

Ewa Kucharska-Stasiak*

OCENA KIERUNKÓW I SKALI PRZEKSZTAŁCEŃ WŁASNOŚCIOWYCH W ZASOBIE KOMUNALNYM

Wprowadzenie

Zgodnie z zasadą subsydiarności tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań gminy. Ustawodawca nałożył na gminę obowiązek zapewnienia mieszkań socjalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Realizacji tych zadań ma służyć gminny zasób mieszkaniowy. W wielu krajach europejskich występuje jednak tendencja do wycofywania się samorządów lokalnych z rynku mieszkaniowego. Jednym z przejawów tego wycofywania się jest prywatyzacja gminnych zasobów mieszkaniowych, rozumiana jako sprzedaż mieszkań. W efekcie wystąpiły silne tendencje do zmniejszania udziału tych zasobów w ogólnym zasobie mieszkaniowym. Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu będzie prywatyzacja gminnego zasobu mieszkaniowego.

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytania: czy przyjęta w Polsce forma i przebieg procesu prywatyzacji są właściwe, czy zostały osiągnięte zakładane efekty prywatyzacji, czy nie powinno wskazywać się granic prywatyzacji zasobu komunalnego? Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania pozwoli skatalogować problemy powstałe w procesie prywatyzacji i wskazać docelowe kierunki zmian dotychczasowej koncepcji prywatyzacji samorządowych zasobów mieszkaniowych.

*Prof. zw. dr hab., Katedra Inwestycji i Nieruchomości, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki.

1. Przesłanki przekształceń własnościowych

Literatura przedmiotu wymienia cztery motywy prywatyzacji¹, szczególnie silnie eksponowane na szczeblu rządu: motyw pragmatyczny osadzony na przekonaniu, że prywatyzacja prowadzi do poprawy jakości zarządzania, motyw ideologiczny zakładający ograniczenie roli rządu (władz publicznych) na rzecz instytucji prywatnych, motyw ekonomiczny przejawiający się w dążeniu do przerzucenia kosztów utrzymania na sektor prywatny, a także pozyskaniu dodatkowych wpływów i motyw populistyczny wyrażający się w dążeniu do podniesienia znaczenia lokalnych instytucji i rozszerzeniu możliwości wyboru sposobu zaspokajania potrzeb.

Na gruncie rozważań teoretycznych² eksponowany jest motyw ekonomiczny – przeważa przekonanie, że własność prywatna zapewnia wyższą efektywność niż własność publiczna (rozumiana jako państwowa i samorządowa), wyższą niż organizacja nie nastawiona na zysk. Uznaje się, że własność publiczna utrudnia proces specjalizacji, nabywania umiejętności zarządzania przez grupy kierownicze, utrudnia wyeliminowanie wadliwego zarządzania, zmniejsza zainteresowanie właściciela wynikami gospodarowania, utrudnia wymianę dóbr, nie zapewniając efektywnej ich alokacji.³ Sektor prywatny, nawet poddany regulacji państwa, odczuwa silniejsze bodźce do podnoszenia efektywności niż sektor publiczny, prowadzi do mniejszego marnotrawstwa. Hipoteza o wyższej efektywności własności prywatnej znajduje potwierdzenie również w badaniach empirycznych.⁴ Koszty działalności okazują się niższe w sektorze prywatnym, chociaż nie musi to być regułą.⁵ Często podkreśla się, że preferowanie *a priori* własności prywatnej jest nadmiernym uproszczeniem i nie znajduje dostatecznego oparcia w praktyce gospodarczej.⁶

¹ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 11–18.

² Problemem związków pomiędzy formami własności i procesami gospodarczymi zajmuje się teoria tzw. praw własności (property rights).

³ Por. R. Milewski (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 83–86.

⁴ R. Milewski (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 83–86.

⁵ Por. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 233.

⁶ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 79.

Przeważające przekonanie o wyższości sektora prywatnego stało się powodem podejmowania działań prywatyzacyjnych. Przykładowo, w Wielkiej Brytanii sprywatyzowano przemysł lotniczy, wydobywanie ropy, hotele, transport drogowy, mieszkania zamieszkującym je najemcom. Kierunek prywatyzacji zaakceptowany został również w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie przedmiotem prywatyzacji objęto także zasoby mieszkaniowe.

Trudno jednak nie zgodzić się z poglądem, że prywatyzacja nie jest lekarstwem na wszelkie dolegliwości gospodarcze, nie może być celem samym w sobie. Zasadność przekształcenia dóbr publicznych w prywatne powinna być każdorazowo analizowana oddzielnie. Żeby prywatyzacja nie stała się przejściową modą, powinny być analizowane korzyści i koszty z nią związane.⁷ Dostrzegając zalety prywatyzacji, niektórzy ekonomiści przestrzegają przed „prywatyzacyjnym amokiem”, który może doprowadzić do naruszenia równowagi między sektorem publicznym i prywatnym, niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania gospodarki.⁸ Prywatyzacja nie powinna zagrażać realizacji ważnych celów publicznych,⁹ co upoważnia do wskazywania jej granic.¹⁰

2. Formy prywatyzacji

Prywatyzacja kojarzy się głównie ze sprzedażą aktywów. Ta forma prywatyzacji wydaje się być wyjątkowo ciekawa: zmniejsza zasób publiczny, co może skutkować podniesieniem efektywności zarządzania zmniejszonym zasobem, ogranicza koszty, generuje wpływy ze sprzedaży, wzmacnia rolę hipoteki jako podstawy zabezpieczenia wierzycelności kredytodawcy, umożliwiając odmrożenie kapitału, wcześniej ulokowanego w aktywa. Ta forma prywatyzacji obejmuje również zwrot mieszkań właścicielom lub spadkobiercom. W Polsce, w której nie była przeprowadzona reprivatyzacja, oznacza ona możliwość bezprzetargowej sprzedaży byłym właścicielom lub ich spadkobiercom nieruchomości, jeżeli była ona przejęta przed 5 grudnia 1990 r.

