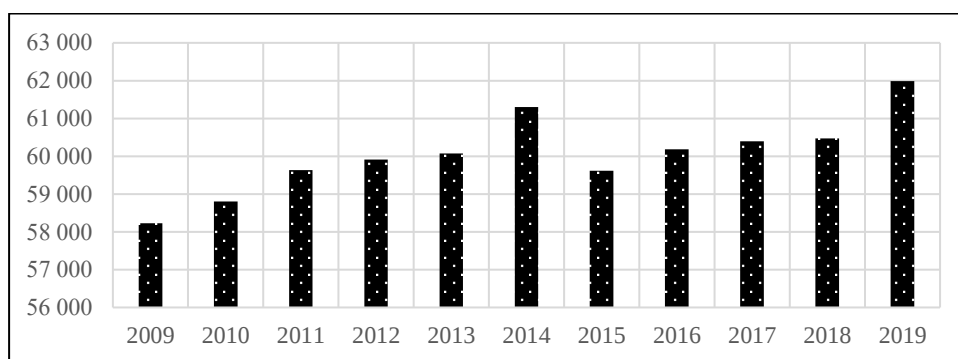
Rys.5.35. Produkt krajowy brutto (PKB) miasta Kolonia na tle wybranych największych niemieckich miast w latach 2009-2019 (w mln EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Produkt krajowy brutto (PKB) Kolonii był na poziomie zbliżonym do Frankfurtu i Stuttgartu, niższym niż w Berlinie i Monachium. Wzrastał w badanym okresie w stabilny sposób, ale dynamika była mniejsza niż w Berlinie i Monachium. W 2019 r. PKB wyniósł około 66 mld EUR. Dla porównania: PKB kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia w tym samym roku wyniósł około 695,15 mld EUR.

Rys.5.36. Liczba przedsiębiorstw w Kolonii w latach 2009-2019

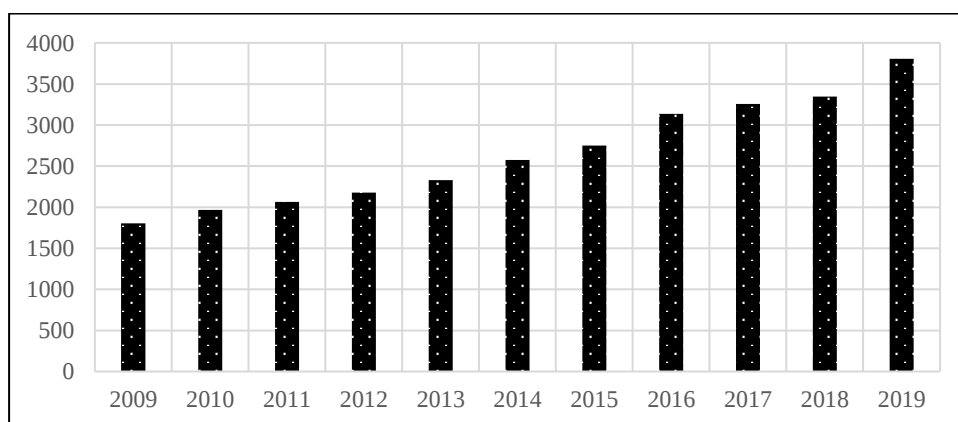


Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

Kolonia jest jednym z najważniejszych ośrodków biznesowych w Niemczech. W badanym okresie w mieście liczba zarejestrowanych i aktywnych firm zwiększyła się o 6,5 % (o 3 758), aczkolwiek po 2014 r. odnotowano krótkotrwały spadek liczby przedsiębiorstw i mniejszą dynamikę powstawania nowych, co przełamał dopiero 2019 r. Były to zarówno duże międzynarodowe korporacje, jak i wiele małych i średnich przedsiębiorstw ze wszystkich sektorów.

Tempo budowy mieszkań w Kolonii było stosunkowo wysokie, obserwowano silny rozwój przedmieść wokół miasta. Koncentracja na jednostkach jednorodzinnych spowodowała, że przystępne cenowo mieszkania zostały odsunięte na dalszy plan¹⁴⁸.

Rys.5.37. Kształtowanie się cen mieszkań w Kolonii w latach 2009-2019 (w EUR/m²)

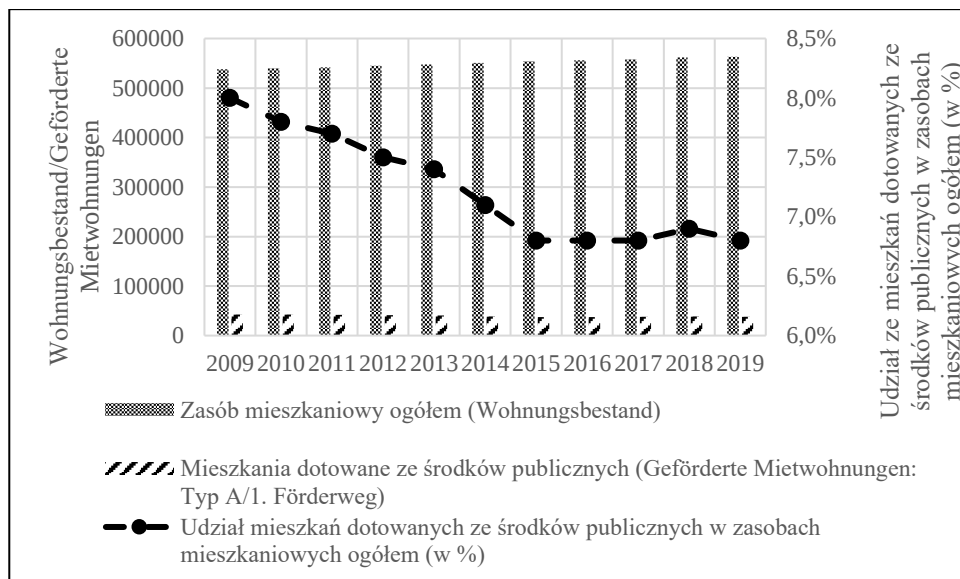


Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://de.statista.com>.

¹⁴⁸ <https://internationalsocialhousing.org/2015/09/14/cologne-social-housing-tale-of-a-growing-city>.

W 2019 roku kupując mieszkanie w Kolonii za metr kwadratowy trzeba było zapłacić średnio około 3805 EUR. W 2009 roku średnia cena zakupu mieszkania wynosiła nieco ponad 1805 EUR/m², oznacza to więc wzrost o ok. 2000 EUR/m².

Rys.5.38. Zasoby mieszkaniowe według typu w Kolonii w latach 2009 – 2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Amt für Wohnungswesen.

Między 2009 a 2019 r. całkowite zasoby mieszkaniowe zwiększyły się o 4,7% (+ 25 479) do 563 145, podczas gdy w tym samym czasie liczba gospodarstw domowych w Kolonii zwiększyła się o 6,3% do 564 841. Natomiast zasoby subsydiowanych mieszkań po przystępnych cenach zmniejszyły się w badanym okresie o 4 518 mieszkań pomimo udzielania nowych dotacji. Na koniec 2019 r. wynosiła ona 38 362 mieszkań, o 261 mniej niż w roku poprzednim. W 2019 roku procentowy udział mieszkań dotowanych ze środków publicznych nieznacznie zmniejszył się do 6,8% i powrócił do poziomu z lat 2015-2017.

Sytuacja na rynku mieszkaniowym w Kolonii w badanym okresie była trudna. Poniższa tabela przedstawia rozwój średnich czynszów za istniejące nieruchomości, zróżnicowanych w zależności od wysokości czynszu zimnego netto (*Nettokaltmiete*), czynszu zimnego brutto (*Bruttokaltmiete*) i czynszu ciepłego brutto (*Bruttowarmmiete*)¹⁴⁹

¹⁴⁹ *Nettokaltmiete* (tzw. czynsz zimny netto): to czynsz podstawowy, czyli faktyczna opłata za wynajem mieszkania (lub jego części) do użytku najemców. *Bruttokaltmiete* (tzw. czynsz zimny brutto): jest to suma czynszu zimnego netto i kosztów eksploatacyjnych (koszty przypisane najemcom, np. za dostawę wody, wywóz śmieci, odprowadzanie ścieków, czyszczenie komina itp.) *Bruttowarmmiete* (*Gesamtmieter*): tzw.

płaconego średnio przez kolońskie gospodarstwa domowe zgodnie z ankietą "Living in Cologne"¹⁵⁰ w 2009 i 2016 roku.

Tab. 5.3. Średnie stawki czynszów dla wynajmowanych mieszkań w latach 2009 i 2016 w Kolonii
(mediana)

Istniejące stawki czynszu	<i>Nettokaltmiete</i>		<i>Bruttokaltmiete</i>		<i>Bruttowarmmiete</i>	
	2009	2016	2009	2016	2009	2016
m ² /miesiąc (EUR)	7,68	8,62	8,89	9,94	9,96	10,92
Miesiąc (w EUR)	450	520	510	600	580	660
Zmiana (w %)	12,2%		11,8%		9,60%	

Źródło: opracowanie własne.

Podczas gdy średni czynsz brutto (*Bruttokaltmiete*) za m² na miesiąc dla wynajmujących gospodarstw domowych wynosił 8,89 EUR w 2009 r., w 2016 r. zwiększył się do 9,94 EUR. W szczególności najemcy mieszkań finansowanych ze środków prywatnych odczuli wyraźny wzrost. W porównaniu z 2009 r. ich *Bruttokaltmiete* /m² wzrósł średnio silniej niż w przypadku gospodarstw domowych w mieszkaniach subsydiowanych ze środków publicznych, które jednak również wykazały wzrost (+12,3% w porównaniu do +8,9%).

5.4.2. Polityka mieszkaniowa Kolonii – zarys problemu

Do głównych dokumentów mających zasadnicze znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej Kolonii w badanym okresie można zaliczyć:

- Plan działań na rzecz przystępnych cenowo mieszkań (*Handlungskonzept Preiswerter Wohnraum*);
- Miejską Koncepcję Rozwoju Mieszkalnictwa (*STEK Wohnen*);
- kampanie informacyjne na temat "dotowanych mieszkań" (*Geförderter Wohnungsbau*);
- koncepcja Rozwoju Miasta (*Stadtentwicklungskonzept Wohnen*);
- koloński spółdzielczy model gruntów budowlanych;
- koloński sojusz mieszkaniowy;
- sojusz na rzecz mieszkalnictwa Nadrenii Północnej-Westfalii;
- Kolońskie Forum Mieszkaniowe.

czynsz ciepły brutto (czynsz całkowity): Jest to suma czynszu zimnego brutto oraz kosztów ogrzewania i ciepłej wody (patrz. Federalny Urząd Statystyczny 2019a: 172).

¹⁵⁰ Badanie „Leben in Köln“ jest reprezentatywnym badaniem wielotematycznym przeprowadzanym przez miasto Kolonia. Dostarcza istotnych informacji pod kątem populacji Kolonii oraz jej warunków życia w regularnych odstępach czasu (przy. autor).

Rozwój i intensyfikacja działań miasta Kolonii na rzecz promocji mieszkalnictwa społecznego opierała się na uchwale Rady Miasta z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie przyjęcia "Planu działań na rzecz przystępnych cenowo mieszkań" (*Handlungskonzept Preiswerter Wohnraum*). W 2010 roku udział subsydiowanych mieszkań czynszowych w całkowitych zasobach mieszkaniowych Kolonii zmniejszył się do poziomu 7,8 % z powodu wygasających zobowiązań czynszowych i mieszkaniowych oraz braku nowych mieszkań przystępnych cenowo.

Ramy polityki mieszkaniowej Kolonii wyznaczyła również koncepcja rozwoju urbanistycznego w zakresie mieszkalnictwa, przyjęta przez Radę Miasta Kolonii w dniu 11 lutego 2014 roku: Miejska Koncepcja Rozwoju Mieszkalnictwa (*STEK Wohnen*), która zawierała cele i wytyczne dla polityki mieszkaniowej Kolonii [Stadt Köln 2017c: 3].

Obowiązujący od 2014 r. koloński spółdzielczy model gruntów budowlanych, który obejmował między innymi plany zwiększenia liczby budowanych dotowanych mieszkań, a także koloński sojusz mieszkaniowy z 2017 r., wskazują na wysoki poziom zainteresowania Kolonii przystępnymi cenowo mieszkaniami w zakresie polityki mieszkaniowej. Zwiększenie tego zasobu było potrzebne, aby zapewnić odpowiednie warunki mieszkaniowe. Ze względu na znacznie niższe czynsze w porównaniu z mieszkaniami finansowanymi prywatnie, mieszkańcy byli szczególnie zainteresowani dotowanymi mieszkaniami.

W badanym okresie nowo wybudowane subsydiowane mieszkania czynszowe były konkurencyjne w stosunku do projektów mieszkaniowych finansowanych ze środków prywatnych. Nie tylko pod względem wyglądu, ale także wielu "wartości wewnętrznych", takich jak efektywność energetyczna (w ramach spełnienia standardów "domów pasywnych") i dostępności, nie ustępowały budownictwu mieszkaniowemu finansowanemu ze środków prywatnych, a były tańsze. W ramach realizacji celów kolońskiej polityki mieszkaniowej został założony cel budowy 1000 mieszkań rocznie dotowanych ze środków publicznych.

Kolejnym wyzwaniem dla polityki mieszkaniowej Kolonii było zmobilizowanie jak największej liczby terenów pod budownictwo mieszkaniowe, aby zaspokoić oczekiwany popyt. W ramach gospodarki gruntami budowlanymi zaproponowano kilka rozwiązań aby szybko zidentyfikować odpowiednie tereny i wykorzystać je pod budownictwo mieszkaniowe. Prognozowane zwiększenie liczebności mieszkańców miasta było postrzegane przez władze lokalne i przedsiębiorców jako szansa rozwoju Kolonii. Oznaczało to również konieczność stopniowego dostosowywania miasta m.in. do

wymogów zmian demograficznych i ochrony klimatu. Koncepcja rozwoju miasta w zakresie mieszkalnictwa zawierała społecznie zorientowaną politykę mieszkaniową służącą zapewnieniu i stworzeniu przystępnych cenowo mieszkań i rozwoju dzielnic, miał to być bardzo istotny element w zintegrowanej polityce rozwoju obszarów miejskich.

Dla rozwoju miasta niezbędna była współpraca między władzami miasta i prywatnymi przedsiębiorcami oraz NGO działającymi na obszarze rynku mieszkaniowego i potrzeb mieszkaniowych. Stworzono w tym celu Sojusz mieszkaniowy miasta Kolonia. Była to wspólna inicjatywa mająca na celu wspieranie nowego budownictwa mieszkaniowego, przyspieszenie i poprawę jakości projektów planistycznych i budowlanych oraz intensyfikację współpracy i dialogu pomiędzy interesariuszami do roku 2030.

Wytyczne dla realizacji kolońskiej polityki mieszkaniowej wyznaczył również "Sojusz na rzecz mieszkalnictwa Nadrenii Północnej-Westfalii" z 4 marca 2013 r. Sojusz koncentrował się na tworzeniu nowych mieszkań, analogicznie do koncepcji rozwoju urbanistycznego w zakresie mieszkalnictwa. Rozszerzenie treści o zrównoważony rozwój, ekologię, kompatybilność ruchu drogowego i koncepcje mobilności, rozwój sąsiedztwa i tworzenie sieci programów badawczych i finansowych (np. *GrowSmarter*), stało się istotnym uzupełnieniem polityki miasta.

Kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia wspierał tworzenie nowego zasobu mieszkaniowego poprzez udzielanie niskooprocentowanych kredytów na budowę mieszkań czynszowych lub zmianę sposobu użytkowania w celu uzyskania takiego zasobu, rozbudowę budynków i adaptację istniejących mieszkań czynszowych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach¹⁵¹.

W ramach Rady Miasta Kolonia utworzone zostało Kolońskie Forum Mieszkaniowe jako ciało doradcze w zakresie rozwiązywania aktualnych problemów polityki mieszkaniowej. W jego skład weszły publiczne i prywatne podmioty z branży mieszkaniowej, przedstawiciele największych grup parlamentarnych w Radzie Kolonii oraz administracji. Forum zajęło się monitorowaniem rozwoju rynku mieszkaniowego w Kolonii. Do najważniejszych funkcji tego gremium zaliczono otwartą i opartą na zaufaniu wymianę informacji na temat "prywatnych" i "publicznych" problemów związanych z mieszkalnictwem w Kolonii, udzielanie fachowych porad politykom i urzędnikom oraz udział w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących polityki

¹⁵¹ <https://www.stadt-koeln.de/service/produkt/soziale-wohnraumfoerderung-mietwohnungen-2>.

lokalizacyjnej. Ramy czasowe dla Forum Mieszkaniowego to okres jednej kadencji Rady Miasta. W badanym okresie polityka mieszkaniowa Kolonii stanęła w obliczu poważnych wyzwań ilościowych i jakościowych, zapotrzebowanie na mieszkania, zwłaszcza przystępne cenowo, ciągle zwiększało się.

Tab.5.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Kolonii

FAZA TWORZENIA	FAZA EKSPLOATACJI	FAZA DYSTRYBUCJI
budowa nowych mieszkań miejskich; budowa mieszkań dotowanych ze środków publicznych.	wypłata dodatku mieszkaniowego (<i>Wohngeld</i>)	udostępnienie subsydiowanych mieszkań na wynajem (<i>geförderten Wohnungsbau</i>).

Źródło: opracowanie własne.

Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej Kolonii można sklasyfikować odwołując się do fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji – tab. 5.4.

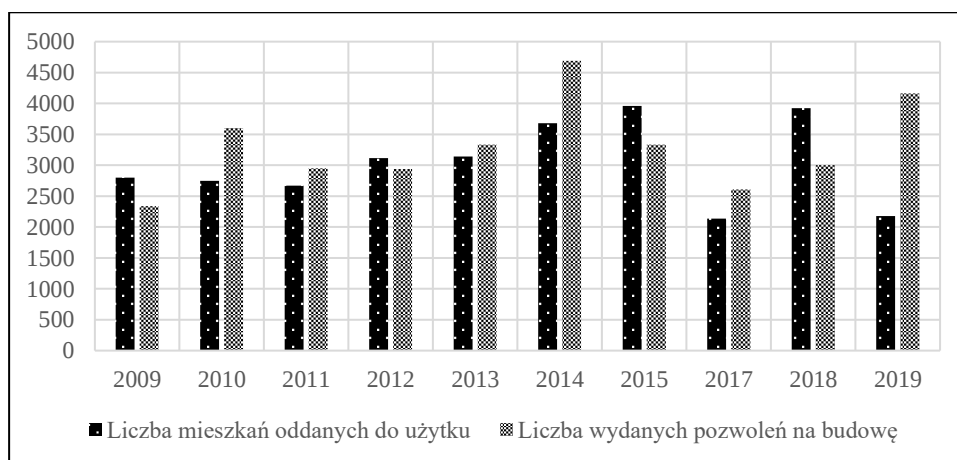
5.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu

W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego miasto Kolonia podejmowało w badanym okresie następujące działania:

- budowę nowych mieszkań miejskich;
- budowę mieszkań dotowanych ze środków publicznych.

Celem polityki mieszkaniowej miasta jest przede wszystkim "uczynienie mieszkań dostępnymi dla wszystkich" W tym celu miasto chciało tworzyć nowe mieszkania w ramach komunalnych spółdzielni mieszkaniowych i promować przez to spółdzielnie.

Rys.5.39.Liczba mieszkań oddanych do użytku i wydanych pozwoleń na budowę w Kolonii w latach 2009-2019 (bez 2016 r)

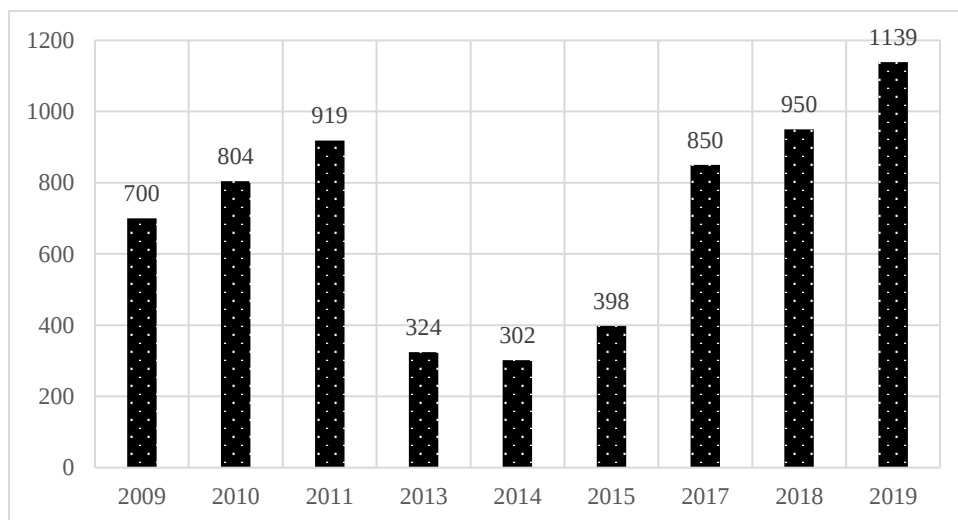


Źródło: opracowanie własne na podstawie Kölner Wohnungsbau 2009-2019.

W 2009 roku w Kolonii oddano do użytku 2 798 mieszkań, o 13 % mniej niż w 2008 roku. W kolejnych latach liczba ta oscylowała wokół 3 tys., w latach 2013-2014 wzrosła, osiągając 3,5 tys. w 2014 r. O potencjale wzrostu świadczył wzrost liczby pozwoleń na budowę. 2015 r. przyniósł najwyższą liczbę nowych mieszkań w badanym okresie, podobny wynik osiągnięto w 2017 r. Natomiast w 2017 r. i 2019 r. oddawano jedynie ok. 2 tys. mieszkań.

Szczególny priorytet władze Kolonii nadały tworzeniu zasobu mieszkaniowego, przede wszystkim w segmencie mieszkań dotowanych ze środków publicznych. Aby zaspokoić popyt miasto Kolonia w badanym okresie dążyło do uzyskania około 1 000 mieszkań rocznie w segmencie mieszkań dotowanych ze środków publicznych. Jednocześnie wskazano konieczność projektowania zasobów mieszkaniowych zgodnie z potrzebami starzejącego się społeczeństwa oraz uwzględnienia aspektów ochrony klimatu, takich jak modernizacja energetyczna starszych zasobów.

Rys.5.40. Liczba nowych mieszkań w segmencie mieszkań dotowanych ze środków publicznych w Kolonii w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie Kölner Wohnungsbau 2009-2019.

W latach 2009-2011 oddawano do użytku ok. 700-900 dotowanych mieszkań czynszowych. W kolejnych latach liczba ta spadła poniżej 400 jednostek. Ponowny wzrost nastąpił od 2017 r., ponownie sięgając powyżej 850 mieszkań. Rok 2019 był rekordowy w badanym okresie, oddano wtedy do użytku ponad 1,1 tys. jednostek. Docelowa liczba 1 000 mieszkań na wynajem dotowanych ze środków publicznych została osiągnięta.

Aby nowe mieszkania nie powstawały tylko w segmencie wysokopłatnym, miasto Kolonia wprowadziło w 2013 r. jako instrument polityki gruntowej Spółdzielczy Model Gruntu Budowlanego, który został dodatkowo rozwinięty i zaktualizowany w 2017 r. Do budowy mieszkań społecznych uprawnieni byli inwestorzy lub deweloperzy. Wsparciem objęto budowę mieszkań na wynajem, komunalnych i inwestycje infrastrukturalne. Budynki mieszkalne przeznaczone na wynajem musiały być wynajęte najemcom z określonych grup dochodowych¹⁵². Ten model zobowiązał podmioty korzystające ze zwiększenia wartości gruntów do przekazania określonej części budowanych lokali mieszkalnych do dyspozycji władz miasta oraz do większego udziału w kosztach planowania przestrzennego w mieście. Chodziło o ok. 30% mieszkań w projektach planistycznych, które wymagały sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że powstawało ponad 20 lokali mieszkalnych. Taki udział miał być przekazany władzom miasta. Ponadto, inwestorzy, deweloperzy mieli obowiązek tworzenia infrastruktury społecznej w postaci na przykład żłobków, terenów zielonych i placów zabaw. Miasto musiało zapewnić, że wypełni swoje zobowiązania w zakresie budowy infrastruktury nadrzędnej. Infrastruktura społeczna i techniczna konkretnego projektu miała być zapewniona przez dewelopera. W aktualizacji Spółdzielczego Modelu w 2017 roku, jeszcze mocniej podkreślono nadrzędny cel w postaci tworzenia przystępnych cenowo mieszkań¹⁵³.

Władze Kolonii w celu promowania procesu *densification* (zagęszczania), rozpoczęły długotrwały proces identyfikacji dodatkowych obszarów zabudowy mieszkaniowej w mieście. Łącznie zidentyfikowano 76 nowych obszarów, których potencjał budowlany wynosił około 17 800 jednostek mieszkalnych [Rink & Egner 2020: 108]. Władze miasta zwracały również szczególną uwagę na rewitalizację terenów przemysłowych.

W ramach instrumentów wsparcia przewidziane były również tzw. dodatkowe kredyty (*Zusatzdarlehen*) na mieszkania do 55 m² powierzchni mieszkalnej, na mieszkania przystosowane dla osób niepełnosprawnych, na budowę domów pasywnych

¹⁵² W przypadku najemców z grupy dochodowej A (osoby o dochodach mieszczących się w granicach określonych w art. 13 ustawy o wspieraniu i wykorzystaniu mieszkalnictwa, WFNG) maksymalnie 2 250 EUR za 1m². W przypadku najemców z grupy dochodowej B (osoby o dochodach nie przekraczających o więcej niż 40 % limitów określonych w art. 13 ustawy o wspieraniu i wykorzystaniu mieszkalnictwa) – WFNG. maksymalnie 1 450 EUR za 1m² <https://www.stadt-koeln.de/service/produkt/soziale-wohnraumfoerderung-mietwohnungen-2>.

¹⁵³ <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/kooperatives-baulandmodell-koeln>

(*Passivhausstandard*) i domów z drewna (*Bauen mit Holz*). Tzw. dodatkowe kredyty były także udzielane z powodu występowania dodatkowych kosztów np. związanych z lokalizacją, dla mieszkań rodzinnych i specjalnych cech środowiska życia (np. ogrody sensoryczne, skwery sąsiedzkie lub zazielenienie dachu czy fasady). Podmioty, które otrzymały kredyt mogły ubiegać się o dalszą pomoc w postaci umorzenia części spłat.

Kolejnym instrumentem wsparcia były mieszkania grupowe dla osób starszych, osób wymagających opieki lub osób niepełnosprawnych oraz dla studentów. Budowa takich mieszkań, przebudowa, rozbudowa w budynkach, które nie były wcześniej wykorzystywane do celów mieszkalnych była realizowana przez prywatnych przedsiębiorców.

W 2011 roku miasto uruchomiło również własny program dopłat do komunalnego budownictwa mieszkaniowego, wobec niezadowalających rezultatów wspierania budownictwa na poziomie krajowym. Jednakże przyjęte instrumenty przyniosły efekt jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Z jednej strony może to wynikać z faktu, że większość instrumentów polityki mieszkaniowej przynosi rezultaty dopiero w średnim lub długim okresie ze względu na długie fazy planowania, zatwierdzania i realizacji. Jednak z drugiej strony, w mieście takim jak Kolonia dostępność gruntów poprzez np. przekształcanie terenów i ich rekoncentrację wydaje się ograniczona [Rink & Egner 2020: 115].

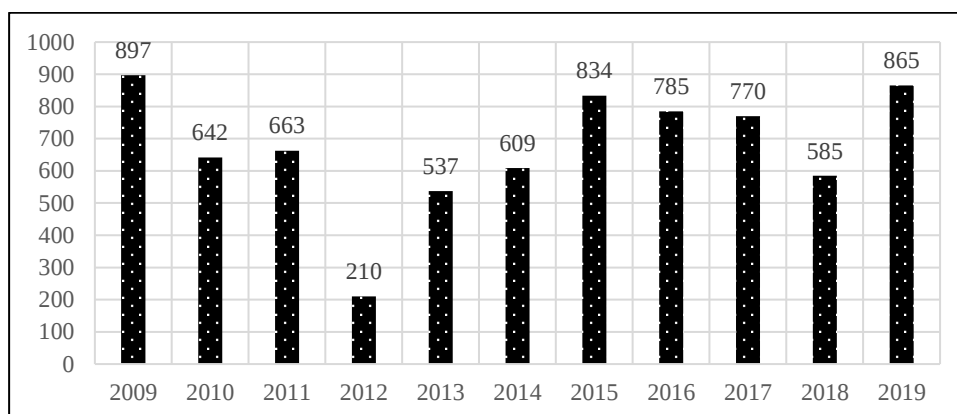
5.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu

W ramach realizacji fazy dystrybucji zasobu mieszkaniowego miasto Kolonia udostępniało subsydiowane mieszkania do najmu (*geförderten Wohnungsbau*). Osoby, które miały problemy z dostępem do mieszkań na wolnym rynku ze względu na niskie dochody mogły ubiegać się o taki najem. Aby wynająć mieszkanie społeczne w Kolonii (jak i w innych niemieckich miastach), wymagane było zaświadczenie o kwalifikowalności do otrzymania mieszkania subsydiowanego (*Wohnberechtigungsschein*). W wielu niemieckich miastach (w tym w Kolonii) liczba subsydiowanych mieszkań zmniejszała się od lat z powodu wygaśnięcia zobowiązań dotacyjnych, a popyt na tego typu mieszkanie zwiększał się. W odpowiedzi na ten problem zmieniono ustawę zasadniczą w 2019 r., tak aby rząd federalny mógł zapewnić krajom związkowym celową pomoc finansową na budowę mieszkań społecznych od 2020 roku.

W 2019 roku prywatni inwestorzy budowali ponad 55% planowanych mieszkań w tym segmencie, co czyniło ich najważniejszym inwestorem obok podmiotów samorządowych. Czynnikiem ograniczającym inwestorów był brak wystarczającej ilości

gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. "Po prostu nie mamy wystarczającej liczby gruntów z odpowiednimi prawami budowlanymi" – powiedział dla gazety SPIEGEL prezes WERTGRUND Thomas Meyer¹⁵⁴.

Rys.5.41. Liczba nowo udostępnionych mieszkań na wynajem w Kolonii w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Amt für Wohnungswesen.

W całym badanym okresie jako część miejskiej kampanii klimatycznej, stworzono specjalną zachętę do budowy nowych mieszkań na wynajem, które spełniają standard "domów pasywnych". Ze względu na potencjalne oszczędności w zużyciu energii przez najemców (potencjalne oszczędności w kosztach ogrzewania) inwestorom został zwiększony czynsz typu *Nettokaltmiete* o 0,30 EUR/m². W ten sposób część potencjału oszczędności była wykorzystywana do stymulowania inwestycji. W Kolonii potencjał mieszkań czynszowych, które kwalifikowały się do dofinansowania do subsydiowania w ramach spełnienia standardów "domów pasywnych" w badanym okresie wynosił około 6% całkowitych zasobów. Był to skromny wkład w osiągnięcie celów polityki klimatycznej, ale jest on uzupełniany przez inne programy finansowania poza państwowym programem wspierania mieszkalnictwa.

Z 865 dotowanymi nowo powstałymi mieszkaniami na wynajem w 2019 roku, w tym miejscami w mieszkaniach grupowych, osiągnięto wzrost w porównaniu z poprzednimi latami (2017 = 770, 2018 = 585). Na uwagę zasługują silne wahania w liczbie udostępnianych mieszkań, od 210 do 897. Ogółem w badanym okresie udostępniono ok. 7,4 tys. mieszkań. Ze względu na brak danych dotyczących docelowej liczby mieszkań dotowanych ze środków publicznych udostępnionych na wynajem, nie

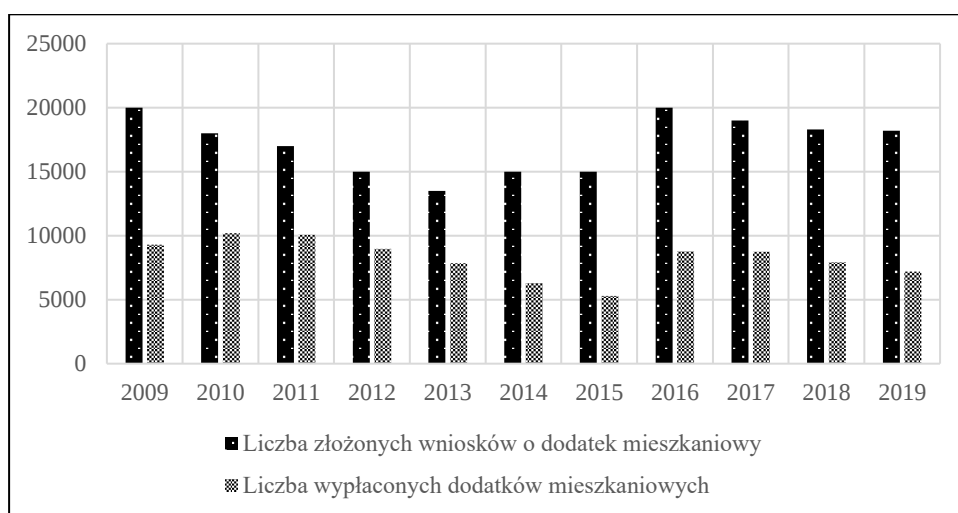
¹⁵⁴ <https://bulwiengesa.de/de/magazin/gefoerderter-mietwohnungsbestand-sinkt-trotz-neubau>.

można jednoznacznie wskazać czy osiągnięte wartości wybudowanych mieszkań zaspokoiły zapotrzebowanie na te mieszkania.

5.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu

W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego władze Kolonii wypłacały dodatek mieszkaniowy. Dla kolońskich gospodarstw domowych o niższych dochodach dodatek ten był ważnym źródłem wsparcia w ponoszeniu kosztów mieszkaniowych. Popyt na niedrogie mieszkania w Kolonii był stale większy niż ich podaż, a rynek mieszkaniowy w Kolonii charakteryzował się wysokim poziomem czynszów. Dodatek mieszkaniowy miał stabilizujący wpływ na rynek mieszkaniowy. Zwiększenie się liczby wypłacanego świadczenia w 2010 roku zostało osiągnięte dzięki nowelizacji z 2009 roku. W 2016 roku regulacja została znowelizowana po raz kolejny.

Rys. 5.42. Liczba wniosków i wypłat dodatku mieszkaniowego w Kolonii w latach 2009-2019

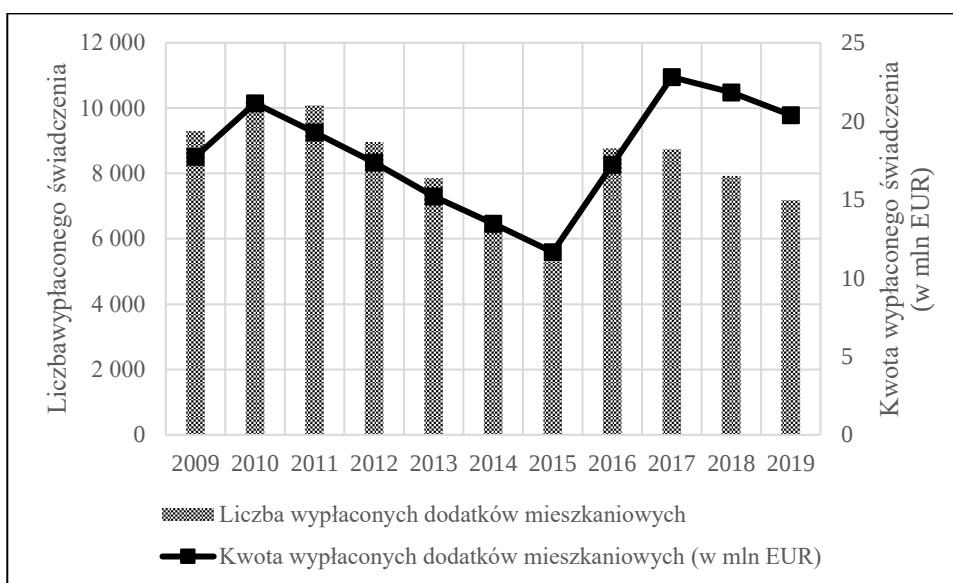


Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wohnen in Köln* 2009-2019.

Liczba wniosków o dodatek mieszkaniowy zmniejszała się w latach 2009-2013, natomiast liczba wypłat nie naśladowała tego kierunku. Od 2014 r. składano więcej wniosków, nie miało to odzwierciedlenia w wypłatach. Znaczący wzrost był widoczny dopiero od 2016 r., co wynikało ze zmian regulacji prawnej. Zwraca uwagę duża różnica między liczbą składanych wniosków, a przyznanych świadczeń. Oznacza to, że wiele gospodarstw domowych czuło potrzebę uzyskania wsparcia, ale go nie otrzymywały.

Liczba gospodarstw domowych otrzymujących dodatek mieszkaniowy i kwota wypłacanego świadczenia zmniejszyły się do 2015 roku. Wynikało to z faktu, że zarówno pułapy dochodu, jak i czynszu nie były na bieżąco dostosowywane.

Rys. 5.43. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Kolonii w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie Wohnen in Köln 2009-2019.

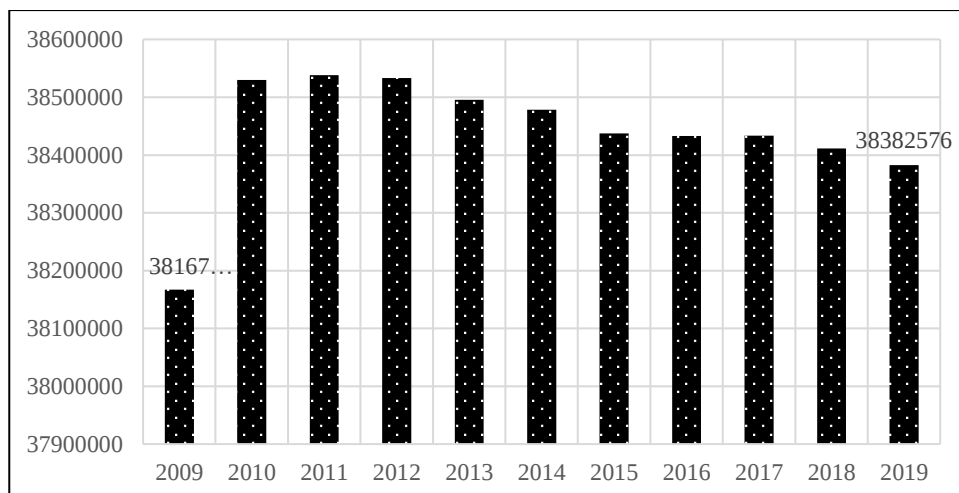
Reforma systemu przyniosła poprawę tej sytuacji. Liczba gospodarstw domowych w Kolonii otrzymujących dodatek mieszkaniowy na koniec 2019 r. wyniosła 7 183 (2018 r.: 7 926). Ponownie widoczny był trend spadkowy. W coraz większym stopniu zagrażało to efektywności dodatku mieszkaniowego jako instrumentu wsparcia mieszkaniowego.

Rozdział 6 Lokalna polityka mieszkaniowa oraz lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego. Studia przypadków Łodzi, Krakowa, Wrocławia i Poznania

6.1 Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Polsce do 2019 roku

Obserwowane od prawie 30 lat trendy procesów demograficznych wskazują, że sytuacja ludnościowa Polski jest trudna. Od 1989 r. utrzymuje się w Polsce okres depresji urodzeniowej - niska liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. W najbliższej perspektywie nie można spodziewać się znaczących zmian gwarantujących stabilny rozwój demograficzny. Nadal niski poziom dzietności będzie miał negatywny wpływ także na przyszłą liczbę urodzeń, ze względu na zdecydowanie mniejszą w przyszłości liczbę kobiet w wieku rozrodczym.

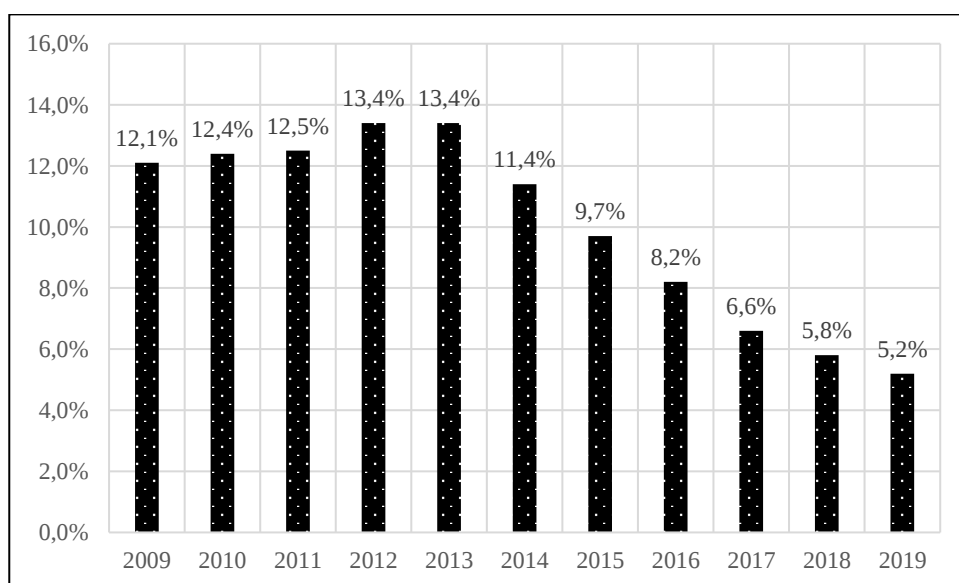
Rys. 6.1. Rozwój liczby ludności w Polsce w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W końcu 2009 r., według szacunków GUS, ludność Polski liczyła ok. 38,2 mln osób (patrz rys.6.1.), przyrost naturalny był dodatni - przede wszystkim w wyniku rosnącej liczby urodzeń - i wyniósł ponad 38 tys., przy przyroście rzeczywistym 37 tys. Ponadto, w 2009 r. widoczny był spadek liczby wyjazdów Polaków za granicę – zarówno na pobyt stały, jak i czasowy. Szacuje się, że w końcu 2009 roku ujemne saldo definitywnych migracji zagranicznych wyniosło tylko niewiele ponad 1 tys. (GUS). W końcu 2019 r. liczba ludności Polski wyniosła 38,3 mln, tj. o prawie 29 tys. mniej niż w końcu 2018 r., ale w porównaniu z 2009 r. był to wzrost o ponad 215 tys. osób.

Rys 6.2. Ogólna stopa bezrobocia w Polsce w latach 2009-2019

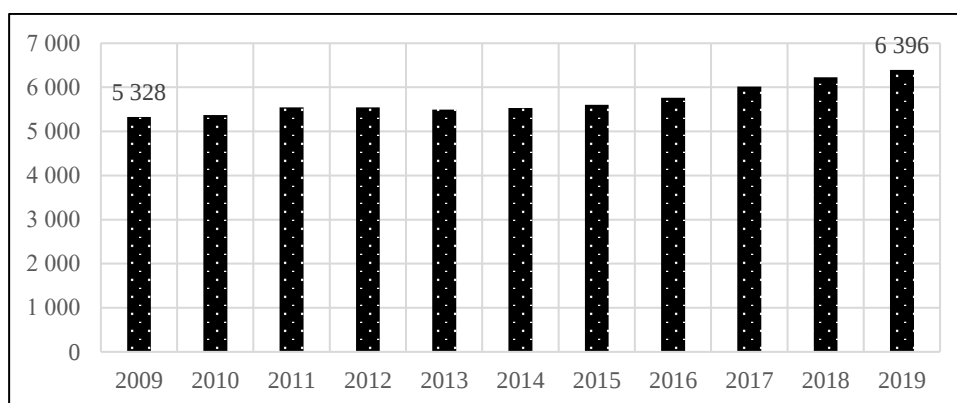


Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W końcu 2009 r. w ewidencji bezrobotnych zarejestrowanych było 1892,7 tys. osób, czyli po raz pierwszy od kilku lat bezrobocie zwiększyło się. Wzrost poziomu bezrobocia w ciągu roku wyniósł 418,9 tys. osób, 28,4%. Należy zauważyć, że zwiększyła się przede wszystkim liczba bezrobotnych poprzednio pracujących o 349,1 tys. (tj. o 30,5%), przy wzroście liczby dotychczas niepracujących o 69,8 tys. osób (tj. o 21,2%).

W roku 2019 utrzymał się, zapoczątkowany w 2014 r., spadek poziomu i stopy rejestrowanego bezrobocia w Polsce. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2019 r. wyniosła 5,2% i była to najniższa od 30 lat wartość tego wskaźnika osiągnięta w końcu roku. Była to bardzo pozytywna zmiana w porównaniu z 2009 r., kiedy to stopa bezrobocia wynosiła 12,1%. Według danych Eurostatu w listopadzie 2019 roku Polska znajdowała się na 3 miejscu (za Czechami i Niemcami) pod względem najniższej stopy bezrobocia wśród krajów Unii Europejskiej.

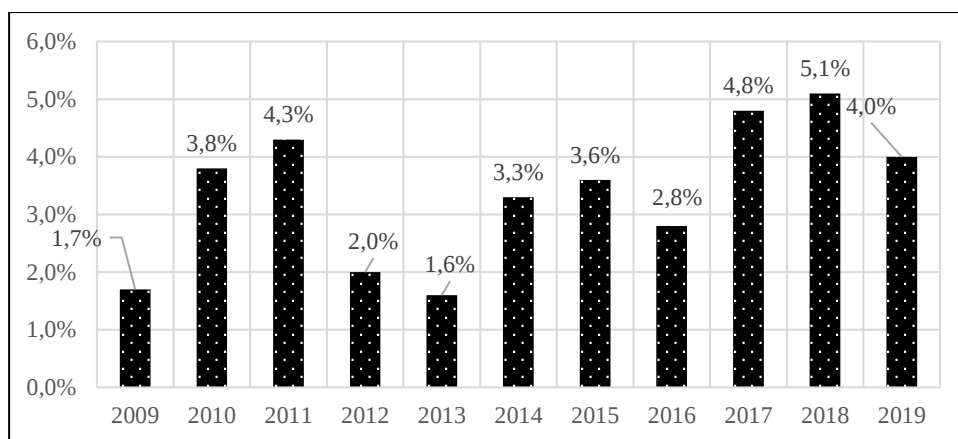
Rys. 6.3. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W 2009 r. przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 5 327,5 tys. osób, a w 2019 r. 6 395,3 tys. osób. W badanym okresie liczba zatrudnionych wzrosła o ponad 1 mln. Negatywny wpływ globalnego kryzysu na sytuację makroekonomiczną okazał się w Polsce mniejszy niż w większości krajów UE. Polska uniknęła ujemnej zmiany realnego PKB w okresie kryzysu gospodarczego, w sytuacji gdy w wielu innych krajach wystąpiła głęboka recesja. Jednak tempo wzrostu gospodarczego wyraźnie zwolniło. Wzrost PKB w 2007 r. wyniósł 6,8%, w 2008 r. zmniejszył się do 5%, a w 2009 r. PKB w Polsce, według szacunków GUS, wzrósł realnie o 1,7% w porównaniu do roku poprzedniego.

Rys.6.4. Dynamika realna produktu krajowego brutto w latach 2009-2019

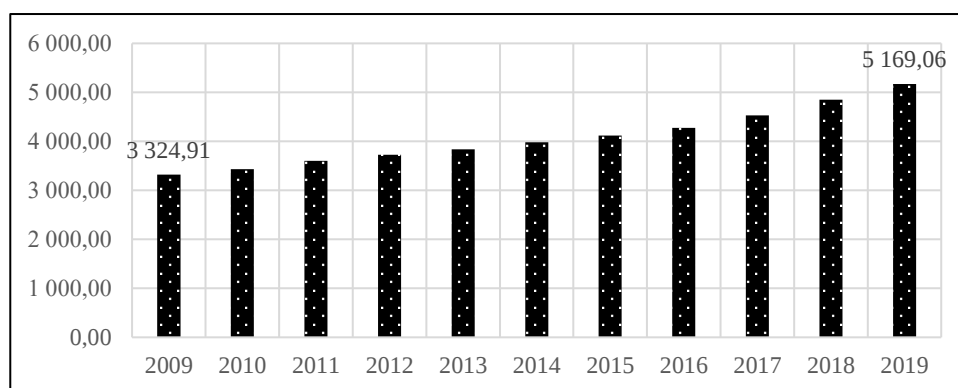


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rynek pracy w Polsce 2009-2019.

Według szacunków GUS w 2010 r. PKB wzrosło realnie o 3,8% w porównaniu do roku poprzedniego. Oznacza to, że dynamika wzrostu była ponad 2-krotnie silniejsza niż w 2009 r. Poprawa tempa wzrostu PKB to m.in. efekt umocnienia popytu krajowego, który wzrósł o 3,9%. W kolejnych latach dynamika wzrostu zwiększała się, ale w 2012 r. ponownie nastąpiło osłabienie, kontynuowane w 2013 r. W 2014 r., przy niewielkiej poprawie koniunktury w gospodarce europejskiej, w Polsce odnotowano wyższe niż w dwóch poprzednich latach tempo wzrostu gospodarczego. Poprawa dynamiki utrzymywała się w kolejnych latach.

Wysokie tempo wzrostu PKB sprzyjało utrzymywaniu się pozytywnych tendencji na rynku pracy, bowiem wrosła liczba pracujących w gospodarce narodowej i przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw, jak też zmniejszyło się bezrobocie, podwyższeniu uległy przeciętne wynagrodzenia.

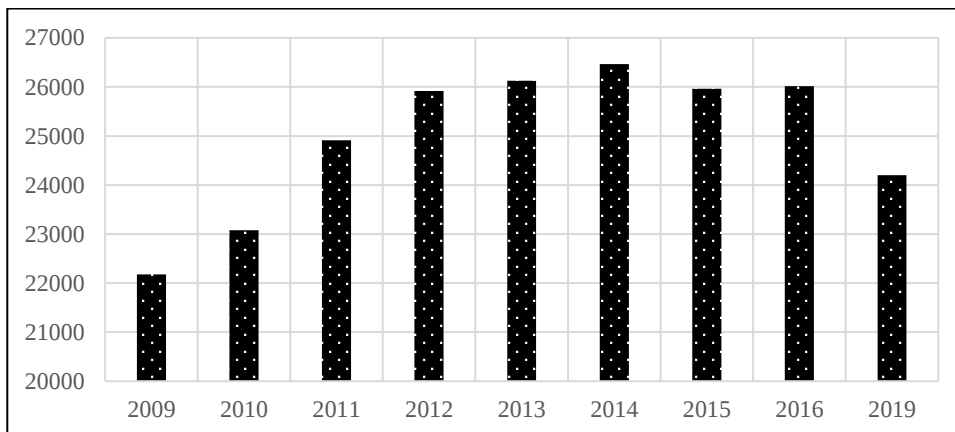
Rys. 6.5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie nominalne brutto w sektorze przedsiębiorstw Polsce w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rynek pracy w Polsce 2009-2019.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w 2019 r. wyniosło 5 169,06 zł, czyli było nominalnie wyższe o 1844,15 w stosunku do 2009 r.

Rys. 6.6. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w wybranych latach

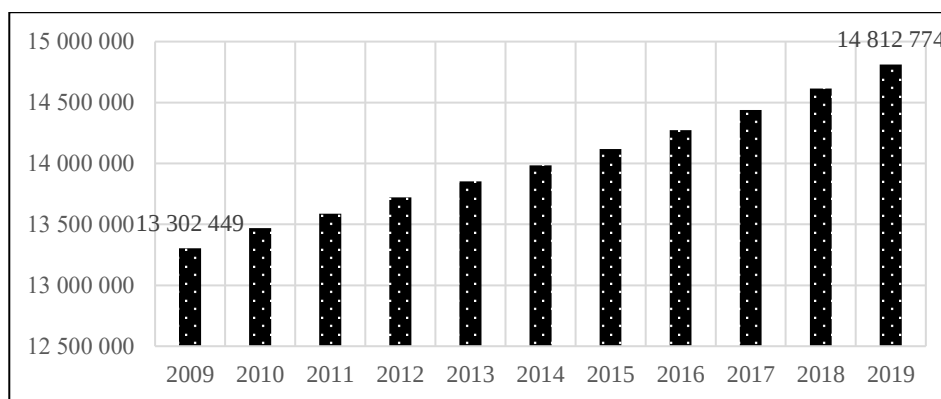


Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W badanym okresie liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym, które prowadziły działalność gospodarczą w Polsce zmieniała się, w latach 2009-2014 wzrastała, a od 2015 roku zaczęła maleć. Wyjaśniano to głównie niepewną sytuacją wewnętrzną w Polsce w danym czasie, inwestorzy obawiali się niestabilności. Szybko zmieniające się prawo, nowe obciążenia podatkowe oraz wzmożone wydatki socjalne zahamowały działania podmiotów inwestujących [Witczyńska 2018 :667].

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkań w zasobie krajowym zwiększyła się z 13,3 mln w 2009 roku do 14,8 mln w 2019 roku (patrz rys.6.7.). Oznacza to, że w Polsce przypadało ówczesznie ok. 389 mieszkań na 1 000 mieszkańców. Słabszy wynik wśród krajów UE odnotowano jedynie na Słowacji (369 mieszkań). Dla porównania wskaźnik ten wyniósł w Niemczech 509 mieszkań na 1 000 mieszkańców, na Węgrzech - 456, w Czechach – 455.

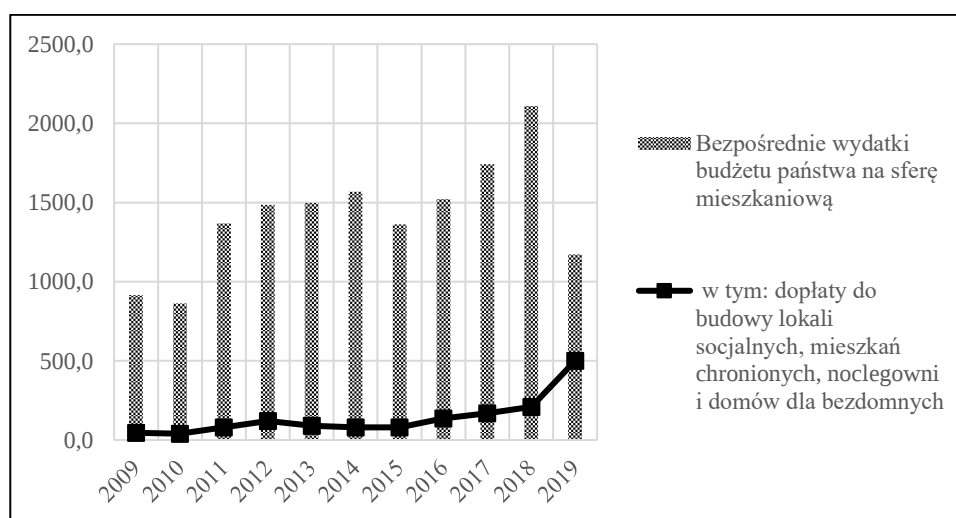
Rys. 6.7. Zasoby mieszkaniowe (ogółem) w Polsce w latach 2009-2019 (w mln)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W Polsce w badanym okresie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową należały do najniższych w Unii Europejskiej. Bezpośrednie wydatki budżetowe, które w 2009 roku wynosiły niecały 1 mld zł, po przejściowych wzrostach (szczególnie w 2018 roku, było to 2,1 mld zł) w 2019 r. wyniosły 1,2 mld zł i nie były wystarczające do znaczącej poprawy sytuacji mieszkaniowej (patrz rys.6.8.). Stanowiły ok. 0,08% PKB kraju, przy średnich wydatkach na cele mieszkaniowe w krajach Unii Europejskiej na poziomie 0,5% PKB¹⁵⁵.

Rys. 6.8. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową (w mln zł) w latach 2009-2019



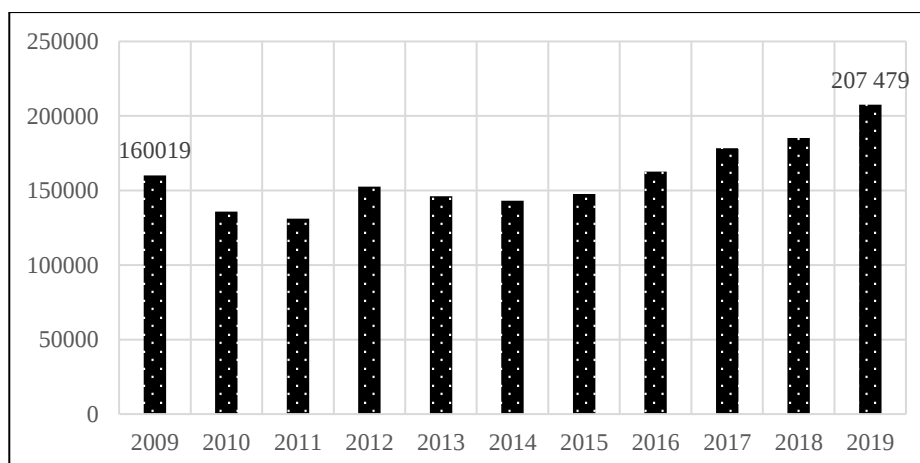
Źródło: opracowanie własne na podstawie:

<https://archiwum.miir.gov.pl/media/51679/wydatkibudzetupanstwanasferemieszkaniowaod1995.pdf>.

Liczba mieszkań na 1000 osób, zwiększyła się znacząco w 2019 r. do poziomu 389 mieszkań na 1000 osób vs. 348 mieszkania na 1000 osób w 2009. W 2018 roku w 22 krajach UE wybudowano łącznie 1 656,3 tysiąca mieszkań, co stanowiło 3,8 mieszkań na 1000 mieszkańców. Polska zajęła piąte miejsce pod względem liczby nowo wybudowanych mieszkań w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, osiągając wynik 4,9, ex aequo z Estonią. Lepsze wyniki osiągnięto jedynie w Finlandii (7,7), Austrii (7,4), Francji (6,9) oraz Szwecji (5,2) [Raport o stanie Mieszkalnictwa w Polsce].

¹⁵⁵ <https://obserwatorium.miasta.pl/rekomendacje-ekspertow-dla-polityki-mieszkaniowej-mieszkalnictwo/>.

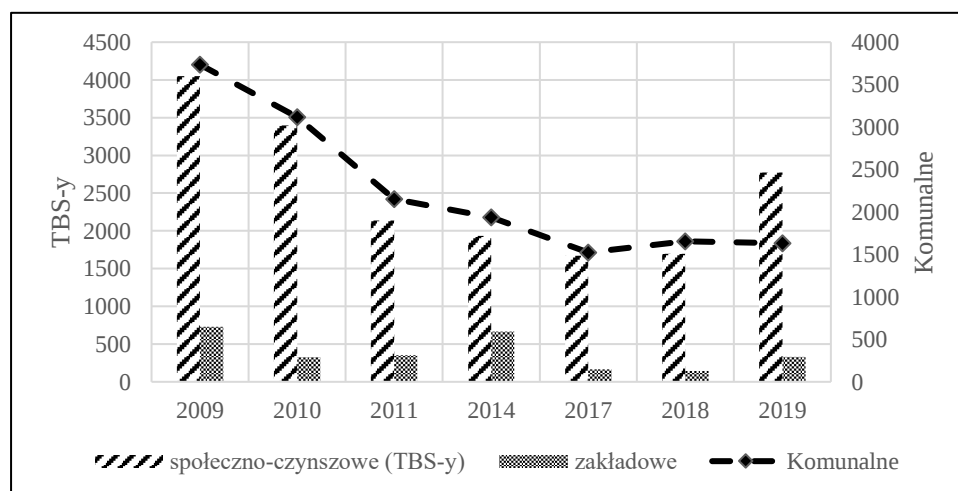
Rys. 6.9. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w Polsce w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W całym badanym okresie wybudowano ponad 1750 tys. mieszkań. Rok 2019 r. był rekordowy pod tym względem, oddano do użytku 207,2 tys. jednostek mieszkalnych, czyli ok. 5,4 na 1000 mieszkańców. Według Raportu o stanie mieszkalnictwa, w strukturze nowych mieszkań oddanych w 2019 r. największy odsetek (97,8%) stanowiło budownictwo deweloperskie oraz inwestycje realizowane przez osoby fizyczne. Mieszkania przeznaczone dla osób o niższych dochodach – mieszkania komunalne, mieszkania w ramach Towarzystw Budownictwa Społecznego i mieszkania zakładowe – stanowiły w 2009 roku jedynie 5,3 % (czyli około 8,5 tys.), a w 2019 r. jedynie 2,2% liczby nowo wybudowanych mieszkań (czyli ok. 4,6 tys.). Oznacza to, że pomimo zwiększenia się liczby oddawanych do użytku mieszkań ogółem w badanym okresie nie poprawiła się dostępność mieszkań dla osób o dochodach zbyt niskich, by nabyć własność lub wynająć mieszkanie na zasadach rynkowych.

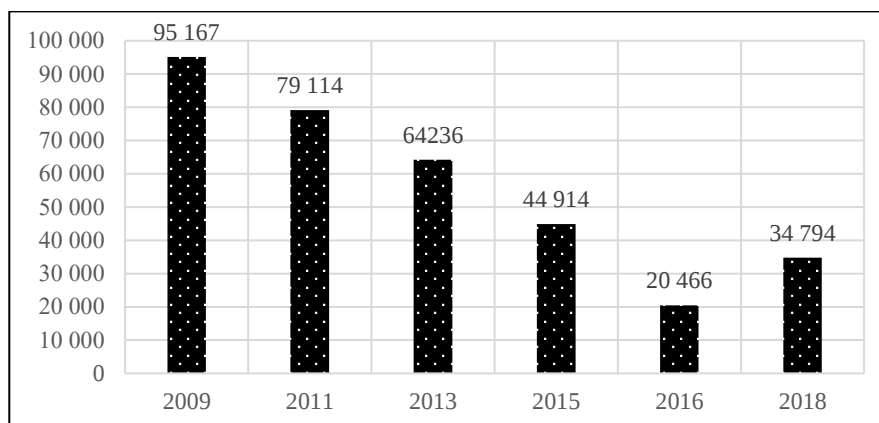
Rys. 6.10. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania według wybranych form budownictwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Dostępność zasobu dla mniej zamożnych gospodarstw domowych utrudnia także trwająca prywatyzacja zasobu komunalnego. Nowe mieszkania budowane przez gminy niwelują roczny spadek wielkości zasobów komunalnych jedynie o 6-7%. Wskazuje to na to, że proces prywatyzacji zasobów mieszkaniowych gmin jest znacznie większy niż efektywność nowego budownictwa komunalnego w uzupełnianiu tych zasobów [Raport o stanie Mieszkalnictwa w Polsce].

