



Artur Włodzimierz Parys 

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, parysartur@wp.pl

Ocena lokalnej polityki mieszkaniowej Łodzi i Krakowa w świetle wybranych aspektów

Streszczenie: W artykule przedstawiono badanie dotyczące lokalnej polityki mieszkaniowej Łodzi i Krakowa w latach 2006 i 2017. Dokonano analizy porównawczej w zakresie ludności, zasobów mieszkaniowych (w tym lokali socjalnych i komunalnych), stopy bezrobocia, dochodów i wydatków budżetów badanych miast, sytuacji ekonomicznej wyrażonej dochodami budżetowymi na jednego mieszkańca. Wyniki przeprowadzonych analiz ilościowych pokazują trend zmniejszania się liczby zasobów mieszkaniowych w badanych miastach. W ostatnich latach intensywniej zmniejszają się zasoby mieszkaniowe w Łodzi niż w Krakowie, a struktura własności budynków mieszkalnych Łodzi różni się od struktury budynków mieszkalnych w Krakowie.

Słowa kluczowe: mieszkaniowy zasób gminy, zapotrzebowanie na mieszkania, polityka mieszkaniowa

JEL: R21

1. Wprowadzenie

Mieszkalnictwo rozumiane jest jako zespół decyzji i poczynań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej (Kulesza, Nieciński, 1989: 46). Jest jednym z głównych obszarów gospodarki i w znaczący sposób wpływa na procesy społeczno-gospodarcze oraz skuteczność działań rozwojowych państwa. Oddziałuje również istotnie na poziom zaspokojenia potrzeb społecznych. Widoczne powiązanie systemu mieszkaniowego z gospodarką wskazuje, że powinien on odgrywać ważną rolę w podnoszeniu jakości społecznej, gospodarczej i przestrzennej kraju. Mieszkalnictwo zawiera zarówno elementy z obszaru polityki gospodarczej, jak i polityki społecznej. Wymiar ingerencji państwa jest wynikiem przyjętej ideologii i wyraża się w deklarowanej i realizowanej polityce mieszkaniowej.

Celem artykułu jest ocena lokalnej polityki mieszkaniowej na przykładzie Łodzi i Krakowa oraz odpowiedź na następujące pytanie badawcze: „Czy poprawa warunków mieszkaniowych Łodzi i Krakowa będzie miała odzwierciedlenie w zwiększeniu atrakcyjności oraz dochodów badanych miast?”

Analizie retrospektywnej poddano dane mieszkaniowe, demograficzne oraz gospodarcze Łodzi i Krakowa w latach 2006 oraz 2017. Zastosowano badania i analizę dokumentów oraz metody statystyczne.

2. Definicje polityki mieszkaniowej

W literaturze nie istnieje jednolita definicja polityki mieszkaniowej. Adam Andrzejewski definiuje 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. Wskazano, że interwencja państwa w obszarze mieszkalnictwa jest uzasadniona w przypadkach, gdy ma ona skorygować pojawiające się nieefektywności i niesprawności rynków mieszkaniowych, zapewnić sprawiedliwość społeczną oraz stabilność społeczną i finansową (Lis, 2017: 54).

Szersze ujęcie definiujące politykę mieszkaniową przedstawia ją jako działania podejmowane przez państwo czy też poszczególne władze lokalne, dlatego według Andrzejewskiego stosowane instrumenty polityki mieszkaniowej muszą być nakierowane na likwidację przyczyn niekorzystnych zjawisk, a nie jedynie na redukcję niekorzystnych skutków (Andrzejewski, 1979: 25). Koordynacja poszczególnych narzędzi polityki gospodarczej, pozwalających na ochronę gospodarki przed ewentualnym kryzysem gospodarczym, wymaga przyjęcia przez państwo odpowiednich kierunków i metod działania. Metody te przyjmowane są również na polu polityki mieszkaniowej.

Analizując różne definicje i ujęcia polityki mieszkaniowej, trzeba zaznaczyć, że odnosi się ona zarówno do kwestii ilościowych, jak i jakościowych. Polityka mieszkaniowa w ujęciu ilościowym polega na wprowadzeniu innych instrumentów w zakresie rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Natomiast w ujęciu jakościowym zawiera projekty dążące do zmian w warstwie instytucjonalno-prawnej. Według Radosława Cyrana 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). W innych interpretacjach polityka mieszkaniowa ma na celu również wprowadzenie nowych instrumentów lub usunięcie złych, dotychczas wykorzystywanych, a także wprowadzenie znaczących zmian systemu mieszkaniowego oraz norm i reguł kierujących jego działaniem. Aby osiągnąć założony cel – polepszenie warunków mieszkaniowych w gminie – należy łącznie stosować wszelkie podejmowane przez gminy działania pomocowe z zakresu polityki mieszkaniowej (Cyran, 2013).

3. Prawo do mieszkania jako fundament polityki mieszkaniowej

Mieszkanie traktuje się jako dobro niezbędne każdej rodzinie, które zaspokaja zarówno potrzeby podstawowe, jak i potrzeby wyższego rzędu (Cyran, 2013). Prawo popytu dotyczy tej części potrzeb, która ma swoje odzwierciedlenie w środkach finansowych pozwalających na zaspokojenie tej potrzeby. Prawo podaży wskazuje zależności między ilością dóbr i usług dostarczanych na rynek a ich cenami. Część osób ma możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych samodzielnie, przekształcając je w popyt na mieszkania. W tej sytuacji najlepszym rozwiązaniem będzie wynajem mieszkania o odpowiednim standardzie oraz odpowiedniej do niego wysokości czynszu. Można wyróżnić jeszcze grupy gospodarstw domowych nieposiadających żadnych możliwości finansowych, które nie mogą pozwolić sobie na przekształcenie potrzeb mieszkaniowych w realny popyt. Do tych grup gospodarstw domowych zaliczają się najczęściej osoby bezrobotne lub niesamodzielne ekonomicznie z różnych powodów. Wymagają one pomocy ze strony państwa w postaci interwencji socjalnej, mającej na celu zaspokojenie ich minimalnego poziomu potrzeb mieszkaniowych.