⁷ D. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 96–97.

⁸ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004., 14.

⁹ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 247.

¹⁰ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 130.

Jednakże znaczenie prywatyzacji jest znacznie szersze – wyróżnia się dodatkowe jej formy, zwane metodami czy drogami prywatyzacji, spośród których do najważniejszych należą¹¹:

- prywatyzacja usług, polegająca na zawieraniu umów z prywatnymi podmiotami o ich świadczenie. Prywatyzacja poprzez zawieranie umów wywołuje najwięcej kontrowersji. Wskazuje się nie tylko na liczne zalety, ale i wady tej formy prywatyzacji.¹² Wśród zalet wymienia się m.in. wyższą efektywność, możliwość korzystania z wysoce wykwalifikowanych pracowników podmiotów prywatnych, możliwość szybkiego reagowania na nowe potrzeby, ograniczenia liczby zatrudnionych w jednostkach administracji państwowej (samorządowej). Wśród wad wymienia się m.in.: możliwość korupcji przy zawieraniu umów, koszty ponoszone przy zawieraniu umów i nadzorowaniu ich realizacji, niepożądane uzależnienie od wykonawców tych usług. Przeważa jednak pogląd, że sektor prywatny jest bardziej efektywnym wytwórcą usług niż sektor publiczny, co oznacza, że zawieranie z nim umów jest lepszym rozwiązaniem niż wykonywanie usług w ramach organizacji.¹³ Przykładem prywatyzacji usług jest prywatyzacja zarządzania zasobem mieszkaniowym.
- prywatyzacja kuponowa, polegająca na stosowaniu kuponów, za pomocą których władza publiczna zapewnia pomoc finansową poszczególnym ludziom. Otrzymujący kupon (bon) uzyskuje prawo jego wydatkowania w sektorze prywatnym. Ta forma oznacza subsydiowanie konsumenta, co stanowi lepsze rozwiązanie niż subsydiowanie producenta, umożliwia bowiem dokonywanie przez niego wyboru. Przykładowo, w Stanach Zjednoczonych, gdzie kupony należą do głównych metod prywatyzacji, dostarczane są one ubogim w formie bonów żywnościowych a także bonów umożliwiających wynajmowanie mieszkań o odpowiednim standardzie.¹⁴ Zwiększają one siłę nabywczą gospodarstwa domowego, pozwalając na podjęcie przez niego własnych decyzji.
- prywatyzacja poprzez rozdawnictwo, polegająca na przekazaniu prawa własności bez albo za symboliczną odpłatnością.¹⁵

¹¹ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 10–11.

¹² E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 122–126.

¹³ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s. 122–126.

¹⁴ D. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s. 96–97.

¹⁵ Cecha bezpłatnej lub prawie bezpłatnej prywatyzacji była cechą wspólną założenia prywatyzacji w krajach byłego Związku Radzieckiego, uznając to za akt sprawiedliwości

Powyższe oznacza, że nie ma jednej formy prywatyzacji, jest ich wiele. Przy wyborze formy i skali przekształceń należy brać pod uwagę lokalne warunki mieszkaniowe i ekonomiczne możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez jej mieszkańców. Oznacza to, że nie można założyć jednego modelu przebiegu jej realizacji. Wymaga ona indywidualnego podejścia, zdeteminowanego skalą problemu mieszkaniowego z uwzględnieniem szczebla lokalnego.

3. Podstawowe problemy mieszkalnictwa w Polsce

Cechą negatywnie wyróżniającą mieszkalnictwo w Polsce na tle krajów Europy Zachodniej jest:

- niewystarczająca wielkość istniejącego zasobu mieszkaniowego,
- niski standard techniczny i użytkowy,
- niska dostępność mieszkań, rozumiana jako możliwość zaspokojenia potrzeb.

Poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce należy do najniższych w Unii Europejskiej. W 2008 r. liczba mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców wyniosła 349 i była to jedna z najniższych wartości pośród 27 krajów UE. Pomimo rosnącej liczby mieszkań na 1000 mieszkańców (w 2011 roku 351,1 mieszkań na 1000 mieszkańców), Polskę wyprzedają takie kraje, jak: Węgry, Rumunia, Litwa, Łotwa czy Estonia.¹⁶ Miarą potrzeb mieszkaniowych jest deficyt mieszkaniowy. Według Spisu Powszechnego z 2002 r. statystyczny deficyt mieszkań wynosił 1704 tys.¹⁷ Szacowany przez Ministerstwo Infrastruktury deficyt na 2010 rok wyniósł już 1850 tys. mieszkań.¹⁸ Ponieważ część mieszkań niezamieszkałych jest wykorzystywana w szarej strefie najmu, a także część mieszkań w budowie jest zamieszkała, Ministerstwo skorygowało deficyt do 1,4–1,5 mln mieszkań.¹⁹

społecznej, nisko bowiem wynagradzani pracownicy dawno już zapłacili za swoje mieszkanie. Celem prywatyzacji było stworzenie rynku mieszkaniowego. Drogi realizacji idei sprawiedliwości społecznej były zróżnicowane. Przykładowo, w Republice Białorusi wszyscy mieszkańcy otrzymywali tzw. kwotę mieszkaniową. Por. J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 20–38.

¹⁶ Dane statystyczne dotyczące mieszkalnictwa, Eurostat housing, 2011.

¹⁷ W. Rydzik, *Potrzeby mieszkaniowe ludności Polski na tle wojewódzkich rynków mieszkaniowych*, IRM 2004.