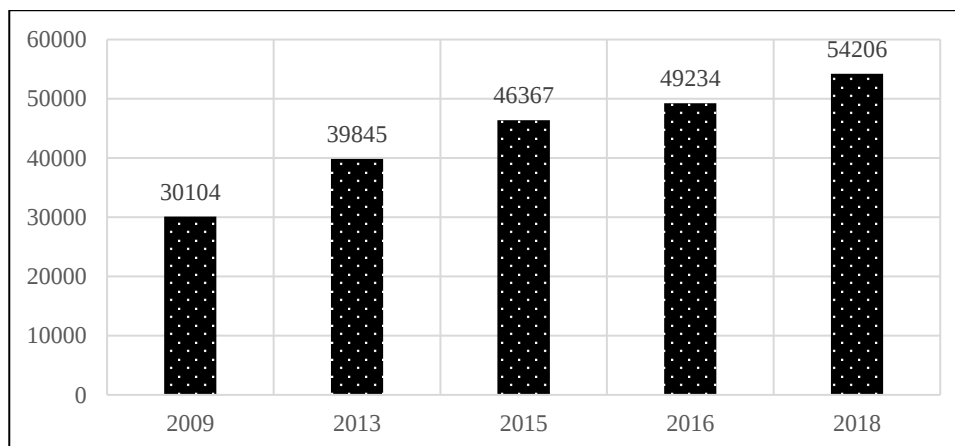
Rys. 6.11. Zasoby mieszkaniowe gminne sprzedane w polskich gminach w wybranych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Dane statystyczne nie obrazują dostępności mieszkań o godnych standardach, bowiem nie odnoszą się do stanu technicznego, który był często na tyle zły, że część zasobów wymagała rozbiórki lub remontu kapitalnego. Niezbędne były i są zmiany służące poprawie warunków mieszkaniowych i istnienie określonej, wolnej puli mieszkań, niezbędnej do prawidłowego prowadzenia polityki remontowej i usprawnienia mobilności społeczeństwa [Cembala 2014:305]. Oficjalnie wykazywane pustostany, szczególnie w zasobach komunalnych wynikają z bardzo złego stanu technicznego mieszkań (por. rys.6.12).

Rys. 6.12. Mieszkania niezamieszkane w zasobie gmin (pustostany) w wybranych latach



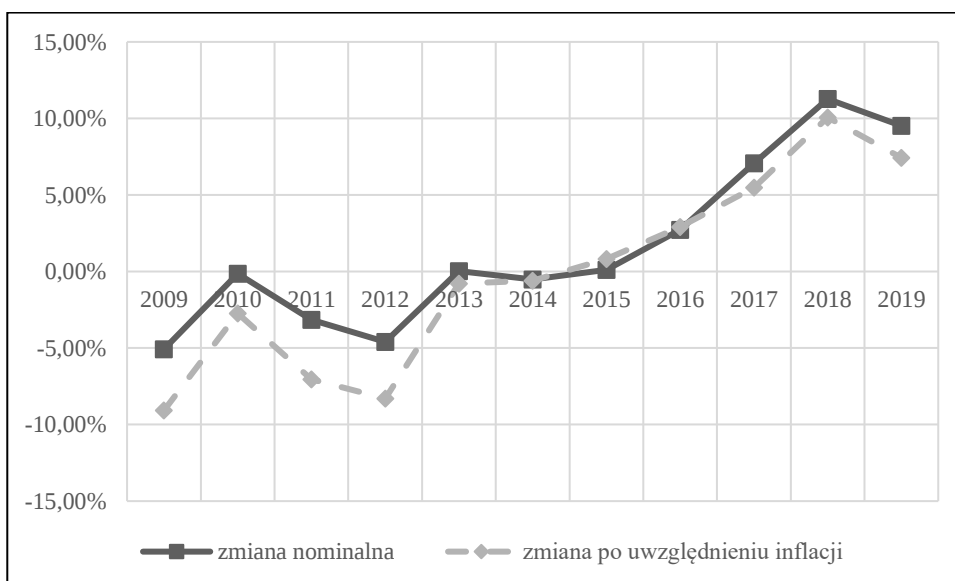
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Inną przyczyną pustostanów w zasobach mieszkaniowych może być popularność inwestycji w nieruchomości mieszkalne i „trzymanie ich” w oczekiwaniu na wzrost ich wartości, budowa lub nabycie domów na terenach turystycznych (tzw. domy wakacyjne), oraz pozostawienie niezamieszkałych mieszkań i domów na terenach o niskiej atrakcyjności ze względów społecznych i gospodarczych (np. tereny po dawnych Państwowych Gospodarstwach Rolnych) [Raport o stanie Mieszkalnictwa w Polsce].

Brak przystępnych cenowo mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach został pogłębiony przez stopniową ewolucję prywatnego rynku mieszkaniowego zdominowanego przez prywatnych deweloperów od czasu transformacji lat 90-tych. W ciągu ostatnich dwóch dekad odnotowano znaczne zmniejszenie się liczby mieszkań budowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Polityka mieszkaniowa odegrała kluczową rolę w tej zmianie, ponieważ polityka rządu centralnego stopniowo ograniczała zachęty dla sektora mieszkaniowego *non-profit* [Weclawowicz, 2002]. Budownictwo mieszkaniowe zostało zdominowane przez dwa sektory rynkowe: indywidualnych inwestorów, którzy budują domy na własne potrzeby oraz rosnący sektor deweloperów komercyjnych budujących mieszkania i domy na sprzedaż lub wynajem.

W latach 2009-2019 można było zaobserwować znaczący wzrost cen mieszkań, jakkolwiek w latach 2010-2012 i 2018-2019 widoczne były też niewielkie spadki cen.

Rys.6.13. Procentowa zmiana cen nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w latach 2009-2019 w stosunku do poprzedniego roku (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.statista.com>.

Główni gracze strony podaŹowej - deweloperzy kierowali swojĄ ofertę do lepiej sytuowanych gospodarstw domowych. Jest to zjawisko widoczne szczególnie w przypadku gospodarki przechodzącej transformację, takiej jak Polska, w której ceny nieruchomości nagle wzrosły bardzo gwałtownie i nie są zsynchronizowane z ewolucją wynagrodzeń w większości sektorów zatrudnienia [OECD, 2014a].

6.2. Studium przypadku Łodzi

6.2.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Łodzi

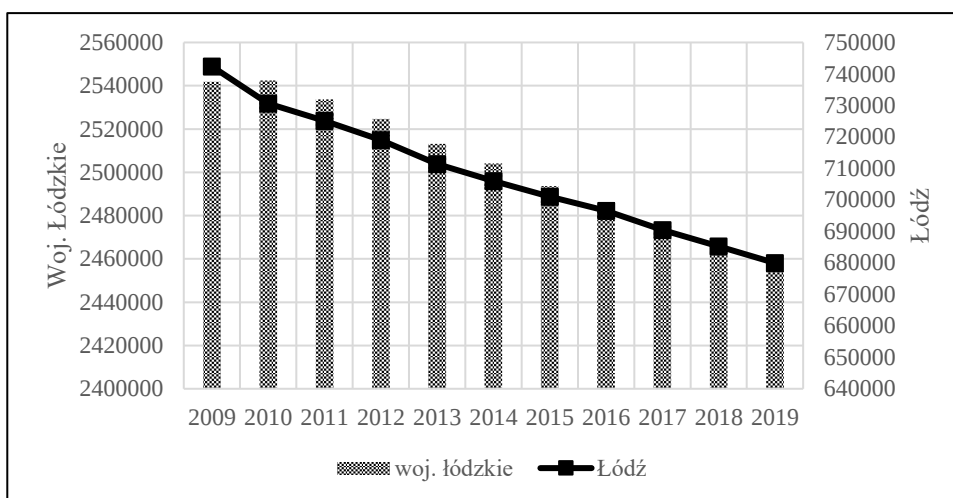
W badanym okresie Łódź była czwartym pod względem powierzchni 293,2 km² miastem w Polsce oraz trzecim, biorąc pod uwagę liczbę ludności (w 2009 r. było to 742,3 tys. a w 2019 r. 685,3 tys.). Łódź jest miastem na prawach powiatu, położonym w środkowej Polsce. Pełni funkcję stolicy województwa łódzkiego.

Szybki i dynamiczny rozwój Łodzi rozpoczął się w latach dwudziestych XIX w. i w ciągu kilkudziesięciu lat doprowadził do powstania wielkiego ośrodka przemysłu włókienniczego, zwanego „polskim Manchesterem”. W kolejnych dekadach miasto rozwijało się w różnym tempie ze względu na światowe zjawiska i procesy (wojny, okupacje, kryzysy gospodarcze), będąc wciąż prężnym ośrodkiem przyciągającym ludzi, którzy szukali w Łodzi swej „Ziemi obiecanej” [Jarno 2019:13]. Łódź była – w porównaniu z innymi dużymi miastami – stosunkowo mało zniszczona w czasie II wojny światowej, co paradoksalnie wywarło negatywny wpływ na dalszy rozwój miasta, gdyż przez wiele lat pomijane było przy przydziałach funduszy państwowych kierowanych na odbudowę i modernizację kraju [Ibidem, 23-24]. Po upadku socjalizmu miasto ucierpiało z powodu depresji gospodarczej, która trwała przez całe lata dziewięćdziesiąte, co z kolei przyczyniło się do ogromnego bezrobocia, rosnących problemów społecznych i masowego kurczenia się populacji; wszystkie te czynniki doprowadziły do dalszej dewastacji historycznej tkanki mieszkaniowej [Ogrodowczyk, A., & Marcińczak 2021:95].

Zarówno populacja województwa łódzkiego, jak i Łodzi zmniejszała się w badanym okresie. W latach 2000 - 2019 średnio rocznie populacja Łodzi kurczyła się o 6,2 tys. mieszkańców, co w całym obserwowanym okresie przyniosło spadek rzędu 118,5 tys. osób. Liczba mieszkańców miasta zmniejszyła się o 14,8%, a zatem ubytek ten był relatywnie ponad dwukrotnie większy niż przeciętny w całym województwie¹⁵⁶.

¹⁵⁶ https://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/1568/1/1/3._lodzkie.pdf.

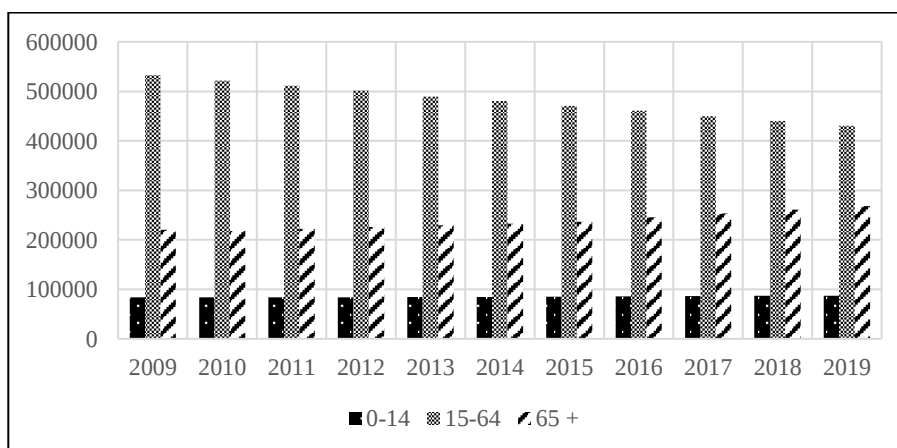
Rys. 6.14. Liczba ludności w Łodzi na tle liczby ludności województwa łódzkiego w latach 2009÷2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Miasta o dużym ubytku liczby mieszkańców (takie jak Łódź) nazywane są miastami wyludniającymi się albo miastami kurczącymi (*'shrinking cities'*). Głównymi czynnikami wpływającym na depopulację miast są działania związane z przekształceniami przedsiębiorstw, słabe możliwości rozwoju zawodowego, a w związku z tym duży odsetek migracji przy jednoczesnym niskim odsetku napływu nowych mieszkańców [Jopek 2018:188].

Rys. 6.15. Struktura wiekowa populacji w Łodzi w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Powyższe dane przedstawiają łódzkie społeczeństwo w podziale na biologiczne grupy wieku. Wśród polskich metropolii w drugiej połowie XX wieku, sytuacja najsilniej sprzyjająca starzeniu się ludności charakteryzowała Łódź (w całym powojennym okresie generalnie bardzo niska dzietność i niska atrakcyjność osiedleńcza), w ostatnich latach Łódź miała podobne tempo starzenia jak stolica kraju [Janiszewska, Dmochowska-Dudek 2017: 10]. W całym badanym okresie zwiększyła się liczba ludności w wieku

przedprodukcyjnym (o 4,2 %), zmniejszyła się w wieku produkcyjnym (o 19 %) i zwiększyła w wieku poprodukcyjnym (o 21,7 %).

W latach 2009–2019 występowała również trwała przewaga odpływu ludności nad jej napływem, co przełożyło się na ubytek migracyjny mieszkańców regionu. W 2019 r., w wyniku zameldowań i wymeldowań na pobyt stały, ujemne saldo migracji wynosiło – 2824 osób. Prognoza demograficzna GUS wskazuje, że proces wyludniania województwa łódzkiego będzie się pogłębiał i do 2030 r. liczba ludności zmniejszy się o kolejne 117,7 tys. osób (4,8%), a jego tempo będzie jednym z najwyższych w Polsce. Największą bezwzględną liczbę ludności straci prawdopodobnie Łódź (59,2 tys. osób).

Liczba mieszkańców Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego w ostatnich latach utrzymywała się na podobnym poziomie. Pozostałe polskie metropolie powiększały się w tym czasie, co oznacza, że rozlewanie się przedmieść (zjawisko *urban sprawl*) z zapasem wyrównało utratę mieszkańców w głównym ośrodku. W przypadku Łodzi było inaczej. Świadczy to o niskiej atrakcyjności miasta jako głównego ośrodka. Głównym problemem nie było to, że ludzie wyprowadzali się z Łodzi, ale to, że nie chcieli się w niej osiedlać¹⁵⁷.

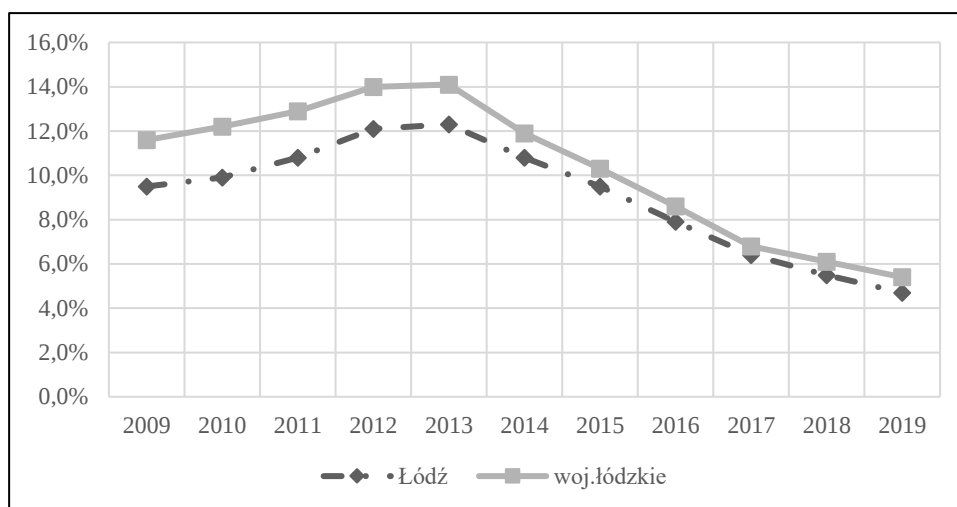
Łódź stanowi typowy przykład miasta w którym lepiej sytuowani mieszkańcy poszukują lokalizacji mieszkaniowej z dala od centrum miasta i bardziej na obrzeżach, powielając w ten sposób wzorec przestrzenny, który sygnalizuje dynamikę niekontrolowanego rozlewania się [Koprowska, Łaszkiewicz, Kronenberg 2020: 3].

Zgodnie z prognozami demograficznymi liczba mieszkańców Łodzi nadal będzie systematycznie zmniejszać się. Zapobieganie temu procesowi jest możliwe poprzez np. zwiększanie atrakcyjności miasta. Cel ten może być zrealizowany przede wszystkim w wymiarze rewitalizacji strefy centrum. Od końca 2013 r. prowadzone są działania kompleksowej rewitalizacji centrum miasta.

W 2009 roku, według danych z lokalnego rynku pracy, podwyższeniu uległy podstawowe wskaźniki określające bezrobocie. W porównaniu do 2008 r. liczba osób bezrobotnych zwiększyła się w województwie łódzkim o 29%, a w Łodzi o 42%. Zauważalny był również wzrost bezrobocia, zarówno w Łodzi, jak i woj. łódzkim w kolejnych latach do 2013 r., co z kolei pośrednio było efektem kryzysu finansowego.

¹⁵⁷ <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,25025080,nowy-raport-gus-lodz-wciaz-wyludnia-sie-najszybciej-ze-wszystkich.html?cta=1sqbb-3noac-5BF2022NW>.

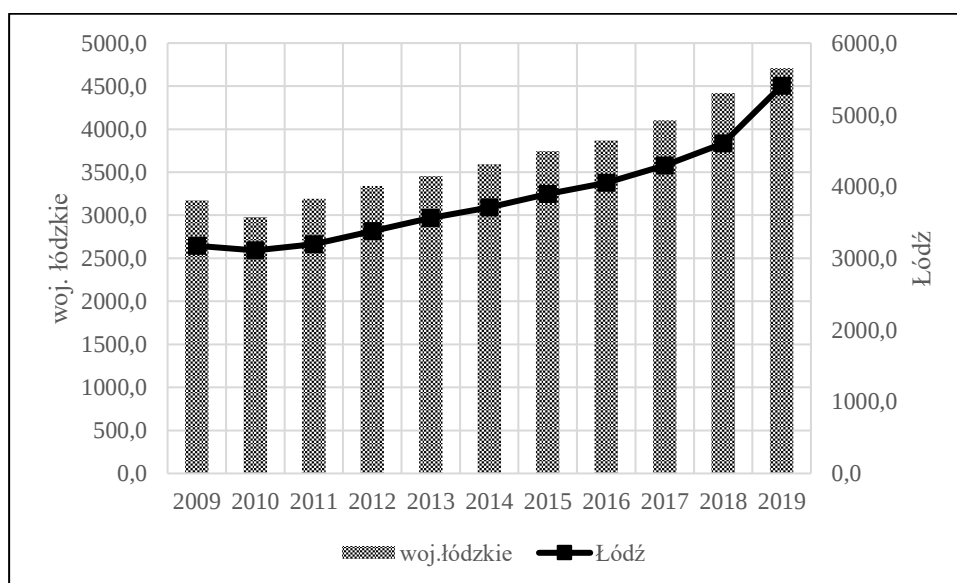
Rys. 6.16. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Stopa bezrobocia w Łodzi, w końcu grudnia 2019 r., wyniosła 4,7% (w województwie łódzkim– 5,4%) i była niższa w stosunku do 2009 r. o 4,8 p. proc (rys.6.16.). Na przestrzeni badanego okresu przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Łodzi zwiększyło się o 70,4 %, a w województwie łódzkim o 48,5 %. W grudniu 2019 r. w Łodzi wyniosło 5406,55 zł i wzrosło w stosunku do grudnia poprzedniego roku o 3,8% (rys.6.17).

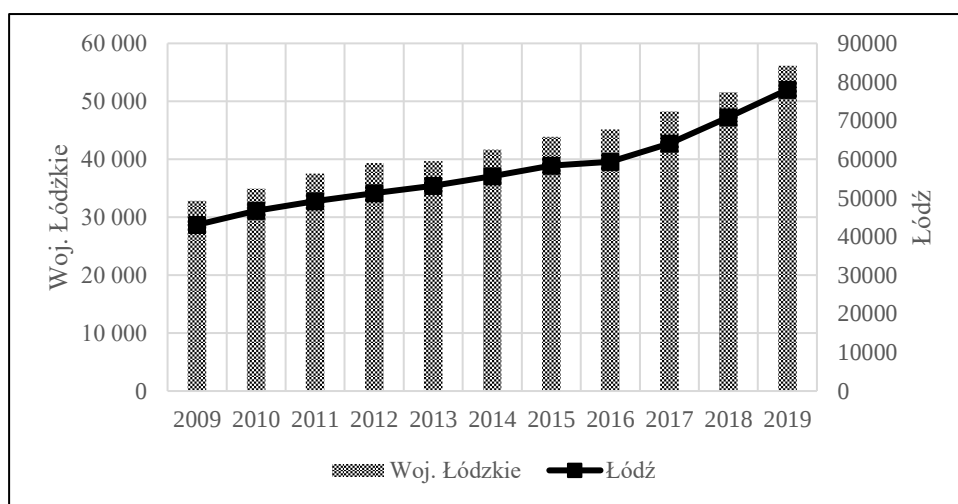
Rys. 6.17. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009-2019 (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W porównaniu do innych regionów, województwo łódzkie jest stosunkowo dobrze rozwinięte gospodarczo, charakteryzuje się także wysokim wskaźnikiem aktywności zawodowej ludności. W 2010 r. region dostarczył 6% krajowego produktu brutto. W 2012 r. w Łodzi PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł 124% średniego PKB na mieszkańca Polski. Było to znacznie mniej niż we Wrocławiu (154% średniego PKB na mieszkańca Polski), nie mówiąc o Poznaniu (200%) czy Warszawie (295%) [Kałuża-Kopias 2014:47].

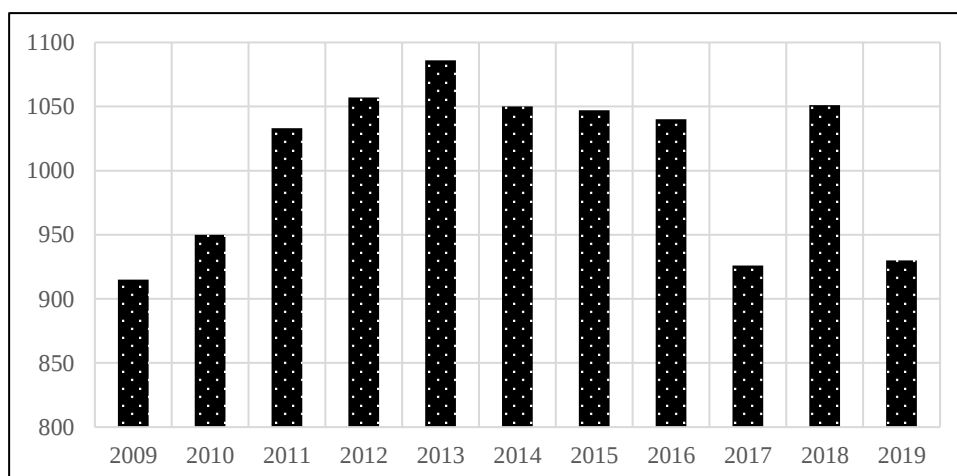
Rys.6.18. PKB na mieszkańca w Łodzi na tle woj. łódzkiego w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Produkt krajowy brutto rachunki regionalne w latach, BDL GUS.

W latach 2009-2013 w województwie łódzkim, jak również w skali kraju, nastąpił wzrost liczby podmiotów z kapitałem zagranicznym. W kolejnych latach liczba tych podmiotów spadła, osiągając w 2017 r. najniższe wartości. Po odbiciu w 2018 r., kolejny rok przyniósł ponownie znaczący spadek (rys.). W 2019 r. na terenie województwa łódzkiego badana zbiorowość podmiotów z kapitałem zagranicznym liczyła 930 jednostek – o 11,5% mniej w porównaniu z rokiem poprzednim, przy średnim spadku w Polsce o 5,7%. Ponad połowa z nich (504) miała swoją siedzibę w Łodzi. W badanym okresie (w każdym z badanych lat) ponad połowa podmiotów z kapitałem zagranicznym miała swoją siedzibę w Łodzi (patrz. rys 6.19).

Rys. 6.19. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie łódzkim
w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Współczesna struktura mieszkaniowa w Łodzi jest przede wszystkim wynikiem wielu złożonych procesów gospodarczych i społecznych, które działając przez kilka stuleci (zwłaszcza w XIX i XX wieku), znacząco przekształciły jej elementy składowe. Po II wojnie światowej nieefektywna polityka mieszkaniowa doprowadziła do znacznej degradacji przedsocjalistycznego zasobu mieszkaniowego [Ogrodowczyk & Marcińczak 2021:94]. Władze celowo nie remontowały ani nie modernizowały historycznej tkanki mieszkaniowej, pozostawiając ją w ruinie przez prawie pięćdziesiąt lat [Ogrodowczyk, 2015]. Podobnie jak miało to miejsce w innych częściach Polski w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych [Ciechocińska, 1987], potrzeby mieszkaniowe socjalistycznej "klasy średniej" były zaspokajane głównie przez kontrolowane przez państwo spółdzielnie mieszkaniowe.

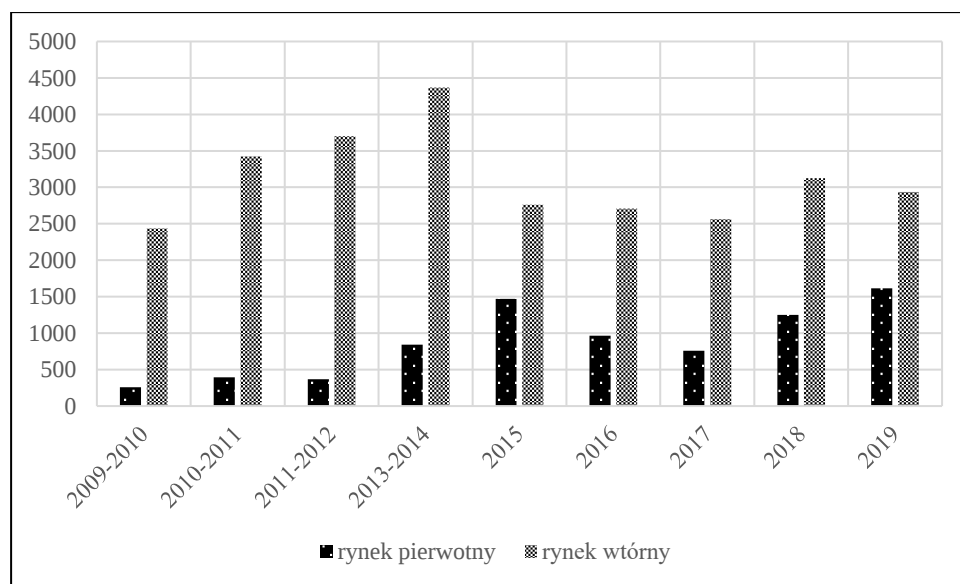
W Łodzi budownictwo mieszkaniowe przez wiele dekad pozostawało w cieniu budownictwa fabrycznego. Powstawały co prawda liczne kamienice, lecz na wynajmowanie w nich mieszkań stać było jedynie nieliczną część mieszkańców miasta – reszta mieszkała zazwyczaj w bardzo złych warunkach [Jarno 2019:103]. Wraz z reformą systemu polityczno-gospodarczego kraju, władze samorządowe Łodzi już w 1990 r. przejęła 133 tys. mieszkań od Skarbu Państwa, stając się tym samym największym właścicielem kamienic wśród polskich miast. Należy też zauważyć, że gmina stała się właścicielem zasobów mieszkaniowych, które często miały (i nadal mają) niejasne i nierozwiązane kwestie związane z prawem własności [Ibidem:94]. To z kolei spowodowało znaczne trudności w ustaleniu statusu prawnego wielu budynków i działek

po 1990 roku, a tym samym uniemożliwiło szybki proces prywatyzacji, oznaczało też dodatkowe ryzyko dla inwestorów.

Ze względu na duży rozmiar publicznych zasobów mieszkaniowych i wcześniejsze wieloletnie zaniedbania w utrzymaniu ich stanu fizycznego w czasach socjalizmu, budynki, zwłaszcza te należące do gminy w centrum miasta, były w bardzo złym stanie technicznym, (prawie 70% budynków), co nie poprawiało wizerunku centrum miasta [Ogrodowczyk, 2014].

Dane obrazujące aktywność zakupów na pierwotnym i wtórnym rynku nieruchomości mieszkaniowych lokalowych wyraźnie wskazują na większy udział transakcji na rynku wtórnym w badanym okresie. Należy jednak zauważyć, że wraz ze wzrostem oferty deweloperów, zwiększył się także udział zakupów na rynku pierwotnym – w 2009 r. było to jedynie 260 transakcji, a w 2019 już 1613. Aktywność transakcyjna była zmienna, najwyższe wartości osiągając w latach 2013-2014 (patrz. rys.6.20).

Rys. 6.20. Liczba transakcji na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotny i wtórny)¹⁵⁸ w Łodzi w latach 2009 - 2019

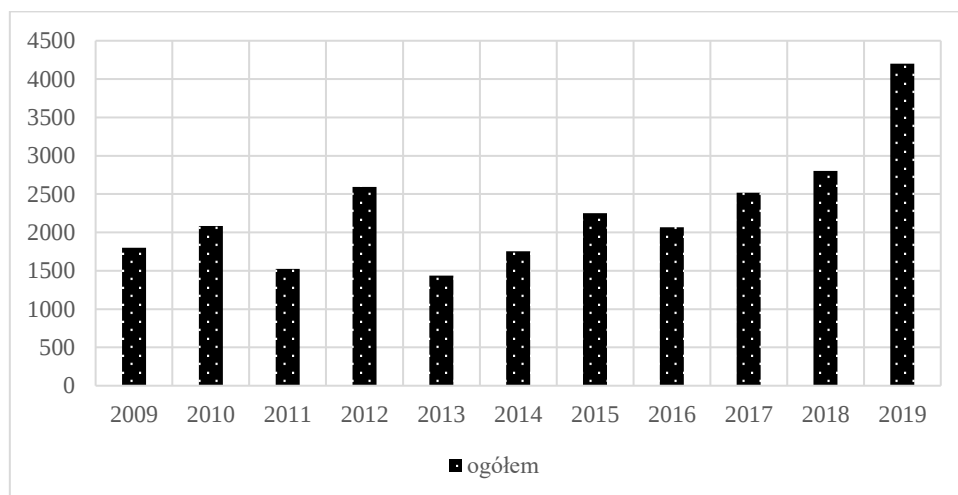


Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.lsarn.eu/analizy-ryнку/>.

¹⁵⁸ **Rynek pierwotny** lokali mieszkalnych rozumiany jest jako rynek lokali w nowych budynkach deweloperskich, wybudowanych w latach 2009-2019, które sprzedaje deweloper. Takie samo założenie przyjęto dla rynku pierwotnego nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. **Rynek wtórny** obejmuje transakcje pomiędzy osobami fizycznymi lub, w których stroną są podmioty inne niż osoby fizyczne z wyłączeniem deweloperów. Transakcje na rynku wtórnym lokali mieszkalnych dotyczą lokali w budynkach o różnym wieku - od kamienic po budynki z wielkiej płyty jak również w nowo wybudowanych budynkach z wyłączeniem transakcji, w których stroną był deweloper. Podobne założenie przyjęto przy analizie rynku wtórnego nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi [<https://www.lsarn.eu/analizy-ryнку/>].

Budownictwo mieszkaniowe w Łodzi nie miało takiego znaczenia jak w pozostałych badanych miastach. Liczba oddawanych mieszkań w latach 2009-2014, poza wyjątkowym 2012 r, oscylowała wokół 1,5-2 tys. jednostek mieszkalnych rocznie. Silniejszy trend wzrostowy pojawił się w 2017 r., w 2019 r. oddano do użytku 4,2 tys. nowych obiektów. Oznacza to, że w okresie badanych wybudowano 25 tys. mieszkań i domów.

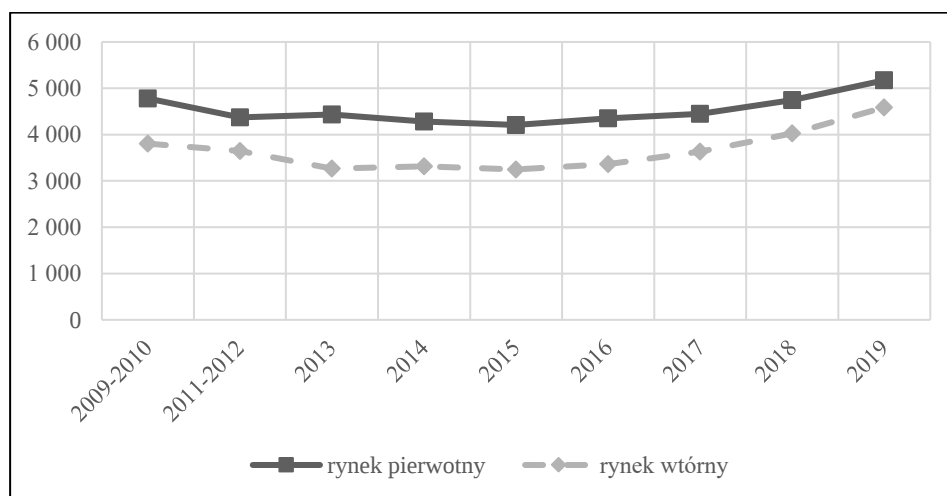
Rys.6.21 Liczba nowych jednostek mieszkalnych oddanych do użytkowania w Łodzi w latach 2009 – 2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS

Łódź była jednym z najtańszych miast biorąc pod uwagę ceny mieszkań. W badanym okresie nie zaobserwowano znaczących wzrostów cen, utrzymywał się wyższy poziom cen na rynku pierwotnym (patrz.rys.6.22).

Rys. 6.22. Średnie ceny jednostkowe lokali na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotny i wtórny) w Łodzi w latach 2009 – 2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.lsarn.eu/analizy-ryнку/>.

Ceny mieszkań były pochodną małej atrakcyjności miasta w badanym okresie i niskich dochodów ludności w porównaniu ze wskaźnikami z innych polskich miast. Dane BDL wskazują, że w 2009 r. przeciętne dochody brutto mieszkańców Łodzi kształtowały się na poziomie 3 159 PLN/miesiąc, w Warszawie ówczesnie było to 4603 PLN/miesiąc, w Krakowie 3423 PLN/miesiąc, Poznaniu 3668 PLN/miesiąc, a we Wrocławiu 3556 PLN/miesiąc. W 2019 r. kwoty te były wyższe, ale Łódź w dalszym ciągu była na ostatnim miejscu, wynagrodzenie wynosiło 5174 PLN/miesiąc, w Warszawie ówczesnie było to 6802 PLN/miesiąc, w Krakowie 5878 PLN/miesiąc, Poznaniu 5713 PLN/miesiąc, a we Wrocławiu 5757 PLN/miesiąc.

6.2.2. Polityka mieszkaniowa Łodzi – zarys problemu

Do głównych dokumentów mających zasadnicze znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej Łodzi w badanym okresie można zaliczyć:

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi przyjęte:

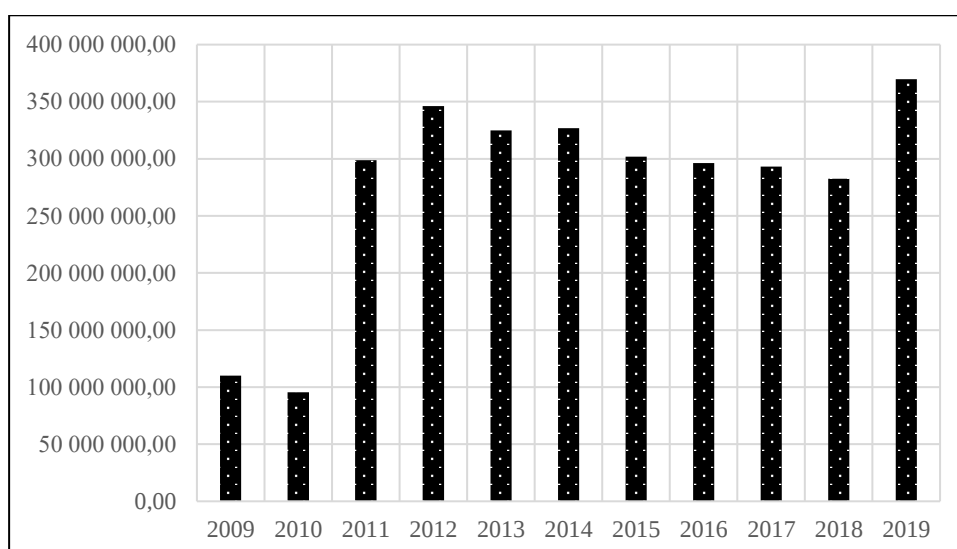
- **na lata 2007-2011:** uchwałą VI/84/07 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Łódź na lata 2007 – 2011 w części dotyczącej zasad polityki czynszowej;
- **na lata 2012-2016:** uchwałą NR XLIV/826/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2012 – 2016;
- **na lata 2016-2020:** Uchwałą 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.

oraz

- Uchwała NR XLIV/825/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+;
- Gminny Program Rewitalizacji miasta Łodzi 2026+ przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi Nr XXXV/916/16 z dnia 28 września 2016; zmiany w dokumencie wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi Nr LXXIII/1980/18 z dnia 5 lipca 2018 roku oraz zainicjowane kolejną uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi Nr XIX/753/20 z 29 stycznia 2020 r.

W badanym okresie wydatki na sferę mieszkaniową z budżetu miasta zwiększyły się (patrz. rys.6.23). Najwyższy udział w budżecie wydatki na Dział 700 osiągnęły w 2019 roku w wysokości 369 820 597,84 mln PLN, co w porównaniu z 2009 r. było wzrostem ponad trzykrotnym. Przyjmuje się, że wydatki te świadczą o przedsiębiorczym charakterze gminy i jej rozwoju w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców [Dembicka-Niemiec 2020: 41]. Należy również pamiętać, że w przypadku Łodzi przekształcenia własnościowe oraz prywatyzacja i brak subsydiowania gospodarki mieszkaniowej (w latach 90-tych) skutkowały (m.in. w badanym okresie) silną segregacją mieszkaniową w przestrzeni miasta według kryterium majątkowego ludności [Węclawowicz, Łotocka, Baucz, 2010].

Rys.6.23. Wydatki budżetu miasta Łódź na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009-2019 (w mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W badanym okresie istotnym rokiem dla łódzkiej polityki mieszkaniowej był rok 2012. W tym roku Urząd Miasta Łodzi przeprowadził 43 spotkania z mieszkańcami w celu rozpoznania ich opinii dotyczących tematów takich jak; polityka komunalna, poprawa jakości przestrzeni publicznej, ale także Projekt Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+. W tym samym roku przeprowadzono również konsultacje społeczne dotyczące założeń dokumentu „Polityka Mieszkaniowa 2020+” [Bojanowska 2016: 38].

W ramach przeprowadzanych warsztatów zaplecze eksperckie zapewniaли reprezentanci Wydziału Strategii oraz Wydziału Budynków i Lokali Urzędu Miasta Łodzi. Zespół naukowców z Uniwersytetu Łódzkiego przygotował i zaprezentował raport o nazwie „*Stan gospodarki mieszkaniowej w gminie Łódź, pożądane kierunki zmian*”

[Kucharska-Stasiak et al. 2011]. W ramach konsultacji społecznych dotyczących założeń przyszłego dokumentu „Polityka Mieszkaniowa Łodzi 2020+” zostały przeprowadzone 3 warsztaty.

W ramach pierwszego warsztatu **Łódzki zasób mieszkaniowy – kierunki zmian** próbowano znaleźć odpowiedź na pytanie: Jakie potrzeby mieszkaniowe powinno zaspokajać miasto Łódź. Na tym etapie mieszkańcy podkreślali potrzebę zapewnienia ze strony miasta mieszkań socjalnych, zamiennych i tymczasowych dla najbiedniejszych osób. Kolejną kwestią było zapewnienie lokali mieszkalnych osobom młodym, zarówno tym wywodzącym się z ubogich rodzin, ale i najzdolniejszym absolwentom uczelni wyższych [Bojanowska 2016:40]. Pojawiły się również opinie o potrzebie umożliwienia osobom starszym o niskich dochodach zamiany dużych metrażowo mieszkań na mniejsze z mniejszym czynszem [Twardowska 2014:117]. Warsztat drugi **Polityka remontowa łódzkiego zasobu mieszkaniowego – wyzwania** poświęcony został kwestiom polityki remontowej oraz próbie znalezienia źródeł finansowania remontów zasobów mieszkaniowych [Twardowska 2014:117]. W ramach warsztatu trzeciego **Polityka czynszowa w łódzkim zasobie mieszkaniowym** omówiono najbardziej sporną kwestię polityki mieszkaniowej, czyli wysokość stawek czynszowych. Omawiano działania mogące wesprzeć mieszkańców w spłacie mieszkań zadłużonych m.in. w postaci odpracowania zaległości czynszowych [Bojanowska 2016:40; Twardowska 2014:118].

Na podstawie przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami została opracowana strategia pt. „Polityka Mieszkaniowa 2020+”. Osią polityki mieszkaniowej Łodzi 2020+, a zarazem podstawowym warunkiem jej powodzenia, było rozdzielenie obszaru polityki mieszkaniowej wobec zasobu socjalnego od polityki wobec jego pozostałej części. W sferze lokalnej polityki mieszkaniowej, podstawowymi celami było podejmowanie działań na rzecz zwiększenia efektywności budownictwa mieszkaniowego, poprawy stanu technicznego i jakości już istniejących zasobów, a także zapewnienie schronienia dla osób najuboższych.

W ramach opracowanej strategii misję łódzkiej polityki mieszkaniowej podzielono na cztery podstawowe cele operacyjne: (1) Miasto odnowionych kamienic - zatrzymanie procesu degradacji i poprawa jakości zasobu mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem centrum miasta; (2) Miasto o rosnącym udziale mieszkań prywatnych - postępujące odblokowanie mechanizmów rynkowych w łódzkim zasobie mieszkaniowym dzięki przekazywaniu zasobu komunalnego jego użytkownikom oraz stworzeniu warunków do realizacji inwestycji niepublicznych w sektorze mieszkaniowym, przede

wszystkim w centrum Łodzi; (3) Miasto przyjazne lokatorom - efektywne i wykluczające marnotrawstwo zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym oraz stworzenie warunków do najmu mieszkań komunalnych, zwłaszcza w dzielnicach centralnych, przez osoby o przeciętnych dochodach; (4) Miasto bez eksmisji na bruk- zaspokojenie mieszkaniowych potrzeb najuboższych Łodzian dzięki systemowi wszechstronnej miejskiej pomocy, rosnącemu zasobowi mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych poza centrum miasta.

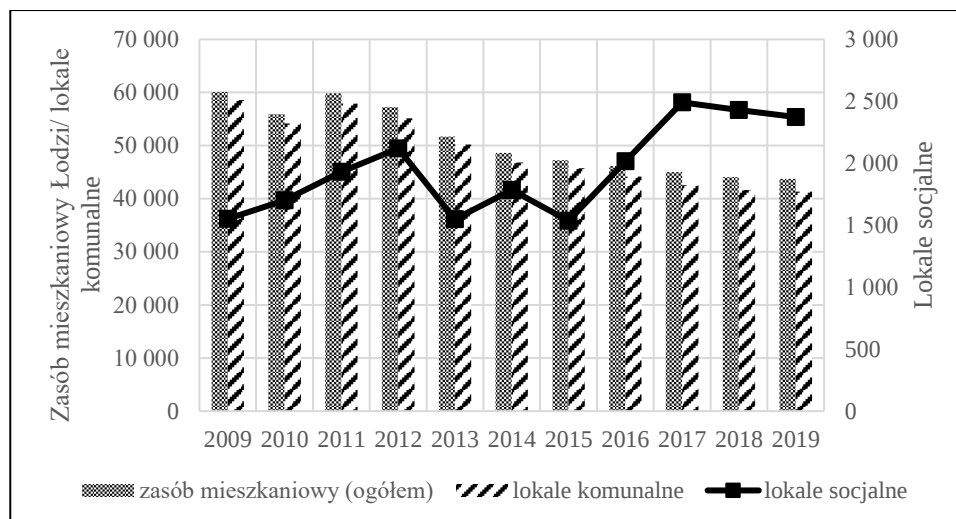
Diagnoza stanu zasobu mieszkaniowego w Łodzi sformułowana przy okazji tworzenia dokumentu Polityka mieszkaniowa Łodzi dotycząca gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+ wymieniała następujące główne problemy miasta związane z realizacją ustawowych obowiązków mieszkaniowych:

- zbyt duży i nieefektywnie wykorzystywany zasób komunalny w stosunku do stopnia realizacji potrzeb mieszkaniowych;
- niewypełnianie zadań w zakresie zapewniania mieszkań przeznaczonych do najmu socjalnego, tymczasowych i zamiennych;
- zły stan techniczny zarówno budynków pozostających w dyspozycji miasta, jak i tych należących do wspólnot mieszkaniowych;
- brak odpowiedniego zasobu lokali na wynajem socjalny, lokali zamiennych i pomieszczeń tymczasowych w stosunku do istniejących na terenie miasta potrzeb;
- zbyt niskie stawki czynszu za lokale mieszkalne w dyspozycji miasta,
- wysokie zaległości czynszowe przy jednoczesnym braku skutecznej windykacji;
- nieefektywny system prywatyzacji zasobów komunalnych.
- brak uporządkowania planistyczno-prawnego, w szczególności na obszarach z dużym udziałem komunalnego zasobu mieszkaniowego [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 2016–2020¹⁵⁹].

¹⁵⁹ http://g.ekspert.infor.pl/p/dane/akty_pdf/U72/2016/48/1187.pdf.

W Łodzi podmiotem zarządzającym łódzkim zasobem mieszkaniowym w badanym okresie był Zarząd Lokali Miejskich, który został utworzony na mocy uchwały z 20 stycznia 2016 r.¹⁶⁰.

Rys. 6.24. Zasoby mieszkaniowe należące do miasta w latach 2009-2019



Źródło: UMŁ, BDL GUS.

W badanym okresie liczba mieszkań należących do zasobu gminnego zmniejszała się, w 2009 r. było to ich 60 105, a w 2019 r. 43 732. Głównym czynnikiem wpływającym na ten proces była prywatyzacja rozpoczęta w latach 90-tych, podobnie jak w innych gminach w Polsce. Niewielki margines w procesie przemian własnościowych zajęła reprivatyzacja, czyli zwrot majątku zabranego wcześniej właścicielom z naruszeniem prawa.

W 2019 roku władze miasta były dysponentami około 44 tys. mieszkań. Założenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2021-2025 przewidują znaczne zmniejszenie gminnych zasobów mieszkaniowych do 2025 r. (o prawie 4 tys. w stosunku do 2019 r.), w wyniku sprzedaży lokali dotychczasowym najemcom, sprzedaży nieruchomości po przekwalifikowaniu najemców, zmiany funkcji lokali mieszkalnych na niemieszkalne oraz rozbiórki budynków [Sikora-Fernandez 2021:139].

Zasób mieszkaniowy w Łodzi negatywnie wyróżniał się pod względem struktury wiekowej, co przy niewielkich nakładach na techniczne utrzymanie zasobu prowadziło do dekapitalizacji zasobu [Kucharska-Stasiak, Załączna, Żelazowski, K. 2014:127].

¹⁶⁰ [Uchwała Nr XXIII/561/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Zarząd Lokali Miejskich i nadania jej statutu](#)

Techniczna degradacja zasobu mieszkaniowego wynikała z ponad siedemdziesięcioletniego braku inwestycji w kamienice¹⁶¹ przejęte po drugiej wojnie światowej po właścicielach pochodzenia żydowskiego i niemieckiego [Audycka 2023: 46].

Wyraźnie widoczny silny trend prywatyzacyjny w mieście charakteryzował się bardzo wysokimi bonifikatami dla lokatorów wykupujących mieszkania na własność. Przeprowadzany proces prywatyzacji przyczynił się do zmniejszania liczby mieszkań z zasobu miasta o 48,7 tys. w latach 1995–2019, udział mieszkań gminnych w 2019 r. wynosił 11,7% wszystkich mieszkań z czego ponad 20% znajdowało się w centralnej dzielnicy Śródmieście [GUS 2020].

W Łodzi wyróżnić można różne etapy w zakresie polityki prywatyzacyjnej. Lokale mieszkalne były sprzedawane na warunkach określonych w kilku uchwałach RM dotyczących sprzedaży mieszkań komunalnych¹⁶². Zgodnie z uchwałą z 2016 r., osobom, które złożyły wnioski przed końcem 2018 roku, przysługiwały określone bonifikaty, których wysokość uzależniona była od daty budowy lub remontu budynku. Obowiązywały następujące ulgi:

- 50% dla budynków wybudowanych lub wyremontowanych po 31 grudnia 1989 roku,
- 70% dla budynków wybudowanych lub wyremontowanych między 1 stycznia 1946 roku a 31 grudnia 1989 roku,
- 80% dla budynków wybudowanych przed 1 stycznia 1946 roku.

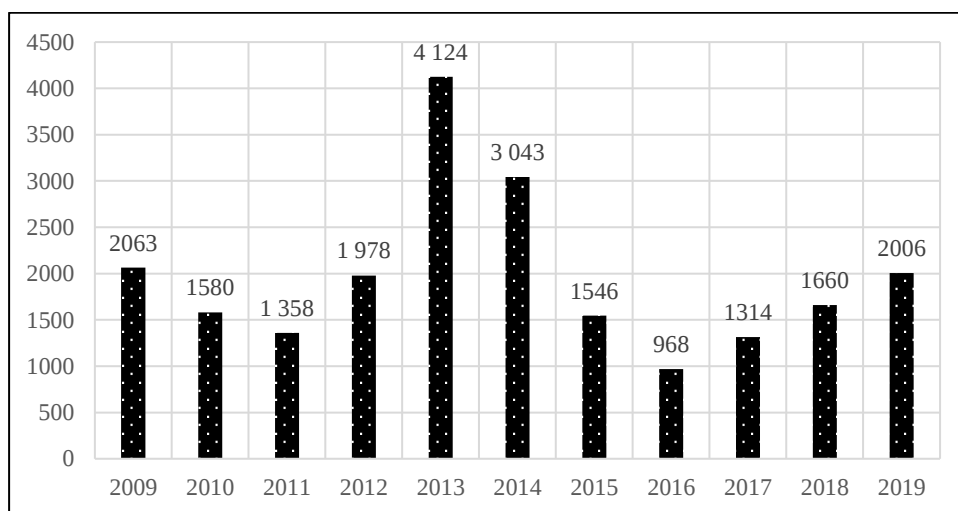
Oprócz wymienionych wcześniej ulg, istniały jeszcze trzy dodatkowe zachęty do wykupu mieszkań komunalnych w Łodzi. Pierwsza z nich to 10% bonifikata za wpłatę jednorazową. Druga to kolejne 10% ulgi w przypadku lokali, które gmina planowała sprywatyzować. Trzecia to 5% bonifikata za jednoczesną sprzedaż wszystkich mieszkań w danym budynku. Mimo tych korzystnych warunków, liczba sprzedanych mieszkań

¹⁶¹ Stan łódzkiego zasobu najlepiej ilustruje przypadek kamienicy przy ulicy Wschodniej 50, pierwotnie przeznaczonej do rewitalizacji, którą po rozpoczęciu prac remontowych zdecydowano się wyburzyć; regularnie dochodziło do zawaleń innych przedwojennych kamienic w centralnych częściach miasta [Bujalski 2020].

¹⁶² LXXXV/817/98 w sprawie ustalenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych, nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi i garażami, stanowiących własność Gminy Łódź; LII/1001/09 w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie ustalenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych, nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi i garażami, stanowiących własność Gminy Łódź; XXX/776/16 w sprawie określenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych i garaży oraz nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi wraz z kolejnymi nowelizacjami.

komunalnych w Łodzi w ostatnich latach zmniejszała się, zapewne ze względu na bardzo zły stan zasobu i rosnącą tego świadomość wśród najemców.

Rys.6.25. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Łódź w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie miasta 2016, 2017.

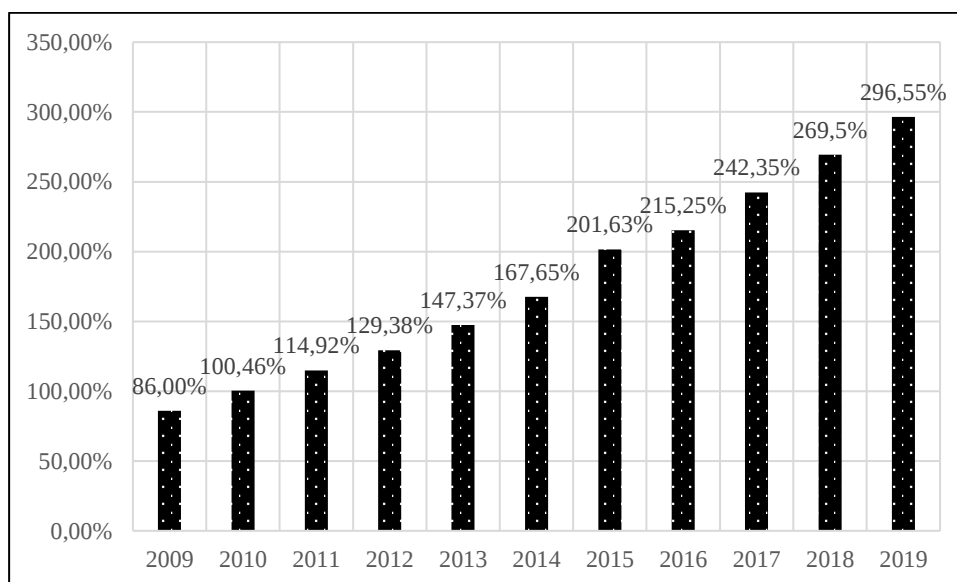
W ramach realizacji Celu 2 Miasto o rosnącym udziale mieszkań prywatnych, władze wprowadziły program zakładający dalszą prywatyzację części zasobu komunalnego Miasta do roku 2020. Polityka mieszkaniowa Łodzi zakładała, że aby zrealizować cel drugi konieczne było częściowe przekształcenie zasobów mieszkaniowych w prywatne poprzez skupienie się na wyjściu gminy z małych wspólnot mieszkaniowych (do trzech lokali mieszkalnych), finansowym wsparciu wykupu mieszkań komunalnych przez najemców oraz sprzedaży działek miejskich pod zabudowę mieszkaniową w centrum miasta i wynajmie socjalnym poza nim. Zakładano zmniejszenie liczby lokali o 30 tys., pozostawiając ok. 15 tys. mieszkań komunalnych, 10 tys. mieszkań socjalnych i 4 tys. pomieszczeń tymczasowych, jednak cel ten nie został osiągnięty.

Główną osią polityki mieszkaniowej Łodzi 2020+ było rozdzielenie obszaru polityki mieszkaniowej wobec zasobu socjalnego (ówcześniej miał być wydzielony zasób lokali socjalnych) od polityki mieszkaniowej wobec pozostałego zasobu komunalnego. Oznaczało to zdecydowane wyodrębnienie funkcji komercyjnej zasobu komunalnego od jego funkcji socjalnej. Docelowo przewidywano kurczący się zasób mieszkań komunalnych oraz rozbudowany i zrestrukturyzowany zasób mieszkań socjalnych, mieszkań zamiennych i lokali tymczasowych - stanowiący niezbędny instrument wspierania polityki pomocy społecznej i programów rewitalizacji miasta.

W polityce mieszkaniowej Łodzi 2020+ jednym z ważniejszych celów operacyjnych było "Miasto bez eksmisji na bruk". Założenia te skierowane były do najuboższych łodzian. Przewidywano budowę systemu wszechstronnej miejskiej pomocy, wraz z rosnącym zasobem mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowym, poza obszarami kluczowymi w centrum miasta. Miasto organizacyjnie i finansowo miało wspierać przeprowadzki najemców do lokali socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych, w miarę realizacji poszczególnych programów polityki mieszkaniowej miasta. Zakładano również przeprowadzenie remontów oraz przystosowania istniejącego zasobu poza centrum Łodzi na potrzeby zasobu mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. W celu odzyskiwania lokali komunalnych i socjalnych, władze miasta miały przeprowadzić bieżący monitoring najmu i przejmowania mieszkań przez nowych najemców oraz monitoring stanu wykorzystania lokali należących do miasta¹⁶³.

Władze miasta realizując Cel Miasto przyjazne lokatorom zakładało efektywne zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi oraz stworzenie warunków do wynajmu mieszkań komunalnych dla osób o przeciętnych dochodach. Ocena skuteczności tych działań odbywała się na podstawie m.in. wskaźnika ściągłości czynszów [Sikora-Fernandez 2021:142].

Rys.6.26. Wartości wskaźnika ściągłości czynszów w Gminie Miejskiej Łódź w latach 2009-2019 (w %)

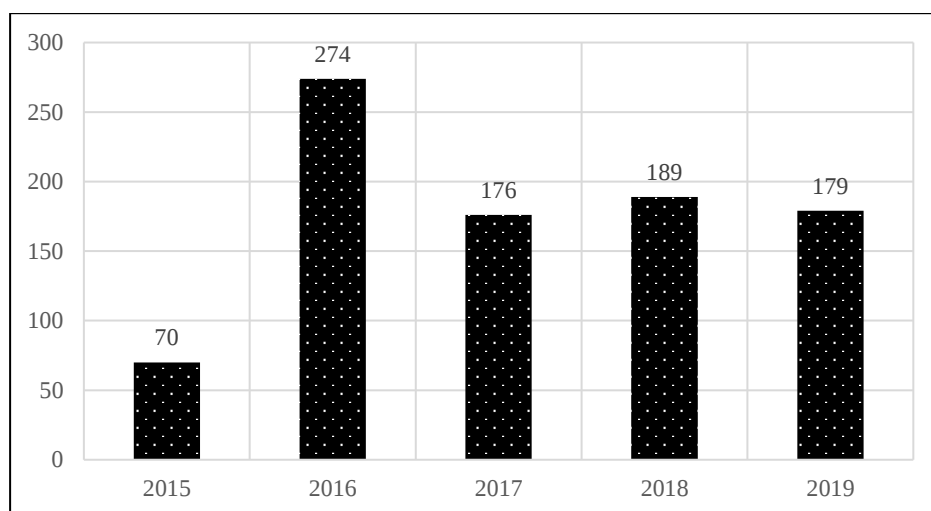


Źródło: Raport o stanie miasta 2012-2020.

¹⁶³ https://uml.lodz.pl/files/public/user_upload/Polityka_mieszkaniowa_Lodzi_2020_.pdf.

Realną pomocą dla zadłużonych była możliwość odpracowania zadłużenia poprzez prace porządkowe, prace remontowo-konserwatorskie oraz pomocnicze prace administracyjne i usługowe świadczone na rzecz miasta. W latach 2015-2019 zwiększyła się liczba składanych wniosków o odpracowanie zaległości czynszowych o 156 %.

Rys. 6.27. Liczba wniosków o odpracowanie zaległości (pozytywnie rozpatrzonych) w Łodzi w latach 2015-2019



Źródło: Raport o stanie miasta 2012-2020.

W 2016 roku przygotowano i uchwalono Gminny Program Rewitalizacji miasta Łodzi 2026+, który zakładał realizację celów polityki mieszkaniowej, takich jak: poprawa standardu technicznego budynków mieszkalnych, promocja powstawania przestrzeni publicznych i półpublicznych z udziałem mieszkańców, poprawa wyposażenia w infrastrukturę techniczną obszarów zamieszkania oraz rozwój społecznego budownictwa czynszowego¹⁶⁴. Powyższe działania dotyczyły nie tylko zasobów komunalnych, ale adresowane były również do prywatnych właścicieli i wspólnot mieszkaniowych, które miasto chciało wspierać w poprawie stanu technicznego budynków i jakości przestrzeni [Sikora-Fernandez 2021:142].

Pomimo rozpoznania problemów i podejmowania prób ich rozwiązania, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach opracowanej i przyjętej w 2012 roku polityki mieszkaniowej, problemy z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Łodzi nie zmniejszyły się do 2019 r.

¹⁶⁴ https://uml.lodz.pl/files/public/user_upload/Gminny_Program_Rewitalizacji.Pdf.

Prognoza zawarta w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi (WPGZMMŁ) na lata 2016 - 2020 zakładała zwiększenie liczby lokali na wynajem socjalny do prawie 5 tys. z niespełna 2 tys. w 2015 r. Liczba ta jednak nie uległa znaczącej zmianie, gdyż w 2019 r. Łódź miała tylko 2 373 mieszkań na wynajem socjalny [Sikora-Fernandez 2021:136].

Tab.6.1. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Łodzi

FAZA TWORZENIA	FAZA EKSPLOATACJI	FAZA DYSTRYBUCJI
budowa nowych mieszkań komunalnych; odnowienie istniejącego zasobu w postaci programów Mia100 Kamienic ” oraz „Miasto Kamienic”; udział w społecznym budownictwie czynszowym.	wypłata dodatku mieszkaniowego kwalifikującym się gospodarstwom domowym	wydzielenie z zasobu mieszkaniowego Łodzi części lokali, przeznaczaniem na wynajem, jako lokale socjalne realizacja postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi; realizacja programu „Miasto Studentów oraz programu „Strych”.

Źródło: opracowanie własne.

Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej Łodzi można sklasyfikować odwołując się do fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji – tab. 6.1 Należy zauważyć, że niektóre ze wskazanych instrumentów należą do więcej niż jednej fazy, zwracano jednak uwagę na ich zasadniczy cel oddziaływania.

