



ARTUR PARYS

**GOSPODARCZA I SPOŁECZNA
ROLA LOKALNEJ POLITYKI
MIESZKANIOWEJ**

**OCENA WYBRANYCH INSTRUMENTÓW WSPARCIA
MIESZKANIOWEGO NA PODSTAWIE
BADAŃ KOMPARATYWNYCH**



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

**GOSPODARCZA I SPOŁECZNA
ROLA LOKALNEJ POLITYKI
MIESZKANIOWEJ**

**OCENA WYBRANYCH INSTRUMENTÓW WSPARCIA
MIESZKANIOWEGO NA PODSTAWIE
BADAŃ KOMPARATYWNYCH**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ARTUR PARYS

**GOSPODARCZA I SPOŁECZNA
ROLA LOKALNEJ POLITYKI
MIESZKANIOWEJ**

**OCENA WYBRANYCH INSTRUMENTÓW WSPARCIA
MIESZKANIOWEGO NA PODSTAWIE
BADAŃ KOMPARATYWNYCH**



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

Łódź 2025

Artur Parys (ORCID: 0000-0002-3310-387X) – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Inwestycji i Nieruchomości
90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENCI

Maria Trojanek, Bartłomiej Marona

REDAKTOR INICJUJĄCA

Katarzyna Włodarczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Dorota Stępień

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

KOREKTA TECHNICZNA

Leonora Gralka

PROJEKT OKŁADKI

Jakub Ferenc

© Copyright by Artur Parys, Łódź 2025

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2025

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

<https://doi.org/10.18778/8331-839-4>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.11735.25.0.M

Ark. wyd. 22,5; ark. druk. 24,0

ISBN 978-83-8331-838-7

e-ISBN 978-83-8331-839-4

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Pamięci mojego Taty

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
 Rozdział 1	
Istota polityki mieszkaniowej	21
1.1. Polityka mieszkaniowa jako integralna część polityki państwa	22
1.1.1. Wzajemne relacje polityki mieszkaniowej i polityki społecznej	23
1.1.2. Przemiany na rynku pracy i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych: dualizacja oraz podział <i>insider-outsider</i>	26
1.1.3. Polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska	34
1.2. Cele i instrumenty krajowej polityki mieszkaniowej	36
1.3. Cele i instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej	39
1.4. Funkcje ekonomiczne i społeczne rynku mieszkaniowego	40
1.4.1. Rynek mieszkaniowy a gospodarka	42
1.4.2. Rynek mieszkaniowy a sprawiedliwość społeczna	44
 Rozdział 2	
Metodologia badań polityki mieszkaniowej	47
2.1. Polityka mieszkaniowa jako szczególny obszar badań	47
2.2. Przegląd metod badań polityki mieszkaniowej	51
2.3. Uzasadnienie wyboru przyjętych w pracy metod badawczych	54
2.4. Wybór przypadków do badania	58
2.4.1. Źródła danych	58
2.4.2. Ograniczenia i wiarygodność danych	59
2.5. Badania porównawcze polityki mieszkaniowej w ujęciu konwergencji i dywergencji	60
2.6. Badania porównawcze w skali makro i mikro	63
2.7. Schemat analizy realizacji polityki mieszkaniowej jednostek lokalnych	66

Rozdział 3

Polityka mieszkaniowa na poziomie krajowym i gminnym w Polsce **69**

- 3.1. Założenia krajowej polityki mieszkaniowej 69
- 3.2. Samorząd terytorialny jako podmiot odpowiedzialny za lokalną politykę mieszkaniową 73
- 3.3. Przegląd wybranych rządowych programów i instrumentów polityki mieszkaniowej adresowanych do gmin 80

Rozdział 4

Lokalna polityka mieszkaniowa oraz lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego. Studia przypadków Brna i Ostrawy **95**

- 4.1. Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej (wcześniej Czechosłowacji) 95
- 4.2. Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Republice Czeskiej (wcześniej Czechosłowacji) do 2019 r. 104
- 4.3. Studium przypadku Brna 115
 - 4.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Brna 115
 - 4.3.2. Polityka mieszkaniowa Brna – zarys problemu 122
 - 4.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego 125
 - 4.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego 128
 - 4.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego 132
- 4.4. Studium przypadku Ostrawy 134
 - 4.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Ostrawy 134
 - 4.4.2. Polityka mieszkaniowa Ostrawy – zarys problemu 138
 - 4.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego 145
 - 4.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego 147
 - 4.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego 150

Rozdział 5

Lokalna polityka mieszkaniowa oraz lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego. Studia przypadków Monachium i Kolonii **153**

- 5.1. Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Niemczech 153
- 5.2. Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Niemczech do 2019 r. 162
- 5.3. Studium przypadku Monachium 173
 - 5.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Monachium 173
 - 5.3.2. Polityka mieszkaniowa Monachium – zarys problemu 180

5.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	186
5.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego	190
5.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego	194
5.4. Studium przypadku Kolonii	196
5.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Kolonii	196
5.4.2. Polityka mieszkaniowa Kolonii – zarys problemu	201
5.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	204
5.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego	207
5.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego	208

Rozdział 6

Lokalna polityka mieszkaniowa oraz lokalne instrumenty wsparcia mieszkaniowego. Studia przypadków Łodzi, Krakowa, Wrocławia i Poznania **211**

6.1. Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Polsce do 2019 r.	211
6.2. Studium przypadku Łodzi	220
6.2.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Łodzi	220
6.2.2. Polityka mieszkaniowa Łodzi – zarys problemu	228
6.2.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	236
6.2.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego	240
6.2.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego	243
6.3. Studium przypadku Krakowa	247
6.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Krakowa	247
6.3.2. Polityka mieszkaniowa Krakowa – zarys problemu	254
6.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	260
6.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego	263
6.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego	267
6.4. Studium przypadku Wrocławia	270
6.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Wrocławia	270
6.4.2. Polityka mieszkaniowa Wrocławia – zarys problemu	277

6.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	284
6.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego	286
6.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego	288
6.5. Studium przypadku Poznania	290
6.5.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Poznania	290
6.5.2. Polityka mieszkaniowa Poznania – zarys problemu	297
6.5.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego	304
6.5.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego	305
6.5.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego	310
Rozdział 7	
Wnioski	315
7.1. Rozważania dotyczące tez	317
7.2. Różnice w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego będącego w dyspozycji badanych miast	318
7.2.1. Cele lokalnej polityki mieszkaniowej a jej instrumenty	318
7.3. Efekty stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej w odniesieniu do stanu lokalnych zasobów mieszkaniowych i potrzeb zgłaszanych przez gospodarstwa domowe w badanych miastach	327
7.3.1. Zgłaszane potrzeby a ich realizacja – kwestia wrażliwa politycznie	327
7.3.2. Prywatyzacja a pozyskiwanie nowych zasobów	329
7.4. Relacje między sytuacją gospodarczą na obszarze jednostki lokalnej a stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych	330
Zakończenie	333
Literatura	335
Strony internetowe	357
Akty prawne	367
Spis tabel	371
Spis rysunków	373
Streszczenie	381
Summary	383

Wykaz skrótów

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.
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	– koncepcyjne budownictwo czynszowe (Monachium).
MdM	– program mieszkaniowy „Mieszkanie dla Młodych”.
MRR	– Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
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.

PZFD	– Polski Związek Firm Deweloperskich.
RFN	– Republika Federalna Niemiec.
RP	– Rzeczpospolita Polska.
SAN	– Społeczna Agencja Najmu.
SIM	– Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe.
SMO	– Statutowe miasto Ostrawa (Statutární město Ostrava).
SoBoN	– społecznie sprawiedliwe zagospodarowanie terenu (Monachium).
STEK Wohnen	– Miejska Koncepcja Rozwoju Mieszkalnictwa (Kolonia).
TBS	– Towarzystwo Budownictwa Społecznego.
UE	– Unia Europejska.
UMŁ	– Urząd Miasta Łodzi.
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. Podsycia 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 (wynajmu lub 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 [Departament Ochrony i Rozwoju Mieszkalnictwa, Miasto Nowy Jork n.d.].

W niektórych krajach, takich jak Niemcy, określenie „przystępne cenowo mieszkania” ma inne znaczenie. Odnosi się w szczególności do mieszkań dotowanych ze środków publicznych, zapewnianych kwalifikującym się gospodarstwom domowym, których potrzeby nie są zaspokajane przez rynek [Stadt Frankfurt am Main n.d.].

Niekorzystna sytuacja społeczna i ekonomiczna często jest odzwierciedlona we wzorcach mieszkaniowych. Coraz częściej pojawia się pogląd, że wyłaniający się obraz segregacji społecznej, bazujący na grupach etnicznych, wiekowych i dochodowych, może osłabić spójność i konkurencyjność dzielnic, miast i ostatecznie krajów [Parlament Europejski 1996].

Polityka mieszkaniowa zmienia się znacząco w wielu krajach. Nie chodzi już w niej 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 obrębie których Unia Europejska posiada kompetencje i programy.

Niniejsza monografia powstała na podstawie rozprawy doktorskiej, w której szczególną uwagę poświęcono analizie różnych polityk mieszkaniowych, ze szczególnym uwzględnieniem oceny stopnia realizacji ich założeń. Będzie to wymagało

zastosowania interdyscyplinarnego podejścia, łączącego wiedzę z zakresu ekonomii, socjologii, a także nauk o polityce i administracji. Autor publikacji będzie również starał się odpowiedzieć na pytanie, jak przewidywanie i adaptacja do zmian w sferze mieszkaniowej może wpływać na kształtowanie polityk publicznych i ich realizację.

W kontekście opracowania osiągnięte efekty instrumentów wsparcia mieszkaniowego zostały zdefiniowane 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, lecz także stanowi podstawę do refleksji nad przyczynami tych rozbieżności oraz możliwościami optymalizacji działań państwa w sektorze mieszkaniowym.

Autor monografii dążył do zrozumienia mechanizmów determinujących rezultaty programów mieszkaniowych oraz ich wpływu na ogólną realizację założeń polityki mieszkaniowej. Zostały 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 miało na celu wskazanie, w jaki sposób dostosowanie strategii i instrumentów wsparcia mieszkaniowego może przyczynić się do zwiększenia ich końcowych efektów, a tym samym do poprawy stopnia realizacji założeń 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; przestrzeń, w której można odpocząć, uczyć się i żyć; dostęp do mniejszego lub większego komfortu. Ponadto miejsce zamieszkania umieszcza gospodarstwo domowe w określonych warunkach sąsiedzkich, 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 OECD [Ellen et al. 2020].

Polityka mieszkaniowa jest jedną z ważniejszych polityk sektorowych państwa – w tym rządu i samorządów terytorialnych. Angażuje 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 szczególności

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.

Ponadto polityka mieszkaniowa jest kluczowym czynnikiem 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.

Obecna sytuacja na rynku mieszkaniowym wielu krajów 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 [2020] polityka mieszkaniowa jest kluczowym narzędziem do osiągnięcia tego celu, ale jej skuteczność bywa ograniczana przez różnorodność lokalnych działań oraz restrykcyjne przepisy prawne [OECD 2020].

Znaczne zróżnicowanie polityk mieszkaniowych na poziomie krajowym i lokalnym stwarza konieczność przeprowadzenia dogłębnej analizy, aby zidentyfikować najlepsze praktyki i zrozumieć, jakie czynniki wpływają na efekty działań w poszczególnych kontekstach miejskich. Analiza taka wymaga również oceny stopnia realizacji założeń 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.

Niezmiernie istotne jest też zrozumienie efektów (nie zawsze zamierzonych) różnych programów wsparcia mieszkaniowego oraz narzędzi polityki mieszkaniowej. W odpowiedzi na powyższe wyzwania autor monografii koncentruje się na badaniu efektów instrumentów polityki mieszkaniowej, polegającym na analizie ich bezpośrednich skutków (czy zastosowane instrumenty przyniosą oczekiwane rezultaty w sposób optymalny pod względem ekonomicznym i społecznym).

Przeprowadzone badania miały na celu dogłębne zrozumienie problemu zwiększenia podaży przystępnych mieszkań oraz ocenę efektów 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, Wrocław i Poznań, umożliwiła przeanalizowanie efektów programów wsparcia mieszkaniowego w różnych kontekstach.

Rozważania mają 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 skupiono 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, dlatego ich uwzględnienie istotnie wpłynęłoby na wyniki analizy. Skoncentrowanie się na okresie przedpandemicznym pozwoliło na zrozumienie efektów programów wsparcia mieszkalnictwa w wieloletnim kontekście.

Wybrany zakres tematyczny monografii jest istotny z perspektywy społeczno-ekonomicznej. Pozwolił na lepsze zrozumienie stopnia realizacji założeń polityki mieszkaniowej na lokalnym poziomie oraz możliwości, a jednocześnie trudności implementacji konkretnych rozwiązań.

Cele monografii

Za główny cel naukowy publikacji 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.

Do wskazanych celów i tez badawczych sformułowano korespondujące z nimi pytania badawcze:

- jakie są różnice w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego będącego w dyspozycji badanych miast?
- jakie są efekty stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej w odniesieniu do stanu lokalnych zasobów mieszkaniowych i potrzeb zgłaszanych przez gospodarstwa domowe w badanych miastach?
- jakie są relacje między sytuacją gospodarczą na obszarze jednostki lokalnej a stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych?

Na podstawie studiów literatury przedmiotu oraz dotychczasowych doświadczeń badawczych autora sformułowano następujące tezy:

- 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;
- widoczne są różnice w zakresie aktywności realizacji polityki mieszkaniowej przez badane miasta (aktywność jest oceniana poprzez zasób wykorzystywanych instrumentów wsparcia i uzyskiwane efekty).

Przegląd literatury

Polityka mieszkaniowa jako przedmiot badań naukowych stanowi dziedzinę obejmującą interdyscyplinarne podejście, łączące wiedzę z zakresu ekonomii, socjologii, a także nauk o polityce i administracji. Przegląd literatury wykorzystanej w publikacji pozwala na wyróżnienie kilku kluczowych obszarów badawczych, na których koncentruje się problematyka badawcza monografii.

Problem braku przystępności cenowej mieszkań stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań współczesnej polityki mieszkaniowej. Aby zobrazować to zjawisko, w książce wykorzystano artykuły takich autorów, jak m.in. Aalbers [2017], Arundel, Hochstenbach [2020], Fuller, Johnston, Regan [2020], Lee et al. [2022] oraz Wetzstein [2017]. Bazując na analizach tych badaczy, autor przeprowadził własną refleksję naukową nad przystępnością cenową mieszkań. W monografii problem ten został ukazany w szerokim kontekście ekonomicznym, społecznym i instytucjonalnym, ze wskazaniem na jego globalny zasięg i systemowe uwarunkowania.

W ostatnich latach kwestia przystępności cenowej mieszkań stała się istotnym tematem debat publicznych i politycznych w wielu rozwiniętych gospodarkach, a także zagadnieniem o znaczeniu wyborczym [Wetzstein 2017]. W literaturze podkreśla się, że współczesny kryzys mieszkaniowy nie ogranicza się już wyłącznie do grup o najniższych dochodach, lecz coraz częściej dotyka również gospodarstw domowych o dochodach średnich – zwłaszcza w globalnych metropoliach i na obszarach z wysokim popytem mieszkaniowym [Lee et al. 2022: 1748]. W ujęciu europejskim szczególnie niepokojąca jest obserwowana od lat tendencja wzrostu cen mieszkań i stawek czynszów, które rosną szybciej niż dochody gospodarstw domowych [Arundel, Hochstenbach 2020: 497–523; Fuller, Johnston, Regan 2020: 297–320]. Przykład Niemiec, omawiany m.in. przez Aalbersa [2017], pokazuje, jak proces finansjalizacji odbywa się w kontekście stopniowego wycofywania się państwa z aktywnej regulacji rynku mieszkaniowego – niegdyś ukierunkowanej na zapewnienie mieszkań dostępnych cenowo dla szerokich warstw społecznych.

Kolejnym tematem poruszonym w monografii jest problem finansjalizacji mieszkalnictwa. W swoich publikacjach autorzy, tacy jak: Załączna [2015], Hoekstra [2020], Fernandez, Aalbers [2016] oraz Dewilde [2020], wskazują, że mieszkanie coraz częściej postrzegane jest nie jako dobro społeczne, lecz jako towar oraz nośnik kapitału i inwestycji [Załączna 2015]. Finansjalizacja oznacza również, że rynki mieszkaniowe i hipoteczne funkcjonują coraz silniej w skali globalnej, co przekłada się na wzrost ich niestabilności w ujęciu krajowym [Hoekstra 2020].

Fernandez i Aalbers [2016] podkreślają, że procesy finansjalizacji mają charakter nierównomierny, ponieważ systemy mieszkalnictwa na świecie znacznie się różnią. Są zróżnicowane instytucjonalnie, historycznie i politycznie, a tym samym zależne od lokalnych ścieżek rozwoju.

Dewilde [2020] zwraca uwagę, że nadmierna finansjalizacja mogła przyczynić się do spowolnienia gospodarczego, którego skutki były zróżnicowane w zależności od kraju. Różnice te wynikały m.in. z odmiennych regulacji dotyczących

kredytów mieszkaniowych, efektów ich wdrażania, a także z pozycji młodych dorosłych na rynku pracy oraz poziomu ich dochodów.

Ważnym obszarem rozważań są również modele oraz metody analizy polityki mieszkaniowej rozpatrywane w monografii z perspektywy porównawczej. David Clapham [2019] wyróżnia trzy podejścia do definiowania polityki mieszkaniowej w badaniach społecznych: racjonalne, polityczne i strukturalne.

Jim Kemeny [2001] wskazuje, że 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.

Lawson [2006] prezentuje podejście strukturalne, obejmuje krytyczny realizm i bada najnowszą literaturę przedmiotu, która stara się pokazać m.in. wpływ finansjalizacji mieszkalnictwa na kształt krajowych systemów mieszkaniowych.

Według Jorisa Hoekstry [2020] wiodącymi ramami teoretycznymi w porównawczych badaniach nad mieszkalnictwem są teorie dywergencji. Próbuje one znaleźć równowagę między uogólnieniem z jednej strony a zwracaniem uwagi na różnice z drugiej [Hoekstra 2020: 75].

Przegląd historyczny polskiej polityki mieszkaniowej pozwala zidentyfikować trzy istotne okresy: PRL [np. Andrzejewski 1979, 1987; Cesarski 2011]; transformacji lat 90. i jej konsekwencje w zakresie prywatyzacji [np. Bryx 2023; Cesarski 2015; Cyran 2016; Groeger 2016; Kucharska-Stasiak 2008; Supińska 2005]; współczesnych debat nad rolą państwa i samorządów w kształtowaniu polityki mieszkaniowej [np. Muzioł-Węclawowicz 2021; Nowak 2021].

W przeglądzie literatury poświęconej ewolucji polityki mieszkaniowej Republiki Czeskiej istotne są opracowania autorstwa Luxa i Sunegi [2017], natomiast w przypadku Niemiec – Egnera [2019] oraz Rinka i Egnera [2020].

Znaczącą część literatury przedmiotu stanowią również artykuły dotyczące lokalnych uwarunkowań i sposobów zarządzania zasobem mieszkaniowym w miastach polskich oraz raporty opracowywane przez władze lokalne badanych miast Republiki Czeskiej i Niemiec [m.in. Sikora-Fernandez, Kucharska-Stasiak, Dzieciuchowicz, Strączkowski, Koszel oraz raporty *Koncepcie sociálního bydlení statutárního města Ostravy* czy *Bericht zur Wohnungssituation in München 2018–2019*]. Analizy zawarte w tych opracowaniach dotyczą przemian polityki mieszkaniowej w latach objętych badaniem, w ujęciu lokalnym (miejskim), uwzględniając lokalną specyfikę badanych miast.

W celu uzupełnienia przeglądu o najnowsze pozycje bibliograficzne uwzględniono też publikację własną autora [Parys 2024: 47–69]. W swoim artykule przedstawił ewolucję niemieckiej polityki mieszkaniowej oraz nowe formy zaangażowania prywatnych firm handlowych w budownictwo mieszkaniowe jako odpowiedź na rosnący deficyt mieszkań społecznych i przystępnych cenowo w największych niemieckich miastach.

Dużą wartość porządkującą badania nad sytuacją mieszkaniową w Polsce i Europie mają cyklicznie raporty wydawane m.in. przez Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej (IRMiR) oraz Housing Europe. Pod tym względem istotny jest również wkład Fundacji Habitat for Humanity, która publikuje liczne artykuły poświęcone mieszkalnictwu, m.in. autorstwa Salamon, Muzioł-Węclawowicz [2015], Wygnańskiej [2019]. W szerszej literaturze warto także wskazać prace Bryxa [2023] i Nowaka [2021].

Struktura monografii

Aby osiągnąć założone cele niniejszej monografii, przeprowadzono badania i przedstawiono je w siedmiu ściśle powiązanych ze sobą rozdziałach.

W rozdziale pierwszym przybliżono istotę 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 a społeczną. Skupiono się m.in. na związku sytuacji na rynku pracy z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych. Przedstawiono wzajemne powiązania między polityką ochrony środowiska a zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych oraz nakreślono problem znaczącego śladu środowiskowego w realizacji potrzeb mieszkaniowych.

Ponadto skoncentrowano się na celach krajowej i lokalnej polityki mieszkaniowej. Omówiono powiązanie rynku mieszkaniowego z gospodarką. Skupiono się na wzajemnej relacji pomiędzy rynkiem mieszkaniowym a sprawiedliwością społeczną. Poruszono problem różnic w warunkach mieszkaniowych i bytowych.

Rozdział drugi zawiera przegląd metod badań polityki mieszkaniowej oraz uzasadnienie wyboru przyjętych w monografii 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 publikacji konieczne było podejście wielopoziomowe, obejmujące skalę makro i mikro oraz dlaczego wybór ośmiu oddzielnych studiów przypadków (miast) z różnych krajów został uznany przez autora za najbardziej odpowiedni.

Zaprezentowano schemat trzech faz oddziaływania polityki mieszkaniowej w stosunku do zasobu (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 r. Omówiono kwestię gminy jako podmiotu odpowiedzialnego za lokalną politykę mieszkaniową. Wyszczególniono i przedstawiono wybrane rządowe programy wsparcia mieszkaniowego oraz podmioty wspierające gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców. Dokonano oceny wybranych programów mieszkaniowych i podmiotów pod kątem stopnia zaspokajania 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 stopnia realizacji założeń zarówno krajowej polityki Republiki Czeskiej, jak i lokalnych polityk mieszkaniowych Brna i Ostrawy, determinowanych rezultatami lokalnych instrumentów wsparcia mieszkaniowego.

Studium przypadku Brna i Ostrawy, przeprowadzone na podstawie schematu 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 r. Przeprowadzono w nim analizę wybranych krajowych instrumentów wsparcia mieszkaniowego w Niemczech oraz lokalnych instrumentów wsparcia mieszkaniowego w Monachium i Kolonii.

Dokonano oceny stopnia realizacji założeń krajowej polityki Niemiec, a także lokalnych polityk mieszkaniowych Monachium i Kolonii, determinowanych rezultatami 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 na podstawie schematu trzech faz oddziaływania polityki mieszkaniowej na zasób mieszkaniowy.

W rozdziale szóstym dokonano oceny stopnia realizacji założeń krajowej polityki Polski, a także lokalnych polityk mieszkaniowych Łodzi, Krakowa, Wrocławia i Poznania, determinowanych rezultatami lokalnych instrumentów wsparcia mieszkaniowego, w szczególności pod kątem zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań komunalnych i socjalnych. Poddane analizie lokalne programy mieszkaniowe zostały sklasyfikowane według schematu trzech faz oddziaływania polityki mieszkaniowej na zasób mieszkaniowy.

W rozdziale siódmym autor przedstawił wnioski dotyczące najważniejszych aspektów krajowych polityk mieszkaniowych (w tym oceny rezultatów krajowych instrumentów wsparcia mieszkaniowego) badanych krajów oraz wnioski odnoszące się do najistotniejszych kwestii lokalnych polityk mieszkaniowych.

Rozdział 1

Istota polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa obejmuje działania władz różnych szczebli – centralnego, regionalnego i lokalnego – i jest częścią polityki społecznej¹. Nadrzędnym celem polityki mieszkaniowej jest rozwiązywanie problemu mieszkaniowego i zapewnienie socjalnego bezpieczeństwa [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, 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 pomocą obejmuje się 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

1 Polityka społeczna to takie działania 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 (takich jak 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 1998].

produkcję budowlano-montażową, a także jej rola polega na korygowaniu ewentualnych jego niesprawności [Lis 2011: 11].

W szerszym ujęciu definiuje się politykę mieszkaniową jako działania podejmowane przez państwo czy 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 redukowanie ich niekorzystnych skutków [Andrzejewski 1979: 25]. 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. W ujęciu ilościowym polega na wprowadzeniu zmian wartości instrumentów w zakresie rozwiązań instytucjonalno-prawnych. W ujęciu jakościowym zawiera natomiast 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 wdrożenie znaczących zmian do systemu mieszkaniowego oraz norm i reguł kierujących jego działaniem [Cyran 2013]. Ponadto polityka mieszkaniowa może mieć różny wymiar przestrzenny – od międzynarodowego (na poziomie np. Unii Europejskiej) przez krajowy aż do lokalnego.

1.1. 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 także całej polityki gospodarczej państwa, może stanowić skuteczne narzędzie wspomagające obywateli w uzyskaniu mieszkania [Kędzierska 2009: 147–148]. Jest ona powiązana z wszystkimi gałęziami polityki społecznej oraz z polityką finansową i przestrzenną, ma także zadania spójne z celami pozostałych polityk. Cele polityki miesz-

kaniowej – jako polityki sektorowej – powinny być sprzężone z celami polityki gospodarczej państwa. Oznacza to, że rezultaty prowadzonej polityki mieszkaniowej są determinowane głównie przez narzędzia i instrumenty polityki ekonomicznej, fiskalnej i pieniężnej [Szelągowska 2021]. 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]. Wymiar ingerencji państwa w zakresie doboru konkretnych instrumentów polityki mieszkaniowej jest wynikiem przyjętych założeń ustrojowych, dominującej ideologii, wskazuje także na różnice między deklarowaną a realizowaną polityką mieszkaniową.

Mieszkalnictwo² natomiast, 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 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.

1.1.1. Wzajemne relacje polityki mieszkaniowej i polityki społecznej

Polityka mieszkaniowa stanowi część polityki społecznej, dlatego jej nadrzędnym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego [Clapham, Kemp, Smith 1990]. Jest ona powiązana z pozostałymi gałęziami polityki społecznej, polityką finansową i przestrzenną nie tylko z powodu korzystania przy jej tworzeniu z tych

2 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 [Krawczyńska 2008: 81].

samych narzędzi, lecz także ze względu na wspólne cele [Twardoch 2016: 272]. Polityka mieszkaniowa nie może być aprzestrzenna. 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 nieskuteczną 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 zaś 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 lokali po przystępnych cenach, dla włączenia społecznego i gospodarczego.

Zaspokajanie potrzeb najuboższych poprzez dostarczanie 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 społeczne³ pozostaje w wielu krajach ważnym elementem rozwiązania problemu przystępnych cenowo mieszkań. Jest środkiem zapewniającym wystarczające pod względem standardu, niedrogie mieszkania dla osób, które nie są w stanie uzyskać dostępu do lokali na rynku prywatnym [OECD 2020].

Ważne jest, by unikać stygmatyzacji i gettoizacji osób, które mieszkają w mieszkaniach społecznych, bowiem 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. Został on zaprojektowany głównie z myślą o dorosłych i ich problemach mieszkaniowych [Council to Homeless Persons 2021]. Przykładem dobrze funkcjonującego systemu mieszkalnictwa społecznego był niemiecki system mieszkalnictwa społecznego.

3 Komisja Europejska [2020] stwierdza, że mieszkalnictwo społeczne powinno być zarezerwowane wyłącznie dla „osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych, które ze względu na wyłączenie nie są w stanie znaleźć mieszkania na warunkach rynkowych”.

Mieszkalnictwo społeczne rozumiane jako system może być definiowane w ujęciu zasobów (budynków) lub polityki. 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. 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 kluczowe, dlatego należy odpowiedzieć na nie przy konstruowaniu lub rewidowaniu zasad tego systemu. Wydaje się, że w środowiskach badawczych zajmujących się mieszkalnictwem i w całym społeczeństwie panuje konsensus, że określenie grupy docelowej jest niezbędnym elementem.

Generalnie grupę docelową rozumie się 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, na przykład jako 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 zależności od kontekstu).

Aby mieć pewność, że zapewnione mieszkania są zajmowane przez grupę docelową, musi istnieć odpowiedni system alokacji. Należy też podkreślić, że systemy mieszkalnictwa społecznego nie są samowystarczalne, ale wymagają pewnej formy publicznego lub prywatnego wkładu finansowego lub wsparcia, aby mogły 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. Z tego powodu nie można jednoznacznie stwierdzić, że interwencja publiczna jest koniecznym elementem mieszkalnictwa społecznego [Hansson, Lundgren 2018: 13].

Szerokie badania na temat relacji między polityką mieszkaniową a polityką społeczną przeprowadziła na gruncie polskim na przykład Jolanta Supińska. W swoich pracach przestrzegała między innymi 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. „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 innych gałęzi polityki społecznej obszarem badań i działań praktycznych.

Supińska wraz z Łukaszem Szewczykiem sformułowała pięć paradoksów związanych z potrzebą posiadania mieszkania [Supińska, Szewczyk 2009]. Pierwszy 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 wielu 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 odwrotne: ile jest polityki mieszkaniowej w polityce społecznej? Uważają, że politycy społeczni skupiają się 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].

1.1.2. 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 [Krystek-Kuciewicz et al. 2020: 8].

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 Unii Europejskiej, a ceny mieszkań i stawki czynszów od lat stale rosną w stosunku do dochodów gospodarstw domowych [Arundel, Hochstenbach 2020: 497–523] i [Fuller, Johnston, Regan 2020: 297–320].

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: 1709–1736] i [Dewilde 2022: 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 ta jest częściowo uwarunkowana dostępnością mieszkań na danym rynku lokalnym, a przede wszystkim dostępnością zasobów mieszkań przeznaczonych 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 bazujący na mieszkaniach na wynajem, który nie wiąże trwale osoby z konkretną lokalizacją, zwiększa więc możliwość migracji w poszukiwaniu lepszej pracy i nie wymusza długoterminowych zobowiązań do zawarcia umowy kredytu hipotecznego na zakup mieszkania [Konowalczyk 2009: 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 [Wang et al. 2015].

Młode osoby, jako grupa „niepriorytetowa”, 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 okaże się 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, lecz 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 poszukujący niezależnego mieszkania, często są niewystraszające, a dostęp do głównego rynku najmu jest silnie ograniczony finansowo. Osoby te często postrzegają dostępne możliwości jako „tłumiące ambicje, cele zawodowe oraz plany rodzinne” [Pennington 2012]. Jeśli w przyszłości ich potrzeby mieszkaniowe miałyby być bardziej adekwatnie zaspokajane, konieczne jest ponowne, gruntowne przeanalizowanie sposobu funkcjonowania systemu najmu w odniesieniu do młodych ludzi [Rugg, Quilgars 2015].

Dzięki polityce mieszkaniowej ułatwiającej przejście z wynajmu na własność w stosunkowo młodym wieku [Kendig, Paris, Anderton 1987; Ronald 2008] większość zaawansowanych gospodarek odnotowała niezwykle zwiększenie się liczby właścicieli mieszkań i akumulacji bogactwa mieszkaniowego od lat 80. XX w. [Wind 2017]. Konkretnie instrumenty polityki mieszkaniowej wspierały, w zależności od kraju, gospodarstwa domowe o niższych czy 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 niedostęp-

ne 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, a także kluczowe powiązania między nimi [Arundel, Lennartz 2020].

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 złagodziły, ponieważ deregulacja rynku hipotecznego i innowacje produktowe umożliwiły łatwiejszy dostęp do kredytów. Procesy te jednak „przełożyły się” na ceny mieszkań w taki sposób, że przystępność mieszkania „dla ludzi z niższymi dochodami” okazała się problemem [Whitehead, Williams 2017].

Podczas gdy niepewne perspektywy na rynku pracy dotyczą młodych dorosłych niemal w każdym miejscu (w postaci bezrobocia czy nietrwałej formy zatrudnienia), „finansjalizacja” rynków mieszkaniowych i kredytów hipotecznych jest zróżnicowana geograficznie oraz wydaje się przekraczać powszechnie uznawane grupy objęte opieką społeczną i pomocą mieszkaniową [Lennartz, Ronald 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 społeczne [Office of the High Commissioner for Human Rights, n.d.]. 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].

Ponadto finansjalizacja oznacza, 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; stanowi nie tylko dobro konsumpcyjne, lecz także dobro inwestycyjne [Hoekstra 2020: 76]. Spowolnienie gospodarcze, które wynikało z „nadmiernej” finansjalizacji, uderzyło w różnym stopniu, co wynikało 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 w stanie kupić nieruchomości, 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 [Lennartz, Ronald 2017].

Sz 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, takie jak: 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: 2–9; Dewilde, Flynn 2021: 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 et al. 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 2015: 16].

Pozycje i nierówności dochodowe znajdują swój odpowiedni wymiar na rynku mieszkaniowym w akumulacji i dystrybucji bogactwa mieszkaniowego [Kalleberg 2018].

Dynamika zmiany sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych jest nierozdzielnie związana z takimi czynnikami, jak: nierówności dochodowe (np. ze względu na płeć), coraz mniej stabilne rynki pracy, zadłużenie edukacyjne oraz postępująca finansjalizacja mieszkalnictwa [Elsinga et al. 2016: 7]. Przykładowo koncepcja niepewnej pracy uwypukliła niekorzystną pozycję nie tylko osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo (tj. tych, którzy nie mają dochodów), lecz 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 z powodu ponoszonych kosztów wynajmu czy już istniejącego wysokiego zadłużenia [Arundel, Lennartz 2020].

Wiele gospodarstw domowych podejmuje świadomą decyzję o niekupowaniu nieruchomości mieszkalnych, ponieważ uważają to za zbyt ryzykowne lub dlatego, że nie wpisuje się to w ich obecną fazę 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 osiądana 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. Sytuacja na rynku pracy jest w coraz większym stopniu różnicowana 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 et al. 2008]. W tym przypadku brak środków finansowych na mieszkanie nie tylko przekłada się bezpośrednio na problemy z dostępnością, lecz także może prowadzić do większego ryzyka – zalegania z czynszem i 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, a 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 obszarach zamieszkałych głównie przez osoby młodsze. 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, takich jak: 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. Bycie *outsiderem* w danym wymiarze nie oznacza jednak 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].

Niski poziom 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 wśród rodziców samotnie wychowujących dzieci i gospodarstw domowych o niższym wykształ-

ceniu [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]. Firmy, a także osoby fizyczne coraz częściej inwestują w mieszkania na wynajem długo- i krótkoterminowy, aby czerpać zyski zarówno z najmu, jak i wzrostu cen mieszkań. Kapitalizm rentierski, w połączeniu z gentryfikacją, zmienił charakter wielu dzielnic miejskich, w których ceny mieszkań i stawki czynszów zwiększyły się. W rezultacie obszary te stały się niedostępne dla młodych dorosłych i osób o średnich dochodach [Hoekstra, 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. Obszary 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 dostęp do mieszkań zawsze był uzależniony od finansowania, niezależnie od tego, czy były one nabywane indywidualnie, czy jako część większego portfela inwestycyjnego. Mieszkania, podobnie jak inne rodzaje nieruchomości, są wysoko cenioną formą zabezpieczenia. Podobnie jak dzieła sztuki, nieruchomości uważa się za mające w miarę bezpieczną, stabilną wartość. W przeciwieństwie do dzieł sztuki, nieruchomości finansowane z kredytu hipotecznego i generujące dochody z wynajmu oferują korzyści wynikające ze standaryzacji – takie jak przewidywalne przepływy pieniężne (w postaci rat i czynszu), dobrze rozwinięte systemy kalkulacyjne oraz ustandaryzowane ramy instytucjonalne służące zarządzaniu przyszłymi strumieniami dochodów [Fernandez, Aalbers 2016]. Bogactwo opierające się 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].

1.1.3. Polityka mieszkaniowa a ochrona środowiska

Sektor mieszkaniowy pozostawia znaczny ślad środowiskowy. Bezpośrednio generuje zewnętrzne efekty środowiskowe przez wykorzystywanie 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: 145–165].

Polityka środowiskowa w sektorze mieszkaniowym ma na celu skorygowanie negatywnych zewnętrznych efektów dzięki lepszemu dostosowaniu lokalizacji zasobów mieszkaniowych, a dodatkowo oddziałuje 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 przedsięwzięcia polityki środowiskowej, takie jak zagęszczanie zabudowy (*densification*), mogą złagodzić ślad środowiskowy sektora mieszkaniowego, poprawiając przystępność cenową mieszkań. Takie działania, które przynoszą poprawę jakości środowiskowej i wzrost przystępności cenowej mieszkań, mogłyby zostać zidentyfikowane oraz potraktowane priorytetowo w pakietach reform polityki mieszkaniowej.

Skutki wzajemnego oddziaływania między polityką ochrony środowiska a zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych można przewidzieć za pomocą podejść *ex ante*, w których szacuje się międzysektorowe skutki polityki na podstawie charakterystyki rynku mieszkaniowego, form miejskich, systemów transportowych i preferencji konsumentów w konkretnych kontekstach lub podejścia *ex post*, gdy ocenia się wpływ realizowanej polityki mieszkaniowej i środowiskowej odpowiednio na rynki mieszkaniowe i środowisko OECD [2021c].

Tworzenie i użytkowanie zasobów mieszkaniowych wiąże się m.in. 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 et al. 2011], 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 ponaddwukrotnie, a wraz z nim zużycie materiałów. Ekspansja ta ma doprowadzić do prawie 84 Gt zużycia materiałów budowlanych rocznie w 2060 r. [OECD 2019].

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 wszystkim dotyczy to krajów rozwijających się). Znaczny udział zużycia energii w sektorze mieszkaniowym pochodzi z ogrzewania, co wyjaśnia, dlaczego kraje, gdzie panują chłodniejsze temperatury, zwykle wykazują większe zużycie energii na mieszkańca. Istnieją jednak duże rozbieżności w obrębie 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 więcej 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 wielkość mieszkań. Uwzględniając pośrednie emisje z produkcji energii, budynki odpowiadają za prawie 30% globalnych emisji CO₂ związanych z energią [OECD 2021c].

Dany system mieszkaniowy ma konkretny kontekst przestrzenny, przez który generuje oddziaływania na środowisko. *Urban sprawl*⁴ oraz 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

4 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].

wysokości popytu na mieszkania, zaś elastyczność wartości nieruchomości (*elasticity of property values*) w odniesieniu do jakości udogodnień środowiskowych jest zazwyczaj większa niż jeden [Kuethe, Keeney 2012].

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 może wywoływać stopniowe zmiany w kształcie miast i innych czynnikach, które rzutują na podaż i ceny mieszkań.

Polityka związana ze środowiskiem może wpływać na popyt mieszkaniowy poprzez jej oddziaływanie 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, co w konsekwencji przyczyni się do wzrostu 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 [UNECE 2008; Silva, Acheampong 2015].

1.2. Cele i instrumenty krajowej polityki mieszkaniowej

Mieszkanie jest podstawą stabilności i bezpieczeństwa dla każdego gospodarstwa domowego. To centrum życia społecznego, emocjonalnego oraz ekonomicznego, azyl – miejsce, w którym można żyć w spokoju, bezpieczeństwie i godności. Coraz częściej własność mieszkania postrzegana jest jednak 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 oraz wdrożenie pra-

wa do mieszkania poprzez odpowiednią politykę i programy, w tym strategię mieszkaniową, zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Samorządy lokalne są często obciążone bezpośrednią odpowiedzialnością za zapewnienie usług mieszkaniowych.

W Europejskiej Karcie Mieszkalnictwa, przyjętej 26 kwietnia 2006 r. przez Intergrupę „URBAN-Logement” Parlamentu Europejskiego⁵, 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 zakresie bezdomności na szczeblu UE. Zauważono, że walka z bezdomnością powinna stanowić integralną część otwartej metody koordynacji (OMK)⁶ 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 warunkowaniem jest kryzys gospodarczy [Szluz 2014: 19–20].

Wskazuje się na istniejące globalne standardy prawa dotyczące odpowiednich warunków mieszkaniowych, które obejmują dostęp do podstawowych mediów i minimalnych standardów technicznych, a także bezpieczeństwo najmu [European Economic and Social Committee 2012]. Globalne definicje odpowiedniego zaspokojenia potrzeby mieszkania podkreślają 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 [Hermans, Pleace 2020: 56].

Główne cele polityki mieszkaniowej można podzielić według założeń ich oddziaływania na rynek mieszkaniowy. Wyróżnia się dwie grupy podstawowych celów: popytowe i podażowe [Szelańska 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.

Poszczególne kraje Unii Europejskiej formułują swoje cele polityki mieszkaniowej na podstawie określonych założeń społeczno-gospodarczych. Większość państw europejskich określa cele polityki państwa poprzez stronę popytową rynku mieszkaniowego. W badanym okresie podażowe podejście w kształtowaniu

5 Dokument roboczy Parlamentu Europejskiego w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej autorstwa Alfonso Andriego [Parlament Europejski 2006].

6 Jest to forma międzyrządowej polityki, w wyniku której nie mają zastosowania wiążące środki ustawodawcze Unii Europejskiej i która nie wymaga od krajów Unii Europejskiej wprowadzania nowego lub zmiany istniejącego prawa [Szluz 2008, 2011].

polityki państwa reprezentowały takie kraje, jak: Hiszpania, Dania, Litwa oraz Słowenia. Promocję mieszkań własnościowych jako główny cel polityki mieszkaniowej podkreślały takie państwa, 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 należą: regulacje instytucji, które finansują sektor mieszkaniowy, regulacje praw do nieruchomości, regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, regulacje dotyczące finansowania przedsiębiorstw budowlanych.

Do instrumentów z drugiej grupy, wyodrębnionych ze względu na kierunek oddziaływania, zalicza się te, które oddziałują na stronę popytową i te, które wpływają na podaż. W obu przypadkach są to m.in. różnego typu podatki i opłaty stymulujące lub hamujące określone działania, programy wsparcia publicznego, polityka prywatyzacyjna.

1.3. 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 z niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne, samotni seniorzy, rodziny wielodzietne, rodzice samotnie wychowujący dzieci, emigranci i uchodźcy, mniejszości etniczne, osoby zagrożone eksmisją, młode małżeństwa, studenci. Równocześnie 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 nieruchomości, 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, a także 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, Hengstermann 2020]. Problemem jest nie tylko niewystarczający zakres budownictwa społecznego, lecz także sama liczba mieszkań, choć przyczyny zapotrzebowania na mieszkania różnią się w poszczególnych krajach [Shahab, Hartmann, Jonkman 2021: 1132].

Udział jednostki lokalnej w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wyraża się w szeregu działań, często podejmowanych równocześnie. Uwidaczniają się one na etapie powstawania zasobu, użytkowania oraz dystrybucji. To jednostka lokalna decyduje, które z nich uzyskują priorytetowe znaczenie w jej polityce mieszkaniowej i jaka ma być siła ich oddziaływania na rynek mieszkaniowy. Na szczeblu gminnym istnieje zatem potrzeba wdrażania przejrzystych i skutecznych systemów szacowania potrzeb mieszkaniowych, oceny wielkości niezbędnych środków finansowych i zakresu regulacji przestrzennych, które są potrzebne do budowy nowych zasobów mieszkaniowych i poprawy stanu już istniejących [Gibb, Hayton 2017: 4].

1.4. Funkcje ekonomiczne i społeczne rynku mieszkaniowego

Nieruchomości odgrywają szczególną rolę w gospodarce, gdyż stanowią podstawę w zaspokajaniu zróżnicowanych potrzeb. Rynek nieruchomości jest niejednorodny – można wyróżnić w nim kilka segmentów rodzajowych i katalogować go według form władania, zasięgu przestrzennego, pozycji uczestników [Kucharska-Stasiak et al. 2020]. 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 funkcją 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 przez najem mieszkania, co powoduje konieczność ponoszenia kosztu za korzystanie z cudzego lokalu.

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 et al. 2020].

Zaspokajając potrzeby mieszkaniowe gospodarstwa domowego, mieszkanie pełni funkcję społeczną [Kucharska-Stasiak 2016]. Zaliczane jest do dóbr wiodących, które dynamizują gospodarkę, pobudzając zachowania ludności zarówno na etapie wytwarzania, dystrybucji, jak i konsumpcji, wpływając na strukturę spożycia i zwiększając popyt na inne dobra (efekt mnożnikowy) [Krakowińska 2008: 75–82]. Zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej pochłania dużą część dochodów

gospodarstwa domowego, dlatego 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 et al. 2020].

Rozbudowa zasobów mieszkaniowych odzwierciedla rozwój gospodarki oraz stale zwiększający się poziom zamożności części gospodarstw domowych. Pomimo ilościowego ukierunkowania polityki mieszkaniowej w ciągu ostatnich 50 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 zdefiniowana⁷.

Istnieją natomiast 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. Każde pojedyncze mieszkanie nadal spełnia podstawowe funkcje, ale zasoby mieszkaniowe stały się już istotnym czynnikiem przewagi konkurencyjnej miast [Weesep 2000].

Poprawa infrastruktury miejskiej, a pośrednio także jakości życia, może mieć istotne znaczenie we wspieraniu konkurencyjności miast [Parkinson et al. 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 2006]. 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 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 wyżej wymienionych

7 Wyrażnym tego przykładem jest definicja mieszkań społecznych, która wymusiła daleko idące zmiany w krajowych politykach mieszkaniowych [Załęczna 2014: 31–34].

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, dlatego zapewnienie przystępnych cenowo mieszkań dobrej jakości powinno być traktowane priorytetowo. Natomiast zakres, w jakim ten program polityczny został zrealizowany w praktyce, jest widoczny w udziale w całkowitym zasobie mieszkań dostępnych cenowo i poziomie 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, a także od kombinacji mieszkań wynajmowanych i zamieszkiwanych przez właścicieli [Housing Europe Observatory 2020]. 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].

1.4.1. Rynek mieszkaniowy a gospodarka

Mieszkanie to coś więcej niż schronienie; wiele osób, wybierając miejsce zamieszkania, jest wyczulona 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 wiele mówi o charakterze danego społeczeństwa [Grzegorzczak et al. 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 na wzrost segregacji mieszkaniowej [Grzegorzczak et al. 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 też 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 osiedlania 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 et al. 2020: 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 empirycznie związane z warunkami mieszkaniowymi i środowiskowymi oraz 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 liczby ludności w centrach miast w porównaniu z przedmieściami, inni przedstawili kontrdowody wobec argumentów o odrodzeniu miast, pokazując silny i trwały wzrost znaczenia przedmieść. Ponadto zwiększenie się liczby osób w centrach miast, zwłaszcza tzw. młodych dorosłych, może być po prostu odzwierciedleniem krótkoterminowych dostosowań do trudności gospodarczych wywołanych GFC. Młodsze pokolenia mogą zachowywać się podobnie do poprzednich pokoleń, gdy gospodarka ożywi się w dłuższej perspektywie, dlatego 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 et al. 2016; McDonald 2015; Moos 2013, 2016; Lee 2020]. Obserwując te trendy, niektórzy twierdzą, że pojawienie się tego pokolenia 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 [Ni et al. 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 dotyczy nie tylko ubogich i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, lecz także gospodarstwa domowe o średnich dochodach, zwłaszcza w światowych metropoliach i innych miejscowościach o wysokim popycie mieszkaniowym [Lee et al. 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 et al. 2022: 1745].

1.4.2. Rynek mieszkaniowy a sprawiedliwość społeczna

Koncepcja sprawiedliwości może być rozpatrywana w kontekście filozoficznym, społecznym, religijnym, prawnym i ekonomicznym. Od początków cywilizacji człowiek starał się podejmować decyzje o podziale dóbr i ról społecznych, opierając się na określonych zasadach. Już Arystoteles wyróżniał trzy części składowe 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 sank-

cję za niewłaściwe zachowanie i rekompensatę. Sprawiedliwość wymienna jest związana z zawieranymi umowami oraz bazuje na proporcjonalności wzajemnych świadczeń.

W czasach nowożytnych, 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 w sposób bezpośredni lub pośredni. 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 oraz wynikającej z tego transformacji gospodarczej. Wraz z intensyfikacją aktywności gospodarczej pogłębiają się jednak nierówności społeczne, co tworzy i wzmacnia dylematy polityczne. Władze miast muszą wywierać 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” a „tymi, którzy nie mają” [Weesep 2000].

Dualne miasto pojawia się tam, gdzie nierówności społeczne odpowiadają nierównościom przestrzennym, a system mieszkaniowy oddziela „przegranych od zwycięzców” [Castells 1989]. Rynek mieszkaniowy odzwierciedla nie tylko sytuację ekonomiczną gospodarstw domowych, lecz także geograficzny wyraz stosunków społecznych. W wielu miastach utrzymująca się segregacja przestrzenna ukazuje, jak trudno jest władzom lokalnym poradzić 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 oraz promować bardziej zrównoważony wzrost gospodarczy [Rodríguez-Pose, Storper 2020: 223–248].

Warto 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. XX w. Niezbędne cięcia wydatków nie tylko nie łagodziły lokalnych problemów, 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, 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 oraz wyjątkowych udogodnień społecznych, handlowych i kulturalnych, a także 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 wykorzystanych 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 charakteryzujących się wysokim poziomem majątkowym i stylem życia opartym na konsumpcji. Jednocześnie miejsca te wyróżniają się często niszczącymi dzielnicami, skupiskami grup etnicznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz bezdomnymi na ulicach [Musterd et al. 2017]. 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 badań polityki mieszkaniowej

2.1. 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 oraz 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 oraz znaczenie w naukach społecznych. Badania w tym obszarze dają możliwość zrozumienia, jak polityka mieszkaniowa może wpływać na redukcję lub zaostrzenie nierówności społecznych, poprawę lub obniżenie jakości życia, a także jak może przyczynić się do budowania bardziej lub mniej inkluzywnych 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 *Housing and Social Theory* [Kemeny 1992] 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.

W bardzo niewielu badaniach nad polityką mieszkaniową próbuje się 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 i 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 „rząd”, wskazuje na akceptację tego, 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 schemat, 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 to ono ponosi ostateczną odpowiedzialność za stopień realizacji założeń 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 zwykle jest zasadniczo sprawą krajową. Jednak w krajach o strukturze federalnej, takich jak Stany Zjednoczone Ameryki czy Australia, stany będą odgrywać główną rolę w polityce obok rządu krajowego, a w zdecentralizowanej administracji, takiej jak w Wielkiej Brytanii, mieszkalnictwo jest jedną z funkcji zdecentralizowanych na kraje składowe: Walię, Anglię, Szkocję i Irlandię Północną.

Istnieje wiele różnych podejść do zrozumienia procesu kształtowania i realizacji polityki mieszkaniowej przez poszczególne rządy i instytucje. Tradycyjnie rozróżnia się takie, 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, a także podejścia zakładające krytyczną ocenę skuteczności¹ 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 oddziaływania na tę politykę. Clapham wyróżnia trzy podejścia definiowania polityki mieszkaniowej w badaniach 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, zdarza się 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 oraz 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 gospodarcze².

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, więc nie służy tym, którzy chcą kupić mieszkanie. Niektóre działania prowadzą do wzrostu cen mieszkań, co pomaga osobom będącym już właścicielami, ale może utrudniać sytuację nabywców.

Ponadto 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 (niepełnosprawności), może przynosić różne skutki wdrażania tej polityki.

Przykładowo w dziedzinie bezdomności przeprowadzono wiele badań wykorzystujących podejście racjonalne. Przykładem może być praca pod kierunkiem Culhane'a [2008], w której przeanalizowano koszty i korzyści różnych sposobów rozwiązywania problemu bezdomności. Wiele badań wykazało, że koszty

1 Rozumianą przez autora jako ocenę stopnia realizacji założeń polityki mieszkaniowej.

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

wspierania osób bezdomnych poprzez formy zakwaterowania przejściowego były wysokie, a wyniki gorsze niż w przypadku interwencji, w których priorytetem było przeniesienie do odpowiedniej placówki zapewniającej zakwaterowanie osobom dotkniętym tym problemem. Doprowadziło to do sformułowania podejścia „Housing First”, które zostało 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 dla 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. 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” dzielące ten sam dyskurs, co decydują. Nawet tam, gdzie przeprowadzana jest racjonalna analiza, jej wyniki mogą też zostać poddane analizie politycznej.

Podejście strukturalne obejmuje krytyczny realizm i bada najnowszą literaturę przedmiotu, która stara się pokazać m.in. wpływ finansjalizacji mieszkalnicstwa na kształt krajowych systemów mieszkaniowych [zob. Schwartz, Seabrooke 2009; Aalbers 2016]. W tym stanowisku 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 okazać się ważne również dla zmiany publicznego postrzegania dominujących problemów polityki poprzez zapewnienie wglądu w stosowane mechanizmy i ich wpływ. Badania takie mogą być też istotne 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 zwiększające ryzyko doświadczania bezdomności przez jednostki oraz indywidualne czynniki sprawcze prowadzące do doświadczenia 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 takich kwestiach, jak świadczenia socjalne, które mogą być niewystarczające, aby pomóc gospodarstwom domowym na przykład 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.

2.2. 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. W tej sytuacji 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 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 kilkudziesięciu lat skupiają uwagę na porównaniach międzynarodowych szeroko pojętych problemów mieszkaniowych. W 1990 r. 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 2011]. Jednak w postscriptum do powstałych prac Harloe [1991] ubolewał nad brakiem rozwoju teoretycznego, nadmiernym opisem i niewystarczającym wyjaśnieniem badanych zagadnień. Od czasu warsztatów w Paryżu opublikowano szereg użytecznych przeglądów

konceptyjnych dotyczących literatury porównawczej [Scanlon, Whitehead, Arigoitia 2014]. Stephens i Norris [2013] omawiają potrzebę wzmocnienia konceptyjnych 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 na nowo zbadać nierozwiązane debaty. Zorganizowali warsztaty (16–17 grudnia 1999 r.), których celem było jednoznaczne rozwiązanie problemów metodologicznych utrudniających rozwój analizy porównawczej. Założeniem prac 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 et al. 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, dlatego zalecał odwoływanie się do przyczynowości mnogiej w celu wyjaśnienia różnicy [Ploeger et al. 2001].

W swoich artykułach Lawson argumentowała, że aby wyjaśnić różnice, należy zaproponować, zweryfikować i skonstruować grupy kluczowych relacji, które leżą u podstaw różnych studiów przypadków [Ploeger et al. 2001]. Kemeny wskazywał, że teoretyzowanie jest kluczowe w każdym wysiłku badawczym dotyczącym badań porównawczych. Jego zdaniem 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 et al. 2001].

Kemeny i Lowe zwracali uwagę, że badania nad mieszkalnictwem, podobnie jak porównawcze badania nad dobrobytem, znajdowały się w kręgu teorii konwergencji. Jednak według nich odchodziły one od monoteoretycznej teorii konwergencji bazującej na poszukiwaniu jednej nadrzędnej teorii wyjaśniającej wszystkie podobieństwa i różnice między systemami mieszkaniowymi. 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 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 oraz koncepcji do wyjaśniania ich różnic i zmian [Ploeger et al. 2001: 1]. Wstępna klasyfikacja zjawisk mieszkaniowych i wybrana strategia badawcza wpływają na wybór danych, strategię analityczną, a 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].

Wyniki badań komparatywnych są jednak często kwestionowane, m.in. ze względu na teoretyczne i metodologiczne podstawy, kryteria doboru studiów przypadków, interpretacje badacza czy 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 zaznaczyć, że wybrane specyficzne podejście porównawcze w literaturze przedmiotu określane jest również jako „porównanie kontrastowe” [Haupt, Kocka 2004]³.

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, ale należy pamiętać, że na przykład analizy komparatywne polityki mieszkaniowej

3 W literaturze można również znaleźć podobne rozróżnienie „strategii zorientowanych na przypadek” i „strategii zorientowanych na zmienne” [Pickvance 2001: 12–13].

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 państwie. Przy odpowiednim uwzględnieniu problemów związanych z „możliwością przeniesienia” badania porównawcze mogą więc 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 skupiały się głównie na analizach krajowych polityk i systemów mieszkaniowych, często bazowały na studiach przypadków poniżej skali makro. „Zamiast studiować całe kraje i całe systemy mieszkaniowe, 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].

2.3. Uzasadnienie wyboru przyjętych w pracy metod badawczych

Szczególną trudnością i wyzwaniem w przeprowadzaniu badań zaprezentowanych w niniejszej monografii był ich międzykulturowy charakter, konieczność odniesienia się do różnych kultur, polityk mieszkaniowych i ich instrumentów w konkretnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczo-politycznych, przekształcanych przede wszystkim przez 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 tak ważna, jak klasyczne kryteria zasadności i rzetelności. Dwa centralne pojęcia równoważności zostały wypracowane przez Timothy’ego P. Johnsona [1998: 3–10], a są to: równoważność znaczenia pewnych pojęć w różnych kontekstach narodowych i/lub kulturowych (równoważność interpretacyjna); 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, takie jak: zachowanie równoważności interpretacyjnej i proceduralnej; adekwatność językowo-kulturowa; adekwatność zarówno problemu, jak i instrumentów metodycznych.

W prezentowanej monografii, ze względu na cel badań i założone tezy, 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 bazującymi 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. Ścisłe rzecz biorąc, podejście opierające się na studiach przypadków, skupiające się na różnicach i podobieństwach między dwoma przypadkami jest zawsze ograniczone w swoim zastosowaniu do wybranych przykładów. Jest to związek szczególnie: głębsze zrozumienie tych przypadków może być celem samym w sobie. Studia przypadków to jedna z wielu metod badawczych wykorzystywanych w naukach społecznych [Yin 1994]. 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 społecznych⁴.

Studia przypadków są pożądaną metodą badawczą, gdy: stawiane są pytania „jak” lub „dlaczego”, badacz ma ograniczoną kontrolę nad wydarzeniami i 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].

Metodę tę 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 jej użycia wynika z chęci zrozumienia złożonych zjawisk społecznych. Studia przypadków pozwalają 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. Umożliwia 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 czy badania ankietowe.

Po pierwsze, *case studies* mogą być wykorzystywane zarówno do budowania teorii, jak i jej testowania, podczas gdy metody pozytywistyczne mogą być stosowane 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 kontekstualnej i bardziej autentycznej interpretacji interesującego nas zjawiska niż większość innych metod badawczych ze względu na możliwość uchwycenia szerokiej 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).

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

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 danym przypadku, których początkujący badacz może nie zauważyć. W związku z tym wyniki są czasami krytykowane jako subiektywne. Ponadto uogólnienie wniosków z *case studies* na inne konteksty lub organizacje może być trudne, ponieważ są one mocno osadzone w kontekście.

Benbasat, Goldstein i Mead [1987] opisują pięć problemów często napotykanych w badaniach przypadków. Po pierwsze, wiele studiów przypadków jest prowadzonych bez konkretnych pytań badawczych, a zatem kończy się bez precyzyjnych odpowiedzi lub wniosków. Po drugie, obiekty badań są często wybierane z powodu ich dostępności i praktyczności, a nie na podstawie dopasowania do pytań badawczych, dlatego nie są w stanie zapewnić wyczerpujących odpowiedzi 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 stronicznych 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) lub ich analizy, co może budzić wątpliwości dotyczące wiarygodności wniosków. Dodatkowo, pomimo swojej siły jako długoterminowej metody badawczej, wiele studiów przypadków 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 wielokrotnionej. Analiza wielokrotnionej 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 niniejszej monografii porównania umożliwiło zrozumienie zarówno „innej” rzeczywistości, jak i (w szczególny sposób) „rodzimej” 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 publikacji został wybrany i przyjęty proces indukcji jako najbardziej zasadny do analizy poruszanych problemów polityk mieszkaniowych badanych miast.

2.4. Wybór przypadków do badania

Pickvance [2001: 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 monografii dokonał wyboru badanych jednostek lokalnych, kierując się tą zasadą. Wybór do analizy polskich, czeskich i niemieckich miast był podyktowany szeregiem podobieństw między ich systemami mieszkaniowymi, politycznym postrzeganiem roli mieszkalnictwa, rolą władz centralnych i lokalnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkań oraz współczesnymi problemami rozwoju wielkich miast. Ponadto ich 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 lokalnymi zjawiskami, procesami i mechanizmami, bez znajomości których nie byłoby możliwe osiągnięcie założonych celów badawczych. Z tego powodu wybrał pogłębione studia przypadków, 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. Są one podejmowane przez polityków pod presją m.in. zmian demograficznych. Dotyczą wielu jednostek terytorialnych, co może uczynić studia tych przypadków interesującą lekturą dla szerszej grupy czytelników.

2.4.1. Źródła danych

Ze względu na specyfikę poruszanej problematyki podstawowym źródłem danych były dokumenty tworzone na poziomie państwowym i lokalnym. Dokumenty prawne rozpatrywane w niniejszej monografii 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 m.in. przez doradców do spraw nieruchomości oraz banki. Podobieństwa i różnice między ośmioma miastami zostały przeanalizowane z perspektywy wyzwań i szans lokalnych polityk mieszkaniowych. Badano też wpływ czynników egzogenicznych na wybór pomiędzy różnymi instrumentami polityki mieszkaniowej. Konkretnie instrumenty i rozwiązania lokalnych polityk zostały porównane i przeanalizowane z wykorzystaniem 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.

2.4.2. 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, 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. W monografii nie ujęto wszystkich możliwych instrumentów wsparcia mieszkaniowego ani nie ustalono 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 tu przeanalizowane, dlatego ta publikacja 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.

2.5. Badania porównawcze polityki mieszkaniowej w ujęciu konwergencji i dywergencji

Koncepcje analityczne i pojęcia przyczynowości badanych zjawisk są fundamentalne dla badań porównawczych oraz 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 typologii badań nad polityką mieszkaniową. W latach 80. XX w. 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 nietraktowanie 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. i 90. XX w. 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 właśnie na tych problemach [Matznetter, Mundt 2012].

Podejście dywergencyjne skupia 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]. Może wtedy 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 od dwóch makropodejść, 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, Mundt 2012].

Jednym z przedstawicieli szkoły konwergencji jest Michael Harloe. W swojej pracy *The People's Home* z 1995 r. objaśnił trendy rozwoju systemów i polityk mieszkaniowych w wybranych państwach z wykorzystaniem teorii neomarksistowskich. W jego analizach możemy znaleźć pytanie, aktualne również dziś, które stało się myślą przewodnią jego rozważań. 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 powinna być ukierunkowana również na średnio zamożne gospodarstwa domowe?

Michael Harloe, starając się znaleźć odpowiedź na to pytanie, wyodrębnił dwa główne modele mieszkalnictwa społecznego: model rezydualny i 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 mają określone okresy realizacji, a po upływie przewidzianego czasu lub osiągnięciu założonych celów są kończone.

W modelu masowym mieszkalnictwo społeczne ukazane jest w szerokim ujęciu, a działania 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 w czasie wprowadzania reform państwowych.

Według Jorisa Hoekstry po uzyskaniu stabilizacji sytuacji na prywatnym rynku mieszkaniowym należy niezwłocznie zaprzestać publicznych inwestycji mieszkaniowych [Hoekstra 2010: 4]. W pracach innego autora F. Blocka, którego zwoleńnikiem 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 stanowiska uważali, że społeczeństwa i gospodarki wszystkich krajów podlegają takim samym zmianom ewolucyjnym, a różnią się one jedynie szybkością wprowadzanych zmian i czasem zaistnienia. To podejście badawcze spotkało się z falą krytyki. Uznane zostało za zbyt powierzchowne i nieuwzględniające 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 określonym czasie. Wszystkie procesy i zjawiska muszą być zatem objaśniane, mając na uwadze szczególne stosunki społeczno-gospodarcze danego państwa oraz jego kulturową i państwową odrębność. Studia te prezentują rozbieżności pomiędzy społeczeństwami a państwami, ale nie odpowiadają na pytanie o przyczyny tych różnic [Lowe 2004: 248].

W ciągu ostatnich 20 lat naukowcy próbowali znaleźć złoty środek pomiędzy nadmiernym wyjaśnieniem a zbytnimi uogólnieniami badanych systemów mieszkaniowych poszczególnych krajów. W celu zrozumienia 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 zawiera⁵. Wolne od tych nie-

5 Jako przykład można podać dwa terminy: „mieszkania własnościowe” i „mieszkania czynszowe”. Znaczenie obu tych pojęć jest powiązane z konkretnym miejscem i czasem.

doskonałości 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.

W tej monografii przyjęto podejście dywergencyjne, skupiając się na zrozumieniu różnic w lokalnych politykach mieszkaniowych i stosowanych instrumentach wsparcia mieszkaniowego, bez dążenia do typologizacji czy uogólnień. Analiza uwzględniała kontekstowe uwarunkowania działań podejmowanych przez poszczególne miasta, jednak pozwoliła również zidentyfikować wspólny problem – deficyt mieszkań przystępnych cenowo – obecny we wszystkich badanych przypadkach, choć przybierający różne formy i skalę.

2.6. 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 z życia. Można również wziąć pod uwagę możliwości i funkcje związane z mieszkalnictwem [Kimhur 2020] oraz bezpieczeństwo najmu.

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 próbujące znaleźć równowagę między uogólnieniem z jednej strony, a uwagą na różnice z drugiej [Hoekstra 2020: 75].

Na początku lat 90. XX w. 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 stosowaniem tezy o dywergencji w badaniach porównawczych nad mieszkalnictwem [Kemeny 1992]. W artykule *Housing and Welfare Regimes* Matznetter i Mundt [2012] podkreślali, że istnieje potrzeba włączenia mieszkalnictwa do badań porównawczych oraz wskazali wpływ dynamiki rynku mieszkaniowego na systemy

opieki społecznej i dystrybucję dochodów [Matznetter, Mundt 2012]. Początkowo powiązania między systemami opieki społecznej a typologiami mieszkaniowymi były badane w sposób ostrożny. Dyskusja przez długi czas skupiała się na zakresie i formach interwencji państwa w sferze mieszkalnictwa. Badacze rozwijali w jej ramach różne typologie systemów mieszkaniowych, odnosząc je do polityki mieszkaniowej lub systemów opieki społecznej [Matznetter, Mundt 2012].

W badaniach nad mieszkalnictwem teorie konwergencji i dywergencji przyjmują, że systemy społeczne i ich wyniki są zależne od kontekstu, lecz 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 Schwartz'a i Seabrooke'a [2008], a także stosunkowo niedawno opracowane ramy finansowania mieszkalnictwa Blackwella i Kohla [2018]. Wszystkie te teorie bazują na typologii krajowych systemów mieszkaniowych, zakładając, 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 dywergencyjnych.

Porównawcze badania nad polityką mieszkaniową na poziomie niższym niż krajowy, regionalnym lub lokalnym, pozostają nadal w mniejszości pomimo swoich wcześniejszych i obiecujących początków [Matznetter, Mundt 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; MacLennan, Miao 2017; Clapham 2019].

Istnieje wiele przesłanek do przeniesienia porównawczych badań mieszkaniowych na poziom regionalny i lokalny. Ian Cole [2003] argumentował, że różnie zróżnicowanie lokalnych i regionalnych rynków mieszkaniowych, dlatego niezbędne jest wielopoziomowe zarządzanie mieszkalnictwem. Uzasadnione jest więc przeniesienie badań porównawczych nad mieszkalnictwem na poziom regionalny i lokalny [Matznetter, Mundt 2012: 288]. Politolodzy również chcą wiedzieć więcej o lokalnej polityce mieszkaniowej [Matznetter, Mundt 2012: 12]. Kwestie mieszkaniowe są dyskutowane na poziomie lokalnym, gdzie postrzega się konkretne problemy i konstruuje narzędzia do ich rozwiązania, ale nie muszą mieć one odzwierciedlenia na poziomie krajowym [Matznetter, Mundt 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 tej sytuacji 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, koncentrując 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.

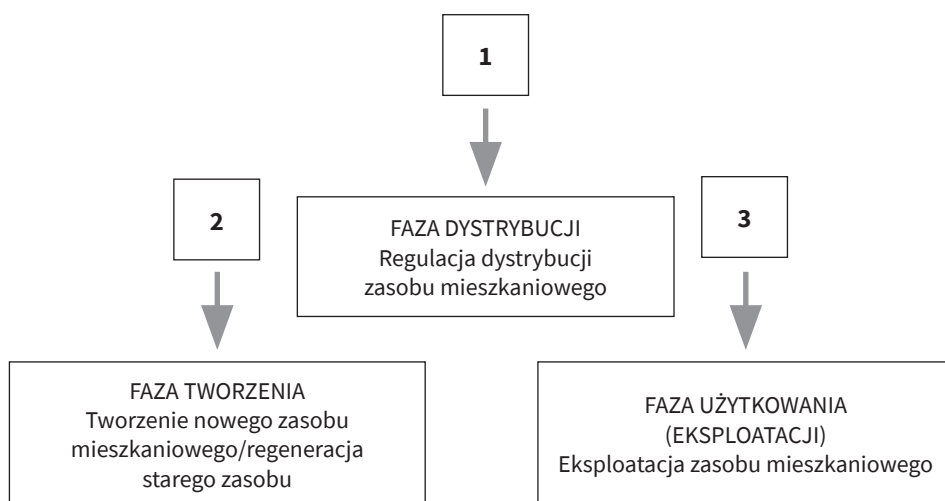
Należy zauważyć, że lokalne rozwiązania mieszkaniowe nie są formułowane w oderwaniu od kontekstów krajowych. Są one ograniczone przez rozwój sytuacji międzynarodowej, a także przez krajowe systemy opieki społecznej i mieszkalnictwa, w których osadzony jest lokalny system mieszkaniowy. W zależności od siły krajowych systemów opieki społecznej i mieszkalnictwa lokalne systemy mieszkaniowe mogą być postrzegane jako odmiany lub podtypy systemów krajowych albo jako autonomiczne typy systemów lokalnych. Ponadto w badaniach znaczenie mają również położenie geograficzne 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. Badacze nie powinni się jednak zatrzymywać wyłącznie na analizowaniu poziomu krajowego. 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, lecz także społecznego. W końcu na codzienne (mieszkaniowe) doświadczenia ludzi silnie wpływa lokalny system mieszkaniowy, w którym żyją [Hoekstra 2020: 80–81].

2.7. Schemat analizy realizacji polityki mieszkaniowej jednostek lokalnych

Mieszkanie od strony użytkowania jest *per definitionem* 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) oraz fazę dystrybucji [Markowski, Sikora-Fernandez 2019: 38].



Rys. 2.1. Trzy fazy oddziaływania polityki mieszkaniowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Cembala [2014].

Przeprowadzona w publikacji analiza komparatywna lokalnych polityk mieszkaniowych oraz instrumentów wsparcia mieszkaniowego na przykładzie poszczególnych przypadków miast bazuje na trzech fazach przedstawionych na rys. 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 (czyli w obecnych uwarunkowaniach w Polsce przede wszystkim komunalnych).

Mieszkalnictwo społeczne pełni kluczową funkcję w społeczeństwie, zapewniając gospodarstwom domowym, które nie mają wystarczających środków finansowych, aby zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na otwartym rynku, możliwość najmu mieszkania społecznego [Department of Housing, Local Government and Heritage 2021]. Daje im dostęp do lepszej jakości zakwaterowania, co w konsekwencji przynosi korzyści dla ich dobrego samopoczucia, zdrowia, bezpieczeństwa i produktywności [Scheba, Turok 2023: 1134].

Własność tych zasobów w większości przypadków jest jednak kosztowna i uciążliwa dla podmiotów publicznych. Duże obciążenie finansowe dotyczy nie tylko fazy budowy, lecz także fazy eksploatacji. Z uwagi na grupę docelową użytkowników konieczność utrzymywania niskich stawek czynszu w zasobie nie pozwala często na pokrycie podstawowych kosztów jego utrzymania. Ponadto, 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, ponieważ 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, utrwalać ich niekorzystną sytuację na rynku pracy [Stiglitz 2004: 483]. Nieodpowiednio przeprowadzone publiczne projekty mieszkaniowe mogą pogłębiać istniejące problemy społeczne oraz prowadzić do powstawania stref ubóstwa negatywnie wpływających na strukturę całego miasta [Stiglitz 2004: 483].

Polityka mieszkaniowa zorientowana na fazę tworzenia zasobu mieszkaniowego bazuje na instrumentach, które aktywizują stronę podażową. Nie mają one tylko wpływu na budownictwo publiczne, lecz także stymulująco działają na prywatne budownictwo mieszkaniowe. Ponadto nie należy 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. W świetle badań komparatywnych wydaje się jednak zasadne skoncentrowanie się przede wszystkim na instrumentach powtarzalnych w badanych jednostkach. Ich poszukiwanie powinno być oparte na podstawowych pytaniach już zaanonsowanych w monografii, a 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?

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 wobec 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 wiązą 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 droгим w utrzymaniu – ten truizm ma swoje konsekwencje w stanie technicznym starzejącego się zasobu mieszkaniowego, oferowanym standardzie w stosunku do aktualnych wymogów technicznych, demograficznych i środowiskowych.

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 r. 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 nowo tworzonej 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 pozostawała daleko w tyle za najbardziej rozwiniętymi krajami Europy (Wielka Brytania 78%, Holandia 65%, Belgia i Niemcy po ponad 50%), wyprzedzając jedynie kraje bałkańskie (Bułgaria 18%, Rumunia 20%) i kraje nadbałtyckie (np. Litwa 10%) [Żarnowski 1979].

W latach 30. XX w. sytuacja mieszkaniowa znacznie odbiegała od przeciętnych standardów europejskich. Polska miała mniej niż 200 mieszkań na 1 tys. mieszkańców, a powierzchnia tych lokali była ponaddwukrotnie mniejsza niż w Wielkiej Brytanii i Holandii oraz 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 podczas II wojny światowej utracono około 1,6 mln mieszkań i domów, tj. około 22–24% zasobów mieszkaniowych [Andrzejewski 1987]. Straty dotyczyły przede wszystkim 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 osoby migrujące z innych obszarów [Fermus-Bobowiec 2019: 242].

W czasie odbudowy kraju i likwidacji skutków II wojny światowej zastosowano 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 natomiast pozbawieni prawa do swobodnego ich wynajmowania i ustalania stawek czynszu. Taka polityka mieszkaniowa uzasadniana była fatalną sytuacją mieszkaniową społeczeństwa po II wojnie światowej.

Dekret z 21 grudnia 1945 r. 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 obowiązywał tylko w największych miastach Polski: Warszawie, Łodzi, Gdańsku, Lublinie, Krakowie, Katowicach i Poznaniu, potem z czasem rozszerzano jego oddziaływanie. Po 1951 r. ani spółdzielnia mieszkaniowa, ani właściciel mieszkania nie mieli prawa decydować o swojej własności [Makowska 2013: 128].

Mieszkanie było przydzielane osobie, której zawód, praca, stanowisko wymagały zamieszkania w danej miejscowości. Dopiero w 1962 r. wprowadzono kryterium dochodowe ograniczające przydział. Często łamano zasady przydziału mieszkań na przykład 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. wybudowano zaledwie 400 tys. mieszkań. Od 1956 r. 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 r. 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 tys. Niemniej jednak według spisu powszechnego z 1978 r. deficyt mieszkaniowy szacowano na 1,6 mln, zaś według kolejnego, z 1988 r., było już na 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 zakłado-

we. Do 1990 r. 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 1 tys. mieszkańców rocznie w miastach (1976–1980) do 5,4 w 1988 r. [Kucharska-Stasiak 2008: 22].

Mimo że w latach 80. sektor mieszkaniowy traktowany był jako element polityki socjalnej, model polityki mieszkaniowej bazujący 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 niższym od bieżących kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych. Do kolejnych wad powojennego modelu polityki mieszkaniowej można zaliczyć: niedocenywanie znaczenia infrastruktury społecznej i potrzeb demograficznych, wadliwą strukturę gospodarki, nakazowy system zarządzania, metody sprawowania władzy, brak mechanizmu samofinansowania gospodarki mieszkaniowej oraz brak efektywnych długoterminowych oszczędności na cele mieszkaniowe [Kucharska-Stasiak 2008: 22].

W okresie PRL liczba obywateli szybko rosła, osiągając w 1988 r. ponad 37 mln. Wyraźnie widoczny był trend migracji do miast, w których systematycznie rosła liczba mieszkań. W 1988 r. w ponad 7 mln mieszkań mieszkało 22,5 mln osób. Po rozpoczęciu transformacji społeczno-gospodarczej w 1989 r. 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 et al. 2005: 165].

Pierwsza faza przekształceń – w latach 1989–1992 – była związana 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 oraz gwarancję udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy [Kucharska-Stasiak et al. 2005: 165]. Zmieniono również przepisy ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. 1991 nr 30 poz. 127),

dostosowując je m.in. do wymagań związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Gminy stały się właścicielami znacznej liczby nieruchomości przekazanych im przez państwo w ramach realizacji postanowień ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16 poz. 95 z późn. zm.). W tym okresie nie wprowadzono jednak głębokich reform odnoszących się do rynku mieszkaniowego [Kucharska-Stasiak et al. 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 ustawy: z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. nr 105 poz. 509 z późn. zm.) oraz z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. 1994 nr 85 poz. 388), 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.

Niekonstytucyjność rozwiązań regulacji prawnej dotyczącej relacji właściciel–najemca spowodowała jednak uchwalenie kolejnego aktu prawnego: ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733). Dla całego rynku nieruchomości ważne było również ustanowienie aktu o zagospodarowaniu przestrzennym – ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. nr 89 poz. 415) – który został zastąpiony ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 977).

Zasady wsparcia przez państwo zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli zostały określone w 1995 r. w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654). Ustawa ta dała podstawy prawne do funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, organizowania Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS) i tworzenia kas mieszkaniowych. Równocześnie kilkakrotnie nowelizowano ustawę prawo spółdzielcze z 16 września 1982 r. (Dz.U. 1982 nr 30 poz. 210), a w celu wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe uchwalono ustawę o kasach oszczędnościowo-budowlanych (Dz.U. 1997 nr 85 poz. 538) (nigdy jednak nie wydano niezbędnych do jej działania aktów wykonawczych).

W 1997 r. uchwalono ustawę o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741), nazywaną konstytucją rynku nieruchomości. W znacznej mierze regulacja ta dotyczyła zasad zbywania i gospodarowania nieruchomościami publicznymi, a także 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 mieszkaniowych (Dz.U. 2001 nr 4 poz. 27).

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 przeciwdziałającą bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Cele polityki mieszkaniowej powtarzały się w kolejnych latach w wielu dokumentach rządowych i parlamentarnych, ale 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 et al. 2018: 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 [zob. Najwyższa Izba Kontroli 2010].

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 tworzą je 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 przestrzennie, co ma swoje źródła m.in. jeszcze w zniszczeniach po II wojnie 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 rozwiązać przynajmniej po części zaistniały problem, zintensyfikowały akcję sprzedaży mieszkań komunalnych (ich prywatyzacji) dotychczasowym najemcom, pomimo 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 najlepszych budynków pod względem lokalizacji, stanu technicznego i standardu użytkowego. W efekcie w zasobach gmin pozostały mieszkania w najgorszym stanie technicznym i w najmniej korzystnych lokalizacjach. Ponadto gmina stała się współwłaścicielem wielu budynków oraz członkiem wspólnoty mieszkaniowej, mając obowiązek uczestniczenia w procesie zarządzania tym zasobem i kosztach z tym związanych.

Prywatyzacja powinna być poprzedzona odpowiednio przygotowaną strategią, a nie tylko nastawiona na bieżące wpływy [Wojciechowski 2003: 82]. Przed jej wdrożeniem należy przeanalizować korzyści i koszty z nią związane [Kamerschen et al. 1991: 95–96]. Nie powinna zagrażać realizacji ważnych celów publicznych,

co upoważnia do wytyczania jej granic [Savas 1992: 130]. Trzeba 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 przypadających 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 organy gminy względem nieruchomości zlokalizowanych na jej terytorium. Działania te zmierzają do osiągnięcia założonych celów, wśród których rozwój lokalny jest celem nadrzędnym [Małkowska 2010: 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].

Można zatem 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: 29–46]. Rolą gminy jest stworzenie możliwie najlepszych warunków dla podmiotów gospodarujących nieruchomościami, aby ich decyzje i działania były zgodne z długookresową wizją rozwoju gminy [Małkowska 2010: 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. (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717). 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 też zrozumienie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do wzrostu i spadku wartości nieruchomości¹.

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, Błaszke 2021: 30]. Warto również wskazać na problemy ze zbilansowaniem dochodów i wydatków gmin oraz ze zdecydowaną przewagą wydatków, co wynika z nieprawidłowo skonstruowanej renty planistycznej [Śleszyński, Nowak, Sudra, Załączna, Błaszke 2021: 17].

Podobnie w raporcie NIK zwrócono uwagę na szereg problemów wpływających z obecnego systemu gospodarowania przestrzenią [Najwyższa Izba Kontroli 2011]. 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 na podstawie decyzji administracyjnych. O trudnościach związanych z rozwojem przestrzennym na szczeblu lokalnym w Polsce specjaliści piszą od lat. Próby zmiany poprzez poprawki legislacyjne dotychczas nie przynosiły większych rezultatów [Śleszyński et al. 2018: 182; Rozbiewski et al. 2019: 123–163].

Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741) 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. (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733). 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” (WPGMZG).

1 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.

WPGMZG powinien być uchwalony na co najmniej pięć 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. WPGMZG wskazuje prognozy dotyczące zasobu mieszkaniowego pod względem wielkości i stanu technicznego. Brakuje w nich często analiz zmian potrzeb mieszkaniowych oraz analiz wewnątrzmijskich 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 r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95). Podstawową funkcją strategii jest dostarczenie podmiotom gospodarczym, inwestorom i mieszkańcom informacji o długofalowych uwarunkowaniach rozwoju oraz sposobach rozwiązywania problemów. Zawiera ona także deklaracje władz o podjęciu określonych przedsięwzięć i działań, dlatego staje się dokumentem długofalowej lokalnej polityki. Jej opracowanie, choć nieobligatoryjne, wydaje się niezbędne. Tworzy płaszczyznę współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów. W większości przyjętych do realizacji strategii rozwoju gmin została uwzględniona problematyka mieszkalnictwa, choć są tam podawane to dość ogólne informacje o liczbie i stanie zasobów mieszkaniowych w gminie.

W kontekście problematyki mieszkalnictwa warto również wskazać, że w większości strategii brakuje podsumowań pozwalających na ocenę wpływu mieszkańców na ostateczny kształt dokumentu. Pomimo częstych deklaracji, że realizacja jej zapisów jest sprawą wspólną, w którą muszą włączyć się nie tylko władze i administracja, lecz 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 wielu polskich gminach, 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, która będzie dobrze osadzona w miejscowych realiach (w czym najważniejsze jest należyte rozpoznanie sytuacji mieszkaniowej i możliwości ekonomicznych) oraz trafnie określi lokalne preferencje mieszkaniowe i kierunki pożądanych 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 jest jego właścicielem. Obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej spoczywa bezpośrednio na gminie (art. 4 ust. 1 Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733). 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 Towarzystw Budownictwa Społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 pkt 10 Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733) [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. seniorów, absolwentów, rodzin 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. Przyznawanie 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

	Instrumenty służące tworzeniu zasobu	Instrumenty służące dystrybucji zasobu	Instrumenty służące eksploatacji zasobu
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 tab. 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 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 się też 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. wybudowanym 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. Nierealizowanie 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, ale 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: 67–81].

System dodatków mieszkaniowych został wprowadzony wraz z ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 1994 nr 105 poz. 509) w celu ochrony gospodarstw domowych o niskich dochodach w związku z wprowadzeniem reformy czynszów. Wdrożenie przepisów tej ustawy powierzono gminom. W 2001 r. dla systemu dodatków mieszkaniowych uchwalono odrębną ustawę, która rozszerzyła uprawnienia do dodatków mieszkaniowych na gospodarstwa domowe zajmujące mieszkania bezczynszowe².

Każda gmina ma prawo uchwalić własne zasady pomocy w postaci ulg i zwolnień z czynszu. Jest to przejaw danej lokalnej polityki mieszkaniowej. Brak uchwały definiującej zasady takiego wsparcia także świadczy o prowadzonej lokalnie polityce mieszkaniowej.

3.3. Przegląd wybranych rządowych programów i instrumentów polityki mieszkaniowej adresowanych 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 do przeciwdziałania bezdomności oraz wspierania budownictwa socjalnego i działań obywateli na rzecz uzyskania własnego mieszkania. Od 1989 r.

2 Nowe przepisy wprowadziła ustawa z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. 2021 poz. 11), która dokonała zmian w ustawie o dodatkach mieszkaniowych z 21 czerwca 2001 r. 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.

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 90. 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: 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 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 PLN, w latach 1996–2000 zwiększyły się do 3,7 mld PLN, a w latach 2001–2005 wyniosły średnio 4,4 mld PLN rocznie. Choć system generował duże koszty dla budżetu państwa, przyczynił się do zwiększenia liczby mieszkań. Dokładna ocena jego efektywności jest jednak trudna, ponieważ brak odpowiednich danych [Konopka 2016].