¹⁸ Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, Program przyjęty przez Rząd w 2010 roku.

¹⁹ Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, Program przyjęty przez Rząd w 2010 roku, s. 3. W szacowaniu

Drugim, istotnym na liście problemów mieszkalnictwa jest niewystarczający standard zamieszkiwania, rozumiany w ujęciu ilościowym (przeludnienie mieszkań) i jakościowym (zły stan techniczny budynków, a także niedostateczne wyposażenie mieszkań w instalacje). Na podstawie danych ze Spisu Powszechnego w 2002 r. w warunkach substandardowych zamieszkiwało 6,5 mln osób w 1,8 mln mieszkań (16% mieszkań ogółem). Jakkolwiek na tym obszarze następuje poprawa, to nierozwiązanym problemem jest stan techniczny zasobów. Przez dziesięciolecia w niedostatecznie remontowanym zasobie narażała tzw. luka remontowa, rozumiana jako obszar niezaspokojonych potrzeb remontowych. Postępująca dekapitalizacja budynków prowadziła do pomniejszania zasobu, który powinien być jeszcze remontowany, zwiększając zasób, przeznaczony do rozbiórki. Zasób, przeznaczony do rozbiórki tworzy tzw. lukę reprodukcyjną. Instytut Rozwoju Miast wykazał, że utrzymująca się od wielu lat luka remontowa w zasobach komunalnych przekracza 60%, w zasobach prywatnych czynszowych, gdzie sytuacja jest najtrudniejsza, sięga 70%.²⁰ Według szacunków Instytutu, na skutek niskiego stopnia pokrycia potrzeb konserwacyjno-remontowych należałoby w Polsce wyburzyć około 200 tys. mieszkań (stan 2006 r.). Szacunki te nie uwzględniają rosnących wymogów w zakresie oszczędności energii nieodnawialnej, co z pewnością przyczyni się do przyspieszenia zużycia funkcjonalnego budynków i podważy zasadność przeprowadzenia w wielu budynkach działań remontowych o większym zakresie.²¹

Nierozwiązanym problemem pozostaje również niedostateczna dostępność mieszkań, rozumiana jako możliwość zaspokojenia potrzeb

deficytu występują znaczne rozbieżności – redNet Property Group szacuje deficyt mieszkań w 2012 r. na 633 tys., przyjmując inną metodykę obliczeń (wg ludności faktycznie zamieszkałej), Por. R. Chojnacki, T. Kołodziejczyk, M. Terefenko, *Deficyt mieszkaniowy w Polsce*, redNet Consulting.

²⁰ Por. Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok, IRM, Kraków 2011, s. 65. Zjawisko luki remontowej i to o rosnących rozmiarach nie jest obce zasobom spółdzielczym.

²¹ Zgodnie z dyrektywą UE o charakterystyce energetycznej budynków od 2020 r. wszystkie nowo wznoszone budynki będą wymagały niemal zerowego zużycia energii. W budynkach, podlegających tzw. „ważniejszym renowacjom”, powinna być poprawiona charakterystyka energetyczna budynku, co wymaga oceny skali prac remontowych. TEGoVA zakłada, że ocena skali tych prac wymaga dwóch wycen dla każdego budynku: jednej, obejmującej całą nieruchomość (budynek wraz z gruntem), drugiej samego gruntu bez posadowionego na nim budynku. Wartość netto powinna być porównana z szacowanym kosztem prac remontowych. Por. Europejskie Standardy Wyceny 2012, TEGoVA, wyd. polskie, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, w druku.

mieszkaniowych przez gospodarstwo domowe. Od początku okresu transformacji polityka mieszkaniowa skoncentrowała się na ochronie najuboższych, pozostawiając pozostałym regułom oddziaływania wolnego rynku na etapie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Podstawowym sposobem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Polsce jest głównie zakup nieruchomości mieszkaniowej. Znaczenie komercyjnego rynku najmu jest silnie ograniczone. Wynika to po części z uwarunkowań historycznych, braku rozwiązań systemowych ułatwiających rozwój prywatnych zasobów czynszowych, jak również niskiej opłacalności wynajmu mieszkań, a przez to braku bodźców ekonomicznych dla inwestorów prywatnych, zachęcających do inwestowania w segment najmu. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Polsce pozwala na nabycie jedynie 0,5–0,6 m kw. mieszkania w dużych miastach. Idea popierania własności znalazła dobre odwzorowanie w koncepcji prywatyzacji mieszkań znajdujących się pierwotnie w zasobach komunalnych, zasobach zakładów pracy oraz w zasobach spółdzielni mieszkaniowych. Prywatyzacja umożliwiała nabycie przez najemcę mieszkania po znacznie obniżonej cenie.

Wysokie koszty dotyczą nie tylko zakupu nieruchomości, ale także ich utrzymania. Wydatki polskich gospodarstw domowych na cele mieszkaniowe stanowią istotny element ich budżetu. Aż 37,5% populacji wydało na ten cel więcej niż 40% ogólnych wydatków przy średniej europejskiej 26,5%.²² Oznacza to, że na tle innych krajów europejskich Polska zaliczana jest do krajów o wysokich kosztach utrzymania.

Problemy mieszkaniowe przyjmują różny wymiar w ujęciu przestrzennym. Pod względem liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców, najlepsza sytuacja wystąpiła w Warszawie i Łodzi, najtrudniejsza w Przemyślu i Lublinie. Występuje nie tylko zróżnicowanie przestrzenne ilościowe zasobu, ale jest on również zróżnicowany pod względem jakościowym, czego wyrazem są różnice w wielkości mieszkań i zaludnieniu, a także w wyposażeniu mieszkań w podstawowe instalacje.

