

Hanka Zaniewska

MONITORING MIESZKANIOWY JAKO PRZYKŁAD BADAŃ CIĄGLYCH NAD MIESZKALNICTWEM W INSTYTUCIE ROZWOJU MIAST

Abstrakt. Artykuł jest podsumowaniem przebiegu i wyników badań nad polskim mieszkalnictwem, prowadzonych od 20 lat, najpierw w Instytucie Gospodarki Mieszkaniowej, a później w Instytucie Rozwoju Miast. Szczegółowy zakres informacji dotyczy budownictwa, gospodarki mieszkaniowej i społecznych aspektów mieszkalnictwa stanowiących wyniki badań bezpośrednich, prowadzonych w wybranych miastach, zróżnicowanych pod względem liczby mieszkańców i rozmieszczenia w kraju.

Słowa kluczowe: mieszkalnictwo, gospodarka mieszkaniowa, miasta monitorowane.

Główne założenia

W latach 80. XX w. ujawnił się kryzys w polskiej gospodarce, w tym również w polskim mieszkalnictwie. Przeciwdziałać mu miała transformacja polityczno-ustrojowa zapoczątkowana w latach 1989-1990 oraz urynkwienie polskiej gospodarki, a zachodzące zmiany wymagały analiz i ocen stanu istniejącego w mieszkalnictwie. Ich formułowanie umożliwiały prowadzone w latach 1991-2002 w Instytucie Gospodarki Mieszkaniowej, na zlecenie resortu odpowiedzialnego za mieszkalnictwo, ciągłe obserwacje budownictwa mieszkaniowego i gospodarki mieszkaniowej, kontynuowane później w Instytucie Rozwoju Miast¹.

Informacje o mieszkalnictwie otrzymały nazwę „Monitoring mieszkaniowy” i początkowo opracowywane były dwukrotnie w ciągu roku. Pierwszy raport ukazał się w 1991 r., obejmował on wybór sześciu zagadnień, opracowanych na podstawie informacji uzyskanych z różnych źródeł, głównie z GUS, obrazujących poziom krajowy i wojewódzki. Pierwsze trzy zagadnienia dotyczyły inwestycji mieszkaniowych: wszystkich zasobów oddanych do użytku w 1990 r., a następnie budów rozpoczętych oraz zatwierdzonych w tymże roku projektów realizacyjnych zabudowy wielorodzinnej. Dane o roku 1990 zestawione z informacjami z lat poprzednich wykazały kierunek i zakres zachodzących zmian. Poprzez zestawienia wojewódzkie przedstawiono też zróżnicowanie sytuacji na obszarze kraju.

Kolejna pozycja, stanowiąca specjalnie przeprowadzony sondaż w jednostkach administrujących zasobami komunalnymi, zawierała informacje o kosztach utrzymania zasobów czynszowych w roku poprzednim i przewidywanym ich wzroście w roku bieżącym, dopełnione rozeznaniem sytuacji finansowej poszczególnych jednostek. Ostatnie dwie

¹ Kierownikami monitoringu mieszkaniowego byli: Jan Kornilowicz (1991-2002) i Tomasz Żelawski (2002-2009). W ciągu 20 lat w różnych edycjach monitoringu mieszkaniowego uczestniczyli: Grażyna Dworańczyk, Janusz Gawrzyński, Agnieszka Grabowiecka-Łaszek, Andrzej Grudziński, Jan Kornilowicz, Hanna Kulesza, Beata Uchman, Wanda Urbańska, Tomasz Żelawski.

pozycje relacjonowały problemy natury społeczno-ekonomicznej, takie jak wydatki ludności na mieszkania w porównaniu z dochodami gospodarstw domowych oraz zakres i efekty pomocy socjalnej przeznaczonej na mieszkania w odniesieniu do gospodarstw domowych różnej wielkości.