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

dokumentu każdy człowiek ma prawo do życia na poziomie zapewniającym zdrowie i pomyślność jemu i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską oraz niezbędne świadczenia socjalne. Kolejnym międzynarodowym aktem prawnym mówiącym o prawie do zamieszkania jest Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 roku. W artykule 11 punkt 1 potwierdzono prawo każdego człowieka i jego rodziny do odpowiedniego poziomu życia, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, jak również prawo do stałej poprawy warunków egzystencji. W 1969 roku w Deklaracji Postępu Społecznego i Rozwoju w artykule 10 zapisano, że zapewnienie odpowiedniego mieszkania i usług społecznych wszystkim obywatelom, a w szczególności najbiedniejszym i wielodzietnym rodzinom, warunkuje podstawowe wolności człowieka. Natomiast w Konwencji o Prawach Dziecka z 1989 roku w artykule 27 punkt 3 zawarte zostały wspólne zobowiązania państw ratyfikujących do podejmowania odpowiednich działań, uzależnionych od warunków i środków, jakimi dysponuje dane państwo, aby pomóc rodzinom i osobom mającym na utrzymaniu dziecko, poprzez wsparcie materialne i programy pomocowe, a w szczególności w zakresie wyżywienia, odzieży i mieszkania. W Deklaracji Światowej Konferencji ONZ Habitat II w Sztambule z 1996 roku zapisano, że poszczególne kraje zobowiązują się do pełnej i postępującej realizacji prawa do odpowiedniego mieszkania, zgodnie z postanowieniami dokumentów międzynarodowych oraz do zapewnienia równego dostępu do tanich i odpowiednich mieszkań wszystkim osobom i ich rodzinom (Deklaracja Światowej Konferencji ONZ Habitat II).

Obszar mieszkalnictwa realizowany jest również przez agendę lizbońską, a mieszkanie określane jest w Europejskiej Karcie Mieszkaniowej jako dobro pierwszej potrzeby, podstawowe prawo socjalne leżące u podstaw europejskiego modelu społecznego oraz element godności ludzkiej (Parlament Europejski, Komisja Rozwoju Regionalnego, 2006). W Europejskiej Karcie Mieszkaniowej znajduje się również zapis dotyczący budownictwa społecznego, finansowanego z funduszy strukturalnych, oraz potwierdzający prawo do mieszkań o wysokiej jakości, w tym mieszkań socjalnych. Artykuł 31 Europejskiej Karty Społecznej, podpisanej w Strasburgu 3 maja 1995 roku, mówi o popieraniu dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobieganiu i ograniczaniu bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania; uczynieniu kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów.

W Opinii Komitetu Regionów Polityka Mieszkaniowa i Regionalna możemy przeczytać, że głównym warunkiem spójności społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej jest dostęp do budownictwa mieszkaniowego na przyzwoitym poziomie, gdyż jest ono jednym z głównych czynników walki z wykluczeniem społecznym i bezrobociem.

W artykule 34 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej znajdujemy zapis mówiący, że w celu zwalczania wykluczenia społecznego oraz ubóstwa Unia

uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. W Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mieszkalnictwo, a polityka regionalna” zwrócono uwagę na potrzebę utworzenia różnorodnej oferty mieszkań w celu umożliwienia konkurencyjności wszystkich obszarów i ułatwienia mobilności pracowników. Ponadto wskazano, że pomoc mieszkaniowa powinna uwzględniać specyficzne cechy mieszkalnictwa socjalnego, w tym słabą wypłacalność mieszkańców. Regulacje krajowe dotyczące prawa do mieszkania wynikają bezpośrednio z konstytucji poszczególnych państw europejskich. W ustawach zasadniczych państw takich jak Belgia, Austria, Holandia, Hiszpania, Portugalia, Polska, Ukraina, Słowacja i Rosja zapisane są ogólne kryteria prawa do zamieszkania. W Polsce prawo do zamieszkania reguluje artykuł 75 Konstytucji RP oraz Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, gdzie wskazane jest, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy oraz że gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Tak więc prawo do zamieszkania jest fundamentem polityki mieszkaniowej i jednym z głównych czynników, który określa jej cele i instrumenty.

4. Cele polityki mieszkaniowej

Formułując główne cele polityki mieszkaniowej, można podzielić je według założeń ich oddziaływania na rynek mieszkaniowy. Wyróżnia się dwie grupy podstawowych celów. Są to:

- 1) cele odnoszące się do strony popytowej, rozumianej jako popyt efektywny oraz potrzeby mieszkaniowe, czyli formułowanie warunków do nabywania lub najmu mieszkań przez wszystkich obywateli;
- 2) cele skupiające się na stronie podażowej, związane z zagwarantowaniem odpowiedniej dostępności i jakości zasobów mieszkaniowych.

Określając główny cel polityki mieszkaniowej, związany z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, uwidacznia się problem tych gospodarstw domowych, które nie są w stanie zrealizować go samodzielnie. Stąd też w ramach polityki mieszkaniowej została wyodrębniona społeczna polityka mieszkaniowa, która ma na celu zapewnienie gospodarstwom mieszkaniowym o najniższych dochodach dostępu do zasobów mieszkaniowych w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. W ramach społecznej polityki mieszkaniowej pomoc obejmuje również takie

grupy jak osoby bezdomne i osoby starsze. Z punktu widzenia społecznej polityki mieszkaniowej można wyróżnić mechanizmy bezpośredniego wpływu państwa. W tej grupie instrumentów znajduje się społeczne budownictwo mieszkaniowe. Do powszechnych form społecznego budownictwa zalicza się przede wszystkim budownictwo przeznaczone na wynajem, w szczególności budownictwo komunalne, realizowane przez władze lokalne, społeczne budownictwo czynszowe, zależne lub niezależne od władz lokalnych oraz społeczne budownictwo własnościowe, realizowane przez inwestorów prywatnych (Lis, 2018: 73).

Poszczególne kraje Unii Europejskiej formułują swoje cele polityki mieszkaniowej na podstawie różnych aspektów ekonomiczno-gospodarczych. Większość państw europejskich formułuje cele polityki państwa poprzez stronę popytową rynku mieszkaniowego. Podażowe podejście w kształtowaniu polityki państwa reprezentują kraje takie jak Hiszpania, Dania, Litwa oraz Słowenia. Promocję mieszkań własnościowych, jako główny cel polityki wobec budownictwa mieszkaniowego, podkreślają takie kraje 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 utrzymanie i nadanie stałych celów polityki mieszkaniowej oraz ich realizacji w tym samym czasie (Acocella, 2002: 214).

5. Instrumenty polityki mieszkaniowej

Instrumentami polityki gospodarczej, w tym także polityki mieszkaniowej, powinny być tylko te zmienne, które spełniają trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, politycy mogą kontrolować daną zmienną. Po drugie, zmienna, której wartość została ustalona przez polityków, powinna mieć wpływ na zmienne uznane za cele polityki (Lis, 2005: 12). Po trzecie, konieczne jest odróżnienie danej zmiennej od innych instrumentów 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 zakresie ich skuteczności.

