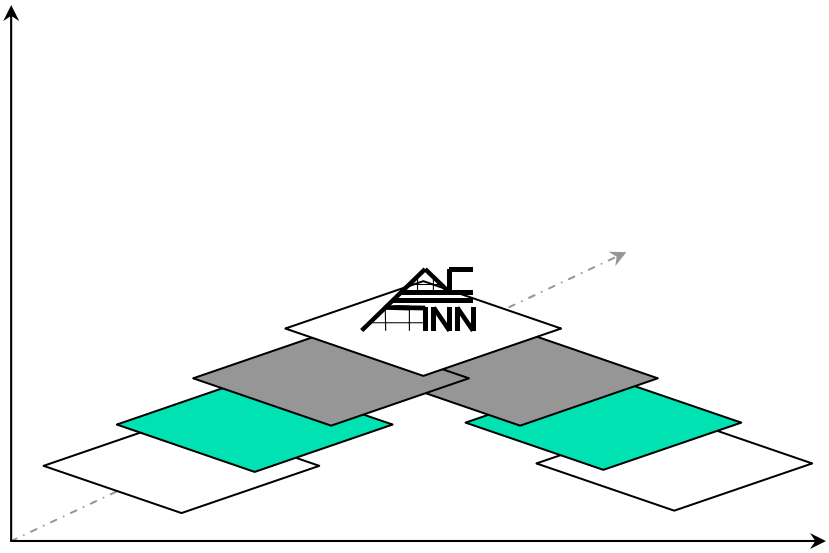
VOLUME 18 NUMBER 3

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY



OLSZTYN 2010
ISSN 1733-2478

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

VOLUME 18 NUMBER 3

OLSZTYN 2010

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI

POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

RADA WYDAWNICZA
„STUDIA I MATERIAŁY TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI"
Editorial Council of the „Journal of the Polish Real Estate Scientific Society"

Andrzej Hopfer (przewodniczący, chairman)
Antoni Sobczak (zastępca przewodniczącego, vice-chairman)
Zdzisław Adamczewski, Józef Czaja, Józef Hozer, Ewa Kucharska-Stasiak, Maria Trojanek, Sabina Źróbek, Ryszard Źróbek, Kauko Jussi Viitanen, Radosław Wiśniewski (sekretarz, secretary)

RECENZENCI:

prof. dr hab. inż. Józef CZAJA; prof. dr hab. Ewa KUCHARSKA-STASIAK; prof. dr hab. inż. Urszula LITWIN; prof. dr hab. Adam NALEPKA; dr hab. Maria TROJANEK, prof. UE; prof. dr hab. inż. Sabina ŹRÓBEK; prof. dr hab. inż. Ryszard ŹRÓBEK

REDAKTOR NAUKOWY WYDAWNICTWA
Scientific Editor

Sabina Źróbek

ZASTĘPCA REDAKTORA NAUKOWEGO WYDAWNICTWA
Vice-Scientific Editor

Zdzisław Adamczewski

ADRES REDAKCJI:

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI
10-724 Olsztyn, ul. Prawocheńskiego 15

Address of the Editorial Board:

Polish Real Estate Scientific Society
10-724 Olsztyn, Prawochenskiego 15 Str.

www.tnn.org.pl
e-mail: redakcja@tnn.org.pl

© Copyright by Towarzystwo Naukowe Nieruchomości.
© Opracowanie okładki: Małgorzata Renigier i Radosław Wiśniewski.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-32-4
TNN, Olsztyn 2010 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie - 5

1. **Odwzorowanie cech nieruchomości w cenach i skutki dla procesu wyceny** - 7
   Ewa Kucharska- Stasiak
2. **Określanie wartości innych niż rynkowa w odniesieniu do nieruchomości przemysłowych w Krakowie** - 17
   Joanna Klajn
3. **Funkcjonowanie deweloperów mieszkaniowych w Polsce w (po)kryzysowych warunkach gospodarczych** - 29
   Ewa Siemińska
4. **Ocena rentowności inwestycji towarzystw ubezpieczeniowych w Polsce** - 39
   Rafał Wolski, Magdalena Załęczna
5. **Analiza zmian wartości gruntów w strefach podmiejskich dużych miast** - 51
   Małgorzata Krajewska
6. **Mieszkalnictwo socjalne, doświadczenia europejskie i szansa dla Polski** - 61
   Lechosław Nykiel
7. **Wpływ planowania przestrzennego na wartość krajobrazu** - 75
   Andrzej Biłozor
8. **Metodyka oceny lokalnych programów rewitalizacji w ramach RPO 2007-2013** - 87
   Sławomir Palicki
9. **Rola lokalnych strategii mieszkaniowych w planowaniu rozwoju mieszkalnictwa na terenie gminy** - 101
   Radosław Cyran
10. **Prawne aspekty funkcjonowania lokali mieszkalnych w zasobach Towarzystwa Budownictwa Społecznego** - 111
    Jarosław Bydłosz, Anna Kołodziej, Piotr Parzych
11. **Potencjalne i realne możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego do rozwoju przestrzeni miejskiej** - 123
    Magdalena Załęczna, Tuna Tasan-Kok

WPROWADZENIE

Wartość, ocena rentowności inwestycji oraz funkcjonowanie nieruchomości stanowią główną tematykę artykułów opublikowanych w trzecim numerze kwartalnika Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości.

Istotą definicji wartości rynkowej składników mienia jest określenie szacunkowej kwoty, rozumianej jako najbardziej prawdopodobna cena, za jaką dany składnik będzie sprzedany. Określenie takiej wartości jako hipotezy ceny w praktyce natrafia na wiele trudności. Stąd też podejmowane są badania naukowe m.in. nad odwzorowaniem cenowym cech nieruchomości i przeprowadzaniem analiz porównawczych w procesach ich wyceny. Inwestowanie na rynku nieruchomości, szczególnie w ostatnich latach, stało się przedsięwzięciem obarczonym wieloma ryzykami.

W tym wydaniu uwagę poświęcono deweloperom, których kryzys gospodarczy zastał w różnych momentach realizowanych projektów inwestycyjnych oraz z różnym zasobem finansowym i rzeczowym. Podjęto także próbę zbadania, jak kształtowała się rentowność zaangażowanych kapitałów ubezpieczycieli majątkowych i na życie pod wpływem inwestycji w nieruchomości.

Aktualnym problemem pozostaje gospodarka mieszkaniowa i zapewnienie mieszkań socjalnych, które wg Autora jednego z artykułów są nie tylko obciążeniem budżetu, ale mogą być czynnikiem ożywiającym i dynamizującym gospodarkę i w efekcie zwiększającym wpływy do budżetu.

Zwrócono także uwagę na partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób na rozwiązanie problemów z finansowaniem i realizacją zadań samorządu w obliczu niewystarczających środków publicznych i przedstawiono opis badań przeprowadzonych w polskich miastach, podczas których starano się określić czynniki wpływające na osiągnięcie sukcesu oraz bariery w rozwoju współpracy podmiotów publicznych i prywatnych.

prof. dr hab. inż. Sabina Źróbek
Redaktor Naukowy Wydawnictwa

ODWZOROWANIE CECH NIERUCHOMOŚCI W CENACH I SKUTKI DLA PROCESU WYCENY

Ewa Kucharska- Stasiak
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Łódzki
e-mail: ewkuchar@uni.lodz.pl

Słowa kluczowe: wycena, wartość, analizy porównawcze, cechy nieruchomości

Streszczenie

W procesie wyceny powszechnie stosowane są analizy porównawcze, stanowiąc immanentną część każdego podejścia. Analizom tym towarzyszy przekonanie, że pozwalają one odwzorować wpływ cech nieruchomości (atrybutów) na ich wartość.

Opracowanie wykazuje, że uczestnicy rynku nie znają rozkładu cenowego poszczególnych cech. Trudno również, poprzez stosowane analizy, rozpoznać ten rozkład. Nie zaprzecza to celowości przeprowadzania analiz porównawczych w procesie wyceny, wskazuje jednak na inną ich rolę i na konieczność zmiany procesu myślowego rzeczoznawcy majątkowego.

1. Wprowadzenie

Wycena nieruchomości polega na określeniu jej wartości. Najczęstszym rodzajem poszukiwanej wartości jest wartość rynkowa. Wartość rynkowa posiada bardzo precyzyjną definicję i interpretację. Definicja i interpretacja odnosi się nie tylko do nieruchomości ale także innych składników mienia.

Istotą definicji wartości rynkowej składników mienia jest poszukiwanie wartości jako hipotezy ceny, rozumianej jako najbardziej prawdopodobna cena, czyli typowa, najczęściej występująca.

Powstaje istotne pytanie, czy wartość rynkowa trafnie określa hipotezę typowej ceny na rynku nieruchomości. By wartość rynkowa trafnie określała cenę, za jaką nieruchomość będzie sprzedana, muszą być jednocześnie spełnione co najmniej dwa warunki:

- ceny transakcyjne powinny odwzorować cechy nieruchomości,
- rynek nieruchomości powinien umożliwiać trafną ich wycenę[1].

Odwzorowanie cenowe cech nieruchomości wymaga przeprowadzenia analizy porównawczej. Analiza ta towarzyszy każdemu z podejść w wycenie nie tylko podejściom prowadzącym do określenia wartości rynkowej.

[1] Problem jest oczywiście bardziej złożony, bowiem wartość rynkowa jest ustalona na dany moment, co oznacza, że jest zmienna w czasie, jest wartością chwilową i jako liczba jest trudna a nawet niemożliwa do wiarygodnego ustalenia. Por. N. Crosby, S. Murdoch, Property Valuation and the „margin of error", RICS Research, 1997

2. Motywacja podjęcia tematu

Próba odpowiedzi, czy oba warunki są spełnione, ma znaczenie teoretyczne jak i praktyczne. Na gruncie teorii problematyka jest istotna, bowiem:

- wywiera wpływ na metodykę wyceny nieruchomości, wykorzystującą analizy porównawcze, szczególnie na metodykę wyceny w podejściu porównawczym, które zakłada znalezienie atrybutów, czyli cech różnicujących nieruchomość wycenianą z nieruchomościami, będącymi przedmiotem transakcji i przyjętymi do porównań oraz określeniu wpływu tych cech na wartość wycenianej nieruchomości,
- przyjęta w Polsce metodyka wyceny osadzona jest silnie na przeświadczeniu, że ceny odwzorowują cechy nieruchomości i że ceny stanowią jedyną podstawę określania wartości.

Na gruncie praktyki problematyka jest również istotna, bowiem ukazuje w innym świetle rolę analiz porównawczych w procesie wyceny.

3. Cel opracowania

Celem niniejszego opracowania, osadzonego w bogatej problematyce badań poświęconych wycenie nieruchomości, jest próba odpowiedzi na pytania:

- czy ceny nieruchomości odwzorowują w pełni cechy nieruchomości,
- czy rynek nieruchomości umożliwia wycenę indywidualnych cech nieruchomości,
- jakie skutki niesie to dla metodyki wyceny.

Powyższe oznacza, że niniejsze opracowanie podejmuje rozważania z obszaru tzw. dokładności wyceny, czyli relacji zachodzącej pomiędzy ceną a wartością. Nie stanowi jednak dogłębnej analizy tego zagadnienia, jest jedynie przyczynkiem do podjęcia dyskusji.

4. Tezy badawcze

Postawiono trzy tezy badawcze:

- na rynku nieruchomości nie jest znany rozkład cen dla poszczególnych cech nieruchomości,
- rynki nieruchomości nie pozwalają na dokładne oszacowanie ceny, za jaką zostanie sprzedana nieruchomość,
- specyfika ta powinna być odwzorowana w metodyce i praktyce wyceny.

5. Ułomne odwzorowanie cech nieruchomości w cenach

Teoretycznie można sobie wyobrazić, że ceny każdej cechy są ujawnione w cenach nieruchomości. By to było możliwe, zarówno kupujący jak i sprzedający powinni być świadomi cen tych cech a zatem i ceny rynkowej nieruchomości. W praktyce tak nie jest.

Nieruchomości, dostępne na rynku, są niejednorodne i odznaczają się zróżnicowanymi cechami. Przykładowo, grunt może mieć różne przeznaczenie, ale nawet w obrębie tego samego przeznaczenia, np. rolniczego, działka gruntu ma

kilka cech: jej urodzajność w odniesieniu do różnych rodzajów produktów oraz lokalizację względem kilku różnych innych lokalizacji. Istotna jest również wielkość i kształt tego gruntu. Oznacza to, że rynkowe ustalenie ceny powinno uwzględnić wszystkie te cechy [EVANS, 2004]. Podobnie przy gruntach zabudowanych zróżnicowane cechy tej nieruchomości z jej elementami składowymi powinny być zakumulowane w cenie. Niestety, **na rynku nieruchomości nie jest znany rozkład cen dla poszczególnych cech nieruchomości**

Jeżeli rozkład cen dla każdej cechy nie jest znany dla uczestników rynku, to być może ceny każdej cechy mogą być **rozpoznane** przez wyceniającego przy zastosowaniu metod statystycznych- odpowiednio duża liczba informacji rynkowych powinna umożliwić rozpoznanie rozkładu cen dla każdej cechy. Evans porównuje to do sytuacji, w której ktoś chce poznać ceny, płacone za towary w jakimś konkretnym supermarkecie ale z jakiś powodów nie został wpuszczony do środka. Stojąc na zewnątrz, mógłby pytać się wychodzących klientów o ceny kupowanych przez nich towarów. Przy znacznej ilości odpowiedzi, można byłoby rozpoznać ceny [EVANS, 2004].

Evans twierdzi jednak, że nie ma dowodów, iż udoskonalenie stosowanych metod statystycznych przyniosłoby znaczne przyrosty dokładności analiz na rynku nieruchomości. Próba odwzorowania wzajemnych oddziaływań mogłaby uczynić analizę ekonomiczną skrajnie skomplikowaną i słabo wpływającą na zwiększenie dokładności wyceny.

