



Zuzanna Rataj

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Socjologii i Filozofii,
zuzanna.rataj@ue.poznan.pl

Luki dochodowe w systemie pomocy mieszkaniowej dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce. Wnioski z badań krajowych

Streszczenie: System socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce skierowany jest do ubogich i bardzo ubogich gospodarstw domowych. Pomija on grupę gospodarstw niezamożnych, uzyskujących dochody niekwalifikujące ich do uzyskania lokali z gminy, a także niewystarczające, aby uzyskać mieszkanie na rynku w oparciu o finansowanie kredytem bankowym. Odpowiedzią na zgłaszane potrzeby mieszkaniowe tej grupy miały być zasoby towarzystw budownictwa społecznego. Badania prowadzone w latach 2015–2016 ukazały luki w systemie pomocy mieszkaniowej w Polsce. Kryteria dochodowe uprawniające do najmu poszczególnych typów mieszkań – z zasobów gminy i TBS-ów – ustalone są w taki sposób, że między jednymi a drugimi powstaje luka dochodowa. W konsekwencji gospodarstwa uzyskujące dochody mieszczące się w tym przedziale nie mają możliwości otrzymania pomocy w formie lokalu mieszkalnego. Pozostaje im najem z puli rynkowej – o wyższych czynszach, z nie zawsze uregulowaną formą najmu. Ponadto kryteria dochodowe uprawniające do najmu lokalu komunalnego i z TBS-ów są wysokie, sięgają nawet poziomu zdolności kredytowej gospodarstw domowych. Czy zatem rozwiązania w zakresie pomocy mieszkaniowej są dostosowane do zgłaszanych potrzeb i spełniają swoje funkcje? W artykule autorka próbuje odpowiedzieć na to pytanie i inne, powiązane z nim, a także przybliżyć zaobserwowane problemy. Badania prowadzone były w ramach projektu pt. „Społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (2014/13/N/HS4/02100).

Słowa kluczowe: mieszkania społeczne, niezamożne gospodarstwa domowe, polityka mieszkaniowa, polityka społeczna

JEL: A13, Z18

1. Wprowadzenie

Istniejące rozwiązania w systemie pomocy mieszkaniowej w Polsce posiadają luki, w wyniku czego system ten nie realizuje wystarczająco przypisanych mu założeń. W konsekwencji możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez niezamożne gospodarstwa domowe jest ograniczona. Celem artykułu jest przybliżenie problemów występujących w systemie pomocy mieszkaniowej w Polsce. Przedstawione zostaną w nim dane pochodzące z trzech miast – Bydgoszczy, Poznania i Warszawy – wskazujące niedoskonałości w aktualnie funkcjonującym systemie pomocy mieszkaniowej dla niezamożnych gospodarstw domowych, w postaci najmu lokalu z zasobu społecznego.

Cel aplikacyjny artykułu wyrażony zostanie w odpowiedzi na pytanie: „Czy istniejące rozwiązania w zakresie pomocy mieszkaniowej są dostosowane do zgłaszanych potrzeb i spełniają swoje funkcje?”. W celu odpowiedzi na nie autorka przeprowadziła badania literaturowe *desk research* dotyczące prowadzonej polityki mieszkaniowej na poziomie gmin oraz analizę kryteriów dostępności wybranych typów mieszkań społecznych. Badania prowadzone były w trzech etapach:

- etap I – zgromadzenie literatury przedmiotu dotyczącej budownictwa społecznego i zasad gospodarowania nim;
- etap II – dokonanie obliczeń progów dochodowych uprawniających do tzw. wejścia do zasobu mieszkań społecznych, a w dalszej kolejności wyznaczenie poziomu zarobków umożliwiających zakup nieruchomości mieszkaniowej w oparciu o finansowanie bankowe;
- etap III – odpowiedź na pytanie badawcze: „Czy istniejące rozwiązania w zakresie pomocy mieszkaniowej w postaci najmu lokalu z zasobów społecznych są dostosowane do zgłaszanych potrzeb i spełniają swoje funkcje?”.

Badania, które stały się podstawą poruszanych w artykule ustaleń, zostały zrealizowane w ramach projektu „Społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (2014/13/N/HS4/02100)¹.

¹ Szczegółowy opis badań prowadzonych w ramach projektu pt. „Społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (2014/13/N/HS4/02100) znajduje się w pracy doktorskiej o tym samym tytule, obronionej w grudniu 2015 roku na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

2. System pomocy mieszkaniowej w Polsce

Założenia systemu pomocy mieszkaniowej w Polsce rozproszone są w różnych aktach prawnych. W najważniejszej dla kraju ustawie, jaką jest Konstytucja RP, w artykule 75 zapisano, że „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do pozyskania własnego mieszkania” (Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.). Umieszczenie problematyki mieszkalnictwa w ustawie zasadniczej wskazuje na wagę systemu pomocy mieszkaniowej. Jest on realizowany na poziomie lokalnym przez gminy, które w ramach zadań własnych odpowiedzialne są za tworzenie warunków zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Wyrażono to w artykule 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: „zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne obejmują sprawy [...] gminnego budownictwa mieszkaniowego”. Najszerzej jednak zasady realizacji systemu pomocy mieszkaniowej zostały opisane w Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, która „reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy” oraz Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, w której wskazane zostały „zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych oraz właściwość organów w tych sprawach”.