Prezentując instrumenty polityki mieszkaniowej, można przyjąć dwa kryteria podziału:

- 1) według rodzaju oddziaływania,
- 2) według kierunku oddziaływania.

Zgodnie z pierwszym założeniem zespół instrumentów polityki mieszkaniowej tworzą narzędzia polityki fiskalnej, strony przychodowej, strony rozchodów oraz instrumenty bezpośredniego oddziaływania. Do narzędzi polityki fiskalnej

można zaliczyć przychody oraz rozchody instytucji rządowych i władz lokalnych, a do narzędzi strony przychodowej: 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. Do instrumentów bezpośredniego oddziaływania można zaliczyć wszelkie nakazy i zakazy administracyjne, do których zaliczają się: regulacje instytucji, które finansują sektor mieszkaniowy, regulacje prawa do własności nieruchomości, regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, regulacje dotyczące finansowania firm z obszaru budownictwa mieszkaniowego. Do instrumentów zalicza się również tworzenie i regulowanie instytucji ułatwiających lub wspomagających zarządzanie obszarem z zakresu budownictwa mieszkaniowego.

6. Analiza porównawcza sytuacji gospodarczo-społecznej w Łodzi i Krakowie w 2006 i 2017 roku

Kształt sytuacji mieszkaniowej jest wynikiem uwarunkowań gospodarczych i społecznych, stanu zasobu mieszkaniowego oraz zmian kulturowych. Niejednokrotnie obserwuje się wyraźne różnice wynikające z zasłóści historycznych i sposobu percepcji potrzeb mieszkaniowych. Kraków i Łódź to miasta zbliżone pod względem liczby ludności. W Łodzi zauważalna jest tendencja do wyludniania się miasta, Kraków zyskuje mieszkańców, co jest wyjątkowe wśród największych polskich miast (poza Warszawą). Sytuację gospodarczo-społeczną w omawianych miastach ilustrują: stopa bezrobocia, przeciętne wynagrodzenie brutto ogółem, dochody budżetu gmin i miast na prawach powiatu, wydatki budżetu gmin i miast na prawach powiatu oraz spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego.

W badaniu uwzględniono również zmiany liczby ludności w Łodzi i Krakowie. Według stanu na 31 marca 2006 roku ludność Łodzi liczyła 765,8 tys. osób, tj. 29,7% ogółu ludności województwa łódzkiego. W 2006 roku ludność Krakowa liczyła 756,3 tys. mieszkańców, tj. 23,1% ogółu ludności województwa małopolskiego. Na 30 grudnia 2017 roku Łódź liczyła jedynie 693,79 tys. mieszkańców, co stanowiło około 28% populacji województwa łódzkiego. W końcu grudnia 2017 roku populacja Krakowa wynosiła 767,35 tys. mieszkańców, co stanowiło 22,6% ogólnej liczby ludności województwa małopolskiego. Obserwowany od wielu lat ubytek liczby ludności w Łodzi to rezultat ujemnego przyrostu naturalnego oraz stopnia migracji mieszkańców na pobyt stały, głównie w Łódzkim Obszarze Metropolitalnym.

Analizując stan bezrobocia, należy przypomnieć, że czynnikiem kształtującym sytuację gospodarczo-społeczną jest poziom bezrobocia. W maju 2004 roku, po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, poziom bezrobocia w naszym kraju należał do najwyższych wśród państw Wspólnoty. W kolejnych latach nastąpiło ożywienie na rynkach pracy oraz rozpoczęła się emigracja zarobkowa Polaków do krajów Unii Europejskiej, którą obserwujemy do dziś.

Tabela 1. Stopa bezrobocia w Łodzi i Krakowie w 2006 i 2017 roku ogółem (w proc.)

Lata	Łódź	Kraków
2006	11,70	5,50
2017	6,30	2,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Tabela 2. Bezrobotni pozostający bez pracy dłużej niż rok w Łodzi i Krakowie

Lata	Łódź	Kraków
2006	19 087	9 739
2017	10 140	5 301

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Zarówno w 2006 roku, jak i w 2017 roku stopa bezrobocia w Krakowie była niższa niż w Łodzi. Było to spowodowane ożywieniem na rynku pracy obu miast (patrz Tabele 1 i 2).

Kolejnym czynnikiem wpływającym na sytuację społeczno-gospodarczą danego miasta są zwiększające się zarobki jego mieszkańców. Uzyskiwane wynagrodzenie ma bezpośredni wpływ na możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i wyraźniej uwidoczniło się to w Krakowie niż w Łodzi (patrz Tabele 3 i 4).

Tabela 3. Przeciętne wynagrodzenie brutto ogółem (zł) w Łodzi i Krakowie

Lata	Łódź	Kraków
2006	2500,84	2753,21
2017	4462,50	4966,20

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Tabela 4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (zł) w relacji do średniej krajowej (Polska = 100%) (w proc.)

Lata	Łódź	Kraków
2006	94,80	104,40
2017	98,60	109,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Sytuacja ekonomiczna badanych miast może być wyrażona dochodami budżetowymi na jednego mieszkańca. Różnica pomiędzy badanymi miastami w 2006 i 2017 roku jest widoczna z analizy (patrz Tabele 3 i 4). W obu miastach znacząco wzrosły dochody na jednego mieszkańca, szczególnie w Krakowie.

Tabela 5. Dochody budżetu gmin i miast na prawach powiatu – dochody na jednego mieszkańca

Lata	Polska	Łódź	Kraków
2006	2431,28	2761,06	3075,30
2017	4937,72	5616,32	6469,60

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Tabela 6. Dochody budżetu gmin i miast na prawach powiatu – dochody na jednego mieszkańca w relacji do średniej krajowej (Polska = 100%) (w proc.)

Lata	Łódź	Kraków
2006	114	126
2017	114	131

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Z analizy powyższych dochodów budżetu gmin i miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca wynika, że w Łodzi zarówno w 2006, jak i w 2017 roku powyższe dochody przewyższały średnią krajową o 14%. Natomiast w Krakowie dochody budżetu gmin i miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca przewyższały średnią krajową o 26% w 2006 roku, a w 2017 roku o 31%. Oznacza to wzrost o 5% w stosunku do 2006 roku.

Tabela 7. Wydatki budżetu gmin i miast na prawach powiatu – wydatki na jednego mieszkańca

Lata	Polska	Łódź	Kraków
2006	24 760,00	2 810,02	3 249,06
2017	4 957,80	5 681,41	6 540,49

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Tabela 8. Wydatki budżetu gmin i miast na prawach powiatu – wydatki na jednego mieszkańca w relacji do średniej krajowej (Polska = 100%) (w proc.)