Istotne różnice występują również w stanie technicznym zasobu. Badania ankietowe, przeprowadzone w 2008 r. przez Instytut Rozwoju Miast w 180 miastach o ludności powyżej 10 tysięcy mieszkańców, wykazały, że w tych miastach 23,5% budynków komunalnych jest w stanie złym i bardzo złym, stan 50% budynków jest w stanie dostatecznym, 26,5% jest w stanie dobrym i bardzo dobrym.²³

²² Sytuacja mieszkaniowa w Polsce 2012, Raport Polskiego Związku Firm Deweloperkich, 2012, s. 8.

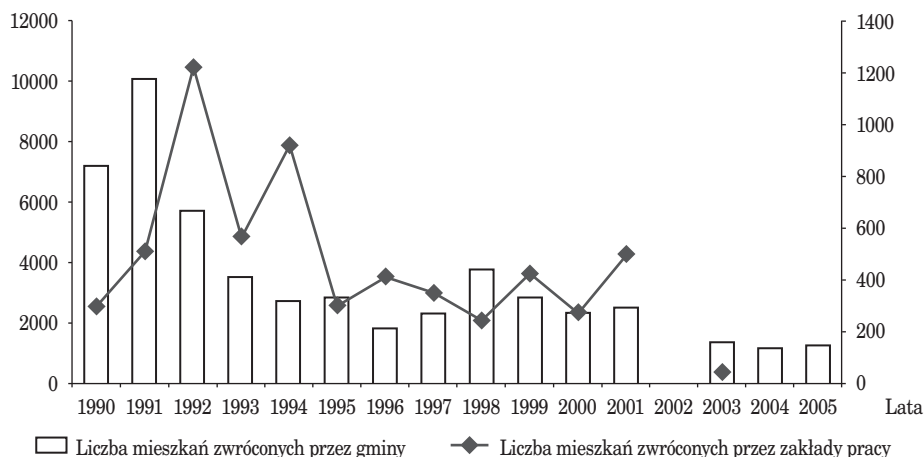
²³ J. Kornilowicz, *Aspekty społeczne, ekonomiczne i techniczne komunalnych zasobów mieszkaniowych*, IRM, maszynopis.

Zróźnicowanie przestrzenne zasobu pod względem wielkości, jak i jego jakości nakazuje rozwiązywanie problemów mieszkaniowych z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych. Warunkiem prowadzenia racjonalnej polityki prywatyzacji przez gminy jest opracowanie przez nie długofalowej polityki mieszkaniowej.

4. Koncepcja i skala prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w Polsce

Na początku okresu transformacji w Polsce przyjęto koncepcję prywatyzacji rozumianej jako sprzedaż mieszkań. Wśród wymienianych na wstępie motywów prywatyzacji w Polsce (p. 2) z pewnością trzy spośród czterech odgrywały istotną rolę. Na szczeblu rządu podnoszono motyw ideologiczny: dążenie do ograniczenia roli władz publicznych, co wynikało z przesłanek polityczno-ustrojowych i było zgodne z kierunkiem rozwoju gospodarki rynkowej. Na szczeblu gmin silnie eksponowano motyw ekonomiczny (przerzucenie kosztów utrzymania na sektor prywatny, a także pozyskanie środków z prywatyzacji) oraz motyw pragmatyczny: większa dbałość prywatnego właściciela o własność (własność publiczna traktowana jako „własność niczyja”), a także poprawa efektywności zarządzania.

Wykres nr 1. Procesy prywatyzacji w zasobach mieszkaniowych w latach 1990–2005



Źródło: I. Foryś, *Společno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego. Ujęcie ilościowe*, Wyd. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011, rys. 2.3.2.

Przyjęta w Polsce koncepcja prywatyzacji, rozumiana jako sprzedaż mieszkań spowodowała silne zmiany form własności na skutek

prywatyzacji znacznej części publicznego zasobu czynszowego. Proces ten wymagał odpowiednich regulacji prawnych. Nowelizacja ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z grudnia 1989 roku pozwalała na bezprzetargowe zbycie mieszkań dotychczasowym ich mieszkańcom po cenie na poziomie wartości rynkowej. Impulsem do prywatyzacji była Ustawa o własności lokali z 1994 roku, określająca zasady zarządzania nieruchomościami wspólnymi. Finansową zachętę stworzyła Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku, która umożliwiła sprzedaż mieszkań z bonifikatą zarówno dotychczasowym najemcom lokalu, jak i poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy. Przyczyniło to się do znacznego zintensyfikowania sprzedaży mieszkań komunalnych, co widoczne jest na wykresie nr 1.

Przebieg prywatyzacji nie był równomierny. Już w 1988 roku w zasobach komunalnych wykupionych było ok. 100 tys. mieszkań, w 1990 roku ich liczba wzrosła do 140 tys. mieszkań, czyli objęła 7,6% ogółu mieszkań komunalnych.²⁴ Na koniec 1993 roku liczba sprzedanych mieszkań zwiększyła się do 214 tys. Średnio rocznie sprzedawano ok. 25 tys. mieszkań. Największe nasilenie prywatyzacji zasobów gminnych przypadło jednakże na lata 1998–1999 jako efekt zmian w Ustawie o gospodarce nieruchomościami, co pozwalało na udzielanie nabywcom dużych bonifikat. W okresie tym gminy sprzedały prawie 162 tys. mieszkań. Na intensywność prywatyzacji wyraźnie wpływała ogólna koniunktura w gospodarce – wejście Polski w fazę spowolnienia w latach 2000–2001 zmniejszyło zainteresowanie wykupem mieszkań. Zainteresowanie wzrosło wraz z poprawieniem się sytuacji gospodarczej od 2003 roku. W kolejnych latach liczba prywatyzowanych mieszkań zaczęła wolno słabnąć: w latach 2006–2007 sprywatyzowano prawie 81 tys. mieszkań, w latach 2008–2009, pomimo oddziaływania kryzysu światowego prawie 91 tys., ale w latach 2010–2011 już tylko 76 tys. mieszkań.²⁵

Od początku prywatyzacji badania Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej wykazywały, że nabywcami mieszkań są głównie ludzie starsi o wykształceniu średnim i wyższym, którzy mają spadkobierców w prostej linii, tj. dzieci i wnuki. Wyższy popyt na wykup zarejestrowano na obszarach, gdzie mieszka więcej ludzi wykształconych, a także tam, gdzie ceny mieszkań na rynku wtórnym są wysokie. Sprzedaż koncentrowała się zatem w największych miastach, głównie wojewódzkich.²⁶

²⁴ J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 15.