6.2.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego

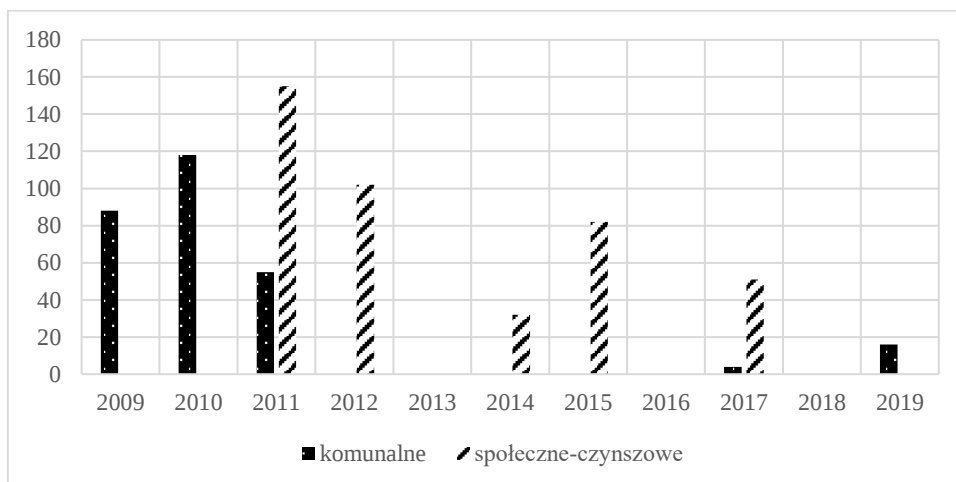
W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego władze miasta podejmowały w badanym okresie następujące działania:

- budowę nowych mieszkań komunalnych;
- odnowienie istniejącego zasobu w postaci programów Mia100 Kamienic ” oraz „Miasto Kamienic”;
- udział w społecznym budownictwie czynszowym.

W badanym okresie budownictwo mieszkaniowe w Łodzi było realizowane prawie wyłącznie przez inwestorów indywidualnych lub na sprzedaż i wynajem. Mieszkań komunalnych oddano w badanym okresie łącznie 281, co stanowiło 1% ogółu wybudowanych jednostek mieszkaniowych (rys.6.27.). Zbliżone wartości cechowały aktywność (a w zasadzie jej brak) spółdzielni mieszkaniowych. Około 2% nowego zasobu

stanowiły mieszkania TBS, prawie 14% to mieszkania indywidualne, a 82% to mieszkania przeznaczone na sprzedaż i wynajem [Sikora-Fernandez 2021:135].

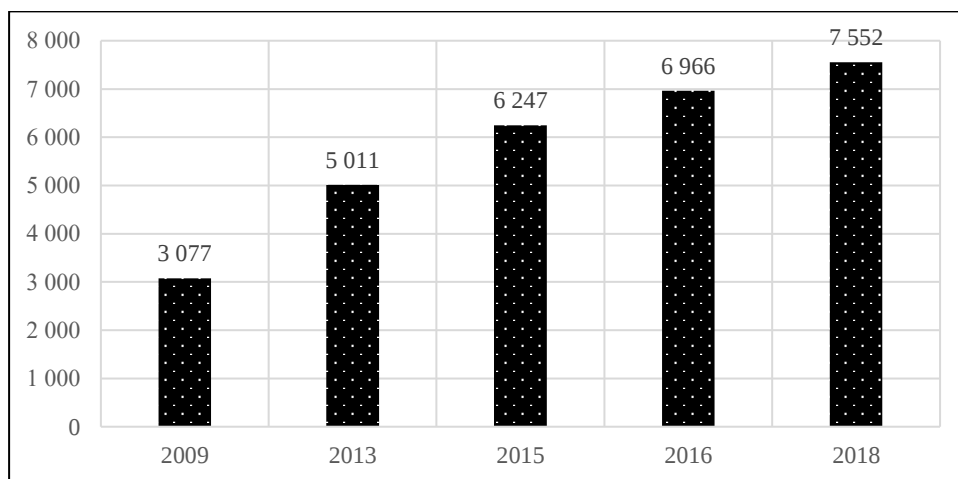
Rys.6.28. Mieszkania oddane do użytkowania przez gminę i TBS w Łodzi w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Łódź od lat zmagала się z wieloma trudnościami w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta oraz prowadzenia skutecznej polityki mieszkaniowej [Sikora-Fernandez 2021:134]. Priorytetem stały się działania remontowo – modernizacyjne, które skoncentrowano w Śródmieściu, a w następnych etapach planowano prace na pozostałych obszarach Łodzi. Docelowo chodziło o wsparcie finansowania zasobu mieszkaniowego w Łodzi¹⁶⁵.

Rys.6.29. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Łódź w wybranych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

¹⁶⁵ Dotyczy to wszechstronnego wsparcia przez władze remontów prowadzonych przez wspólnoty mieszkaniowe (w tym zwłaszcza pomoc w zdobywaniu środków zewnętrznych, także w drodze współpracy z instytucjami finansowymi). W pierwszej kolejności dotyczyć ma to remontów budynków zabytkowych i znajdujących się na obszarach kluczowych dla realizacji Polityki Mieszkaniowej [Uchwała nr XVI/671/19].

W Łodzi spadek populacji przyczynił się do wzrostu liczby pustostanów i terenów nieużytkowych [Musiał-Malago 2018: 74]. Dekapitalizacja zasobów mieszkaniowych w dużej części wynikała też z braku niezbędnych prac remontowych przez cały okres powojenny. Obok stanu technicznego budynków będących w stałym użytkowaniu, dużym problemem Łodzi była liczba pustostanów należących do gminy. Zgodnie z założeniami WPGMZG Łódź jednym z celów było zwiększenie liczby lokali do wynajęcia poprzez remonty pustostanów. Jednak jak wynika z przedstawionych danych, Łódź nieskutecznie realizowała założony cel.

W 2010 roku władze miasta podjęły decyzję o wprowadzeniu programu o nazwie "Mia100 Kamienic", który pozwoliłby na rewitalizację i ochronę choćby części zagrożonych obiektów. Działania te wzorowane były na wrocławskim „Programie 100 Kamienic” zapoczątkowanym wiosną 2007 roku. Łódzka wersja programu była realizowana od 2011 roku i polegała na przeprowadzaniu prac remontowych w starych kamienicach w celu poprawy jakości istniejącego i tworzenia, poprzez odnowę, nowego zasobu. Program finansowany był wyłącznie z pieniędzy miejskiego budżetu i obejmował tylko te budynki, które były w całości własnością gminy. Pieniądze pochodzące ze sprzedaży i wynajmu nieruchomości komunalnych przeznaczano na cel Programu. Przyjęty na początku budżet zadania inwestycyjnego wynosił około 236 mln złotych. W 2012 roku na remonty wydano ponad 12 mln złotych, a dwa lata później ponad 72 mln złotych¹⁶⁶ (rys.6.30).

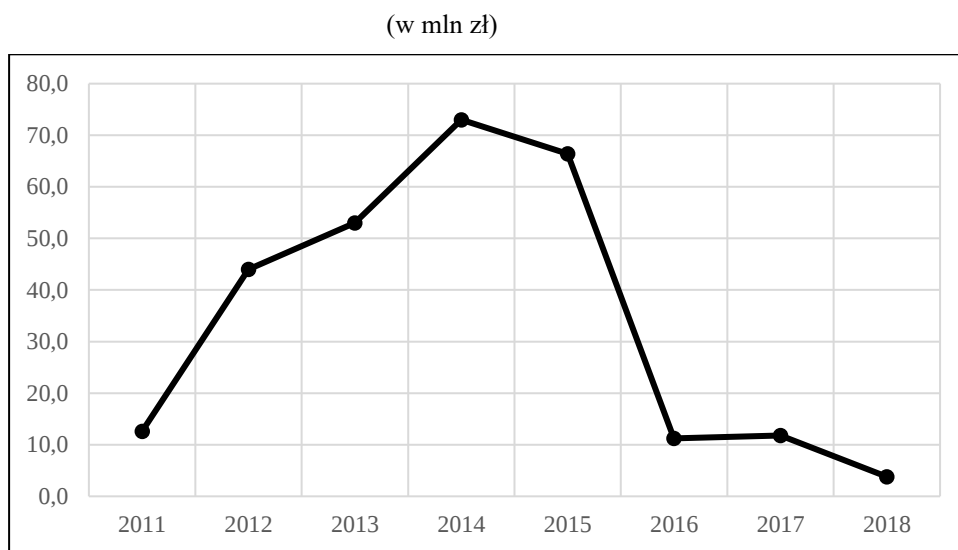
W ramach programu wycofywano z użytku mieszkania socjalne w wyremontowanych kamienicach i lokowano lokatorów poza strefą śródmiejską [Janicka-Świerguła 2017]. W 2016 roku, według danych z Urzędu Miasta Łodzi, remonty dotyczyły 119 kamienic zlokalizowanych w śródmieściu Łodzi lub w najbliższym sąsiedztwie centrum miasta – tam, gdzie gęstość zabudowy czynszowej była największa. W pierwszej kolejności na mieszkanie w wyremontowanej kamienicy mogły liczyć osoby płacące regularnie czynsz, zamieszkujące budynki komunalne o złym stanie technicznym (przewidziane do remontu lub rozbiórki)

Konsekwencją remontów w kamienicach był wzrost czynszu. Do mieszkań po remontach nie mogli wracać najemcy, którzy zalegali z opłatami. Byli oni przenoszeni do mieszkań socjalnych [Podyma, Sikorska, Warczyńska, Bartosiewicz 2016: 122].

166

<https://bip.uml.lodz.pl/urzed-miasta/programy-publicacje-raporty/rewitalizacja/program-miasto-kamienic/>.

Rys. 6.30. Budżet programu "Mia100 Kamienic" oraz "Miasto Kamienic" w latach 2011-2018



Źródło: Raport o stanie miasta 2012-2018.

W latach 2011-2018 łączny budżet programów "Mia100 Kamienic" oraz "Miasto Kamienic" wyniósł ponad 275 mln zł. W ramach programu w 2011 r. wyremontowano 16 nieruchomości, a w roku 2012 zakończono remonty w 9 nieruchomościach, na które składało się 15 budynków mieszkalnych. W 2016 r. w ramach programu zakończono remont 2 nieruchomości oraz oddano do użytkowania 7 lokali mieszkalnych i 7 lokali użytkowych.

W okresie od 2011 do 2019 roku miasto przeznaczyło ponad 272 mln złotych na inwestycje modernizacyjne i remontowe w 226 budynkach, w tym w 193 budynkach mieszkalnych, co przyczyniło się do poprawy ich stanu technicznego.

Dodatkowo, od 2016 roku prowadzone były prace inwestycyjne w ramach programu Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi, dzięki czemu do 2020 roku wyremontowano łącznie 148 mieszkań w 21 budynkach [Sikora-Fernandez 2021:141]. Program Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi objął ponad 1783 ha, co stanowiło ponad 6% powierzchni miasta i ponad 152 tys. osób. Można ocenić program "Mia100 Kamienic" jako efektywny przyczyniający się do zwiększenia się liczby mieszkań oddanych do użytku w zasobie mieszkaniowym miasta.

W ramach fazy tworzenia miasto wraz z TBS korzystając ze wsparcia finansowego BGK na tworzenie lokali mieszkalnych i chronionych¹⁶⁷ wybudowały w 2015 r. 51 lokali,

¹⁶⁷ Dane opracowane na podstawie wykazu wniosków o udzielenie ze środków Funduszu Dopłat finansowego wsparcia na tworzenie lokali mieszkalnych (komunalnych, socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych) zgodnie z Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.

z czego 40 było przeznaczonych na mieszkania komunalne; 52 mieszkania powstały w zakupionym budynku; w 2016 r. wybudowano 62 mieszkania komunalne i w wyremontowanych budynkach powstało 21 kolejnych. Ponadto, wybudowano blok przeznaczony na mieszkania socjalne (101 lokali); w 2018 r. wybudowano 57 mieszkań komunalnych.

Analiza efektywności działań Łodzi w fazie tworzenia polityki mieszkaniowej, czyli budowy mieszkań, w oparciu o dostępne informacje, wskazuje na aktywne działania miasta mające na celu zwiększenie zasobu mieszkaniowego, zarówno komunalnego, jak i socjalnego. Skorzystanie ze wsparcia finansowego Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz realizacja projektów w partnerstwie z lokalnym TBS-em pokazuje dążenie do wykorzystania dostępnych narzędzi finansowych w celu realizacji zadań mieszkaniowych. Wszystkie wymienione projekty wpisywały się w założenia WPGMZMG, co pokazuje systematyczne dążenie do realizacji wyznaczonych celów polityki mieszkaniowej.

Działania Łodzi w zakresie tworzenia zasobu mieszkań ocenia się jako efektywne, ze względu na liczne i zróżnicowane projekty budowlane oraz skuteczne wykorzystanie dostępnych środków finansowych. Jednakże, nie ulega wątpliwości, że potrzeby mieszkaniowe mieszkańców nie zostały zaspokojone. Ich skala była znacznie większa niż dostarczane zasoby. Aby dokładnie ocenić efektywność w kontekście potrzeb mieszkańców, należałoby przeanalizować dane dotyczące zmian w liczbie osób oczekujących na mieszkania, a także ocenić stosunek zrealizowanych inwestycji do całkowitej liczby zgłoszonych potrzeb mieszkaniowych. Długoterminowa ocena powinna również uwzględniać koszty utrzymania nowych mieszkań i ich wpływ na budżet miasta.

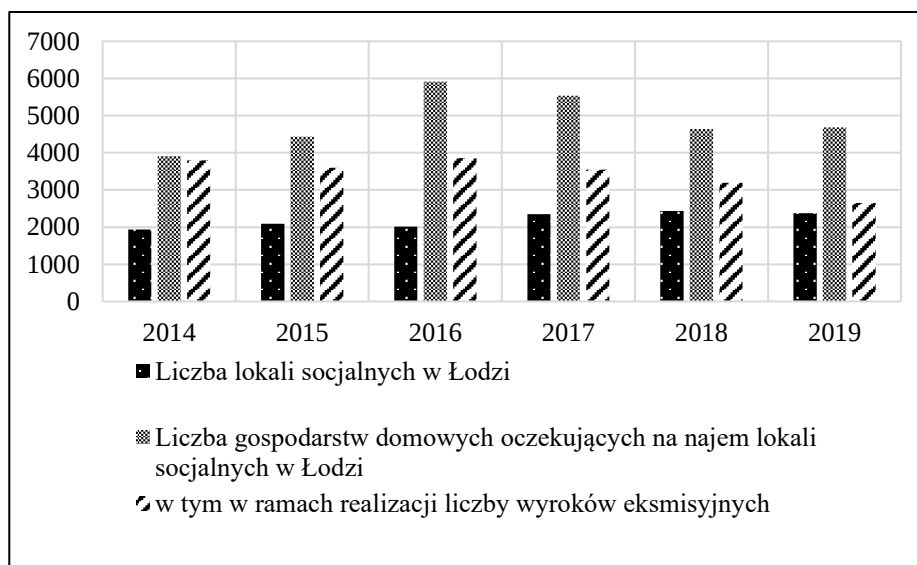
6.2.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy dystrybucji zasobu mieszkaniowego władze miasta podejmowały w badanym okresie następujące działania:

- wydzielenie z zasobu mieszkaniowego Łodzi części lokali, przeznaczeniem na wynajem, jako lokale socjalne;
- realizacja postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi;
- realizacja programu „Miasto Studentów oraz programu „Strych”.

W Łodzi dostęp do mieszkań socjalnych nie podlega regułom rynkowym, lecz jest określony przez różnego rodzaju kryteria (np. limity dochodowe, grupy docelowe) i procedury w zakresie sposobu przyznawania i dystrybucji poszczególnych mieszkań.

Rys.6.31. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od gminy Łódź w latach 2014÷2019

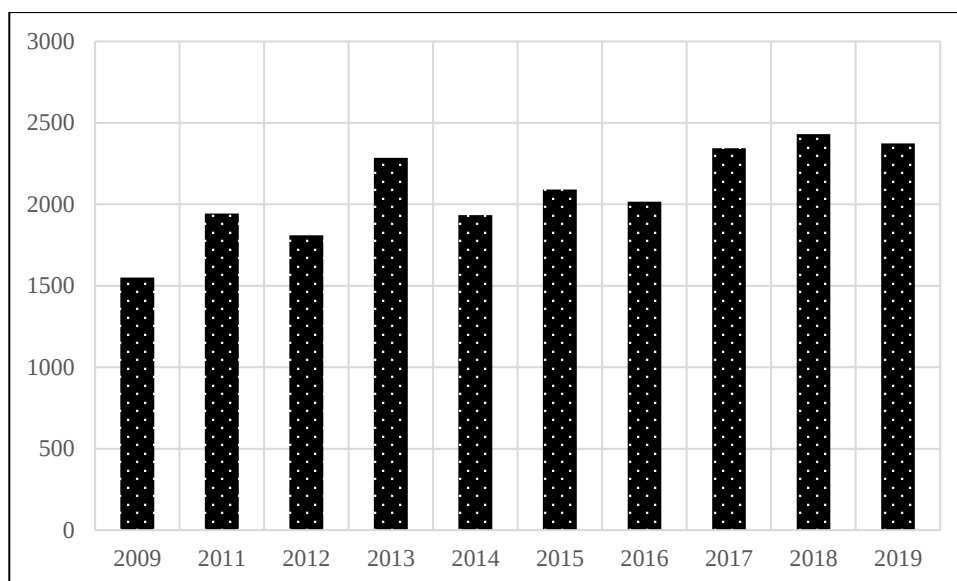


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od GUS.

Z analizy powyższych danych wynika, że dostępność zaspokojenia podstawowej potrzeby mieszkaniowej w Łodzi dla gospodarstw domowych w bardzo trudnej sytuacji bytowej była dalece niewystarczająca. W analizowanych latach nie było widocznej znaczącej poprawy. Rok 2016 stanowił szczytowy okres w liczbie gospodarstw domowych oczekujących na lokal socjalny (5913), z czego 65% stanowiła liczba zasądzonych eksmisji z prawem do lokalu socjalnego, w 2019 r. w kolejce było ciągle jeszcze 4680 gospodarstw domowych, a liczba lokali socjalnych między 2014 a 2019 r. wzrosła jedynie o 439 jednostek mieszkalnych.

Powyższy przykład pokazuje, że gminy takie jak Łódź, w których jest dużo wyroków eksmisyjnych (a przy większej sprawności sądów liczba wyroków eksmisyjnych może lawinowo się zwiększać) muszą pilnie znaleźć rozwiązanie niedoboru lokali socjalnych.

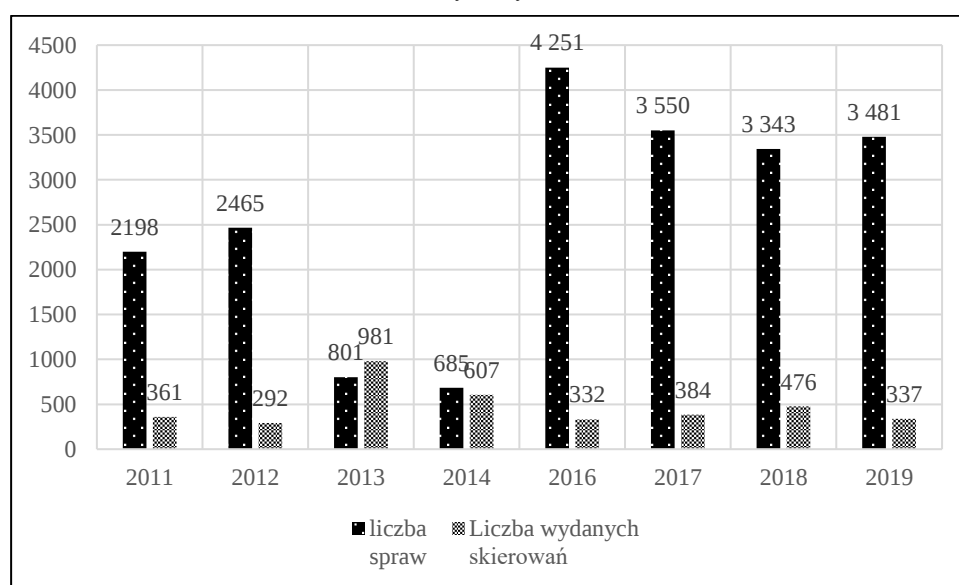
Rys. 6.32. Liczba lokali socjalnych w Łodzi w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Mieszkania socjalne w 2019 r. stanowiły jedynie 0,06% wszystkich zasobów mieszkaniowych w Łodzi. Prognoza zawarta w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta Łodzi (WPGZMMŁ) na lata 2016– 2020 zakładała wzrost liczby takich lokali do prawie 5 tys., ze stanu niecałych 2 tys. w 2015 r. W rzeczywistości liczba ta nie zmieniła się znacząco, ponieważ w 2019 r. Łódź posiadała jedynie 2373 mieszkania socjalnych (por. rys.6.32). Wobec powyższego władze nie zrealizowały swoich zamierzeń.

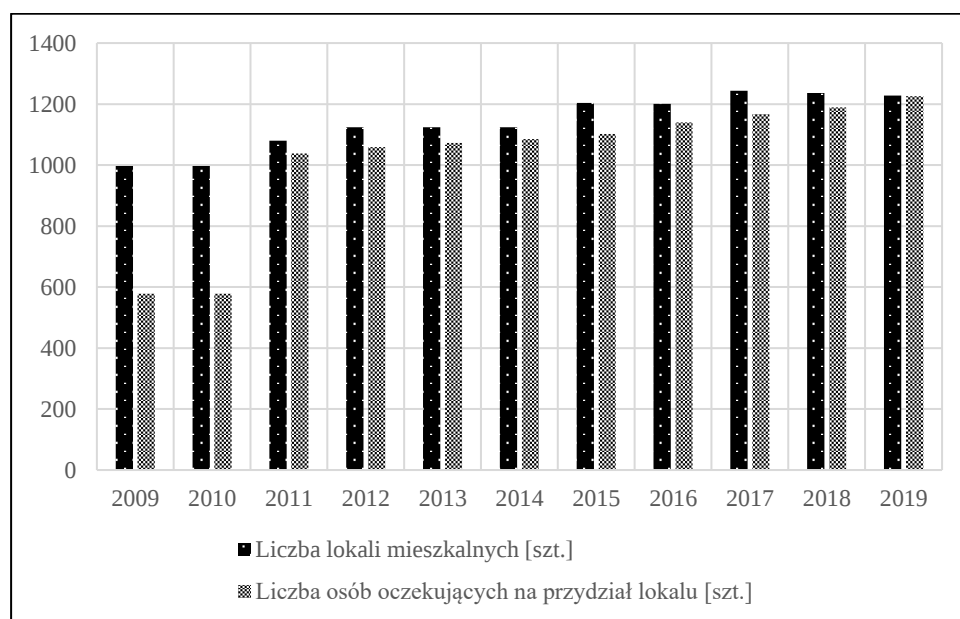
Rys. 6.33. Liczba wszczętych postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi w wybranych latach



Źródło: Raport o stanie miasta 2012-2019.

W latach 2011-2019 zwiększyła się liczba wszczętych postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi o 58 % (rys.6.33). Jedyne w 2013 roku wydano więcej skierowań niż spraw, które zarejestrowano. Wynikało to ze zrealizowania niektórych wyroków z roku poprzedniego w roku następnym. Pomimo zwiększania się liczby spraw, liczba wydanych skierowań dla najmu lokalu socjalnego pozostawała na niskim poziomie. Można więc uznać, że miasto nieefektywnie dystrybuuje mieszkania socjalne na wynajem. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w ramach przepisów ustawowych uprawnienie do lokalu socjalnego może wynikać z wyroku sądu. W takim wypadku organ gminy zobowiązany jest znaleźć lokal dla osoby wskazanej w wyroku eksmisyjnym, ponieważ nie można jej wyprowadzić "na bruk". Władz gminy nie można jednak zaskarżyć, gdy tego nie dopełnią.

Rys.6.34. Najem lokali mieszkalnych z zasobów WTBS w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie zamówionych danych od WTBS Łódź.

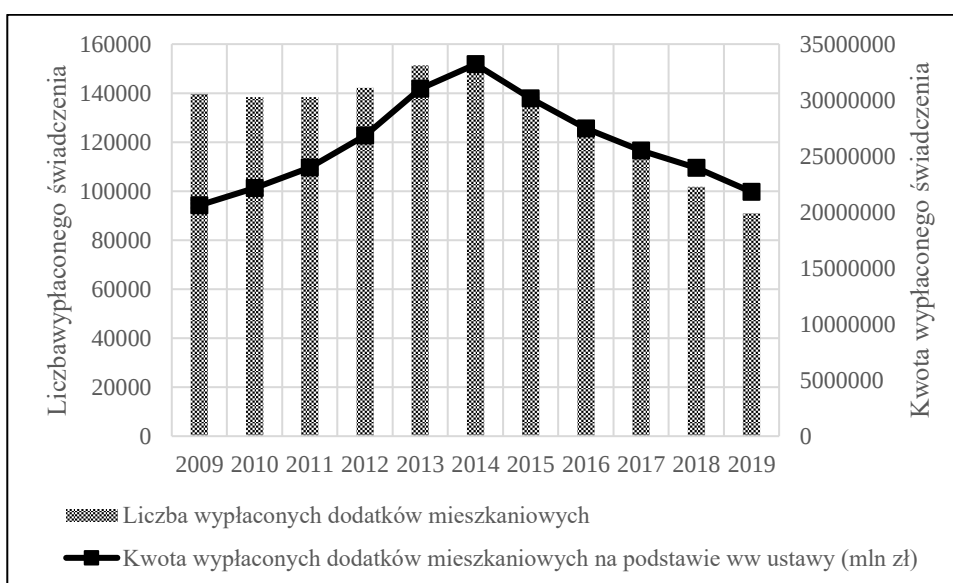
WTBS był podmiotem, który we współpracy z gminą zaspokajał potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych oczekujących na przydział lokalu. Nie były to jednak podmioty w najtrudniejszej sytuacji życiowej, ponieważ wymagania finansowe przy najmie mieszkania z TBS były znacznie wyższe. Ta oferta była skierowana do gospodarstw domowych w lepszej sytuacji niż oczekujący na lokale socjalne, ale bez zaplecza finansowego do działań bezpośrednich na rynku mieszkaniowym. Jak można zauważyć zasób WTBS był zapełniony, z niewielką liczbą wolnych lokali.

Lokalną łódzką wersją programu Mieszkanie dla młodych (MdM) był program "Miasto Studentów". Miał służyć zatrzymaniu najlepszych studentów i absolwentów w Łodzi poprzez zapewnienie im mieszkania. Studenci oraz absolwenci łódzkich uczelni, po otrzymaniu rekomendacji rektora uczelni oraz po okazaniu świadectwa zatrudnienia, mogli ubiegać się o wynajęcie mieszkania w jednym z budynków wyremontowanych w programie „Mia100 Kamienic”. Program cieszył się ogromnym zainteresowaniem. Od 2013 roku Biuro ds. Rewitalizacji i Rozwoju Zabudowy realizowało program "Strych". Budynki, w których poddasza i strychy przeznaczono na mieszkania wymagały remontu i adaptacji, ale koszty te najemcy mogli odliczyć w czynszu. Miasto zapewniało doprowadzenie instalacji wodnej i kanalizacyjnej, niekiedy także gazowej [Janicka-Świerguła 2017]. Z uwagi na brak odpowiednich danych nie można jednoznacznie ocenić efektywności ww. projektu.

6.2.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego

Pomoc w utrzymaniu zasobu miała postać dodatków mieszkaniowych, dodatki te gmina przyznaje osobom o niskich dochodach. Pod uwagę brane są trzy warunki: wysokości dochodów w gospodarstwie domowym, metraż zajmowanego lokalu i tytuł prawny do tego lokalu. Dodatki mieszkaniowe przysługują zarówno najemcom, jak i właścicielom mieszkań. Przyznawane są na okres 6 miesięcy.

Rys. 6.35. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Łodzi w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

O problemach finansowych mieszkańców miasta może świadczyć liczba i kwota wypłaconych dodatków. Od 2009 do 2012 r. wypłacano rocznie ok. 140 tys. świadczeń o wysokości ok. 30 mln PLN, w następnych dwóch latach wartości te wzrosły i osiągnęły maksimum w 2014 r., kiedy wypłaty sięgnęły 33,2 mln PLN. W kolejnych latach nastąpiło zmniejszenie liczby (o 40 %), jak i kwoty wypłacanego świadczenia (o 34 %). Spadek liczby mieszkańców, którym przyznawano dodatki mieszkaniowe można powiązać z wprowadzonym w kwietniu 2016 roku programem 500+, który bardzo poprawił sytuację finansową wielu polskich rodzin¹⁶⁸.

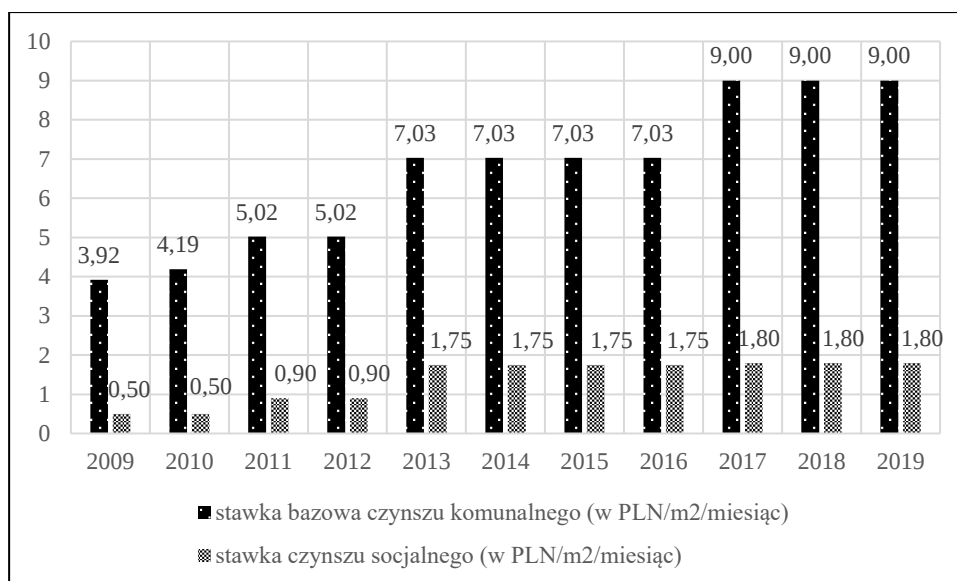
Zmniejszenie się liczby beneficjentów i kwoty wypłaconego świadczenia (w latach 2014-2019), świadczyłoby o efektywności realizowanej polityki mieszkaniowej, pod warunkiem że zmniejszenie to wynika z realnej poprawy sytuacji mieszkańców, a nie z ograniczeń dostępu do wsparcia dla osób, które nadal tego wsparcia potrzebują. Racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy poprzez rozsądną politykę czynszową powinno być oparte na rachunku ekonomicznym [Marona, Głuszak 2012, s. 223]. Polityka czynszowa oparta na rachunku ekonomicznym powinna być prowadzona na podstawie kategorii czynszu ekonomicznego z jednoczesnymi instrumentami, których zadaniem będzie wspieranie najuboższych najemców [Jelonek 2018]. W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego władze miasta wypłacały dodatek mieszkaniowy kwalifikującym się gospodarstwom domowym. Dopiero od 2020 roku miasto Łódź stosuje obniżki czynszu z tytułu niskich dochodów¹⁶⁹ [Audycka 2023:48]. Ze względu na fakt zamknięcia okresu badawczego w 2019 r. ten instrument nie był analizowany.

Lokale oddawane w najem na warunkach socjalnych mają relatywnie niski czynsz ustanawiany przez gminy [Przymeński 2019: 4].

¹⁶⁸ W niektórych przypadkach przy przydzielaniu dodatku mieszkaniowego pojawiają się pewne problemy ze względu na kryterium powierzchni zajmowanego lokalu, według art. 5 ust. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych uzależnia się przyznanie dodatku od nieprzekroczenia metrażu lokalu o więcej niż 30 %, albo o 50 proc., gdy udział pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej nie przekracza 60 proc. Ponadto, w wypadku stwierdzenia przez gminę, że osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny, wypłatę dodatku wstrzymuje się do czasu uregulowania tych zaległości. Jeśli w ciągu trzech miesięcy zaległości nie zostaną uregulowane, decyzja o przyznaniu świadczenia wygasa.

¹⁶⁹ Prawo do obniżek czynszu w lokalach komunalnych nie wyklucza możliwości korzystania z prawa do dodatków mieszkaniowych [Przymeński 2016:33]. Wobec powyższego polityka czynszowa gmin pełni funkcje socjalne w zakresie stanowienia stawek czynszu za lokale socjalne (w granicach ustawowych) oraz określania zasad naliczania i wysokości obniżek czynszów za lokale komunalne mieszkańcom znajdującym się w bardzo trudnej sytuacji materialnej [Salamon, Muzioł-Węclawowicz 2015:26].

Rys. 6.36. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Łodzi w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi w sprawie określenia stawek czynszu najmu w lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi.

Zgodnie z zapisem w rozdziale poświęconym polityce czynszowej w WPGMZG miasta wysokość stawki bazowej czynszu najmu za 1m² powierzchni użytkowej w lokalach stanowiących mieszkaniowy zasób miasta Łodzi ustala Prezydent Miasta Łodzi w drodze zarządzenia.

W 2009 roku w zasobie mieszkaniowym Gminy Miejskiej Łódź obowiązywały stawki czynszów wprowadzone w życie 15 stycznia 2009 roku (zarządzeniem Nr 2742/V/09 w sprawie określenia stawek czynszu najmu w lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi); utrzymane były na poziomie 3,92 PLN/m² za lokal komunalny, natomiast za lokal socjalny – 0,50 PLN/m².

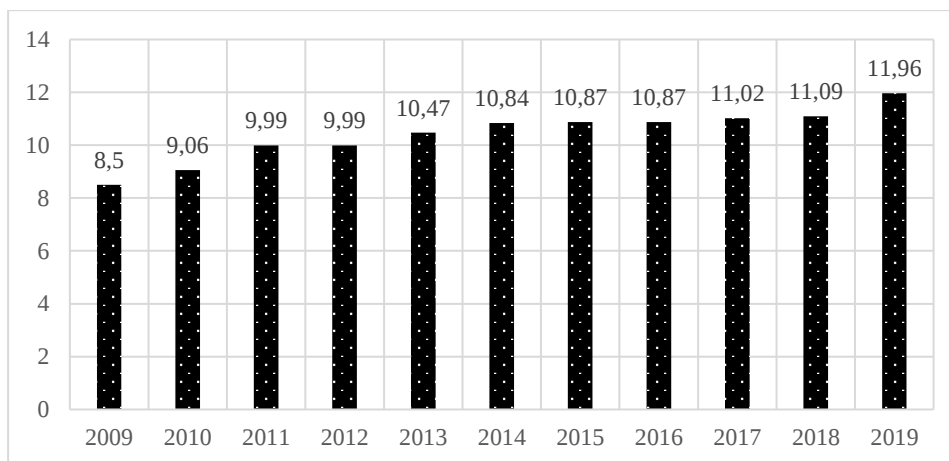
W 2010 r. ustalono nowe stawki czynszów najmu gminnych lokali mieszkalnych (Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi: Nr 4089/V/10 w sprawie określenia stawek czynszu najmu w lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi). Stawki bazowe czynszu powierzchni użytkowej w lokalach komunalnych zostały podwyższone do poziomu od 4,19 PLN/m², natomiast za lokal socjalny stawka bazowa pozostała na niezmiennym poziomie – 0,50 PLN/m².

W kolejnym roku ponownie dokonano podwyżki (Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi Nr 1476/VI/11); dla lokali komunalnych stawka bazowa czynszu zwiększyła się do poziomu 5,02 PLN/m², a dla lokalu socjalnego i pomieszczenia tymczasowego zwiększyła się do 0,90 PLN/m². Poziom tych stawek czynszu utrzymał się do 2013 roku. Od 1 kwietnia

tego roku stawki bazowe czynszu uległy podwyższeniu do 7,03 PLN/m² miesięcznie dla lokali komunalnych oraz do poziomu 1,75 PLN/m² dla lokali socjalnych (Zarządzenie Prezydenta Miasta Nr 3596/VI/12). Te stawki bazowe utrzymały swój poziom do 2017 roku. Od 1 maja 2017 roku zostały ustalone nowe stawki bazowe czynszów w wysokości: 9,00 PLN/m² dla lokali komunalnych oraz 1,80 PLN/m² dla lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych (Zarządzenie Nr 5153/VII/17). Poziom tych stawek bazowych czynszów utrzymał się do 2019 roku.

Porównując te stawki bazowe do płaconych w zasobie TBS w Łodzi (rys.6.37) można zauważyć, że władze miasta starały się utrzymać czynsz na niskim, nierynkowym poziomie, ale w konsekwencji tego brak było środków na prawidłowe prowadzenie polityki remontowej.

Rys. 6.37. Zmiana stawek czynszów (za PLN/m²/miesiąc) w WTBS Łódź w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie zamówionych danych od WTBS Łódź.

W porównaniu ze stawkami czynszów w lokalach komunalnych, stawki czynszów w WTBS Łódź w badanym okresie były większe średnio o: ponad 100 % w latach 2009-2012; o 50 % w latach 2013-2016; oraz o 20 do 30% w latach 2017-2019. Uwzględniając zmianę wielkości stawki czynszu w lokalach WTBS w porównaniu do stawek czynszu w lokalach komunalnych może uznać, że z uwagi na wyższe stawki czynszu w lokalach WTBS w latach 2017-2019 tylko w o 20-30%, zasób ten stanowił realną alternatywę dla wynajmu mieszkań komunalnych.

6.3. Studium przypadku Krakowa

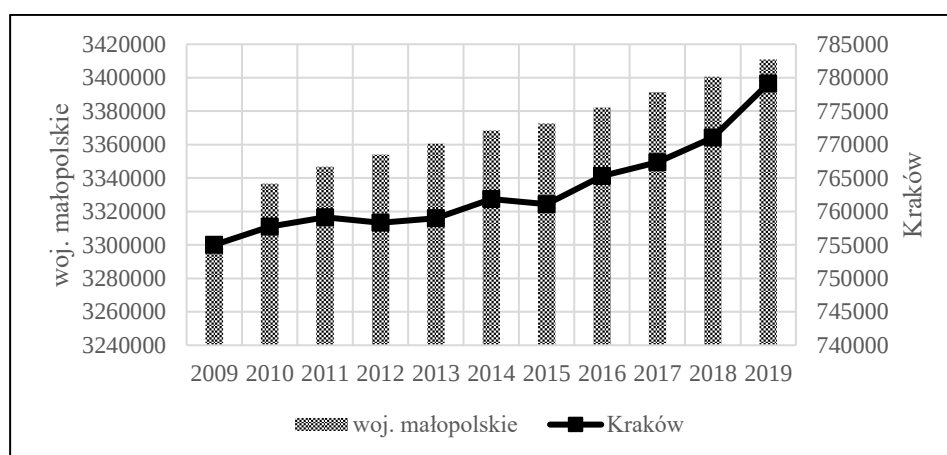
6.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Krakowa

W badanym okresie Kraków był drugim co do wielkości miastem w Polsce. Dotyczy to kryteriów zarówno liczby ludności, jak i powierzchni miasta. Jest jednym z najważniejszych ośrodków kulturalnych, naukowych i przemysłowych kraju, a także

pozostaje regionalnym, krajowym i międzynarodowym centrum życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego. Powierzchnia miasta wynosiła 326,91 km². Kraków jest podzielony na 18 dzielnic samorządowych. Miasto znajduje się w południowej Polsce, w środkowo-zachodniej części województwa małopolskiego, którego jest stolicą.

Gwałtowny powojenny rozwój demograficzny Krakowa był związany przede wszystkim z dużymi migracjami (w związku z lokalizacją kombinatu metalurgicznego w Nowej Hucie) i z przyłączeniem (w 1951 r.) obszaru Nowej Huty do Krakowa [Jelonek 1975]. Dynamiczny napływ ludności trwał niemal do końca lat 80. XX w. Liczba mieszkańców miasta w 1990 r. wynosiła już ponad 750 tys. Zmiany liczby ludności po rozpoczęciu transformacji ustrojowej były relatywnie niewielkie. W latach 90. XX w. odnotowano spadek liczby ludności (738,2 tys. w 1999 r.), potem ponowny wzrost, z apogeum w 2003 r. - 757,7 tys.

Rys. 6.38. Liczba ludności w Krakowie na tle liczby ludności województwa małopolskiego w latach 2009÷2019



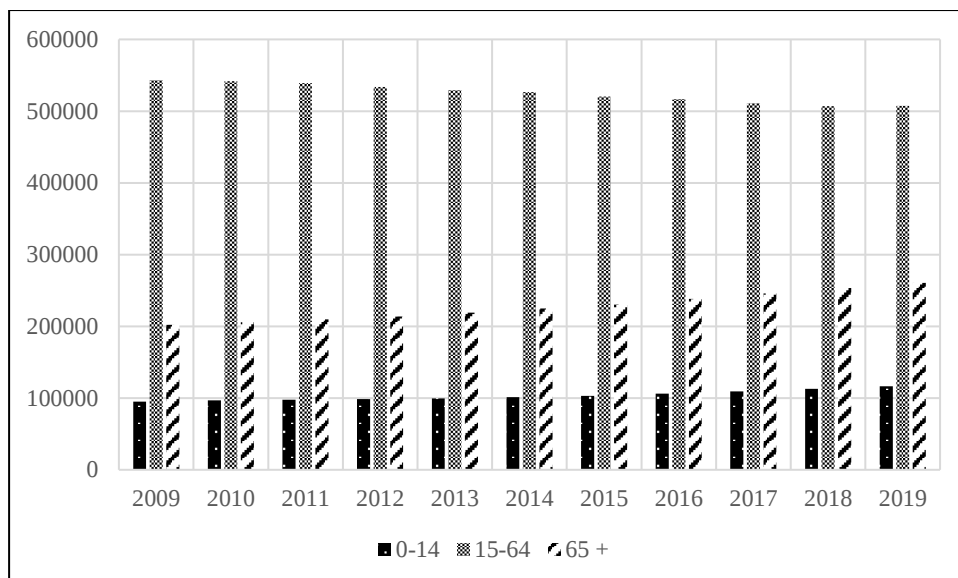
Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W 2009 roku mieszkańcy Krakowa stanowili 1,98% ludności Polski i 22,9% mieszkańców województwa małopolskiego. Miasto liczyło 755 000 mieszkańców. W 2019 roku Kraków liczył 779 115 mieszkańców (2 362 osób na 1 km²), z czego 53,3% populacji stanowiły kobiety. Oznacza to, że w badanym okresie przybyło w mieście 24 tys. mieszkańców.

Napływ ludności do Krakowa w badanym okresie generowany był głównie atrakcyjnością miasta dla jego potencjalnych mieszkańców. Atrakcyjność ta wynikała z m.in.: szeroko pojmowanej jakości życia, dostępności do edukacji, usług (zwłaszcza wyższego rzędu), stopnia rozwinięcia rynku pracy (zarówno zasobów siły roboczej, jak

i możliwości podjęcia pracy), rynku nieruchomości (w tym zasobów mieszkaniowych); duże znaczenie miał też – zwłaszcza w przypadku Krakowa - *genius loci* miasta [Więclaw-Michniewska 2011: 149].

Rys. 6.39. Struktura wiekowa populacji w Krakowie w latach 2009-2019

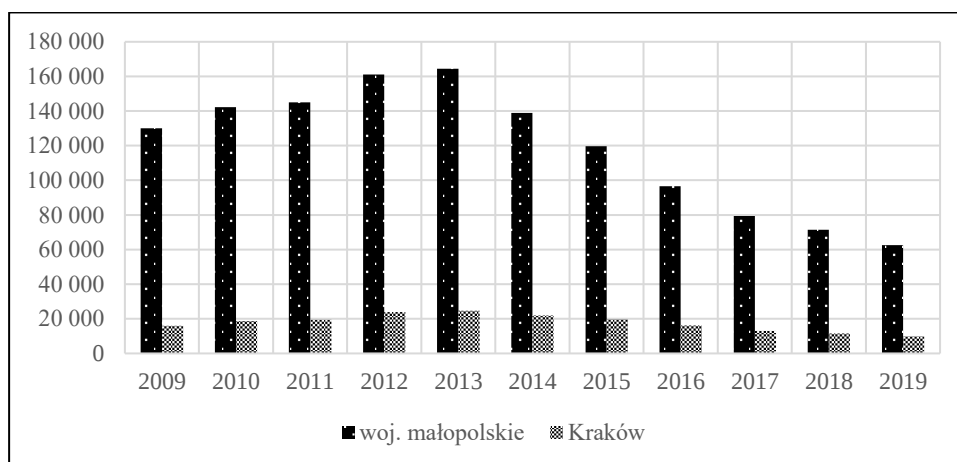


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie miasta Kraków 2009-2019.

Powyższe dane przedstawiają krakowskie społeczeństwo w podziale na biologiczne grupy wieku. W całym badanym okresie zwiększyła się liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym (o 15 %), zmniejszyła się w wieku produkcyjnym (o 7%) i zwiększyła w wieku poprodukcyjnym (o 29 %).

W 2009 roku bezrobotni z terenu Krakowa stanowili 12,3% ogółu osób pozostających bez pracy zarejestrowanych w województwie małopolskim, a 0,84% w Polsce, było ich ok. 16 tys. W 2013 r. obserwowano maksymalny wzrost osób bez zatrudnienia – do ponad 24,6 tys. Od 2014 r. stopa bezrobocia w mieście, podobnie jak w województwie zmniejszała się. W roku 2019 bezrobotni z terenu Krakowa stanowili 15,8% ogółu osób pozostających bez pracy zarejestrowanych w województwie małopolskim (16,0% w końcu grudnia 2018 roku), było ich 9,9 tys. W Krakowie, w badanym okresie liczba osób zarejestrowanych w Urzędzie Pracy zmniejszyła się o 38 %.

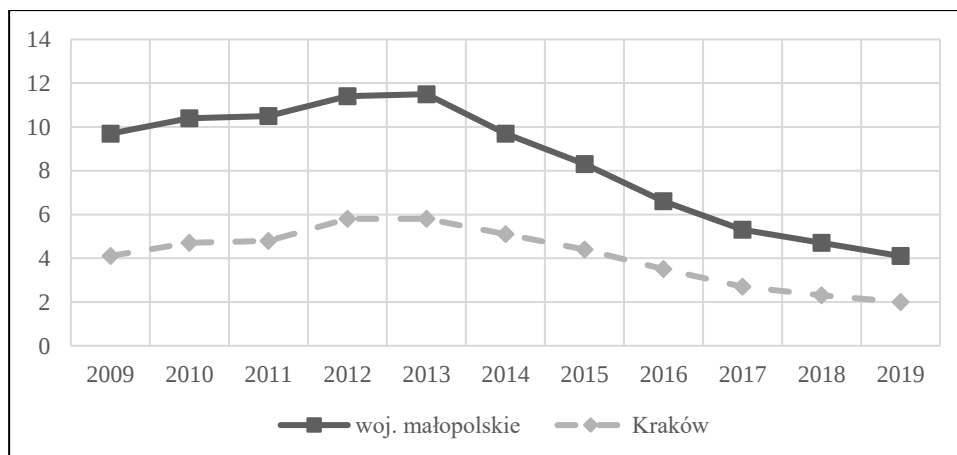
Rys.6.40. Liczba osób bezrobotnych w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych, GUS.

W latach 2009–2013 zarówno w województwie, jak i w Krakowie miało miejsce zwiększenie się stopy bezrobocia rejestrowanego. W Krakowie stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec grudnia 2009 roku wynosiła 4,1% i była o 1,4 pkt proc. wyższa w stosunku do roku poprzedniego. W województwie kształtowała się na poziomie 9,7%, a w Polsce ówczesnie wskaźnik ten wynosił 11,9%. Ten negatywny trend uległ zahamowaniu w 2014 r. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Krakowie w latach 2015-2019 zmalała do 2,0% w grudniu 2019 roku. Można to było scharakteryzować jako tzw. bezrobocie naturalne, czyli rynek pracownika. Na koniec roku 2019, stopa bezrobocia, wyniosła w Małopolsce 4,1% i tym samym uplasowała województwo na trzecim miejscu (po woj. wielkopolskim i śląskim) w Polsce.

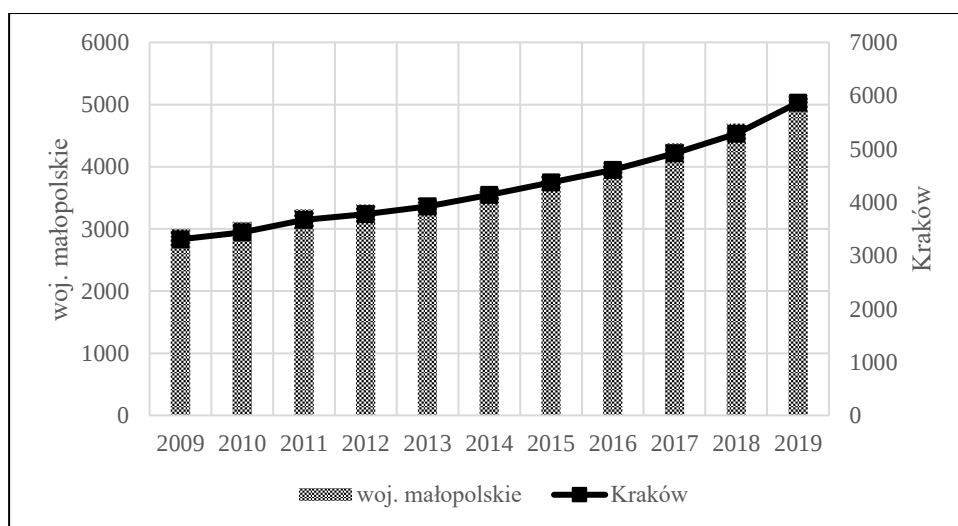
Rys.6.41. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W całym badanym okresie zauważalne było stopniowe zwiększanie się przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw, zarówno w województwie, jak i w Krakowie. Wskaźnik ten w sektorze przedsiębiorstw w końcu 2009 r. wyniósł w Krakowie 3304,97 zł, co stanowiło 90% średniej płacy w województwie, a w 2019 roku 5867,89 zł i stanowiło 113,9% przeciętnego wynagrodzenia w województwie (rys.6.42.). W badanym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w województwie małopolskim zwiększyło się o 72 %, a w Krakowie o 78 %.

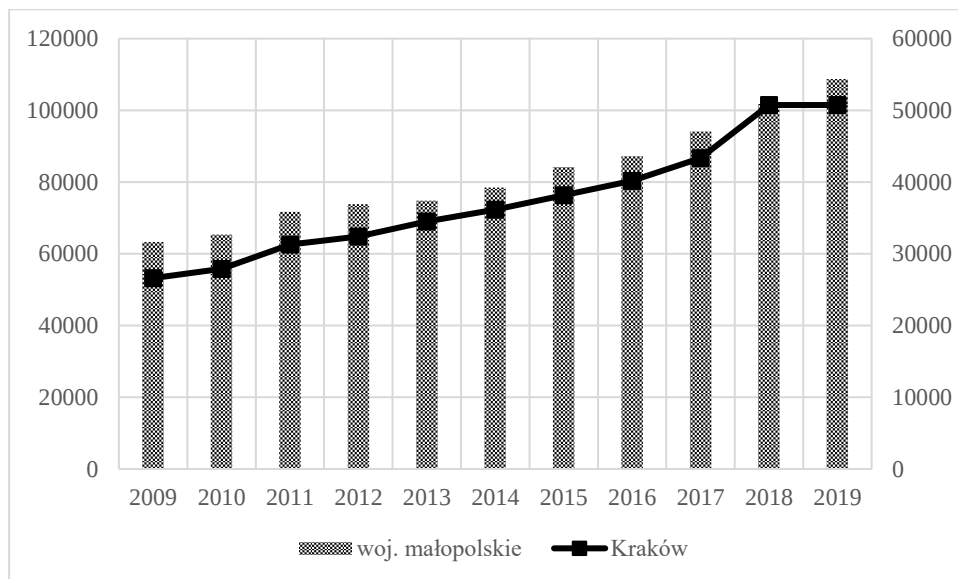
Rys. 6.42. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009-2019 (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kraków w liczbach 2009-2019.

W 2009 roku przeciętny poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca Krakowa wyniósł 53233 i był wyższy o ponad 68 % od przeciętnego w województwie i o ponad 49 % od średniego w kraju. W końcu okresu badawczego przeciętny poziom wskaźnik ten wyniósł 101491 zł i był wyższy o ponad 85% od przeciętnego w województwie i o ponad 69% od średniego w kraju.

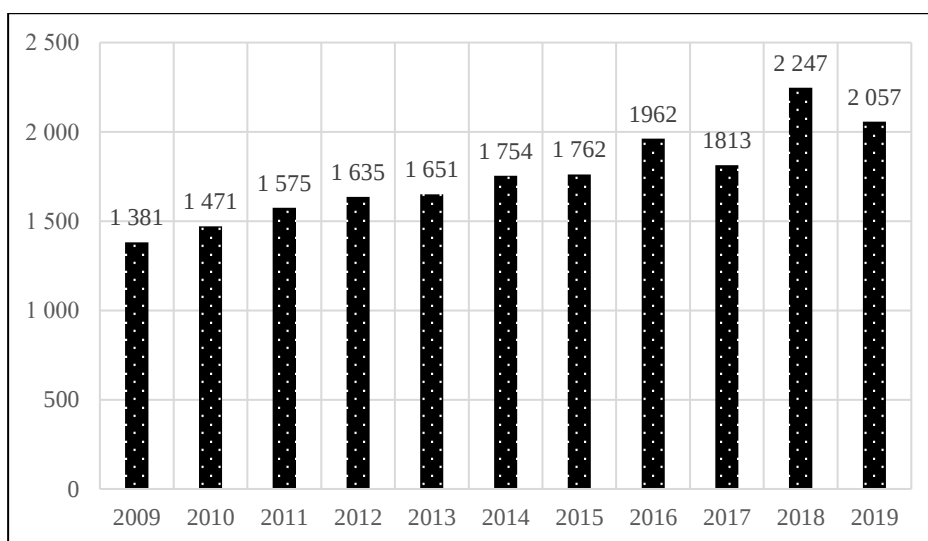
Rys. 6.43. PKB na mieszkańca w Krakowie na tle woj. małopolskiego w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W badanym okresie liczba podmiotów prowadzących działalność gospodarczą z udziałem kapitału zagranicznego zwiększyła się prawie o połowę. Większość tych podmiotów zlokalizowana była w Krakowie. Zwiększenie się liczby podmiotów w województwie małopolskim może być również spowodowane możliwością współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi, efektywną promocją regionu oraz okazją do współpracy z firmami lokalnymi [Brańka 2011:25-26].

Rys. 6.44. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie małopolskim w latach 2009-2019

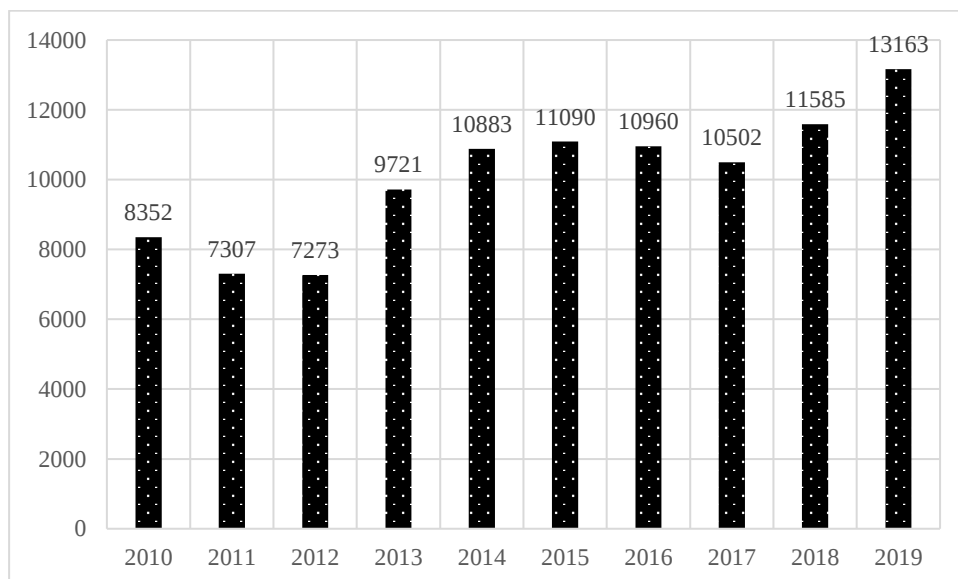


Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W województwie małopolskim według stanu w końcu grudnia 2019 r. liczba podmiotów, w których ulokowany był kapitał zagraniczny wyniosła 2057 jednostki, tj. o 676 (48,9%) podmiotów więcej niż w końcu 2009 r. W całym okresie badawczym najczęściej podmiotów prowadziło działalność gospodarczą związaną z handlem; naprawą pojazdów samochodowych a w dalszej kolejności z informacją i komunikacją przetwórstwem przemysłowym oraz działalnością profesjonalną, naukową i techniczną. W całym okresie badawczym ponad 3/4 (75,6%) podmiotów działających na terenie województwa skupionych było w mieście Krakowie.

Od roku 2010 do 2012 liczba transakcji na rynku mieszkaniowym oscylowała w przedziale od ponad 7 tysięcy do ponad 8 tysięcy rocznie, od 2013 r. nastąpił wyraźny wzrost do prawie 10 tys. transakcji. W latach 2014-2018 wielkość obrotu utrzymywała ten poziom, a nawet wzrastała do ponad 11 tys. w 2015 i 2018 r. Rok 2019 był wyjątkowy – obrót sięgnął ponad 13 tys. transakcji, co oznacza wzrost aktywności rynku w porównaniu z 2009 r. o prawie 5 tys. transakcji.

Rys. 6.45. Liczba transakcji na rynku mieszkaniowym(pierwotny i wtórny) w Krakowie w latach 2009-2019

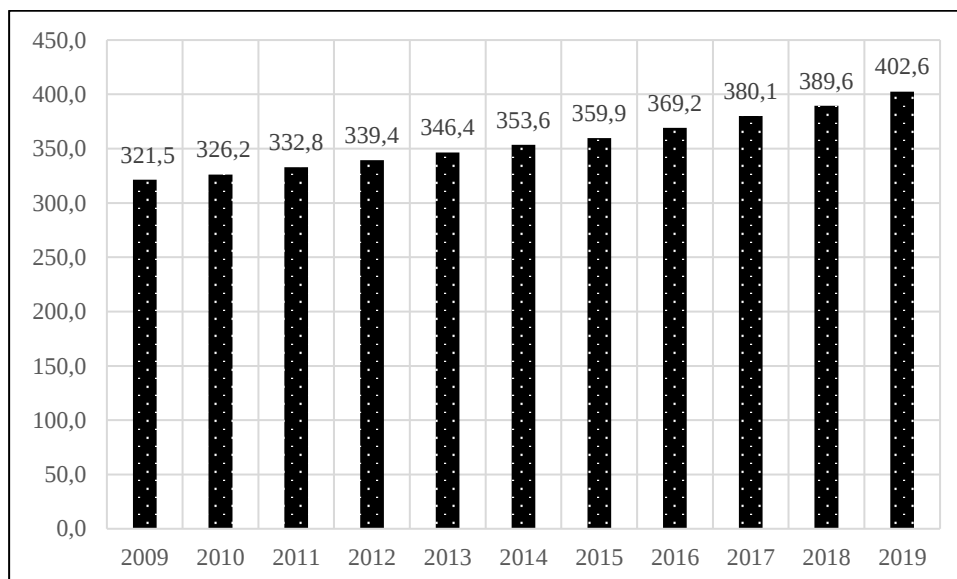


Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Wzrost sprzedaży mieszkań zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym, a także rekordowa liczba powierzchni biurowych oddanych do użytku świadczyła o dynamicznym rozwoju rynku nieruchomości w Krakowie i pośrednio o atrakcyjności inwestycyjnej i mieszkaniowej miasta.

W badanym okresie zasoby mieszkaniowe w Krakowie zwiększyły się o 25 %. W końcu 2009 r. wynosiły 321,5 tys. mieszkań, a w 2019 r. 402,6 tys. mieszkań, co oznacza wzrost o 81,1 tys. jednostek mieszkalnych (rys.6.46).

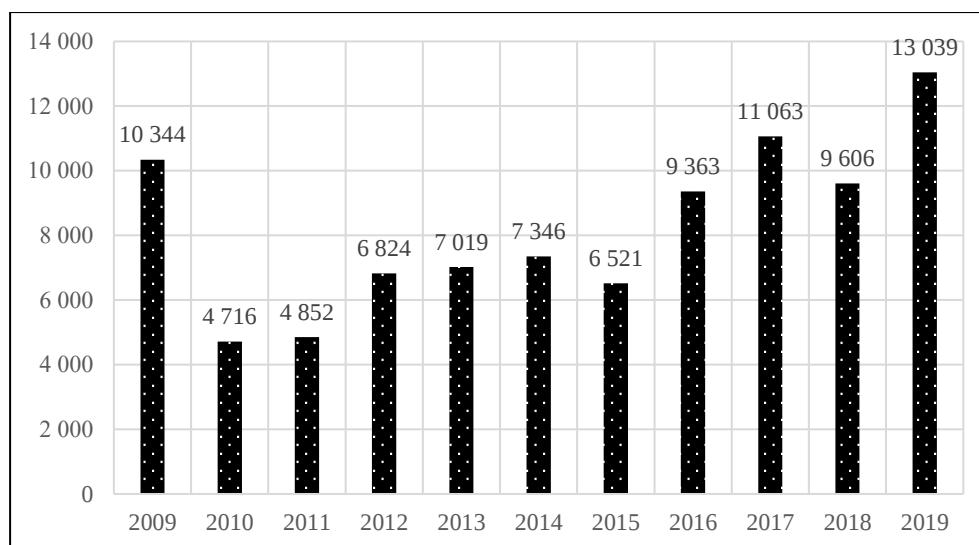
Rys. 6.46. Zasoby mieszkaniowe w Krakowie-ogółem w latach 2009-2019 (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W 2009 r. w Krakowie wystąpił efekt „boomu” mieszkaniowego - przekazano do użytkowania 10 334 mieszkania o łącznej powierzchni użytkowej 632,9 tys. m². Największy udział w tym rekordowym zwiększeniu się liczby nowych zasobów mieszkaniowych mieli deweloperzy, którzy w segmencie lokali mieszkalnych przeznaczonych na sprzedaż i wynajem oddali do użytku 9,5 tys. mieszkań, tj. prawie 69% więcej niż rok wcześniej (w 2008 r. – 5,6 tys.). W latach 2010-2011 nastąpił wyraźny spadek liczby mieszkań oddanych do użytkowania w porównaniu do roku 2009 (rys.). Było to zapewne wynikiem problemów gospodarczych i większej ostrożności inwestorów. W latach 2012-2014 odnotowano umiarkowane zwiększenie liczby nowo oddanych do użytku mieszkań. W 2015 r. ponownie mniej było nowych mieszkań i domów, ale już od następnego roku znacząco wzrosła liczba nowych jednostek mieszkalnych dostarczanych na rynek, w 2017 r. przekroczyła 11 tys., a w rekordowym 2019 nawet 13 tys. nowych obiektów. W całym badanym okresie oddano do użytku imponujące ponad 90 tys. jednostek mieszkalnych.