Lata	Łódź	Kraków
2006	113	131
2017	114	132

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Analiza danych GUS zebranych w Tabelach 7 i 8 wskazuje, że w Łodzi wydatki budżetu gmin i miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca przewyższały średnią krajową o 13% w 2006 roku, a w 2017 roku o 14%, wzrosły więc o 1% w stosunku do 2006 roku. W Krakowie wydatki budżetu gmin i miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca przewyższały średnią krajową o 31% w 2006 roku, a w 2017 roku o 32%, wzrosły więc o 1% w stosunku do 2006 roku. Należy podkreślić, że dochody i wydatki budżetów badanych miast na jednego mieszkańca w analizowanych latach były wyższe w Krakowie niż w Łodzi.

Innym czynnikiem wpływającym na aktywność gospodarczą są spółki z kapitałem zagranicznym.

Tabela 9. Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego według rejestru REGON

Lata	Łódź	Kraków
2006	1475	2086
2017	2172	4965

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Tabela 10. Spółki handlowe według rejestru REGON

Lata	Łódź	Kraków
2006	6 702	10 742
2017	13 272	26 160

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Podobne zjawisko obserwujemy, analizując liczbę wpisanych spółek handlowych według rejestru REGON w Łodzi i Krakowie. W Krakowie zauważalna jest zdecydowanie większa liczba spółek handlowych. Widoczny jest również większy przyrost liczby spółek handlowych w roku 2017 w porównaniu do 2006 w Krakowie niż w Łodzi (patrz Tabela 9).

7. Ocena zasobu mieszkaniowego w Łodzi i Krakowie w latach 2006 i 2017

Gmina powinna podejmować wszelkie działania sprzyjające efektywnemu wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego oraz tworzyć i wcielać w życie konkretne strategie zasiedlania mieszkań i zrozumiałe procedury ich przydziałów oraz monitorować ich realizację. Podstawowe przepisy prawne dotyczące obowiązków i zadań gmin z zakresu mieszkalnictwa znajdują się w różnych aktach prawnych. Artykuł 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż władze publiczne prowadzą

politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałającą bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. W Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w wykazie zadań powierzonych gminie wymienione zostało między innymi komunalne budownictwo mieszkaniowe. Zasadniczym źródłem prawa w zakresie ochrony praw lokatorów oraz zadań gminy w zakresie mieszkalnictwa jest ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Należy dodać, że dodatkowym dokumentem prawnym odnoszącym się do zadań gminy z pogranicza pomocy społecznej i mieszkalnictwa jest Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, regulująca kwestię wspomagania finansowego utrzymania lokali mieszkalnych przez gminy.

Kolejną ustawą jest Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, odnosząca się do kwestii udzielania czasowego schronienia dla bezdomnych, a także prowadzenia i zapewnienia miejsc w mieszkaniach chronionych. Tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych powinno być jednym z priorytetowych celów gminy. Nakładając na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, w szczególności zapewnienia najmu socjalnego, ustawodawca umożliwił obywatelom nabywanie lokali z mieszkaniowego zasobu gminy (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów...). Tworzenie takiego zasobu nie jest jednak obowiązkiem, a jedynie prawem gminy. Gmina może wynajmować lokale wchodzące w skład zasobu mieszkaniowego, jednakże umowy dotyczące tych lokali muszą być zawierane na czas nieoznaczony. W celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Takie lokale nie wchodzą w skład zasobu mieszkaniowego gminy.

Rozwój zasobów mieszkaniowych w gminie można rozpatrywać w dwóch ujęciach. Pierwsze z nich to budowa nowych mieszkań, drugie skupia się zaś na inwestowaniu w istniejące już zasoby.

Tabela 11. Zasoby mieszkaniowe ogółem – mieszkania, 2006 r.

Łódź	Zasoby mieszkaniowe ogółem – 2006 rok	332 692
Kraków		299 754

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Tabela 12. Zasoby mieszkaniowe według form własności – zasoby gminne (komunalne), 2006 r.

Łódź	Zasoby gminne (komunalne) – 2006 rok	72 045
Kraków		23 658

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy miejskiej Kraków zostały zawarte w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy miejskiej Kraków na lata 2006–2010. W dokumencie tym założono, że racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym wymaga jego zinventoryzowania.

Tabela 13. Zasoby mieszkaniowe ogółem – mieszkania, 2017 r.

Łódź	Zasoby mieszkaniowe ogółem – 2017 rok	356 350
Kraków		380 088

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Tabela 14. Zasoby mieszkaniowe gmin – lokale socjalne

Lata	Miasto	Wyszczególnienie	Wartość
2017	Łódź	Lokale socjalne	2345
2006			1731
2006	Kraków		715*
2017			3521

* Według stanu na 31 grudnia 2006 roku w ramach posiadanego zasobu gmina miejska Kraków wykorzystywała 715 lokali na cele socjalne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie oraz BDL GUS (dane dotyczące Łodzi).

Z analizy powyższych danych wynika, że w latach 2006 i 2017 liczba lokali socjalnych w Łodzi zwiększyła o około 35%. W roku 2017 w Łodzi kontynuowano działania zmierzające do zmiany koncepcji zarządzania zasobem lokalowym.

W skład mieszkaniowego zasobu gminy Łódź wchodziło 45 015 lokali mieszkalnych i 7054 niezasiedlone lokale mieszkalne. W 2017 roku kontynuowano prace dotyczące powiększenia zasobu lokali socjalnych w tym mieście. Zasób lokali socjalnych w 2017 roku wynosił 1490 sztuk o powierzchni użytkowej 38,3 tys. m², co stanowiło 3,8% powierzchni użytkowej wszystkich lokali gminnych (2016 – 393 lokale o powierzchni 7,9 tys. m²).

8. Stan zasobu komunalnego w Łodzi i Krakowie w latach 2006 i 2017

Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest 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 już zasobów. Gminne zasoby mieszkaniowe zostały zdefiniowane w ustawie o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którą mieszkaniowy zasób gminy tworzą mieszkania stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego (TBS). Jest to zatem zasób mieszkaniowy przeznaczony na wynajem, z założenia dla osób, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. 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). Zasób mieszkaniowy Łodzi jest słaby pod względem jakościowym. Decyduje o tym nie tylko niekorzystna struktura wiekowa, ale również długoletnie zaniedbania jego stanu technicznego. W połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Łódź miała duży zasób mieszkaniowy – na poziomie 92,7 tys., co stanowiło 28,5% komunalnego zasobu mieszkaniowego miasta. W 2000 roku liczba mieszkań będących wyłączną własnością gminy wynosiła 81,2 tys., a w 2005 roku już tylko 72,3 tys. Przeprowadzany proces prywatyzacji przyczynił się do zmniejszania zasobu mieszkań komunalnych o ponad 15 tys. w latach 1995–2002. Udział łódzkiego zasobu komunalnego w zasobach ogółem w 2006 roku wynosił 20,85%.