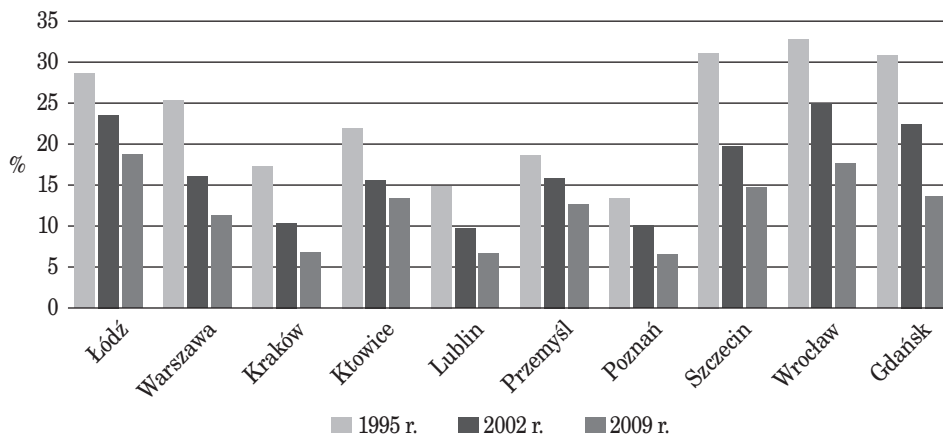
²⁵ Dane GUS, Bank Danych Lokalnych.

²⁶ J. Kornilowicz, *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa, czerwiec 1995, s. 3.

Elementem stymulującym zainteresowanie były również warunki sprzedaży mieszkań przez gminy. Oferowały one bonifikaty od 20% do 80% wartości rynkowej.²⁷

Malejący udział zasobu komunalnego w zasobie mieszkaniowym wybranych miast, świadczący o skali i tempie prywatyzacji, ilustruje wykres 2.

Wykres 2. Zmiany w wielkości zasobu komunalnego w zasobie mieszkaniowym w wybranych miastach



Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS

Sprawą otwartą jest, dlaczego od 2010 roku nastąpiło spowolnienie prywatyzacji. Odpowiedź nie jest jednoznaczna. Spadek tempa tłumaczony jest malejącą liczbą mieszkań, znajdujących się w budynkach o dobrych lokalizacjach i dobrym stanie technicznym²⁸, ale także wycofywaniem się gminy z powodu malejącego zasobu i dużego popytu ze strony najuboższych.²⁹ Niewątpliwie do procesu zahamowania tempa przyczyniły się również lokalne programy rewitalizacji, które doprowadziły do wycofania niektórych budynków z możliwości wykupu mieszkań z powodu objęcia ich programem odnowy.

Efektem postępujących procesów prywatyzacyjnych jest wysoki udział wspólnot o większościowych udziałach osób fizycznych. Badania IRM wykazały, że w 2010 roku udział wspólnot wyniósł ok. 70%. Pod

²⁷ J. Kornilowicz, *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa, czerwiec 1995, s. 4.

²⁸ Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok, IRM, Kraków 2011, s. 73.

²⁹ Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok, IRM, Kraków 2011, s. 11.

koniec 2010 roku ponad połowa wspólnot w badanych miastach zrezygnowała z administracji komunalnych jednostek mieszkaniowych. Proces ten szczególnie nasilił się w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, w których istnieje konkurencja na rynku podmiotów, zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami mieszkaniowymi.³⁰ Powyższe oznacza, że efektem prywatyzacji, rozumianej jako sprzedaż mieszkań, była prywatyzacja zarządzania.

5. Ocena przebiegu prywatyzacji

Przyjęta w Polsce koncepcja prywatyzacji, co zostało zaznaczone wcześniej, oznaczała prywatyzację poprzez sprzedaż mieszkań, a także całych domów. Odróżnia to polską drogę prywatyzacji zasobów mieszkaniowych od koncepcji na terenie landów wschodnich, gdzie prywatyzacja oznaczała przede wszystkim prywatyzację zarządzania poprzez tworzenie samodzielnych towarzystw mieszkaniowych w zróżnicowanej formie prawnej. Ekspert niemiecki podkreślali, że jest to znacznie istotniejsza i korzystniejsza forma prywatyzacji niż sprzedaż mieszkań, chociaż ta forma była również przewidywana ale jako drugorzędna. Ostrzegali, że „...stworzenie własności przez sprzedaż mieszkań, przedtem wynajmowanych, nie może być cudownym sposobem na poprawę bardzo złej sytuacji na nowych ziemiach niemieckich. Przeciwnie, wyłączna orientacja na ten typ prywatyzacji może mieć niewyobrażalnie złe skutki tak dla miast i gmin, jak i dla kupujących mieszkania”,³¹ bowiem:

- gminy powinny dysponować dostateczną liczbą mieszkań dla prowadzenia prawidłowej polityki mieszkaniowej na swoim terenie. Im gorsza jest sytuacja mieszkaniowa na terenie danej gminy, tym mniej zasadne jest pozbywanie się zasobu mieszkaniowego.
- sprzedaż mieszkań ich poprzednim najemcom nie daje żadnej podstawy do oczekiwań, że będą oni przeprowadzać niezbędne remonty czy modernizacje. Większość z nich nie zdaje sobie sprawy, jakie nabywa obowiązki, jakimi wydatkami będzie obciążona jako właściciele.³² Wskazywali zatem na barierę świadomości ludzi

³⁰ Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok, IRM, Kraków 2011, s.74.