W 1994 r. 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), funkcjonujących na zasadzie non-profit. Ich działalność 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 mieszkaniowego (Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654), 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. Wymogiem koniecznym, aby ubiegać się o takie mieszkanie, było spełnienie kryterium dochodowego oraz nieposiadanie innego mieszkania w tej samej miejscowości.

W 1996 r. rozpoczęto realizację systemu budownictwa społecznego. Program ten uzyskał dofinansowanie z budżetu państwa w kwocie około 4,3 mld PLN 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 zabrakło 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, nie zaś 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”. Pierwotnie powstał jako „Pilotażowy program finansowego wsparcia dla gmin w budowie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych” na mocy ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. 2004 nr 145 poz. 1533). Pierwotnie jego zakończenie planowano na koniec 2005 r., jednak ze względu na duże potrzeby zidentyfikowane podczas naboru wniosków oraz ewaluacji wykonanej przez Instytut Rozwoju Miast [Olech 2010] na zlecenie Ministra Transportu i Budownictwa dokonano w połowie 2005 r. modyfikacji, przesuwając termin zakończenia programu o rok i zakładając dodatkowe wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa [Wygnańska 2006: 5–8].

Po ewaluacji pilotażowego programu 8 grudnia 2006 r. 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 prawny wspierania mieszkalnictwa. W 2009 r. ustawa uległa poważnym modyfikacjom, zwiększono m.in. limity procentowego udziału środków z programu. Program jest finansowany z Funduszu Dopłat działającego przy BGK. Jest również jednym z programów wspierających mieszkalnictwo w ramach pakietu „Mieszkanie Plus”, wskazanego w Narodowym Programie Mieszkaniowym [Rada Ministrów 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 przeznacza się na tworzenie mieszkań socjalnych i mieszkań chronionych, natomiast około 10% zarezerwowanych jest na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych³.

W efekcie utworzono 12 tys. lokali i kontynuowano budowę kolejnych 4 tys. [Cyran 2016]. Chociaż program przyczynił się do ożywienia budownictwa komunalnego, trzeba pamiętać, że 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 się⁴. Program ten za trzy edycje składania wniosków (2007 r. i pierwsze półrocze 2008 r.) nie przyniósł efektów prognozowanych na etapie opracowywania regulacji ustawy. Liczba składanych i finansowanych projektów w nowym trybie również znacznie odbiegała od liczby projektów w ramach pilotażu programu. Najprawdopodobniej wynikało to z dużych utrudnień formalnych w ubieganiu się o środki, skomplikowania procedury składania projektu oraz konieczności wniesienia 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.

W roku 2006 rząd w ramach realizowanej polityki mieszkaniowej zainaugurował program „Rodzina na Swoim”, który funkcjonował w latach 2007–2012. Bazował on na: ustawie z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. 2006 nr 183 poz. 1354), rozporządzeniu 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 dopłatach (Dz.U. 2006 nr 221 poz. 1618), ustawie z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. 2007 nr 136 poz. 955) oraz ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1465). Był to pierwszy tego rodzaju program w Polsce, który opierał się na

3 Zgodnie z danymi BGK w latach 2007–2016 łączna wartość dofinansowania wyniosła 622 mln PLN, przy czym łączna wartość zrealizowanych inwestycji wyniosła 2,1 mld PLN.

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

dopłatach do kredytów hipotecznych nabywców jednostek mieszkalnych. Z budżetu państwa przekazano bankom w ramach dopłat do kredytów preferencyjnych 1,464 mld PLN [Mirczak 2018: 65].

W początkowej fazie istnienia programu wspierano wyłącznie zakup mieszkań na rynku pierwotnym, natomiast w późniejszym okresie do programu dołączono 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 r. W pierwszym roku skorzystało z niego 4001 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 około 35 mld PLN, z czego 52 154 umowy podpisano na zakup mieszkań na rynku pierwotnym, 104 073 na rynku wtórnym, a 36 133 na budowę domów jednorodzinnych [Bank Gospodarstwa Krajowego 2013]. Największą grupę beneficjentów stanowiły małżeństwa (aż 86% wszystkich zaciągniętych kredytów). Beneficjenci programu charakteryzowali się młodym wiekiem. Aż 70% odbiorców było w przedziale wiekowym 25–34 lata, a 15% – 35–39 lat.

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”. Od roku 2014 zastąpiono go programem „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 ludzi (Dz.U. 2013 poz. 1304). Program ten, tak jak „Rodzina na Swoim”, dotyczył dopłat do kredytów hipotecznych.

Program MdM zaczął funkcjonować dopiero w roku 2014, a w 2012 r. 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 PLN na realizację programu MdM. Od 2014 r. do końca czerwca 2017 r. z programu skorzystało 95 311 osób, w skład których wchodziło 41 657 małżeństw, 4771 osób samotnych z dziećmi oraz 48 883 osób samotnych bez dzieci [Mirczak 2018: 59–72]. 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: 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, dlate-

go zasięg rządowego programu mieszkaniowego został znacznie ograniczony. W pierwszym roku obowiązywania program przeznaczony był tylko na wsparcie pierwotnego rynku mieszkaniowego, co spotkało się z dużą krytyką, bowiem faktycznie był pomocny głównie dla sektora deweloperskiego. W zamierzeniach miał być wsparciem prorodzinnej polityki rządu. W praktyce jego beneficjentami były osoby bezdzietne, które było stać na zakup mieszkania [Groeger 2016: 140].

W 2015 r. Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) uruchomił program pod nazwą „Fundusz Mieszkań na Wynajem”, którego celem było pobudzenie rynku najmu w największych miastach Polski poprzez zwiększenie dostępności mieszkań do wynajęcia. Projekt przewidywał wybudowanie 20 tys. mieszkań w ciągu pięciu lat w największych miastach w Polsce. BGK przeznaczyło na ten cel 5 mld PLN (Ministerstwo Finansów zadeklarowało 5 mld PLN poprzez dokapitalizowanie banku). Fundusz ten działa na zasadach komercyjnych w ramach spółki TFI BGK i bazuje na ustawie z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. 2004 nr 146 poz. 1546).

Celem „Funduszu Mieszkań na Wynajem” jest wypełnienie luki między lokalami komunalnymi a mieszkaniami wynajmowanymi komercyjnie [Cyran 2017: 251]. W ramach programu w założeniu udostępniane są mieszkania po 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 Mieszkań na Wynajem” BGK podpisuje umowy z deweloperami, którzy w miastach, w atrakcyjnych lokalizacjach stawiają nowe budynki w całości przeznaczone pod wynajem. Najemcy podpisują umowę na minimum rok, zaś maksymalnie na 10 lat. Potencjalni najemcy muszą też 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 w przepisach rangi ustawowej.

W myśl art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2018 poz. 1398) 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 Nieruchomości (KZN) (Dz.U. 2018 poz. 2363) [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 SBC może być przeznaczone na realizację inwestycji 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.

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 PLN do 2025 r.), jak i z Funduszu Dopłat zasilanego przez środki z budżetu państwa [Związek Dużych Rodzin 3+ 2022].

W czerwcu 2016 r. został przedstawiony program mieszkaniowy „Mieszkanie Plus”, który stanowił kluczowy element Narodowego Programu Mieszkaniowego [Rada Ministrów 2016]. Program „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 zakładał zachęty dla osób oszczędzających na cele mieszkaniowe w postaci Indywidualnych Kont Mieszkaniowych.

Zgodnie z zasadą komercjalizacji inwestycje budowy w ramach programu „Mieszkanie Plus” lokali mieszkalnych miało być sfinansowane docelowo głównie przez podmioty sektora prywatnego. Jedynie na 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 [Bielec et al. 2018].

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 (zaś 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 [Najwyższa Izba Kontroli 2020].

Dnia 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 Polsce [Gawroński 2017]. Celem ustawy było „wprowadzenie instrumentów zwiększających dostępność mieszkań i kształtowanie stabilnych ram budownictwa mieszkaniowego” oraz określenie zasad utworzenia i funkcjonowania Krajowego Zasobu Nieruchomości (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 bezdomnych (Dz.U. 2018 poz. 756) 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 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. Ma być ono udzielane również na remont lub przebudowę noclegowni i schronisk dla bezdomnych, a także na 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 mieszkania (Dz.U. 2020 poz. 551 z późn. zm.). Program „Mieszkanie na Start” miał być finansowany m.in. z rezerwowych środków z wygaszanego programu „Mieszkanie dla Młodych” przez podmioty prywatne oraz z budżetów gminnych [Wolniewicz-Duda 2020].

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 albo 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 dzieci z niepełnosprawnościami. 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, a w przypadku najemców 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 mieszkalnictwa (Dz.U. 2021 poz. 11) wprowadzono zmiany uwzględniające założenia realizowanej polityki mieszkaniowej (zwanej również covidową polityką mieszkaniową), bazującej 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 Rady Ministrów.

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. 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 była ukierunkowana 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 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 ustaw (Dz.U. poz. 159).

Istotną zmianą ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. jest niemożność powoływania nowych TBS oraz pojawienie się nowych podmiotów – Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (SIM), które prowadzą swoją działalność w zakresie wynikającym z art. 27 ustawy o SIM (Dz.U. 2023 nr 790 t.j.). Obligatoryjnym przedmiotem działalności SIM jest budowanie domów mieszkalnych i ich dystrybucja na zasadach najmu (ust. 1). Nie może zatem powstać ani istnieć SIM nieprowadzący działalności w tym zakresie. Należy jednak podkreślić, iż kompleksowa ocena nowego instrumentu prawnego, jakim jest SIM, będzie możliwa dopiero po upływie dłuższego okresu jego obowiązywania.

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” [Najwyższa Izba Kontroli 2018]. Sytuacja ta może ulec zmianie dzięki wprowadzonemu nowemu instrumentowi prawnemu, jakim jest SIM [Biskup-Grabowska, Kuczkowski 2022: 39–42].

W ramach pakietu został również utworzony podmiot, jakim są Społeczne Agencje Najmu (SAN), zrealizowany z udziałem gmin i Krajowego Zasobu Nieruchomości. Według ustawodawcy SAN to instytucja pośrednicząca pomiędzy właścicielami mieszkań na wynajem a 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 na przykład z komercyjnego rynku najmu [Szelałowska 2021: 26].

Partnerami krajowymi projektu zostały organizacje pozarządowe, które na co dzień pracują z klientami w trudnej sytuacji mieszkaniowej. W znacznej większości chodziło 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”, umożliwiający samorządom i związkom ubieganie się o bezzwrotny grant na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych obejmujących tworzenie niezbędnej komunalnej infrastruktury technicznej lub społecznej.

Dnia 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 i inwestycje. W ramach wyżej wymienionego 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 pomieszczeń (Dz.U. 2022 poz. 377 z późn. zm.).

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 wynikającej z niej zmiany w innych ustawach. Nowe regulacje mają na celu zwiększenie dostępności mieszkań oraz ułatwienie dostępu do wsparcia finansowego dla inwestycji mieszkaniowych, a także zmniejszenie udziału finansowego najemców w kosztach budowy lokalu mieszkalnego.

Z uwagi na okres badawczy monografii, 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 lat 2009–2019. W tab. 3.2 usystematyzowano programy mieszkaniowe oraz podmioty realizujące zadania z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych Polaków w badanym okresie, a w tab. 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 PLN)	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 PLN)	dopłaty do kredytów hipotecznych, wsparcie zakupu mieszkań	2006– 2012
„Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego”	Dz.U. 2006 nr 251 poz. 1844	BGK (622 mln PLN)	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 PLN)	dopłaty do kredytów hipotecznych, wsparcie zakupu mieszkań dla młodych osób	2014– 2018

Podmiot/ program	Podstawa prawna	Źródło finansowania	Kluczowe korzyści	Okres realizacji
„Fundusz Mieszkań na Wynajem”	Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654	BGK (5 mld PLN)	zwiększenie dostępności mieszkań do wynajęcia, wsparcie rynku najmu	2015–obecnie
„Społeczne Budownictwo Czynszowe” (SBC)	Dz.U. 2015 poz. 1777	około 2,5 mld PLN do 2025 r., 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 z 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)	Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS)	„Mieszkanie na Start”
„Mieszkanie Plus”	„Fundusz Mieszkań na Wynajem”	
Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM)	„Społeczne Budownictwo Czynszowe” (SBC)	
„Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego”	„Mieszkanie Plus”	
	„Rodzina na Swoim”	
	„Mieszkanie dla Młodych” (MdM)	

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy tab. 3.3 można wyciągnąć istotne wnioski. Programy zakwalifikowane do fazy tworzenia uwypuklają istotę problemu mieszkaniowego w Polsce, szczególnie w kontekście braku dostępności mieszkań i konieczności stymulowania inwestycji mieszkaniowych. Budownictwo społeczne oraz fundusze miały na celu zapewnienie zasobów mieszkaniowych, które mogłyby być dostępne dla różnych segmentów społeczeństwa. Również podstawowe zadania TBS, 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 rozbieżności 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 tych o ograniczonej zdolności kredytowej czy finansowej. W ramach programu „Mieszkanie Plus” po wybudowaniu mieszkania były udostępniane do wynajmu. Proces wynajmu regulowano tak, aby był dostępny i atrakcyjny dla różnych grup społecznych, również dla tych o mniejszych możliwościach finansowych.

Do fazy eksploatacji został przyporządkowany program „Mieszkanie na Start”, którego celem jest wsparcie obywateli w zakresie zdolności finansowej do uzyska-

nia mieszkania, jednak z uwzględnieniem pewnych barier (np. wymogu zdolności kredytowej czy wkładu własnego), co mogło też ograniczyć dostępność tych programów dla części społeczeństwa.

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

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 sektor mieszkaniowy 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 odniesieniu do niektórych typów mieszkań oraz silniejszych grup dochodowych najemców stopniowo zmniejszano zakres ochrony. Ustalono maksymalne procentowe stawki wzrostu czynszów w stosunku do przedwojennego poziomu bazowego¹. Celem tych działań było przygotowanie całkowitego zniesienia regulacji czynszów, co miało ówczesznie miejsce w wielu krajach europejskich [Sunega 2005: 271–272].

Po zmianach ustrojowych polityka mieszkaniowa państwa czeskiego bazowała 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 r. Z badań wynikało, że na ziemiach czeskich oddano do użytku łącznie 4140 mieszkań. W latach 1951–1955 oddawano do użytku średnio 23 050 mieszkań rocznie, co wydawało się wystarczające ze względu na pustostany po ludności niemieckiej.

¹ Regulacja historycznie obejmowała kontrolę czynszów i ograniczenia stosowane do umów najmu [Mildschuh et al. 1931; Kratoška 1920].

W kolejnych trzech latach (1956–1958) oddawano do użytku około 30 tys. mieszkań rocznie [ČSÚ 2014: 10]. W kolejnych latach liczba nowo budowanych mieszkań stopniowo się zwiększała, a w latach 60. budowano ponad 50 tys. 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 r. – prawie 100 tys. Intensywność budownictwa mieszkaniowego w tym czasie wynosiła 8–9 mieszkań na 1 tys. 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 [ČSÚ 2014: 10].

Finansowane przez państwo budownictwo mieszkaniowe (*bytová výstavba*)² było stopniowo ograniczane. Pojawiły się inne typy lokali: 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 r., służyło jako narzędzie polityki zatrudnienia w celu sprowadzenia siły roboczej do określonych regionów i obszarów kraju. Jego rola była szczególnie ważna w latach 70. [Balchin 1996: 274]. Budowę mieszkań zakładowych finansowano 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 nisko oprocentowanego kredytu celowego z banku państwowego z długim terminem spłaty [Sunega 2005: 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 się znacząco zmniejszać. W latach 1981–1985 oddawano do użytku średnio 61 tys. mieszkań rocznie (5,9 na 1 tys. mieszkańców rocznie), a w latach 1986–1990 – 49 tys. mieszkań (4,7 mieszkań na 1 tys. mieszkańców rocznie) [ČSÚ 2014: 10]. Rok 1989 był przełomowy w rozwoju całej czechosłowackiej gospodarki, w tym branży budowlanej. Koniec dotacji państwowych na budownictwo mieszkaniowe został po raz pierwszy odzwierciedlony w wyraźnym zmniejszeniu liczby rozpoczętych budów [ČSÚ 2014: 10].

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

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 – skutkowała niesprawiedliwością, przekupstwem i faworyzowaniem wybranych grup społecznych [Sunega 2005: 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, 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.

Przed 1989 r. 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 na budynkach mieszkalnych z tzw. „wielkiej płyty”. Spowodowało to zmiany nie tylko w strukturze zasobów mieszkaniowych pod względem typu jednostki mieszkalnej, lecz także 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 rynkowy [Sedmák 2012].

W ramach decentralizacji władzy państwowej i przywrócenia samorządności lokalnej nastąpiło nieodpłatne przekazanie zasobów mieszkaniowych – z własności państwowej przeszły na własność komunalną. W Czechosłowacji (potem Czechach) główne zmiany zaszły 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 gmin³ nastąpiło nieodpłatne przeniesienie państwowych zasobów mieszkaniowych na własność gmin, na których terytorium się znajdowały.

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

Specyficzny dla państw postsocjalistycznych był proces restytucji. Został on zapoczątkowany w Czechosłowacji w 1991 r. i objął zasoby mieszkaniowe, które

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

zostały skonfiskowane lub w inny sposób przeszły na własność państwa bezprawnie w okresie od lutego 1948 r. do stycznia 1990 r. Wiele mieszkań zwrócono pierwotnym właścicielom (lub ich spadkobiercom) w ramach restytucji. Rząd postanowił jednak utrzymać czynsze w tych budynkach poprzez ich regulację [Sunega 2005: 274]. Zasoby oddano 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 r.

Restytucje stanowiły znaczącą ingerencję w strukturę własności, zwłaszcza w centrach dużych miast. Przykładowo 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: 8–9].

Podobnie jak w Polsce, na czeskie gminy przeniesiono odpowiedzialność za kształtowanie lokalnej polityki mieszkaniowej i zmuszono je 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]. Nie przekazano także dodatkowych środków finansowych (również podobnie jak w Polsce). Czeskie gminy nie były przygotowane do nowej roli pod względem metodologicznym, ponieważ nie opracowano zasad ani zaleceń dotyczących zarządzania zasobami mieszkaniowymi [Sunega 2005: 271–272]. Na początku lat 90. w większości czechosłowackich gmin⁴ środki z czynszów nie wystarczały na pokrycie kosztów związanych z bieżącą eksploatacją i utrzymaniem zasobów mieszkaniowych. Proces deregulacji czynszów rozpoczął się w czerwcu 1992 r., kiedy miała miejsce pierwsza powszechna podwyżka czynszów, a kontynuowano go w 1994 r., przeprowadzając kolejną podwyżkę.

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

Uchwalona w 1994 r. ustawa o własności mieszkań⁵ dopuściła sprzedaż pojedynczych mieszkań przez gminy. Dotyczyła mieszkań czynszowych, a także mieszkań spółdzielczych, umożliwiając ich przekształcenie we wspólnoty mieszkaniowe. Przed wejściem w życie tej 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 dotyczących tego, jaka część zasobów mieszkaniowych powinna zostać sprywatyzowana przez gminy, a jaka powinna pozostać w ich posiadaniu. Nie dano też zaleceń w kwestii cen, po jakich powinny być sprzedawane komunalne zasoby mieszkaniowe. Nie określono również zasad wyboru domów/mieszkań do prywatyzacji oraz nie sprecyzowano warunków płatności, rozliczeń z nowymi właścicielami czy dysponowania środkami uzyskanymi ze sprzedaży części zasobów mieszkaniowych.

Dzięki ustawie o własności mieszkań i lokali niemieszkalnych z 1994 r. 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 niejednolite modele prywatyzacji z różnymi rezultatami. Sýkora wskazywał: „Większość miast preferuje 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., 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 spowodowała też powstanie prywatnego sektora najmu, który praktycznie nie istniał przed przejściem z systemu komunistycznego [OECD 2021a]. Ponadto znacząco wpłynęła 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 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 i spłata

5 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).

pozostalej części pierwotnego preferencyjnego kredytu mieszkaniowego) oraz prawo do sprzedaży mieszkań (a ściślej do odpłatnego przeniesienia udziału spółdzielczego) na warunkach rynkowych.

Wszystkie opisane powyżej procesy miały istotny wpływ na zmiany w strukturze czeskich zasobów mieszkaniowych. Było to najbardziej zauważalne w średnich i dużych miastach ze znacznym udziałem 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 do powstania rynku mieszkaniowego⁶. W 1992 r. dbałość o zasoby mieszkaniowe została powierzona poszczególnym dzielnicom miejskim. Wzajemne prawa i obowiązki w zakresie tworzenia, eksploatacji i dystrybucji zasobów mieszkaniowych pomiędzy miastem a poszczególnymi dzielnicami regulował indywidualnie statut miasta. Obecnie zasady dotyczące dystrybucji są zróżnicowane w poszczególnych jednostkach lokalnych. Konsekwencją uwarunkowań pierwszej połowy lat 90. był utrzymujący się stan długotrwałego niedoinwestowania zasobów mieszkaniowych, a także próba prywatyzacji przez gminy przynajmniej ich części, by w ten sposób odciążyć budżety.

W rezultacie, podobnie jak w wielu innych byłych krajach socjalistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej, własność mieszkania stała się dominującą formą władania. Około 75% czeskich gospodarstw domowych stanowią właściciele mieszkań (czyli znacznie powyżej średniej OECD wynoszącej około 43%) [OECD 2021b].

Od 1995 r. państwo wspierało budowę nowych mieszkań komunalnych dotacjami w wysokości 400 tys. 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 tys. 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

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

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 się szybko zwiększać, 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” [Krajská správa ČSÚ v Brně 2012]⁷.

W 2007 r. w Czechach oddano do użytku 41 649 mieszkań, z czego 9422 w Pradze. W całym kraju wybudowano nieco więcej domów jednorodzinnych niż nowych mieszkań w budynkach mieszkalnych, ale w samej Pradze mieszkania były bardziej powszechną formą – w 2007 r. stanowiły 84% wszystkich nowo wybudowanych mieszkań (7915 jednostek). Podaż nowych mieszkań w budynkach mieszkalnych stopniowo została zdominowana przez kapitał prywatny, a udział budownictwa publicznego w całkowitej liczbie ukończonych mieszkań stale się zmniejszał.

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. 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, Sunega 2017]. Nadejście kryzysu gospodarczego jesienią 2008 r. spowodowało relatywnie znaczące zmniejszenie liczby rozpoczętych budów w 2009 r. [ČSÚ 2014: 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 mieszkaniowym [Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky 2015].

W 2010 r. czeskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) opracowało krajową politykę miejską „Zasady polityki miejskiej” (*Zásady Urbánní Politiky*). Ten dokument ramowy zawierał wytyczne dotyczące koordynacji działań w zakresie rozwoju obszarów miejskich na wszystkich szczeblach administracji i łączył

7 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 r.

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” (Koncepcce sociálního bydlení České republiky 2015–2025), ustanawiającą krajowe ramy prawne regulujące mieszkalnictwo społeczne. Określono w niej kierunek budowania systemu mieszkalnictwa społecznego dla osób potrzebujących mieszkania w Republice Czeskiej. Poprzedziła ona 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 r. trwały prace nad ustawą o mieszkalnictwie społecznym (projekt ustawy z grudnia 2016 r.). Zakładano, że wejdzie ona w życie w 2018 r., 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;
- 3) ograniczoną dyskusję podczas opracowywania dokumentów politycznych, co oznaczało, że osoby, które wyraziły odmienne poglądy na temat propozycji ustawy, były często odcinane od dyskusji [Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky n.d.].

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]. Niski poziom inwestycji w nowe mieszkania społeczne można wyjaśnić kilkoma czynnikami. Po pierwsze, znaczna część 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 mieszkania, były zwykle niższe niż ceny mieszkań w gminach, które posiadały mniej gruntów, co zmniejszało motywację 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 tys. 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 odzwierciedlały również długie listy oczekujących, którzy ubiegali się o nie. 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 były obawy przed stratami finansowymi spowodowanymi niskimi dochodami z czynszu, powstaniem długów czynszowych czy dodatkowymi kosztami przeprowadzenia koniecznych remontów. Czynności związane ze stosowaniem klauzul notarialnych, a także sądowe eksmisje i likwidacje długów stanowiły dodatkowe obciążenie formalnoprawne.

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 bezrobocie, przestępczość, uzależnienia, długi i inne problemy społeczne, których gminy nie są w stanie rozwiązać; lokalni przedstawiciele obawiają się, że takie 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. Inne ministerstwa zarządzały niektórymi świadczeniami mieszkaniowymi i powiązаныmi programami, ale bez jasnych mechanizmów koordynacji. Krajowa strategia mieszkaniowa koncentrowała się na trzech priorytetach:

- przystępności cenowej mieszkań;
- stabilności rynku mieszkaniowego;
- jakości mieszkań [Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky 2019].

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.

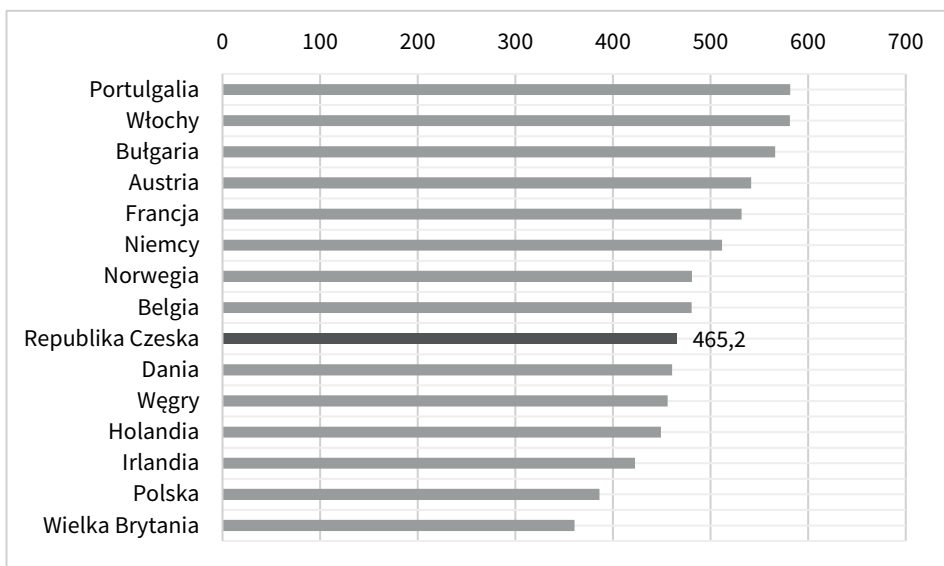
Pomimo istnienia ram krajowej polityki mieszkaniowej, pewne ograniczenia utrudniały jej skuteczne wdrażanie. Jednym z głównych ograniczeń był brak definicji terminów, takich jak np. „mieszkalnictwo społeczne”, co doprowadziło do „niedoregulowanego” i nieefektywnego sektora mieszkalnictwa społecznego [De Boer, Bitetti 2014: 9]. Ponadto 89% czeskich gmin wskazało na brak międzygminnej koordynacji w zakresie lokalnej polityki mieszkaniowej, co mogło być związane 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, miały one niewielką autonomię finansową w porównaniu z gminami w pozostałych krajach OECD.

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

Sytuacja mieszkaniowa Republiki Czeskiej została ukształtowana przez politykę państwa socjalistycznego, odmienną od polityki krajów Europy Zachodniej. Jednak Czechy wyróżniają się wśród państw postsocjalistycznych 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 porów-

nanie 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 obserwowanym zwłaszcza w latach 70. XX w.

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.

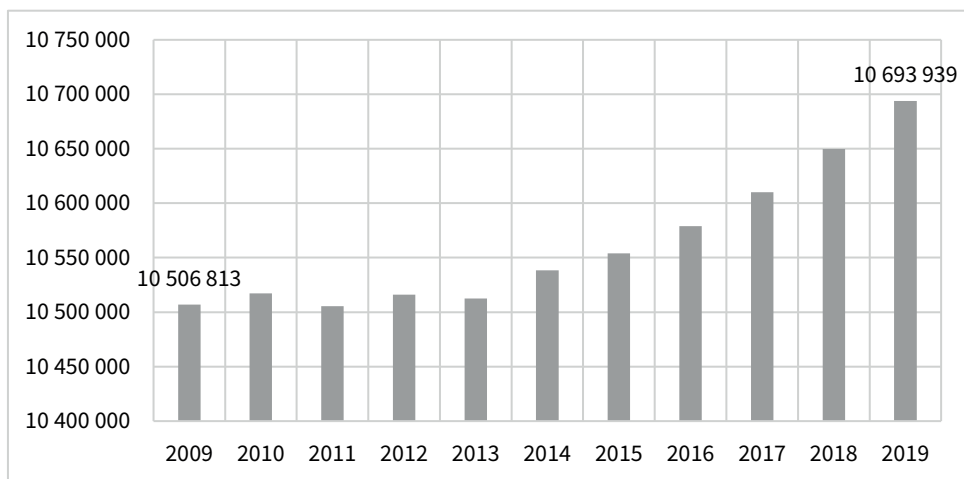


Rys. 4.1. Liczba mieszkań na 1 tys. mieszkańców w wybranych krajach UE w 2019 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d.].

W Czechach mieszkania własnościowe pozostają produktem inwestycyjnym, który gospodarstwa domowe postrzegają jako atrakcyjny i przedkładają nad słabiej rozwinięty rynek kapitałowy. Własność domu jest więc synonimem bezpiecznego lokowania środków finansowych i uważa się ją za najważniejszy składnik aktywów w bilansie gospodarstwa domowego. Za tym wyborem przemawia konserwatyzm czeskiego inwestora, ale także powszechny pogląd o przewadze posiadania własnego mieszkania, bazujący 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 postrzegana jako forma inwestycji zapewniająca zabezpieczenie na starość, a co ważne, może być przekazana następnemu pokoleniu. Nie powinno się 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

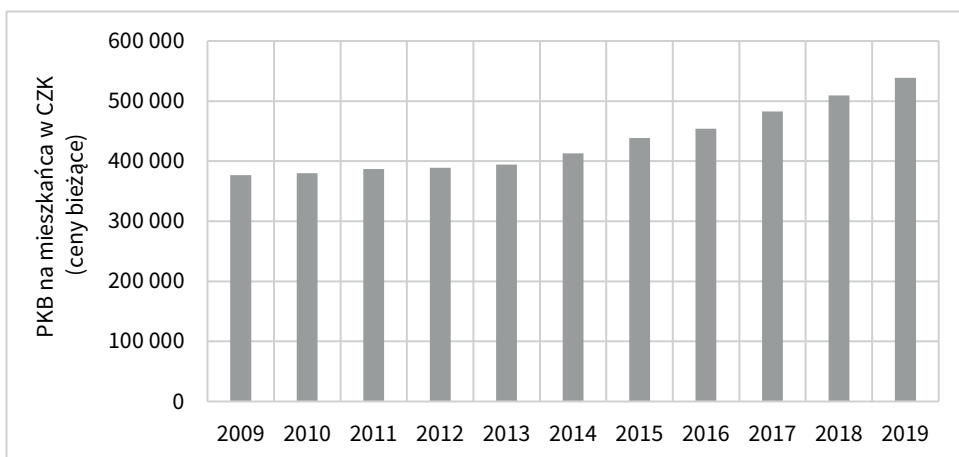
Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

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 r. nastąpiło zwiększenie o 187,1 tys. osób (około 2%). W latach 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 r.

Zwiększenie się liczby ludności w czeskich miastach wynikało z napływu ludności z obszarów wiejskich do głównych miast, a także migrantów z zagranicy, którzy osiedlali się przede wszystkim na obszarach miejskich, oraz studentów – zarówno czeskich, jak i zagranicznych. Niektóre czeskie miasta stały się też 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, na przykład brak jednolitej koncepcji

rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza w Pradze. Obserwowany proces *urban sprawl*, dotyczący również Pragi, powodował niewykorzystywanie terenów poprzemysłowych w miastach [Somotogyi 2019: 25–27].

Gospodarstwa domowe zainteresowane nabyciem mieszkania w największych miastach stawały przed wyborem – nabyć nieruchomość o pożądanym cechach na obrzeżach miasta lub, ze względu na nadmierny wzrost cen, zadowolić się mniejszym mieszkaniem blisko centrum. Miało to znaczące konsekwencje środowiskowe, gospodarcze i społeczne, m.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, a także 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 miast [OECD 2021b].



Rys. 4.3. Produkt krajowy brutto *per capita* w Republice Czeskiej w latach 2009–2019, w CZK (ceny bieżące)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

Z analizy danych dotyczących PKB na mieszkańca Republiki Czeskiej wynika, że stale zwiększała się wartość badanego wskaźnika między 2009 a 2019 r. W 2009 r. 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 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].

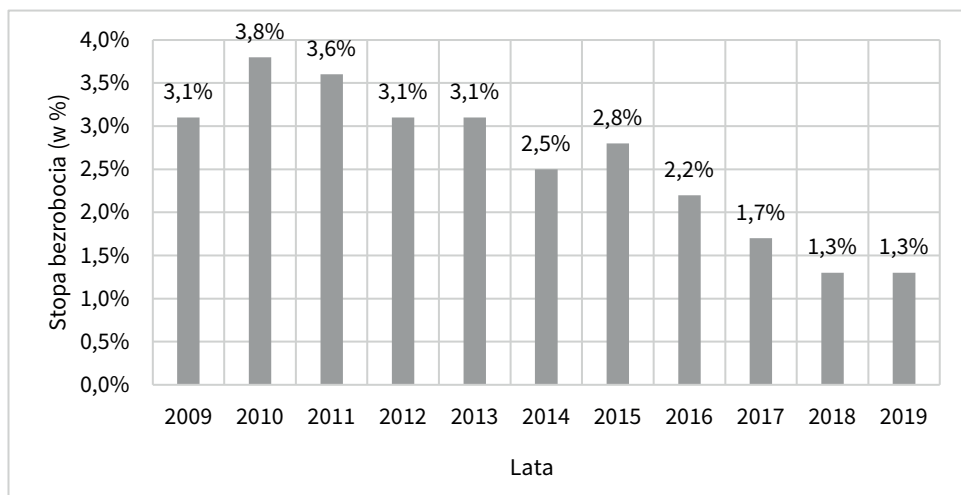
Od 1998 r. do nadejścia globalnego kryzysu finansowego (GFC) w Republice Czeskiej można było odnotować dwa okresy, w których dynamika wzrostu cen mieszkań była największa. Pierwszy przypadł na lata 2002–2003, kiedy ceny mieszkań zostały pobudzone przez pozytywne oczekiwania gospodarstw domowych w związku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

Drugim okresem najdynamiczniej wzrastających cen mieszkań i domów były lata 2007–2008, kiedy 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.

GFC spowodował odwrócenie tego trendu. Europejskie gospodarki odczuły spowolnienie wkrótce po kryzysie w Stanach Zjednoczonych Ameryki, a według ČSÚ już po pierwszym kwartale 2009 r. [Tvrdoň 2010]. Kryzys na rynku kredytów hipotecznych dotknął czeski rynek nieruchomości w 2009 r. 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.

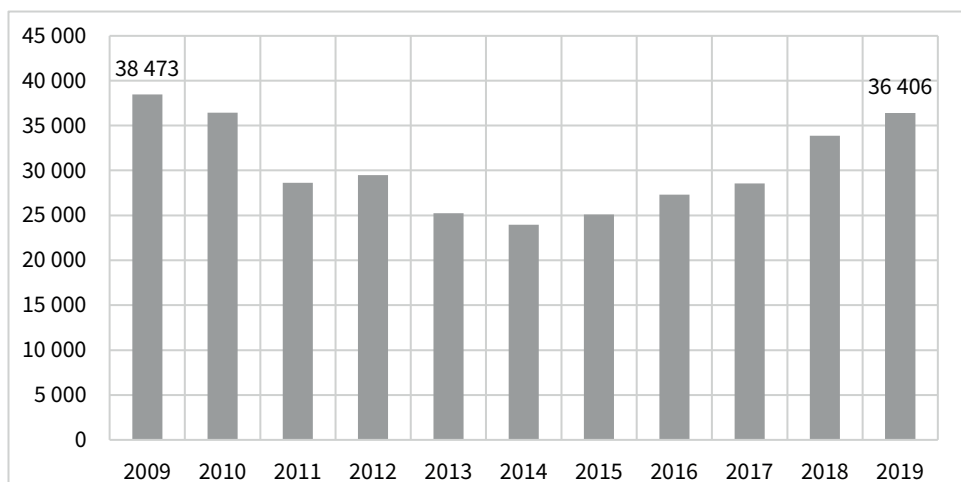
Spadek cen sprzedaży nieruchomości zatrzymał się w 2011 r., kiedy to z pomocą instytucji hipotecznych, które złagodziły warunki udzielania kredytów hipotecznych, rynek nieruchomości zaczął się odradzać [Ostatek 2024]. Po około trzyletniej stagnacji ceny zaczęły się ponownie zwiększać – najpierw średnio o 3,5% rocznie, a od 2016 r. do końca 2019 r. wzrost cen przyspieszył do średnio 10,7% rocznie [Johnston 2021].

Kryzys miał wpływ na czeskie gospodarstwa domowe. W 2009 r. stopa bezrobocia wzrosła o 1,2 punktu procentowego do poziomu 3,1%. Bezrobocie najbardziej dotknęło młodych ludzi w przedziale 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 – z 2,2% (2016) do 1,3% (2019) [zob. Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky 2020].



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

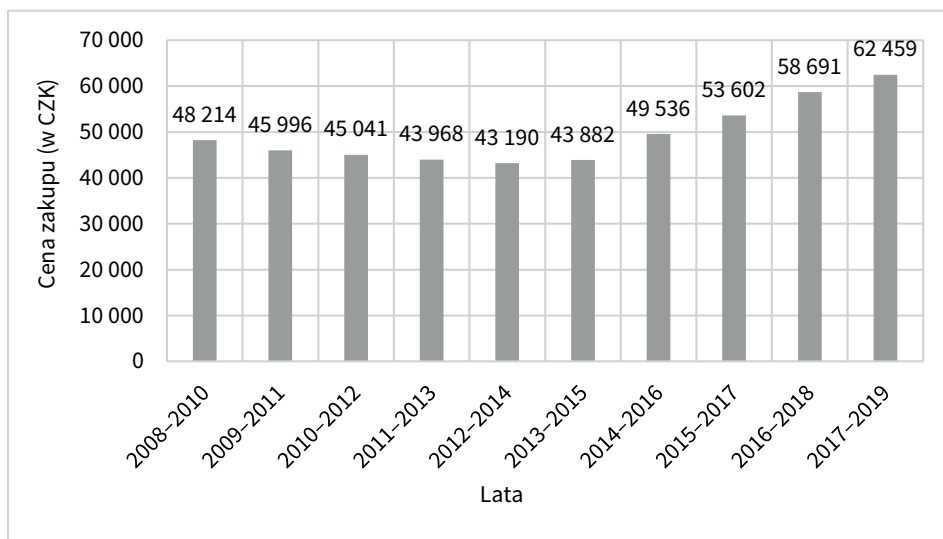
Z perspektywy ukończonych mieszkań rok 2019 z 36 406 lokalami zanotował najlepszy wynik od 2010 r. Był to wzrost o 8% rok do roku, a nawet o 27% w porównaniu do 2017 r. Liderem pod względem liczby oddanych mieszkań był

region środkowoczeski (Středočeský kraj) z 7030 mieszkaniami, z czego prawie 5000 przypadło na domy jednorodzinne. Na drugim miejscu uplasowała się Praga (6002 ukończone mieszkania), a następnie Kraj Południowomorawski (Jihomoravský kraj) z 4719 mieszkaniami [ASB Portal 2020].

W 2019 r. 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 r. sprzedano łącznie 5500 nowych mieszkań, o 600 więcej niż w roku poprzednim, a zainteresowanie większymi mieszkaniami zmniejszyło się.

Wzrost cen mieszkań spowodowany był między innymi przez wzrost kosztów prac budowlanych i niewystarczającą podaż na rynku spowodowaną na przykład długimi procesami wydawania pozwoleń. Ponadto ograniczona siła nabywcza gospodarstw domowych i restrykcje Narodowego Banku Centralnego dotyczące uzyskiwania kredytów hipotecznych wpływały uspokajająco na rynek. Średnie obciążenie hipoteczne w 2019 r. w Pradze na nowe mieszkanie wynosiło 60% wynagrodzenia brutto przy zastosowaniu 80% wskaźnika LTV [Mazáček et al. 2020].

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 ČSÚ w latach 2008–2010 cena zakupu praskiego mieszkania wynosiła 48 214 CZK/m². W kolejnych latach wartość ta spadła do 45 996 CZK/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 r. znacznie przekraczały poziom sprzed kryzysu.

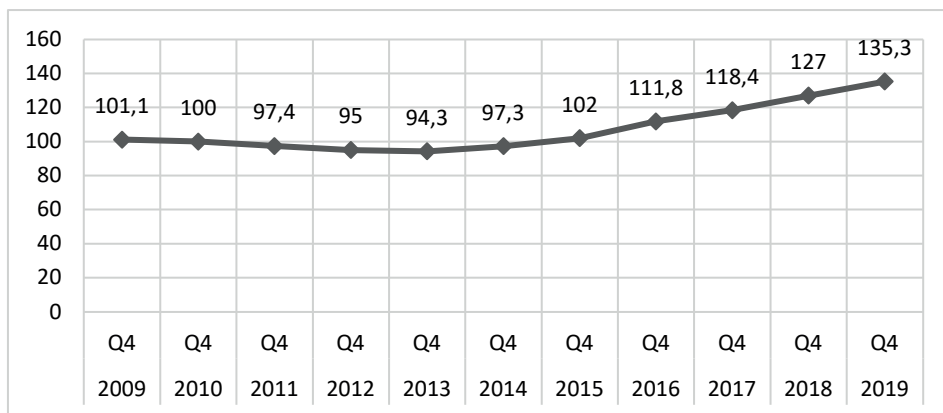
W czasie kryzysu finansowego i spowolnienia gospodarczego w Czechach zwiększyło się zapotrzebowanie na najem mieszkań. Dla wielu gospodarstw domowych stało się to jedyną możliwością zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Trend taki jest powszechny i logiczny w okresach stagnacji gospodarczej lub recesji [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 dotyczących 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.

U kupujących narastała presja psychologiczna opierająca się 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 się zwiększały głównie z powodu czynników makroekonomicznych wpływających na nadwyżkę popytu na nieruchomości mieszkaniowe nad ich podażą. Budowę nowych mieszkań hamowały między innymi przewlekłe procesy decyzyjne organów publicznych i ściśle regulacje budowlane. Szczególnie w Pradze wydawanie pozwoleń na budowę było problematyczne i poważnie ograniczało rozpoczynanie nowych projektów budowlanych. Obowiązujące od początku 2007 r. prawo budowlane

charakteryzowała tzw. sztywność administracyjna i wydłużający się proces udzielania pozwoleń na budowę [Somotogyi 2019: 35].



Rys. 4.7. Indeks cen mieszkań. Republika Czeska, 2015 = 100, IV kwartał 2009–IV kwartał 2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Organisation for Economic Co-operation and Development [n.d.].

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 r. [OECD 2021b].

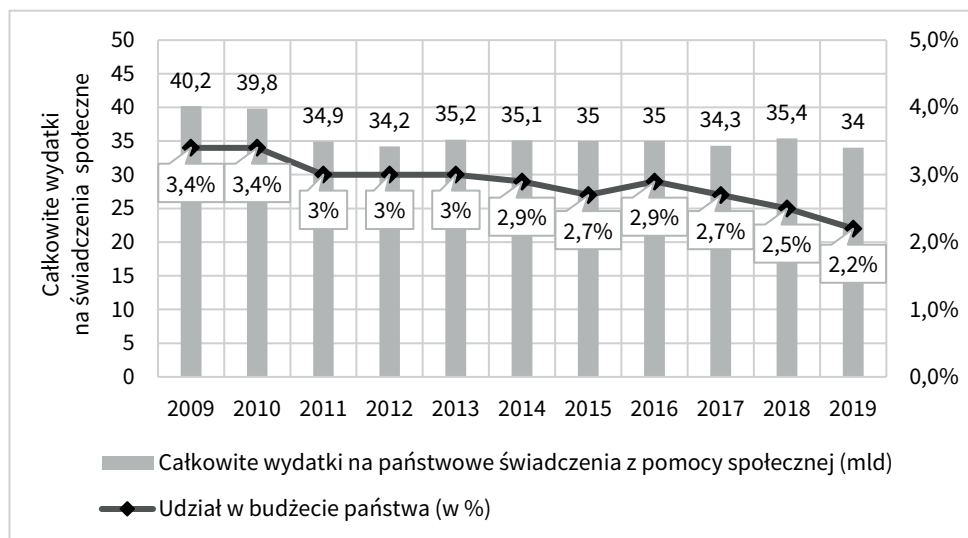
Ceny mieszkań w Czechach zwiększały się szybciej niż dochód rozporządzalny gospodarstw domowych, co sprawiało, że mieszkania stawały się coraz bardziej niedostępne dla osób kupujących po raz pierwszy, wynajmujących i tych, którzy musieli przenieść się z tanich obszarów do droższych na przykład ze względu 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 dziewięciu lat na Łotwie oraz siedmiu lat na Węgrzech i w Polsce [OECD 2021b].

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 tys. mieszkańców niż w mniejszych. Praga jest najdroższym miastem w Republice Czeskiej, a według ČSÚ odnotowała również największy wzrost cen

od 2010 r. dla wszystkich rodzajów nieruchomości spośród wszystkich regionów Republiki Czeskiej. Po Pradze drugą najdroższą stolicą regionu jest Brno, a następnie České Budějovice, Hradec Králové i Pilzno [OECD 2021b].

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 w fazie eksploatacji). Wywodzi się z systemu państwowego wsparcia socjalnego (zgodnie z ustawą nr 117/1995 Dz.U. o państwowym wsparciu socjalnym z późn. zm.), który zapewniał ukierunkowaną pomoc rodzinom z dziećmi na utrzymaniu w określonych sytuacjach socjalnych. Były to różne trudne sytuacje życiowe, m.in. takie jak niewystarczające dochody, opieka nad noworodkiem lub małym dzieckiem, niepełna rodzina.



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

W ramach tego systemu rodzinom i osobom o niskich dochodach zapewniano również pomoc finansową 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 (*po-hřebné*). Z uwagi na zakres tematyczny tej publikacji autor skupił się na 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 r. W 2018 r. na państwowe świadczenia socjalne wydano łącznie 35,4 mld CZK, co stanowiło 2,5% budżetu państwa. Wydatki na zasiłki rodzicielskie stanowiły natomiast 71% wydatków na państwowe świadczenia z pomocy społecznej [ČSÚ].

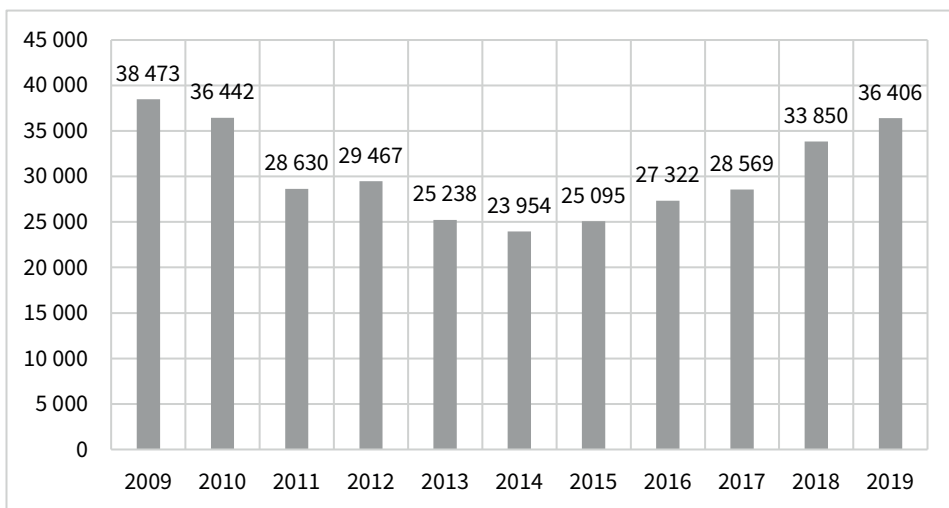
W badanym okresie bezrobocie w Czechach zmniejszyło się, a realne dochody gospodarstw domowych się zwiększyły. W tym samym czasie koszt mieszkania znacznie wzrósł z powodu zwiększających się cen i stawek czynszów. Dotyczyło to głównie gospodarstw domowych wchodzących na rynek, przeprowadzających się lub zmieniających tytuł prawny do mieszkania. Wyższy odsetek osób pobierających dodatek mieszkaniowy występował na obszarach o wyższym bezrobociu. Dodatek ten 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 od 43,5 do 44 tys. mieszkań rocznie, co oznacza intensywność na poziomie około 4,2 mieszkania na 1 tys. mieszkańców). Nadejście kryzysu gospodarczego jesienią 2008 r. spowodowało relatywnie znaczące zmniejszenie liczby rozpoczętych budów w roku 2009. W 2010 r. rozpoczęto budowę zaledwie 28 135 mieszkań, tj. o około 9000 mniej niż w roku poprzednim i o ponad 15 tys. 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, a w 2012 r. rozpoczęto budowę 23 853 mieszkań, tj. o 3682 mniej niż w roku poprzednim. W 2019 r. budownictwo mieszkaniowe w dużej mierze bazowało 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 r. i osiągnęła minimum w 2014 r. Od tego czasu produkcja nowych jednostek mieszkalnych powoli zwiększała się, ale nie w tempie odzwierciedlającym rosnące zapotrzebowanie ze strony czeskich gospodarstw domowych.

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.



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

Trend zwiększającego się zainteresowania budową apartamentowców można zaobserwować od 2014 r., a w ostatnich latach tego typu budownictwo stanowiło 1/3 całkowitej liczby oddanych do użytku mieszkań. Natomiast segment budownictwa jednorodzinnego w 2019 r. miał podobną wartość jak w 2018 r., 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 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

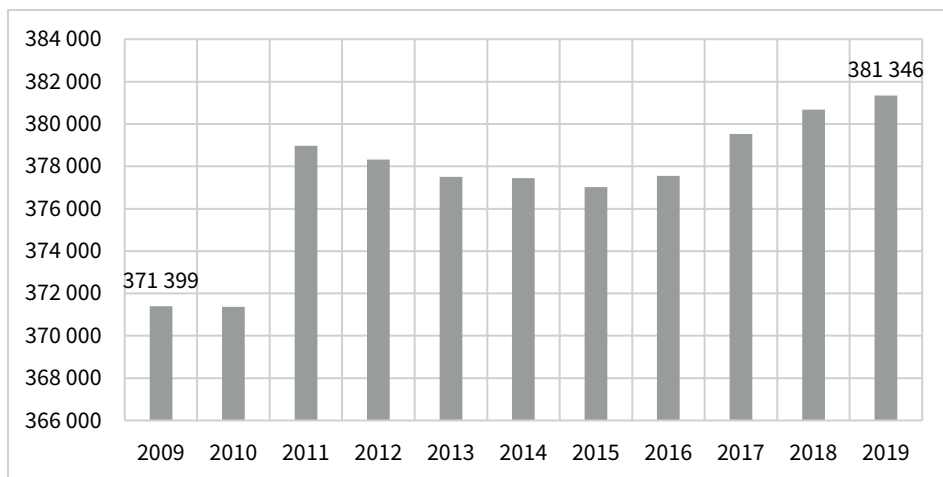
Brno w badanym okresie było drugim co do wielkości miastem w Republice Czeskiej z prawie 400 tys. mieszkańców i powierzchnią 230 km². Stanowiło ośrodek przemysłu, handlu, edukacji, kultury, ważny węzeł komunikacyjny, a także centrum

administracyjne regionu południowomorawskiego (Jihomoravského kraje). Było ważnym ośrodkiem obszaru metropolitalnego, zdefiniowanego na podstawie istotnych połączeń komunikacyjnych (np. dojazdów do pracy). Obszar metropolitalny Brna został zdefiniowany na podstawie Strategii Rozwoju Regionalnego 21+ wraz z dwoma innymi obszarami metropolitalnymi w Republice Czeskiej (Pragą i Ostrawą). Terytorium obszaru metropolitalnego obejmuje obszar 1978 km² i składa się ze 184 gmin, w tym Brna, z populacją około 700 tys. mieszkańców (co stanowi 60% populacji regionu południowomorawskiego) [BMO 2021].

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

Brno posiada bogatą historię przemysłową. Od XVIII w. było nazywane „morawskim Manchesterem” ze względu na zlokalizowanie w nim dużej liczby fabryk włókienniczych. W 1900 r. na terenie miasta znajdowało się 320 fabryk, w tym 70 tekstylnych [Kuča 2000]. Populacja Brna zwiększyła się podczas rewolucji przemysłowej od połowy XVIII w., kiedy ludzie przyjeżdżali tam z okolicznych wsi do pracy.

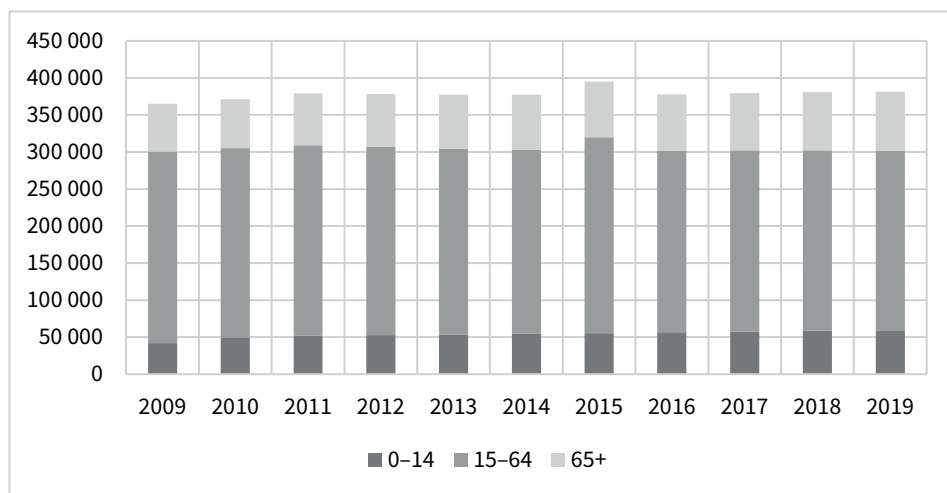
Najbardziej znaczące poszerzenie obszaru miasta miało miejsce w 1919 r., w okresie industrializacji, kiedy 23 sąsiednie gminy z ponad 100 tys. mieszkańców dołączyły do istniejącego Brna i powstało tzw. Wielkie Brno (Velké Brno). W kolejnych latach tamtejsza populacja nadal się zwiększała. Niewielkie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



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie data.Brno. Obyvatelstvo a bydlení.

W całym badanym okresie w Brnie zachodził 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 wieku [Agentura pro sociální začleňování 2019: 4]. Celem władz miasta było ograniczenie procesu *urban sprawl*, aby Brno stało się zwartym i wielofunkcyjnym miastem z niewielkimi odległościami infrastrukturalnymi [Tosics 2017].



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

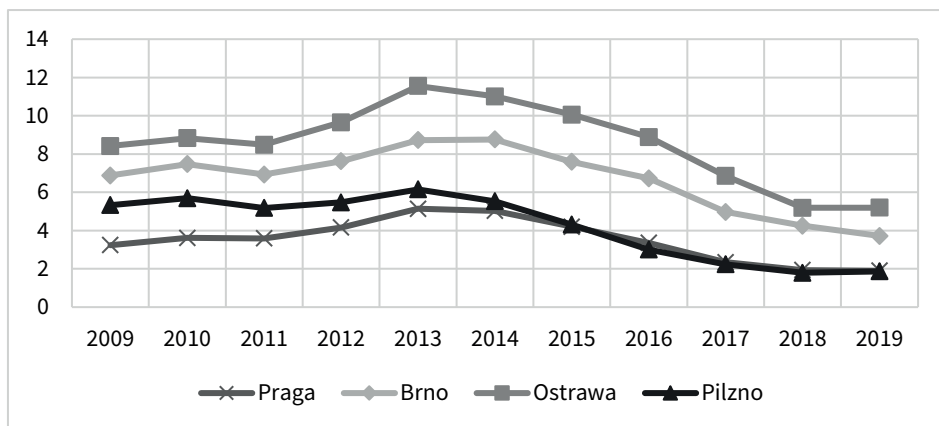
Źródło: opracowanie własne na podstawie data.Brno. Obyvatelstvo a bydlení.

Najczęstszym powodem przeprowadzki poza Brno była potrzeba posiadania własnego domu lub mieszkania, co wynikało z niedoboru mieszkań i gruntów budowlanych w centrum i z ich wysokich cen. Suburbanizacja miała negatywne konsekwencje. Przede wszystkim powodowała zwiększone natężenie ruchu związane z dojazdami do pracy z sąsiednich gmin [Kancelář architekta města Brna 2021].

Struktura wiekowa populacji zmieniała się. Liczba osób starszych zwiększała się z biegiem czasu, więc Brno w badanym okresie było jednym z miast, w których zachodził proces demograficznego starzenia się. Powodowało to zwiększone zapotrzebowanie na usługi zdrowotne i socjalne [Miasto Brno n.d.].

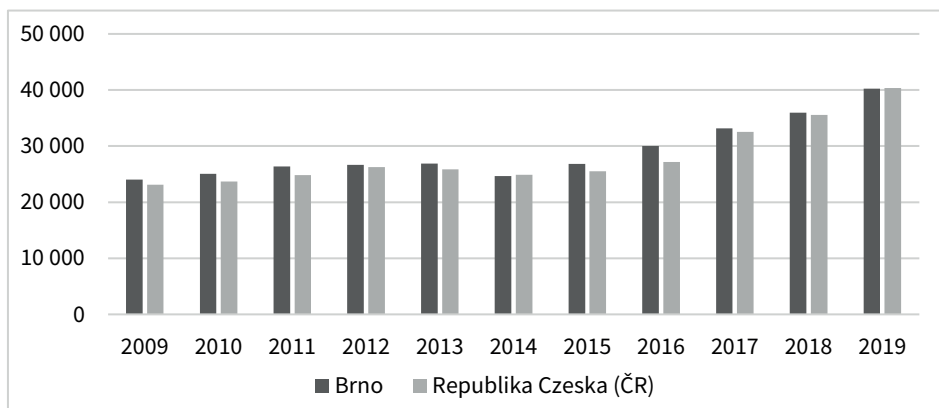
W badanym okresie najniższy udział osób bezrobotnych odnotowano w stolicy – Pradze, gdzie ich udział osiągnął 3,35% w 2016 r. i spadł do 2,34% w roku następnym. Trzyprocentowy udział osób bezrobotnych w 2017 r. nadal nie został przekroczony w Pilźnie, które w całym okresie badawczym odnotowało najniższy 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 między innymi z niedopasowania między popytem a podażą miejsc pracy [Miasto Brno n.d.].



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ. Nezaměstnanost v Jihomoravském kraji – září 2025.

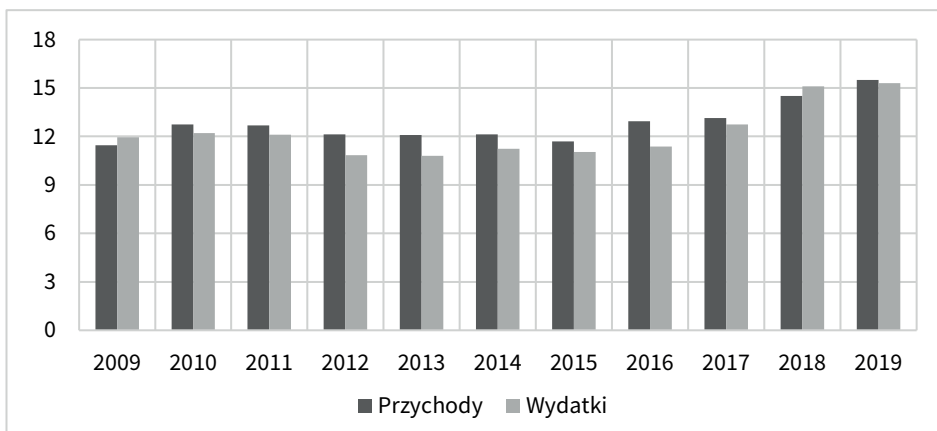


Rys. 4.13. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Brnie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Miasto Brno [n.d.].

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 tys. CZK, do 2014 r. poziom płac był na podobnym poziomie, po czym na-

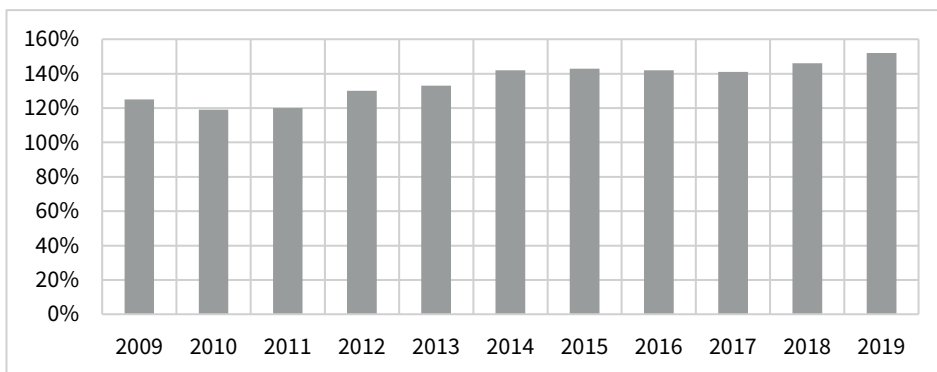
stał wzrost z roku na rok do ponad 40 tys. CZK w 2019 r. Wyższe wynagrodzenie w Brnie w porównaniu ze średnią krajową wynikało z charakteru gospodarki miasta – większego udziału innowacyjnych i wysoko wykwalifikowanych branż, które wią-
żą się z wyższym wynagrodzeniem za pracę [Miasto Brno n.d.]. W badanym 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 Miasto Brno [n.d.].

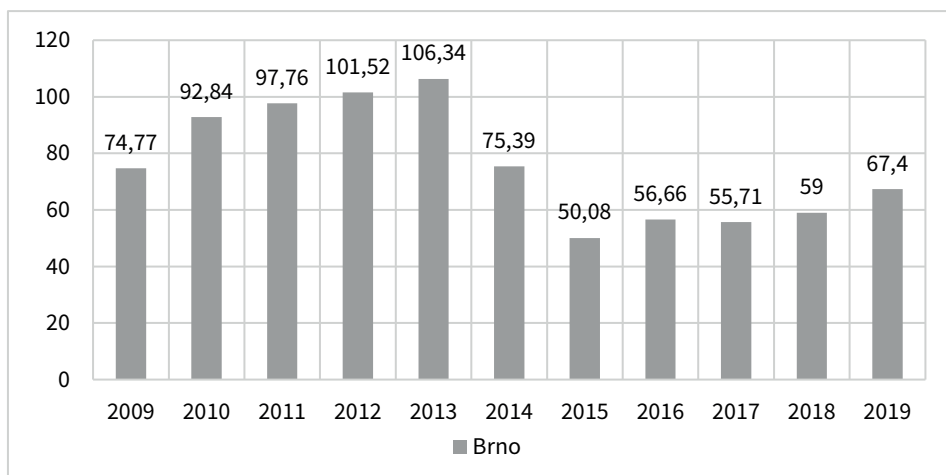
W badanym okresie zarówno przychody, jak i wydatki budżetowe miasta Brna wykazywały tendencję wzrostową. Podobnie jak w poprzednich latach, wyniki finansowe miasta za 2019 r. okazały się korzystniejsze od pierwotnie planowanych – dochody wyniosły 15 544,0 mln CZK, a wydatki 15 316,7 mln CZK.



Rys. 4.15. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w Brnie w latach 2009–2019 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Miasto Brno [n.d.].

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 mieście [Miasto Brno n.d.].

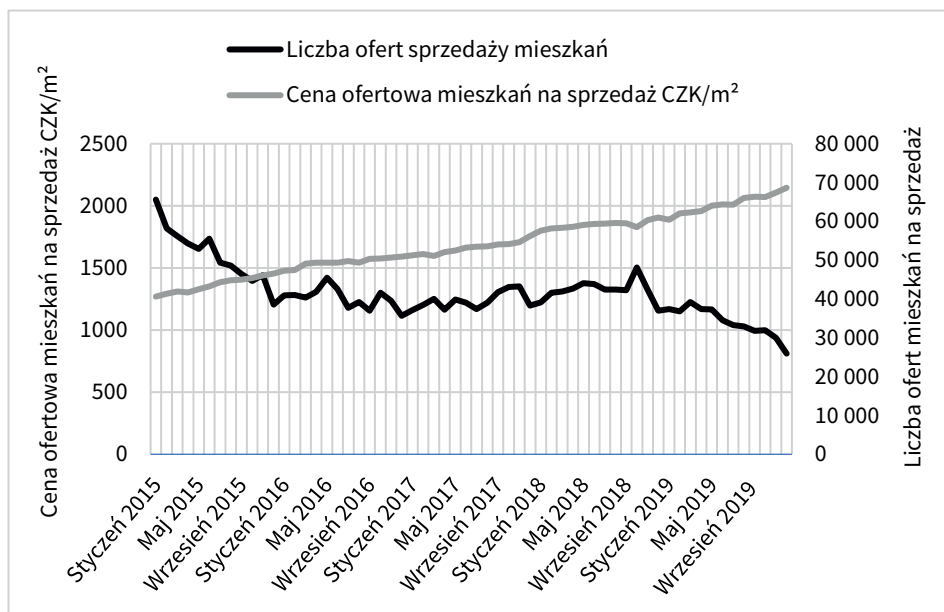


Rys. 4.16. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Brnie w latach 2009–2019 (w mld CZK)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Miasto Brno [n.d.].

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

W latach 2015–2019 w Brnie można było zaobserwować zwiększanie się cen mieszkań. Na rys. 4.17 przedstawiono statystyki dotyczące ich cen ofertowych. 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 tych nieruchomości znacząco wzrastały. W ostatnich latach rynek mieszkań ulegał również wahaniom ze względu na globalne zjawiska gospodarcze.

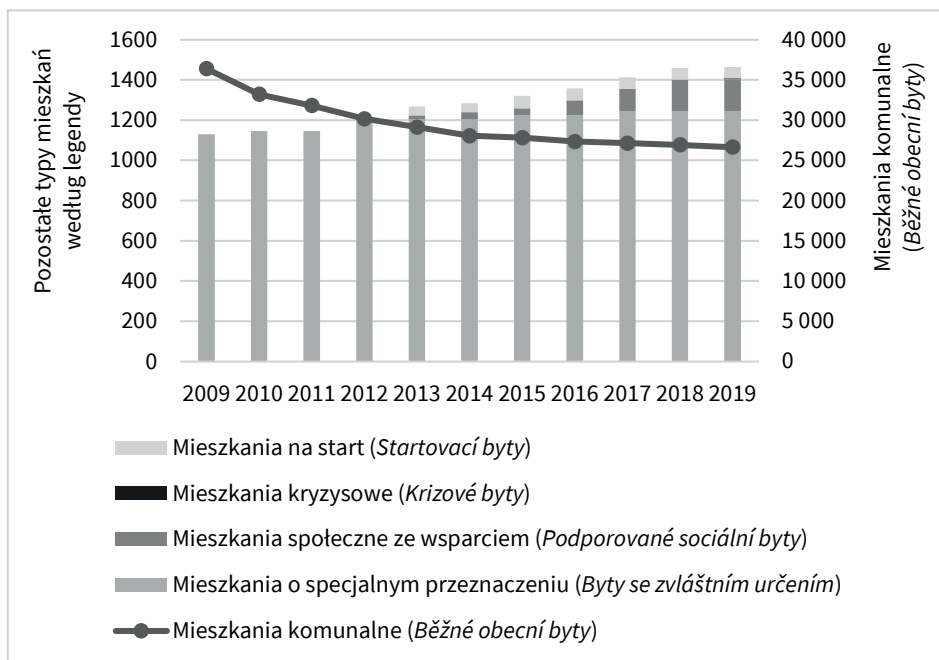


Rys. 4.17. Ceny ofertowe mieszkań w Brnie w latach 2015–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie data.Brno. Obywatelstwo a bydleni.

Od stycznia 2015 r. do grudnia 2019 r. liczba ofert mieszkań w Brnie na sprzedaż zmniejszyła się o 60%. Wynikało to między innymi 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, lecz decydowali się na ich wynajem.

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



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie data.Brno. Obyvatelstvo a bydlení.

Głównym celem gminy było oferowanie odpowiednich rodzajów mieszkań i usług dla osób starszych i wszystkich obywateli w niekorzystnej sytuacji życiowej lub niepełnosprawnych, a także dla młodych ludzi na początku życia rodzinnego lub znajdujących się w sytuacji kryzysowej [data.Brno. Obyvatelstvo a bydlení]. Zwykle 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 najszerza grupa wnioskodawców.

4.3.2. Polityka mieszkaniowa Brna – zarys problemu

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

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

Ostateczna forma polityki mieszkaniowej 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 mieszkaniami komunalnymi. Aby zapewnić skuteczność polityki mieszkaniowej, 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 utworzenie 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 w celu realizacji swojej polityki mieszkaniowej w przyszłości.

Od 1997 r. Brno pracowało nad tzw. głównym planem mieszkaniowym (*Generellem bydlení města Brna*), a od 2001 r. nad strategią mieszkaniową (*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 Brna była opracowywana nie tylko z perspektywy miasta, lecz odnosiła się także 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 oraz opisywała wizję rozwoju mieszkalnictwa w Brnie. Strategia dla Brna określała natomiast cele strategiczne, operacyjne i wynikające z nich zadania. Podstawowymi

jej filarami 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. Wynikało to z nieodpowiedniej jakości i liczby mieszkań, co przekładało się na ich niską dostępność oraz rosnącą kwotę zaległości czynszowych.

Na podstawie wymienionych wyżej dokumentów można określić podstawowe cele władz miasta, takie jak:

- poprawa ogólnej jakości życia i warunków mieszkaniowych;
- zwiększenie przystępności cenowej mieszkań⁸;
- zwiększenie podaży mieszkań, w szczególności poprzez promocję nowego budownictwa;
- stworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych grup gospodarstw domowych, promowanie budownictwa społecznego;
- 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.

8 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.

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

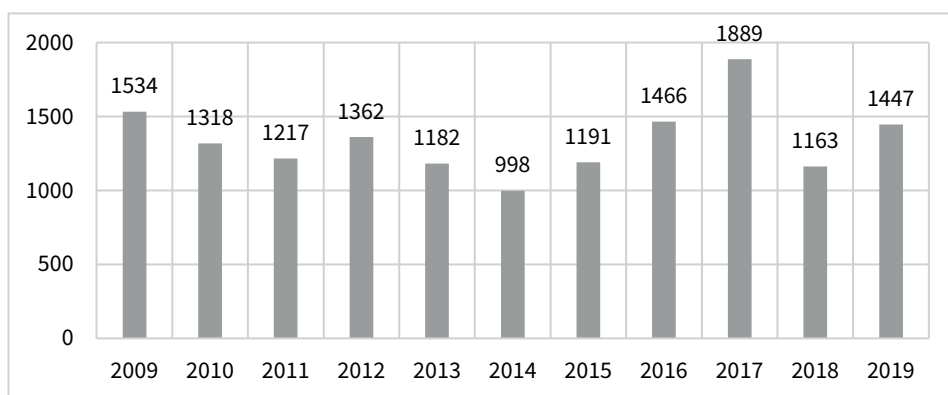
Faza tworzenia	Faza eksploatacji	Faza dystrybucji
• budowa nowych mieszkań komunalnych w latach 2009–2019 • adaptacja zwalnianych lokali na najem komunalny w latach 2016–2018 • współpraca z pozarządowymi organizacjami non-profit prowadzącymi mieszkania społeczne	• wypłata dodatku mieszkaniowego (<i>příspěvek na bydlení</i>) w latach 2009–2019	• wynajem mieszkań społecznych z potrzebą kompleksowego wsparcia społecznego • wynajem mieszkań społecznych bez potrzeby kompleksowego wsparcia społecznego • 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 „Housing First”

Źródło: opracowanie własne.

4.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego

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

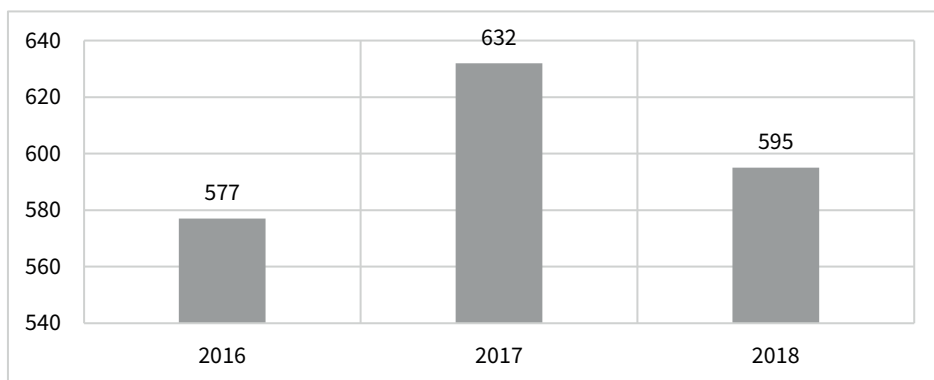
Źródło: opracowanie własne na podstawie data.Brno. Obyvatelstvo a bydlení.

W latach 2001–2016 w Brnie oddano do użytku łącznie 21 984 mieszkania, z czego 3567 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 miasta [Krajská správa ČSÚ v Brně 2012].

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.

Strategia mieszkaniowa miasta Brna na lata 2018–2030 wyznaczyła taki sam cel (co najmniej 30 nowych mieszkań społecznych rocznie). 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.

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 gmina musiała zainwestować w ich remonty [Koncepcie sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030: 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: 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. Umieszczenie wielu gospodarstw domowych znajdujących się w potrzebie mieszkaniowej na niewielkim obszarze prowadzi często do stygmatyzacji tych osób przez mieszkańców sąsiednich budynków⁹. Wobec powyższego zapewnienie w latach 2016–2019 minimum 30 mieszkań rocznie zostało zrealizowane z nadwyżką 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: 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 wynajmowane od trzech dzielnic miasta (Brno-střed, Brno-sever i Královo Pole) i wynajmowane w ramach projektu „Zapobieganie bezdomności” (*Prevence bezdomovectví*). Do końca 2019 roku planowano powiększyć zasób o kolejne trzy mieszkania, a w 2020 r. o następne 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. Společnost Podané ruce, której grupą docelową są osoby zmagające się z uzależnieniem od substancji psychoaktywnych, prowadziła pięć mieszkań społecznych (w ramach systemu tzw. mieszkań przejściowych¹⁰) wynajmowanych od gmin i prywatnych właścicieli. Intencją spółki Podané ruce było rozszerzenie oferty o kolejne 10 mieszkań.

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

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

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

Organizacje	Liczba mieszkań społecznych	Gminy uczestniczące	Zapotrzebowanie na dodatkowe mieszkania
Armia Zbawienia (Armáda spásy)	70 mieszkań w budynkach treningowych (w tym 11 we własnym budynku mieszkalnym)	Brno-střed, Brno-sever, Královo Pole	Tak (dokładna liczba zależy od zwiększania się wsparcia społecznego)
Diecezjalna Organizacja Charytatywna Brno (Diecézní charita Brno)	1 mieszkanie społeczne (8 osób)	Brno-střed	3 mieszkania do końca 2019 r. 13–18 mieszkań od 2020 r. (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 (Společnost Podané ruce)	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 Koncepcy sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030: 19.

W 2019 r. łącznie z mieszkaniami społecznymi zarządzanymi przez miasto i mieszkaniami zarządzanymi przez organizacje non-profit w Brnie¹¹ znajdowało się 306 mieszkań społecznych w specjalnych kategoriach różnego typu.

4.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego

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;

11 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 przeglądzie zawartym w tab. 4.2.

- 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 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: 18*].

Do wynajmu przeznaczano kilka kategorii mieszkań. Można tu zasadniczo wyróżnić:

- mieszkania społeczne z potrzebą kompleksowego wsparcia społecznego (zwane dalej mieszkaniami społecznymi z kompleksowym wsparciem);
- mieszkania społeczne bez potrzeby kompleksowego wsparcia społecznego (zwane dalej mieszkaniami społecznymi bez kompleksowego wsparcia).

Miasto Brno zarządzało 227 mieszkaniami społecznymi (według stanu na jesień 2019 r.)¹². Stanowiło to 0,8% całkowitej liczby mieszkań będących własnością miasta. Mieszkania społeczne dla osób ze złożonymi potrzebami wsparcia (których wynajem wiąże się ze wsparciem ze strony pracowników socjalnych) to 3/4 z nich (173 mieszkania). Pozostała 1/4 (54 mieszkania) to mieszkania, 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 wykluczaniem 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 rozwiązania których 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 według kryteriów priorytetyzacji wnioskodawców, które zostały określone przez Radę Miasta jesienią 2017 r.

Kryteria dotyczyły łącznie pięciu obszarów, w których wnioskodawcy mogli otrzymać punkty. Były to: potrzeby mieszkaniowe zgodnie z Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS), sytuacja rodzinna,

12 Liczba ta nie obejmuje mieszkań społecznych zarządzanych przez organizacje non-profit.

stan zdrowia, sytuacje ryzyka i bariery oraz długość okresu ubiegania się o mieszkanie społeczne [Koncepcie sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030]. W badanym okresie istniała stała potrzeba zapewnienia tymczasowych mieszkań (kryzysowych) dla osób, które nagle straciły swoje mieszkania. Mieszkania kryzysowe były również potrzebne dla ofiar przemocy domowej lub nagłych wydarzeń życiowych, takich jak np. pożar dotychczasowego mieszkania, powódź, śmierć w rodzinie.

Od października 2019 r. w Brnie funkcjonuje program mieszkań kryzysowych, który zapewnia przejściowe zakwaterowanie dla gospodarstw domowych w czterech 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 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 z niepełnosprawnościami, 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) [Koncepcie sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030: 15–16].

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

Jeśli chodzi o mieszkania powierzone, władze miasta miały problem z porozumieniem z dzielnicami, którym powierzono zarządzanie mieszkaniem, 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 praktycznie wykorzystywana 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, które nie podlegają zarządowi danej dzielnicy miejskiej, lecz tylko

znajdują się na jej terenie. Spośród 23 dzielnic, które zarządzały mieszkaniem 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) – ponad 10 mieszkań.

W celu poprawy sytuacji związanej z niewystarczającym zasobem mieszkań społecznych i potencjalnym użytkowaniem mieszkań przez osoby niespełniające 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 mieszkaniowe 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 w mieście wszystkie bezdomne rodziny z dziećmi (zgodnie z typologią ETHOS 5) [Hradecký et al. 2007]. W ten sposób do projektu włączono 421 rodzin¹³, 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:

- skróceniu czasu bezdomności rodzin;
- poprawie bezpieczeństwa mieszkaniowego rodzin;
- zmniejszeniu stresu psychospołecznego po stronie rodziców i dzieci;
- ograniczeniu korzystania z usług opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach;
- pomocy w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia.

Dodatkowe wyniki dotyczyły również wpływu programu na stabilność mieszkaniową oraz jakość życia i zdrowia rodzin (rodziców i dzieci) poprzez ich integrację społeczną, podniesienie stabilności ekonomicznej rodzin (dzięki pomocy 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 r. po 12 miesiącach

13 Były to rodziny „bez dachu nad głową”, „bez mieszkania”, „żyjące w niepewnych i nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych”.

trwania umowy najmu mieszkań komunalnych 48 z 50 rodzin było w stanie utrzymać swoje mieszkania [Ripka et al. 2018]. Liczba ta jednak z czasem się zmniejszała. Zgodnie z okresowym raportem w 2019 r. 41 rodzin zachowało swoje mieszkania. Według końcowego raportu ewaluacyjnego z 2020 r. [Česká Republika. 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 były one efektywne w zakresie identyfikacji poszczególnych grup docelowych potrzebujących wsparcia mieszkaniowego.

4.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego miasto Brno realizowało w badanym okresie wypłatę dodatków mieszkaniowych.

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

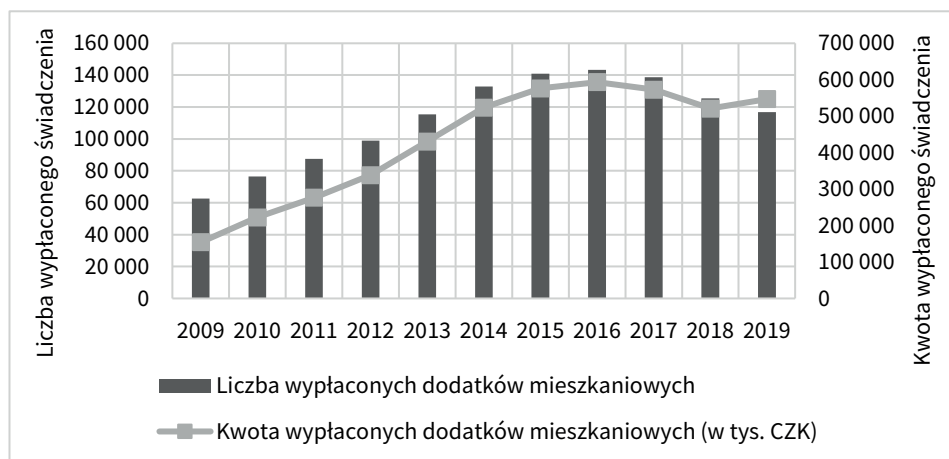
W ramach instrumentów krajowych oddziałujących lokalnie państwowe świadczenia społeczne uregulowała ustawa nr 117/1995 Dz.U. o państwowym wsparciu społecznym. Od 1 stycznia 2012 r. podejmowaniem decyzji i administrowaniem świadczeniami społecznymi zajął się jeden organ – Urząd Pracy Republiki Czeskiej (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 koszty mieszkaniowe przekraczały iloczyn dochodu właściciela lub najemcy mieszkania i osób ocenianych łącznie oraz współczynnika 0,30 i w tym samym czasie 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 gospodarstwo domowe uważano wszystkie osoby, które wspólnie zamieszkiwały, z wyjątkiem osób, które udowodniły, że nie mieszkały 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 mniej więcej jedno na sześć gospodarstw domowych w wynajmowanych mieszkaniach otrzymywało również 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 ČSÚ.

Na rys. 4.21 została przedstawiona liczba i kwota wypłaconego dodatku mieszkaniowego w Brnie w latach 2009–2019. 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 tego dodatku w Ostrawie, dlatego ocena efektywności tego świadczenia została też 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) położoną w północno-wschodniej części Republiki Czeskiej. W badanym okresie pod względem powierzchni i liczby ludności była trzecim co do wielkości miastem w Republice Czeskiej. Jest tzw. miastem statutowym, czyli należy do 26 największych miast w Republice Czeskiej, których administracja zorganizowana jest według ich własnego statutu. Ma korzystne położenie – 10 km na południe od granicy z Polską i 50 km na zachód od granicy ze Słowacją. Znajduje się 360 km od Pragi, 170 km od Brna, 90 km od Katowic i 310 km od Wiednia. Dzisiejsza Ostrawa zajmuje powierzchnię 214,24 km². Ponad 1/3 struktury użytkowania gruntów stanowią tzw. inne tereny (m.in. tereny nieurodzajne, w tym hałdy i zwałowiska), co jest specyficzne dla tego miasta, zwłaszcza w związku z historycznym rozwojem przemysłu.

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

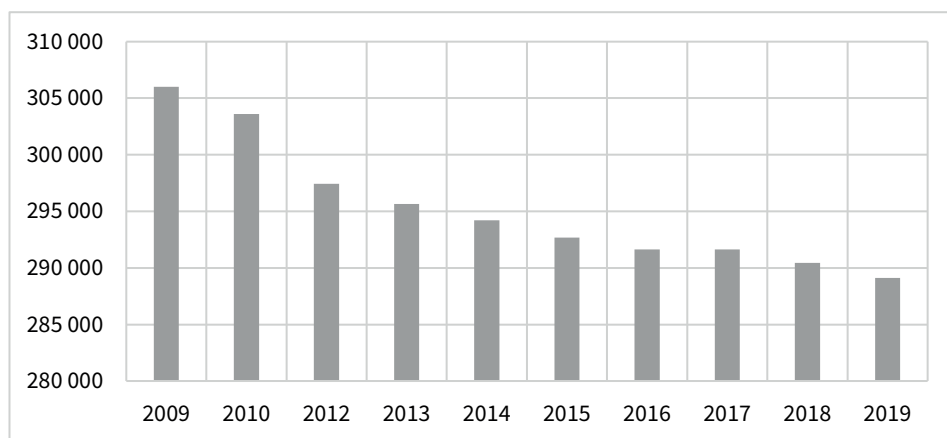
Od połowy XIX w. Ostrawa była jednym z najbardziej znaczących miast przemysłowych Republiki Czeskiej. Jej bazę ekonomiczną tworzyło wydobywanie węgla kamiennego wysokiej jakości, produkcja koksu oraz przemysł energetyczny, chemiczny, maszynowy i hutnictwo żelaza. Zmiany strukturalne lat 90. spowodowały 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 r. Ostrawa jest podzielona na 23 dzielnice miejskie, z których najbardziej zaludnione to: Ostrawa-Południe, Poruba, Morawska Ostrawa i Přívoz. Stanowi również główny ośrodek 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].