Podstawowym celem polityki mieszkaniowej jest tworzenie warunków umożliwiających dostęp wszystkim obywatelom do mieszkań. Cel ten jest realizowany przez system dodatków, programy wspierające spłacanie kredytów, zapewnianie odpowiedniej liczby mieszkań niskoczynszowych, rewitalizację i wspieranie zrównoważonego rozwoju, tworzenie wieloletnich planów gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gmin. Ponadto prowadzona jest ewaluacja sytuacji gospodarstw domowych, które skorzystały z publicznej pomocy mieszkaniowej.

W Polsce można wyróżnić dwa rodzaje pomocy mieszkaniowej. Pierwsza określana jest w literaturze przedmiotu jako socjalna i stanowią ją instrumenty w postaci najmu mieszkania lub zasiłków pieniężnych. Jest ona skierowana do ubogich i bardzo ubogich gospodarstw domowych na zasadzie bezekwiwalentnych świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Druga – niesocjalna – skierowana jest do gospodarstw o stabilnych dochodach. Jej celem jest ułatwienie dostępu do mieszkań, a także do podmiotów odpowiedzialnych za rozwój infrastruktury mieszkaniowej (TBS-y, deweloperzy, gminy) (Przymeński, Oliwa-Ciesielska, 2014: 120). W niniejszym artykule uwaga została zogniskowana na pomocy w formie najmu lokalu z zasobów budownictwa społecznego dla osób i rodzin, które są w stanie samodzielnie prowadzić odrębne gospodarstwo domowe. W mniej-

szym stopniu poruszone zostały zagadnienia dopłat do kredytów hipotecznych w ramach programów „Rodzina na swoim” czy „Mieszkanie dla młodych” oraz dodatków mieszkaniowych.

Społeczne budownictwo mieszkaniowe, z uwagi na różnorodne podejścia do polityki mieszkaniowej w ujęciu międzynarodowym, nie ma homogenicznej definicji. Ch. Donner wskazuje, że budownictwo społeczne może przyjmować różne formy – od całkowicie dotowanych, przez czynszowe o umiarkowanym zysku (*limited-profit housing*), aż do prywatnych. Podsektor prywatny uznawany jest za realizatora zadań społecznych pod warunkiem utrzymania stawek czynszów poniżej poziomu rynkowego za pomocą interwencji publicznej (Donner, 2000). J. Kemeny, w oparciu o sposób ustalania poziomu czynszów, dokonał podziału budownictwa na sektor czynszowy dla zysku (stawka czynszu ustalona jest na poziomie wartości odtworzeniowej lokalu) oraz sektor czynszowy *non for profit* (maksymalizuje się zysk z posiadanej nieruchomości mieszkaniowej), reprezentowany najczęściej przez instytucje prywatne (Kemeny, 1995).

Analizując budownictwo społeczne w Europie, wyróżnić można dwie cechy wspólne, charakterystyczne dla większości krajów. Jest to sposób przydzielania lokali, który odbywa się zazwyczaj z pominięciem mechanizmów rynkowych, oraz stosowanie kryterium potrzeb, a w dalszej kolejności zdolność do regulowania czynszów. Gospodarstwa domowe z niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi czy grupy określane jako wrażliwe mają pierwszeństwo przy podpisywaniu umowy najmu lokalu społecznego, nawet jeśli zasoby te dostępne są dla ogółu społeczeństwa, jak ma to miejsce na przykład w systemie duńskim.

3. Zasady najmu lokali socjalnych

Za mieszkanie socjalne ustawa o ochronie praw lokatorów uznaje lokal nadający 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 ten może posiadać obniżony standard. O możliwości ubiegania się o lokal socjalny decyduje kryterium dochodowe ustalone przez gminy, a także pilność potrzeb czy zasądzony wyrok eksmisyjny. Osoba ubiegająca się o mieszkanie socjalne oraz osoby zamieszkujące z nią w jednym gospodarstwie domowym nie mogą być właścicielami innego mieszkania. W przypadku gdy rodzina wejdzie w posiadanie innego lokalu na własność podczas korzystania z mieszkania socjalnego, dochodzi do ustania umowy.

Ustawowo określone są także czas trwania najmu oraz warunki jego przedłużenia, którego można dokonać, jeżeli osoba zajmująca mieszkanie socjalne nadal znajduje się w sytuacji uprawniającej do korzystania z tego rodzaju pomocy.

Czynsz nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie mieszkaniowym danej gminy (ustawa o ochronie praw lokatorów).

