

MONITORING DODATKÓW MIESZKANIOWYCH W LATACH 2004-2005¹⁰⁴

Abstrakt. Artykuł przedstawia funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych w latach 2004-2005 na podstawie wyników badań przeprowadzonych w grupie 50 miast. Zawiera ocenę liczby i wysokości wypłaconych dodatków mieszkaniowych oraz ich struktury w zależności od rodzaju zasobów mieszkaniowych i wielkości gospodarstwa domowego. Pokazuje politykę gmin oraz rolę wywiadu środowiskowego w weryfikacji danych zawartych we wnioskach składanych przez gospodarstwa domowe w celu przyznania dodatku mieszkaniowego.

Słowa kluczowe: dodatki mieszkaniowe, pomoc socjalna na mieszkanie, rodzaje zasobów mieszkaniowych, poziom czynszów, koszt odtworzenia, wywiad środowiskowy

1. Wprowadzenie

Dokonująca się od kilkunastu lat transformacja ekonomiczno-społeczna wpłynęła w mieszkalnictwie na zaostrzenie wpływu czynników marginalizujących słabsze grupy społeczeństwa, a zwłaszcza na ograniczenie dostępu do mieszkań dla tych grup ludności. Dotychczasowe zmiany polityki mieszkaniowej państwa nie złagodziły skutków transformacji w tym zakresie. Ograniczone środki budżetowe są w dalszym ciągu rozproszone pomiędzy programy wspierające zamożniejsze grupy ludności a wspieranie sektora mieszkań na wynajem i ochronę lokatorów przed skutkami rosnących opłat za mieszkania. Wydaje się, że brakuje konsekwencji we wprowadzaniu przyjętych rozwiązań.

Obecna polityka mieszkaniowa przeniosła na gminy najważniejsze problemy mieszkaniowe najsłabszych grup ludności bez dostatecznego wsparcia ze strony budżetu państwa. Tymczasem sytuacja finansowa większości samorządów lokalnych powoduje, że wykonywanie tych zadań jest możliwe tylko w ograniczonym zakresie.

Od samego początku funkcjonowania systemu pomocy finansowej dla gospodarstw domowych na pokrycie części opłat za użytkowanie mieszkania utrzymywało się szybsze tempo wzrostu wydatków na dodatki mieszkaniowe z budżetów gmin niż z budżetu centralnego. Do 1998 r. udział dotacji z budżetu centralnego w finansowaniu dodatków mieszkaniowych utrzymywał się średnio na poziomie 50%. W roku 1999 po raz pierwszy udział dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych był zdecydowanie niższy niż udział budżetów gmin i sięgał 40%. Od roku 2004 wypłata dodatków mieszkaniowych stała się zadaniem własnym samorządów. Wobec trudności finansowych gmin może to w najbliższych latach wpływać na ograniczenie istniejącego systemu pomocy.

¹⁰⁴ Artykuł oparty na wynikach pracy: T. Żelawski, *Monitoring dodatków mieszkaniowych w 2005 r.*, IRM, Kraków 2006.

W prowadzonych badaniach wydawało się zasadne zwrócenie szczególnej uwagi na sytuację finansową gmin i jej wpływ na wysokość wypłacanych dodatków mieszkaniowych. Starano się także ocenić aktywność polityki czynszowej gmin, która w obecnych warunkach ma duży wpływ na wysokość wypłacanych dodatków mieszkaniowych w poszczególnych rodzajach zasobów mieszkaniowych. Określenie stopnia wykorzystywania przez władze lokalne wywiadów środowiskowych przy weryfikowaniu przyznawanych dodatków mieszkaniowych jest również ważnym elementem przeprowadzonych badań.

Ze względu na powyższe uwarunkowania oraz brak na szczeblu centralnym jakichkolwiek informacji dotyczących skali dokonywanych wypłat niezbędne wydawało się w prowadzonym w IRM monitoringu rozszerzenie pola obserwacji funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych do większej liczby ośrodków miejskich, obejmującej wszystkie województwa i wszystkie grupy wielkości miast.