Od 1990 do 2010 r. 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 też 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 r. (z wyjątkiem krótkiego okresu od 2006 do 2008 r.) 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 1 tys. mieszkańców.

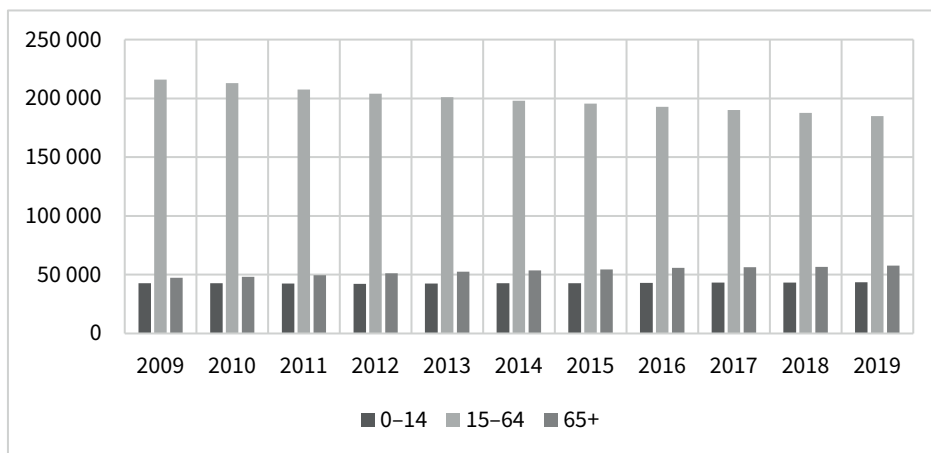
Duży odsetek mieszkańców stanowią byli górnicy na emeryturze, którzy borykają się z trudnościami finansowymi. Ponadto Ostrawa od lat jest jednym z najbardziej zanieczyszczonych miast pod względem jakości powietrza, więc nie jest atrakcyjna dla młodych rodzin z dziećmi. W badanym okresie utrzymywała się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



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

W latach 2009–2019 liczba mieszkańców zmniejszyła się o około 17 tys. Największa zmiana rok do roku miała miejsce w latach 2009–2010, kiedy populacja zmniejszyła się o 2397 mieszkańców. Liczba kobiet przewyższała liczbę mężczyzn o około 9000 każdego roku. Z kolei liczba mieszkańców w wieku poniżej 15 lat spadała do 2012 r., a następnie zaczęła się powoli zwiększać, ale w 2019 r. 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 około 14%.



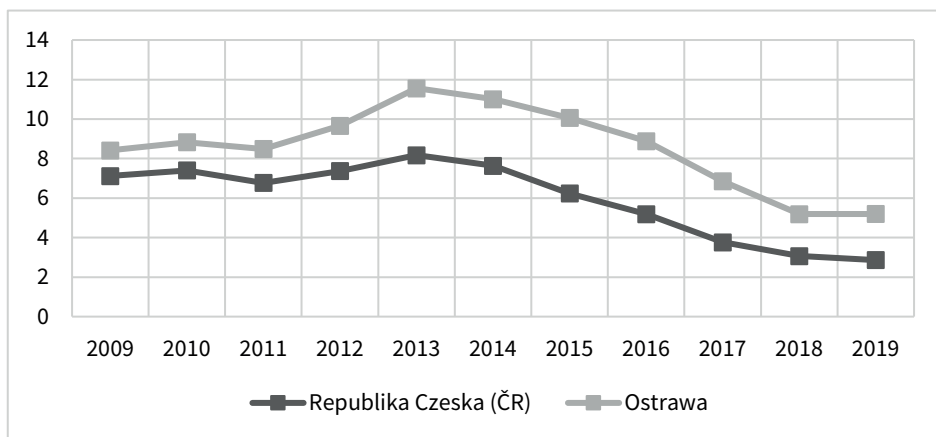
Rys. 4.23. Struktura wiekowa populacji w Ostrawie w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

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

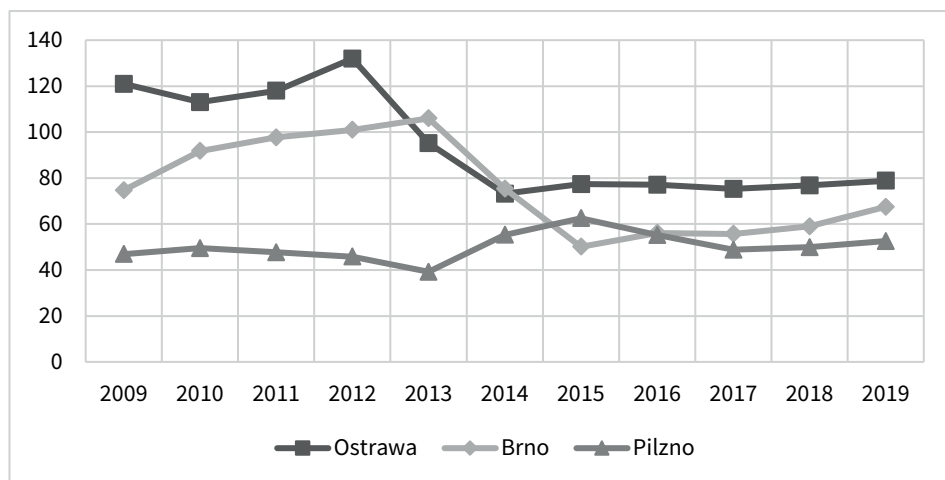
Na tle stolicy kraju oraz pozostałych dwóch największych miast w Czechach (Brna i Pilzna) w Ostrawie w badanym okresie odnotowano największy udział osób bezrobotnych (rys. 4.24). Sytuacja na ostrawskim rynku pracy znacznie się pogorszyła w 2013 r., kiedy właściciel ogłosił likwidację kopalni Paskov.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

Przed 2008 r. Ostrawa doświadczyła boomu gospodarczego, ponieważ realizowano w niej wiele inwestycji w strefach przemysłowych. Swoje ośrodki ulokowali tu m.in. 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. Celem władz miasta było przyciąganie inwestorów, aby dzięki nim powstawały nowe miejsca pracy.



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

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

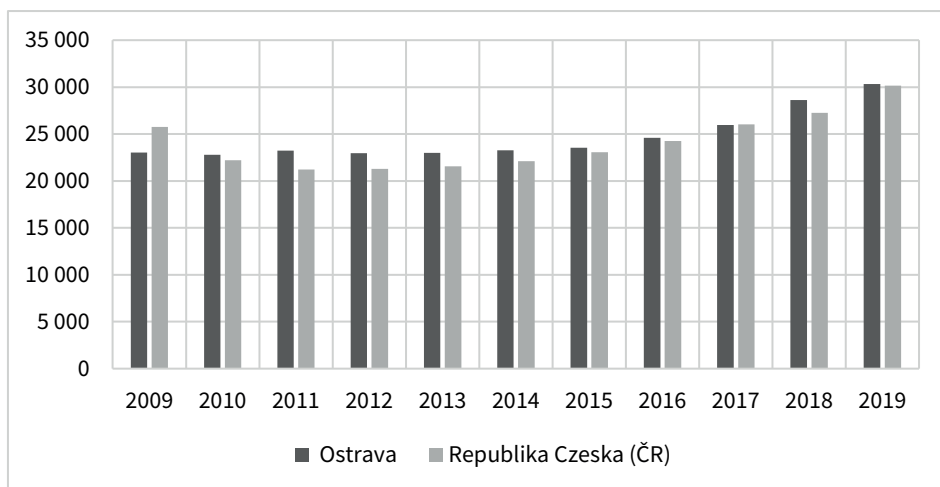


Rys. 4.25. Rozwój sektora bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Ostrawie, Brnie i Pilźnie w latach 2009–2019 (w mld CZK)

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

Porównując Brno, Pilźno i Ostrawę, wyraźnie widać, że Ostawa odnotowała najwyższy poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W 2012 r. szczytowy poziom inwestycji wyniósł 132 mld CZK. Od 2013 r. powiększanie stref

przemysłowych i zmniejszanie się stopy bezrobocia wywarły dalszą presję na wzrost płac (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 ISPV, regionální statistiky ceny práce; Koncepce sociálního bydlení statutárního města Ostravy [2017: 33].

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

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 (Koncepce sociálního bydlení statutárního města Ostravy) na lata 2017–2019”;
- „Koncepcję mieszkalnictwa społecznego miasta Ostrawy (Koncepce sociálního bydlení statutárního města Ostravy) na lata 2019–2021”.

W 2009 r. Ostrawa nie posiadała jednolitego dokumentu w zakresie mieszkalnictwa, który determinowałby dalszy rozwój i rozbudowę zasobów mieszkaniowych. Poszczególne dzielnice miejskie gospodarujące 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 pt. „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 osób odczuwających problemy z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych należały też te, które doświadczały czasowej lub stałej utraty środków finansowych.

W 2012 r. przez spółkę „Proces” została przygotowana 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 w mieście. Odnosił się również do potrzeby tworzenia mieszkań społecznych poprzez stopniowe przydzielanie zakładanych 4400 tanich mieszkań wybudowanych w ramach wieloetapowego budownictwa mieszkaniowego. Przyjęto, 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 r. 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 krótko- 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 r.

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 takich dzielnicach, jak: Ostrawa-Południe, Śląska Ostrawa, Mariańskie Góry i Hulváky, Witkowice i Poruba. Projekt został zakończony we wrześniu 2019 r. 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 prezentowała cel i wskazywała cztery główne obszary: zapobieganie utracie mieszkań, określenie pojemności zasobów mieszkaniowych miasta, system mieszkalnictwa społecznego i jego finansowanie. Ponadto 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 r.

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 o specjalnym standardzie, przeznaczone do zamieszkania lub zakwaterowania obywateli znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej ze względu na wiek, stan zdrowia albo trudną sytuację społeczną lub życiową.

Działania, które Ostrawa podejmowała od 2017 r. w obszarze lokalnej polityki mieszkaniowej, obejmowały opracowanie koncepcji jej zrównoważonego rozwoju. Miasto wskazało, że celem tej polityki powinno być między innymi podniesienie jakości i przystępności cenowej zasobów mieszkaniowych dla osób ich potrzebujących, które zostały przypisane do odpowiednich grup docelowych:

- osoby zagrożone utratą mieszkania, znajdujące się w niekorzystnej sytuacji życiowej, przez którą należy rozumieć osłabienie lub utratę zdolności do samodzielnego nabycia lub utrzymania mieszkania z powodu wieku, złego stanu zdrowia (własnego lub osoby bliskiej), niesprzyjającej sytuacji społecznej lub z innych poważnych przyczyn;

- osoby pozostające bez mieszkania, które nie są właścicielami nieruchomości albo udziału w nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe lub nie są właścicielami spółdzielczego udziału w nieruchomości; to również osoby nieposiadające umowy najmu, a także bezdomne, tj. niezamieszkujące w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, nieprzebywające w zakładach pomocy społecznej, placówkach służby zdrowia, zakładach karnych lub rodzinnej pieczy zastępczej.
- osoby mieszkające w niepewnych warunkach mieszkaniowych, do których zalicza się tymczasowe formy zakwaterowania, zwykle bez tytułu prawnego (np. bez umowy najmu);
- osoby pozbawione odpowiednich warunków mieszkaniowych, mieszkające w lokalu nieprzeznaczonym na stały pobyt albo którego stan techniczny lub sanitarny uniemożliwia pełne z niego korzystanie;
- osoby, które mają ograniczoną zdolność do nabycia lub utrzymania mieszkania;
- osoby, które wydają nieproporcjonalną część swoich dochodów na mieszkanie.

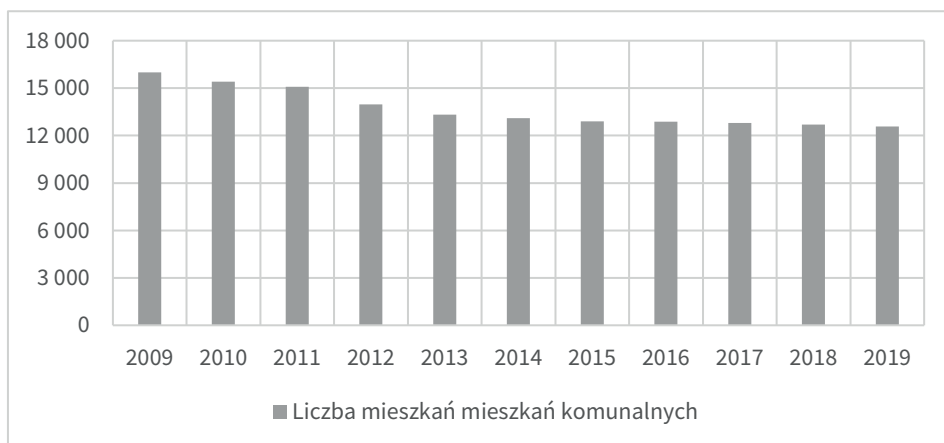
Wszystkie proponowane działania były zgodne z zasadami narodowej koncepcji mieszkalnictwa społecznego Republiki Czeskiej 2015–2025 oraz myślą przewodnią: „Ostrawa otwiera drzwi do przystępnego i godnego mieszkania”. Wizja koncepcji mieszkalnictwa społecznego przewidywała, że Ostrawa stanie się miastem reagującym na potrzeby mieszkaniowe swoich mieszkańców; podjęcie 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, a także podniesienie jakości usług publicznych dla mieszkańców zagrożonych utratą mieszkania, którzy chcieliby aktywnie zmienić swoje życie [Koncepcie sociálního bydlení statutárního města Olav 2017: 33].

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 i ustalono zasady monitoringu. Przygotowano również strukturę zasobów mieszkaniowych dla mieszkalnictwa społecznego na podstawie struktury grup docelowych, liczby członków gospodarstw domowych, analizy demograficznej 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

Společných poprzez uczestnictwo w ich projekcie (kontext krajový) [Koncepcie sociálního bydlení statutárního města Ostravy 2017: 43].

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%¹⁴ (rys. 4.27).

Poszczególne dzielnice w różny sposób podchodziły do sprzedaży mieszkań, dlatego ich zasoby mieszkaniowe różniły się pod względem wielkości. Te, które sprzedały mieszkania, wykorzystały wpływy na odbudowę i termoizolację mieszkań, które zachowały, zgodnie z obowiązującym dekretem miejskim. Sprzedaż mieszkań komunalnych przez poszczególne dzielnice miasta była kontynuowana w całym okresie badawczym.

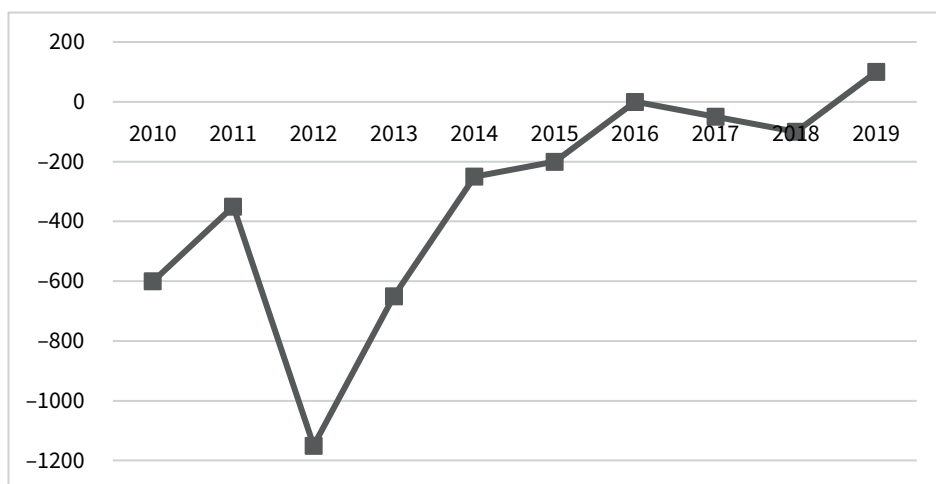


Rys. 4.27. Mieszkania komunalne w Ostrawie w latach 2009–2019

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 r. 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.

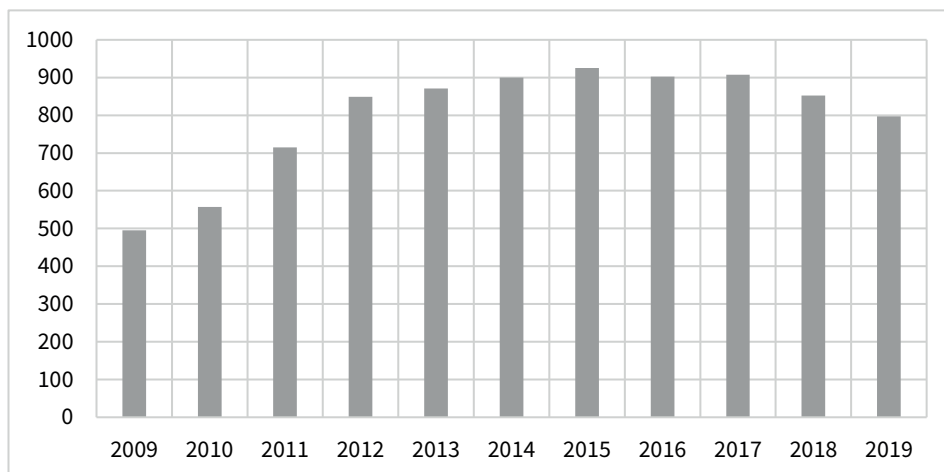
¹⁴ Przyczyną tego zjawiska była prywatyzacja. Miasto było właścicielem 46 tys. mieszkań w 1991 r.



Rys. 4.28. Sprzedaż mieszkań komunalnych w poszczególnych dzielnicach Ostrawy w latach 2010–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission [n.d.].

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;
- opuszczonych w celu przebudowy;
- w budynkach przeznaczonych do rozbiórki;
- opuszczonych z powodu postępowania sądowego;
- przeznaczonych na mieszkania zastępcze lub mieszkania chronione;
- przeznaczonych do sprzedaży.

Tab. 4.3. Liczba i struktura niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w Ostrawie (stan na 2018 r.)

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
Łączna liczba osób w potrzebie mieszkaniowej	Łączna liczba dzieci w potrzebie mieszkaniowej	
7070	2190	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Platforma pro sociální bydlení & Lumos [2018].

W 2018 r. w Ostrawie 4230 gospodarstw domowych pozostawało w poważnych potrzebach mieszkaniowych. Spośród nich było 1 tys. gospodarstw domowych z dziećmi i 3230 bezdzietnych. Do osób, które miały problemy z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych należały też te, które utraciły możliwości zarobkowe z powodu choroby, narodzin dziecka lub popełnienia przestępstwa. Wiele osób mieszkało w warunkach substandardowych albo 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 siedmioma 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 z niepełnosprawnościami w 2019 r.	• 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, jednak zwrócono uwagę na ich zasadniczy cel oddziaływania.

4.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego

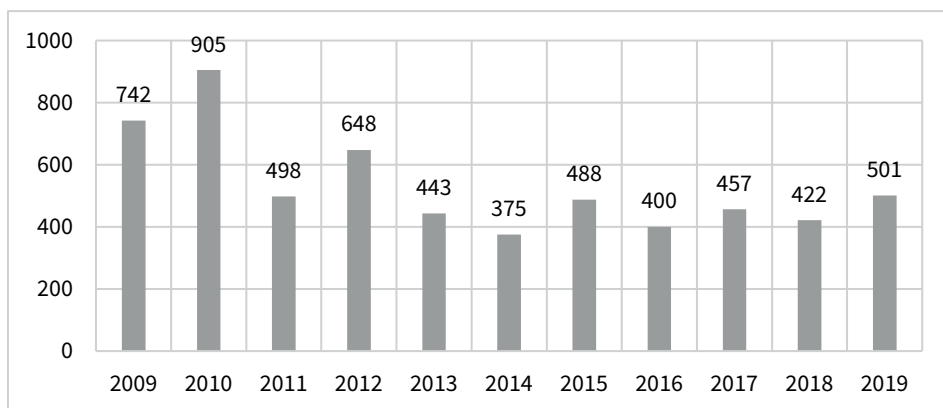
W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego miasto Ostrawa podejmowało w badanym okresie następujące działania:

- zwiększanie liczby mieszkań komunalnych oddanych do użytkowania w latach 2009–2019;
- budowa nowych obiektów mieszkalnych dla osób z niepełnosprawnościami w 2019 r.

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.

Kształtowanie się liczby mieszkań oddanych do użytku w latach 2009–2019 przedstawia rys. 4.30. W badanym okresie w Ostrawie ich liczba zmniejszyła się o 32%. W 2014 r. odnotowano najniższą wartość (375 oddanych mieszkań) w badanym okresie. W latach 2009–2010 nastąpił największy wzrost budownictwa mieszkaniowego. W 2010 r. oddano do użytku 905 mieszkań, najwięcej

w całym badanym okresie. Od tego roku liczba oddawanych mieszkań zmniejszała się. Według danych ČSÚ średnia liczba ukończonych mieszkań w Ostrawie w latach 2010–2014 wyniosła 1,5 na 1 tys. 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.



Rys. 4.30. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w Ostrawie w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie ČSÚ.

W 2019 r. 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 Čtyřlístka¹⁵. Objął łącznie osiem nowych obiektów. Rada miasta podjęła decyzję o wyborze wykonawcy dwóch z nich. W drugim etapie budowy w Ostrawie powstało osiem nowych obiektów, dzięki którym 99 podopiecznych z niepełnosprawnościami 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 Čtyřlístka [Statutární město Ostrava 2019].

Z uwagi na działania podejmowane przez miasto wobec osób dotkniętych wykluczeniem mieszkaniowym budowa nowych obiektów doprowadziła do zwiększenia stopnia realizacji założeń przyjętej polityki mieszkaniowej wobec tej grupy docelowej.

15 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.

4.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego

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

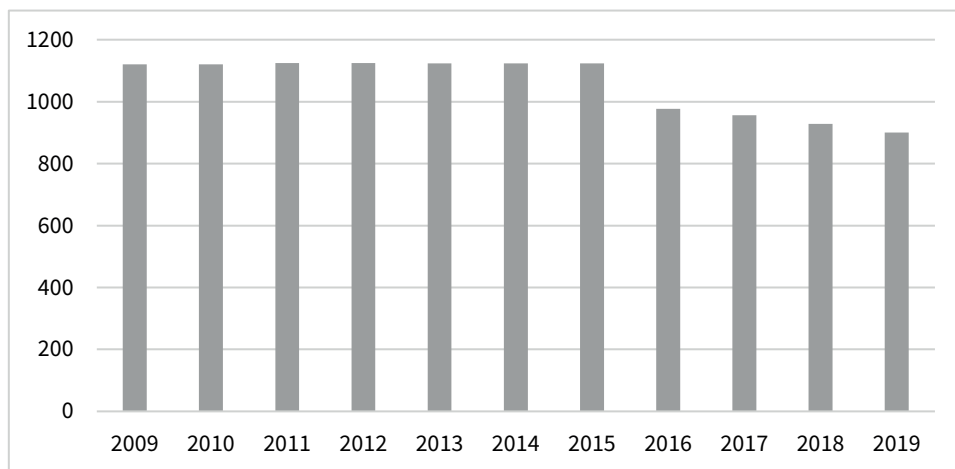
- udostępnienie mieszkań komunalnych na wynajem w formule DPS w latach 2009–2019;
- udostępnianie mieszkań społecznych w ramach „Koncepcji mieszkaniowej miasta Ostrawy w latach 2016–2019”.

W badanym okresie w Ostrawie działało 14 pozarządowych organizacji non-profit, które zapewniały mieszkania osobom potrzebującym z tzw. towarzyszącym programem społecznym¹⁶. 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 była realizowana trójpoziomowo. Pod pojęciem stopnia zero rozumiano bezdomność lub życie na ulicy. Pierwszy poziom to zakwaterowanie zapewniane przez 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 społecznych. To etap utrwalania odpowiednich zachowań lub sposobów rozwiązywania problemów mieszkaniowych. Jedną z organizacji, która prowadzi działalność w tym zakresie (i dla której są dostępne dane), jest ostrawski Dom Pomocy Społecznej (DPS).

Duża liczba mieszkań z zasobów komunalnych Ostrawy była wynajmowana w ramach działalności ostrawskich DPS. Mieszkania te 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. Były odpowiednie dla osób o ograniczonej zdolności do samodzielnego funkcjonowania, które samodzielnie prowadziły gospodarstwo domowe, ale przy wsparciu usług opiekuńczych (obejmujących zakupy, obiady, sprzątnięcie, higienę osobistą itp.).

16 Jest to forma pomocy dla osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, osób z niepełnosprawnością zdrowotną lub umysłową.



Rys. 4.31. Liczba mieszkań komunalnych udostępnionych przez DPS w Ostrawie w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Magistrát města Ostravy, odbor majetkový, prosinec 2018.

Mieszkanie w DPS przyznawano osobom, które miały bariery w swoim mieszkaniu (np. takie jak schody, wannę), z problemami rodzinnymi, samotnym lub mieszkającym w nieodpowiednim mieszkaniu. Warunkiem wstępnym dla zainteresowanych wynajmem mieszkania w DPS 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”. Był on 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 i te, które znalazły się w innej sytuacji kryzysowej, np. po eksmisji z mieszkania, doświadczające przemocy domowej. Z mieszkańcami prowadzona jest intensywna praca socjalna. Mieszkania społeczne i przystępne ceno-

wo to system dla osób i gospodarstw domowych, które ze względu na niewielkie środki finansowe 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 – nawiązaniu relacji opartej na wzajemnym zaufaniu, zebraniu wywiadu socjalnego; ocenie potrzeb klienta i opracowaniu Indywidualnego Planu Wsparcia, ustaleniu częstotliwości kontaktów.

Wsparcie pracowników socjalnych obejmowało: zajmowanie się zadaniami administracyjnymi (świadczeniami materialnymi, emerytalnymi itp.), pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, wsparcie 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 do grup docelowych i podmiotów go wdrażających.

Dokonując oceny powyższego projektu, miasto sformułowało następujące wnioski:

- w ramach działań projektu złożono 552 wnioski 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 r. 92 gospodarstwa domowe wynajmowały mieszkanie społeczne (236 osób, w tym 130 dorosłych i 106 dzieci, stan na wrzesień 2019 r.).

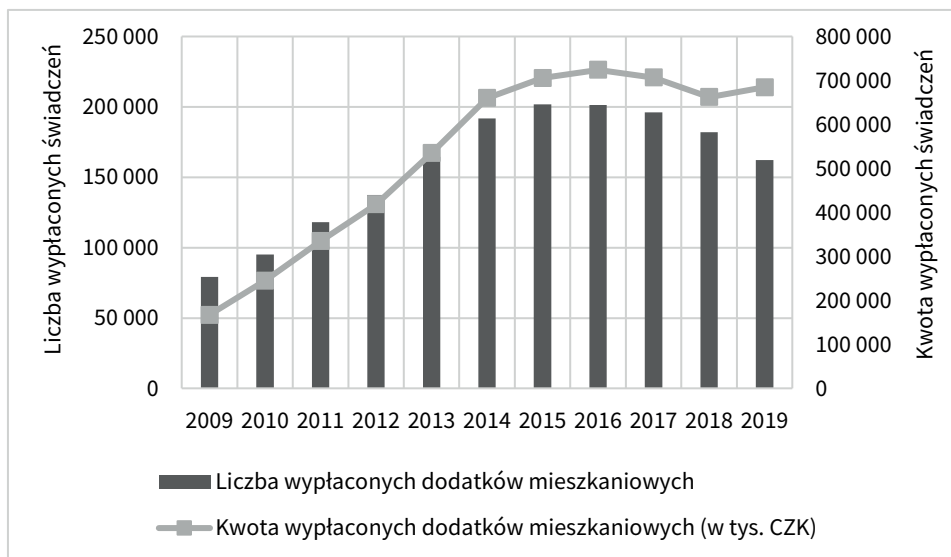
Z programu skorzystało sześć dzielnic miejskich Ostrawy, którym przekazano środki finansowe z budżetu miasta na: koszty wyposażenia niezamieszkałych mieszkań kryzysowych – 288 tys. CZK (do grudnia 2018 r.), koszty wyposażenia zamieszkałych mieszkań kryzysowych – 10 400 tys. CZK. Gospodarstwa domowe, które skorzystały ze wsparcia mieszkaniowego w ramach projektu, oceniły go w ramach takich sfer życiowych, jak: 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 jednoznacznie ocenić efektywności wyżej wymienionych działań Ostrawy w zakresie udostępniania mieszkań komunalnych i społecznych przez DPS czy w ramach projektu „Koncepcja mieszkaniowa miasta Ostrawy w latach

2016–2019” z powodu braku danych dotyczących docelowej zakładanej liczby mieszkań komunalnych i społecznych udostępnionych na wynajem w badanym okresie.

4.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego wypłacano dodatki 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 i z trudnościami wynikającymi 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 ČSÚ.

Zwiększenie liczby odbiorców dodatku mieszkaniowego w latach 2012–2016 o prawie 4900 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 1883 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. Przede wszystkim 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 starających się o dodatek mieszkaniowy wzrosła niemal dwukrotnie w porównaniu z rokiem 2008. W 2019 r. 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 czynników 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 ze względu 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, Kwon 2021].

W Niemczech mieszkania społeczne są 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 albo dopłat do odsetek lub bieżących wydatków¹. Status „finansowany ze środków publicznych” kończy się z końcem roku kalendarzowego, kiedy środki publiczne są w pełni spłacone zgodnie z warunkami spłaty. Jeśli oprócz kredytu przyznano dotacje na pokrycie bieżących 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) [Haufe Online Redaktion n.d.].

Zmiany polityczne, które nastąpiły w Niemczech po II wojnie światowej, spowodowały powstanie dwóch państw niemieckich. Odmiennie przedstawiała się polityka mieszkaniowa Niemiec Wschodnich i Zachodnich. W państwie socjalistycznym, poza samą odbudową zniszczonego zasobu, tworzone wielkie osiedla

1 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 przypadku od momentu otrzymania zawiadomienia o ich przyznaniu. Gotowość do zamieszkania oznacza, że mieszkania zostały ukończone w takim stopniu, że można oczekiwać, iż lokatorzy się do nich wprowadzą.

mieszkaniowe w pobliżu odbudowywanych lub nowo powstających ośrodków przemysłowych, zwłaszcza w sąsiedztwie przemysłu surowcowego, np. górnictwa węglowego [Zabel, Kwon 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 – 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., budowano tzw. „pałace klasy robotniczej” (*Arbeiterpaläste*), po których w latach 60. nastąpiła krótka faza *International Moderne*, kiedy jakość mieszkań była porównywalna z zachodnim mieszkalnictwem społecznym. Natomiast w latach 70. ubiegłego wieku na peryferyjnych Nowych Obszarach Mieszkaniowych (*Neubaugebieten*) rozpoczęła się masowa przemysłowa produkcja budynków z tzw. wielkiej płyty, która później rozprzestrzeniła się na wschodnioniemieckie śródmieścia.

W miarę zwiększania się niezadowolenia społecznego z zaniedbań urbanistycznych i warunków mieszkaniowych „przywilej” klasy robotniczej, jakim było mieszkanie zlokalizowane na dużych nowych osiedlach, stracił na atrakcyjności, zwłaszcza że po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. powstał 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. Pozostawali 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 NRD wynosił około połowy lub 1/3 poziomu zachodnioniemieckiego; dopiero od 1976 r. 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 r. [Whitehead, Scanlon 2007: 92].

W Niemczech Zachodnich przystępne cenowo mieszkania były najpilniejszą powojenną potrzebą, dlatego zdecydowano się na model promocji obiektowej – tworzenie mieszkań. Było to zadanie polityczne, więc władze wspierały budowę nowych przestrzeni mieszkalnych [Zabel, Kwon 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 r. [Stadtgrenze n.d.]. Akt ten (Bundesgesetzblatt Jahrgang 1950 Nr. 16, ausgegeben am 26.04.1950) zakładał utworzenie 1,8 mln mieszkań społecznych do 1956 r.

Celem drugiej ustawy o budownictwie mieszkaniowym [Wohnungsbaugesetz 1990] z 1956 r. było stworzenie zasobu mieszkań, które swoją wielkością, wyposażeniem, poziomem czynszu lub kosztami kredytu hipotecznego i utrzymania odpowiadały szerokiemu spektrum grup społecznych. Oprócz udostępniania mieszkań czynszowych II. WoBauG wspierała również nabywanie własności [Whitehead, Scanlon 2007: 91]. Druga ustawa mieszkaniowa² miała na celu utworzenie 1,8 mln mieszkań w latach 1957–1962. Ustawy te stanowiły podstawę do 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 [Stadtgrenze n.d.].

Przez kilka następnych dziesięcioleci niemiecka polityka mieszkaniowa bazowała 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. bazującym 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 oraz od momentu powstania RFN 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 rozwiązywania 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

2 Druga ustawa o mieszkalnictwie, *Wohnungsbau- und Familienheimgesetz* (II. WoBauG), stanowiła podstawę mieszkalnictwa społecznego w Niemczech od 1956 r.

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. XX w. istniała dotacja na zakup mieszkania (*Wohneigentumsförderung*), która początkowo była traktowana jako promocja inwestycji obniżającej podatki i została przekształcona dopiero w 1996 r. 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, ponieważ 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 wypłacało dotacje inwestycyjne prywatnym inwestorom budującym mieszkania na wynajem albo udzielało im nisko oprocentowanych pożyczek. Instrument ten był również szeroko krytykowany. Poruszano na przykład kwestię, 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 domowym [Diehl n.d.].

Ogółem w latach 1949–1965 w Niemczech Zachodnich wybudowano około 9 mln mieszkań [Peters 1984]. Około połowa z nich (51%) powstała 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 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. Jednak zauważalnej poprawie na rynku mieszkaniowym i jednoczesnemu ogólnemu ożywieniu gospodarczemu towarzyszył stały wzrost liczby ludności. W latach 1960–1969 populacja RFN zwiększyła się o 9,4%, podczas gdy rynek mieszkaniowy został w dużej mierze zderegulowany. Wprowadzenie w 1965 r. 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 zastrzona 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 tys. jednostek rocznie w 1979 r. (z poziomu 150 tys. jednostek rocznie w 1974 r.) [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 dziećmi³, ponownie znacznie zwiększyła się 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].

W 1974 r. istniała statystycznie zrównoważona relacja między osobami poszukującymi mieszkań a podażą mieszkań. Od tego czasu podaż mieszkań społecznych również trwale się zmniejszała. W następstwie intensywnej działalności budowlanej w pierwszych trzech dekadach po założeniu RFN zachodnioniemiecki

3 *Baukindergeld* to dotacja państwowa ułatwiająca budowę domu lub zakup mieszkania przez młode rodziny o średnich dochodach.

rynek mieszkaniowy w latach 80. charakteryzował się nadwyżką podaży. Początek zmian demograficznych, w tym spadek liczby urodzeń, doprowadził do strukturalnego spadku liczby ludności. W rezultacie od 1985 r. nastąpił spadek aktywności budowlanej i inwestycji. W 1980 r. w Niemczech Zachodnich oddano do użytku 363 094 mieszkania, a w 1988 r. liczba ta spadła o około połowę, do 186 191 mieszkań [Statistisches Bundesamt 2018].

Jednocześnie w latach 80. sektor mieszkaniowy został urynkowiony. Budowa mieszkań społecznych została ograniczona do około 74 tys. jednostek rocznie. Rząd federalny twierdził, że rynek mieszkaniowy był ogólnie zrównoważony dzięki ciągłemu wysiłkom sektora publicznego i działalności prywatnych inwestorów. Gdy pod koniec 1988 r. na rynkach mieszkaniowych w niemieckich metropoliach pojawiły się poważne problemy, minister do spraw mieszkalnictwa Oscar Schneider utrzymywał, że sytuacja na rynku jest dobra: „Podaż mieszkań w naszym kraju nie jest dobra. Nie jest bardzo dobra. Jest doskonała” [Der Spiegel 1990]. 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 wzrósł też zauważalnie w latach 80. [Egner 2019: 16].

Należy również zaznaczyć, że niemiecka polityka mieszkaniowa koncentrowała się wcześniej na ogromnych bezpośrednich i pośrednich transferach dla inwestorów (dotacjach i ulgach podatkowych). Od lat 80. zostały one ograniczone, ponieważ osiągnięcie wysokich standardów mieszkaniowych sprawiło, że ingerencja państwa stała się zbędna, z wyjątkiem małych grup o szczególnych potrzebach. Ponadto od końca lat 80. kładziono nacisk na konkretne grupy, a nie na ogólną politykę, ze szczególnym uwzględnieniem opieki nad osobami starszymi, samotnymi rodzicami i większymi rodzinami. Wraz z połączeniem państw niemieckich pojawiło się jednak wiele nowych problemów miejskich, w tym regionalnych różnic gospodarczych, zmian demograficznych, polaryzacji miast i ponad miliona pustych mieszkań na rynku Niemiec Wschodnich. Rozpoczęła się debata na temat potrzeb i odpowiednich form mieszkalnictwa społecznego w zreformowanym państwie opiekuńczym [Whitehead, Scanlon 2007: 91].

Zmniejszenie się zakresu, a przy tym utrata znaczenia mieszkalnictwa społecznego w RFN były spowodowane m.in. uchynieniem ustawy Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) w 1990 r. [Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag 2016: 5]. 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 zachodniونيemieckich rynkach mieszkaniowych. W tej sytuacji rząd federalny na krótko reaktywował programy bu-

downictwa 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”)⁴ czy „Soziale Stadt” („Miasto socjalne”). Rząd federalny był w dużej mierze odpowiedzialny za stabilizację poziomu czynszów we wschodnioponiemieckich miastach, ponieważ RFN przejęła również długi, które NRD zaciągnęła na sfinansowanie budowy mieszkań. Dodatek mieszkaniowy został również rozszerzony na kraje związkowe byłej NRD W 1989 r. podjęto decyzję o zniesieniu ustawy o mieszkalnictwie non-profit⁵. Argumentowano, że liberalizacja rynku mieszkaniowego spowoduje wzrost inwestycji prywatnych, co doprowadzi do wzrostu podaży, a w perspektywie średnioterminowej do obniżenia czynszów [Egner 2019: 16].

Do najważniejszych podmiotów niemieckiej polityki mieszkaniowej należały komunalne i spółdzielcze przedsiębiorstwa mieszkaniowe (często ściśle powiązane z gminami). Od lat 80. 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 oraz 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 tys. nowych mieszkań, z czego ponad 430 tys. w Niemczech Zachodnich.

W latach 90. w nowych krajach związkowych migracja ludności i spadek liczby urodzeń przyczyniły się do powstania dużej liczby pustostanów we wschodnioponiemieckich 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 r. Pomoc nie była już przyznawana w formie odliczenia podatkowego, ale rzeczywistych dodatków, o które należało wnioskować.

4 „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 we wschodnich Niemczech.

5 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.

Druga ustawa o budownictwie mieszkaniowym (II. Wohnungsbaugesetz lub WoBauG) została zastąpiona ustawą o reformie mieszkalnictwa z 13 września 2001 r. (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. Na podstawie ustawy 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, przede wszystkim gospodarstwa domowe o niskich dochodach, rodziny i inne gospodarstwa domowe z dziećmi, osoby samotnie wychowujące dzieci, kobiety w ciąży, seniorzy, bezdomni i inne osoby potrzebujące [Rohr et al. 2011: 4].

Wysoki deficyt finansów publicznych doprowadził do prywatyzacji mieszkań społecznych w latach 1999–2006. W tym okresie ponad 500 tys. mieszkań zostało sprzedanych z sektora publicznego prywatnym inwestorom, często w pakietach złożonych z wielu mieszkań. Nabywcami były m.in. fundusze *private equity* i hedgingowe ze Stanów Zjednoczonych Ameryki.

W pierwszej dekadzie XXI w. liczba oddawanych do użytku mieszkań nadal malała, zmniejszając się poniżej 300 tys. 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 przekształcenie 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 zasiłki 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 ten prawnie zakończył się w 2019 r.) [Zabel, Kwon 2019: 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. Horst 2023]. Czynsz „kosztowy” był ustalany na podstawie kalkulacji efektywności ekonomicznej.

W badanym okresie uwidocznił się coraz większy problem z podażą mieszkań, przede wszystkim na obszarach metropolitalnych w Niemczech. Dotknął on przede wszystkim gospodarstwa domowe o niskich i średnich dochodach. W wielu niemieckich miastach zwiększenie się stawek czynszów mieszkaniowych było tak duże, że polityka mieszkaniowa stała się istotnym elementem politycznym.

Wcześniejszą bierność polityków usprawiedliwiano tym, że w Niemczech istnieje zrównoważony rynek mieszkaniowy, który nie wymaga żadnych dodatkowych regulacji, dopłat do czynszów czy wzmoczonej publicznej aktywności inwestycyjnej. Dostrzegano regionalne niedobory mieszkań – na przykład w Hamburgu, Frankfurtie nad Menem, Stuttgarcie 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 wpłynęła na poprawę 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 zmuszonych do zmiany miejsca zamieszkania. Dotyczyło to dużych niemieckich miast, ale także gmin położonych w ich bezpośrednim sąsiedztwie. 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 nowych⁶. Przez długi czas liczba mieszkań tracących status społeczny każdego roku była znacznie większa niż liczba mieszkań społecznych nowo zatwierdzanych przez publiczne agencje finansujące [Kofner 2017: 63]. Począwszy od początku XXI w., wiele przystępnych cenowo mieszkań czynszowych w Niemczech zostało utraconych w wyniku wyburzeń i prywatyzacji, zwłaszcza na dużych osiedlach mieszkaniowych. Wzrost stawek czynszu i cen nieruchomości w coraz większym stopniu odbiegał od zmian wysokości dochodów; znaczenie mieszkalnictwa społecznego ponownie znalazło się w centrum uwagi opinii publicznej [Schipper, Schöning 2021].

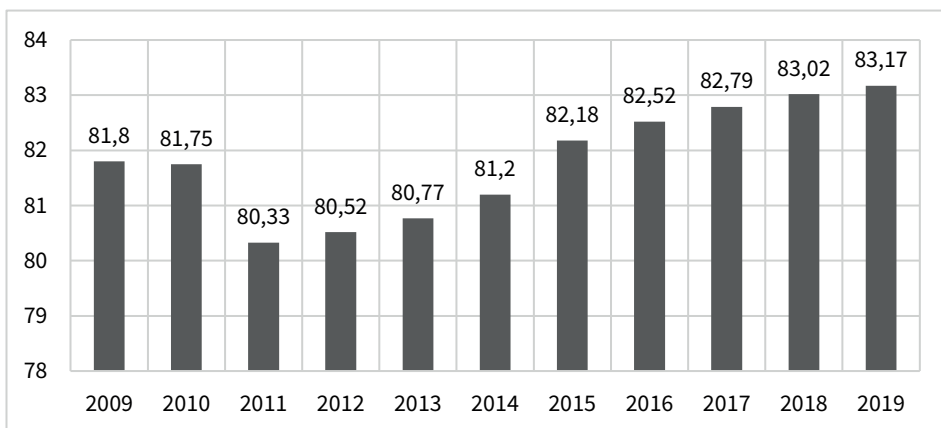
5.2. Uwarunkowania i stan rynku mieszkaniowego w Niemczech do 2019 r.

W badanym okresie sytuacja na niemieckim rynku mieszkaniowym stała się przedmiotem szerokiej dyskusji społecznej. Wyraźna 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 r. do 41,5 mln w 2019 r.). Największy przyrost nastąpił w grupie jednoosobowych gospodarstw domowych – w 2009 r. było ich około 15,5 mln, w 2019 r. około 17,07 mln [Statistisches Bundesamt 2020a].

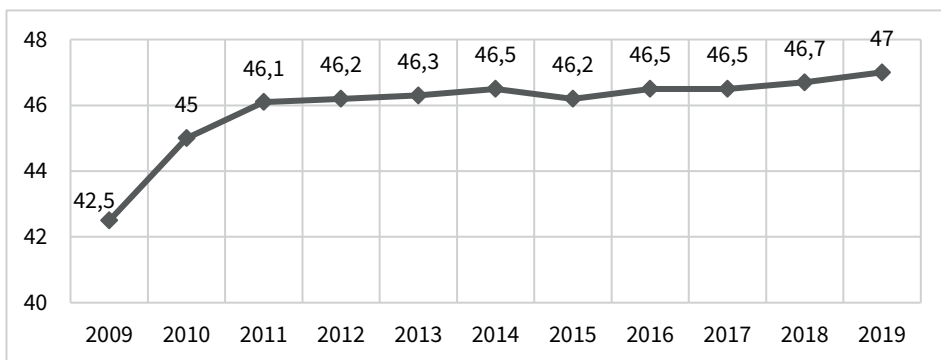
⁶ Dotacje były zazwyczaj przyznawane w formie kredytów hipotecznych dotowanych ze środków publicznych. Kiedy kredyty były spłacone, mieszkania traciły swój status społeczny (tj. specjalne ceny i zobowiązania dotyczące przydziału) oraz mogły być swobodnie wynajmowane każdemu najemcy niezależnie od jego dochodów.



Rys. 5.1. Rozwój liczby ludności w Niemczech w latach 2009–2019 (w mln)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d.].

W badanym okresie osoby mające od 55 do 64 lat stanowiły największą grupę wiekową osób mieszkających w jednoosobowych gospodarstwach domowych w Niemczech [Statistisches Bundesamt 2020a].

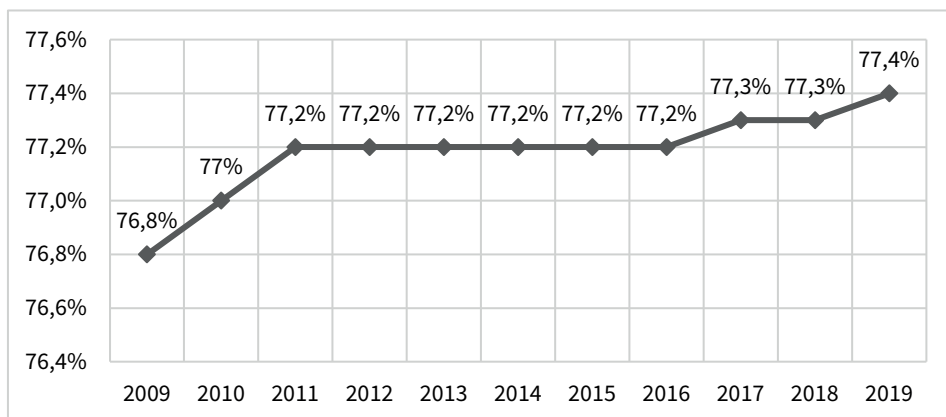


Rys. 5.2. Powierzchnia mieszkalna na mieszkańca w mieszkaniach w Niemczech w latach 2009–2019 (w m²)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistisches Bundesamt [2020b].

W 2009 r. powierzchnia mieszkalna w starych krajach związkowych wynosiła średnio 42,5 m² na osobę. Do 2019 r. zwiększyła się do 47 m² i według obliczeń do 2030 r. zwiększy się o kolejne 11%. Z jednej strony wynikało to z tzw. efektu kohorty, czyli rosnącego zużycia przestrzeni z pokolenia na pokolenie wraz ze

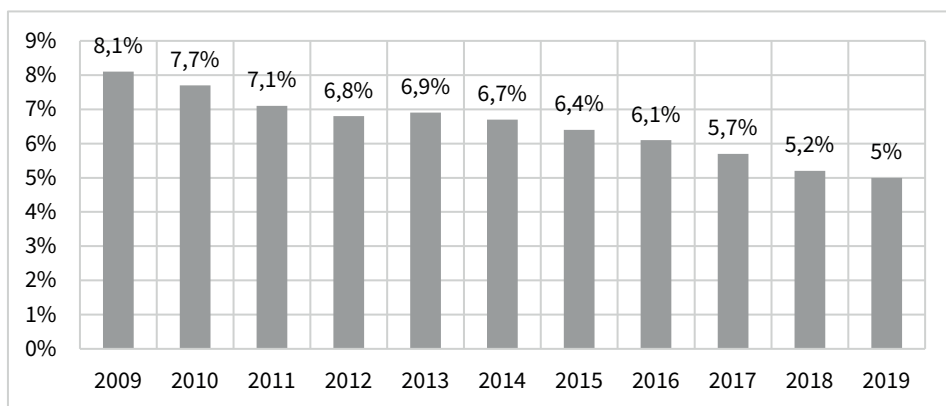
wzrostem zamożności społeczeństwa. Z drugiej strony efekt struktury wiekowej powoduje, że zużycie powierzchni mieszkalnej zwiększa się z wiekiem. W starzejącym się społeczeństwie prowadzi to do ogólnego wzrostu zapotrzebowania na przestrzeń życiową [Deschermeier, Henger 2015].



Rys. 5.3. Stopień urbanizacji: udział mieszkańców miast w całkowitej populacji Niemiec w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d. i].

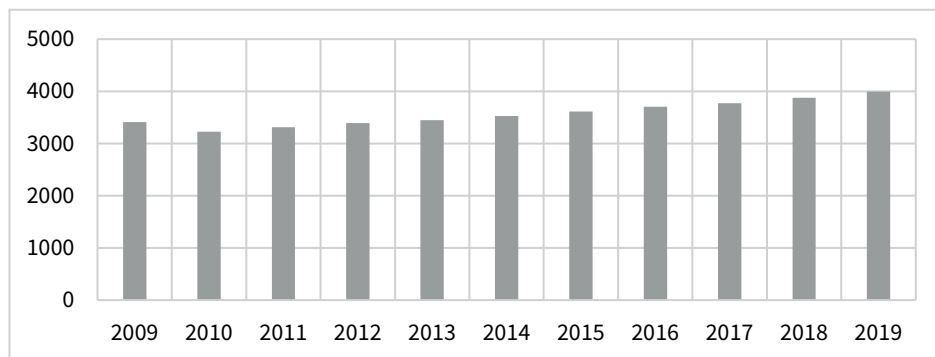
Urbanizacja odnosi się do udziału mieszkańców miast w całkowitej populacji. W 2019 r. około 77,4% całkowitej populacji Niemiec mieszkało w miastach, co oznaczało wzrost o 0,6% od 2009 r.



Rys. 5.4. Średnia roczna stopa bezrobocia w Niemczech w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d. b].

Od 2009 do 2019 r. stopa bezrobocia w Niemczech zmniejszyła się z 8,1% do 5%. W 2019 r. osiągnęła najniższy poziom od czasu zjednoczenia. Przyczyniły się do tego dynamicznie rozwijająca się gospodarka i związany z nią rosnący popyt na pracę.

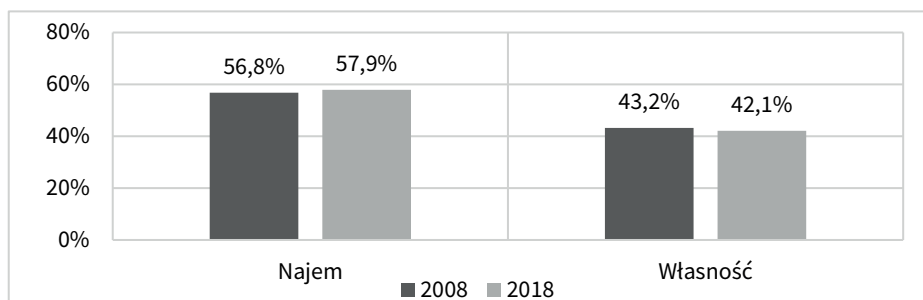


Rys. 5.5. Średnie miesięczne zarobki brutto pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin w Niemczech w latach 2009–2019 (w tys. EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d. e].

W 2019 r. średnie miesięczne wynagrodzenie brutto pracownika pełnoetatowego w Niemczech wynosiło 3994 EUR, 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 około 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, Grabka 2019].

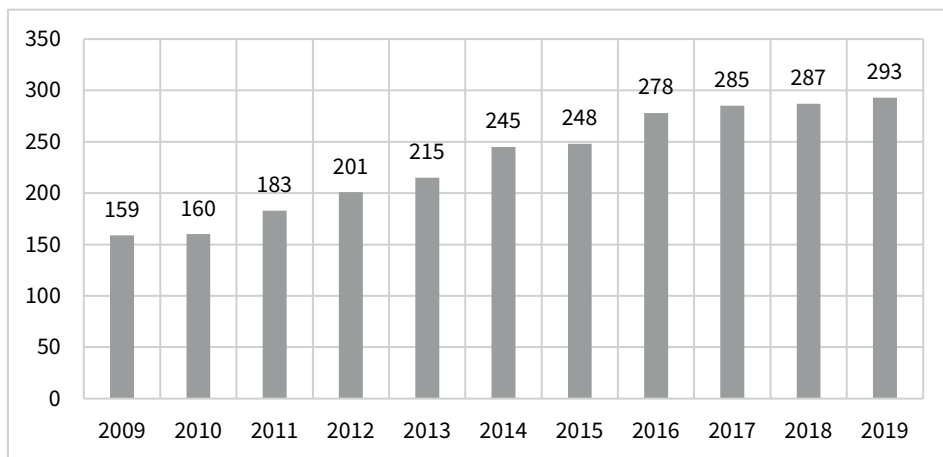


Rys. 5.6. Rozkład gospodarstw domowych w Niemczech według typu władania nieruchomością: wynajem i własność w latach 2008–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d.].

W 2018 r. łącznie 42,1% niemieckich gospodarstw domowych mieszkało we własnych czterech ścianach. Około 57,9% z nich było najemcami. Dostępna podaż mieszkań nie była wystarczająca, aby zrekompensować zwiększający się popyt. Według Deutsche Bundesbank (2019) od 2015 r. 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 (rys. 5.23).

W latach 2010–2014 wystąpiła łączna nadwyżka popytu w wysokości około 310 tys. mieszkań [Henger et al. 2015]. Jeśli zsumować braki w zasobach od 2009 r., daje to niedobór około 1 mln mieszkań [Möbert 2020]. Znalazło to również odzwierciedlenie po stronie podaży w stale zwiększającej się liczbie oddawanych do użytku mieszkań. W 2014 r. po raz pierwszy od 2006 r. oddano do użytku 245 tys. mieszkań, w kolejnych latach podaż wzrastała, a w 2019 r. oddano do użytku 293 tys. jednostek mieszkalnych [Molbert 2020]. Pod względem wysokości osiąganych przychodów budownictwo mieszkaniowe było ważnym filarem niemieckiego przemysłu budowlanego.



Rys. 5.7. Liczba mieszkań oddanych do użytku w budynkach mieszkalnych i niemieskalnych w Niemczech w latach 2009–2019 (w tys.)

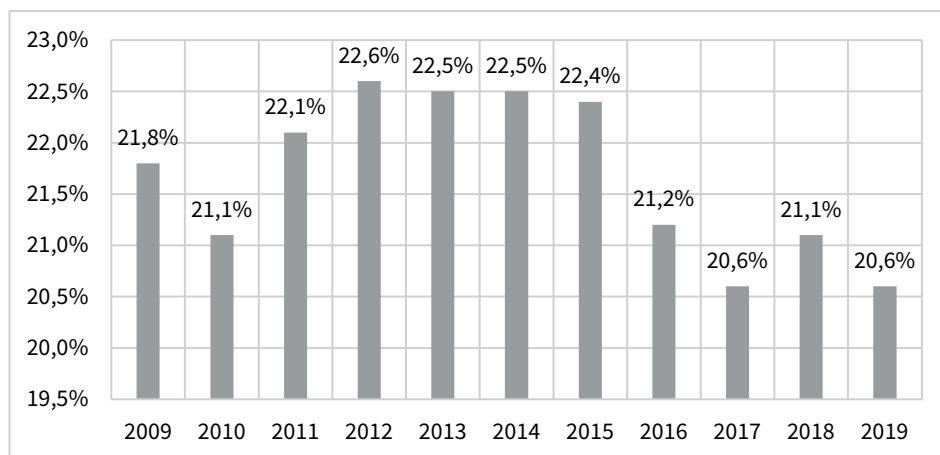
Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistisches Bundesamt [2024].

Po znacznym spadku podaży mieszkaniowej od połowy lat 90. XX w. liczba oddanych do użytku jednostek mieszkalnych zwiększała się od 2010 r., ale nadal była znacznie poniżej poziomu z początku lat 90. Niemiecki Instytut Badań Go-

spodarczych (DIW) prognozował jednak spłaszczającą się dynamikę w segmencie nowego budownictwa. Chociaż aktywność inwestycyjna w budownictwie zwiększyła się w 2019 r. o 4%, to w poprzednim roku ta sama wartość wyniosła 8%. Stopniowo przechodzono od budowy nowych budynków do remontów istniejących zasobów mieszkaniowych [Gornig, 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 r. spółki te posiadały w Niemczech około 800 tys. mieszkań, co odpowiadało około 2% zasobów mieszkaniowych [Siedler 2019].

Na rys. 5.8 przedstawiono 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.

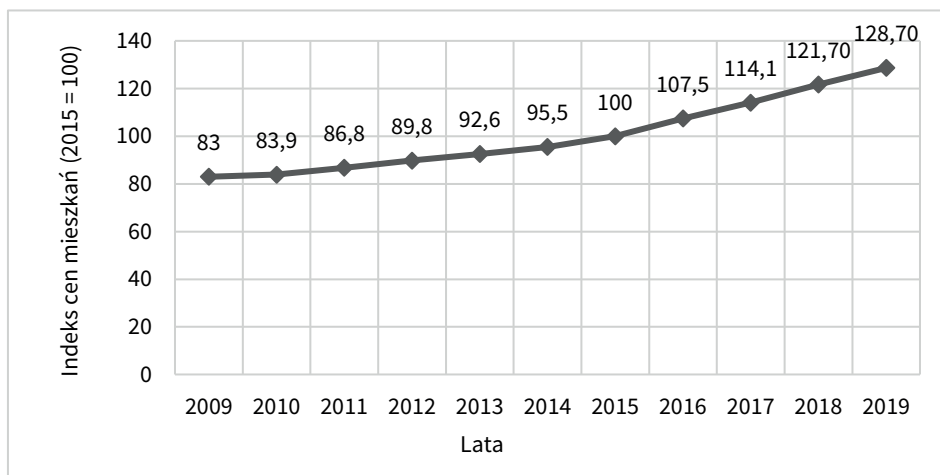


Rys. 5.8. Udział kosztów wynajmu mieszkania w całkowitym dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych w Niemczech w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d.].

Jeśli chodzi o determinanty rozwoju czynszów, Metzner Mrics [2018] stwierdził, że rozwój czynszów dostosowywał się do cen mieszkań z dwuletnim opóźnieniem. Lebuhn et al. [2017] przeanalizowali stan rynku nieruchomości pod kątem podaży mieszkań w 77 największych niemieckich miastach na podstawie

danych z raportu miast z 2014 r. Ich badania wykazały deficyt zasobów w wysokości 1,9 mln mieszkań, w których czynsz z opłatami (*Warmmiete*)⁷ nie przekraczałby 30% rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego. Gospodarstwa domowe o średnim dochodzie mogły sobie pozwolić na około 75% istniejących mieszkań, natomiast te 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)

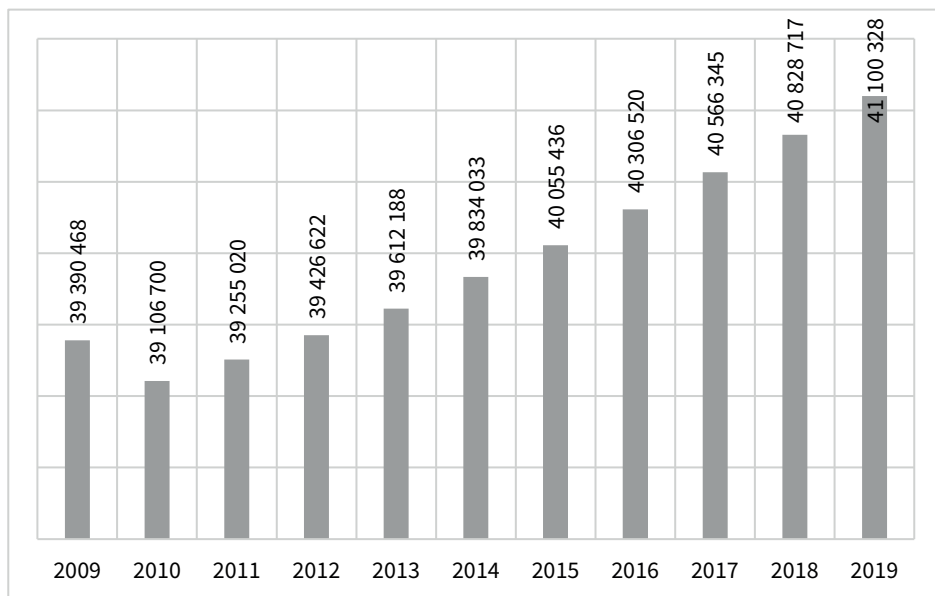
Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d.].

W badanym okresie ceny nieruchomości zwiększyły się w całych Niemczech. Biorąc za rok bazowy 2015 r. (indeks = 100), wskaźnik cen mieszkań wzrósł do 128,7 punktu w 2019 r. Niemniej jednak istniały regionalne różnice w rozwoju cen nieruchomości. Przede wszystkim w głównych niemieckich miastach ceny mieszkań wyraźnie się zwiększyły. Trend ten był szczególnie widoczny w stolicy Bawarii, Monachium [Statista n.d.]. 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.

⁷ 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*) [Volksbanken Raiffeisenbanken n.d.].

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. Dwa-dziesiąt lat wcześniej było to mniej niż 100 EUR za metr kwadratowy. Co więcej, prowadzona w okresie badawczym polityka niskich stóp procentowych Europejskiego Banku Centralnego także 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.

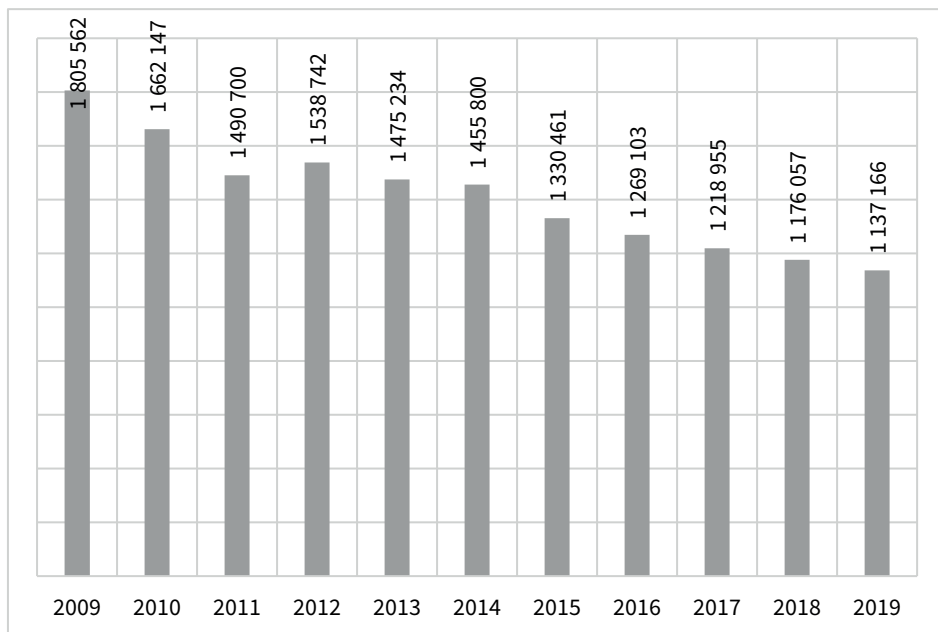
Pomimo stale zwiększających się cen nieruchomości – lub właśnie z ich powodu – państwo starało się promować własność domu poprzez liczne programy dotacji, takie jak „KfW Home Ownership Programme”, lub stworzyć bardziej korzystne warunki do zakupu nieruchomości. W porównaniu z innymi krajami europejskimi, wskaźnik własności mieszkań w Niemczech był niski, oscylował wokół 50% [zob. Statista n.d. g]. Koszty mieszkaniowe wyrażone udziałem w dochodzie do dyspozycji gospodarstwa domowego stanowiły niecałe 1/3 całkowitych miesięcznych wydatków konsumpcyjnych prywatnych gospodarstw domowych w 2009 r. Wydatki na mieszkanie były jednymi z najwyższych prywatnych wydatków konsumpcyjnych w Niemczech. W 2016 r. niecałe 14% osób mieszkających w tym kraju uważało, 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 Statista [n.d.].

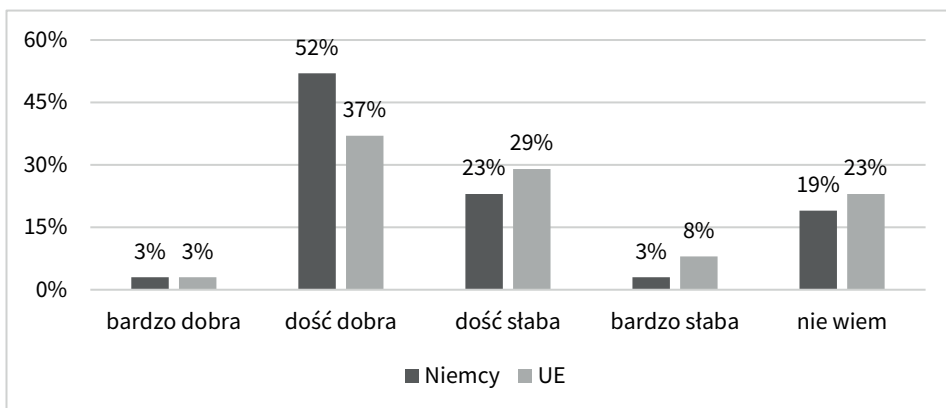
Według Federalnego Urzędu Statystycznego w 2009 r. w Niemczech było łącznie 39 390 468 mieszkań. Od 2009 r. liczba mieszkań zwiększyła się do 2019 r. o 4,3% (o 1,7 mln). Mimo to nie było wystarczającej ich liczby dla gospodarstw domowych zgłaszających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Ponadto osoby o niskich dochodach były często nadmiernie obciążone kosztami mieszkaniowymi, gdyż brakowało przystępnych cenowo mieszkań. W latach 2009–2019 liczba mieszkań na wynajem socjalny spadła z 1,8 do 1,14 mln (rys. 5.11) [Bundeszentrale für politische Bildung 2021].



Rys. 5.11. Liczba mieszkań społecznych w Niemczech w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bundeszentrale für politische Bildung [2021].

W 2002 r. w Niemczech było jeszcze około 2,5 mln 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 mln. 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 okresie powstawały również mieszkania w ramach programu dopłat mieszkaniowych. Wybudowano ich jednak mniej niż mieszkań społecznych, które straciły swoją funkcję społeczną [Bundeszentrale für politische Bildung 2021].



Rys. 5.12. Wyniki ankiety dotyczące oceny jakości mieszkań społecznych w Niemczech i Unii Europejskiej w 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista GmbH [n.d. d].

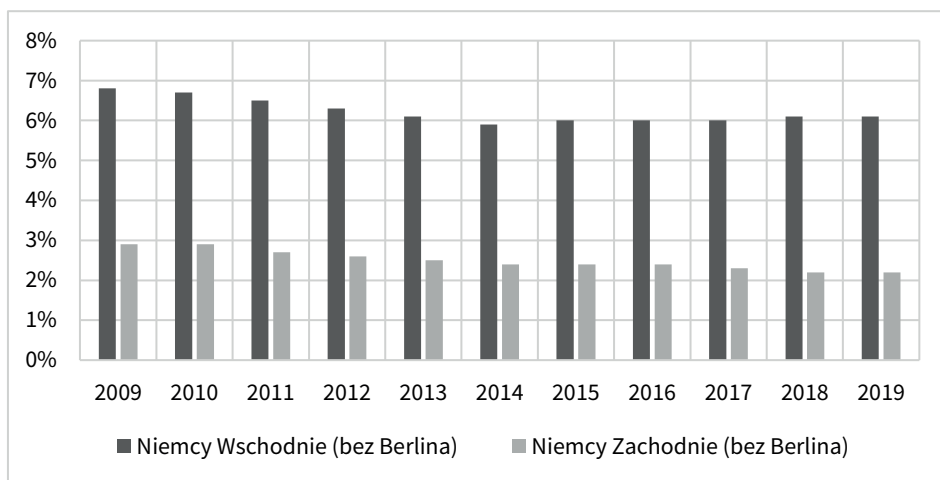
Na rys. 5.12 zostały zaprezentowane wyniki ankiety przeprowadzonej w Niemczech i UE na temat jakości mieszkań społecznych w 2010 r. Respondentom zadano następujące pytanie: czy uważasz, że jakość mieszkań społecznych w naszym kraju jest bardzo dobra, dość dobra, dość słaba czy bardzo słaba? Według 52% respondentów w Niemczech jakość mieszkań społecznych w ich kraju była dość dobra.

Różne były rozwiązania problemu mieszkaniowego w największych niemieckich miastach. Drezno, w celu zmniejszenia długu publicznego, sprzedało wszystkie ze swoich 46 tys. mieszkań komunalnych prywatnemu inwestorowi w 2006 r. Dzięki wpływowi w wysokości prawie 1 mld EUR 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. Sprzedaż całego zasobu mieszkań komunalnych wywołała jednak ogólnokrajową dyskusję i budziła w Niemczech kontrowersje. W tym czasie miasto zapewniło prawa do zajmowania około 10 tys. mieszkań dla najemców znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej do 2036 r. W perspektywie średnioterminowej ma powstać do 2500 mieszkań. Szacowano zaś, że popyt mógł wynieść nawet 10 tys. mieszkań [Wiest, Bode 2023].

W Kolonii, Monachium czy Stuttgarcie różnica między popytem na mieszkania społeczne a ich podażą była jeszcze większa [Gerlach 2020].

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 udostępnione także na rozbiórkę budynków mieszkalnych nienadających się do zamieszkania. Od 2002 r. łącznie 489 miast we wschodnich Niemczech otrzymało pomoc finansową z programu „Urban Redevelopment East”, wspierając działania na 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 r. Od 2001 r. do końca 2015 r. w nowych krajach związkowych⁸ i Berlinie (Wschodnim) wyburzono około 342 tys. mieszkań, z czego około 93% w ramach programu „Urban Redevelopment East”.



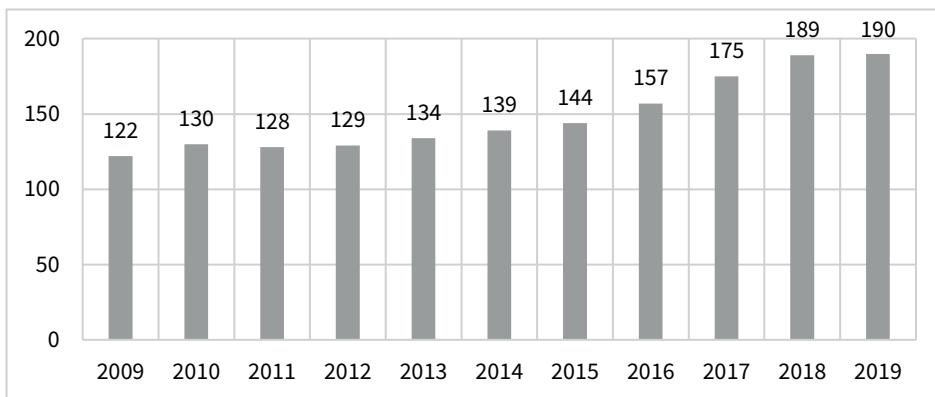
Rys. 5.13. Liczba pustostanów na niemieckim rynku mieszkaniowym na wschodzie i zachodzie w latach 2009–2019 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista GmbH [n.d. e].

W wielu nowych krajach związkowych było prawie tyle samo pustostanów w zasobach wybudowanych do 1948 r., ile w budynkach mieszkalnych wybudowanych od 1949 r. Wynika z tego jasno, że w wielu miejscach wskaźnik pustostanów miesz-

⁸ 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, Turynia.

kaniowych 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. Wpływa 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 Statista GmbH [n.d. f].

O niedoborze gruntów pod budownictwo świadczył ogólnokrajowy wzrost cen gruntów budowlanych o 56% w latach 2009–2019 (rys. 4.13). W największych miastach ceny nawet podwoiły się w ciągu pięciu lat.

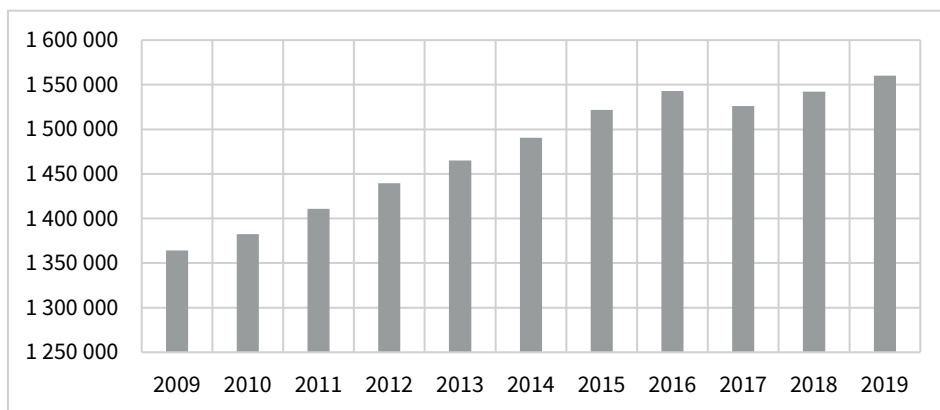
5.3. Studium przypadku Monachium

5.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Monachium

Monachium (*München*) to stolica Bawarii – kraju związkowego w południowych Niemczech. Jest największym miastem Bawarii i trzecim co do wielkości w Niemczech (po Berlinie i Hamburgu). Stanowi również centrum regionu metropolitalnego (posiadającego około 6,12 mln mieszkańców). Monachium zajmuje 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 kulturowy. Fraunhofer-Gesellschaft⁹, 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 także ważnym węzłem transportowym z międzynarodowym lotniskiem ze stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturą. Każdego dnia około 1,5 mln osób dojeżdża do pracy w regionie, a do 450 tys. osób korzysta codziennie z lokalnych i dalekobieżnych połączeń dostępnych na głównym dworcu kolejowym w Monachium.

Na dzień 31 grudnia 2019 r. w Monachium było zameldowanych 1 560 042 osoby (miasto jako główne miejsce zamieszkania) i przyciągało corocznie nowych mieszkańców. W badanym okresie populacja powiększyła się o około 200 tys. osób. 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.

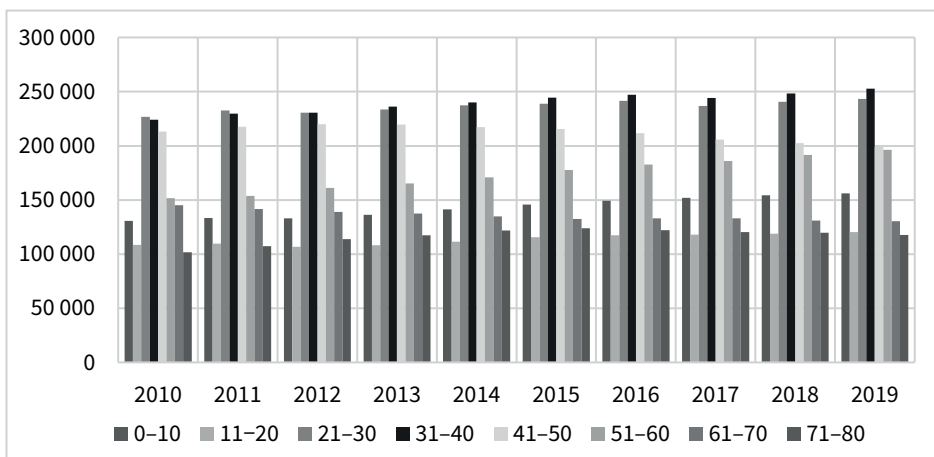


Rys. 5.15. Populacja Monachium w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista GmbH [n.d. c].

Według prognozy liczby ludności miasta Monachium, która bazuje na populacji z 2019 r., do 2040 r. spodziewanych jest 1,85 mln mieszkańców (+16%). Zwiększenie się liczby ludności spowoduje dalsze zwiększanie się zapotrzebowania na mieszkania przystępne cenowo.

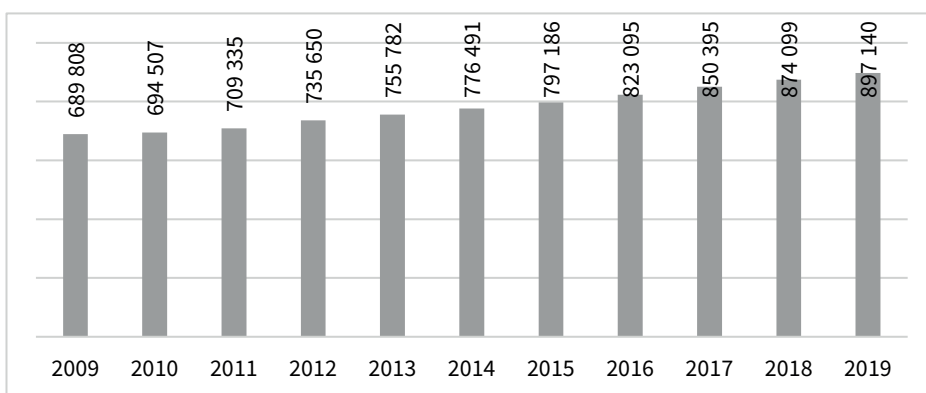
9 Jest to największa w Europie organizacja zajmująca się badaniami i ich wdrożeniami w przemyśle, założona 26 marca 1949 r. Skupia 66 niemieckich instytutów naukowo-badawczych (*Fraunhofer-Institute*) i samodzielnych jednostek badawczych.



Rys. 5.16. Struktura wiekowa populacji w Monachium w latach 2010–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München [2022].

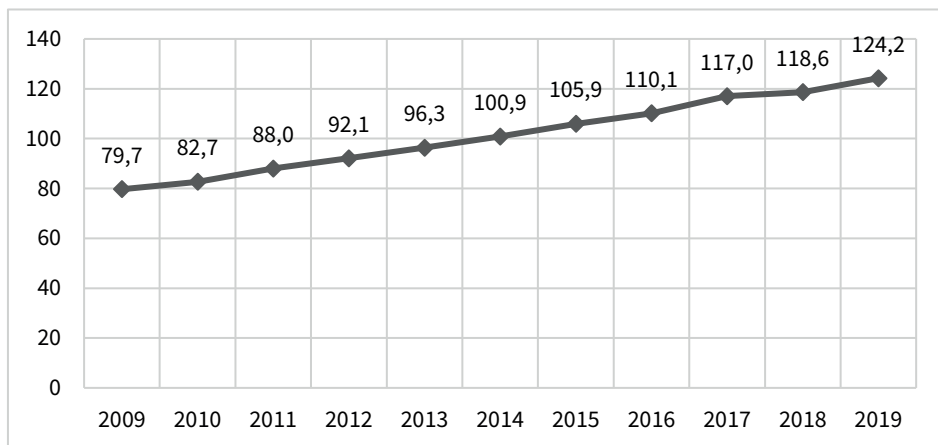
Zwiększenie się liczby ludności w Monachium w badanym okresie, podobnie jak w innych rozwijających się niemieckich miastach, wynikało głównie z napływu młodych ludzi. Znajduje to również odzwierciedlenie w wysokim odsetku osób mających od 25 do 40 lat i stosunkowo niskim średnim wieku wynoszącym 41,3 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.



Rys. 5.17. Liczba pracowników podlegających ubezpieczeniom społecznym w miejscu pracy w Monachium w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista GmbH [n.d. a].

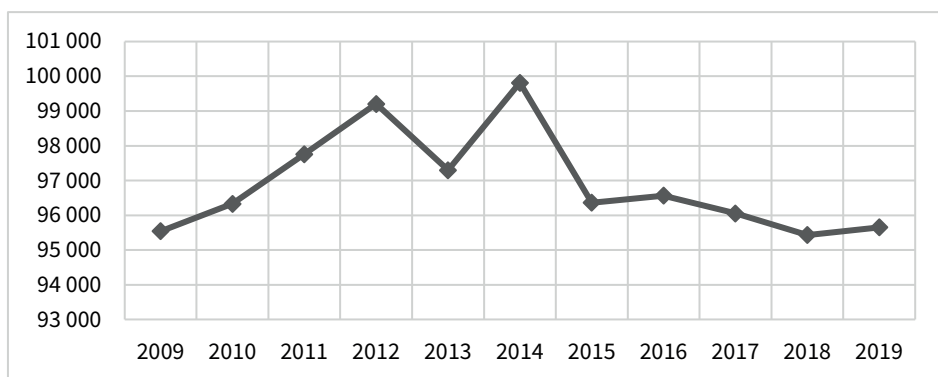
Na dzień 30 czerwca 2019 r. w Monachium zatrudnionych było około 897 140 osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne (rys. 5.20). Oznacza to, że liczba pracowników podlegających składkom na ubezpieczenie społeczne zwiększyła się o ponad 200 tys. w porównaniu do 2009 r.



Rys. 5.18. Produkt krajowy brutto Monachium w latach 2009–2019 (w mld EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista GmbH [n.d. b].

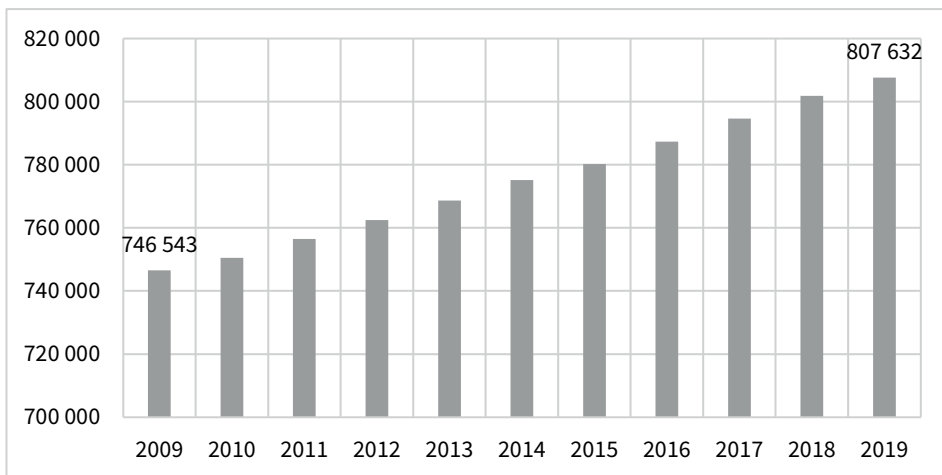
Produkt krajowy brutto (PKB) miasta Monachium wyniósł około 124 mld EUR w 2019 r. Od 2009 r. zwiększył się o ponad 44 mld EUR. Dla porównania: produkt krajowy brutto kraju związkowego Bawaria wyniósł w 2020 r. około 624,4 mld EUR.



Rys. 5.19. Liczba firm w Monachium w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d. a].

W 2019 r. w Monachium działało 95 655 firm podlegających opodatkowaniu. Były to o 223 firmy więcej niż w poprzednim roku. W stolicy Bawarii najwięcej firm było w 2014 r. – 99 812. W 2019 r. ich liczba zmniejszyła się o 4% w porównaniu do 2014 r. Monachium było również najważniejszą lokalizacją biznesową w Bawarii.



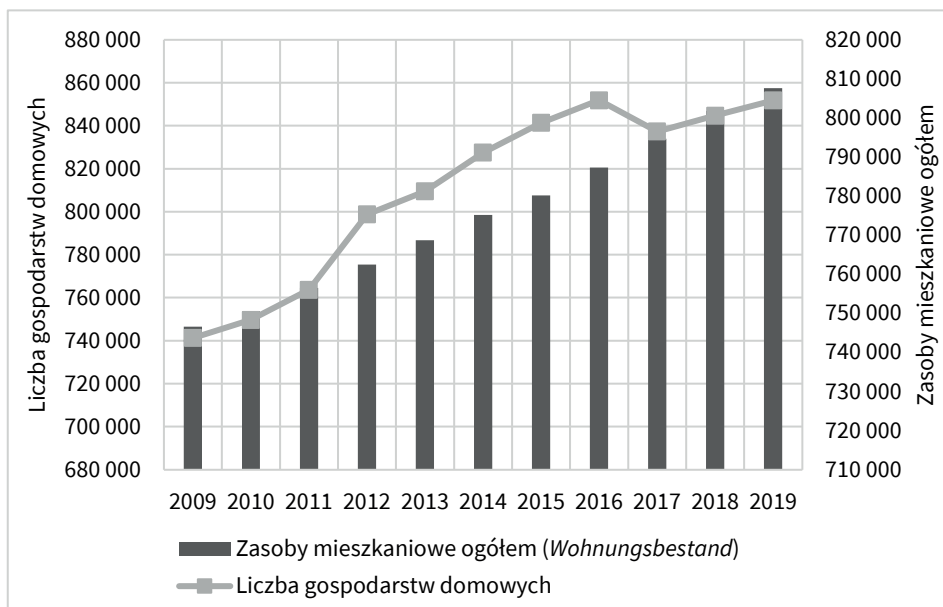
Rys. 5.20. Zasoby mieszkaniowe w Monachium w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista GmbH [n.d. g].

Na rys. 5.20 pokazano liczbę mieszkań w budynkach mieszkalnych¹⁰ w Monachium w badanym okresie. Od 2009 do 2019 r. liczba mieszkań zwiększyła się o 8%. Na koniec 2019 r. było około 807 600 mieszkań. Biorąc pod uwagę wyburzenia i zmiany sposobu użytkowania mieszkań, w latach 2018 i 2019 przybyło łącznie około 13 tys. lokali mieszkalnych (w latach 2016 i 2017 przybyło łącznie około 14 400 lokali mieszkalnych).