Na gruncie teorii, czym bardziej urodzajny jest grunt, tym wyższa powinna być jego cena, podobnie, czym lepiej zlokalizowany jest grunt przeznaczony pod zabudowę, tym wyższa powinna być cena. Problem jednakże komplikuje się, gdy uwzględnimy zróżnicowane cechy tej nieruchomości a także ich wzajemne oddziaływanie. Nieruchomość ma kilka cech, stanowi ich wiązkę. Te same cechy mogą być różnie oceniane a więc i wartościowane przez różnych nabywców – przykładowo grunt o wysokiej żyzności (klasa II) będzie pozytywnie oceniany dla celów rolniczych, jednak fakt ten jest znacznym utrudnieniem dla kupującego, który chciałby przekształcić go na cele zabudowy. Wiązałoby to się bowiem z koniecznością poniesienia znacznych kosztów na jego odrolnienie. Często cechy nieruchomości, oddziałując na siebie, wywołują efekty synergiczne.

6. Dowody rynkowe słabego odwzorowanie cech nieruchomości w cenach

Podstawę analizy, mającej na celu rozpoznanie rozkładu cen dla wybranych cech stanowiło opracowanie, bazujące na danych zbieranych przez rzeczoznawców majątkowych z aktów notarialnych w Łodzi w latach 2004- 2009 (I półrocze). Objęło ono rynek nieruchomości gruntowych niezabudowanych przeznaczonych pod zabudowę (1843 transakcje) i nieruchomości lokalowych (5060 transakcji) [ŻELAZOWSKI, 2009]. Analiza objęła wszystkie transakcje na łódzkim rynku, stanowi zatem świadectwo aktywności tych segmentów rynku w jednym z największych miast w Polsce.

Na rynku nieruchomości lokalowych analizie zostały poddane następujące cechy (atrybuty) i ich wpływ na cenę:

- wiek budynku,
- kondygnacja, na której lokal jest usytuowany,
- powierzchnia użytkowa lokalu.

Na wybór atrybutów wpłynęła dostępność danych statystycznych, wynikająca z opisu dokonanych transakcji jak również obiektywny charakter tych cech na etapie ich pomiaru.

Na rynku nieruchomości gruntowych, niezabudowanych, przeznaczonych pod zabudowę analizie poddany został wpływ wielkości gruntu na cenę jednostkową z uwzględnieniem transakcji nieruchomości gruntami o powierzchni działek do 5000 m2, powyżej 5000 m2 do 10.000 m2, powyżej 10.000 m2 do 20.000 m2 i powyżej 20.000 m2.

Analiza zależności na rynku gruntów pozostaje zawsze trudniejsza niż na rynku nieruchomości lokalowych- decyduje o tym głęboka różnorodność na tym segmencie rynku, na którą składa się kształt działki, jej ukształtowanie, odległość od dróg dojazdowych, uzbrojenie gruntu czy możliwość wykorzystania tego gruntu. Nie negując celowości takich analiz, większą wartość poznawczą dla rozważań podjętych w niniejszej pracy wnosi analiza z rynku nieruchomości lokalowych.

Dla zbadania wpływu cech na cenę posłużono się analizą regresji. Analizę zależności zawiera artykuł K. Żelazowskiego [ŻELAZOWSKI, 2009]. Ceny zostały skorygowane o trend zmian cen w badanym okresie na poziom pierwszego kwartału 2005 roku.

Na obszarze nieruchomości lokalowych położenie oraz wielkość lokalu nie okazały się zasadniczymi atrybutami wyjaśniającymi zróżnicowanie cen tych lokali – zróżnicowanie w usytuowaniu lokali mieszkalnych na kolejnych kondygnacjach budynku tylko w 1,2% wyjaśnia zróżnicowanie cen lokali mieszkalnych, różnice w powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych wyjaśniają w 5 % zróżnicowanie cen tychże lokali. Cechą, która okazała się najbardziej istotną był wiek budynku, w którym usytuowane były lokale – cecha ta wyjaśnia w około 20% zróżnicowanie cen lokali mieszkalnych.

Na rynku nieruchomości gruntowych niezabudowanych, przeznaczonych pod zabudowę również wielkość gruntu nie okazała się cechą, istotnie wpływającą na cenę jednostkową. W zależności od analizowanych przedziałów wpływ tej cechy był od 0,2% (dla gruntów o powierzchni powyżej 10.000 m2 do 20.000 m2) do 8% (dla gruntów do 5.000 m2 powierzchni). Wraz ze wzrostem powierzchni gruntu spada zatem znaczenie tej cechy w kształtowaniu się ceny 1 m2, co oznacza zaprzeczenie teoretycznie słusznych tendencji.

Przeprowadzona analiza ujawnia, że nawet zastosowanie metody analizy statystycznej nie pozwala rozpoznać rozkładu cenowego cech nieruchomości w sposób satysfakcjonujący, bowiem przy tak dużej bazie danych statystycznych badane cechy okazały się atrybutami mało istotnymi na etapie odwzorowania ich

wpływu na cenę.

7. Przyczyny ułomnego odwzorowania cech nieruchomości w cenach

Zróżnicowana wiązka cech nieruchomości, stanowiąca podstawę ich różnorodności, różna ocena tych samych cech przez poszczególnych uczestników rynku, rzadkość dokonywania transakcji powodują, że każda transakcja ma cechę indywidualności, jest ona w pewnym stopniu niezależna od innych transakcji. Przy małej liczbie transakcji ich wynik zależy od siły przetargowej i zdolności negocjacyjnych stron a także ich motywacji i okoliczności towarzyszących transakcji.

Znaczenie poszczególnych cech, składających się na wiązkę cech, jest różne dla poszczególnych lokalizacji, jest różne dla różnych zbiorowości lokalnych. Bogata zbiorowość zapłaci więcej za lepszą lokalizację niż biedna. Oznacza to, że ceny poszczególnych cech mogą się różnić, co znacznie utrudnia ich wycenę, szczególnie na rynku, na którym ich uczestnicy rzadko dokonują transakcji i kierują się różnymi motywacjami.

Brak świadomości uczestników rynku rozkładu cen dla poszczególnych cech nieruchomości a także cech rynkowych nieruchomości, ich powolne reakcje na zmiany warunków na ryku powodują, że rynki nieruchomości są rynkami mało efektywnymi.

Na rynku efektywnym cena odwzorowuje informacje płynące z rynku. Warunek ten dotyczy nie tylko ujęcia statycznego ale również dynamicznego – każda nowa informacja, gdy tylko staje się dostępna, uwzględniana jest w cenie, wywołując zmienność cen. Na rynku efektywnym cena może być uznana jako miara wartości.

Rynek nieruchomości jest rynkiem mniej efektywnym niż rynek papierów wartościowych. Badania wykazują, że rynki nieruchomości nie zdołały zdać nawet najsłabszych testów efektywności rynku.

Źródłem małej efektywności rynku nieruchomości jest niejednorodność sprzedawanych nieruchomości, spowodowana nie tylko różnorodnością funkcji ale przede wszystkim lokalizacją. Dwie identyczne nieruchomości mogą różnić się lokalizacją, co istotnie wpływa na ceny.

8. Konsekwencje dla procesu wyceny

Odkrycie pewnej specyfiki zawierania transakcji i słabej możliwości odwzorowania rozkładu cenowego cech nieruchomości niesie istotne skutki dla procesu wyceny:

- skutki natury ogólnej, to znaczy skutki dotyczące procesu wyceny nieruchomości bez względu na zastosowane podejście w wycenie,
- skutki natury szczegółowej, to znaczy odnoszące się do zastosowania konkretnego podejścia - podejścia porównawczego w wycenie nieruchomości.

Na obszarze skutków natury ogólnej jawią się co najmniej trzy wnioski:

1) Rynki nieruchomości nie pozwalają na dokładne oszacowanie ceny, za jaką zostanie sprzedana nieruchomość, bowiem niejednorodność nieruchomości a także rzadkość dokonywania transakcji powodują, że cena transakcyjna nie jest całkowicie wyznaczona przez rynek, odmiennie niż na rynku papierów wartościowych, na którym ceny akcji notowanych na giełdzie ustala rynek. Sytuacja na rynku nieruchomości porównywana jest natomiast do szacowania ceny akcji spółki, gdy jej akcje po raz pierwszy udostępniane są na giełdzie [EVANS, 2004].
2) Rynki nieruchomości pozwalają jedynie wyznaczać zakres, w jakim będzie leżeć rzeczywista cena sprzedaży. Na jej poziom wpływają inne czynniki, takie jak: forma sprzedaży (aukcja, przetarg), przyjęta strategia sprzedaży, zdolności negocjacyjne uczestników transakcji, osobiste powiązania pomiędzy kupującym i sprzedającym, motywacje i emocje towarzyszące transakcjom i wiele innych okoliczności, towarzyszących sprzedaży.
3) Skoro rynek nieruchomości, jako rynek mało efektywny nie odwzorowuje w cenach wszystkich zmian zachodzących na rynku (ani na rynku lokat ani na rynku najmu), cena transakcyjna nie powinna stanowić jedynej podstawy określania wartości nieruchomości. Należy rozważyć możliwość sięgnięcia po inne informacje, które nie są dowodami rynkowymi.

Na obszarze skutków natury szczegółowej jawią się trzy wnioski odnoszące się do stosowania analiz w podejściu porównawczym, dotyczące:

1) wiarygodności oceny wielkości wpływu cech rynkowych na zróżnicowanie cen transakcyjnych. Skoro rynek nie pozwala określić wiarygodnie rozkładu cenowego poszczególnych cech, podważa to możliwość wiarygodnej oceny wielkości wpływu cech rynkowych na zróżnicowanie cen transakcyjnych,
2) ustalania wag cech. Zgodnie z Notą Interpretacyjną Nr 1 PKZW wagą cechy może być jej udział procentowy w różnicy pomiędzy ceną maksymalną i ceną minimalną ze zbioru zaktualizowanych cen transakcyjnych, stanowiących podstawę wyceny (p. 3.8 Noty). Określenie wagi cechy zakłada, że ze zbioru zarejestrowanych transakcji należy wybrać dwie, dotyczące bardzo podobnych nieruchomości, różniących się tylko jedną cechą. Procesowi temu towarzyszy przeświadczenie, że ceny tych nieruchomości w pełni odwzorowują wpływ tej cechy. W świetle dotychczasowych rozważań nie jest to możliwe na rynku nieruchomości. Różnica w cenach sprzedaży dwu nieruchomości może być przypisana jednej cesze, podczas gdy rzeczywistą przyczyną tej różnicy może być wpływ nieznanej (nieuwzględnionej) cechy. Przykładowo, przypisane korekty za cechy fizyczne mogą odwzorować wpływ cech ekonomicznych (np. wyposażenie czy jakość najemców),
3) stosowania zasady *ceteris paribus.* Określenie wag oparte jest na zasadzie *ceteris paribus.* Ten łaciński termin służy ekonomistom do wyrażenia faktu, że przy stwierdzeniu oddziaływania niezależnej wielkości na wielkość zależną zakłada się stałość wszystkich innych danych. Termin ten oznacza

„przy innych danych niezmienionych". Technika ta, wprowadzona do badań ekonomicznych przez Alfreda Marshalla, była odpowiedzią na brak możliwości zastosowania na gruncie ekonomii technik laboratoryjnych, za pomocą których można utrzymać stałość wszystkich czynników z wyjątkiem jednego, po czym obserwować rezultaty powtarzanych eksperymentów. Technika ta pozwala na badanie złożonych problemów kosztem pewnej utraty realizmu [LANDRETH, COLANDER, 2005]. Oznacza to, że nie może być ona poważnie traktowana jako technika odwzorowująca rzeczywistość. Rattermann pisze, że większość rzeczoznawców, nawet ci, którzy podają analizę porównywania parami jako swoją ulubioną, przyznają, że jest niemal niemożliwym znalezienie bardzo podobnych nieruchomości, które zostały właśnie sprzedane i różnią się tylko pod jednym względem. Nawet, gdy taki rodzaj danych się znajdzie, może to doprowadzić do całkiem innej odpowiedzi, niż byśmy oczekiwali [RATTERMANN, 1992].

9. W poszukiwaniu wzorców wyceny

Poniżej przedstawione zostaną zasady analizy porównawczej, stosowane w szkole amerykańskiej.[2] W Polsce, na wzór szkoły amerykańskiej w analizach porównawczych przyjmuje się więcej niż jedną nieruchomość, która była przedmiotem transakcji[3]. Amerykanie uznali bowiem, że „jedna sprzedaż nie czyni rynku" [RATTERMANN, 1992]. Porównywanie więcej niż jednej dobranej pary albo wielokrotna kombinacja tych samych danych zmniejsza prawdopodobieństwo przypisania różnicy niewłaściwej cesze.

Analiza porównawcza, która towarzyszy każdemu z podejść wyceny, zawiera szereg technik analitycznych, umożliwiających dokonanie szeregu korekt ilościowych i jakościowych [RATTERMANN, 1992].

W ramach korekt ilościowych częściej stosowane są korekty kwotowe, rzadziej procentowe. Dla poparcia korekt ilościowych może być zastosowanych szereg analiz: analiza porównywania parami, analiza statystyczna, analiza graficzna oraz analiza kosztów i dochodów. Dla poparcia korekt jakościowych może być zastosowana: analiza tendencji, analiza porównania względnego, analiza szeregująca.

W ramach analizy porównawczej najczęściej cytowaną jest analiza porównywania parami. Chociaż jest ona najczęściej cytowaną, znacznie rzadziej jest stosowana w Stanach Zjednoczonych dla wyprowadzenia wielkości korekt z porównań sprzedaży nawet na rynku mieszkaniowym. Większość rzeczoznawców, którzy w Stanach Zjednoczonych podają tę analizę jako swoją ulubioną przyznają, że jest niemal niemożliwym znalezienie bardzo podobnych

[2] Metodyka wyceny w Polsce czerpie z trzech szkół wyceny: szkoły amerykańskiej, brytyjskiej a także niemieckiej

[3] W szkole brytyjskiej do porównań przyjmuje się jedną, najbardziej podobną transakcje do wycenianej

nieruchomości, które zostały sprzedane i różnią się pod jednym względem. Źródłem problemów są unikatowe cechy nieruchomości i brak niedawnych transakcji [RATTERMANN, 1992].