2. Liczba i wysokość dodatków mieszkaniowych

Zmiany w polityce mieszkaniowej państwa spowodowały przeniesienie na gminy obowiązku rozwiązywania problemów mieszkaniowych najsłabszych grup ludności. Dotyczy to również pełnego pokrycia wypłacanych dodatków mieszkaniowych ze środków budżetów lokalnych. Tymczasem istniejąca sytuacja finansowa większości samorządów lokalnych powoduje, że wykonanie tych zadań może być utrudnione, szczególnie w dłuższym czasie.

Ze względu na powyższe uwarunkowania niezbędne wydawało się poszerzenie pola obserwacji funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych objętego monitoringiem mieszkaniowym do 50 miast. Dobór miast do badania w podziale wojewódzkim przedstawiono na ryc. 1.

Zwiększenie liczby badanych miast z 22 do 50 spowodowało, że w 2005 r. w miastach tych udział gospodarstw domowych otrzymujących dodatki mieszkaniowe w ogólnej liczbie mieszkań wyniósł 7,5%, a więc był niższy o 2,1 punktu procentowego w porównaniu z badaniem 2004 r. Mniejszy udział wypłaconych dodatków mieszkaniowych dotyczył wszystkich grup wielkości miast.

Udział gospodarstw otrzymujących dodatki, podobnie jak w latach poprzednich, był bardzo zróżnicowany zarówno w miastach różnej wielkości, jak i w poszczególnych rodzajach zasobów mieszkaniowych (tab. 1).

Tabela 1

Udział wypłaconych dodatków mieszkaniowych w ogólnej liczbie mieszkań w grudniu 2004 r. i grudniu 2005 r. (w %)¹

Miasta o liczbie mieszkańców	Zasoby mieszkaniowe													
	spółdzielcze		komunalne		zakładowe		wykupione (komunalne i zakładowe)		prywatne czynszowe		indywidualne		razem	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
powyżej 100 tys.	6,8	5,9	27,7	19,0	11,8	7,3	4,8	8,2	10,7	10,7	0,1	0,1	8,6	7,0
25 -100 tys.	11,8	10,9	31,5	28,5	7,1	7,3	10,6	9,2	13,0	11,9	0,5	0,9	12,0	10,4
poniżej 25 tys.	10,7	9,7	27,9	28,0	16,5	13,0	9,4	7,8	21,1	12,4	0,4	0,2	10,5	8,7
Średnio	8,1	6,6	28,7	20,4	9,9	7,5	6,9	8,3	11,1	10,9	0,2	0,2	9,6	7,5

¹ Na podstawie danych monitoringu mieszkaniowego IRM

Udział gospodarstw domowych, które korzystały z dodatków mieszkaniowych wahał się w miastach dużych od 3,6% w Warszawie Pradze Płd. do 13,3% w Rzeszowie, w miastach średnich od 6,9% w Siedlcach do 14,7% w Nowej Soli, a w miastach małych od 4,5% w Łaziskach Górnych do 14,2% w Mrągowie.



Ryc. 1. Rozmieszczenie miast objętych monitoringiem dodatków mieszkaniowych w 2005 r.

Na ogólne zmniejszenie udziału wypłaconych dodatków w 2005 r. złożył się zwłaszcza niższy ich udział w zasobach komunalnych (spadek z 28,7% do 20,4%), a także w zasobach zakładowych (z 9,9% do 7,5%). Niższy udział dodatków wypłaconych mieszkańcom mieszkań komunalnych dotyczył miast dużych i średnich, natomiast w miastach małych nastąpił minimalny wzrost. Nieco inaczej wyglądała sytuacja w zasobach zakładowych, w których udział najemców lokali otrzymujących dodatki był niższy w miastach dużych i małych, natomiast w miastach średnich był on nieco większy. W 2005 r. większy był udział dodatków mieszkaniowych w zasobach wykupionych, jednak było to wyłącznie wynikiem wzrostu tego udziału w miastach dużych.