Tabela 15. Udział zasobu komunalnego w całkowitym zasobie mieszkaniowym w 2006 i 2017 roku w Łodzi

Wyszczególnienie	2006	2017
Zasób mieszkaniowy (ogółem)	332 692	356 350
Zasób komunalny mieszkania	69 379	Brak danych
Procentowy udział zasobu komunalnego w zasobie ogółem	21	Brak danych
Powierzchnia użytkowa mieszkań ogółem (m ²)	17 607 396	19 317 806
Powierzchnia użytkowa mieszkań komunalnych (m ²)	2 912 933	Brak danych
Procentowy udział zasobu komunalnego w zasobie ogółem	16,54	Brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS

Zmiany ilościowe w zasobie mieszkaniowym gminy Łódź spowodowane były między innymi procesem prywatyzacji zasobów mieszkaniowych, wyburzeniami i oddaniem nowych mieszkań do użytku przez gminę.

Zasady gospodarowania zasobem komunalnym gminy miejskiej Łódź w 2017 roku były określone na podstawie Wieloletniego program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Łodzi na lata 2016–2020. Podstawowym

założeniem programu było rozdzielenie obszaru polityki mieszkaniowej zasobu socjalnego od polityki mieszkaniowej pozostałego zasobu komunalnego. Oznacza to zdecydowane wyodrębnienie funkcji komercyjnej zasobu komunalnego od jego funkcji socjalnej (Uchwała Nr XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi, 2016).

Tabela 16. Struktura gminnego zasobu mieszkaniowego w Łodzi w 2006 i 2007 roku

Wyszczególnienie	2006	2007
Budynki mieszkalne ogółem (szt.)	6631	6631
Budynki mieszkalne będące w 100% własnością gminy (szt.)	3631	3631
Lokale mieszkalne ogółem (szt.)	69 379	69 379

Źródło: Kucharska-Stasiak, Załączna, Żelazowski, 2011

Prognoza ilościowa zasobu mieszkaniowego gminy miejskiej Łódź zakładała stworzenie zasobu lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych ze wskazaniem na budynki o niskim standardzie, w których zwalniane lokale będą wynajmowane tylko jako lokale socjalne oraz pomieszczenia tymczasowe.

Kraków zarządzał w 2006 roku, poprzez Zarząd Budynków Komunalnych (ZBK), 990 budynkami, 52% z nich było budynkami mieszkalnymi, z czego 62% było własnością miasta, Skarbu Państwa oraz własnością mieszaną, 3% własnością wspólnot mieszkaniowych w zarządzie ZBK, a 35% własnością prywatną. W 2006 roku koszty związane z mieszkaniem komunalnym przewyższyły o 19% dochody z mieszkań komunalnych ogółem. Zasób mieszkaniowy zarządzany przez ZBK to 568 budynków. Zmniejszanie liczby budynków pozostających w zarządzie ZBK, w tym również tych najstarszych, było głównie wynikiem zwrotu nieruchomości prywatnym właścicielom, przekazywania zarządu budynkami wspólnotom w związku z wykupem lokali przez najemców oraz sprzedaży przez gminę miejską Kraków całych budynków.

Tabela 17. Struktura własnościowa budynków w zarządzie ZBK w 2017 i 2018 roku w Krakowie

Własność	Budynki mieszkalne 2017	Budynki użytkowe 2017	Budynki mieszkalne 2018
Budynki w zarządzie ZBK, z tego:	282	304	326
Własność GMK i/lub Skarbu Państwa	190	289	388
Własność prywatna	35	7	-21
Współwłasność (GMK, własność prywatna)	57	8	-41

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie

Tabela 18. Liczba i struktura własności mieszkań położonych w budynkach zarządzanych przez ZBK i w budynkach wspólnot mieszkaniowych znajdujących się poza zarządkiem ZBK w 2006 roku w Krakowie

Własność budynku	Rodzaj własności mieszkań w zarządzie komunalnym	2006
Liczba mieszkań ogółem zarządzanych przez ZBK, w tym:		5 639
Komunalna	Mieszkanie komunalne	2 770
Prywatna	Mieszkanie prywatne	1 869
Liczba mieszkań komunalnych położonych w budynkach wspólnot mieszkaniowych poza zarządkiem ZBK		19 969

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie

Struktura własności budynków mieszkalnych Łodzi różni się od struktury budynków mieszkalnych w Krakowie, co utrudnia bezpośrednią analizę i wnioskowanie.

9. Zasady polityki czynszowej i zaległości czynszowe w Łodzi i Krakowie w latach 2006 i 2017

Wartość użytkową lokali mieszkalnych różnicuje się w zależności od indywidualnych cech danego lokalu. Średnia stawka w zasobie komunalnym Krakowa wynosiła w 2006 roku 3,84 zł/m². Stawka czynszu za lokal socjalny wynosiła 0,58 zł/m², natomiast w zasobach mieszkaniowych czterech krakowskich Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS-ów) – od 8,46 do 9,15 zł/m². Średnia miesięczna stawka czynszu komunalnego w 2017 roku w Krakowie była niższa w stosunku do lat poprzednich i wyniosła 5,47 PLN/m². W 2017 roku stawka czynszu za tymczasowe pomieszczenie ustalona była w takiej samej wysokości jak za lokal socjalny. W gminie miejskiej Łódź średnia stawka czynszu w kwocie bazowej w okresie od 1.05.2005 do 31.07.2007 roku była równa 3,35 zł/m². Stawka czynszu za lokal socjalny była równa 0,50 zł/m².

Tabela 19. Czynsz komunalny w 2006 roku – Kraków

Wyszczególnienie	2006
Średnia stawka dla zasobu komunalnego (zł/m ² /miesiąc)	3,84
Minimalna i maksymalna wartość czynszu komunalnego (zł/m ² /miesiąc)	1,16–4,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa

Z analizy danych zamieszczonych w Tabelach 19 i 21 wynika, że średnia stawka czynszu w Łodzi i w Krakowie w 2006 roku różniła się o 0,29 zł/m². Jeśli przyjąć, że średnia jest wielkością reprezentatywną, to różni się o około 7,55%, co nie jest znaczącą różnicą.