Dla poparcia korekt może być wykorzystana analiza statystyczna. Jednak powszechnie uznaje się, że na większości rynków nieruchomości nie oferuje ona dokładności, wymaganej przez większość klientów. Jak pisze Rattermann bardzo łatwo jest wykorzystać logikę statystyki do wsparcia stwierdzeń prawdziwych ale mylących [RATTERMANN, 1992]. Przykładowo, w mieście, w którym duży, dobrze płacący pracodawca zlikwidował swoje przedsiębiorstwo, na rynku pojawiły się domy o wysokim standardzie, sprzedawane przez dobrze opłacanych pracowników, którzy stracili pracę. W mieście odnotowano wzrost cen, podczas gdy w rzeczywistości ceny spadły – dominowały sprzedaże drogich domów, których ceny, przy dużej podaży, zostały skorygowane w dół.

Kolejna analiza stosowana do poparcia korekt ilościowych, analiza graficzna pokazuje ogólne tendencje, bez wnikania w szczegóły, co przy wycenie konkretnej nieruchomości może okazać się zawodne.

Do poparcia korekt ilościowych stosowane są również analizy: analiza kosztu i analiza różnic w dochodzie. Pierwsza, analiza kosztów jest łatwa do zrozumienia dla odbiorcy ale mało wiarygodna dla specjalisty z rynku nieruchomości. Nie odnotowują one bowiem zmian , zachodzących na rynku nieruchomości po stronie popytu.

Dla poparcia korekt jakościowych stosowana jest analiza tendencji, analiza porównania względnego i analiza szeregująca. Pierwsza, analiza tendencji jest odmianą analizy statystycznej i graficznej. Pozwala ona, przy dużej ilości danych określić, jak dana cecha wpływa na wartość. Analiza porównania względnego posługuje się określeniami typu: lepszy, gorszy lub równy bez stosowania korekt kwotowych lub procentowych.

W analizie szeregującej informacje o dokonanych transakcjach układane są w uporządkowane tabele, zawierające poszczególne cechy nieruchomości, jak np. wielkość działki, kondygnacja, powierzchnia, taras (balkon) lub jego brak, zapłacona cena i cena za jednostkę porównawczą (np. m p.u.). Analiza przedmiotowej nieruchomości na tle danych z tabeli pozwala na wskazanie poziomu wartości.

Korekty mogą dotyczyć takich cech, jak: przenoszonych praw, warunków finansowania, wydatków koniecznych po nabyciu nieruchomości, warunków rynkowych a także cech dotyczących bezpośrednio nieruchomości: lokalizacji, cech fizycznych i ekonomicznych czy sposobu użytkowania nieruchomości.

Przedstawione analizy ilościowe i jakościowe sugerują raczej, jak dana cecha może wpływać na wartość niż jaki rzeczywisty jest jej wpływ.

10. Podsumowanie

Przedstawione uwagi, dotyczące zastosowania analizy porównawczej na obszarze wyceny nieruchomości, nie podważają celowości przeprowadzenia tego

rodzaju analiz myślowych. Wskazują jednak na konieczność zmiany procesu myślowego rzeczoznawcy majątkowego – zastosowane analizy mają uzasadnić poziom wartości, nie będąc sposobem określania poziomu wartości poszczególnych cech nieruchomości. Przypomina to sposób wyprowadzania (a nie obliczania) stopy dyskontowej w podejściu dochodowym – chociaż stopy te osadzone są na danych rynkowych, bardzo trudno jest rynkowo uzasadnić ich wysokość bez względu na metodę. Wyprowadzając stopę dyskontową z rynku kapitałowego bardzo trudno jest wyznaczyć wysokość premii za ryzyko inwestowania w najlepszą nieruchomość na danym rynku czy za ryzyko inwestowania w daną nieruchomość. Rzeczoznawca posługuje się tym procesem myślowym, by uzasadnić zleceniodawcy przyjęty poziom stopy. Stosując tę metodę powinien być świadomy, że spadek rentowności bezpiecznych lokat nie oznacza spadku wymaganej przez inwestorów stopy na rynkach nieruchomości.

W świetle przedstawionych rozważań trudno nie zgodzić się z tezą A. Marshalla, że każda zwyczajna i prosta doktryna wyjaśniająca zależności pomiędzy zmiennymi i wartością musi być fałszywa, a im więcej pozorów oczywistości nadaje się jej przez umiejętny przekaz, tym jest bardziej zwodnicza [LANDRETH, COLANDER, 2005]. W procesie wyceny rzeczoznawca popełni mniej błędów, gdy nie będzie twierdził, że określanie wartości jest łatwe i że może być osadzone na prostych schematach.

11. Literatura

EVANS A.W. 2004. *Economics, Real Estate and the Supply of Land*. Blackwell Publishing.

LANDRETH H., COLANDER D.C. 2005. *Historia myśli ekonomicznej*, PWN.

RATTERMANN A M.R. 1992. *The Student Handbook to The Appraisal of Real Estate*, 13th Edition Chicago.

ŻELAZOWSKI K. 2009. *Wybrane elementy analizy statystycznej łódzkiego rynku nieruchomości*, Łódź.

ŻELAZOWSKI K. 2009. *Statystyczna analiza łódzkiego rynku nieruchomości*, maszynopis.

REFLECTION OF REAL ESTATE ATTRIBUTES IN PRICES AND CONSEQUENCES FOR VALUATION PROCESS

Ewa Kucharska- Stasiak
Department of Investments and Real Estate
University of Lodz
e-mail: ewkuchar@uni.lodz.pl

Key words: valuation, value, comparative analysis, real estate prices

Abstract

Comparative analyses, commonly used in real estate valuation, are immanent part of each appraisal methodology. It is assumed that they allow to reflect the influence of real estate attributes on price level.

Article proves that market participants don't know price distribution for real estate attributes. It is also difficult to estimate that distribution using statistical methods. It doesn't negate the purposefulness of comparative analyses in real estate valuation but it underlines their different role and the necessity of change in valuers' attitude.

OKREŚLANIE WARTOŚCI INNYCH NIŻ RYNKOWA W ODNIESIENIU DO NIERUCHOMOŚCI PRZEMYSŁOWYCH W KRAKOWIE*

Joanna Klajn
Katedra Geomatyki
Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
e-mail: klajn@agh.edu.pl

Słowa kluczowe: *wartość inwestycyjna, wartość szczególna, stopa dyskontowa, wewnętrzna stopa zwrotu*

Streszczenie

Celem większości przeprowadzanych wycen jest określenie wartości rynkowej praw do nieruchomości, której podstawą oszacowania są źródła danych rynkowych. Jednak obok wymienionej wartości rynkowej istotnym zagadnieniem, jakie pojawia się w pracy rzeczoznawcy majątkowego, jest określenie wartości innej aniżeli rynkowa, gdzie wykorzystuje się również informacje odnoszące się do konkretnej nieruchomości, uwzględniające jej indywidualne możliwości generowania dochodu jak i oczekiwania inwestora w zakresie prognozowanych dochodów oraz stóp zwrotu. Definicje poszczególnych rodzajów wartości nierynkowych zawierają Międzynarodowe Standardy Wyceny, Europejskie Standardy Wyceny oraz Powszechne Krajowe Zasady Wyceny. Przedmiotem rozważań prezentowanych w artykule są nieruchomości przemysłowe usytuowane w Krakowie, dla których przedstawiono propozycję określania dwóch kategorii wartości nierynkowych: wartości inwestycyjnej oraz wartości szczególnej.

1. Wprowadzenie

Poruszane problemy na obszarze wyceny nieruchomości, odnoszą się najczęściej do zagadnień związanych z określaniem wartości rynkowej nieruchomości, gdyż to właśnie ona jest najczęściej wymagana przy sporządzaniu wycen dla różnych celów, gdzie poszukiwaną zmienną jest najbardziej prawdopodobna cena możliwa do uzyskania na rynku przy spełnieniu wszelkich założeń, jakie odwołują się do tej kategorii wartości. Mniej uwagi poświęca się szacowaniu wartości innych niż rynkowa, które ze względu na swoje uwarunkowania oraz często brak odzwierciedlenia rynkowego, nie są celem sporządzanych operatów szacunkowych. Obowiązujące akty prawne w zakresie wyceny nieruchomości odwołują się w swojej treści przede wszystkim do

* Praca związana z realizacją grantu promotorskiego nr N N526 212134.

określania wartości rynkowej, a poza nią wymieniane są jeszcze wartość odtworzeniowa oraz wartość katastralna. Szerzej omawiane są zagadnienia na temat wartości o charakterze nierynkowym w Krajowym Standardzie Wyceny Podstawowym nr 2, który definiuje takie rodzaje wartości innych niż rynkowa jak: wartość bankowo-hipoteczna, godziwa, indywidualna, katastralna, ubezpieczeniowa i dla wymuszonej sprzedaży.

Problematyka szacowania wartości innych niż rynkowa zawarta jest również w Międzynarodowych Standardach Wyceny, które wyróżniają trzy kategorie podstawy wyceny. Pierwszą z nich jest wartość inwestycyjna, druga stanowią wartość godziwa, szczególna i synergiczna. Trzecią z kategorii stanowi wartość określona zgodnie z definicją zawartą w ustawie lub umowie.

2. Wartość inwestycyjna

Wartość inwestycyjna [MIĘDZYNARODOWE STANDARDY WYCENY, 2008] zdefiniowana jest, jako wartość specyficzna dla konkretnego inwestora, który odnosi korzyści z tytułu własności danego składnika mienia. Należy więc uwzględnić tutaj indywidualne założenia oraz kryteria podmiotu co do wykorzystania danego aktywa dla określonego celu inwestycyjnego.

Do szacowania wartości inwestycyjnej *WI* nieruchomości, można wykorzystać podejście dochodowe, metodę inwestycyjną, gdzie głównymi, pośrednimi parametrami niezbędnymi do określenia są stopa dyskontowa oraz dochody możliwe do osiągnięcia z danej nieruchomości. W odróżnieniu od wartości rynkowej, gdzie wszystkie prognozowane zmienne mają charakter danych rynkowych, w przypadku wartości inwestycyjnej odnoszą się one do indywidualnych wymagań inwestora w zakresie kształtowania się stawek czynszów najmu bądź dzierżawy, poziomu pustostanów, wydatków operacyjnych, stopy kapitalizacji oraz stopy dyskontowej.

Wartości wymienionych zmiennych mogą być mniej bądź bardziej zróżnicowane od możliwych do osiągnięcia na rynku, jednak najczęściej są one określane przez inwestora w oparciu o uzyskane przez niego dane w zakresie efektywności planowanej do zrealizowania inwestycji.

Przy prognozowaniu dochodów operacyjnych netto *DON* dla poszczególnych lat prognozy [CZAJA, 2003], należy uwzględnić kapitalizację miesięcznych dochodów operacyjnych netto DON_M uzyskiwanych na początek miesiąca przy wykorzystaniu określonej stopy procentowej $r_{L\text{-}M}$. Miesięczne dochody netto kapitalizowane są na koniec każdego roku prognozy, zgodnie z wytycznymi zawartymi w Nocie Interpretacyjnej 2 „Zastosowanie podejścia dochodowego w wycenie nieruchomości". Biorąc powyższe pod uwagę, *DON* na koniec *i*-tego roku będzie wyrażał się formułą (1).

$$DON^i = DON_M \cdot (1 + r_{L-M}) \frac{(1 + r_{L-M})^{12} - 1}{r_{L-M}} \tag{1}$$

Roczne dochody operacyjne netto DON^i dyskontowane są na datę wyceny przy wykorzystaniu stopy dyskontowej r_d, której poziom ustalany jest w oparciu o indywidualne wymagania inwestora. Przy określaniu stopy zwrotu można jednak założyć, że będzie się ona kształtowała na poziomie prawdopodobnych do osiągnięcia wewnętrznych stóp zwrotu *IRR* z podobnych inwestycji, dla których znane są ceny ofertowe C_i oraz przybliżone dochody generowane przez te nieruchomości D_i. Poszukiwana wielkość *IRR* będzie stanowiła wartość przeciętną wszystkich *IRR* obliczonych dla nieruchomości podobnych. Wartość ta określana jest na podstawie formuły (2).

$$\sum_{i=1}^{n} \frac{D_i}{(1+IRR)^i} + \frac{RV}{(1+IRR)^n} - N = 0 \tag{2}$$

Zakładając, że wartość rezydualna *RV* po *n* latach prognozy oraz wysokość początkowych nakładów *N* jakie należy ponieść na zakup nieruchomości będą równe obecnej cenie ofertowej nieruchomości *C* to formuła, na podstawie której oblicza się *IRR* jest postaci:

$$\sum_{i=1}^{n} \frac{D_i}{(1+IRR)^i} + C \cdot \left(\frac{1}{(1+IRR)^n} - 1\right) = 0 \tag{3}$$

W przypadku nieruchomości o dużej powierzchni gruntów niezabudowanych w stosunku do całej powierzchni nieruchomości, utrudnione jest określenie wewnętrznych stóp zwrotu na podstawie analizy nieruchomości podobnych. Rozwiązaniem może być wyodrębnienie z szacowanej nieruchomości jej części niezabudowanej oraz zabudowanej, której powierzchnia gruntu będzie zbliżona do nieruchomości podobnych o znanych cenach ofertowych. Wyznaczane są wówczas dwie wewnętrzne stopy zwrotu:

- dla niezabudowanej części nieruchomości IRR_{NZ} jako wartość przeciętna wewnętrznych stóp zwrotu dla niezabudowanych nieruchomości podobnych do wycenianej o znanych cenach ofertowych i oszacowanych dochodach możliwych do uzyskania z tych nieruchomości;
- dla zabudowanej części nieruchomości IRR_Z jako wartość przeciętna wewnętrznych stóp zwrotu dla zabudowanych nieruchomości podobnych o znanych cenach ofertowych i prognozowanych dochodach jakie mogą te nieruchomości generować.

Po oszacowaniu wartości zabudowanej W_Z oraz niezabudowanej W_{NZ}, części nieruchomości, można określić ich udziały w ogólnej wartości.