³¹ J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 40.

³² J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 40.

wychowanych w państwie opiekuńczym. Twierdzili, że sprzedaż mieszkań musi być poprzedzona akcją wyjaśniającą przyszłym nabywcom istotę nabywanych praw oraz obowiązków³³, sygnalizowali granice prywatyzacji.

Nie kwestionując słuszności idei prywatyzacji trudno nie dostrzec wielu mankamentów towarzyszących procesowi prywatyzacji w Polsce. Zastrzeżenia dotyczą:

- braku ściśle sprecyzowanego, społecznie przedyskutowanego celu prywatyzacji. Celem prywatyzacji nie może być zmiana jednej formy własności na inną. Celem prywatyzacji powinna być poprawa efektywności gospodarowania zasobem mieszkaniowym. Tak sprecyzowanemu celowi powinna być podporządkowana forma prywatyzacji.
- przyjętej formy prywatyzacji, rozumianej jako sprzedaż mieszkań. Z pewnością, zgodnie z niemiecką koncepcją, efektywniejsze byłoby rozpoczęcie od prywatyzacji zarządzania. W Polsce prywatyzacja zarządzania stała się naturalnym efektem prywatyzacji mieszkań.
- przedmiotu prywatyzacji. Przedmiotem sprzedaży stały się mieszkania w budynkach, a także całe wielorodzinne budynki mieszkalne o bardzo zróżnicowanym stanie technicznym i standardzie użytkowym.³⁴ Poprawa tego stanu przesunięta została na nowych właścicieli, którzy kupując słabe technicznie nieruchomości, płacili relatywnie niewielkie ceny, wartość rynkowa bowiem odwzorowuje zużycie. Prywatyzowanie nieruchomości w złym stanie technicznym stwarzało realne zagrożenie postępującej dekapitalizacji zasobu. Groźba ta jest szczególnie istotna przy prywatyzacji całych budynków, gdzie przeszkodą dla poprawy ich stanu technicznego była polityka czynszowa, która utrzymywała do 2004 roku czynsz regulowany, nie pozwalający zgromadzić środków na należyte utrzymanie zasobu. Również od 2005 roku wysokość opłat nie pokrywała kosztów utrzymania. Dopiero projekt zmian w Ustawie z 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego wprowadza zasadę, by czynsze były na poziomie co najmniej pokrywającym koszty eksploatacji. W praktyce przedmiotem prywatyzacji stały się budynki i mieszkania w najlepszych zasobach i w najlepszych

³³ J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 41.

³⁴ Inne założenia prywatyzacji zostały przyjęte w terenie dawnej NRD, gdzie przedmiotem prywatyzacji były głównie mieszkania dopiero po przeprowadzeniu przez władze miejskie ich remontów. Por. J. Bogusz, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993, s. 11.

lokalizacjach. W zasobach gminy pozostały nieruchomości o złym stanie technicznym, wymagające nakładów na remonty kapitalne.

Właściwe prowadzenie gospodarki mieszkaniowej wymaga, by opłaty pokrywały nie tylko wydatki związane z eksploatacją i technicznym utrzymaniem zasobów, ale także odpis amortyzacyjny i zysk dla właściciela. Dopiero wprowadzenie czynszu ekonomicznego ujawniałoby istotne różnice w ponoszonych kosztach przez właściciela i najemcę, który byłby obciążony odpisem amortyzacyjnym i zyskiem dla właściciela, stanowiąc istotną zachętę do prywatyzacji.

- podmiotów, uczestniczących w prywatyzacji. Zasadą prywatyzacji było wejście nabywcy we współwłasność domu, co oznaczało konieczność ponoszenia świadczeń finansowych przez przyszłych właścicieli nie tylko w momencie zakupu, ale także w trakcie jego użytkowania na poziomie umożliwiającym jego właściwe utrzymanie. Oznaczało to, że prywatyzacja nie powinna mieć charakteru masowego. W prywatyzacji powinny uczestniczyć podmioty o relatywnie wysokich zasobach finansowych. Warunek ten nie był respektowany. Nabywca nie tylko nie musiał legitymować się wysokością osiąganych dochodów, ale – jak wskazują wyniki badań IGM – nabywca nie był świadomy, że nabywa nie tylko prawa, ale i obowiązki. Nowi nabywcy w dalszym ciągu oczekiwali pomocy ze strony państwa opiekuńczego.
- modelu przyjętej prywatyzacji. Pomimo zalecanej przez Instytut Gospodarki Mieszkaniowej tzw. prywatyzacji selektywnej, polegającej na sprzedaży mieszkań w wytypowanych przez gminę budynkach, w Polsce przyjęty został model prywatyzacji rozproszonej. Przedmiotem prywatyzacji stały się mieszkania, których najemcy wystąpili o ich wykup. Taki model prywatyzacji doprowadził do rozbicia własności, pozostawiał gminę jako współwłaściciela nieruchomości, utrudniając wycofanie się jej z procesu zarządzania tą nieruchomością. Proces prywatyzacji okazał się chaotyczny, realizowany w gminach nie posiadających wieloletniego programu mieszkaniowego. Wykup mieszkań nastąpił na terenach, które gminy w kolejnych latach zaczęły obejmować programami rewitalizacji, co utrudnia, a wręcz uniemożliwia ich realizację.³⁵
- formy odpłatności. Wykup następował na bardzo preferencyjnych warunkach. Nie tylko, że cena wykupu, określona na podstawie