Tabela 20. Zaległości czynszowe w zasobie komunalnym gminy miejskiej Kraków (stan na 31 grudnia 2006 r.)

Wyszczególnienie	2006
Zaległości czynszowe z lokali mieszkalnych ogółem + media	82 181 tys.
Ściągalności należności czynszowych mieszkań	87,29%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa

Tabela 21. Czyszn w gminie miejskiej Łódź w 2006 roku

Wyszczególnienie	2006
Średnia stawka czynszu w kwocie bazowej w okresie od 1.05.2005 do 31.07.2007 r.	3,35 zł/m ²
Stawka czynszu za lokal socjalny	0,50 zł/m ²

Źródło: Kucharska-Stasiak, Załączna, Żelazowski, 2011

Na przestrzeni lat 2005–2011 w Łodzi stawka bazowa wzrosła o 49,9%, stawka maksymalna o 25%, a minimalna o 20,8%.

Tabela 22. Zaległości czynszowe w zasobie lokali mieszkalnych i użytkowych w Łodzi w 2006 roku

Wyszczególnienie	2006
Zaległości czynszowe w lokalach mieszkalnych (mln zł)	140 015 686

Źródło: Kucharska-Stasiak, Załączna, Żelazowski, 2011

W Krakowie zaległości czynszowe z lokalu mieszkalnego ogółem wraz z mediami były równe na koniec 2006 roku 57% dochodów gminy ogółem (rok wcześniej 52%). Poziom ściągalności należności czynszowych mieszkań będących w zarządzie ZBK w 2006 roku wynosił 89%. W Łodzi w 2006 roku utrzymywał się również wysoki poziom zaległości czynszowych.

Tabela 23. Czyszne w budynkach komunalnych w Krakowie w 2017 roku

Wyszczególnienie	2017
Średnia stawka czynszu komunalnego, według przypisu, w PLN/m ² /miesiąc	5,47
Minimalna i maksymalna stawka czynszu komunalnego w PLN/m ² /miesiąc	3,08–7,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie

Tabela 24. Zaległości oraz ściągalność zaległości czynszowych w komunalnych lokalach mieszkalnych w Krakowie w 2017 roku

Wyszczególnienie	2017
Zaległości z tytułu czynszów i opłat za media (w tys. PLN)	240 149
Ściągalność należności czynszowych (w proc.)	93,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Zarządu Budynków Komunalnych w Krakowie

Zaległości czynszowe w zasobach spółdzielni mieszkaniowych Krakowa zwiększały się w tempie większym niż w Łodzi, średnio o około 1,23 raza, mimo że tempo wzrostu wynagrodzeń w Krakowie było większe o 1,09.

10. Zasady i proces prywatyzacji w Łodzi i Krakowie jako jeden z kierunków gospodarki mieszkaniowej

Prywatyzacja powinna być poprzedzona odpowiednio przygotowaną długotrwałą koncepcją, nie powinna być nastawiona na bieżące wpływy (Wojciechowski, 2003: 82). Prywatyzacja zasobów mieszkaniowych była powszechnym zjawiskiem od czasu transformacji ustrojowej, która nastąpiła w Polsce po 1989 roku.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym oraz ustawą o gospodarce nieruchomościami gminny zasób nieruchomości może być przedmiotem sprzedaży. Zmiany ilościowe w zasobie mieszkań komunalnych w Łodzi zostały spowodowane głównie prywatyzacją zasobów mieszkaniowych. Wyjście ze wspólnoty mieszkaniowej może polegać na zaoferowaniu lokalu zamiennego najemcy, który nie chce skorzystać z możliwości wykupu lokalu. Pierwszeństwo w prywatyzacji powinny mieć lokale w budynkach, w których gmina ma udział do 25%. Jeżeli najemcy w tych budynkach nie wyrażą chęci wykupienia lokalu, powinni być oni przeprowadzeni do lokali zamiennych, a pozyskane lokale gmina powinna sprzedawać na wolnym rynku.

Gmina, jako gospodarz miasta, musi dbać o stan techniczny i estetyczny budynków w sposób pośredni, na przykład przez egzekwowanie wymogów prawa budowlanego, co może okazać się bardzo trudne w sytuacji niewydolności finansowej właścicieli budynków (Korniłowicz, 1995: 6). W gminie miejskiej Łódź proces prywatyzacji nie został przeprowadzony prawidłowo, ponieważ – podobnie jak i w innych miastach – 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 o wykupienie mieszkania wystąpili najemcy w najlepszych budynkach pod względem lokalizacji, stanu technicznego i standardu użytkowego. W zasobie gminy pozostały mieszkania w najgorszym stanie technicznym i lokalizacyjnym. Ponadto nie wszyscy najemcy wykupili mieszkania w danym budynku, co przyczyniło się do tego, że w budynkach gmina stała się członkiem wspólnoty mieszkaniowej, uczestnicząc w procesie zarządzania tym zasobem. Oznaczało to zobowiązanie wpłacania zaliczki na pokrycie kosztów utrzymania, co prowadziło do rozpraszania posiadanych przez nią środków. Negatywnym zjawiskiem jest wciąż rosnąca liczba wspólnot, w których gmina ma swój udział. Przyjęcie przez miasto programu rewitalizacji wpłynęło na zahamowanie sprzedaży mieszkań na obszarze objętym rewitalizacją.

Należy dążyć do takiego prowadzenia polityki mieszkaniowej, aby prywatyzacja nie stała się przejściową modą, powinny być analizowane korzyści i koszty z nią związane (Kamerschen, McKenzie, Nardinelli, 1991: 95–96). Realizując przyjętą przez gminę Łódź koncepcję prywatyzacji zasobu lokalowego w obrębie polityki mieszkaniowej gminy na lata 2016–2020, w której jako jeden z celów operacyjnych został wymieniony cel „Miasto o rosnącym udziale mieszkań prywatnych”, prowadzono następujące działania zmierzające do zmiany w strukturze własności zasobów mieszkaniowych:

- 1) sprzedaż lokali mieszkalnych i użytkowych na rzecz obecnych najemców,
- 2) zupełne wyjście z małych wspólnot mieszkaniowych, a następnie ze wspólnot, w których gmina ma mniejszościowy udział,
- 3) rozpoczęcie procesu prywatyzacji w budynkach całkowicie należących do miasta, w których chęć wykupu zadeklarują najemcy dysponujący co najmniej 50-procentowym udziałem w nieruchomości, przy czym wszystkie lokale są lokalami samodzielnymi.