- Udział niezabudowanej części nieruchomości w łącznej aktualnej wartości rynkowej nieruchomości:

$$w_{NZ} = \frac{W_{NZ}}{W_{NZ} + W_Z} \tag{4}$$

– Udział zabudowanej części nieruchomości w łącznej aktualnej wartości rynkowej nieruchomości:

$$w_Z = \frac{W_Z}{W_{NZ} + W_Z} \tag{5}$$

Wewnętrzna stopa zwrotu *IRR* służąca do określenia wartości inwestycyjnej szacowanej nieruchomości będzie stanowiła średnioważoną IRR_{NZ} oraz IRR_Z, co wyraża się formułą (6).

$$IRR = w_{NZ} \cdot IRR_{NZ} + w_Z \cdot IRR_Z \tag{6}$$

Wartość rezydualna nieruchomości *RV*, może być w przybliżeniu wyznaczana w oparciu o szacowane dochody z ostatniego roku prognozy, według techniki kapitalizacji prostej.

$$RV = \frac{DON_n}{R_k} \tag{7}$$

W przypadku [ŹRÓBEK, 2003], gdy przewidywane są stałe zmiany dochodów o określoną wartość *g*, wówczas stopa kapitalizacji R_{sk} uwzględniająca wzrost dochodu będzie wyrażała się formułą: [

$$R_{sk} = \frac{(1 + R_k)}{(1 + g)} - 1 \tag{8}$$

R_{SK} – stopa kapitalizacji uwzględniająca stały wzrost dochodów;
g – spodziewany wzrost dochodu,
R_k – stopa kapitalizacji,

3. Wartość szczególna

Wartość szczególna *WS* [MIĘDZYNARODOWE STANDARDY WYCENY, 2008] stanowi nadwyżkę wartości rynkowej *WR*, która odzwierciedla konkretne atrybuty składnika aktywów, mające wartość dla szczególnego nabywcy.
Równa jest ona różnicy pomiędzy wartością nieruchomości *W* zawierającą nadwyżkę z tytułu jej szczególnej atrakcyjności dla danego nabywcy, która może wpływać na większe dochody generowane przez tą nieruchomość a jej wartością rynkową *WR*, oszacowaną przy spełnieniu wszystkich założeń wymaganych tą kategorią wartości.

Jeżeli określimy wartość nieruchomości *W*, która będzie uwzględniała specjalne korzyści dla konkretnego inwestora w związku z jej nabyciem, to wartość szczególną można zapisać w postaci:

$$WS = W - WR \tag{9}$$

Przy określaniu wartości szczególnej nieruchomości można przyjąć, że dochody generowane przez wycenianą nieruchomość uzależnione od są od indywidualnych wymagań nabywcy zaś stopa dyskontowa ma charakter rynkowy.

Ważnym zagadnieniem, jakie się pojawia przy określaniu tej wartości jest właściwe oszacowanie stopy dyskontowej $r_{d,}$ zwłaszcza w zakresie określenia poziomu premii za ryzyko. Stopa dyskontowa może być zapisana w postaci funkcji addytywnej, gdzie równa się ona stopie realnej r_b powiększonej o premię K za ryzyko inwestowania na rynku nieruchomości przemysłowych oraz premię za ryzyko inwestowania w wycenianą nieruchomość k_f , która może być określona na podstawie współczynnika zmienności V_{NPV} .

$$r_d = r_b(1 + \frac{k_f}{r_b}) + K \tag{10}$$

W literaturze bardzo szeroko poruszana jest problematyka określania premii za ryzyko gdzie jednym z wymienianych rozwiązań jest metoda pobabilistyczno-statystyczna [ROGOWSKI, 2008].

Metoda ta, opiera się na założeniu, że ryzyko inwestowania w daną nieruchomość można oszacować na podstawie rozproszenia możliwych wyników oceny opłacalności inwestycji wokół jej wartości oczekiwanej. Ryzyko jest tym wyższe im większe jest rozproszenie wyników. Miarą ryzyka może być odchylenie standardowe σ zmiennej objaśnianej, wyrażające rozproszenie w wartościach bezwzględnych lub współczynnik zmienności V_{NPV} stanowiący względną miarę rozproszenia wokół wartości przeciętnej.

W modelu dyskontowania strumieni dochodów zmienną objaśnianą może być teraźniejsza wartość netto NPV.

W celu określenia różnych poziomów wartości NPV dla danej nieruchomości w zależności od wartości niezależnych zmiennych objaśniających, zakłada się wystąpienie trzech scenariuszy inwestycyjnych: optymistycznego, bazowego oraz pesymistycznego.

Przy budowaniu scenariusza optymistycznego, jednostkowe dochody z poszczególnych powierzchni przyjmowane są w wysokości najwyższych stawek możliwych do otrzymania na rynku. W przypadku scenariusza bazowego, można założyć, że jednostkowe dochody możliwe do osiągnięcia z danej nieruchomości będą kształtowały się na poziomie prognozowanych dla danej nieruchomości czynszów rynkowych określonych w oparciu o informacje o nieruchomościach podobnych. Scenariusz pesymistyczny budowany jest przy założeniu, że dochody z poszczególnych powierzchni będą na najniższym poziomie możliwym do uzyskania na rynku. Dla każdego ze scenariuszy określana jest wartość NPV oraz przypisywane jest prawdopodobieństwo jego wystąpienia, gdzie dla scenariusza bazowego zakłada się prawdopodobieństwo na poziomie 0,5, zaś dla pozostałych na poziomie 0,25.

W oparciu o uzyskane wyniki można wyznaczyć oczekiwaną wartość $E(NPV)$

przy wykorzystaniu następującej formuły:

$$E(NPV) = p_{opt} \cdot NPV_{opt} + p_{baz} \cdot NPV_{baz} + p_{pes} \cdot NPV_{pes} \quad (11)$$

gdzie:

NPV_{opt}, NPV_{baz}, NPV_{pes} – wartość NPV określona odpowiednio dla scenariusza optymistycznego, bazowego oraz pesymistycznego;

p_{pot}, p_{baz}, p_{pes} – prawdopodobieństwo wystąpienia odpowiednio scenariusza optymistycznego, bazowego i pesymistycznego;

Kolejnym krokiem jest oszacowanie wariancji σ_{npv}^2 oraz odchylenia standardowego σ_{npv} zmiennej NPV.

$$\sigma^2(NPV) = p_{opt} \cdot [NPV_{opt} - E(NPV)]^2 + p_{baz} \cdot [NPV_{baz} - E(NPV)]^2 + p_{pes} \cdot [NPV_{pes} - E(NPV)]^2 \quad (12)$$

Na tej podstawie określany jest współczynnik zmienności V_{npv} wyrażający się znaną formułą:

$$V_{NPV} = \frac{\sigma(NPV)}{E(NPV)} \quad (13)$$

Wartość tego współczynnika określa iloraz (k_f / r_b) występujący we wzorze (10).

4. Przykład szacowania wartości inwestycyjnej nieruchomości

Przedmiotem wyceny jest prawo własności zabudowanej nieruchomości gruntowej usytuowanej w przemysłowej części jednej z dzielnic Krakowa. Częścią składową nieruchomości jest hala magazynowa o powierzchni użytkowej równej 2520,3 m² wraz częścią biurową o powierzchni użytkowej równej 680,4 m². Powierzchnia wszystkich działek wchodzących w skład nieruchomości wynosi 39 213 m². Przez pierwsze 3 lata okresu prognozy nieruchomość będzie przedmiotem podpisanej wcześniej umowy najmu, w której stawki czynszu brutto wynoszą odpowiednio 17zł/m² i 24 zł/m² dla powierzchni magazynowej i biurowej. Na nieruchomości, w 2 roku prognozy, planowana jest realizacja inwestycji polegającej na budowie nowej hali magazynowej o powierzchni użytkowej 2500 m² wraz z częścią biurową o powierzchni użytkowej 700 m². Stawki czynszu dla istniejących powierzchni magazynowych oraz biurowych począwszy od trzeciego roku prognozy oraz dla nowych obiektów określone przez inwestora są na poziomie 22 zł/m² i 30 zł/m² odpowiednio dla powierzchni magazynowej i biurowej.

Poziom pustostanów jak i wskaźnik zaległości czynszowych został określony na poziomie 5% zaś wydatki operacyjne w wysokości 13% potencjalnego dochodu brutto. Biorąc pod uwagę prognozy dotyczące popytu i podaży na tego typu powierzchnie, założono stały wzrost stawek czynszów po okresie prognozy w skali 3% rocznie.

Miesięczne dochody z nieruchomości uzyskiwane w formie czynszów,

kapitalizowane są na koniec roku przy wykorzystaniu stopy oprocentowania lokat bankowych w wysokości r_L=6% w skali roku, która odzwierciedla możliwość pozyskania przez inwestora dodatkowych korzyści z tytułu zainwestowania otrzymywanych miesięcznych operacyjnych dochodów netto.

Wartość rezydualna została oszacowana przy założeniu wzrostu czynszów po okresie prognozy na poziomie 3% rocznie oraz rynkowej stopie kapitalizacji równej 8%.

Z nieruchomości wyodrębniono hipotetycznie część zabudowaną o powierzchni 21 806 m^2 oraz część niezabudowaną nieruchomości o powierzchni 17 407 m^2.

Określona aktualna wartość rynkowa poszczególnych części, przy wykorzystaniu podejścia porównawczego, wyniosła odpowiednio:

W_Z = 12 856 987 zł dla zabudowanej części nieruchomości

W_{NZ} = = 3 088 658 zł dla niezabudowanej części nieruchomości

Łączna aktualna wartość rynkowa nieruchomości równa jest sumie wartości rynkowej zabudowanej oraz niezabudowanej części nieruchomości, stąd:

$$WR = 15\,945\,645 \text{ zł}$$

- Udział niezabudowanej części nieruchomości w łącznej aktualnej wartości rynkowej nieruchomości:

$$w_{NZ} = \frac{W_{NZ}}{W_{NZ} + W_Z} = \frac{3\,088\,658\ zl}{15\,945\,645\ zl} = 0{,}19$$

- Udział zabudowanej części nieruchomości w łącznej aktualnej wartości rynkowej nieruchomości:

$$w_Z = \frac{W_Z}{W_{NZ} + W_Z} = \frac{12\,856\,987\ zl}{15\,945\,645\ zl} = 0{,}81$$

Średnia wewnętrzną stopa zwrotu IRR_Z dla zabudowanej części nieruchomości określona w oparciu o podobne nieruchomości przemysłowe wynosi 6,27% zaś średnia wewnętrzna stopa zwrotu IRR_{NZ} wyznaczona dla niezabudowanej części nieruchomości jest na poziomie 16,08%. Na tej podstawie szacowana średnioważona stopa zwrotu dla wycenianej nieruchomości, dla pierwszych dwóch lat okresu prognozy, wyniesie:

$$IRR = w_{NZ} \cdot IRR_{NZ} + w_Z \cdot IRR_Z = 0{,}19 \cdot 0{,}1608 + 0{,}81 \cdot 0{,}0627 = 0{,}082$$

$$IRR = 0{,}082$$

Wartość nieruchomości oszacowano przy wykorzystaniu podejścia mieszanego, metody pozostałościowej [NI 4, 2009], gdzie wartość inwestycyjna *WI* nieruchomości będzie stanowiła różnicę pomiędzy jej wartością określoną dla

stanu po zrealizowaniu inwestycji a kosztami rynkowymi związanymi z rozwojem nieruchomości i zysku inwestora, co wyraża się formułą (14).

$$W = W_K - (K_R + Z_I) \tag{14}$$

gdzie:

W - szacowana wartość nieruchomości;

W_K - wartość nieruchomości po zrealizowaniu rozwoju;

K_R - koszty rynkowe związane z rozwojem nieruchomości;

Z_I - zysk inwestora uzyskiwany na rynku inwestycji podobnych.

Koszty rynkowe dotyczące budowy określono w podejściu kosztowym, techniką wskaźnikową i wyniosły one 6 500 000 zł, zaś zysk inwestora uzyskiwany za podobne inwestycje kształtuje się na poziomie 6% kosztów realizacji.

Szacowana wartość inwestycyjna nieruchomości przy wymienionych założeniach wynosi:

WI = 21 029 936 zł

5. Przykład szacowania wartości szczególnej nieruchomości

Wartość szczególna jest wartością nieruchomości określaną dla konkretnego nabywcy, dla którego może ona stanowić źródło osiągania większych dochodów aniżeli dla osoby potencjalnie zainteresowanej kupnem nieruchomości. Położenie nieruchomości, jej atrybuty, możliwości rozwoju czynią ją bardziej atrakcyjną dla konkretnego inwestora aniżeli dla ogółu.

W prezentowanym przykładzie, wartość szczególna *WS* nieruchomości została określona dla nabywcy, który jest właścicielem nieruchomości przemysłowej sąsiadującej z wycenianą. Korzyści związane z położeniem szacowanej nieruchomości znajdują odzwierciedlenie w niższych wydatkach ponoszonych na jej utrzymanie w zakresie kosztów zarządzania, ochrony oraz utrzymania czystości i porządku. Uwzględniając powyższe, wydatki operacyjne przyjęto w wysokości 11% potencjalnego dochodu brutto.

Wartość rynkowa *WR* przedmiotowej nieruchomości oszacowana została zgodnie z Krajowym Standardem Wyceny podstawowym nr 1, który wskazuje na wybór najbardziej korzystnego sposobu użytkowania nieruchomości, które jest fizycznie możliwe, odpowiednio uzasadnione, prawnie dopuszczalne, ekonomicznie opłacalne oraz zapewniające największą wartość nieruchomości. Do określenia wartości rynkowej przyjęto założenie, że na przedmiotowej nieruchomości zostanie zrealizowana inwestycja, której opis zawarty jest w przykładzie określania wartości inwestycyjnej. Rynkowe stawki czynszu dla wycenianej nieruchomości w odniesieniu do powierzchni magazynowych i biurowych, poziom pustostanów i zaległości czynszowych oraz wydatki operacyjne zostały przyjęte na tym samym poziomie jak w przykładzie

wcześniejszym.

Stopa dyskontowa wykorzystywana do szacowania wartości szczególnej może być przyjęta na poziomie rynkowej stopy zwrotu, określonej w oparciu o stopę zwrotu wolną od ryzyka oraz premie za ryzyko zarówno inwestowania na rynku nieruchomości jak i w wycenianą nieruchomość.