Reasumując można stwierdzić, że w 2005 r. najwięcej dodatków mieszkaniowych otrzymali mieszkańcy miast średnich i to w większości rodzajów zasobów (spółdzielczych, komunalnych, wykupionych i indywidualnych), a najmniej – mieszkańcy miast dużych we wszystkich (poza wykupionymi) rodzajach zasobów.

Średnia wysokość miesięcznych dodatków mieszkaniowych wypłaconych w grudniu 2005 r. wynosiła 141 zł i była niższa niż przed rokiem o 8 zł, tj. o około 5%. W miastach ma-

łych nastąpił wzrost średniej wysokości dodatków (o 7%), ale wciąż jest ona tam najmniejsza ze wszystkich grup miast (tab. 2). W poszczególnych grupach miast wysokość dodatków mieszkaniowych wahała się, w miastach dużych od 88 zł do 192 zł, w miastach średnich od 98 zł do 164 zł, a w miastach małych od 75 zł do 160 zł.

Tabela 2

Średnia wysokość dodatków mieszkaniowych w 2004 i 2005 r.¹

Miasta o liczbie mieszkańców	Średnia wysokość dodatków (w zł miesięcznie)		Wskaźnik wzrostu w % 2005:2004
	grudzień 2004	grudzień 2005	
powyżej 100 tys.	156	146	-6,4
25-100 tys.	132	130	-1,5
poniżej 25 tys.	114	122	+7,0
Średnio	149	141	-5,4

¹ Na podstawie danych monitoringu mieszkaniowego IRM

W 2005 r. najwyższe dodatki mieszkaniowe otrzymali mieszkańcy domów prywatnych czynszowych – 159 zł, następnie mieszkańcy domów zakładowych – 153 zł, najemcy mieszkań komunalnych – 150 zł, mieszkańcy spółdzielni mieszkaniowych – 132 zł i właściciele mieszkań – 128 zł. Najmniej otrzymali mieszkańcy domów indywidualnych – 101 zł. W porównaniu z rokiem poprzednim średnia wysokość dodatków mieszkaniowych była niższa we wszystkich formach zasobów mieszkaniowych (tab. 3).

Tabela 3

**Średnia wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2004 i 2005 r.
w zależności od rodzaju zasobów mieszkaniowych (w zł miesięcznie)¹**

Rok	Zasoby mieszkaniowe					
	spółdzielcze	komunalne	prywatne czynszowe	zakładowe	wykupione	domy indywidualne
2004	136	153	183	153	130	116
2005	132	150	159	153	128	101

¹ Na podstawie danych monitoringu mieszkaniowego IRM

Rozkład ogólnej liczby wypłaconych dodatków mieszkaniowych (ponad 160 tys.), między poszczególne formy zasobów mieszkaniowych przedstawia tabela 4.

Tabela 4

**Struktura wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2004 i 2005 r.
w zależności od rodzaju zasobów mieszkaniowych (w %)¹**

Rok	Zasoby mieszkaniowe					
	spółdzielcze	komunalne	prywatne czynszowe	zakładowe	wykupione	domy indywidualne
2004	39,1	37,3	13,3	4,5	5,5	0,3
2005	40,7	37,4	9,6	2,9	9,1	0,3

¹ Na podstawie danych monitoringu mieszkaniowego IRM

W porównaniu z badaniem z 2004 r. wyższy był udział dodatków wypłacanych w zasobach spółdzielczych oraz w lokalach wykupionych, natomiast niższy w zasobach prywatnych

czynszowych i zakładów pracy. Rozdział sumy pieniędzy przeznaczonych na dodatki mieszkaniowe był podobny do podziału kwotowego. Wyjątkiem są zasoby komunalne, które były w tym przypadku na pierwszym miejscu, natomiast zasoby spółdzielcze uplasowały się na drugim miejscu.

Podobnie jak w latach poprzednich rozdział dodatków w znacznym stopniu zależał od wielkości gospodarstw domowych. Najwięcej dodatków otrzymały gospodarstwa domowe 1-osobowe (23,8%), 4-osobowe (21,4%) oraz 3-osobowe (19,8%). W miastach dużych kolejność gospodarstw domowych była taka sama jak wyżej (26,1%, 19,8% i 19,7%).