Informacje dotyczące 1990 r. sygnalizowały utrzymujący się i postępujący regres budownictwa mieszkaniowego. Wybudowano 132,5 tys. mieszkań, tj. prawie o 12% mniej niż w roku poprzednim, liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców spadła do 3,5 w kraju ogółem, 4,1 w miastach, 2,4 na wsi. W 1989 wskaźnik ten wynosił odpowiednio 4,0, 4,6, 3,0. Liczba mieszkań oddanych do użytku, jak i nasilenie budownictwa odpowiadały poziomowi z końca lat 50. Spadek dotyczył w podobnym stopniu budownictwa uspołecznionego i prywatnego, przy czym w uspołecznionym – w największym stopniu budownictwa komunalnego i zakładowego (o prawie 40%). Taka tendencja utrzymywała się jeszcze przez wiele lat.

Pierwszy raport o mieszkalnictwie, dostarczając informacji obrazujących poziom kraju i województw, przyniósł doświadczenia co do metody, zakresu badań i źródeł informacji. Charakterystyczną cechą zmian systemowych było wycofanie się państwa z bezpośredniego finansowania mieszkalnictwa i scedowanie uprawnień na poziom lokalny. Gminy zostały zobowiązane do tworzenia warunków zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swojej wspólnoty. Równocześnie zaczęły następować zmiany w strukturze inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego.

Dlatego też istotne było uzyskanie bezpośrednich informacji dotyczących poziomu lokalnego, na którym następuje i uwidacznia się zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Od 1991 roku monitoringiem mieszkaniowym objęte zostały również wybrane miasta, reprezentujące różne klasy wielkości i usytuowanie w regionach kraju. Równocześnie wybór miast uwzględnił zróżnicowanie wieku i stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz ich struktury własności. Liczba miast uczestniczących w badaniach zmieniała się od 22 poprzez 23 do 21 w 2011 r. Zmienił się także zakres przedmiotowy monitoringu, tak jak zmieniła się polska rzeczywistość mieszkaniowa: nowe podmioty uczestniczące w budownictwie i gospodarce mieszkaniowej, nowi inwestorzy, przekształcenia własnościowe zasobów i zarządów, nowe systemy finansowania, nowe systemy zabezpieczeń społecznych.

Przy opracowywaniu informacji oprócz wyników monitoringu wykorzystywano dane GUS dotyczące ogólnych wielkości budownictwa mieszkaniowego oraz dane GUS dotyczące obciążeń gospodarstw domowych wydatkami na mieszkanie.

Badania bezpośrednie

Główną część stanowiły i nadal stanowią wyniki badań z miast monitorowanych. W pierwszych latach, przygotowując raporty, posługiwano się także danymi banków o finansowaniu mieszkalnictwa w tych miastach.

Na szczególną uwagę zasługują zbierane nadal informacje o strukturze inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego, kosztach i standardach, a także szczególnie rozbudowana część dotycząca gospodarowania istniejącymi zasobami mieszkaniowymi. Uporządkowane

wyniki tych badań według klas wielkości miast stanowią podstawowe źródła informacji na temat polskiego mieszkalnictwa. Struktura raportu, mimo uzupełnień, generalnie pozostaje bez większych zmian i obejmuje 5 głównych części:

- Ogólne informacje o mieszkalnictwie.
- Budownictwo mieszkaniowe.
- Koszty i finansowanie.
- Gospodarka zasobami mieszkaniowymi.
- Społeczne aspekty mieszkalnictwa.

Zakres informacji o budownictwie mieszkaniowym jego strukturze i kosztach może być oparty na różnych źródłach, natomiast dane dotyczące gospodarowania zasobami mieszkaniowymi mają swoje źródło w badaniach bezpośrednich. Szczegółowe analizy pozwalają na obserwowanie nie tylko zmian organizacyjnych i dotyczących przekształceń własnościowych, ale również czynszów i opłat mieszkaniowych. Analizowane są następujące grupy zagadnień poszerzane w miarę pojawiania się nowych zjawisk:

- Czynsze i opłaty za użytkowanie lokali mieszkaniowych oraz świadczenia.
- Stawki opłat za c.o. i c.w.
- Opłaty całkowite za lokale mieszkalne.
- Gospodarka zasobami komunalnymi i spółdzielczymi w miastach monitorowanych.
- Nakłady remontowe w budynkach mieszkalnych.
- Zmiany wysokości kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych.
- Zmiany źródeł wpływu środków na utrzymanie zasobów mieszkaniowych.
- Dopłaty do gospodarki zasobami mieszkaniowymi.
- Zaległości w opłatach, eksmisje oraz mieszkania z odzysku i socjalne.
- Wspólnoty mieszkaniowe.
- Gospodarka zasobami mieszkaniowymi towarzystw budownictwa społecznego.
- Gospodarka prywatnymi budynkami czynszowymi.