Stopa realna r_b równa się 2,7%. Została ona obliczona na podstawie 4-letnich obligacji skarbowych, których stopa oprocentowania wynosi 5,75% oraz stopy inflacji, która w 2009 r. kształtowała się na poziomie 3%.

Premię *K* za ryzyko inwestowania na rynku nieruchomości określono na podstawie zakresu różnicy pomiędzy poziomem kształtowania się rynkowych stóp kapitalizacji uzyskiwanych na rynku nieruchomości przemysłowych a wysokością stóp zwrotu wolnych od ryzyka. Premię za ryzyko *K* przyjęto w wysokości 2%.

Premia k_f za ryzyko inwestowania w wycenianą nieruchomość została określona na podstawie współczynnika zmienności V_{NPV} wyrażającego rozproszenie możliwych do otrzymania wartości *NPV* w zależności od przyjętego poziomu dochodów. Różnice w możliwych do osiągnięcia stawkach czynszu za powierzchnie biurowe i magazynowe z nieruchomości wycenianej, zostały uwzględnione przy sporządzaniu trzech podstawowych scenariuszy: bazowego, optymistycznego oraz pesymistycznego. Dla każdego z nich określana jest wartość *NPV*, uwzględniająca przyjęty w danym scenariuszu poziom dochodów.

Scenariusz optymistyczny i pesymistyczny opierają się na założeniu, że stawki czynszu za poszczególne rodzaje powierzchni nieruchomości będą kształtowały się odpowiednio na najwyższym (dla scenariusza optymistycznego) oraz najniższym poziomie (dla scenariusza pesymistycznego) w zakresie kształtowania się rynkowych stawek czynszu.

Scenariusz bazowy został opracowany w oparciu o prognozowane stawki czynszu dla wycenianej nieruchomości, określone na podstawie porównania z nieruchomościami podobnymi.

Wartości *NPV* dla poszczególnych scenariuszy, oczekiwana wartość *E(NPV)* jak i współczynnik rozproszenia przedstawia tabela 1.

Tabela 1

	NPV_i *[zł]*	prawdopodobieństwo dla *i*-tego scenariusza p_i	E (NPV) *[zł]*	V_{NPV}
Scenariusz optymistyczny	29 889 114	0,25	24 383 541	**0,24**
Scenariusz bazowy	26 514 655	0,5		
Scenariusz pesymistyczny	14 615 740	0,25		

Źródło: opracowanie własne.

Współczynnik zmienności V_{NPV} wyniósł 0,24. Na jego podstawie została określona premia k_f za ryzyko inwestowania w wycenianą nieruchomość, która stanowi iloczyn współczynnika zmienności V_{NPV} i bazowej stopy zwrotu r_b.

$$k_f = V_{NPV} \cdot r_b$$

$$k_f = 0{,}24 * 2{,}7\% = 0{,}65\%$$

Stopa zwrotu określona według formuły (10) wynosi:

$$r_d = 2{,}7\% \cdot (1 + \frac{0{,}65\%}{2{,}7\%}) + 2\% = 5{,}4\%$$

Wartość nieruchomości *W* zawierająca nadwyżkę wartości rynkowej, która wynika z przyjętych na niższym poziomie wydatków operacyjnych (11% potencjalnego dochodu brutto) jakie musiałby ponieść właściciel nieruchomości jest na poziomie:

W = ***22 885 342 zł***

Wartość rynkowa nieruchomości *WR* przy przyjęciu wydatków operacyjnych na rynkowym poziomie w wysokości 13% potencjalnego dochodu brutto równa się:

WR = 22 173 786 zł

Wartość szczególna *WS,* stanowiąca nadwyżkę wartości rynkowej z tytułu niższych wydatków związanych z kosztami zarządu, ochrony, monitoringu, utrzymania porządku i czystości nieruchomości, jakie ponosi jej nabywca, określona według formuły (9), wynosi:

WS = 22 885 342 zł - 22 173 786 zł = 711 556 zł.

WS = 711 556 zł

6. Wnioski

Wartości inne niż rynkowa nieruchomości bazują na danych, które uwzględniają indywidualne prognozy inwestora i nie muszą odwoływać się do danych rynkowych. Jednakże przy ich określaniu można założyć, że każdy racjonalnie postępujący inwestor będzie brał pod uwagę również dane rynkowe w ocenie potencjału danej nieruchomości.

Wartość inwestycyjna określona została przy założeniu, że stopa zwrotu dla danej inwestycji będzie zbliżona do możliwych do osiągnięcia stóp zwrotu z nieruchomości podobnych od wycenianej. Wysokość dochodów uzależniona jest od indywidualnych założeń inwestora, który może oczekiwać wyższych stawek czynszu aniżeli rynkowe.

Wartość szczególna nieruchomości określona została jaka nadwyżka wartości rynkowej, gdyż uwzględnia ona możliwość uzyskiwania dodatkowych korzyści przez konkretnego nabywcę nieruchomości, których nie posiadaliby potencjalnie

zainteresowani daną nieruchomością inwestorzy.

7. Literatura

APPRAISAL INSTITUTE. 2005. *Appraising Industrial Properties*. Appraisal Institute, Chicago, USA.

BRENT A. 1990. *An analysis of the Factors Affecting Light Industrial Property Valuation*. THE JOURNAL OF REAL ESTATE RESEARCH, vol.5, no 3.

CZAJA J., PARZYCH P. 2007. *Szacowanie rynkowej wartości nieruchomości w aspekcie Międzynarodowych Standardów Wyceny*. Kraków, Stowarzyszenie naukowe im. Stanisława Staszica.

HARRIS R. 1997. *Value creation, net present value, and economic profit*. University of Virginia. Darden Business Publishing.

Komitet międzynarodowych standardów wyceny. 2009. *Międzynarodowe Standardy Wyceny* (wydanie polskie), Warszawa.

Materiały XI Konferencji Naukowej TNN. Red. S. Źróbek, 2003. PWSZ w Koninie, Mikorzyn.

Powszechne Krajowe Standardy Wyceny, 2009. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych.

ROGOWSKI W. 2008. *Rachunek efektywności inwestycji*. Oficyna Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Kraków

APPRAISNG DIFFERENT THAN MARKET VALUE IN RELATION TO INDUSTRIAL PROPERTIES IN KRAKOW*

Joanna Klajn
Department of Geomatic
AGH University of Science and Technology in Krakow
e-mail: klajn@agh.edu.pl

Key words: *investment value, special value, the discount rate, internal rate of return*

Abstract

The main purpose of the most conducted appraisals is the valuation of the market value of property, where the element of appraisal are the market data sources. However next to the market value, the significant problem that appears during the appraiser work is valuation of different than market value of property. There are used information related to particular property, taking in to consideration it's individual possibilities of bringing a profit, the investors expectation in the range of estimated income and return rates. The definitions of particular non market values are included in the International valuation Standards.

The subject of consideration contained in this article are the industrial properties located in Krakow. There are presented the propositions of non market value of property appraisal.

FUNKCJONOWANIE DEWELOPERÓW MIESZKANIOWYCH W POLSCE W (PO)KRYZYSOWYCH WARUNKACH GOSPODARCZYCH

Ewa Siemińska
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
e-mail: ewahsiem@econ.uni.torun.pl

Słowa kluczowe: *deweloper, rynek nieruchomości mieszkaniowych, kryzys gospodarczy*

Streszczenie

Inwestowanie na rynku nieruchomości jest przedsięwzięciem obarczonym wieloma ryzykami, które ujawniają się z dodatkową siłą w warunkach ekstremalnych, wymagając od uczestników rynku szczególnej ostrożności. Celem referatu jest prezentacja sytuacji gospodarczej na polskim rynku nieruchomości mieszkaniowych po światowych zawirowaniach finansowych, których początek miał miejsce na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Szczególną uwagę poświęcono zwłaszcza deweloperom, których turbulencje gospodarcze zastały w różnych momentach realizowanych projektów inwestycyjnych oraz z różnym zasobem finansowym i rzeczowym, co w decydujący sposób przesądza o ich obecnej kondycji i szansach przetrwania.

1. Wprowadzenie

Przeżywane ostatnie burzliwe zmiany w gospodarce światowej wywołane wirusem subprime spowodowały upadek wielu, często znanych, z długimi tradycjami podmiotów gospodarczych, których najbardziej rozpoznawalnym symbolem jest Bank Lehman Brothers.

Chociaż według najświeższego raportu NBP na temat sytuacji ekonomicznej Polski na tle światowego kryzysu gospodarczego[4] nie jest ona zła, to jednak wiele podmiotów działających w różnych obszarach odczuło i nadal odczuwa skutki światowego spowolnienia i recesji. Wśród nich są również firmy deweloperskie, które jeszcze w 2007 i I połowie 2008 roku przeżywały boom inwestycyjny na rynku zwłaszcza nieruchomości mieszkaniowych, by w II połowie 2008 roku najpierw z pewnym niedowierzaniem zaobserwować diametralne odwrócenie sytuacji rynkowej.

W kontekście tych uwarunkowań gospodarczych ciekawym wydaje się próba analizy i oceny *funkcjonowania deweloperów na polskim rynku, a zwłaszcza*

[4] www.nbp.pl (15.10.2009 r.)

podejmowanych przez nich decyzji najczęściej o ograniczeniu bądź wstrzymaniu planowanych wcześniej inwestycji, a także wprowadzaniu wielu zachęt i promocji mających na celu sprzedanie jak największej liczby mieszkań czy wybudowanych powierzchni[5].

2. Sytuacja polskiego rynku nieruchomości w warunkach spowolnienia gospodarczego

Od połowy 2008 roku gospodarka polska – podobnie jak wiele gospodarek narodowych – najpierw powoli, później zaś coraz szybciej zaczęła odczuwać skutki zawirowań na światowych rynkach finansowych, powodujących z kolei spowolnienie gospodarcze i osłabienia popytu w wielu segmentach rynku. Ze względu na fakt, iż budownictwo i związany z nim rynek nieruchomości należą do jednych z najbardziej wrażliwych sfer aktywności gospodarczej, zatem zmiany koniunkturalne pojawiły się tutaj stosunkowo wcześnie. Najbardziej widocznym był spadek tempa sprzedaży mieszkań, a w ślad za tym coraz powszechniejsze i nasilające się spadki cen nieruchomości. Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy było drastyczne zmniejszenie bankowej akcji kredytowej zarówno w odniesieniu do klientów indywidualnych, jak i instytucjonalnych, charakterystyczne i widoczne nie tylko na polskim rynku. Zjawisko to z kolei było konsekwencją zaostrzenia kryteriów oceny zdolności kredytowej i pogorszenia warunków kredytowych dla potencjalnych detalicznych i korporacyjnych kredytobiorców z powodu wyraźnego pogorszenia płynności finansowej sektora bankowego. Ograniczenie dostępności kredytów zostało spotęgowane zwłaszcza utratą zaufania na rynkach międzybankowych, co wywołało silne korekty poziomu stóp międzybankowych. Procesy te przedostały się do realnej gospodarki obejmując coraz więcej sektorów rynkowych, w tym także rynek nieruchomości i związane z nim branże. Aby ratować narodowe rynki finansowe wiele krajów zdecydowało się na ich dofinansowanie na niespotykaną dotychczas skalę, co – jak ostrożnie sądzą niektórzy – pod koniec 2009 roku zaczyna przynosić pewne efekty w postaci odnotowywanych po raz pierwszy od jesieni 2008r. niewielkich wzrostów PKB w wielu gospodarkach świata.

Reakcje uczestników rynku nieruchomości na zaistniałą sytuację są typowe dla zachowań w fazie spowolnienia gospodarczego, a mianowicie:

- popyt wyraźnie spada zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym,
- podaż w postaci nowo rozpoczynanych inwestycji wyraźnie spowalnia, co wynika z wstrzymywania nowych projektów inwestycyjnych planowanych wcześniej przez deweloperów.

W kontekście tych rozważań warto przypomnieć, iż procykliczności zmian rynkowych towarzyszy albo zjawisko niedoszacowania, albo przeszacowania poziomu identyfikowanych ryzyk, a mianowicie (OSIŃSKI 2008 i SIEMIŃSKA

[5] Temat realizowany w ramach projektu badawczego pn. *Uwarunkowania dotyczące inwestowania na rynku nieruchomości,* MNiSzW nr rej. N N12 295235

2008):

- niedoszacowanie ryzyk ma miejsce zazwyczaj w górnej fazie cyklu koniunkturalnego, co przejawia się w dużej dostępności kapitału i wzroście ekspozycji oferty bankowej, wzroście popytu, niskich premiach za ryzyko, niskiej zmienności cen oraz zwiększeniu „apetytu" na ryzyko,
- przeszacowanie ryzyk jest natomiast charakterystyczne w fazie spadku koniunkturalnego,
- niedoszacowane ryzyk towarzyszy także sytuacjom ekstremalnym.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego od stycznia do października 2009 roku oddano do użytkowania 128 347 mieszkań, czyli o 4,1% więcej niż w analogicznym okresie 2008 r. oraz o 24,7 % więcej niż w porównywalnym okresie 2007 r. Największy zasób nowych mieszkań był zasługą deweloperów, którzy wprowadzili na rynek ponad 46,6% ogólnej liczby mieszkań oddanych do użytkowania (czyli 59 839 mieszkań). Zjawiskom tym towarzyszył wyraźny spadek aktywności inwestorów w zakresie nowych inwestycji mieszkaniowych. O ile jednak do października 2009 r. rozpoczęto budowę ogółem 124 235 mieszkań, (tj. o 21,9% mniej niż w analogicznym okresie poprzedniego roku), to już uwzględniając inwestycyjną działalność deweloperów tym zakresie warto wskazać aż na 41,7% spadek nowo rozpoczynanych projektów mieszkaniowych w porównaniu z rokiem 2008 (liczba nowych inwestycji mieszkaniowych osiągnęła poziom 35 260 na koniec października 2009 r.). Podobnie sytuacja wygląda z liczbą wydanych pozwoleń na budowę - spadła ona o ponad 24% w porównaniu z analogicznym okresem roku 2008 i wynosiła 152 636 dla ogółu mieszkań, zaś dla inwestorów - deweloperów spadek wynosił odpowiednio 39,8%, zaś liczba uzyskanych pozwoleń na budowę mieszkań deweloperskich 53 614 (tab. 1).