Podjęta uchwała w sprawie Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+ umożliwiła zmiany zasad sprzedaży lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych na rzecz ich najemców, w związku z planowanym podwyższeniem bonifikat udzielanych przez miasto od wartości określonych w wycenach.

Program „Miasto o rosnącym udziale mieszkań prywatnych” zakłada, że wprowadzone zmiany pozwolą na poszerzenie grupy najemców mogących nabyć lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny na własność. Umożliwi to odstąpienie od uzależnienia możliwości nabycia lokalu mieszkalnego przez najemców ze zwiększoną bonifikatą od terminu złożenia wniosku o jego sprzedaż i ogłoszenia w BIP wykazu nieruchomości przeznaczonych do prywatyzacji. Spowoduje także odstąpienie od uzależnienia wysokości bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców od okresu najmu lokalu przez osobę ubiegającą się o jego nabycie. Liczba wspólnot mieszkaniowych Łodzi na koniec 2017 roku wyniosła 2116 i zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego o 36, z czego w 100% sprywatyzowano 35 wspólnot mieszkaniowych.

Prywatyzacja nie powinna zagrażać realizacji ważnych celów publicznych, co upoważnia do wskazywania jej granic (Savas, 1992: 130). Po zaprzestaniu prywatyzacji zasobu będą podejmowane działania zmierzające do osiągnięcia liczby lokali w zasobie, która umożliwi pełną realizację obligatoryjnych zadań ustawowych gminy. Po osiągnięciu tego stanu dopuszcza się wznowienie procesu prywatyzacji lokali, przy czym część zasobu zapewniająca pełną realizację obligatoryjnych zadań gminy zostanie na stałe wyłączona spod prywatyzacji (Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2012–2017).

Do czasu osiągnięcia postulowanego stanu prywatyzacja jest dopuszczalna jedynie wyjątkowo, w wypadku zaistnienia konieczności zapewnienia racjonalnego

gospodarowania lokalami wchodzącymi w skład zasobu, w szczególności w przypadku wysokich kosztów utrzymania. Celem sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy jest racjonalne gospodarowanie zasobem. Podsumowując, sprzedaż mieszkań musi być poprzedzona akcją wyjaśniającą przyszłym nabywcom istotę nabywanych praw oraz obowiązków (Bogusz, 1993: 41). Gminy w dalszym ciągu dążą do prywatyzacji swoich zasobów mieszkaniowych. Większość badanych jednostek samorządu terytorialnego cechuje pasywność inwestycyjna w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Długofalowo może to prowadzić do pogłębienia problemu niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza wśród osób w trudnej sytuacji materialnej.

Polityka prywatyzacyjna gminy miejskiej Kraków dąży do wstrzymania sprzedaży z bonifikatą lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego. Celem tych działań jest zapobieżenie masowej wyprzedaży lokali mieszkalnych z zasobu za niewielki procent ich wartości rynkowej. Istnieje również możliwość wprowadzenia prywatyzacji zasobu mieszkaniowego, gdy w jego skład będzie wchodziła liczba lokali umożliwiająca pełną realizację obligatoryjnych zadań ustawowych gminy miejskiej Kraków. Część jej zasobu służąca temu celowi ma być całkowicie wyłączona z prywatyzacji. Natomiast przed osiągnięciem proponowanego stanu prywatyzacja jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy wystąpi konieczność zapewnienia racjonalnego gospodarowania lokalami będącymi częścią zasobu gminy miejskiej Kraków.

Z inicjatywy prezydenta Krakowa 27 sierpnia 2003 roku lokale mieszkalne sprzedawane były po cenach preferencyjnych na podstawie uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zasad zbywania lokali mieszkalnych stanowiących własność Miasta Krakowa (Nr LVIII/471/00). Miało to na celu umożliwienie jak największej liczbie mieszkańców wykupu zajmowanych lokali mieszkalnych.

Praktyka wykazała, że znaczna dekoncentracja udziałów Krakowa we wspólnotach mieszkaniowych i innych współwłasnościach powodowała zwiększenie kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego. Dzięki działaniom polegającym na wyprowadzaniu własności miasta z budynków wspólnot mieszkaniowych będzie można między innymi zmniejszyć koszty utrzymania mieszkaniowego zasobu miasta. Stopniowe zmniejszanie liczby wspólnot z udziałem miasta Krakowa jest umotywowane faktem, że gospodarowanie gminnymi udziałami w budynkach wchodzących w skład wspólnot mieszkaniowych nie zależy wyłącznie od chęci miasta. Jak pokazuje praktyka, pomijając wysokość udziału w nieruchomości wspólnej, miasto ma jeden głos w podejmowaniu uchwał przez właścicieli.

Ograniczanie liczby wspólnot przez miasto Kraków realizowane jest dzięki proponowanym zamianom pojedynczych lokali mieszkalnych we wspólnotach i sprzedaży uzyskanych w ten sposób wolnych lokali w drodze przetargu. W sytuacji wysokich nakładów potrzebnych na remonty i stopniowego podwyższania stawek czynszu niezbędne jest, aby środki przekazywane z budżetu gminy nie

były mniejsze niż wpływy do budżetu pozyskane z gospodarki mieszkaniowej, w skład której wchodzi między innymi czynsze z lokali mieszkalnych oraz z lokali użytkowych.

11. Wnioski z przeprowadzonej analizy polityki mieszkaniowej w badanych miastach

W artykule poddano analizie lokalną politykę mieszkaniową Łodzi i Krakowa na podstawie potrzeb mieszkaniowych danych społeczności, na tle obowiązujących przepisów wewnętrznych i zewnętrznych państwa. Porównano zmienne charakteryzujące zasoby materialne i społeczne badanych miast. Z przeprowadzonych analiz wynika, że:

- 1) zarówno w 2006, jak i w 2017 roku liczba ludności w badanych miastach utrzymywała się na podobnym poziomie;
- 2) w 2006 i w 2017 roku stopa bezrobocia w Krakowie była niższa niż w Łodzi;
- 3) sytuacja ekonomiczna badanych miast, wyrażona dochodami budżetowymi na jednego mieszkańca, wskazuje, że w obu miastach znacząco wzrosły dochody na jednego mieszkańca (z przewagą w Krakowie);
- 4) dochody i wydatki budżetów badanych miast na jednego mieszkańca w analizowanych latach były wyższe w Krakowie niż w Łodzi;
- 5) w Łodzi zarówno w 2006, jak i w 2017 roku dochody budżetu gmin i miast na prawach powiatu na jednego mieszkańca przewyższały średnią krajową o 14%, a w Krakowie odpowiednio w 2006 roku o 26%, a w 2017 roku o 31%, co daje wzrost dochodów o 5% w obu miastach;
- 6) aktywność gospodarcza w Łodzi i Krakowie pod kątem spółek z kapitałem zagranicznym pokazała przewagę liczby spółek handlowych w Krakowie oraz ich przyrost w 2017 roku;
- 7) w latach 2006 i 2017 liczba lokali mających status lokali socjalnych w Łodzi zwiększyła się o około 35%;
- 8) udział łódzkiego zasobu komunalnego w zasobach ogółem w 2006 roku wynosił 20,85%;
- 9) zmiany ilościowe w zasobie mieszkaniowym gminy Łódź spowodowane były między innymi procesem prywatyzacji zasobów mieszkaniowych, wyburzeniami oraz oddaniem nowych mieszkań do użytku przez gminę; natomiast zmniejszanie liczby budynków w zarządzie ZBK w Krakowie, również tych najstarszych, było głównie wynikiem zwrotu nieruchomości prywatnym właścicielom, przekazywania zarządu budynkami wspólnotom w związku z wykupem lokali przez najemców oraz sprzedaży przez gminę miejską Kraków całych budynków;

10) w obu miastach obserwuje się trend zmniejszania się liczby zasobów spółdzielni mieszkaniowych z tą samą intensywnością; w ostatnich latach intensywniej zmniejszają się zasoby w Łodzi niż w Krakowie, jednak struktura własności budynków mieszkalnych Łodzi różni się od struktury budynków mieszkalnych w Krakowie, co utrudnia bezpośrednią analizę i wnioskowanie.

Z przeprowadzonej analizy czynników lokalnej polityki mieszkaniowej Łodzi i Krakowa wynika, że pomimo podobnej liczby ludności w latach 2006 i 2017 uwarunkowania gospodarcze w wielu aspektach znacząco różnią się na korzyść Krakowa.

Rozłożenie działań polityki mieszkaniowej badanych miast wynika z konieczności ekonomicznych, finansowych oraz gospodarczych. Zakładane przedsięwzięcia mogą nie być w pełni zrealizowane z powodu zupełnie innej sytuacji demograficznej, gospodarczej, ekonomicznej miast, niż zakładają to wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym. Powinny one być zgodne z rzeczywistym stanem polityki mieszkaniowej miasta. Dlatego przy ocenie polityki mieszkaniowej dużo większe znaczenie niż odrębny dokument ma suma działań podejmowanych przez władze na wszystkich szczeblach (Twardoch, 2015: 22).

Bibliografia

- Acocella N. (2002), *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Andrzejewski A. (1987), *Polityka mieszkaniowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> (dostęp: 23.03.2020).
- Bogusz J. (1993), *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa.
- Cyran R. (2013), *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Declaration on Social Progress and Development Proclaimed by General Assembly resolution 2542 (XXIV) of 11 December 1969, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/progress.pdf> (dostęp: 23.03.2020).
- Deklaracja Światowej Konferencji ONZ Habitat II, <https://undocs.org/A/CONF.165/14> (dostęp: 23.03.2020).
- Europejska Karta Społeczna – wersja zrewidowana, podpisana w Strasburgu dnia 3 maja 1996 r., <https://rm.coe.int/europejska-karta-spoleczna/16808b6383> (dostęp: 23.03.2020).
- Kamerschen D., McKenzie R.B., Nardinelli C. (1991), *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/?option=com_content&view=article&id=14428&Itemid=422 (dostęp: 23.03.2020).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 23.03.2020).
- Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 roku, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19911200526> (dostęp: 23.03.2020).



- Kornilowicz J. (1995), *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa „Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce”, Warszawa, czerwiec.
- Kucharska-Stasiak E., Załęczna M., Żelazowski K. (2011), *Stan gospodarki mieszkaniowej w gminie Łódź – pożądane kierunki zmian*, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.
- Kulesza H., Nieciński W. (red.) (1989), *Mieszkalnictwo: zagrożenia i szanse rozwoju (zbiór opracowań)*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Lis P. (2005), *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, „Zeszyt Naukowy” nr 31, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, <https://docpl.ayer.pl/48577153-Koncepcje-polityki-mieszkaniowej.html> (dostęp: 23.03.2020).
- Lis P. (2017), *Zrównoważony rozwój rynków mieszkaniowych jako współczesne wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 37(2), s. 53–71.
- Lis P. (2018), *Od uniwersalności do selektywności w społecznej polityce mieszkaniowej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 2(334), s. 67–81.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturowych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Mieszkalnictwo a polityka regionalna” (Dz.U. UE 2007/C161/03).
- Opinia Komitetu Regionów Polityka mieszkaniowa i Regionalna (Dz.U. UE 2007/C146/02).
- Parlament Europejski, Komisja Rozwoju Regionalnego, Dokument roboczy w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej, 8 listopada 2006 r., sprawozdawca: A. Andria, PE 380.837v01–00.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nr 217A(III) z dnia 10 grudnia 1948 r., https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 23.03.2020).
- Savas E. S. (1992), *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Sikora-Fernandez D. (2011), *Budownictwo socjalne na tle zrównoważonego rozwoju miast*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 261, s. 433–441.
- Twardoch A. (2015), *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 222, s. 21–31.
- 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.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
- 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 zmianach Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593).
- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2012–2017, http://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/posiedzenia/show_pdfdoc.php?id=64188 (dostęp: 23.03.2020).
- Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Wydział Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa, <https://www.bip.krakow.pl> (dostęp: 23.03.2020).
- Zarząd Budynków Komunalnych w Krakowie, <https://zbk-krakow.pl/> (dostęp: 23.03.2020).

Assessment of the Local Housing Policy of Łódź and Kraków in the Light of Selected Aspects

Abstract: The article carried out a study on the local housing policy of Łódź and Kraków in the year 2006 and 2017. A comparative analysis was carried out in terms of population, housing stock (including social and municipal flat), unemployment rate, income and expenditure of the budgets of the cities studied, the economic situation expressed in income budget per capita. The results of the quantitative analyzes carried out show the trend of decreasing the amount of housing stock in the examined cities. In recent years housing stock in Łódź have been decreasing more intensively than in Kraków, and the ownership structure of Łódź residential buildings is different from that of residential buildings in Krakow.

Keywords: municipal and social housing, local housing policy, municipal and social housing stock, demand

JEL: R21

	<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 (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)</p> <p>Received: 2020-04-06; verified: 2020-07-18. Accepted: 2020-08-24</p>
	<p>This journal adheres to the COPE's Core Practices https://publicationethics.org/core-practices</p>