Przy systematycznym poszerzaniu informacji o gospodarce mieszkaniowej w ciągu 20 lat edycji raportu o zmianach w mieszkalnictwie ograniczona została część dotycząca społecznych aspektów mieszkalnictwa, sprowadzona do danych ilościowych, informacji o wysokości dodatków mieszkaniowych, polityce gmin i roli wywiadu środowiskowego w tym zakresie.

Niemniej jednak należy uznać reprezentatywność materiału pochodzącego z badań ankietowych prowadzonych w 21 miastach, zróżnicowanych pod względem klasy wielkości i rozmieszczenia w kraju (ryc. 1).

Wśród badanych miast 8 liczy ponad 100 tys. mieszkańców, 8 – 25-100 tys. mieszkańców i 5 miast mniej niż 25 tys. mieszkańców.

Ankiety skierowane są do właścicieli, inwestorów i zarządzających zasobami mieszkaniowymi: gmin, spółdzielni mieszkaniowych, towarzystw budownictwa społecznego, zrzeszeń właścicieli i zarządców prywatnych domów czynszowych. Ze względu na to, że nie w każdym z miast objętych ciągłym monitoringiem występowały wszystkie podmioty zajmujące się

mieszkalnictwem, konieczne było poszerzenie materiału badawczego o informacje pochodzące z innych niż podstawowa grupa miast. Badania dotyczyły takich zagadnień, jak:



Ryc. 1. Rozmieszczenie miast monitorowanych w 2010 r.

- mieszkania wybudowane przez towarzystwa budownictwa społecznego oraz gospodarka zasobami mieszkaniowymi tbs,
- gospodarka prywatnymi zasobami mieszkaniowymi,
- wypłaty dodatków mieszkaniowych.

W związku ze zmianami ustawowymi dotyczącymi możliwości prywatyzacji mieszkań towarzystw budownictwa społecznego, w 2010 r. przeprowadzono badania uzupełniające, dotyczące zapotrzebowania na mieszkania tbs i zainteresowania ich wykupem.

Ostatnia edycja monitoringu mieszkaniowego zawierającego informacje o mieszkalnictwie w 2010 r. ukazała się w 2011 r. Przekazana została zleceniodawcy, którym było Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i zamieszczona jest na stronie internetowej tego ministerstwa².

Podsumowanie

Analizując informacje o zakresie i metodzie prowadzonych od 20 lat ciągłych obserwacji polskiego mieszkalnictwa, należy zwrócić uwagę, że okres ten nie przyniósł istotnych zmian w zakresie wielkości budownictwa mieszkaniowego, a przemiany w urynkowaniu mieszkalnictwa wyraziły się przekształceniami własnościowymi zasobów

² Raport „Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 r.” opracował zespół w składzie: Grażyna Dworaczyk, Beata Uchman, Wanda Urbańska, Norbert Dąbkowski, Hanka Zaniewska (koordynacja).

i zarządzania nimi, zróżnicowaniem struktury inwestorskiej i roli poszczególnych inwestorów w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych.

W 1991 r. wybudowaliśmy 3,6 mieszkania na 1000 mieszkańców, w miastach 4,6, a na wsi 2,6. W 2010 r. wskaźniki te wyniosły odpowiednio 3,5, 3,7, 3,3 mieszkania na 1000 mieszkańców, wzrost dotyczył mieszkań budowanych na wsi, a jak wskazują szczegółowe badania – na wiejskich obszarach dużych miast.