Tabela 5

Struktura dodatków mieszkaniowych według wielkości gospodarstw domowych w 2004 i 2005 r. w %¹

Miasta o liczbie mieszkańców	Wielkość gospodarstw domowych						
	razem	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	6-osobowe
powyżej 100 tys.	100,0	26,1	19,0	19,7	19,8	10,0	5,4
25-00 tys.	100,0	17,7	13,8	20,3	26,3	13,9	8,0
poniżej 25 tys.	100,0	15,6	14,4	19,4	25,7	16,5	8,4
średnio razem grudzień 2005	100,0	23,8	17,7	19,8	21,4	11,2	6,1
średnio razem grudzień 2004	100,0	20,8	15,3	18,9	24,5	13,3	7,2

¹ Na podstawie danych monitoringu mieszkaniowego IRM

W miastach średnich i małych na pierwszym miejscu znajdowały się rodziny 4-osobowe (26,3% i 25,7%), na drugim miejscu rodziny 3-osobowe (20,3% i 19,4%), a na trzecim miastach średnich 1-osobowe (17,7%), zaś w miastach małych 5-osobowe (16,5%) (tab. 5).

3. Polityka gmin oraz rola wywiadu środowiskowego w przyznawaniu dodatków mieszkaniowych

Od 1 stycznia 2004 r. gminy ponoszą wszystkie wydatki związane z wypłatą dodatków mieszkaniowych. Zlikwidowana została dotacja z budżetu państwa na ten cel. Wydawałoby się, że wobec trudności finansowych gmin może to wpłynąć na zmiany w wysokości dodatków mieszkaniowych, tym bardziej, że niektóre badane miasta (było ich 11) podjęły uchwały o obniżeniu wskaźnika decydującego o wysokości wypłacanych dodatków (ustawowo 70%).

Wszystkie badane miasta z wyjątkiem jednego stwierdziły, że były w stanie w pełni pokryć potrzeby finansowe z tytułu wypłaty dodatków mieszkaniowych.

Wysokość wypłacanych dodatków mieszkaniowych związana jest również z polityką czynszową prowadzoną na szczeblu gminy. Poziom czynszów w ujęciu procentowym w stosunku do kosztu odtworzenia, obowiązujący w badanych miastach przy przyznawaniu dodatków mieszkaniowych we wszystkich rodzajach zasobów mieszkaniowych, został przedstawiony w tabeli 6.

Niski poziom czynszów obowiązujący w wielu miastach (średnio 1,6-1,8% kosztu odtworzenia) skutkuje niższymi wypłatami dodatków mieszkaniowych w stosunku do ponoszonych obciążeń. Dotyczy to w szczególności budynków prywatnych czynszowych oraz części

Tabela 6

**Poziom czynszów w badanych miastach w 2005 r.
obowiązujący przy przyznawaniu dodatków we wszystkich zasobach mieszkaniowych¹**

Miasta o liczbie mieszkańców	Poziom czynszów w ujęciu procentowym w skali roku w stosunku do lokalnego kosztu odtworzenia		
	najniższy	średni	najwyższy
powyżej 100 tys.	1,0	1,8	2,6
25-100 tys.	0,7	1,6	2,3
poniżej 25 tys.	1,1	1,6	2,5

¹ Na podstawie danych monitoringu mieszkaniowego IRM

zasobów spółdzielczych. Szczególnie odnosi się to do niektórych miast, na przykład Warszawy, w której relacje czynszów i opłat eksploatacyjnych są niekorzystne dla członków spółdzielni.

Jeżeli lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację doprowadzającą energię ciepłą do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody lub gazu przewodowego pochodzącego z zewnętrznego źródła, gospodarstwu domowemu uprawnionemu do otrzymania dodatku mieszkaniowego przyznaje się ryczałt na zakup opału, stanowiący część tego dodatku.

