

WYBRANE INSTRUMENTY POLITYKI MIESZKANIOWEJ MAŁYCH I ŚREDNICH GMIN W WOJEWÓDZTWIE WIELKOPOLSKIM W LATACH 2010–2015



Jarosław Pietrzak
Burmistrz Gminy Dobrzyca



dr Izabela Racka
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego
w Kaliszu
Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych
Rzecznawca Majątkowy Nr 4636

Streszczenie

Polityka mieszkaniowa, jako część polityki społecznej państwa, jest częściowo realizowana na szczeblu gminnym. Do instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej należą m.in. tworzenie zasobu mieszkaniowego, utrzymanie istniejącego zasobu mieszkaniowego, wspieranie innych podmiotów w inwestowaniu w zakresie budowy mieszkań, a także działania pozainwestycyjne. W artykule podjęto próbę rozpoznania zróżnicowania przestrzennego polityki mieszkaniowej gmin w zakresie wybranych jej instrumentów związanych z budownictwem komunalnym w województwie wielkopolskim w latach 2010–2015. Badania oparte zostały na analizie dynamiki zjawisk. Poszczególne gminy w województwie wielkopolskim w niejednakowym stopniu korzystają z zasilania budżetowego i w różnym stopniu wydatkują środki na realizację polityki społecznej, w tym mieszkaniowej. Na podstawie przeprowadzonych badań zauważyć można, iż gminy średnie angażują się we wspieranie budownictwa komunalnego silniej, niż gminy małe. Widoczny jest wzrost nakładów na budownictwo komunalne w analizowanym okresie, jednak jest on zróżnicowany regionalnie.

Słowa kluczowe

polityka mieszkaniowa, budownictwo komunalne, rynek mieszkaniowy

1. Wstęp

Polityka mieszkaniowa jest częścią polityki społecznej państwa. Zajmuje się ona analizą i oceną problemów mieszkaniowych i ma na celu wyrównywanie społecznych szans dostępu do mieszkania [Lis 2011, s. 11]. Polityka mieszkaniowa wywiera wpływ na rynek nieruchomości poprzez oddziaływanie na wielkość i elastyczność popytu na mieszkania. Wpływ ten jest widoczny zwłaszcza w długim okresie. Rola państwa w tym zakresie jest niepodważalna, w Polsce władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli poprzez przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego

oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r., art. 75 ust. 1]. Interwencjonizm państwa jest więc nieodłącznym elementem rynku nieruchomości mieszkaniowych.

Inaczej ujmując, polityka mieszkaniowa to ogół działań podejmowanych przez władze centralne oraz lokalne, związanych z rozwiązywaniem problemów mieszkaniowych. Jest ona także częścią polityki gospodarczej, polega na angażowaniu podmiotów publicznych, społecznych i prywatnych do osiągania długookresowego celu: zapewnienia funkcjonowania rynku mieszkaniowego oraz korygowaniu jego ewentualnych niesprawności, w tym tworzenia warunków do nabycia lub najmu mieszkań,

zapewnienia ich dostępności oraz odpowiedniej jakości [Lis 2015, s. 181]. Polityka mieszkaniowa państwa powinna być planowana na szczeblu centralnym, jednak może być realizowana także przez władze lokalne – w Polsce gminy wykonują część zadań w tym zakresie od 1990 roku. Do zadań realizowanych na szczeblu centralnym w Polsce należą przede wszystkim programy wspierające zakup mieszkania przez osoby (rodziny) średniozamożne: „Mieszkanie plus”, „Mieszkanie dla młodych”, czy wygaszony już program „Rodzina na swoim”. Na poziomie lokalnym natomiast podejmowane są przede wszystkim działania wspierające osoby najuboższe, jak budowa i remont mieszkań komunalnych, wypłacanie dodatków mieszkaniowych, ale także wspieranie budownictwa czynszowego.

Problemem badawczym jest skala realizacji zadań z zakresu polityki mieszkaniowej państwa na szczeblu lokalnym w małych i średnich gminach w województwie wielkopolskim. Celem artykułu jest rozpoznanie zróżnicowania przestrzennego polityki mieszkaniowej gmin w zakresie wybranych jej instrumentów w latach 2010–2015. Badania oparte zostały na analizie dynamiki zjawisk.

2. Instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej

Problematyka podejmowania działań dotyczących polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym poruszana jest w publikacjach krajowych i zagranicznych [Belniak 2015; Bricocoli, Cucca 2016; Cyran 2013; Elander 1991; Horita 2006; Houlihan 1984; Jones, Pawson 2009; Michalski 2016; Miller 2015; Nordvik 2006; Rącka, Bieda 2017; Shin 2014; Simmons Mosley, 2016; Twardoch 2015; Yang 2014]. Badania prowadzone były m.in. poprzez analizę dokumentów strategicznych [Twardoch 2015], ocenę sytuacji mieszkaniowej [Cesarski 2013], studium przypadku [Belniak 2015].

Instrumentami lokalnej polityki mieszkaniowej są m.in. tworzenie zasobów mieszkaniowych, w tym budownictwa na wynajem, zwiększenie efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego w formie własnościowej, wspieranie remontów i termomodernizacji istniejącego zasobu mieszkaniowego. Polityka mieszkaniowa realizowana jest także poprzez pomoc osobom najuboższym: zapewnienie im schronienia, ekonomizację polityki czynszowej, wypłatę dodatków mieszkaniowych. Zupełnie odrębną grupę instrumentów tworzą działania wspierające aktywność inwestorów (w tym indywidualnych): racjonalna prywatyzacja zasobu publicznego, wyposażanie terenów w infrastrukturę techniczną, tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z odpowiednim udziałem terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele mieszkaniowe w przypadku braku planów miejscowych, jak również sprzedaż gruntów komunalnych pod budownictwo mieszkaniowe. Dodatkowo gminy – realizując politykę mieszkaniową – mogą posługiwać się takim instrumentem, jak oddawanie gruntów w użyt-

kowanie wieczyste na cele mieszkaniowe [Trojanek 2013]. Jednym ze sposobów realizacji polityki mieszkaniowej przez gminy jest ponoszenie nakładów na budownictwo komunalne.