Rys. 6.47. Mieszkania oddane do użytkowania w Krakowie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W badanym okresie kilka procent ogólnej liczby mieszkań stanowiły mieszkania budowane przez inwestorów indywidualnych a niemal całą resztę – ponad 90% - mieszkania budowane przez deweloperów. Budowa mieszkań zakładowych, komunalnych i spółdzielczych praktycznie zanikła w Krakowie.

6.3.2. Polityka mieszkaniowa Krakowa– zarys problemu

Do głównych dokumentów mających zasadnicze znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej Krakowa w badanym okresie można zaliczyć:

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Krakowa przyjęte:

- **na lata 2006 – 2010** uchwałą nr CV/1061/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków na lata 2006-2010;
- **na lata 2007 - 2012** uchwałą nr XXIV/289/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 października 2007 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków na lata 2007-2012” z późniejszymi zmianami;
- **na lata 2012 - 2017** uchwałą nr LVIII/794/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu

gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2012 - 2017, z późniejszymi zmianami;

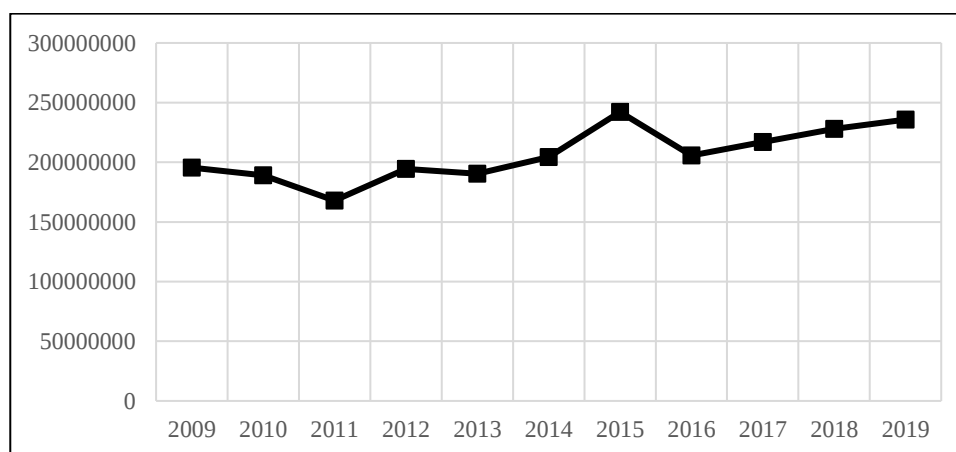
- **na lata 2018 - 2023** uchwałą nr LXXIX/1932/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2018-2023;
- Politykę mieszkaniową Gminy Miejskiej Kraków - wprowadzoną uchwałą Nr LVIII/797/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 roku;
- Raporty z gospodarowania zasobem mieszkaniowym GMK;
- Raporty z realizacji strategii rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030;
- Raporty o stanie miasta.

Głównym celem krakowskiej polityki mieszkaniowej w badanym okresie było zapewnienie mieszkańcom możliwości swobodnego pozyskiwania lokali mieszkalnych o standardzie gwarantującym właściwy poziom warunków życiowych oraz kosztach nabycia i eksploatacji odpowiadających ich możliwościom finansowym. Działania podejmowane zmierzały do poprawy sytuacji mieszkaniowej krakowian m.in. przez zaspokajanie ich niezbędnych potrzeb mieszkaniowych oraz utrzymywanie zasobu komunalnego na dobrym poziomie technicznym. W polityce mieszkaniowej Krakowa przyjęto również zasadę, że mieszkanie z zasobu komunalnego nie jest mieszkaniem docelowym, a jedynie formą pomocy udzielaną na czas pozostawania w sytuacji uniemożliwiającej zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, w tym podczas usamodzielniania się związanego z zakładaniem nowego, odrębnego gospodarstwa domowego.

Władze samorządowe starały się racjonalnie gospodarować mieszkaniowym zasobem gminy. Realizacja tego celu miała ograniczyć liczbę osób oczekujących na lokal z zasobu i doprowadzić do docelowego stanu - mieszkanie miałoby „czekać” w stanie nadającym się do zasiedlenia na zgłaszającą się osobę zainteresowaną pomocą mieszkaniową ze strony gminy. Cel ten był podyktowany deficytem lokali mieszkalnych oraz spodziewanym zwiększeniem się potrzeb na lokale (najmy) socjalne i zamienne, a także związanym z tym zwiększeniem się roszczeń odszkodowawczych z tytułu niedostarczonych lokali socjalnych (na podstawie wyroków sądowych orzekających eksmisję z prawem lokatora do lokalu).

W latach 2009-2019 wydatki budżetu miasta Krakowa na mieszkalnictwo były na zróżnicowanym poziomie, w latach 2009-2011 nastąpiło zmniejszenie wydatków, od 2012 do 2015 przeznaczano więcej na działania związane z mieszkalnictwem, przy czym 2015 był pod tym względem rekordowy. W 2016 nastąpiło zmniejszenie wydatków mieszkaniowych w ujęciu do roku poprzedniego o 15 %, ale w kolejnych latach wydawano więcej. W 2019 roku wydatki na mieszkalnictwo osiągnęły wartość 235, 6 mln PLN, co oznacza wzrost w stosunku do 2009 r. o 20% (rys.6.47.).

Rys.6.48. Wydatki budżetu miasta Kraków na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009-2019
(w mln PLN)



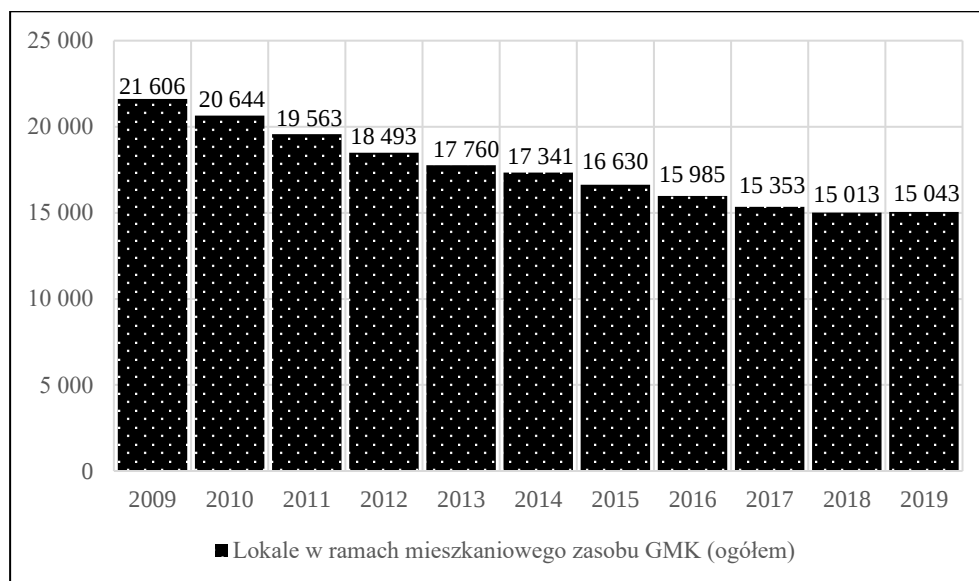
Źródło: Raport o stanie Miasta 2009-2019.

W zakresie lokalnej polityki miasta przewidywano m.in. następujące działania:

- powiększanie własnego zasobu mieszkaniowego i pomieszczeń tymczasowych;
- utrzymywanie własnego zasobu mieszkaniowego i pomieszczeń tymczasowych w dobrym stanie technicznym;
- urynkowanie wysokości stawek czynszowych w zasobie mieszkaniowym miasta i stosowanie systemu obniżek czynszowych w zależności od dochodów gospodarstw domowych;

zarządzanie własnym zasobem i zasobem tymczasowych pomieszczeń

Rys. 6.49. Wielkość zasobu mieszkaniowego Krakowa w latach 2009-2019

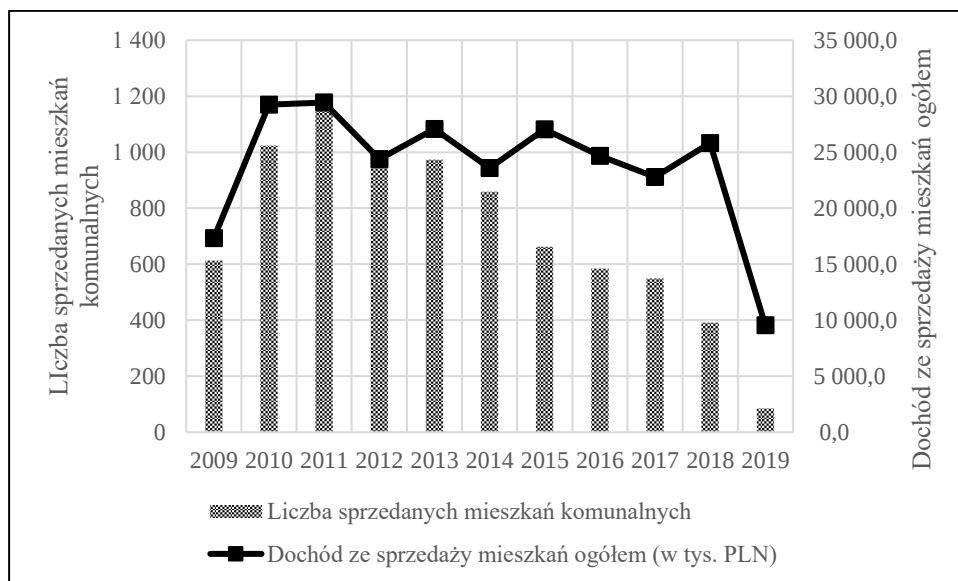


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie Miasta 2009-2019.

W badanym okresie liczba mieszkań wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego GMK zmniejszyła się o 30,4 %, z 21,6 tys. jednostek mieszkalnych do 15 tys. W Krakowie głównym podmiotem administrującym zasób mieszkaniowy gminy w badanym okresie był Zarząd Budynków Komunalnych (ZBK). Zadaniemi powierzonymi ZBK były utrzymanie zasobów GMK w stanie zadowalającym oraz pomoc mieszkańcom. W badanym okresie można zaobserwować zmniejszenie się liczby budynków pozostających w zarządzie ZBK, co spowodowane było przede wszystkim dalszym wykupem lokali przez najemców. W 2009 roku ZBK sprawował zarząd nad 882 budynkami, a w 2019 roku liczba ta zmalała do 583 budynków czyli o 34 %. Zmniejszanie się liczby budynków pozostających w zarządzie krakowskim ZBK w ostatnich latach, w tym również tych najstarszych, było głównie wynikiem zwrotu nieruchomości prywatnym właścicielom, przekazywania zarządu budynkami wspólnotom w związku z wykupem lokali przez najemców oraz sprzedaży przez gminę miejską Kraków całych budynków [Parys 2020: 23-45].

Zgodnie z WPGMZG na lata 2006-2010 oraz na lata 2012-2017, władze miasta przewidywały sprzedaż 1000-1200 lokali mieszkalnych rocznie. Zgodnie z WPGMZG na lata 2018-2023, w latach 2018 i 2019 GMK planowano sprzedaż już tylko od 400 do 500 lokali.

Rys. 6.50. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i dochód z ich sprzedaży w latach 2009-2019 (tryb przetargowy i bezprzetargowy)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie Miasta 2009-2019.

Początkowo polityka prywatyzacyjna władz miasta zmierzała do sprzedaży jak największej części zasobu za bardzo preferencyjną cenę¹⁷⁰, w badanym okresie nastąpiła ewolucja, dążono do zmniejszenia liczby transakcji sprzedaży z bonifikatą, co ilustruje powyższy rysunek. Część zasobu miała być całkowicie wyłączona z prywatyzacji. Zgodnie z zapisami WPGMZG na lata 2018-2023 po zaprzestaniu prywatyzacji zasobu miały być podejmowane działania zmierzające do osiągnięcia liczby lokali w zasobie, która umożliwi pełną realizację obligatoryjnych zadań ustawowych Gminy.

W 2011 roku Gmina Miejska Kraków sprzedała największą liczbę mieszkań komunalnych w badanym okresie - łącznie 1 202 lokale mieszkalne, z czego 1 200 mieszkań zbyto na rzecz najemców w trybie bezprzetargowym, a jedynie 2 – w trybie przetargowym (rys.). Łącznie w badanym okresie sprzedano prawie 8 tys. lokali mieszkalnych.

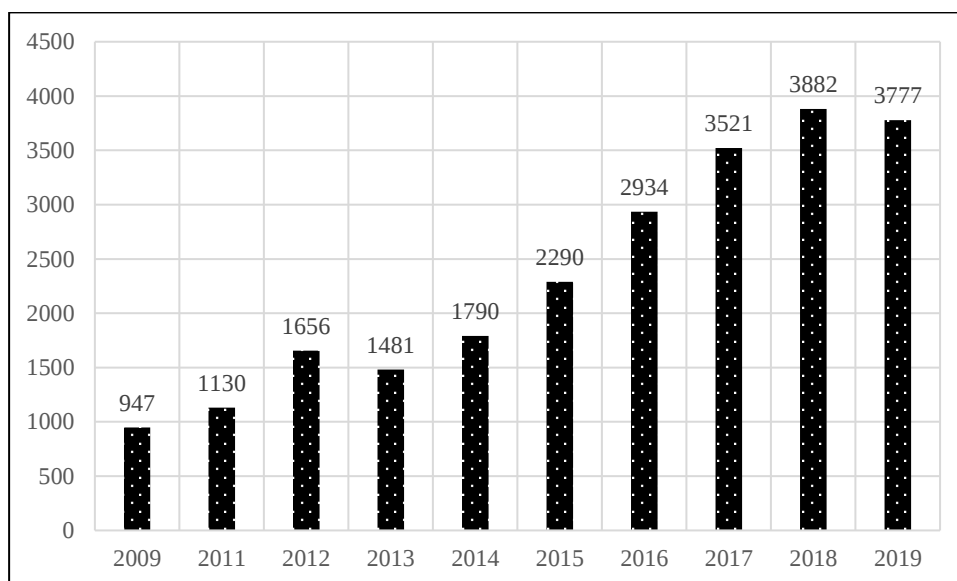
Praktyka wykazała, że znaczna dekoncentracja udziałów Krakowa we wspólnotach mieszkaniowych i innych współwłasnościach spowodowała zwiększenie kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego. Oczekiwano, że dzięki działaniom polegającym na

¹⁷⁰ Z inicjatywy prezydenta Krakowa 27 sierpnia 2003 roku lokale mieszkalne sprzedawane były po cenach preferencyjnych na podstawie uchwały Rady Miasta Krakowa. Miało to na celu umożliwienie jak największej liczbie mieszkańców wykupu zajmowanych lokali mieszkalnych.

wyprowadzaniu własności miasta z budynków wspólnot mieszkaniowych koszty te spadną.

Liczba mieszkań zajmowanych na podstawie umów najmu lokalu socjalnego systematycznie zwieszała się. W 2009 r. status lokalu socjalnego miało 947 jednostek mieszkalnych, a w 2019 r. 3777. Wzrost był wysoki i zgodny z założeniami władz miasta.

Rys. 6.51. Liczba lokali mających status lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym GMK w latach 2009-2019

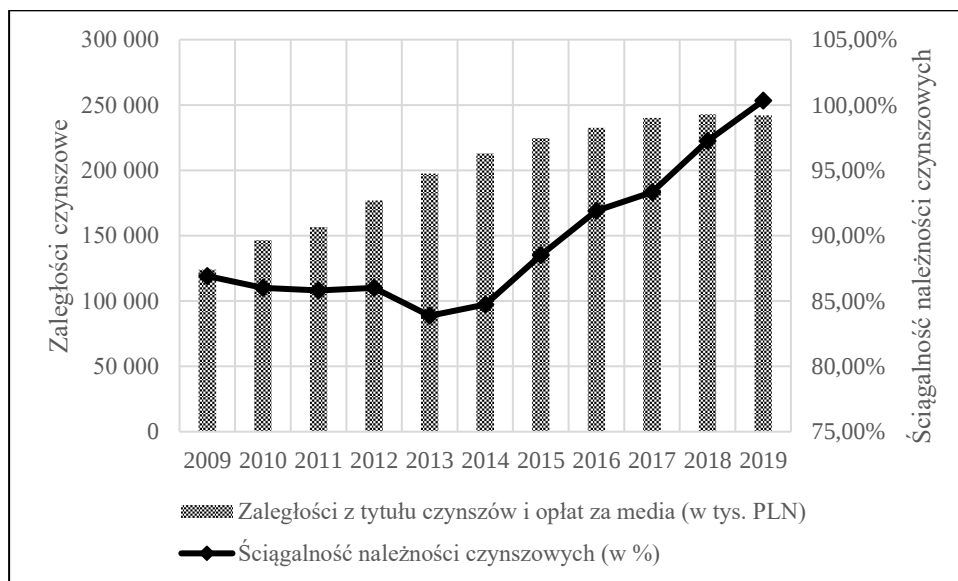


Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Aktywność władz Krakowa przejawiała się w konkretnych działaniach, takich jak np.: aktywne uczestniczenie w procesach eksmisyjnych w zakresie badania zasadności przyznawania lokali socjalnych osobom eksmitowanym; wskazywanie lokali socjalnych do remontu na koszt osoby eksmitowanej; wykorzystywanie dużych lokali socjalnych na realizację kilku wyroków eksmisyjnych; zawieranie ugód z właścicielami nieruchomości.

Kolejnym problemem do rozwiązania były rosnące z roku na rok zaległości w regulowaniu czynszu przez najemców (rys.6.52). Przyczyn tej sytuacji należy upatrywać przede wszystkim w tym, że w zasobach pozostali najubożsi lokatorzy. W świetle rosnących zaległości czynszowych podwyższenie stawek czynszu mogłoby tę sytuację znacznie pogorszyć [Kania & Najbar 2014: 53].

Rys. 6.52. Zaległości oraz ściągalność należności czynszowych w mieszkaniach wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego GMK w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie Miasta 2009-2019.

Zadłużeni lokatorzy mogli skorzystać z programu "Oddłużenie", w ramach którego odpracowywali swoje zobowiązania wobec GMK, np. poprzez wykonywanie prac porządkowych. W latach 2016-2019 zwiększały się zaległości z tytułu czynszów i opłat za media (o 4%) ale również zwiększała się ściągalność należności czynszowych (z poziomu 91,90 % w 2016 roku do 100 % w 2019 roku). W 2019 roku ściągnięta kwota przewyższyła zaksięgowany dług za 2019 rok.

Tab.6.2. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Krakowa

FAZA TWORZENIA	FAZA EKSPLOATACJI	FAZA DYSTRYBUCJI
budowa nowych mieszkań komunalnych; remontowanie pustostanów w celu zapewnienia zasobów socjalnych dla gminy; realizacja programu mieszkaniowego pt. "Mieszkać po ludzku - lokale dla seniorów i niepełnosprawnych"; realizacja inwestycji mieszkaniowych w ramach finansowego wsparcia ze środków Funduszu Doplát.	obniżki czynszu w lokalach komunalnych; wypłata dodatków mieszkaniowych dla kwalifikujących się gospodarstw domowych.	możliwość najmu lokali mieszkalnych z zasobów TBS (wybudowanych przy współudziale finansowym GMK); realizacja Programu Pomocy Lokatorom; realizacja programu mieszkaniowego o nazwie „Mieszkanie za remont”.

Źródło: opracowanie własne.

Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej Krakowa można sklasyfikować odwołując się do fazy tworzenia

zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji – tab. 6.2 Należy zauważyć, że niektóre ze wskazanych instrumentów należą do więcej niż jednej fazy, zwracano jednak uwagę na ich zasadniczy cel oddziaływania.

6.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego władze Krakowa podejmowały w badanym okresie następujące działania:

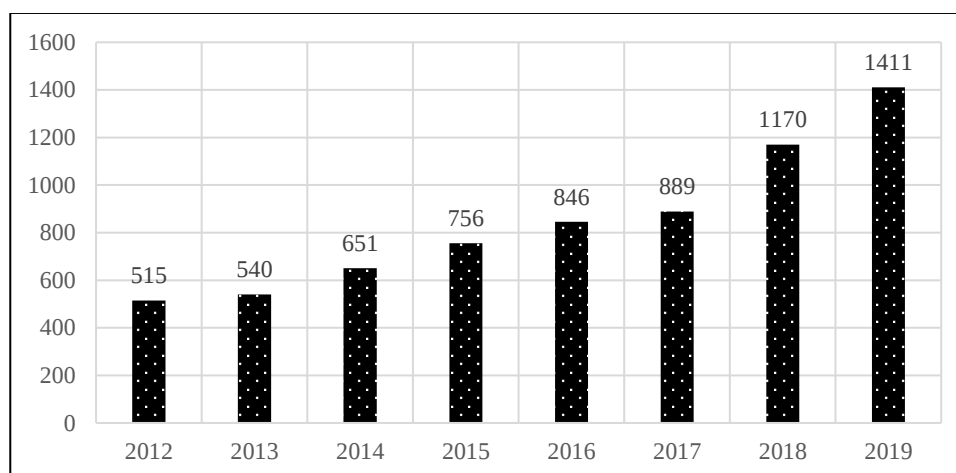
- budowę nowych mieszkań komunalnych;
- remontowanie pustostanów w celu zapewnienia zasobów socjalnych dla gminy;
- realizację programu mieszkaniowego pt. "Mieszkać po ludzku - lokale dla seniorów i niepełnosprawnych";
- realizację inwestycji mieszkaniowych w ramach finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat.

Zgodnie z wytycznymi "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem na lata 2007-2012", władze miasta starały się zintensyfikować swoje działania w zakresie pozyskiwania lokali mieszkalnych. W badanym okresie miasto planowało powiększyć swój zasób mieszkaniowy poprzez m.in. budowę nowych mieszkań na własnych terenach, pozyskiwanie budynków i lokali mieszkalnych na rynku pierwotnym i wtórnym, nabywanie i adaptację budynków oraz lokali użytkowych na cele mieszkalne, oraz realizację inwestycji mieszkaniowych we współpracy z prywatnymi partnerami. Było to podyktowane ogromnym deficytem lokali mieszkalnych oraz spodziewanym wzrostem potrzeb na lokale socjalne i zamienne, a także wzrostem roszczeń odszkodowawczych z tytułu niedostarczeń liczby lokali socjalnych (na podstawie wyroków sądowych orzekających eksmisję z prawem lokatora do lokalu). Władze miasta podejmowały także działania mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości o niejasnym statusie oraz pozyskiwanie lokali mieszkalnych poprzez zamianę nieruchomości. Priorytetem było nabycie takich lokali, które spełniały ustawowe wymogi lokali socjalnych i zamiennych.

W Krakowie w latach 2012-2017 zaplanowano remont pustostanów, aby przekształcić je na mieszkania socjalne. Dzięki temu proces otrzymania mieszkania socjalnego stał się łatwiejszy, a czas oczekiwania na takie mieszkanie uległ skróceniu. Pomimo potrzeb, można było zauważyć postęp w porównaniu do poprzednich lat. Wyniki analiz i obserwacji dokonanych przez służby miejskie wskazały, że 95% osób

oczekujących na mieszkania socjalne potrzebowało mniejszych mieszkań, tj. jedno- lub dwupokojowych. Dlatego najważniejsze z punktu widzenia potrzeb gminy były małe i średnie mieszkania. Co roku miasto odzyskiwało wiele pustostanów, w tym obiekty o dużej powierzchni, trudnych i kosztownych do remontu i utrzymania¹⁷¹.

Rys. 6.53. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji Gminy Miejskiej Kraków



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.bip.krakow.pl/?mmi=212>.

Przed podjęciem decyzji o sprzedaży nierentownych pustostanów, rozważano inne opcje, takie jak przekształcenie jednego dużego mieszkania na dwa mniejsze lub wykorzystanie dużych mieszkań dla kilku rodzin. Ze względów ekonomicznych i społecznych często było to niemożliwe do wykonania, podobnie oferta przekazania dużych mieszkań na mieszkania społeczne chronione jednostkom miejskim i pozarządowym, nie zawsze była możliwa z powodu braku zapotrzebowania. W efekcie, liczba nieremontowanych pustostanów w mieście zwiększała się (patrz - rys. 6.53.).

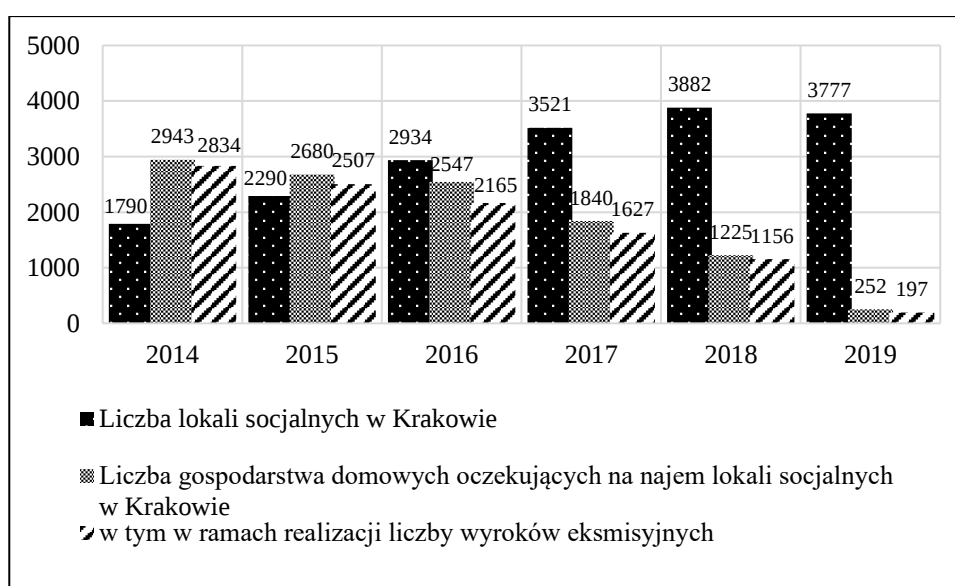
Budowa mieszkań socjalnych i remontowanie pustostanów w celu zapewnienia zasobów socjalnych dla gminy wymagało znacznych nakładów finansowych. Władze miasta starały się pozyskać środki dotacyjne, współpracować z TBS-ami. W ramach działalności Wydziału Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa było nadzorowanie dokonywania dobrowolnej zamiany lokali. W ciągu lat 2014-2019 na mieszkanie gminne w Krakowie oczekiwało kilka tysięcy rodzin. Na koniec 2016 roku tylko na lokale socjalne, orzeczone wyrokiem sądowym, czekało 2165 rodzin. W latach 2015-2016 liczba nowych wyroków sądowych, przyznających mieszkania socjalne wynosiła od 200 do 300 rocznie. Jednocześnie w Krakowie realizowano przydziały na takie mieszkanie w ilości ponad 500

¹⁷¹https://www.krakow.pl/aktualnosci/262390,29,komunikat,dlaczego_miasto_rezygnuje_z_duzych_pustostanow_.html.

rocznie. W konsekwencji liczba oczekujących wynosiła ponad 2000 rodzin, uprawnionych do lokalu socjalnego. Średni czas oczekiwania wynosił od 3 do 5 lat.

Dodatkowo analiza danych GUS z lat 2014-2019 pozwoliła na wyciągnięcie kilku wniosków. Wyraźnie widoczny jest sukces władz miasta w zaspokajaniu potrzeb gospodarstw domowych ubiegających się o lokale socjalne (najmy). Dane z 2014 r. wskazały, że oczekujących podmiotów było prawie 3 tys., natomiast lokali socjalnych jedynie niecałe 1,8 tys.. W 2019 r. liczba lokali socjalnych wyniosła prawie 3.8 tys., a gospodarstw domowych czekało w kolejce jedynie 252 (rys.6.54).

Rys. 6.54. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od GMK w latach 2014÷2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od GUS.

Ponadto na realną liczbę oczekujących na mieszkanie w Krakowie składały się dodatkowo osoby, corocznie eksmitowane z kamienic przejętych w ręce prywatne, które nie uzyskały prawa do lokalu socjalnego na mocy wyroku sądu. Szacunkowo można było określić tę liczbę na ponad 200 rodzin rocznie. Rodziny te ze względu na wiek, sytuację materialną, nie miały możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie na wolnym rynku.

Warto nadmienić, że niejednokrotnie seniorzy jako wieloletni najemcy, remontowali i inwestowali w mieszkania otrzymane na podstawie przydziałów administracyjnych, gdyż byli przekonani że dbają o mienie publiczne należące do miasta¹⁷².

¹⁷² <https://budzet.krakow.pl/projekty/2153-mieszkac-po-ludzku--lokale-dla-seniorow-i-niepelnospprawnych.html>.

Po latach starzy i schorowani ludzie byli zagrożeni eksmisjami (bez prawa do lokalu zamiennego) przez osoby prywatne przejmujące nieruchomości, niejednokrotnie z powodu zaniedbań urzędników i braku odpowiedniego zasobu gminnych lokali mieszkalnych.

Aby rozwiązać problemy mieszkaniowe ww. grupy docelowej, miasto Kraków w 2017 roku w ramach budżetu obywatelskiego zainicjowało program mieszkaniowy pt. "Mieszkać po ludzku - lokale dla seniorów i niepełnosprawnych", który zakładał powiększenie mieszkaniowego zasobu GMK, poprzez nabycie w drodze kupna na rynku pierwotnym lub wtórnym, lokali mieszkalnych, znajdujących się na parterze i dostosowanych do potrzeb seniorów oraz osób z niepełnosprawnością, a także położonych w dobrze skomunikowanych lokalizacjach. W Krakowie funkcjonował również tzw. mieszkaniowy bank zamian działający przy Wydziale Mieszkalnictwa. Dobrowolna zamiana mieszkań była inicjowana przez osoby zainteresowane, a Wydział Mieszkalnictwa pełnił funkcję pośrednika.

Władze Krakowa skorzystały ze wsparcia finansowego BGK na tworzenie lokali mieszkalnych w następujących latach objętych przeglądem: w 2019 roku i 2020 zrealizowano 357 mieszkań komunalnych o powierzchni użytkowej ponad 14 tys. m²; w 2019 r. 6 parterowych budynków z 50 lokalami komunalnymi.

Działania władz Krakowa w zakresie tworzenia zasobu można ocenić pozytywnie, obejmowały szeroki zakres strategii, od budowy nowych mieszkań na własnych terenach, przez pozyskiwanie budynków i lokali na rynku pierwotnym i wtórnym, po adaptację istniejących budynków i współpracę z prywatnymi partnerami. Zgodnie z wytycznymi WPGMZG realizowały strategię intensyfikacji pozyskiwania lokali mieszkalnych, zarządzały problemem braku mieszkań. Planowane remonty pustostanów i ich przekształcenie w mieszkania socjalne były odpowiedzią na ciągłe potrzeby oraz skróciły czas oczekiwania na takie mieszkania.

6.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy dystrybucji zasobu mieszkaniowego władze Krakowa podejmowały w badanym okresie następujące działania:

- współpracowały z TBS w odniesieniu do lokali wybudowanych przy współudziale finansowym GMK;
- realizację programu mieszkaniowego o nazwie „Pomoc Lokatorom”;
- realizację programu mieszkaniowego o nazwie „Mieszkanie za remont”.

Zgodnie z zapisami Uchwał Rady Miasta Krakowa w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń osoby wnioskujące o pomoc mieszkaniową były uprawnione do ubiegania się o najem lokalu w przypadku braku tytułu prawnego do lokalu oraz udokumentowania faktu osiągania niskich dochodów. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, Gmina Miejska Kraków (GMK) miała obowiązek zapewnić lokale socjalne (najmy), zamienne oraz pomieszczenia tymczasowe gospodarstwom domowym spełniającym określone kryteria, zgodnie z przepisami ustawowymi i uchwałami Rady Miasta Krakowa. Przepisy dotyczące najmu nie dotyczyły mieszkań, które były własnością Skarbu Państwa.

Formalne potwierdzenie uprawnień do zawarcia umowy z władzami miasta wynikało ze skierowania, wyroku sądowego potwierdzającego wstąpienie w stosunek najmu, wyroku sądowego potwierdzającego istnienie stosunku najmu, decyzji o przydziale mieszkania, wydanej na lokale pozostające w dyspozycji uprawnionych jednostek organizacyjnych, ugody sądowej lub ostatecznej listy mieszkaniowej.

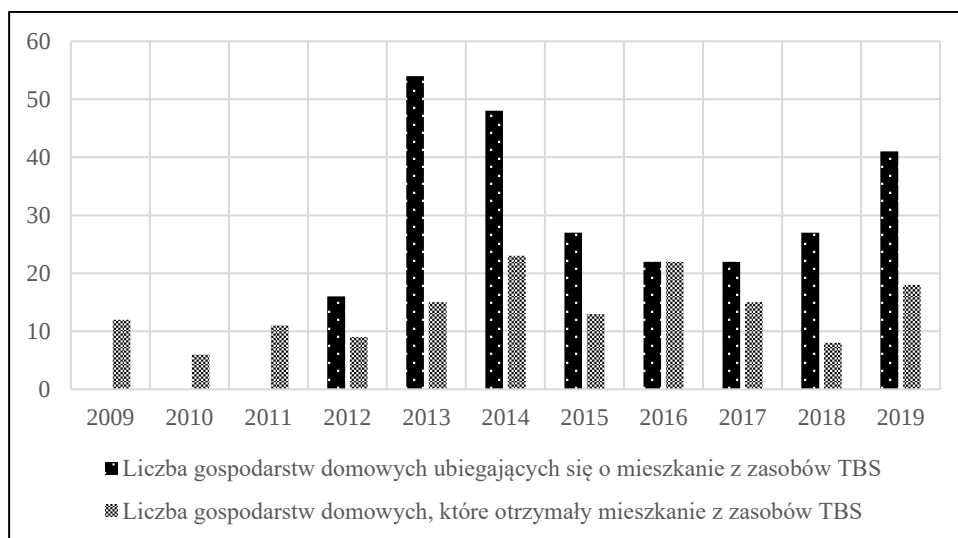
W Krakowie w okresie badawczym umowy najmu lokali socjalnych mogły trwać do 8 lat, ale można je było przedłużać, jeśli najemca nadal spełniał warunki uzasadniające ich zawarcie, w postaci braku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wnioskodawcy i jego niskich dochodów. Jeśli nastąpiło wypowiedzenie najmu z powodu zaległości czynszowych, to były najemca, a w przypadku jego śmierci lub wyprowadzenia się: małżonek, konkubent, zstępni, wstępni, rodzeństwo, powinowaci w linii prostej, osoby przysposobione, przyjęte na wychowanie, faktycznie wspólnie zamieszkujące z byłym najemcą mogły ubiegać się o przywrócenie najmu. Jeśli lokale wynajmowane były w trybie konkursu ofert, aukcji lub przetargu, to przywrócenie najmu nie było możliwe.

Osoby wnioskujące oraz ich małżonkowie lub osoby faktycznie wspólnie zamieszkujące nie powinny posiadać tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, które mogły zaspokoić ich potrzeby mieszkaniowe i uregulować zaległości czynszowe, w tym całkowicie spłacić należności z tytułu korzystania z lokalu. W przypadku złożenia wniosku przed dniem 4 sierpnia 2015 r., częściowe umorzenie należności było uznawane za spełnienie drugiego warunku pozytywnego rozpatrzenia wniosku (jeśli wcześniej spłacono 70% całego zadłużenia).

Od 1 października do 30 listopada każdego roku w okresie badawczym, służby miejskie przyjmowały wnioski od osób zainteresowanych wynajmem lokalu mieszkalnego, z zasobów Towarzystw Budownictwa Społecznego. Lokale te zostały wybudowane przy

udziale finansowym Gminy w ramach umów o partycypację w kosztach budowy. W latach 1998-2004, Gmina współfinansowała budowę 933 lokali mieszkalnych. Gmina wynajmowała tylko te lokale, które zostały opuszczone przez byłych najemców z powodu np. rozwiązania umowy, zgonu lub eksmisji. W ciągu roku, Gmina pozyskiwała około 10-20 takich lokali.

Rys. 6.55. Najem lokali mieszkalnych z zasobów TBS (wybudowanych przy współudziale finansowym GMK) w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie Miasta 2009-2019.

Dane obrazujące zakres współpracy z TBS zostały zilustrowane rys. 6.55. Najem lokali mieszkalnych z zasobów TBS w Krakowie współfinansowanych przez władze miasta, wydaje się być ograniczony zarówno pod względem liczby dostępnych lokali, jak i liczby beneficjentów.

Krakowski Wydział Mieszkalnictwa działał w kooperacji z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej oraz innymi instytucjami pomocy społecznej, aby użyczyć mieszkania stanowiące własność Gminy Miejskiej Kraków na cele opiekuńczo-wychowawcze oraz mieszkania chronione. Jeśli w bazie pustostanów znajdowały się lokale mieszkalne o odpowiednich parametrach, Wydział Mieszkalnictwa UMK przekazywał propozycje do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, a także działał na wniosek Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej.

Gmina Miejska Kraków zorganizowała konkurs ofert pod nazwą Program Pomocy Lokatorom (PPL), który umożliwiał wynajem gminnych lokali mieszkalnych o powierzchni użytkowej do 80 m², wymagających remontu. Jednakże, tylko osoby

spełniające kryteria określone w Regulaminie, który stanowił Załącznik Nr 4 do UCHWAŁY NR XXX/794/19 RADY MIASTA KRAKOWA z dnia 5 grudnia 2019 r., mogły wziąć udział w konkursie ofert.

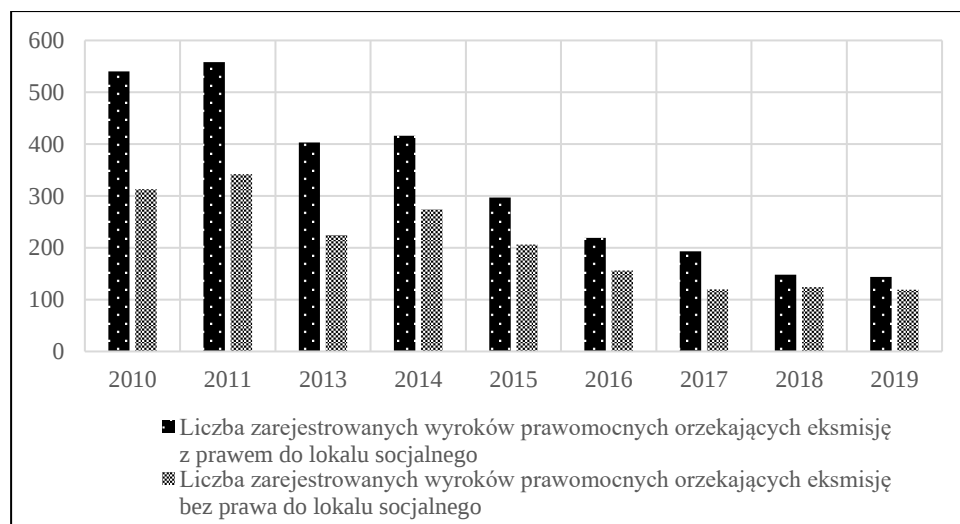
Program Pomocy Lokatorom był przeznaczony dla osób, które:

- zamieszkiwały z zamiarem pobytu stałego w lokalu o nadmiernym zaludnieniu;
- posiadały prawomocne orzeczenie sądowe stwierdzające popełnienie przestępstwa; którego ofiarą był wnioskodawca lub osoby objęte wnioskiem, posiadały prawomocne orzeczenie eksmisji z lokalu, a sąd nie przyznał uprawnienia do najmu socjalnego lokalu albo nie orzekał o istnieniu lub braku takiego uprawnienia;
- zamieszkiwały w lokalu, który zgodnie z jego podstawową funkcją nie mógł służyć do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych;
- otrzymały wypowiedzenie umowy najmu dokonane na podstawie art. 11 ust. 5 i 7 ustawy;
- były najemcami lokali, które nie spełniały warunków technicznych wymaganych dla pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi, utraciły tytuł prawny do lokalu nie wchodzącego w skład zasobu wskutek prawomocnego orzeczenia sądowego;
- były wychowankami placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych z terenu Gminy, utraciły tytuł prawny do lokalu na skutek zdarzenia losowego (z wyjątkiem właścicieli);
- oraz osoby w stosunku do których zapadł wyrok orzekający eksmisję z lokalu niebędącego w zasobie, z którego wynikał obowiązek zapewnienia przez lokalu przez gminę.

Władze Krakowa wprowadziły także nowy program mieszkaniowy o nazwie "Mieszkanie za remont", który oferował gminne lokale mieszkalne do wynajęcia na czas nieokreślony w zamian za dokonanie w nich remontu. Aby móc skorzystać z programu, należało spełnić określone kryteria, jakie zostały opisane w regulaminie określającym zasady wyłaniania najemców w ramach programu, będącym załącznikiem do uchwały nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. Osoby, które chciały wziąć udział w programie, musiały mieć zamiar zamieszkania na terenie Krakowa, nie posiadać prawa własności lub współwłasności do lokalu lub nieruchomości na terenie Krakowa i miejscowości pobliskiej, a także osiągnąć odpowiedni dochód netto na jedną osobę lub w

gospodarstwie domowym w okresie trzech miesięcy kalendarzowych przed złożeniem wniosku. Maksymalna wysokość dochodu zależała od liczby osób w gospodarstwie i wynosiła odpowiednio od 100% do 350% najniższej emerytury.

Rys. 6.56. Liczba wyroków prawomocnie orzekających eksmisję z prawem do lokalu socjalnego i bez prawa do lokalu socjalnego w GMK w latach 2010-2019¹⁷³



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie Miasta 2009-2019.

Realizacja zadań w zakresie zapewniania lokali socjalnych poprawiała się w badanym mieście nie tylko ze względu na nowy zasób o przeznaczeniu socjalnym, ale i stopniowy spadek liczby wyroków eksmisyjnych (rys.6.56.). Analiza danych za lata 2010-2019 wskazuje na pozytywny rozwój sytuacji. Stopniowy spadek liczby wyroków eksmisyjnych oraz poprawa w zakresie zapewniania lokali socjalnych są świadectwem skutecznych działań i strategii przyjętych przez Gminę Miejską Kraków.

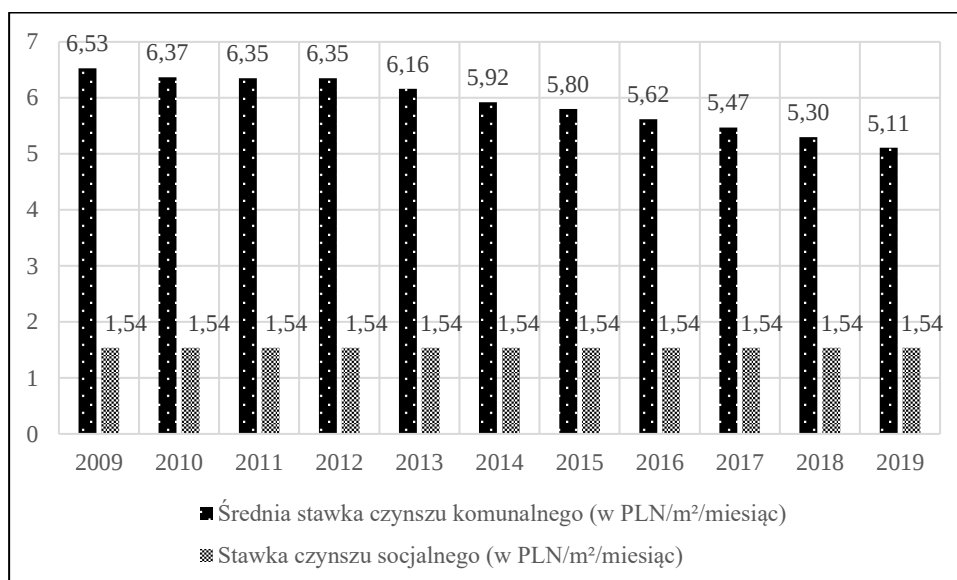
6.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego władze Krakowa przyznawały obniżki czynszu w lokalach komunalnych oraz wypłacały dodatki mieszkaniowe dla kwalifikujących się gospodarstw domowych. Stawki czynszu za lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu GMK ustalane były w oparciu o system oceny wartości użytkowej lokalu mieszkalnego, była ona różnicowana w zależności od indywidualnych cech danego lokalu. Zgodnie z ustawą o ochronie praw

¹⁷³ Brak danych za rok 2012 (przyp.autor).

lokatorów stawka czynszu socjalnego nie mogła przekraczać połowy wysokości najniższej stawki czynszu komunalnego.

Rys. 6.57. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Krakowie w latach 2009-2019



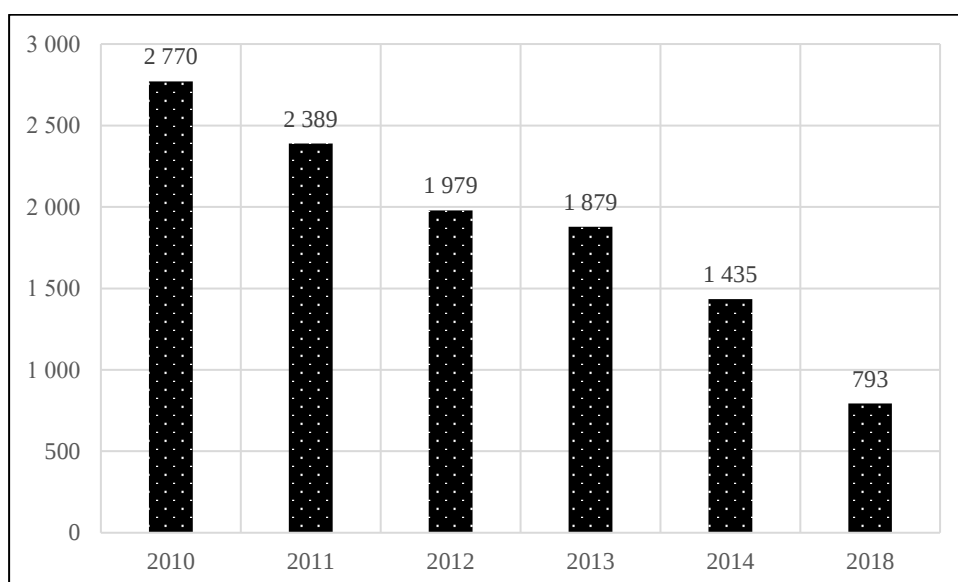
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie Miasta 2009-2019.

W 2009 roku w ramach zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Kraków obowiązywały stawki czynszów najmu gminnych lokali mieszkalnych wprowadzone w życie 1 czerwca 2008 roku (zarządzeniami PMK: Nr 2515/2007 z dnia 29 listopada 2007 roku w sprawie wysokości czynszu opartego na ocenie wartości użytkowej lokalu mieszkalnego oraz Nr 967/2008 z dnia 28 maja 2008 roku w sprawie stosowania obniżek czynszu w lokalach mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków).

Od 1 czerwca 2008 roku stawki czynszu dla poszczególnych kategorii lokalu utrzymane były na poziomie od 3,08 PLN/m² do 7,87 PLN/m². Średnia stawka czynszu za lokal wynajmowany w zasobie wynosiła 6,37 PLN/m², natomiast za lokal socjalny – 1,54 PLN/m². Zmniejszenie o 2,5% średniej stawki czynszu komunalnego w 2010 roku w stosunku do roku 2009 spowodowane było m.in. zmniejszeniem wysokości odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokali z 200% do 135% stawki czynszowej oraz wykupem lokali ze stawką czynszu wyższą niż średnia. Średnia miesięczna stawka czynszu komunalnego w 2017 roku była najniższa w stosunku do lat poprzednich i wyniosła 5,47 PLN/m², natomiast stawka czynszu w lokalach socjalnych pozostała bez zmian.

W 2012 roku zostały określone i wprowadzone nowe zasady udzielania obniżek czynszu, na podstawie: Uchwały Nr LVIII/794/12 Rady Miasta Krakowa z 10 października 2012 roku w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2012-2017 oraz Uchwały Nr LVIII/795/12 Rady Miasta Krakowa z 10 października 2012 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń, a także Zarządzenia Nr 2745/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z 13 grudnia 2012 roku w sprawie stosowania obniżek czynszu w lokalach mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków. Na indywidualny wniosek najemcy od połowy 2008 roku mogły być stosowane obniżki czynszu, przy czym ulgi nie dotyczyły lokali socjalnych (rys.6.58).

Rys. 6.58. Liczba wniosków o obniżenie czynszu w Krakowie w wybranych latach



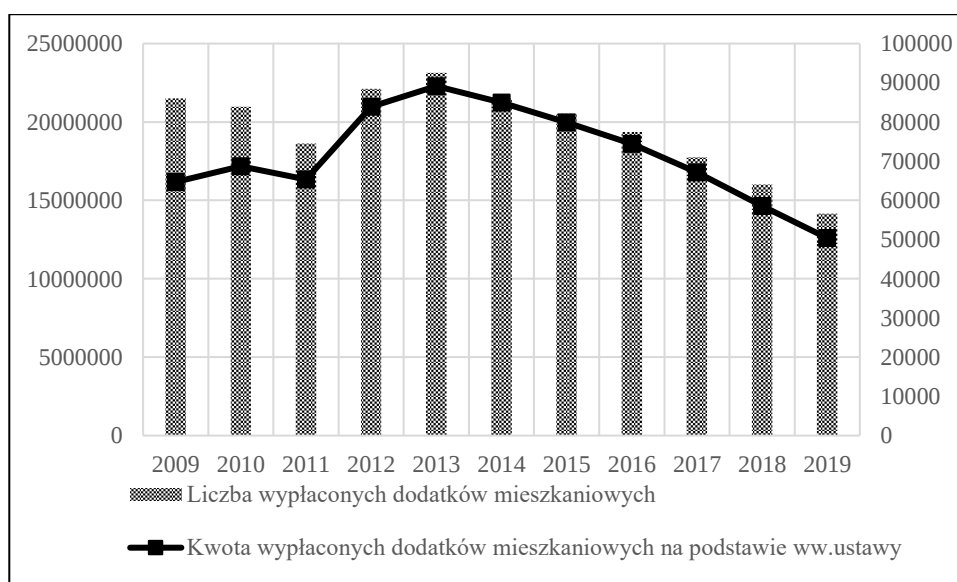
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie Miasta 2009-2018.

W wybranych latach sytuacja przedstawiała się następująco: w 2010 roku złożono 2 770 wniosków o obniżenie czynszu, z czego pozytywnie rozpatrzono ponad 80%. W 2011 roku złożono 2 389 wniosków o obniżenie czynszu, z czego pozytywnie rozpatrzono ok. 97%. W 2012 roku złożonych zostało 1 979 wniosków o obniżenie czynszu z czego 112 wniosków zostało rozpatrzonych negatywnie, natomiast pozytywnie rozpatrzonych zostało 1 867 wniosków. W ciągu 2013 roku rozpatrzono 1 879 wniosków (w tym 187 wniosków złożonych w roku 2012), z tego 101 wniosków zostało negatywnie rozpatrzonych, zaś pozytywnie załatwionych zostało 1 778 wniosków. W 2014 roku

złożonych zostało 1 435 wniosków o obniżenie czynszu. W ciągu omawianego roku rozpatrzono 1 434 wnioski, z tego na 93 wnioski udzielono negatywnej odpowiedzi, zaś pozytywnie załatwionych zostało 1 341 wniosków. W 2018 roku najemcy złożyli 793 wnioski o obniżenie czynszu, z czego 738 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie. Obniżka czynszu wydaje się być efektywnym instrumentem wsparcia mieszkaniowego, który pomaga najemcom w trudnej sytuacji finansowej, jednocześnie zachęcając do terminowego regulowania opłat.

Liczba rocznych wypłat dodatków mieszkaniowych była na niższym poziomie niż w Łodzi, w 2009 r. było to 86 tys., w latach 2009-2011 roku liczba ta obniżyła się, co było związane z malejącą liczbą składanych wniosków. Dalsze zmniejszenie liczby i kwoty wypłacanych dodatków mieszkaniowych w 2011 roku wynikało z przesunięcia wypłaty ok. 10 000 świadczeń (na łączną kwotę ponad 2,7 mln PLN) na styczeń 2012 roku. W 2012 roku z powodu braku środków nie wypłacono 6 094 dodatków na kwotę 1 426 254,19 PLN. Świadczenia te zostały wypłacone w styczniu 2013 roku. W 2013 roku wyższe kwoty przyznawanych i wypłacanych świadczeń wynikały ze zwiększenia się wydatków mieszkaniowych osób ubiegających się o przyznanie dofinansowania. Podobnie jak w Łodzi, w Krakowie od 2014 do 2019 roku zauważalna jest tendencja zmniejszania się liczby wypłaconych świadczeń i ich wartości.

Rys. 6.59. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Krakowie w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie Miasta 2009-2018.

Dodatek mieszkaniowy i obniżka czynszu mogą się wzajemnie uzupełniać, oferując wsparcie dla różnych grup najemców lub właścicieli. Dodatek mieszkaniowy jest bardziej uniwersalnym instrumentem, ponieważ może być przyznawany niezależnie od tego, czy osoba wynajmuje mieszkanie na rynku komercyjnym, socjalnym czy jest właścicielem domu. Obniżka czynszu dotyczy natomiast wyłącznie najemców i jest uzależniona od rozporządzeń prezydenta miasta. Obydwie formy wsparcia są ważne w kontekście polityki mieszkaniowej i mogą się wzajemnie uzupełniać, oferując pomoc różnym grupom społecznym. Ich efektywność i popularność mogą jednak zmieniać się w czasie, zależnie od wielu czynników, w tym od polityki społecznej, dostępności środków oraz sytuacji ekonomicznej beneficjentów. W związku z tym ważne jest monitorowanie efektów tych instrumentów i elastyczne dostosowywanie ich do zmieniających się warunków i potrzeb społecznych.

6.4. Studium przypadku Wrocławia

6.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Wrocławia

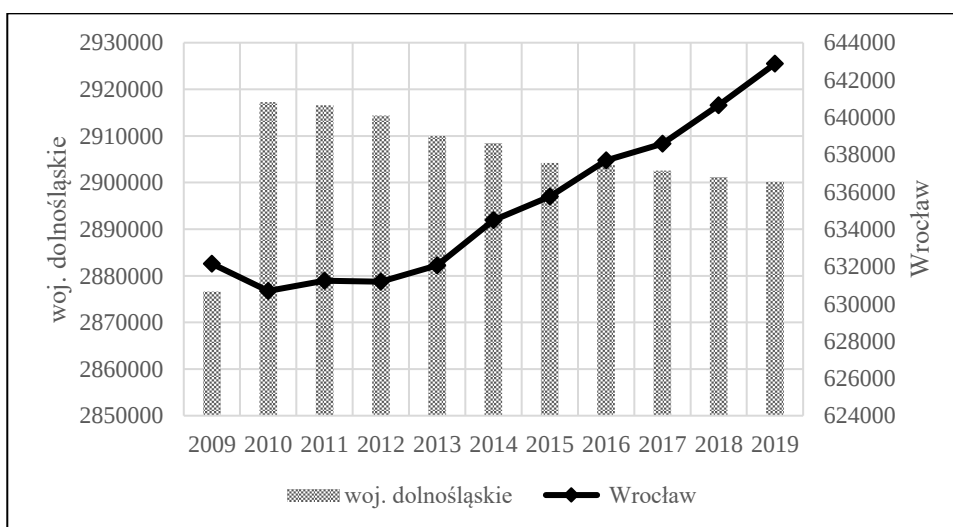
W badanym okresie Wrocław był czwartym najbardziej zaludnionym miastem w Polsce po Warszawie, Krakowie i Łodzi. Miasto jest stolicą województwa dolnośląskiego, które zostało utworzone w 1999 roku po reformie administracyjnej. Obecna powierzchnia miasta wynosi 292,8 km². Miasto jest centralnym ośrodkiem aglomeracji wrocławskiej liczącej ok. 1 mln mieszkańców i jednym z głównych centrów gospodarczych, kulturalnych i naukowych kraju. Odległość w linii prostej pomiędzy Wrocławiem a Warszawą wynosi 301 km. Położenie miasta w sąsiedztwie Czech i Niemiec sprawia, że bliżej stąd do Pragi (217 km) i Berlina (295 km) niż do stolicy Polski. Atrakcyjność Wrocławia jako lokalizacji dla międzynarodowych firm wynika z jego położenia oraz bycia częścią czterech specjalnych stref ekonomicznych: Kamiennogórskiej, Legnickiej, Tarnobrzskiej i Wałbrzyskiej oraz aktywności władz miasta i intensywnej promocji. We Wrocławiu swoje siedziby mają koncerny i przedsiębiorstwa m.in. Whirlpool, Volvo, Credit Suisse, Electrolux, HP Global Services, IBM, Impel [Bielewska 2015:154].

W prestiżowym międzynarodowym rankingu brytyjskiego Loughborough University, The World According to GaWC 2018 (Globalization and World Cities Research) [4] Wrocław zajął miejsce "Gamma", co oznacza wysoką pozycję wśród wiodących miast świata. Znalazł się również na 95. miejscu spośród 174 miast ocenianych

w rankingu *smartest cities* na świecie opublikowanym w 2019 r. w corocznym raporcie IESE Business School University of Navarra, Cities in Motion Index.

Procesy depopulacyjne od wielu lat są elementem przemian demograficznych w woj. dolnośląskim [Cieślak 1999, Górecka 2001, Górecka i in. 2017]. Już od momentu jego utworzenia w 1999 r. obserwowany jest sukcesywny spadek liczby mieszkańców. Jedynym wyjątkiem w badanym okresie był rok 2010. Jednorazowy wzrost liczby mieszkańców województwa, jaki wtedy wystąpił, był jednakże efektem wstecznej korekty liczby ludności dokonanej przez GUS na bazie wyników NSP 2011, a tylko w niewielkim stopniu wynikał z ruchu naturalnego i migracji. Na 40 615 osób, o jakie powiększyła się liczba mieszkańców województwa w 2010 r., jedynie 1213 osób stanowiło efekt przyrostu rzeczywistego, natomiast liczba aż 39 402 to zmiana wprowadzona przez GUS. Obserwowany w badanym okresie spadek liczby ludności w województwie dolnośląskim wpływał niekorzystnie na potencjał demograficzny regionu [Brezdeń, Górecka, Lisowska 2017: 8].

Rys. 6.60. Liczba ludności we Wrocławiu na tle liczby ludności województwa dolnośląskiego w latach 2009÷2019



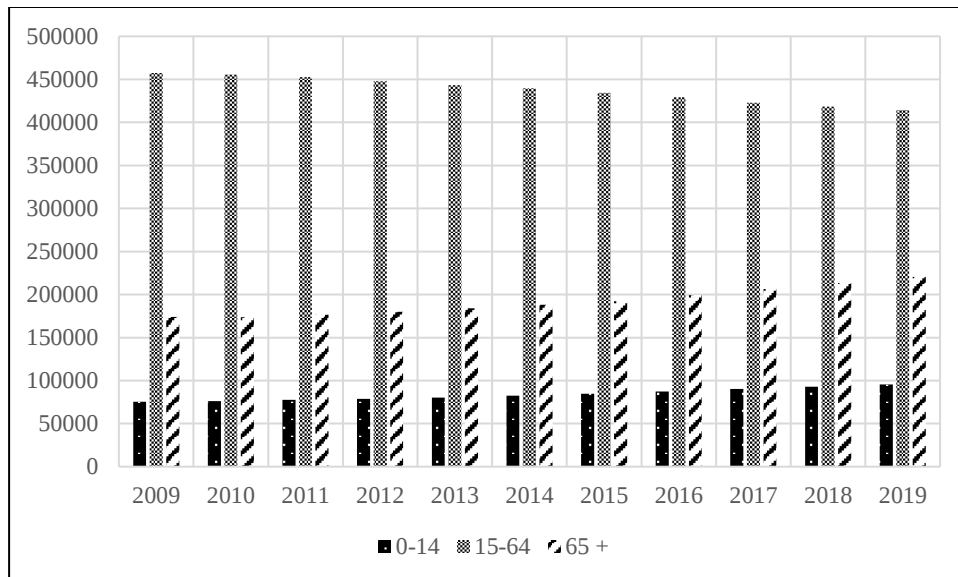
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Zgodnie z klasyfikacją J.W. Webba, województwo dolnośląskie osiągnęło typ E i zaliczone zostało do nieaktywnych demograficznie co oznaczało, że zmniejszenie się liczby ludności było konsekwencją ujemnego przyrostu naturalnego przewyższającego dodatni przyrost migracyjny.

Od lat 50. XX w. Wrocław podwoił swoją populację. Największą liczbę ludności miał w latach 90. (643 tys.), później ta liczba spadała aż do 631 tys. w 2010 r. [GUS, 2014, s. 97], by w 2013 r. wzrosnąć do 632 tys. Przyczyn zmniejszenia liczby ludności Wrocławia można szukać w transformacji ustrojowej 1989 r. i otwarciu granic, a następnie wprowadzeniu swobodnego przepływu osób w granicach Schengen, jak również w zjawisku suburbanizacji [Bielewska 2015:155]. Od 2010 roku liczba ludności Wrocławia zwiększała się ale w oparciu o stopień migracji, nie o w oparciu o przyrost naturalny.