Równocześnie w zasadzie nie zmieniła się wielkość mieszkań w zabudowie wielorodzinnej. W budynkach spółdzielczych rozpoczynanych w 1990 r. średnia wielkość mieszkania wynosiła 60 m² (przy zróżnicowaniu wojewódzkim od 55,66-67,83 m²), podobna była wielkość mieszkań zakładowych, a średnia komunalnych wynosiła 53,74 m² (przy zróżnicowaniu wojewódzkim od 33,16-67,57 m²). W 2010 r. średnia wielkość mieszkań spółdzielczych to 55,1 m², zakładowych 69,7 m², a komunalnych przy tendencji do spadku zmalała do 39,0 m². Zdecydowanie zwiększyła się powierzchnia mieszkań osób fizycznych w zabudowie jednorodzinnej. W 1991 r. średnia powierzchnia domu jednorodzinnego wynosiła 111,5 m², a w 2010 r. wyniosła 145,7 m². Ten rodzaj budownictwa zaczyna przeważać w strukturze mieszkań budowanych w ostatnich latach.

Na podstawie obserwacji z 2010 r. i wcześniejszych analiz można stwierdzić, że ugruntowały się pewne tendencje, cechujące urynkowienie mieszkalnictwa. Dotyczy to zwłaszcza zmian struktury inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego, rodzaju zabudowy mieszkaniowej i prób urynkowienia gospodarki mieszkaniowej. Budownictwo mieszkaniowe dynamicznie rozwijającego się inwestora, którym są deweloperzy, zmniejszyło znaczenie budownictwa spółdzielczego w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Zróżnicowana struktura inwestorska wyraziła się w zmianie obrazu architektonicznego zabudowy mieszkaniowej nowo wznoszonej i modernizowanej. Powstająca zabudowa to niewielkie nowe zespoły bądź uzupełnienia zabudowy istniejącej, o indywidualnych cechach i detalach urbanistycznych i architektonicznych będących wyrazem zamożności użytkowników. Z wysokim standardem nowych zespołów, często zamkniętych i chronionych, kontrastuje zabudowa dla uboższych grup ludności. Gminy nadal borykają się z problemami dotyczącymi stanu własnych zasobów mieszkaniowych. Po szybkiej prywatyzacji mają mało mieszkań na potrzeby socjalne, wynikające zarówno z sytuacji życiowej, jak i eksmisji, na co wskazują także inne szczegółowe badania Instytutu Rozwoju Miast.

Uruchomiona od niedawna sprzedaż mieszkań wybudowanych w systemie tbs będzie miała negatywny wpływ na politykę samorządów ze względu na:

- zmniejszenie wielkości zasobu mieszkaniowego na wynajem pozostającego w dyspozycji władz lokalnych (często miasta przekazywały grunty pod mieszkania tbs),
- pogłębienie problemów z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych osób, których sytuacja materialna nie pozwala na zaciągnięcie kredytu, co wydłuży kolejkę po mieszkania komunalne,
- trudności z egzekwowaniem zaległości czynszowych z uwagi na mniejszy zasób mieszkaniowy samorządów służący rotacji lokatorów.

Sprzedaż mieszkań tbs ogranicza zasób na wynajem niezbędny do prowadzenia odpowiedniej lokalnej polityki mieszkaniowej, do której gminy są ustawowo zobowiązane. Z kolei obserwowane wyniki analiz rynku nieruchomości wskazują na wzrost popytu na małe mieszkania, co może w przyszłości prowadzić do obniżenia standardu powierzchni polskich zasobów mieszkaniowych.

Badania ciągłe nad polskim mieszkalnictwem wymagają kontynuacji, a analizy wyników – wyciągnięcia wniosków w sprawie polityki mieszkaniowej.

A HOUSING MONITORING SYSTEM AS AN EXAMPLE OF CONTINUOUS HOUSING STUDIES CONDUCTED IN THE INSTITUTE OF URBAN DEVELOPMENT

Abstract. This paper offers conclusions relating to the course and the results of research on Polish housing, conducted in the past twenty years, first by the Institute of Housing Economy and later by the Institute of Urban Development. A detailed scope of data regards house building, housing management, and social aspects of housing, constituting direct research outcomes obtained in selected cities, being diverse in respect of population and distribution in Poland.

Key Words: housing economy, monitored cities.

Prof. dr hab. arch. Hanka Zaniewska
Instytut Rozwoju Miast
Kraków