Tabela 1

Inwestycje mieszkaniowe według form budownictwa w 2009 r.

Formy budownictwa	2009				
	X			I–X	
	liczba mieszkań	X 2008=100	IX 2009 = 100	liczba mieszkań	I -X 2008= =100
Mieszkania oddane do użytkowania					
Ogółem	13636	86,3	101,3	128347	104,1
Spółdzielcze	538	57,1	57,8	5748	79,1
Indywidualne	6112	83,2	106,2	56747	96,3

Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	5880	89,5	100,3	59839	114,9
Pozostałe [a)]	1106	118,5	122,3	6013	120,2
Mieszkania, których budowę rozpoczęto					
Ogółem	14353	97,5	93,4	124235	78,1
Spółdzielcze	456	110,4	150,0	3697	71,2
Indywidualne	7482	98,2	82,7	81397	92,3
Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	5379	89,4	98,4	35260	58,3
Pozostałe [a)]	1036	152,1	187,0	3881	74,6
Mieszkania, na realizację których wydano pozwolenia					
Ogółem	14070	67,0	83,6	152636	75,8
Spółdzielcze	252	50,2	119,4	3463	70,6
Indywidualne	8268	85,2	89,9	88288	89,9
Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	4390	47,7	77,4	53614	60,2
Pozostałe [a)]	1160	73,1	66,5	7271	78,9

[a)]zakładowe, komunalne, społeczne czynszowe.

Źródło: Budownictwo mieszkaniowe w okresie I-X 2009 r., GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_906_PLK_HTML.htm [24.11.2009 r.].

3. Klimat inwestycyjny na rynku nieruchomości

Według ocen Głównego Urzędu Statystycznego przedstawione spadki skali aktywności inwestycyjnej deweloperów na rynku nieruchomości były kontynuowane także i w listopadzie 2009 r., a ponadto niekorzystne są także rokowania co do przyszłego portfela zamówień, a tym samym kondycji finansowej deweloperów. W rezultacie wpłynęło to na negatywną ocenę ogólnego klimatu

inwestycyjnego, najgorszą spośród ocen ustalanych w analogicznym miesiącu ostatnich pięciu lat[6]. Wśród barier ograniczających i utrudniających prowadzenie działalności budowlano-montażowej wskazanych przez cyklicznie badane przez GUS przedsiębiorstwa znalazły się zwłaszcza[7]:

- konkurencja ze strony innych firm (62% badanych przedsiębiorstw w listopadzie, 64% w październiku br. wobec 51% w listopadzie 2008 r.),
- niedostateczny popyt (47% w listopadzie, 45% w październiku br. wobec 25% w listopadzie 2008 r.),
- koszty zatrudnienia (52% w listopadzie, 51% w październiku br. wobec 59% przed rokiem),
- niedobór wykwalifikowanych pracowników (20% wskazań w listopadzie 2009 r., podczas, gdy – co ciekawe – jeszcze w październiku 2009r. wskazywało na niego aż 45% badanych przedsiębiorstw).

Tabela 2

Liczba postępowań upadłościowych w Polsce w latach 2007-2009.

Rodzaj postępowania upadłościowego	I-X 2007	I-X 2008	Zmiana 2008/2007 (%)	I-X 2009	Zmiana 2009/2008 (%)
Upadłości w celu likwidacji majątku	292	270		420	
Upadłości z możliwością zawarcia układu	58	47		77	
Ogółem	350	317	- 9,4	497	+ 56,8

Źródło: www.coface.pl [24.11.2009r.].

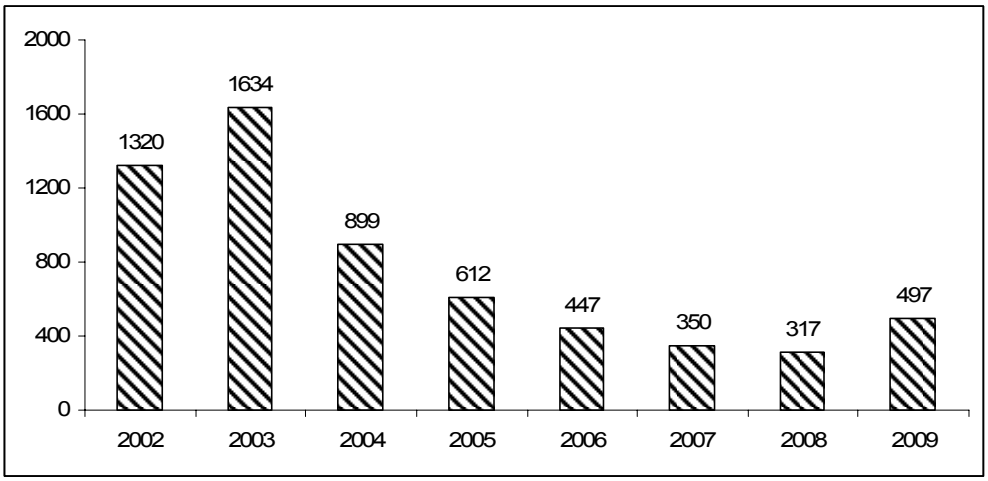
Oczywiście sytuacja rynkowa nie pozostaje bez wpływu na płynność finansową podmiotów gospodarczych, zwłaszcza tych, które – tak jak firmy deweloperskie - znajdują się w łańcuchu płatności i są uzależnione od zachowań innych podmiotów na rynku. Wówczas ryzyko trudności finansowych, które mogą – przybierając na sile – przerodzić się w zatory płatnicze i w konsekwencji doprowadzić do upadłości przedsiębiorstw jest wysokie. Warto zatem w tym kontekście zwrócić uwagę na zjawisko nasilenia się upadłości przedsiębiorstw w warunkach spowolnienia gospodarczego i narastających trudności finansowych[8]. Skalę i strukturę branżową upadłości przedsiębiorstw w Polsce w

[6] *Koniunktura w przemyśle, budownictwie, handlu i usługach w listopadzie 2009 r.*, GUS, www.stat.gov.pl

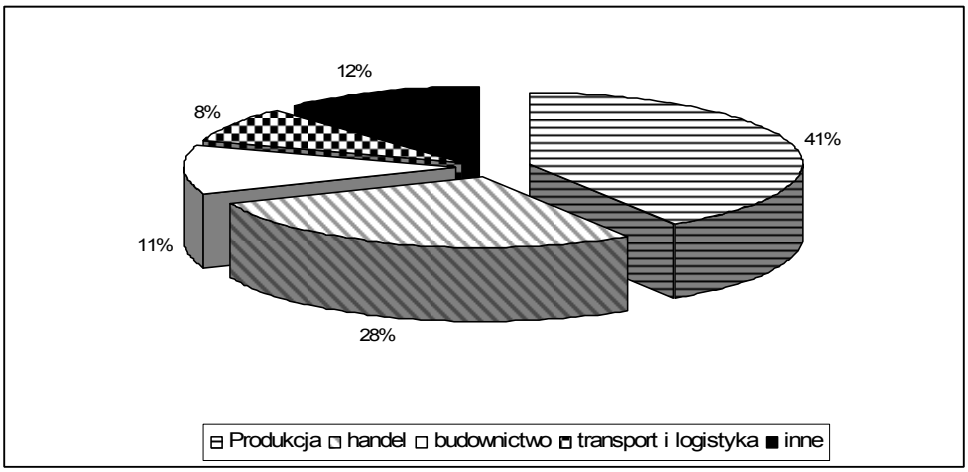
[7] Pod koniec roku 2009 zaledwie 4,5% badanych przez GUS podmiotów nie odczuwało żadnych barier swojej działalności (4,9% w październiku 2009 r. i 5,4% w listopadzie 2008 r.). Zob.: *Koniunktura gospodarcza – budownictwo*, Listopad 2009, www.stat.gov.pl [30.11.2009r.].

[8] Jak alarmuje Bruno Vanryb, przewodniczący MiddleNext – stowarzyszenia francuskich przedsiębiorstw średniej wielkości – w UE ma obecnie miejsce wiele tysięcy niepotrzebnych upadłości.

latach 2007-2009 obrazuje tabela 2 oraz dwa kolejne wykresy (1 i 2).



Wykres 1. Skala postępowań upadłościowych w Polsce w latach 2002-(X)2009. *Źródło*: Upadłości firm w Polsce I-VI 2009, http://www.egospodarka.pl/42587,Upadlosci-firm-w-Polsce-I-VI-2009,1,39,1.html [24.11.2009r.].



Wykres 2. Struktura upadłości przedsiębiorstw według głównych sektorów (I-X.2009). *Źródło*: www.Coface.pl [24.11.2009r.].

W roku 2008 ponad 150 tys. europejskich firm straciło płynność finansową (czterokrotnie więcej niż w USA). Zobacz: P. Masiukiewicz, *Zarządzanie przedsiębiorstwem w procesie naprawczym*, http://www.konferencja.c-law.org [24.11.2009].

Komentarze analityków dotyczące upadłości oraz kondycji firm deweloperskich realizujących różne projekty inwestycyjne na rynku nieruchomości w ostatnim okresie nie są jednoznaczne. O ile bowiem w pierwszych miesiącach 2009 roku najczęściej ryzyko upadłości dotyczyło firm dużych, to już w II połowie roku zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców. Jak przewidują eksperci z Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych także i w IV kwartale nie ustaną kłopoty sektora budowlanego (JAWORSKI 2009). Natomiast według opinii analityków BRE Banku S.A. z września 2009 r. rynek deweloperski wskazuje na pewne ustabilizowanie się sytuacji zwłaszcza w sektorze mieszkaniowym, na którym po okresie dosyć intensywnych i czasami znacznych spadków cen, a także stosowania upustów oraz innych zachęt mających na celu zdynamizowanie sprzedaży już wybudowanych i będących jeszcze w budowie powierzchni, pod koniec 2009 r. nie odnotowuje się tak spektakularnych spadków cen. Jak się ocenia, po okresie zahamowania wzrostu gospodarczego dostępna na rynku oferta mieszkaniowa już została selektywnie zweryfikowana i zakupiona przez inwestorów, a wobec bardzo drastycznego zahamowania nowych inwestycji ceny nieruchomości się stabilizują[9]. Z kolei deweloperzy działający w innych niż mieszkaniowy segmentach rynku, zwłaszcza zaś rynku inwestycji infrastrukturalnych związanych z budową dróg i obsługą zamówień publicznych dofinansowywanych często ze środków unijnych mają dobre perspektywy działalności. Ponadto, różna jest sytuacja przedsiębiorców działających na różnych lokalnych rynkach. Najczęściej monitorowane największe aglomeracje mają zupełnie inną skalę i dynamikę biznesową niż mniejsze ośrodki, których chłonność rynku jest zazwyczaj najlepiej rozpoznana przez lokalne firmy deweloperskie. Podsumowując zatem warto pamiętać o zróżnicowanych uwarunkowaniach oraz sytuacji rynkowej sektora deweloperskiego[10].

4. Aukcje nieruchomości

Na zakończenie przedstawionych informacji warto odnotować - w kontekście wyraźnego spowolnienia rynku nieruchomości - pierwszą w Polsce aukcję nieruchomości, która odbyła się w listopadzie 2009 r. w Warszawie, a została zorganizowana jako wspólny projekt firmy Colliers International Poland, amerykańskiego domu aukcyjnego Rick Levin & Associates oraz polskiego domu aukcyjnego DESA Unicum[11]. Ze względu na skalę przeprowadzonej aukcji trudno

[9] Rynek deweloperski mieszkań, Dom Inwestycyjny BRE Bank S.A., www.brebank.pl [27.11.2009]

[10] W III kwartale 2009 r. PKB wyrównany sezonowo (w cenach stałych przy roku odniesienia 2000) wzrósł realnie o 0,5% w porównaniu z poprzednim kwartałem i był wyższy niż w roku 2008 o 1,0%, zaś wartość dodana brutto w budownictwie w III kwartale 2009 r. wzrosła realnie o 2,0% w porównaniu z poprzednim kwartałem, natomiast nakłady brutto na środki trwałe w III kwartale 2009 r. obniżyły się realnie o 0,2%; por. www.stat.gov.pl [30.11.2009r.]

[11] Największym zainteresowaniem licytujących cieszyły się inwestycje Wiślane Ogrody dewelopera Star Investments oraz Dobrolin firmy Dantex. Por.: www.kupujnaaukcji.pl

zgodzić się z opinią Pawła Hardeja - dyrektora departamentu aukcji nieruchomości w firmie Colliers International - iż aukcja była swego rodzaju barometrem rynku, gdyż spośród oferowanych 29 nieruchomości o różnym standardzie, metrażu i w różnych lokalizacjach sprzedano 8. Jednak – jak się wydaje – jest to ciekawa, o dużym potencjale rozwoju na polskim rynku inicjatywa, wzbogacająca o nowe instrumenty sprzedaż nieruchomości, znana od lat na dojrzałych rynkach.

5. Wnioski

W niniejszym opracowaniu przedstawiono najważniejsze informacje charakteryzujące polski rynek nieruchomości w okresie spowolnienia gospodarczego spowodowanego globalnymi zawirowaniami gospodarczymi. Trudno jest jednoznacznie ocenić aktualny stan krajowego rynku nieruchomości, tym bardziej, że niejednoznaczne są opinie i sygnały o tym, w jakim momencie cyklu koniunkturalnego znajdujemy się obecnie. Ponadto, istnieje także paradoksalnie niebezpieczeństwo powrotu koniunktury, w którym banki będą bardziej bezwzględnie wywierały presję na osłabionych deweloperów i żądały od nich spłaty wcześniej udzielonych kredytów, co może w efekcie doprowadzić do ich bankructwa na progu poprawiającej się sytuacji rynkowej (KIREJCZYK 2009).

6. Literatura

Budownictwo mieszkaniowe w okresie I-X 2009 r., GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_906_PLK_HTML.htm [24.11.2009 r.].

JAWORSKI M., W tym roku upadnie mniej firm niż przewidywano, Gazeta Prawna z dn. 19.10.2009 r.

KIREJCZYK K. 2009. Residential Market In Poland, VI Congress on Housing Finance In the Central and Eastern European Countries, ZBP.

Koniunktura gospodarcza – budownictwo, Listopad 2009, www.stat.gov.pl [30.11.2009r.].