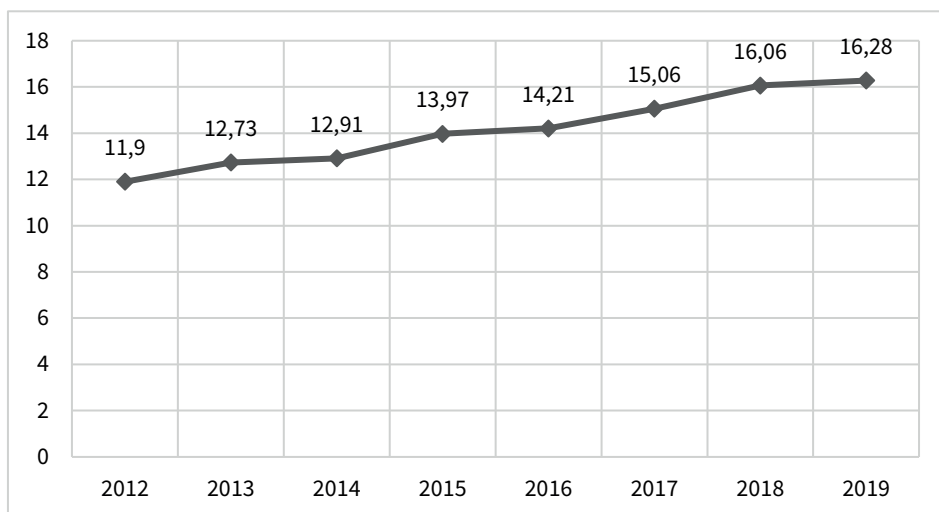
Liczba gospodarstw domowych w Monachium, wynosząca około 852 tys. w 2019 r., była wyższa niż liczba lokali mieszkalnych. Porównanie z danymi z poprzednich lat jest nieco utrudnione ze względu na korektę rejestru w 2017 r. oraz zmiany w procedurach definiowania gospodarstw domowych i obliczania liczby zasobów mieszkaniowych w 2012 r. Niemniej jednak ogólny obraz badanego okresu wskazuje na znaczne zwiększenie zarówno liczby gospodarstw domowych, jak i zasobów mieszkaniowych.

¹⁰ W Niemczech budynek jest budynkiem mieszkalnym, jeśli jest wykorzystywany głównie do celów mieszkalnych, tj. jeżeli mniej niż 50% powierzchni jest wykorzystywane do celów komercyjnych.



Rys. 5.21. Liczba gospodarstw domowych i rozwój zasobów mieszkaniowych w Monachium w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Perspektive München [2017].

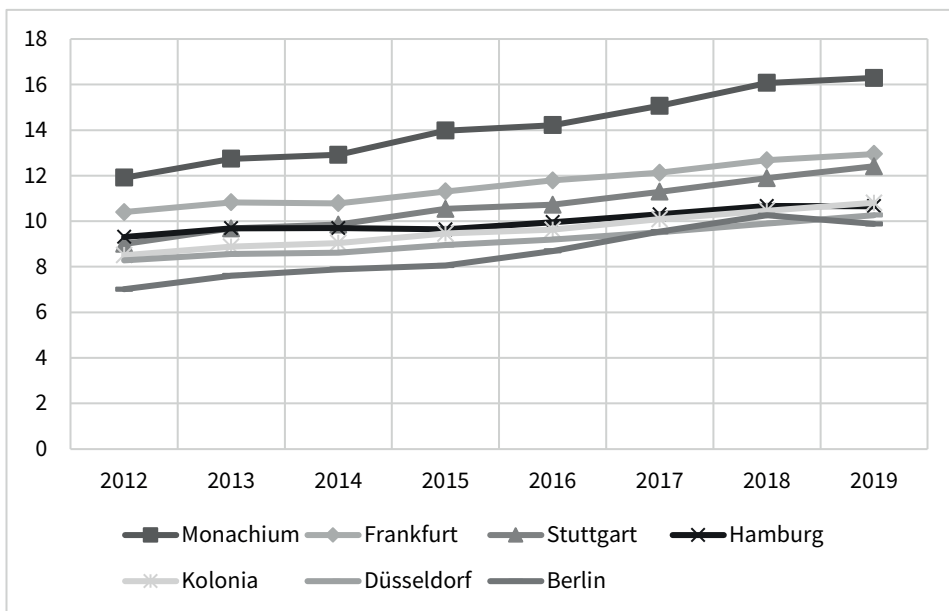


Rys. 5.22. Rozwój czynszów wywoławczych za mieszkania w Monachium od III kwartału 2012 r. do III kwartału 2019 r. (EUR/m²)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d. d].

W stolicy Bawarii obowiązywały jedne z najwyższych czynszów w kraju. Pod koniec III kwartału 2019 r. czynsze wywoławcze wynosiły tam średnio około 16,28 EUR/m² miesięcznie. Był to wzrost o 37% w porównaniu z tym samym kwartałem 2012 r. Jeśli porównać ceny najmu w głównych niemieckich miastach, to w Monachium w latach 2012–2019 były najwyższe. Ta pierwsza pozycja w rankingu była postrzegana jako poważny problem społeczny, który narastał od końca lat 80. (rys. 5.23).

Monachium jest jedną z najatrakcyjniejszych lokalizacji gospodarczych w Niemczech. Rozkwitowi gospodarczemu tego miasta towarzyszył nie tylko stały napływ pracowników, lecz 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 Statista [n.d.].

Monachium ze stawką czynszu w wysokości 16,29 EUR/m² było w 2019 r. 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 r. w Hamburgu, Düsseldorfie, Berlinie 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 programy:

- „Mieszkanie w Monachium V” na lata 2012–2016;
- „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 tym mieście wynikały m.in. z długotrwałej fazy niedoboru mieszkań, coraz wyższego obciążenia stawkami czynszu i wielu dotkniętych nim gospodarstw domowych. Oprócz typowych przyczyn niedoboru na rynku mieszkaniowym, takich jak wzrost liczby ludności, zbyt mała liczba mieszkań, za mała powierzchnia, wskazywano także inne powody szczególnie napiętej sytuacji na monachijskim rynku mieszkaniowym, jednak ich postrzeganie było 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 r. 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, 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 [Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017a]. W ostatnich latach wolumen finansowy programu systematycznie się zwiększał, co jest zgodne z wzrastającym popytem na rynku mieszkaniowym. W 2018 r., przy 870 mln EUR, szósta edycja programu „Wohnen in München” była pod względem finansowym największym miejskim programem mieszkaniowym w Niemczech [Rink, Egner 2020: 87].

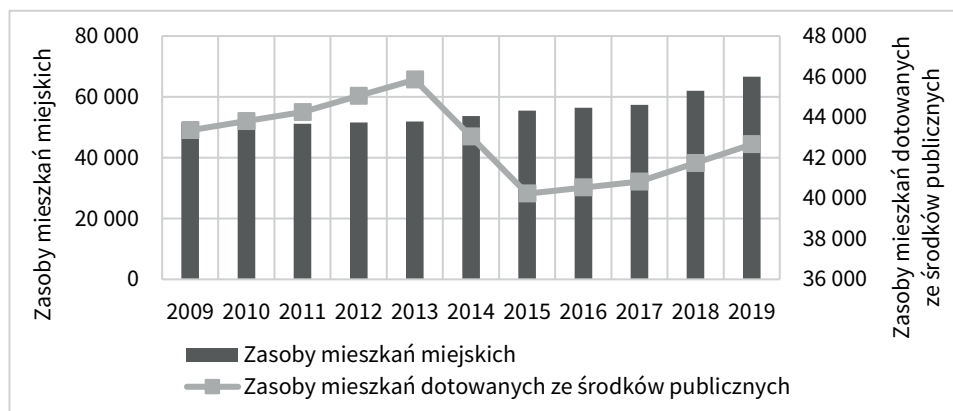
Do głównych założeń wyżej wymienionych programów można zaliczyć stworzenie odpowiedniej podaży mieszkań, w szczególności dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, przy uwzględnieniu coraz bardziej zróżnicowanego popytu na mieszkania. Ponadto istotną rolę odgrywała promocja oraz utrzymanie tzw. „stabilnych 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 et al. 2020].

W ramach badania przyjęto na przykład wskaźnik możliwości poruszania się pieszo (*Walkability-Index für München*). Koncepcja możliwości poruszania się pieszo w mieście, pierwotnie opracowana w Stanach Zjednoczonych Ameryki,

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 określa łatwość poruszania się pieszo w środowisku zabudowanym. Zakłada się, że środowisko bardziej przyjazne pieszym przynosi korzyści zdrowotne dla całej populacji.

W ramach programów „Wohnen in München” były stosowane różne instrumenty wsparcia mieszkaniowego, które na przestrzeni lat rozwijano i adaptowano 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 wówczas zwiększenie się liczby ludności spowodowało też wzrost 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 Perspektive München [2017].

Na początku lat 90. zasoby subsydiowanych mieszkań w Monachium były znacznie wyższe niż obecnie i wynosiły ponad 90 tys. mieszkań. Zmniejszenie ich liczby (szczególnie od 2015 r.) 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 2 tys. rocznie [zob. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017a].

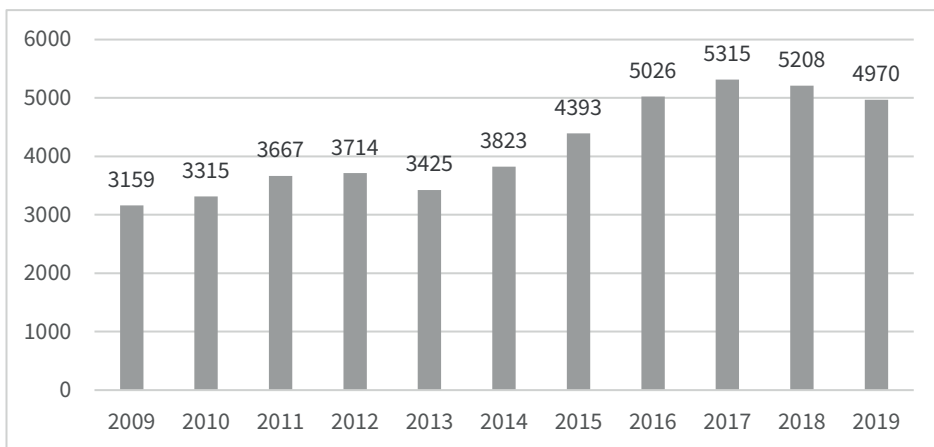
Docelowa liczba mogła zostać zrealizowana tylko w optymalnych warunkach i przy uwzględnieniu dalszych środków, takich jak np. zakup praw do użytkowania. Pomimo wszystkich wysiłków ciągle istniała zauważalna luka między popytem a liczbą mieszkań, zwłaszcza dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. 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 [Landeshauptstadt München, Sozialreferat 2022].

Zasoby subsydiowanych mieszkań stanowiły niedrogi zasób na coraz droższym rynku wynajmu mieszkań w Monachium. Należy spodziewać się dalszego wzrostu popytu na ten typ lokali. Jedną z przyczyn jest zwiększająca się liczba osób bezdomnych i 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 ośrodki opieki na przykład po udanym leczeniu. Jeśli nie mogły znaleźć niedrogiego zakwaterowania, pozostawały w placówce stacjonarnej lub stawały się bezdomne [Landeshauptstadt München, Sozialreferat 2017].

Zgodnie z art. 57 bawarskiego kodeksu gminnego (art. 57 der Bayerischen Gemeindeordnung) zakwaterowanie osób bezdomnych jest obowiązkowym zadaniem gminy. Ich liczba pozostawała stosunkowo stabilna, na poziomie około 3500 do 2014 r. Od 2015 r. przekroczyła 4000, a w 2017 r. zwiększyła się do 5315 osób bezdomnych. Na koniec 2019 r. w placówkach prowadzonych przez Monachium i niezależne organizacje przebywało 4970 osób bezdomnych.

Realizacja tego zadania nie ograniczała się tylko do zakwaterowania, ale obejmowała także działania prewencyjne względem osób zagrożonych bądź dotkniętych bezdomnością. Miały one również na celu ochronę mieszkańców

przed skutkami bezdomności. Obejmowały usługi doradcze i wizyty pracowników socjalnych u osób dotkniętych bezdomnością¹¹.



Rys. 5.25. Liczba osób dotkniętych bezdomnością w Monachium w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Süddeutsches Institut für empirische Sozialforschung e. V. [2024].

W latach 2009–2011 miasto wybudowało 473 mieszkania komunalne dla około 1 tys. osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku mieszkaniowym. Niemniej jednak liczba osób bezdomnych zwiększała się w badanym okresie, szczególnie ze względu na napływ ludności z Europy Wschodniej, łączenie rodzin uchodźców uprawnionych do pobytu. W 2019 r. wpłynęło około 30 tys. wniosków od gospodarstw domowych poszukujących mieszkań. W zależności od wielkości gospodarstwa domowego okres oczekiwania wynosił od kilku miesięcy do nawet kilku lat.

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.

11 Osoby bezdomne to takie, które mieszkają w placówkach dla bezdomnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe lub w miejskim systemie zakwaterowania (np. zakwaterowanie w nagłych przypadkach). Osoby żyjące na ulicy również są uznawane za osoby bezdomne.

Tab. 5.1. Docelowe założenia polityki mieszkaniowej Monachium

Pięć aspektów monachijskiej polityki mieszkaniowej				
społeczne	miejskie	ekonomiczne (gospodarcze)	ekologiczne	prawne
zachowanie oraz dalszy rozwój mieszkanki 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 Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung [2017b].

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 mieszkanki, która zakłada klasyfikację nie tylko według dochodów, lecz także różnorodności 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 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 ul. Paul-Gerhardt-Allee oraz Werksviertel przy Ostbahnhof [Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2017b].

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 „Wohnen in München” i SoBoN - realizacja programu „Social welfare land use” - wdrażanie „Koncepcji alokacji i społecznie sprawiedliwego użytkowania gruntów” (SoBoN) - realizacja koncepcyjnego budownictwa czynszowego (<i>Konzeptionellen Mietwohnungsbau</i> – KMB) - budowa mieszkań przez spółki mieszkaniowe GWG i GEWOFA (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	- limity czynszowe - wypłata dodatku mieszkaniowego (<i>Wohngeld</i>)	- realizacja programu wsparcia „Munich Model” („Modelu monachijskiego”) - wynajem mieszkań w formule KMB (również dla gospodarstw domowych niekwalifikujących się do takich programów pomocowych, jak „Model monachijski”)

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 mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego miasto Monachium podejmowało w badanym okresie takie działania, jak:

- 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 Mietwohnungsba*u – KMB);
- budowa mieszkań przez spółki mieszkaniowe GWG i GEWOFAG (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.

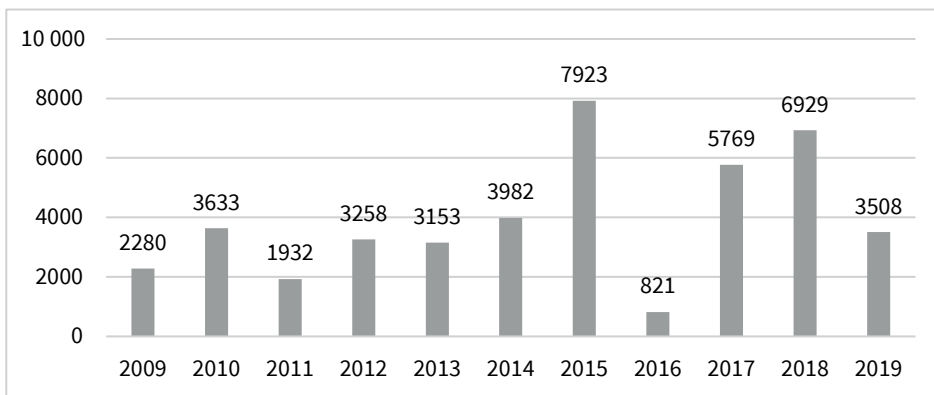
Z danych dotyczących pozwoleń na budowę wynika, że od 2009 r. znacząco wzrosła liczba wydawanych dokumentów. Zwiększone zainteresowanie inwestorów obrazują liczby: w 2009 r. było to ponad 2 tys. pozwoleń, w 2014 r. prawie 4 tys., a w szczytowym 2015 r. prawie 8 tys. Jednak już w kolejnym roku liczba ta dramatycznie spadła. Prawdopodobnie wystąpiło nagromadzenie decyzji w 2015 r. i wyrównanie w kolejnym roku. Ogółem w latach 2009–2019 wydano pozwolenia na budowę około 36 tys. mieszkań w ramach programu „Wohnen in München” i SoBoN.

Ustalona przez Radę Miasta planowana roczna liczba wybudowanych mieszkań czynszowych (od 3500 do 4500), 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 9500 więcej pozwoleń na budowę mieszkań niż w poprzednim pięcioletnim okresie od 2008 do 2012 r., spełniając tym samym zwiększone cele mieszkaniowe kolejnych programów „Wohnen in München”.

Duża liczba mieszkań została wybudowana na obszarach przemysłowych: Bayernkaserne i Freiam. Konieczne było stworzenie infrastruktury społecznej, takiej jak przedszkola, żłobki, 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 mieszkanki 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”.

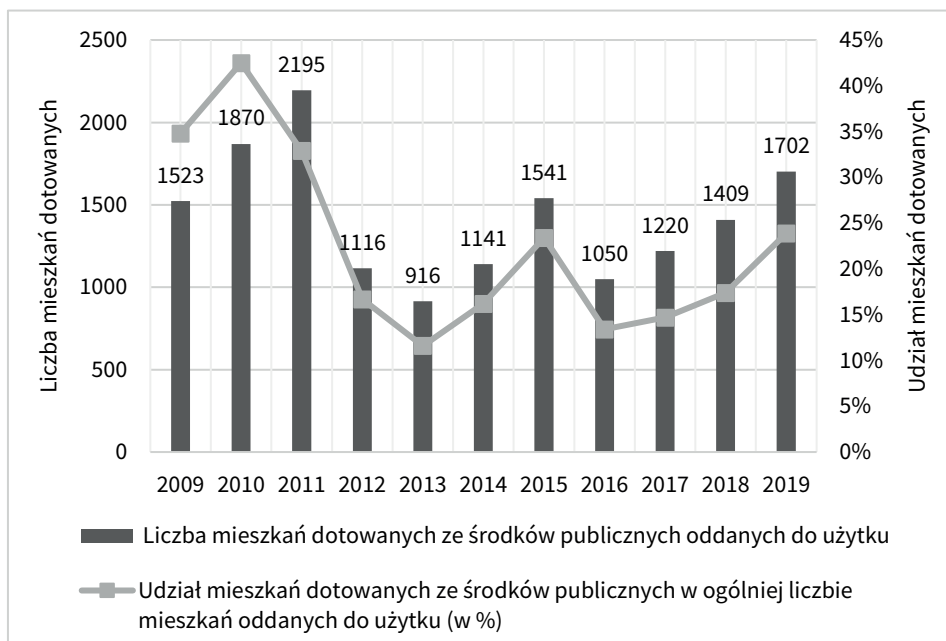


Rys. 5.26. Liczba wydanych pozwoleń na budowę w ramach programów „Wohnen in München” i SoBoN w Monachium w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung [2021].

Koncepcja mieszkań czynszowych została wprowadzona w 2013 r. początkowo jako model, który został przetestowany w ramach trzech projektów 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 r. w ramach KMB powstały 2173 mieszkania. 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 je po stałej cenie, niezależnie od lokalizacji. Grunt uzyskiwał podmiot, który zaoferował najlepszą koncepcję. W 2019 r. 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 1702 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 [n.d.].

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 1800 do 2000 mieszkań rocznie. 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 (w ramach współfinansowania miejskiego).

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*). 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: 9–42].

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 [Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung n.d.].

W ostatnich latach, w obliczu rosnących cen gruntów i deficytu mieszkań w Monachium, model SoBoN został dostosowany do tego, 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 GEWO-FAG. W 2019 r. GEWO-FAG zakończył realizację rozległego projektu z ponad 300 mieszkaniami na wynajem, z czego około 200 przysługiwało na KMB.

Władze Monachium wykorzystywały także instrument w postaci wynajmu mieszkań z zasobu prywatnego, które następnie podnajmowano jako mieszkania społeczne. W 2009 r. 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 – przykładowo w budżecie na 2011 r. 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, aby lokalni obywatele byli zaangażowani w planowanie projektów na wczesnym etapie [Egner et al. 2018: 61].

Władze Monachium poszukiwały również rozwiązania problemu związanego z brakiem 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% proponowanych mieszkań kosztowało tyle, ile mieszkanie społeczne, stanowiło ofertę bardzo korzystną dla gospodarstw domowych z niezaspokojonym popytem mieszkaniowym [Zabel, Kwon 2019: 5]. Zwyczaje zakupowe, szczególnie wśród młodego pokolenia, uległy zmianie. Globalna firma meblarska IKEA dostrzegła konieczność umieszczenia sklepów bliżej klientów, by umożliwić 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 [zob. Parys 2024].

5.3.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego

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

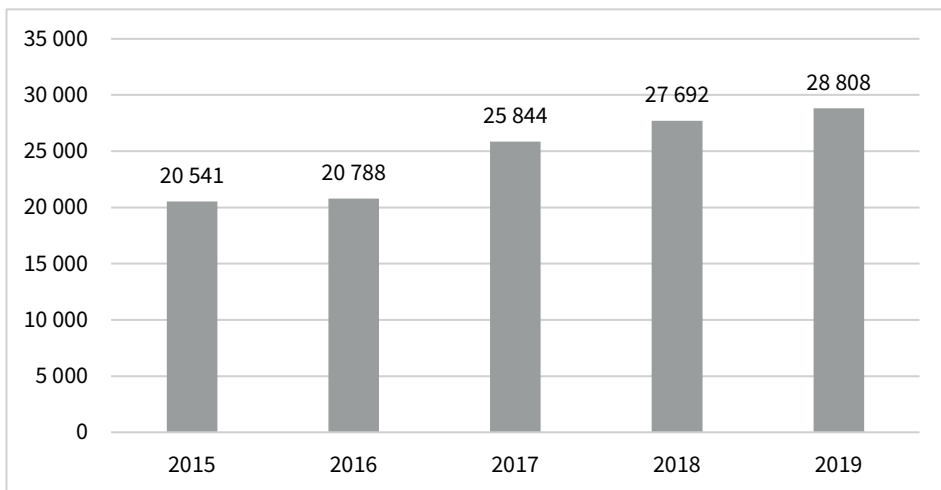
- wynajem mieszkań zakwalifikowanym gospodarstwom domowym;
- realizacja programu wsparcia „Munich Model” („Model monachijski”);
- wynajem mieszkań w formule KMB (również dla gospodarstw domowych niekwalifikujących się do takich programów pomocowych, jak „Model monachijski”).

Ze względu na reformę federalną z 2006 r. odpowiedzialność za dostarczanie dotowanych mieszkań spoczywa na krajach związkowych. Prowadzi to do two-

zenia 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 do spraw 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 do spraw Mieszkalnictwa i Migracji) oraz inne mieszkania, w przypadku których istniało to prawo.

W 2016 r. 20 788 gospodarstw domowych czekało na dotowane mieszkanie w Monachium (8500 z nich w trybie pilnym). Pojawiły się jednak dodatkowe problemy wynikające z konkurencji między miejscową ludnością poszukującą mieszkań a liczną grupą uchodźców, którzy przybywali do Monachium od jesieni 2015 r. 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 [Landeshauptstadt München, Sozialreferat n.d.].



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 [n.d.]

Pomimo zwiększania się liczby wniosków o mieszkania społeczne w Monachium, liczba przyznawanych mieszkań tego typu zmniejszyła się. Gospodarstwa domowe musiały się zatem spodziewać długiego czasu oczekiwania na przydział mieszkania [Bayerische Staatszeitung 2019]. 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 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 „wypadała” z najmu.

Biuro mieszkaniowe w monachijskim wydziale opieki społecznej zorganizowało w 2019 r. około 4000 mieszkań. Wówczas około 13 tys. gospodarstw domowych miało prawo do dotowanych mieszkań, na które musiały czekać od dwóch do trzech lat, a 11 tys. z nich znajdowało się w najpilniejszej potrzebie [Zängl 2023].

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 korzystać z tego modelu. Urząd do spraw 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 urzędu [Landeshauptstadt München n.d. b].

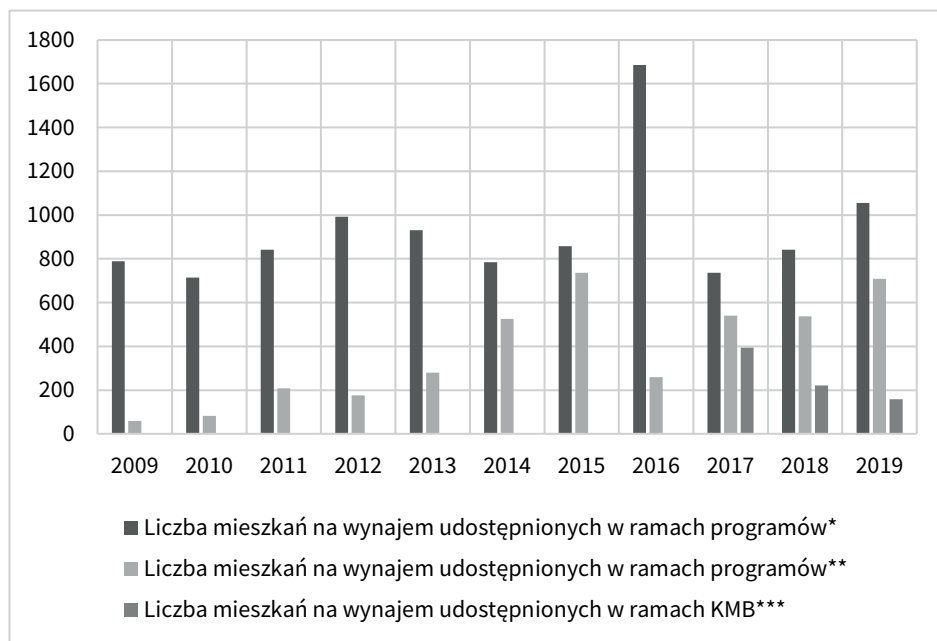
Wysoki wskaźnik obciążenia czynszem nie dotyczył tylko pracowników z trudnościami na rynku pracy lub osób pobierających świadczenia, lecz także pracowników sektora publicznego i innych zatrudnionych [Rink, Egner 2020: 84]. To powodowało rozszerzenie potencjalnej grupy docelowej w odniesieniu do wdrażanych 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 dwóch do trzech lat.

Część programów mieszkaniowych w Monachium była ukierunkowana na konkretne grupy docelowe (zazwyczaj mające trudności ze znalezieniem mieszkania w tym mieście) i formy mieszkalnictwa. Można wyróżnić następujące grupy docelowe: 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 komunal-

nych 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 [Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2024].

Mieszkania w formule KMB również były przeznaczone dla gospodarstw domowych, które znajdowały się poza zasięgiem takich programów pomocowych, jak „Model monachijski”. Wynajmowali je bezpośrednio deweloperzy. Oferty te były dostępne na rynku wynajmu mieszkań, w gazetach i Internecie [Landeshauptstadt München n.d. a].



Rys. 5.29. Liczba mieszkań na wynajem udostępnionych w ramach poszczególnych programów mieszkaniowych w Monachium w latach 2009–2019

* EOF, „Wohnen für alle” w latach 2009–2019.

** „Munich Model” („Model monachijski”) w latach 2009–2019.

*** Wynajem mieszkań w formule KMB (dane od 2017 r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Perspektive München [2019].

Dzięki zestawieniu danych na rys. 5.29 można ocenić efektywność analizowanych wybranych programów wsparcia mieszkaniowego w badanym okresie. W ramach wyżej wymienionych programów władze miasta zakładały budowę

i udostępnianie 3000 mieszkań rocznie. Nie było to dostosowane do szybko rosnących potrzeb. Realna liczba udostępnianych mieszkań w ramach zaprezentowanych programów znacząco różniła się od zgłaszanych potrzeb, nie odpowiadała też założeniom programów mieszkaniowych. Można więc uznać, że programy te były nieefektywne w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osób chcących wynająć mieszkanie dotowane ze środków publicznych w Monachium.

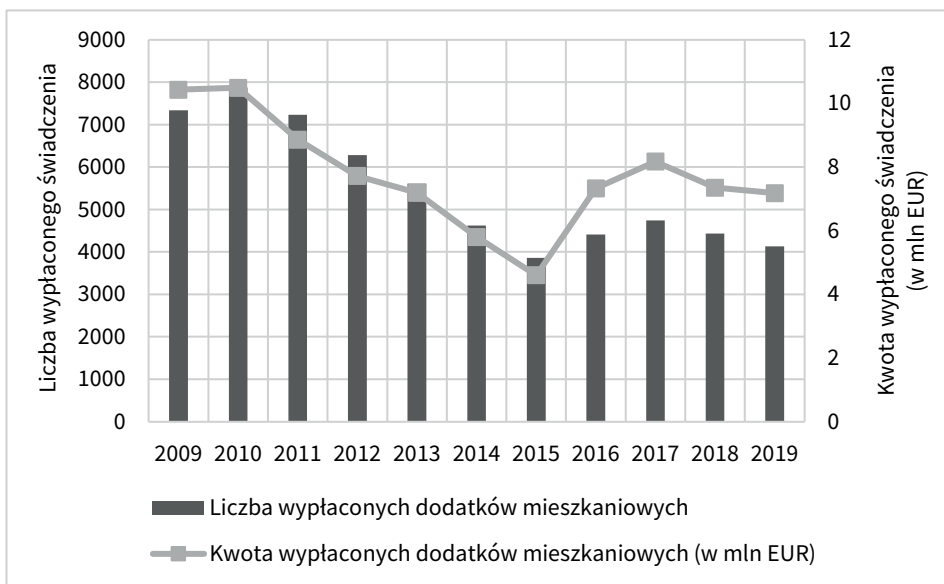
5.3.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego władze Monachium limitowały czynsze w określonym zakresie i wypłacały dodatki mieszkaniowe. Szczególne znaczenie w ramach 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 krajową [Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) Allgemeiner Teil n.d.]. Dodatek mieszkaniowy (*Wohngeld*) był dofinansowaniem do ponoszonych kosztów mieszkaniowych. W połowie był finansowany przez rząd federalny, a w połowie przez kraj związkowy. Świadczenie to wypłacano tylko na wniosek o zabezpieczenie ekonomiczne odpowiedniego rodziny 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 mieszkaniowy wypłacany był w dwóch formach: dopłaty do czynszu (*Mietzuschuss*), jeśli osoba mieszkała w mieszkaniu lub lokalu na zasadach najmu, lub 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, że głównym problemem związanym z dodatkami mieszkaniowymi było to, że zwiększenie liczby wypłaconych dodatków mieszkaniowych powodowało w większości przypadków wzrost 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 Landeshauptstadt München, Sozialreferat. Amt für Wohnen und Migration [n.d.].

Znaczne zwiększenie się liczby uprawnionych gospodarstw domowych oraz kwoty wypłaconego dodatku w 2010 r. 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 (ze środków federalnych). Nowy projekt ustawy wszedł w życie 1 stycznia 2020 r., co doprowadziło do dalszego zwiększenia liczby wypłat dodatku mieszkaniowego i jego wysokości.

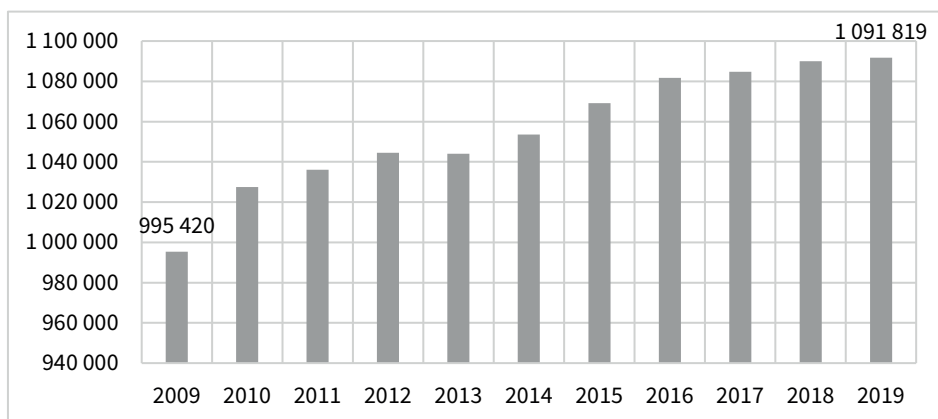
W Monachium zwiększył się odsetek gospodarstw domowych, które płaciły wyższy czynsz niż ten, który można uwzględnić przy obliczaniu wysokości dodatku mieszkaniowego. W coraz większym stopniu zagraża to efektywności dodatku mieszkaniowego jako instrumentu wsparcia mieszkaniowego.

5.4. Studium przypadku Kolonii

5.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Kolonii

Kolonia (Köln) jest czwartym miastem w Niemczech pod względem liczby mieszkańców oraz siódmym pod względem powierzchni. Liczy ponad milion mieszkańców i jest najludniejszym miastem w Nadrenii Północnej-Westfalii (czyli w największym pod względem liczby ludności kraju związkowym w Niemczech, ze stolicą w Düsseldorfie). Kolonia zajmuje powierzchnię 404,89 km² i była podzielona na dziewięć większych dzielnic (*Stadtbezirke*) i 86 podzielnic (*Stadtteile*).

Liczba mieszkańców Kolonii na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiła 1 091 819, co oznacza zwiększenie się o ponad 95 tys. w stosunku do 2009 r. [Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln 2020]. Populacja rosła głównie z powodu międzynarodowej imigracji i wskaźnika urodzeń, który przewyższał wskaźnik zgonów. Spośród mieszkańców Kolonii 40,1% ma pochodzenie migracyjne.

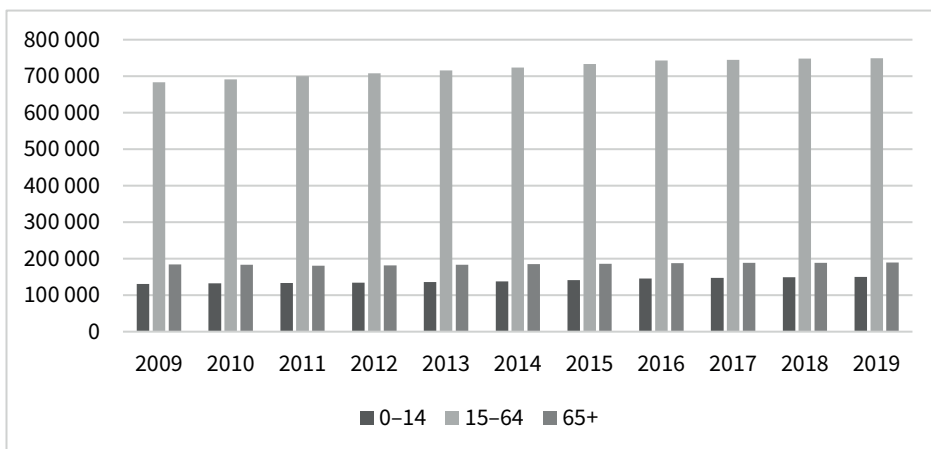


Rys. 5.31. Liczba mieszkańców w Kolonii w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d. h].

W 2016 r. liczba zarejestrowanych obcokrajowców gwałtownie się zwiększyła głównie z powodu kryzysu migracyjnego. Fala ta zmniejszyła się w 2018 r. W tym samym roku 1/3 imigrantów w Kolonii pochodziła z krajów UE.

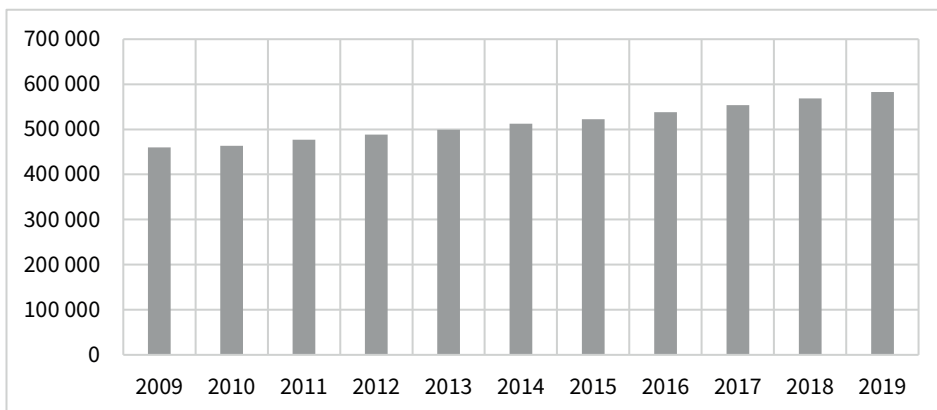
Mieszkańcy Kolonii są stosunkowo młodzi. Od 2005 r. wskaźnik urodzeń przewyższa wskaźnik zgonów [Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln 2018; Schäfer 2017]. Migracja netto w 2018 r. była prawie zrównoważona, najprawdopodobniej dlatego, że coraz więcej rodzin emigruje do obszarów podmiejskich [Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln 2019a].



Rys. 5.32. Struktura wiekowa populacji w Kolonii w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Landesbetrieb Information und Technik NRW.

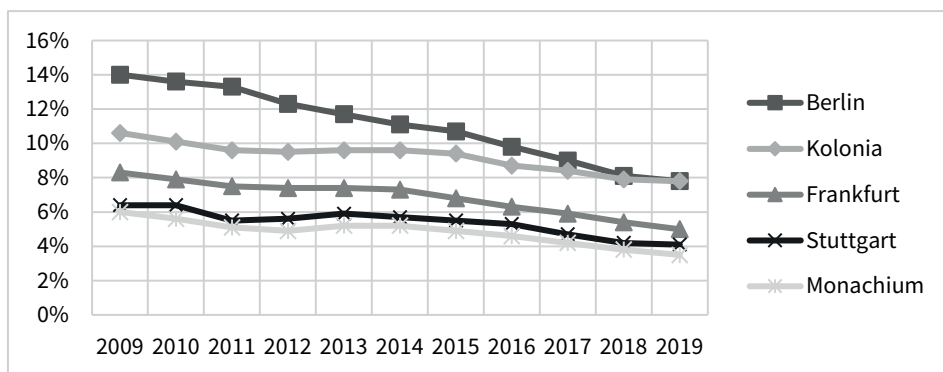
W badanym okresie najważniejszą gałęzią przemysłu w Kolonii była budowa pojazdów. Przedsiębiorstwo Ford to największy pracodawca w mieście. Inne ważne branże reprezentują przemysł chemiczny, maszynowy i mechaniczny oraz spożywczy. Znaczący spadek zatrudnienia od lat 70. w przemyśle wytwórczym dotknął 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 Statista [n.d. c].

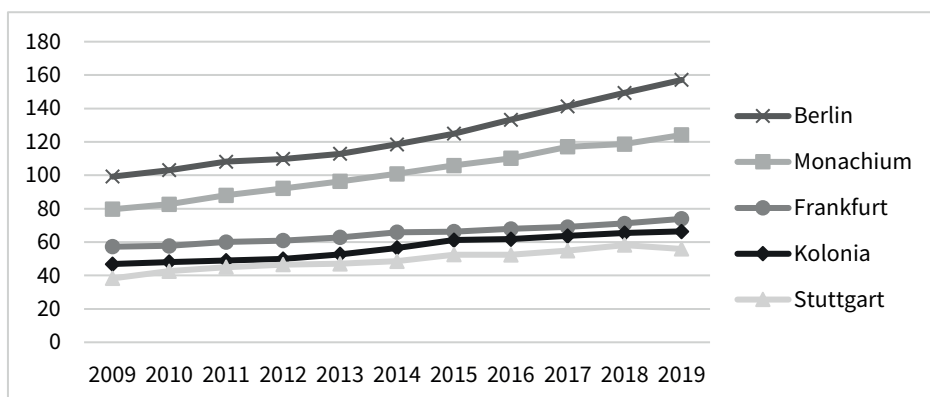
Rozwój gospodarczy był dostrzegalny na rynku pracy. W badanym okresie liczba osób zatrudnionych i podlegających składkom na ubezpieczenie społeczne zwiększyła się o 27% (o 122 911). Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w Kolonii było 582 613 osób zatrudnionych – to najwięcej spośród 10 największych 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 [n.d. f].

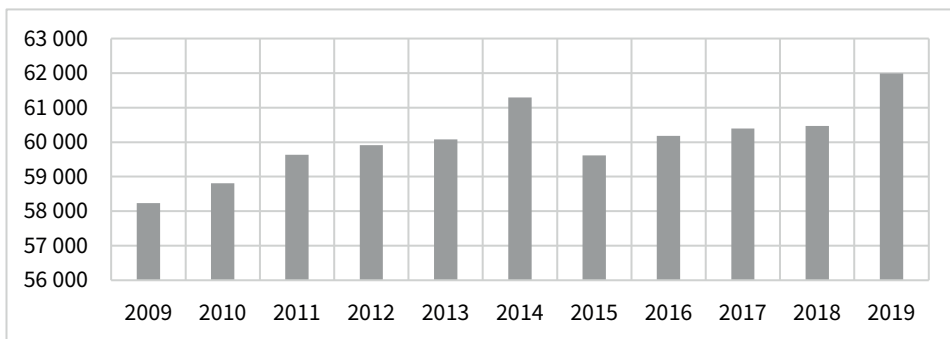
Kolonia miała jedną z najwyższych stóp bezrobocia wśród dużych niemieckich miast. Prawdopodobnie wynikało to z wysokiej liczby emigrantów z niewielkimi i niewystarczającymi umiejętnościami w stosunku do zapotrzebowania niemieckiej gospodarki.



Rys. 5.35. Produkt krajowy brutto miast Kolonia na tle wybranych największych niemieckich miast w latach 2009–2019 (w mln EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista Research Department [2024].

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 Nadrenii Północnej-Westfalii w tym samym roku wyniósł około 695,15 mld EUR.

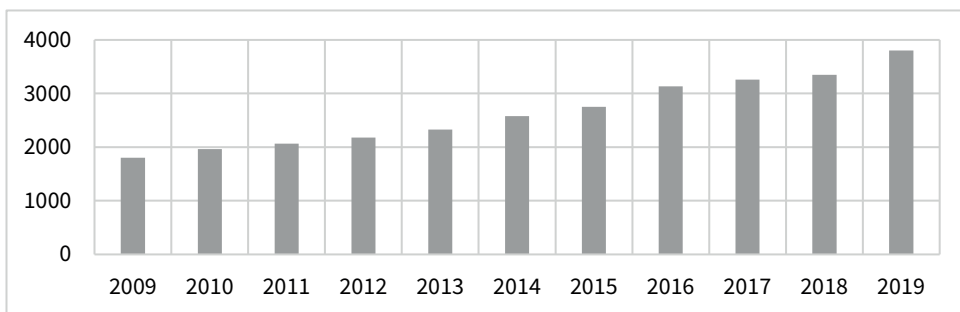


Rys. 5.36. Liczba przedsiębiorstw w Kolonii w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d.].

Kolonia jest jednym z najważniejszych ośrodków biznesowych w Niemczech. W badanym okresie liczba zarejestrowanych i aktywnych firm zwiększyła się tam o 6,5% (o 3758), 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 oraz średnich przedsiębiorstw ze wszystkich sektorów.

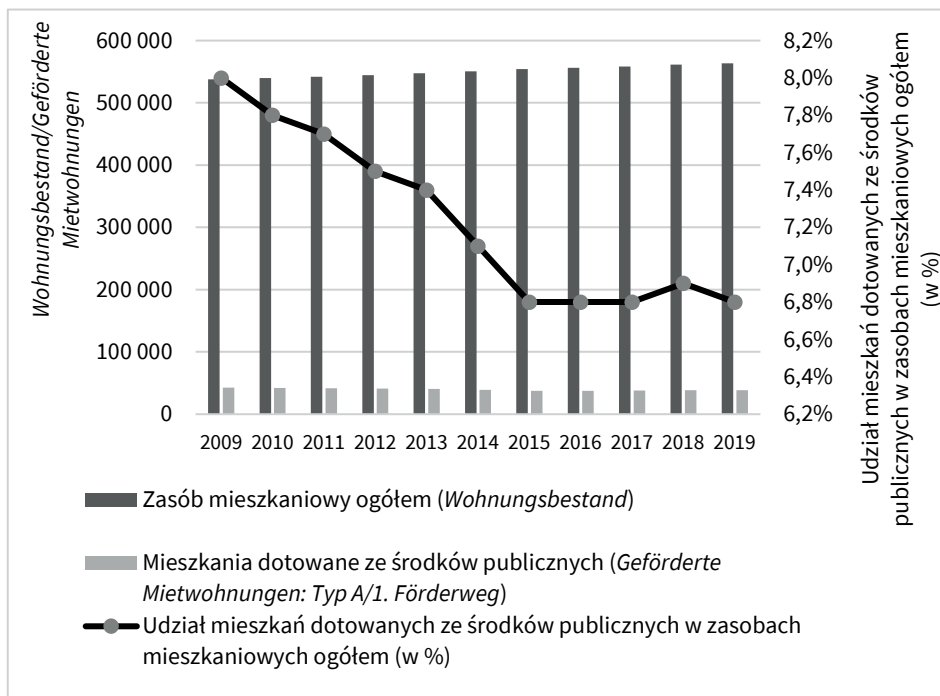
Tempo budowy mieszkań w Kolonii było stosunkowo wysokie. Obserwowano silny rozwój przedmieść. Koncentracja na jednostkach jednorodzinnych spowodowała, że przystępne cenowo mieszkania zostały odsunięte na dalszy plan [Crites 2015].



Rys. 5.37. Kształtowanie się cen mieszkań w Kolonii w latach 2009–2019 (w EUR/m²)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statista [n.d. j].

W 2019 r. kupując mieszkanie w Kolonii, za metr kwadratowy trzeba było zapłacić średnio około 3805 EUR. W 2009 r. średnia cena zakupu mieszkania wynosiła nieco ponad 1805 EUR/m², co oznacza wzrost o około 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, Stadt Köln [n.d. a].

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 4518 mieszkań, pomimo udzielania nowych dotacji. Na koniec 2019 r. wynosiła ona 38 362 mieszkania, o 261 mniej niż w roku poprzednim. W 2019 r. procentowy udział mieszkań dotowanych ze środków publicznych nieznacznie się zmniejszył do 6,8% i powrócił do poziomu z lat 2015–2017.

Sytuacja na rynku mieszkaniowym w Kolonii w badanym okresie była trudna. W tab. 5.3 przedstawiono rozwój średnich czynszów za istniejące nieruchomości, zróżnicowanych w zależności od wysokości czynszu zimnego netto (*Netto-*

kaltmiete), czynszu zimnego brutto (*Bruttokaltmiete*) i czynszu ciepłego brutto (*Bruttowarmmiete*)¹² płaconego średnio przez kolońskie gospodarstwa domowe zgodnie z ankietą *Living in Cologne*¹³ w 2009 i 2016 r.

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 metr kwadratowy na miesiąc dla wynajmujących gospodarstw domowych wynosił 8,89 EUR w 2009 r., to w 2016 r. zwiększył się do 9,94 EUR. Wyraźny wzrost odczuł w szczególności najemcy mieszkań finansowanych ze środków prywatnych. W porównaniu z 2009 r. ich *Bruttokaltmiete* za metr kwadratowy 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”);

12 Statistisches Bundesamt definiuje *Nettokaltmiete* (tzw. czynsz zimny netto) jako czynsz podstawowy, czyli faktyczną opłatę 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. czynsz ciepły brutto, czynsz całkowity) jest to suma czynszu zimnego brutto oraz kosztów ogrzewania i ciepłej wody [Statistisches Bundesamt n.d.].

13 Badanie „Leben in Köln” jest reprezentatywnym badaniem wielotematycznym przeprowadzonym przez miasto Kolonia. Dostarcza istotnych informacji pod kątem populacji Kolonii oraz jej warunków życia w regularnych odstępach czasu.

- „Miejską koncepcję rozwoju mieszkalnictwa” („STEK Wohnen”);
- kampanie informacyjne na temat dotowanych mieszkań (*Geförderter Wohnungsbau*);
- „Koncepcję rozwoju miasta” („Stadtentwicklungskonzept Wohnen”)
- koloński spółdzielczy model gruntów budowlanych;
- koloński sojusz mieszkaniowy;
- sojusz na rzecz mieszkalnictwa Nadrenii Północnej-Westfalii;
- Kolońskie Forum Mieszkaniowe.

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 r. 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 r. – „Miejska koncepcja rozwoju mieszkalnictwa” („STEK Wohnen”), która zawierała cele i wytyczne dla polityki mieszkaniowej Kolonii [Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln 2024].

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 mieszkaniem w zakresie polityki mieszkaniowej. Zwiększenie tego zasobu było potrzebne, aby zapewnić odpowiednie warunki mieszkaniowe. Ze względu na znacznie niższe czynsze w porównaniu z mieszkaniem finansowanymi prywatnie mieszkańcy byli szczególnie zainteresowani dotowanymi mieszkaniem.

W badanym okresie nowo wybudowane subsydiowane mieszkania czynszowe były konkurencyjne w stosunku do projektów mieszkaniowych finansowanych ze środków prywatnych. Nie tylko pod względem wyglądu, lecz także wielu „wartości wewnętrznych”, takich jak efektywność energetyczna (w ramach spełnienia standardów domów pasywnych), oraz dostępności nie ustępowały budownictwu mieszkaniowemu finansowanemu ze środków prywatnych, a były tańsze. W ramach realizacji celów kolońskiej polityki mieszkaniowej został założony cel budowy 1 tys. mieszkań rocznie dotowanych ze środków publicznych.

Kolejnym wyzwaniem dla polityki mieszkaniowej Kolonii było przygotowanie 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 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 oraz rozwojowi 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 w 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., który 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 nisko oprocentowanych 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 dochodach [Stadt Köln n.d.].

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 bazującą 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 lokalizacyjnej. Ramy czasowe dla Forum Mieszkaniowego to okres jednej kadencji Rady Miasta. W badanym okresie polityka mieszkaniowa Kolonii stała się w obliczu poważnych wyzwań ilościowych i jakościowych. Zapotrzebowanie na mieszkania, zwłaszcza przystępne cenowo, ciągle się zwiększało.

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.

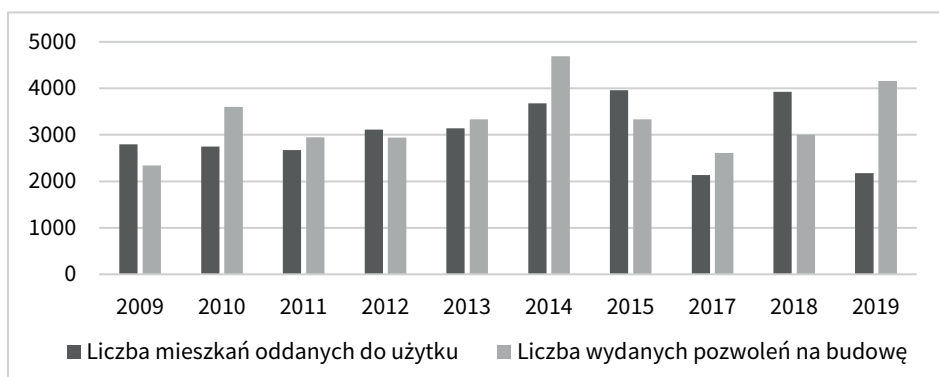
Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej Kolonii można sklasyfikować, odwołując się do fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji (tab. 5.4).

5.4.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego

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 w Kolonii tworzone nowe mieszkania w ramach komunalnych spółdzielni mieszkaniowych i promowano przez to spółdzielnie.

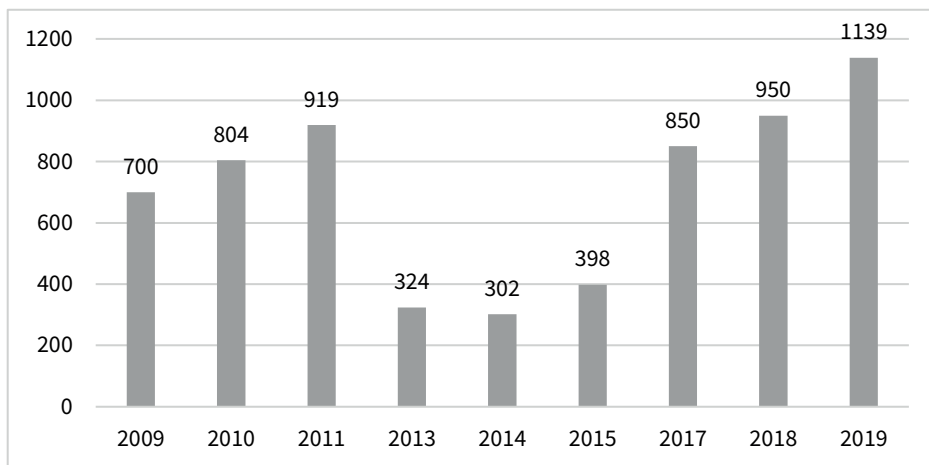


Rys. 5.39. Liczba mieszkań oddanych do użytku i wydanych pozwoleń na budowę w Kolonii w latach 2009–2019 (bez 2016 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln [2019b].

W 2009 r. w Kolonii oddano do użytku 2798 mieszkań, o 13% mniej niż w 2008 r. 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. Rok 2015 przyniósł najwyższą liczbę nowych mieszkań w badanym okresie, podobny wynik osiągnięto w 2018 r. Natomiast w 2017 r. i 2019 r. oddawano jedynie około 2 tys. mieszkań.

Szczególny priorytet władze Kolonii nadały tworzeniu zasobu mieszkaniowego, przede wszystkim w segmencie mieszkań dotowanych ze środków publicznych. Aby zaspokoić popyt, miasto w badanym okresie dążyło do uzyskania około 1 tys. 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 Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln [2019b].

W latach 2009–2011 oddawano do użytku około 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, ponieważ oddano wtedy do użytku ponad 1,1 tys. jednostek. Docelowa liczba 1 tys. mieszkań na wynajem dotowanych ze środków publicznych została osiągnięta.

Aby nowe mieszkania nie powstawały tylko w segmencie wysokopłatnym, miasto 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 dochodowych¹⁴. 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 około 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, np. 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 r. jeszcze mocniej podkreślono nadrzędny cel w postaci tworzenia przystępnych cenowo mieszkań [Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln n.d. b].

Władze Kolonii w celu promowania procesu zagęszczania (*densification*) 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 poprzemysłowych.

W ramach instrumentów wsparcia przewidziane były również tzw. dodatkowe kredyty (*Zusatzdarlehen*) na mieszkania do 55 m² powierzchni mieszkalnej, na mieszkania przystosowane dla osób z niepełnosprawnościami, na budowę domów pasywnych (*Passivhausstandard*) i domów z drewna (*Bauen mit Holz*). Dodatkowe kredyty były także udzielane z powodu występowania dodatkowych kosztów, np. związanych z lokalizacją, dla mieszkań rodzinnych i ze względu na specjalne cechy 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.

14 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 2250 EUR za metr kwadratowy. W przypadku najemców z grupy dochodowej B (osoby o dochodach nieprzekraczających więcej niż 40% limitów określonych w art. 13 ustawy o wspieraniu i wykorzystaniu mieszkalnictwa, WFNG) maksymalnie 1450 EUR za metr kwadratowy [Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln n.d. c].

Kolejnym instrumentem wsparcia były mieszkania grupowe dla osób starszych, osób wymagających opieki lub osób z niepełnosprawnościami oraz dla studentów. Budowa takich mieszkań, przebudowa, rozbudowa w budynkach, które nie były wcześniej wykorzystywane do celów mieszkalnych, była realizowana przez prywatnych przedsiębiorców.

Z powodu niezadowalających rezultatów wspierania budownictwa na poziomie krajowym, w 2011 r. miasto uruchomiło również własny program dopłat do komunalnego budownictwa mieszkaniowego. Przyjęte instrumenty przyniosły jednak efekt w bardzo ograniczonym zakresie. Z jednej strony może to wynikać z tego, że większość instrumentów polityki mieszkaniowej przynosi rezultaty dopiero w średnim lub długim okresie ze względu na długie fazy planowania, zaawansowania i realizacji. Z drugiej strony natomiast w takim mieście, jak Kolonia dostępność gruntów, na przykład poprzez przekształcanie terenów i ich rekoncentrację, wydaje się ograniczona [Rink, Egner 2020: 115].

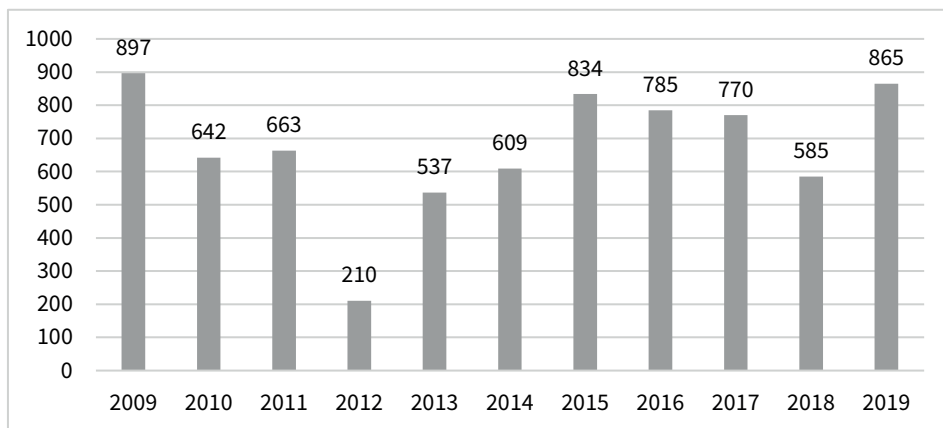
5.4.4. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące dystrybucji zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy dystrybucji zasobu mieszkaniowego Kolonia udostępniała 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 (a także 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 mieszkania zwiększał się. W odpowiedzi na ten problem zmieniono ustawę zasadniczą w 2019 r., aby rząd federalny mógł zapewnić krajom związkowym celową pomoc finansową na budowę mieszkań społecznych od 2020 r.

W 2019 r. 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 Meyer [Adami, Wecke 2021].

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. To skromny wkład w osiągnięcie celów polityki klimatycznej, ale jest on uzupełniany przez inne programy finansowania poza państwowym programem wspierania mieszkalnictwa.



Rys. 5.41. Liczba nowo udostępnionych mieszkań na wynajem w Kolonii w latach 2009–2019

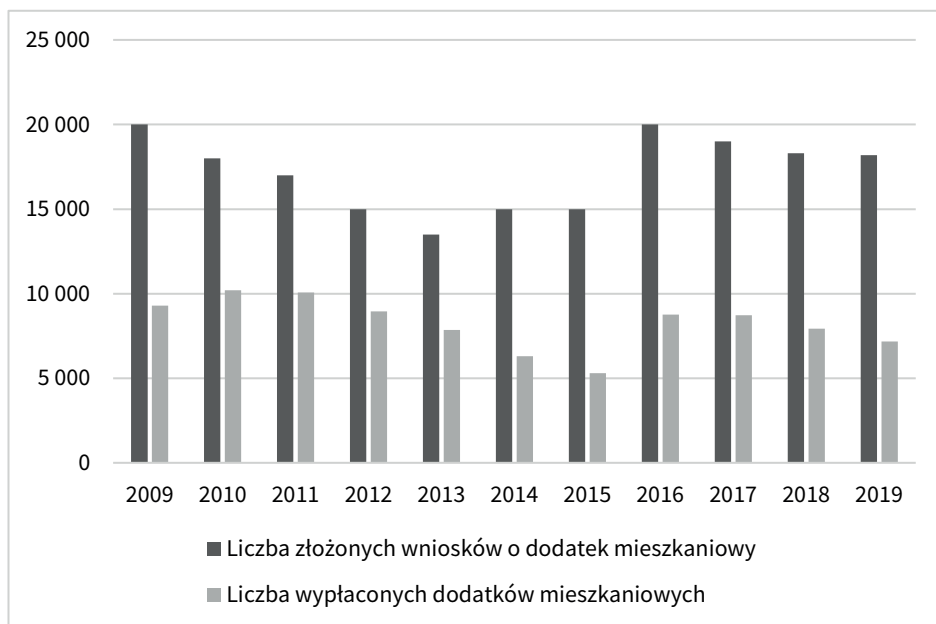
Źródło: opracowanie własne na podstawie Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln [n.d. a].

Z 865 dotowanymi nowo powstałymi mieszkaniami na wynajem w 2019 r., 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 około 7,4 tys. mieszkań. Ze względu na brak danych dotyczących docelowej liczby mieszkań dotowanych ze środków publicznych udostępnionych na wynajem, nie można jednoznacznie wskazać, czy osiągane wartości wybudowanych mieszkań zaspokoili zapotrzebowanie na te mieszkania.

5.4.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego

W ramach realizacji fazy eksploatacji zasobu mieszkaniowego władze Kolonii wypłacały dodatek mieszkaniowy. Dla gospodarstw domowych o niższych dochodach był on ważnym źródłem wsparcia w ponoszeniu kosztów miesz-

kaniowych. Popyt na niedrogie mieszkania w Kolonii był stale większy niż ich podaż, a rynek mieszkaniowy charakteryzował się tam wysokim poziomem czynszów. Dodatek mieszkaniowy miał stabilizujący wpływ na rynek mieszkaniowy. Zwiększenie się liczby wypłacanego świadczenia w 2010 r. zostało osiągnięte dzięki nowelizacji z 2009 r. W 2016 r. regulacja została znowelizowana po raz kolejny.

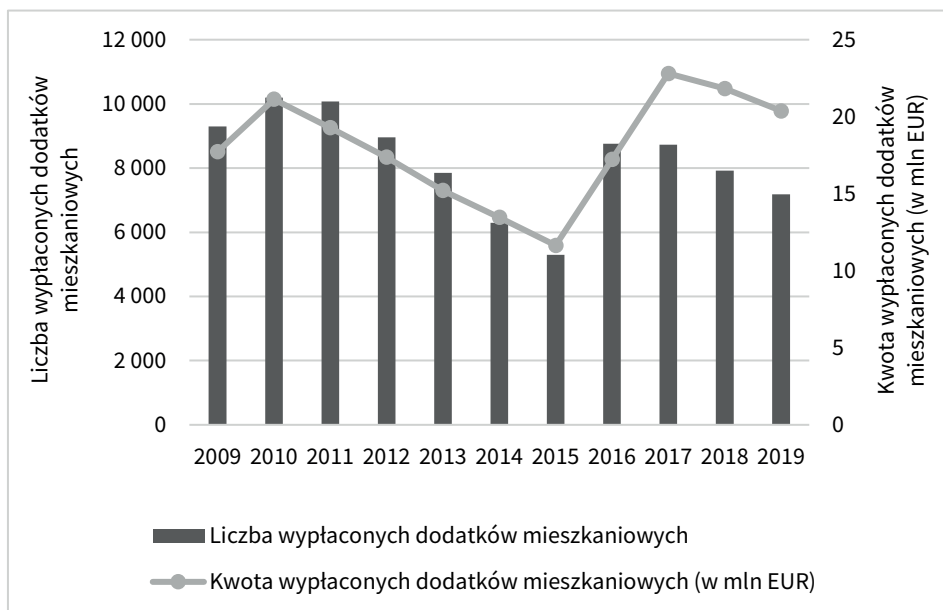


Rys. 5.42. Liczba wniosków i wypłat dodatku mieszkaniowego w Kolonii w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Stadt Köln. Amt für Stadtentwicklung und Statistik [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, ale 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 miało potrzebę uzyskania wsparcia, ale go nie otrzymywały.

Liczba gospodarstw domowych otrzymujących dodatek mieszkaniowy i kwota wypłacanego świadczenia zmniejszyły się do 2015 r. Wynikało to z tego, 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 Stadt Köln. Amt für Stadtentwicklung und Statistik [2009–2019].

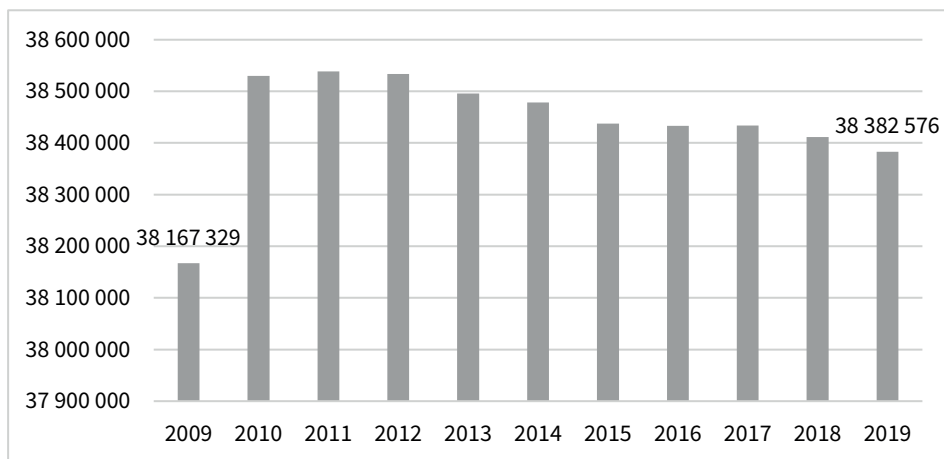
Reforma systemu przyniosła poprawę tej sytuacji. Liczba gospodarstw domowych w Kolonii otrzymujących dodatek mieszkaniowy na koniec 2019 r. wyniosła 7183 (w 2018 r. – 7926). Ponownie widoczny był trend spadkowy. W coraz większym stopniu zagrażało to efektywności dodatku mieszkaniowego jako instrumentu 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 r.

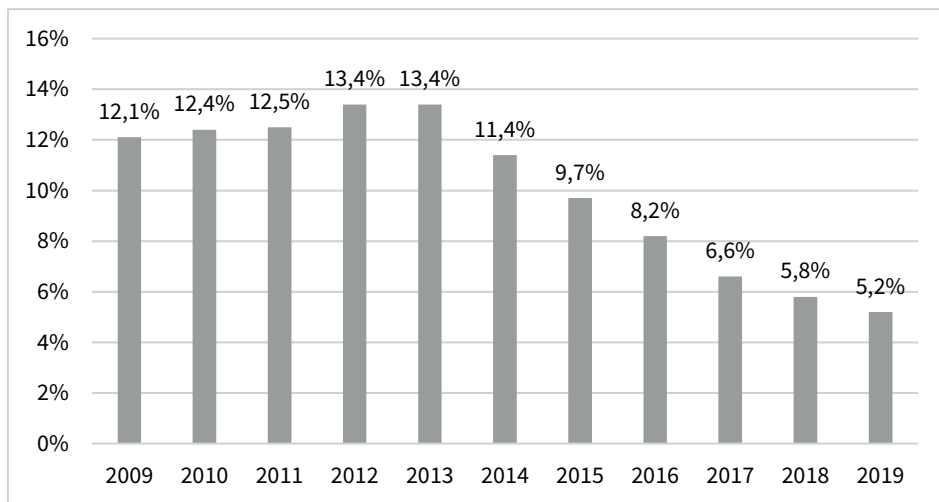
Obserwowane od prawie 30 lat trendy procesów demograficznych wskazują, że sytuacja ludnościowa Polski jest trudna. Od 1989 r. utrzymuje się okres depresji urodzeniowej – niska liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. W najbliższej perspektywie nie można spodziewać się znaczących 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 około 38,2 mln osób (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 r. 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.

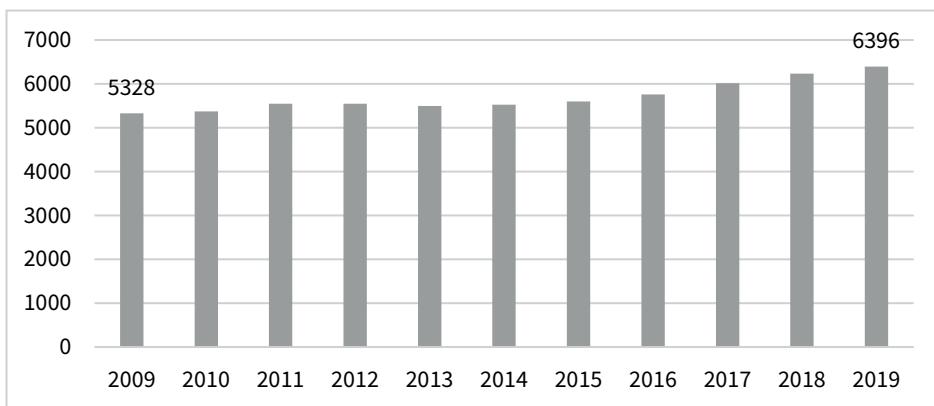


Rys. 6.2. Ogólna stopa bezrobocia w Polsce w latach 2009–2019

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%).

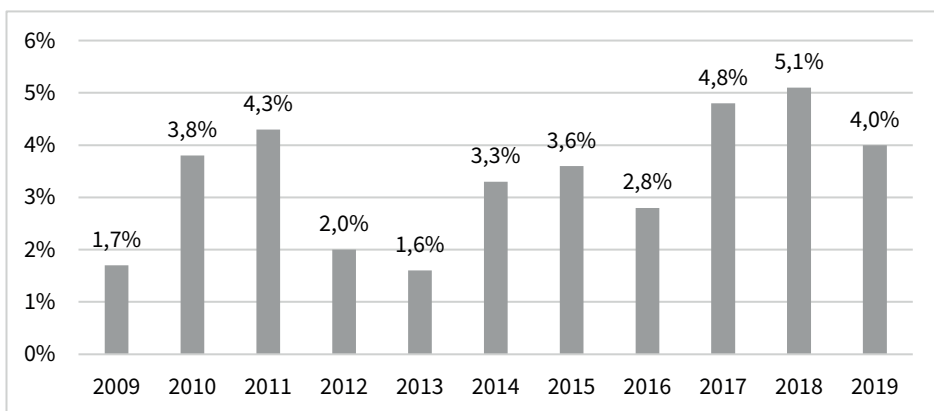
W roku 2019 utrzymał się, zapoczątkowany w 2014 r., spadek poziomu i stopy rejestrowanego bezrobocia w Polsce. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2019 r. wyniosła 5,2% i była to najniższa od 30 lat wartość tego wskaźnika osiągnięta w końcu roku. To bardzo pozytywna zmiana w porównaniu z 2009 r., kiedy stopa bezrobocia wynosiła 12,1%. Według danych Eurostatu w listopadzie 2019 r. Polska znajdowała się na trzecim 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 5327,5 tys. osób, a w 2019 r. 6395,3 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, podczas 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.

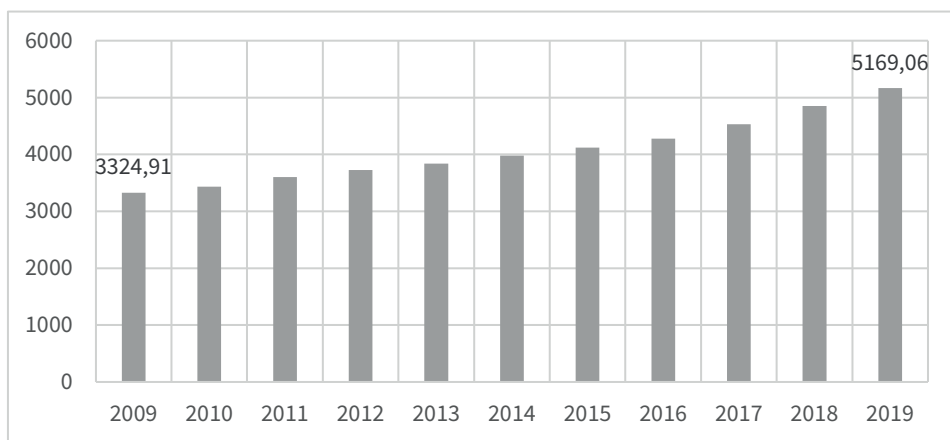


Rys. 6.4. Dynamika realna produktu krajowego brutto w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej [2020].

Według szacunków GUS w 2010 r. PKB wzrosło realnie o 3,8% w porównaniu do roku poprzedniego. Oznacza to, że dynamika wzrostu była ponaddwukrotnie 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 wzrosła liczba pracujących w gospodarce narodowej i przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw. Ponadto zmniejszyło się bezrobocie, a podwyższeniu uległy przeciętne wynagrodzenia.

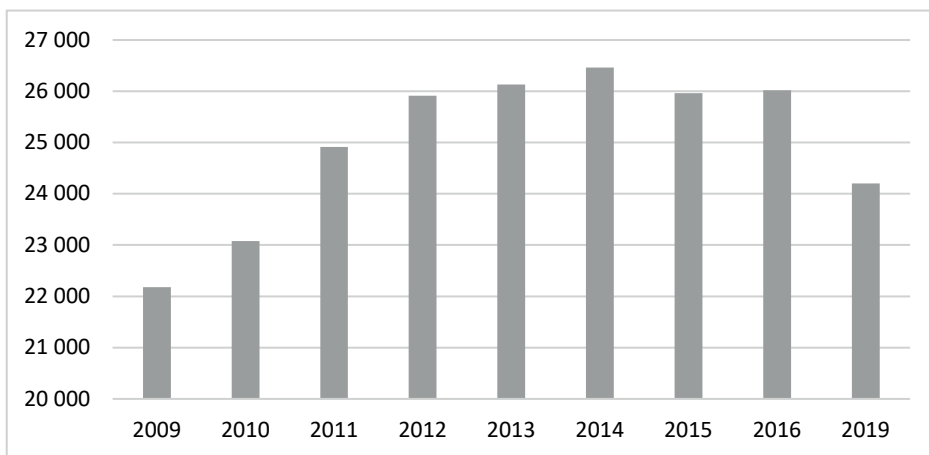


Rys. 6.5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie nominalne brutto w sektorze przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej [2020].

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w 2019 r. wyniosło 5169,06 PLN, czyli było nominalnie wyższe o 1844,15 w stosunku do 2009 r.

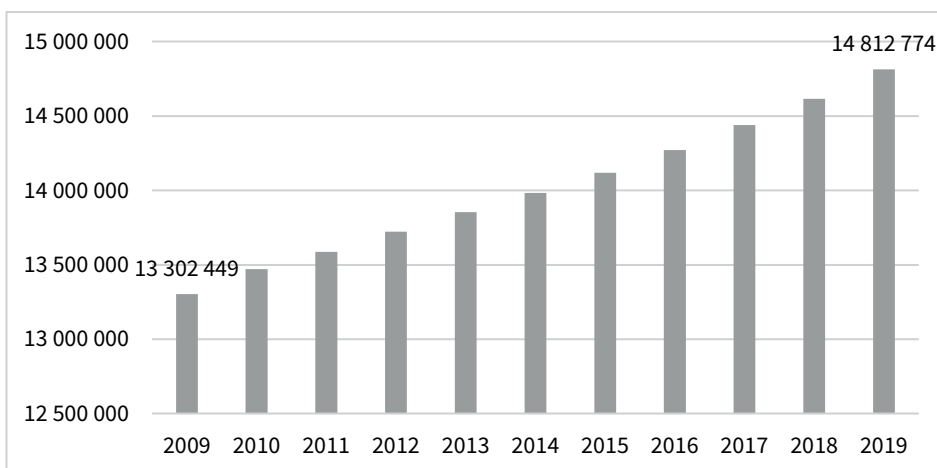
W badanym okresie liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym, które prowadziły działalność gospodarczą w Polsce, zmieniała się. W latach 2009–2014 wzrastała, a od 2015 r. zaczęła maleć. Wyjaśniano to głównie niepewną sytuacją wewnętrzną w kraju w danym czasie. Inwestorzy obawiali się niestabilności. Szybko zmieniające się prawo, nowe obciążenia podatkowe oraz wzmożone wydatki socjalne zahamowały działania podmiotów inwestujących [Witczyńska 2018: 667].



Rys. 6.6. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w wybranych latach

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

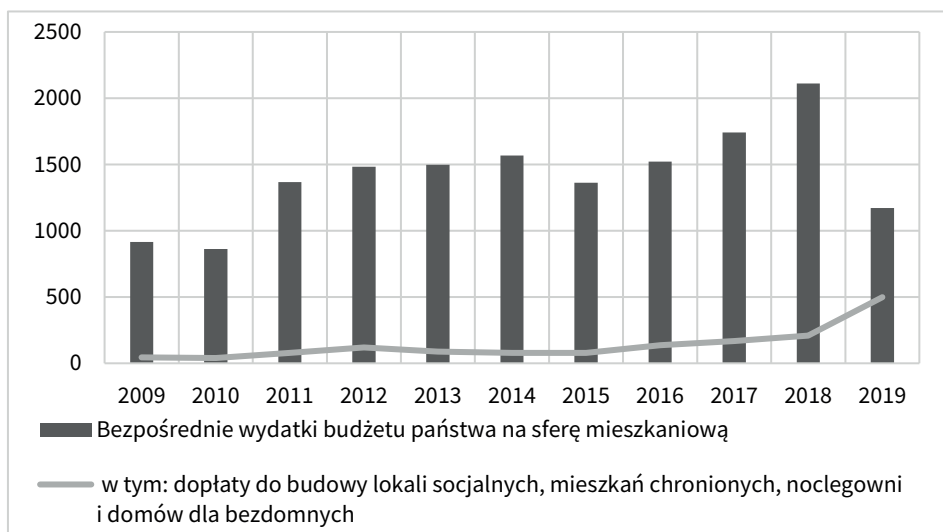
Według danych GUS liczba mieszkań w zasobie krajowym zwiększyła się z 13,3 mln w 2009 r. do 14,8 mln w 2019 r. (rys. 6.7). Oznacza to, że w Polsce przypadało ówczesnie około 389 mieszkań na 1 tys. mieszkańców. Słabszy wynik wśród krajów UE odnotowano jedynie na Słowacji (369 mieszkań). Dla porównania wskaźnik ten wyniósł w Niemczech 509 mieszkań na 1 tys. 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 r. wynosiły niecały 1 mld PLN, po przejściowych wzrostach (szczególnie w 2018 r., było to 2,1 mld PLN), w 2019 r. wyniosły 1,2 mld PLN i nie były wystarczające do znaczącej poprawy sytuacji mieszkaniowej (rys. 6.8). Stanowiły około 0,08% PKB kraju, przy średnich wydatkach na cele mieszkaniowe w krajach Unii Europejskiej na poziomie 0,5% PKB [Obserwatorium Polityki Miejskiej 2019].



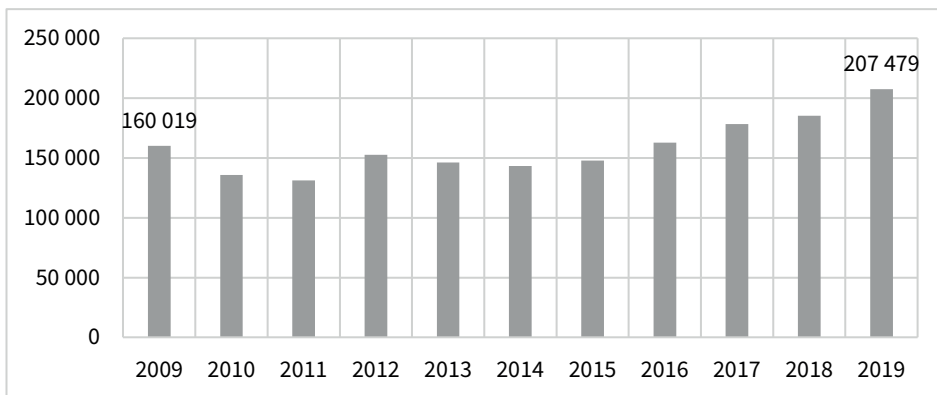
Rys. 6.8. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową (w mln PLN) w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju [2017].

Liczba mieszkań na 1 tys. osób zwiększyła się znacząco w 2019 r. do poziomu 389 mieszkań na 1 tys. osób vs. 348 mieszkania na 1 tys. osób w 2009 r. W 2018 r. w 22 krajach UE wybudowano łącznie 1656,3 tys. mieszkań, co stanowiło 3,8 mieszkania na 1 tys. mieszkańców. Polska zajęła piąte miejsce pod względem liczby nowo wybudowanych mieszkań w przeliczeniu na 1 tys. 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) [Ministerstwo Rozwoju 2020].

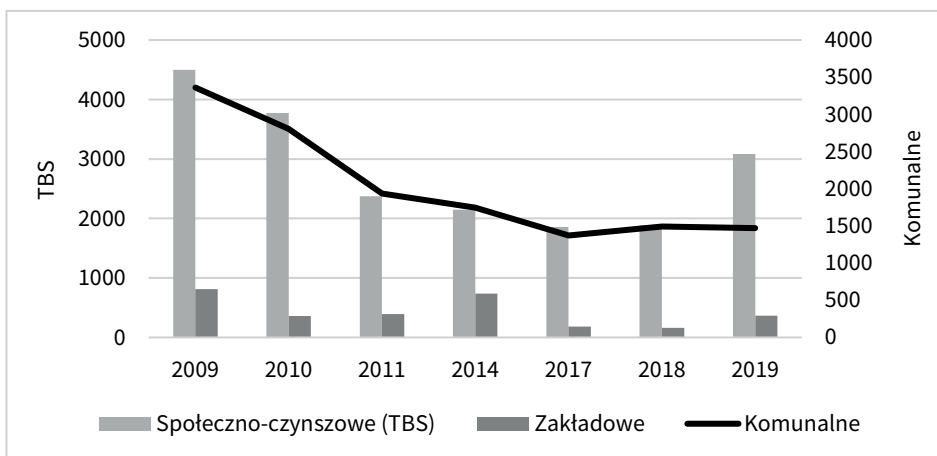
W całym badanym okresie wybudowano ponad 1750 tys. mieszkań. Rok 2019 był rekordowy pod tym względem, gdyż oddano do użytku 207,2 tys. jednostek mieszkalnych, czyli około 5,4 na 1 tys. mieszkańców. Według raportu o stanie mieszkalnictwa [Ministerstwo Rozwoju 2020] w strukturze nowych mieszkań oddanych w 2019 r. największy odsetek (97,8%) stanowiło budownictwo dewe-

loperskie 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 r. jedynie 5,3% (czyli około 8,5 tys.), a w 2019 r. jedynie 2,2% liczby nowo wybudowanych mieszkań (czyli około 4,6 tys.). Oznacza to, że pomimo zwiększenia się liczby oddawanych do użytku mieszkań ogółem w badanym okresie nie poprawiła się ich dostępność dla osób o dochodach zbyt niskich, by nabyć na własność lub wynająć mieszkanie na zasadach rynkowych.



Rys. 6.9. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w Polsce w latach 2009–2019

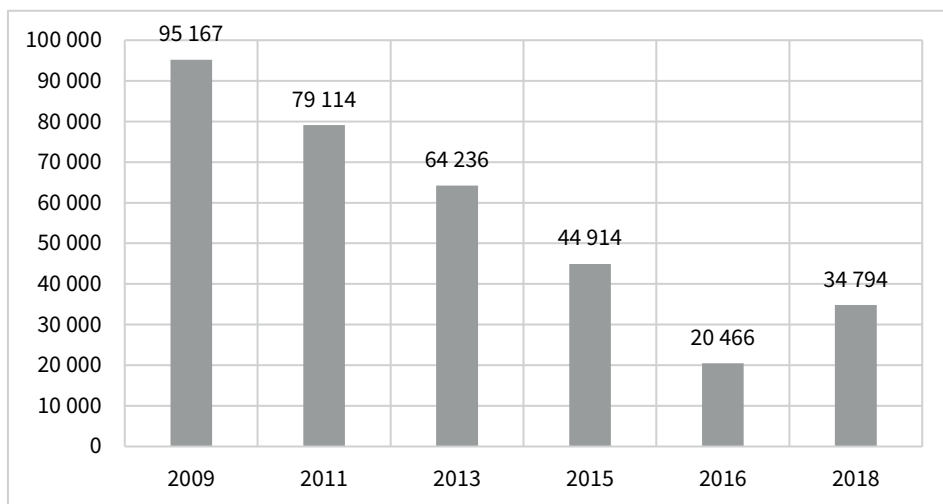
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.



Rys. 6.10. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania według wybranych form budownictwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Dostępność mieszkań 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%. Proces prywatyzacji zasobów mieszkaniowych gmin jest więc znacznie większy niż efektywność nowego budownictwa komunalnego w uzupełnianiu tych zasobów [Ministerstwo Rozwoju 2020].

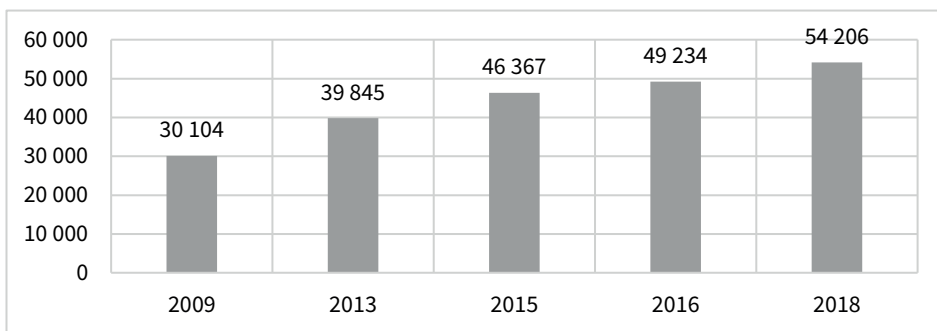


Rys. 6.11. Zasoby mieszkaniowe gminne sprzedane w polskich gminach w wybranych latach

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 oraz istnienie określonej, wolnej puli mieszkań, niezbędnej do prawidłowego prowadzenia polityki remontowej, a także usprawnienia mobilności społeczeństwa [Cembala 2014: 305]. Oficjalnie wykazywane pustostany, szczególnie w zasobach komunalnych, wynikają z bardzo złego stanu technicznego mieszkań (por. rys. 6.12).