Prognozy przeprowadzone przez GUS zakładały, że do 2028 roku ludność Wrocławia zwiększy się do 649 tys. osób¹⁷⁴. W sytuacji demograficznej Wrocławia charakterystyczne było to, że ze względu na niższą umieralność nastąpiło zwiększenie liczby ludności w wieku poprodukcyjnym, a młodzi ludzie zdobywający wykształcenie (19÷24 lata) i absolwenci szkół wyższych pozostający w mieście (25÷29 lat) odkładali na później rodzicielstwo. Powstał więc niż demograficzny, który częściowo został wypełniony przez większą migrację do miast i napływ pracowników z zagranicy [Kuryłek 2017: 41].

Rys. 6.61. Struktura wiekowa populacji we Wrocławiu w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

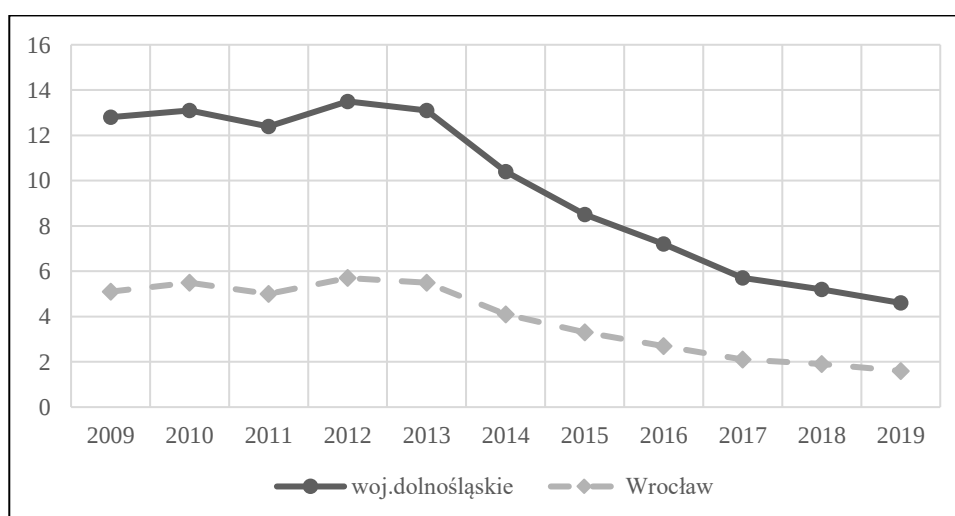
¹⁷⁴ Jednak prognozy zostały zweryfikowane przez pandemię COVID-19. Wysoki poziom śmiertelności oraz coraz mniejsza liczba migracji do Wrocławia spowodowały, że prognozowane zwiększenie się liczby ludności nie nastąpi [<https://wroclaw.tvp.pl/54678611/znikamy-ludnosc-wroclawia-kurczyc-sie-bedzie-wczesniej-niz-zakladali-statystycy>].

Powyższe dane przedstawiają wrocławskie społeczeństwo w podziale na biologiczne grupy wieku. Z analizy danych wynika, że największy udział w strukturze populacji miała grupa wiekowa 15-64 (aczkolwiek uległa ona zmniejszeniu o 10 % w badanym okresie). Tak jak w przypadku pozostałych analizowanych polskich miast, grupa wiekowa 65 + zwiększyła się w badanym okresie, we Wrocławiu o 27 %, co świadczy o procesie starzenia się wrocławskiego społeczeństwa. W latach 2009-2013 tempo starzenia się ludności było we Wrocławiu najszybsze spośród największych miast Polski.

W latach 2009-2013 liczba osób w wieku 85+ wzrosła we Wrocławiu o prawie 40 %, podczas gdy w pozostałych największych miastach wzrost udziału tej grupy wieku nie przekroczył 30%. Najniższy był w Poznaniu i Łodzi. Szybkie tempo starzenia się wrocławian było przede wszystkim efektem wzrostu przeciętnego trwania życia¹⁷⁵.

Województwo dolnośląskie należało do regionów Polski o stosunkowo wysokim poziomie bezrobocia. By ono wynikiem restrukturyzacji regionalnej gospodarki, w której znaczącą rolę przed okresem transformacji odgrywał przemysł wydobywczy, metalowy, włókienniczy, a także w części zachodniej województwa rolnictwo uspołecznione. Na tych właśnie obszarach procesy restrukturyzacji skutkowały pojawianiem się znacznej liczby bezrobotnych [Brezdeń & Spallek 2011: 43]. W badanym okresie liczba bezrobotnych w regionie zaczęła znacząco maleć. Biorąc pod uwagę liczbę osób bezrobotnych we Wrocławiu, to spadła ona z 16,1 tys. do 6,4 tys. (GUS).

Rys. 6.62. Stopa bezrobocia rejestrowanego we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009-2019



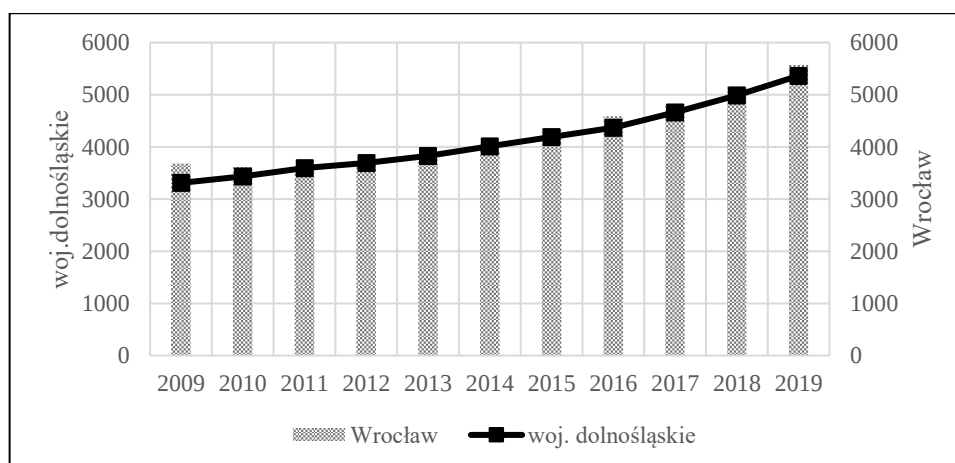
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

¹⁷⁵ <https://www.wroclaw.pl/dla-mieszkanca/najstarszy-mieszkaniec-wroclawia>.

Stopa bezrobocia w województwie dolnośląskim w 2009 r. wyniosła 12,8%, podczas gdy dla całego kraju 11,9%. W 2015 r. województwo zajęło pod tym względem 5. lokatę w kraju, z wynikiem 8,5%, przy średniej krajowej wynoszącej 9,7% [Brezdeń, Górecka, Lisowska 2017: 11]. W kolejnych latach badanego okresu stopa bezrobocia w województwie zmniejszała się (rys.6.62). We Wrocławiu od 2013 roku bezrobocie zaczęło spadać w sposób ciągły; łącznie o 72 %. W 2019 r., według danych z Powiatowego Urzędu Pracy we Wrocławiu (PUP), Wrocław po raz kolejny odnotował bardzo niski wskaźnik bezrobocia: 1,6%. Była to, obok Poznania, Warszawy i Katowic, najniższa stopa bezrobocia spośród dużych miast Polski.

W całym badanym okresie zauważalne było stopniowe zwiększanie się przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw, zarówno w województwie, jak i we Wrocławiu.

Rys. 6.63. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009-2019 (w zł)



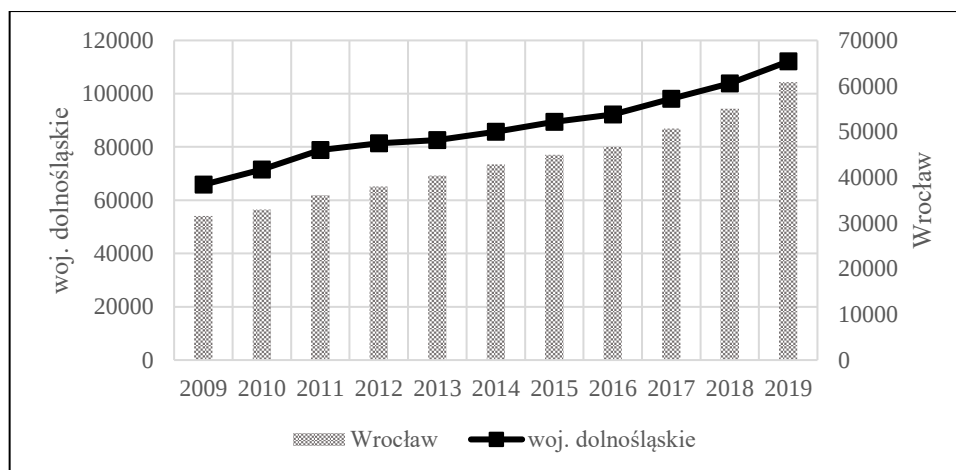
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W badanym okresie wynagrodzenie wzrosło w województwie dolnośląskim o 62 %, a we Wrocławiu o 51 %. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w 2009 r. wyniosło we Wrocławiu 3681,73 PLN, co stanowiło 110,2% średniej płacy w województwie. W 2019 r. we Wrocławiu było to 5569,57 PLN, podczas gdy w województwie 5363,55 PLN.

W 2019 r. w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków UE do budżetu miasta wpłynęło 161 mln zł, z czego 138 mln zł stanowiły wpływy z tytułu realizacji projektów infrastrukturalnych, a 23 mln zł z tytułu realizacji projektów społecznych. Poziom dochodów Wrocławia rokrocznie systematycznie zwiększał się. W badanym okresie PKB per capita mieszkańca zwiększało się, zarówno w woj.

dolnośląskim, jak i we Wrocławiu. w 2019 roku PKB/mieszkańca osiągnęło we Wrocławiu wartość 104360 (rys.). Stolicę Dolnego Śląska wyprzedziły jedynie Warszawa oraz Poznań. Od lat systematycznie malał dystans między Poznaniem i Wrocławiem, a na mniej więcej tym samym poziomie utrzymywała się różnica między Warszawą a Wrocławiem, co samo w sobie jest sporym sukcesem, biorąc pod uwagę uprzywilejowany status Warszawy jako stolicy państwa.

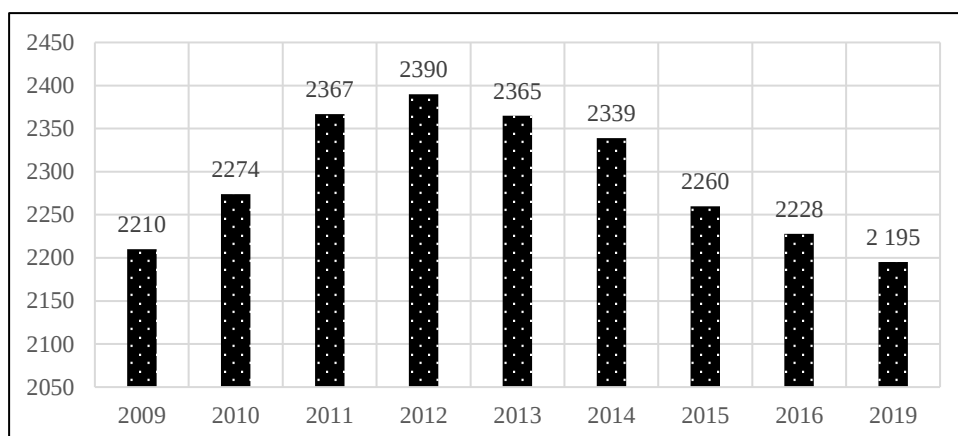
Rys. 6.64. PKB na mieszkańca we Wrocławiu na tle woj. dolnośląskiego w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik statystyczny Wrocławia 2009-2019, Rocznik statystyczny woj. dolnośląskiego 2009-2019.

Województwo dolnośląskie było, zarówno dla krajowych, jak i zagranicznych inwestorów, jednym z najbardziej atrakcyjnych regionów w Polsce. Od początku istnienia, to jest od reformy administracyjnej z roku 1999, województwo dolnośląskie było jednym z najbardziej rozwiniętych gospodarczo regionów w kraju. Nie bez znaczenia jest również obecność dużego ośrodka miejskiego, jakim jest Wrocław, oraz wielu miejscowości o dużym gospodarczym potencjale rozwojowym, takich jak Legnica, Wałbrzych, Jelenia Góra, Lubin, Głogów, Świdnica, Bolesławiec, Oława czy Dzierżoniów. Potwierdzeniem tego są analizy dotyczące działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty z kapitałem zagranicznym w województwie dolnośląskim w badanym okresie [Kiba-Janiak & Kołakowski 2015:126].

Rys.6.65. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie dolnośląskim w
wybranych latach

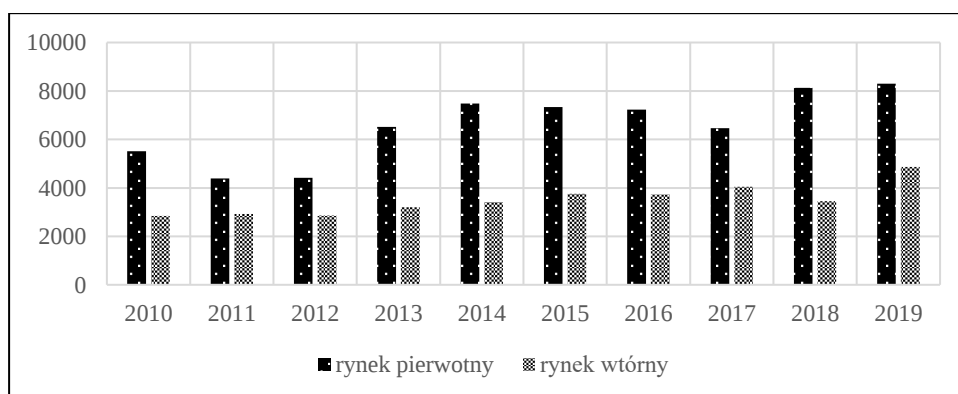


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik statystyczny Wrocławia 2009-2019, Rocznik statystyczny woj. dolnośląskiego 2009-2019.

Na Dolnym Śląsku w 2009 r. działało 2210 podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, w 2012 r. było ich najwięcej – 2390. Od tego roku liczba badanych podmiotów spadała, a w 2019 roku województwie dolnośląskim funkcjonowało 2 195 podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, co stanowiło 8,7% wszystkich tego typu podmiotów w Polsce.

Aktywność rynku mieszkaniowego we Wrocławiu, mierzona liczbą zawartych transakcji, w badanym okresie wskazywała na okres stagnacji pokryzysowej w latach 2011-2012 i wzrost aktywności w kolejnym okresie. Jedynie rok 2017 wyróżniał się zmniejszeniem aktywności na rynku pierwotnym. Lata 2018-2019 przyniosły wzrost aktywności transakcyjnej. Co ciekawe, znacznie więcej transakcji odnotowywano na rynku pierwotnym.

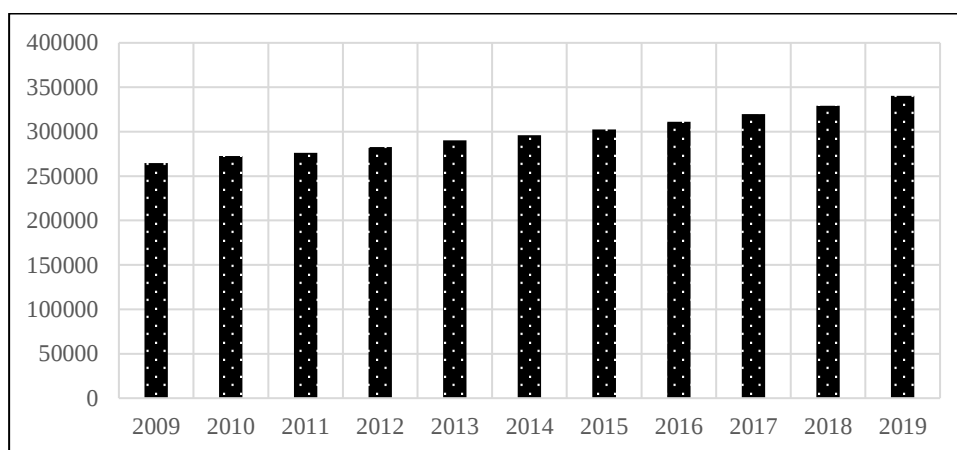
Rys. 6.66. Liczba transakcji na rynku mieszkaniowym(pierwotnym i wtórnym) we Wrocławiu w
wybranych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W badanym okresie zasób mieszkaniowy w mieście zwiększył się o 29 %. W końcu 2009 r. zasoby mieszkaniowe Wrocławia wynosiły 264610 tys. mieszkań, a w 2019 r. 340348 (rys.6.67).

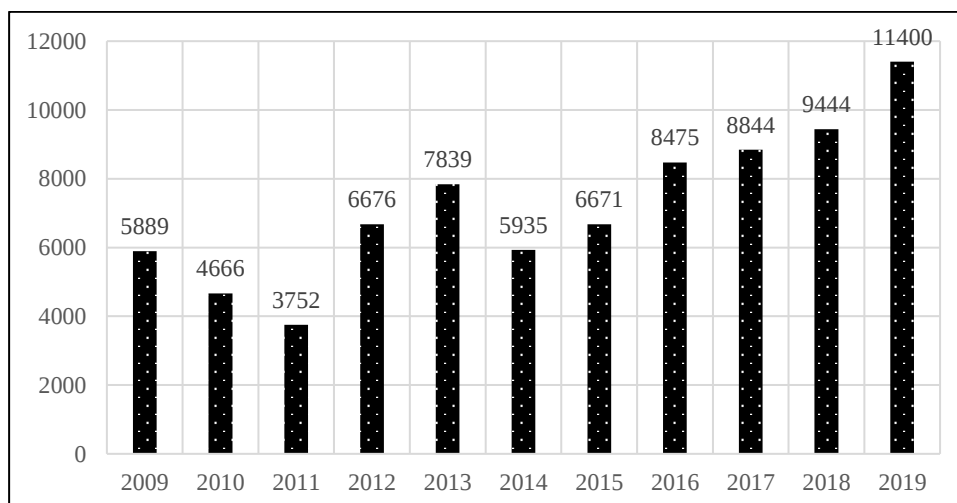
Rys.6.67. Zasoby mieszkaniowe we Wrocławiu-ogółem w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Wzrost wielkości zasobu wynikał z wysokiej aktywności budowlanej, aczkolwiek rozwinęła się ona po okresie spowolnienia pokryzysowego i najpełniej była widoczna w latach 2016-2019.

Rys. 6.68. Mieszkania oddane do użytkowania we Wrocławiu w latach 2009-2019 (ogółem)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W badanym okresie liczba mieszkań oddanych we Wrocławiu do użytku zwiększyła się dwukrotnie. Ogółem oddano do użytku w latach 2009-2019 prawie 80 tys. jednostek

mieszkalnych. We Wrocławiu najwięcej mieszkań – przede wszystkim w budynkach wielorodzinnych – powstawało w ramach budownictwa deweloperskiego.

6.4.2. Polityka mieszkaniowa Wrocławia– zarys problemu

Do głównych dokumentów mających zasadnicze znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej Wrocławia w badanym okresie można zaliczyć:

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Wrocławia przyjęte:

- **na lata 2009-2013:** uchwałą nr XXIV/868/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2008 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2009-2013 ;
- **na lata 2014-2019:** uchwałą NR XLVIII/1165/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r. na lata 2014-2019;
- **na lata 2020-2025:** uchwałą Nr XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2020 – 2025”.

oraz:

- Uchwała nr XXXVII/2420/05 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wrocław (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2008 r. Nr 31, poz. 444);
- Zarządzenie nr 7045/09 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 lipca 2009 w sprawie postępowania dotyczącego obniżania czynszu najemcom lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wrocław.

Wg dokumentów strategicznych Wrocław tworzył zasób mieszkaniowy w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Do priorytetowych celów, które miały być zrealizowane w ramach ww. programów należały:

- zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, w stosunku do:
 - a) osób ubiegających się o najem lokalu socjalnego;
 - b) w przypadku mieszkań, które mają być odnowione na koszt przyszłego najemcy;
 - c) zapewnienia mieszkania zastępczego;

- d) wykonania wyroków sądowych w zakresie prawa do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego,
- zmierzanie do stopniowego zmniejszania liczby niezagospodarowanych lokali;
- poprawa skuteczności dotychczas stosowanych i wprowadzanie nowych instrumentów służących egzekwowaniu należności za korzystanie z mieszkań komunalnych oraz minimalizowania zadłużenia;
- usprawnienie realizacji eksmisji lokatorów z budynków znajdujących się w złym stanie technicznym lub przeznaczonych do zwolnienia ze względu na istotny interes gminy;
- stopniowa poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, poprzez m.in.:
 - a) przeprowadzanie koniecznych remontów i modernizacji,
 - b) eliminację ograniczeń architektonicznych dla osób niepełnosprawnych;
 - c) poprawę struktury własności budynków z lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy w zakresie zmniejszenia kosztów utrzymania zasobu;
 - d) racjonalizację wynajmu komunalnych lokali mieszkalnych (dostosowanie wielkości wynajmowanych lokali do potrzeb oraz możliwości najemców)¹⁷⁶.

We Wrocławiu dużym problemem był brak dokumentu "Polityka Mieszkaniowa Wrocławia". Dopiero w marcu 2019 roku Urząd miasta Wrocławia wraz z Polskim Związkiem Firm Deweloperskich (FZFD) oraz z organizacjami takimi jak Towarzystwo Urbanistów Polskich, Dolnośląska Okręgowa Izba Architektów, Stowarzyszenie Architektów Polskich oraz radami osiedli, organizacjami pracodawców, aktywistami i miejskimi think-tankami rozpoczął cykl otwartych spotkań tematycznych rozpoczynający proces wypracowania polityki mieszkaniowej Wrocławia. Dokument miał być uchwalony 16 października 2019 roku, jednak tak się nie stało.

Miasto na swojej stronie internetowej deklarowało wprowadzenie nowej polityki komunalnej, co było niejako kolejną zapowiedzią powstania tego dokumentu. Władze Wrocławia obiecywały, że zwiększą liczbę nowo budowanych mieszkań komunalnych, rozpoczną proces przekształcania należących do gminy pustostanów na mieszkania

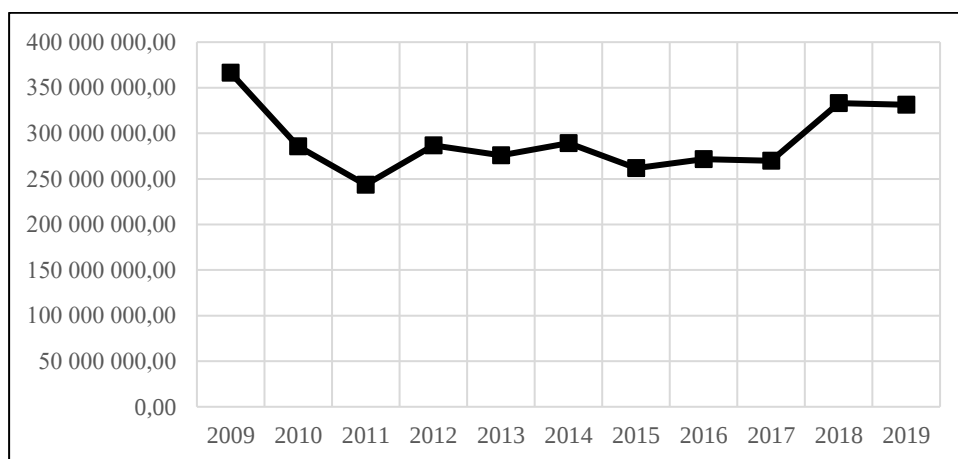
¹⁷⁶ <https://bip.um.wroc.pl/arttykul/305/45390/wieloletni-program-gospodarowania-mieszkaniowym-zasobem-gminy-wroclaw-na-lata-2020-2025>.

komunalne, uruchomią skuteczny system zamiany mieszkań komunalnych, skrócą czas oczekiwania na takie mieszkanie (umożliwią pierwszeństwo przydziału mieszkania komunalnego najbardziej potrzebującym grupom docelowym takim jak: rodzicom samodzielnie wychowującym dzieci, ofiarom przemocy domowej, rodzinom wielodzietnym), uruchomią program pomocowy dla mieszkańców zasobu komunalnego.

Zakładano możliwości częściowego lub warunkowego umorzenia zaległości czynszowych dla osób najuboższych. Władze deklarowały również scalenie w jednym pionie kompetencji w zakresie polityki mieszkaniowej. Zakładano również zwiększenie nakładów na politykę mieszkaniową, w tym likwidację substandardów mieszkaniowych (remonty częściowe i doraźne) oraz utworzenie stałego programu rewitalizacji kamienic, w celu kompleksowej modernizacji co najmniej 150 kamienic (wraz z przyłączeniami do centralnego ogrzewania)¹⁷⁷.

Problemem był niewystarczający zasób środków przeznaczanych na mieszkalnictwo przez miasto. W latach 2009-2019 wydatki z budżetu miasta na gospodarkę mieszkaniową zmniejszyły się około 10 %. W latach 2009-2011 można odnotować największy spadek wydatków na gospodarkę mieszkaniową, o 33 % (rys.6.69.).

Rys. 6.69. Wydatki budżetu miasta Wrocław na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009-2019 (w tys. PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Budżet Miasta Wrocław 2009-2019, BDL GUS.

Do podmiotów odpowiadających za realizowanie polityki mieszkaniowej we Wrocławiu w badanym okresie należał m.in. Zarząd Zasobu Komunalnego (ZZK), działający w formie jednostki budżetowej. Do zadań Zarządu Zasobu Komunalnego

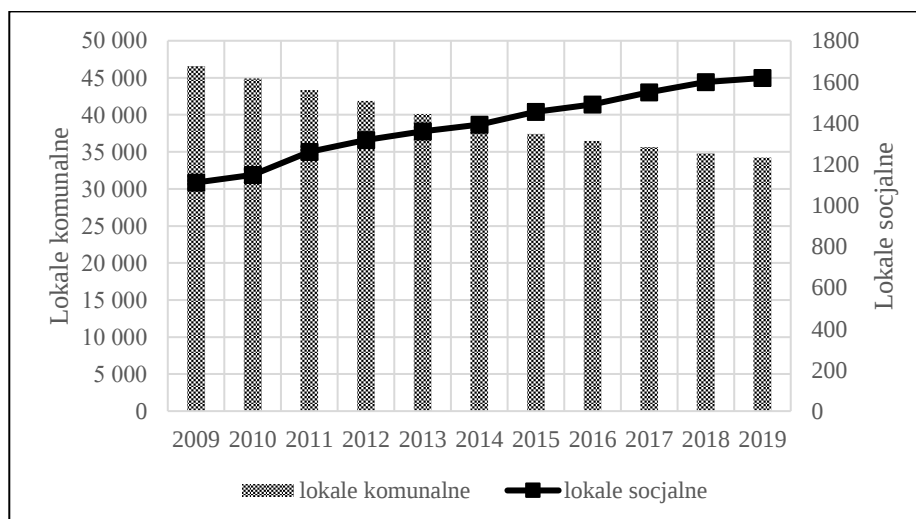
¹⁷⁷ <https://www.wroclaw.pl/prezydent-wroclawia/wprowadzimy-nowa-polityke-komunalna>.

należało zarządzanie zasobem komunalnym Gminy Wrocław w tym zasobem mieszkaniowym, lokalami użytkowymi, garażami, urządzeniami komunalnymi oraz nieruchomościami gruntowymi wraz z ich częściami składowymi.

Kolejnym podmiotem realizującym lokalną politykę Wrocławia była Spółka Wrocławskie Mieszkania (WM). Spółka ta działała od 2007 roku. Została powołana w celu zarządzania nieruchomościami należącymi do Gminy Wrocław (100% udziałowiec). Działania WM obejmowały również m.in. administrację i obsługę interesantów, windykację i zwalnianie należności, konserwację i usuwanie awarii, planowanie i realizację remontów, Wrocławskie Mieszkania (WM) obszarem swoich działań obejmowały północno- wschodnie rejony miasta zarządzając 590 budynkami mieszkalnymi należącymi w 100% do Gminy, a w 1425 nieruchomościach należących do wspólnot mieszkaniowych, reprezentował Gminę Wrocław jako jednego z właścicieli¹⁷⁸.

W badanym okresie zasób gminny Wrocławia zmniejszał się systematycznie poprzez sprzedaż lokali dotychczasowym najemcom (z bardzo wysokimi bonifikatami, przekraczającymi 90% wartości lokalu). Przyrost zasobu był nieznaczny, wynikał z budowania nowych mieszkań przez jednostki miasta. W badanym okresie liczba lokali komunalnych w zasobie mieszkaniowym Wrocławia zmniejszyła się o 26 %, a lokali socjalnych zwiększyła się o 46 % (rys.6.70.). Podobnie jak w pozostałych badanych polskich miastach na zmniejszenie się liczby lokali komunalnych wpłynął proces prywatyzacji.

Rys.6.70. Zasób mieszkaniowy Wrocławia (lokalne komunalne i socjalne) w latach 2009-2019



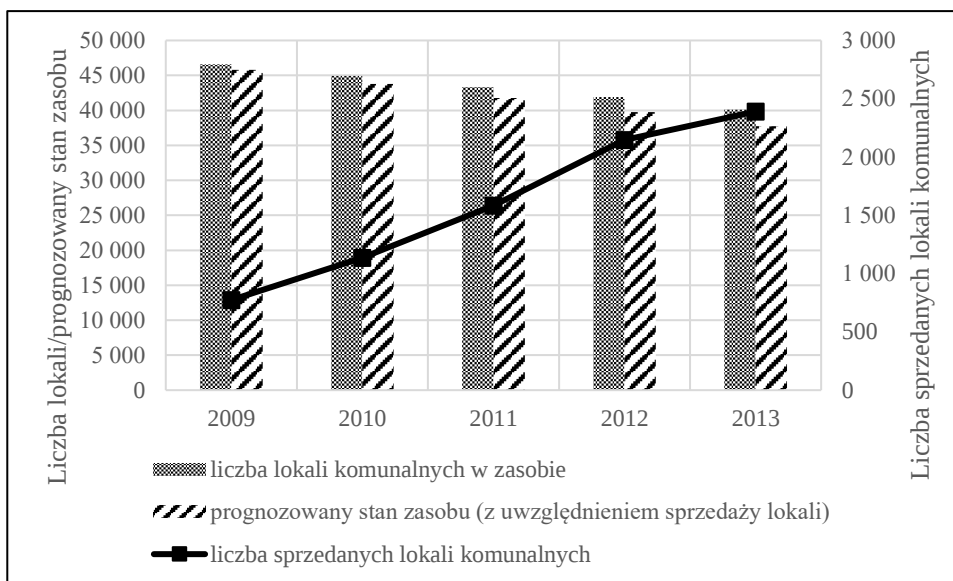
Źródło: dane z WPGMZG 2009-2013, WPGMZG 2014-2019, BDL GUS.

¹⁷⁸ <https://www.wm.wroc.pl/o-nas-2/>.

W 2019 r. we Wrocławiu było 34,2 tys. mieszkań komunalnych, stanowiło to około 10% całego zasobu mieszkaniowego w mieście. W odniesieniu do zwiększania liczby lokali socjalnych Wrocław realizował założenia wynikające z WPGMZG, w którym zadeklarowano, że władze Wrocławia powinny realizować politykę sukcesywnego powiększania zasobu lokali socjalnych, przeznaczonych zarówno na wynajem dla gospodarstw domowych pozostających w niedostatku oraz na bieżące potrzeby wynikające z konieczności realizacji wyroków eksmisyjnych. W tym celu podejmowano działania związane m. in: (1) z odzyskiwaniem lokali o niepełnym standardzie (położonych w budynkach stanowiących w 100% własność Gminy) i przeznaczaniem tych mieszkań na lokale socjalne lub tymczasowe pomieszczenia poprzez wskazywanie aktualnym najemcom lokali zamiennych, poprawiając tym samym ich warunki mieszkaniowe; (2) z wydzielaniem budynków mieszkalnych, w których wszystkie mieszkania spełniają wymogi lokali socjalnych i przeznaczaniem ich w całości, po ewentualnym remoncie, na lokale socjalne bądź tymczasowe pomieszczenia; (3) ze współpracą z innymi organizacjami, w tym pozarządowymi, zmierzając do utworzenia, pozyskiwania i obsługi tzw. pensjonatów socjalnych, z lokalami przeznaczonymi do czasowego zamieszkania przez osoby lub całe rodziny nie będące w stanie zaspokoić we własnym zakresie ze względów finansowych, zdrowotnych, bądź innych, potrzeb mieszkaniowych.

Zgodnie z założeniami wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2009-2013 oraz 2014–2019 w całym badanym okresie kontynuowano prywatyzację mieszkaniowego zasobu komunalnego poprzez zbywanie lokali na rzecz najemców. Sprzedaż lokali mieszkalnych następowała w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców oraz przetargowym, przy czym w pierwszym przypadku stosowano bonifikaty od ceny sprzedaży w wysokości 98%, jeśli wskutek równoczesnej sprzedaży wszystkie mieszkania w budynku przestawały być własnością gminy oraz 90% w pozostałych przypadkach. Drugi z wymienionych trybów koncentrował się na sprzedaży wolnych lokali o powierzchni powyżej 70 m², ostatnich lokali w budynkach wspólnotowych oraz wolnych, ostatnich lokali usytuowanych w budynkach w historycznym centrum Wrocławia. Liczba lokali sprzedanych w trybie przetargowym i bezprzetargowym oscylowało w przedziale od 773 sprzedanych lokali w 2009 roku do 2390 sprzedanych lokali w 2013 roku (rys 6.71.).

Rys. 6.71. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność gminy Wrocław w latach 2009-2013

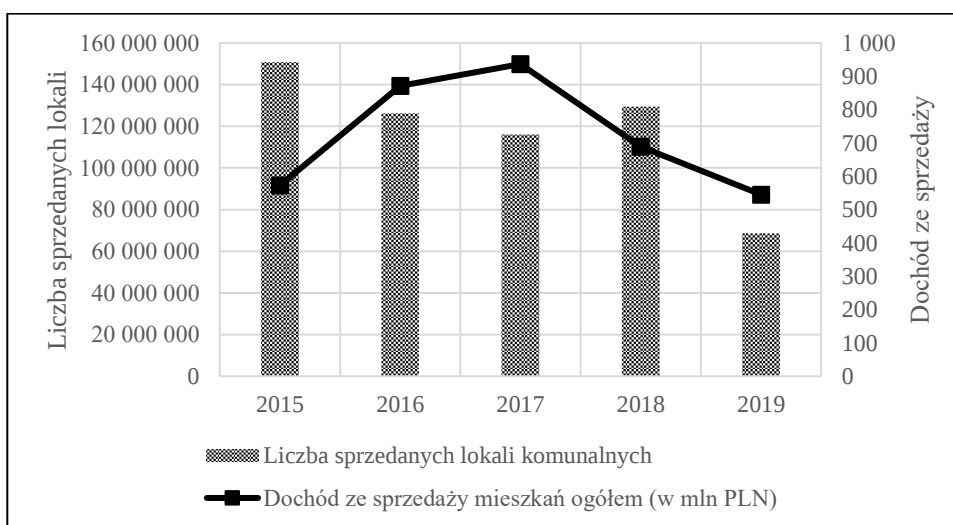


Źródło: dane z WPGMZG 2009-2013, WPGMZG 2014-2019.

*dane z lat 2009-2013 są danymi szacunkowymi.

W latach 2015-2019 miasto sprzedało łącznie 3694 lokale mieszkalnych, przy czym w 2019 r. odnotowano spadek liczby zbywanych mieszkań (rys.6.72.). Przyczyn tego spadku należy przede wszystkim upatrywać w zmianach, jakie nastąpiły z dniem 1 stycznia 2019 r. w sferze obrotu nieruchomościami i ustanawianiu odrębnej własności lokali.

Rys. 6.72. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Wrocław i dochód z ich sprzedaży w latach 2015-2019 (tryb przetargowy i bezprzetargowy)

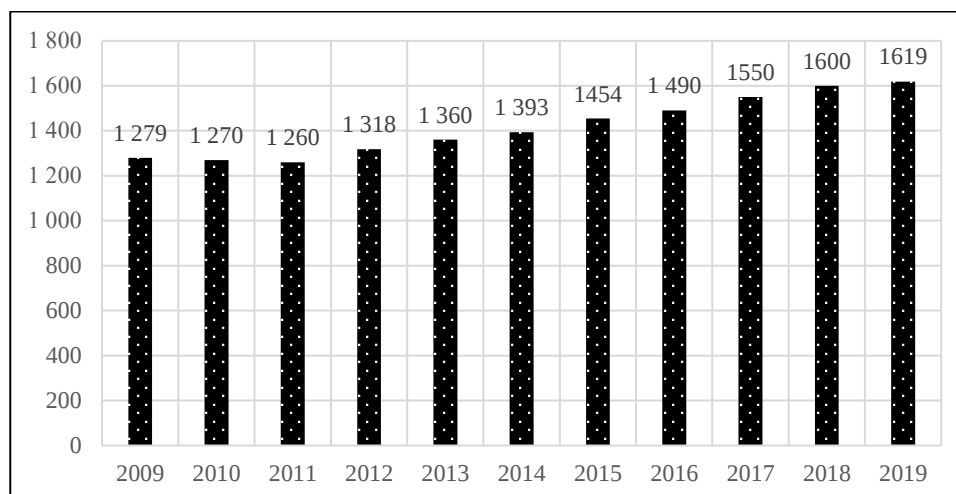


Źródło: dane z WPGMZG 2014-2019.

Wejście w życie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, miało bezpośredni wpływ na wielkość sprzedaży, gdyż możliwość prywatyzacji znacznej części gminnego zasobu lokali mieszkalnych została wstrzymana do czasu potwierdzenia w księgach wieczystych faktu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności. Przedmiotowe ograniczenie miało charakter czasowy [Raport o stanie miasta Wrocław 2019].

Jak wskazano już wcześniej, władze miasta starały się pozyskać lokale, aby zaspokoić potrzeby w zakresie lokali socjalnych. W 2009 r. w zasobie było 1279 takich obiektów, a w 2019 1619, więc wzrost wyniósł 340 mieszkań (rys.6.73.).

Rys. 6.73. Liczba lokali mających status lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym Wrocławia w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej Wrocławia można sklasyfikować odwołując się do fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji – tab. 6.3 Należy zauważyć, że niektóre ze wskazanych instrumentów należą do więcej niż jednej fazy, zwracano jednak uwagę na ich zasadniczy cel oddziaływania.

Tab.6.3. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Wrocławia

FAZA TWORZENIA	FAZA EKSPLOATACJI	FAZA DYSTRYBUCJI
budowa nowych mieszkań komunalnych; remontowanie pustostanów w celu zapewnienia zasobów socjalnych dla gminy (projekt " "Utworzenie nowych lokali socjalnych na terenie miasta Wrocławia"); wykorzystanie mieszkań budowanych na wynajem przez TBS do celów zasobów komunalnych na podstawie porozumienia podpisanego przez TBS i władze Wrocławia; realizacja inwestycji mieszkaniowych w ramach finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat.	ulgi w wysokości stawek czynszu dla najemców; wypłata dodatku mieszkaniowego kwalifikującym się gospodarstwom domowym;	Udostępnianie zasobu komunalnego i lokali socjalnych skonkretyzowane programy wsparcia mieszkaniowego realizowane przez wrocławski TBS.

Źródło: opracowanie własne.

6.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego

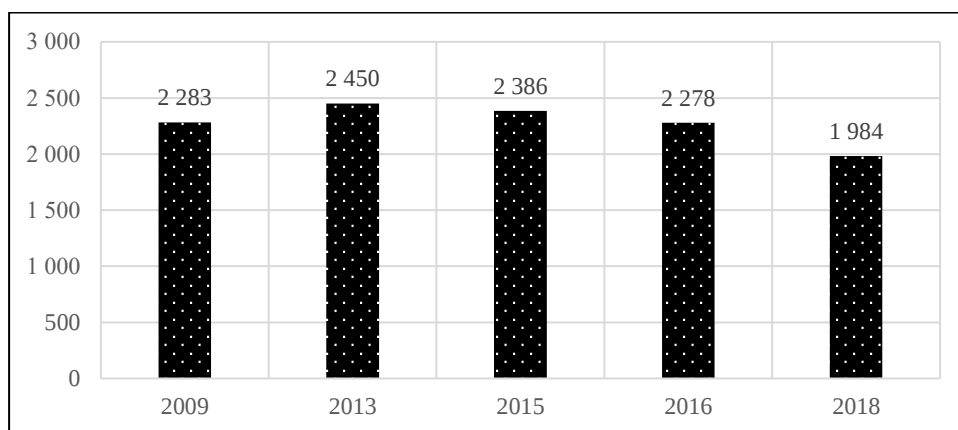
W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego władze Wrocławia podejmowały w badanym okresie następujące działania:

- budowę nowych mieszkań komunalnych;
- remontowanie pustostanów w celu zapewnienia zasobów socjalnych dla gminy (projekt "Utworzenie nowych lokali socjalnych na terenie miasta Wrocławia");
- wykorzystanie mieszkań budowanych na wynajem przez TBS do celów zasobów komunalnych na podstawie porozumienia podpisanego przez TBS i władze miasta;
- realizację inwestycji mieszkaniowych w ramach finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat.

Budownictwo komunalne we Wrocławiu miało minimalny wymiar, w okresie 2009-2019 oddano do użytku 271 mieszkań o takim charakterze, przy czym dotyczyło to jedynie dwóch lat – w 2009 r. było to 241 lokali, a w 2013 r. 30 lokali. Władze miasta starały się pozyskać zasób do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w inny sposób. W rozdziale III WPGMZG Wrocław na lata 2009-2013 wskazane zostały działania dotyczące pustostanów znajdujących się w zasobach miasta w celu zwiększenia liczby lokali socjalnych i lokali zamiennych. Pomimo upływu lat liczba pustostanów była ciągle wysoka (rys.6.74.), podobnie jak długość kolejki oczekujących na mieszkaniową pomoc od gminy

gospodarstw domowych. Wskazuje to na nieskuteczność realizacji ponownego „uruchomienia” funkcji mieszkaniowej pustostanów.

Rys.6.74. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Wrocław



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Część zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej władze Wrocławia realizowały współpracując z TBS Wrocław Sp. z o. o. Kluczowe inwestycje TBS wpisywały się w realizację założeń zawartych w WPGMZG Wrocław na lata 2009-2013, 2014-2019 oraz na lata 2020-2025 dotyczących budowy mieszkań.

Władze miasta podpisały porozumienie z spółką TBS w celu wykorzystania części budowanych przez nią mieszkań przez miasto jako lokali zamiennych dla swoich dotychczasowych najemców – program pilotażowy dotyczył 100 mieszkań, przewidzianych do udostępnienia miastu w 2010 r. Przyjęto następujące zasady współpracy:

- miasto partycypowało w 30% w kosztach budowy mieszkań,
- miasto wskazało swoich najemców do zawarcia umowy na lokal w zasobach TBS;
- umowy zawierane między TBS a najemcą;
- miasto pokrywało różnicę w czynszu między czynszem w TBS, a czynszem obowiązującym w mieszkaniowym zasobie gminy.

W ramach realizacji fazy tworzenia władze miasta w 2018 roku rozpoczęły realizację projektu "Utworzenie nowych lokali socjalnych na terenie miasta Wrocławia". Celem projektu było zwiększenie dostępności mieszkań socjalnych służących zaspokojeniu potrzeb osób najuboższych. Spółka Wrocławskie Mieszkania pozyskała finansowe wsparcie Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), który jako operator rządowego programu wspierał budownictwo socjalne, na remont 10 lokali (pustostanów). Zarząd Zasobu Komunalnego podjął działania zmierzające do opracowania projektów

budowlanych i pozyskania koniecznych decyzji zezwalających na wykonanie kompleksowego remontu 3 nieruchomości budynkowych. Miasto Wrocław skorzystało ze wsparcia finansowego BGK do remontu i rewitalizacji lokalu użytkowego, który miał być przekształcony na lokal mieszkalny.

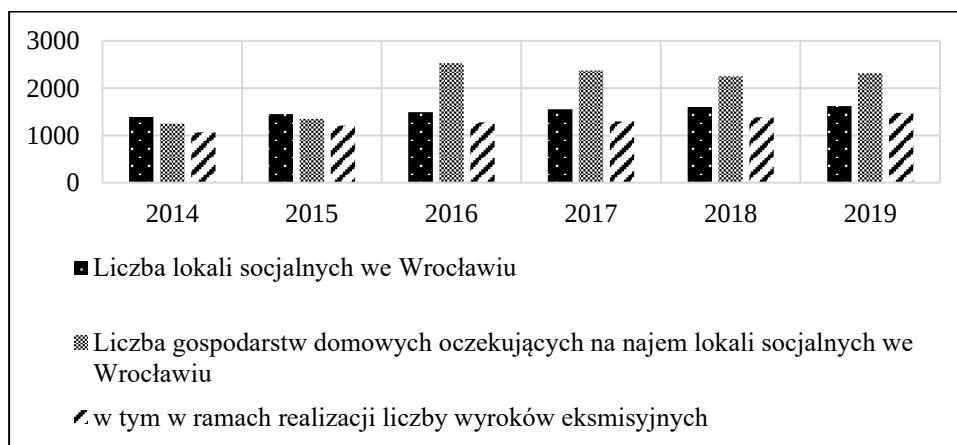
W badanym okresie zauważalny był wzrost potrzeb mieszkańców Wrocławia w zakresie najmu ze wsparciem. Czynsze za wynajem mieszkań na wolnym rynku szybko wzrastały. Władze Wrocławia widziały więc konieczność budowy mieszkań na wynajem dla mieszkańców, którzy nie byli w stanie zakupić mieszkania, ale też nie należeli do grupy mieszkańców (o niskich dochodach), którym na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów gmina miałaby obowiązek zapewnić mieszkanie socjalne.

6.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy dystrybucji zasobu mieszkaniowego władze Wrocławia podejmowały w badanym okresie następujące działania:

- wydzielono z zasobu mieszkaniowego Wrocławia część lokali, z przeznaczeniem na wynajem, jako lokale socjalne;
- wrocławski TBS udostępnił mieszkania na wynajem w ramach skonkretyzowanych programów wsparcia mieszkaniowego.

Rys. 6.75. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od gminy Wrocław w latach 2014÷2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od GUS.

Porównanie liczby gospodarstw oczekujących na lokal i dostępnego zasobu wskazuje na brak możliwości realizacji ustawowego obowiązku gminy (rys.6.75.). W 2014 i 2015 roku gospodarstwa domowe z zasądzonymi eksmisjami z prawem do lokalu

socjalnego stanowiły ponad 80 % wszystkich gospodarstw domowych oczekujących na lokal socjalny. Zmieniło się to w kolejnych latach, podobnie jak w Łodzi, we Wrocławiu rok 2016 przyniósł największą liczbę gospodarstw domowych oczekujących na lokal socjalny, ale jedynie 50% stanowiły zasądzone eksmisje z prawem do lokalu socjalnego. Ta tendencja utrzymała się w kolejnych latach, co oznacza, że o pomoc ubiegały się często gospodarstwa domowe bez negatywnej historii mieszkaniowej, bez zaległości, ale znajdujące się w niedostatku i trudnej sytuacji życiowej.

Towarzystwo Budownictwa Społecznego Wrocław Sp. z o. o., którego właścicielem jest Gmina Wrocław, rozpoczęło działalność w 1998 r. i zajmowało się budową mieszkań przeznaczonych na wynajem. TBS Wrocław finansował swoje inwestycje głównie z preferencyjnych kredytów udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach nowego programu rządowego budownictwa mieszkaniowego.

W latach 2009-2019, TBS Wrocław zrealizował 18 inwestycji mieszkaniowych, dzięki nim powstało: 79 budynków mieszkalnych z 2663 lokalami o powierzchni 123 484,67 m².

Podobnie jak PTBS w Poznaniu, wspólnie z gminą i przy finansowym wsparciu gminy wrocławski TBS realizował "Program Absolwent", w ramach którego mieszkania na wynajem otrzymywali młodzi pracownicy naukowcy wrocławskich wyższych uczelni. Władze miasta zamierzały wykorzystywać zasoby gminnej spółki TBS do zapewnienia lokali mieszkalnych dla studentów wskazanych przez uczelnie. W ramach programu zostało utworzone biuro ds. współpracy miasta z uczelniami.

Podobnie jak w czeskim Brnie, również we Wrocławiu w 2019 r. rozpoczęto realizację projektu "*Housing First* - najpierw mieszkanie". Wnioskodawcą i liderem projektu zostało Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta we Wrocławiu. Projekt zakładał wypracowanie nowej metody rozwiązywania problemu bezdomności, w szczególności w zakresie wsparcia osób doświadczających tego kryzysu. Celem było osiągnięcie przez nich samodzielności i pokonanie trudności. Istotą rozwiązania była kompleksowa pomoc w formie zakwaterowania dla ludzi bezpośrednio z ulicy, bez warunków wstępnych¹⁷⁹. Dążono do jak największej liczby instytucji, czyli jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminnym lub powiatowym, instytucji pomocy

¹⁷⁹ [Projekt „Housingfirst -najpierw mieszkanie” \(www.wroclaw.pl\).](http://www.wroclaw.pl)

i integracji społecznej oraz podmiotów ekonomii społecznej i instytucji rynku pracy, które wdrożyły nowe rozwiązania dzięki współpracy z partnerem zagranicznym¹⁸⁰

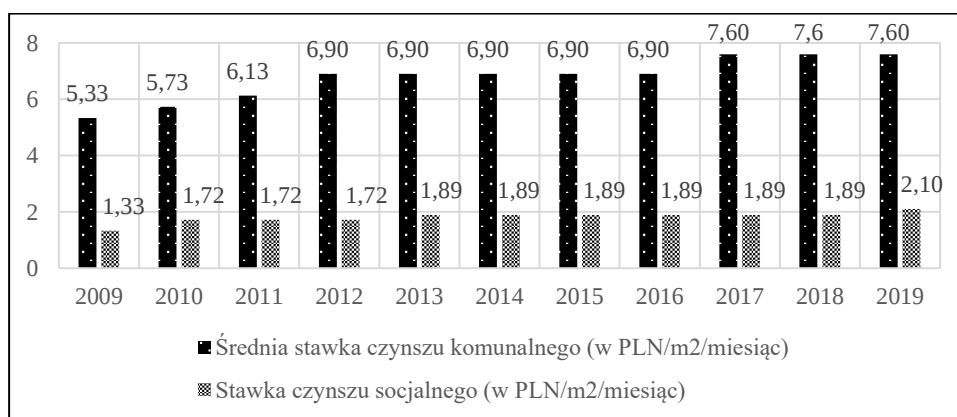
Podsumowując, choć miasto podejmowało różnorodne i aktywne działania w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych różnych grup społecznych, wciąż istniały wyzwania związane z ograniczoną liczbą mieszkań w stosunku do liczby oczekujących gospodarstw domowych. Kryteria dystrybucji, obejmujące zarówno potrzeby społeczne, jak i edukacyjne, były adekwatnie skierowane do specyficznych grup, jednak skalowalność tych działań była nieadekwatna do wielkości zapotrzebowania.

6.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego

W badanym okresie władze Wrocławia realizowały fazę eksploatacji zasobu mieszkaniowego poprzez ulgi w wysokości czynszu dla najemców i wypłatę dodatków mieszkaniowych.

Zgodnie z działem "Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu" w WPGMZG Wrocław, działania podejmowane w zakresie polityki czynszowej przez miasto zmierzały do utrzymania zasobu mieszkaniowego na zadowalającym poziomie technicznym i estetycznym. Przychody z tytułu czynszów za lokale mieszkalne były przeznaczone na utrzymanie, modernizację i poprawę stanu technicznego zasobu mieszkaniowego. Z drugiej strony sytuacja finansowa najemców z założenia nie była dobra, więc podnoszenie stawek czynszu mogłoby spowodować wzrost zaległości i konieczność wydatków na poprawę ich ściągalności. Byłoby to też sprzeczne z ideą mieszkań dostępnych.

Rys. 6.76. Wysokość stawek czynszu za lokale komunalne i socjalne we Wrocławiu w latach 2009-2019



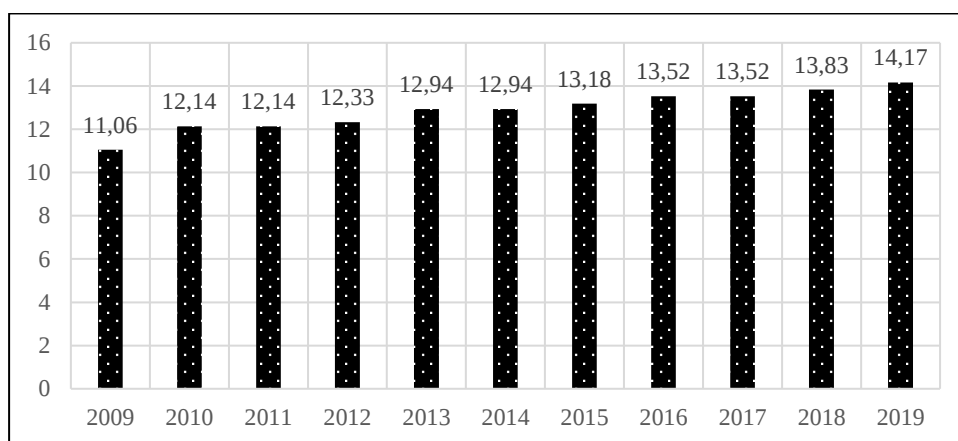
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych bezpośrednio od TBS Wrocław.

¹⁸⁰ <https://mops.wroclaw.pl/projekty-i-programy/najpier-mieszkanie>.

W badanym okresie największa zmiana w wysokości stawki bazowej czynszu w lokalach komunalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego miasta Wrocław miała miejsce na przełomie lat 2016/2017. Zgodnie z Zarządzeniem NR 6085/17 Prezydenta Wrocławia z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki bazowej czynszu za najem lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Wrocław, w 2017 roku po raz pierwszy od 5 lat podwyższono wysokość stawki czynszu w mieszkaniach komunalnych. Od lipca 2017 r. stawki czynszu zwiększyły się o ok. 10 %. Stawka bazowa czynszu z 6,90 zł/m². zwiększyła się do 7,60 zł/m² i taka pozostała do 2019 r.

Porównanie ze stawkami stosowanymi przez TBS wskazuje na różnice obciążeń, a należy pamiętać, że stawki w budownictwie społecznym nie są w pełni rynkowe. Zwiększenie się średniej stawki czynszowej w badanym okresie odzwierciedla wzrost kosztów eksploatacji oraz spłatę zaciągniętych kredytów zwrotnych. Czynsze w ramach TBS były więc ustanowione na poziomie pokrywającym pełny koszt eksploatacji, ale jednocześnie stawki te były utrzymane poniżej rynkowych cen najmu, co jest zgodne z celem TBS, czyli oferowaniem mieszkań o relatywnie niższym czynszu.

Rys.6.77. Wysokość stawek czynszów (PLN/m²/miesiąc) w TBS Wrocław w latach 2009-2019



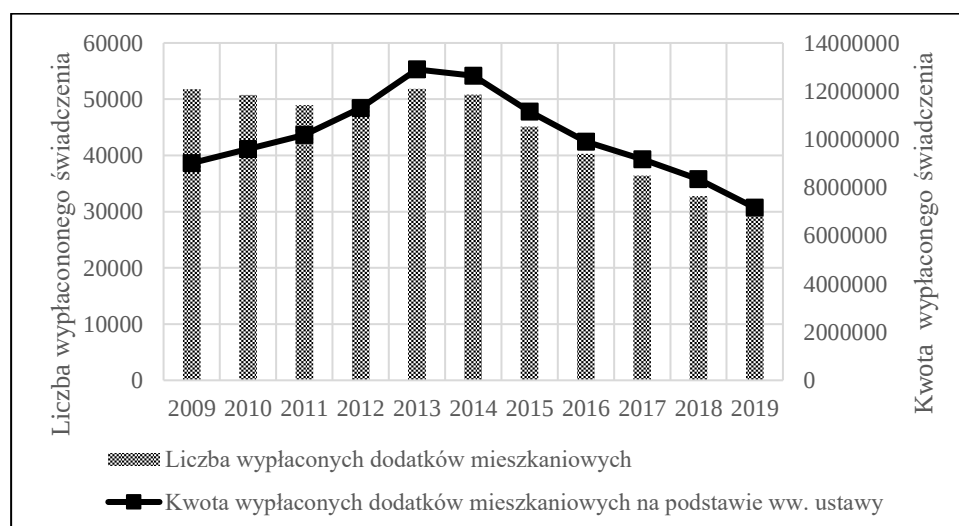
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych bezpośrednio od TBS Wrocław.

Analizując kontekst rządowego programu "Mieszkanie na Start" oraz praktyki niektórych gmin, w tym Wrocławia, dotyczące przemieszczania części mieszkańców z zasobów komunalnych do TBS i finansowania różnicy w stawce czynszu, można wnioskować, że miasto mogło dążyć do zwiększenia dostępności mieszkań dla osób o niższych dochodach, jednocześnie wykorzystując mechanizmy wsparcia rządowego.

Program "Mieszkanie na Start" mógł przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności mieszkań TBS dla lokatorów, oferując im dodatkowe dopłaty do czynszu, co jest szczególnie ważne w kontekście wzrostu stawek czynszowych w badanym okresie.

Zgodnie z przepisami w stosunku do osób znajdujących się w trudnym położeniu materialnym, stosuje się system dodatków mieszkaniowych, z zachowaniem ustawowych warunków ich przyznawania. Biorąc pod uwagę cały badany okres, zmniejszyła się zarówno liczba wypłaconych świadczeń dodatków mieszkaniowych (o 44 %), jak i ich wartość (o 21 %). Analizując poszczególne lata widoczny jest wzrost wypłacanych kwot do 2013 r. i spadek po 2014 r., Podobnie w 2013 r. wypłacono dodatki maksymalnej liczbie osób, rocznych wypłat było ponad 50 tys., a w 2019 r. 29 tys.

Rys. 6.78. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych we Wrocławiu w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Spadek liczby i wartości wypłacanych świadczeń może być wynikiem kilku czynników. Program 500+ mógł poprawić sytuację finansową wielu rodzin, co z kolei mogło zmniejszyć potrzebę korzystania z dodatków mieszkaniowych. Może to wskazywać na poprawę ogólnych warunków ekonomicznych najemców. Z drugiej strony, należy się zastanowić, czy zmiana stawek czynszu i efektywność dodatków mieszkaniowych nie doprowadziły do sytuacji, gdzie niektórzy mieszkańcy, pomimo potrzeb, nie kwalifikują się już do otrzymania wsparcia lub rezygnują z aplikowania o nie z innych powodów, takich jak np. złożoność procesu aplikacyjnego.

6.5. Studium przypadku Poznania

6.5.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Poznania

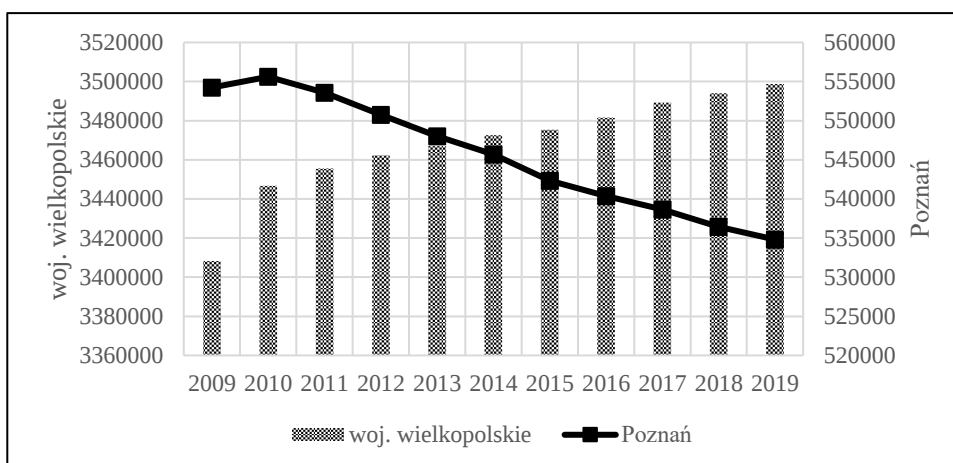
W badanym okresie Poznań był piątym co do wielkości miastem w Polsce pod względem populacji, a szóstym pod względem powierzchni (261,8 km²). Jest miastem położonym w województwie wielkopolskim w północno-zachodniej Polsce, administracyjnym centrum województwa wielkopolskiego. Położenie miasta pod względem logistycznym i infrastrukturalnym można ocenić jako bardzo dobre ze względu na bliskość granicy kraju oraz dobrze rozwinięty system szlaków komunikacyjnych.

Miasto kilkakrotnie doświadczało działań wojennych i przechodziło zmiany własnościowe między Polską a Niemcami. Podczas II wojny światowej stało się częścią Rzeszy. Po wojnie Poznań powrócił do Polski. Program "socjalistycznej industrializacji" zaowocował pojawieniem się dużej liczby nowych zakładów przemysłowych. Rozwój społeczny nie nadążał za postępem gospodarczym. Warunki życia nadal się pogarszały, w wyniku czego w 1956 r. wybuchło powstanie robotników przemysłowych domagających się "wolności, pracy i chleba", brutalnie stłumione przez władze.

Zmiana ustroju politycznego spowodowała, że po 1990 r. rozwój miasta przybrał raczej charakter jakościowy niż ilościowy. Proces transformacji polskiej gospodarki (a także gospodarki Metropolii Poznań) okazał się trudny, restrukturyzacji instytucji lub ich prywatyzacji towarzyszył wyraźny spadek zatrudnienia. Odsetek osób zatrudnionych w działalności usługowej zaczął się zwiększać, przejmując odchodzących z przemysłu [Zaręba, Widawski, Kłodziejczyk 2021]. Ożywienie gospodarcze zaowocowało szybkim wzrostem liczby nowych prywatnych firm, głównie usługowych.