3. Metoda badawcza

Badanie przeprowadzono na podstawie danych Urzędu Statystycznego w Poznaniu, przedstawionych w raportach „Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim” [Urząd Statystyczny w Poznaniu 2011, 2016]. Przeanalizowano dane dotyczące budżetów gmin województwa wielkopolskiego w latach 2010 i 2015, w szczególności wydatki na budownictwo komunalne oraz wydatki budżetowe ogółem. Do wydatków komunalnych na budownictwo mieszkaniowe zaliczono: wydatki na budowę, zakup i utrzymanie mieszkań komunalnych, a także dodatki mieszkaniowe. Wykazano także wielkość wydatków komunalnych przypadających w analizowanych latach na jednego mieszkańca gminy. Następnie dokonano analizy dynamiki zjawisk, stosując podstawową miarę dynamiki szeregu czasowego, jaką są indeksy dynamiki, obrazujące relację wartości zjawiska w danym okresie (2015r.) w stosunku do wartości tego zjawiska w okresie bazowym (2010r.). Dane przedstawiono w ujęciu przestrzennym, grupując poszczególne gminy w powiaty, a następnie subregiony.

4. Wyniki badania

4.1. Sytuacja mieszkaniowa w województwie wielkopolskim na tle kraju

W badanym okresie liczba mieszkań w województwie wielkopolskim wzrosła o 5,96% i na koniec 2015 roku wynosiła blisko 1,18 mln, co przeciętnie stanowi 3390 mieszkań na 10 000 ludności. Bazując na liczbie gospodarstw domowych w 2011 roku (dane z Narodowego Spisu Powszechnego), kiedy w województwie wielkopolskim zarejestrowano niecałe 1,13 mln gospodarstw domowych, liczba mieszkań w województwie można uznać za wystarczającą, jednak biorąc pod uwagę czasowe migracje (studenci napływający do dużych miast, pracownicy tymczasowi, pochodzący także ze Wschodu Europy), liczba mieszkań z pewnością

nie jest wystarczająca. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na fakt, iż zasoby komunalne i Skarbu Państwa zmniejszyły się z 66 tys. do 55 tys. mieszkań (17%), natomiast zasoby Towarzystw Budownictwa Społecznego wprawdzie wzrosły (wybudowano dodatkowe 3 115 mieszkań, co stanowi wzrost o 49%), jednak nie na tyle, aby uzupełnić lukę spowodowaną przez zbycie zasobu mieszkaniowego gmin.

Sytuacja mieszkaniowa w analizowanym województwie jest nieznacznie korzystniejsza, niż w całym kraju. W okresie 2010–2015 liczba mieszkań wzrosła w Polsce o zaledwie 4,82% i na koniec 2015 roku wynosiła 14,12 mln. Przeciętnie jest to 3673 mieszkań na 10 000 ludności. Zasoby komunalne zmniejszyły się natomiast w zbliżonym okresie z 1,12 mln do nieco ponad 0,89 mln mieszkań (20%), głównie na skutek wykupu mieszkań przez dotychczasowych najemców po cenie z bonifikatą. W ciągu sześciu lat odnotowano wzrost zasobów Towarzystw Budownictwa Społecznego o 22% – na koniec 2015 roku zasób ten składał się z 96 850 mieszkań. Wzrost liczby mieszkań społecznych nie zrekompensował jednak spadku liczby lokali komunalnych.

4.2. Struktura gmin w województwie wielkopolskim

Wykazanie różnic w skali realizacji zadań z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności przez różnej wielkości gminy jest możliwe po wyodrębnieniu grup jednostek samorządu terytorialnego najniższego szczebla. Na potrzeby niniejszego opracowania podzielono gminy na małe (do 15 tys. mieszkańców) i średnie (15–40 tys. mieszkańców), których podstawową charakterystykę demograficzną (liczba ludności) i administracyjną (rozmieszczenie w układzie powiatowym i subregionalnym) przedstawiono w Tabeli 1. Rozróżnienia dokonano kierując się podziałem zawartym w przepisach prawa [Ustawa 2008, Rozporządzenie 2009]. W dalszej części opracowania z łącznej liczby 226 gmin w województwie wielkopolskim, przeanalizowano 214, z których 178 stanowiły gminy małe, a 36 – średnie.



Herb województwa woj. wielkopolskiego; Źródło: <http://pl.wikipedia.org>; Autor: Bastian

Tabela 1
Gminy małe średnie w woj. wielkopolskim wg liczby mieszkańców w układzie subregionalnym i powiatowym na tle ogólnej liczby gmin w 2016r.