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. na obszarach po dawnych Państwowych Gospodarstwach Rolnych) [Ministerstwo Rozwoju 2020].

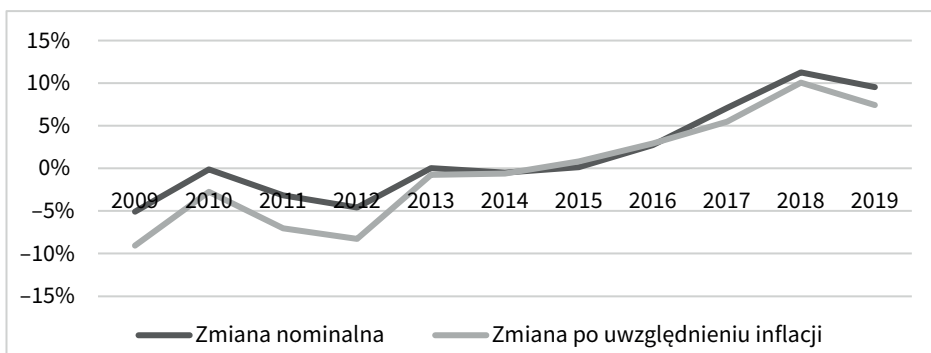


Rys. 6.12. Mieszkania niezamieszkałe w zasobie gmin (pustostany) w wybranych latach

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Problem związany z brakiem przystępnych cenowo mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach pogłębiał się przez stopniową ewolucję prywatnego rynku mieszkaniowego zdominowanego przez prywatnych deweloperów od czasu transformacji w latach 90. 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 [zob. więcej: Salamon, Muzioł-Węclawowicz 2015: 55–56]. 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, chociaż 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 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Global Property Guide [2025].

Główni gracze strony podażowej – 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 2014].

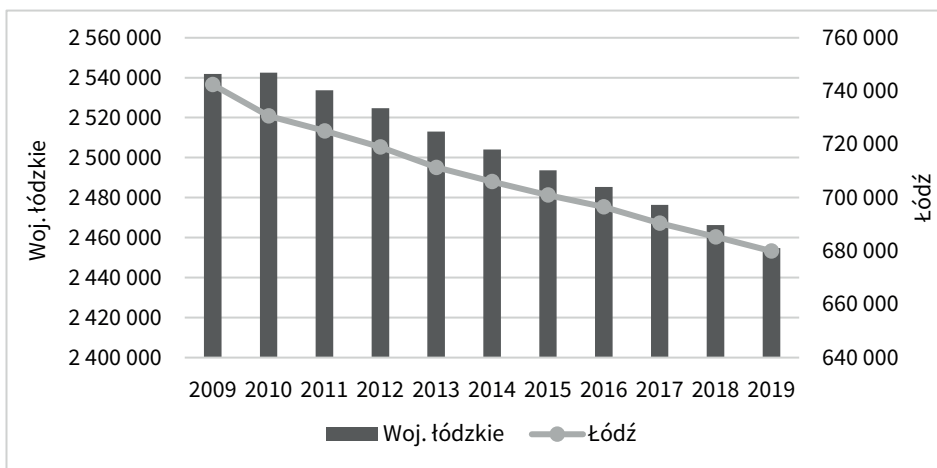
6.2. Studium przypadku Łodzi

6.2.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Łodzi

W badanym okresie Łódź była czwartym pod względem powierzchni miastem w Polsce (293,2 km²) oraz trzecim, biorąc pod uwagę liczbę ludności (w 2009 r. było to 742,3 tys., a w 2019 r. 685,3 tys.). Jest miastem na prawach powiatu położonym w środkowej części kraju. Pełni funkcję stolicy województwa łódzkiego.

Szybki i dynamiczny rozwój Łodzi rozpoczął się w latach 20. 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), ale było stale prężnym ośrodkiem przyciągającym ludzi, którzy szukali tam 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 jej dalszy rozwój, gdyż przez wiele lat pomijano ją przy przydziałach funduszy państwowych kierowanych na odbudowę i modernizację kraju [Jarno 2019: 23–24]. Po upadku socjalizmu miasto ucierpiało z powodu depresji gospodarczej, która trwała przez całe lata 90., co z kolei przyczyniło się do ogromnego bezrobocia, rosnących problemów społecznych i masowego zmniejszania się populacji; wszystkie te czynniki doprowadziły do dalszej dewastacji historycznej tkanki mieszkaniowej [Ogrodowczyk, Marcińczak 2021: 95].

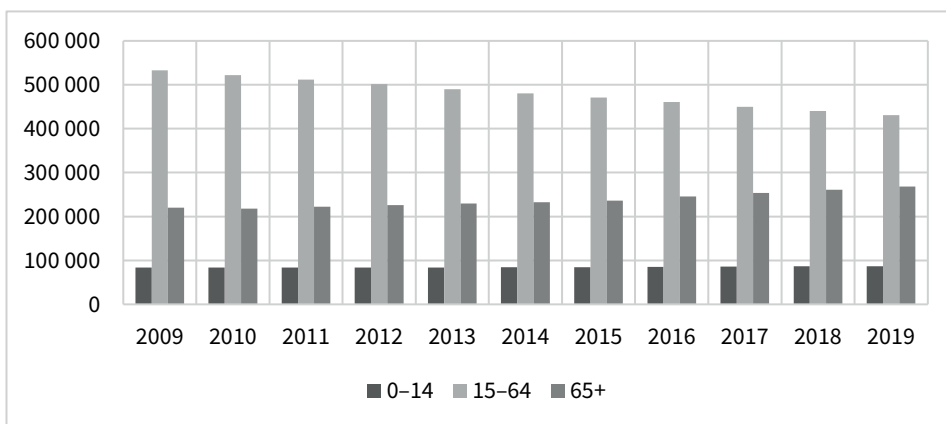
Zarówno populacja województwa łódzkiego, jak i Łodzi zmniejszała się w badanym okresie. W latach 2000–2019 średnio rocznie populacja Łodzi malała o 6,2 tys. mieszkańców, co w całym obserwowanym okresie przyniosło spadek rzędu 118,5 tys. osób. Liczba mieszkańców miasta zmniejszyła się o 14,8%, czyli ubytek ten był relatywnie ponaddwukrotnie większy niż przeciętny w całym województwie [Urząd Statystyczny w Łodzi 2020].



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 rezultacie 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.

Dane zawarte na rys. 6.15 przedstawiają łódzkie społeczeństwo według podziału na biologiczne grupy wieku. W drugiej połowie XX w., w porównaniu z innymi polskimi metropoliami, w Łodzi można było zaobserwować sytuację najsilniej sprzyjającą starzeniu się ludności (w całym powojennym okresie odnotowano bardzo niską dzietność i niską atrakcyjność osiedleńczą), zaś w ostatnich latach Łódź miała podobne tempo starzenia jak stolica kraju [Janiszewska, Dmochowska-Dudek 2017: 10]. W całym badanym okresie zwiększyła się w niej liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym (o 4,2%), zmniejszyła się w wieku produkcyjnym (o 19%), a zwiększyła w wieku poprodukcyjnym (o 21,7%).

W latach 2009–2019 występowała również trwała przewaga odpływu ludności nad jej napływem, co przelożyło się na ubytek migracyjny mieszkańców regionu. W 2019 r., w wyniku zameldowań i wymeldowań na pobyt stały, ujemne saldo migracji wynosiło 2824 osoby. 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. Naczelnym problemem nie było to, że ludzie wyprowadzali się z Łodzi, ale to, że nie chcieli się w niej osiedlać [Rutkiewicz 2019].

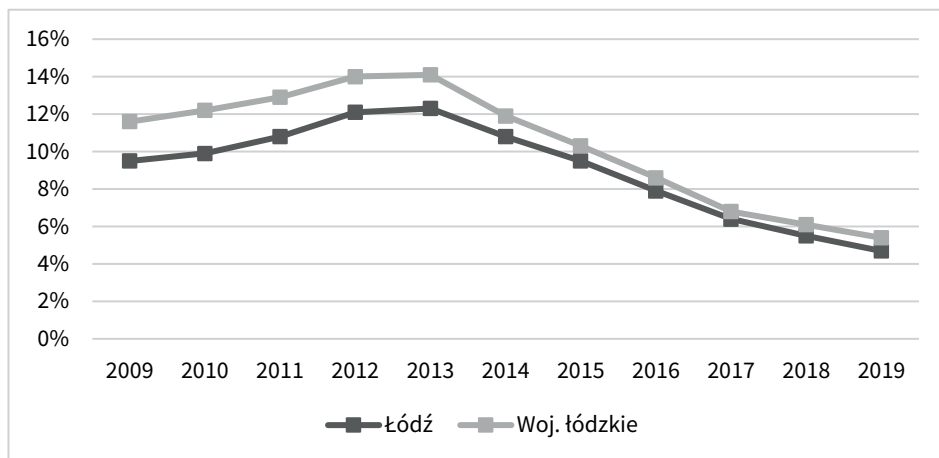
Łódź stanowi typowy przykład miasta, w którym lepiej sytuowani mieszkańcy poszukują lokalizacji mieszkaniowej z dala od centrum, na obrzeżach, powielając w ten sposób wzorzec przestrzenny, który cechuje dynamikę niekontrolowanego rozlewania się [Koprowska et al. 2020: 3].

Zgodnie z prognozami demograficznymi liczba mieszkańców Łodzi nadal będzie się systematycznie zmniejszać. Zapobieganie temu procesowi jest możliwe na przykład poprzez 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 r., 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 też wzrost bezrobocia zarówno w Łodzi, jak i województwie łódzkim w kolejnych latach do 2013 r., co z kolei pośrednio było efektem kryzysu finansowego.

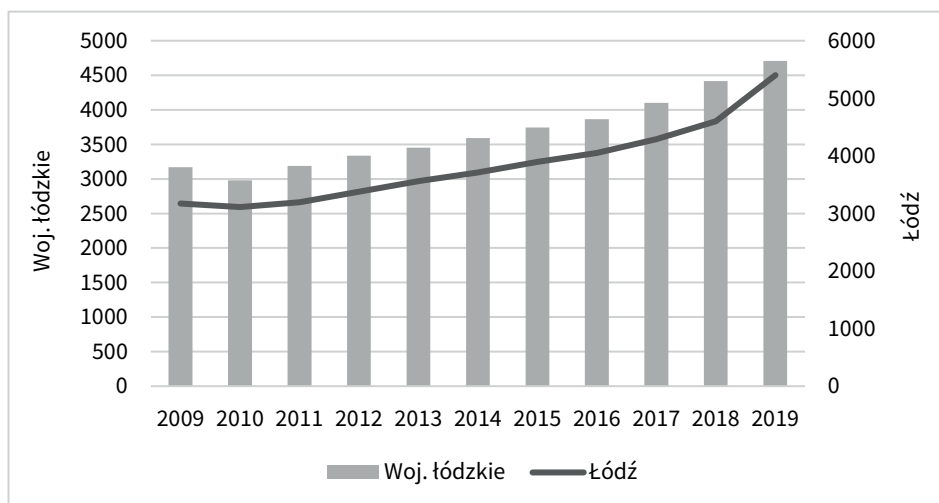
Stopa bezrobocia w Łodzi, w końcu grudnia 2019 r., wyniosła 4,7% (w województwie łódzkim – 5,4%) i była niższa w stosunku do 2009 r. o 4,8 punktu procentowego (rys. 6.16). W badanym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie

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 PLN i wzrosło w stosunku do grudnia poprzedniego roku o 3,8% (rys. 6.17).



Rys. 6.16. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009–2019

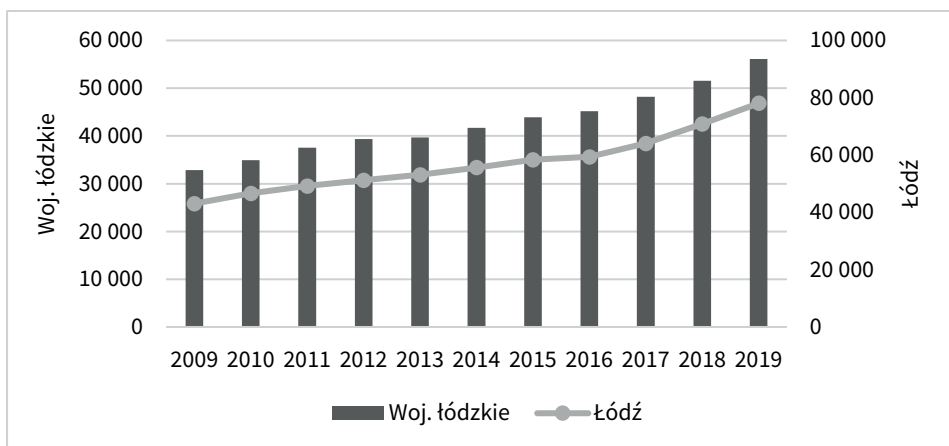
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.



Rys. 6.17. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009–2019 (w PLN)

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 jednego 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].



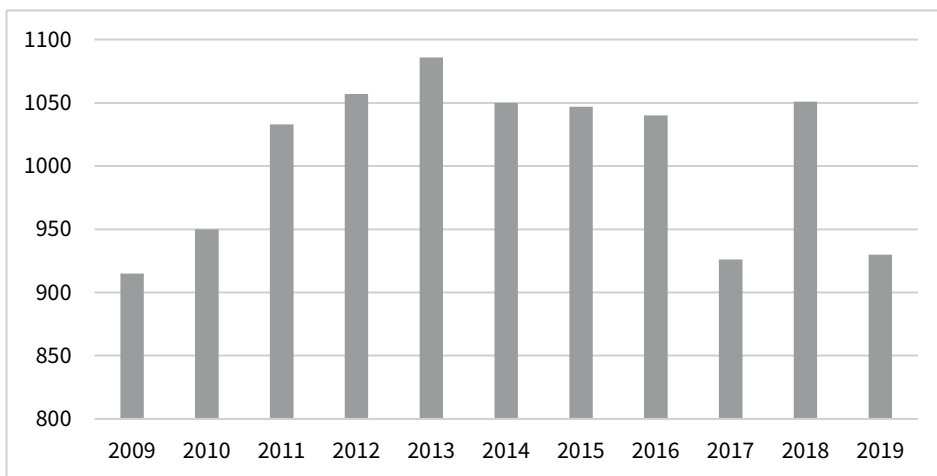
Rys. 6.18. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie 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. 6.19). 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%. W badanym okresie (w każdym z badanych lat) ponad połowa podmiotów z kapitałem zagranicznym miała swoją siedzibę w Łodzi (rys. 6.19).

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 w.), 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

50 lat [Ogrodowczyk 2015]. Podobnie jak miało to miejsce w innych częściach Polski w latach 70. i 80. [Ciechocińska 1987a], potrzeby mieszkaniowe socjalistycznej „klasy średniej” były zaspokajane głównie przez kontrolowane przez państwo spółdzielnie mieszkaniowe.



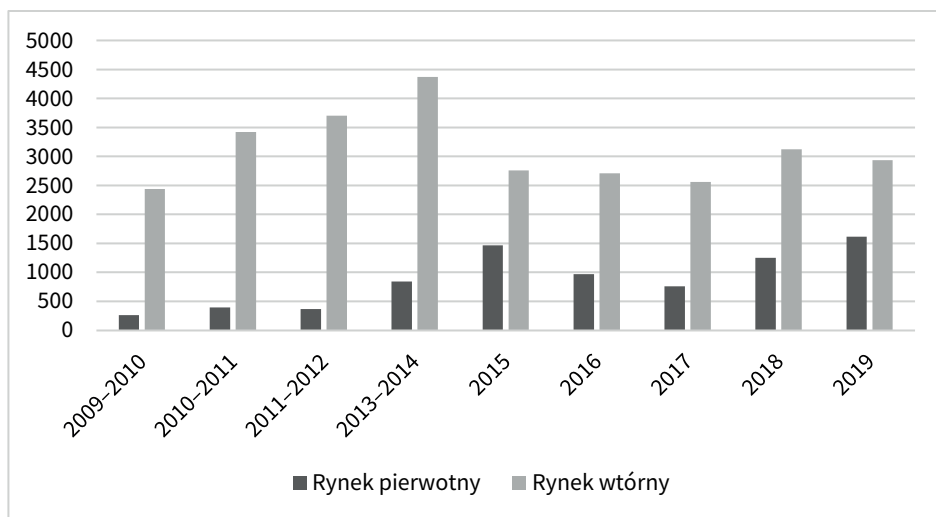
Rys. 6.19. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie łódzkim w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

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 niewielką część mieszkańców, natomiast reszta mieszkała zazwyczaj w bardzo złych warunkach [Jarno 2019: 103]. Wraz z reformą systemu polityczno-gospodarczego kraju władze samorządowe Łodzi już w 1990 r. przejęły 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 [Jarno 2019: 94]. To z kolei spowodowało znaczne trudności w ustaleniu statusu prawnego wielu budynków i działek po 1990 r., a tym samym uniemożliwiło szybki proces prywatyzacji, gdyż oznaczało 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 centralnej części Łodzi, były w bardzo złym stanie technicznym (prawie 70% budynków), co nie poprawiało wizerunku centrum miasta [Ogrodowczyk 2015].

Dane obrazujące aktywność zakupów na pierwotnym i wtórnym rynku nieruchomości mieszkaniowych¹ 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, a najwyższe wartości osiągnęła w latach 2013–2014 (rys. 6.20).



Rys. 6.20. Liczba transakcji na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotnym i wtórnym) w Łodzi w latach 2009–2019

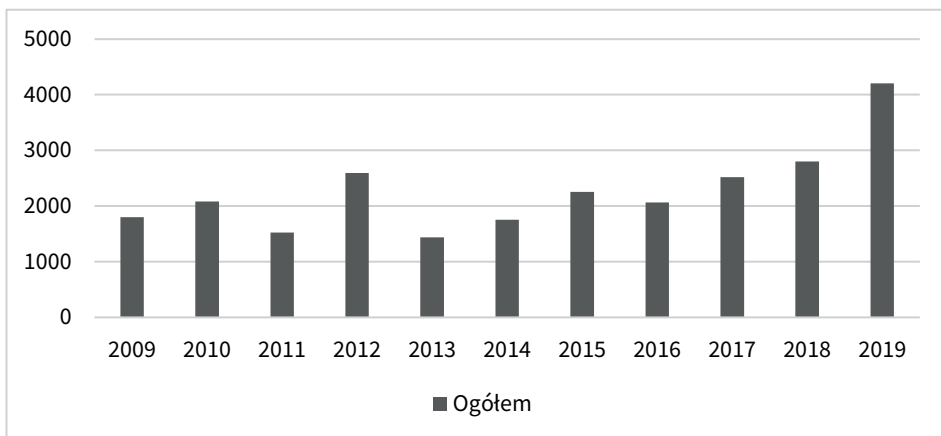
Źródło: opracowanie własne na podstawie LSARn [n.d.].

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

1 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 [LSARn n.d.].

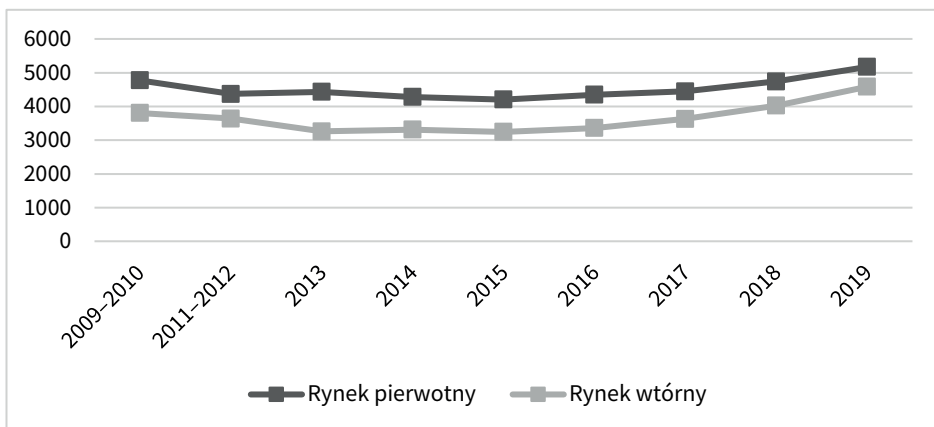
rocznie. Silniejszy trend wzrostowy pojawił się w 2017 r., zaś w 2019 r. oddano do użytku 4,2 tys. nowych obiektów. Oznacza to, że w badanym okresie wybudowano 25 tys. mieszkań i domów.



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 badanych latach nie zaobserwowano znaczących wzrostów cen. Na rynku pierwotnym utrzymywał się wyższy poziom cen (rys. 6.22).



Rys. 6.22. Średnie ceny jednostkowe lokali na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotnym i wtórnym) w Łodzi w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie LSARn [n.d.].

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 3159 PLN/miesiąc, podczas gdy 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 tam 5174 PLN/miesiąc, natomiast w Warszawie ówczesnie było to 6802 PLN/miesiąc, w Krakowie 5878 PLN/miesiąc, Poznaniu 5713 PLN/miesiąc, a we Wrocławiu 5757 PLN/miesiąc.

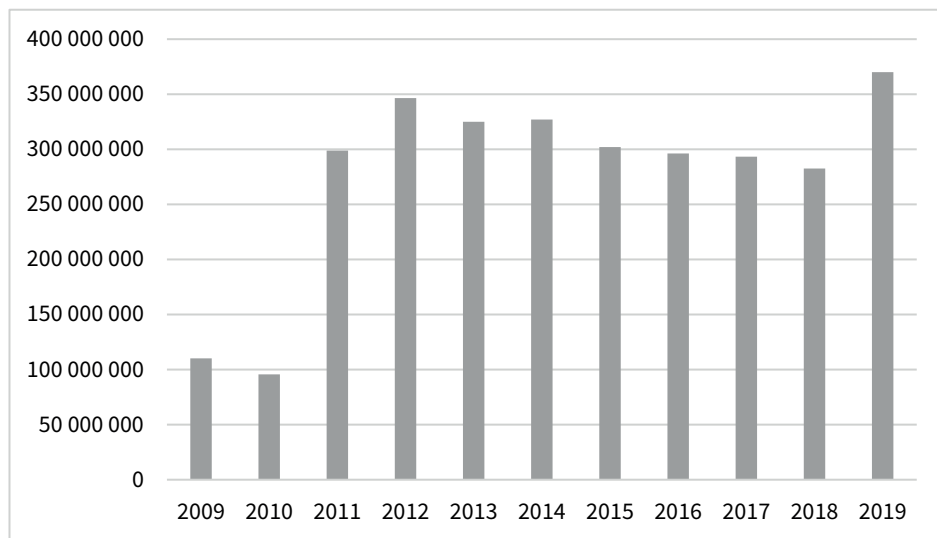
6.2.2. Polityka mieszkaniowa Łodzi – zarys problemu

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

1. Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łodzi przyjęte:
 - na lata 2007–2011: uchwałą nr 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”;
2. Uchwałą 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+”;
3. „Gminny Program Rewitalizacji dla 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 r. 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 (rys. 6.23). Najwyższy udział w budżecie wydatki na Dział 700 osiągnęły w 2019 r. – 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.) 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 Łodzi na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009–2019 (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W badanym okresie istotny dla łódzkiej polityki mieszkaniowej był rok 2012. Urząd Miasta Łodzi przeprowadził wówczas 43 spotkania z mieszkańcami w celu rozpoznania ich opinii dotyczących takich tematów, 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+” zorganizowano trzy warsztaty.

W ramach pierwszego warsztatu, pod nazwą „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 wywodzącym się z ubogich rodzin, jak i najzdolniejszym absolwentom uczelni wyższych [Bojanowska 2016: 40]. Pojawiły się też opinie o potrzebie umożliwienia osobom starszym o niskich dochodach zamiany dużych metrażowo mieszkań na mniejsze z mniejszym czynszem [Twardowska 2014: 117]. Warsztat drugi, zatytułowany „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, pod nazwą „Polityka czynszowa w łódzkim zasobie mieszkaniowym”, omówiono najbardziej sporną kwestię polityki mieszkaniowej, czyli wysokość stawek czynszowych. Przedstawiono działania mogące wesprzeć mieszkańców w spłacie mieszkań zadłużonych, m.in. polegające na odpracowaniu 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 rozdzielanie 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.

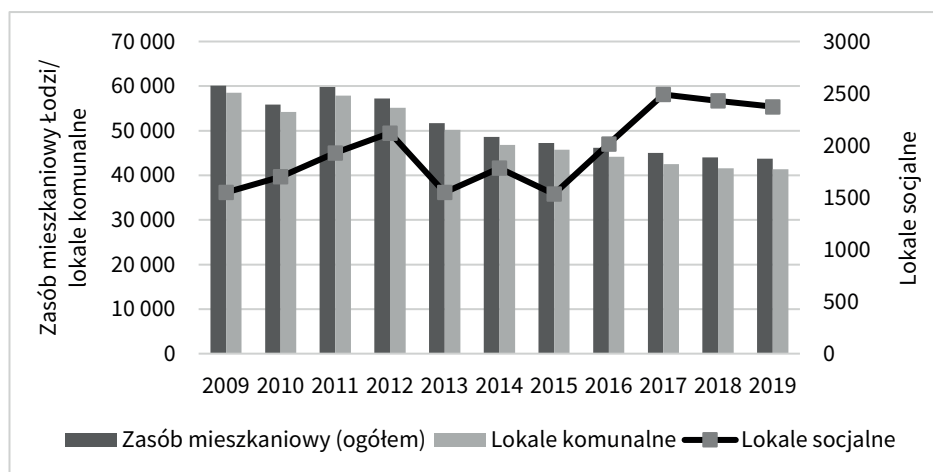
W ramach opracowanej strategii misję łódzkiej polityki mieszkaniowej podzielono na cztery podstawowe cele operacyjne:

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 łódzian 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 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 [Rada Miejska w Łodzi 2016; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 2001].

Podmiotem zarządzającym łódzkim zasobem mieszkaniowym w badanym okresie był Zarząd Lokali Miejskich, który został utworzony na mocy uchwały z 20 stycznia 2016 r. [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].



Rys. 6.24. Zasoby mieszkaniowe należące do miasta Łodzi w latach 2009–2019

Źródło: UMŁ, BDL GUS.

W badanym okresie liczba mieszkań należących do zasobu gminnego zmniejszała się, w 2009 r. było ich 60 105, a w 2019 r. – 43 732. Głównym czynnikiem wpływającym na ten proces była prywatyzacja rozpoczęta w latach 90., 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 r. 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 prowadziło do dekapitalizacji zasobu [Kucharska-Stasiak et al. 2014: 127]. Techniczna degradacja zasobu mieszkaniowego wynikała z ponad siedemdziesięcioletniego braku inwestycji w kamienice² przejęte po II wojnie światowej po właścicielach pochodzenia żydowskiego i niemieckiego [Audycka 2023: 46].

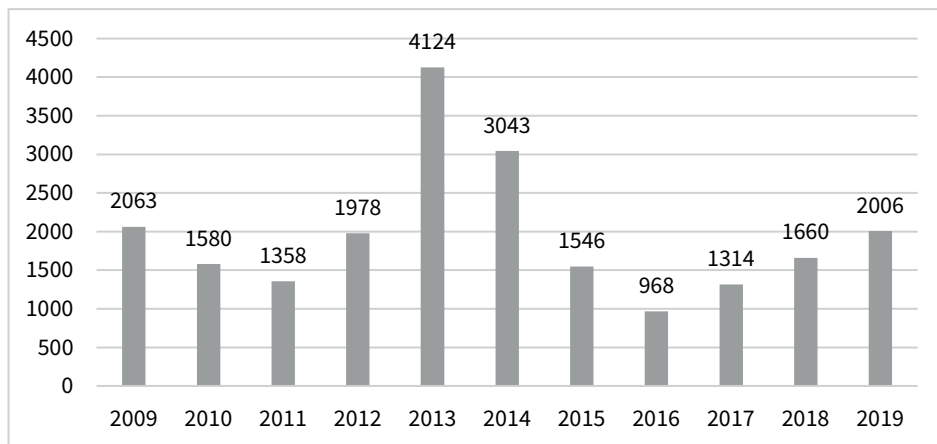
Wyraźnie widoczny silny trend prywatyzacyjny w mieście charakteryzował się bardzo wysokimi bonifikatami dla lokatorów wykupujących mieszkania na własność. Przeprowadzany proces prywatyzacji przyczynił się do zmniejszania liczby mieszkań z zasobu miasta o 48,7 tys. w latach 1995–2019. Udział mieszkań gminnych w 2019 r. wynosił 11,7% wszystkich mieszkań, z czego ponad 20% znajdowało się w dzielnicy Śródmieście [wniosek na podstawie danych z BDL GUS 2020].

W Łodzi wyróżnić można różne etapy w zakresie polityki prywatyzacyjnej. Lokale mieszkalne były sprzedawane na warunkach określonych w kilku uchwałach Rady Miasta dotyczących sprzedaży mieszkań komunalnych. Zgodnie z uchwałą z 2016 r. osobom, które złożyły wnioski przed końcem 2018 r., 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 r.;
- 70% dla budynków wybudowanych lub wyremontowanych między 1 stycznia 1946 r., a 31 grudnia 1989 r.;
- 80% dla budynków wybudowanych przed 1 stycznia 1946 r.

2 Stan łódzkiego zasobu najlepiej ilustruje przypadek kamienicy przy ul. Wschodniej 50, pierwotnie przeznaczonej do rewitalizacji, którą po rozpoczęciu prac remontowych zdecydowano się wyburzyć. Regularnie dochodziło też do zawaleń innych przedwojennych kamienic w centralnych częściach miasta [Bujalski 2017].

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 komunalnych w Łodzi w ostatnich latach zmniejszyła 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 Urząd Miasta Łodzi [2024].

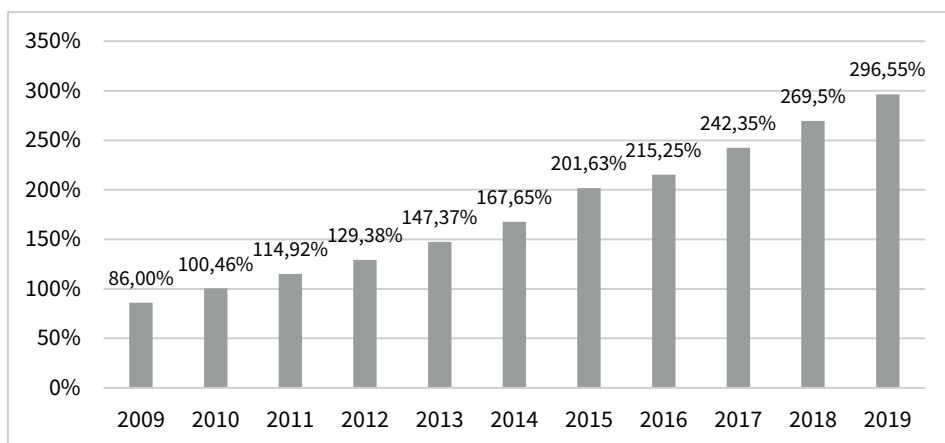
W ramach realizacji celu drugiego („Miasto o rosnącym udziale mieszkań prywatnych”) władze wprowadziły program zakładający dalszą prywatyzację części zasobu komunalnego miasta do roku 2020. Polityka mieszkaniowa Łodzi zakładała, że aby zrealizować cel drugi, konieczne było częściowe przekształcenie zasobów 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. Przewidywano zmniejszenie liczby lokali o 30 tys., pozostawiając około 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 skierowano do najuboższych łódzian. Przewidywano budowę systemu wszechstronnej miejskiej pomocy, wraz z rosnącym zasobem mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, 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 miasta [Urząd Miasta Łodzi 2012].

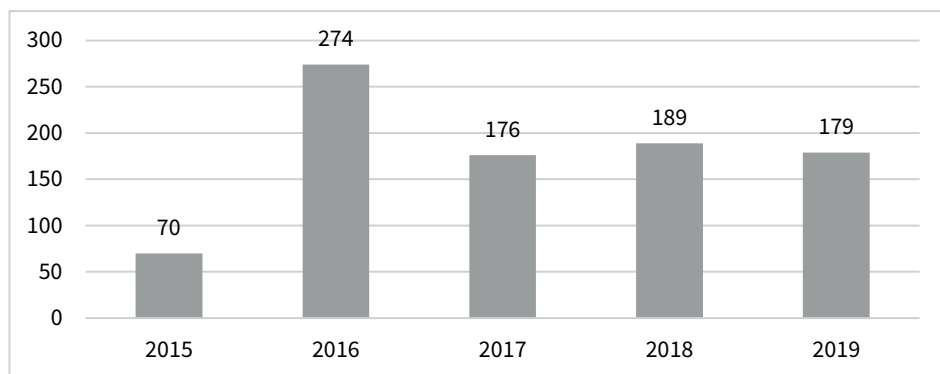
Władze miasta, realizując cel „Miasto przyjazne lokatorom”, zakładało efektywne zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi oraz stworzenie warunków do wynajmu mieszkań komunalnych dla osób o przeciętnych dochodach. Ocena stopnia realizacji założeń tych działań odbywała się na podstawie m.in. wskaźnika ściągłości czynszów [Sikora-Fernandez 2021: 142].



Rys. 6.26. Wartości wskaźnika ściągłości czynszów w Gminie Miejskiej Łódź w latach 2009–2019 (w %)

Źródło: Urząd Miasta Łodzi [2024].

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: Urząd Miasta Łodzi [2024].

W 2016 r. przygotowano i uchwalono „Gminny Program Rewitalizacji dla 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 czynszowego [Program Rewitalizacji Łodzi 2026+ 2016]. Powyższe działania dotyczyły nie tylko zasobów komunalnych, lecz adresowane były także 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 r. polityki mieszkaniowej, problemy z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Łodzi nie zmniejszyły się do 2019 r.

Prognoza zawarta w „Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łodzi (WPGMZMŁ) 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 2373 mieszkania 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, z przeznaczeniem na wynajem, jako lokale socjalne • realizacja postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi • realizacja programów „Miasto Studentów” oraz „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

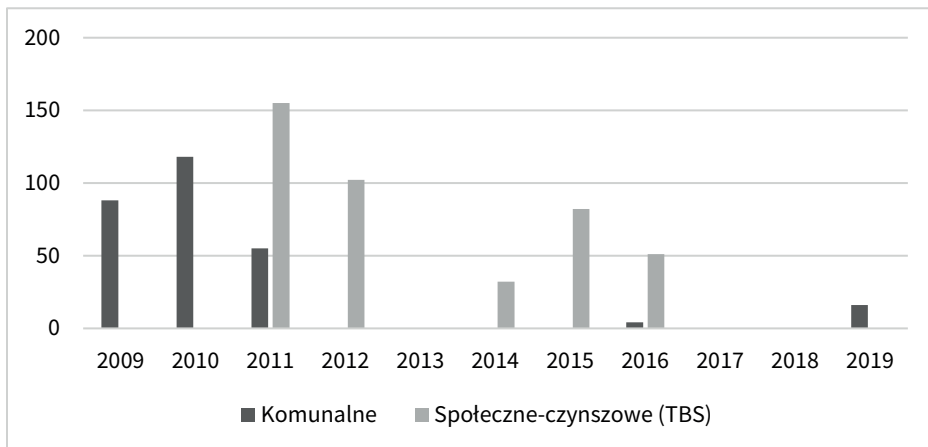
W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego władze miasta podejmowały w badanym okresie następujące działania:

- 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. 6.28). Zbliżone wartości cechowały aktywność (a w zasadzie jej brak) spółdzielni mieszkaniowych. Około 2% nowego zasobu stanowiły mieszkania TBS, prawie 14% – mieszkania indywidualne, a 82% – mieszkania przeznaczone na sprzedaż i wynajem [Sikora-Fernandez 2021: 135].

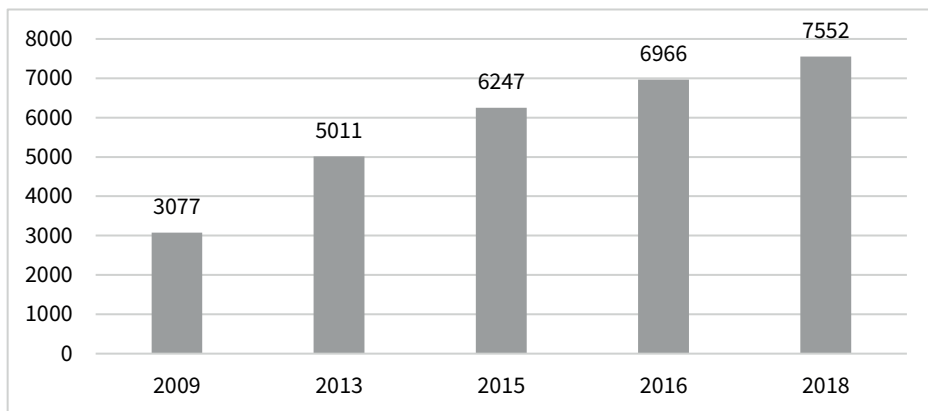
Łódź od lat zmagająca się z wieloma trudnościami w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta oraz prowadzenia skutecznej polityki mieszkaniowej [Sikora-Fernandez 2021: 134]. Priorytetem stały się działania remontowo-

-modernizacyjne, które skoncentrowano w Śródmieściu, a w następnych etapach planowano prace na pozostałych obszarach Łodzi. Docelowo chodziło o wsparcie finansowania zasobu mieszkaniowego w Łodzi³.



Rys. 6.28. Mieszkania oddane do użytkowania przez gminę i TBS w Łodzi w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.



Rys. 6.29. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Łódź w wybranych latach

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

³ 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 ma to dotyczyć remontów budynków zabytkowych i znajdujących się na obszarach kluczowych do 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 jednym z celów było zwiększenie liczby lokali do wynajęcia poprzez remonty pustostanów. Jednak, jak wynika z przedstawionych danych, Łódź nieskutecznie realizowała założony cel.

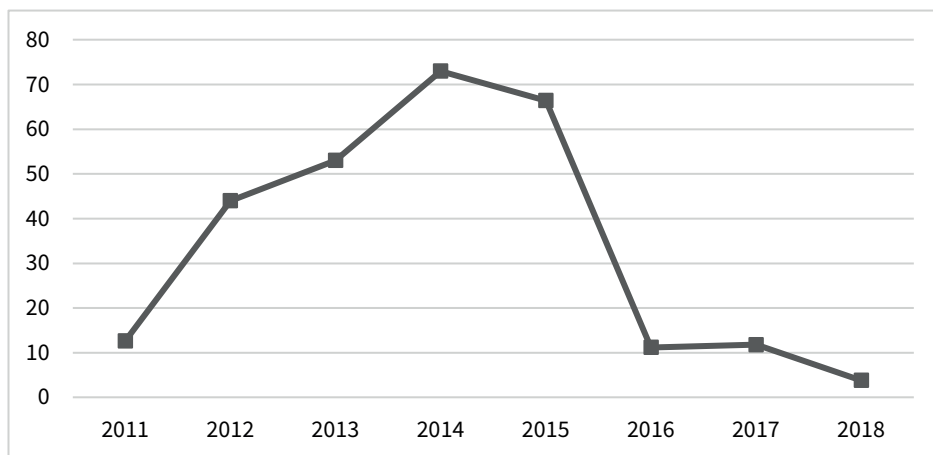
W 2010 r. władze miasta podjęły decyzję o wprowadzeniu programu o nazwie „Mia100 Kamienic”, który pozwoliłby na rewitalizację i ochronę choćby części zagrożonych obiektów. Działania te wzorowane były na wrocławskim „Programie 100 Kamienic” zapoczątkowanym wiosną 2007 r. Łódzka wersja programu była realizowana od 2011 r. 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 tego programu. Przyjęty na początku budżet podjętego zadania inwestycyjnego wynosił około 236 mln PLN. W 2012 r. na remonty wydano ponad 12 mln PLN, a dwa lata później ponad 72 mln PLN [Urząd Miasta Łodzi 2025] (rys. 6.30).

W ramach programu wycofywano z użytku mieszkania socjalne w wyremontowanych kamienicach, a ich lokatorów umieszczano poza strefą śródmiejską [Janicka-Świerguła 2017]. W 2016 r., według danych pochodzących z Urzędu Miasta Łodzi, remonty objęły 119 kamienic zlokalizowanych w Śródmieściu 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 oraz 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].

W latach 2011–2018 łączny budżet programów „Mia100 Kamienic” oraz „Mia100 Kamienic” wyniósł ponad 275 mln PLN. W ramach programów w 2011 r. wyremontowano 16 nieruchomości, a w roku 2012 zakończono remonty w dziewięciu nieruchomościach, na które składało się 15 budynków mieszkalnych. W 2016 r. w ramach programu zakończono remont dwóch nieruchomości oraz oddano do użytkowania siedem lokali mieszkalnych i siedem lokali użytkowych.

W okresie od 2011 do 2019 r. miasto przeznaczyło ponad 272 mln PLN na inwestycje modernizacyjne i remontowe w 226 budynkach, w tym w 193 budynkach mieszkalnych, co przyczyniło się do poprawy ich stanu technicznego.



Rys. 6.30. Budżet programu „Mia100 Kamienic” oraz „Miasto Kamienic” w latach 2011–2018 (w mln PLN)

Źródło: Urząd Miasta Łodzi [2024].

Dodatkowo od 2016 r. prowadzone były prace inwestycyjne w ramach programu „Rewitalizacja Obszarowa Centrum Łodzi”, dzięki czemu do 2020 r. wyremontowano łącznie 148 mieszkań w 21 budynkach [Sikora-Fernandez 2021: 141]. Program ten 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 Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na tworzenie lokali mieszkalnych i chronionych⁴, wybudowało w 2015 r. 51 lokali, z czego 40 było przeznaczonych na mieszkania komunalne, a także 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, na podstawie dostępnych informacji, wskazuje na aktywne działania miasta mające na celu zwiększenie zasobu mieszkaniowego – zarówno komunalnego, jak i socjalnego. Skorzystanie ze wsparcia finansowego BGK oraz

4 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.

realizacja projektów z lokalnym TBS pokazują dążenie do wykorzystania dostępnych narzędzi finansowych w celu realizacji zadań mieszkaniowych. Wszystkie wymienione projekty wpisywały się w założenia WPGMZG, co pokazuje systematyczne prace w ramach 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. Nie ulega jednak 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

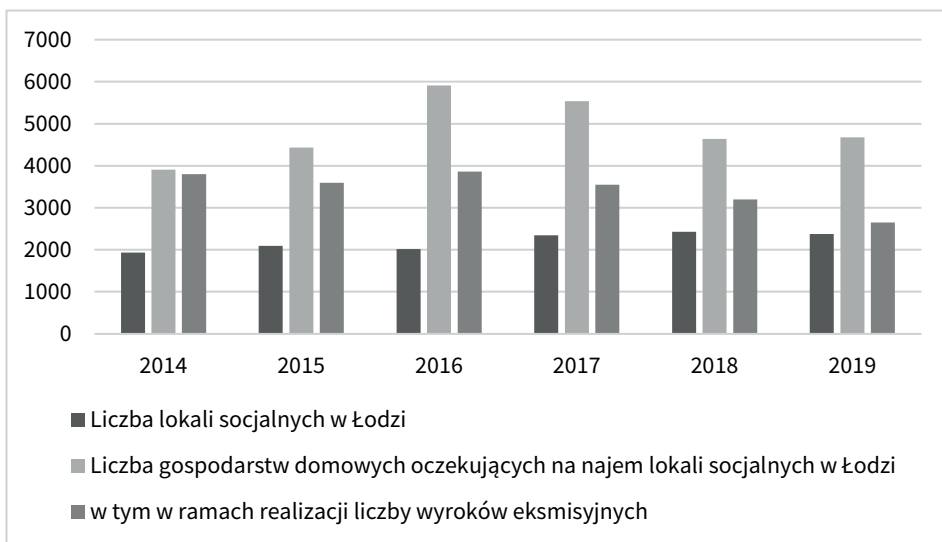
W ramach realizacji fazy dystrybucji zasobu mieszkaniowego władze miasta podejmowały w badanym okresie następujące działania:

- wydzielenie z zasobu mieszkaniowego Łodzi części lokali, z przeznaczeniem na wynajem, jako lokale socjalne;
- realizacja postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi;
- realizacja programów „Miasto Studentów” oraz „Strych”.

W Łodzi dostęp do mieszkań socjalnych nie podlega regułom rynkowym, lecz jest określony przez różnego rodzaju kryteria (np. limity dochodowe, grupy docelowe) oraz procedury w zakresie sposobu przyznawania i dystrybucji poszczególnych mieszkań.

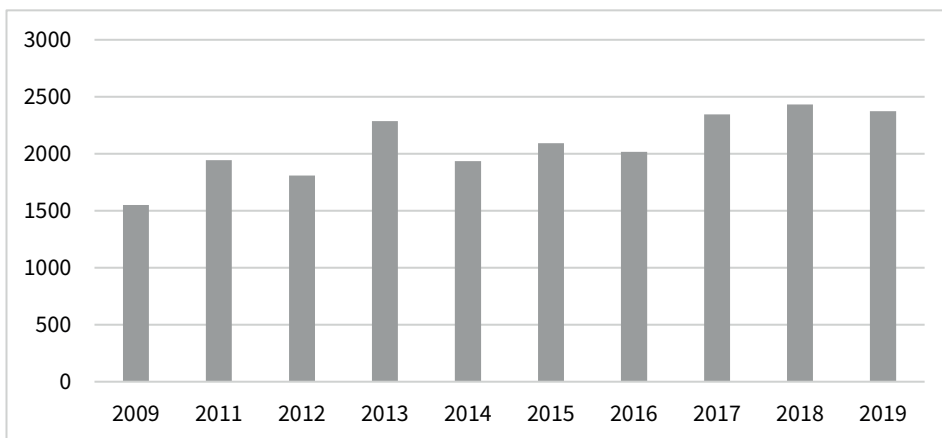
Z analizy danych (rys. 6.31) wynika, że dostępność zaspokojenia podstawowej potrzeby mieszkaniowej w Łodzi dla gospodarstw domowych w bardzo trudnej sytuacji bytowej była dalece niewystarczająca. W badanych latach nie było widocznej znaczącej poprawy. Rok 2016 stanowił szczytowy okres w liczbie gospodarstw 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 takie gminy, 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. 6.31. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od Gminy Łódź w latach 2014–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od GUS.

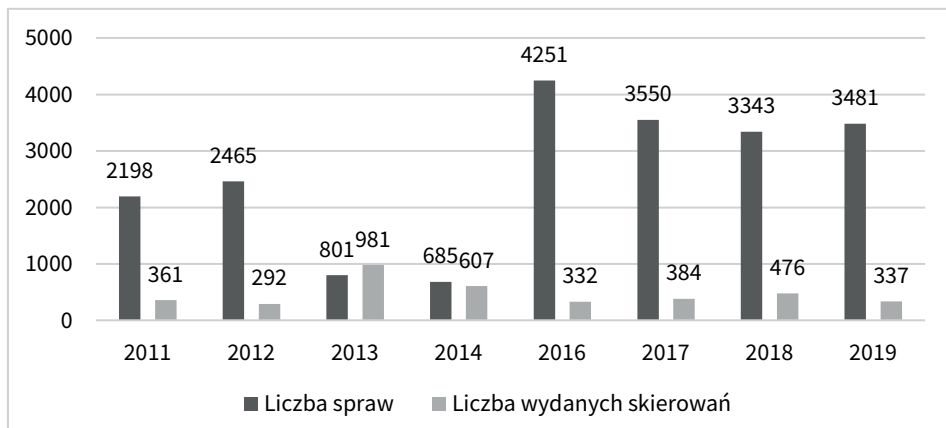


Rys. 6.32. Liczba lokali socjalnych w Łodzi w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Mieszkania socjalne w 2019 r. stanowiły jedynie 0,06% wszystkich zasobów mieszkaniowych w Łodzi. Prognoza zawarta w 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 socjalne (por. rys. 6.32). Władze nie zrealizowały więc swoich zamierzeń.

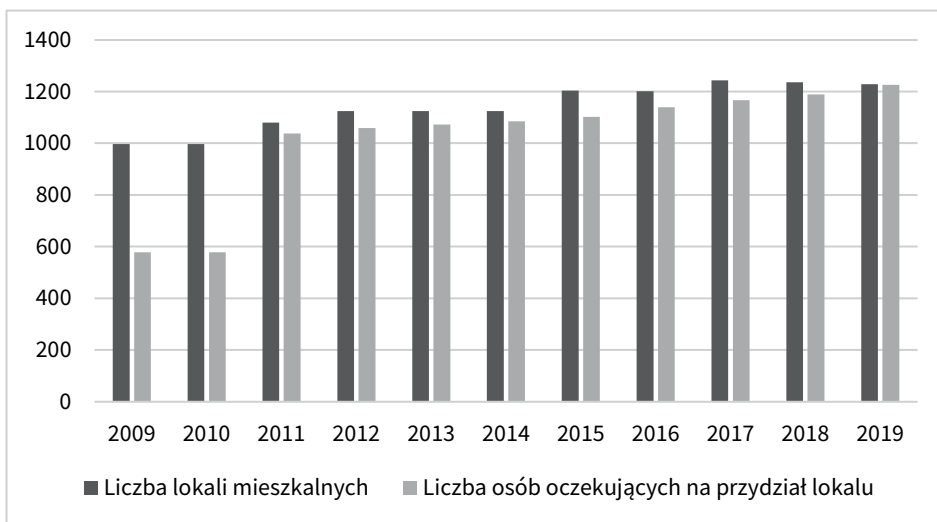


Rys. 6.33. Liczba wszczętych postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi w wybranych latach

Źródło: Urząd Miasta Łodzi [2024].

W latach 2011–2019 zwiększyła się liczba wszczętych postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi o 58% (rys. 6.33). Jedynie w 2013 r. 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 dystrybuje 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 przypadku organ gminy zobowiązany jest znaleźć mieszkanie dla osoby wskazanej w wyroku eksmisyjnym, ponieważ nie można jej wyprowadzić „na bruk”. Władz gminy nie można jednak zaskarżyć, gdy tego nie dopełnią.

WTBS był podmiotem, który we współpracy z gminą zaspokajał potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych oczekujących na przydział lokalu. Nie były to jednak gospodarstwa znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji życiowej, ponieważ wymagania finansowe przy najmie mieszkania z TBS były znacznie wyższe. Ta oferta była skierowana do gospodarstw domowych będących w lepszej sytuacji niż osoby oczekujące na lokale socjalne, ale nieposiadających zaplecza finansowego do działań bezpośrednio na rynku mieszkaniowym. Jak można zauważyć, zasób WTBS był zapełniony, dysponował niewielką liczbą wolnych lokali.



Rys. 6.34. Najem lokali mieszkalnych z zasobów WTBS w latach 2009–2019

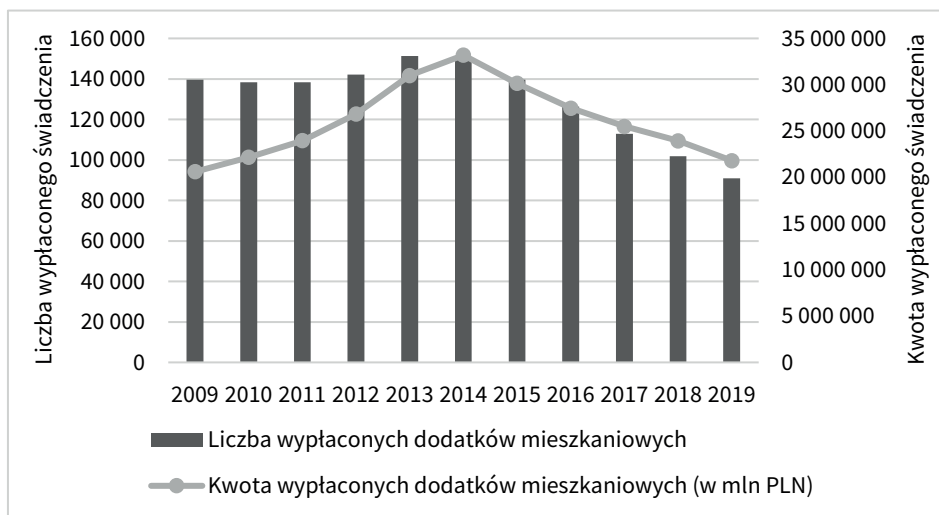
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od WTBS.

Lokalną łódzką wersją programu „Mieszkanie dla Młodych” (Mdm) był program „Miasto Studentów”. Miał służyć zatrzymaniu najlepszych studentów i absolwentów łódzkich uczelni w Łodzi poprzez zapewnienie im mieszkania. Po otrzymaniu rekomendacji rektora uczelni oraz okazaniu świadectwa zatrudnienia mogli oni ubiegać się o wynajęcie mieszkania w jednym z budynków wyremontowanych w programie „Mia100 Kamienic”. Program cieszył się ogromnym zainteresowaniem.

Od 2013 r. Biuro do spraw 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 tego projektu.

6.2.5. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące eksploatacji zasobu mieszkaniowego

Pomoc w utrzymaniu zasobu miała postać dodatków mieszkaniowych, które gmina przyznawała osobom o niskich dochodach. Pod uwagę brano trzy warunki: wysokość dochodów w gospodarstwie domowym, metraż zajmowanego lokalu i tytuł prawny do tego lokalu. Dodatki mieszkaniowe przysługiwały zarówno najemcom, jak i właścicielom mieszkań. Przyznawano je na sześć miesięcy.



Rys. 6.35. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Łodzi w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

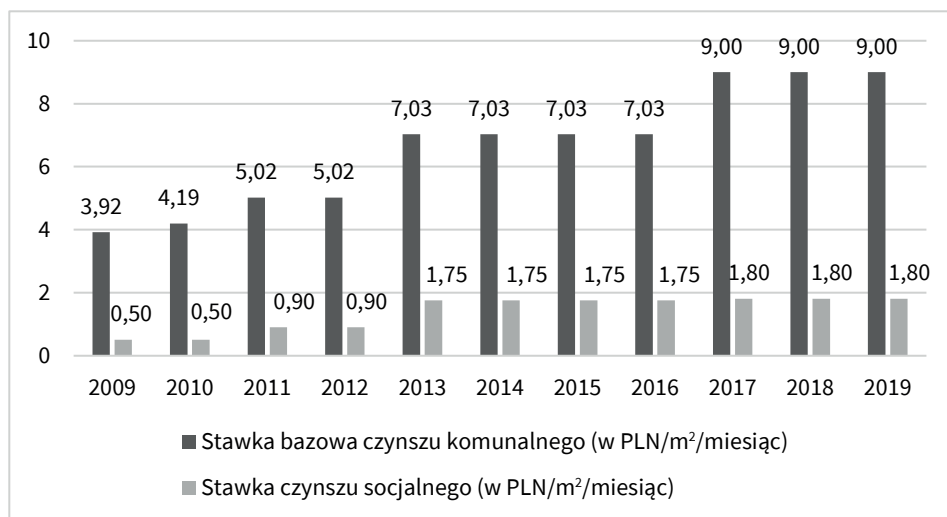
O problemach finansowych mieszkańców miasta może świadczyć liczba i kwota wypłaconych dodatków. Od 2009 do 2012 r. wypłacono rocznie około 140 tys. świadczeń o wysokości około 30 mln PLN, w następnych dwóch latach wartości te wzrosły i osiągnęły maksimum w 2014 r., kiedy wypłaty sięgnęły 33,2 mln PLN. W kolejnych latach nastąpiło zmniejszenie liczby (o 40%), a także kwoty wypłaconego świadczenia (o 34%). Spadek liczby mieszkańców, którym przyznawano dodatki mieszkaniowe, można powiązać z wprowadzonym w kwietniu 2016 r. programem 500+, który bardzo poprawił sytuację finansową wielu polskich rodzin⁵.

Zmniejszenie się liczby beneficjentów i kwoty wypłaconego świadczenia (w latach 2014–2019) świadczyłoby o efektywności realizowanej polityki mieszkaniowej pod warunkiem, że zmniejszenie to wynikałoby 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 bazować na rachunku ekonomicz-

⁵ 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%, gdy udział pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej nie przekracza 60%. Ponadto w przypadku 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.

nym [Marona, Głuszak 2012a: 223]. Polityka czynszowa opierająca się 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 do tej pomocy gospodarstwom domowym. Dopiero od 2020 r. miasto Łódź stosuje obniżki czynszu z tytułu niskich dochodów⁶ [Audycka 2023: 48]. Ze względu na zamknięcie okresu badawczego w 2019 r. ten instrument nie był analizowany.

Lokale wynajmowane na warunkach socjalnych mają relatywnie niski czynsz ustanawiany przez gminy [Przymeński 2019: 4].



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 [zarządzenie nr 2742/V/09, zarządzenie nr 4089/V/10, zarządzenie nr 1476/VI/11, zarządzenie nr 3596/VI/12, zarządzenie nr 5153/VII/17].

Zgodnie z zapisem w rozdziale poświęconym polityce czynszowej w WPGMZG wysokość stawki bazowej czynszu najmu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach

6 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].

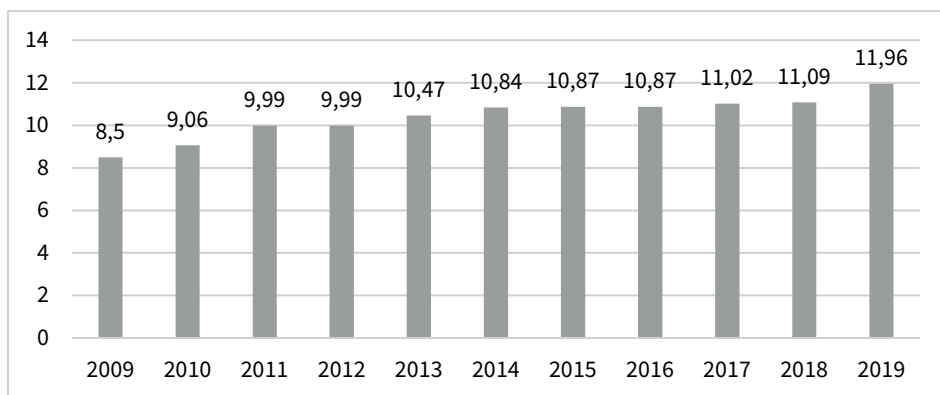
stanowiących mieszkaniowy zasób miasta Łodzi ustala Prezydent Miasta Łodzi w drodze zarządzenia.

W 2009 r. w zasobie mieszkaniowym Gminy Miejskiej Łódź obowiązywały stawki czynszów wprowadzone w życie 15 stycznia 2009 r. (zarządzenie 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 niezmienionym 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. Od 1 kwietnia tego 2013 r. stawki bazowe czynszu uległy podwyższeniu do 7,03 PLN/m² dla lokali komunalnych oraz do 1,75 PLN/m² dla lokali socjalnych (zarządzenie Prezydenta Miasta nr 3596/VI/12). Od 1 maja 2017 r. 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 r.

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 tych działań brak było środków na prawidłowe prowadzenie polityki remontowej.



Rys. 6.37. Zmiana stawek czynszów (za PLN/m²/miesiąc) w WTBS w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od WTBS.

W porównaniu ze stawkami czynszów w lokalach komunalnych stawki czynszów w WTBS 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 o 20 do 30% zasób ten stanowił realną alternatywę dla wynajmu mieszkań komunalnych.

6.3. Studium przypadku Krakowa

6.3.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Krakowa

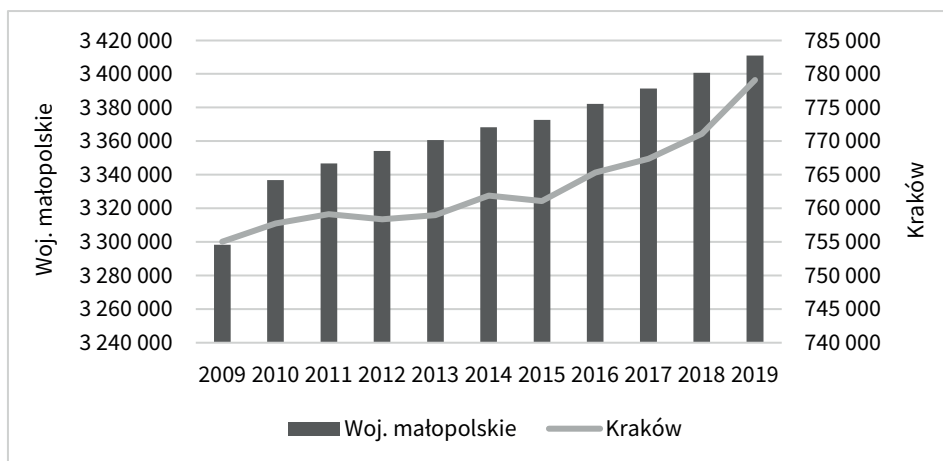
W badanym okresie Kraków był drugim co do wielkości miastem w Polsce. Dotyczy to zarówno liczby ludności, jak i powierzchni miasta. Jest jednym z najważniejszych ośrodków kulturalnych, naukowych i przemysłowych kraju, a także pozostaje regionalnym, krajowym i międzynarodowym centrum życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego. Powierzchnia miasta wynosiła 326,91 km². Kraków jest podzielony na 18 dzielnic samorządowych. 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 [Więclaw-Michniewska 2011a]. 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.

W 2009 r. mieszkańcy Krakowa stanowili 1,98% ludności Polski i 22,9% mieszkańców województwa małopolskiego. Miasto liczyło 755 tys. mieszkańców. W 2019 r. Kraków liczył 779 115 mieszkańców (2362 osoby na km²), z czego 53,3% populacji stanowiły kobiety. Oznacza to, że w badanym okresie przybyło w mieście 24 tys. mieszkańców

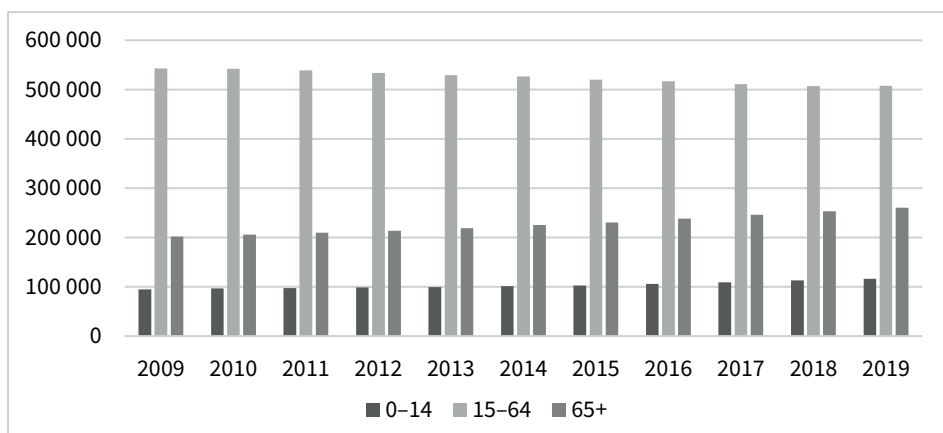
Napływ ludności do Krakowa w badanym okresie spowodowany był głównie atrakcyjnością miasta dla jego potencjalnych mieszkańców. Wynikała ona m.in. z: szeroko pojmowanej jakości życia, dostępności do edukacji i usług (zwłaszcza wyższego rzędu), stopnia rozwinięcia rynku pracy (zarówno zasobów siły roboczej, jak i możliwości podjęcia pracy), rynku nieruchomości

(w tym zasobów mieszkaniowych). Duże znaczenie miał też *genius loci* tego miasta [Więclaw-Michniewska 2011a: 149].



Rys. 6.38. Liczba ludności w Krakowie na tle liczby ludności województwa małopolskiego w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.



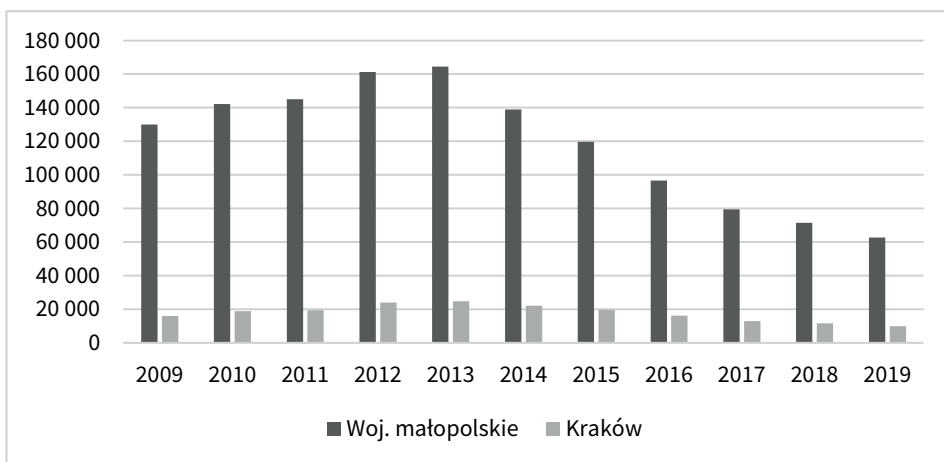
Rys. 6.39. Struktura wiekowa populacji w Krakowie w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa [n.d. a].

Dane zamieszczone na rys. 6.39 przedstawiają krakowskie społeczeństwo sklasyfikowane według podziału 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%).

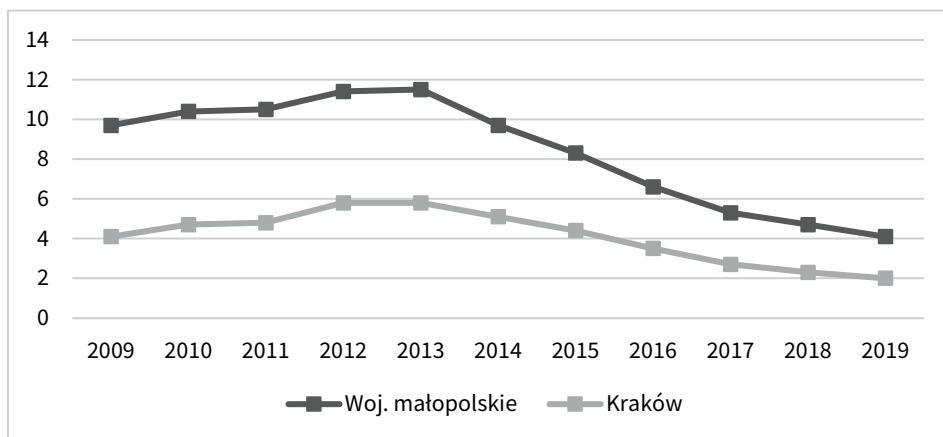
W 2009 r. bezrobotni z terenu Krakowa stanowili 12,3% ogółu osób pozostających bez pracy zarejestrowanych w województwie małopolskim, a 0,84% w Polsce, było ich około 16 tys. W 2013 r. obserwowano maksymalny wzrost osób bez zatrudnienia – do ponad 24,6 tys. Od 2014 r. stopa bezrobocia w mieście, podobnie 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 r.) i 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 BDL GUS.

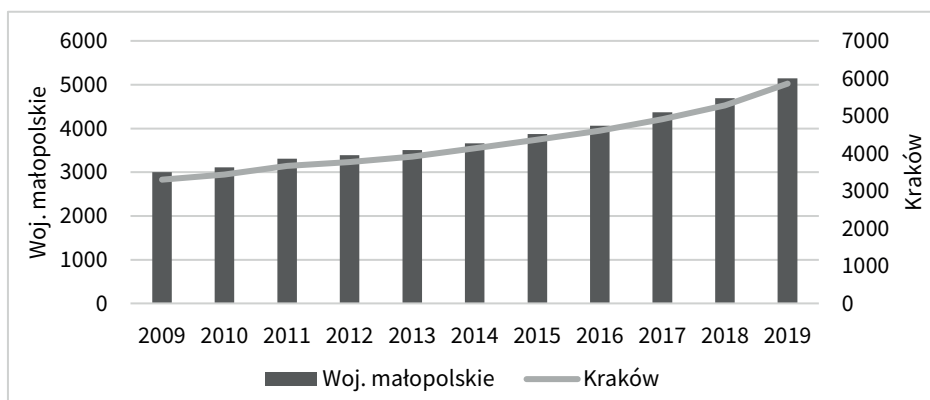
W latach 2009–2013 zarówno w województwie małopolskim, jak i Krakowie doszło do zwiększenia się stopy bezrobocia rejestrowanego. W Krakowie stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec grudnia 2009 r. wynosiła 4,1% i była o 1,4 punktu procentowego wyższa w stosunku do roku poprzedniego. W województwie małopolskim kształtowała się na poziomie 9,7%, a w Polsce wskaźnik ten wynosił wówczas 11,9%. Ten negatywny trend uległ zahamowaniu w 2014 r. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Krakowie w latach 2015–2019 zmalała do 2% w grudniu 2019 r. 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 małopolskie na trzecim miejscu (po województwach 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.

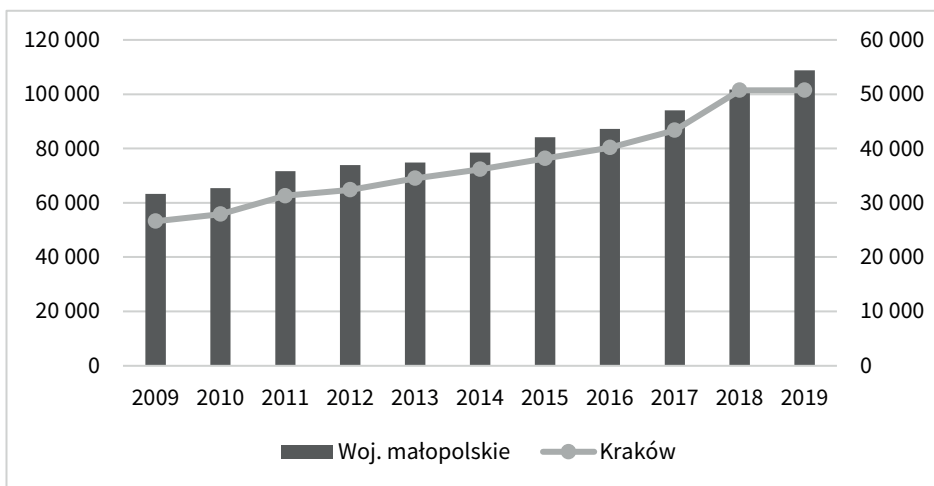
W całym badanym okresie zauważalne było stopniowe zwiększanie się przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw, zarówno w województwie małopolskim, jak i w Krakowie. Wskaźnik ten w sektorze przedsiębiorstw w końcu 2009 r. wyniósł w Krakowie 3304,97 PLN, co stanowiło 90% średniej płacy w tym województwie, a w 2019 r. – 5867,89 PLN, czyli 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 PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa [n.d. b].

W 2009 r. przeciętny poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca Krakowa wyniósł 53 233 i był wyższy o ponad 68% od przeciętnego w województwie małopolskim oraz o ponad 49% od średniego w kraju. W końcu okresu badawczego przeciętny poziom tego wskaźnika wyniósł 101 491 PLN i był wyższy o ponad 85% od przeciętnego w województwie małopolskim i o ponad 69% od średniego w kraju.

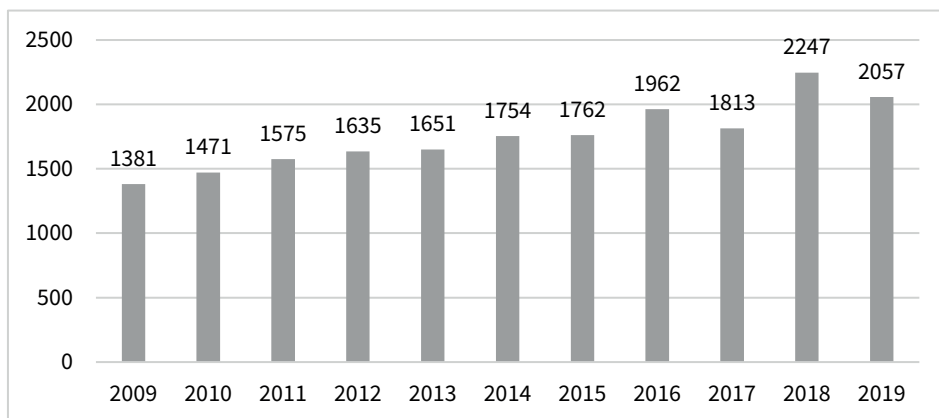


Rys. 6.43. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W badanym przedziale czasowym liczba podmiotów prowadzących działalność gospodarczą z udziałem kapitału zagranicznego zwiększyła się prawie o połowę. Większość z nich 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].

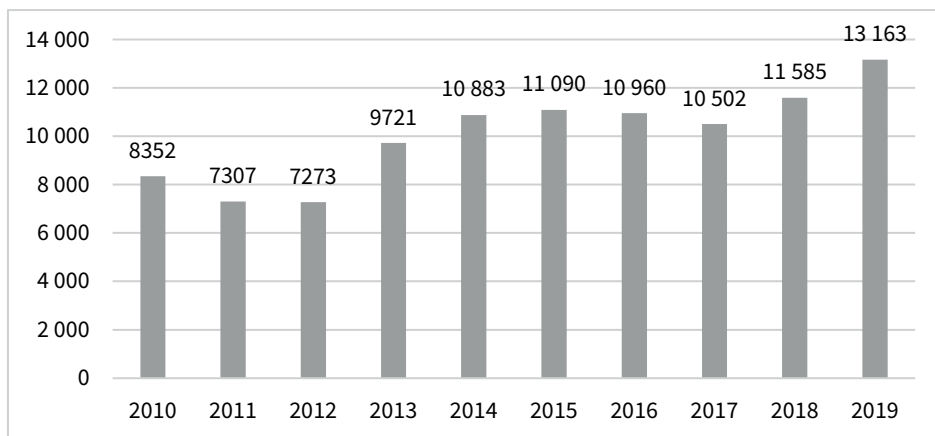
W województwie małopolskim, według stanu na koniec grudnia 2019 r., liczba podmiotów, w których ulokowany był kapitał zagraniczny wyniosła 2057 jednostek, tj. o 676 (48,9%) podmiotów więcej niż w końcu 2009 r. W całym okresie badawczym najwięcej podmiotów prowadziło działalność gospodarczą związaną z 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 małopolskiego skupionych było w Krakowie.



Rys. 6.44. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie małopolskim w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Od roku 2010 do 2012 liczba transakcji na rynku mieszkaniowym oscylowała w przedziale od ponad 7 tys. do ponad 8 tys. 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, ponieważ obrót sięgnął ponad 13 tys. transakcji, co oznacza wzrost aktywności rynku w porównaniu z 2009 r. o prawie 5 tys. transakcji.

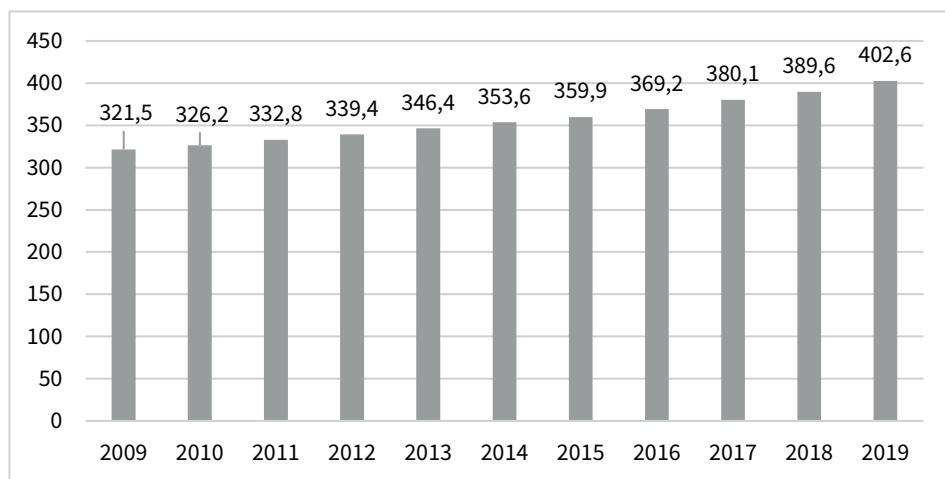


Rys. 6.45. Liczba transakcji na rynku mieszkaniowym (pierwotnym i wtórnym) w Krakowie w latach 2009–2019

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 świadczyły o dynamicznym rozwoju rynku nieruchomości w Krakowie i pośrednio o atrakcyjności inwestycyjnej i mieszkaniowej miasta.

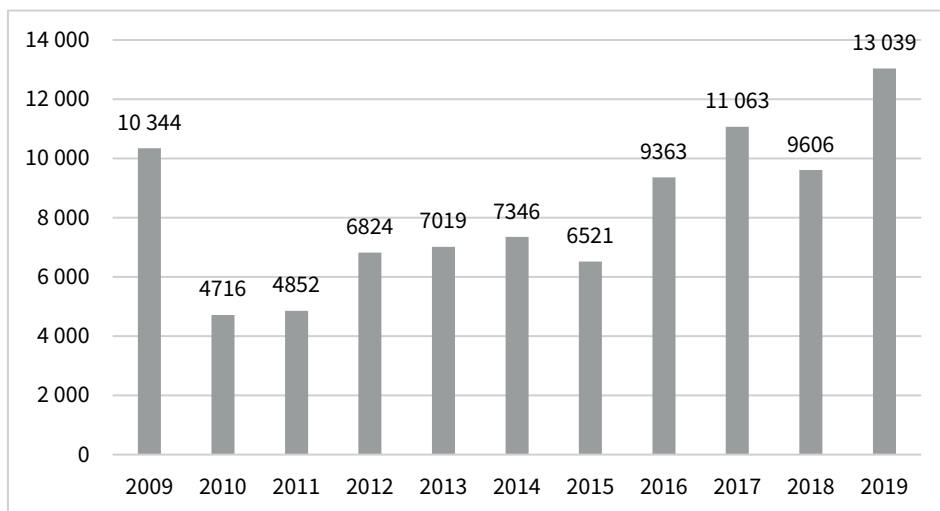
W badanym okresie zasoby mieszkaniowe w Krakowie zwiększyły się o 25%. W końcu 2009 r. wynosiły 321,5 tys. mieszkań, a w 2019 r. – 402,6 tys., co oznacza wzrost o 81,1 tys. jednostek mieszkalnych (rys. 6.46).



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 boom mieszkaniowy – 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. 6.47). 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 r. – nawet 13 tys. nowych obiektów. W całym badanym okresie oddano do użytku imponującą liczbę jednostek mieszkalnych – ponad 90 tys.



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% – 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:

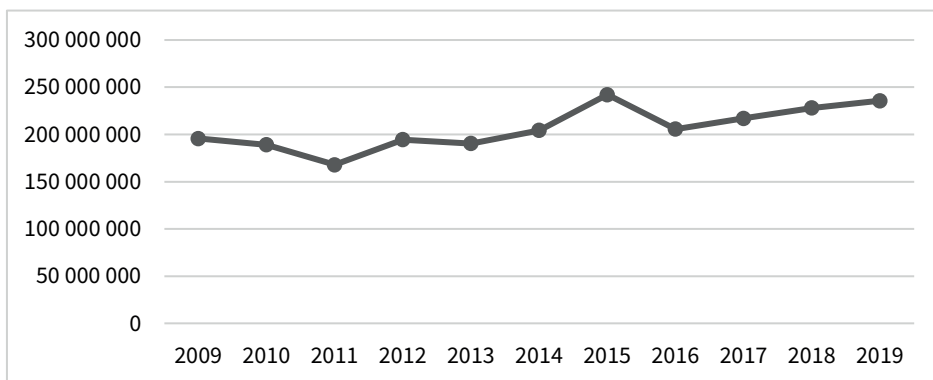
1. Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Krakowa przyjęte:
 - na lata 2006–2010: uchwałą nr CV/1061/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków na lata 2006–2010”;
 - 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 go-

- spodarowania 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”;
2. Politykę mieszkaniową Gminy Miejskiej Kraków – wprowadzoną uchwałą nr LVIII/797/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 r.;
 3. Raporty z gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miejskiej Kraków;
 4. Raporty z realizacji strategii rozwoju Krakowa „Tu chcę żyć. Kraków 2030”;
 5. 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. Podejmowane działania zmierzały do poprawy sytuacji mieszkaniowej krakowian m.in. przez zaspokajanie ich niezbędnych potrzeb mieszkaniowych oraz utrzymywanie zasobu komunalnego w dobrym stanie 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 tego, że 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 zapotrzebowania 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 badanym okresie wydatki budżetu miasta Krakowa na mieszkalnictwo były na zróżnicowanym poziomie. W latach 2009–2011 nastąpiło zmniejszenie wydatków, od 2012 do 2015 r. przeznaczano więcej na działania związane z mieszkalnictwem, przy czym 2015 r. był pod tym względem rekordowy. W 2016 r. odnotowano zmniejszenie wydatków mieszkaniowych w ujęciu do roku poprzedniego o 15%, ale w kolejnych latach wydawano więcej. W 2019 r. wydatki na mieszkalnictwo osiągnęły wartość 235,6 mln PLN, co oznacza wzrost w stosunku do 2009 r. o 20% (rys. 6.47).

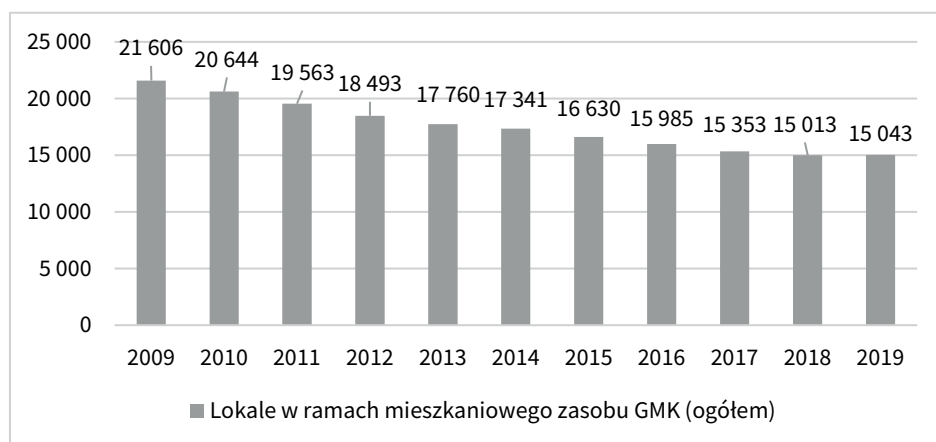


Rys. 6.48. Wydatki budżetu miasta Kraków na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009–2019 (w mln PLN)

Źródło: Urząd Miasta Krakowa [n.d. a].

W zakresie lokalnej polityki miasta przewidywano m.in. takie działania, jak:

- powiększanie własnego zasobu mieszkaniowego i pomieszczeń tymczasowych;
- utrzymywanie własnego zasobu mieszkaniowego i pomieszczeń tymczasowych w dobrym stanie technicznym;
- urynkowienie 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.

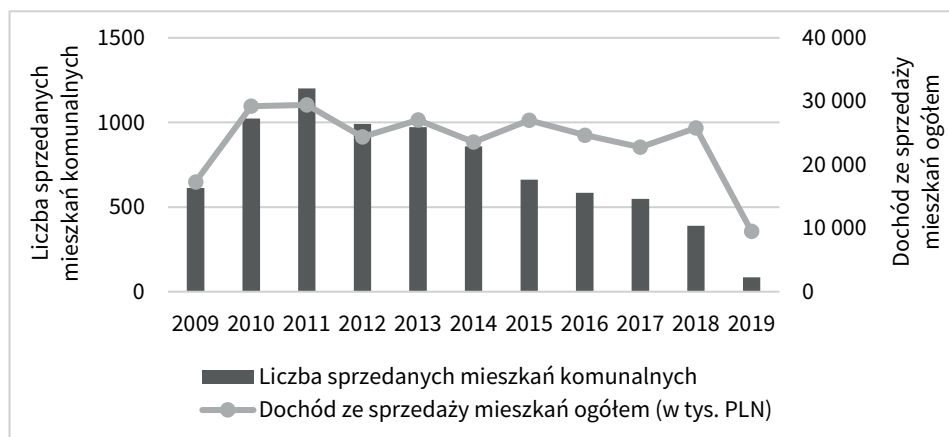


Rys. 6.49. Wielkość zasobu mieszkaniowego Krakowa w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa [n.d. a].

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 zasobem mieszkaniowym gminy w badanym okresie był Zarząd Budynków Komunalnych (ZBK). Do zadań powierzonych ZBK należało utrzymanie zasobów GMK w stanie zadowalającym oraz pomoc mieszkańcom. W badanym okresie można zaobserwować zmniejszenie się liczby budynków pozostających pod zarządem ZBK, co spowodowane było przede wszystkim dalszym wykupem lokali przez najemców. W 2009 r. ZBK sprawował zarząd nad 882 budynkami, a w 2019 r. liczba ta zmalała do 583 budynków, czyli o 34%. Zmniejszanie się liczby budynków pozostających pod zarządem krakowskiego ZBK w ostatnich latach, w tym również tych najstarszych, było wynikiem głównie zwrotu nieruchomości prywatnym właścicielom, przekazywania zarządu budynkami wspólnotom w związku z wykupem lokali przez najemców oraz sprzedawania przez GMK całych budynków [Parys 2020: 23–45].