Największą liczbę ludności odnotowano w mieście w 1990 roku, mieszkańców było wtedy 590 tys. W całym badanym okresie liczba ludności województwa wielkopolskiego zwiększyła się o 2,7 %, natomiast populacja Poznania zmniejszyła się o 3,5 %. W 2009 r. wynosiła 554221, a w 2019, 532813 (rys.), zmiana wyniosła więc 19,4 tys. Doprowadziło to do spadku udziału Poznania w ogólnej liczbie mieszkańców aglomeracji poznańskiej z 63,4% (w 2009 r.) do 57,3% (w 2019 r.) [Dominiak & Konecka-Szydłowska2020:107]. Według prognoz liczba ludności w Poznaniu do 2030 roku zmniejszy się o 10,5 % co stanowi jedną z najwyższych wartości prognozowanego spadku liczby ludności w województwie wielkopolskim.

Rys. 6.79. Liczba ludności w Poznaniu na tle liczby ludności województwa wielkopolskiego w latach 2009÷2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Główną przyczyną zmniejszania się liczby ludności Poznania w był postępujący proces suburbanizacji (a dokładniej absolutnej suburbanizacji według faz rozwoju van den Berga), któremu towarzyszyła zmiana charakteru zabudowy i zagospodarowania obszarów podmiejskich, a także zmniejszanie się różnic oraz upodabnianie się charakterystyk demograficznych ludności centrum miasta oraz jego najbliższego sąsiedztwa [Gawryluk, Kulisz & Komor 2022:92-93]. Więcej osób niż w innych dużych miastach poszukiwało nowych domów na przyległych terenach podmiejskich [Kałuża-Kopias, Palma 2019].

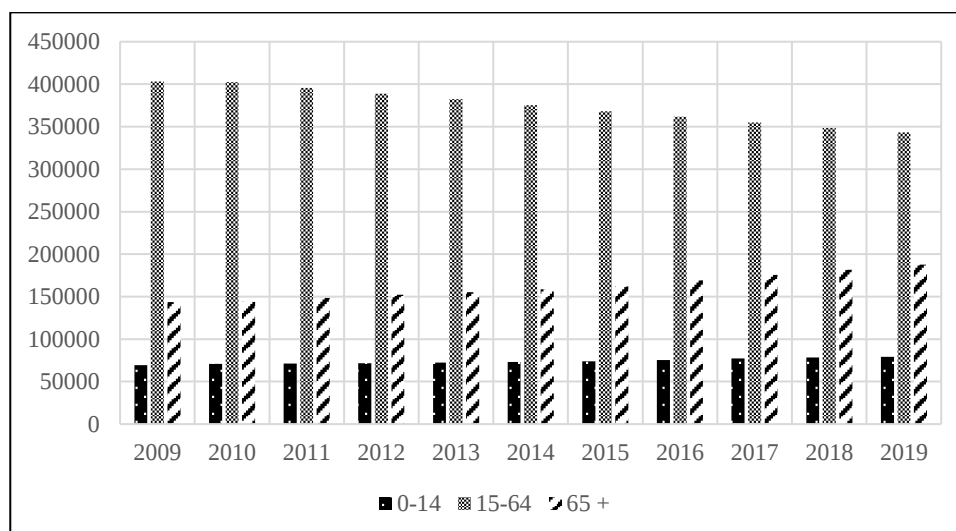
Wśród motywów migracji z Poznania na suburbia wymieniano głównie nieodpowiednią powierzchnię mieszkaniową, zmianę sytuacji rodzinnej, poprawę sytuacji finansowej i warunki środowiska (np. poziom hałasu w poprzednim miejscu zamieszkania czy zanieczyszczenie powietrza) [Beim, Tölle 2008]. Migracje mieszkańców Poznania do gmin podmiejskich skutkowały zwiększeniem liczby przemieszczeń osób, które zmieniając miejsce zamieszkania, najczęściej pracowały, uczyły się w tym samym miejscu co dotychczas [Bul 2016:23].

Według badań Urzędu Statystycznego w Poznaniu w 2010 roku na jedną osobę dojeżdżającą do pracy z Poznania do innej miejscowości przypadały ponad 4 osoby przyjeżdżające do pracy do Poznania, co świadczy o utrzymującym się procesie *urban sprawl* [Raport o stanie miasta Poznań 2011].

W badanym okresie struktura wiekowa ludności podlegała stopniowym zmianom. Zwiększała się liczba osób w wieku przedprodukcyjnym (w wyniku trwającego od około

dekady zjawiska "*bulge*"¹⁸¹", będącego efektem osiągnięcia zdolności reprodukcyjnej przez pokolenie "*bulge*" końca lat 70. i początku lat 80. ubiegłego wieku) i poprodukcyjnym, zmniejszała się natomiast liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym (rys.6.80.).

Rys.6.80. Struktura wiekowa populacji w Poznaniu w latach 2009-2019

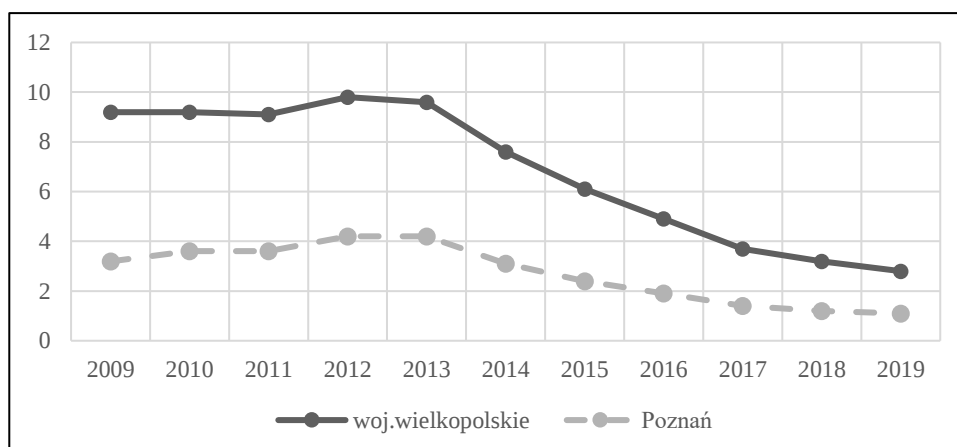


Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Województwo wielkopolskie należało do województw o najlepszej sytuacji na rynku pracy. Wskazywały na to niskie poziomy stóp bezrobocia w porównaniu ze stopami ogólnokrajowymi. W grudniu 2010 r. stopa bezrobocia w Poznaniu wyniosła 3,6% (taki sam poziom stopy bezrobocia zanotowano we wrześniu 2011 roku) i należała do najniższych w Polsce. Liczba osób poszukujących pracy wynosiła 11,2 tys. Z analizy poznańskiego rynku pracy wynika, że problem braku stałej pracy dotyczył przede wszystkim osoby w wieku 25-34 lat oraz 45-54 lat (stanowiły one 55% bezrobotnych). Około 1/3 bezrobotnych to osoby bez stażu pracy lub pracujące krócej niż rok. W Poznaniu w badanym okresie stopa bezrobocia wzrosła w latach 2009-2013 o 10 pp. W kolejnych latach zmniejszyła się z poziomu 4,2 do 1,1 %.

¹⁸¹ Stosunkowo duży wzrost liczby i odsetka populacji danego kraju w młodym wieku, zwykle 16-25 lub 16-30 lat (przyp. autor).

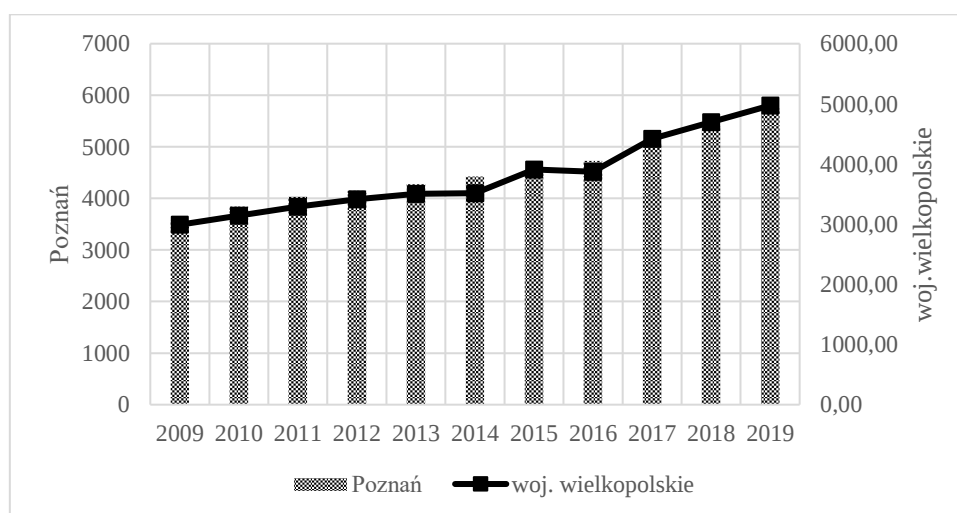
Rys. 6.81. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009-2019 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W badanym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw, zarówno dla Poznania, jak i województwa wielkopolskiego znacząco wzrosły, w Poznaniu z poziomu 3576 PLN/miesiąc do 5742 PLN/miesiąc, a w całym województwie z 2991 PLN/miesiąc do 4972 PLN/miesiąc.

Rys.6.82. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009-2019 (PLN)

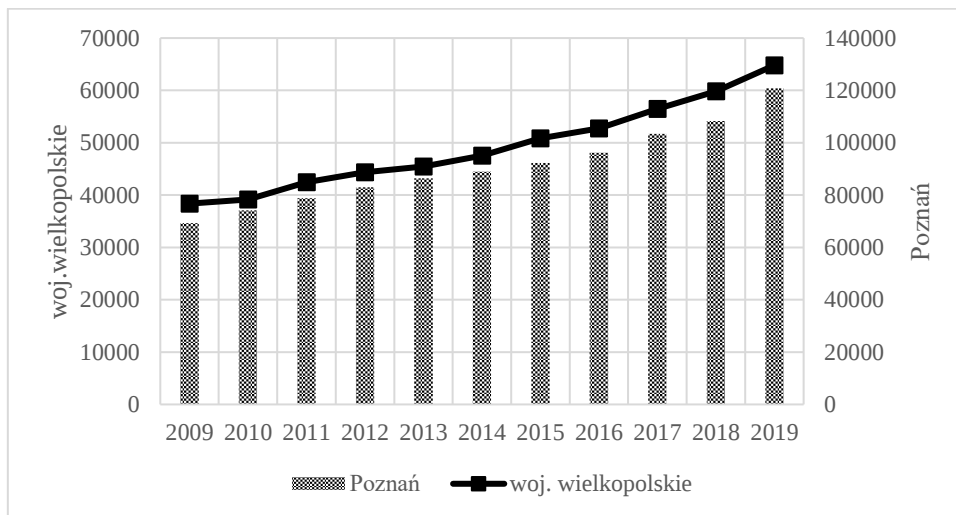


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport o stanie miasta Poznań.

Pomimo dużego potencjału w zakresie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego i korzystnej sytuacji ekonomicznej na tle kraju, gminy województwa wielkopolskiego były zróżnicowane pod względem gospodarczym. Nieprzerwanie, głównym biegunem wzrostu pozostawała aglomeracja poznańska. Dowodem na to były także wartości PKB per capita wyższe niż średnia dla województwa, a nawet kraju

[Józefowicz, Michniewicz-Ankiersztajn 2020:34]. W 2009 r. w Poznaniu PKB per capita wynosiło 69236 PLN, a w 2019 r. 120833 PLN, wzrost był prawie dwukrotny (rys.).

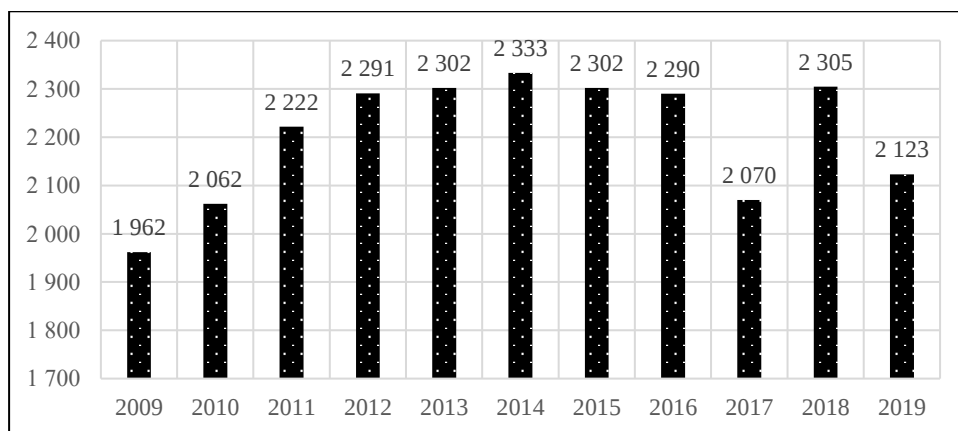
Rys. 6.83. PKB na mieszkańca w Poznaniu na tle woj. wielkopolskiego w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Produkt krajowy brutto rachunki regionalne w latach, BDL GUS.

Województwo wielkopolskie w badanym okresie zaliczane było do województw o największej atrakcyjności inwestycyjnej w kraju. Świadczyła o tym liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego [Godlewska-Majkowska 2017]. Największy wzrost liczby takich przedsiębiorstw w 2014 roku, kiedy funkcjonowały 2333 takie firmy, tj. 19% (371 podmiotów) więcej niż w roku 2009. W 2019 r. było ich nieco mniej – 2123.

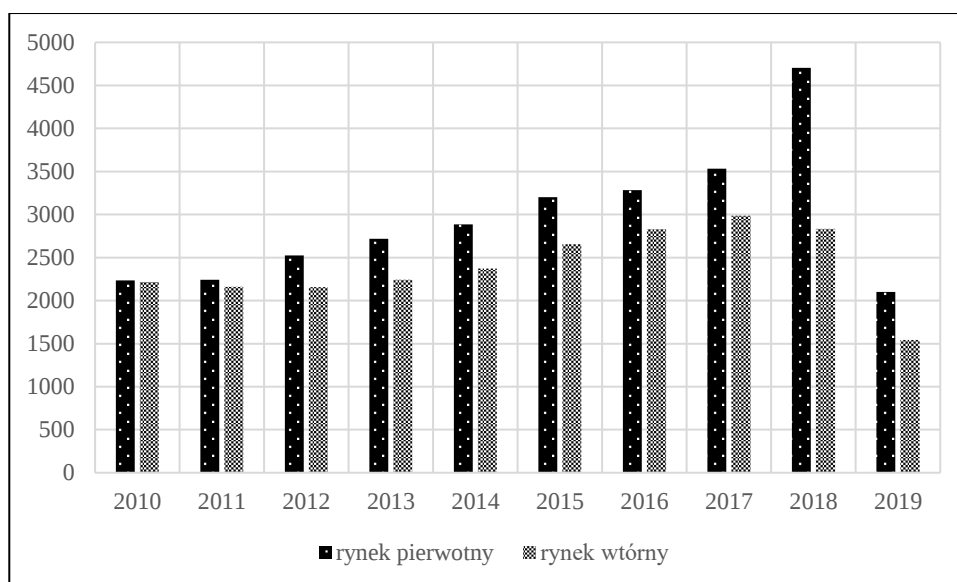
Rys. 6.84. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie wielkopolskim w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Aktywność rynku mieszkaniowego w Poznaniu, mierzona liczbą zawartych transakcji, w badanym okresie wykazywała dużą zmienność. W latach 2010-2011 liczba transakcji na rynkach pierwotnym i wtórnym była zbliżona, było to ponad 2 tys. transakcji na każdym z rynków. Od 2012 r. rozpoczęła się dominacja rynku pierwotnego, która trwała do końca okresu badawczego. Przy czym szczególnie był 2018 r., gdy na rynku pierwotnym dokonano ponad 4,6 tys. transakcji, a na wtórnym niecałych 3 tys. Rok 2019 charakteryzował się znacznie mniejszą liczbą transakcji, było to odpowiednio ponad 2 tys. na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotnym i ok. 1,5 tys. na rynku wtórnym).

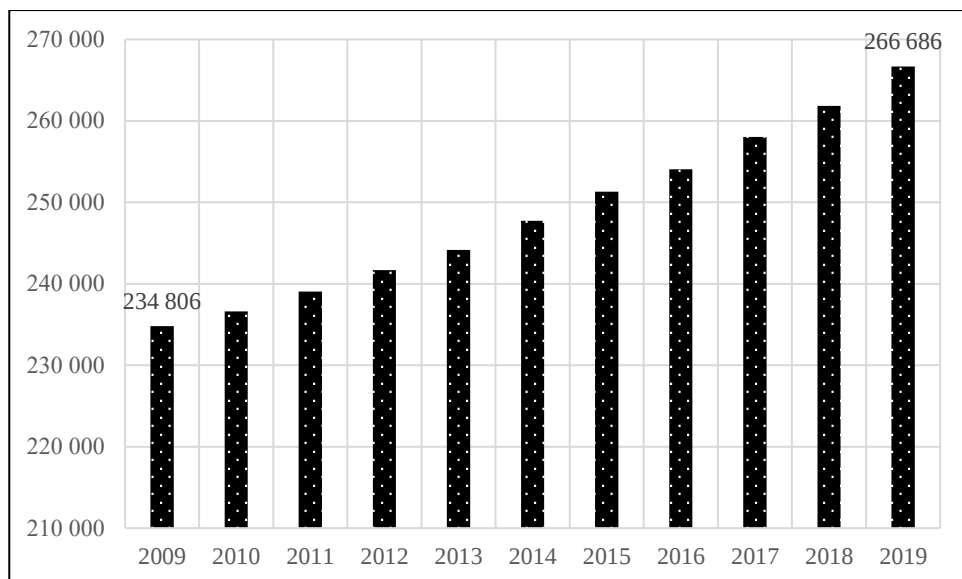
Rys.6.85. Liczba transakcji na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotnym i wtórnym) w Poznaniu w latach 2010 - 2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) i Narodowego Banku Polskiego (NBP), zasoby mieszkaniowe Poznania w 2019 roku wynosiły 266 686 mieszkań, co oznaczało zwiększenie się o 13,6 % w stosunku do roku 2009, kiedy jednostek mieszkalnych było 234806 (rys.6.86.).

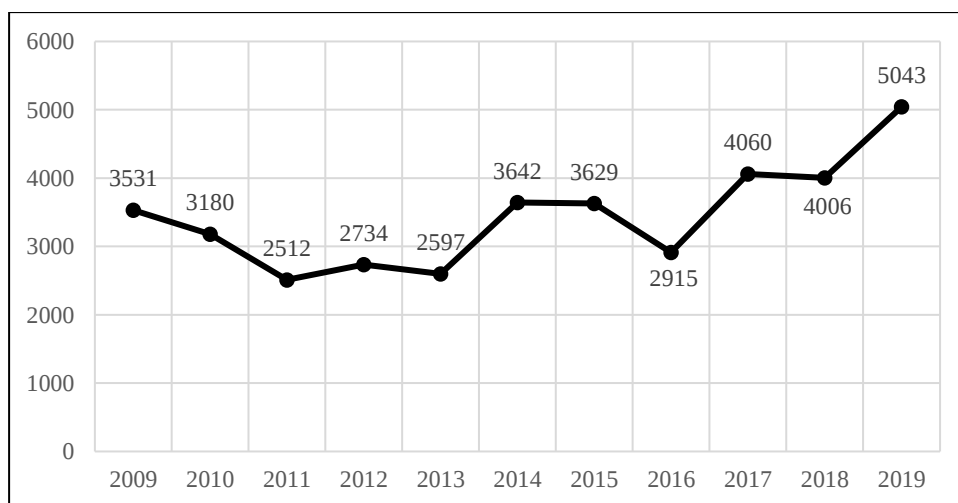
Rys.6.86. Zasoby mieszkaniowe w Poznaniu-ogółem w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

Głównymi realizatorami nowych mieszkań i domów byli deweloperzy i indywidualne gospodarstwa domowe budujące na własny użytek. W 2009 r. oddano do użytku ponad 3,5 tys. jednostek mieszkalnych, po okresie mniejszej aktywności budowlanej, od 2014 r. liczba nowych obiektów (poza 2016 r.) utrzymywała się powyżej 3,5 tys., a w 2019 r. wyniosła ponad 5 tys. nowych domów i mieszkań (rys.6.87).

Rys. 6.87. Liczba mieszkań, oddanych do użytku w Poznaniu w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS.

W całym badanym okresie oddano do użytku prawie 38 tys. nowych jednostek mieszkalnych, atrakcyjność miasta była więc także widoczna w aktywności budowlanej.

6.5.2. Polityka mieszkaniowa Poznania– zarys problemu

Do głównych dokumentów mających zasadnicze znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej Poznania w badanym okresie można zaliczyć:

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznań przyjęte:

- **na lata 2009-2013:** Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Poznania na lata 2009 – 2013 [Uchwała Rady Miasta Poznania Nr L/670/V/2009 z dnia 3 marca 2009r.];
- **na lata 2014-2018:** Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Poznania na lata 2014-2018 [Uchwała Nr LXIII/985/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 25 lutego 2014 r];
- **na lata 2019-2023:** Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Poznania na lata 2019-2023.
- Uchwała Nr XXX /443/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania;
- **na lata 2017-2020 +:** Strategia Rozwoju Miasta Poznania 2020+;
Dokument Polityka mieszkaniowa Miasta Poznań:
- **na lata 2012-2022:** Polityka Mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012-2022;
- **na lata 2017-2022:** uchwała nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r., Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017–2027.

W badanym okresie w lokalnej polityce mieszkaniowej Poznania można wyróżnić konkretne kluczowe lata. W 2011 roku Miasto Poznań przygotowało dokument "Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012-2022", w którym przedstawiono skalę potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o różnym statusie dochodowym i kierunki działań władz miasta, w szczególności w celu tworzenia warunków dla realizacji budownictwa mieszkaniowego dla osób nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych. W grudniu 2013 r. Rada Miasta Poznania uchwaliła aktualizację Strategii Rozwoju Miasta Poznania. Od 2016 roku władze miasta aktywnie uczestniczyły w Partnerstwie Mieszkalnictwo w ramach Agendy Miejskiej Unii Europejskiej utworzonej w 2016 r. w ramach Paktu Amsterdamskiego. 5 grudnia 2017 r. uchwałą Nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania przyjęta została "Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017-2027". Dokument ten odzwierciedlał potrzeby oraz przedstawiał cele strategiczne i kierunki działań w zakresie rozwoju mieszkalnictwa,

uwzględniając różne formy inwestowania na terenie miasta i stanowił podstawę dla dalszych działań.

W badanym okresie władze Poznania wdrożyły szereg programów mieszkaniowych dedykowanych różnym grupom mieszkańców takich jak: "Mieszkanie dla absolwenta", "Mieszkanie na wynajem z dojściem do własności", "Najem socjalny lokali ze wsparciem", "Mieszkania studyjne dla seniorów", "Mieszkanie dla Seniora", "Minigranty dla Seniorów" oraz "Najem z dojściem do własności".

W Poznaniu został utworzony Miejski System Mieszkaniowy (MSM), który koncentrował wszystkie świadczone przez miasto usługi pomocy mieszkaniowej. Poznański MSM koordynował i nadzorował pracę w zakresie następujących zasobów miejskich, takich jak:

- lokali komunalnych;
- lokali socjalnych;
- lokali z zasobu Poznańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego

W ramach MSM, miasto stworzyło szereg projektów mieszkaniowych dostosowanych do różnych potrzeb, tak aby każdy mieszkaniec Poznania potrzebujący pomocy mieszkaniowej mógł znaleźć coś dla siebie. Do instytucji, które stworzyły Miejski System Mieszkaniowy i odpowiadały za realizację polityki mieszkaniowej w Poznaniu w badanym okresie należały:

- Urząd Miasta Poznania (Biuro Spraw Lokalowych);
- Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o.;
- Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego (PTBS);
- Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej S. A.

Rolę koordynatora działań wskazanych podmiotów odgrywało Biuro Spraw Lokalowych. Do jego kompetencji należały m.in.: inicjowanie i kreowanie polityki mieszkaniowej, opiniowanie i współtworzenie polityki czynszowej w mieszkaniowym zasobie gminy, opracowywanie projektów aktów prawnych regulujących politykę mieszkaniową miasta oraz zapewnianie zgodności tej polityki z projektami i programami realizowanymi przez inne podmioty, np. PTBS.

Dokumentem strategicznym, który odzwierciedlał potrzeby oraz podstawowe działania związane z rozwojem gospodarczym, społecznym i przestrzennym była Polityka Mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012 – 2022. W dokumencie przedstawione zostały cele strategiczne oraz kierunki działań dotyczące rozwoju poznańskiego sektora

mieszkaniowego do 2022 roku. Celem polityki mieszkaniowej, było tworzenie warunków zapewniających gospodarstwom domowym możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zgodnie z ich preferencjami, aspiracjami i możliwościami ekonomicznymi poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów. Miały one zwiększyć dostępności mieszkań oraz poprawić jakości zamieszkania w Poznaniu.

Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012-2022 odzwierciedlająca zakres potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, zobowiązała władze do podejmowania kompleksowych działań w zakresie mieszkalnictwa, a w szczególności tworzenia instrumentów wsparcia dla osób niemogących zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku. Wskazano następujące cele dotyczące poznańskiego mieszkalnictwa: zwiększenie zasobu mieszkaniowego miasta; poprawę jakości usług mieszkaniowych budujących lepszy wizerunek miasta; obniżenie kosztów użytkowania mieszkań aby je dostosować do możliwości finansowych mieszkańców miasta; skrócenie oczekiwania na mieszkania komunalne i socjalne.

Kontynuacja tych założeń znalazła się w kolejnym dokumencie Polityce mieszkaniowej Miasta Poznania na lata 2017-2027. Polityka mieszkaniowa Poznania obejmowała łącznie 35 określonych działań koncentrujących się na czterech głównych celach: (1) poprawie dostępności lokali mieszkalnych i socjalnych dla osób o niższych dochodach; (2) poprawie warunków mieszkaniowych w lokalach komunalnych; (3) zwiększeniu atrakcyjności Poznania jako miejsca zamieszkania dla osób o średnich i wyższych dochodach; (4) precyzyjnej identyfikacji i wsparciu osób borykających się z trudnościami mieszkaniowymi.

Instrumenty, które miały służyć realizacji tych celów, to: gminne (komunalne) budownictwo mieszkaniowe; modernizacja, renowacja i remonty budynków; likwidacja barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych, jak również starszych; termomodernizacja budynków; racjonalne i efektywne wykorzystywanie mieszkaniowego zasobu miasta Poznania; poprawa warunków zamieszkiwania osób i rodzin wymagających wsparcia; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszów¹⁸².

Proponowane sposoby sfinansowania działań związanych z polityką mieszkaniową Poznania obejmowały środki własne miasta oraz ZKZL, kredyty udzielone przez instytucje finansowe, Fundusz Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego, dofinansowanie

¹⁸² <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lxix-1274-vii-2018-z-dnia-2018-07-03,76404/>.

z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), budżetu państwa, wsparcie finansowe z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, środki własne wspólnot mieszkaniowych, program BGK zapewniający finansowanie zwrotne.

Wydatki budżetu Poznania na gospodarkę mieszkaniową w latach 2014÷2019 zwiększyły się o 122,2%, w 2014 r. wynosiły niespełna 47 mln zł, natomiast w 2019 r. 104,3 mln zł. W badanym okresie zwiększył się również dynamicznie udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach na gospodarkę mieszkaniową ogółem - z 6,7% w 2014 r. do 57,6% w 2019 roku [Strączkowski, Koszel 2021: 157].

W ramach polityki mieszkaniowej Poznania wyróżniono cztery grupy instrumentów dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Jako kryterium wyboru poszczególnych grup docelowych przyjęto poziom dochodów potencjalnych beneficjentów. Poszczególne grupy docelowe, to: osoby najuboższe i o niskich dochodach, osoby o średnich dochodach, osoby o wyższych dochodach. Dla grupy docelowej osób najuboższych i o niskich dochodach przewidziano następujące formy wsparcia: pozyskiwanie lokali socjalnych przez wskazywanie dotychczasowym najemcom lokali w budynkach nowo wybudowanych przez ZKZL, zwiększenie liczby zagospodarowanych pustostanów, poprawa stanu technicznego istniejącego zasobu mieszkaniowego miasta Poznania, uruchomienie programu Miejskie Biuro Najmu, pozyskiwanie mieszkań z zasobu komunalnego, mieszkania socjalne ze wsparciem treningowym oraz mieszkania treningowe.

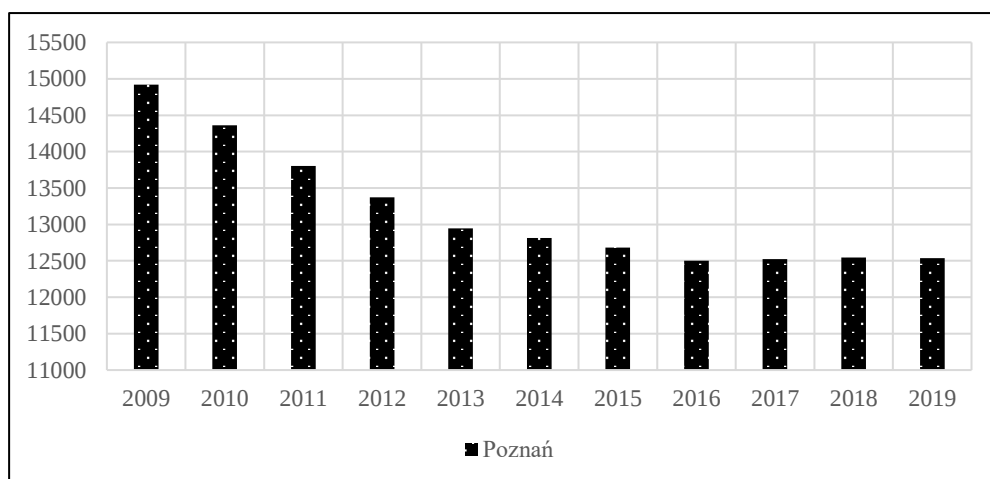
Dla grupy docelowej osób o średnich dochodach przewidziano następujące formy wsparcia: mieszkania pozostające w zasobie PTBS, współpraca z BGK Nieruchomości SA w programie Mieszkanie Plus, program Przyjazne Podwórko. Dla grupy docelowej osób o wyższych dochodach przewidziano następujące formy wsparcia: sprzedaż miejskich działek pod budownictwo jednorodzinne, prowadzenie zespołu działań skierowanych do klientów segmentu premium¹⁸³.

W badanym okresie nastąpił spadek liczby mieszkań gminnych Poznania (rys.). W znacznej mierze było to spowodowane prowadzoną na szeroką skalę sprzedażą lokali komunalnych [Strączkowski, Koszel 2021: 162]. W badanym okresie zmniejszanie zasobu komunalnego następowało również wskutek np. rozbiórki budynków z powodu złego stanu technicznego. Zasady prywatyzacji wynikały z realizacji następujących uchwał:

¹⁸³ <https://bip.poznan.pl/public/bip/attachments.att?co=show&instance=1018&parent=72511&lang=pl&id=255092>.

- Nr XXXVI/611/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 18 października 2016 r. w sprawie warunków udzielenia bonifikat i wysokości stawek procentowych przy sprzedaży lokali mieszkalnych (stanowiącej realizację porozumienia z dnia 8 kwietnia 2015 r. zawartego pomiędzy Prezydentem Miasta Poznania a Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim Policji w Poznaniu i Komendantem Miejskim Policji w Poznaniu);
- Nr LI/786/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyznania najemcom pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednolokalowymi stanowiącymi w całości przedmiot najmu, będących własnością Miasta Poznania, oraz określenia zasad ich sprzedaży.

Rys. 6.88. Wielkość mieszkaniowego zasobu komunalnego Poznania w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W Poznaniu najwięcej lokali komunalnych zostało sprzedanych po roku 2000, kiedy to Rada Miasta Poznania zgodziła się na ich sprzedaż z bonifikatą dochodzącą nawet do 90 %. Według danych ZKZL w Poznaniu w 2012 r. sprzedano mieszkań 513 w 2013 r. - 216, a w 2014 r. - 257 mieszkań), ponadto część budynków przestawała być użytkowana ze względu na zużycie techniczne i rozbiórki.

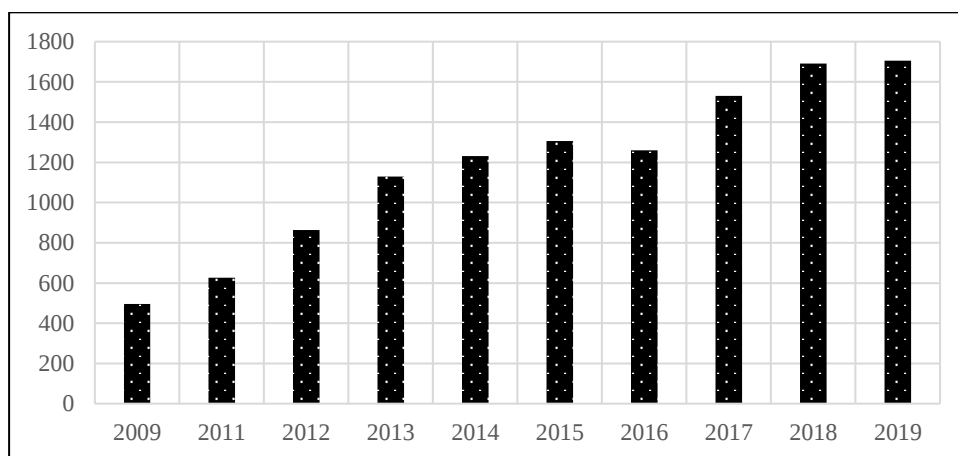
Doprowadziło to do sytuacji, że w 2017 roku w mieście było ok. 12,5 tys. mieszkań komunalnych. Chcąc pomóc osobom z najniższymi dochodami, ubiegającym się o pomoc mieszkaniową z zasobów komunalnych miasta, konieczne było zaprzestanie sprzedaży. W roku 2017 Poznań przestał wyprzedawać gminne mieszkania za ułamek ich wartości. Nowym priorytetem stało się polepszenie kondycji zasobu komunalnego oraz budowa nowych mieszkań. Porównując liczebność lokali w zasobach komunalnych miast podobnych do Poznania można zauważyć, że Poznań ma najmniejszy, wśród tzw. miast

drugiego rzędu (największe miasta poza stolicą), zasób komunalny w Polsce, mimo iż w latach 2013-2015 skala jego ubytku była stosunkowo najmniejsza. Sytuacja ta została spowodowana specyfiką i historią zasobu mieszkaniowego Poznania oraz wysokim udziałem własności prywatnej.

W Poznaniu występujący deficyt lokali mieszkalnych dostępnych stanowił istotną barierę rozwoju miasta. Niedobór takich mieszkań przyczyniał się do systematycznego zmniejszenia się liczby ludności, w tym migracji do miejscowości zlokalizowanych w pobliżu Poznania. Władze miasta planowały zatrzymanie negatywnego trendu, między innymi poprzez inwestycje w infrastrukturę społeczną, techniczną oraz aktywizację terenów pod zabudowę mieszkaniową [Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017-2027, s.50].

Władze lokalne starały się o zwiększenie zasobu lokali socjalnych. W porównaniu z innymi dużymi miastami, w 2009 roku Poznań dysponował niewielką liczbą mieszkań socjalnych. Do 2015 roku udało się jednak podwoić ich liczbę, a w 2019 było ich ponad 1700 (rys.6.89).

Rys.6.89. Liczba lokali socjalnych w Poznaniu w latach 2009-2019

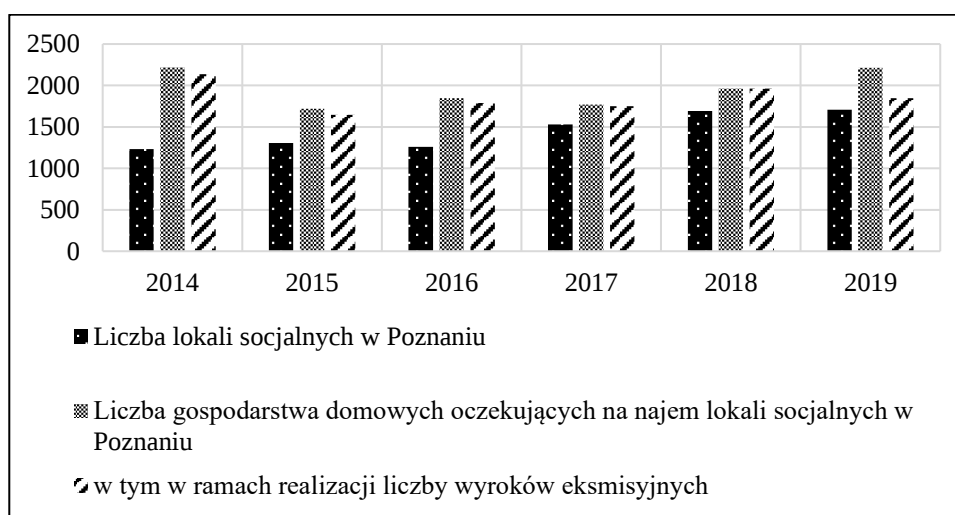


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Konieczność zwiększenia liczby lokali socjalnych w latach 2009-2019 spowodowana było potrzebami z tytułu realizacji wyroków eksmisyjnych. Podjęto działania polegające na budowie nowych mieszkań i przeprowadzaniu wielopłaszczyznowych zamian mieszkań w celu pozyskania lokali, przeznaczonych na lokale socjalne. Od 2011 roku wzrosła liczba wykonywanych eksmisji z mieszkaniowego zasobu gminy do pomieszczeń tymczasowych, co spowodowało uwolnienie części mieszkań (ale też konieczność dostarczenia pomieszczeń tymczasowych).

W Poznaniu w 2014 r. najwięcej gospodarstw domowych oczekiwało na lokal socjalny, było ich ponad 2,2 tys., 96% miało zasądzane eksmisje z prawem do lokalu socjalnego. W kolejnych latach liczba ta spadła do 1,7 tys. w 2017, ale w 2019 r. ponownie wzrosła do 2,2 tys. (rys.6.90.). W 2018 roku liczba gospodarstw z zasądzanymi eksmisjami z prawem do lokalu socjalnego była równa liczbie gospodarstw domowych oczekujących na lokal socjalny.

Rys. 6.90. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od gminy Poznań w latach 2014÷2019

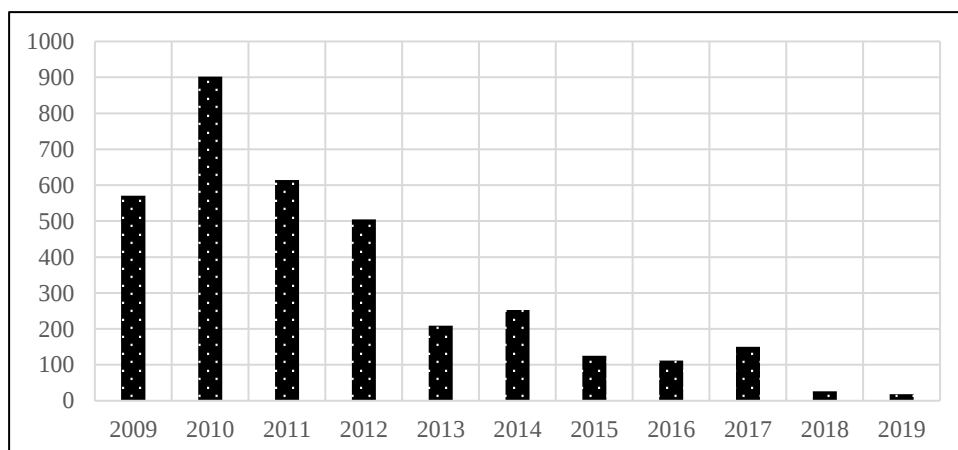


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od GUS.

W kwietniu 2017 r. podjęto decyzję o ograniczeniu sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych (rys.6.91.). Decyzja ta była wynikiem konieczności zapewnienia lokali socjalnych, lokali zamiennych oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Decyzją Prezydenta Miasta do sprzedaży kierowane miały być wyłącznie lokale w szczególnych sytuacjach, po przeprowadzeniu głębokiej i szczegółowej analizy czynników prawnych, ekonomicznych i społecznych, które uzasadniałyby ich sprzedaż tj. w sytuacji, gdy np. w budynku wspólnoty mieszkaniowej pozostał ostatni lokal będący własnością Miasta lub najemca dokonał zamiany lokali, zwalniając do dyspozycji wynajmującego zajmowany dotychczas lokal, spłacił zadłużenie poprzedniego najemcy lub wykonał remont lokalu.

Rys.6.91. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność gminy miejskiej Poznań w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://badam.poznan.pl/>.

Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej Poznania można sklasyfikować odwołując się do fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji – tab. 6.4. Należy zauważyć, że niektóre ze wskazanych instrumentów należą do więcej niż jednej fazy, zwracano jednak uwagę na ich zasadniczy cel oddziaływania.

Tab.6.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Poznania

FAZA TWORZENIA	FAZA EKSPLOATACJI	FAZA DYSTRYBUCJI
• budowa nowych mieszkań komunalnych; • modernizacja, renowacja i remonty budynków komunalnych; • realizacja inwestycji mieszkaniowych w ramach finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat	• stosowanie obniżek czynszu przysługujących najemcom lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego; • wypłata dodatków mieszkaniowych; • zryczałtowany dodatek energetyczny przysługujący osobom, którym przyznano dodatek mieszkaniowy.	udostępnianie mieszkań na wynajem za pośrednictwem podmiotów takich jak: Biuro Spraw Lokalowych Urzędu Miasta Poznania, Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych (ZKZL) oraz PTBS S.A. (Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego).

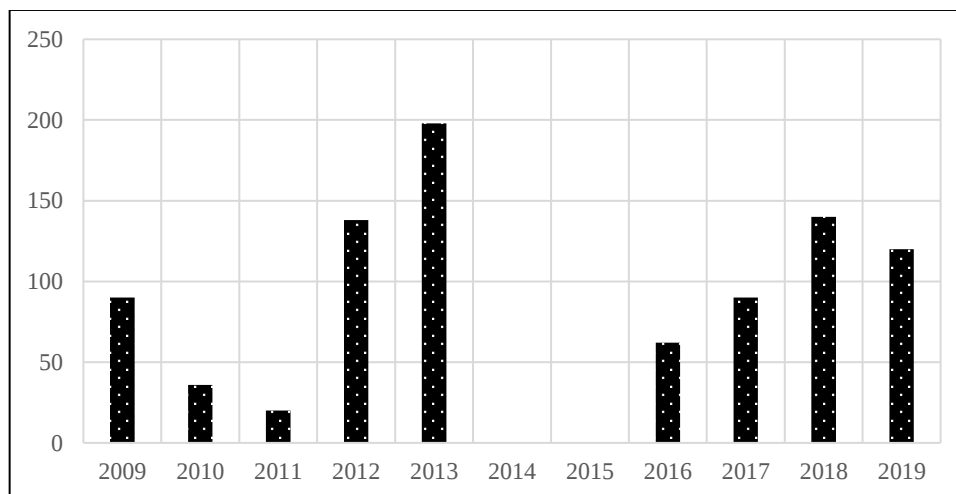
Źródło: opracowanie własne.

6.5.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego

W badanym okresie w ramach fazy tworzenia miasto realizowało potrzeby mieszkaniowe swoich mieszkańców poprzez: budowę nowych mieszkań komunalnych; modernizację, renowację i remonty budynków komunalnych; realizację inwestycji mieszkaniowych w ramach finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat.

Rys. obrazuje aktywność władz miasta w zakresie budownictwa mieszkaniowego, łącznie w badanym okresie oddano do użytku 894 lokale mieszkalne. Należy tu wskazać współpracę Z BGK jako sposób na zamknięcie finansowania wielu projektów.

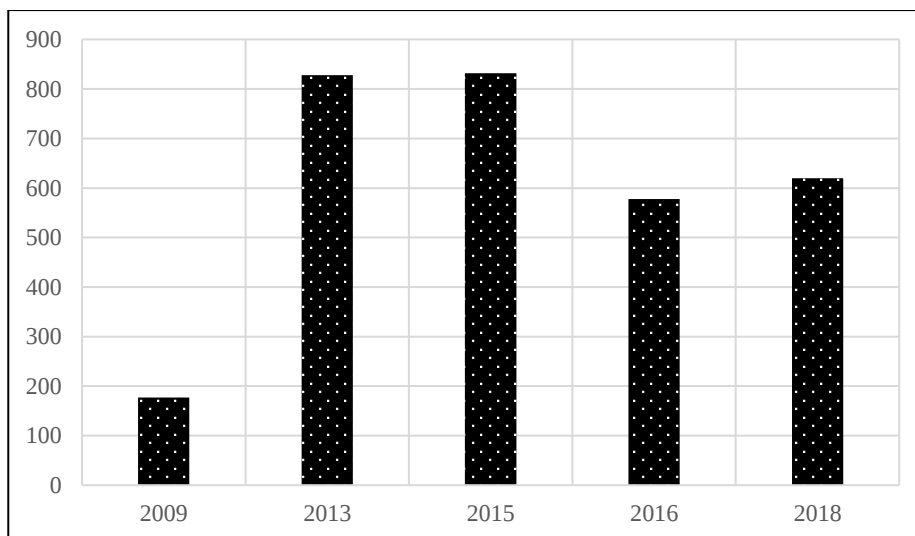
Rys.6.92. Mieszkania komunalne oddane do użytkowania w Poznaniu w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL GUS

Miasto Poznań skorzystało ze wsparcia finansowego BGK na tworzenie lokali mieszkalnych i chronionych w ramach: projektu "Program mieszkalnictwa wspomagane osób z niepełnosprawnością intelektualną z terenu Miasta Poznania", w 2016 roku ZKZL sp. z o. o. ukończył inwestycję obejmującą budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych, która dała łącznie 62 lokale mieszkalne, w tym 4 lokale przystosowane dla osób niepełnosprawnych; w 2017 r. ZKZL sp. z o.o. ukończył inwestycję obejmującą budowę dwóch komunalnych budynków mieszkalnych wielorodzinnych, łącznie w obu budynkach znajdowało się 90 lokali mieszkalnych; w 2018 roku wybudowano 2 budynki mieszkalne (94 lokali mieszkalnych; w 2018 roku została zakończona inwestycja budownictwa komunalnego obejmująca budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych (46 lokali mieszkalnych); w tym samym roku oddano do użytku 32 mieszkania socjalne, a w 2019 roku oddano do użytku 8 dwupiętrowych budynków komunalnych (120 mieszkań z tego 24 lokale przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz modernizowany stary zasób. Władze Poznania starały się realizować założenia zawarte w dokumentach strategicznych także poprzez m.in. zwiększenie liczby zagospodarowanych pustostanów.

Rys.6.93. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Poznań



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Mieszkania w mieszkaniowym zasobie gminy cechowały się często złym stanem technicznym, niektóre z nich wymagały kapitalnego remontu, inne zostały wyłączone z użytkowania i przeznaczone do rozbiórki. Jak wynika z danych (rys.6.93.) zagospodarowanie pustostanów nie było proste, ich liczba utrzymywała się na wysokim poziomie.

6.5.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego

W badanym okresie Poznań realizował fazę dystrybucji zasobu mieszkaniowego poprzez zróżnicowany wachlarz programów wsparcia mieszkaniowego adresowanych do różnych grup docelowych poprzez podmioty takie jak: Biuro Spraw Lokalowych Urzędu Miasta Poznania, Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych (ZKZL) oraz PTBS S.A. (Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego). Każdy z tych podmiotów realizował skonkretyzowany program wsparcia mieszkaniowego.

Zasób mieszkań w gestii miasta był wynajmowany osobom uprawnionym – zarówno w ramach najmu na czas nieoznaczony, jak również w ramach najmu socjalnego (na czas oznaczony). Szczegółowe zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Poznania w badanym okresie regulowały następujące uchwały:

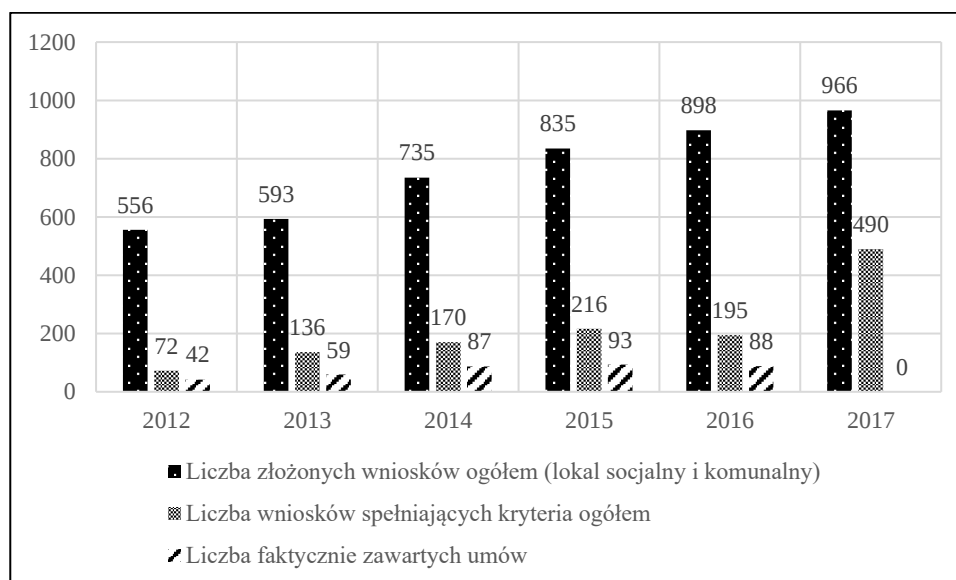
- Uchwała Rady Miasta Poznania Nr LXI/841/V/2009 z dnia 13 października 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Poznania;
- Uchwała Nr LXI/842/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali komunalnych na rzecz najemców;
- Uchwała Nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania;
- Uchwała Nr XXX/443/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 07-06-2016 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania;
- Uchwała Nr XIX/322/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19-11-2019 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania.

Określały one kryteria umożliwiające ubieganie się wnioskodawcy o lokal mieszkalny z gminnego zasobu mieszkaniowego oraz lokal socjalny [Suszyńska & Muczyński 2018:140]. Na podstawie uchwały Rady Miasta z 2013 r. przyjęto zasadę, że ubiegać się o mieszkania socjalne mogły gospodarstwa domowe, które nie miały zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i których dochód nie był wyższy od tego, który uprawniał do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy. Był to dochód w wysokości 175% najniższej emerytury (która w 2014 r. wynosiła 844 zł) w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Ten próg dochodowy był wyraźnie niższy od tego, który uprawniał do ubiegania się o najem komunalnego lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony [Przymeński 2016: 32].

Prawo do ubiegania się o lokal komunalny przysługiwało osobom, które należały do wspólnoty samorządowej Poznania i zamieszkiwały w Poznaniu. Ponadto musiały one spełniać kryterium dochodowe oraz uzyskać minimalną liczbę punktów wymaganą do ujęcia na listach socjalnej albo mieszkaniowej, ustalanych corocznie przez Prezydenta Miasta Poznania. Liczyła się kolejność ujęcia na liście, przy uwzględnieniu rodzaju lokalu odpowiedniego dla aktualnej w dniu złożenia oferty najmu struktury rodziny wnioskodawcy. Porównując liczbę złożonych wniosków i liczbę podpisanych umów (rys.6.94.), można stwierdzić, że stopień zaspokojenia zapotrzebowania na mieszkania

komunalne i socjalne był dalece niedostateczny w latach 2012-2017 (tylko dane w tych latach były dostępne).

Rys.6.94. Liczba wniosków o najem lokali komunalnych i socjalnych z zasobu mieszkaniowego Poznania i ich weryfikacja w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne.

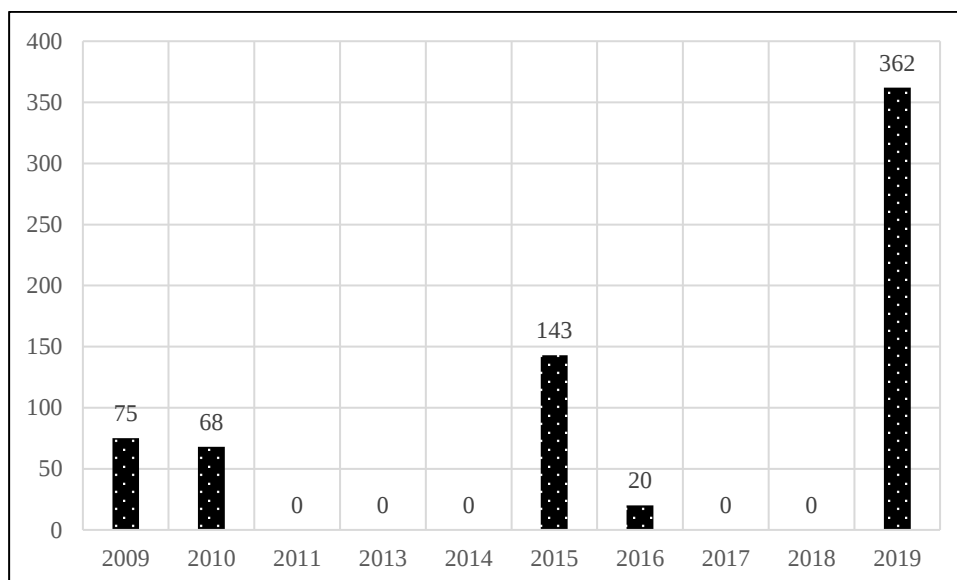
Jak wynika z fragmentarycznych danych liczba składanych wniosków była coraz większa od 556 w 2012 r. do 966 w 2017, natomiast niewielka ich część spełniała kryteria – od 72 do wyjątkowo 490. Można domniemywać, że mieszkańcy o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych nie byli w pełni świadomi kryteriów, które miały spełniać gospodarstwa domowe kwalifikowane do otrzymania pomocy. Liczba zawartych umów wskazywała na skalę problemów z pozyskaniem jednostek mieszkalnych, które mogłyby być udostępnione potrzebującym.

Ponadto, Biuro Spraw Lokalowych Urzędu Miasta Poznania prowadziło w badanym okresie programy takie jak: Mieszkanie dla Seniora; Najem socjalny lokali ze wsparciem.

PTBS sp. z o.o. współpracował z władzami miasta w zakresie udostępniania lokali, a ponadto oferował mieszkania czynszowe po stawkach poniżej rynkowych osobom spełniającym kryteria dochodowe. PTBS prowadził programy takie jak: Mieszkania w systemie TBS; Najem z dojściem do własności; Mieszkanie dla Absolwenta; Mieszkanie dla Seniora.

W zasobach poznańskiego TBS-u w latach 2009-2019 udostępniono 668 mieszkań na wynajem (rys.6.95.), o ponad 4 razy mniej niż w 12-letnim okresie 1997-2009.

Rys. 6.95. Liczba mieszkań udostępnionych na wynajem w PTBS Poznań w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie zamówionych danych od PTBS Poznań.

Władze Poznania we współpracy z Poznańskim Towarzystwem Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., realizowały od 2006 roku program mieszkaniowy Mieszkanie dla Seniora. Lokale oferowane w ramach programu należały do zasobu PTBS, a partycypację w kosztach budowy pokryto z budżetu miasta. Według stanu na koniec 2018 r., władze Poznania dysponowały 146 lokalami w zasobie senioralnym, natomiast według stanu na koniec 2019 r. – 190 lokalami.

W 2019 r. podpisano umowę partycypacji przez miasto w kosztach budowy 44 lokali, w tym 35 lokali było nowo wybudowanych, natomiast 9 lokali zostało przekazanych do dyspozycji władz miasta w ramach odrębnych umów, po wypowiedzeniu najmu i odzyskaniu partycypacji przez dotychczasowych najemców. W 2019 r. udzielono pomocy mieszkaniowej w ramach programu "Mieszkanie dla Seniora" 48 gospodarstwom domowym.

W latach 2013-2015 PTBS sp. z o.o. realizowało miejski program "Mieszkanie dla Absolwenta", w ramach którego wybudowano 143 lokali mieszkalnych przy ul. Palacza w Poznaniu, wraz z lokalami użytkowymi oraz hałami garażowymi (patrz rys.6.95). Program skierowany był do absolwentów uczelni, którzy nie ukończyli 36. roku życia i planowali związanie swojego centrum życiowego z Poznaniem (szczegółowe kryteria

kwalifikacyjne wynikały z regulaminu). Łączne koszty inwestycji (bez gruntu) wyniosły ok. 24,2 mln PLN, z czego ok. 700 tys. zł sfinansowano z dopłat wniesionych z budżetu Poznania.

W celu realizacji tego projektu władze miasta przekazały aportem grunt o wartości ok. 3,8 mln PLN. Program cieszył się bardzo dużym zainteresowaniem, pierwszy nabór wyłonił grupę najemców oraz wykazał wyższy popyt, niż liczba lokali przeznaczonych na najem dedykowany beneficjentom Program miał na celu nie tylko udzielenie wsparcia mieszkaniowego młodym ludziom "na starcie", ale miał być również zachętą do związania swojego życia zawodowego i rodzinnego z Poznaniem. Należy podkreślić, że lokale były wynajmowane maksymalnie na 10 lat, co gwarantowało zachowanie płynności zasobu i jego rotacyjny charakter, pozwalający na wsparcie kolejnych roczników absolwentów.

Dla osób, które chciały otrzymać mieszkanie na własność władze Poznania przygotowały program "Najem z dojściem do własności" zaplanowany na lata 2017÷2023, a rozpoczęty pilotażowo w latach 2015÷2016. Głównym celem programu było zapewnienie dostępu do mieszkania tym osobom, które nie mogły ubiegać się o mieszkanie komunalne ze względu na zbyt wysokie dochody, ale nie posiadały zdolności kredytowej na zakup mieszkania na rynku. W 2016 roku PTBS udostępnił w ramach tego programu 20 mieszkań (patrz rys.6.95).

W kolejnych latach zaplanowana była również budowa około 1,1 tys. lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem wraz z możliwością ich wykupu na określonych warunkach. Aby to zrealizować miała być wybudowana infrastruktura towarzysząca: wodociągi, kanalizacja sanitarna, drogi miejskie, miejsca parkingowe, garaże oraz lokale usługowe, rekreacyjne i edukacyjne. Władze Poznania czynnie uczestniczyły w realizacji projektów PTBS, wnosząc wkład rzeczowy w postaci gruntów pod budowę oraz udostępniając dodatkowy kapitał na sfinansowanie części kosztów inwestycji.

W roku 2019 PTBS ukończył inwestycję, która obejmowała budowę 71 mieszkań w systemie budownictwa społeczno-czynszowego (system TBS). Wybudowano również lokale użytkowe, w tym przeznaczone na przedszkole i żłobek oraz 291 mieszkań w programie Najem z dojściem do własności (łącznie w 2019 PTBS udostępnił 362 mieszkania)-patrz. rys. 6.96.

Inwestycja została zrealizowana na gruncie wniesionym do spółki przez władze miasta i sfinansowana ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego w ramach Planu Junckera, udziału mieszkańców w kosztach budowy, pożyczek od Poznania oraz środków

własnych PTBS. W 2019 roku spółka odnotowała ponad 1,3 tys. zgłoszeń od osób zainteresowanych kupnem lokalu¹⁸⁴.

Działania władz Poznania przy realizacji fazy dystrybucji zasobów można ocenić jako skuteczne, ale w ograniczonym zakresie. Z jednej strony, liczba udostępnionych mieszkań nie była wystarczająca, z drugiej strony, miasto z powodzeniem wprowadzało zróżnicowane programy mieszkaniowe i inwestowało w budowę nowych lokali mieszkalnych, co świadczy o aktywnym podejściu do problematyki mieszkaniowej i starań o zaspokojenie potrzeb mieszkańców.

6.5.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego

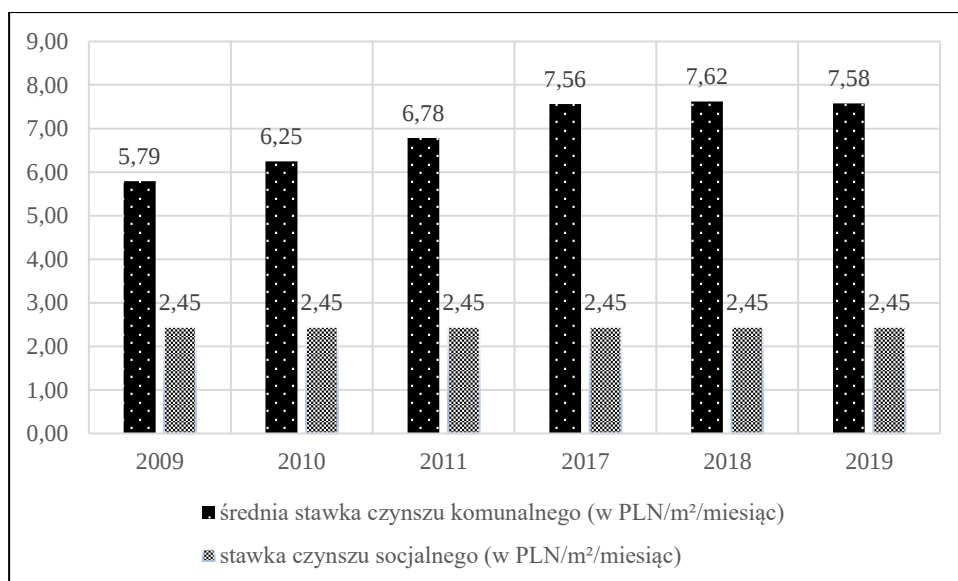
W badanym okresie władze Poznania realizowały fazę eksploatacji zasobu mieszkaniowego poprzez: stosowanie obniżek czynszu przysługujących najemcom lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego; wypłatę dodatków mieszkaniowych oraz zryczałtowany dodatek energetyczny przysługujący osobom, którym przyznano dodatek mieszkaniowy.