subregion	powiat		Gminy						średnie		
	liczba gmin	% w woj.	liczba mieszkańców	% w woj.	liczba gmin	% w woj.	liczba mieszkańców	% w woj.	liczba mieszkańców	% w woj.	
	11	4,87	82 838	2,37	-	-	-	-	-	-	
kaliski*	6	2,65	31 770	0,91	1	0,44	24 657	0,71			
kępziński	5	2,21	31 920	0,92	-	-	-	-			
krotoszyński	6	2,65	73 536	2,11	1	0,44	15 264	0,44			
ostrowski	6	2,65	31 499	0,90	1	0,44	23 910	0,69			
ostrowszowski	5	2,21	33 051	0,95	1	0,44	30 201	0,87			
pleszewski	3	1,33	26 137	0,75	-	-	-	-			
jarociński	42	18,58	310 751	8,92	4	1,77	94 032	2,70			
gnieźniński	9	3,98	75 733	2,17	-	-	-	-			
kolski	10	4,42	65 725	1,88	1	0,44	22 674	0,65			
koniński*	14	6,19	129 273	3,71	-	-	-	-			
śłupecki	8	3,54	59 591	1,71	-	-	-	-			
turecki	8	3,54	56 623	1,62	1	0,44	27 743	0,80			
wrzesiński	4	1,77	31 004	0,89	-	-	-	-			
subregion	53	23,45	417 949	12,00	2	0,88	50 417	1,45			
gostyński	6	2,65	48 255	1,39	1	0,44	27 975	0,80			
grodziski	4	1,77	31 790	0,91	1	0,44	19 636	0,56			
kościański	2	0,88	21 541	0,62	3	1,33	57 487	1,65			
leszczyński*	7	3,10	54 767	1,57	-	-	-	-			
międzybórzki	3	1,32	18 472	0,53	1	0,44	18 612	0,53			
nowotomyski	4	1,77	74 725	2,15	2	0,88	42 510	1,22			
rawicki	4	1,77	32 215	0,93	1	0,44	30 170	0,87			
wolsztyński	2	0,88	30 124	0,87	1	0,44	30 400	0,87			
subregion	32	14,16	311 889	8,96	10	4,42	226 790	6,51			
chodzieski	4	1,77	28 335	0,81	1	0,44	19 199	0,55			
czarnkowsko-trzcianecki	7	3,10	63 501	1,82	1	0,44	24 389	0,70			
piłski*	8	3,54	63 430	1,82	-	-	-	-			
wągrowiecki	6	2,65	44 605	1,28	1	0,44	25 295	0,73			
złotowski	7	3,10	51 341	1,47	1	0,44	18 440	0,53			
subregion	32	12,03	251 212	7,21	4	1,77	87 323	2,51			
obornicki	1	0,44	7 449	0,21	2	0,88	52 052	1,49			
poznański	5	2,21	62 293	1,79	11	4,88	255 797	7,35			
szamotulski	6	2,65	41 335	1,19	2	0,88	48 798	1,40			
średzki	4	1,77	25 838	0,74	1	0,41	31 591	0,91			
średzki	3	1,32	19 834	0,56	-	-	-	-			
subregion	19	8,47	156 749	4,50	16	7,10	388 238	11,15			
województwo	178	78,76	1 448 550	41,60	36	16,93	846 800	24,31			

Legenda: * - powiat ziemski

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Urząd Statystyczny w Poznaniu 2016, s. 110-135].

We wszystkich powiatach i subregionach przeważają gminy małe. Największy ich odsetek znajduje się w subregionie konińskim (23,45%), gdzie zamieszkuje także największy (12%) odsetek ludności województwa wielkopolskiego. Najmniejsza grupa gmin małych zlokalizowana jest w subregionie poznańskim (8,47%), zamieszkuje je 4,5% ludności województwa. W układzie powiatowym we wszystkich powiatach wielkopolskich odnotowuje się gminy małe, najczęściej w powiecie konińskim ziemskim (łącznie 14, tj. 6,19% ogółu gmin województwa wielkopolskiego) i kaliskim ziemskim (łącznie 11, tj. 4,87% ogółu gmin wielkopolskich); zamieszkuje w nich odpowiednio 3,71% i 2,37% wszystkich mieszkańców województwa wielkopolskiego. Gmin małych jest w województwie wielkopolskim prawie pięciokrotnie więcej, niż gmin średnich i blisko piętnastokrotnie więcej, niż gmin dużych.

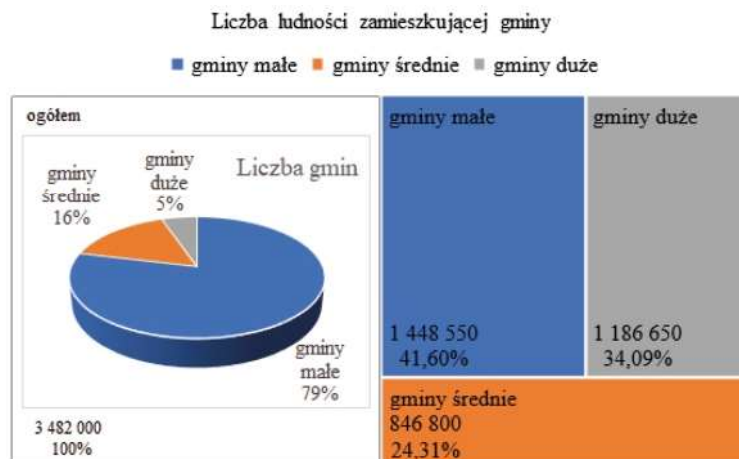
Gminy średnie występują we wszystkich subregionach województwa wielkopolskiego, jednak nie we wszystkich powiatach. Najwięcej gmin średnich odnotowano w subregionie poznańskim, gdzie znajduje się 16 takich gmin (7,10% wszystkich gmin średnich w województwie, zamieszkałych przez 11,15% ludności województwa), z czego aż 11 w samym powiecie poznańskim. Wśród pozostałych subregionów wyróżnia się subregion leszczyński, w którym występuje 10 gmin średnich (4,42% ogółu gmin wielkopolskich), a zamieszkuje je 6,51% ogółu ludności województwa wielkopolskiego. Najmniej gmin średnich usytuowanych jest w subregionie konińskim (miejskie gminy Turek i Koło), zamieszkałych przez 1,45% ogółu ludności województwa. Ani jednej gminy średniej nie ma w powiatach: kaliskim, krotoszyńskim, jarocińskim, konińskim ziemskim, leszczyńskim ziemskim, pilskim ziemskim oraz śremskim.

Spojrzenie globalne na populację gmin województwa wielkopolskiego nasuwa wniosek o dużej dysproporcji statystycznej między grupą gmin średnich i małych, a grupą gmin dużych (powyżej 40 tys. mieszkańców), nie znajdującej przełożenia na dysproporcje w liczbie mieszkańców. Dane odnoszące się do tej kwestii obrazuje Wykres 1.