Zgodnie z WPGMZG na lata 2006–2010 oraz 2012–2017 władze miasta przewidywały sprzedaż od 1 tys. do 1,2 tys. lokali mieszkalnych rocznie. Według WPGMZG na lata 2018–2023 w 2018 i 2019 r. 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 Urząd Miasta Krakowa [n.d. a].

Początkowo polityka prywatyzacyjna władz miasta zmierzała do sprzedaży jak największej części zasobu za bardzo preferencyjną cenę⁷. W badanym okresie

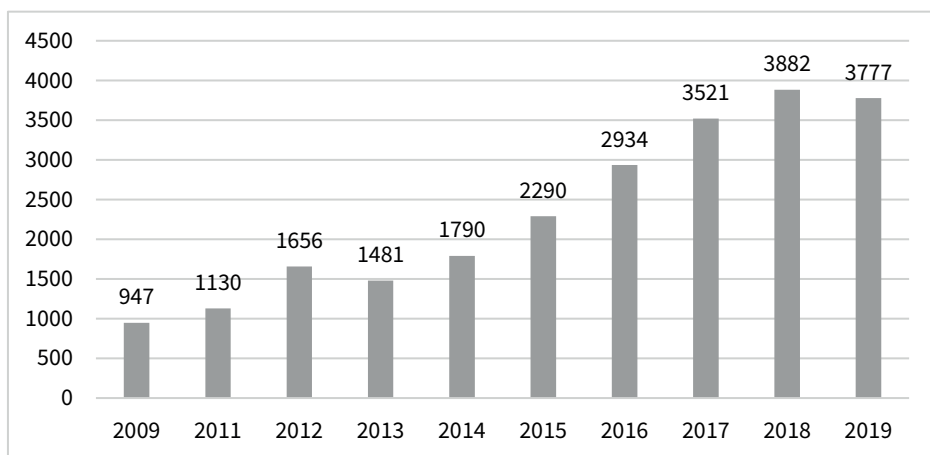
⁷ Z inicjatywy prezydenta Krakowa 27 sierpnia 2003 r. lokale mieszkalne sprzedawane były po cenach preferencyjnych na podstawie uchwały Rady Miasta Krakowa. Miało to na celu umożliwienie jak największej liczbie mieszkańców wykupu zajmowanych lokali mieszkalnych.

nastąpiła ewolucja, gdyż dążono do zmniejszenia liczby transakcji sprzedaży z bonifikatą, co ilustruje rys. 6.50. 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 GMK.

W 2011 r. GMK sprzedała największą liczbę mieszkań komunalnych w badanym okresie – łącznie 1202 lokale mieszkalne, z czego 1200 mieszkań zbyto na rzecz najemców w trybie bezprzetargowym, a jedynie dwa – w trybie przetargowym (rys. 6.50). Łącznie w badanym okresie sprzedano prawie 8 tys. lokali mieszkalnych.

Praktyka pokazała, że znaczna dekoncentracja udziałów Krakowa we wspólnotach mieszkaniowych i innych współwłasnościach spowodowała zwiększenie kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego. Oczekiwano, że dzięki działaniom polegającym na wyprowadzaniu własności miasta z budynków wspólnot mieszkaniowych koszty te spadną.

Liczba mieszkań zajmowanych na podstawie umów najmu lokalu socjalnego systematycznie się zwiększała. W 2009 r. status lokalu socjalnego miało 947 jednostek mieszkalnych, a w 2019 r. – 3777. Wzrost był wysoki i zgodny z założeniami władz miasta.



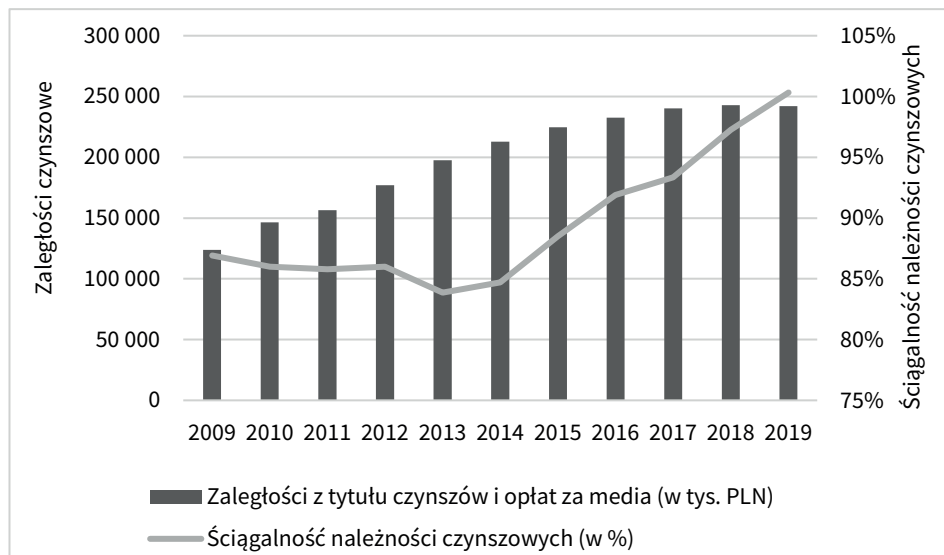
Rys. 6.51. Liczba lokali mających status lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym Gminy Miejskiej Kraków w latach 2009–2019

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. Wobec 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 Gminy Miejskiej Kraków w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa [n.d. a].

Zadłużeni lokatorzy mogli skorzystać z programu „Oddłużenie”, w ramach którego odpracowywali swoje zobowiązania wobec GMK na przykład poprzez wykonywanie prac porządkowych. W latach 2016–2019 zwiększały się zaległości z tytułu czynszów i opłat za media (o 4%), ale również wzrastała ściągalność należności czynszowych (z poziomu 91,90% w 2016 r. do 100% w 2019 r.). W 2019 r. ściągnięta kwota przewyższyła zaksięgowany dług za 2019 r.

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.

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 „Mieszkać po ludzku – lokale dla seniorów i niepełnosprawnych” • realizacja inwestycji mieszkaniowych w ramach finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat	• 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.

6.3.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej dotyczące tworzenia zasobu mieszkaniowego

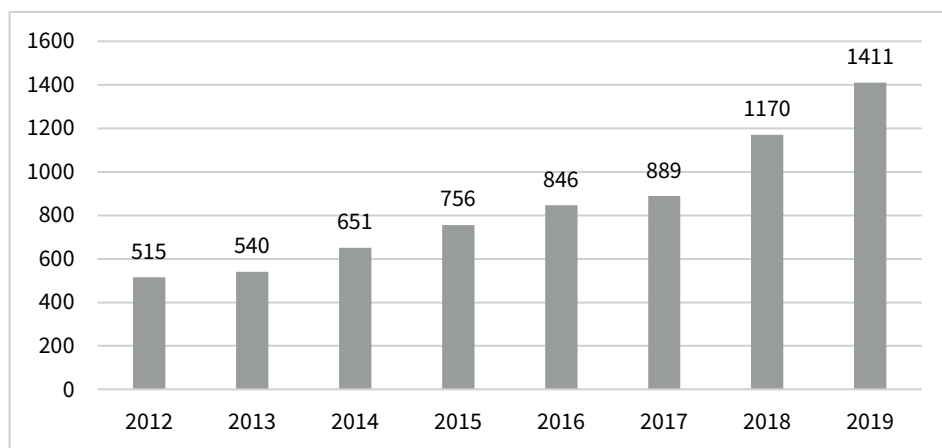
W ramach realizacji fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego władze Krakowa podejmowały w badanym okresie następujące działania:

- budowę nowych mieszkań komunalnych;
- remontowanie pustostanów w celu zapewnienia zasobów socjalnych dla gminy;
- realizację programu mieszkaniowego „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 planowano powiększyć zasób mieszkaniowy m.in. poprzez 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 zapotrzebowania na lokale socjalne i zamienne, a także wzrostem roszczeń odszkodowawczych z tytułu niedostarczenia odpowiedniej 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 taki lokal uległ skróceniu. Pomimo dużego zapotrzebowania, można było jednak 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, które były trudne i kosztowne do wyremontowania i utrzymania [Urząd Miasta Krakowa 2022].



Rys. 6.53. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji Gminy Miejskiej Kraków

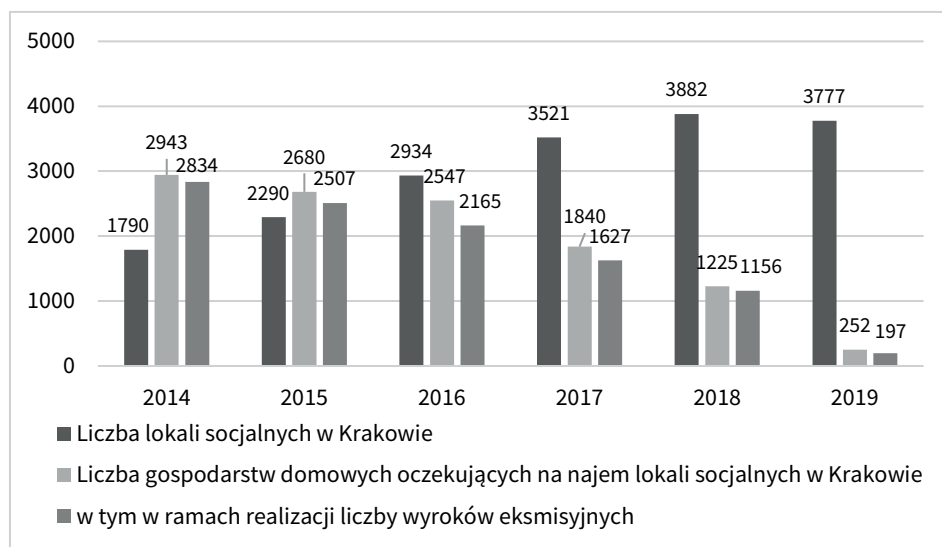
Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa [n.d. c].

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 (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. 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 r. 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 liczbie ponad 500 rocznie. W konsekwencji liczba oczekujących wynosiła ponad 2 tys. rodzin uprawnionych do lokalu socjalnego. Średni czas oczekiwania na takie mieszkanie 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. wskazywały, że oczekujących podmiotów było prawie 3 tys., natomiast jedynie niecałe 1,8 tys. lokali socjalnych. 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 Gminy Miejskiej Kraków 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 trafiających 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 i 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 miasta [Urząd Miasta Krakowa 2017]. Po latach ci starzy i schorowani ludzie byli zagrożeni eksmisjami (bez prawa do lokalu zamiennego) wskutek przejmowania tych nieruchomości przez osoby prywatne, a niejednokrotnie z powodu zaniedbań urzędników i braku odpowiedniego zasobu gminnych lokali mieszkalnych.

Aby rozwiązać problemy mieszkaniowe wyżej wymienionej grupy docelowej, Kraków w 2017 r. w ramach budżetu obywatelskiego zainicjował 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 r. i 2020 zrealizowano 357 mieszkań komunalnych o powierzchni użytkowej ponad 14 tys. m²; w 2019 r. powstało sześć 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 oraz współpracę z prywatnymi partnerami. Zgodnie z wytycznymi WPGMZG realizowały strategię intensyfikacji pozyskiwania lokali mieszkalnych, zarządzały problemem braku mieszkań. Planowane remonty pustostanów i ich przekształcanie w mieszkania socjalne były odpowiedzią na ciągłe potrzeby mieszkańców oraz skróciły czas oczekiwania na takie lokale.

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 Pomocy 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 GMK 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 GMK miała obowiązek zapewnić lokale socjalne (najmy), zamienne oraz pomieszczenia tymczasowe gospodarstwom domowym spełniającym określone kryteria, według przepisów ustawowych i uchwał Rady Miasta Krakowa. Przepisy dotyczące najmu nie dotyczyły mieszkań, które były własnością Skarbu Państwa.

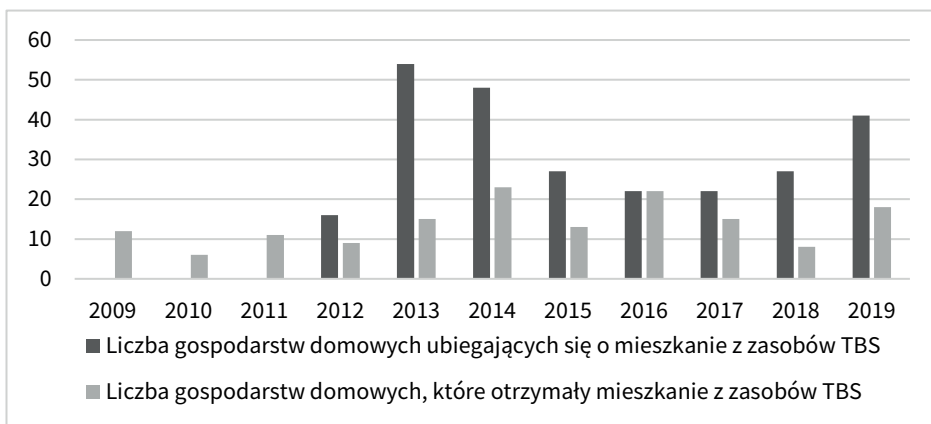
Formalne potwierdzenie uprawnień do zawarcia umowy z władzami miasta wynikało ze skierowania, wyroku sądowego potwierdzającego wstąpienie w stosunek najmu, wyroku sądowego potwierdzającego istnienie stosunku najmu, decyzji o przydziale mieszkania wydanej na lokale pozostające w dyspozycji uprawnionych jednostek organizacyjnych, ugody sądowej lub ostatecznej listy mieszkaniowej.

W Krakowie w okresie badawczym umowy najmu lokali socjalnych mogły trwać do ośmiu 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) mógł 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, a także powinny 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 TBS. Lokale te zostały wybudowane przy udziale finansowym GMK w ramach umów o partycypację w kosztach budowy. W latach 1998–2004 gmina współfinansowała budowę 933 lokali mieszkalnych. Wynajmowała tylko te, które zostały opuszczone przez byłych najemców z powodu np. rozwiązania umowy, zgonu lub eksmisji. W ciągu roku gmina pozyskiwała od 10 do 20 takich lokali.

Dane obrazujące zakres współpracy z TBS zostały zaprezentowane na rys. 6.55. Najem lokali mieszkalnych z zasobów TBS w Krakowie, współfinansowanych przez władze miasta, wydaje się ograniczony zarówno pod względem liczby dostępnych lokali, jak i liczby beneficjentów.



Rys. 6.55. Najem lokali mieszkalnych z zasobów TBS (wybudowanych przy współudziale finansowym Gminy Miejskiej Kraków) w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa [n.d. a].

Krakowski Wydział Mieszkalnictwa działał w kooperacji z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej oraz innymi instytucjami pomocy społecznej, aby użyć mieszkania stanowiące własność GMK na cele opiekuńczo-wychowawcze oraz jako 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. Jednak 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 niewchodzącego w skład zasobu wskutek prawomocnego orzeczenia sądowego;
- były wychowankami placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych z terenu GMK, utraciły tytuł prawny do lokalu na skutek zdarzenia losowego (z wyjątkiem właścicieli);
- otrzymały wyrok orzekający eksmisję z lokalu niebędącego w zasobie, z którego wynikał obowiązek zapewnienia 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. [Rada Miasta Krakowa 2019]. 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.



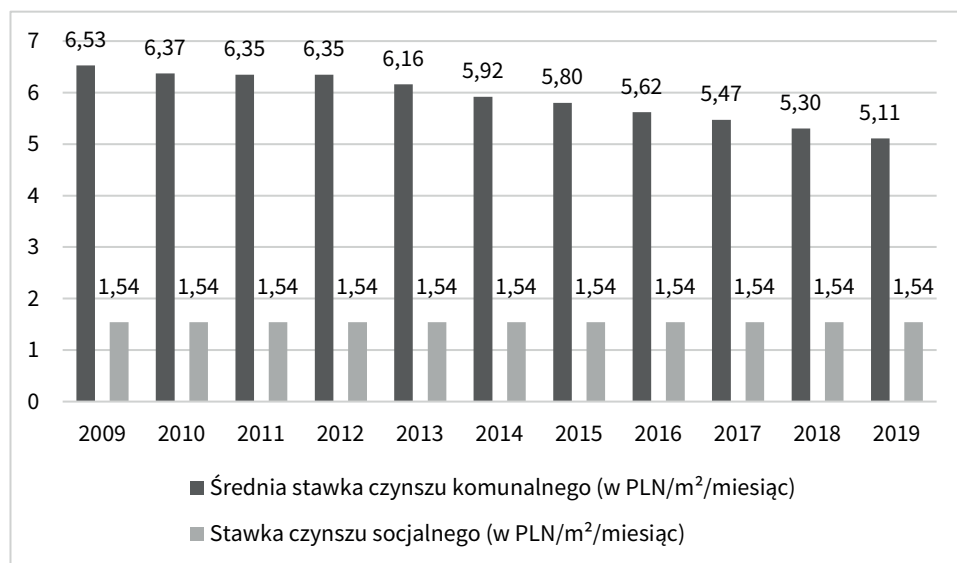
Rys. 6.56. Liczba wyroków prawomocnie orzekających eksmisję z prawem do lokalu socjalnego i bez prawa do lokalu socjalnego w Gminie Miejskiej Kraków w latach 2010–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa [n.d. a].

Realizacja zadań w zakresie zapewniania lokali socjalnych poprawiała się w badanym mieście nie tylko ze względu na nowy zasób o przeznaczeniu socjalnym, lecz także stopniowy spadek liczby wyroków eksmisyjnych. Analiza danych za lata 2010–2019 wskazuje na pozytywny rozwój sytuacji (rys. 6.56)⁸. Stopniowy spadek liczby wyroków eksmisyjnych oraz poprawa w zakresie zapewniania lokali socjalnych są świadectwem skutecznych działań i strategii przyjętych przez GMK.

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 do tej pomocy gospodarstw domowych. Stawki czynszu za lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu GMK ustalane były na podstawie systemu oceny wartości użytkowej lokalu mieszkalnego, która była różnicowana w zależności od indywidualnych cech danego lokalu. Zgodnie z ustawą o ochronie praw 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

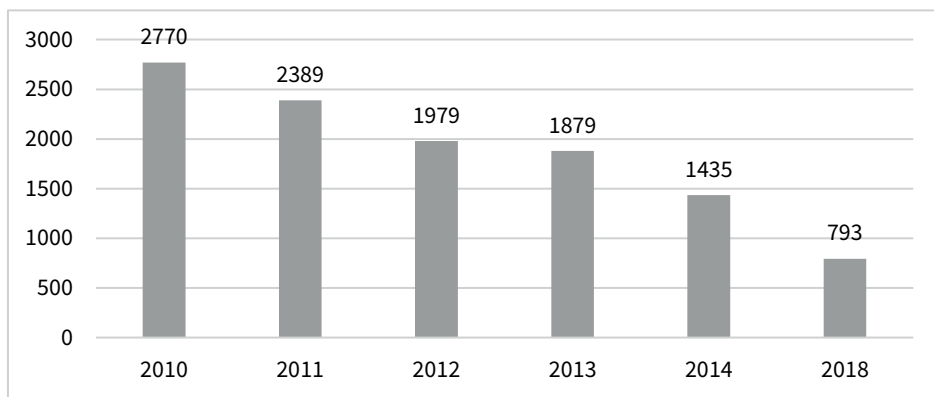
Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa [n.d. a].

⁸ Na rys. 6.56 brak danych za rok 2012.

W 2009 r. w ramach zasobu mieszkaniowego GMK obowiązywały stawki czynszów najmu gminnych lokali mieszkalnych wprowadzone w życie 1 czerwca 2008 r. (zarządzeniami PMK: nr 2515/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie wysokości czynszu opartego na ocenie wartości użytkowej lokalu mieszkalnego oraz nr 967/2008 z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie stosowania obniżek czynszu w lokalach mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków).

Od 1 czerwca 2008 r. stawki czynszu dla poszczególnych kategorii lokali 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 r. 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 r. była najniższa w stosunku do lat poprzednich i wyniosła 5,47 PLN/m², natomiast stawka czynszu w lokalach socjalnych pozostała bez zmian.

W 2012 r. zostały określone i wprowadzone nowe zasady udzielania obniżek czynszu, wynikające z zapisów WPGMZG na lata 2012–2017, uchwał regulujących zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu GMK, a także z zarządzeń Prezydenta Miasta. Na indywidualny wniosek najemcy od połowy 2008 r. mogły być stosowane obniżki czynszu, przy czym ulgi nie dotyczyły lokali socjalnych (rys. 6.58).



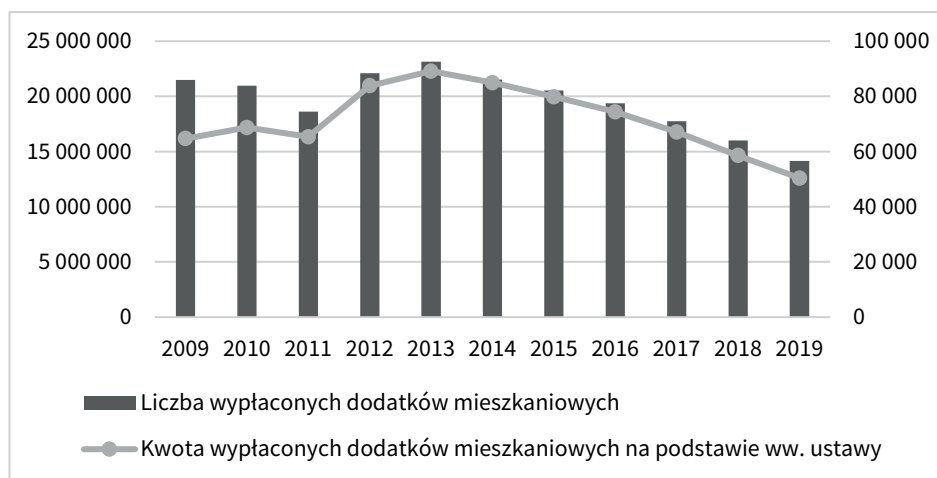
Rys. 6.58. Liczba wniosków o obniżenie czynszu w Krakowie w wybranych latach

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Krakowa [n.d. a].

W wybranych latach sytuacja przedstawiała się następująco: w 2010 r. złożono 2770 wniosków o obniżenie czynszu, z czego pozytywnie rozpatrzone ponad 80%.

W 2011 r. złożono 2389 wniosków o obniżenie czynszu, z czego pozytywnie rozpatrzone około 97%. W 2012 r. złożonych zostało 1979 wniosków o obniżenie czynszu, z których 112 zostało rozpatrzonych negatywnie, natomiast 1867 pozytywnie. W ciągu 2013 r. rozpatrzono 1879 wniosków (w tym 187 wniosków złożonych w roku 2012), z których 101 zostało rozpatrzonych negatywnie, zaś 1778 pozytywnie. W 2014 r. złożono 1435 wniosków o obniżenie czynszu. W ciągu omawianego roku rozpatrzono 1434 wnioski – na 93 wnioski udzielono negatywnej odpowiedzi, zaś pozytywnie załatwionych zostało 1341. W 2018 r. najemcy zostali 793 wnioski o obniżenie czynszu, z czego 738 wniosków rozpatrzono pozytywnie. Obniżka czynszu wydaje się efektywnym instrumentem wsparcia mieszkaniowego, który pomaga najemcom w trudnej sytuacji finansowej, a jednocześnie zachęca do terminowego regulowania opłat.

Liczba rocznych wypłat dodatków mieszkaniowych była niższa niż w Łodzi. W 2009 r. było to 86 tys., zaś w latach 2009–2011 liczba ta obniżyła się, co było związane z malejącą liczbą składanych wniosków. Dalsze zmniejszenie liczby i kwoty wypłacanych dodatków mieszkaniowych w 2011 r. wynikało z przesunięcia wypłaty około 10 tys. świadczeń (na łączną kwotę ponad 2,7 mln PLN) na styczeń 2012 r. W 2012 r. z powodu braku środków nie wypłacono 6094 dodatków na kwotę 1 426 254,19 PLN. Świadczenia te zostały wypłacone w styczniu 2013 r. W 2013 r. 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 r. zauważalna była 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 Urzędu Miasta Krakowa [n.d. a].

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. Obie formy wsparcia są ważne w kontekście polityki mieszkaniowej oraz mogą się wzajemnie uzupełniać, zapewniając pomoc różnym grupom społecznym. Ich efektywność i popularność mogą się jednak zmieniać w różnych okresach i w zależności od wielu czynników, w tym od polityki społecznej, dostępności środków oraz sytuacji ekonomicznej beneficjentów. Ważne jest zatem monitorowanie skuteczności tych instrumentów i elastyczne dostosowywanie ich do bieżących warunków i potrzeb społecznych.

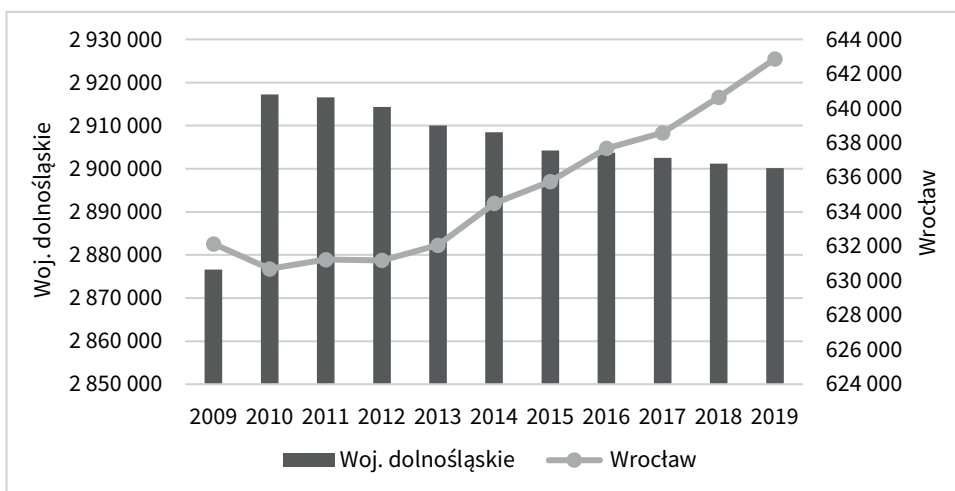
6.4. Studium przypadku Wrocławia

6.4.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Wrocławia

W badanym okresie Wrocław był czwartym najbardziej zaludnionym miastem w Polsce po Warszawie, Krakowie i Łodzi. Jest stolicą województwa dolnośląskiego, które zostało utworzone w 1999 r. po reformie administracyjnej. Jego obecna powierzchnia wynosi 292,8 km². Jest centralnym ośrodkiem aglomeracji wrocławskiej liczącej około 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, tarnobrzeskiej i wałbrzyskiej, a także 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), 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 województwie dolnośląskim [Cieślak 1999; Górecka 2001]. 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 jednak 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

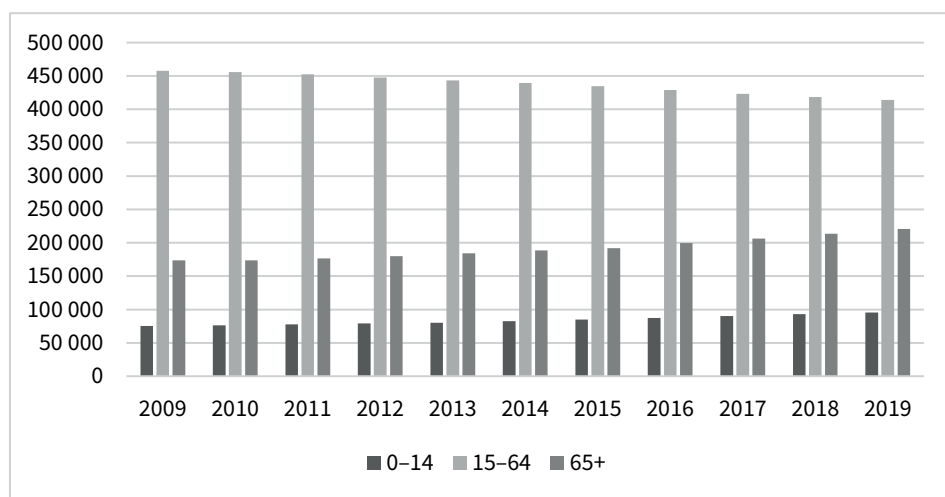
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

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 nastąpił jej spadek aż do 631 tys. w 2010 r., by w 2013 r. wzrosnąć do 632 tys. Przyczyn zmniejszenia liczby ludności Wrocławia można szukać w transformacji ustrojowej w 1989 r. i otwarciu granic, a następnie

wprowadzeniu swobodnego przepływu osób w strefie Schengen, jak również w zjawisku suburbanizacji [Bielewska 2015: 155]. Od 2010 r. liczba ludności Wrocławia zwiększała się, ale w oparciu o stopień migracji, a nie o przyrost naturalny.

Prognozy przeprowadzone przez GUS zakładały, że do 2028 r. ludność Wrocławia zwiększy się do 649 tys. osób⁹. W sytuacji demograficznej miasta 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 oraz napływ pracowników z zagranicy [Kuryłek 2017: 41].



Rys. 6.61. Struktura wiekowa populacji we Wrocławiu w latach 2009–2019

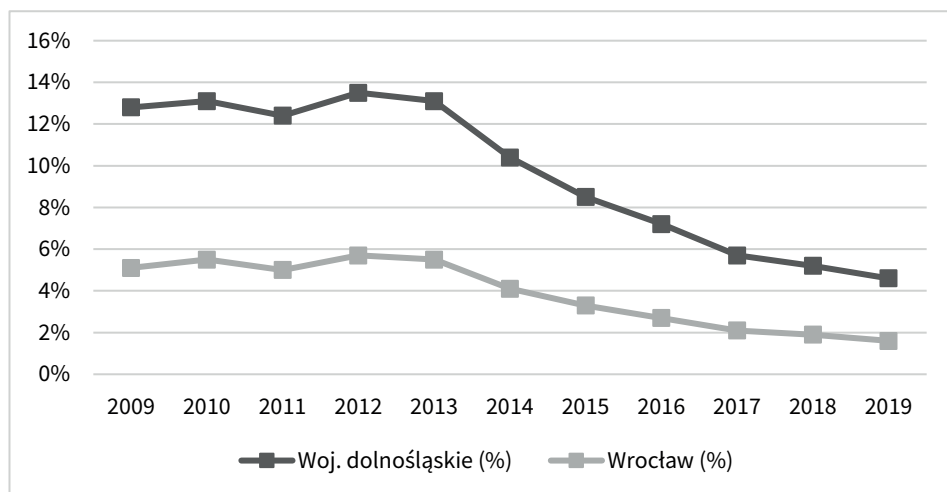
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Rys. 6.61 przedstawia 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). 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 tam najszybsze spośród największych miast Polski.

⁹ Prognozy zostały jednak zweryfikowane przez pandemię COVID-19. Wysoki poziom śmiertelności oraz coraz mniejsza liczba migracji do Wrocławia spowodowały, że prognozowane zwiększenie się liczby ludności nie nastąpiło [TVP Wrocław 2021].

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 życia [Urząd Miejski Wrocławia n.d.].

Województwo dolnośląskie należało do regionów Polski o stosunkowo wysokim poziomie bezrobocia. Było 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).



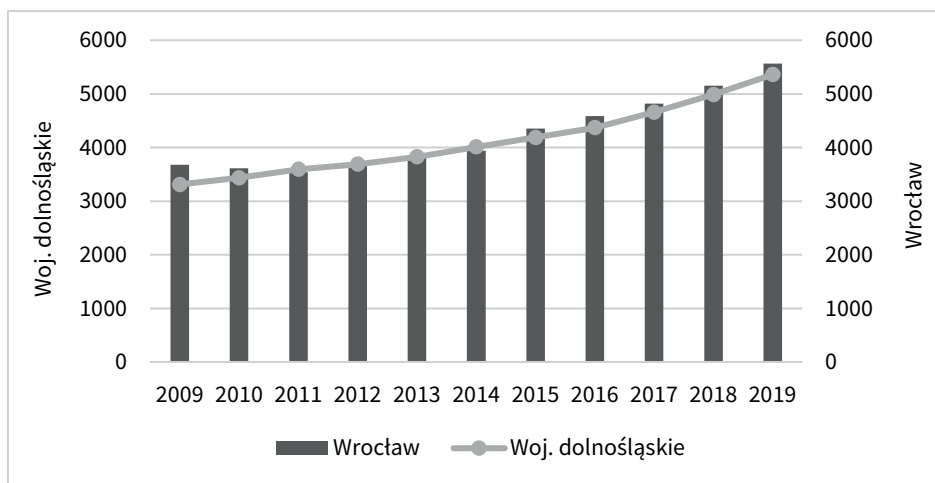
Rys. 6.62. Stopa bezrobocia rejestrowanego we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Stopa bezrobocia w województwie dolnośląskim w 2009 r. wyniosła 12,8%, podczas gdy dla całego kraju 11,9%. W 2015 r. województwo to zajęło pod tym względem piątą lokatę w kraju, z wynikiem 8,5%, przy średniej krajowej wynoszącej 9,7% [Brezdeń et al. 2017: 11]. W kolejnych latach badanego okresu stopa bezrobocia w województwie zmniejszała się (rys. 6.62). We Wrocławiu od 2013 r. 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.

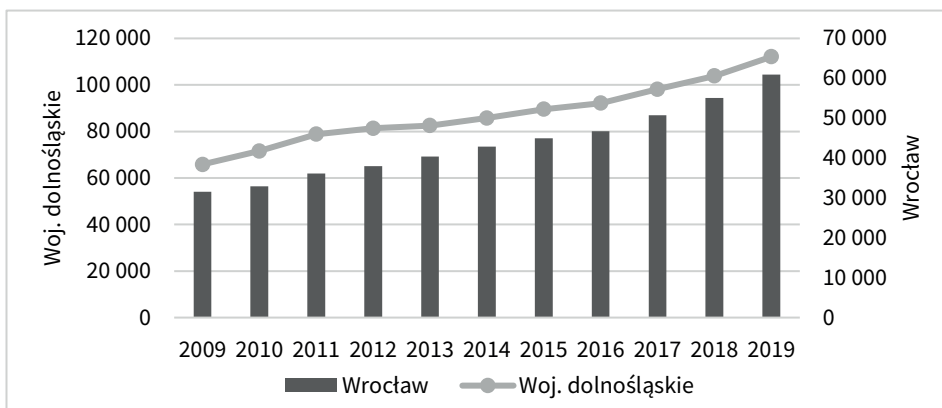


Rys. 6.63. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009–2019 (w PLN)

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.

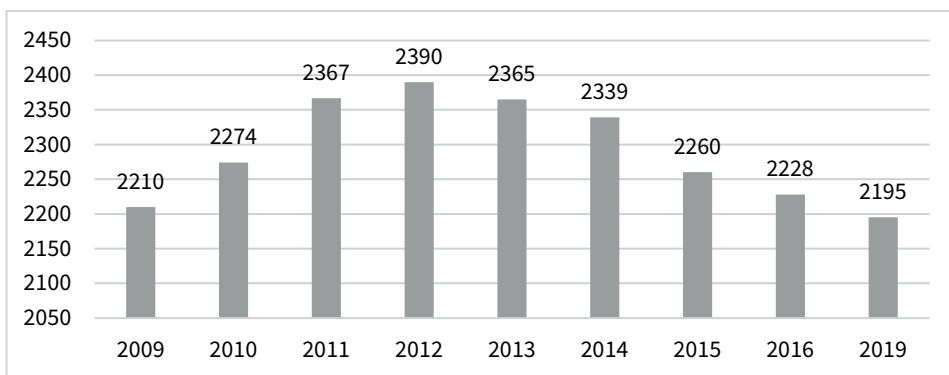
W 2019 r. w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków UE do budżetu miasta wpłynęło 161 mln PLN, z czego 138 mln PLN stanowiły wpływy z tytułu realizacji projektów infrastrukturalnych, a 23 mln PLN z tytułu realizacji projektów społecznych. Poziom dochodów Wrocławia rokrocznie systematycznie wzrastał. W badanym okresie PKB na mieszkańca zwiększało się zarówno w województwie dolnośląskim, jak i we Wrocławiu. W 2019 r. osiągnęło we Wrocławiu wartość 104 360 (rys. 6.64). 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. Produkt krajowy brutto na mieszkańca we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Statystyczny we Wrocławiu [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, 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].



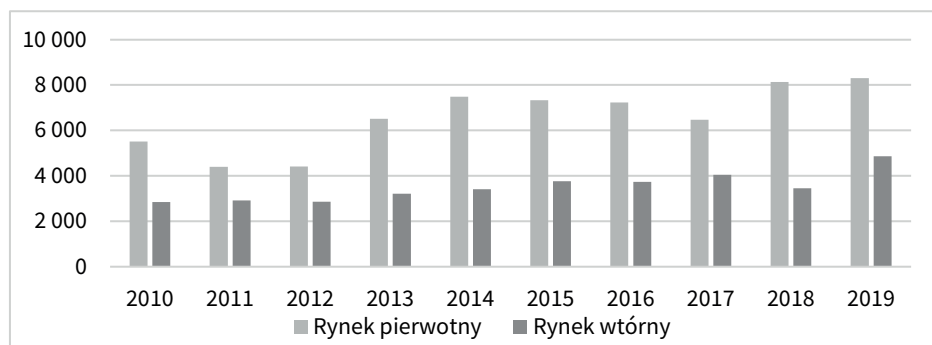
Rys. 6.65. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie dolnośląskim w wybranych latach

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Statystyczny we Wrocławiu [2009–2019].

Na Dolnym Śląsku w 2009 r. działało 2210 podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, zaś w 2012 r. było ich najwięcej – 2390. Od tego roku liczba badanych podmiotów spadała, a w 2019 r. w województwie dolnośląskim funkcjonowało 2195 podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego, co stanowiło 8,7% wszystkich tego typu podmiotów w Polsce.

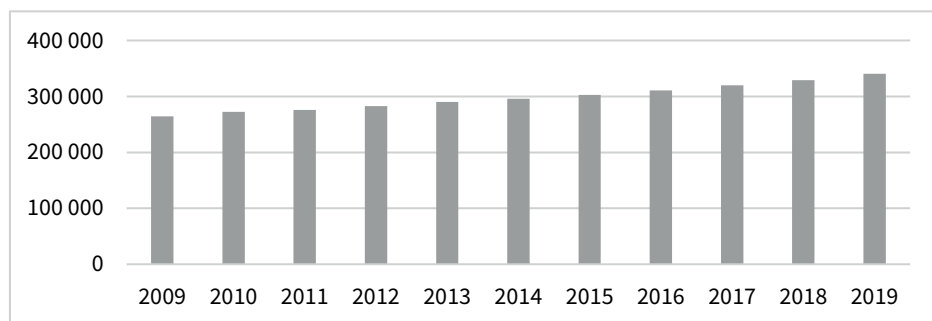
Aktywność rynku mieszkaniowego we Wrocławiu, mierzona liczbą zawartych transakcji, w badanym okresie wskazywała na okres stagnacji pokryzysowej w latach 2011–2012 i wzrost aktywności w kolejnym okresie. Jedynie rok 2017 wyróżniał się zmniejszeniem aktywności na rynku pierwotnym. Lata 2018–2019 przyniosły wzrost aktywności transakcyjnej. Co ciekawe, znacznie więcej transakcji odnotowywano na rynku pierwotnym.

W badanym okresie zasób mieszkaniowy w mieście zwiększył się o 29%. W końcu 2009 r. zasoby mieszkaniowe Wrocławia wynosiły 264 610 mieszkań, a w 2019 r. – 340 348 (rys. 6.67).



Rys. 6.66. Liczba transakcji na rynku mieszkaniowym (pierwotnym i wtórnym) we Wrocławiu w wybranych latach

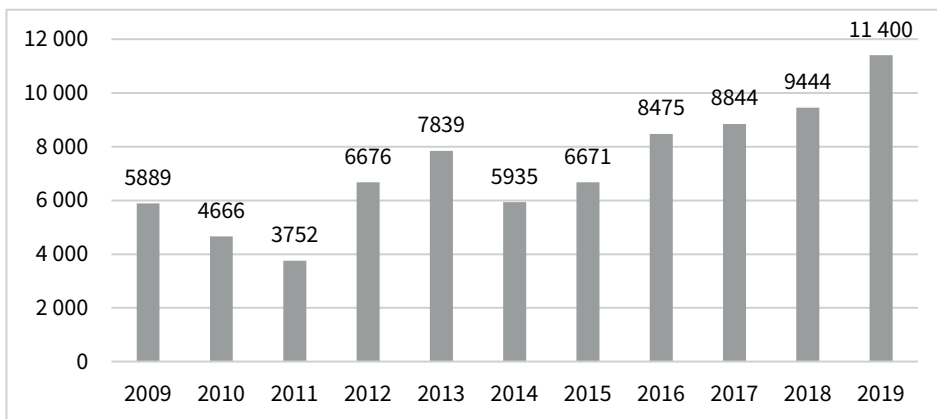
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.



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 do użytku we Wrocławiu zwiększyła się dwukrotnie. Ogółem w latach 2009–2019 przekazano do użytku prawie 80 tys. jednostek mieszkalnych. 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”.

Według dokumentów strategicznych Wrocław tworzył zasób mieszkaniowy w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Do priorytetowych celów, które miały być zrealizowane w ramach wyżej wymienionych programów, należały:

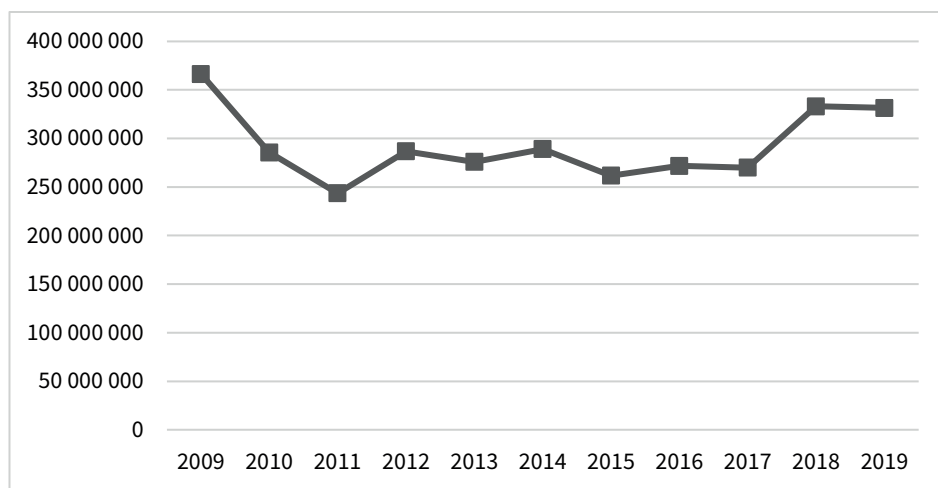
- zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, w stosunku do:
 - osób ubiegających się o najem lokalu socjalnego,
 - mieszkań, które mają być odnowione na koszt przyszłego najemcy,
 - zapewnienia mieszkania zastępczego,
 - wykonania wyroków sądowych w zakresie prawa do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego;
- zmierzanie do stopniowego zmniejszania liczby niezagospodarowanych lokali;
- poprawa skuteczności dotychczas stosowanych i wprowadzanie nowych instrumentów służących do egzekwowania 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 m.in. poprzez:
 - przeprowadzanie koniecznych remontów i modernizacji,
 - eliminację ograniczeń architektonicznych dla osób z niepełnosprawnościami,
 - poprawę struktury własności budynków z lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy w zakresie zmniejszenia kosztów utrzymania zasobu,
 - racjonalizację wynajmu komunalnych lokali mieszkalnych (dostosowanie wielkości wynajmowanych lokali do potrzeb oraz możliwości najemców) [Urząd Miejski Wrocławia 2020].

We Wrocławiu dużym problemem był brak dokumentu regulującego politykę mieszkaniową miasta. Dopiero w marcu 2019 r. Urząd Miejski Wrocławia wraz z Polskim Związkiem Firm Deweloperskich (PZFD) oraz takimi organizacjami, jak: Towarzystwo Urbanistów Polskich, Dolnośląska Okręgowa Izba Architektów, Stowarzyszenie Architektów Polskich, a także z 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 r., 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 gmi-

ny pustostanów na mieszkania komunalne, uruchomią skuteczny system zamiany mieszkań komunalnych, skrócą czas oczekiwania na takie mieszkanie (umożliwią pierwszeństwo przydziału mieszkania komunalnego najbardziej potrzebującym grupom docelowym, takim jak: rodzice samodzielnie wychowujący dzieci, ofiary przemocy domowej, rodziny wielodzietne), uruchomią program pomocowy dla mieszkańców zasobu komunalnego.

Zakładano możliwość częściowego lub warunkowego umorzenia zaległości czynszowych dla osób najuboższych. Władze deklarowały 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 tego typu budynków (wraz z ich przyłączeniem do centralnego ogrzewania) [Urząd Miejski Wrocławia 2025b].

Problemem był niewystarczający zasób środków przeznaczanych na mieszkalnictwo przez miasto. W latach 2009–2019 wydatki z budżetu miasta na gospodarkę mieszkaniową zmniejszyły się o około 10%, a od 2009 do 2011 r. można odnotować ich największy spadek – o 33% (rys. 6.69).



Rys. 6.69. Wydatki budżetu miasta Wrocław na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009–2019 (w tys. PLN)

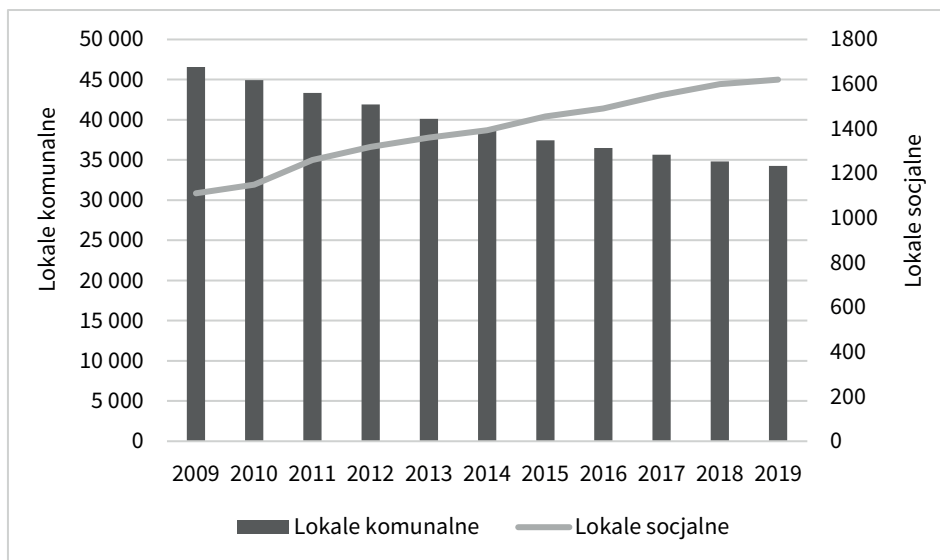
Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miejski Wrocławia [2024], BDL GUS.

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 jego zadań 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 r. 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 koncentrowały się w północno-wschodnich rejonach miasta, zarządzając 590 budynkami mieszkalnymi należącymi w 100% do gminy, a w 1425 nieruchomościach należących do wspólnot mieszkaniowych reprezentowały Gminę Wrocław jako jednego z właścicieli [Wrocławskie Mieszkania sp. z o.o. 2025].

W badanym okresie zasób gminny Wrocławia zmniejszał się systematycznie z powodu sprzedawania 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 (lokale komunalne i socjalne) w latach 2009–2019

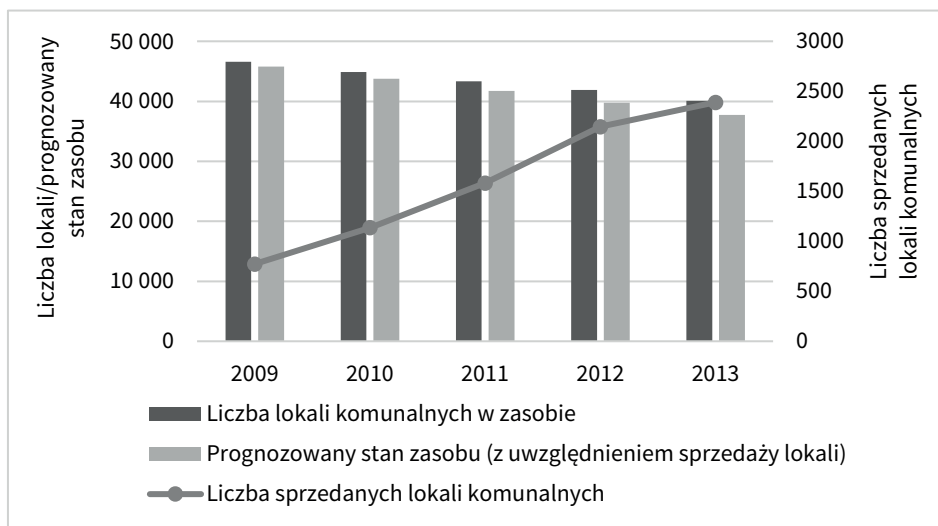
Źródło: dane z WPGMZG 2009–2013, WPGMZG 2014–2019, BDL GUS.

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 miasta powinny realizować politykę sukcesywnego powiększania zasobu lokali socjalnych przeznaczonych zarówno na wynajem dla gospodarstw domowych pozostających w niedostatku, jak i na bieżące potrzeby wynikające z konieczności realizacji wyroków eksmisyjnych. W tym celu podejmowano działania związane m.in.:

- z odzyskiwaniem lokali o niepełnym standardzie (położonych w budynkach stanowiących w 100% własność gminy) i przeznaczaniem ich na lokale socjalne lub tymczasowe pomieszczenia poprzez wskazywanie aktualnym najemcom lokali zamiennych, poprawiając tym samym ich warunki mieszkaniowe;
- z wydzielaniem budynków mieszkalnych, w których wszystkie mieszkania spełniają wymogi lokali socjalnych, oraz przeznaczaniem ich w całości, po ewentualnym remoncie, na lokale socjalne bądź tymczasowe pomieszczenia;
- 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 niebędące w stanie zaspokoić we własnym zakresie, ze względów finansowych, zdrowotnych, bądź innych, potrzeb mieszkaniowych.

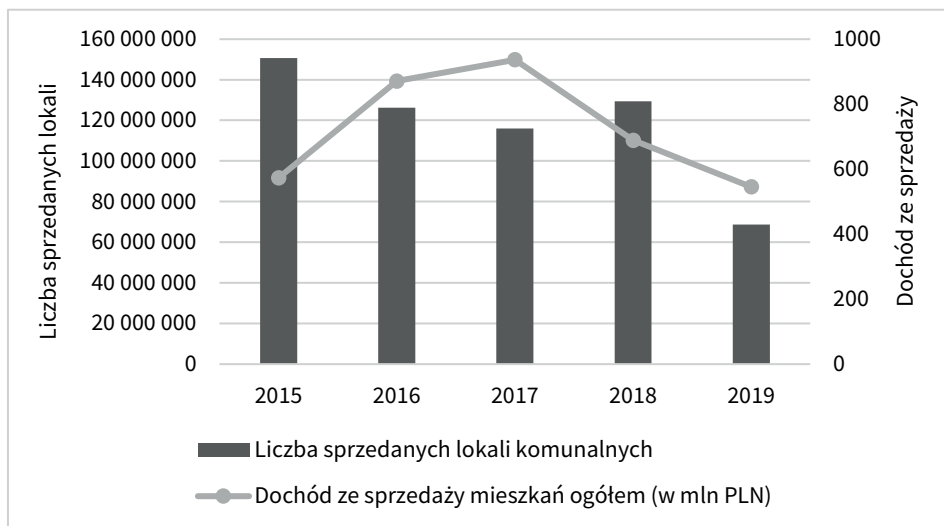
Zgodnie z założeniami WPGMZG na lata 2009–2013 oraz 2014–2019 w całym badanym okresie kontynuowano prywatyzację mieszkaniowego zasobu komunalnego poprzez zbywanie lokali na rzecz najemców. Sprzedaż lokali mieszkalnych następowała w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców oraz przetargowym. W pierwszym 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 oscylowała w przedziale od 773 w 2009 r. do 2390 w 2013 r. (rys. 6.71).

W latach 2015–2019 miasto sprzedało łącznie 3694 lokale mieszkalne, 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. 6.71. 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), uchwała nr XLVIII/1165/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r.

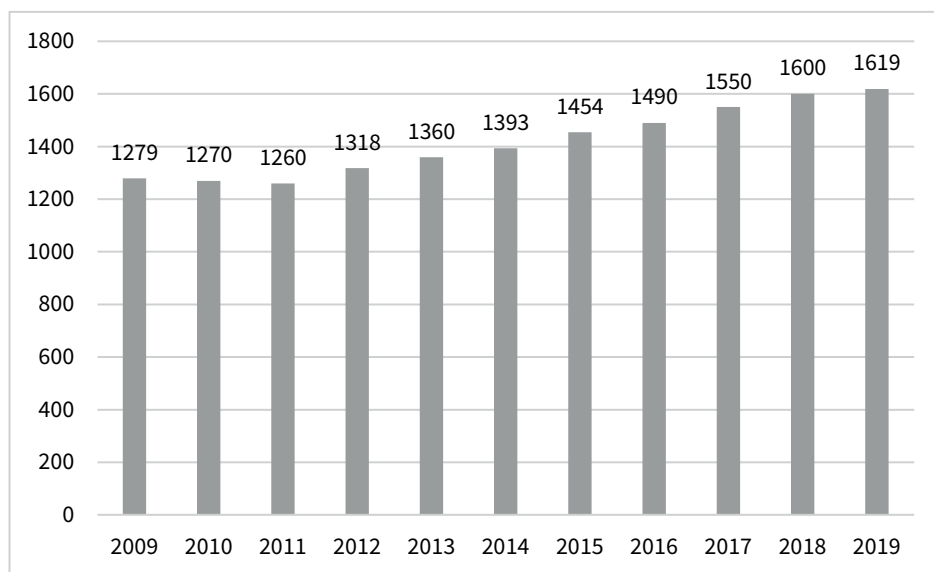


Rys. 6.72. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Wrocław i dochód z ich sprzedaży w latach 2015–2019 (tryb przetargowy i bezprzetargowy)

Źródło: dane z WPGMZG 2014–2019, załącznik do uchwały nr XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r.

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 [Urząd Miejski Wrocławia 2025a].

Jak wskazano już wcześniej, władze miasta starały się pozyskać lokale, aby zaspokoić zapotrzebowanie w zakresie lokali socjalnych. W 2009 r. w zasobie było 1279 takich obiektów, a w 2019 r. – 1619, więc nastąpił wzrost o 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 Dopląt	• 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

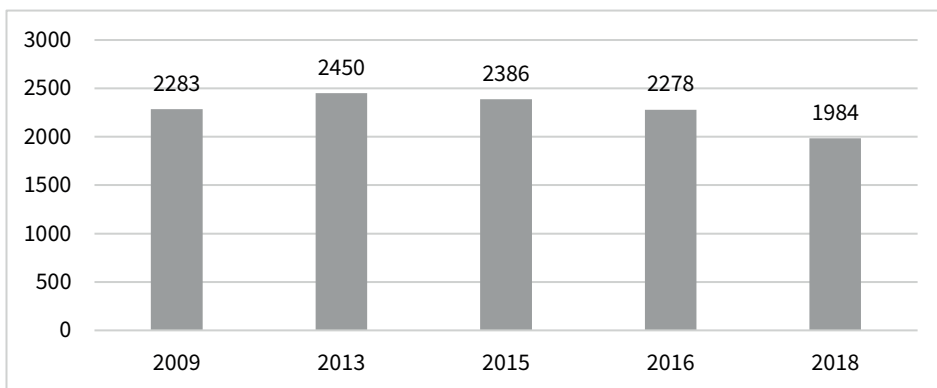
Źródło: opracowanie własne.

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 Dopląt.

Budownictwo komunalne we Wrocławiu miało minimalny wymiar. W latach 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 trzecim WPGMZG na lata 2009–2013 wskazane zostały działania dotyczące pustostanów znajdujących się w zasobach Wrocławia w celu zwiększenia liczby lokali socjalnych i zamiennych. Pomimo upływu lat liczba pustostanów była ciągle wysoka (rys. 6.74), podobnie jak długość kolejki oczekujących na mieszkaniową pomoc od gminy. Wskazuje to na nieskuteczność realizacji projektu przywrócenia 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 dotyczących budowy mieszkań, zawartych w WPGMZG na lata 2009–2013, 2014–2019 oraz na lata 2020–2025.

Władze miasta podpisały porozumienie ze spółką TBS w celu wykorzystania części budowanych przez nią mieszkań 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 wskazywało swoich najemców do zawarcia umowy na lokal w zasobach TBS;
- umowy zawierane między TBS a najemcą;
- miasto pokrywało różnicę w czynszu między TBS a czynszem obowiązującym w mieszkaniowym zasobie gminy.

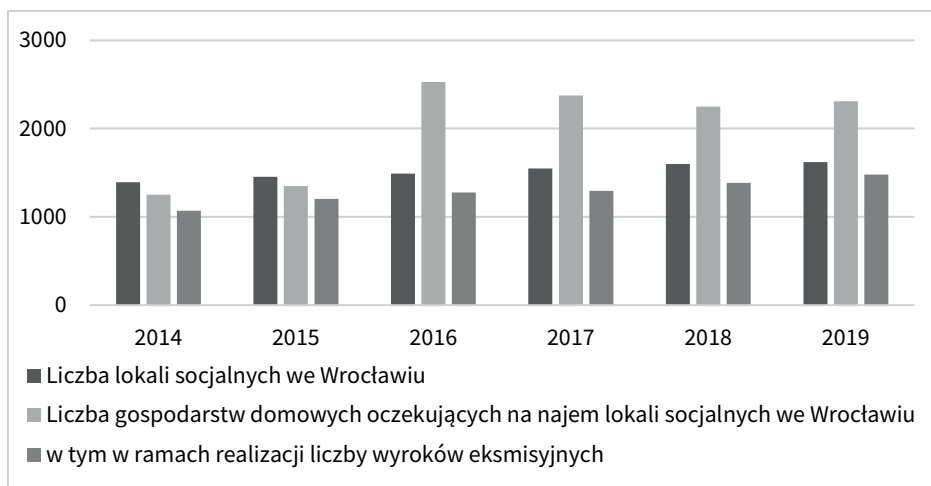
W ramach realizacji fazy tworzenia władze miasta w 2018 r. rozpoczęły realizację projektu „Utworzenie nowych lokali socjalnych na terenie miasta Wrocławia”. Jego celem było zwiększenie dostępności mieszkań socjalnych służących zaspokojeniu potrzeb osób najuboższych. Spółka Wrocławskie Mieszkania pozyskała finansowe wsparcie BGK (który jako operator rządowego programu wspierał budownictwo socjalne) na remont 10 lokali (pustostanów). Zarząd Zasobu Komunalnego podjął działania zmierzające do opracowania projektów budowlanych oraz pozyskania koniecznych decyzji zezwalających na wykonanie kompleksowego remontu trzech budynków. Miasto Wrocław skorzystało ze wsparcia finansowego BGK na remont i rewitalizację lokalu użytkowego, który miał być przekształcony na lokal mieszkalny.

W badanym okresie zauważalny był wzrost zapotrzebowania 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, a także nie należeli do grupy mieszkańców (o niskich dochodach), którym gmina miałaby obowiązek zapewnić mieszkanie socjalne na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów.

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 r. gospodarstwa domowe z zasądzonymi eksmisjami z prawem do

lokalu socjalnego stanowiły ponad 80% wszystkich oczekujących na lokal socjalny. Zmieniło się to w kolejnych latach. We Wrocławiu (podobnie jak w Łodzi) 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. Finansowało swoje inwestycje głównie z preferencyjnych kredytów udzielanych przez BGK 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 Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Poznaniu, wspólnie z gminą i przy jej finansowym wsparciu, wrocławski TBS realizował „Program Absolwent”, w ramach którego mieszkania na wynajem otrzymywali młodzi pracownicy naukowcy wrocławskich uczelni wyższych. Władze miasta zamierzały wykorzystywać zasoby gminnej spółki TBS do zapewnienia lokali mieszkalnych dla studentów wskazanych przez uczelnie. W ramach programu zostało utworzone biuro do spraw współpracy miasta z uczelniami.

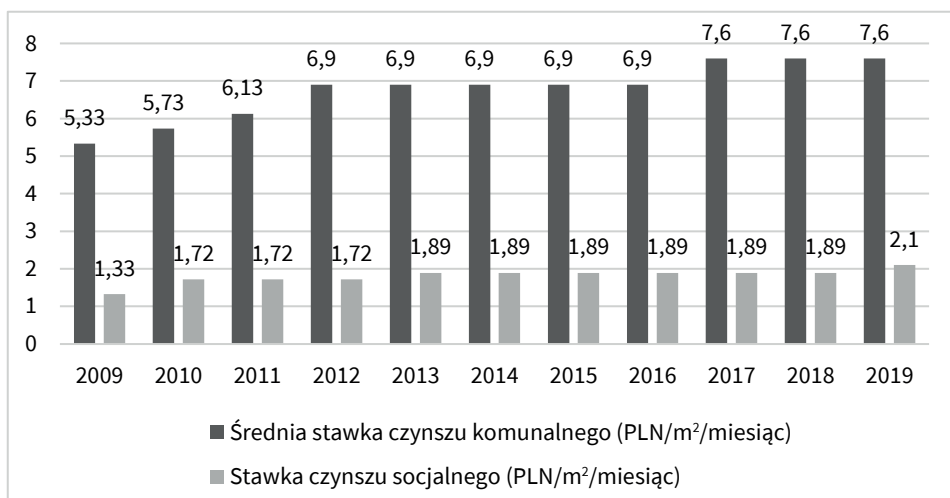
Podobnie jak w czeskim Brnie, również we Wrocławiu w 2019 r. rozpoczęto realizację projektu „Housing First – najpierw mieszkanie”. Wnioskodawcą i liderem projektu zostało Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta we Wrocławiu. Projekt zakładał wypracowanie nowej metody rozwiązywania problemu bezdomności, w szczególności w zakresie wsparcia osób doświadczających tego kryzysu. Miał ich wesprzeć w zakresie osiągnięcia samodzielności i pokonania wszelkich trudności z tym związanych. Istotą rozwiązania była kompleksowa pomoc w postaci zakwaterowania dla ludzi bezpośrednio z ulicy, bez warunków wstępnych. Dążono do powołania jak największej liczby instytucji, czyli jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminnym lub powiatowym, instytucji pomocy i integracji społecznej oraz podmiotów ekonomii społecznej i instytucji rynku pracy, które wdrożyły nowe rozwiązania dzięki współpracy z partnerem zagranicznym [Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu 2025].

Podsumowując, choć miasto podejmowało różnorodne i aktywne działania w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych różnych grup społecznych, wciąż istniały problemy 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 skala 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 były przeznaczane na utrzymanie, modernizację oraz poprawę stanu technicznego lokali mieszkalnych. Sytuacja finansowa najemców z założenia nie była jednak dobra, więc podnoszenie stawek czynszu mogłoby spowodować wzrost zaległości i konieczność wydatków na poprawę ich ściągalności. Byłoby to również sprzeczne z ideą mieszkań dostępnych.

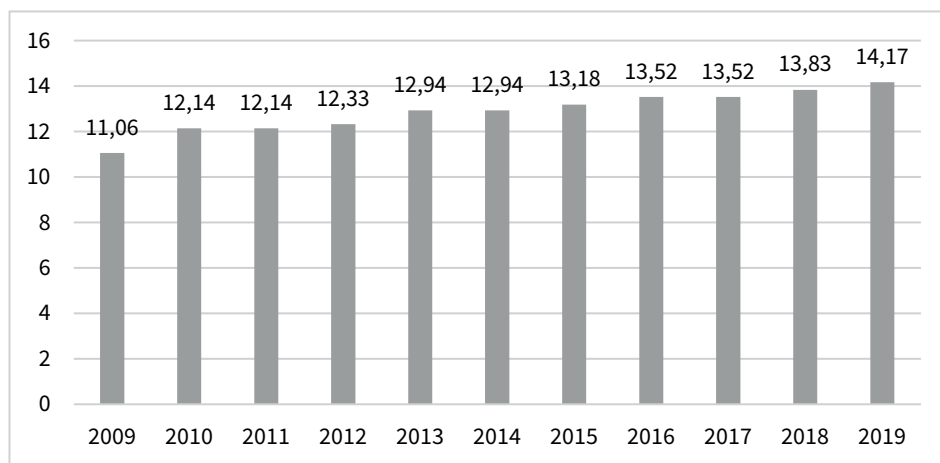


Rys. 6.76. Wysokość stawek czynszu za lokale komunalne i socjalne we Wrocławiu w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych bezpośrednio od TBS Wrocław.

W badanym okresie największa zmiana w wysokości stawki bazowej czynszu w lokalach komunalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Wrocławia miała miejsce na przełomie 2016 i 2017 r. W 2017 r. po raz pierwszy od pięciu lat podwyższono wysokość stawki czynszu w mieszkaniach komunalnych. Od lipca 2017 r. zwiększyła się o około 10%. Stawka bazowa czynszu z 6,90 zł/m² wzrosła do 7,60 zł/m² i taka pozostała do 2019 r. Porównanie jej ze stawkami stosowanymi

przez TBS wskazuje na różnice tych obciążeń, ale 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 ustanawiane na poziomie pokrywającym pełny koszt eksploatacji, ale jednocześnie były utrzymane poniżej rynkowych cen najmu, co jest zgodne z celem TBS, czyli oferowaniem mieszkań o relatywnie niższym czynszu.

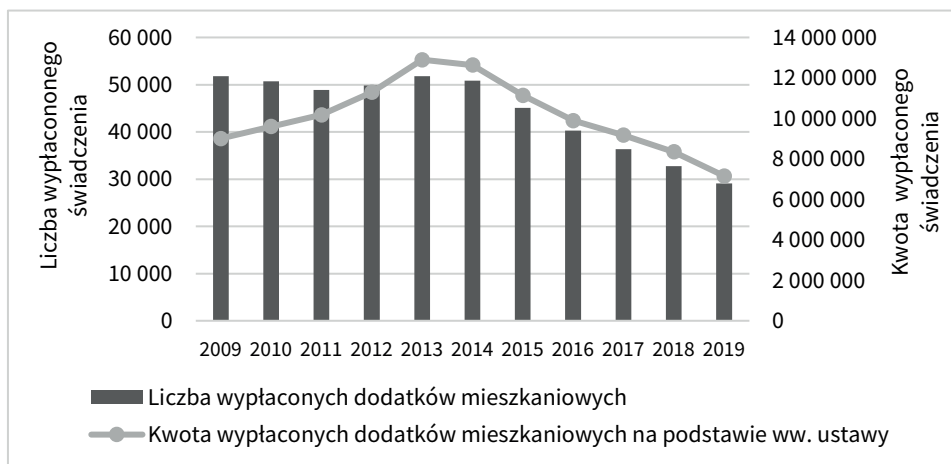


Rys. 6.77. Wysokość stawek czynszów (PLN/m²/miesiąc) w TBS Wrocław w latach 2009–2019

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, 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 wypłaconych 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. Należy się jednak zastanowić, czy zmiana stawek czynszu i efektywność dodatków mieszkaniowych nie doprowadziły do tego, że 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

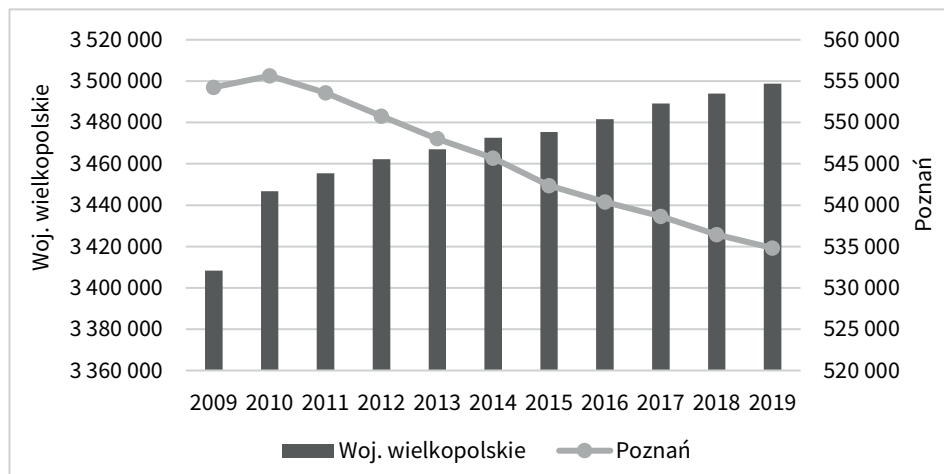
6.5.1. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna Poznania

W badanym okresie Poznań był piątym co do wielkości miastem w Polsce pod względem populacji, a szóstym pod względem powierzchni (261,8 km²). Jest położony w północno-zachodniej Polsce, w województwie wielkopolskim, którego stanowi administracyjne centrum. Położenie miasta pod względem logistycznym i infrastrukturalnym można ocenić jako bardzo dobre z uwagi na bliskość granicy kraju oraz dobrze rozwinięty system szlaków komunikacyjnych.

Miasto kilkakrotnie doświadczało działań wojennych i przechodziło zmiany własnościowe. Podczas II wojny światowej stało się częścią Niemiec, a po wojnie powróciło do Polski. Program „socjalistycznej industrializacji” zaowocował powstaniem dużej liczby nowych zakładów przemysłowych w Poznaniu. Rozwój społeczny nie nadążał za postępem gospodarczym. Warunki życia nadal się pogarszały, dlatego w 1956 r. wybuchło powstanie robotników przemysłowych domagających się „wolności, pracy i chleba”, które zostało brutalnie stłumione przez władze.

Zmiana ustroju politycznego spowodowała, że po 1990 r. rozwój miasta przybrał charakter raczej jakościowy niż ilościowy. Proces transformacji gospodarki polskiej (a także lokalnej) okazał się trudny, ponieważ restrukturyzacji instytucji lub ich prywatyzacji towarzyszył wyraźny spadek zatrudnienia. Odsetek zatrudnionych w działalności usługowej zaczął się zwiększać, gdyż zaczęły ją podejmować osoby odchodzące z zakładów przemysłowych [Zaręba et al. 2021]. Ożywienie gospodarcze zaowocowało szybkim wzrostem liczby nowych prywatnych firm, głównie usługowych.

Największą liczbę ludności odnotowano w mieście w 1990 r., 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 554 221, a w 2019 r. – 532 813 (rys. 6.79), zmieniła się więc o 21,4 tys. osób. 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-Szydłowska 2020: 107]. Według prognoz liczba ludności w Poznaniu do 2030 r. 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

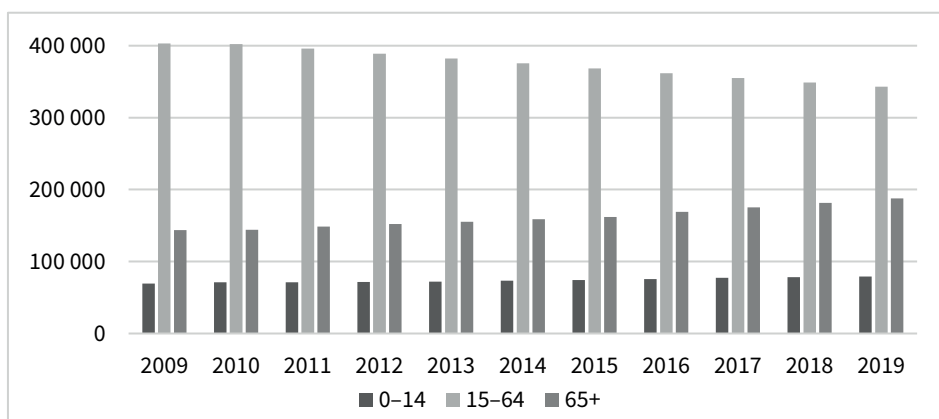
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Główną przyczyną zmniejszania się liczby ludności Poznania 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 et al. 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 czy uczyły się w tym samym miejscu, co dotychczas [Bul 2016: 23].

Według badań Urzędu Statystycznego w Poznaniu w 2010 r. na jedną osobę dojeżdżającą do pracy z Poznania do innej miejscowości przypadały ponad cztery osoby przyjeżdżające do pracy do Poznania, co świadczy o utrzymującym się procesie *urban sprawl* [Urząd Miasta Poznania 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*¹⁰ będącego efektem osiągnięcia zdolności reprodukcyjnej przez pokolenie końca lat 70. i początku lat 80. XX w.) i poprodukcyjnym, zmniejszała się natomiast liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym (rys. 6.80).

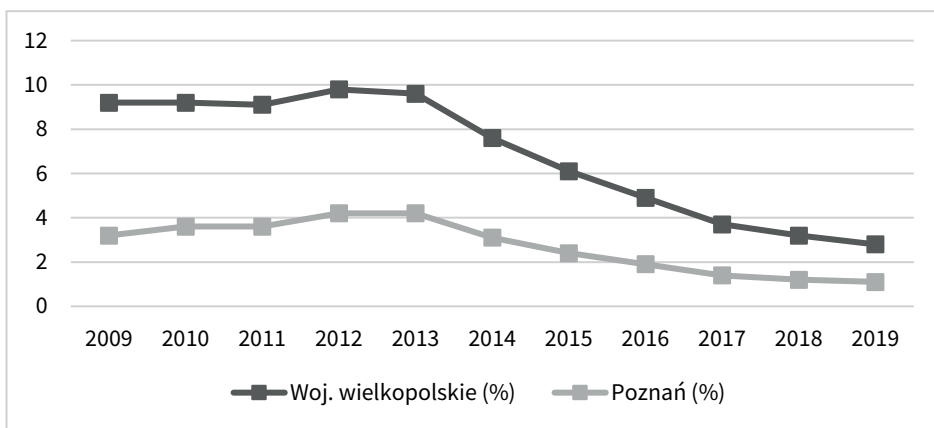


Rys. 6.80. Struktura wiekowa populacji w Poznaniu w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

¹⁰ Stosunkowo duży wzrost liczby i odsetka populacji danego kraju w młodym wieku, zwykle 16–25 lub 16–30 lat.

Województwo wielkopolskie miało najlepszą sytuację na rynku pracy spośród innych województw. 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 jej poziom zanotowano we wrześniu 2011 r.) i należała do najniższych w Polsce. Liczba osób poszukujących pracy wynosiła 11,2 tys. Z analizy poznańskiego rynku pracy wynika, że problem braku stałego zatrudnienia dotyczył przede wszystkim osoby mające od 25 do 34 lat oraz od 45 do 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 punktów procentowych. W kolejnych latach zmniejszyła się z 4,2% do 1,1%.

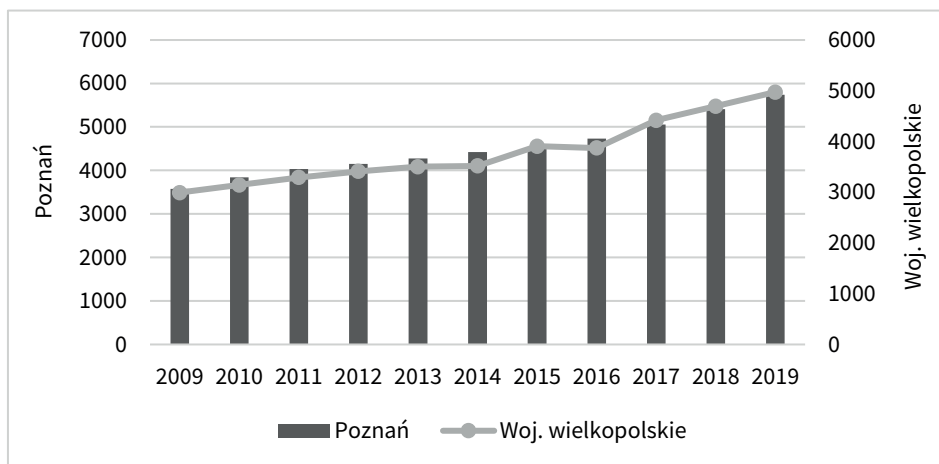


Rys. 6.81. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009–2019 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

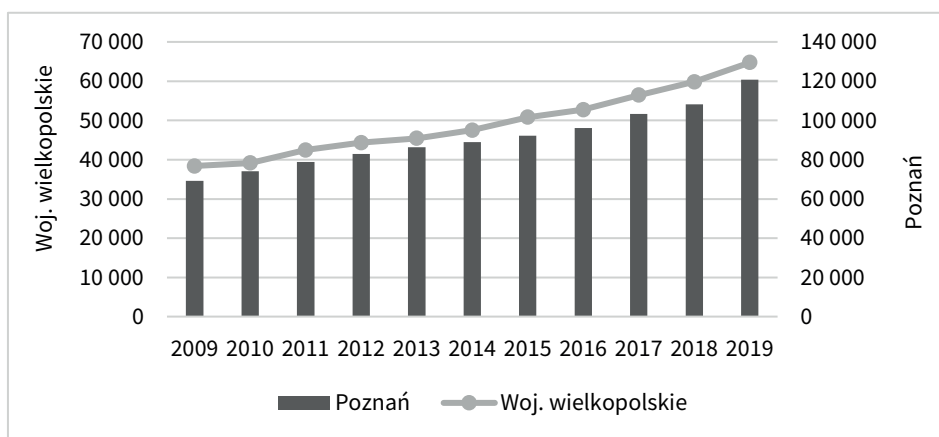
W badanym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw, zarówno w Poznaniu, jak i województwie wielkopolskim, znacząco wzrosło. W Poznaniu z poziomu 3576 PLN/miesiąc do 5742 PLN/miesiąc, a w całym województwie z 2991 PLN/miesiąc do 4972 PLN/miesiąc.

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 na mieszkańca wyższe niż średnia dla województwa, a nawet kraju [Józefowicz, Michniewicz-Ankiersztajn 2020: 34]. W 2009 r. w Poznaniu PKB na mieszkańca wynosiło 69 236 PLN, a w 2019 r. – 120 833 PLN. Wzrost był zatem prawie dwukrotny.



Rys. 6.82. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009–2019 (w PLN)

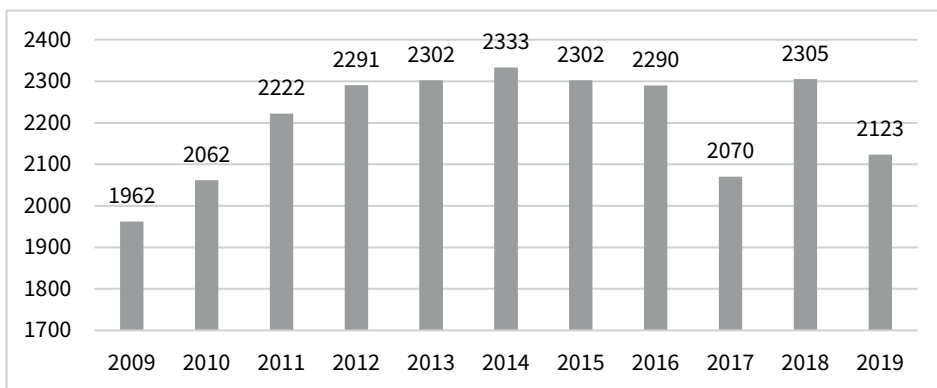
Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Poznania [2025].



Rys. 6.83. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

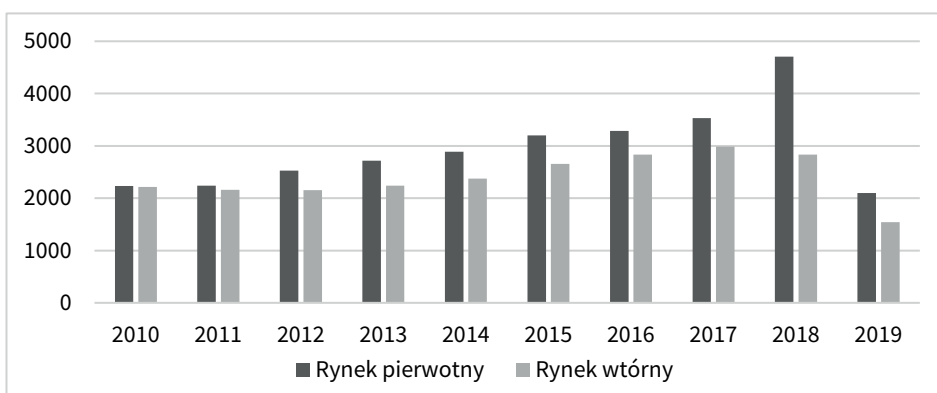
Województwo wielkopolskie w badanym okresie zaliczane było do województw o największej atrakcyjności inwestycyjnej w kraju. Świadczyła o tym liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego [Godlewska-Majkowska 2017]. Największy wzrost liczby takich przedsiębiorstw odnotowano w 2014 r., kiedy funkcjonowały 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.

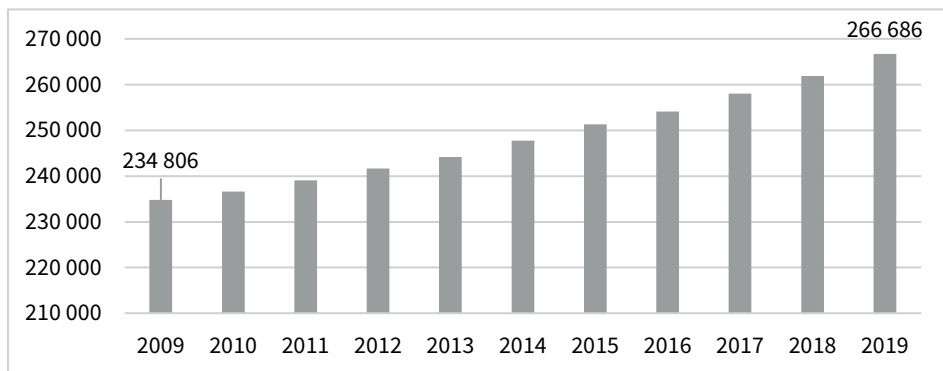
Aktywność rynku mieszkaniowego w Poznaniu, mierzona liczbą zawartych transakcji, w badanym okresie wykazywała dużą zmienność. W latach 2010–2011 liczba transakcji na rynkach pierwotnym i wtórnym była zbliżona – ponad 2 tys. transakcji na każdym z tych rynków. Od 2012 r. rozpoczęła się dominacja rynku pierwotnego, która trwała do końca okresu badawczego. Szczególny był 2018 r., gdy na rynku pierwotnym dokonano ponad 4,6 tys. transakcji, a na wtórnym niecałe 3 tys. Rok 2019 charakteryzował się zaś znacznie mniejszą liczbą transakcji – było to odpowiednio ponad 2 tys. na pierwotnym rynku nieruchomości mieszkaniowych i około 1,5 tys. na 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.

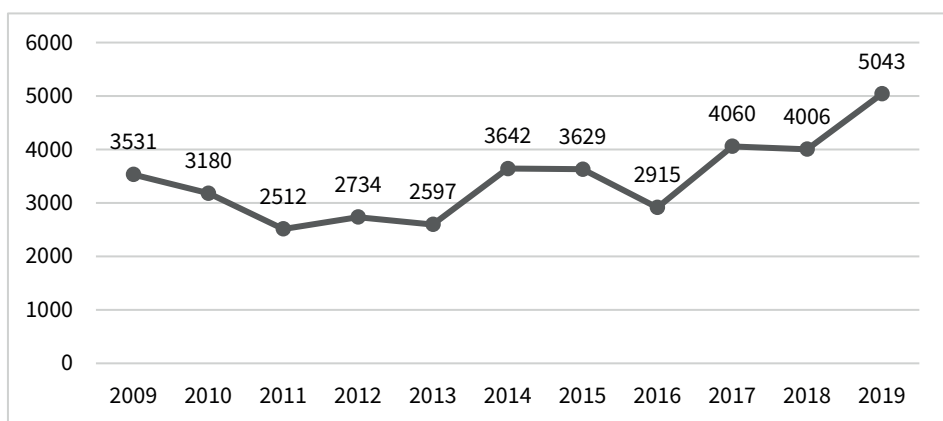
Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) i Narodowego Banku Polskiego (NBP) zasoby mieszkaniowe Poznania w 2019 r. wynosiły 266 686 mieszkań, co oznaczało zwiększenie się o 13,6% w stosunku do roku 2009, kiedy jednostek mieszkalnych było 234 806 (rys. 6.86).



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, a po okresie mniejszej aktywności budowlanej, od 2014 r. liczba nowych obiektów (poza 2016 r.) utrzymywała się powyżej 3,5 tys., zaś w 2019 r. wyniosła ponad 5 tys. (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 widoczna także 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:

1. Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Poznania 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 2009 r.],
 - 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”;
2. Uchwałę 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;
3. „Strategię Rozwoju Miasta Poznania 2020+” (na lata 2017–2020+);
4. Dokumenty dotyczące polityki mieszkaniowej Poznania:
 - na lata 2012–2022: „Polityka mieszkaniowa miasta Poznania na lata 2012–2022” [Urząd Miasta Poznania 2012],
 - na lata 2017–2027: „Polityka mieszkaniowa miasta Poznania na lata 2017–2027” [załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania].