W badanych miastach w grudniu 2005 r. wypłacono 52 842 ryczałty, co stanowiło 33% liczby wypłaconych dodatków mieszkaniowych. Najwięcej ryczałtów w stosunku do liczby dodatków wypłacono w miastach średnich – 36%. Wysokość ryczałtów była bardzo zróżnicowana: w miastach dużych od 3 zł do 62 zł, w miastach średnich od 11 zł do 60 zł, a w miastach małych od 13 zł do 118 zł. Średnia wysokość ryczałtu nie zmieniła się i wyniosła 34 zł (tab. 7).

Tabela 7

Ryczałty wypłacone w grudniu 2004 r. i 2005 r. w badanych miastach¹

Miasta o liczbie mieszkańców	Średnia liczba ryczałtów na 1 miasto		Średnia kwota ryczałtu (w zł)	
	2004	2005	2004	2005
powyżej 100 tys.	2867	2649	34	32
25-100 tys.	948	756	37	42
poniżej 25 tys.	297	180	23	42
łącznie	1498	1201	34	34

¹ Na podstawie danych monitoringu mieszkaniowego IRM

W przypadku gdy osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, zalega z opłatami za mieszkanie 2 miesiące, wypłata dodatku zostaje zawieszona do czasu uregulowania zaległości. W grudniu 2005 r. w badanych miastach wstrzymano wypłatę 836 dodatków mieszkaniowych, co stanowi 0,5% ogólnej liczby wypłaconych dodatków mieszkaniowych. Największy był procent wstrzymanych wypłat w stosunku do liczby wypłaconych dodatków w miastach średnich (blisko 1%). Natomiast w Warszawie Pradze Płd., Andrychowcie, Leżajsku i Sierpcu nie było ani jednego przypadku wstrzymania dodatku mieszkaniowego.

Wydaje się, że gminy nie zawsze dbają o sprawdzenie prawidłowości danych zawartych we wnioskach o przyznanie dodatku mieszkaniowego, jak również nie w pełni korzystają z prawa do przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Analiza badanych miast wykazała, że w wyniku przeprowadzonych wywiadów w 2005 r. wydano 1002 decyzji odmawiających

przyznania dodatku mieszkaniowego, czyli średnio 21 na jedno miasto. W poszczególnych grupach miast wielkości te są bardzo zróżnicowane. W miastach dużych decyzji odmownych było średnio 44, podczas gdy w miastach średnich zaledwie 7, a w miastach małych 8 (tab. 8).

Tabela 8

**Wywiady środowiskowe i decyzje
odmawiające przyznania dodatków mieszkaniowych w 2004 i 2005 r.¹**

Miasta o liczbie mieszkańców	W przeliczeniu na 1 miasto liczba			
	przeprowadzonych wywiadów		decyzji odmownych	
	2004	2005	2004	2005
powyżej 100 tys.	123	137	60	44
25-100 tys.	145	153	33	7
poniżej 25 tys.	151	142	5	8
Średnio	128	144	36	21

¹ Na podstawie danych monitoringu mieszkaniowego IRM

W badanych miastach zdarzało się, że w wyniku wywiadu stwierdzono przyznanie dodatku mieszkaniowego na podstawie nieprawdziwych danych zawartych we wniosku o jego przyznanie. Były to jednak sytuacje sporadyczne. Zaledwie 9 miast w badanej grupie przyznało się, że miało takie przypadki w 2005 r.

4. Podsumowanie i wnioski

Głównym celem wypracowania nowych rozwiązań w systemie dopłat do bieżącego utrzymania lokali mieszkalnych powinna być maksymalna racjonalizacja wydatków gmin na wypłaty dodatków mieszkaniowych. W szczególności chodzi o uszczelnienie istniejącego systemu oraz zwiększenie roli dodatków mieszkaniowych w zapewnieniu godziwych warunków życia oraz zamieszkiwania gospodarstwom domowym o najniższych dochodach.

Proponowane działania dla budżetów poszczególnych gmin powinny wynikać z przyjętego zakresu nowych rozwiązań wprowadzonych w systemie dodatków mieszkaniowych. Istotne wydaje się, żeby proponowane rozwiązania nie wymagały nadmiernego zwiększania wydatków gmin na dodatki mieszkaniowe. Szczególnie ma to ogromne znaczenie ze względu na sygnalizowane problemy finansowe sektora publicznego.