Istotnym kierunkiem działań dla realizacji poprawy standardu zasobów mieszkaniowych i jakości zamieszkania powinna być stopniowa, rozłożona w czasie ekonomizacja polityki czynszowej w zasobie mieszkaniowym miasta wraz z intensyfikacją windykacji zaległości czynszowych. Nie można jednak zapominać, że podwyżka czynszu często zmusza słabszy ekonomicznie podmiot (najemcę) do rezygnacji z zajmowanego wcześniej zasobu i – ostatecznie – do ucieczki w rejony o niższej atrakcyjności [Palicki 2013:212]. Miesięczny czynsz w mieszkaniach komunalnych i socjalnych ustalany był na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania z dnia 23 listopada 2016 r.¹⁸⁵ Nr 809/2016/P w sprawie określenia stawek czynszu za lokale, zgodnie z przyjętą polityką czynszową zawartą w uchwale Nr LXIII/985/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2014-2018 (tekst jednolity z 2016 r.). Wysokość miesięcznej stawki czynszu ustalano z uwzględnieniem czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokalu według kryterium punktowego określonego w karcie punktowej lokalu.

¹⁸⁴ <https://www.poznan.pl/mim/turystyka/-,doc,1017,22922/-,54001.html>].

¹⁸⁵ Wartość stawek czynszów za lata 2009, 2010 i 2011 zostały pozyskane bezpośrednio z dokumentu Polityka Mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012-2022 (przyp. autor).

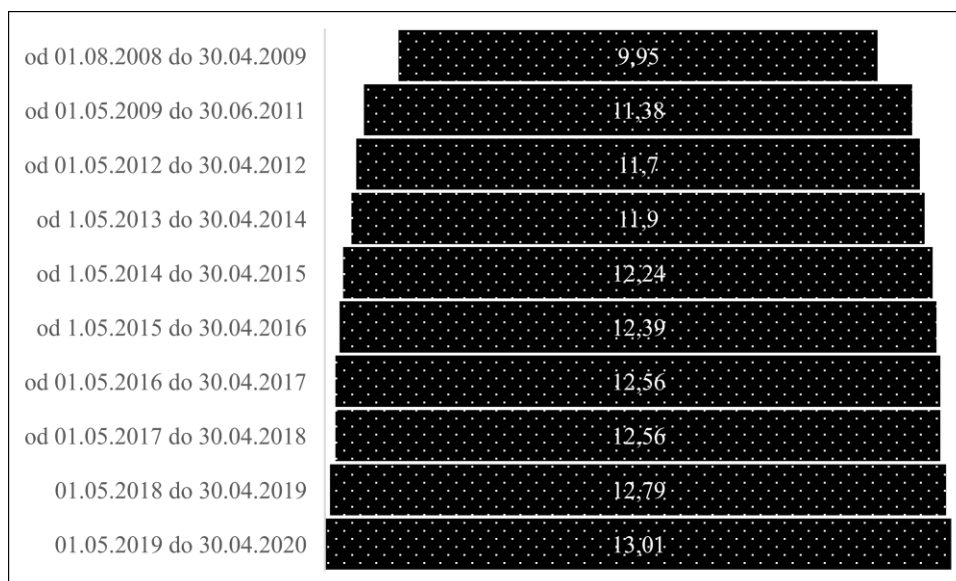
Rys.6.96. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Poznaniu w wybranych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Polityka Mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012-2022, Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017-2027 oraz <https://badam.poznan.pl>.

W ostatnim badanym okresie miesięczny czynsz w mieszkaniach komunalnych ustalany był na podstawie Zarządzenia nr 574/2019/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek czynszu za najem lokali, zgodnie z przyjętą polityką czynszową zawartą w uchwale Nr LXIX/1274/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2019-2023 [Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 lipca 2018 r. poz. 5965]. Zwraca uwagę utrzymywanie czynszu za lokale socjalne na niezmiennym poziomie 2,45 PLN/m w całym badanym okresie. Oplata za mieszkanie miała więc raczej uświadamiać najemcy, że nie dostał mieszkania za darmo, że to obowiązek, a nie pokrywać koszty eksploatacji. Natomiast czynsz w lokalach komunalnych został podniesiony z 5,79 PLN do 7,58 PLN/m. Porównanie tych stawek z pobieranymi w zasobach PTBS wskazuje na utrzymywanie stawek gminnych poniżej kosztów eksploatacji. (por. rys.). Stawki z zasobie PTBS, jakkolwiek są nierynkowe, ale bilansują ponoszone koszty, co prawda także kredytu, ale z racji nowości zasobu z mniejszymi wydatkami eksploatacyjnymi.

Rys.6.97. Zmiana stawek czynszów (za PLN/m²/miesiąc) w PTBS Poznań w latach 2009-2019

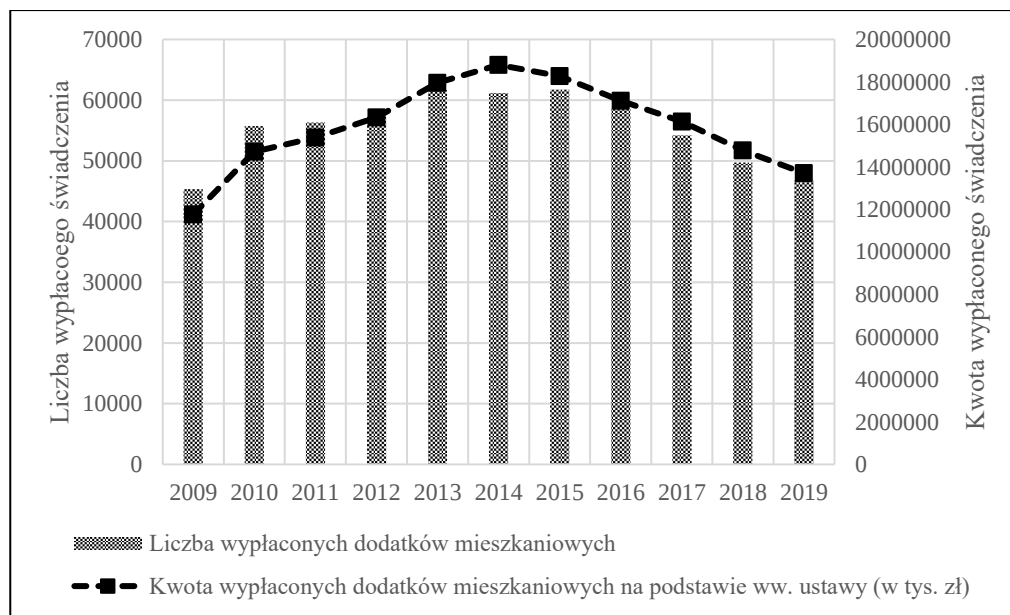


Źródło: opracowanie własne na podstawie zamówionych danych od PTBS Poznań.

W porównaniu ze stawkami czynszów w lokalach komunalnych, stawki czynszów w PTBS Poznań w wybranych latach były większe średnio o: 72 % w 2009 roku, w latach 2010-2011 o prawie 100 %, w 2017 roku o około 66 %, w 2018 roku o 65 %, a w 2019 roku o 72 %. Czynsz w zasobach gminnych był regulowany w zależności od standardu mieszkaniowego. W Poznaniu obniżka czynszu przysługiwała lokatorom, którzy zajmowali lokale o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej normatywnej powierzchni określonej w uchwale rady miasta, lub o powierzchni większej, jeśli złożyli wniosek o jego zmianę na lokal mniejszy nieprzekraczający tej normy powierzchniowej. Normy powierzchniowe oraz kryteria dochodowe uprawniające do ubiegania się o obniżkę czynszu były w Poznaniu identyczne z tymi, które brane są pod uwagę przy ustalaniu uprawnień do dodatku mieszkaniowego [Przymeński 2016: 32]. Polityka obniżki czynszu dla lokatorów mieszkań o powierzchni nieprzekraczającej normatywnej lub dla tych, którzy złożyli wniosek o zmianę mieszkania na mniejsze, pokazuje starania miasta o racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym. Identyfikacja kryteriów dochodowych i powierzchniowych dla dodatku mieszkaniowego i obniżek czynszowych sugeruje spójność polityki mieszkaniowej Poznania, mającej na celu wsparcie mieszkańców spełniających określone kryteria.

Dodatki mieszkaniowe były formą pomocy miasta przeznaczoną dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji bytowej, użytkujących mieszkanie, ale nie mających wystarczających środków na jego utrzymanie.

Rys.6.98. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Poznaniu w latach 2009-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Zwiększenie wartości wypłaconych świadczeń z tytułu dodatku mieszkaniowego w Poznaniu nastąpiło w latach 2009÷2014 (o 7 039 343 ml zł). Od 2010r. warto zauważyć tendencję zwiększenia się liczby wypłaconych dodatków mieszkaniowych w zasobach prywatnych, товариств будownиctwa społecznego oraz w zasobie wspólnot mieszkaniowych [Polityka Mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012-2022]. Zmniejszenia wartości wypłat dodatków mieszkaniowych w zasobach komunalnych Miasta i zwiększenie się wypłaty dodatków mieszkaniowych w zasobach prywatnych i wspólnot mieszkaniowych, było niewątpliwie efektem przejęcia na własność – w drodze wykupu od gminy - mieszkań z zasobów komunalnych z bonifikatą. Uzyskanie prawa własności nie poprawiło stanu majątkowego użytkowników mieszkań w kontekście uprawnienia do dodatków mieszkaniowych, dalej byli uprawnieni do świadczeń.

W 2009 r. ponad dokonywano ponad 45 tys. wypłat świadczeń, w 2013 r. przekroczono 61,6 tys. W latach 2014÷2015 ta liczba niewiele się zmieniła, natomiast od 2016 do 2019 roku w nastąpiło zmniejszenie się liczby wypłaconych świadczeń do 46,7 tys., czyli niewiele więcej niż w 2009 r. W latach 2015÷2019 nastąpiło także zmniejszenie wartości wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Poznaniu o 4 575 373 mln zł.

Zryczałtowany dodatek energetyczny przysługiwał osobom, którym przyznano dodatek mieszkaniowy i które jednocześnie były stronami umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym oraz zamieszkiwały w miejscu dostarczania energii elektrycznej.

Rozdział 7 Wnioski

Badanie lokalnej polityki mieszkaniowej jest zagadnieniem trudnym i wielowymiarowym. Aby rzetelnie zająć się tą problematyką należy dokonać wyboru metod badawczych najlepiej odpowiadających potrzebom badającego. Różne pytania badawcze generują odmienne możliwości. Kwestia dostępności do zasobu mieszkaniowego, zaspokajanie potrzeb gospodarstw domowych są jednymi z centralnych problemów badawczych na polu polityki mieszkaniowej.

W pracy Kamila Nowaka dotyczącej wymiarów lokalnej i krajowej polityki mieszkaniowej [Nowak 2021], zbadano stan polityki mieszkaniowej w Polsce na szczeblu lokalnym i krajowym oraz poziom aktywności gmin w prowadzeniu lokalnej polityki mieszkaniowej. Autor doszedł do wniosku, że dzięki aktywnej lokalnej polityce mieszkaniowej wzrasta poziom dostępności do zasobów społecznych. Praca o charakterze przekrojowym tworzy pewien obraz ogólny, bardzo ciekawy i potrzebny. Autor niniejszej rozprawy postanowił wybrać inną drogę – zagłębić się w szczegóły, wykorzystać metodę studium przypadku, mając świadomość jej trudności i wyzwań badawczych z nią związanych. Zdecydował się także na przeprowadzenie badań komparatywnych międzynarodowych pamiętając, że należy porównywać porównywalne.

Głównym celem pracy był przegląd i ocena wybranych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa w wybranych państwach i miastach, z uwzględnieniem złożoności i różnorodności narzędzi wykorzystywanych do rozwiązywania lokalnych problemów mieszkaniowych. Przedmiotem badania były lokalne polityki mieszkaniowe oraz rozwiązania przyjęte na poziomie lokalnym w wybranych miastach Czech, Niemiec i Polski.

Sformułowano dwie hipotezy badawcze: (1) pomimo wykorzystania przez badane miasta wielu instrumentów wsparcia mieszkaniowego w swojej polityce mieszkaniowej, nie są one wystarczające do osiągnięcia zadowalających rezultatów w poprawie dostępności mieszkań przystępnych cenowo; (2) widoczne są różnice w aktywności realizacji polityki mieszkaniowej przez badane miasta (aktywność jest oceniana poprzez zasób wykorzystywanych instrumentów wsparcia i uzyskiwane efekty).

Aby zrealizować cel i potwierdzić/sfalsyfikować hipotezy sformułowano trzy pytania badawcze dotyczące (1) różnic w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego będącego w dyspozycji badanych miast; (2) efektów stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej w odniesieniu do stanu lokalnych zasobów

mieszkaniowych i potrzeb zgłaszanych przez gospodarstwa domowe w badanych miastach; (3) relacji między sytuacją gospodarczą na obszarze jednostki lokalnej a stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Jak wskazują autorzy Manifestu Nowe otwarcie danych o mieszkalnictwie [Milewska-Wilk, Węclawowicz, Nowak 2023] nie ma możliwości analizowania sytuacji i problemów mieszkaniowych bez wiarygodnych i szczegółowych danych. Jednak nie ulega wątpliwości, że jednocześnie dane te są na swój sposób „wrażliwe” politycznie i społecznie, a brak informacji może być z punktu widzenia lokalnych włodarzy dla nich korzystny. Przed przejściem do szczegółowego podsumowania badań, należy zwrócić uwagę na ogromne różnice w transparentności badanych miast w udostępnianiu informacji o zgłaszanych potrzebach mieszkaniowych i sposobach ich realizacji. Z oczywistych względów językowych badanie miast czeskich i niemieckich było utrudnione, jednak dzięki różnym narzędziom poszukiwania danych udało się je zgromadzić i poddać analizie. Bez wątpienia miasta niemieckie udostępniały najszerszy zakres danych, także dotyczących oceny własnej polityki mieszkaniowej, ich transparentność powinna być naśladowana. Natomiast miasta czeskie nie miały tak uporządkowanych danych, próby kontaktu, zapytania bezpośrednie pozostały bez odpowiedzi.

Dla badającego najciekawszym przypadkiem pod względem „ujawniania” danych o mieszkalnictwie są miasta polskie, podlegające tym samym regulacjom prawnym, a jednocześnie wykazujące bardzo zróżnicowany poziom transparentności. Przeprowadzone analizy z założenia sięgały do szczegółowych danych pozyskiwanych przede wszystkim ze źródeł publicznych, przede wszystkim lokalnych, dzięki temu uwidoczniły się różnice na poziomie instytucjonalnym, ale nie prawnym a raczej nieformalnym, obrazującym kontekst relacji władza lokalna – obywatele. Wśród badanych polskich miast są takie, które systematycznie od lat przekazują, także „bolesne politycznie”, informacje o realizacji swoich obowiązków mieszkaniowych oraz takie, które starają się udostępnić wypracowane polityki i strategie, ale bez ich rezultatów.

Jednym z podstawowych wniosków z przeprowadzonych badań jest więc konieczność wypracowania w Polsce skutecznego mechanizmu systematycznego (corocznego) przekazywania informacji społeczności lokalnej o stanie lokalnego zasobu komunalnego i możliwościach zawarcia umów najmów socjalnych, zgłoszonych potrzebach mieszkaniowych i sposobie ich realizacji oraz wielkości niewykonanych obowiązków mieszkaniowych, zapłaconych odszkodowań właścicielom zajętych nieruchomości etc. Polityka mieszkaniowa powinna być dostosowana do lokalnych

uwarunkowań odpowiadać na bieżące potrzeby i wychodzić naprzeciw wyzwaniom przyszłości, nie da się tego zrealizować bez faktów¹⁸⁶.

7.1. Różnice w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego będącego w dyspozycji badanych miast

7.1.1. Cele lokalnej polityki mieszkaniowej, a jej instrumenty

Na podstawie przeglądu literatury i obserwacji życia społeczno-gospodarczego wyróżnia się dualizmy wyraźnie widoczne w sferze mieszkalnictwa - właściciele mieszkań kontra najemcy, stabilne kontra łatwe do zerwania umowy najmu, przystępne cenowo kontra niedostępne cenowo mieszkania, wysoko zadłużone kontra mniej zadłużone gospodarstwa domowe. Wygrywający insiderzy i przegrywający outsiderzy są widocznymi, tworzą określone grupy nacisku, wpływają na zastosowanie określonych rozwiązań. W każdym z badanych miast podstawowym problemem była niedostateczna liczba mieszkań, które zaspokajałyby potrzeby gospodarstw domowych, a jednocześnie były dostępne finansowo. Gospodarstwa te można podzielić na dwie podstawowe grupy – osoby o bardzo złej sytuacji dochodowej, często należące do wykluczonych społecznie, z poważnymi problemami zdrowotnymi etc. oraz gospodarstwa w niezłej kondycji majątkowej, ale bez zdolności kredytowej, z trudnościami w opłacaniu rynkowego czynszu. Władze miast oferowały pomoc przede wszystkim członkom tej pierwszej grupy, najczęściej ze względu na ustawowe obowiązki. Natomiast z punktu widzenia rozwoju miasta istotna jest też ta druga grupa, którą budują przede wszystkim osoby zatrudnione, rodziny tzw. rozwojowe (czyli np. z małymi dziećmi), ale bez możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na godnym poziomie. Problem braku mieszkań dostępnych stał się powszechny, przede wszystkim w atrakcyjnych i silnie rozwijających się miastach. Zasoby wcześniej należące do samorządu zostały sprywatyzowane, nowe budownictwo rzadko jest realizowane bezpośrednio przez gminy, a współpraca w ramach różnych programów i projektów przynosi umiarkowane efekty.

Instrumentarium wykorzystywane w lokalnej polityce mieszkaniowej służy, zgodnie z jej celami, określonym grupom docelowym. W miastach polskich i czeskich nacisk jest kładziony na wsparcie najbardziej potrzebujących, w tym mniejszości etnicznych, osób starszych etc. Natomiast, zgodnie z założeniami krajowej polityki mieszkaniowej można wskazać różnice w odniesieniu do miast niemieckich. Poczynając

¹⁸⁶ Parafrazując hasło Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR: Czas na politykę miejską opartą na faktach.

już od faktu, że z założenia mieszkania z zasobu publicznego lub w dyspozycji podmiotów publicznych nie są przeznaczane jedynie dla osób najbardziej potrzebujących, pojawia się wiele różnic dotyczących zasad polityki mieszkaniowej, ale także uwarunkowań gospodarczych i społecznych jej stosowania. Za najważniejsze można uznać, że deklarowane cele odnoszą się też do integracji społecznej, stworzenia „mieszanki” złożonej z gospodarstw domowych o różnym poziomie zamożności, odmiennościach kulturowych, etnicznych.

W tabeli 7.1 dokonano zestawienia głównych celów lokalnych polityk mieszkaniowych badanych miast. Poprzez syntezę celów można zobaczyć role, które mają być realizowane przez lokalną politykę mieszkaniową. Na pierwszy plan wysuwa się rola społeczna wyrażana w zróżnicowany sposób w poszczególnych miastach, ale odnosząca się do zaspokajania podstawowej potrzeby mieszkania. Wiąże się to z uzyskaniem przez gospodarstwo domowe określonego poziomu dobrostanu, możliwość rozwoju społecznego, edukacyjnego, co przekłada się na wzrost prestiżu i możliwości zarobkowych. Tu także pojawiają się podstawowe różnice, wyraźnie uwidocznione w przypadku miast niemieckich. Inne założenia krajowej polityki mieszkaniowej powodują dodatkową, bardzo istotną rolę mieszkalnictwa – możliwość integracji dzięki brakowi stygmatyzacji osób korzystających z zasobów publicznych lub zapewnianych dzięki działaniom władz miasta. Odmienność jest także uwidoczniona poprzez przewidywanie aspiracji gospodarstw domowych – w badanych miastach czeskich i polskich traktuje się najemców zasobów publicznych jak czasowych użytkowników, dla których celem jest uzyskanie własności. Zasób oferowany przez władze miasta ma być swoistym szczeblem w drabinie dochodzenia do własnego mieszkania, albo poprzez swoisty „skrót” dzięki prywatyzacji albo poprzez działanie na rynku. Wynika to zarówno z krajowej polityki mieszkaniowej, jak i uwarunkowań polityczno-kulturowych.

W każdym badanym mieście istotnym celem lokalnej polityki mieszkaniowej była działalność remontowo-rewitalizacyjna, uzależniona od stanu zasobu i dostępności środków finansowych. Władze miast, które były świadome bardzo złego stanu technicznego zasobu, wskazywały na konieczność wręcz przywrócenia do użytkowania części mieszkań – pustostanów. W Krakowie w latach 2012-2017 zaplanowano remont pustostanów, aby przekształcić je na mieszkania socjalne. Dzięki temu proces otrzymania mieszkania socjalnego stał się łatwiejszy, a czas oczekiwania na takie mieszkanie uległ

skróceniu. W Krakowie budowa mieszkań socjalnych i remontowanie pustostanów w celu zapewnienia zasobów socjalnych dla gminy wymagało znacznych nakładów finansowych. Władze miasta starały się pozyskać środki dotacyjne, współpracować z TBS-ami. W latach 2015-2019 Wrocław sprzedał łącznie 3694 lokali mieszkalnych, przy czym w 2019 r. odnotowano spadek liczby zbywanych mieszkań. W Poznaniu zagospodarowanie pustostanów nie było proste, ich liczba utrzymywała się na wysokim poziomie (620 jednostek w 2018 roku). Tam, gdzie tak dramatycznej sytuacji nie było, wskazywano na konieczność poprawy jakości zasobu, jego unowocześnienie poprzez działania remontowe. Kwestie odtwarzania/budowania nowego zasobu były także podkreślane w celach lokalnej polityki mieszkaniowej, ale tu wychodząc już poza założenia teoretyczne, należy wskazać, że proces ciągłej i uprzywilejowanej prywatyzacji stoi w opozycji do tej kwestii. Oczywiście, nie wszystkie władze miast w okresie badania takie działania prywatyzacyjne prowadziły.

Tab. 7.1. Porównanie celów polityki mieszkaniowej badanych miast

Cele lokalnej polityki mieszkaniowej	Poprawa ogólnej jakości życia i warunków mieszkaniowych	Podniesienie jakości i przystępności cenowej zasobów mieszkaniowych dla osób ich potrzebujących	Szeroki udział różnych grup społecznych poprzez odpowiednią, zróżnicowaną ofertę mieszkaniową we wszystkich nowych obszarach inwestycyjnych	Wzmocnienie sektora mieszkań na zasadach własności; mieszkanie z zasobu gminy ma charakter przejściowy	Integracja społeczna poprzez mieszkalnictwo	Intensyfikacja budownictwa komunalnego/spółdzielczego (np. promowanie spółdzielni)
Brno	+	+	-	+	-	-
Ostrawa	+	+	-	-	-	-
Monachium	+	+	+	-	+	+
Kolonia	+	+	+	-	+	+
Łódź	+	+	-	+	-	-
Kraków	+	+	-	+	-	-
Wrocław	+	+	-	+	-	-
Poznań	+	+	-	+	-	+

Źródło: opracowanie własne.

Eliminacja zaniechań technicznych istniejących zasobów mieszkaniowych; utrzymywanie w dobrym stanie technicznym	Promowanie technologii budowlanych zgodnych z ochroną środowiska	Optymalne wykorzystanie potencjału przestrzennego dla nowego budownictwa mieszkaniowego	Wzmocnienie poczucia współodpowiedzialności mieszkańców za własną sytuację mieszkaniową	Dbanie o jak najniższe koszty budowy	Wyraźne oddzielenie mieszkań dla najuboższych od mieszkań komunalnych,	Mieszkania powinny być gotowe do zasiedlenia dla potrzebujących (w najtrudniejszej sytuacji)	Zwiększenie atrakcyjności miasta jako miejsca zamieszkania dla osób o średnich i wyższych dochodach
+	-	+	+	-	-	-	+
+	-	+	-	-	-	-	+
+	+	+	-	+	-	-	+
+	+	+	+	-	+	+	+
+	+	+	-	+	-	-	+
+	-	+	+	-	+	+	+
+	-	+	+	-	+	-	+
+	-	+	+	-	+	-	+

Władze miast niemieckich widziały rolę mieszkalnictwa także w ochronie środowiska, starając się promować metody i materiały budowlane zgodne z zasadami ochrony środowiska. Wszyscy gospodarze miast byli świadomi znaczenia planowania i zagospodarowania przestrzennego, konieczności wykorzystywania gruntów w mieście na potrzeby infrastruktury i mieszkalnictwa. Rola gospodarcza lokalnej polityki mieszkaniowej była jasno wyrażana przez władze miast niemieckich oraz Poznania. To warunki mieszkaniowe, za które odpowiada po części samorząd lokalny mogą bowiem być istotną zachętą albo odstraszać od zamieszkania w danym miejscu. Pracownicy są niezbędni do rozwoju gospodarczego, wykształcona siła robocza przyciąga inwestorów. Niższe koszty życia przekładają się na mniejsze wymagania płacowe. Natomiast często pracownicy jako osoby młode, tworzące rodziny, bez zakumulowanych środków nie są w stanie pokryć rynkowych kosztów mieszkania.

Ich "ucieczka mieszkaniowa" oznacza problemy m.in. związane z *urban sprawl*, mniejsze wpływy podatkowe. Wydaje się, że wiele z badanych miast nie dostrzega, a może nie widzi możliwości i środków do działań na rzecz nie tylko dla gospodarstw domowych w bezpośredniej potrzebie mieszkaniowej. Bez wątpienia jednak ta rola lokalnej polityki mieszkaniowej, choć niedoceniona, jest silnie obecna w życiu społecznym i gospodarczym.

Można zauważyć, że dla niektórych władz miast rola gospodarcza własnego zasobu mieszkaniowego jest wręcz negatywna – utożsamia się go bowiem z wysokimi kosztami, obciążeniami i najlepszym wyjściem jest pozbycie się jak największej części. Można oczywiście argumentować, że tworzy się "zamiennik" zasobu publicznego np. polskie miasta współdziałają z TBS (SIM), ale bez wątpienia ta oferta jest ograniczona do niewielkiego zasobu dla gospodarstw domowych o określonym poziomie zamożności.

Lokalna polityka mieszkaniowa odnosząca się do tworzenia zasobu mieszkaniowego do dyspozycji danego miasta wykorzystuje bardzo zróżnicowane instrumenty. Zakres możliwości wynika przede wszystkim z obowiązujących krajowych regulacji prawnych, tworzących konstrukcję, którą władze miejskie dostosowują do swoich potrzeb i możliwości. Zestaw tych narzędzi został przedstawiony w tabeli 7.2. Bez wątpienia zmianą ostatnich dziesięcioleci jest odejście od bezpośredniego budowania mieszkań przez samorząd lokalny na rzecz wykorzystywania możliwości pośredniego oddziaływania na powiększenie zasobu do dyspozycji gminy. Te instrumenty polegają na współpracy z innymi podmiotami, które tworzą zasób, ale w części lub całości udostępniają

na rzecz gospodarstw domowych wytypowanych przez władze miasta. Aktywność samej jednostki samorządowej często koncentruje się na poprawie stanu własnego zasobu mieszkaniowego, dzięki czemu wracają do funkcji mieszkaniowej, powierzchnie istniejące już wcześniej, ale niewykorzystywane mieszkaniowo (pustostany ze względu na stan techniczny, nieruchomości o innych funkcjach). Władze miast decydują się także czasem na nabycie mieszkań na rynku, z jednej strony ponoszą wtedy koszty rynkowe, ale z drugiej uzyskane mieszkania pozbawione są stygmatu mieszkań gorszej jakości, zlokalizowanych w mało atrakcyjnych częściach miasta, co często obciąża zasoby komunalne i socjalne.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że władze badanych miast starały się pozyskać finansowanie zewnętrzne na projekty mieszkaniowe. Różne były wykorzystywane źródła i zakres uzyskanej pomocy, ale był to określony wysiłek podjęty w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych. Ocena poszczególnych instrumentów powinna bazować na uwarunkowaniach lokalnych, natomiast wydaje się, że z punktu widzenia ewolucji społecznej i gospodarczej, której podlegamy i uwarunkowań systemów mieszkaniowych, przyszłość leży raczej we współpracy samorządu z innymi podmiotami, które bezpośrednio tworzą zasób mieszkaniowy. Zasady tej współpracy są bardzo zróżnicowane, podobnie jak angażowane podmioty, mogą to być komercyjni deweloperzy, jednostki *non-profit*, sieci handlowe. Najczęściej "reguły gry" wynikają z krajowych ram prawnych, ale treścią są wypełniane przez samorząd lokalny. Należy też zauważyć, że zastosowanie niektórych instrumentów może przynosić skutki nieoczekiwane, np. szeroka skala rewitalizacji pozwala na poprawę jakości zasobu mieszkaniowego miasta, ale obowiązujące przepisy i ich interpretacja są trudne do praktycznego wykorzystania. Ulepszony zasób jest droższy w użytkowaniu, co wyklucza część dotychczasowych mieszkańców, nie wolno go sprzedąć, pojawia się więc paradoks dobrych jakościowo, ale drogich odnowionych mieszkań. Wydaje się, że potrzebna w tym wypadku jest synergia z instrumentami fazy eksploatacji. Ubocznym efektem rewitalizacji jest też gentryfikacja, czyli wymiana użytkowników na "lepszyc" – zamożniejszych, bardziej wykształconych, młodszych. Jednak dalej pozostaje problem tych w najtrudniejszej sytuacji życiowej.

Przechodząc do poszczególnych miast można wskazać pewne istotne działania. W Brnie nowe zasoby były tworzone m.in. w projektach inwestycyjnych, w których mieszkania komunalne były przebudowywane z wykorzystaniem dotacji z programu operacyjnego ZPORR (Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego),

a następnie wykorzystywane jako mieszkania społeczne zgodnie z warunkami dofinansowania. W Ostrawie część mieszkań komunalnych było zrealizowanych w ramach budynków DPS Čtyřlístek. W Monachium projekty mieszkaniowe ze wsparciem publicznym zlokalizowane były na terenie całego miasta i realizowane przez deweloperów, spółdzielnie budowlane oraz miejskie spółki mieszkaniowe GWG i GEWOFLAG. W Kolonii do budowy mieszkań społecznych uprawnieni zostali inwestorzy lub deweloperzy.

Część zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej władze Łodzi, Krakowa, Wrocławia i Poznania realizowały współpracując z lokalnymi TBS-ami. Budowa nowych mieszkań i remontowanie pustostanów w celu zapewnienia zasobów socjalnych dla gminy wymaga ogromnych nakładów finansowych. Polskie miasta nadal potrzebują znacznych środków własnych, aby wykorzystać możliwości, jakie dają programy takie jak Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM) czy Społeczne Agencje Najmu (SAN). Sytuacja budżetowa samorządów jest obecnie coraz trudniejsza, a większość środków musi być przeznaczona na koszty bieżące. Inwestycje budowlane realizowane przez polskie miasta w ramach konkretnych programów mieszkaniowych (np. Mieszkanie Plus), były przykładem działań, w których finansowanie pośrednio pochodziło ze środków publicznych budżetu centralnego lub ewentualnie ze wsparciem budżetów jednostek samorządowych było gwarantowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W kontekście działań rewitalizacyjnych ciekawy przykład można odnaleźć w Monachium. Duża liczba mieszkań została wybudowana na terenach obszarów przemysłowych takich jak: *Bayernkaserne* i *Freiham*. Konieczne było stworzenie infrastruktury społecznej, takiej jak przedszkola, żłobki i szkoły. W interesie zrównoważonej społecznie i stabilnej populacji, zapewniano mieszkania dla osób o niskich dochodach.

Tab.7.2. Porównanie instrumentów fazy tworzenia w badanych miastach

Instrumenty fazy tworzenia zasobu	Brno	Ostrawa	Monachium	Kolonia	Łódź	Kraków	Wrocław	Poznań
Budowanie nowych mieszkań przez gminę	+	+	+	+	+	+	+	+
Budowanie nowych mieszkań przez inne jednostki, ale udostępnianie ich gminie na podstawie umowy	+	+	+	+	+	+	+	+
Współpraca z NGO w kwestii zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób bezdomnych	+	-	-	+	-	-	+	-
Remonty pustostanów	-	-	-	-	+	+	+	+
Zmiana funkcji budynków na mieszkalne	+	-	-	+	-	+	+	-
Zakup mieszkań w rynku	-	+	-	-	+	+	-	-
Wykorzystywanie dofinansowania ze środków publicznych	+	+	+	+	+	+	+	+
Rewitalizacja	+	-	+ ¹⁸⁷	+	+	+	+	-

Źródło: opracowanie własne.

Władze miast decydują w jaki sposób dokonać dystrybucji praw do użytkowania mieszkań w swojej dyspozycji. Jak wskazano w części teoretycznej rozprawy problem grupy docelowej uzyskującej pomoc mieszkaniową jest główną kwestią polityki mieszkaniowej. W nielicznych państwach wychodzi się z założenia, że wszyscy mają równe prawa w aplikacji o pomoc mieszkaniową. Bez wątpienia przyczyniła się do tego obowiązująca obecnie w UE definicja mieszkalnictwa społecznego jako przeznaczonego dla najbardziej potrzebujących gospodarstw domowych. W odniesieniu do tych rozważań należy zauważyć odmienności niemieckiej polityki mieszkaniowej. Była ona skierowana

¹⁸⁷ W Monachium i Kolonii rewitalizację należy rozumieć jako adaptację terenów poprzemysłowych na cele mieszkaniowe (przyp. autor).

do szerszej grupy osób aby stworzyć swoistą "mieszankę" gospodarstw domowych. Co prawda realia bardzo trudnej sytuacji mieszkaniowej w Monachium i Kolonii ze względu na wysokie ceny, czynsze i niedostateczną podaż stworzyły sytuację, w której kryterium dochodowe było podstawowe, ale zawsze "w tle" były aspekty integracyjne, zachowania zróżnicowania gospodarstw i braku stygmatyzacji.

W każdym z badanych miast wybierano też pewne grupy gospodarstw domowych do szczególnego wsparcia, najczęściej byli to seniorzy, osoby niepełnosprawne, rodziny z małymi dziećmi. Wydaje się, że to jeden z dylematów polityki mieszkaniowej – czy tworzyć wewnętrzne grupy bardziej uprzywilejowanych i jak dokonać ich wyboru. Priorytety lokalnej polityki społecznej i demograficznej, w powiązaniu ze strategią rozwoju danego miasta określają uprzywilejowanych, ale jednocześnie podlegają ocenie ze strony wyborców, ich grup nacisku.

Potrzebne wydają się wszelkie inicjatywy dające większą sprawczość mieszkańcom np. w postaci oferty "Mieszkanie za remont", oznacza to bowiem możliwość aktywnego poszukiwania rozwiązania problemu mieszkaniowego z pomocą gminy. Zdejmuje z niej obciążenie, przyspiesza proces odnowienia zasobu. Istotne są jednak szczegóły dopasowane zarówno do skali wysiłku gospodarstwa domowego w celu odnowienia mieszkania, jak i pewności zasad jego użytkowania w przyszłości.

Jak wspomniano już wcześniej, w odniesieniu do fazy tworzenia zasobu, przyszłość zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkaniowych wydaje się leżeć w dostarczaniu zasobu do wykorzystania na potrzeby władz lokalnych przez podmioty zewnętrzne, zarówno komercyjne, jak i *non-profit*. W kontekście skutecznego zarządzania zasobem mieszkaniowym warto wskazać te miasta, które podjęły efektywną współpracę z miejskimi spółkami mieszkaniowymi w badanym okresie. Duża liczba mieszkań z zasobów komunalnych Ostrawy była wynajmowana w ramach działalności ostrawskich DPS-ów. Mieszkania w Domach Pomocy Społecznej (DPS) były przeznaczone przede wszystkim dla mieszkańców zameldowanych na stałe na terenie miasta, to mieszkania komunalne zlokalizowane w placówkach DPS na terenie miasta. Mieszkania były odpowiednie dla osób o ograniczonej zdolności do samodzielnego funkcjonowania, które samodzielnie prowadziły gospodarstwo domowe, ale przy wsparciu usług opiekuńczych.

W Monachium łącznie od 2014 do 2019 roku w ramach Koncepcyjnego budownictwa czynszowego (KMB) powstało 2 173 mieszkań. Miasto zrealizowało projekt mieszkaniowy ze wsparciem miejskiej spółki mieszkaniowej GEWOFLAG. Aby zaspokoić popyt Kolonia w badanym okresie dążyła do uzyskania około 1 000 mieszkań rocznie w

segmencie mieszkań dotowanych ze środków publicznych. Z całego okresu badawczego docelowa liczba 1 000 mieszkań na wynajem dotowanych ze środków publicznych została osiągnięta tylko w 2019 roku. W całym badanym okresie jako część miejskiej kampanii klimatycznej Kolonii, stworzono specjalną zachętę do budowy nowych mieszkań na wynajem, które spełniają standard "domów pasywnych". W całym badanym okresie udostępniono ok. 7,4 tys. mieszkań dotowanych ze środków publicznych.

Polskie gminy bardzo często były w składzie założycieli TBS, co dawało im prawo do decydowania o przeznaczeniu pewnej puli mieszkań. W ten sposób realizowały potrzeby mieszkaniowe swoich mieszkańców. Władze Łodzi wraz z TBS, korzystając ze wsparcia finansowego BGK na tworzenie lokali mieszkalnych i chronionych 149 wybudowały w 2015 r. 51 lokali, z czego 40 było przeznaczonych na mieszkania komunalne; 52 mieszkania powstały w zakupionym budynku; w 2016 r. wybudowano 62 mieszkania komunalne i w wyremontowanych budynkach powstało 21 kolejnych. Ponadto, wybudowano blok przeznaczony na mieszkania socjalne (101 lokali); w 2018 r. wybudowano 57 mieszkań komunalnych. W latach 2009-2019, TBS Wrocław zrealizował 18 inwestycji mieszkaniowych, dzięki nim powstało: 79 budynków mieszkalnych z 2663 lokalami. W 2015 roku w ramach programu "Mieszkanie dla Absolwenta", Poznański TBS wybudował 143 lokale mieszkalne. W 2016 roku w ramach programu "Najem z dojściem do własności" PTBS udostępnił 20 lokali mieszkalnych, a w 2019 roku w ramach tego samego programu wybudował 362 lokale mieszkalne. W latach 2016-2019 roku ZKZL sp. z o. o. w Poznaniu ukończył inwestycję obejmującą budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych, która dała około 330 lokali.

Silne oddzielenie zasobu mieszkaniowego o charakterze komunalnym od socjalnego charakteryzowało polskie miasta. W Czechach zasób mieszkaniowy miast jest określany jako zasób mieszkań komunalnych, natomiast nie wyodrębnia się z zasobu mieszkań socjalnych, mieszkania komunalne są definiowane jako mieszkania społeczne. W Polsce zmiany regulacji prawnej także doprowadziły do pojawienia się najmów socjalnych zamiast lokali socjalnych (od 2019 r.). Ta zasada pozwala na większą elastyczność w gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym, bieżące reagowanie na potrzeby. Wydaje się też być niezbędna w odniesieniu do zwalczania stygmatyzacji mieszkańców zasobu socjalnego jako substandardowego. Należy rozprawić się w Polsce z mitem biedaka, który może mieszkać bez ogrzewania i ciepłej wody. Każda jednostka ludzka zasługuje na minimum standardu mieszkaniowego. Poza tym, bardziej zadbane

zasób mieszkaniowy to także lepszy obraz miasta, zachęta do zamieszkania w nim, niższe koszty eksploatacji.

Tab.7.3. Porównanie instrumentów fazy dystrybucji w badanych miastach

Instrumenty fazy dystrybucji zasobu	Brno	Ostrawa	Monachium	Kolonia	Łódź	Kraków	Wrocław	Poznań
System dystrybucji zasobu w gestii władz lokalnych	+	+	+	+	+	+	+	+
Traktowanie na zasadach szczególnych określonych grup docelowych (np. seniorów, rodzin z dziećmi etc.)	+	+	+	+	+	+	+	+
„Mieszkanie za remont” i podobne	-	-	-	-	+	+	+	-
Mieszkanie z zasobu innego niż miejski ale zapewnione przez miasto	-	+	+	-	+	+	+	+
Silne oddzielenie zasobu o charakterze standardowym komunalnym od substandardowego (socjalnego)	-	-	-	-	+	+	+	+

Źródło: opracowanie własne.

Problem kosztów eksploatacji jest silnie widoczny w badanych miastach. W tabeli 7.3. wymieniono stosowane rozwiązania. Wspólnym instrumentem wykorzystywanym przez wszystkie badane jednostki lokalne są dodatki mieszkaniowe. Jest to pomoc o określonych warunkach, przede wszystkim związanych z wielkością zajmowanego lokalu, jak i dochodami użytkowników. Kryteria nie są doskonale dobrane do realiów, co powoduje problemy w realizacji funkcji, jaką nadano dodatkom mieszkaniowym. Oznacza to, że nie wszyscy potrzebujący uzyskują pomoc. Duża część czeskich gospodarstw domowych składających się z osób starszych nie ubiega się o świadczenie. Problem "niewykorzystania" dodatku mieszkaniowego przez gospodarstwach domowe osób starszych wynika z barier utrudniających korzystanie ze świadczenia. Kluczowa jest bariera

informacyjna, pojawiał się też wstyd związany z formą "proszenia o pomoc". Poza tym, często zmiany w regulacji prawnej nie dotyczącej bezpośrednio dodatków mieszkaniowych, ale wpływającej na wielkość dochodów gospodarstw domowych, wywołują efekty w postaci zmiany liczby i wartości dodatków.

Tab.7.4. Porównanie instrumentów fazy eksploatacji w badanych miastach

Instrumenty fazy eksploatacji	Brno	Ostrawa	Monachium	Kolonia	Łódź	Kraków	Wrocław	Poznań
Obniżenie wysokości czynszu dla określonych kategorii najemców	-	-	+	-	-	+	+	+
Dodatki mieszkaniowe	+	+	+	+	+	+	+	+
Inna pomoc w ponoszeniu kosztów mieszkania np. dodatek energetyczny	-	-	-	-	-	-	-	+

Źródło: opracowanie własne.

W Monachium i Kolonii dodatek mieszkaniowy dociera tylko do stosunkowo niewielkiej liczby gospodarstw domowych, które często nadal mają wysokie obciążenie czynszem. W polskich miastach zwraca uwagę relacja w liczbie pobierających świadczenie a stawkami czynszu w zasobie miasta. W 2009 r. wypłacono świadczeń w Łodzi 140 tys., w Krakowie 86 tys., we Wrocławiu 51,7 tys., a w Poznaniu 45 tys., przy średnich stawkach czynszu w zasobach komunalnych, odpowiednio 3,92 PLN; 6,53 PLN; 5,33 PLN i 5,79 PLN za m². W 2019 w stosunku do 2009 r., poza Poznaniem, drastycznie spadła liczba wypłaconych świadczeń, w Łodzi było to 90 tys., w Krakowie 56,5 tys., we Wrocławiu 29 tys. i w Poznaniu 46,7 tys. Stawka czynszu w zasobie komunalnym wzrosła w międzyczasie w Łodzi do 9 PLN, w Krakowie spadła do 5,11 PLN, we Wrocławiu wzrosła do 7,6 PLN, a w Poznaniu do 7,58 PLN za m². Wyraźnie więc widoczne jest oddziaływanie innych czynników niż tylko wielkość dochodów i mieszkania, to powoduje niepełną skuteczność dodatku mieszkaniowego. Wydaje się, że bardziej elastyczne i dopasowujące się do lokalnych potrzeb mogą być indywidualne obniżki w czynszu, o ile stosowane są transparentnie i konsekwentnie.

7.2. Efekty stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej w odniesieniu do stanu lokalnych zasobów mieszkaniowych i potrzeb zgłaszanych przez gospodarstwa domowe w badanych miastach

7.2.1 Zgłaszane potrzeby a ich realizacja – kwestia wrażliwa politycznie

Rozpatrując efekty stosowanych instrumentów w wybranych latach 2009-2019 należy przede wszystkim podkreślić, to co już wcześniej wskazywano, czyli konieczność rozpatrywania działań na polu lokalnej polityki mieszkaniowej w perspektywie wieloletniej. Stosowane rozwiązania nie przynoszą efektów natychmiastowych, o czym władze miast wiedzą, jednak z drugiej strony pojawia się problem niedobrania właściwych instrumentów dla lokalnych problemów i oczekiwania na efekty, których ostatecznie brak. W tabeli 7.5. starano się zebrać pewne podstawowe dane umożliwiające syntetyczne spojrzenie na wykorzystywane instrumenty.

Tab.7.5. Podsumowanie efektów działań badanych miast

	Brno	Ostrawa	Monachium	Kolonia	Łódź	Kraków	Wrocław	Poznań
Oficjalne informacje o zgłaszanych potrzebach mieszkaniowych	-	-	+	+	-	+	-	-
Zmiana wielkości zasobu lokali należących do miasta (2009 -2019)	- 9 675 lokali	- 3 415 lokali	+ 15 045 lokali	b.d. ¹⁸⁸	- 17 195 lokali	- 6 563 lokali	- 12 332 lokali	- 2 381 lokali
Zmiana liczby lokali socjalnych ¹⁸⁹ (2009-2019)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	+ 822 lokali	+ 2 830 lokali	+ 508 lokali	+ 1 210 lokali

Źródło: opracowanie własne.

Jedną z podstawowych kwestii jest transparentność danych o zgłaszanych potrzebach mieszkaniowych i sposobach ich realizacji. Z jednej strony brak takich informacji jest zrozumiały ze względu na niewielkie sukcesy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych i niską sprawczość i aktywność, także w polityce lokalnej, grupy gospodarstw domowych w najtrudniejszej sytuacji życiowej, z drugiej strony wspominanie o problemie zasobu

¹⁸⁸ Brak szczegółowych danych dot. mieszkań miejskich (przyp. autor).

¹⁸⁹ W badanym okresie rozdzielenie zasobu mieszkaniowego na lokale komunalne i socjalne było tak silne jedynie w Polsce (przyp. autor).

mieszkaniowego jako pomocy dla najbiedniejszych tworzy określony kontekst kulturowy. W Polsce dopiero od niedawna w badaniach statystycznych GUS Gospodarka mieszkaniowa ujawniane są dane na temat kolejek mieszkaniowych. Nie jest to jednak powszechnie komentowane ani dyskutowane. Wśród badanych miast, Kolonia i Monachium oficjalnie podają te "wrażliwe politycznie" informacje, na podkreślenie też zasługuje informowanie przez władze Krakowa w corocznych Raportach o stanie miasta o potrzebach mieszkaniowych.

Na gruncie polskim dane GUS wskazują, że najbardziej dramatyczna sytuacja dotyczyła mieszkańców Łodzi oczekujących w 2019 r. na 7,4 tys. lokali od gminy, w tym 4,6 tys. lokali socjalnych. Mieszkańcy Wrocławia czekali na 3,3 tys. lokali, w tym 2,3 tys. lokali socjalnych, odpowiednio w Poznaniu i Krakowie było to: 2,6 tys., i 2,2 tys. oraz 1,1 tys. i 0,2 tys. Uzyskane dodatkowe dane od GUS, oparte na liczbie gospodarstw domowych oczekujących na pomoc w latach 2014-2019 wskazują, że jedynie Kraków odnotował niewątpliwy sukces – kolejka oczekujących na lokal socjalny spadła z 2943 gospodarstw domowych do 252. W Łodzi liczba ta wzrosła z 3904 do 4680, we Wrocławiu wzrosła z 1250 do 2308, a w Poznaniu w zasadzie pozostała niezmieniona 2216 i 2214 gospodarstw domowych w kolejce mieszkaniowej.

7.2.2 Prywatyzacja a pozyskiwanie nowych zasobów

Odmienności badanych systemów mieszkaniowych były wyraźnie widoczne w możliwościach pozyskiwania mieszkań, którymi mogły dysponować władze miasta. Wyraźnie należy podkreślić, że nie chodzi tylko o mieszkania będące własnością komunalną, ale o wszelkie lokale, których użytkownicy byli wyznaczani przez samorząd lokalny. Należy przy tym zauważyć prywatyzację zasobu komunalnego, która w badanym okresie także była obecna w niektórych miastach. Z jednej więc strony starano się pozyskać lokale mieszkalne, a z drugiej sprzedawano je, często po bardzo korzystnych cenach dla nabywców, przede wszystkim najemców. Ten paradoks w istocie nie był tak wyraźny, bowiem i tak prywatyzowane zasoby były zajęte, a możliwość ich „odzyskania” do puli wolnego zasobu komunalnego bardzo ograniczona. Ta sytuacja dotyczyła państw, w których brak było weryfikacji uprawnień „starych” najemców. W Brnie w badanym okresie sprywatyzowano ok. 27% zasobu komunalnego, w Ostrawie ok. 20%. Wśród polskich silny proces prywatyzacji trwał w Łodzi, w badanym okresie dotyczył ok. 28% zasobu komunalnego i Wrocławiu – ok. 26% zasobu. W Łodzi wyróżnić można było różne

etapy w zakresie polityki prywatyzacyjnej. Liczba sprzedanych mieszkań komunalnych w Łodzi zmniejszyła się, zapewne ze względu na bardzo zły stan zasobu i rosnącą tego świadomość wśród najemców.

W Krakowie starano się ograniczyć sprzedaż lokali komunalnych, aczkolwiek trwała ona, tylko w znacznie mniejszym wymiarze. Plany sprzedaży mieszkań z zasobu mieszkaniowego zmniejszyły się z 1000-1200 lokali mieszkalnych rocznie do 400 do 500 lokali. Władze Poznania natomiast uznały, że prywatyzacja zasobu komunalnego ma stać się bardzo rzadka. Należy pamiętać, że to Łódź i Wrocław miały największy zasób komunalny, w dużej mierze zużyty technicznie. Z punktu widzenia władz lokalnych pozbycie się jego części odciążało budżet miasta. To jest jednak spojrzenie krótkoterminowe – powstaje bowiem pytanie czy przerzucenie na nowych właścicieli zasobów drogie w utrzymaniu ze względu na zły stan techniczny nie będzie negatywnie wpływać na atrakcyjność miasta. Nowi właściciele bez odpowiednich możliwości finansowych nie zadbają w odpowiedni sposób o stan budynków.

Nowe lokale do dyspozycji władz miasta były pozyskiwane w zróżnicowany sposób – wyrażono to w tabeli 7.2. Każde miasto starało się zastosować te instrumenty, które były dla niego dostępne, nie ma możliwości dokonania porównania ogółem, ma ono charakter krajowy, ze względu na odmienności systemów mieszkaniowych. Na uwagę zasługuje współpraca z podmiotami zewnętrznymi i korzystanie z dofinansowania ze źródeł publicznych, co było widoczne we wszystkich badanych jednostkach, aczkolwiek w różnym rozmiarze.

7.3. Relacje między sytuacją gospodarczą na obszarze jednostki lokalnej a stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych

Ostatnie pytanie badawcze postawione w pracy dotyczyło powiązań między sytuacją gospodarczą badanego miasta, a stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Przedstawiona analiza struktur demograficznych i wskaźników ekonomicznych pozwala na podzielenie badanych podmiotów na co najmniej dwie grupy. Do pierwszej możemy zaliczyć „miasta sukcesu”, które przyciągały nowych mieszkańców pozytywnymi tendencjami rynku pracy, możliwością rozwoju przedsiębiorstwa, atrakcyjnością kulturalną i edukacyjną. Do tej grupy można zaliczyć Brno, Monachium, Kolonię, Kraków, Wrocław i Poznań.

Do drugiej grupy – w pewnym stopniu *shrinking cities* należą Ostrawa i Łódź. Przeprowadzone badania ujawniły, że trudna sytuacja mieszkaniowa nie dotyka jedynie jednej albo drugiej grupy. Brak zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, brak mieszkań

dostępnych cenowo pomimo stosowania całego zestawu instrumentów ma charakter powszechny. Miasta atrakcyjne charakteryzują się wysokimi cenami mieszkań i wysokimi stawkami czynszu, wyższy poziom zarobków nie przekłada się więc na lepszą "usługę mieszkaniową", jest ona po prostu droższa. W miastach z problemami ceny rynkowe też są stosunkowo wysokie, zasób zniszczony. Zwraca jednak uwagę Łódź, miasto wyludniające się w szybkim tempie, ze znaczącym udziałem osób starszych, z dużym zasobem mieszkań komunalnych i prywatnych w bardzo złym stanie technicznym. Wśród polskich badanych miast wyróżnia je najwyższa liczba wypłacanych świadczeń z tytułu dodatku mieszkaniowego, a jednocześnie najwyższy poziom przeciętnych stawek czynszu w zasobie komunalnym i najdłuższa kolejka oczekujących na pomoc mieszkaniową. Kolejka, która jeszcze się wydłuża. Nie widać więc sukcesu w stosowaniu instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej. Wśród polskich miast największy krok naprzód w zakresie realizacji obowiązków mieszkaniowych odnotował Kraków, miasto bardzo atrakcyjne gospodarczo i kulturowo, jednak jednocześnie charakteryzujące się bardzo wysokimi cenami i stawkami czynszu na rynku mieszkaniowym. Niewątpliwie podjęte działania, zastosowane instrumenty, a także publikowanie corocznie danych o potrzebach mieszkaniowych sprzyjają realizacji ambitnego hasła, że mieszkanie ma czekać na potrzebujących.

Warte podkreślenia jest także to, że miasta bardzo szybko rozwijające się gospodarczo, jak choćby Monachium i Kolonia nie są w stanie samodzielnie zaspokoić lokalnie zgłaszanych potrzeb mieszkaniowych. Napływ nowych mieszkańców, często bez wystarczających środków pieniężnych do zaspokojenia samodzielnego potrzeb mieszkaniowych jest nieustającym wyzwaniem. Rozmaitość stosowanych instrumentów budzi zainteresowanie i jest godne pochwały, ale nie wystarcza w obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych do zaspokojenia w pełni potrzeb mieszkaniowych.

7.4. Rozważania dotyczące hipotez badawczych

W pracy postawiono dwie hipotezy badawcze, które starano się potwierdzić/sfalsyfikować poprzez przeprowadzone badania komparatywne. Hipoteza pierwsza stanowiła, że pomimo wykorzystania przez badane miasta wielu instrumentów wsparcia mieszkaniowego w swojej polityce mieszkaniowej, nie są one wystarczające do osiągnięcia zadowalających rezultatów w poprawie dostępności mieszkań przystępnych cenowo. W świetle zebranych danych i dokonanych analiz ta hipoteza wydaje się być potwierdzona. Badane miasta poza Krakowem wykazywały brak poprawy w zaspokajaniu

potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych zakwalifikowanych do uzyskania pomocy. Kraków co prawda odnotował sukces w poprawie dostępności lokali socjalnych, co należy wyraźnie podkreślić, jednak kategoria mieszkań dostępnych jest znacznie szersza niż mieszkania dla najbardziej potrzebujących. Bez intensyfikacji działań w zakresie szeroko rozumianego budownictwa społecznego, nie poprawi się sytuacja mieszkaniowa wielu gospodarstw domowych, które na skutek finansjalizacji i popularności inwestycji mieszkaniowych są "wypychane" z rynku mieszkaniowego poprzez rosnące ceny i stawki czynszu. Każde z badanych miast w swoim zakresie próbowało poprawić dostępność mieszkaniową, ale skala działań lokalnych była niewystarczająca wobec istniejących wyzwań.

Druga hipoteza badawcza stanowiła, że widoczne są różnice w aktywności realizacji polityki mieszkaniowej przez badane miasta, a aktywność ta była oceniana poprzez zasób wykorzystywanych instrumentów wsparcia i uzyskiwane efekty. Zdaniem autora w świetle przeprowadzonych badań i ich wyników hipoteza ta została także potwierdzona. Te różnice manifestują się zarówno w zakresie wykorzystywanych instrumentów wsparcia, jak i uzyskiwanych efektów. Niektóre miasta, jak Monachium czy Kolonia, wykazują wyższą aktywność, szczególnie w tworzeniu nowych mieszkań przystępnych cenowo oraz w integracji polityki mieszkaniowej z szeroko pojętym rozwojem urbanistycznym i społecznym. Zwraca uwagę niewykorzystywanie w badanym okresie indywidualnego obniżania czynszu w Łodzi, pomimo wskazanych wcześniej dowodów na problemy z ponoszeniem kosztów mieszkania. Jeszcze raz należy podkreślić niewątpliwy sukces Krakowa, który konsekwentnie prowadzoną działalnością doprowadził do realizacji założeń własnej polityki mieszkaniowej.

Zakończenie

Problematyka podjęta w pracy skupiła się na analizie wielowymiarowego wpływu lokalnej polityki mieszkaniowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w kontekście gospodarczym i społecznym, na przykładzie miast w Czechach, Niemczech i Polsce. Badanie ujawniło istotne różnice w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego, co ma bezpośrednie przełożenie na skuteczność polityki mieszkaniowej w badanych miastach. Zidentyfikowane problemy wynikały przede wszystkim z niewystarczającej ilości zasobów mieszkaniowych (mieszkań przystępnych cenowo) oraz niezadowalających metod ich alokacji. To pokazuje, że efektywne gospodarowanie zasobem wymaga nie tylko tworzenia nowych mieszkań, ale także optymalizacji ich wykorzystania oraz adaptacji istniejących zasobów do zmieniających się potrzeb społecznych i ekonomicznych. Większość z badanych miast boryka się z trudnościami w dostarczeniu adekwatnych danych, co może być celowe, aby unikać politycznej odpowiedzialności za niewystarczające efekty swoich działań. Świadomość społeczności lokalnej co do poziomu zaspokojenia (lub może czasem bardziej właściwe jest stwierdzenie: niezaspokojenia) potrzeb mieszkaniowych wywiera presję na lokalne władze, które muszą balansować między oczekiwaniami mieszkańców a realnymi możliwościami odpowiedzi na te potrzeby. Ważnym wnioskiem pracy jest konieczność powszechnego wprowadzenia mechanizmów, które poprawią przejrzystość i systematyczność procesu udostępniania danych o mieszkalnictwie. Realizacja zgłaszanych potrzeb mieszkaniowych często staje się kwestią wrażliwą politycznie, zwłaszcza w kontekście niedoboru mieszkań i niskiej efektywności realizacji polityk publicznych. Transparentność danych i otwarta komunikacja o potrzebach mieszkaniowych oraz o wynikach działań są kluczowe dla budowania zaufania i efektywnej reakcji na potrzeby społeczności lokalnych.

Przeprowadzone badanie pokazało, że różnice w strategiach tworzenia i dystrybucji zasobów mieszkaniowych między miastami mają kluczowe znaczenie dla oceny skuteczności polityki mieszkaniowej. Miasta, które aktywnie działają na polu lokalnej polityki mieszkaniowej, osiągają lepsze wyniki w zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców. Między innymi współpraca z sektorem prywatnym i organizacjami non-profit okazały się efektywne w zwiększaniu dostępności mieszkań.

Prywatyzacja zasobów mieszkaniowych, choć w niektórych kontekstach była efektywnym narzędziem optymalizacji zasobów, niesie ryzyko związane z utratą kontroli nad dostępem do przystępnych cenowo mieszkań. Procesy te wymagają starannego

rozważenia, aby nie prowadziły do dalszego pogłębiania problemów mieszkaniowych osób o niskich dochodach i zwiększenia segregacji społecznej.

Relacje między sytuacją gospodarczą a stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych pokazały, że lokalne warunki ekonomiczne są silnie powiązane ze skutecznością lokalnych polityk mieszkaniowych. Miasta z dobrze rozwiniętą infrastrukturą, stabilnym rynkiem pracy i wyższymi dochodami mieszkańców zazwyczaj lepiej radzą sobie z zapewnieniem dostępu do mieszkań. Jest to argument przemawiający za większą integracją polityk mieszkaniowych z szeroko rozumianą polityką gospodarczą i polityką rozwoju lokalnego.

Wobec powyższego skuteczna polityka mieszkaniowa musi być nie tylko dobrze przemyślana i zaprojektowana z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań, ale także elastycznie dostosowywana do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Tylko w ten sposób można osiągnąć cel, jakim jest zapewnienie szerokiego dostępu do przystępnych cenowo i odpowiedniej jakości mieszkań dla szerokiej grupy społecznej.

Przyszłość polityki mieszkaniowej w analizowanych miastach powinna skupiać się na innowacyjnych, zintegrowanych strategiach, które łączą tworzenie, dystrybucję i eksploatację zasobów mieszkaniowych z realnymi potrzebami mieszkańców. Kluczowe będzie zastosowanie polityk opartych na solidnych danych, transparentności działań oraz szerokiej współpracy międzysektorowej. Tylko takie podejście pozwoli na trwałe i skuteczne rozwiązanie problemu niedoboru przystępnych cenowo mieszkań, będąc jednocześnie istotnym elementem strategii rozwoju gospodarczego i społecznego.

Literatura

1. Aalbers, M.B.(2017), *The Variegated Financialization of Housing*. Int. J. Urban Reg. Res. 2017, 41, 542–554.
2. Acocella N. (2002), *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
3. Agnieszka, M. (2010). *Gospodarka nieruchomościami jako czynnik w rozwoju gmin województwa małopolskiego*.
4. Allegre & Timbeau (2015), *Does housing wealth contribute to wealth inequality? A tale of two New Yorks*, OFCE Briefing Paper, 2015, pp.1-11.
5. Andrzejewski A., (1987), *Polityka mieszkaniowa*, PWE, wyd. 3 zm., Warszawa.
6. Andrzejewski, A. (1979). *Polityka mieszkaniowa*. Państwowe Wydawn. Ekonomiczne.
7. Antoniuk, J. R. (2016). *Obowiązek gminy dostarczenia lokalu socjalnego*.
8. Arundel, R. & Hochstenbach, C. (2020) *Divided access and the spatial polarization of housing wealth*. Urban Geography, 41(4), 497– 523. Available from: <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1681722>.
9. Arundel, R., & Doling, J. (2017). *The end of mass homeownership? Changes in labour markets and housing tenure opportunities across Europe*. Journal of Housing and the Built Environment, 32, 649-672.
10. Arundel, R., & Hochstenbach, C. (2018). *The spatial polarization of housing markets and wealth accumulation*. Centre for Urban Studies Working Paper Series, (32).
11. Arundel, R., & Hochstenbach, C. (2020). *Divided access and the spatial polarization of housing wealth*. Urban Geography, 41(4), 497-523; Fuller, G. W., Johnston, A., & Regan, A. (2020). Housing prices and wealth inequality in Western Europe. West European Politics, 43(2), 297-320].
12. Arundel, R., & Lennartz, C. (2020). *Housing market dualization: Linking insider–outsider divides in employment and housing outcomes*. Housing Studies, 35(8), 1390-1414.
13. Arystoteles. (2008). *Etyka nikomachejska*. Warszawa: PWN. (s. 1106).
14. Audycka, B. (2023). *Relokacje w łódzkiej rewitalizacji w kontekście międzynarodowej debaty na temat przesiedleń*. Studia Miejskie, 45, 39-55.
15. Balchin, P. (2013). *Housing policy in Europe*. Routledge
16. Bartkowiak, P. (2022). *Tendencje rozwoju współczesnego rynku nieruchomości mieszkaniowych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
17. Bator, F. (1995). *The anatomy of market failure* (pp. 129-158). Macmillan Education UK
18. Beim M., Tölle A. (2008). *Motywacje migracji rezydencjalnych w obszarze aglomeracji poznańskiej*. [W:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), *Jakość przestrzeni i jakość życia*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 121–138.
19. Bhattacharjee, A. (2012). *Social science research: Principles, methods, and practices*. University of South Florida.
20. Bielewska, A. (2015). *Imigracja wewnętrzna i międzynarodowa a globalność Wrocławia*. Studia Ekonomiczne, (223), 152-161.