W badanym okresie w lokalnej polityce mieszkaniowej Poznania można wyróżnić kluczowe lata. W 2011 r. przygotowano dokument „Polityka mieszkaniowa miasta Poznania na lata 2012–2022” [Urząd Miasta Poznania 2012], w którym przedstawiono skalę potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o różnym statusie dochodowym oraz kierunki działań władz miasta, w szczególności mające na celu tworzenie warunków do realizacji budownictwa mieszkaniowego dla osób niebędących w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych. W grudniu 2013 r. Rada Miasta Poznania uchwaliła aktualizację „Strategii Rozwoju Miasta Poznania”. Od 2016 r. władze miasta aktywnie uczestniczyły w partnerstwie „Mieszkalnictwo” w obrębie Agendy Miejskiej Unii Europejskiej utworzonej w 2016 r. w ramach Paktu Amsterdamskiego. Dnia 5 grudnia 2017 r. uchwałą nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania przyjęta została „Polityka mieszkaniowa miasta Poznania na lata 2017–2027” [Rada Miasta Poznania 2017]. Dokument ten odzwierciedlał potrzeby oraz przedstawiał cele

strategiczne i kierunki działań w zakresie rozwoju mieszkalnictwa, uwzględniając różne formy inwestowania na terenie miasta, a także stanowił podstawę dla dalszych działań.

W badanym okresie władze Poznania wdrożyły programy mieszkaniowe dedykowane różnym grupom mieszkańców, takie jak: „Mieszkanie dla Absolwenta”, „Mieszkanie na wynajem z dojściem do własności”, „Najem socjalny lokali ze wsparciem”, „Mieszkania studyjne dla seniorów”, „Mieszkanie dla Seniora”, „Migranci 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. Koordynował i nadzorował pracę w zakresie zasobów miejskich, takich jak:

- lokale komunalne;
- lokale socjalne;
- lokale z zasobu Poznańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

W ramach MSM miasto stworzyło szereg projektów mieszkaniowych dostosowanych do różnych potrzeb, aby każdy mieszkaniec Poznania potrzebujący pomocy mieszkaniowej mógł znaleźć coś dla siebie. Do instytucji, które stworzyły MSM 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 należało 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” [Urząd Miasta Poznania 2012]. Zostały w nim przedstawione cele strategiczne oraz kierunki działań dotyczące rozwoju poznańskiego sektora mieszkaniowego do 2022 r. Celem polityki mieszkaniowej było tworzenie warunków dających gospodarstwu domowemu możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zgodnie z ich preferencjami, aspiracjami i możliwościami ekonomicznymi poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów. Miały one zwiększyć dostępność mieszkań oraz poprawić jakość zamieszkiwania w Poznaniu.

„Polityka mieszkaniowa miasta Poznania na lata 2012–2022” [Urząd Miasta Poznania 2012], odzwierciedlająca zakres potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, zobowiązała władze do podejmowania kom-

pleksowych 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 nastąpiła 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: poprawie dostępności lokali mieszkalnych i socjalnych dla osób o niższych dochodach; poprawie warunków mieszkaniowych w lokalach komunalnych; zwiększeniu atrakcyjności Poznania jako miejsca zamieszkania dla osób o średnich i wyższych dochodach; 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 z niepełnosprawnościami, 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 czynszów [Rada Miasta Poznania 2017].

Proponowane sposoby sfinansowania działań związanych z polityką mieszkaniową Poznania obejmowały: środki własne miasta oraz ZKZL, kredyty udzielone przez instytucje finansowe, Fundusz Dopłat BGK, dofinansowanie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i budżetu państwa, wsparcie finansowe z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, środki własne wspólnot mieszkaniowych, program BGK zapewniający finansowanie zwrotne.

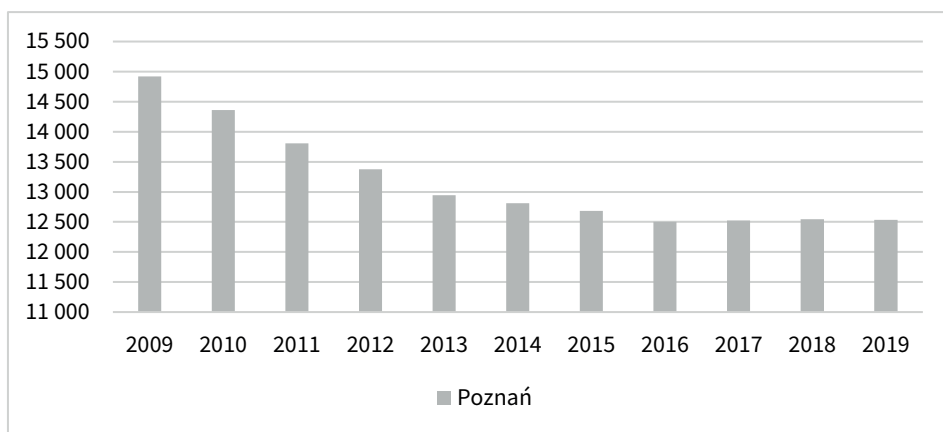
Wydatki Poznania na gospodarkę mieszkaniową w latach 2014–2019 wzrosły o 122,2%. W 2014 r. wynosiły niespełna 47 mln PLN, natomiast w 2019 r. – 104,3 mln PLN. W badanym okresie zwiększył się również dynamicznie udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach na gospodarkę mieszkaniową ogółem – z 6,7% w 2014 r. do 57,6% w 2019 r. [Strączkowski, Koszel 2021: 157].

W ramach polityki mieszkaniowej Poznania wyróżniono cztery grupy instrumentów w zakresie 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 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 osób o średnich dochodach przewidziano następujące formy wsparcia: mieszkania pozostające w zasobie PTBS, współpraca z BGK Nieruchomości S.A. w ramach programów „Mieszkanie Plus” oraz „Przyjazne Podwórko”. Dla osób o wyższych dochodach przewidziano następujące formy wsparcia: sprzedaż miejskich działek pod budownictwo jednorodzinne, prowadzenie zespołu działań skierowanych do klientów z segmentu premium [Rada Miasta Poznania 2017].

W badanym okresie nastąpił spadek liczby mieszkań gminnych Poznania (rys. 6.88). 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 na przykład wskutek rozbiórki budynków z powodu ich złego stanu technicznego. Zasady prywatyzacji wynikały z realizacji:

- uchwały 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);
- uchwały 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

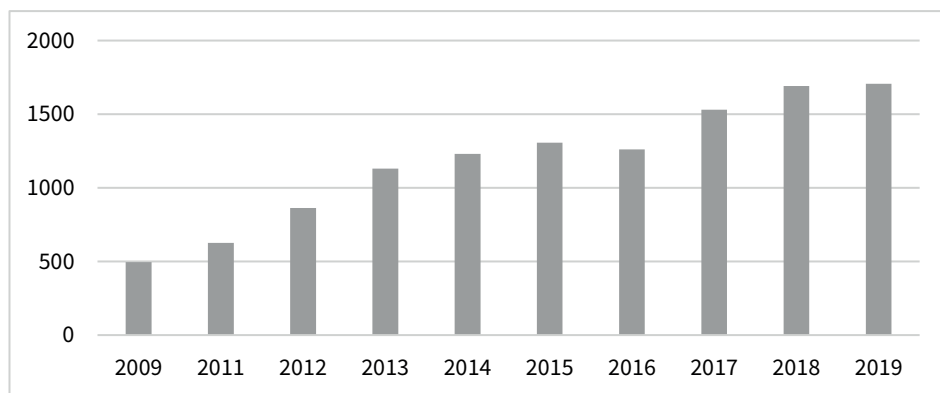
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

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 513 mieszkań, w 2013 r. – 216, a w 2014 r. – 257. Ponadto część budynków przestała być użytkowana ze względu na zużycie techniczne i rozbiorke.

Doprowadziło to do sytuacji, że w 2017 r. w mieście było około 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 (największych miast poza stolicą), zasób komunalny w Polsce, mimo że 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 [załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania].

Władze lokalne starały się o zwiększenie zasobu lokali socjalnych. W porównaniu z innymi dużymi miastami, w 2009 r. Poznań dysponował niewielką liczbą mieszkań socjalnych. Do 2015 r. udało się jednak podwoić ich liczbę, a w 2019 było ich ponad 1700 (rys. 6.89).

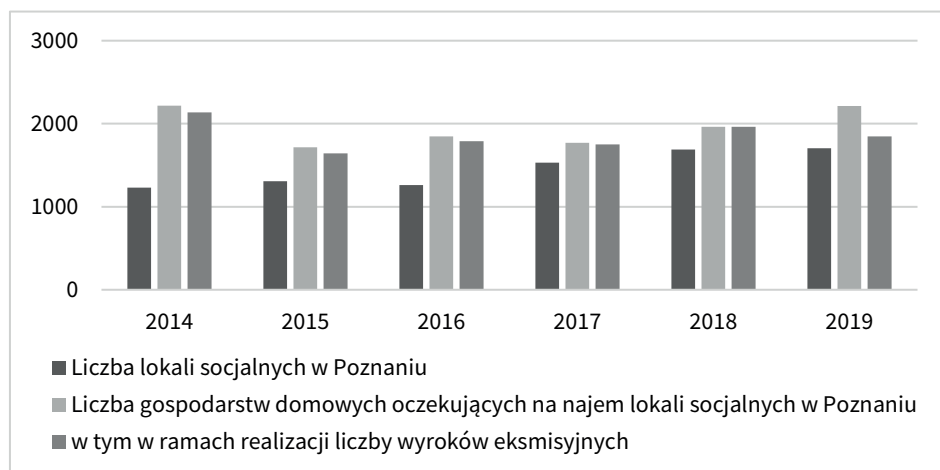


Rys. 6.89. Liczba lokali socjalnych w Poznaniu w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Konieczność zwiększenia liczby lokali socjalnych w latach 2009–2019 spowodowana była 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 r. 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., a 96% miało zasądzone eksmisje z prawem do lokalu socjalnego. W kolejnych latach liczba ta spadła – do 1,7 tys. w 2017 r., ale w 2019 r. ponownie wzrosła do 2,2 tys. (rys. 6.90). W 2018 r. liczba gospodarstw z zasądzanymi eksmisjami z prawem do lokalu socjalnego była równa liczbie gospodarstw domowych oczekujących na lokal socjalny.



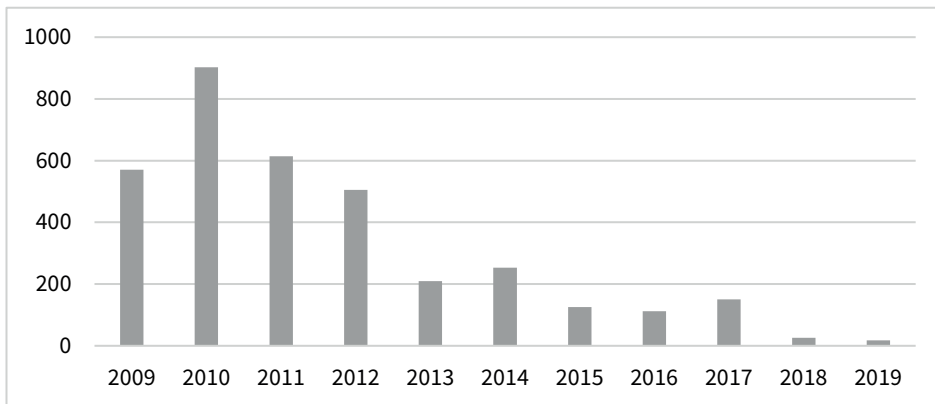
Rys. 6.90. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od Gminy Poznań w latach 2014–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od GUS.

W kwietniu 2017 r. podjęto decyzję o ograniczeniu sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych (rys. 6.91). Była ona wynikiem konieczności zapewnienia lokali socjalnych i zamiennych oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Decyzją Prezydenta Miasta do sprzedaży miały być kierowane lokale wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach, po przeprowadzeniu głębokiej i szczegółowej analizy czynników prawnych, ekonomicznych i społecznych, które uzasadniałyby ich sprzedaż, tj. w sytuacji, gdy na przykład w budynku wspólnoty mieszkaniowej po-

został 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 Urząd Miasta Poznania [2019].

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

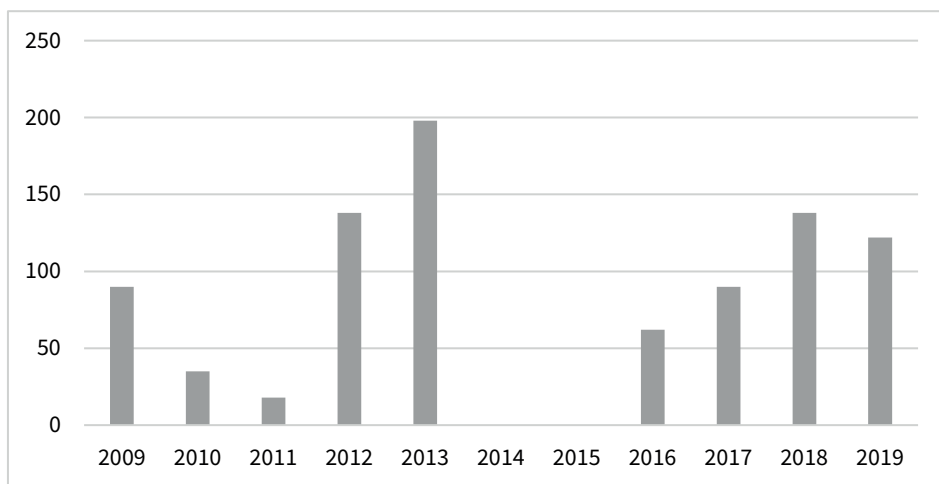
Faza tworzenia	Faza eksploatacji	Faza dystrybucji
• budowa nowych mieszkań komunalnych • modernizacja, renowacja i remonty budynków komunalnych • realizacja inwestycji mieszkaniowych w ramach finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopląt	• stosowanie obniżek czynszu przysługujących najemcom lokali 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 oraz 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 Doplát.

Rys. 6.92 obrazuje aktywność władz miasta w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Łącznie w badanym okresie oddano do użytku 894 lokale mieszkalne. Należy tu podkreślić współpracę z BGK jako sposób na zamknięcie finansowania wielu projektów.

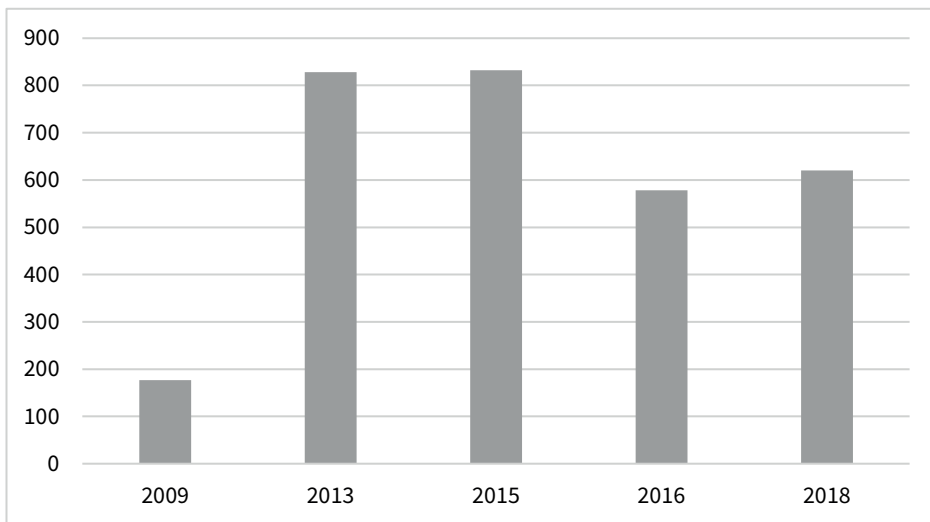


Rys. 6.92. Mieszkania komunalne oddane do użytkowania w Poznaniu w latach 2009–2019

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 wspomagającego osób z niepełnosprawnością intelektualną z terenu miasta Poznania”. ZKZL sp. z o.o. w 2016 r. ukończył inwestycję obejmującą budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych, która dała łącznie 62 lokale mieszkalne, w tym cztery przystosowane dla osób z niepełnosprawnościami. W 2017 r. zrealizowano budowę dwóch komunalnych budynków mieszkalnych wielorodzinnych, w których łącznie znajdowało się 90 lokali mieszkalnych. W 2018 r. wybudowano dwa budynki mieszkalne (94 lokale mieszkalne), została zakończona inwestycja budownictwa komunalnego obejmująca budowę dwóch budynków mieszkalnych

wielorodzinnych (46 lokali mieszkalnych), a także oddano do użytku 32 mieszkania socjalne. W 2019 r. oddano do użytku osiem dwupiętrowych budynków komunalnych (120 mieszkań, z tego 24 lokale przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, oraz modernizowany stary zasób). Władze Poznania starały się realizować założenia zawarte w dokumentach strategicznych także poprzez zwiększenie liczby zagospodarowanych pustostanów.



Rys. 6.93. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Poznań

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Lokale 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, dlatego 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 zróżnicowane programy wsparcia mieszkaniowego adresowane do różnych grup docelowych poprzez takie podmioty, jak: Biuro Spraw Lokalowych Urzędu Miasta Poznania, Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych (ZKZL)

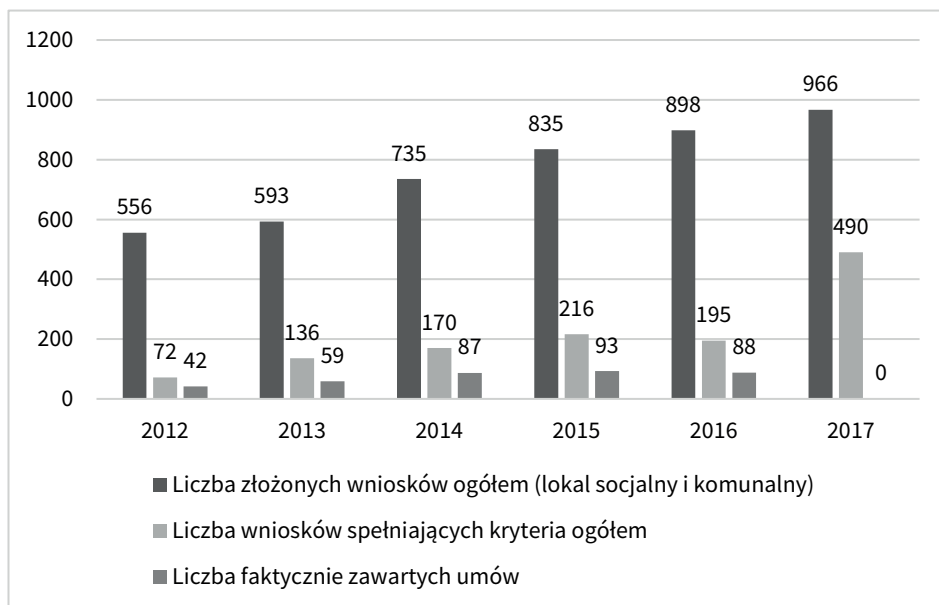
oraz Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego S.A. (PTBS). Każdy z tych podmiotów miał skonkretyzowany program wsparcia mieszkaniowego.

Zasób mieszkań należący do miasta był wynajmowany osobom uprawnionym – zarówno w ramach najmu na czas nieoznaczony, jak i najmu socjalnego (na czas oznaczony). Szczegółowe zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Poznania w badanym okresie regulowały następujące uchwały:

- uchwała nr LXI/841/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. 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 2009 r. 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 7 czerwca 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Poznania;
- uchwała nr XIX/322/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 listopada 2019 r. 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 PLN) 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 spełniać kryterium dochodowe oraz uzyskać minimalną liczbę punktów wymaganą do ujęcia na liście 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 z tych lat były dostępne).



Rys. 6.94. Liczba wniosków o najem lokali komunalnych i socjalnych z zasobu mieszkaniowego Poznania i ich weryfikacja w latach 2012–2017

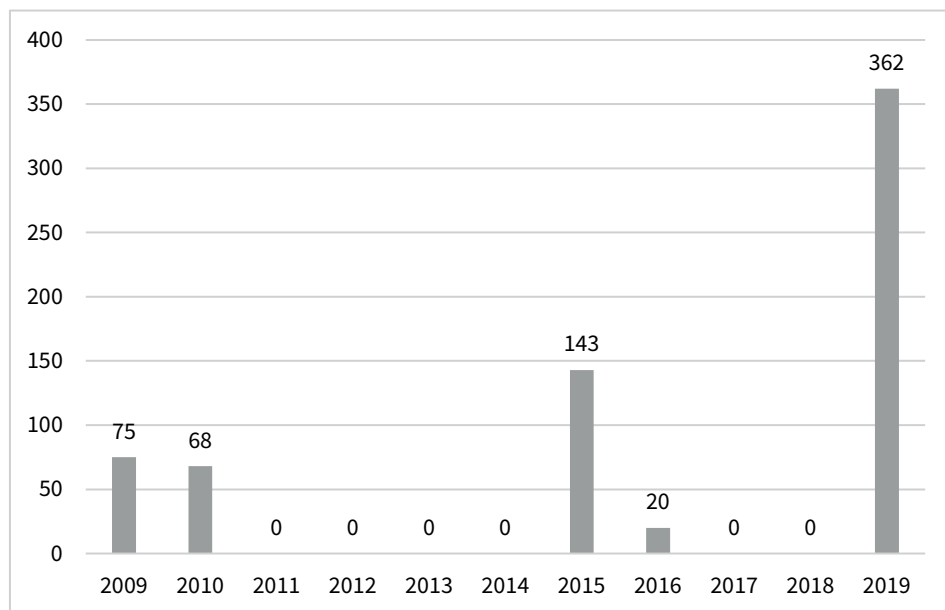
Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z fragmentarycznych danych, liczba składanych wniosków była coraz większa – od 556 w 2012 r. do 966 w 2017 r., natomiast niewielka ich część spełniała kryteria – od 72 do wyjątkowo 490. Można domniemywać, że mieszkańcy z niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi 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 takie programy, jak: „Mieszkanie dla Seniora” i „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 takie programy, jak: „Mieszkania w systemie TBS”, „Najem z dojściem do własności”, „Mieszkanie dla Absolwenta”, „Mieszkanie dla Seniora”.

W zasobach PTBS w latach 2009–2019 udostępniono 668 mieszkań na wynajem (rys. 6.95), o ponad cztery razy mniej niż w dwunastoletnim okresie 1997–2009.



Rys. 6.95. Liczba mieszkań udostępnionych na wynajem w PTBS w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od PTBS.

Władze Poznania we współpracy z PTBS realizowały od 2006 r. program mieszkaniowy „Mieszkanie dla Seniora”. Oferowane lokale 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 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 dziewięć 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 48 gospodarstw domowym w ramach programu „Mieszkanie dla Seniora”.

W latach 2013–2015 PTBS realizowało miejski program „Mieszkanie dla Absolwenta”, w ramach którego wybudowano 143 lokale mieszkalne przy ul. Pałacza w Poznaniu wraz z lokalami użytkowymi oraz halami garażowymi (rys. 6.95). Program skierowany był do absolwentów uczelni, którzy nie ukończyli 36. roku życia i planowali związanie swojej kariery z Poznaniem (szczegółowe kryteria kwalifikacyjne wynikały z regulaminu). Łączne koszty inwestycji (bez gruntu) wyniosły około 24,2 mln PLN, z czego około 700 tys. PLN pochodziło z dopłat wniesionych z budżetu Poznania.

W celu realizacji tego projektu władze miasta przekazały aportem grunt o wartości około 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 start”, lecz miał być także 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. Jego głównym celem było zapewnienie dostępu do mieszkania tym osobom, które nie mogły ubiegać się o mieszkanie komunalne ze względu na zbyt wysokie dochody, ale też nie posiadały zdolności kredytowej na zakup mieszkania na rynku. W 2016 r. PTBS udostępnił w ramach tego programu 20 mieszkań (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 powstać 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 r. PTBS udostępnił 362 mieszkania) – rys. 6.95.

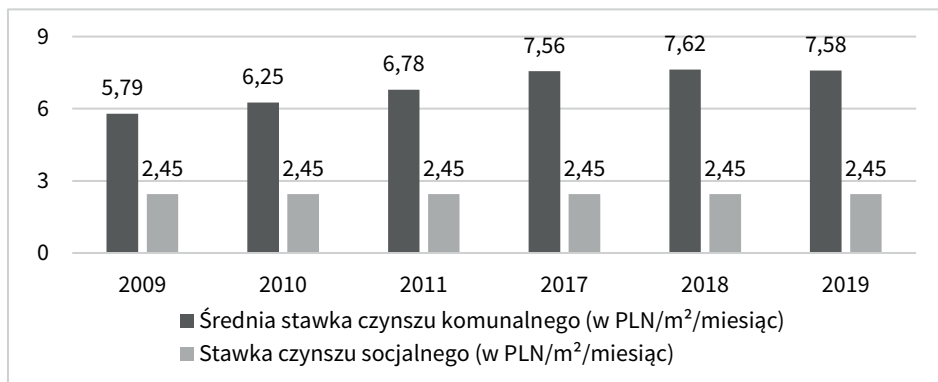
Inwestycja została zrealizowana na gruncie wniesionym do spółki przez władze miasta i sfinansowana ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego w ramach Planu Junckera, udziału mieszkańców w kosztach budowy, pożyczek od Poznania oraz środków własnych PTBS. W 2019 r. spółka odnotowała ponad 1,3 tys. zgłoszeń od osób zainteresowanych kupnem lokalu [Urząd Miasta Poznania 2012].

Działania władz Poznania w zakresie realizacji fazy dystrybucji zasobów można ocenić jako skuteczne, ale w ograniczonym zakresie. Z jednej strony liczba udostępnionych mieszkań nie była wystarczająca, a z drugiej – miasto z powodzeniem wprowadzało zróżnicowane programy mieszkaniowe i inwestowało w budowę nowych lokali mieszkalnych, co świadczy o jego aktywnym podejściu do problematyki mieszkaniowej i podjętych staraniach w celu zaspokojenia 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 w celu 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 rejon 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.¹¹ 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.

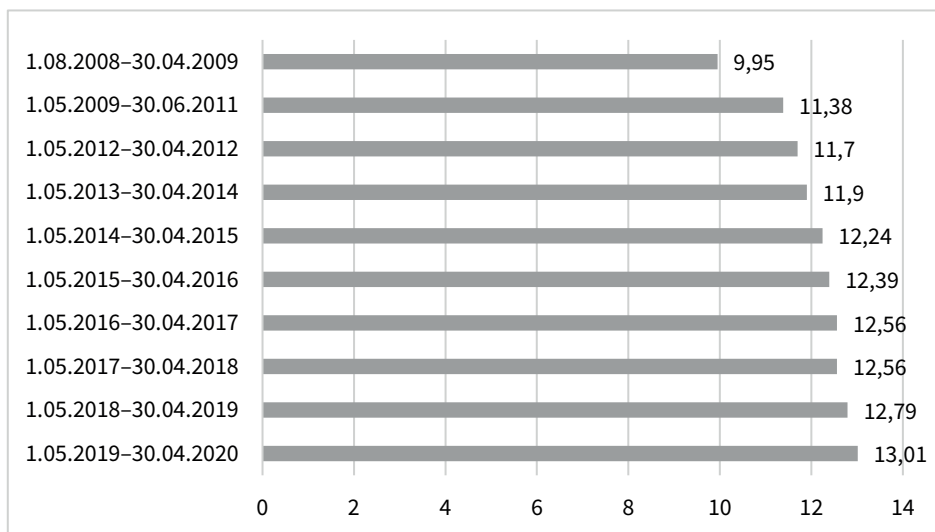


Rys. 6.96. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Poznaniu w wybranych latach

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Miasta Poznania [2012], załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania, Wydział Rozwoju Miasta i Współpracy Międzynarodowej [2018].

11 Wartości stawek czynszów za lata 2009, 2010 i 2011 zostały pozyskane bezpośrednio z dokumentu „Polityka mieszkaniowa miasta Poznania na lata 2012–2022” [Urząd Miasta Poznania 2012].

W ostatnim badanym roku 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. Zwraca uwagę utrzymywanie czynszu za lokale socjalne na niezmiennym poziomie 2,45 PLN/m w całym badanym okresie. Opłata 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/m² do 7,58 PLN/m². Porównanie tych stawek z pobieranymi w zasobach PTBS wskazuje na utrzymywanie stawek gminnych poniżej kosztów eksploatacji (por. rys. 6.97). Stawki w zasobie PTBS, chociaż są nierynkowe, to bilansują ponoszone koszty, co prawda także kredytu, ale z racji nowości zasobu z mniejszymi wydatkami eksploatacyjnymi.



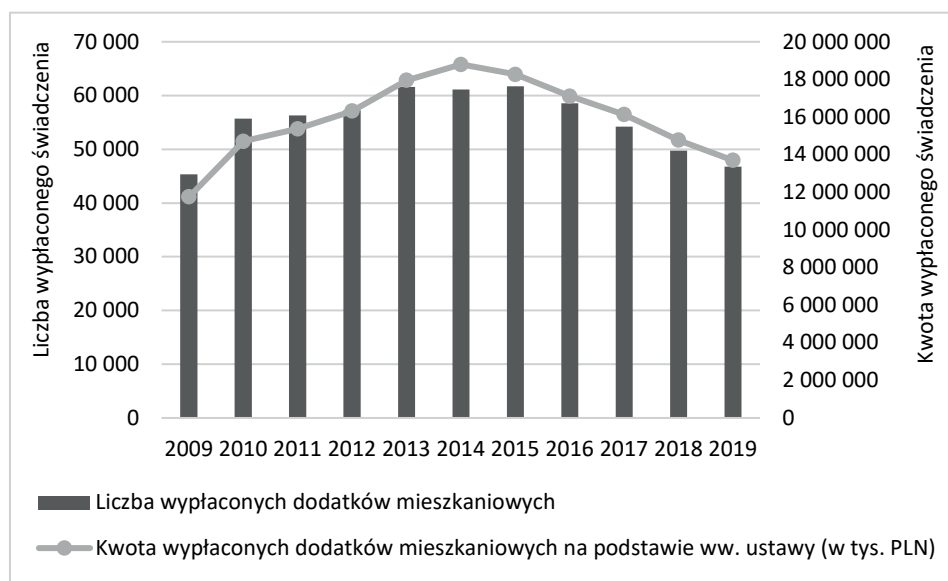
Rys. 6.97. Zmiana stawek czynszów (w PLN/m²/miesiąc) w PTBS w latach 2009–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamówionych od PTBS.

W porównaniu ze stawkami czynszów w lokalach komunalnych, stawki czynszów w PTBS w wybranych latach były większe średnio o 72% w 2009 r., o prawie 100% w latach 2010–2011, o około 66% w 2017 r., o 65% w 2018 r., o 72% w 2019 r. 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 zamianę 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 [Przy-meński 2016: 32]. Polityka obniżki czynszu dla lokatorów mieszkań o powierzchni nieprzekraczającej normatywnej lub dla tych, którzy złożyli wniosek o zamianę mieszkania na mniejsze, pokazuje starania miasta o racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym. Identyczność 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 niemających 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 PLN). Od 2010 r. warto zauważyć tendencję do zwiększenia się liczby wypłaconych dodatków miesz-

kaniowych w zasobach: prywatnych, товариств будownictwa społecznego oraz wspólnot mieszkaniowych [Urząd Miasta Poznania 2012]. Zmniejszenie wartości wypłat dodatków mieszkaniowych w zasobach komunalnych miasta i zwiększenie się wypłaty dodatków mieszkaniowych w zasobach prywatnych i wspólnot mieszkaniowych to niewątpliwie efekt przejęcia na własność – poprzez wykup 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 tych świadczeń.

W 2009 r. dokonano ponad 45 tys. wypłat świadczeń, w 2013 r. przekroczone 61,6 tys. W latach 2014–2015 ta liczba niewiele się zmieniła, natomiast od 2016 do 2019 r. nastąpiło zmniejszenie się liczby wypłaconych świadczeń do 46,7 tys., czyli niewiele więcej niż w 2009 r. W latach 2015–2019 odnotowano również zmniejszenie wartości wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Poznaniu o 4 575 373 PLN.

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, a także zamieszkiwały w miejscu dostarczania energii elektrycznej.

Rozdział 7

Wnioski

Badanie lokalnej polityki mieszkaniowej jest trudne i wielowymiarowe. 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 i zaspokajanie potrzeb gospodarstw domowych należą do głównych zagadnień badawczych na polu polityki mieszkaniowej.

W publikacji 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 zasobów społecznych. Jego książka ma charakter przekrojowy i przedstawia pewien obraz ogólny badanych zjawisk, bardzo ciekawy i potrzebny. Autor niniejszej monografii postanowił wybrać inną drogę – zagłębić się w szczegóły, wykorzystać metodę studium przypadku, mając świadomość jej trudności oraz wyzwań badawczych z nią związanych. Zdecydował się także na przeprowadzenie badań komparatywnych międzynarodowych, mając na uwadze, że należy porównywać porównywalne.

Głównym celem pracy był przegląd oraz 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 tezy: (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 używane efekty).

Aby zrealizować cel i potwierdzić/sfalsyfikować tezy, sformułowano trzy pytania badawcze dotyczące (1) różnic w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego będącego w dyspozycji badanych miast; (2) efektywności zastosowanych 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 *Danych o mieszkalnictwie w Polsce* [Milewska-Wilk, Węclawowicz, Nowak 2022], nie ma możliwości analizowania sytuacji i problemów mieszkaniowych bez wiarygodnych i szczegółowych danych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że jednocześnie dane te są na swój sposób „wrażliwe” politycznie i społecznie, a z punktu widzenia lokalnych władarzy brak informacji może być 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, dlatego 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, głównie lokalnych, dzięki czemu 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, a także takie, które starają się udostępniać 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 itd. Polityka mieszkaniowa powinna być

dostosowana do lokalnych uwarunkowań, odpowiadać na bieżące potrzeby i wychodzić naprzeciw wyzwaniom przyszłości, ale nie da się tego zrealizować bez znajomości faktów¹.

7.1. Rozważania dotyczące tezy

W monografii postawiono dwie tezy, które starano się potwierdzić/sfalsyfikować poprzez przeprowadzone badania komparatywne. Teza 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 zakresie poprawy dostępności mieszkań przystępnych cenowo. W świetle zebranych danych i dokonanych analiz teza ta wydaje się 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 teza stanowiła, że widoczne są różnice w aktywności realizacji polityki mieszkaniowej przez badane miasta, a aktywność ta była oceniana na podstawie zasobu wykorzystywanych instrumentów wsparcia i uzyskiwanych efektów. Zdaniem autora w świetle przeprowadzonych badań i ich wyników teza 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 za mieszkania. Jeszcze raz należy podkreślić niewątpliwy sukces Krakowa, który konsekwentnie prowadzoną działalnością doprowadził do realizacji założeń własnej polityki mieszkaniowej.

1 Parafrazując hasło Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej (IRMiR): „Czas na politykę miejską opartą na faktach”.

7.2. Różnice w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego będącego w dyspozycji badanych miast

7.2.1. 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 widoczni, 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 byłyby dostępne finansowo. Gospodarstwa te można podzielić na dwie podstawowe grupy: osoby w bardzo złej sytuacji dochodowej, często należące do wykluczonych społecznie, z poważnymi problemami zdrowotnymi 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 tworzą 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 i osób starszych. Natomiast, zgodnie z założeniami krajowej polityki mieszkaniowej, można wskazać różnice w odniesieniu do miast niemieckich. Poczynając już od tego, że z założenia mieszkania z zasobu publicznego lub będące w dyspozycji podmiotów publicznych nie są tam przeznaczane jedynie dla osób najbardziej potrzebujących. Pojawia się ponadto wiele różnic dotyczących zasad polityki mieszkaniowej, ale także uwarunkowań gospodarczych i społecznych jej stosowania. Za najważniejsze można uznać, że deklarowane cele odnoszą się również do integracji społecznej, stworzenia „mieszanki” złożonej z gospodarstw domowych o różnym poziomie zamożności, odmiennościach kulturowych, etnicznych.

W tab. 7.1 oraz 7.1.1 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, możliwości rozwoju społecznego, edukacyjnego, co przekłada się na wzrost prestiżu i perspektyw zarobkowych. Tu również pojawiają się podstawowe różnice, wyraźnie uwidocznione w przypadku miast niemieckich. Inne założenia krajowej polityki mieszkaniowej generują dodatkową, bardzo istotną rolę mieszkalnictwa – możliwość integracji dzięki brakowi stygmatyzacji osób korzystających z zasobów publicznych lub zapewnianych dzięki działaniom władz miasta. Odmienność jest także uwidoczniiona w przewidywaniu 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 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 wręcz na konieczność przywrócenia do użytkowania części mieszkań – pustostanów. W Krakowie w latach 2012–2017 zaplanowano remont pustostanów, aby przekształcić je na mieszkania socjalne. Dzięki temu działaniu proces otrzymania mieszkania socjalnego stał się łatwiejszy, a czas oczekiwania na taki lokal uległ skróceniu. W Krakowie budowa mieszkań socjalnych i remontowanie pustostanów w celu zapewnienia zasobów socjalnych dla gminy wymagały znacznych nakładów finansowych. Władze miasta starały się pozyskać środki dotacyjne, współpracować z TBS. W latach 2015–2019 Wrocław sprzedał łącznie 3694 lokale mieszkalne, przy czym w 2019 r. odnotowano spadek liczby zbywanych mieszkań. W Poznaniu zagospodarowanie pustostanów nie było proste, ponieważ ich liczba utrzymywała się na wysokim poziomie (620 jednostek w 2018 r.). Tam, gdzie tak dramatycznej sytuacji nie było, wskazywano na konieczność poprawy jakości zasobu oraz jego unowocześnienie poprzez działania remontowe. Kwestie odtworzania/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	Brno	Ostrawa	Monachium	Kolonia	Łódź	Kraków	Wrocław	Poznań
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/społecznego (np. promowanie spółdzielni)	-	-	+	+	-	-	-	+
eliminacja zaniedbań technicznych istniejących zasobów mieszkaniowych, utrzymywanie ich w dobrym stanie technicznym	+	+	+	+	+	+	+	+
promowanie technologii budowlanych zgodnych z ochroną środowiska	-	-	+	+	-	-	-	-
optymalne wykorzystanie potencjału przestrzennego dla nowego budownictwa mieszkaniowego	+	+	+	+	+	+	+	+

Źródło: opracowanie własne.**Tab. 7.1.1.** Porównanie celów polityki mieszkaniowej badanych miast – kontynuacja

Cele lokalnej polityki mieszkaniowej	Brno	Ostrawa	Monachium	Kolonia	Łódź	Kraków	Wrocław	Poznań
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	+	+	+	+	+	+	+	+

Źródło: opracowanie własne.

Władze miast niemieckich widziały rolę mieszkalnictwa także w ochronie środowiska, dlatego starały 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 zachęcać albo odstraszać od zamieszkania w danym miejscu. Pracownicy są niezbędni do rozwoju gospodarczego, gdyż wykształcona siła robocza przyciąga inwestorów. Niższe koszty życia przekładają się na mniejsze wymagania płacowe. Natomiast często pracownicy – 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*, a także mniejsze wpływy podatkowe. Wydaje się, że wiele z badanych miast nie dostrzega, a może nie widzi możliwości i środków do działań nie tylko na rzecz 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 i obciążeniami, dlatego najlepszym wyjściem jest pozbycie się jak największej jego 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 zasadniczą konstrukcję, którą władze miejskie dostosowują do swoich potrzeb i możliwości. Zestaw tych narzędzi został przedstawiony w tab. 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 go na rzecz gospodarstw domowych wytypowanych przez władze miasta. Aktywność samej jednostki samorządowej często koncentruje się na poprawie stanu własnego zasobu mieszkaniowego, dzięki czemu są przywracane do pełnienia funkcji mieszkaniowej powierzchnie istniejące już wcześniej, ale niewykorzystywane mieszkaniowo (pustostany ze względu na stan techniczny, nieruchomości o innych funkcjach). Władze miast decydują się także czasami na nabycie

mieszkań na rynku. Z jednej strony ponoszą wtedy koszty rynkowe, ale z drugiej – uzyskane w ten sposób 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 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, oraz 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, którymi mogą 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, oraz nie wolno go sprzedać, pojawia się więc paradoks dobrych jakościowo, ale drogich odnowionych mieszkań. Wydaje się, że potrzebna w tym przypadku jest synergia z instrumentami fazy eksploatacji. Ubocznym efektem rewitalizacji jest też gentryfikacja, czyli wymiana użytkowników na „lepszyc” – zamożniejszych, bardziej wykształconych, młodszych. Jednak dalej pozostaje nierozwiązany problem mieszkaniowy osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej.

Przechodząc do omówienia poszczególnych miast, można wskazać ich 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. 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 np. Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM) czy Społeczne Agencje Najmu (SAN). Sytuacja budżetowa samorządów jest obecnie coraz trudniejsza, a większość środków musi być przeznaczana 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 BGK.

W kontekście działań rewitalizacyjnych ciekawy przykład można odnaleźć w Monachium. Duża liczba mieszkań została wybudowana na terenach poprzemysłowych, takich jak: Bayernkaserne i Freiham. Konieczne było stworzenie infrastruktury społecznej, m.in. przedszkoli, żłobków i szkół. W interesie zrównoważonej społecznie i stabilnej populacji zapewniano mieszkania dla osób mających niskie dochody.

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 na rynku	-	+	-	-	+	+	-	-
wykorzystywanie dofinansowania ze środków publicznych	+	+	+	+	+	+	+	+
rewitalizacja*	+	-	+	+	+	+	+	-

* W Monachium i Kolonii rewitalizację należy rozumieć jako adaptację terenów poprzemysłowych na cele mieszkaniowe.

Źródło: opracowanie własne.

Władze miast decydują, w jaki sposób dokonać dystrybucji praw do użytkowania mieszkań w swojej dyspozycji. Jak wskazano w części teoretycznej

monografii, 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 wątplenia przyczyniła się do tego obowiązująca obecnie w Unii Europejskiej definicja mieszkalnictwa społecznego jako przeznaczonego dla najbardziej potrzebujących gospodarstw domowych. W odniesieniu do tych rozważań należy zauważyć odmiennność niemieckiej polityki mieszkaniowej. Była ona skierowana 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, dążenie do 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 z niepełnosprawnościami, 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”. Jest to bowiem możliwość aktywnego poszukiwania rozwiązania problemu mieszkaniowego z pomocą gminy. Zdejmuje z niej obciążenie i przyspiesza proces odnowienia zasobu. Istotne jest jednak określenie szczegółów dopasowanych zarówno do skali wysiłku gospodarstwa domowego w celu odnowienia mieszkania, jak i pewność przestrzegania 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 Domów Pomocy Społecznej (DPS). Mieszkania w DPS były przeznaczone przede wszystkim dla mieszkańców zameldowanych na stałe na terenie miasta, to mieszkania komunalne zlokalizowane w placówkach DPS na terenie miasta. Były odpowiednie dla osób o ograniczonej zdolności do samodzielnego funkcjonowania, które prowadziły gospodarstwo domowe, ale przy wsparciu usług opiekuńczych.

W Monachium łącznie od 2014 do 2019 r. w ramach koncepcyjnego budownictwa czynszowego (KMB) powstały 2173 mieszkania. Miasto zrealizowało projekt

mieszkaniowy ze wsparciem miejskiej spółki mieszkaniowej GEWOFA. Aby zaspokoić popyt, Kolonia w badanym okresie dążyła do uzyskania około 1 tys. mieszkań rocznie w segmencie mieszkań dotowanych ze środków publicznych. Z całego okresu badawczego docelowa liczba 1 tys. mieszkań na wynajem dotowanych ze środków publicznych została osiągnięta tylko w 2019 r. 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 około 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, 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 we Wrocławiu zrealizował 18 inwestycji mieszkaniowych, a dzięki nim powstało 79 budynków mieszkalnych z 2663 lokalami. W 2015 r., w ramach programu „Mieszkanie dla Absolwenta”, TBS w Poznaniu wybudował 143 lokale mieszkalne. W 2016 r. w ramach programu „Najem z doświadczeniem do własności” PTBS udostępnił 20 lokali mieszkalnych, a w 2019 r., w ramach tego samego programu, wybudował 362 lokale mieszkalne. W latach 2016–2019 ZKZL sp. z o.o. w Poznaniu ukończył inwestycję obejmującą budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych, która zapewniła 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 tam 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 i adekwatne reagowanie na bieżące potrzeby. Wydaje się też niezbędna w odniesieniu do zwalczania stygmatyzacji mieszkańców zasobu socjalnego jako substandardowego. W Polsce należy się rozprawić z mitem biedaka, który może mieszkać bez ogrzewania i ciepłej wody. Każda jednostka ludzka zasługuje na zapewnienie jej minimalnego standardu mieszkaniowego. Ponadto bardziej zadbane zasoby mieszkaniowy to także lepszy obraz miasta, zachęta do zamieszkania w nim, niższe koszty eksploatacji.

Problem kosztów eksploatacji jest bardzo widoczny w badanych miastach. W tab. 7.3 wymieniono stosowane rozwiązania. Wspólnym instrumentem

wykorzystywanym przez wszystkie badane jednostki lokalne są dodatki mieszkaniowe. Jest to pomoc udzielana w określonych warunkach, przede wszystkim związanych z wielkością zajmowanego lokalu, a także dochodami użytkowników. Kryteria jej przyznawania nie są odpowiednio dopasowane do realiów, co powoduje problemy w realizacji funkcji, jaką nadano dodatkom mieszkaniowym. Oznacza to, że nie wszyscy potrzebujący uzyskują tego rodzaju pomoc. Duża część czeskich gospodarstw domowych składających się z osób starszych nie ubiega się o to świadczenie. Problem ten wynika z barier utrudniających korzystanie z niego. Kluczowa jest bariera informacyjna, ale też wstyd związany z formą „prośbienia o pomoc”. Ponadto częste modyfikacje w regulacji prawnej, niedotyczącej bezpośrednio dodatków mieszkaniowych, ale wpływającej na wielkość dochodów gospodarstw domowych, skutkują zmianami liczby i wartości dodatków.

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)	+	+	+	+	+	+	+	+
„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.

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 użytkowania mieszkania, np. dodatek energetyczny	-	-	-	-	-	-	-	+

Źródło: opracowanie własne.

W Monachium i Kolonii dodatek mieszkaniowy dociera tylko do stosunkowo niewielkiej liczby gospodarstw domowych, które często nadal doświadczają dużego obciążenia czynszem. W polskich miastach zwraca uwagę relacja między liczbą pobierających świadczenie a stawkami czynszu w zasobie miasta. W 2009 r. wypłacono 140 tys. świadczeń w Łodzi, 86 tys. w Krakowie, 51,7 tys. we Wrocławiu, a 45 tys. w Poznaniu, przy średnich stawkach czynszu w zasobach komunalnych, odpowiednio: 3,92 PLN, 6,53 PLN, 5,33 PLN i 5,79 PLN za metr kwadratowy. W 2019 r., 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 metr kwadratowy. Wyraźnie widoczne jest więc oddziaływanie innych czynników niż tylko wielkość dochodów i mieszkania, co powoduje niepełną skuteczność dodatku mieszkaniowego. Wydaje się, że bardziej elastyczne i dopasowane do lokalnych potrzeb mogą być indywidualne obniżki czynszu, o ile stosowane są transparentnie i konsekwentnie.

7.3. Efekty stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej w odniesieniu do stanu lokalnych zasobów mieszkaniowych i potrzeb zgłaszanych przez gospodarstwa domowe w badanych miastach

7.3.1. Zgłaszane potrzeby a ich realizacja – kwestia wrażliwa politycznie

Rozpatrując efekty stosowanych instrumentów w latach 2009–2019, należy przede wszystkim podkreślić to, co już wcześniej wskazywano, czyli konieczność rozpatrywania działań podejmowanych w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej w perspektywie wieloletniej. Z jednej strony 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 tab. 7.5 starano się zebrać podstawowe dane umożliwiające syntetyczne spojrzenie na wykorzystywane instrumenty.

Tab. 7.5. Podsumowanie efektów działań badanych miast

Efekty 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)	-9675 lokali	-3415 lokali	+15 045 lokali	b.d.*	-17 195 lokali	-6563 lokali	-12 332 lokali	-2381 lokali
zmiana liczby lokali socjalnych** (2009–2019)	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	+822 lokali	+2830 lokali	+508 lokali	+1210 lokali

* Brak szczegółowych danych dotyczących mieszkań miejskich.

** W badanym okresie rozdzielenie zasobu mieszkaniowego na lokale komunalne i socjalne było tak silne jedynie w Polsce.

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 zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz niską sprawczość i aktywność, także w polityce lokalnej, grupy gospodarstw domowych w najtrudniejszej sytuacji życiowej. Z drugiej strony wspomnianie o problemie zasobu mieszkaniowego jako pomocy dla najbiedniejszych tworzy określony kontekst kulturowy. W Polsce dopiero od niedawna w badaniach statystycznych GUS ujawniane są dane na temat kolejek mieszkaniowych. Nie jest to jednak powszechnie komentowane ani dyskutowane. Spośród badanych miast Kolonia i Monachium oficjalnie podają te „wrażliwe politycznie” informacje. Na podkreślenie zasługuje też podawanie danych o potrzebach mieszkaniowych przez władze Krakowa w corocznych raportach o stanie miasta.

Na gruncie polskim dane GUS wskazują, że najbardziej dramatyczna była sytuacja 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. Dodatkowe dane uzyskane od GUS, oparte na liczbie gospodarstw domowych oczekujących na pomoc w latach 2014–2019, wskazują, że jedynie Kraków odnotował niewątpliwy sukces – kolejka oczekują-

cych 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.

7.3.2. Prywatyzacja a pozyskiwanie nowych zasobów

Odmienności badanych systemów mieszkaniowych były wyraźnie widoczne w możliwościach pozyskiwania mieszkań, którymi mogły dysponować władze miasta. Dobitnie 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 przywrócenia 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 około 27% zasobu komunalnego, w Ostrawie około 20%. Wśród polskich miast silny proces prywatyzacji trwał w Łodzi (w badanym okresie dotyczył około 28% zasobu komunalnego) i Wrocławiu (około 26% zasobu). W Łodzi można było wyróżnić różne etapy w zakresie realizowanej polityki prywatyzacyjnej. Liczba sprzedanych mieszkań komunalnych zmniejszyła się tam zapewne ze względu na bardzo zły stan zasobu i rosnącą tego świadomość wśród najemców.

W Krakowie starano się ograniczyć sprzedaż lokali komunalnych, aczkolwiek praktykowano ją, tylko w znacznie mniejszym wymiarze. Plany sprzedaży mieszkań z zasobu mieszkaniowego zmniejszyły się z 1000–1200 lokali mieszkalnych rocznie do 400–500 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, choć w dużej mierze zużyty technicznie. Z punktu widzenia władz lokalnych pozbycie się jego części odciążało budżet miasta. To jest jednak spojrzenie krótkoterminowe, bowiem powstaje pytanie, czy przerzucenie na nowych właścicieli zasobów drogiej w utrzymaniu ze względu na zły stan techniczny nie będzie negatywnie wpływać na atrakcyjność miasta. Nowi właściciele bez wystarczających możliwości finansowych nie zadbają w odpowiedni sposób o stan budynków.

Nowe lokale do dyspozycji władz miasta były pozyskiwane w zróżnicowany sposób, co wyrażono w tab. 7.2. Każde miasto starało się zastosować te instrumenty, które były dla niego dostępne. Nie ma możliwości dokonania porównania

ogółem, o charakterze krajowym, ze względu na odmienności systemów mieszkaniowych. Na uwagę zasługuje współpraca władz miejskich z podmiotami zewnętrznymi i korzystanie z dofinansowania ze źródeł publicznych, co było widoczne we wszystkich badanych jednostkach, aczkolwiek w różnym wymiarze.

7.4. Relacje między sytuacją gospodarczą na obszarze jednostki lokalnej a stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych

Ostatnie pytanie badawcze postawione w monografii 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 dotyczy 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, a zasób zniszczony. Zwraca jednak uwagę Łódź – miasto wyludniające się w szybkim tempie, ze znaczącym udziałem osób starszych, z dużym zasobem mieszkań komunalnych i prywatnych będących 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 ta wciąż 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, ale 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 samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, jest nieustającym wyzwaniem. Rozmaitość stosowanych instrumentów budzi zainteresowanie oraz jest godne pochwały, lecz nie wystarcza przy obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych do zaspokojenia w pełni potrzeb mieszkaniowych.

Zakończenie

W monografii skupiono się na analizie wielowymiarowego wpływu lokalnej polityki mieszkaniowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w kontekście gospodarczym i społecznym, na przykładzie wybranych miast w Czechach, Niemczech i Polsce. Badanie ujawniło istotne różnice w fazach tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego, co ma bezpośrednie przełożenie na ocenę stopnia realizacji założeń polityki mieszkaniowej w badanych miastach. Zidentyfikowane problemy wynikały przede wszystkim z niewystarczającej liczby zasobów mieszkaniowych (mieszkań przystępnych cenowo) oraz niezadowalających metod ich alokacji. To pokazuje, że racjonalne gospodarowanie zasobem wymaga nie tylko tworzenia nowych mieszkań, lecz także optymalizacji ich wykorzystania oraz adaptacji istniejących zasobów do zmieniających się potrzeb społecznych i ekonomicznych.

Większość z badanych miast boryka się z trudnościami w dostarczaniu adekwatnych danych, co utrudnia ocenę stopnia realizacji polityki mieszkaniowej. Jak wskazano wcześniej, przejrzystość i systematyczność udostępniania informacji o mieszkalnictwie mają kluczowe znaczenie, tymczasem brak danych może wynikać zarówno z ograniczeń instytucjonalnych i niskiego priorytetu monitorowania działań, jak i z ostrożnego podejścia do udostępniania informacji, które w odbiorze publicznym mogłyby zostać uznane za potwierdzenie niewystarczających działań w ramach realizowanej polityki.

Świadomość społeczności lokalnej w zakresie 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 nie. Ważnym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych badań 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. W tej sytuacji transparentność danych i otwarta komunikacja o potrzebach

mieszkaniowych oraz wynikach działań są kluczowe dla budowania zaufania i skutecznego reagowania na potrzeby społeczności lokalnych.

Przeprowadzone badanie pokazało, że różnice w strategiach tworzenia i dystrybucji zasobów mieszkaniowych między miastami mają zasadnicze znaczenie dla oceny stopnia realizacji założeń 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 z oceną stopnia realizacji założeń lokalnych polityk mieszkaniowych, przy czym należy pamiętać, że zakres działań podejmowanych przez gminy jest uzależniony nie tylko od stanu lokalnej gospodarki, lecz także od szeregu innych uwarunkowań instytucjonalnych i politycznych. Miasta z dobrze rozwiniętą infrastrukturą, stabilnym rynkiem pracy oraz mieszkańcami o wyższych dochodach 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.

Podsumowując, skuteczna polityka mieszkaniowa musi być nie tylko dobrze przemyślana i zaprojektowana z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań, lecz także elastycznie dostosowywana do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. Tylko w ten sposób można osiągnąć cel, jakim jest zapewnienie dostępu do mieszkań przystępnych cenowo i odpowiedniej jakości 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 bazujących na solidnych danych, transparentności działań oraz szerokiej współpracy międzysektorowej. Takie podejście pozwoli trwale i skutecznie rozwiązać problem niedoboru przystępnych cenowo mieszkań oraz będzie istotnym elementem strategii rozwoju gospodarczego i społecznego.

Literatura

- Aalbers, M. B. (2015). *The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis*. International Journal of Housing Policy, 15(1), 43–60. Pobrano z <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.997431> (dostup: 30.10.2025).
- Aalbers, M. B. (2016). *The financialisation of housing: A political economy approach*. Routledge, Abingdon.
- Aalbers, M. B. (2017). *The variegated financialization of housing*. International Journal of Urban and Regional Research, 41, 542–554.
- Acocella, N. (2002). *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Agentura pro sociální začleňování (2019). *Tematický akční plán pro oblast sociálního bydlení ve městě Brně 2019–2022*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Projekt „Systémové zajištění sociálního začleňování“ (CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_030/0000605). Pobrano z <http://www.socialni-zaclenovani.cz> (dostup: 30.10.2025).
- Allegre, G., Timbeau, X. (2015). *Does housing wealth contribute to wealth inequality? A tale of two New Yorks*. OFCE Briefing Paper, 9, 1–11.
- Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln (2018). *Statistisches Jahrbuch Köln 2017* [Bericht]. Stadt Köln, Köln.
- Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln (2019a). *Einwohnerentwicklung 2018: Kölns Wachstum setzt sich fort (Pegel Köln 4/2019)* [Bericht]. Stadt Köln, Köln.
- Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln (2019b). *Wohnen in Köln – Fakten, Zahlen und Ergebnisse 2019 Ausblick 2020* [Rapport]. Stadt Köln, Köln. Pobrano z https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/56_wohnen_in_ko%CC%88ln_2019_bfrei.pdf (dostup: 30.10.2025).
- Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln (2020). *Einwohnerentwicklung 2019: Leichtes Wachstum in Köln – Geburtenplus übertrifft Wanderungsgewinne (Pegel Köln 3/2020)* [Bericht]. Stadt Köln, Köln.
- Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln (2024). *Geschäftsbericht: Wohnen in Köln 2024* [Bericht]. Stadt Köln, Köln.
- Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln (n.d. a). *Adresse und Kontaktdaten* [Webseite]. Stadt Köln, Köln. Pobrano z <https://www.stadt-koeln.de/service/adressen/amt-fuer-stadtentwicklung-und-statistik> (dostup: 29.10.2025).

- Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln (n.d. b). *Kooperatives Baulandmodell Köln*. Pobrano z <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/kooperatives-baulandmodell-koeln> (dostęp: 29.10.2025).
- Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Stadt Köln (n.d. c). *Öffentliche Wohnraumförderung (Mietwohnungen)*. Pobrano z https://www.stadt-koeln.de/service/produkte/00705/index.html?cnw_autotranslate=de (dostęp: 29.10.2025).
- Andrzejewski, A. (1979). *Polityka mieszkaniowa*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Andrzejewski, A. (1987). *Polityka mieszkaniowa*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, wyd. 3 zm., Warszawa.
- Angel, S., Parent J., Civco D. L., Blei, A. M. (2011), *Making room for a planet of cities*. Lincoln Institute of Land Policy. Pobrano z https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/making-room-for-a-planet-of-cities-full_0.pdf (dostęp: 25.10.2025).
- Antoniuk, J. R. (2016). *Obowiązek gminy dostarczenia lokalu socjalnego*. Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały, 1(18), 85–100.
- 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.
- Arundel, R., Hochstenbach, C. (2018). *The spatial polarization of housing markets and wealth accumulation*. Centre for Urban Studies Working Paper Series, 1–32.
- Arundel, R., Hochstenbach, C. (2020). *Divided access and the spatial polarization of housing wealth*. Urban Geography, 41(4), 497–523.
- Arundel, R., Lennartz, C. (2017). *Returning to the parental home: Boomerang moves of younger adults and the welfare regime context*. Journal of European Social Policy, 27, 276–294.
- Arundel, R., Lennartz, C. (2020). *Housing market dualization: Linking insider-outsider divides in employment and housing outcomes*. Housing Studies, 35(8), 1390–1414.
- Arystoteles (2008). *Etyka nikomachejska*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Audycka, B. (2023). *Relokacje w łódzkiej rewitalizacji w kontekście międzynarodowej debaty na temat przesiedleń*. Studia Miejskie, 45, 39–55.
- Balchin, P. (1996). *Housing policy in Europe*. Routledge, London.
- Balchin, P. (2013). *Housing policy in Europe*. Routledge, London–New York.
- Bartkowiak, P. (2022). *Tendencje rozwoju współczesnego rynku nieruchomości mieszkaniowych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Bator, F. (1995). *The anatomy of market failure*. Macmillan Education UK, London.
- 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, 121–138.
- Bhattacharjee, A. (2012). *Social science research: Principles, methods, and practices*. University of South Florida, Tampa, Florida, USA.
- Benbasat, I., Goldstein, D. K., Mead, M. (1987). *The case research strategy in studies of information systems*. MIS Quarterly, 11(3), 369–386.
- Bielec, T., Godoj, A., Kempka, T., Praszczak, A., Ratajska, P., Wewiór, P., Wojtków, S. (2018). *Narodowy Program Mieszkaniowy*, [w:] A. Zybala (red.), *Analiza ryzyk w wybranych politykach*

- publicznych. *Raporty słuchaczy KSAP XXVIII Promocji Tadeusz Kościuszko*. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa, 59–100.
- Bielewska, A. (2015). *Imigracja wewnętrzna i międzynarodowa a globalność Wrocławia*. *Studia Ekonomiczne*, 223, 152–161.
- Biniasz-Celka, D. (2020). *Rola Towarzystwa Budownictwa Społecznego w zaspokajaniu lokalnych potrzeb mieszkaniowych*. *Studia Prawa Publicznego*, 2(30), 181–201.
- 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.
- Blackwell, T., Kohl, S. (2018). *The origins of national housing finance systems: A comparative investigation into historical variations in mortgage finance regimes*. *Review of International Political Economy*, 25(1), 49–74. Pobrano z <https://doi.org/10.1080/09692290.2017.1403358> (dostęp: 30.10.2025).
- Blumenberg, E., Ralph, K., Smart, M., Taylor, B. D. (2016). *Who knows about kids these days? Analyzing the determinants of youth and adult mobility in the U.S. between 1990 and 2009*. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 93, 39–54.
- Bogusz, J. (1993). *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*. IGM, Warszawa.
- Bojanowska, A. (2016). *Sposoby rozwiązywania problemów zaniedbanych zasobów mieszkaniowych i potrzeb różnych pokoleń mieszkańców na przykładzie Łodzi*. *Świat Nieruchomości*, 97, 37–40.
- 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.
- Brańka, P. (2011a). *Atrakcyjność inwestycyjna województwa małopolskiego w oczach przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (w świetle badań ankietowych)*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 241, 15–29.
- Brańka, P. (2011b). *Perspektywy rozwoju przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego w woj. małopolskim*. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 140, 363–373.
- Brezdeń, P., Spallek, W. (2011). *Rynek pracy województwa dolnośląskiego w okresie spowolnienia gospodarczego*. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 18, 37–50.
- Brezdeń, P., Górecka, S., Lisowska, A. (2017). *Demograficzne uwarunkowania rynku pracy w województwie dolnośląskim*. *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 30(2), 7–17.
- Bryx, M. (2023). *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*. CeDeWu, Warszawa.
- Bujalski, S. (2017). *Mia100 Kamienic. Budynki po remontach stoją puste. Dlaczego?* *Gazeta Wyborcza*. Pobrano z <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,22142389,mia100-kamienic-budynki-po-remontach-stoja-puste-dlaczego.html> (dostęp: 29.10.2025).
- Bul, R. (2016a). *Droga do Poznańskiej Kolei Metropolitalnej – działania na rzecz budowy systemu kolei w aglomeracji poznańskiej*. *Transport Miejski i Regionalny*, 11, 23–29.
- Bul, R. (2016b). *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.

- Castells, M. (1989). *The informational city: Information technology, economic restructuring, and the urban-regional process*. Basil Blackwell, Oxford.
- Cembala, G. (2014). *Rola mieszkalnictwa w ożywieniu i rozwoju gospodarki w latach 2004–2013*. Progress in Economic Sciences, 1, 303–319.
- Cesarski, M. (2011). *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*. Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, 15, 29–51.
- 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.
- Ciechocińska, M. (1987a). *Budżet czasu jako pomocnicze źródło informacji o przestrzennych różnicowaniach warunków życia w Polsce w 1984 r.* Przegląd Geograficzny, 59(3), 275–291.
- Ciechocińska, M. (1987b). *Government interventions to balance housing supply and population growth: The case of Warsaw*. International Journal of Urban and Regional Research, 11(1), 9–26.
- Cieślak, M. (red.) (1999). *Procesy demograficzne w byłych województwach dolnośląskich w latach 1975–1997*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Clapham, D. (2018). *Housing theory, housing research and housing policy*. Housing, Theory and Society, 35(2), 163–177.
- Clapham, D. (2019). *Remaking housing policy: An international study*. Routledge, London.
- Clapham, D., Kemp, P., Smith, S. J., (1990). *Housing as social policy*. Macmillan Education UK, London, 21–55.
- Cole, I. (2003). *The development of housing policy in the English regions: Trends and prospects*. Housing Studies, 18(2), 219–234.
- Colombarolli, C., Lersch, P. M. (2023). *Atypical work, financial assets, and asset poverty in Germany*. Research in Social Stratification and Mobility, 85, 2–9. Pobrano z <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2023.100803> (dostęp: 30.10.2025).
- Coulter, R. (2017). *Local house prices, parental background and young adults' homeownership in England and Wales*. Urban Studies, 54(14), 3360–3379.
- Coulter, R., Ham, M. V., Findlay, A. M. (2016). *Re-thinking residential mobility: Linking lives through time and space*. Progress in Human Geography, 40, 352–374.
- Culhane, D. P. (2008). *The cost of homelessness: A perspective from the United States*. European Journal of Homelessness, 148, 97–114.
- Cullingworth, J. B. (1993). *The political culture of planning: American land use planning in comparative perspective*. Routledge, New York.
- Cymerman, J. (2009). *Aktywna gospodarka nieruchomościami a dochody gmin*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 17(3), 29–46.
- Cyran, R. (2013). *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego*. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Cyran R., (2016), *Ekspertyza w ramach projektu „Społeczne Agencje Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”*, Katowice.
- Cyran, R. (2017). *Publiczna podaż mieszkań na wynajem w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego – możliwe scenariusze zmian na rynku wynajmu mieszkań*. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 178, 242–266.

- Dańska-Borsiak, B. (2020). *PKB i TFP w powiatach województwa wielkopolskiego. Oszacowanie i ocena zróżnicowania*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 52, 11–28.
- de Boer, R., Bitetti, R. (2014). *A revival of the private rental sector of the housing market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands*. OECD Economics Department Working Papers, 1170, OECD Publishing, Paris. Pobrano z <https://doi.org/10.1787/5jxv9f32j0zp-en> (dostęp: 29.10.2025).
- Dembicka-Niemiec, A. (2020). *Rozwój miast metropolitalnych Polski w kontekście rozwoju zrównoważonego*. *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 33(5), 31–42. Pobrano z <https://doi.org/10.18778/2543-9421.05.03> (dostęp: 30.10.2025).
- Deschermeier, P., Henger, R. (2015). *Die Bedeutung des zukünftigen Kohorteneffekts auf den Wohnflächenkonsum*. *IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, 42(3), 23–39.
- Desmond, M., Gershenson, C. (2015). *Housing and employment insecurity among the working poor*. *Social Problems*, 63(1), 46–67. Pobrano z <https://doi.org/10.1093/socpro/spv025> (dostęp: 30.10.2025).
- Dewilde, C. (2020). *Exploring young Europeans' homeownership opportunities*. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 86–102.
- Dewilde, C. (2022). *How housing affects the association between low income and living conditions-deprivation across Europe*. *Socio-Economic Review*, 20(1), 373–400.
- Dewilde, C., Flynn, L. B. (2021). *Post-crisis developments in young adults' housing wealth*. *Journal of European Social Policy*, 31(5), 580–596.
- Dominiak, J., Konecka-Szydłowska, B. (2020). *Kapitał społeczny w aglomeracji poznańskiej – zmiany w układzie rdzeń-peryferie*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 50, 101–121.
- Duda, M., Czyż, P. (2016). *Wpływ stref zdegradowanych przestrzennie i społecznie na turystyczny wizerunek miasta – przykład Łodzi*. *Badania i Rozwój Młodych Naukowców w Polsce – Architektura i Urbanizacja*. *Młodzi Naukowcy*, Poznań.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Zimmermann, M. (2022). *Housing expenditure and income inequality*. *The Economic Journal*, 132(645), 1709–1736.
- Egner, B. (2019). *Wohnungspolitik seit 1945*. *Gesucht*, 94–100.
- Ehrenhalt, A. (2012). *The Great Inversion and the Future of the American City*. Vintage, New York.
- Elsinga, M. G., Haffner, M. E. A. (2020). *How the European Commission affected social rental housing in the Netherlands and Germany*, [in:] K. B. Anacker, M. T. Nguyen, D. P. Varady (eds), *The Routledge Handbook of Housing Policy and Planning*. Routledge, New York, 220–228.
- Elsinga, M., Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., Boumeester, H. (2016). *Housing as an engine of inequality and the role of policy*. *Better Theory for Better Action (BTA) Paper No. 1*, Delft University of Technology, Delft.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- European Economic and Social Committee (2012, January 28). *Opinion on "The problem of homelessness" (own-initiative opinion)*. C 24/35. European Union.
- Fermus-Bobowiec, A. (2019). *Prawne instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 1944–1956*. *Miscellanea Historico-Iuridica*, 18(2), 241–266.
- Fernandez, R., Aalbers, M. B. (2016). *Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism*. *Competition and Change*, 20(2), 71–88.

- Ferrera, M. (2005). *The boundaries of welfare. European integration and the new spatial politics of social protection*. Oxford University Press, Oxford.
- Filandri, M., Bertolini, S. (2016). *Young people and home ownership in Europe*. International Journal of Housing Policy, 16(2), 144–164.
- Firlej, K. A. (2015). *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na małopolski rynek pracy*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Fitzpatrick, S. (2005). *Explaining homelessness: a critical realist perspective*. Housing, Theory and Society, 22(1), 1–17.
- Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research*. Sage, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Florida, R. (2010). *The great reset: How new ways of living and working drive post-crash prosperity*. HarperCollins, New York.
- Florida, R. (2013). *The fading differentiation between city and suburb*. Urban Land, January 31. Pobrano z <http://urbanland.uli.org/economy-markets-trends/the-fading-differentiation-between-city-and-suburb/> (dostęp: 28.06.2018).
- Forrest, R., Hirayama, Y. (2015). *The financialisation of the social project: Embedded liberalism, neoliberalism and home ownership*. Urban Studies, 52(2), 233–244.
- Forrest, R., Yip, N. M. (eds) (2012). *Young people and housing: Transitions, trajectories and generational fractures*. Routledge, Scotland.
- Fuller, G. W., Johnston, A., Regan, A. (2020). *Housing prices and wealth inequality in Western Europe*. West European Politics, 43(2), 297–320.
- 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.
- 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.
- Glocker, D., Plouin, M. (2016). *Overview of housing policy interventions in Poland*. OECD Regional Development Working Papers 7, 3–4.
- Glossop, C. (2008). *Housing and economic development: Moving forward together*. Housing Corporation, London.
- Godlewska-Majkowska, H. (2017). *Atrakcyjność inwestycyjna regionów 2017. Województwo wielkopolskie*, Wydawnictwo Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Gornig, M., Michelsen, C. (2018). *Bauwirtschaft: Ende des Neubaubooms*. DIW Wochenbericht, 85(1/2), 34–45.
- Groeger, L. (2016). *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*. Space – Society – Economy, 18, 131–146.
- Górecka, S. (2001). *Perspektywy rozwoju demograficznego miast dolnośląskich*, [w:] J. Kowaleski (red.), *Teraźniejszość i przyszłość demograficzna polskich regionów. Materiały na konferencję naukową*, Absolwent, Łódź.
- Górecka, S., Szmytkie, R., Maleszka, W. (2016). *Prognoza demograficzna dla obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego do 2020 r.* Studia Obszarów Wiejskich, 41, 199–207.
- Gründling, P., Grabka, M. M. (2019). *Staatlich geförderter Mietkauf kann einkommensschwachen Familien Weg in die eigenen vier Wände ebnen*. DIW Wochenbericht, 86(29), 499–506.

- Guba, E. G., Lincoln, Y. S. (1994). *Competing paradigms in qualitative research*. Handbook of Qualitative Research, 2(163–194), 105.
- Haffner, M., Elsinga, M., Hoekstra, J. (2008). *Rent regulation: The balance between private landlords and tenants in six European countries*. European Journal of Housing Policy, 8, 217–233.
- Hannemann, C. (2014). *Zum Wandel des Wohnens*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 64(20–21).
- Hansson, A. G., Lundgren, B. (2018). *Defining social housing: A discussion on the suitable criteria*. Housing, Theory and Society, 36(2), 149–166. Pobrano z <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14036096.2018.1459826> (dostęp: 30.10.2025).
- Harloe, M. (1991). *Short note: Towards a theorized comparative housing research*. Scandinavian Housing and Planning Research, 8, 129–132.
- Hartmann, T., Hengstermann, A. (2020). *Internationale Impulse für die deutsche Bodenpolitik. Bericht zum Sondierungsworkshop des Internationalen Arbeitskreises (IAK) "Bodenpolitische Impulse für effektives Flächenmanagement"*. Nachrichten der ARL, 2, 60–61.
- Haupt, H.-G., Kocka, J. (1996). *Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung*, [in:] H.-G. Haupt, J. Kocka (eds). *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung*. Campus, Frankfurt am Main–New York, 9–47.
- Haupt, H. G., Kocka, J. (2004). *Comparative history: methods, aims, problems*. In *Comparison and History*. Routledge, New York.
- Henger, R., Deschermeier, P., Seipelt, B., Voigtländer, M. (2017). *Steigende Wohnbedarfe – Aktualisierte Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. Flächennutzungsmonitoring IX Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung? IÖR Schriften Band 73.
- 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.
- Hochstenbach, C., Arundel, R. (2019). *Spatial housing-market polarization: national and urban dynamics of diverging house values*. Transactions of the Institute of British Geographers. Pobrano z: <https://doi.org/10.1111/tran.12346> (dostęp: 29.10.2025).
- Hoekstra, J. (2010). *Divergence in European housing and welfare systems*. IOS Press, Amsterdam.
- Hoekstra, J. (2020). *Comparing local instead of national housing regimes? Towards international comparative housing research 2.0*. Critical Housing Analysis, 7(1), 74–85.
- Hoekstra, J., Boelhouwer, P. (2014). *Falling between two stools? Middle-income groups in the Dutch housing market*. International Journal of Housing Policy, 14(3), 301–313. Pobrano z <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.935105> (dostęp: 30.10.2025).
- Horst, H. R. (2023). *Mieterhöhung wegen Wohnungsmodernisierung – Besonderheiten bei preisgebundenen Wohnungen*. Monatsschrift für Deutsches Recht, 77(21), 1361–1365.
- Housing Europe Observatory (2020). *The sale of social and public housing in Europe*. Housing Europe, Brussels.
- Hradecký, I., Barták, M., Cveček, D., Edgar, W., Ondrák, P., Pěnkava, P., Ruszová, P. (2007). *Definice a typologie bezdomovství. Zpráva o realizaci aktivity č. 1 projektu Strategie sociální inkluze bezdomovců v ČR*. Česká republika: Naděje, o.s., Praha.
- Instytut Rozwoju Miast (2015). *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok*. Kraków.
- Jacobs, K. (2019). *Neoliberal housing policy: An international perspective*. Routledge, London.

- Janicka-Świerguła, K. (2017). *Rewitalizacja dziedzictwa architektonicznego Łodzi w ramach programu „Mia100 Kamienic”*. Czasopismo Inżynierii Lądowej, Środowiska i Architektury, 64(3/II), 103–114.
- Janiszewska, A., Dmochowska-Dudek, K. (2017). *Przestrzenne zróżnicowanie starzenia się ludności w Łodzi*. Space–Society–Economy, 20, 9–22.
- Jankel, S., van Giele Ruppe, P., Gaboreau, M., Grzegorzczak, A., Jaczeńska, B. (2019). *Polityka mieszkaniowa a segregacja społeczna. Przykład Warszawy, Berlina i Paryża*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Jarno, W. (2019). *Gierkowska „prosperita”. Łódź w latach 1971–1980*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Jarosz, I., Kossowska, A. (2018). *Wypowiedzenie umowy najmu okazjonalnego oraz instytucjonalnego*. Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, 4(44).
- Jelonek, D. (2018). *Systemy informacyjne zarządzania przedsiębiorstwem. Perspektywy strategii i tworzenia wartości*. PWE, Warszawa.
- Johnson, T. P. (1998). *Approaches to equivalence in cross-cultural and cross-national survey research*, [in:] J. Harkness (ed.). ZUMA-Nachrichten Spezial 3: Cross-cultural survey equivalence. ZUMA, Mannheim, 1–40.
- Jopek, D. (2018). *Procesy transformacji współczesnych miast na wybranych przykładach miast*. Budownictwo i Architektura, 17(2), 183–192.
- Józefowicz, I., Michniewicz-Ankiersztajn, H. (2020). *Rozwój społeczno-gospodarczy a aktywność społeczności lokalnych w województwie wielkopolskim*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 52, 29–42.
- Jurek, K., Majchrzak, M. (2001). *Lokalne strategię mieszkaniowe oraz programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy*. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Kraków.
- Kalleberg, A. L. (2018). *Precarious lives: Job insecurity and well-being in rich democracies*. John Wiley & Sons, Dublin.
- Kałuża-Kopias, D. (2014). *Atrakcyjność migracyjna wielkich miast – stan obecny*. Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, 27(4), 41–54.
- 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.
- Kamerschen, D., McKenzie, R. B., Nardinelli, C. (1991). *Ekonomia*. Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk.
- Kania, K., Najbar, K. (2014). *Działania gmin w zakresie mieszkalnictwa na przykładzie Gminy Miejskiej Kraków*. Świat Nieruchomości, 3(89), 49–54.
- Kawa, J. (2013). *Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wywodu naukowego*. Studia Prawnoustrojowe, 21(1), 169–188.
- Kemeny, J. (1992). *Housing and social theory*. Routledge, London et al.
- Kemeny, J. (1995). *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. Routledge, London–New York.
- Kemeny, J. (2001). *Comparative housing and welfare: Theorising the relationship*. Journal of Housing and the Built Environment, 16, 53–70.
- Kemeny, J., Lowe, S. (1998). *Schools of comparative housing research: From convergence to divergence*. Housing Studies, 13(2), 161–176.

- Kendig, H., Paris, C., Anderton, N. (1987). *Towards fair shares in Australian housing*. Highland Press, Canberra.
- Kędzierska, M. (2009). *Kształtowanie polityki mieszkaniowej w warunkach gospodarki rynkowej*. Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy, 2(1), 147–157.
- Kiba-Janiak, M., Kołakowski, T. (2015). *Dynamika i kierunki rozwoju inwestycji firm japońskich w województwie dolnośląskim*. Research Papers of the Wrocław University of Economics / Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 393, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, 120–132.
- Kierzenkowski, R. (2008). *Bridging the housing gap in Poland*, OECD Economics Department, Working Papers, 639. Pobrano z <http://dx.doi.org/10.1787/236314440147> (dostęp: 30.10.2025).
- Kik, I., Marona, B., Nalepka, A. (2017). *Wykorzystanie środków zwrotnych na realizację inwestycji gmin w województwie małopolskim*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 8(956), 35–49.
- Kimhur, B. (2020). *How to apply the capability approach to housing policy? Concepts, Theories and Challenges*, Housing, Theory and Society, 37(3), 257–277.
- Kleit, R. G., Kang, S., Scally, C. P. (2016). *Why do housing mobility programs fail in moving households to better neighborhoods?* Housing Policy Debate, 26(1), 188–209.
- Klepaczki, B. (2009). *Wybrane zagadnienia związane z metodologią badań naukowych*. Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, 96(2), 38–46.
- Kluza, B., Kluza, K. (2020). *Mieszkania komunalne – wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa w świetle badań wybranych miast*. Urban Development Issues, 67, 75–84.
- Kłósowski, S. (2010). *Zarządzanie strategiczne mieszkaniowym zasobem gminy*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 109.
- Kofner, S. (2017). *Social Housing in Germany: An inevitably shrinking sector?* Critical Housing Analysis, 4(1), 61–71.
- Kohl, S. (2021). *Too much mortgage debt? The effect of housing financialization on housing supply and residential capital formation*. Socio-Economic Review, 19(2), 413–440.
- Koller, D., Wohlrab, D., Sedlmeir, G., Augustin, J. (2020). *Geografische Ansätze in der Gesundheitsberichterstattung*. Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung-Gesundheitsschutz, 63(9), 1108–1117.
- Koncepcie sociálního bydlení v Brně Analytická a návrhová část 2020–2030.
- Konowalczuk, J. (2009). *Wycena nieruchomości przedsiębiorstw*. C. H. Beck, Warszawa.
- Kopaliński, W. (1989). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Państwowe Wydawnictwo „Wiedza Powszechna”, Warszawa.
- Koprowska, K., Łaskiewicz, E., Kronenberg, J. (2020). *Is urban sprawl linked to green space availability?* Ecological Indicators, 108, 1–10.
- Korniłowicz, J. (2005). *Wybrane elementy polityki mieszkaniowej*. Problemy Rozwoju Miast, 4, 48–53.
- Korniłowicz, J., Uchman, B. (2011). *Aspekty społeczne, ekonomiczne i techniczne gospodarki komunalnymi zasobami mieszkaniowymi*. Problemy Rozwoju Miast, 8(1–2), 19–28.
- Kowalczyk, P. (2011). *Analiza wrocławskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 192, 106–118.

- Krakowińska, E. (2008). *Mieszkalnictwo jako dobro wiodące w gospodarce*. Studia i Materiały, 1, 75–82.
- Kratoška, J. (1920). *Ochrana nájemníků: zabírání bytů, omezení práva stěhovacího. Výklad zákona* [Tenant protection: Occupations of flats, restrictions on mobility law. Statutory interpretation]. Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství, Prague.
- Kreukels, A. M., Spit, T. J. M. (1989). *Fiscal Retrenchment and the Relationship between National Government and Local Administration in the Netherlands*, [in:] *Urban Innovation and Autonomy: the political implications of policy change*. Sage, Thousand Oaks–London–New Delhi, 153–181.
- Kryńska, E. (2015). *Znikanie miast. Studium przypadku Łodzi*. Studia Ekonomiczne, 223, 174–185.
- Krystek-Kucewicz, B., Jadach-Sepiolo, A., Tomczyk, E., Spadło, K., Basińska, P., Barczewska-Woszczyk, A. (2020). *Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin. Podręcznik*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak, E. (2008). *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 16(1), 21–22.
- Kucharska-Stasiak, E. (2010). *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 18(3), 21–36.
- Kucharska-Stasiak, E. (2016). *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak, E., Ledzion-Trojanowska, Z., Marchlewski, K., Nykiel, L., Wójtowicz-Korycka, J., Załączna, M. (2005). *Podstawy funkcjonowania rynku nieruchomości. Ujęcie teoretyczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kucharska-Stasiak, E., Kusideł, E., Załączna, M., Żelazowski, K. (2020). *Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kucharska-Stasiak, E., Załączna, M., Żelazowski, K. (2011). *Stan gospodarki mieszkaniowej w gminie Łódź, pożądane kierunki zmian*. Urząd Miasta Łodzi, Łódź.
- Kucharska-Stasiak, E., Załączna, 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.
- Kuča, K. (2000). *Brno: vývoj města, předměstí a připojených vesnic*. Baset, Praha.
- Kuda, F., Lux, M. (2010). *Bydlení v regionech: (důsledky regionálních rozdílů v dostupnosti bydlení)*. Professional Publishing.
- Kulesza, H., Nieciński, W. (eds) (1989). *Mieszkalnictwo: zagrożenia i szanse rozwoju. Zbiór opracowań*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kueth, T., Keeney, R. (2012). *Environmental externalities and residential property values: Externalized costs along the house price distribution*. Land Economics, 88(2), 241–250.
- Kuryłek, Z. (2017). *Demograficzne i ekonomiczne wyzwania dla Wrocławia i województwa dolnośląskiego*. Miasto. Pamięć i Przyszłość, 2, 37–50.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2017a). *Wohnen für Alle: Sofortprogramm zum Bau von EOF-geförderten Wohnungen* [Broschüre]. Landeshauptstadt München, München.

- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2017b). *Wohnen in München VI: Wohnungspolitisches Handlungsprogramm 2017–2021* [Bericht]. Landeshauptstadt München, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2021). *Änderung des Flächennutzungsplans mit integrierter Landschaftsplanung für den Bereich VI/38 – Arnold-Sommerfeld-Straße (südlich), Lise-Meitner-Weg (nördlich): Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 28. Juli 2021* [Amtliches Dokument]. Landeshauptstadt München, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2024). *Wohnen in München VII: Wohnungspolitisches Handlungsprogramm 2023–2028* (2. aktualisierte Auflage, Stand September 2024) [Informationsflyer]. Landeshauptstadt München, München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (n.d.). *Portrait Referat für Stadtplanung und Bauordnung*. Pobrano z <https://stadt.muenchen.de/infos/portrait-referat-stadtplanung-bauordnung.html> (dostęp: 29.10.2025).
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (2017). *Münchner Armutsbericht 2017* [Bericht]. Landeshauptstadt München, München.
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (2022). *Münchner Armutsbericht 2022* [Bericht]. Landeshauptstadt München, München.
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat (n.d.). *Münchner Armutsbericht: Armut in München*. Pobrano z <https://stadt.muenchen.de/infos/armutsbericht-muenchen.html> (dostęp: 29.10.2025).
- Landeshauptstadt München, Sozialreferat. Amt für Wohnen und Migration (n.d.). *Allgemeine Informationen zur Münchner Wohnungswirtschaft und zum Wohnungsmarkt*. Pobrano z <https://stadt.muenchen.de/service/info/amt-fuer-wohnen-und-migration/1082626/> (dostęp: 29.10.2025).
- Lawson, J. (2006). *Critical realism and housing research*. Routledge, London–New York.
- Lawson, J., Haffner, M., Oxley, M. (2010). *Comparative housing research in the new millennium: Methodological and theoretical contributions from the first decade*, [in:] B. Randolph, T. Burke, K. Hulse, V. Milligan (eds), *Refereed papers presented at the 4th Australasian Housing Researchers Conference, Sydney, 5–7 August 2009*. City Futures Research Centre, University of New South Wales, Sydney.
- Lebuhn, H., Holm, A., Junker, S., Neitzel, K. (2017). *Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“*. Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Lee, H. (2020). *Are millennials coming to town? Residential location choice of young adults*. *Urban Affairs Review*, 56(2), 565–604.
- 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.
- 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.
- Lennartz, C., Helbrecht, I. (2018). *The housing careers of younger adults and intergenerational support in Germany's 'society of renters'*. *Housing Studies*, 33, 317–336.
- Lennartz, C., Ronald, R. (2017). *Asset-based welfare and social investment: Competing, compatible, or complementary social policy strategies for the new welfare state?* *Housing, Theory and Society*, 34, 201–220.