W miastach, w których analizowano system pomocy mieszkaniowej, kryteria dochodowe najmu w odniesieniu do omawianych lokali znacząco się różnią. W Poznaniu kryterium dochodowe (netto) uprawniające do uzyskania lokalu mieszkalnego z zasobów miasta wynosi (www.zkzl.poznan.pl): w gospodarstwie wieloosobowym (na osobę w rodzinie) – 125% kwoty najniższej emerytury, w gospodarstwie jednoosobowym – 175% kwoty najniższej emerytury (Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r.). Aby móc ubiegać się o najem z zasobu socjalnego w Warszawie, wnioskujący muszą: spełniać kryterium metrażowe (6 m²/os) oraz znajdować się w niedostatku, a zatem osiągać dochody nieprzekraczające 130% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100% w wieloosobowym (Uchwała nr LVIII/1751/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r.). Natomiast w Bydgoszczy miesięczny dochód na jednego członka rodziny w roku poprzedzającym zakwalifikowanie do otrzymania lokalu nie może przekraczać 50% kwoty najniższej emerytury, a w przypadku gospodarstw jednoosobowych 75% tej kwoty (www.adm.com.pl, Uchwała nr XIII/176/07 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 czerwca 2007r.). Jeśli kilka gospodarstw domowych uzyskuje taki sam dochód, pod uwagę brany jest również stopień niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

4. Najem lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony

Kolejny poziom pomocy mieszkaniowej stanowi najem lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony. Ta forma pomocy skierowana jest do gospodarstw o wyższych dochodach, których sytuacja nie pozwala samodzielnie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych, ale umożliwia opłacanie czynszu ustalonego przez daną gminę. Często jest to czynsz niższy od rynkowego. Ważnym aspektem tej formy pomocy jest jej stabilność, z uwagi na nieoznaczony czas najmu mieszkania. W odróżnieniu od mieszkań socjalnych żadna ustawa nie reguluje definicji tego typu lokalu. Zasady najmu określają gminy w drodze uchwał. Progi uprawniające do ubiegania się o lokal mieszkalny na czas nieoznaczony w Poznaniu dla gospodarstwa jednoosobowego wynoszą 225% najniższej emerytury, a dla wieloosobowego 175% na osobę. W Warszawie, aby móc podpisać umowę najmu, należy uzyskiwać dochody nieprzekraczające 160% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym i 220% w gospodarstwie jednoosobowym, natomiast w Bydgoszczy jest to odpowiednio 100% dla gospodarstw jednoosobowych i 75% wieloosobowych.

5. Najem zasobów towarzystw budownictwa społecznego

Funkcjonowanie towarzystw budownictwa społecznego zostało ukonstytuowane na mocy Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Celem TBS-ów była budowa mieszkań na wynajem, o umiarkowanych czynszach, dla osób o średnich dochodach. W ciągu 20 lat funkcjonowania towarzystw zasady ich działalności ulegały modyfikacjom. Początkowo były to mieszkania wyłącznie na wynajem, z czasem pojawiały się oferty ich wykupu. Obecnie, w zależności od miasta, można spotkać się różnymi rozwiązaniami. W Bydgoszczy i Poznaniu dominują mieszkania na wynajem, choć pojawiają się również oferty sprzedaży lokali, w Warszawie dopuszcza się dwie formy: najem oraz najem z dojściem do własności.

Zasady najmu lokali z zasobów TBS-ów regulują przepisy ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Z uwagi na typ gospodarstw, do których kierowana jest oferta TBS-ów, podobnie jak w mieszkaniach z zasobów gminy, ustalony został próg dochodowy, do poziomu którego można ubiegać się o najem z zasobu. Jest on określany na podstawie „przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwach [...] w pierwszym i trzecim kwartale danego roku” (www.tbs24.pl). Ogłaszany jest w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego co kwartał. Nie może przekraczać 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia więcej niż o: 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym, 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym, dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym z większą liczbą osób. Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nie definiuje minimalnych dochodów, ale Bank Gospodarstwa Krajowego zalecał TBS-om ustalenie także dolnych limitów dochodów w gospodarstwach domowych – np. w wysokości 50% kwoty maksimum ustawowego.

6. Luki dochodowe w systemie pomocy mieszkaniowej w postaci najmu lokalu mieszkalnego

W trakcie badań empirycznych z lat 2015–2016 autorka przeprowadziła wywiady eksperckie z pracownikami administracji publicznej odpowiedzialnymi za realizację zadań polityki mieszkaniowej w zakresie najmu mieszkań. W Poznaniu był to Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych Sp. z o.o. i Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, w Warszawie – Biuro Polityki Lokalowej UM Warszawy oraz TBS Warszawa Północ, natomiast w Bydgoszczy – Admini-

stracja Domów Miejskich Sp. z o.o. i Bydgoskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego. Autorka analizowała dostępność lokali na wynajem dla niezamożnych gospodarstw domowych² z zasobów gmin i TBS-ów, uwzględniających kryterium dochodowe. W trakcie badań zaobserwowała, że przyjęte przez gminy i TBS-y kryteria nie zajął się, co powoduje, że między jednymi a drugimi powstaje luka dochodowa. W konsekwencji powyższego gospodarstwa, których dochód sytuuje je w tej luce, nie mają możliwości uzyskania pomocy w formie najmu z zasobów publicznych i TBS-ów. Pozostaje dla nich zasób rynkowy z możliwością uzyskania dodatku mieszkaniowego. W tabelach 1–3 przedstawione zostały minimalne i maksymalne progi dochodowe uprawniające do najmu lokali socjalnych, mieszkalnych na czas nieoznaczony i TBS dla gospodarstw jedno- i czteroosobowych w Poznaniu, Bydgoszczy i Warszawie w latach 2008–2015.