21. Biniasz-Celka, D. (2020). *Rola Towarzystwa Budownictwa Społecznego w zaspokajaniu lokalnych potrzeb mieszkaniowych*. *Studia Prawa Publicznego*, (2 (30)), 181-201.
22. Biskup-Grabowska, K., & Kuczkowski, P. (2022). *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli przez władze publiczne w rozumieniu Art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych*. *Roczniki Administracji i Prawa*, 1(XXII), 29-44.
23. Bogusz J., 1993, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*. IGM, Warszawa
24. Bojanowska, A. (2016). *Sposoby rozwiązywania problemów zaniedbanych zasobów mieszkaniowych i potrzeb różnych pokoleń mieszkańców na przykładzie Łodzi*. *Świat Nieruchomości*, (97), 37-40.
25. Bramley, G., & Morgan, J. (2003). *Building competitiveness and cohesion: the role of new housebuilding in central Scotland's cities*. *Housing Studies*, 18(4), 447-471.
26. Brańka, P. (2011). *Atrakcyjność inwestycyjna województwa małopolskiego w oczach przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (w świetle badań ankietowych)*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (241), 15-29.
27. Brańka, P. (2011). *Perspektywy rozwoju przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w woj. małopolskim*. *Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju PAN*, (140), 363-373.
28. Brezdeń, P., & Spallek, W. (2011). *Rynek pracy województwa dolnośląskiego w okresie spowolnienia gospodarczego*. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, (18), 37-50.
29. Brezdeń, P., Górecka, S., & Lisowska, A. (2017). *Demograficzne uwarunkowania rynku pracy w województwie dolnośląskim*. *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 30(2), 7-17.
30. Bryx, M. (2023). *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*. Warszawa: CeDeWu
31. Bul, R. (2016). *Droga do Poznańskiej Kolei Metropolitalnej – działania na rzecz budowy systemu kolei w aglomeracji poznańskiej*. *Transport Miejski i Regionalny*.
32. Bul, R. (2016). *Poznańska Kolej Metropolitalna jako odpowiedź na zmiany przestrzenne i demograficzne zachodzące na obszarze Poznania i jego strefy podmiejskiej*. *Transport Miejski i Regionalny*, (9), 11-18
33. Castells, M. (1989) *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, Oxford.
34. Cembala, G. (2014). *Rola mieszkalnictwa wżywianiu i rozwoju gospodarki w latach 2004-2013*. *Progress in Economic Sciences*, (1).
35. Cesarski, M. (2015). *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce-miejsce sektora publicznego w latach 2002-2011*. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace”*, 22(2), 205-227.
36. Ciechocińska, M. (1987). *Government interventions to balance housing supply and population growth: The case of Warsaw*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 11(1), 9–26.
37. Clapham, D. (2019). *Remaking Housing Policy. An International Study*. London: Routledge.
38. Clapham, D., Kemp, P., Smith, S. J., Clapham, D., Kemp, P., & Smith, S. J. (1990). *Housing as social policy* (pp. 21-55). Macmillan Education UK.

38. Colombarolli, C., & Lersch, P. M. (2023). *Atypical work, financial assets, and asset poverty in Germany*. Research in Social Stratification and Mobility, 85, 100803; Dewilde, C., & Flynn, L. B. (2021). Post-crisis developments in young adults' housing wealth. Journal of European Social Policy, 31(5), 580-596.
39. Cullingworth, J. B. (1993), *The Political Culture of Planning: American Land Use Planning in Comparative Perspective*, New York, NY, Routledge
40. Cymerman J. (2009), *Aktywna gospodarka nieruchomościami, a dochody gmin*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości 17 nr 3, s. 29-46.
41. Cyran R. (2013), *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
42. Dańska-Borsiak, B. (2020). *PKB i TFP w powiatach województwa wielkopolskiego*. Oszacowanie i ocena zróżnicowania. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, (52), 11-28.
43. Dembicka-Niemiec, A. (2020). *Rozwój miast metropolitalnych Polski w kontekście rozwoju zrównoważonego*. Konwersatorium Wiedzy o Mieście, 33(5).
44. Desmond M., Gershenson C.(2015), *Housing and Employment Insecurity among the Working Poor*, *Social Problems*, Volume 63, Issue 1, February 2016, Pages 46–67, <https://doi.org/10.1093/socpro/spv025>.
45. Dewilde, C. (2020). *Exploring young Europeans' homeownership opportunities*. Critical Housing Analysis, 7(1), 86-102.
46. Dewilde, C. (2022). *How housing affects the association between low income and living conditions-deprivation across Europe*. Socio-Economic Review, 20(1), 373-400
47. Duda, M., & Czyż, P. (2016). *Wpływ stref zdegradowanych przestrzennie i społecznie na turystyczny wizerunek miasta–przykład Łodzi*. In *Badania i Rozwój Młodych Naukowców w Polsce-Architektura i urbanizacja*;. Młodzi Naukowcy, Poznań.
48. Dustmann, C., Fitzenberger, B., & Zimmermann, M. (2022). *Housing expenditure and income inequality*. The Economic Journal, 132(645), 1709-1736;
49. Dzieciuchowicz, J. (2011). *Spoleczne budownictwo mieszkaniowe w Łodzi–Rozwój, zasoby mieszkaniowe i ich użytkownicy*.
50. Elsinga, M. G., & Haffner, M. E. (2020). *The German social housing system has been consistent with EU regulation as it succeeded in creating a level playing field where social housing is provided by a landlord or investor willing to accept the conditions of the subsidy programs. In sum, Germany has had a sufficient number of landlords and investors willing to provide subsidized rental housing in order to establish and maintain its own type of social housing system, until recently*. The Routledge handbook of housing policy and planning/edited by, 4(3), 226.
51. Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press. Ferrera, M. 2005. *The boundaries of welfare. European integration and the new spatial politics of social protection*. Oxford: Oxford University Press.
52. Fermus-Bobowiec, A. (2019). *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*. Miscellanea Historico-Iuridica, 18(2), 241-266.

53. Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2016). *Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism*. *Competition & change*, 20(2), 71-88.
54. Filandri, M., & Bertolini, S. (2016). *Young people and home ownership in Europe*. *International Journal of Housing Policy*, 16(2), 144-164.
55. Firlej, K. A. (2012). *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na małopolski rynek pracy*.
56. Fitzpatrick, S. (2005). *Explaining homelessness: a critical realist perspective*. *Housing, theory and society*, 22(1), 1-17.
57. Forrest, R., & Hirayama, Y. (2015). *The financialisation of the social project: Embedded liberalism, neoliberalism and home ownership*. *Urban Studies*, 52(2), 233-244.
58. Forrest, R., & Yip, N. M. (Eds.). (2012). *Young people and housing: Transitions, trajectories and generational fractures*. Routledge.
59. Fuller, G. W., Johnston, A., & Regan, A. (2020). *Housing prices and wealth inequality in Western Europe*. *West European Politics*, 43(2), 297-320.
60. Gawryluk, A., Kulisz, M., & Komor, A. (2022). *Modelowanie salda migracji dla miasta Poznania z wykorzystaniem sztucznych sieci neuronowych*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (62), 87-109.
61. Gibb, K., & Hayton, J. (2017). *Overcoming obstacles to the funding and delivery of affordable housing supply in European States*. Policy Scotland at the University of Glasgow.
62. Glocker, D., & Plouin, M. (2016). *Overview of Housing Policy Interventions in Poland*.
63. Glossop, C. (2008). *Housing and economic development: Moving forward together*. Housing Corporation.
64. Główny Urząd Statystyczny (2013) *Mieszkania – Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warsaw. Available from: <http://stat.gov.pl/spisy-powszechny/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/mieszkania-narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkam-2011,18,1.html>
65. Górecka, S., Szmytkie, R., & Maleszka, W. (2016). *Prognoza demograficzna dla obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego do 2020 r. Studia Obszarów Wiejskich*, 41, 199-207.
66. Groeger, L. (2016). *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*. *Space–Society–Economy*, (18), 131-146.
67. Hansson AG, Lundgren B (2018), *Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria*. 36(2):149–66. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14036096.2018.1459826>.
68. Hartmann, T., and A. Hengstermann. 2020. "Internationale Impulse für die deutsche Bodenpolitik. Bericht zum Sondierungsworkshop des Internationalen Arbeitskreises (IAK) "Bodenpolitische Impulse für effektives Flächenmanagement". ARL Nachrichten 2: 60–61.
69. Haupt, H. G., & Kocka, J. (2004). *Comparative history: methods, aims, problems*. In *Comparison and History* (pp. 47-64). Routledge.
70. Hermans, K., & Pleace, N. (2020). *Counting all homelessness in Europe: The case for ending separate enumeration of 'hidden homelessness'*. *European Journal of Homelessness*, 14(3), 35-62.
71. Hoekstra, J. (2020). *Comparing local instead of national housing regimes? Towards international comparative housing research 2.0*. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 74-85.

72. Hoekstra, J., P. Boelhouwer 2014. *'Falling between two stools? Middle-income groups in the Dutch housing market.'* International Journal of Housing Policy 14 (3): 301-313. DOI:10.1080/14616718.2014.935105.
73. <http://www.radiowroclaw.pl/articles/view/74548/Rekordowo-niski-poziom-bezrobocia-na-Dolnym-Slasku>.
74. Instytut Rozwoju Miast (2015) Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 r., Kraków.
75. Janicka-Świerguła, K. (2017). *Rewitalizacja dziedzictwa architektonicznego Łodzi w ramach programu "Mia100 Kamienic"*. Czasopismo Inżynierii Lądowej, Środowiska i Architektury, 64(3/II), 103-114.
76. Jankel, S., van Gille Ruppe, P., Gaboreau, M., Grzegorzczak, A., & Jaczewska, B. (2019). *Polityka mieszkaniowa a segregacja społeczna: przykład Warszawy, Berlina i Paryża*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
77. Jarno, W. (2019). *Gierkowska „prosperita”*. Łódź w latach 1971–1980. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
78. Jarosz, I., & Kossowska, A. (2018). *Wypowiedzenie umowy najmu okazjonalnego oraz instytucjonalnego*. Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, (4 (44))
79. Jednostek, L. X. K. Z. R. (2017). Samorządu Terytorialnego. Edycja 2017, 15.
80. Jelonek D. (2018), *Systemy informacyjne zarządzania przedsiębiorstwem*. Perspektyw strategii i tworzenia wartości, PWE, Warszawa.
81. Jopek, D. (2018). *Procesy transformacji współczesnych miast na wybranych przykładach miast*. Budownictwo i Architektura, 17(2), 183-192.
82. Józefowicz, I., & Michniewicz-Ankiersztajn, H. (2020). *Rozwój społeczno-gospodarczy a aktywność społeczności lokalnych w województwie wielkopolskim*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, (52), 29-42.
83. Jurek, K., & Majchrzak, M. (2001). *Lokalne strategie mieszkaniowe oraz programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy*. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Kraków.
84. Kalleberg, A. L. (2018). *Precarious lives: Job insecurity and well-being in rich democracies*. John Wiley & Sons.
85. Kałuża-Kopias D.M., Palma A. (2019). *The impact of migration on the size and structure of populations in big cities*. Studia Miejskie, 36: 45–55.
86. Kałuża-Kopias, D. (2014). *Atrakcyjność migracyjna wielkich miast–stan obecny*. Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, (27 (4)/2014), 41-54.
87. Kamerschen D., McKenzie R.B., Nardinelli C. (1991), *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk.
88. Kania, K., & Najbar, K. (2014). *Działania gmin w zakresie mieszkalnictwa na przykładzie Gminy Miejskiej Kraków*. Świat Nieruchomości, 3(89), 49-54.
89. Kawa, J. (2013). *Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wywodu naukowego*. Studia Prawnoustrojowe, 21(1), 169-188.

90. Kemeny, J. (2001). *Comparative housing and welfare: Theorising the relationship*. *Journal of housing and the built environment*, 16, 53-70.
91. Kemeny, J., & Lowe, S. (1998). *Schools of comparative housing research: From convergence to divergence*. *Housing studies*, 13(2), 161-176.
92. Kendig, H., Paris, C., & Anderton, N. (1987). *Towards fair shares in Australian housing*. Canberra: Highland Press.
93. Kiba-Janiak, M., & Kołakowski, T. (2015). *Dynamika i kierunki rozwoju inwestycji firm japońskich w województwie dolnośląskim*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (393).
94. Kierzenkowski, R. (2008), "Bridging the Housing Gap in Poland," OECD Economics Department Working Papers, <http://dx.doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/236314440147>.
95. Kik I, Marona B., Nalepka A., (2017), *Wykorzystanie środków zwrotnych na realizację inwestycji gmin w województwie małopolskim*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, nr 8 (956), s. 35-49.
96. Kimhur, B. (2020) *How to apply the capability approach to housing policy? Concepts, Theories and Challenges*, *Housing, Theory and Society*, 37(3), pp. 257–277.
97. Klepacki, B. (2009). *Wybrane zagadnienia związane z metodologią badań naukowych*. *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 96(2), 38-46
98. Kluza, B., & Kluza, K. (2020). *Mieszkania komunalne–wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa w świetle badań wybranych miast*. *Urban Development Issues*, 67.
99. Kohl S.,(2021) *Too much mortgage debt? The effect of housing financialization on housing supply and residential capital formation*, *Socio-Economic Review*, Volume 19, Issue 2, p. 413–440.
100. Konowalczyk J. (2009), *Wycena nieruchomości przedsiębiorstw*, C.H. Beck, Warszawa.
101. Kopaliński W.(1989), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Państwowe Wydawnictwo „Wiedza Powszechna”, Warszawa.
102. Koprowska, K., Łaskiewicz, E., & Kronenberg, J. (2020). *Is urban sprawl linked to green space availability?*. *Ecological Indicators*, 108, 105723.
103. Korniłowicz, J. (2005). *Wybrane elementy polityki mieszkaniowej*. *Problemy Rozwoju Miast*, 4, 48-53.
104. Korniłowicz, J., & Uchman, B. (2011). *Aspekty społeczne, ekonomiczne, techniczne gospodarki komunalnymi zasobami mieszkaniowymi*. *Problemy Rozwoju Miast*, 8(1-2).
105. Kowalczyk, P. (2011). *Analiza wrocławskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych*. *Zeszyty Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*, (192), 106-118.
106. Krakowińska, E. (2008). *Mieszkalnictwo jako dobro wiodące w gospodarce*. *Studia i Materiały*, (1), 75-82.
107. Kryńska, E. (2015). *Znikanie miast. Studium przypadku Łodzi*. *Studia Ekonomiczne*, (223), 174-185.
108. Kucharska-Stasiak, E., Kusideł, E., Załączna, M., & Żelazowski, K. (2020). *Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

109. Kucharska-Stasiak, E., Załęczna, M., & Żelazowski, K. (2014). *Prywatyzacja komunalnego zasobu jako element lokalnej polityki mieszkaniowej na przykładzie Gminy Łódź*. Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju PAN, (157), 123-139.
110. Kucharska-Stasiak, E. (2008), *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*, Studia i materiały towarzystwa naukowego nieruchomości, V o l u m e 16, N u m b e r 1, Olsztyn str. 21-22.
111. Kuethe, T. and R. Keeney (2012), "Environmental Externalities and Residential Property Values: Externalized Costs along the House Price Distribution", Land Economics, Vol. 88/2, pp. 241-250.
112. Kuryłek, Z. (2017). *Demograficzne i ekonomiczne wyzwania dla Wrocławia i województwa dolnośląskiego*. Miasto. Pamięć i Przyszłość, 2, 37-50.
113. Lawson, J. (2006). *Critical Realism and Housing Research*. London and New York: Routledge.
114. Lawson, J., Haffner, M., & Oxley, M. (2010). *Refereed papers presented at the 4th Australasian Housing Researchers Conference*.
115. Lee, Y., Kemp, P. A., & Reina, V. J. (2022). *Drivers of housing (un) affordability in the advanced economies: A review and new evidence*. Housing Studies, 37(10), 1739-1752.
116. Lennartz, C., Arundel, R., & Ronald, R. (2016). *Younger adults and homeownership in Europe through the global financial crisis*. Population, Space and Place, 22(8), 823-835.
117. Lis P. (2018), *Od uniwersalności do selektywności w społecznej polityce mieszkaniowej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 2(334), s. 67–81
118. Lis, P. (2005). *Koncepcje polityki mieszkaniowej*. Akademia Ekonomiczna. Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju.
119. Lis, P. (2011). *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*. Space–Society–Economy, (10), 9-28.
120. Lis, P. (2017). *Zrównoważony rozwój rynków mieszkaniowych jako współczesne wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa*. Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, (37 (2)), 53-71.
121. Llewelyn Davies Yeang (2006) *Quality of Place: The North's Residential Offer Phase 1 Report*, The Northern Way Newcastle Upon Tyne: The Northern Way.
122. Makowska M (2013), *Pomiędzy interwencjonizmem państwa a wolnym rynkiem - przyczynek do dyskusji o przemianach polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Społeczeństwo i Polityka.” Nr 4 (37) 2013, s. 126-142.
123. Markiewicz, A. (2022). *Wzorcowe osiedle WuWa we Wrocławiu w ocenie jego współczesnych użytkowników*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 84(4), 181-197.
124. Marona B., Głuszak M. (2012), *Nadzór nad rozdysponowanymi nieruchomościami gminy jako warunek racjonalnego gospodarowania*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu”, nr 223
125. Martela, B., Janik, L., & Bubak, G. (2023). *Analiza strategii rozwoju lokalnego w miastach. Charakterystyka dokumentów i sposób ich wykorzystania*.
126. Martyniak Z. (1976), *W sprawie klasyfikacji metod i technik organizacji i zarządzania*, „Przegląd Organizacji”, nr 8

127. McKee, K, T. Moore, A. Soaita, J. Crawford (2017). 'Generation Rent' and The Fallacy of Choice.' International Journal of Urban and Regional Research 41 (2): 318-333. DOI:10.1111/1468-2427.12445.
128. Meyer, S. B., & Lunnay, B. (2013). *The application of abductive and retroductive inference for the design and analysis of theory-driven sociological research*. Sociological research online, 18(1), 86-96.
129. Mikuła, Ł. (2016). *Rozwój funkcji mieszkaniowej w aglomeracji poznańskiej w świetle polityki przestrzennej samorządów lokalnych*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, (36), 91-112.
130. Milewska-Wilk, H., & Nowak, K. (2022). *Dane o mieszkalnictwie w Polsce: Definicje, źródła, zestawienia, zmiany*. Warszawa–Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
131. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) (2012), niepublikowane badanie przeprowadzone przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) (2012). Rzeczypospolitej Polskiej wśród władz miejskich.
132. Mirczak, D. (2018). *Rządowe programy mieszkaniowe w Polsce w latach 2006—2017*. Studia Politicae Universitatis Silesiensis, (22), 59-72.
133. Moos, M. (2016). *From gentrification to youthification? The increasing importance of young age in delineating high-density living*. Urban studies, 53(14), 2903-2920.
134. Musiał-Malago, M. (2018). *Wybrane aspekty kurczenia się miast w Polsce*. Studia Miejskie, (29), 61-75.
135. Musterd, S., Marcińczak, S., Van Ham, M., & Tammaru, T. (2017). *Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich*. Urban geography, 38(7), 1062-1083.
136. Muzioł-Węclawowicz, A. (2021). *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce-wyzwania i ograniczenia*. Studia BAS, (2), 83-112.
137. Nowak, K. (2021). *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
138. Nowotnik D. (2012). *Przestrzenne zróżnicowanie migracji w Polsce w ujęciu miast i gmin na przełomie XX i XXI wieku*. Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Geographica, 3: 138–152.
139. Nykiel, L. (2012). *Mieszkania na wynajem jako warunek rozwoju rynku mieszkaniowego*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 20(3), 95-110.
140. Obcych, S. W. (1980). Tokarski J.(red.). PWN, Warszawa.
141. OECD (2014d), "Long-Term Unemployment Rate", (indicator) , <http://dx.doi.org/10.1787/76471ad5-en>.
142. Ogrodowczyk, A. (2015). *Spatial aspects of housing policy transformation in Poland after 1989—Example from Lodz*. Journal of Economics and Management, 19(1), 137–154.
143. Ogrodowczyk, A., & Marcińczak, S. (2021). *Market-based housing reforms and the residualization of public housing: the experience of Lodz, Poland*. Social Inclusion, 9(2), 91-103.

- 144.Olejnik, Ł. (2020). *Dekada Solidarności: Łódź w latach 1980-1989*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- 145.Olszak, M. (2020). *Bezdomność warszawska–wykluczeni mieszkaniowo. Innowacyjna formuła pomocy mieszkaniowej–Społeczna Agencja Najmu*. Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne, 26(1-2), 81-89.
- 146.Oxley, M (1991) *The aims and methods of comparative research*, Scandinavian Housing and Planning Research, 9, 67-77.
- 147.Palicki, S. (2013). *Rewitalizacja a rynek nieruchomości mieszkaniowych. Przypadek poznańskiej Śródk*. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, 75(3), 209-228.
- 148.Parkinson M et al (2006) *State of the English Cities: The Competitive Economic Performance of English Cities* London: CLG.
- 149.Pennington, D. C. (2012). *Social cognition*. Routledge.
- 150.Perspektive München. (2017). Bericht zur Wohnungssituation in München 2016 – 2017. Landeshauptstadt München.
- 151.Perspektive München. (2019). Bericht zur Wohnungssituation in München 2018 – 2019. Landeshauptstadt München.
- 152.Pickvance, C. G. (2001). *Four varieties of comparative analysis*. Journal of housing and the built environment, 16, 7-28.
- 153.Piwońska, I. (2015). *Główne konsekwencje II wojny światowej dla warunków mieszkaniowych w Polsce*. Społeczeństwo i Ekonomia, (03), 93-119.
- 154.Pizlo, W. (2009). *Studium przypadku jako metoda badawcza w naukach ekonomicznych*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 11(5).
- 155.Ploeger, R., Lawson, J., & Bontje, M. (2001). *The methodological challenge to comparative research*. Journal of Housing and the Built Environment, 1-5.
- 156.Podyma, A., Sikorska, A., Warczyńska, M., & Bartosiewicz, B. (2016). *Wymiar społeczny programu Mia100 Kamienic w Łodzi*. Space–Society–Economy, (15), 115-129.
- 157.POLAND, H. P. M. I. *Najem mieszkań na warunkach socjalnych w kontekście zmian modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*.
- 158.Przymeński, A. (2014). *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*. Studia Ekonomiczne, (179), 237-248.
- 159.Przymeński, A. (2016). *System socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce i jego ocena*,". Polityka Społeczna, 43(2 (503)), 29-37.
- 160.Przymeński, A. (2019). *Najem mieszkań na warunkach socjalnych w kontekście zmian modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*. Polityka Społeczna, (9), 1-7.
- 161.Przymeński, A. (2019). *The renting of council flats in the context of changing of the housing policy model in Poland*. Polityka Społeczna, 546(9), 1-7.
- 162.Pszczółowski T.(1978), *Encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław
- 163.Rataj, Z., & Suszyńska, K. (2017). *Znaczenie społecznego budownictwa mieszkaniowego w zrównoważonym rozwoju*. Progress in Economic Sciences, (4).

164. Rice, J. L., Cohen, D. A., Long, J., & Jurjevich, J. R. (2020). *Contradictions of the climate-friendly city: new perspectives on eco-gentrification and housing justice*. International journal of urban and regional research, 44(1), 145-165
165. Rice, J. L., Cohen, D. A., Long, J., & Jurjevich, J. R. (2020). *Contradictions of the climate-friendly city: new perspectives on eco-gentrification and housing justice*. International journal of urban and regional research, 44(1), 145-165.
166. Rink, D., & Egner, B. (2020, May). 1. *Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand*. In *Lokale Wohnungspolitik* (pp. 9-42). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
167. Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2020). *Housing, urban growth and inequalities: The limits to deregulation and upzoning in reducing economic and spatial inequality*. Urban Studies, 57(2), 223-248.
168. Rugg, J. J., & Quilgars, D. J. (2015). *Young people and housing: A review of the present policy and practice landscape*. Youth and Policy, 5-16.
169. Rugg, J., & Kellaher, L. (2014). *Living a life in social housing: A report from the Real London Lives project*. Centre for Housing Policy.
170. Sadowska, B. (2010). *Gospodarka mieszkaniowa w gminach—aspekty finansowe i organizacyjne. W: Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie*, 411-422.
171. Sagan I., (2017), *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
172. Salamon, M., & Muzioł-Węclawowicz, A. (2015). *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity, Warszawa, 55-56.
173. Savas E.S. (1992), *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
174. Scanlon, K., Whitehead, C. M., & FernándezArrigoitia, M. (2014). *Social housing in Denmark*.
175. Scheba, A., & Turok, I. (2023). *The role of institutions in social housing provision: salutary lessons from the South*. Housing Studies, 38(6), 1132-1153.
176. Schwartz, H. M., & Seabrooke, L. (2009). *Conclusion: residential capitalism and the international political economy*. The politics of housing booms and busts, 208-226.
177. Sejm RP (2010) *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020*, Kancelaria Sejmu RP, Warszawa.
178. Shahab, S., Hartmann, T., & Jonkman, A. (2021). *Strategies of municipal land policies: Housing development in Germany, Belgium, and Netherlands*. European Planning Studies, 29(6), 1132-1150.
179. Sikora, D. (2007). *Uwarunkowania efektywnego zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi—przykład Łodzi*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, (1161 Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce), 690-698.
180. Sikora-Fernandez, D. (2021). *Rola władz lokalnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców wspólnoty samorządowej—wybrane aspekty na przykładzie miasta Łodzi*. Studia BAS, (2), 129-146.
181. Sitek, M. (2015). *Zarządzanie rządowymi programami wspierania budownictwa mieszkaniowego*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas Zarządzanie, 16(2), 77-88.

181. Śleszyński, P., Nowak, M., Sudra, P., Załączna, M., & Blaszkę, M. (2021). *Economic consequences of adopting local spatial development plans for the spatial management system: The case of Poland*. Land, 10(2), 112.
182. Sokołowicz M. (2015). *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej*, Przestrzeń – bliskość instytucje. Wyd. UŁ, Łódź.
183. Stabryła, A. (1987). *Podstawy metodyki badania struktury organizacyjnej*. Zeszyty Naukowe AE, 234(6).
184. Standing, G. 2011. *The Precariat. The new Dangerous class*. London, New York: Bloomsbury Academic
185. Stawasz, D. (2008). *Lokalne programy rewitalizacji wobec problemów mieszkaniowych miasta- przykład Łodzi*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 215.
186. Steinführer, A. (2005), *Comparative case studies in cross-national housing research*, in: Wilkinson, J. and Y. Hürol (Eds), *Methodologies in Housing Research*, pp. 91-107, North Shields: Urban International Press.
187. Stiglitz E.J. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa, str.483.
188. Strączkowski, Ł., & Koszel, M. (2021). *Rynek mieszkaniowy i polityka mieszkaniowa w dużym polskim mieście-studium przypadku Poznania*. Studia BAS, (2 (66)), 147-172.
189. Supińska, J. & Szewczyk, Ł. (2009). *O społecznych konsekwencjach (braku) polityki mieszkaniowej w Polsce*, (w:) Miejsce i rola mieszkalnictwa w okresie kryzysu gospodarczego, PZLiTB OW, PTM, Spała 6-7 X, 91-94.
190. Supińska, J. (2005) *Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej – miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej*, (w:) *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo „Śląsk”, IPiSS, 9-17.
191. Suszyńska, K., & Muczyński, A. (2018). *Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w ujęciu krajowym i lokalnym-studium przypadku*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 1(333).
192. Suszyńska, K., & Muczyński, A. (2018). *Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w ujęciu krajowym i lokalnym-studium przypadku*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 1(333).
193. Szelańska, A. (2021). *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*. Studia BAS, (2), 9-33.
194. Szeloch Z.(1992), *Doradztwo organizacyjne; Doświadczenia zachodnioeuropejskie*, Krajowe Wydawnictwo Gospodarcze, Ruda Śląska.
195. Szymczak, I. (2015). *Prawidłowe gospodarowanie publicznym zasobem mieszkaniowym ze szczególnym uwzględnieniem zasad kształtowania wysokości czynszu*. Acta Iuris Stetinensis, (09 (1)), 95-108.
196. Szyszka, M. (2006). *Kwestia mieszkaniowa w Polsce jako problem społeczny i metody jej rozwiązania po 1989 roku*. Roczniki Nauk Społecznych, 34(1), 183-203.
197. Tekieli, G. (2015). *Niewykorzystany kapitał ludzki w podregionach województwa dolnośląskiego*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, (392), 147-154.
198. Twardoch, A. (2016). *Regionalna polityka mieszkaniowa-wyzwania w obliczu zmian demograficznych*. Studia Ekonomiczne, 290, 271-279.

199. Twardoch, A. (2021). *Polityka mieszkaniowa w kontekście kształtowania ładu przestrzennego w Polsce*. Poziom centralny, regionalny i lokalny. Studia BAS, (2), 51-82.
200. Twardowska, K. (2014). *Konsultacje społeczne w zakresie gospodarki mieszkaniowej na przykładzie Łodzi*. Biuletyn KPZK, (253).
201. Urbańska, W., & Uchman, B. (2004). *Rola samorządów lokalnych w rozwoju sektora społecznych mieszkań czynszowych*,, Problemy Rozwoju Miast, (1/2), 147-159.
202. Van Ham, M., Uesugi, M., Tammaru, T., Manley, D., & Janssen, H. (2020). *Changing occupational structures and residential segregation in New York, London and Tokyo*. Nature human behaviour, 4(11), 1124-1134.
203. Wang, Y. et al. (2015), "Impact of urban landscape and environmental externalities on spatial differentiation of housing prices in Yangzhou City", *Journal of Geographical Sciences*, Vol. 25/9, pp. 1122-1136, <https://doi.org/10.1007/s11442-015-1223-6>.
204. Wdowicka M., (2008), *Konkurencyjność strefy podmiejskiej Poznania dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego*, [w:] T. Kaczmarek, A. Mizgajski (red.), *Powiat poznański-jakość przestrzeni i jakość życia*, Bogucki Wyd. Nauk., Poznań, s. 207-219.
205. Wdowicka, M., & Mierzejewska, L. (2020). *Procesy suburbanizacji w strefie podmiejskiej Poznania*. Prace i Studia Geograficzne, 65(3), 125-137.
206. Węclawowicz, G. (2002), "From Egalitarian Cities in Theory to Non-egalitarian Cities in Practice: The Changing Social and Spatial Patterns in Polish Cities," in: Marcuse, P., van Kempen, R. (Eds.), *Of State and Cities: The Partitioning of Urban Space*, Oxford University Press, pages 183–199.
207. Węclawowicz, G., Łotocka, M., Baucz, A., (red.) (2010). *Rozwój miast w Polsce, Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opracowany na potrzeby przygotowania przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
208. Weesep, J. V. (2000). *Housing policy – the link between welfare and economic development*. Journal of Housing and the Built Environment 15, 165–181.
209. Whitehead, C., & Williams, P. (2017). *Changes in the regulation and control of mortgage markets and access to owner-occupation among younger households*.
210. Więclaw-Michniewska, J. (2011). Charakterystyka społeczno-gospodarcza.
211. Więclaw-Michniewska, J. (2011). *Suburbanizacja w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym*. In Jakóbczyk-Gryszkiewicz J.(red.), *Regiony miejskie w Polsce. Dwadzieścia lat transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011;. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
212. Wind, B. (2017). *Housing wealth in Europe: Institutions and inequality*.
213. Witczyńska, K. (2018). *Warunki podejmowania działalności przez inwestorów zagranicznych na polskim rynku*. Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska, (130), 671-680.
214. Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). sage.
215. Zaborowska, A. (2011). *Bezdomność i mieszkalnictwo jako kwestie społeczne w subregionie radomskim w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych*.
216. Zainal, Z. (2007). *Case study as a research method*. Jurnal Kemanusiaan, 9, [June 2007]. Universiti Teknologi Malaysia. <https://www.researchgate.net/publication/41822817>

217. Załączna (2015), *Mieszkania społeczne jako nowy obszar zainteresowania funduszy inwestycyjnych*, Czasopismo Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 75 Rynek kapitałowy: skuteczne inwestowanie.
218. Zaniewska, H., & Thiel, M. (2007). *Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich. Dostępność i standard*. Problemy Rozwoju Miast, 3, 35-48.
219. Zaręba, A., Widawski, K., Kołodziejczyk, K., Krzemińska, A., Marek, A., & Rozenkiewicz, A. (2021). *City profile: Poznań—one of the “normals” in the centre of Europe*. Cities, 111, 103095.
220. Żarnowski, J. (1979). *Epoka dwóch wojen, w: Społeczeństwo polskie od X do XX wieku*, red. I. Ihnatowicz, A. Mączak, B. Zientara, J. Żarnowski, Książka i Wiedza, Warszawa.
221. Żelazowski, K. (2017). Implications of property rights theory for the functioning of housing markets and housing policy. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 1(327), 12-13.

Strony internetowe

1. <https://archiwum.wroclife.pl/nasze-miasto/w-jakim-stanie-jest-wroclaw-raport/>, (dostęp: 24.04.2024).
2. https://badam.poznan.pl/2020/i_my-i-nasze-zycie/08_demografia/struktura-demograficzna-poznania-2/, (dostęp: 24.04.2024).
3. <https://bip.um.wroc.pl/artikul/305/45390/wieloletni-program-gospodarowania-mieszkaniowym-zasobem-gminy-wroclaw-na-lata-2020-2025>, (dostęp: 24.04.2024).
4. <https://bip.uml.lodz.pl/urząd-miasta/programy-publicacje-raporty/rewitalizacja/program-miasto-ka-mienic/>, (dostęp: 24.04.2024).
5. https://budzet.krakow.pl/projekty/2153-mieszkac_po_ludzku_lokale_dla_seniorow_i_niepelnospprawnych.html, (dostęp: 24.04.2024).
6. <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,25025080,nowy-raport-gus-lodz-wciaz-wyludnia-sie-najszybciej-ze-wszystkich.html?cta=1sqbb-3noac-5BF2022NW>, (dostęp: 24.04.2024).
7. https://malopolska.uw.gov.pl/doc/500_w_pigulce_14.07.2017_2.pdf, (dostęp: 24.04.2024).
8. <https://mops.wroclaw.pl/aktualnosci/informacje/1979-lokalny-program-oslonowy-wroclaw-doplaca-do-rachunkow-za-ogrzewanie-po-wymianie-pieca-starego-typu-na-ekologiczne-zrodlo-ogrzewania>, (dostęp: 24.04.2024).
9. <https://obserwatorium.miasta.pl/rekomendacje-ekspertow-dla-polityki-mieszkaniowej-mieszkalnictwo/>, (dostęp: 24.04.2024).
10. <https://wroclaw.tvp.pl/54678611/znikamy-ludnosc-wroclawia-kurczyc-sie-bedzie-wczesniej-niz-zakladali-statystycy>, (dostęp: 24.04.2024).
11. <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,28075192,we-wroclawiu-prawie-5-tys-mieszkankomunalnych-nie-ma-wc-i.html>, (dostęp: 24.04.2024).
12. https://www.krakow.pl/aktualnosci/262390,29,komunikat,dlaczego_miasto_rezygnuje_z_duzych_pustostanow_.html, (dostęp: 24.04.2024).
13. <https://www.lsarn.eu/analizy-rynku/>, (dostęp: 24.04.2024).
14. <https://www.morizon.pl/blog/dzielnice-lodzi-dla-poczatkujacych/>, (dostęp: 24.04.2024).

15. <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art13594401-lokal-socjalny-od-gminy-skierowania-do-najmu-nie-mozna-zaskarzyc>], (dostęp:24.04.2024).
16. <https://www.wm.wroc.pl/o-nas-2/>, (dostęp:24.04.2024).
17. <https://www.wroclaw.pl/dla-mieszkanca/najstarszy-mieszkaniec-wroclawia>, (dostęp:24.04.2024).
18. <https://www.wroclaw.pl/prezydent-wroclawia/wprowadzimy-nowa-polityke-komunalna>, (dostęp:24.04.2024).

Akty Prawne

1. Gminny Program Rewitalizacji miasta Łodzi 2026+, UWAGI DO EDYCJI (lodz.pl).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).
3. Polityka mieszkaniowa Gminy Miejskiej Kraków - wprowadzona uchwałą Nr LVIII/797/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 r. w sprawie przyjęcia Polityki mieszkaniowej Gminy Miejskiej Kraków.
4. Polityka mieszkaniowa Łodzi dotycząca gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+, Polityka_mieszkaniowa_Lodzi_2020+__Projekt.
5. Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012–2022. Stan obecny i założenia (2012), Urząd Miasta Poznania, Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Poznań.
6. Uchwała nr XXXVII/2420/05 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wrocław (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2008 r. Nr 31, poz. 444).
7. Uchwała Nr CV/1061/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków na lata 2006-2010".
8. Uchwała Nr CXIII/1758/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 sierpnia 2014r.
9. Uchwała NR L/670/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2009-2013.
10. Uchwała Nr LVIII/794/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 r. w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2012-2017".
11. Uchwała Nr LVIII/795/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 r.;
12. Uchwała NR LVIII/795/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń.
13. Uchwała Nr LXI/842/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali komunalnych na rzecz najemców;
14. Uchwała Nr LXIII/985/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 25-02-2014 w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2014 - 2018.
15. Uchwała nr LXIX/1274/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2019–2023, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lxix-1274-vii-2018-z-dnia-2018-07-03,76404/>.

16. Uchwała nr LXVI/1646/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 marca 2017 r.
17. Uchwała Nr LXXIX/1932/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2018-2023".
18. Uchwała NR XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu "Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030."
19. Uchwała NR XCV/2471/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 lutego 2018 r. zmieniająca uchwałę Nr XXI/340/15.
20. Uchwała Nr XIX/322/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19-11-2019 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania.
21. Uchwała nr XLI/708/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie Strategii rozwoju Miasta Poznania 2020+, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-xli-708-vii-2017-z-dnia-2017-01-24,66457/>.
22. Uchwała NR XLIV/826/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2012 – 2016 [], [Uchwała Nr XLIV/826/12 z dnia 29 czerwca 2012 r. \(lodz.pl\)](#).
23. Uchwała Nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania;
24. Uchwała Nr XLVIII/1165/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r. w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2014 - 2019".
25. Uchwała NR XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2020 – 2025”.
26. Uchwała Nr XXI/340/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 lipca 2015 r.
27. Uchwała Nr XXIV/288/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 października 2007 roku, (z późn. zm.), (lata 2009-2011).
28. Uchwała Nr XXIV/289/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 października 2004 r. w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków na lata 2007 - 2012".
29. Uchwała Nr XXIV/572/16 z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016-2020, (infor.pl).
30. Uchwała Nr XXIV/868/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 września 2008 r. w sprawie przyjęcia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2009-2013".
31. Uchwała Nr XXX /443/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania.
32. Uchwała Nr XXX/443/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 07-06-2016 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania;
33. Uchwała NR XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r.

34. Uchwała Rady Miasta Poznania Nr LXI/841/V/2009 z dnia 13 października 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Poznania;
35. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianach Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733).
36. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593).
37. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. 2001 Nr 71 poz. 734).
38. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 734).
39. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
40. Załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r., <https://bip.poznan.pl/public/bip/attachments.att?co=show&instance=1018&parent=72511&lang=pl&id=255092> [dostęp:22 czerwca 2021 r.].
41. Zarządzenie Nr 1288/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 maja 2014 roku w sprawie ustalenia i podania do publicznej wiadomości ostatecznych list osób zakwalifikowanych w 2014 roku jako kandydaci do zawarcia umów najmu lokali w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego.
42. Zarządzenie Nr 2472/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z 5 września 2014 roku w sprawie wznowienia rozpatrywania i kwalifikowania wniosków kandydatów do zawarcia umów najmu lokali mieszkalnych stanowiących własność Towarzystw Budownictwa Społecznego, wybudowanych przy udziale finansowym Gminy Miejskiej Kraków.
43. Zarządzenie Nr 2515/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 listopada 2007 roku w sprawie wysokości czynszu opartego na ocenie wartości użytkowej lokalu mieszkalnego.
44. Zarządzenie Nr 2725/2016 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 października 2016 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych stanowiących własność Towarzystw Budownictwa Społecznego, wybudowanych przy udziale finansowym Gminy Miejskiej Kraków.
45. Zarządzenie Nr 2742/V/09 w sprawie określenia stawek czynszu najmu w lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi.
46. Zarządzenie Nr 2760/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 2013-09-24 w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie.
47. Zarządzenie Nr 2833/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z 22 października 2015 roku w sprawie wznowienia rozpatrywania i kwalifikowania wniosków kandydatów do zawarcia umów najmu lokali mieszkalnych stanowiących własność Towarzystw Budownictwa Społecznego, wybudowanych przy udziale finansowym Gminy Miejskiej Kraków.
48. Zarządzenie Nr 3302/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 2012-11-12 w sprawie ustalenia i podania do publicznej wiadomości ostatecznych list osób zakwalifikowanych jako kandydaci do zawarcia umów najmu lokali w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego.
49. Zarządzenie Nr 4089/V/10 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 25 marca 2010r. w sprawie określenia stawek czynszu najmu lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi.

50. Zarządzenie NR 6085/17 Prezydenta Wrocławia z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki bazowej czynszu za najem lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Wrocław.
51. Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie zmiany zarządzenia Nr 2406/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 września 2010 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych stanowiących własność Towarzystw Budownictwa Społecznego, wybudowanych przy udziale finansowym Gminy Miejskiej Kraków.
52. Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi Nr 1476/VI/11 z dnia 17 listopada 2011 w sprawie określenia stawek czynszu najmu lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi.
53. Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi Nr 3596/VI/12 z dnia 28 grudnia 2012 roku w sprawie określenia stawek czynszu najmu lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi.
54. Zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi Nr 5153/VII/17 z 16 stycznia 2017 roku w sprawie określenia stawek czynszu najmu lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi.
55. Zarządzenie nr 7045/09 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 lipca 2009 w sprawie postępowania dotyczącego obniżania czynszu najemcom lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wrocław.
56. Zmiana uchwały z 10 października; Rada Miasta Krakowa uchwaliła Uchwałę Nr XCIV/1402/13 z dnia 18 grudnia 2013 r.

Spis Tablic

- Tab. 2.1. Procesy logiczne zachodzące w badaniach porównawczych
- Tab. 3.1 Instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej gmin w zakresie tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego
- Tab. 3.2. Przegląd podmiotów/programów mieszkaniowych w Polsce w latach 2009-2019
- Tab.3.3. Dopasowanie programów mieszkaniowych w Polsce w latach 2009-2019 do trzech faz realizacji polityki mieszkaniowej (tworzenia, dystrybucji i eksploatacji)
- Tab.4.1. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Brna
- Tab. 4.2. Mieszkania społeczne prowadzone przez organizacje non-profit w Brnie w 2019 roku
- Tab. 4.3. Liczba i struktura niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w Ostrawie (stan na 2018 rok)
- Tab.4.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Ostrawy
- Tab.5.1. Docelowe założenia polityki mieszkaniowej Monachium
- Tab.5.2. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Monachium
- Tab. 5.3. Średnie stawki czynszów dla wynajmowanych mieszkań w latach 2009 i 2016 w Kolonii (mediana)
- Tab.5.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Kolonii
- Tab.6.1. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Łodzi
- Tab.6.2. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Krakowa
- Tab.6.3. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Wrocławia
- Tab.6.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Poznania
- Tab.6.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Poznania
- Tab.7.1. Porównanie celów polityki mieszkaniowej badanych miast

Tab.7.2. Porównanie instrumentów fazy tworzenia w badanych miastach
Tab.7.3. Porównanie instrumentów fazy dystrybucji w badanych miastach
Tab.7.4. Porównanie instrumentów fazy eksploatacji w badanych miastach
Tab.7.5. Podsumowanie efektów działań badanych miast

Spis Rysunków

Rys. 2.1. Trzy fazy oddziaływania polityki mieszkaniowej
Rys. 4.1. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w wybranych krajach UE w 2019 roku
Rys. 4.2. Zmiana liczby ludności w Republice Czeskiej w latach 2009-2019
Rys. 4.3. PKB per capita w Republice Czeskiej w latach 2009÷2019, CZK ceny bieżące
Rys. 4.4. Stopa bezrobocia w Republice Czeskiej w latach 2009-2019
Rys. 4.5. Liczba ukończonych mieszkań w Czechach w latach 2009-2019
Rys. 4.6. Średnia cena zakupu mieszkania w Pradze (CZK/m²)
Rys. 4.7. Index cen mieszkań. Republika Czeska, 2015=100, IV kw. 2009 - IV kw. 2019
Rys. 4.8. Wydatki na świadczenia z państwowej pomocy społecznej w Republice Czeskiej w latach 2009-2019
Rys. 4.9. Mieszkania oddane do użytku w Republice Czeskiej. 2009÷2019 (ogółem)
Rys.4.10. Zmiany populacji w Brnie w latach 2009-2019
Rys.4.11. Struktura wiekowa populacji w Brnie w latach 2009-2019
Rys. 4.12. Udział osób bezrobotnych w Brnie na tle największych miast Republiki Czeskiej w latach 2009-2019 (w %)
Rys.4.13. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Brnie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009-2019
Rys. 4.14. Przychody i wydatki budżetowe Brna w latach 2009-2019 (w mln KC)
Rys.4.15. PKB na mieszkańca w Brnie w latach 2009-2019 (w %)
Rys. 4.16. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Brnie w latach 2009-2019 (w mld. CZK)
Rys.4.18. Mieszkania komunalne według ich typu w Brnie w latach 2009-2019
Rys.4.19. Liczba mieszkań oddanych do użytku w Brnie w latach 2009-2019
Rys. 4.20. Liczba lokali zwolnionych w Brnie w latach 2016-2018
Rys. 4.21. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Brnie w latach 2009-2019
Rys.4.22. Liczba ludności w Ostrawie w latach 2009-2019
Rys.4.23. Struktura wiekowa populacji w Ostrawie w latach 2009-2019
Rys. 4.24 Udział osób bezrobotnych w Ostrawie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009-2019 (w %)
Rys.4.25. Rozwój sektora bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Ostrawie, Brnie i Pilźnie w mld CZK w latach 2009-2019
Rys. 4.26. Mediana miesięcznego wynagrodzenia brutto w Ostrawie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009 -2019
Rys.4.27. Mieszkania komunalne w Ostrawie w latach 2009-2019
Rys.4.28. Sprzedaż mieszkań komunalnych w poszczególnych dzielnicach Ostrawy w latach 2010-2019
Rys.4.29. Liczba pustostanów w zasobach mieszkaniowych Ostrawy w latach 2009-2019
Rys. 4.30. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w Ostrawie w latach 2009-2019
Rys.4.31. Liczba mieszkań komunalnych udostępnionych przez DPS w Ostrawie w latach 2009-2019
Rys.4.32. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Ostrawie w latach 2009-2019
Rys.5.1. Rozwój liczby ludności w Niemczech w latach 2009-2019 (w mln)
Rys.5.2. Powierzchnia mieszkalna na mieszkańca w mieszkaniach w Niemczech w latach 2009-2019 (w m²)
Rys.5.3. Stopień urbanizacji: udział mieszkańców miast w całkowitej populacji Niemiec w latach 2009-2019
Rys.5.4. Średnia roczna stopa bezrobocia w Niemczech w latach 2009-2019
Rys.5.5. Średnie miesięczne zarobki brutto pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin w Niemczech w latach 2009-2019 (w tys.€)

Rys.5.6. Rozkład gospodarstw domowych w Niemczech według typu władania nieruchomością: wynajem i własność w latach 2008-2018

Rys.5.7. Liczba mieszkań oddanych do użytku w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych w Niemczech w latach 2009-2019 (w tys.)

Rys. 5.8. Udział kosztów wynajmu mieszkania w całkowitym dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych w Niemczech w latach 2009-2019

Rys.5.9. Wskaźnik cen mieszkań w Niemczech w latach 2009-2019 (podstawa indeksu 2015 = 100)

Rys.5.10. Zasoby mieszkaniowe w Niemczech w latach 2009 – 2019

Rys.5.11. Liczba mieszkań społecznych w Niemczech w latach 2009-2019

Rys.5.12. Wyniki ankiety dot. oceny jakości mieszkań społecznych w Niemczech i UE w 2010 roku

Rys. 5.13. Liczba pustostanów na niemieckim rynku mieszkaniowym na wschodzie i zachodzie w latach 2009-2019 (w %)

Rys.5.14. Kształtowanie się cen gruntów gotowych pod zabudowę w Niemczech w latach 2009-2019 (w EUR / m²)

Rys.5.15. Populacja Monachium w latach 2009-2019

Rys.5.16. Struktura wiekowa populacji w Monachium w latach 2010-2019

Rys.5.17. Liczba pracowników podlegających ubezpieczeniom społecznym w miejscu pracy w Monachium w latach 2009-2019

Rys.5.18. Produkt krajowy brutto (PKB) Monachium w latach 2009-2019 (w mld EUR)

Rys.5.19. Liczba firm w Monachium w latach 2009-2019

Rys. 5.20. Zasoby mieszkaniowe w Monachium w latach 2009 – 2019

Rys. 5.21. Liczba gospodarstw domowych i rozwój zasobów mieszkaniowych w Monachium w latach 2009-2019

Rys. 5.22. Rozwój czynszów wywoławczych za mieszkania w Monachium od III kw.2012 r. do III kw. 2019 r. (EUR/m²)

Rys.5.23. Średnia cena wynajmu nieruchomości mieszkalnych w wybranych miastach w Niemczech w latach 2012-2019 (w EUR / m²)

Rys. 5.24. Zasoby mieszkań miejskich i mieszkań dotowanych ze środków publicznych w Monachium w latach 2009-2019

Rys.5.25. Liczba osób dotkniętych bezdomnością w Monachium w latach 2009-2019

Rys.5.26. Liczba wydanych pozwoleń na budowę w ramach programów *Wohnen in München* i (*SoBoN*) w Monachium w latach 2009-2019

Rys. 5.27. Procentowy udział i liczba oddanych do użytku mieszkań dotowanych w Monachium w latach 2009-2019

Rys. 5.28. Liczba złożonych wniosków o mieszkania społeczne w Monachium w latach 2015-2019 (stan na 31 grudnia)

Rys.5.29. Liczba mieszkań na wynajem udostępnionych w ramach poszczególnych programów mieszkaniowych w Monachium w latach 2009-2019

Rys. 5.30. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Monachium w latach 2009-2019

Rys.5.31. Liczba mieszkańców w Kolonii w latach 2009-2019

Rys.5.32. Struktura wiekowa populacji w Kolonii w latach 2009-2019

Rys. 5.33. Liczba pracowników podlegających ubezpieczeniom społecznym w miejscu pracy w Kolonii w latach 2009-2019

Rys.5.34 Stopa bezrobocia w Kolonii na tle wybranych największych niemieckich miast w latach 2009-2019

Rys.5.35. Produkt krajowy brutto (PKB) miasta Kolonia na tle wybranych największych niemieckich miast w latach 2009-2019 (w mln EUR)

Rys.5.36. Liczba przedsiębiorstw w Kolonii w latach 2009-2019

Rys.5.37. Kształtowanie się cen mieszkań w Kolonii w latach 2009-2019 (w EUR/m²)

Rys.5.38. Zasoby mieszkaniowe według typu w Kolonii w latach 2009 – 2019

Rys.5.39.Liczba mieszkań oddanych do użytku i wydanych pozwoleń na budowę w Kolonii w latach 2009-2019 (bez 2016 r)

Rys.5.40. Liczba nowych mieszkań w segmencie mieszkań dotowanych ze środków publicznych w Kolonii w latach 2009-2019

Rys.5.41. Liczba nowo udostępnionych mieszkań na wynajem w Kolonii w latach 2009-2019

Rys. 5.42. Liczba wniosków i wypłat dodatku mieszkaniowego w Kolonii w latach 2009-2019

Rys. 5.43. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Kolonii w latach 2009-2019

Rys. 6.1. Rozwój liczby ludności w Polsce w latach 2009-2019

Rys 6.2. Ogólna stopa bezrobocia w Polsce w latach 2009-2019

Rys. 6.3. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009-2019

Rys.6.4. Dynamika realna produktu krajowego brutto w latach 2009-2019

Rys. 6.5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie nominalne brutto w sektorze przedsiębiorstw Polsce w latach 2009-2019

Rys. 6.6. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w wybranych latach

Rys. 6.7. Zasoby mieszkaniowe (ogółem) w Polsce w latach 2009-2019 (w mln)

Rys. 6.8. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową (w mln zł) w latach 2009-2019

Rys. 6.9. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w Polsce w latach 2009-2019

Rys. 6.10. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania według wybranych form budownictwa

Rys. 6.11. Zasoby mieszkaniowe gminne sprzedane w polskich gminach w wybranych latach

Rys. 6.12. Mieszkania niezamieszkane w zasobie gmin (pustostany) w wybranych latach

Rys.6.13. Procentowa zmiana cen nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w latach 2009-2019 w stosunku do poprzedniego roku (%)

Rys. 6.14. Liczba ludności w Łodzi na tle liczby ludności województwa łódzkiego w latach 2009÷2019

Rys. 6.15. Struktura wiekowa populacji w Łodzi w latach 2009-2019

Rys. 6.16. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009-2019

Rys. 6.17. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009-2019 (w zł)

Rys.6.18. PKB na mieszkańca w Łodzi na tle woj. łódzkiego w latach 2009-2019

Rys. 6.19. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie łódzkim w latach 2009-2019

Rys. 6.20. Liczba transakcji na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotny i wtórny)¹⁹⁰ w Łodzi w latach 2009 - 2019

Rys.6.21 Liczba nowych jednostek mieszkalnych oddanych do użytkowania w Łodzi w latach 2009 – 2019

Rys. 6.22. Średnie ceny jednostkowe lokali na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotny i wtórny) w Łodzi w latach 2009 – 2019

Rys.6.23. Wydatki budżetu miasta Łódź na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009-2019 (w mln PLN)

Rys. 6.24. Zasoby mieszkaniowe należące do miasta w latach 2009-2019

Rys.6.25. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Łódź w latach 2009-2019

Rys.6.25. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Łódź w latach 2009-2019

Rys.6.26. Wartości wskaźnika ściągłości czynszów w Gminie Miejskiej Łódź w latach 2009-2019 (w %)

Rys. 6.27. Liczba wniosków o odpracowanie zaległości (pozytywnie rozpatrzonych) w Łodzi w latach 2015-2019

Rys.6.28. Mieszkania oddane do użytkowania przez gminę i TBS w Łodzi w latach 2009-2019

Rys.6.29. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Łódź w wybranych latach

Rys. 6.30. Budżet programu "Mia100 Kamienic" oraz "Miasto Kamienic" w latach 2011-2018 (w mln zł)

Rys.6.31. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od gminy Łódź w latach 2014÷2019

Rys. 6.32. Liczba lokali socjalnych w Łodzi w latach 2009-2019

Rys. 6.33. Liczba wszczętych postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi w wybranych latach

Rys.6.34. Najem lokali mieszkalnych z zasobów WTBS w latach 2009-2019

Rys. 6.35. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Łodzi w latach 2009-2019

Rys. 6.36. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Łodzi w latach 2009-2019

Rys. 6.37. Zmiana stawek czynszów (za PLN/m²/miesiąc) w WTBS Łódź w latach 2009-2019

Rys. 6.38. Liczba ludności w Krakowie na tle liczby ludności województwa małopolskiego w latach 2009÷2019

Rys. 6.39. Struktura wiekowa populacji w Krakowie w latach 2009-2019

Rys.6.40. Liczba osób bezrobotnych w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009-2019

Rys.6.41. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009-2019

Rys. 6.42.Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009-2019 (w zł)

Rys. 6.43. PKB na mieszkańca w Krakowie na tle woj. małopolskiego w latach 2009-2019

Rys. 6.44. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie małopolskim w latach 2009-2019

Rys. 6.45. Liczba transakcji na rynku mieszkaniowym(pierwotny i wtórny) w Krakowie w latach 2009-2019

Rys. 6.46. Zasoby mieszkaniowe w Krakowie-ogółem w latach 2009-2019 (w tys.)

Rys. 6.47.Mieszkania oddane do użytkowania w Krakowie w latach 2009-2019

Rys.6.48. Wydatki budżetu miasta Kraków na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009-2019 (w mln PLN)

Rys. 6.49. Wielkość zasobu mieszkaniowego Krakowa w latach 2009-2019

Rys. 6.50. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i dochód z ich sprzedaży w latach 2009-2019 (tryb przetargowy i bezprzetargowy)

Rys. 6.51.Liczba lokali mających status lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym GMK w latach 2009-2019

Rys. 6.52. Zaległości oraz ściągalskość należności czynszowych w mieszkaniach wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego GMK w latach 2009-2019

Rys. 6.53. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji Gminy Miejskiej Kraków

Rys. 6.54. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od GMK w latach 2014÷2019

Rys. 6.55. Najem lokali mieszkalnych z zasobów TBS (wybudowanych przy współudziale finansowym GMK) w latach 2009-2019

Rys. 6.56. Liczba wyroków prawomocnie orzekających eksmisję z prawem do lokalu socjalnego i bez prawa do lokalu socjalnego w GMK w latach 2010-2019

Rys. 6.57. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Krakowie w latach 2009-2019

Rys. 6.58. Liczba wniosków o obniżenie czynszu w Krakowie w wybranych latach

Rys. 6.59. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Krakowie w latach 2009-2019

Rys. 6.60. Liczba ludności we Wrocławiu na tle liczby ludności województwa dolnośląskiego w latach 2009÷2019

Rys. 6.61. Struktura wiekowa populacji we Wrocławiu w latach 2009-2019

Rys. 6.62. Stopa bezrobocia rejestrowanego we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009-2019

Rys. 6.63. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009-2019 (w zł)

Rys. 6.63. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009-2019 (w zł)

Rys. 6.64. PKB na mieszkańca we Wrocławiu na tle woj. dolnośląskiego w latach 2009-2019

Rys.6.65. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie dolnośląskim w wybranych latach

Rys. 6.66. Liczba transakcji na rynku mieszkaniowym(pierwotnym i wtórnym) we Wrocławiu w wybranych latach

Rys.6.67. Zasoby mieszkaniowe we Wrocławiu-ogółem w latach 2009-2019

Rys. 6.68. Mieszkania oddane do użytkowania we Wrocławiu w latach 2009-2019 (ogółem)

Rys. 6.69. Wydatki budżetu miasta Wrocław na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009-2019 (w tys. PLN)

Rys.6.70. Zasób mieszkaniowy Wrocławia (lokale komunalne i socjalne) w latach 2009-2019

Rys. 6.71. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność gminy Wrocław w latach 2009-2013

Rys. 6.72. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Wrocław i dochód z ich sprzedaży w latach 2015-2019 (tryb przetargowy i bezprzetargowy)

Rys. 6.73. Liczba lokali mających status lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym Wrocławia w latach 2009-2019

Rys.6.74. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Wrocław

Rys. 6.75. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od gminy Wrocław w latach 2014÷2019

Rys. 6.76. Wysokość stawek czynszu za lokale komunalne i socjalne we Wrocławiu w latach 2009-2019

Rys.6.77. Wysokość stawek czynszów (PLN/m²/miesiąc) w TBS Wrocław w latach 2009-2019

Rys. 6.78. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych we Wrocławiu w latach 2009-2019

Rys. 6.79. Liczba ludności w Poznaniu na tle liczby ludności województwa wielkopolskiego w latach 2009÷2019

Rys.6.80. Struktura wiekowa populacji w Poznaniu w latach 2009-2019

Rys. 6.81. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009-2019 (w %)

Rys.6.82. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009-2019 (PLN)

Rys. 6.83. PKB na mieszkańca w Poznaniu na tle woj. wielkopolskiego w latach 2009-2019

Rys. 6.84. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie wielkopolskim w latach 2009-2019

Rys.6.85. Liczba transakcji na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotnym i wtórnym) w Poznaniu w latach 2010 - 2019

Rys.6.86. Zasoby mieszkaniowe w Poznaniu-ogółem w latach 2009-2019

Rys. 6.87. Liczba mieszkań, oddanych do użytku w Poznaniu w latach 2009-2019

Rys. 6.88. Wielkość mieszkaniowego zasobu komunalnego Poznania w latach 2009-2019

Rys.6.89. Liczba lokali socjalnych w Poznaniu w latach 2009-2019

Rys. 6.90. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od gminy Poznań w latach 2014÷2019

Rys.6.91. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność gminy miejskiej Poznań w latach 2009-2019

Rys.6.92. Mieszkania komunalne oddane do użytkowania w Poznaniu w latach 2009-2019

Rys.6.93. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Poznań

Rys.6.94. Liczba wniosków o najem lokali komunalnych i socjalnych z zasobu mieszkaniowego Poznania i ich weryfikacja w latach 2012-2017

Rys. 6.95. Liczba mieszkań udostępnionych na wynajem w PTBS Poznań w latach 2009-2019

Rys.6.96. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Poznaniu w wybranych latach

Rys.6.97. Zmiana stawek czynszów (za PLN/m²/miesiąc) w PTBS Poznań w latach 2009-2019

Rys.6.98. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Poznaniu w latach 2009-2019