Duża część ludności województwa wielkopolskiego (41,60%) mieszka w gminach małych, stanowiących blisko 80% ogółu gmin. Jednocześnie jednak w gminach dużych mieszka ponad 34% ogółu mieszkańców województwa pomi-

Wykres 1

Gminy małe średnie na tle gmin dużych w województwie wielkopolskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Poznaniu, Województwo wielkopolskie: podregiony, powiaty i gminy, Poznań 2016, s. 110–135.

mo, że gmin takich jest tylko nieco ponad 5%. Blisko co czwarty mieszkaniec województwa wielkopolskiego zamieszkuje gminę średnią, choć tylko co szоста na badanym terenie gmina liczy od 15 do 40 tys. mieszkańców. Można więc mówić o silnej koncentracji ludności województwa wielkopolskiego, a co za tym idzie, zadań polityki społecznej, w tym mieszkaniowej, w gminach dużych, a jej rozproszeniu w gminach małych. Dodatkowo warto zauważyć, że niemal połowa gmin średnich usytuowanych jest w subregionie poznańskim, o czym przesądza ich koncentracja w powiecie poznańskim. Gminy te pozostają w bezpośrednich relacjach gospodarczych i funkcjonalnych z aglomeracją poznańską. Relatywnie niewielka jest w powiecie poznańskim liczba miast średniej wielkości o liczbie mieszkańców od 40 do 60 tys. Ostatecznie dochodzi do swoistej „nadreprezentacji” gmin małych.

4.3. Wybrane instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej w badanych gminach

ponoszenie nakładów na budownictwo komunalne jest mierzalną i obiektywną w zakresie interpretacji wskaźników formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Gminy realizują w ten sposób zadania polityki mieszkaniowej państwa zarówno w wymiarze zachowawczym (pozyskiwanie, remonty i utrzymanie komunalnej substancji mieszkaniowej), jak i kreatywnym (inwestowanie w budowę mieszkań socjalnych i komunalnych).

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest z punktu widzenia ważności jednym z głównych zadań samorządów gminnych. Te jednak przeznaczają na ten cel – o czym przekonuje przypadek małych i średnich gmin województwa wielkopolskiego – relatywnie niewielki odsetek swoich budżetów. Dane odnoszące się do tej kwestii w 2010 roku zebrane zostały w Tabeli 2.

Na podstawie analizy powyższych danych zauważyć można, iż gminy średnie angażują się we wspieranie budownictwa komunalnego silniej, niż gminy małe, co w 2010 roku widoczne było zwłaszcza w subregionie konińskim (8,6% globalnych nakładów budżetowych). Wyjątkiem były subregiony pilski i poznański, w których gminy małe wykazały się większym zaangażowaniem środków w budownictwo komunalne, niż gminy średnie (Wykres 2).

Na tle wartości przeciętnych w 2010 roku wyróżniało się kilka powiatów, w których gminy średniej wielkości na zadania związane z budownictwem komunalnym przeznaczają powyżej 10% wydatków ogółem: gmina miejska Turek (11,3%) i gmina miejska Wolsztyn (14,0%). Na antypodach tych wartości sytuuje się gmina wiejska Kościan, gdzie na budownictwo komunalne przeznaczono w omawianym okresie zaledwie 0,3% rocznego budżetu. Tak duże zróżnicowanie nakładów to zapewne efekt zróżnicowanych uwarunkowań lokalnych, których ustalenie wymaga bardziej szczegółowych badań.

Tabela 2
Wydatki gmin małych i średnich województwa wielkopolskiego na budownictwo komunalne w 2010r.

subregion	powiat	małe					średnie				
		wydatki budżetowe ogółem [mln zł]	wydatki na bud. komunalne [mln zł]	udział w budżecie [%]	liczba ludności [tys.]	wydatki na bud. kom. na osobę [zł]	wydatki budżetowe ogółem [mln zł]	wydatki na bud. komunalne [mln zł]	udział w budżecie [%]	liczba ludności [tys.]	wydatki na bud. kom. na osobę [zł]
	kaliski*	207	9,0	4,3	83	109	-	-	-	-	
	kępziński	110	4,3	3,9	32	136	64	4,3	6,7	2,5	
	krotoszyński	80	6,9	8,6	37	186	-	-	-	-	
	ostrowski	199	9,0	4,5	74	123	38	3,1	8,2	1,5	
	ostrowszowski	110	3,3	3,0	31	104	58	3,2	5,5	2,4	
	pleszewski	100	4,1	4,1	33	123	75	3,6	4,8	3,0	
	jarociński	180	4,2	2,3	26	161	-	-	-	-	
	subregion	986	40,8	4,1	316	135	235	14,3	6,1	94	
	gnieźnieński	187	14,7	7,9	76	195	-	-	-	-	
	kolski	240	7,8	3,3	66	118	65	3,0	4,5	2,3	
	koniński*	420	29,0	6,9	129	224	-	-	-	-	
	stłupecki	160	7,2	4,5	60	121	-	-	-	-	
	turecki	190	8,3	4,4	57	146	92	10,4	11,3	2,8	
	wrzeseński	91	5,2	5,7	31	169	-	-	-	-	
	subregion	1 288	72,2	5,6	418	162	157	13,5	8,6	50	
	gostyński	133	9,8	5,4	48	204	70	3,8	5,4	2,8	
	grodziski	92	2,7	2,2	32	84	56	4,3	7,7	2,0	
	kościański	110	5,2	2,2	39	133	106	0,5	0,5	4,0	
	leszczyński*	140	8,4	4,1	55	153	-	-	-	-	
	międzybódzki	53	2,5	3,6	18	137	63	6,0	9,5	1,9	
	nowotomyski	87	2,3	1,9	32	70	115	9,6	8,3	8,0	
	rawicki	93	7,7	6,5	30	256	75	3,4	4,5	3,0	
	wolsztyński	72	3,5	3,5	27	132	78	10,9	14,0	3,0	
	subregion	780	42,2	3,7	282	146	563	38,5	6,9	246	
	chodzieski	95	8,4	8,8	28	298	51	2,2	4,3	1,9	
	czarnkowsko-trzebieński	175	7,6	4,3	44	173	65	3,1	4,8	2,4	
	piłski*	176	9,8	5,6	63	154	-	-	-	-	
	wągrowiecki	142	10,0	7,0	45	224	59	2,2	3,8	2,5	
	złotowski	172	15,7	9,1	51	305	49	2,4	4,9	1,8	
	subregion	760	51,4	6,8	231	231	224	9,9	4,4	87	
	obornicki	20	0,4	2,0	7	51	142	9,1	6,4	5,2	
	poznański	178	20,5	11,5	62	329	744	48,2	6,5	256	
	szamotuński	91	3,9	4,3	41	95	114	7,6	6,7	4,9	
	średzki	69	3,8	5,5	26	174	83	11,3	13,6	3,2	
	średziński	60	6,0	10,0	19	311	-	-	-	-	
	subregion	418	36,6	8,8	156	192	1 083	76,3	7,0	388	
	województwo	4 232	243,2	5,7	1 403	174	2 163	152,5	7,1	886	