Tabela 1. Progi dochodowe uprawniające do najmu lokalu socjalnego, mieszkalnego na czas nieoznaczony i TBS w latach 2008–2015 w Poznaniu w zł, w gospodarstwach domowych jedno- i czteroosobowych

Poznań							
Lokal socjalny		Lokal mieszkalny na czas nieoznaczony		TBS		Przedział dochodów niekwalifikujący do żadnego z lokali (luka)	
1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.
Rok 2008							
poniżej 1 113	poniżej 3 181	1 113 1 431	3 181 4 454	2 177 4 355	4 968 9 936	1 431 2 177	4 454 4 968
Rok 2009							
poniżej 1 181	poniżej 3 375	1 181 1 518	3 375 4 725	2 303 4 606	4 990 9 981	1 518 2 303	4 725 4 990
Rok 2010							
poniżej 1 236	poniżej 3 531	1 236 1 589	3 531 4 944	2 494 4 988	5 403 10 807	1 589 2 494	4 944 5 403
Rok 2011							
poniżej 1 274	poniżej 3 641	1 274 1 638	3 641 5 097	2 615 5 230	5 665 11 333	1 638 2 615	5 097 5 665
Rok 2012							
poniżej 1 398	poniżej 3 995	1 398 1 798	3 995 5 594	2 671 5 342	5 787 11 574	1 798 2 671	5 594 5 787
Rok 2013							
Poniżej 1 454	poniżej 4 155	1 454 1 870	4 155 5 818	2 724 5 449	5 903 11 806	1 870 2 724	5 818 5 903

² Niezamożne gospodarstwa domowe zostały podzielone na trzy podgrupy w oparciu o używane dochody, kwalifikujące je do określonego typu mieszkań – o bardzo niskich dochodach – lokale socjalne, niskich dochodach – komunalne, średnich dochodach – TBS-y.

Poznań							
Lokal socjalny		Lokal mieszkalny na czas nieoznaczony		TBS		Przedział dochodów niekwalifikujący do żadnego z lokali (luka)	
1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.
Rok 2014							
poniżej 1 477	poniżej 4 222	1 477 1 900	4 222 5 911	2 810 5 621	6 089 12 179	1 900 2 810	5 911 6 089
Rok 2015							
poniżej 1 540	poniżej 4 402	1 540 1 981	4 402 6 163	2 798 5 597	6 280 12 560	1 981 2 798	6 163 6 280

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Progi dochodowe kwalifikujące do najmu lokali z zasobów gminy w Poznaniu są stosunkowo wysokie – w szczególności, gdy porównamy je z progami obowiązującymi w Bydgoszczy (tabela 2). Wysokość progów uzależniona jest od wielkości miasta, poziomu rozwoju gospodarczego, skali bezrobocia i dochodów ludności. Dlatego wśród trzech badanych miast występują istotne różnice. Sposób obliczania dochodów w TBS-ach jest we wszystkich miastach taki sam, jednakże dysproporcje wynikają z różnych wysokości przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w poszczególnych województwach. Dochody, które należy wykazywać, by móc podpisać umowę najmu z towarzystwami, są w stosunku do dwóch pozostałych typów mieszkań wysokie, co wynika ze sposobu działania tych podmiotów. W koszty użytkowania lokali TBS-ów wliczone są, obok kosztów ogólnych, także koszty związane z kredytem na budowę lokali, którym obciążone są towarzystwa.

Tabela 2. Progi dochodowe uprawniające do najmu lokalu socjalnego, mieszkalnego na czas nieoznaczony i TBS w latach 2008–2015 w Bydgoszczy w zł, w gospodarstwach domowych jedno- i czteroosobowych

Bydgoszcz							
Lokal socjalny		Lokal mieszkalny na czas nieoznaczony		TBS		Przedział dochodów niekwalifikujący do żadnego z lokali (luka)	
1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.
Rok 2008							
poniżej 477	poniżej 1 272	477 636	1 272 1 908	2 121 4 243	4 596 9 193	636 2 121	1 908 4 596
Rok 2009							
Poniżej 506	Poniżej 1 350	506 675	1 350 2 025	2 180 4 361	4 724 9 449	675 2 180	2 025 4 724

Bydgoszcz							
Lokal socjalny		Lokal mieszkalny na czas nieoznaczony		TBS		Przedział dochodów niekwalifikujący do żadnego z lokali (luka)	
1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.
Rok 2010							
Poniżej 529	Poniżej 1 412	529 706	1 412 2 118	2 321 4 643	5 030 10 061	7 062 321	2 118 5 030
Rok 2011							
poniżej 546	Poniżej 1 456	546 728	1 456 2 184	2 450 4 900	5 308 10 616	7 282 450	2 184 5 308
Rok 2012							
Poniżej 599	Poniżej 1 598	599 799	1 598 2 397	2 464 4 928	5 339 10 678	7 992 464	2 397 5 339
Rok 2013							
Poniżej 623	Poniżej 1 662	623 831	1 662 2 493	2 640 5 281	5 721 11 442	8 312 640	2 493 5 721
Rok 2014							
Poniżej 633	Poniżej 1 688	633 884	1 688 2 533	2 669 5 338	5 783 11 566	8 842 669	2 533 5 783
Rok 2015							
Poniżej 660	Poniżej 1 760	660 880	1 760 3 641	2 728 5 456	5 911 11 822	8 802 728	3 641 5 911