³⁵ Rewitalizacja nie jest celem publicznym, który stwarza podstawy prawne do wyłączenia. Gminy sprzedawały mieszkania stosując wysokie bonifikaty, przeprowadzając rewitalizacje musiałyby wykupić je po cenie rynkowej.

wartości rynkowej, uwzględniającej zużycie była dużo niższa niż nabycie mieszkania na rynku pierwotnym, ale wprowadzane przez gminy bonifikaty sięgały 80–90% wartości, płatność często była rozkładana na raty, co powodowało, że w efekcie intensywnej prywatyzacji zasobów komunalnych i zakładów pracy w istotnym stopniu wzrosła grupa nowych właścicieli o niskich dochodach. Po wykupie mieszkania ciąży na nich obowiązek pełnego pokrycia wydatków na utrzymanie budynku, łącznie z kosztami remontów kapitalnych. Ponieważ nie są oni w stanie partycypować w tych kosztach, efektem tego są ich naciski na niepodwyższanie opłat na utrzymanie techniczne zasobu. Utrudnia to racjonalną gospodarkę remontową³⁶ i nie zwalnia gminy z odpowiedzialności za stan techniczny budynku, nawet, jeżeli wszystkie mieszkania zostaną wykupione. Za słuszną należy uznać tezę, że „Gmina, jako gospodarz miasta nadal będzie musiała dbać o stan techniczny i estetyczny budynków w sposób pośredni, np. przez egzekwowanie wymogów prawa budowlanego, co może okazać się bardzo trudne w sytuacji niewydolności finansowej właścicieli budynków”.³⁷

Wśród zastrzeżeń dotyczących idei prywatyzacji wymienia się również niezmiernie ważną: prywatyzacja przyczyniła się do ograniczenia mobilności przestrzennej. Rynek pracy wymusza coraz większą mobilność pracowników, a zatem zmiany miejsca zamieszkania w trakcie aktywności zawodowej. Posiadanie własnego mieszkania zmniejsza tę mobilność i prowadzi do utrwalenia obszarów zwiększonego bezrobocia. Rynek pracy wymaga stworzenia zasobu przeznaczonego na wynajem. Tendencję tę widać wyraźnie w krajach zachodnich. Prowadzi to do obniżenia kosztów najmu, a zatem umożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludzi, szczególnie ludzi młodych, którzy nie mają zdolności kredytowej na nabycie mieszkania lub w obliczu niepewności dochodów nie podejmują decyzji o wieloletnich zobowiązaniach z tytułu spłaty kredytu. Na konieczność stworzenia mieszkań na wynajem w granicach 40–50% zasobu wskazuje również Bank Światowy.³⁸

³⁶ W krajach zachodnich mieszkania sprzedawane są po wysokich cenach osobom o wyższej niż przeciętnie zamożności. Eksperyment, jaki zrobiła jedna z gmin we Włoszech, sprzedając mieszkania biednym lokatorom nie powiódł się, gmina musiała odkupić budynki z powodu postępującej ich dekapitalizacji. Por. J. Kornilowicz, *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa, czerwiec 1995, s. 5.

³⁷ J. Kornilowicz, *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa, czerwiec 1995, s. 6.

³⁸ Sytuacja mieszkaniowa w Polsce 2012, Raport Polskiego Związku Firm Deweloper-skich, 2012, s. 8.

Zastrzeżenia budzi skala i tempo prywatyzacji. Potwierdziła to kontrola NIK.³⁹ Czynności kontrolne, przeprowadzone w 2011 roku za okres 2008–2011 (I półrocze) w 33 urzędach gmin wykazały, że wszystkie gminy systematycznie zmniejszały zasób mieszkaniowy m.in. poprzez sprzedaż lokali, a prywatyzacja uniemożliwiła poprawę warunków mieszkaniowych. Dążenie do szybkiej przebudowy stosunków własnościowych jest niebezpieczne i nie zawsze prowadzi do pożądaných zmian. Prywatyzacja powinna być poprzedzona odpowiednio przygotowaną długotrwałą koncepcją, nie powinna być nastawiona na bieżące wpływy.⁴⁰

Presja na dalszą sprzedaż zasobów mieszkaniowych uznana została w Polsce jako zagrożenie sektorowe dla dalszego rozwoju mieszkalnictwa. Wskazano również, że zagrożeniem takim pozostaje historycznie i kulturowo uwarunkowany paradygmat własności, jako tego prawa do zajmowania mieszkania, które jest powszechnie akceptowane przez społeczeństwo.⁴¹ Wskazuje się, że warunkiem likwidacji bariery dla „ruchu mieszkaniowego” jest określenie minimalnego poziomu udziału mieszkań o niskich czynszach w zasobach mieszkaniowych na terenie poszczególnych gmin.⁴²

Podsumowanie

Przytoczone rozważania ujawniają, że proces prywatyzacji zasobów gminnych budzi szereg zastrzeżeń, a jego kontynuacja w niezmienną formie szereg obaw. Wiele negatywnych skutków prywatyzacji mogłoby nie wystąpić, gdyby rozpoczęto ją od prywatyzacji zarządzania oraz gdyby prywatyzacja mieszkań była poprzedzona uświadamianiem nabywcom skali obciążeń przez nich przejmowanych oraz poprzedzona reformą czynszów. Stało się odwrotnie. Proces prywatyzacji wyprzedził reformę, wprowadzając na rynek właścicieli nieruchomości ludzi słabych ekonomicznie, o niskiej świadomości skutków podejmowanych

³⁹ Informacja o wynikach kontroli Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, NIK, Warszawa 2012.

⁴⁰ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 82.