Dotychczasowe badania nad wprowadzaniem ustawy wykazały, że istniejący system dodatków mieszkaniowych:

- nie jest w pełni wykorzystywany do prowadzenia aktywniejszej polityki czynszowej,
- nie jest dostatecznie upowszechniony, ponieważ uczestniczy w nim zbyt mała liczba gospodarstw domowych w stosunku do faktycznie potrzebujących pomocy.

W Polsce średni poziom czynszów w dalszym ciągu jest równy około 1,6-1,8% kosztu odtworzenia, a udział korzystających z dodatków mieszkaniowych nie przekroczył nawet 10% gospodarstw miejskich, pomimo utrzymującej się na relatywnie wysokim poziomie stopy bezrobocia. Warto zauważyć, że w wielu krajach UE, o wiele zamożniejszych, z dodatków mieszkaniowych korzysta 15-20% gospodarstw domowych.

Wyraźne są różnice w korzystaniu z dodatków mieszkaniowych w poszczególnych grupach wielkości miast. Udział otrzymujących dodatki mieszkaniowe jest najmniejszy w dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców), otrzymuje je około 7% ogółu gospodarstw

domowych. Największy udział wypłaconych dodatków stwierdzono w miastach średniej wielkości (25-100 tys. mieszkańców), w których dodatki otrzymuje blisko 10,5% gospodarstw domowych.

Utrzymuje się tendencja do najwyższego udziału korzystających z dodatków w zasobach komunalnych, co świadczy o tym, że najemcy tych mieszkań są przeciętnie mniej zamożni od użytkowników lokali w innych rodzajach zasobów mieszkaniowych. W najbliższych latach należy oczekiwać wzrostu wypłacanych dodatków mieszkaniowych w domach prywatnych czynszowych z uwagi na możliwość znacznego wzrostu opłat czynszowych w tej formie zasobów mieszkaniowych.

Badania IRM wykazują duże różnice odsetka gospodarstw domowych korzystających z dodatków mieszkaniowych w zasobach komunalnych i zasobach prywatnych czynszowych pomiędzy miastami tej samej wielkości. Może to oznaczać, że w dalszym ciągu system dodatków mieszkaniowych nie jest jednakowo upowszechniony we wszystkich regionach kraju.

Wydaje się, że przynajmniej część badanych miast nie w pełni dbała o sprawdzenie prawidłowości danych zawartych we wnioskach o przyznanie dodatku mieszkaniowego, jak również nie w pełni korzystała z prawa do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

Należy podkreślić, że w 2005 r. zdecydowana większość badanych miast stwierdziła, że nie ma problemów finansowych z wypłatą dodatków mieszkaniowych. Nie można jednak wykluczyć, że w niedalekiej przyszłości wypłaty dodatków mieszkaniowych mogą stać się poważnym problemem finansowym, zwłaszcza dla miast małych i średnich.

Literatura

1. *Informacje o mieszkalnictwie, wyniki monitoringu mieszkaniowego za 2004 r.*, IRM, Kraków 2005.
2. *Koncepcja nowego systemu dodatków mieszkaniowych*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005.
3. Żelawski T., *Monitoring dodatków mieszkaniowych*, IRM, Kraków 2005.
4. Żelawski T., Dworańczyk G., *Monitoring dodatków mieszkaniowych za 2005 r.*, IRM, Kraków 2006.
5. Życiński J., *Dodatki mieszkaniowe w krajach UE*, Warszawa 2004.

MONITORING OF HOUSING ALLOWANCES IN 2004-2005

Abstract. The paper presents operation of the system of housing allowances in 2004-2005 based on results of investigations conducted in the group of 50 cities. It includes the assessment of the number and amount of housing allowances that were paid out, as well as their structures, depending on the housing stock type and household size. The paper depicts the policy of communes and the role of community interviews in verification of applications for housing allowances filed by households.

Key words: housing allowances, welfare benefits, types of housing stock, level of rents, replacement cost, community interview

Dr Tomasz Żelawski
Instytut Rozwoju Miast, Kraków