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Bydgoszcz, jako najmniejsze i najmniej rozwinięte spośród trzech badanych miast, ma najniższe kryteria dochodowe. Nie powoduje to jednak łatwiejszego dostępu do lokali z zasobów gminy, gdyż, podobnie jak w Warszawie czy Poznaniu, jest ich niewiele, a listy oczekujących na podpisanie umowy z roku na rok się wydłużają, co wynika z braku bieżącego rozwiązywania problemu niedoborów mieszkaniowych. Bydgoskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego funkcjonuje najlepiej w porównaniu z pozostałymi dwoma objętymi badaniem (Rataj, 2015). Potwierdza to niewielka liczba eksmisji z zasobu oraz brak znaczącego zadłużenia mieszkańców. Na uwagę zasługują działania warszawskich towarzystw, które podejmują ważne projekty we współpracy z gminami. W ubiegłych latach TBS Warszawa Północ prowadziło inwestycję, w wyniku której powstało 70 lokali mieszkalnych. Usługa ta była wykonana kompleksowo na rzecz miasta – polegała na wynajmie i zarządzaniu lokalami. W trzecim kwartale 2015 roku ruszyła kolejna inwestycja, dzięki której docelowo powstanie 160 nowych mieszkań na rzecz miasta. Ponadto TBS-y w Warszawie będą odnawiać budynki, które są wyłączone z użytkowania z uwagi na zły stan techniczny. Mieszkania te będą przeznaczone w szczególności dla osób mających zbyt wysokie dochody, aby starać się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu m. st. Warszawy – socjalnego i mieszkalnego

wynajmowanego na czas nieoznaczony, a jednocześnie zbyt niskie na najem z zasobów TBS-ów na ogólnych zasadach. Muszą one jednak spełnić przynajmniej jeden z poniższych warunków (www.rewitalizacja.um.warszawa.pl):

- 1) znajdować się w trudnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej lub społecznej, obejmującej m.in. niepełnosprawność;
- 2) zamieszkiwać w budynkach objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), a w przeszłości być skierowane do zamieszkiwania w tych budynkach przez Miasto³.

Tabela 3. Progi dochodowe uprawniające do najmu lokalu socjalnego, mieszkalnego na czas nieoznaczony i TBS w latach 2008–2015 w Warszawie w zł, w gospodarstwach domowych jedno- i czteroosobowych

Warszawa							
Lokal socjalny		Lokal mieszkalny na czas nieoznaczony		TBS		Przedział dochodów niekwalifikujący do żadnego z lokali (luka)	
1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.
Rok 2008							
Poniżej 827	Poniżej 2 545	8271 399	2 545 4 072	3 156 6 313	6 839 13 678	1 399 3 156	4 072 6 839
Rok 2009							
Poniżej 877	Poniżej 2 700	8771 485	2 700 4 320	3 367 6 735	7 297 14 594	1 485 3 367	4 320 7 297
Rok 2010							
Poniżej 918	Poniżej 2 825	9181 553	2 825 4 520	3 317 6 635	7 188 14 377	1 553 3 317	4 520 7 188
Rok 2011							
Poniżej 946	Poniżej 2 912	9461 602	2 912 4 660	3 522 7 045	7 632 15 264	1 602 3 522	4 660 7 632

³ Dekret warszawski został wydany w celu odbudowy stolicy po wojnie. Wszystkie grunty znajdujące się wówczas w granicach miasta przeszły na jego własność, co uzasadniano koniecznością szybkiego dysponowania terenami i ich właściwym wykorzystaniem. Dekret formalnie nigdy nie został uchylony. Jego konsekwencje utrudniały prowadzenie gospodarki gruntami i nieruchomościami, co wynikało z roszczeń byłych właścicieli i ich spadkobierców do prawa użytkowania wieczystego. Powodowało to konieczność zwrotu budynków zabranych w trybie dekretu właścicielom i ich prawnym spadkobiercom. Sytuacja ta jednak może się w najbliższym czasie zmienić. 16 sierpnia 2016 r. prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę o gruntach warszawskich, która ma rozwiązać problem nieruchomości objętych dekretem. W uzasadnionych przypadkach będzie można odmówić zwrotu nieruchomości objętych dekretem (np. gdy będą miały być przeznaczone na cele publiczne), obrót roszczeniami będzie możliwy tylko i wyłącznie w formie aktu notarialnego, a miasto i skarb państwa będą mieć prawo pierwokupu; nie będzie można ustanawiać kuratorów dla osób, co do których istnieją przesłanki do uznania za zmarłe (wpolityce.pl).