Koniunktura w przemyśle, budownictwie, handlu i usługach w listopadzie 2009 r., GUS, www.stat.gov.pl

MASIUKIEWICZ P. 2009. Zarządzanie przedsiębiorstwem w procesie naprawczym, http://www.konferencja.c-law.org.

OSIŃSKI J. 2008. Wnioski dla Polski płynące z ostatnich zaburzeń na światowych rynkach finansowych, Forum Bankowe, ZBP, Warszawa.

Rynek deweloperski mieszkań, Dom Inwestycyjny BRE Bank S.A., www.brebank.pl.

SIEMIŃSKA E. 2008. Ryzyko kredytowe a konkurencyjność kredytów hipotecznych w kontekście globalizacji rynków finansowych, Finansowanie Nieruchomości, nr 02/15.

Upadłości firm w Polsce I-VI 2009, http://www.egospodarka.pl

www.Coface.pl.

www.kupujnaaukcji.pl/.

www.nbp.pl.
www.stat.gov.pl.

*****

RESIDENTIAL BUILDINGS DEVELOPERS FUNCTIONING IN POLAND AFTER THE CRISIS

Ewa Siemińska
The Department of Investment and Real Estate
Nicolaus Copernicus University in Toruń
e-mail: ewahsiem@econ.uni.torun.pl

Key words: *developer, real estate market, residential/housing market, economic crisis*

Abstract

Investing in real estate is posed by many risks, which appear in extreme circumstances. Such situation demands from market's participants a special caution. The aim of this article is to show Polish housing market's situation after world's financial crisis, which started on the sub-prime market in the United States of north America.

OCENA RENTOWNOŚCI INWESTYCJI TOWARZYSTW UBEZPIECZENIOWYCH W POLSCE

Rafał Wolski
Katedra Ekonomii Przemysłu i Rynku Kapitałowego
Uniwersytet Łódzki
e-mail: rwolski@uni.lodz.pl

Magdalena Załęczna
Katedra Inwestycji i Nieruchomości UŁ
Uniwersytet Łódzki
e-mail: mzaleczna@uni.lodz.pl

Słowa kluczowe: *towarzystwa ubezpieczeniowe, nieruchomości, inwestycje.*

Streszczenie

Analiza działalności lokacyjnej towarzystw ubezpieczeniowych w Polsce pozwala stwierdzić, że w latach 2000-2008 nieruchomości odgrywały jedynie marginalną pozycję w strukturze przeciętnego portfela inwestycyjnego. W porównaniu z inwestycjami towarzystw ubezpieczeniowych w innych krajach ta strategia inwestycyjna nie jest powszechna. Należy także zauważyć, że tradycyjnie w krajach o rozwiniętej gospodarce więcej inwestują w nieruchomości towarzystwa ubezpieczeń na życie. W Polsce zagregowana struktura lokat towarzystw ubezpieczeniowych wykazuje różnicę między udziałem inwestycji w nieruchomości towarzystw ubezpieczeń majątkowych i na życie, ale to te pierwsze częściej angażują swoje środki w tego typu inwestycje. Jest to więc odmienne podejście niż w krajach zachodnich.

Autorzy postanowili zbadać jak kształtowała się w przeszłości rentowność zaangażowanych kapitałów zarówno ubezpieczycieli majątkowych, jak i na życie pod wpływem inwestycji w nieruchomości oraz starali się określić przyczyny nikłego zainteresowania tym rodzajem aktywów.

1. Wstęp

Towarzystwa ubezpieczeniowe są w krajach zachodnich znaczącymi inwestorami na rynku nieruchomości, co jest spowodowane charakterem prowadzonej przez nie działalności. Zgodnie z teorią ubezpieczeń, lokaty powinny być pewne, płynne i rentowne. Na rynku nieruchomości inwestują przede wszystkim towarzystwa ubezpieczeniowe specjalizujące się w zawieraniu ubezpieczeń na życie, są one bowiem zainteresowane głównie lokatami długoterminowymi i nie wymagają tak wysokiego poziomu płynności jak ubezpieczyciele majątkowi. Ich inwestycje na rynku nieruchomości mają dwojaki charakter – przyjmują postać inwestycji bezpośrednich (nabycie nieruchomości dla

osiągania strumienia dochodów w postaci czynszów i dochodów pozaczynszowych) oraz inwestycji polegających na udzielaniu kredytów i czerpaniu korzyści z płaconych odsetek. Nieruchomość jest uważana za odpowiednią lokatę, choćby dlatego, że chroni kapitał przed inflacją w długim okresie[12]. Towarzystwa ubezpieczeniowe ze Stanów Zjednoczonych, Niemiec czy Wielkiej Brytanii inwestują między innymi w duże obiekty handlowe i domy wielomieszkaniowe na wynajem.

Celem niniejszej pracy jest przybliżenie strategii inwestycyjnej polskich towarzystw ubezpieczeniowych, jak również próba znalezienia odpowiedzi na pytanie dlaczego inwestycje w nieruchomości nie są tak popularne jak w innych rozwiniętych gospodarkach.

2. Towarzystwa ubezpieczeniowe w Polsce – podstawy działalności

Ten typ inwestorów instytucjonalnych funkcjonował w okresie Polski Ludowej, jednakże po rozpoczęciu transformacji polityczno-gospodarczej ukształtowały się nowe rynkowe zasady działalności oraz powstały towarzystwa ubezpieczeniowe na życie. Zasady funkcjonowania **towarzystw ubezpieczeniowych** w Polsce reguluje ustawa o działalności ubezpieczeniowej[13]. Zasadniczo działalność towarzystwa ubezpieczeniowego składa się z: działalności techniczno – ubezpieczeniowej oraz działalności inwestycyjnej. Działalność techniczno – ubezpieczeniowa jest działalnością *stricte* ubezpieczeniową natomiast w ramach działalności inwestycyjnej kształtowana jest polityka inwestycyjna, realizowana poprzez budowę portfela inwestycyjnego zgodnie z zasadami bezpieczeństwa, płynności i rentowności lokat.

Działalność inwestycyjna towarzystw ubezpieczeniowych ma na celu zachowanie oraz pomnożenie zainwestowanego kapitału w danym okresie, obejmuje zarówno inwestycje finansowe jak i rzeczowe, choć te drugie mają mniejsze znaczenie. Towarzystwa podejmują decyzje inwestycyjne mając do dyspozycji: fundusze własne, środki finansowe stanowiące pokrycie rezerw techniczno – ubezpieczeniowych[14] oraz inne czasowo wolne środki finansowe (CZERWIŃSKA, OSTROWSKA 2000, str. 329).

Decyzje dotyczące lokowania kapitału są podejmowane pod wpływem między innymi zakresu działalności, celów, wielkości i formy prawnej towarzystwa, kwalifikacji i doświadczenia kadry zarządzającej, zasobów finansowych oraz sytuacji makroekonomicznej, rozwoju rynku kapitałowego, regulacji prawnych

[12] Dotyczy to inflacji oczekiwanej. Najlepiej sprawdzają się inwestycje w nieruchomości biurowe I przemysłowe, szerzej: Brown G. R., Property Investment and the Capital Markets, E.& F.N Spon, London 1991., a także: Bond, M., Seiler, M., Real Estate Returns and Inflation: An Added Variable Approach, Journal of Real Estate Research, Vol. 15 Issue 3, 1998, s. 327-339.

[13] Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. nr 124, poz. 1151 z póź. zm.

[14] Rezerwy techniczno – ubezpieczeniowe (fundusz ubezpieczeniowy) na udziale własnym powinny mieć pokrycie w posiadanych przez firmę lokatach. Jeżeli wskaźnik pokrycia jest niższy niż 100%, zagraża to bezpieczeństwu firmy. Z tego powodu zabezpieczenie interesów osób ubezpieczonych powinno być najważniejszym priorytetem przy podejmowaniu działalności lokacyjnej.

(KRZEMIEŃ 2000, str. 340; CZERWIŃSKA 2003, str. 114).

Działalność inwestycyjna towarzystw ubezpieczeniowych w Polsce regulowana jest przez ustawodawcę, który nakłada ograniczenia w zakresie kierunków lokowania środków finansowych, ustala limity koncentracji danego rodzaju inwestycji w portfelu lokat, ustanawia organ nadzoru nad działalnością zakładów ubezpieczeń (CZERWIŃSKA 2005, str. 62).

Wahania w poziomie inwestycji zakładów ubezpieczeniowych na rynku nieruchomości w Polsce były związane przede wszystkim ze zmianami regulacji prawnych. Zgodnie z zasadami obowiązującymi do końca 2000 r.[15] towarzystwa ubezpieczeniowe mogły raportować w ramach lokat inwestycje w nieruchomości (z wyjątkiem nieruchomości rolnych). Od stycznia 2001 r. zniesiono możliwość zaliczania do kategorii lokat nieruchomości użytkowanych na potrzeby własne zakładu ubezpieczeń[16], takie zasady obowiązywały do końca 2003 r.

Od 1 stycznia 2004 r., w ramach uregulowań wprowadzanych nową ustawą, weszły w życie nowe przepisy dotyczące działalności inwestycyjnej towarzystw ubezpieczeniowych. Zmiany w zakresie rynku nieruchomości dotyczyły przede wszystkim łącznego limitu inwestowania w nieruchomości, certyfikaty inwestycyjne funduszy inwestycyjnych, dokonujących lokat wyłącznie w nieruchomości oraz pożyczki zabezpieczone hipotecznie – łącznie do 25% wartości rezerw techniczno – ubezpieczeniowych. Potwierdzono obowiązujące poprzednio zasady, iż inwestycje w jedną lub kilka nieruchomości, które ze względu na swoje położenie powinny być uznane za jedną lokatę, nie mogą przekraczać 10% wartości rezerw techniczno – ubezpieczeniowych zakładu. Ponadto, inwestycje w pożyczki zabezpieczone hipotecznie, które były udzielone temu samemu pożyczkobiorcy lub grupie pożyczkobiorców zależnych lub stowarzyszonych, mogą stanowić maksymalnie do 5% wartości rezerw techniczno – ubezpieczeniowych zakładu. Powrócono także do zaliczania do lokat, inwestycji w nieruchomości wykorzystywanych na własne potrzeby przez ubezpieczycieli.

Analiza działalności lokacyjnej towarzystw ubezpieczeniowych pozwala stwierdzić, że nie prowadziły one wyspecjalizowanej polityki inwestycyjnej na obszarze rynku nieruchomości. W latach 2000-2008 nieruchomości odgrywały jedynie marginalną pozycję w strukturze aktywów zakładów ubezpieczeń ogółem – por. tabela 1. Dla ubezpieczycieli nieruchomości były ważne głównie z punktu widzenia funkcji „siedziby" i związanego z tym prestiżu, a nie jako lokata, wyraźnie jest to widoczne w danych z lat 2002-03, gdy ze względu na zmiany regulacji prawnej raportowano jako lokaty tylko inwestycje w nieruchomości nie przeznaczone na własne potrzeby.

Wskazuje się, że na tak znikomą obecność nieruchomości w portfelach firm ubezpieczeniowych wpływa również stan rozwoju samego rynku nieruchomości,

[15] Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 z późniejszymi zmianami).

[16] Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U.Nr 70, poz. 819.

tego rodzaju inwestycje są mniej atrakcyjne od innych alternatywnych form lokowania pieniędzy (CZERWIŃSKA 2007, str. 73).

Tabela 1

Udział procentowy nieruchomości w aktywach zakładów ubezpieczeniowych w latach 2000-2008; stan na koniec roku

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zakłady ubezpieczeń ogółem	2,49	2,30	0,67	0,55	1,78	1,51	1,29	1,12	1,30
Zakłady ubezpieczeń na życie	1,36	1,40	0,53	0,40	0,75	0,69	0,61	0,61	0,72
Zakłady ubezpieczeń majątkowych i pozostałych osobowych	3,90	3,48	0,83	0,75	2,74	2,40	2,00	1,63	2,01

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn PUNU – Wyniki Sektora Ubezpieczeń za rok 2000; Roczniki ubezpieczeń i funduszy emerytalnych 2001-2005, KNUiFE; Raporty KNF 2006-2008.

Analizując zagregowaną strukturę lokat towarzystw ubezpieczeniowych należy wyodrębnić towarzystwa ubezpieczeń na życie oraz majątkowe. Wyraźnie widoczna jest różnica między udziałem inwestycji w nieruchomości – towarzystwa ubezpieczeń majątkowych bardziej angażują swoje środki w tego typu inwestycje – por. tab. 1. Jest to szczególna sytuacja, ponieważ z racji długoterminowości działań ubezpieczycieli na życie to oni w krajach zachodnich inwestują w nieruchomości. Być może w Polsce podstawowe znaczenie ma jednak zgromadzony kapitał – towarzystwa ubezpieczeń na życie jako znacznie młodsze nie posiadają wystarczających środków aby silnie angażować się na kapitałochłonnym rynku nieruchomości.

Analiza zagregowanych inwestycji w nieruchomości pozwala na stwierdzenie, iż największa suma w badanym okresie została przeznaczona na budynki i budowle – w 2008 r. było to 261,23 mln PLN w wypadku towarzystw ubezpieczeń na życie i 779,85 mln PLN w odniesieniu do towarzystw ubezpieczeń majątkowych – por. tabela 2.

Tabela 2

Inwestycje zakładów ubezpieczeń na rynku nieruchomości w latach 2000-2008 (mln PLN, stan na 31.12)

Rok	**Rodzaj zakładu**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Nierucho-	**I**	231,13	303,98	142,12	126,38	227,01	228,83	226,69	248,78	396,12

mości ogółem	**II**	534,68	584,2	164,04	162,2	791,41	728,42	704,27	667,56	908,02
Budynki i budowle	**I**	205,62	197,78	56,72	50,78	140,46	142,57	138,89	136,07	261,23
	II	277,67	360,63	75,58	79,74	582,29	565,65	568,9	560,36	779,85
Inwestycje budowlane i zaliczki na poczet tych inwestycji	**I**	17,78	17,95	0	0	9,64	9,42	12,72	23,65	33
	II	222,14	181,42	31,23	24,93	89,98	32,29	15,05	17,44	23,36
Grunty własne	**I**	7,73	88,25	85,4	75,6	76,91	76,84	75,08	89,05	101,89
	II	36,87	42,15	57,23	57,53	119,14	130,48	120,32	89,75	104,85

gdzie: **I - zakłady ubezpieczeń na życie**,
II - zakłady ubezpieczeń majątkowych i pozostałych,

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Biuletyn PUNU – Wyniki Sektora Ubezpieczeń za rok 2000; Roczniki ubezpieczeń i funduszy emerytalnych 2001-2005, KNUiFE; Raporty KNF 2006-2008.