Legenda: * – powiat ziemski

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

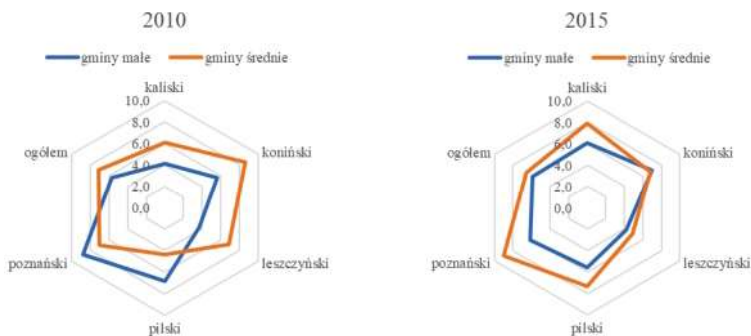
Powyżej zarysowane zależności w finansowaniu budownictwa komunalnego przez małe i średnie gminy w województwie wielkopolskim, z pewnymi korektami poszczególnych wskaźników, jak i przesunięciami przestrzennymi, utrzymały się 2015 roku. Dane odnoszące się do tego roku zawiera Tabela 3.

Analiza danych zawartych w Tabeli 3 pozwala stwierdzić, że zauważalne jest obniżenie aktywności w finansowaniu budownictwa komunalnego przez miejską gminę Turek (spadek wskaźnika do 6,4%) i gminy powiatu wolsztyńskiego (spadek do 5,6%), natomiast wyraźnie wzrosła w tym zakresie aktywność gmin średnich subregionu kaliskiego (zwłaszcza w powiecie kępińskim – wzrost do 9,6% i pleszewskim – wzrost do 8,9%). Szczególnie wart podkreślenia jest przypadek powiatu średzkiego, w którym w grupie gmin średnich odnotowano wzrost nakładów aż do 17,5% (niemal 30% w stosunku do 2010 roku). Widoczne tendencje progresywne, bardziej równomiernie rozłożone, niż w grupie gmin średnich, zarysowały się w grupie gmin małych i objęły wszystkie subregiony – wyłączwszy pільski i poznański. W tej grupie można mówić o tendencji bardziej uogólnionej, gdyż poszczególne wzrosty w skali subregionalnej nie zostały wykreowane przez przypadek jednostkowy. Okoliczność tę należy uwzględnić przy interpretacji danych obrazowanych na Wykresie 2.

Wzrosty wskaźników subregionalnych w podgrupie gmin małych zostały wykreowane głównie przez spektakularne wzrosty w pojedynczych jednostkach samorządu terytorialnego, podczas gdy w podgrupie gmin średnich zwyczki odnotowywane były w przeważającej liczbie gmin. Generalnie jednak w 2015 roku, w stosunku do 2010, gminy średnie wykazywały widocznie większą aktywność w finansowaniu budownictwa komunalnego. Kwestią otwartą, wymagającą badań szczegółowych pozostaje to, czy progresja ta została na gminach w jakiś sposób wymuszona, czy też była wynikiem podniesienia przez badane gminy w hierarchii priorytetów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców. Relatywnie niewielka (zwłaszcza w wartościach bezwzględnych, nie stwarzających przesłanek do rozwijania inwestycji w sferze mieszkalnictwa komunalnego) skala tego wzrostu nakazuje sceptycyzm w formułowaniu opinii, że odnotowane wzrosty są wykładnikiem trwałej zmiany polityki mieszkaniowej gmin.

Wykres 2

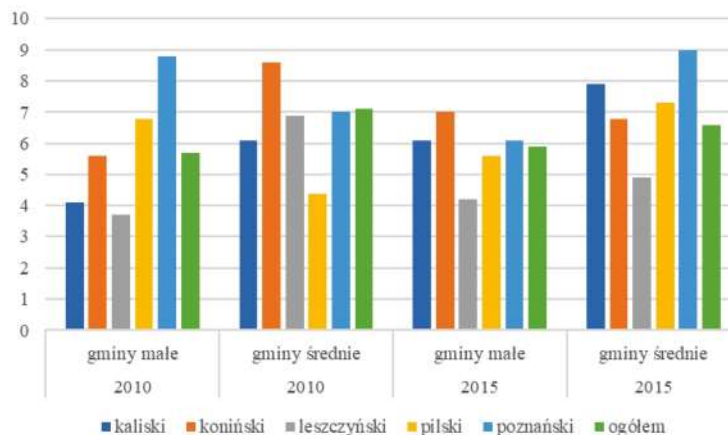
Nakłady gmin małych i średnich województwa wielkopolskiego na budownictwo komunalne w 2010 i 2015 roku [%]



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 3

Udział wydatków gmin wielkopolskich na budownictwo komunalne w układzie porównawczym: 2010 i 2015



Źródło: opracowanie własne.

Proporcje nakładów na budownictwo mieszkaniowe w poszczególnych podgrupach w układzie subregionalnym miały w badanym okresie – co pokazuje Wykres 3 – charakter zrównoważony. W największym stopniu dotyczyło to subregionu leszczyńskiego, w najmniejszym pільskiego.

Powyższy wykres potwierdza także wcześniejsze spostrzeżenie, iż gminy średnie przeważnie w większym stopniu partycypują w finansowaniu ze środków budżetowych zadań w dziale „budownictwo komunalne”. Zarazem jednak – na co także zwracano uwagę – w badanym okresie progresja nakładów w tej dziedzinie była w podgrupie gmin małych większa i oparta na silniejszych podstawach, niż w podgrupie gmin średnich. Bezpośrednie tego potwierdzenie zawiera Tabela 4.