Warszawa							
Lokal socjalny		Lokal mieszkalny na czas nieoznaczony		TBS		Przedział dochodów niekwalifikujący do żadnego z lokali (luka)	
1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.	1-os.	4-os.
Rok 2012							
Poniżej 1 038	Poniżej 3 196	1 038 1 758	3 196 5 114	3 682 7 365	7 978 15 957	1 758 3 682	5 114 7 978
Rok 2013							
Poniżej 1 080	Poniżej 3 324	1 080 1 828	3 324 5 319	3 607 7 215	7 816 15 633	1 828 3 607	5 319 7 816
Rok 2014							
Poniżej 1 097	Poniżej 3 377	1 097 1 857	3 377 5 404	3 853 7 707	8 349 16 699	1 857 3 853	5 404 8 349
Rok 2015							
Poniżej 1 144	Poniżej 3 521	1 144 1 936	3 521 5 634	4 021 8 043	8 714 17 428	1 936 4 021	5 634 8 714

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Specyfika działania TBS-ów powoduje, że z jednej strony nie traktuje się ich jako pomocy mieszkaniowej, gdyż czynsze są ekonomiczne i nie ma możliwości ich obniżenia, jak w przypadku mieszkań z zasobów gminy. Z drugiej strony zapewniają one stabilny, długoterminowy najem, niekiedy z możliwością dojścia do własności gospodarstwom domowym, które nie mogą lub nie chcą finansować zakupu lokalu mieszkalnego, również w oparciu o kredyt bankowy. TBS-y wymagają od przyszłych najemców wkładu własnego, nie jest on jednak tak wysoki i zobowiązujący, jak kredyt na zakup nieruchomości na rynku (30-letni okres kredytowania). Ponadto ustalenie maksymalnych progów dostępności lokali wyklucza gospodarstwa najzamożniejsze, które mają możliwość zapewnienia sobie mieszkania na rynku nieruchomości. Z tych powodów autorka postrzega TBS-y, obok lokali z zasobów gminy, jako formę pomocy mieszkaniowej skierowaną do gospodarstw średniozamożnych.

Analiza progów dochodowych uprawniających do najmu mieszkań w wybranych miastach ukazuje przepaść między pomocą świadczoną przez gminy a ofertą TBS-ów. Przedziały dochodowe dla mieszkań z zasobów gmin wskazują na ciągłość form pomocy dla gospodarstw bardzo ubogich i ubogich. Gospodarstwa, które przekroczą próg uprawniający do najmu lokalu socjalnego, mogą ubiegać się o lokal mieszkalny. Gospodarstwa domowe, które uzyskują dochody przekraczające ustalony dla lokali mieszkalnych próg, mają ograniczone formy pomocy. Dochody wymagane przez TBS-y są znacząco wyższe od progów dla lokali mieszkalnych wynajmowanych na czas nieoznaczony. Ponadto, z uwagi na określone w ustawie o dodatkach mieszkaniowych kryteria dochodowe, mają również ograniczoną możliwość skorzystania z tego świadczenia. O tę formę pomo-

cy mogą starać się gospodarstwa, których średni miesięczny dochód na jednego członka w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie może przekraczać 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych). Ponadto spełnione musi być również kryterium metrażowe. Większość gospodarstw domowych uzyskujących dochody między kryterium dla lokali mieszkalnych wynajmowanych z zasobów gminy i TBS-ów przekracza próg wyznaczony w ustawie o dodatkach mieszkaniowych. Pośrednią formą pomocy dla tych gospodarstw był najem z zasobów spółdzielczych, jednakże w trakcie badań w instytucjach odpowiedzialnych za realizację polityki mieszkaniowej autorka uzyskała informację, że obecnie ta forma najmu właściwie nie funkcjonuje, spółdzielnie mieszkaniowe nie budują lokali na wynajem, a jedynie na sprzedaż. Gospodarstwa domowe znajdujące się w „luce dochodowej” nie mają zatem możliwości uzyskania pomocy w ramach aktualnie prowadzonej polityki mieszkaniowej. Wyjątkiem jest Warszawa, w której lokale odnawiane przez TBS-y w porozumieniu z miastem kierowane są również do gospodarstw znajdujących się w tym przedziale dochodów. W dwóch pozostałych miastach takich programów nie ma, a gospodarstwa domowe muszą poszukiwać innych dróg zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, najczęściej na rynku prywatnym.

Analiza luki dochodowej zaobserwowanej w pomocy mieszkaniowej wskazuje, że nie ma w niej ściśle określonego trendu. Na przestrzeni analizowanych lat w każdym z badanych miast przyjmowała ona różne, zarówno mniejsze, jak i większe wartości. Podkreślić należy jednak, że zdecydowanie dotkliwiej problem ten dotyka gospodarstw jednoosobowych, których dochody, w porównaniu do gospodarstw czteroosobowych (w przeliczeniu na jedną osobę), znajdujące się w luce, są ponad dwukrotnie wyższe w każdym z badanych miast. Warto dodać, że w kontekście starzenia się społeczeństwa polskiego i wyzwań z tym związanych, także wobec polityki mieszkaniowej, problem ten będzie narastał, z uwagi na przybywającą liczbę jednoosobowych gospodarstw domowych seniorów.

W trakcie badań autorka zaobserwowała, że progi dochodowe umożliwiające podpisanie umowy najmu o lokal mieszkalny na czas nieoznaczony są stosunkowo wysokie, dlatego też przeprowadziła analizę finansowych uwarunkowań nabycia mieszkania w oparciu o kredyt bankowy. Określając zdolność kredytową gospodarstw domowych, w pierwszej kolejności określono założenia symulacji:

- 1) kredytowanie 30-letnie, oprocentowanie kredytu 4%,
- 2) rodzina z dwójką dzieci,
- 3) wykształcenie wyższe,
- 4) wynagrodzenie pochodzące z pracy na podstawie bezterminowej umowy o pracę,

oraz wyznaczono ceny mieszkań w trzech wybranych miastach, w których były prowadzone badania empiryczne.