⁴¹ Por. *Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025*, Warszawa 2005 r., s. 20.

⁴² Propozycja ta odwołuje się do doświadczeń innych krajów U.E., w których to (np. we Francji) gmina, która nie spełni tego warunku, ponosi konsekwencje finansowe. Por. *Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025*, Warszawa 2005, s. 41.

decyzji, ograniczając w efekcie zdolność wspólnot mieszkaniowych do akumulowania środków na działalność remontową.

Prywatyzacja nie jest jednak aktem jednorazowym. Należy postrzegać ją jako proces, proces długotrwały, który powinien być udoskonalany ze strony ustawodawcy i władz lokalnych, proces, który ma swoje granice. Granice te powinny wyznaczyć władze lokalne, uwzględniając skalę problemu mieszkaniowego, a także zamożność mieszkańców. Prywatyzacja musi być osadzona w lokalnej polityce mieszkaniowej. W gminach, w których nie ma nasilonego problemu mieszkaniowego w ujęciu ilościowym i jakościowym, udział zasobu komunalnego jako wynik m.in. prywatyzacji, może być mniejszy. W gminach, borykających się z nasilonymi zjawiskami niedoboru mieszkań, złą jakością zasobu, słabą zasobnością mieszkańców, dalsza sprzedaż mieszkań powinna być wnikliwie analizowana. Proces prywatyzacji ma swoje granice. Granice te powinny wyznaczyć władze lokalne.

Bez względu na warunki lokalne należy zmienić model prywatyzacji – przejść od prywatyzacji o charakterze rozproszonym do prywatyzacji selektywnej. Stanowi to warunek realizacji programów rewitalizacyjnych i warunek dalszego rozwoju miasta.

Dalsze reformowanie gospodarki mieszkaniowej powinno iść w kierunku prywatyzacji zarządzania zasobem, a reformowanie opłat za mieszkanie powinno wzmacniać rolę prywatyzacji kuponowej, za którą można uznać wypłatę dodatków mieszkaniowych osobom najbardziej potrzebującym. Rola prywatyzacji kuponowej, wraz z reformą polityki czynszowej, będzie rosła. Właściwe prowadzenie gospodarki mieszkaniowej wymaga, by opłaty pokrywały nie tylko wydatki związane z eksploatacją i technicznym utrzymaniem zasobów, ale także odpis amortyzacyjny i zysk dla właściciela. Dopiero wprowadzenie czynszu ekonomicznego ujawniałoby istotne różnice w ponoszonych kosztach przez właściciela i najemcę, który byłby obciążony odpisem amortyzacyjnym i zyskiem dla właściciela, stanowiąc ważną zachętę do dalszej prywatyzacji.

Dodatkowym argumentem za postawieniem granic prywatyzacji jest dezaktualizacja niektórych motywów jej wprowadzenia. Z pewnością nieaktualny jest motyw ideologiczny. Według danych Eurostatu w Polsce w 2010 roku aż 81,5% mieszkańców zamieszkiwało domy i mieszkania, do których posiadali tytuł własności, podczas gdy średnia dla UE wynosiła 70,7%, w krajach „starej Unii” tylko 66,9%. Nawet w Stanach Zjednoczonych, gdzie silnie jest propagowana własność mieszkania, tylko 66,2% mieszkań zajmowanych było przez ich właścicieli. W krajach rozwiniętych wyraźnie widać tendencje do wzrostu udziału mieszkań przeznaczonych na wynajem w ogólnej liczbie mieszkań.

Trudno również zgodzić się z zasadnością ekonomiczną prywatyzacji: model rozproszonej prywatyzacji spowodował, że gminy są członkami wspólnot mieszkaniowych, dopłacając do zasobu i w dalszym ciągu uczestnicząc w procesie jego zarządzania. Wysokie bonifikaty nie przysporzyły im znaczących dochodów, które z resztą były wydatkowane na bieżące cele nie związane z mieszkaniówką. Aktualny pozostaje motyw pragmatyczny. Ale przeszkodą dla jego realizacji była i jest jeszcze polityka czynszowa.

Bibliografia

- Bogusz J., *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, IGM, Warszawa 1993.
- Chojnacki R., Kołodziejczyk T., Terefenko M., *Deficyt mieszkaniowy w Polsce*, RedNet Consulting.
- Foryś I., *Społeczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego. Ujęcie ilościowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
- „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku” program przyjęty przez Rząd w 2010 roku.
- IRM (2011), *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok*, Kraków.
- Kamerschen K. McKenzie R. B., Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.
- Korniłowicz J., *Aspekty społeczne, ekonomiczne i techniczne komunalnych zasobów mieszkaniowych*, IRM, maszynopis.
- Korniłowicz J., *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*, II Konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa 1995.
- Milewski R. (red.), *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Rydzik W., *Potrzeby mieszkaniowe ludności Polski na tle wojewódzkich rynków mieszkaniowych*, IRM 2004.
- Savas E. S. *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.
- Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025*, Warszawa 2005.
- Sytuacja mieszkaniowa w Polsce 2012*, Raport, Polskiego Związku Firm Deweloper-skich.
- TEGoVA, *Europejskie Standardy Wyceny 2012*, wyd. polskie, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, w druku.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.

EVALUATION OF DIRECTIONS AND SCALE OF MUNICIPAL HOUSING PRIVATIZATION

Abstract

A part of systemic transition in Poland are processes of housing privatization, considered as a sale of residential units. They take place, inter alia, in municipal housing stock. Mentioned tendency is observed in other economies under transformation however with meaningful differences in the form of privatization. The aim of the article is to evaluate accepted in Poland form of privatization, its dynamics and scale, as well as its multifaceted consequences. Conducted evaluation allows to identify further desired changes in the processes of privatization.