W badanym okresie aktywność gmin średnich województwa wielkopolskiego

w realizacji zadań w zakresie budownictwa komunalnego tak w podgrupie gmin małych, jak i średnich uległa widocznemu zwiększeniu. Dowodzi tego suma wskaźników oznaczających wzrost wydatków, przewyższająca sumę wskaźników będących przejawem ich spadku. W ostatecznym rachunku wzrost wydatków na budownictwo komunalne w podgrupie gmin małych okazał się większy, niż w podgrupie gmin średnich. Nie zmienia to faktu, iż – zważywszy na skalę potrzeb mieszkaniowych w gminach – poziom aktywności samorządów gminnych w tę sferę wydaje się daleko odbiegać od potrzeb. Prawdopodobnie problem nie tkwi w ich intencjach, ale błędach systemowych, które nie pozwalają im na szersze zaangażowanie się w rozwiązywanie jednego z najbardziej elementarnych potrzeb ludności, jaką z pewnością jest potrzeba posiadania własnego mieszkania.

Tabela 3
Wydatki gmin małych i średnich województwa wielkopolskiego na budownictwo komunalne w 2015r.

subregion	powiat					gminy					średnie			
	Wydatki budżetowe ogółem	Wydatki na bud. kom.	Udział w budżecie [%]	ludność	na osobę [zł]	Wydatki budżetowe ogółem	Wydatki na bud. kom.	Udział w budżecie [%]	ludność	na osobę [zł]	Wydatki na bud. kom.	Udział w budżecie [%]	ludność	na osobę [zł]
kaliski	kaliski	302	16,0	5,3	83	193	-	-	-	-	-	-	-	-
	kępiański	129	7,3	5,7	32	228	97,0	9,3	25	372	9,6	9,6	25	372
	krotoszyński	133	9,3	7,0	37	251	-	-	-	-	-	-	-	-
	ostrowski	273	18,2	6,7	74	246	75,0	4,6	15	306	6,1	6,1	15	306
	ostreszowski	122	8,3	6,8	31	268	82,0	5,9	24	246	7,2	7,2	24	246
w subregionie	pleszewski	128	6,3	5,2	33	191	102,0	9,1	30	303	8,9	8,9	30	303
	jarociński	103	7,7	7,5	26	296	-	-	-	-	-	-	-	-
	1 192	73,2	6,1	6,1	316	232	357,0	28,9	94	307	7,9	7,9	94	307
	gnieźnieński	296	21,4	7,2	76	282	-	-	-	-	-	-	-	-
	koloski	240	12,8	5,3	66	194	83,0	6,0	23	261	7,2	7,2	23	261
koniński	koniński	510	36,2	7,1	129	281	-	-	-	-	-	-	-	-
	siłupecki	217	14,1	6,5	60	235	-	-	-	-	-	-	-	-
	turecki	231	19,8	8,6	57	347	98,5	9,2	28	328	6,4	6,4	28	328
	wrześniński	112	8,0	7,2	31	258	-	-	-	-	-	-	-	-
	1 606	112,4	7,0	7,0	418	269	182,0	15,2	50	304	6,8	6,8	50	304
leszczyński	gostyński	182	9,4	3,5	48	196	99,0	5,7	28	204	5,8	5,8	28	204
	grodziski	122	3,3	2,7	32	103	75,0	3,1	20	155	4,2	4,2	20	155
	kościański	158	6,0	3,8	39	154	153,0	2,1	40	53	1,4	1,4	40	53
	leszczyński	207	11,1	5,4	55	202	-	-	-	-	-	-	-	-
	międzybórzki	71	3,5	5,0	18	194	73,0	5,7	19	300	7,8	7,8	19	300
w subregionie	nowotomyski	120	4,5	3,8	32	141	165,0	8,7	43	203	5,3	5,3	43	203
	rawicki	119	5,3	4,5	30	177	103,0	4,3	30	143	4,2	4,2	30	143
	wolsztyński	101	5,0	5,0	27	185	108,0	6,1	30	203	5,6	5,6	30	203
	1 080	48,2	4,2	4,2	282	171	776,0	35,7	210	170	4,9	4,9	210	170
	chodzieski	121	7,2	5,8	28	257	61,0	5,0	19	263	8,2	8,2	19	263
piłski	czarnkowsko-trzcianecki	163	9,1	5,6	44	206	89,0	6,4	24	266	7,2	7,2	24	266
	piłski	233	8,2	3,5	63	130	-	-	-	-	-	-	-	-
	wągrowiecki	189	11,9	6,3	45	264	89,0	7,4	25	296	8,3	8,3	25	296
	złotowski	201	14,0	6,9	51	275	64,0	3,6	18	200	5,6	5,6	18	200
	906	50,4	5,6	5,6	231	218	303,0	22,4	87	257	7,3	7,3	87	257
pozański	obornicki	289	12,0	4,1	74	162	192,0	8,4	52	162	4,4	4,4	52	162
	pozański	235	15,6	6,7	62	252	119,0	6,6	26	254	5,5	5,5	26	254
	szamotulski	166	9,2	5,5	41	224	178,0	16,5	49	337	9,3	9,3	49	337
	średzki	102	6,1	6,0	26	235	148,0	25,9	32	809	17,5	17,5	32	809
	średzki	78	6,4	8,2	19	337	-	-	-	-	-	-	-	-
ogółem	609	38,5	6,1	156	247	637,0	57,4	389	148	9,0	9,0	389	148	
	5 394	323,0	5,9	1 403	230	3 323,0	219,0	829	264	6,6	6,6	829	264	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tabela 4

Udział wydatków gmin wielkopolskich na budownictwo komunalne (% udziału w wydatkach budżetowych ogółem) w układzie dynamicznym

subregion	Klasyfikacja gmin					
	małe		2010=100	średnie		2015=100
	2010	2015		2010	2015	
kaliski	4,1	6,1	149	6,1	7,9	130
koniński	5,6	7,0	125	8,6	6,8	79
leszczyński	3,7	4,2	114	6,9	4,9	71
pilski	6,8	5,6	82	4,4	7,3	166
poznański	8,8	6,1	69	7,0	9,0	129
województwo	5,7	5,9	104	7,1	6,6	93

Źródło: opracowanie własne.