Na podstawie danych dotyczących średnich cen transakcyjnych metra kwadratowego obliczona została wartość mieszkania przeciętnej wielkości (50 m²) dla poszczególnych ośrodków.

Wartość kupowanego mieszkania dla:

- 1) Warszawy: 356 550 zł (50 m² x 7131);
- 2) Bydgoszczy: 193 000 zł (50 m² x 3860);
- 3) Poznania: 273 300 (50 m² x 5466).

Następnie za pomocą kalkulatora kredytu mieszkaniowego obliczono średnią kwotę raty za mieszkanie we wskazanych miastach. Kwota ta nie może przekraczać 50% wynagrodzenia netto ubiegających się o przyznanie kredytu mieszkaniowego:

Rata spłaty kredytu dla:

- 1) Warszawy: 1806,17 zł,
- 2) Bydgoszczy: 794,95 zł,
- 3) Poznania: 1384,45zł.

Podważając wysokość raty, otrzymano minimalny średni miesięczny dochód, który uprawnia do uzyskania kredytu na zakup nieruchomości określonej w symulacji.

Dochód miesięczny (ze stałej pracy, nieobciążony spłatą innych kredytów) gospodarstwa domowego nie może być mniejszy niż:

- 1) 3612,34 zł w Warszawie,
- 2) 1589,90 w Bydgoszczy,
- 3) 2768,90 w Poznaniu.

Odnosząc uzyskane minimalne dochody pozwalające na finansowanie zakupu mieszkania w oparciu o kredyt bankowy do progów dostępności najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony we wszystkich miastach, można zauważyć, że poziom dochodów umożliwiający zakup nieruchomości w oparciu o kredyt bankowy mieści się w granicach dochodów uprawniających do najmu mieszkań z zasobu gminy. Pojawiają się zatem dwa pytania:

1. Czy progi dostępności lokali wynajmowanych na czas nieoznaczony są za wysokie?
2. Czy udzielanie kredytu gospodarstwom domowym o takim poziomie dochodów jest ryzykowne, nie tylko ze względu na możliwość zadłużenia, ale również bezpieczeństwa socjalnego tych gospodarstw?

Odpowiadając na pierwsze pytanie, warto podkreślić, że brak oferty pomocy mieszkaniowej dla gospodarstw domowych w przedziale dochodów powyżej progu dostępności lokali mieszkalnych wynajmowanych na czas nieoznaczony, a poniżej TBS-ów, uzasadnia wysoki poziom dostępności mieszkań o stabilnym najmie. Jeśli kryteria dochodowe dla lokali z zasobów gminy byłyby niższe, jeszcze większa grupa gospodarstw domowych znalazłaby się poza zasięgiem pomocy mieszkaniowej. Niestety, zasób tych lokali we wszystkich badanych miastach

został znacząco uszczuplony w wyniku ich wyprzedawania i w chwili obecnej zapotrzebowanie na te mieszkania znacząco przewyższa ich podaż (Rataj, 2015). Gospodarstwa domowe, które nie mogą skorzystać z najmu mieszkania z zasobów gminy i TBS-ów, a jednocześnie nie chcą korzystać z kredytu bankowego, muszą poszukiwać lokalu na rynku prywatnym, który w Polsce nie ma jeszcze wystarczających uregulowań prawnych, co w konsekwencji nie chroni w pełni najmującego. Udzielenie odpowiedzi na drugie pytanie z perspektywy polityki społecznej wydaje się być jednoznaczne. Kredyt na 20–30 lat wiąże się różnymi rodzajami ryzyka, np. stratą pracy, co w konsekwencji może doprowadzić do obniżenia bezpieczeństwa socjalnego. Należy zatem stworzyć takie rozwiązania, które pozwolą na realizację potrzeb mieszkaniowych wszystkim gospodarstwom domowym, uwzględniając ich potrzeby i oczekiwania, a także bezpieczeństwo socjalne. Gospodarstwa domowe, które nie chciałyby skorzystać z takiego systemu, a oczekiwałyby wyższego standardu życia, musiałyby poszukiwać rozwiązań na rynku prywatnym, posiadając na ten cel realne środki finansowe.

7. Podsumowanie

Zawieszenie działalności spółdzielni mieszkaniowych oferujących długoterminowy i stabilny najem spowodowało ograniczenie dostępności lokali dla gospodarstw średniozamożnych. Powstała w ten sposób luka, która do tej pory nie została zagospodarowana przez odpowiednie instrumenty pomocy mieszkaniowej. W obecnej sytuacji jej formy nie odpowiadają w wystarczającym stopniu na rosnące potrzeby gospodarstw domowych, mimo iż spełniają swoje funkcje. Lokali w zasobach gmin jest za mało, a ich utrzymanie stanowi ogromne obciążenie finansowe. Część gospodarstw o średnich dochodach nie jest objętych żadną formą pomocy mieszkaniowej, gwarantującą stabilność zamieszkiwania. W związku z głównym celem polityki mieszkaniowej, jakim jest dążenie do umożliwienia pozyskania własnego mieszkania przez każde gospodarstwo domowe, należy stworzyć możliwość rozwoju szerokiej współpracy gminy z TBS-ami, by móc zagospodarować występującą lukę w sposób efektywny ekonomicznie, a jednocześnie zapewniający bezpieczeństwo socjalne i mieszkaniowe.