- Lérová I. (1983), *Úloha bydlení v sociálně ekonomickém rozvoji* (*The role of housing in socio-economic development*). SNTL, Prague.
- Lindovská, E. (2014). *Homelessness coping strategies from housing ready and housing first perspective*. European Journal of Homelessness, 8(1), 97–115.
- Lis, P. (2005). *Koncepcje polityki mieszkaniowej*. Working Papers, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 31.
- Lis, P. (2008). *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C. H. Beck, Warszawa.
- Lis, P. (2011). *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*. Space – Society – Economy, 10, 9–28.
- Lis, P. (2017). *Zrównoważony rozwój rynków mieszkaniowych jako współczesne wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa*. Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje, 37(2), 53–71.
- Lis, P. (2018). *Od uniwersalności do selektywności w społecznej polityce mieszkaniowej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, 2(334), 67–81.
- Llewelyn, D. Y. (2006). *Quality of Place: The North's Residential Offer Phase 1 Report*. The Northern Way Newcastle Upon Tyne, The Northern Way.
- Lowe, S. (2004). *Housing policy analysis*, [in:] *Housing policy analysis: British housing in culture and comparative context*. Macmillan Education UK, London, 1–33.
- Lundqvist, C. (2011). *Well-being in competitive sports: The feel-good factor? A review of conceptual considerations of well-being*. International Review of Sport and Exercise Psychology, 4(2), 109–127.
- Lux, M. (2004). *Housing the poor in the Czech Republic: Prague, Brno and Ostrava*, [in:] J. Fearn (ed.), *Too poor to move, too poor to stay*. LGI, Budapest, 23–66.
- Lux, M., Sunega, P. (2017). *Social housing in the Czech Republic: change of trend?* Critical Housing Analysis, 4(1), 81–89.
- MacLennan, D., Miao, J. (2017). *Housing and capital in the 21st century*. Housing Theory and Society, 34(2), 127–145.
- Makowska, M. (2013). *Pomiędzy interwencjonizmem państwa a wolnym rynkiem – przyczynek do dyskusji o przemianach polityki mieszkaniowej w Polsce*, Społeczeństwo i Polityka, 4(37), 126–142.
- Małkowska, A. (2010). *Ekonomiczne efekty gospodarowania nieruchomościami gmin*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 822, 77–87.
- Markiewicz, A. (2022). *Wzorcowe osiedle WuWa we Wrocławiu w ocenie jego współczesnych użytkowników*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 84(4), 181–197.
- Markowski, T., Drzazga, D., Sikora-Fernandez, D., Groeger, L., Danielewicz, J. (2018). *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*. Studia KPZK, 185.
- Markowski, T., Sikora-Fernandez, D. (2019). *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*. Samorząd Terytorialny, 1, 2.
- Marona, B., Głuszak, M. (2012a). *Nadzór nad rozdysponowanymi nieruchomościami gminy jako warunek racjonalnego gospodarowania*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 223.
- Marona, B., Głuszak, M. (2012b). *Ownership supervision as a condition of rational municipal property management in Poland*. Research Papers of the Poznań University of Economics and Business, 223, 77–94.

- Martela, B., Janik, L., Bubak, G. (2023). *Analiza strategii rozwoju lokalnego w miastach. Charakterystyka dokumentów i sposób ich wykorzystania*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. Pobrano z <https://doi.org/10.51733/opm.2023.14> (dostęp: 30.10.2025).
- Martyniak, Z. (1976). *W sprawie klasyfikacji metod i technik organizacji i zarządzania*. Przegląd Organizacji, 8.
- Matznetter, W., Mundt, A. (2012). *Housing and welfare regimes*, [in:] D. Clapham (eds), *The SAGE Handbook of Housing Studies*. Sage, Los Angeles, 274–294.
- Mazáček, D., Hrubý, M., Pácal, J., Soural, M., Svoboda, P. (2020). *Trend Report 2020: Rezidenční trh*. Institut strategického investování FFÚ VŠE & Central Europe Holding, Praha.
- McDonald Noreen, C. (2015). *Are Millennials Really the 'Go-Nowhere' Generation?* Journal of the American Planning Association, 81, 90–103.
- McKee, K., Moore, T., Soaita, A., Crawford, J. (2017). *'Generation Rent' and 'The Fallacy of Choice'*. International Journal of Urban and Regional Research, 41(2), 318–333.
- Metzner Mrics, S. (2018). *Erklärung und Prognose von Wohnungsmieten. Bestimmung wesentlicher Einflussfaktoren mittels Korrelationsanalyse. Forschungsbericht*. Empirica Institut, Berlin et al.
- 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.
- Mikuła, Ł. (2016). *Rozwój funkcji mieszkaniowej w aglomeracji poznańskiej w świetle polityki przestrzennej samorządów lokalnych*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 36, 91–112.
- Mildschuh, V., Dušek, R., Herman, K. (1931). *K naší otázce bytové (On the Czech Housing Question)*. Prometheus, Prague.
- Milewska-Wilk, H., Nowak, K. (2022). *Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky (2015). *Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015–2025*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky (2019). *Zpráva o plnění Strategie sociálního začleňování 2014–2020 za rok 2018*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky (2020). *Analýza vývoje zaměstnanosti a nezaměstnanosti v roce 2019*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha.
- Ministerstvo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2020). *Rynek pracy w Polsce w 2019 roku*. Departament Rynku Pracy, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju (2020). *Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce*. Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) (2012). *Niepublikowane badanie przeprowadzone przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej*.
- Mirczak, D. (2018). *Rządowe programy mieszkaniowe w Polsce w latach 2006–2017*. Studia Politicae Universitatis Silesiensis, 22, 59–72.
- Moos, M. (2013). *'Generationed' space: Societal restructuring and young adults' changing residential location patterns*. The Canadian Geographer, 58, 11–33.

- Moos, M. (2016). *From gentrification to youthification? The increasing importance of young age in delineating high-density living*. *Urban Studies*, 53(14), 2903–2920.
- Musiak-Malago, M. (2018). *Wybrane aspekty kurczenia się miast w Polsce*. *Studia Miejskie*, 29, 61–75.
- 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.
- Muzioł-Węclawowicz, A. (2021). *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia*. *Studia BAS*, 2, 83–112.
- Muzioł-Węclawowicz, A., Habdas, M. (2017). *Poland: Gradual growth across barriers*, [in:] *Private rental housing in transition countries: An alternative to owner occupation?* Palgrave Macmillan UK, London, 261–286.
- Najwyższa Izba Kontroli (2010). *Kontrola Państwowa, wydanie specjalne, nr 3, listopad 2010*. NIK, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2011). *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym. Zbiorne zestawienie kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli pod kątem gospodarowania przestrzenią* [nr ewid. 193/2016/KIN]. Departament Infrastruktury, NIK, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (2018). *Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej* [nr ewid. 181/2018/P/18/005/KAP]. Departament Administracji Publicznej, NIK, Warszawa. Pobrano z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20338,vp,22961.pdf> (dostęp: 30.10.2025).
- Najwyższa Izba Kontroli (2020). *Informacja o wynikach kontroli. Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach* [nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN]. NIK, Warszawa. Pobrano z <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/lokale-socjalne-i-komunalne.html> (dostęp: 30.10.2025).
- Nelson, A. C. (2013). *Reshaping Metropolitan America: Trends and opportunities to 2030*. Island Press, Washington.
- Ni, P., Zhang, Y., Cao, Q. (2019). *The influence of housing prices on urban competitiveness: Review and prospects*. *Chinese Journal of Urban and Environmental Studies*, 7(03), 1–13.
- Nissen, S. (1998). *The case of case studies: On the methodological discussion in comparative political science*. *Quality and Quantity*, 32, 401–409.
- Nowak, K. (2021). *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- 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.
- Nykiel, L. (2012). *Mieszkania na wynajem jako warunek rozwoju rynku mieszkaniowego*. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 20(3), 95–110.
- Tokarski, J., Szkiłdź, H., Chociłowska, H. (red.) (1989). *Słownik wyrazów obcych PWN*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- 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.

- 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.
- Olech, P. (2010). *Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej*. EAPN Polska Report.
- Olejnik, Ł. (2020). *Dekada Solidarności. Łódź w latach 1980–1989*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Olszak, M. (2020). *Bezdomność warszawska – wykluczeni mieszkaniowo. Innowacyjna formuła pomocy mieszkaniowej – Społeczna Agencja Najmu*. *Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne*, 26(1–2), 81–89.
- Oxley, M. (1991). *The aims and methods of comparative research*. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 9, 67–77.
- Oxley, M. (2001). *Meaning, science, context and confusion in comparative housing research*. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, 89–106.
- Palicki, S. (2013). *Rewitalizacja a rynek nieruchomości mieszkaniowych. Przypadek poznańskiej Śródk*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 75(3), 209–228.
- Parys, A. W. (2020). *Ocena lokalnej polityki mieszkaniowej Łodzi i Krakowa w świetle wybranych aspektów*. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 4(349), 23–45.
- Parys, A. W. (2024). *Social and affordable housing in Germany: Retrospective and new challenges*. *Ekonomia Międzynarodowa*, 45, 47–69.
- Pennington, D. C. (2000). *Social cognition*. Routledge, London.
- Perspektive München (2017). *Bericht zur Wohnungssituation in München 2016–2017*. Landeshauptstadt München.
- Perspektive München (2019). *Bericht zur Wohnungssituation in München 2018–2019*. Landeshauptstadt München.
- Peters, K.-H. (1984). *Wohnungspolitik am Scheideweg*. Berlin.
- Pickvance, C. G. (2001). *Four varieties of comparative analysis*. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, 7–28.
- Piwońska, I. (2015). *Główne konsekwencje II wojny światowej dla warunków mieszkaniowych w Polsce*. *Społeczeństwo i Ekonomia*, 3, 93–119.
- Pizlo, W. (2009). *Studium przypadku jako metoda badawcza w naukach ekonomicznych*. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 11(5), 246–251.
- Platforma pro sociální bydlení & Lumos (2018). *Zpráva o vyloučení z bydlení za rok 2018*. Platforma pro sociální bydlení, Praha.
- Ploeger, R., Lawson, J., Bontje, M. (2001). *The methodological challenge to comparative research*. *Journal of Housing and the Built Environment*, 1–5.
- Podyma, A., Sikorska, A., Warczyńska, M., Bartosiewicz, B. (2016). *Wymiar społeczny programu Mia100 Kamienic w Łodzi*. *Space – Society – Economy*, 15, 115–129.
- Polak, A. (2010). *Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej*. *Rocznik Żyrardowski*, 8, 245–273.
- Poláková, O. (2006). *Bydlení a bytová politika*. Express, Praha.
- Powell, R., Robinson, D. (2019). *Housing, ethnicity and advanced marginality in England*, [in:] *Class, ethnicity and state in the polarized metropolis: Putting Wacquant to work*. Springer International Publishing, Cham, 187–212.

- Prokop, R. (2003). *Ostrava v procesu transformace*, [in:] *Ostrava 21: Příspěvky k dějinám a současnosti Ostravy a Ostravska*. Tilia, Šenov u Ostravy, 284–308.
- Prokop, R. (2006). *Vývojové proměny postsocialistických měst Ostravska a Hornoslezského regionu v podmínkách transformace*. Tilia, Šenov u Ostravy.
- Przymeński, A. (2014). *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*. *Studia Ekonomiczne*, 179, 237–248.
- Przymeński, A. (2016). *System socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce i jego ocena*. *Polityka Społeczna*, 43 2(503), 29–37.
- Przymeński, A. (2019). *Najem mieszkań na warunkach socjalnych w kontekście zmian modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*. *Polityka Społeczna*, 9, 1–7.
- Pszczółowski, T. (1978). *Encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Ossolineum, Wrocław.
- Rataj, Z., Suszyńska, K. (2017). *Znaczenie społecznego budownictwa mieszkaniowego w zrównoważonym rozwoju*. *Progress in Economic Sciences*, 4, 9–42.
- 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.
- Rink, D., Egner, B. (2020). *Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand*, [in:] *Lokale Wohnungspolitik*. Nomos, Baden-Baden, 9–42.
- Ripka, Š., Černá, E., Kubala, P., Staněk, R. (2018). *Pilotní testování rychlého zabydlení rodin s dětmi (Rapid Re-Housing)*. Ostravská Univerzita, Ostrava.
- Robson, B., Parkinson, M., Boddy, M., MacLennan, D. (2000). *The state of English cities. Department for Environment, Transport and the Regions*. The Competitive Economic Performance of English Cities London, CLG, London.
- Rodríguez-Pose, A., Storper, M. (2020). *Housing, urban growth and inequalities: The limits to de-regulation and upzoning in reducing economic and spatial inequality*. *Urban Studies*, 57(2), 223–248.
- Rohr, G. V., Bodelschwingh, A. V., Pietschmann, H., Rohwedder, H. (2011). *Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung*. Endbericht, Forschungsprogramm des BMVBS, Berlin, 4.
- Ronald, R. (2008). *The ideology of home ownership: Homeowner societies and the role of housing*. Palgrave Macmillan UK, Basingstoke.
- Ronald, R., Lennartz, C. (2018). *Housing careers, intergenerational support and family relations*. *Housing Studies*, 33, 147–159.
- Rozbiewski, B., Markowski, T., Zybała, A., Anioł, W., Szlachta, J., Kołacz, M., Bielecki, C. (2019). *Państwo i społeczeństwo wobec chaosu przestrzennego – źródła i działania. Dyskusja redakcyjna*. *Public Policy Studies*, 6(2), 123–163.
- Rueda, D. (2005). *Insider-outsider politics in industrialized democracies: The challenge to social democratic parties*. *American Political Science Review*, 99, 61–74.
- Rueda, D. (2007). *Social democracy inside out*. Oxford University Press, Oxford.
- Rugg, J., Kellaher, L. (2014). *Living a life in social housing: A report from the Real London Lives project*. Centre for Housing Policy, University of York, York.

- Rugg, J. J., Quilgars, D. J. (2015). *Young people and housing: A review of the present policy and practice landscape*. Youth and Policy, 114, 5–16.
- Sadowska, B. (2010). *Gospodarka mieszkaniowa w gminach – aspekty finansowe i organizacyjne*. Ekonomiczne Problemy Usług, (61), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 620, 411–422.
- Sagan, I. (2017). *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Salamon, M., Muzioł-Węclawowicz, A. (2015). *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*. Habitat for Humanity, Warszawa.
- Savas, E. S. (1992). *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Scheba, A., Turok, I. (2023). *The role of institutions in social housing provision: Salutory lessons from the South*. Housing Studies, 38(6), 1132–1153.
- Schipper, S., Schöning, B. (2021). *Die ewig neue Wohnungsfrage! Auf den Spuren bundesdeutscher Debatten zur sozialen Wohnraumversorgung, [in:] Die Rückkehr der Wohnungsfrage: Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, 77–98.
- Schwartz, H. M., Seabrooke, L. (2009). *Conclusion: Residential capitalism and the international political economy*. The Politics of Housing Booms and Busts, 208–226.
- Sedmák, M. (2012). *Municipální bytová politika* [praca licencjacka, *Vysoké učení technické v Brně, Fakulta stavební, Ústav stavební ekonomiky a řízení*]. Brno University of Technology, Brno.
- Sejm RP (2010). *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020*, Kancelaria Sejmu RP, Warszawa.
- 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.
- 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.
- Sikora-Fernandez, D. (2011). *Budownictwo socjalne na tle zrównoważonego rozwoju miast*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 261, 433–441.
- 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.
- Sitek, M. (2015). *Zarządzanie rządowymi programami wspierania budownictwa mieszkaniowego*. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas Zarządzanie, 16(2), 77–88.
- Skifter Andersen, H., Munk, A. (1994). *The welfare state versus the social market economy comparison and evaluation of housing policies in Denmark and West Germany with special importance attached to social housing and rent control*. Scandinavian Housing and Planning Research, 11, 1–25.
- Slavata, D. (2000). *Vybrané problémy obecní bytové politiky*. Veřejná správa, 2, 8–9.
- Sokołowicz, M. E. (2015). *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Somotogyi, T. (2019). *Analýza vývoje cen nemovitostí v ČR*.

- Stabryła, A. (1987). *Podstawy metodyki badania struktury organizacyjnej*. Zeszyty Naukowe AE, 234(6), 117–138.
- Stadt Köln. Amt für Stadtentwicklung und Statistik (2009–2019). *Wohnen in Köln: Bericht zur Wohnungsmarktbeobachtung* [seria raportów]. Stadt Köln, Köln.
- Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class*. Bloomsbury Academic, London–New York.
- Stawasz, D. (2008). *Lokalne programy rewitalizacji wobec problemów mieszkaniowych miasta – przykład Łodzi*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 215.
- Steinführer, A. (2005). *Comparative case studies in cross-national housing research*, [in:] J. Wilkinson, Y. Hürol (eds), *Methodologies in housing research*. Urban International Press, North Shields, 91–107.
- Stephens, M. (2011). *Comparative housing research: A 'system-embedded' approach*. International Journal of Housing Policy, 11(4), 337–355. Pobrano z <https://doi.org/10.1080/14616718.2011.626598> (dostęp: 29.10.2025).
- Stephens, M., Norris, M. (2013). *Introduction: Strengthening the conceptual and methodological foundations of comparative housing research*, [in:] *Meaning and measurement in comparative housing research*. Routledge, London, 1–9.
- Stiglitz, E. J. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Strączkowski, Ł., Koszel, M. (2021). *Rynek mieszkaniowy i polityka mieszkaniowa w dużym polskim mieście – studium przypadku Poznania*. Studia BAS, 2(66), 147–172.
- Sucháček, J. (2005). *Restrukturalizace tradičních průmyslových regionů v tranzitivních ekonomikách*. Technická univerzita Ostrava, VŠB, Ostrava.
- Sunega, P. (2005). *Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice*. Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 41(2), 271–299.
- Supińska, J. (2005). *Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej – miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*. Wydawnictwo „Śląsk”, IPiSS, Warszawa, 9–17.
- Supińska, J. (2013). *Debaty o polityce społecznej*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- 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.
- Suszyńska, K., Muczyński, A. (2018). *Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w ujęciu krajowym i lokalnym – studium przypadku*. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, 1(333), 134–147.
- Süddeutsches Institut für empirische Sozialforschung e. V. (2024). *Studie über obdachlose Menschen auf der Straße in der Landeshauptstadt München: Abschlussbericht* [Bericht]. Im Auftrag des Sozialreferats, Amt für Wohnen und Migration, Landeshauptstadt München, München.
- Sýkora, L., Šimoničková, I. (1994). *From totalitarian urban managerialism to a liberalized real estate market: Prague's transformations in the early 1990s*. Development and Administration of Prague, 47–72.
- Szelągowska, A. (2021). *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*. Studia BAS, 2, 9–33.

- Szeloch, Z. (1992). *Doradztwo organizacyjne. Doświadczenia zachodnioeuropejskie*. Krajowe Wydawnictwo Gospodarcze, Ruda Śląska.
- Szluz, B. (2008). *Strategie UE wobec problemu bezdomności*. Saeculum Christianum. Pismo Historyczno-Społeczne, 2, 181–196.
- Szluz, B. (2011). *Przeciwdziałanie zjawisku bezdomności w Unii Europejskiej*. Przegląd Europejski, 2(23), 10–13.
- Szluz, B. (2014). *Zjawisko bezdomności w wybranych krajach Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Szymczak, I. (2015). *Prawidłowe gospodarowanie publicznym zasobem mieszkaniowym ze szczególnym uwzględnieniem zasad kształtowania wysokości czynszu*. Acta Iuris Stetinensis, 9(1), 95–108.
- Szyska, M. (2006). *Kwestia mieszkaniowa w Polsce jako problem społeczny i metody jej rozwiązania po 1989 roku*. Roczniki Nauk Społecznych, 34(1), 183–203.
- Śleszyński, P., Markowski, T., Kowalewski, A. (2018). *Wnioski i rekomendacje*. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 182(3), 183–197.
- Śleszyński, P., Nowak, M., Sudra, P., Załączna, M., Błaske, M. (2021). *Economic consequences of adopting local spatial development plans for the spatial management system: The case of Poland*. Land, 10(2), 112.
- Tekieli, G. (2015). *Niewykorzystany kapitał ludzki w podregionach województwa dolnośląskiego*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 392, 147–154.
- Tracy, S. J. (2010). *Qualitative quality: Eight "Big-Tent" criteria for excellent qualitative research*. Qualitative Inquiry, 16(10), 837–851.
- Tvrdoň, M. (2010). *Consequences of the global economic crisis on the Czech economy*. Univerzita Pardubice, Pardubice.
- Twardoch, A. (2016). *Regionalna polityka mieszkaniowa – wyzwania w obliczu zmian demograficznych*. Studia Ekonomiczne, 290, 271–279.
- Twardoch, A. (2021). *Polityka mieszkaniowa w kontekście kształtowania ładu przestrzennego w Polsce. Poziom centralny, regionalny i lokalny*. Studia BAS, 2, 51–82.
- Twardowska, K. (2014). *Konsultacje społeczne w zakresie gospodarki mieszkaniowej na przykładzie Łodzi*. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 253, 110–121.
- Urbańska, W., Uchman, B. (2004). *Rola samorządów lokalnych w rozwoju sektora społecznych mieszkań czynszowych*. Problemy Rozwoju Miast, 1(2), 147–159.
- 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.
- Vestergaard, H., Scanlon, K. J. (2014). *Social Housing in Denmark*, [in:] K. J. Scanlon, C. Whitehead, M. F. Arrigoitia (eds), *Social Housing in Europe*. Wiley-Blackwell, 77–90. Pobrano z <https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch5> (dostęp: 30.10.2025).
- Wang, Y., Zhao, L., Sobkowiak, L., Guan, X., Wang, S. (2015). *Impact of urban landscape and environmental externalities on spatial differentiation of housing prices in Yangzhou City*. Journal of Geographical Sciences, 25(9), 1122–1136. Pobrano z <https://doi.org/10.1007/s11442-015-1223-6> (dostęp: 30.10.2025).

- 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 Wydawnictwo Naukowe, Poznań, 207–219.
- Wdowicka, M., Mierzejewska, L. (2020). *Procesy suburbanizacji w strefie podmiejskiej Poznania*. *Prace i Studia Geograficzne*, 65(3), 125–137.
- Weesep, J. V. (2000). *Housing policy – the link between welfare and economic development*. *Journal of Housing and the Built Environment*, 15, 165–181.
- Wetzstein, S. (2017). *The global urban housing affordability crisis*. *Urban Studies*, 54(14), 3159–3177. Pobrano z <https://doi.org/10.1177/0042098017711649> (dostęp: 29.10.2025).
- Węclawowicz, G. (2002). *From egalitarian cities in theory to non-egalitarian cities in practice: The changing social and spatial patterns in polish cities*, [in:] P. Marcuse, R. van Kempen (eds), *Of state and cities: The partitioning of urban space*. Oxford University Press, Oxford, 183–199.
- 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*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Whitehead, C., Scanlon, K. J. (eds) (2007). *Social housing in Europe*. London School of Economics and Political Science, London.
- Whitehead, C., Williams, P. (2017). *Changes in the regulation and control of mortgage markets and access to owner-occupation among younger households*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 196. Organisation for Economic Co-operation and Development. Pobrano z <https://doi.org/10.1787/e16ab00e-en> (dostęp: 30.10.2025).
- Wiest, K. (2020). *Wohnungsmärkte in ostdeutschen Großstädten. Zwischen Schrumpfung und Vermarktlichung*, [in:] *Regionalentwicklung in Ostdeutschland: Dynamiken, Perspektiven und der Beitrag der Humangeographie*. Springer Berlin Heidelberg, Berlin–Heidelberg, 265–279.
- Więclaw-Michniewska, J. (2011a). *Charakterystyka społeczno-gospodarcza*, [w:] B. Mika (red.), *Kraków jako ośrodek turystyczny*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, 147–160.
- Więclaw-Michniewska, J. (2011b). *Suburbanizacja w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym*, [w:] J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz (red.), *Regiony miejskie w Polsce. Dwadzieścia lat transformacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wijburg, G., Aalbers, M. B. (2017). *The alternative financialization of the German housing market*. *Housing Studies*, 32(7), 968–989.
- Wind, B. J., Dewilde, C. L., Lersch, P. M. (2017). *The distribution of housing wealth in 16 European countries: Accounting for institutional differences*. *Journal of Housing and the Built Environment*, 32(4), 625–647. Pobrano z <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9540-3> (dostęp: 30.10.2025).
- Witczyńska, K. (2018). *Warunki podejmowania działalności przez inwestorów zagranicznych na polskim rynku*. Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie, Politechnika Śląska, 130, 671–680.
- Wohnungsbaugesetz, Z. (1990). *Wohnungsbau-und Familienheimgesetz-II*. *WoBauG-Auszug-idF vom*, 14, 1730.
- Wojciechowski, E. (2003). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo Difin, Warszawa.

- Wróbel, P. J. (2013). *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*. *Studia Socialia Cracoviensia*, 5, 1(8), 135–150.
- Wygnańska, J. (2006). *Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce. Aktualizacja 2006*. Warszawa.
- Wygnańska, J. (2019). *Komu i jak pomaga Społeczna Agencja Najmu?* Habitat for Humanity Poland, Warszawa.
- Yin R. (1994). *Case study research: Design and methods*. 2nd ed., Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*. 5th ed. Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Zabel Y., Kwon S. (2019), *The transition in social housing in Germany: New challenges and new players after 60 years*, *Architectural Research*, 21(1), 1–8.
- Zabel R., Kwon Y. (2021). *Evolution of urban development and regeneration funding programs in German cities*. *Cities*, 111, 103008.
- Zaborowska, A. (2011). *Bezdomność i mieszkalnictwo jako kwestie społeczne w subregionie radomskim w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych*. Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Radom.
- Zainal, Z. (2007). *Case study as a research method*. *Jurnal Kemanusiaan*, 9. Pobrano z <https://www.researchgate.net/publication/41822817> (dostęp: 30.10.2025).
- Załączna, M. (2014). *Mieszkalnictwo społeczne w świetle przepisów o pomocy publicznej*. *Świat Nieruchomości*, 89, 31–34.
- Załączna, M. (2015). *Mieszkania społeczne jako nowy obszar zainteresowania funduszy inwestycyjnych*. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 75: Rynek kapitałowy: skuteczne inwestowanie.
- 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.
- 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.
- Żarnowski, J. (1979). *Epoka dwóch wojen*, [w:] I. Ihnatowicz, A. Mączak, B. Zientara, J. Żarnowski (red.), *Społeczeństwo polskie od X do XX wieku*. Książka i Wiedza, Warszawa.
- 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

- Adami, A., Wecke, A. (2021). *Geförderter Mietwohnungsbestand sinkt trotz Neubau*. Pobrano z <https://bulwiengesa.de/de/magazin/gefoerderter-mietwohnungsbestand-sinkt-trotz-neubau> (dostęp: 24.04.2024).
- ASB Portal (2020). *Výstavba bytů v České republice navzdory pandemii pokračuje*. Pobrano z <https://www.asb-portal.cz/byznys/realitni-trh/vystavba-bytu-v-ceske-republice-navzdory-pandemii-pokracuje> (dostęp: 24.04.2024).
- Autor nieznany (2021). *We Wrocławiu prawie 5 tys. mieszkań komunalnych nie ma WC i łazienki*. Pobrano z <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,28075192,we-wroclawiu-prawie-5-tys-mieszkam-komunalnych-nie-ma-wc-i.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Bank Gospodarstwa Krajowego (2013). *Dane liczbowe programu „Rodzina na Swoim” do 31 grudnia 2013 r.* Pobrano z https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf (dostęp: 24.04.2024).
- Bank Gospodarstwa Krajowego (2025). *Wsparcie budownictwa społecznego*. Pobrano z <https://pfr.pl/oferta/wsparcie-budownictwa-spoecznego.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Bayerisches Landesamt für Statistik (n.d.). *Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ)* [Webseite]. Pobrano z https://www.statistik.bayern.de/statistik/zensus/gebaeude_wohnungszaehlung/index.html (dostęp: 29.10.2025).
- Bayerische Staatszeitung (2019). *Lebenslanges Privileg*. Pobrano z <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/lebenslanges-privileg.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Brněnská metropolitní oblast (BMO) (2021, 2022). *Máme nové vymezení!* Pobrano z <https://metropolitni.brno.cz/mame-nove-vymezeni/> (dostęp: 30.10.2025).
- Bundeszentrale für politische Bildung (2021). *Sozialmietwohnungen*. Pobrano z <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/341826/sozial-mietwohnungen/> (dostęp: 24.04.2024).
- Crites, J. (2015). *Cologne social housing – tale of a growing city*. Pobrano z <https://internationalsocialhousing.org/2015/09/14/cologne-social-housing-tale-of-a-growing-city/> (dostęp: 24.04.2024).
- Česká Republika. SocioFactor s.r.o. *Výsledky aplikovaného výzkumu*. Pobrano z <https://www.sociofactor.eu/vyzkum/vysledky-aplikovaneho-vyzkumu> (dostęp: 29.10.2025).

- Český Statistický Úřad (ČSÚ). *Nezaměstnanost v Jihomoravském kraji – září 2025*. Pobrano z <https://csu.gov.cz/jhm/nezamestnanost-v-jihomoravskem-kraji-> (dostęp: 29.10.2025).
- Český Statistický Úřad (ČSÚ). *Sociální dávky*. Pobrano z <https://csu.gov.cz/socialni-davky?pocet=10&start=0&podskupiny=193&razeni=-datumVydani#regionalni-data> (dostęp: 29.10.2025).
- Council to Homeless Persons (2021). *Reimagining social housing for young people*. Pobrano z <https://chp.org.au/parity/reimagining-social-housing-for-young-people/> (dostęp: 23.10.2025).
- Cuřínová, P. (2020). *Bytová výstavba v roce 2019. Statistika & My*. Český Statistický Úřad, Praha. Pobrano z <https://www.statistikaamy.cz/2020/04/30/bytova-vystavba-v-roce-2019/> (dostęp: 22.04.2022).
- ČSÚ (2014). *Dlouhodobý vývoj bytové výstavby v České republice 1948–2012*. Pobrano z <https://www.czso.cz/csu/czso/dlouhodobvyvoj-bytove-vystavby-v-ceske-republice-n-pbpadno8io> (dostęp: 27.10.2025).
- Data Brno (2017). *Brno očima obyvatel ČR 2017 / Brno in the eyes of people in the Czech republic 2017*. Pobrano z <https://data.brno.cz/datasets/1eb679c8af9e4007b600817ab81c2dbf> (dostęp: 29.10.2025).
- data.Brno. Obyvatelstvo a bydlení [portal danych miejskich Brno]. Pobrano z <https://data.brno.cz/pages/bvc-obyvatelstvo-a-bydleni> (dostęp: 29.10.2025).
- Departament Ochrony i Rozwoju Mieszkalnictwa, Miasto Nowy Jork (n.d.). *Aplikowanie o mieszkania w przystępnej cenie*. Pobrano z <https://home.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdfs/services/applying-to-affordable-housing-polish-text.pdf> (dostęp: 24.04.2024).
- Department of Housing, Local Government and Heritage (2021). *Housing for all: A new housing plan for Ireland*. Government of Ireland. Pobrano z <https://www.gov.ie/housingforall> (dostęp: 29.10.2025).
- Der Spiegel (1990). *Wohnsitz für die Oma*. Pobrano z <https://www.spiegel.de/wirtschaft/wohnsitz-fuer-die-oma-a-6b2162c4-0002-0001-0000-000013502080> (dostęp: 24.04.2024).
- Diehl, U. W. (n.d.). *Wohnungsnot*. Pobrano z <https://www.ulrich-walter-diehl.de/politische-aufkl%C3%A4rung/deutschland/wohnungsnot/> (dostęp: 24.04.2024).
- Ellen, I. G., Graves, E., O'Regan, K., Schuetz, J. (2020). *Strategies for increasing affordable housing amid the COVID-19 economic crisis*. Pobrano z <https://www.brookings.edu/articles/strategies-for-increasing-affordable-housing-amid-the-covid-19-economic-crisis/> (dostęp: 24.04.2024).
- European Commission (n.d.). *Annual reports – European Statistical Governance Advisory Board (ESGAB)*. Pobrano z <https://ec.europa.eu/eurostat/web/esgab/annual-reports> (dostęp: 29.10.2025).
- Frey, D. (2012). *Lokal socjalny od gminy: skierowania do najmu nie można zaskarżyć*. Pobrano z <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art13594401-lokal-socjalny-od-gminy-skierowania-do-najmu-nie-mozna-zaskarzyc> (dostęp: 24.04.2024).
- Gajewicz, P. (2021). *Dzielnice Łodzi dla początkujących – praktyczny przewodnik po głównych osiedlach*. Pobrano z <https://www.morizon.pl/blog/dzielnice-lodzi-dla-poczatkujacych> (dostęp: 24.04.2024).
- Gawroński, H. (2017, lipiec 20). *Obowiązki samorządów wobec Krajowego Zasobu Nieruchomości*. PortalKomunalny.pl. Pobrano z <https://portalkomunalny.pl/plus/arttykul/obowiazki-samorzadow-wobec-krajowego-zasobu-nieruchomosci/> (dostęp: 30.10.2025).

- Gerlach, A. (2020). *Privatisierung von Wohnungen – Dresden hat 2006 alle verkauft und baut nun neu*. Deutschlandfunk Kultur. Pobrano z <https://www.deutschlandfunkkultur.de/privatisierung-von-wohnungen-dresden-hat-2006-alle-verkauft-100.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Global Property Guide (2025). *Poland house price trends: Average transaction prices in 7 cities (PLN/1 m²)*. Pobrano z <https://www.globalpropertyguide.com/europe/poland/home-price-trends> (dostęp: 29.10.2025).
- Główny Urząd Statystyczny (2013). *Mieszkania – Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa. Pobrano z <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/mieszkania-narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkani-2011,18,1.html> (dostęp: 30.10.2025).
- Haufe Online Redaktion (n.d.). *Sozialwohnung*. In Deutsches Anwalt Office Premium. Pobrano z https://www.haufe.de/recht/deutsches-anwalt-office-premium/sozialwohnung_idesk_PI17574_HI625840.html (dostęp: 24.04.2024).
- Johnston, R. (2021). *Flat prices have more than quadrupled in the Czech Republic since 1998*. Pobrano z <https://www.expats.cz/czech-news/article/apartment-prices-in-the-czech-republic-have-more-than-quadrupled-since-1998> (dostęp: 24.04.2024).
- Kancelář architekta města Brna (2021). *Čerstvá data o Brně. KAM připravila podrobnou analýzu města*. Pobrano z <https://kambrno.cz/aktuality/cerstva-data-o-brne-kam-pripravila-podrobnou-analyzu-mesta/> (dostęp: 24.04.2024).
- Konopka, J. (2016). *Rządowe programy wspierające politykę mieszkaniową – przegląd dotychczasowych rozwiązań*. Pobrano z <https://bank.pl/rzadowe-programy-wspierajace-polityke-mieszkaniowa-przeglad-dotychczasowych-rozwiazan/> (dostęp: 30.10.2025).
- Komisja Europejska (2020). *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Powszechny dostęp do godziwego, zrównoważonego i przystępnego cenowo mieszkalnictwa w perspektywie długoterminowej”*. 2020/C 429/13, Dz.Urz. UE C 429, 11.12.2020. Pobrano z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IE1076&from=EN> (dostęp: 30.10.2025).
- Krajská správa ČSÚ v Brně (2012). *Bytová výstavba v obcích v letech 2000 až 2011*. Pobrano z https://www.czso.cz/csu/xb/kde_se_stavi_nejvice_bytu_v_okoli_brna_ (dostęp: 24.04.2024).
- Landeshauptstadt München (n.d. a). *Konzeptioneller Mietwohnungsbau*. Pobrano z <https://stadt.muenchen.de/infos/konzeptioneller-mietwohnungsbau-muenchen.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Landeshauptstadt München (n.d. b). *München Modell – Mietwohnung*. Pobrano z <https://stadt.muenchen.de/service/info/soziale-wohnraumversorgung/1080518/> (dostęp: 24.04.2024).
- LSARn (n.d.). *Analizy rynku*. Pobrano z <https://www.lsarn.eu/analizy-rynku/> (dostęp: 24.04.2024).
- Matejuk, T. (2020). *W jakim stanie jest Wrocław? [raport]*. Pobrano z <https://archiwum.wroclife.pl/nasze-miasto/w-jakim-stanie-jest-wroclaw-raport/> (dostęp: 24.04.2024).
- Miasto Brno (n.d.). *Ekonomika města a podniky [serwis danych otwartych]*. Pobrano z <https://data.brno.cz/pages/bvc-ekonomika-a-podniky> (dostęp: 30.10.2025).
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu (2020). *Lokalny Program Ochrony – Wrocław dopłaca do rachunków za ogrzewanie po wymianie pieca starego typu na ekologiczne źródło ogrzewania*. Pobrano z <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).

- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu (2025). *Najpierw mieszkanie*. Pobrano z <https://mops.wroclaw.pl/projekty-i-programy/najpierw-mieszkanie> (dostęp: 24.04.2024).
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2017). *Wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową od 1995 r.* Pobrano z <https://archiwum.mir.gov.pl/media/51679/wydatkibudzetupanstwanasferemieszkaniowaod1995.pdf> (dostęp: 24.04.2024).
- Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky (n.d.). *Co je sociální bydlení?* Pobrano z <http://socialnibydeni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydeni/zakladni-informace-o-sb> (dostęp: 24.04.2024).
- Möbert, J. (2018). *Deutscher Häuser- und Wohnungsmarkt 2018. Ausblick auf Preise und Mieten in den Städten Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, München und Stuttgart*. Deutschland Monitor. Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main. Pobrano z https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000459596/Deutscher_H%C3%A4user-_und_Wohnungsmarkt_2018.PDF (dostęp: 15.08.2019).
- Möbert, J., Schattenberg, M., Schneider, S. (2020). *German property market outlook 2020*. Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main. Pobrano z https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000507651/German_property_market_outlook_2020.pdf?&realload=oWLGs8kVUJ5YeuhINT/AuWxkC~xN/SERpGtWHzyE3SWKkNUHNgoz6sl/3z9E9njM (dostęp: 6.11.2025).
- Obserwatorium Polityki Miejskiej (2019). *Rekomendacje ekspertów dla polityki mieszkaniowej – mieszkalnictwo*. Pobrano z <https://obserwatorium.miasta.pl/rekomendacje-ekspertow-dla-polityki-mieszkaniowej-mieszkalnictwo/> (dostęp: 24.04.2024).
- OECD (2014). *Long-term unemployment rate*. Pobrano z <https://www.oecd.org/en/data/indicators/long-term-unemployment-rate.html> (dostęp: 30.10.2025).
- OECD (2018). *Rethinking urban sprawl: Moving towards sustainable cities*. OECD Publishing, Paris. Pobrano z https://www.oecd.org/en/publications/rethinking-urban-sprawl_9789264189881-en.html (dostęp: 30.10.2025).
- OECD (2019). *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging megatrends for cities and rural areas*. OECD Publishing, Paris. Pobrano z <https://dx.doi.org/10.1787/9789264312838-en> (dostęp: 30.10.2025).
- OECD (2020). *Social housing: A key part of past and future housing policy*. Pobrano z <https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf> (dostęp: 24.04.2024).
- OECD (2021a). *Housing affordability in cities in the Czech Republic*. Pobrano z https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/housing-affordability-in-cities-in-the-czech-republic_bccdcf4a-en (dostęp: 24.04.2024).
- OECD (2021b). *Housing affordability in cities*. Pobrano z <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d3267ff8-en/index.html?itemId=/content/component/d3267ff8-en> (dostęp: 24.04.2024).
- OECD (2021c). *Reconciling housing and the environment. In brick by brick: Building better housing policies*. OECD Publishing, Paris. Pobrano z https://www.oecd.org/en/publications/brick-by-brick_b453b043-en.html (dostęp: 24.04.2024).
- Office of the High Commissioner for Human Rights (n.d.). *The human right to adequate housing*. Pobrano z <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing> (dostęp: 23.10.2025).

- Organisation for Economic Co-operation and Development (n.d.). *Housing prices*. Pobrano z <https://www.oecd.org/en/data/indicators/housing-prices.html> (dostęp: 29.10.2025).
- Ostatek, L. (2024). *Financování bydlení v roce 2011*. ČESKÉSTAVBY.cz. Pobrano z <https://www.ceskestavby.cz/clanky/financovani-bydleni-v-roce-2011-19170.html> (dostęp: 6.11.2025).
- Parlament Europejski (1996). *Polityka mieszkaniowa w państwach członkowskich UE*. Pobrano z https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text1_en.htm (dostęp: 24.04.2024).
- Parlament Europejski (2006). *Dokument roboczy w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej*. Komisja Rozwoju Regionalnego, sprawozdawca Alfonso Andria [PE 380.837v01-00]. Pobrano z https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/638/638527/638527pl.pdf (dostęp: 6.11.2025).
- Parlament Europejski (2021). *Parliament calls for action to solve housing crisis*. Pobrano z <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20210114STO95643/parliament-calls-for-action-to-solve-housing-crisis> (dostęp: 24.04.2024).
- Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (2022). *Region München: Datengrundlagen 2020*. Herausgegeben vom Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (PV). Pobrano z <https://www.pv-muenchen.de/regionsdaten/> (dostęp: 30.10.2025).
- Program Rewitalizacji Łodzi 2026+ (2016). https://rewitalizacja.uml.lodz.pl/files/public/POR-TAL_REWITALIZACJA/GPR/Uchwala_ws._przyjecia_Gminnego_Progra-mu_Rewitalizacji_28.09.2016_pdf (dostęp: 24.04.2024).
- Rada Miasta Krakowa (2012a). 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. Pobrano z https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala-&query=id%3D19382%26typ%3Du (dostęp: 24.04.2024).
- Rada Miasta Krakowa (2012b). 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. Pobrano z https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D19383%26typ%3Du (dostęp: 24.04.2024).
- Rada Miasta Krakowa (2019). Uchwała nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń. Pobrano z https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D24664%26typ%3Du (dostęp: 24.04.2024).
- Rada Miasta Poznania (2017). Uchwała nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia „Polityki mieszkaniowej Miasta Poznania na lata 2017–2027”. Pobrano z <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lviii-1095-vii-2017-z-dnia-2017-12-05,72511/> (dostęp: 24.04.2024).
- Radio Wrocław (2018). *Rekordowo niski poziom bezrobocia na Dolnym Śląsku*. Pobrano z <http://www.radiowroclaw.pl/articles/view/74548/Rekordowo-niski-poziom-bezrobocia-na-Dolnym-Slasku> (dostęp: 24.04.2024).
- Redakcja www.wroclaw.pl (2015). *100-latkowie nad Odrą*. Pobrano z <https://www.wroclaw.pl/dla-mieszkanca/najstarszy-mieszkaniec-wroclawia> (dostęp: 24.04.2024).

- Rutkiewicz, P. (2019). *Nowy raport GUS: Łódź wciąż wyludnia się najszybciej ze wszystkich miast*. Gazeta Wyborcza – Łódź, 24 lipca. Pobrano z <https://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,25025080,nowy-raport-gus-lodz-wciaz-wyludnia-sie-najszybciej-ze-wszystkich.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2001). Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Dz.U. 2001 nr 71 poz. 734. Pobrano z <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010710734> (dostęp: 24.04.2024).
- Siedler, T. (2019). *Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Herausforderungen (Diskussionspapier Nr. 658)*. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Leibniz Universität Hannover. Pobrano z http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf_bib/dp-658.pdf (dostęp: 24.04.2024).
- Silva, E., Acheampong, R. (2015). *Developing an inventory and typology of land-use planning systems and policy instruments in OECD countries*. OECD Environment Working Papers, 94, OECD Publishing, Paris. Pobrano z <https://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en> (dostęp: 29.10.2025).
- Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) Allgemeiner Teil (n.d.). § 26 *Wohngeld*. Pobrano z <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sghi/26.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Stadt Frankfurt am Main (n.d.). *Vermittlung von geförderten Wohnungen und Fehlbelegungsabgabe*. Pobrano z <https://frankfurt.de/themen/planen-bauen-und-wohnen/wohnen/vermittlung-von-gefoerdderten-wohnungen-und-fehlbelegungsabgabe> (dostęp: 24.04.2024).
- Stadt Köln (n.d.). *Öffentliche Wohnraumförderung (Mietwohnungen)*. Pobrano z <https://www.stadt-koeln.de/service/produkte/00705/index.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Stadtgrenze (n.d.). *Erstes Wohnungsbaugesetz, 24. April 1950*. Pobrano z <https://www.stadtgrenze.de/s/brd/wohnungsbau/wohnungsbaugesetz.htm> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d.). *Insights und Fakten aus 170 Branchen und 150+ Ländern*. Pobrano z <https://de.statista.com> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d. a). *Anzahl der Unternehmen in München bis 2021* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1107009/umfrage/anzahl-der-unternehmen-in-muenchen-bis-2021/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d. b). *Arbeitslosigkeit (Thema Nr. 58)*. Pobrano z <https://de.statista.com/themen/58/arbeitslosigkeit/#topicOverview> <https://de.statista.com/themen/58/arbeitslosigkeit/#topicOverview> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d. c). *Beschäftigtenanzahl nach Wirtschaftszweigklassifikation – Köln* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1197194/umfrage/beschaeftigtenanzahl-nach-wirtschaftszweigklassifikation-koeln/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d. d). *Durchschnittliche Miete für Wohnungen der GEWOFAG* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1049779/umfrage/durchschnittliche-miete-fuer-wohnungen-der-gewofag/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d. e). *Durchschnittseinkommen (Thema Nr. 293)*. Pobrano z <https://de.statista.com/themen/293/durchschnittseinkommen/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d. f). *Entwicklung der Arbeitslosenquote in Köln* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1120362/umfrage/entwicklung-der-arbeitslosenquote-in-koeln/> (dostęp: 29.10.2025).

- Statista (n.d. g). *Entwicklung der Hauspreise in Deutschland in den Jahren von 2000 bis 2024* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/70265/umfrage/haeuserpreisindex-in-deutschland-seit-2000/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d. h). *Köln* [Dossier]. Pobrano z <https://de.statista.com/themen/6246/koeln/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d. i). *Urbanisierung (Thema Nr. 7020)*. Pobrano z <https://de.statista.com/themen/7020/urbanisierung/#topicOverview> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista (n.d. j). *Wohnimmobilien in Köln* [Dossier]. Pobrano z <https://de.statista.com/themen/1657/wohnmobilien-in-koeln/#editorsPicks> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista GmbH (n.d. a). *Beschäftigte in München* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1107939/umfrage/beschaefigte-in-muenchen/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista GmbH (n.d. b). *Bruttoinlandsprodukt der Stadt München* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1107419/umfrage/bruttoinlandsprodukt-der-stadt-muenchen/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista GmbH (n.d. c). *Dokument: Landeshauptstadt München* [Studie No. 176340]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/studie/id/176340/dokument/landeshauptstadt-muenchen/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista GmbH (n.d. d). *Einschätzung der Qualität der Sozialunterstützung* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/190395/umfrage/einschaetzung-der-qualitaet-der-sozialunterstuetzung/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista GmbH (n.d. e). *Entwicklung der Leerstandsquote¹ auf dem deutschen Wohnungsmarkt in Ost und West von 2001 bis 2022* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1413204/umfrage/wohnungseerstand-in-ost-und-westdeutschland/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista GmbH (n.d. f). *Kaufwerte für Bauland in Deutschland* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/70274/umfrage/kaufwerte-von-bauland-in-deutschland/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista GmbH (n.d. g). *Wohnungsbestand in München* [Statistik]. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/260445/umfrage/wohnungsbestand-in-muenchen/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statista Research Department (2024). *Date & Fakten zur Stadt Köln* [Dossier]. Pobrano z <https://de.statista.com/themen/6246/koeln/> (dostęp: 29.10.2025).
- Statistisches Bundesamt (n.d.). *Bruttokaltmiete – Glossar*. Pobrano z <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Glossar/bruttokaltmiete.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Statistisches Bundesamt (2018). *Bauen und Wohnen – Baufertigstellungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden u.a. nach Bauherren Lange Reihen z.T. ab 1980*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020a). *Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2019 auf 83,2 Millionen gestiegen (Pressemitteilung Nr. 223)*. Pobrano z https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_223_12411.html (dostęp: 29.10.2025).
- Statistisches Bundesamt (2020b). *Wohnungsbestand Ende 2019: 42,5 Millionen Wohnungen (Pressemitteilung Nr. 281)*. Pobrano z https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20_281_31231.html (dostęp: 29.10.2025).

- Statistisches Bundesamt (2024). *Anzahl der Baufertigstellungen von Wohnungen in neuen Wohngebäuden in Deutschland nach Bauweise in den Jahren 2000 bis 2023*. Pobrano z <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/198176/umfrage/baufertigstellungen-von-wohneinheiten-in-deutschland/> (dostęp: 21.01.2025).
- Statutární město Ostrava (2019). *Lidé s těžším postižením získají nové bydlení*. Pobrano z <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/lide-s-tezsime-postizenim-ziskaji-nove-bydleni> (dostęp: 30.10.2025).
- Tosics, I. (2017). *Densification beyond the city centre: Urban transformation against sprawl*. Pobrano z <https://urbact.eu/articles/densification-beyond-city-centre-urban-transformation-against-sprawl> (dostęp: 30.10.2025).
- TVP Wrocław (2021). *Znikamy. Ludność Wrocławia kurczyć się będzie wcześniej niż zakładali statystycy*. Pobrano z <https://wroclaw.tvp.pl/54678611/znikamy-ludnosc-wroclawia-kurczyc-sie-bedzie-wczesniej-niz-zakladali-statystycy> (dostęp: 24.04.2024).
- UNECE (2008). *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*. United Nations, New York–Geneva. Pobrano z https://unece.org/sites/default/files/2022-01/spatial_planning_e.pdf (dostęp: 5.06.2020).
- Urząd Miasta Krakowa (n.d. a). *Raporty o stanie miasta*. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa. Pobrano z <https://www.bip.krakow.pl/?id=509> (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Miasta Krakowa (n.d. b). *Kraków w liczbach*. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa. Pobrano z https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=8903 (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Miasta Krakowa (n.d. c). *Mieszkalnictwo*. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa. Pobrano z <https://www.bip.krakow.pl/?mmi=212> (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Miasta Krakowa (2017). *Mieszkać po ludzku – lokale dla seniorów i niepełnosprawnych*. Pobrano z https://budzet.krakow.pl/projekty/2153-mieszkac_po_ludzku_-_lokalne_dla_seniorow_i_niepelnosprawnych.html (dostęp: 24.04.2024).
- Urząd Miasta Krakowa (2022). *Dlaczego miasto rezygnuje z niektórych pustostanów?* Pobrano z https://www.krakow.pl/aktualnosci/262390,29,komunikat,dlaczego_miasto_rezygnuje_z_duzych_pustostanow_.html (dostęp: 24.04.2024).
- Urząd Miasta Łodzi (2012). *Polityka mieszkaniowa Łodzi 2020+, Łódź*. Pobrano z https://uml.lodz.pl/files/public/user_upload/Polityka_mieszkaniowa_Lodzi_2020_.pdf (dostęp: 24.04.2024).
- Urząd Miasta Łodzi (2024). *Raport o stanie miasta Łodzi*. Pobrano z <https://bip.uml.lodz.pl/miasto/informacja-o-stanie-miasta/raport-o-stanie-miasta/> (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Miasta Łodzi (2025). *Program „Miasto Kamienic”*. Pobrano z <https://bip.uml.lodz.pl/urzad-miasta/programy-publikacje-raporty/rewitalizacja/program-miasto-kamienic/> (dostęp: 24.04.2024).
- Urząd Miasta Poznania (2011). *Raport o stanie miasta 2011*. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Poznania. Pobrano z <https://bip.poznan.pl/bip/raport-o-stanie-miasta%2Cdoc%2C290/raport-o-stanie-miasta-2011%2C53377.html> (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Miasta Poznania (2012). „Polityka mieszkaniowa miasta Poznania na lata 2012–2022”. Pobrano z <https://www.poznan.pl/mim/turystyka/-doc,1017,22922/-,54001.html> (dostęp: 24.04.2024).
- Urząd Miasta Poznania (2019). *Mieszkalnictwo*. Pobrano z https://badam.poznan.pl/vi-tabele-statystyczne/02_mieszkalnictwo/mieszkalnictwo-2/ (dostęp: 24.04.2024).

- Urząd Miasta Poznania (2020). *Struktura demograficzna Poznania*. Pobrano z https://badam.poznan.pl/2020/i_my-i_nasze-zycie/08_demografia/struktura-demograficzna-poznania-2/ (dostęp: 24.04.2024).
- Urząd Miasta Poznania (2025). *Raport o stanie miasta za rok 2024*. Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Poznania. Pobrano z <https://bip.poznan.pl/bip/raport-o-stanie-miasta%2Cdoc%2C290/> (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Miejski Wrocławia (n.d.). *Najstarszy mieszkaniec Wrocławia*. Pobrano z <https://www.wroclaw.pl/dla-mieszkanca/najstarszy-mieszkaniec-wroclawia> (dostęp: 24.04.2024).
- Urząd Miejski Wrocławia (2020). Uchwała nr XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2020–2025”, Dz.Urz. Woj. Doln. 2019, poz. 6978. Pobrano z <https://bip.um.wroc.pl/arttykul/305/45390/wieloletni-program-gospodarowania-mieszkaniowym-zasobem-gminy-wroclaw-na-lata-2020-2025> (dostęp: 24.04.2024).
- Urząd Miejski Wrocławia (2024). *Budżet Miasta*. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia. Pobrano z <https://bip.um.wroc.pl/arttykuly/322/budzet-miasta> (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Miejski Wrocławia (2025a). *Raporty o stanie gminy za rok 2024 – aktualizacja z dnia 2 czerwca 2025 r.* Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Wrocławia. Pobrano z <https://bip.um.wroc.pl/arttykul/836/39990/raporty-o-stanie-miasta> (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Miejski Wrocławia (2025b). *Wprowadzimy nową politykę komunalną*. Pobrano z <https://www.wroclaw.pl/prezydent-wroclawia/wprowadzimy-nowa-polityke-komunalna> (dostęp: 24.04.2024).
- Urząd Statystyczny w Łodzi (2020). *Województwo łódzkie*. Główny Urząd Statystyczny, Łódź. Pobrano z <https://lodz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/inne-opracowania/atlas-statystyczny-województwa-lodzkiego,18,1.html> (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Statystyczny we Wrocławiu (2019). *Rocznik statystyczny województwa dolnośląskiego 2019*. Pobrano z <https://wroclaw.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-województwa-dolnoslaskiego-2019%2C2%2C22.html> (dostęp: 29.10.2025).
- Urząd Wojewódzki w Małopolsce (2017). *Najważniejsze informacje o programie „Rodzina 500+”*. Pobrano z https://malopolska.uw.gov.pl/doc/500_w_pigulce_14.07.2017_2.pdf (dostęp: 24.04.2024).
- Volksbanken Raiffeisenbanken (n.d.). *Was ist Warmmiete?* Pobrano z <https://www.vr.de/privatkunden/themenwelten/wohnen-immobilien/wohnen-leben/warmmiete.html> (dostęp: 29.10.2025).
- Wiest, K., Bode, V. (2023). *Sozialwohnungen in Deutschland: Wachsendes Defizit und Wiederbelebungsversuche*. Pobrano z https://aktuell.nationalatlas.de/sozialwohnungen-4_07-2023-0-html/ (dostęp: 24.04.2024).
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2016). *Gemeinnütziger Wohnungsbau in EU-Mitgliedstaaten*. Sachstand WD 7-3000-213/15. Pobrano z <https://www.bundestag.de/resource/blob/480342/d7b2ad2ebb5227de75f611bce113ed7a/WD-7-213-15-pdf-data.pdf> (dostęp: 29.10.2025).
- Wojtowicz, W. (2021). *Ustawa o kooperatywach mieszkaniowych od nowa*. Pobrano z <http://urb-news.pl/ustawa-o-kooperatywach-mieszkaniowych-od-nowa> (dostęp: 30.10.2025).

- Wolniewicz-Duda, S. (2020). *Dla kogo „Mieszkanie na Start”? Wymagania i wysokość dopłaty*. Pobrano z <https://www.czerwona-skarbonka.pl/mieszkanie-na-start-jakie-warunki-trzeba-spelnic/> (dostęp: 24.04.2024).
- Wrocławskie Mieszkania sp. z o.o. (2025). *O nas*. Pobrano z <https://www.wm.wroc.pl/o-nas-2/> (dostęp: 24.04.2024).
- Wydział Rozwoju Miasta i Współpracy Międzynarodowej (2018). *Administracja i opłaty czynszowe w zasobach komunalnych Poznania*. Pobrano z https://badam.poznan.pl/nasza-przestrzen/04_mieszkalnictwo-i-gospodarka-nieruchomosciami/administracja-i-oplaty-czynszowe-w-zasobach-komunalnych-poznania/ (dostęp: 29.10.2025).
- Zängl, W. (2023). *Sozialer Wohnungsbau*. Pobrano z <https://www.moloch-muenchen.de/lexikon/sozialer-wohnungsbau/> (dostęp: 24.04.2024).
- Związek Dużych Rodzin 3+ (2022). *Instrumenty wsparcia samorządów w prowadzeniu polityki mieszkaniowej*. Pobrano z <https://www.3plus.pl/pl/aktualnosci/1380,Instrumenty-wsparcia-samorzadow-w-prowadzeniu-polityki-mieszkaniowej> (dostęp: 24.04.2024).

Akty prawne

- „Gminny Program Rewitalizacji dla miasta Łodzi 2026+”, Urząd Miasta Łodzi, Łódź 2023. Pobrano z https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/BIP_SS_23/BRiM_1938_GPR_20230901.pdf (dostęp: 24.04.2024).
- „Gminny Program Rewitalizacji Miasta Łodzi 2030+” (wersja zatwierdzona), Urząd Miasta Łodzi, Łódź 2023. Pobrano z <https://bip.uml.lodz.pl> (dostęp: 30.10.2025).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Polityka mieszkaniowa Łodzi dotycząca gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+. Urząd Miasta Łodzi, Łódź 2019. Pobrano z https://uml.lodz.pl/files/public/user_upload/Polityka_mieszkaniowa_Lodzi_2020_.pdf (dostęp: 24.04.2024).
- „Polityka mieszkaniowa miasta Poznania na lata 2012–2022” (2012). Urząd Miasta Poznania, Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Poznań.
- Rada Ministrów (2016). Uchwała nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.
- Uchwała nr XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2020–2025”.
- Uchwała nr XVI/671/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Gminnego programu opieki nad zabytkami miasta Łodzi na lata 2019–2022”.
- Uchwała nr XIX/322/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Poznania.
- Uchwała nr XXI/340/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 lipca 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń.
- 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.
- Uchwała nr XXIV/288/07 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 października 2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków (Dz. Urz. Woj. Małop. 2007 poz. 1048). Pobrano z <https://www.bip.krakow.pl> (dostęp: 30.10.2025).
- Uchwała 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”.

Uchwała nr XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łodzi na lata 2016–2020”.

Uchwała nr 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”.

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.

Uchwała nr XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń (Dz. Urz. Woj. Małop. 2019). Pobrano z <https://www.bip.krakow.pl> (dostęp: 30.10.2025).

Uchwała nr XLI/708/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie „Strategii Rozwoju Miasta Poznania 2020+” (Dz. Urz. Woj. Wielkop. 2017). Pobrano z <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/kadencja-2014-2018,23/xli-708-vii-2017-z-dnia-2017-01-24,66457/> (dostęp: 30.10.2025).

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 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 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”.

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.

Uchwała nr LVIII/797/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 r. w sprawie przyjęcia polityki mieszkaniowej Gminy Miejskiej Kraków.

Uchwała nr LXI/841/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. 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 2009 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali komunalnych na rzecz najemców.

Uchwała 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.

Uchwała nr LXVI/1646/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały nr XXI/340/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 lipca 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń.

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” (Dz. Urz. Woj. Wielkop. 18.07.2018 poz. 5965). Pobrano z <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lxix-1274-vii-2018-z-dnia-2018-07-03,76404/> (dostęp: 29.10.2025).

- 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”.
- 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”.
- Uchwała nr XCV/2471/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 lutego 2018 r. zmieniająca uchwałę nr XXI/340/15.
- 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”.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianach Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 734).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593).
- Załącznik do uchwały nr XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r.
- Załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r. Pobrano z <https://bip.poznan.pl/public/bip/attachments.att?co=show&instance=1018&parent=72511&lang=pl&id=255092> (dostęp: 22.06.2021).
- Zarządzenie nr 1288/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14 maja 2014 r. 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.
- Zarządzenie nr 1476/VI/11 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie określenia stawek czynszu najmu w lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób miasta Łodzi.
- Zarządzenie nr 2406/2010 Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie zmiany zarządzenia 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.
- Zarządzenie nr 2472/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z 5 września 2014 r. 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.
- Zarządzenie nr 2515/2007 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie wysokości czynszu opartego na ocenie wartości użytkowej lokalu mieszkalnego.
- Zarządzenie nr 2725/2016 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 października 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych stanowiących własność Towarzystw Budownictwa Społecznego, wybudowanych przy udziale finansowym Gminy Miejskiej Kraków.
- Zarządzenie nr 2742/V/09 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 16 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu najmu w lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób miasta Łodzi.

Zarządzenie nr 2760/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 24 września 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków najmu lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków wynajmowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie.

Zarządzenie nr 2833/2015 Prezydenta Miasta Krakowa z 22 października 2015 r. 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.

Zarządzenie nr 3302/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia i podania do publicznej wiadomości ostatecznych list osób zakwalifikowanych jako kandydaci do zawarcia umów najmu lokali w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego.

Zarządzenie nr 3596/VI/12 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie określenia stawek czynszu najmu w lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób miasta Łodzi.

Zarządzenie nr 4089/V/10 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie określenia stawek czynszu najmu w lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób miasta Łodzi.

Zarządzenie nr 5153/VII/17 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 16 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu najmu w lokalach mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób miasta Łodzi.

Spis tabel

Tab. 3.1. Instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej gmin w zakresie tworzenia, dystrybucji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego	78
Tab. 3.2. Przegląd podmiotów/programów mieszkaniowych w Polsce w latach 2009–2019	90
Tab. 3.3. Dopasowanie programów mieszkaniowych w Polsce w latach 2009–2019 do trzech faz realizacji polityki mieszkaniowej (tworzenia, dystrybucji i eksploatacji)	92
Tab. 4.1. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Brna ..	125
Tab. 4.2. Mieszkania społeczne prowadzone przez organizacje non-profit w Brnie w 2019 r.	128
Tab. 4.3. Liczba i struktura niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w Ostrawie (stan na 2018 r.)	144
Tab. 4.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Ostrawy ...	145
Tab. 5.1. Docelowe założenia polityki mieszkaniowej Monachium	184
Tab. 5.2. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Monachium	185
Tab. 5.3. Średnie stawki czynszów dla wynajmowanych mieszkań w latach 2009 i 2016 w Kolonii (mediana)	201
Tab. 5.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Kolonii ..	204
Tab. 6.1. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Łodzi ..	236
Tab. 6.2. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Krakowa ..	260
Tab. 6.3. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Wrocławia ..	284
Tab. 6.4. Trzy fazy realizacji polityki mieszkaniowej: wyszczególnienie działań Poznania ..	303
Tab. 7.1. Porównanie celów polityki mieszkaniowej badanych miast	320
Tab. 7.1.1. Porównanie celów polityki mieszkaniowej badanych miast – kontynuacja ..	320
Tab. 7.2. Porównanie instrumentów fazy tworzenia w badanych miastach	323
Tab. 7.3. Porównanie instrumentów fazy dystrybucji w badanych miastach	326
Tab. 7.4. Porównanie instrumentów fazy eksploatacji w badanych miastach	326
Tab. 7.5. Podsumowanie efektów działań badanych miast	328

Spis rysunków

Rys. 2.1. Trzy fazy oddziaływania polityki mieszkaniowej	66
Rys. 4.1. Liczba mieszkań na 1 tys. mieszkańców w wybranych krajach UE w 2019 r. ..	105
Rys. 4.2. Zmiana liczby ludności w Republice Czeskiej w latach 2009–2019	106
Rys. 4.3. Produkt krajowy brutto <i>per capita</i> w Republice Czeskiej w latach 2009–2019, w CZK (ceny bieżące)	107
Rys. 4.4. Stopa bezrobocia w Republice Czeskiej w latach 2009–2019	109
Rys. 4.5. Liczba ukończonych mieszkań w Czechach w latach 2009–2019	109
Rys. 4.6. Średnia cena zakupu mieszkania w Pradze (CZK/m ²)	110
Rys. 4.7. Indeks cen mieszkań. Republika Czeska, 2015 = 100, IV kwartał 2009–IV kwartał 2019	112
Rys. 4.8. Wydatki na świadczenia z państwowej pomocy społecznej w Republice Czeskiej w latach 2009–2019	113
Rys. 4.9. Mieszkania oddane do użytku w Republice Czeskiej w latach 2009–2019 (ogółem) ..	115
Rys. 4.10. Zmiany populacji w Brnie w latach 2009–2019	116
Rys. 4.11. Struktura wiekowa populacji w Brnie w latach 2009–2019	117
Rys. 4.12. Udział osób bezrobotnych w Brnie na tle największych miast Republiki Czeskiej w latach 2009–2019 (w %)	118
Rys. 4.13. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Brnie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009–2019	118
Rys. 4.14. Przychody i wydatki budżetowe Brna w latach 2009–2019 (w mln CZK)	119
Rys. 4.15. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w Brnie w latach 2009–2019 (w %) ..	119
Rys. 4.16. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Brnie w latach 2009–2019 (w mld CZK) ..	120
Rys. 4.17. Ceny ofertowe mieszkań w Brnie w latach 2015–2019	121
Rys. 4.18. Mieszkania komunalne według ich typu w Brnie w latach 2009–2019	122
Rys. 4.19. Liczba mieszkań oddanych do użytku w Brnie w latach 2009–2019	125
Rys. 4.20. Liczba lokali zwolnionych w Brnie w latach 2016–2018	126
Rys. 4.21. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Brnie w latach 2009–2019	133
Rys. 4.22. Liczba ludności w Ostrawie w latach 2009–2019	135
Rys. 4.23. Struktura wiekowa populacji w Ostrawie w latach 2009–2019	136

Rys. 4.24. Udział osób bezrobotnych w Ostrawie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009–2019 (w %)	137
Rys. 4.25. Rozwój sektora bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Ostrawie, Brnie i Pilźnie w latach 2009–2019 (w mld CZK)	137
Rys. 4.26. Mediana miesięcznego wynagrodzenia brutto w Ostrawie na tle Republiki Czeskiej w latach 2009–2019	138
Rys. 4.27. Mieszkania komunalne w Ostrawie w latach 2009–2019	142
Rys. 4.28. Sprzedaż mieszkań komunalnych w poszczególnych dzielnicach Ostrawy w latach 2010–2019	143
Rys. 4.29. Liczba pustostanów w zasobach mieszkaniowych Ostrawy w latach 2009–2019	143
Rys. 4.30. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w Ostrawie w latach 2009–2019	146
Rys. 4.31. Liczba mieszkań komunalnych udostępnionych przez DPS w Ostrawie w latach 2009–2019	148
Rys. 4.32. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Ostrawie w latach 2009–2019	150
Rys. 5.1. Rozwój liczby ludności w Niemczech w latach 2009–2019 (w mln)	163
Rys. 5.2. Powierzchnia mieszkalna na mieszkańca w mieszkaniach w Niemczech w latach 2009–2019 (w m ²)	163
Rys. 5.3. Stopień urbanizacji: udział mieszkańców miast w całkowitej populacji Niemiec w latach 2009–2019	164
Rys. 5.4. Średnia roczna stopa bezrobocia w Niemczech w latach 2009–2019	164
Rys. 5.5. Średnie miesięczne zarobki brutto pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin w Niemczech w latach 2009–2019 (w tys. EUR)	165
Rys. 5.6. Rozkład gospodarstw domowych w Niemczech według typu władania nieruchomością: wynajem i własność w latach 2008–2018	165
Rys. 5.7. Liczba mieszkań oddanych do użytku w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych w Niemczech w latach 2009–2019 (w tys.)	166
Rys. 5.8. Udział kosztów wynajmu mieszkania w całkowitym dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych w Niemczech w latach 2009–2019	167
Rys. 5.9. Wskaźnik cen mieszkań w Niemczech w latach 2009–2019 (podstawa indeksu 2015 = 100)	168
Rys. 5.10. Zasoby mieszkaniowe w Niemczech w latach 2009–2019	169
Rys. 5.11. Liczba mieszkań społecznych w Niemczech w latach 2009–2019	170
Rys. 5.12. Wyniki ankiety dotyczące oceny jakości mieszkań społecznych w Niemczech i Unii Europejskiej w 2010 r.	171
Rys. 5.13. Liczba pustostanów na niemieckim rynku mieszkaniowym na wschodzie i zachodzie w latach 2009–2019 (w %)	172
Rys. 5.14. Kształtowanie się cen gruntów gotowych pod zabudowę w Niemczech w latach 2009–2019 (w EUR/m ²)	173
Rys. 5.15. Populacja Monachium w latach 2009–2019	174

Rys. 5.16. Struktura wiekowa populacji w Monachium w latach 2010–2019	175
Rys. 5.17. Liczba pracowników podlegających ubezpieczeniom społecznym w miejscu pracy w Monachium w latach 2009–2019	175
Rys. 5.18. Produkt krajowy brutto Monachium w latach 2009–2019 (w mld EUR)	176
Rys. 5.19. Liczba firm w Monachium w latach 2009–2019	176
Rys. 5.20. Zasoby mieszkaniowe w Monachium w latach 2009–2019	177
Rys. 5.21. Liczba gospodarstw domowych i rozwój zasobów mieszkaniowych w Monachium w latach 2009–2019	178
Rys. 5.22. Rozwój czynszów wywoławczych za mieszkania w Monachium od III kwartału 2012 r. do III kwartału 2019 r. (EUR/m ²)	178
Rys. 5.23. Średnia cena wynajmu nieruchomości mieszkalnych w wybranych miastach w Niemczech w latach 2012–2019 (w EUR/m ²)	179
Rys. 5.24. Zasoby mieszkań miejskich i mieszkań dotowanych ze środków publicznych w Monachium w latach 2009–2019	181
Rys. 5.25. Liczba osób dotkniętych bezdomnością w Monachium w latach 2009–2019 ..	183
Rys. 5.26. Liczba wydanych pozwoleń na budowę w ramach programów „Wohnen in München” i SoBoN w Monachium w latach 2009–2019	187
Rys. 5.27. Procentowy udział i liczba oddanych do użytku mieszkań dotowanych w Monachium w latach 2009–2019	188
Rys. 5.28. Liczba złożonych wniosków o mieszkania społeczne w Monachium w latach 2015–2019 (stan na 31 grudnia)	191
Rys. 5.29. Liczba mieszkań na wynajem udostępnionych w ramach poszczególnych programów mieszkaniowych w Monachium w latach 2009–2019	193
Rys. 5.30. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Monachium w latach 2009–2019	195
Rys. 5.31. Liczba mieszkańców w Kolonii w latach 2009–2019	196
Rys. 5.32. Struktura wiekowa populacji w Kolonii w latach 2009–2019	197
Rys. 5.33. Liczba pracowników podlegających ubezpieczeniom społecznym w miejscu pracy w Kolonii w latach 2009–2019	197
Rys. 5.34. Stopa bezrobocia w Kolonii na tle wybranych największych niemieckich miast w latach 2009–2019	198
Rys. 5.35. Produkt krajowy brutto miasta Kolonia na tle wybranych największych niemieckich miast w latach 2009–2019 (w mln EUR)	198
Rys. 5.36. Liczba przedsiębiorstw w Kolonii w latach 2009–2019	199
Rys. 5.37. Kształtowanie się cen mieszkań w Kolonii w latach 2009–2019 (w EUR/m ²) ..	199
Rys. 5.38. Zasoby mieszkaniowe według typu w Kolonii w latach 2009–2019	200
Rys. 5.39. Liczba mieszkań oddanych do użytku i wydanych pozwoleń na budowę w Kolonii w latach 2009–2019 (bez 2016 r.)	204
Rys. 5.40. Liczba nowych mieszkań w segmencie mieszkań dotowanych ze środków publicznych w Kolonii w latach 2009–2019	205
Rys. 5.41. Liczba nowo udostępnionych mieszkań na wynajem w Kolonii w latach 2009–2019	208

Rys. 5.42. Liczba wniosków i wypłat dodatku mieszkaniowego w Kolonii w latach 2009–2019	209
Rys. 5.43. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Kolonii w latach 2009–2019	210
Rys. 6.1. Rozwój liczby ludności w Polsce w latach 2009–2019	211
Rys. 6.2. Ogólna stopa bezrobocia w Polsce w latach 2009–2019	212
Rys. 6.3. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009–2019	213
Rys. 6.4. Dynamika realna produktu krajowego brutto w latach 2009–2019	213
Rys. 6.5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie nominalne brutto w sektorze przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009–2019	214
Rys. 6.6. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w wybranych latach	215
Rys. 6.7. Zasoby mieszkaniowe (ogółem) w Polsce w latach 2009–2019 (w mln)	215
Rys. 6.8. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową (w mln PLN) w latach 2009–2019	216
Rys. 6.9. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w Polsce w latach 2009–2019 ...	217
Rys. 6.10. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania według wybranych form budownictwa	217
Rys. 6.11. Zasoby mieszkaniowe gminne sprzedane w polskich gminach w wybranych latach	218
Rys. 6.12. Mieszkania niezamieszkane w zasobie gmin (pustostany) w wybranych latach	219
Rys. 6.13. Procentowa zmiana cen nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w latach 2009–2019 w stosunku do poprzedniego roku (w %)	219
Rys. 6.14. Liczba ludności w Łodzi na tle liczby ludności województwa łódzkiego w latach 2009–2019	221
Rys. 6.15. Struktura wiekowa populacji w Łodzi w latach 2009–2019	221
Rys. 6.16. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009–2019	223
Rys. 6.17. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009–2019 (w PLN)	223
Rys. 6.18. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w Łodzi na tle województwa łódzkiego w latach 2009–2019	224
Rys. 6.19. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie łódzkim w latach 2009–2019	225
Rys. 6.20. Liczba transakcji na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotnym i wtórnym) w Łodzi w latach 2009–2019	226
Rys. 6.21. Liczba nowych jednostek mieszkalnych oddanych do użytkowania w Łodzi w latach 2009–2019	227
Rys. 6.22. Średnie ceny jednostkowe lokali na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotnym i wtórnym) w Łodzi w latach 2009–2019	227

Rys. 6.23. Wydatki budżetu miasta Łodzi na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009–2019 (w mln PLN)	229
Rys. 6.24. Zasoby mieszkaniowe należące do miasta Łodzi w latach 2009–2019	231
Rys. 6.25. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Łódź w latach 2009–2019	233
Rys. 6.26. Wartości wskaźnika ściągłości czynszów w Gminie Miejskiej Łódź w latach 2009–2019 (w %)	234
Rys. 6.27. Liczba wniosków o odpracowanie zaległości (pozytywnie rozpatrzonych) w Łodzi w latach 2015–2019	235
Rys. 6.28. Mieszkania oddane do użytkowania przez gminę i TBS w Łodzi w latach 2009–2019	237
Rys. 6.29. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Łódź w wybranych latach	237
Rys. 6.30. Budżet programu „Mia100 Kamienic” oraz „Miasto Kamienic” w latach 2011–2018 (w mln PLN)	239
Rys. 6.31. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od Gminy Łódź w latach 2014–2019	241
Rys. 6.32. Liczba lokali socjalnych w Łodzi w latach 2009–2019	241
Rys. 6.33. Liczba wszczętych postępowań o wynajem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Łodzi w wybranych latach	242
Rys. 6.34. Najem lokali mieszkalnych z zasobów WTBS w latach 2009–2019	243
Rys. 6.35. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Łodzi w latach 2009–2019	244
Rys. 6.36. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Łodzi w latach 2009–2019	245
Rys. 6.37. Zmiana stawek czynszów (za PLN/m ² /miesiąc) w WTBS w latach 2009–2019	246
Rys. 6.38. Liczba ludności w Krakowie na tle liczby ludności województwa małopolskiego w latach 2009–2019	248
Rys. 6.39. Struktura wiekowa populacji w Krakowie w latach 2009–2019	248
Rys. 6.40. Liczba osób bezrobotnych w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009–2019	249
Rys. 6.41. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009–2019	250
Rys. 6.42. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009–2019 (w PLN) ...	250
Rys. 6.43. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w Krakowie na tle województwa małopolskiego w latach 2009–2019	251
Rys. 6.44. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie małopolskim w latach 2009–2019	252
Rys. 6.45. Liczba transakcji na rynku mieszkaniowym (pierwotnym i wtórnym) w Krakowie w latach 2009–2019	252
Rys. 6.46. Zasoby mieszkaniowe w Krakowie – ogółem w latach 2009–2019 (w tys.) ...	253

Rys. 6.47. Mieszkania oddane do użytkowania w Krakowie w latach 2009–2019	254
Rys. 6.48. Wydatki budżetu miasta Kraków na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009–2019 (w mln PLN)	256
Rys. 6.49. Wielkość zasobu mieszkaniowego Krakowa w latach 2009–2019	256
Rys. 6.50. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków i dochód z ich sprzedaży w latach 2009–2019 (tryb przetargowy i bezprzetargowy)	257
Rys. 6.51. Liczba lokali mających status lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym Gminy Miejskiej Kraków w latach 2009–2019	258
Rys. 6.52. Zaległości oraz ściągalność należności czynszowych w mieszkaniach wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Kraków w latach 2009–2019	259
Rys. 6.53. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji Gminy Miejskiej Kraków. .	261
Rys. 6.54. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od Gminy Miejskiej Kraków w latach 2014–2019	262
Rys. 6.55. Najem lokali mieszkalnych z zasobów TBS (wybudowanych przy współudziale finansowym Gminy Miejskiej Kraków) w latach 2009–2019	265
Rys. 6.56. Liczba wyroków prawomocnie orzekających eksmisję z prawem do lokalu socjalnego i bez prawa do lokalu socjalnego w Gminie Miejskiej Kraków w latach 2010–2019	266
Rys. 6.57. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Krakowie w latach 2009–2019	267
Rys. 6.58. Liczba wniosków o obniżenie czynszu w Krakowie w wybranych latach	268
Rys. 6.59. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Krakowie w latach 2009–2019	269
Rys. 6.60. Liczba ludności we Wrocławiu na tle liczby ludności województwa dolnośląskiego w latach 2009–2019	271
Rys. 6.61. Struktura wiekowa populacji we Wrocławiu w latach 2009–2019	272
Rys. 6.62. Stopa bezrobocia rejestrowanego we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009–2019	273
Rys. 6.63. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009–2019 (w PLN) ..	274
Rys. 6.64. Produkt krajowy brutto na mieszkańca we Wrocławiu na tle województwa dolnośląskiego w latach 2009–2019	275
Rys. 6.65. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie dolnośląskim w wybranych latach	275
Rys. 6.66. Liczba transakcji na rynku mieszkaniowym (pierwotnym i wtórnym) we Wrocławiu w wybranych latach	276
Rys. 6.67. Zasoby mieszkaniowe we Wrocławiu ogółem w latach 2009–2019	276
Rys. 6.68. Mieszkania oddane do użytkowania we Wrocławiu w latach 2009–2019 (ogółem) ..	277
Rys. 6.69. Wydatki budżetu miasta Wrocław na gospodarkę mieszkaniową w latach 2009–2019 (w tys. PLN)	279

Rys. 6.70. Zasób mieszkaniowy Wrocławia (lokale komunalne i socjalne) w latach 2009–2019	280
Rys. 6.71. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Wrocław w latach 2009–2013	282
Rys. 6.72. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Wrocław i dochód z ich sprzedaży w latach 2015–2019 (tryb przetargowy i bezprzetargowy)	282
Rys. 6.73. Liczba lokali mających status lokali socjalnych w zasobie mieszkaniowym Wrocławia w latach 2009–2019	283
Rys. 6.74. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Wrocław	285
Rys. 6.75. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od Gminy Wrocław w latach 2014–2019	286
Rys. 6.76. Wysokość stawek czynszu za lokale komunalne i socjalne we Wrocławiu w latach 2009–2019	288
Rys. 6.77. Wysokość stawek czynszów (PLN/m ² /miesiąc) w TBS Wrocław w latach 2009–2019	289
Rys. 6.78. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych we Wrocławiu w latach 2009–2019	290
Rys. 6.79. Liczba ludności w Poznaniu na tle liczby ludności województwa wielkopolskiego w latach 2009–2019	291
Rys. 6.80. Struktura wiekowa populacji w Poznaniu w latach 2009–2019	292
Rys. 6.81. Stopa bezrobocia rejestrowanego w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009–2019 (w %)	293
Rys. 6.82. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009–2019 (w PLN) ..	294
Rys. 6.83. Produkt krajowy brutto na mieszkańca w Poznaniu na tle województwa wielkopolskiego w latach 2009–2019	294
Rys. 6.84. Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w województwie wielkopolskim w latach 2009–2019	295
Rys. 6.85. Liczba transakcji na rynku nieruchomości mieszkaniowych (pierwotnym i wtórnym) w Poznaniu w latach 2010–2019	295
Rys. 6.86. Zasoby mieszkaniowe w Poznaniu ogółem w latach 2009–2019	296
Rys. 6.87. Liczba mieszkań oddanych do użytku w Poznaniu w latach 2009–2019	296
Rys. 6.88. Wielkość mieszkaniowego zasobu komunalnego Poznania w latach 2009–2019 ..	300
Rys. 6.89. Liczba lokali socjalnych w Poznaniu w latach 2009–2019	301
Rys. 6.90. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali socjalnych od Gminy Poznań w latach 2014–2019	302
Rys. 6.91. Sprzedaż mieszkań komunalnych stanowiących własność Gminy Miejskiej Poznań w latach 2009–2019	303
Rys. 6.92. Mieszkania komunalne oddane do użytkowania w Poznaniu w latach 2009–2019	304
Rys. 6.93. Liczba pustostanów lokali mieszkalnych w dyspozycji miasta Poznań	305

Rys. 6.94. Liczba wniosków o najem lokali komunalnych i socjalnych z zasobu mieszkaniowego Poznania i ich weryfikacja w latach 2012–2017	307
Rys. 6.95. Liczba mieszkań udostępnionych na wynajem w PTBS w latach 2009–2019 ..	308
Rys. 6.96. Stawka czynszu za lokale komunalne i socjalne w Poznaniu w wybranych latach	310
Rys. 6.97. Zmiana stawek czynszów (w PLN/m ² /miesiąc) w PTBS w latach 2009–2019 ...	311
Rys. 6.98. Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Poznaniu w latach 2009–2019	312

Streszczenie

Zwiększanie przystępności cenowej mieszkań i stymulowanie ogólnej podaży (przystępnych) mieszkań identyfikuje się 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 monografii 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 rezultatów ich wdrażania.

Zakres czasowy monografii obejmuje lata 2009–2019. Kończy się na 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 zastosowane w publikacji 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 (ČSÚ), 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 (ČSÚ), 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.



Artur Parys – doktor nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse. Pracuje w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego.

Podjęta przez autora problematyka polityki mieszkaniowej należy do największych wyzwań gospodarczo-społecznych współczesnego świata. Znaczne zróżnicowanie polityk mieszkaniowych na poziomie lokalnym i krajowym stwarza konieczność przeprowadzenia dogłębnej analizy, aby zidentyfikować najlepsze praktyki i zrozumieć, jakie czynniki wpływają na rezultaty działań w poszczególnych kontekstach miejskich. Z tego względu w monografii dokonano przeglądu i oceny 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 Republiki Czeskiej, Niemiec i Polski.



**WYDZIAŁ
EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY**
Uniwersytet Łódzki

2025
rokiem jubileuszowym!

60 lat Wydziału
Ekonomiczno-Socjologicznego UŁ



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

📧 wydawnictwo.uni.lodz.pl
@ ksiegarnia@uni.lodz.pl
☎ (42) 665 58 63

Książka dostępna również
jako e-book

ISBN 978-83-8331-838-7



9 788383 318387