5. Podsumowanie

Institucje realizujące zadania z zakresu polityki mieszkaniowej w gminach w województwie wielkopolskim w niejednakowym stopniu korzystają z zasilania budżetowego. W nierównomierny sposób partycypują one w podziale gminnego budżetu, będącego wykładnikiem priorytetów polityki mieszkaniowej państwa, korygowanych przez lokalne władze samorządowe, wykonujących zadania własne i starające się w miarę możliwości uwzględniać potrzeby miejscowej ludności. Struktura podziału budżetu na poszczególne zadania sypizowane w systematyce budżetowej jest jakościowo względnie stała w dłuższej perspektywie. Występujące w tej mierze zmiany mają na ogół charakter ilościowy, są doraźne i nie budują stałych trendów.

W 2015 roku odnotowano istotne wzmocnienie środkami budżetowymi instytucji odpowiedzialnych za politykę

społeczną – wielkość środków na zadania w tym obszarze została podwojona. Równocześnie o tę wartość zredukowana została wielkość tytułu „inne wydatki budżetowe”, co skłania do opinii, iż wzmocnienie opieki społecznej w ramach budżetów gminnych to rezultat korekty polityki wsparcia budżetu centralnego dla gmin, nie zaś zwiększenia globalnych środków budżetowych, które w wartościach bezwzględnych w wielu obszarach uległy znacznemu zmniejszeniu. Według kryterium wielkości nakładów budżetowych nadal najważniejszym obszarem polityki społecznej gmin pozostała oświata i wychowanie, na utrzymanie której kierowana jest niemal co trzecia złotówka w badanej populacji gmin (zarówno małych, jak i średnich). Zdecydowanie mniejszy strumień środków budżetowych kierowany jest na budownictwo komunalne. W badanym okresie odnotowano wzrost nakładów na budownictwo komunalne gmin średnich i małych, co nie świadczy

jednak o samodzielności podstawowych jednostek samorządowych w kreowaniu własnej polityki mieszkaniowej, ale dowodzi ich dążenia do wzmocnienia własnej roli w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców. Widoczny wzrost nakładów na budownictwo komunalne w badanym okresie dotyczy przede wszystkim gmin małych. Progresa ta jest jednak dosyć płytka, gdyż bazuje na spektakularnych wzrostach pojedynczych gmin miejskich, głównie w subregionie poznańskim.

Cel artykułu został osiągnięty. Zbadano rozkład przestrzenny wydatków na budownictwo komunalne w gminach województwa wielkopolskiego i ustalono, że istnieje przestrzenne zróżnicowanie w tym zakresie. Wydatki dokonywane przez gminy małe zlokalizowane w poszczególnych podregionach przewyższają wydatki ogółem gmin średnich. Wynika to przede wszystkim z przewagi liczebnej gmin małych nad średnimi. Wyjątkiem jest subregion poznański, w którym dominują gminy średnie a ich wydatki na budownictwo komunalne znacznie przewyższają wydatki małych gmin zlokalizowanych na wskazanym terenie. Problem badawczy, jakim jest skala realizacji zadań z zakresu polityki mieszkaniowej państwa na szczeblu lokalnym w małych i średnich gminach w województwie wielkopolskim, został w części rozwiązany. Wskazano, iż polityka mieszkaniowa może być realizowana na szczeblu lokalnym przy pomocy wielu instrumentów i analizie poddano ten, który generuje największe efekty bezpośrednie. Ustalono, że poszczególne grupy gmin w różnym stopniu wykorzystują środki budżetowe na realizację zadań z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności lokalnej.

Bibliografia

1. Belniak S., 2015, *Budownictwo mieszkań socjalnych w Krakowie w latach 2007–2013*, *Świat Nieruchomości* Nr 3(93), ss. 29–33.
2. Bricocoli M., Cucca R., 2016, *Social Mix and Housing Policy: Local Effects of a Misleading Rhetoric: The Case of Milan*, *Urban Studies* No. 53(1), pp. 77–91.
3. Cesarski M., 2013, *Infrastruktura osadnicza w gospodarce regionalnej – kwestie równoważenia rozwoju*, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace, Szkoła Główna Handlowa*, nr 3, ss. 9–25.
4. Cyran R., 2013, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego. Studia Ekonomiczne, Nowoczesne instrumenty polityki rozwoju lokalnego – zastosowanie i efekty w małych miastach*, *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, Nr 144(2), ss. 217–226.
5. Elander I., 1991, *Locality Research and Comparative Analysis: The Case of Local Housing Policy in Sweden*. *Environment And Planning*, No. 23(2), pp. 179–196.
6. Horita Y., 2006, *Local Authority Housing Policy in Japan: Is It Secure To Function As Safety Net?*, *Housing Finance International*, No. 20(4), pp. 34–42.