Jednym z narzędzi zagospodarowania występującej luki w pomocy mieszkaniowej mogą być społeczne agencje najmu (SAN-y), których idea jest pośrednictwo i zabezpieczanie długoterminowego najmu dla osób zagrożonych wykluczeniem. SAN-y pozyskują mieszkania z rynku prywatnego. Są organizacjami non profit, pośredniczącymi między prywatnym właścicielem a niezamożnymi gospodarstwami domowymi z niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi. Wynajęcie lokalu mieszkalnego możliwe jest za cenę nawet o połowę niższą niż cena rynkowa. SAN gwarantuje mieszkania w dobrym standardzie, wsparcie w ramach kry-

zysu, a właścicielom terminowe opłacanie czynszu przez najemców (najemspoleczny.pl). Jest to jednak rozwiązanie dopiero wdrażane, w Poznaniu podpisano zaledwie 9 umów najmu w oparciu o system SAN, dlatego też trudno ocenić, czy zaobserwowana luka dochodowa jest w wystarczający sposób zagospodarowana. Podobna sytuacja ma miejsce w kontekście proponowanego przez obecny rząd programu „Mieszkanie plus”, będącego częścią Narodowego Programu Mieszkaniowego, bazującego na trzech głównych filarach (www.mieszkanieplus.pl):

- 1) mieszkania budowane na gruntach skarbu państwa (Narodowy Fundusz Mieszkaniowy),
- 2) wsparcie budownictwa społecznego,
- 3) wsparcie oszczędzania na cele mieszkaniowe (Indywidualne Konta Mieszkaniowe).

Program ten cały czas jest wdrażany przez gminy i – podobnie jak w przypadku działań realizowanych w ramach SAN-ów – trudno jednoznacznie ocenić jego efekty. Warto jednak podkreślić, że zwiększenie liczby zasobów mieszkań społecznych jest istotne nie tylko z perspektywy niezamożnych gospodarstw domowych, ale również rynku pracy, gdyż podaż tanich mieszkań ułatwia przepływ siły roboczej.

Bibliografia

- Dekret z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 50., poz. 278 i 279).
- Donner Ch. (2000), *Housing Policies in the European Union. Theory and Practice*, Austrian Federal Ministry of Economic Affairs and Labour, Wiedeń.
- <http://najemspoleczny.pl/> [dostęp: 15.07.2017].
- <https://wpolityce.pl/> [dostęp: 15.07.2017].
- Kemeny J. (1995), *From Public Housing to the Social Market: rental policy strategies in comparative perspective*, Routledge, Londyn.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Przymeński A., Oliwa-Ciesielska M. (2014), *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Rataj Z. (2015), *Spoleczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce*, praca doktorska obroniona na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Uchwała nr XIII/176/07 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Bydgoszczy na lata 2007–2011.
- Uchwała nr LVIII/1751/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy.
- 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.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126).

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 1995 r. Nr 133, poz. 654).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 734).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733).

www.adm.com.pl [dostęp: 15.07.2017].

www.mieszkanieplus.pl [dostęp: 15.07.2017].

www.rewitalizacja.um.warszawa.pl [dostęp: 15.07.2017].

www.tbs24.pl [dostęp: 15.07.2017].


www.zkzl.poznan.pl [dostęp: 15.07.2017].

Gaps in Housing Assistance for Destitute Households in Poland: Conclusions of the National Studies

Abstract: The system of social housing welfare in Poland is addressed to poor and very poor households. It does not apply to the group of underprivileged households who earn their income that on the one hand disqualifies them from applying for council flat but on the other hand is not sufficient to apply for a mortgage loan to purchase of a flat on commercial market. The response to the needs of such households were the flats available via Social Housing Associations (TBS). The research conducted in 2015–2016 showed the gaps in the system of social housing welfare in Poland. The income criteria that allow for renting particular types of flats – either council flats or TBS flats – are defined in a way that creates an income gap between them. As a consequence, households whose income levels fall into that gap have no possibility to avail of any welfare to satisfy their housing needs. The only possibility for them is to rent an apartment available on the market – with higher rents and often informal type of lease. Moreover, the income criteria that authorize for the rental of a TBS flat are on the same level as those authorizing for a mortgage loan. In this context, can they still be considered a form of housing support? Are the housing welfare solutions available for underprivileged households effective? Do they fulfil their goal? Those questions are addressed by the author in this article alongside other related issues. The research has been conducted within the project entitled “Social housing and its role in fulfilling the housing needs of underprivileged households in Poland” financed by the National Science Centre (2014/13/N/HS4/02100).

Keywords: social housing, indigent households, housing policy, social policy

JEL: A13, Z18

	<p>© by the author, licensee Łódź University – Łódź University Press, Łódź, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY (http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/)</p> <p>Received: 2017-06-24; verified: 2018-03-19. Accepted: 2018-04-03</p>
---	---