7. Houlihan B., 1984, *The Regional Offices of the Doe – Policemen or Mediators? A Study of Local Housing Policy*. *Public Administration*, No. 62(4), pp. 401–421.
8. Jones C., Pawson H., 2009, *Best Value, Cost–Effectiveness and Local Housing Policies*. *Policy Studies*, No. 30(4), pp. 455–471.
9. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.)*.
10. Lis P., 2015, *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
11. Lis P., 2012, *Housing cycles. Theoretical and practical aspects*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
12. Lis P., 2011, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej [w:] Dzieciuchowicz J. (red.), Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego – wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
13. Michalski M., 2016, *Polityka mieszkaniowa na szczeblu lokalnym – doświadczenia angielskie*. *Świat Nieruchomości*, Nr 1(95), ss. 61–67.
14. Miller S.R., 2015, *Community Land Trusts: Why Now Is the Time to Integrate This Housing Activists' Tool into Local Government Affordable Housing Policies*. *Journal Of Affordable Housing & Community Development Law*, No. 23(3/4), pp. 349–371.
15. Nordvik V., 2006, *Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing*. *Journal Of Housing Economics*, No. 15(4), pp. 279–292.
16. Rącka I., Bieda A., 2017, *Local Instruments of Housing Policy in Poland*, *Świat Nieruchomości (The World of Real Estate Journal)*, No. 102, pp. 39–46.
17. *Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 marca 2009r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. 2014 poz. 1786 z późn. zm.)*.
18. Shin Y., 2014, *Reconstructing Urban Politics with a Bourdieusian Framework: The Case of Local Low–Income Housing Policy*. *International Journal Of Urban And Regional Research*, no. 38(5), pp. 1833–1848.
19. Simmons Mosley T.X., 2016, *Local Housing Policies: A Mechanism of Detering Abandonment and Encouraging Renovation*. *Journal Of International Finance Studies*, No. 16(2), pp. 51–56.
20. Trojanek R., 2013, *Housing Affordability in Poland*, *International Journal of Academic Research*, No. 5(4), pp. 183–187.
21. 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 223, ss. 21–31.
22. *Ustawa z 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2018 poz. 1260 z późn. zm.)*.
23. *Urząd Statystyczny w Poznaniu, 2011, Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2010r., Poznań*.
24. *Urząd Statystyczny w Poznaniu, 2016, Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w 2015r., Poznań*.
25. *Urząd Statystyczny w Poznaniu, 2016, Województwo wielkopolskie: podregiony, powiaty i gminy, Poznań*.
26. Yang H., 2014, *Game Analysis of Behavior between Central and Local Government under Housing Price Control Policy*, *Modern Economy*, no 5(12), pp. 1132–1137.

HOUSING POLICY OF SMALL AND MEDIUM–SIZED COMMUNITIES IN THE GREATER POLAND VOIVODESHIP

Summary

Housing policy, as a part of the state's social policy, is partially implemented at the municipal level. The instruments of the local housing policy include creation of a housing stock, maintenance of the existing one, supporting other entities in investing in the construction of apartments, as well as some non–investment activities. The article attempts to identify the spatial diversity of the municipal housing policy in terms of selected instruments in the Greater Poland Voivodeship in years 2010–2015. The research was based on the analysis of the dynamics of the phenomena. Individual municipalities in the Greater Poland Voivodeship use budgetary support to a varying degree and to a varying extent expense funds for the implementation of social policy, including housing. On the basis of the conducted research, it can be noticed that medium–sized communes engage in supporting communal buildings more strongly than small municipalities. An increase in expenditures on municipal construction is visible, however, it occurs mainly in medium–sized communes.

Key words

housing policy, municipal housing, housing market

JEL classification

H72, O18, R38

PRAWO

ZMIANY W USTAWIE O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI



Nowelizacja Ustawy o gospodarce nieruchomościami została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2017r. poz. 1509 i weszła w życie z dniem 1 września ubiegłego roku.

Wśród zmian bezpośrednio dotyczących działalności rzeczoznawców majątkowych wskazać należy przede wszystkim:

- Zobowiązanie właściwych organów, agencji, spółdzielni mieszkaniowych, sądów i urzędów skarbowych do udostępniania rzeczoznawcom majątkowym rejestrów i dokumentów wykorzystywanych do szacowania nieruchomości, w tym umożliwienie im sporządzania kopii dokumentów w dowolnej formie. Z powyższego przepisu wynika, iż rzeczoznawcom został ustawowo zagwarantowany dostęp do dokumentów źródłowych (np. aktów notarialnych) z możliwością ich fotografowania lub sporządzania kopii, notatek w każdy inny sposób;
- Zlikwidowano obowiązek przekazywania wyciągów z operatów szacunkowych organom prowadzącym kataster nieruchomości;
- Znowelizowano art. 23 ust. 7 Ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne zobowiązując starostów do niezwłocznego wprowadzania danych z dokumentów stanowiących podstawy zmian ewidencyjnych do ewidencji gruntów oraz do rejestru cen i wartości nieruchomości. Graniczny termin określono na 30 dni od daty otrzymania dokumentów przez starostę;
- Nałożono na ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa obowiązek dokonywania okresowych badań rynku nieruchomości oraz opracowywania co najmniej raz w roku analiz i zestawień charakteryzujących rynek nieruchomości, które powinny być umieszczane na stronach internetowych ministerstwa;
- Doprecyzowano zasady potwierdzania aktualności operatu szacunkowego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 156 ust. 4 Ustawy operat szacunkowy może być wykorzystywany po upływie 12 miesięcy po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego który go sporządził poprzez umieszczenie w operacie stosownej klauzuli oraz dołączenie do operatu szacunkowego analizy potwierdzającej, że od daty jego sporządzenia nie wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników wymienionych w art. 154;
- Górną granicę kar finansowych za wykonywanie czynności zawodowych z zakresu szacowania nieruchomości bez uprawnień ustalono na poziomie 50 000 zł;
- Nałożono na przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie szacowania nieruchomości oraz maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością, a także sporządzających opracowania i ekspertyzy niestanowiące operatu szacunkowego obowiązek dołączania do sporządzanych opracowań kopii dokumentu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej;
- Uchylono art. 157 ust. 1a Ustawy, który automatycznie wyłączał z obrotu prawnego operat szacunkowy oceniony negatywnie przez organizację zawodową;
- Obecnie wyłączne kompetencje do ustalania i ogłaszania obowiązujących standardów w drodze obwieszczenia ma minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych nie uzgadniają już standardów z ministrem). Nadmienić należy, że jedynym ogłoszonym dotąd przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa standardem jest „Standard zawodowy rzeczoznawców majątkowych nr 1 Wycena dla zabezpieczenia wiarygodności” (Dz.Urz. Min. Infr. i Bud. z dnia 1.09.2017r. poz. 59).

Źródło: Dz.U. z 2017r. poz. 1509.

Opr. W.G.

AKTUALNOŚCI