Jest to znaczący wzrost w stosunku do 2007 r. wynikający najprawdopodobniej z dekoniunktury na rynkach finansowych. Zakup gruntów cieszył się porównywalnym zainteresowaniem obu grup ubezpieczycieli – przeznaczyli oni odpowiednio 101,89 mln PLN i 104,85 mln PLN. Inwestycje budowlane i zaliczki na poczet tych inwestycji miały najmniejszy udział w inwestycjach w nieruchomości ogółem, ponieważ przeznaczono na nie 33,00 mln PLN i 23,36 mln PLN. Należy jednak zauważyć, iż w 2000 i 2001 r. towarzystwa ubezpieczeń majątkowych inwestowały w tej kategorii znaczne środki, co wynikało z tego, że lata 2000-2001 były szczególnym okresem dla wielu polskich towarzystw ubezpieczeniowych. Inwestowały one w budowę własnych siedzib, także w ramach sieci oddziałów terenowych.

Pożyczki hipoteczne w przypadku towarzystw ubezpieczeń na życie miały skrajnie niskie znaczenie – w 2007 r. opiewały one bowiem na kwotę 82 tys. PLN, a w 2008 kwota ta zmniejszyła się do 27 tys. PLN. Towarzystwa ubezpieczeń majątkowych były znacznie bardziej zaangażowane w tym segmencie – w 2007 r. miały one bowiem wierzytelności zabezpieczone hipotecznie na kwotę 4,78 mln PLN, a w końcu 2008 r. kwota ta zmniejszyła się do 3,79 mln PLN.

3. Wpływ inwestycji w nieruchomości na podstawowe wskaźniki rentowności

Rozpatrując przyczyny, dla których nieruchomości nie cieszą się specjalnym powodzeniem wśród osób odpowiedzialnych za inwestycje w zakładach ubezpieczeń, autorzy zdecydowali się na przeanalizowanie wpływu jaki miały te inwestycje w przeszłości na kształtowanie się wskaźników efektywności, takich jak wskaźnik rentowności aktywów ROA, wskaźnik rentowności kapitałów własnych

ROE i wskaźnik rentowności sprzedaży ROS. Przypominając wymienioną już we wstępie zasadę, że zgodnie z teorią ubezpieczeń, lokaty powinny być pewne, płynne i rentowne uznano wskaźniki rentowności za adekwatne, choć pośrednie, miary oceny strategii inwestycyjnych towarzystw ubezpieczeniowych. W celu odpowiedniego ukierunkowania badań przyjęto dwa założenia, w konsekwencji których postawiono hipotezy badawcze. Założono, że rentowność sprzedaży ma wpływ na inwestycje, w tym na inwestycje w nieruchomości, a także, że nieruchomości w portfelu inwestycyjnym towarzystw ubezpieczeniowych poprawiają rentowność ich kapitału własnego i aktywów.

Postawiono dwie hipotezy badawcze. Hipoteza pierwsza: nieruchomości podnoszą rentowność aktywów i kapitału własnego. Druga hipoteza badawcza: wzrost rentowności sprzedaży pociąga za sobą wzrost inwestycji w nieruchomości. Jeśli pierwsza hipoteza zostanie zweryfikowana pozytywnie, będzie to sugerowało, że brak większego zaangażowania na rynku nieruchomości jest błędem. Jeśli zaś zostanie zweryfikowana negatywnie może to sugerować, że brak odpowiedniego zaangażowania zakładów w nieruchomości jest wynikiem niechęci właścicieli i zarządów tych zakładów do tego typu inwestycji jako wydatków ograniczających ich bezpośrednie dochody. Weryfikacja pozytywna drugiej hipotezy może sugerować, że w zakładach ubezpieczeń jest zbyt mało środków by angażować je w nieruchomości i pozyskiwanie nowych pozwala rozwijać inwestycje. Jeśli zaś hipoteza zostanie zweryfikowana negatywnie może to sugerować całkowity brak zainteresowania zarządzających zakładami do inwestowania na rynkach nieruchomości, nawet przy zwiększających się zasobach gotówkowych.

3.1. Dane

Do badania wykorzystano zagregowane dane zawarte w Biuletynie PUNU „Wyniki Sektora Ubezpieczeń za rok 2000", Rocznikach ubezpieczeń i funduszy emerytalnych 2001-2005 wydawanych przez KNUiFE oraz Biuletynach rocznych, Rynek Ubezpieczeń od 2006 roku do 2008 wydawanych przez KNF. Wskaźniki ROS, ROE i ROA pochodzą z tych samych źródeł. Poziom inwestycji w nieruchomości określony został jako udział inwestycji w całości aktywów zakładów ubezpieczeniowych. Badanie wykonano w okresie od 2000 do 2008 roku. Dane zostały zagregowane zgodnie z metodologią zaprezentowaną w sprawozdaniach finansowych, a zatem zakłady ubezpieczeń zostały najpierw potraktowane całościowo, by następnie podzielić je na zakłady ubezpieczeń na życie i zakłady ubezpieczeń pozostałych osobowych i majątkowych. Inwestycje w nieruchomości również podzielono. Najpierw wykorzystano dane zagregowane, a następnie wykorzystywano dane na temat inwestycji w budynki, grunty oraz inwestycje budowlane i zaliczki na poczet tych inwestycji.

Ze względu na krótki okres badawczy, jak i zmiany prawne zachodzące w sposobie księgowania nieruchomości dostępne dane trudno uznać za idealne. Autorzy mają pełną świadomość ich niedoskonałości. Jednak zmiany zasad

rachunkowości są barierą nie do pokonania i pozostaje jedynie kwestia, czy podjąć próbę przeanalizowania dostępnych wskaźników, czy tez całkiem porzucić badania. Należy przy tym pamiętać, że wnioskowanie nie może być traktowane jako bezdyskusyjne.

3.2. Metodologia

Badanie podzielono na dwa etapy. W pierwszym z nich przeprowadzono analizę współczynników korelacji Pearsona. Do oceny wiarygodności otrzymanych wyników posłużono się testem t-Studenta z poziomami istotności 0,01; 0,05 i 0,1. Pierwszy z tych poziomów pozwala na przeprowadzenie wnioskowania o stosunkowo mocnych podstawach, natomiast przy ostatnim poziomie istotności do wyciąganych wniosków należy już podchodzić ze znacznie większą ostrożnością.

Drugim etapem badań było przeprowadzenie analiz regresji liniowej, tak by ustalić siłę i jakość zależności pomiędzy wskaźnikami efektywności a poziomem inwestycji w nieruchomości.

3.3. Wyniki badań

W tabeli 3 zaprezentowano wyniki analizy współczynnika korelacji Pearsona pomiędzy wskaźnikami rentowności a udziałami kolejnych kategorii nieruchomości w aktywach ogółem.

Tabela 3

Korelacje Pearsona dla n=9 obserwacji od 2000 do 2008

Wyszczególnienie	Nieruchomości	Grunty	Budynki	Inwestycje
zakłady ubezpieczeń ogółem				
ROS	-,453	,009	-,266	-,705**
ROE	-,400	,081	-,225	-,659***
ROA	-,403	-,043	-,200	-,675**
zakłady ubezpieczeń na życie				
ROS	-,757**	-,260	-,698**	-,586***
ROE	-,729**	-,434	-,629***	-,453
ROA	-,737**	-,417	-,641***	-,477
zakłady ubezpieczeń pozostałych osobowych i majątkowych				
ROS	-,142	,342	,247	-,654***
ROE	-,051	,596***	,209	-,482
ROA	-,100	,434	,269	-,620***

*** Korelacja jest istotna na poziomie 0,1 (dwustronnie).
** Korelacja jest istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).
* Korelacja jest istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonej analizy wyłania się dość zaskakujący obraz. 8 korelacji na 36 ma charakter dodatni, w tym jedna tylko jest istotna statystycznie na poziomie istotności 0,1. Pozostałych 28 współczynników korelacji ma znak ujemny, przy czym aż dwanaście z nich jest istotna statystycznie na poziomach 0,05 i 0,1. W kolejnej tabeli przedstawiono wyniki analizy regresji liniowej. Badania przeprowadzono dla wszystkich przypadków, jednak zaprezentowano tylko wybrane wyniki, za kryterium przyjmując istotność zależności między zmiennymi zależną i niezależną.

Tabela 4

Rezultaty analiza regresji przy n=9 obserwacji od 2000 do 2008 dla istotnie statystycznie skorelowanych par wskaźników.

Model		Współczynniki niestandaryzowane		t	R^2	Błąd Standar-dowy oszacowa-nia
Zmienna zależna	Predyktory	B	Błąd standar dowy			
Zakłady ubezpieczeń ogółem						
	Stała	,004	,001	3,600*		
Inwestycje	ROS	-,029	,011	-2,631**	,497	,00166
	Stała	,202	,020	10,081*		
ROE	Inwestycje	-18,096	7,807	-2,318***	,434	,04829
	Stała	,047	,006	8,026*		
ROA	Inwestycje	-5,555	2,293	-2,422**	,378	,01418
Zakłady ubezpieczeń na życie						
Nieruch-omości	Stała	,011	,002	5,888*		
	ROS	-,056	,018	-3,068**	,574	,00230
	Stała	,008	,002	4,377*		
Budynki	ROS	-,047	,018	-2,580**	,487	,00230
	Stała	,001	,000	3,261**		
Inwestycje	ROS	-,004	,002	-1,916***	,250	,00025
	Stała	,340	,049	6,902*		
ROE	Nieruchomości	-21,642	7,692	-2,814**	,464	,07167
	Stała	,294	,044	6,621*		
ROE	Budynki	-20,489	9,573	-2,140***	,396	,08134
	Stała	,048	,007	6,918*		
ROA	Nieruchomości	-3,100	1,075	-2,883**	,543	,01002

	Stała	,041	,006	6,621*		
ROA	Budynki	-2,957	1,339	-2,208***	,410	,01138
Zakłady ubezpieczeń pozostałych osobowych i majątkowych						
	Stała	,008	,002	3,279**		
Inwestycje	ROS	-,041	,018	-2,287***	,428	,00358
	Stała	,061	,048	1,292		
ROE	Grunty	34,716	17,684	1,963***	,355	,04401
	Stała	,063	,009	6,704*		
ROA	Inwestycje	-3,789	1,814	-2,088***	,384	,02271

* B jest istotne na poziomie 0,01 (dwustronnie). ** B jest istotne na poziomie 0,05 (dwustronnie). *** B jest istotne na poziomie 0,1 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 4 przedstawiono wyniki analizy regresji dla kolejnych wersji modelu. Uwagę zwraca dominacja ujemnego nachylenia linii regresji. Tylko w jednym przypadku, dla zakładów ubezpieczeń pozostałych osobowych i majątkowych, przy poziomie istotności 0,1; a zatem dość liberalnym, zaobserwowano dodatnią zależność między rentownością kapitałów własnych a inwestycjami w grunty. W każdym pozostałym, istotnym statystycznie przypadku linia regresji miała ujemne nachylenie. Dopasowanie modelu do równania liniowego nie jest zadawalające w żadnym z przypadków. Najwyższy współczynnik R-kwadrat osiągnął wartość 0,574. Jednak należy podkreślić, że autorów interesował przede wszystkim charakter zależności, nie dokładna postać modelu opisująca tę zależność.

W przytłaczające większości istotnych statystycznie przypadków, postawione hipotezy badawcze zostały zweryfikowane negatywnie. Jednak ze względu na jakość i liczbę danych wyciągnięte wnioski należy uznać za dyskusyjne i w żaden sposób nie można ich uznawać za ostateczne. Jeśli tendencje do ograniczania rentowności kapitału własnego i aktywów potwierdziłyby się na dłuższych szeregach obserwacji byłaby to odpowiedź na nurtujące pytanie o brak zainteresowania zakładów ubezpieczeniowych inwestycjami na rynku nieruchomości. Dodatkowo spadek zainteresowania nieruchomościami ze strony zakładów, pomimo wzrostu rentowności sprzedaży, może oznaczać, że to nie brak kapitału jest powodem, dla którego inwestycje nie są podejmowane.

Przedstawione badania nie dają pełnej odpowiedzi, są jedynie sygnałem, że inwestycje w nieruchomości nie koniecznie muszą być rentowne. Można upatrywać wielu przyczyn takiego stanu. Na przykład brak odpowiednio rozwiniętego rynku, a może przyczyną jest zbyt krótki okres, w którym nie ma możliwości wykazania odpowiedniej efektywności inwestycji w nieruchomości w stosunku do innych inwestycji, choćby na rynku papierów wartościowych. Przy wnioskowaniu pamiętać również należy, że choć przy gorszych parametrach, to jednak wskazano też na sytuację, w której inwestycje w grunty poprawiają

rentowność kapitałów własnych. Zatem sygnały nie są jednoznaczne.

Analiza wniosków nasuwa refleksję o potrzebie kolejnych badań pozwalających lepiej opisać naturę zaobserwowanych zjawisk. Według autorów jednym z następnych kroków powinno być przebadanie tych samych zależności, ale z wprowadzeniem opóźnienia o jeden, dwa i trzy okresy. Jednak do przeprowadzenia takich badań zdecydowanie potrzeba więcej obserwacji.

4. Podsumowanie

Nieruchomości powszechnie uważane są za doskonałą alternatywę dla szeregu klasycznych i nowoczesnych inwestycji, z tą jednakże różnicą, że charakteryzują się zwykle niską, bądź wręcz ujemną korelacją z rynkiem, co oznacza, że mogą być odporne na wahania koniunkturalne i stanowią doskonałe zabezpieczenie i uzupełnienie portfeli inwestycyjnych. W takiej sytuacji inwestowanie na rynku nieruchomości wydaje się wręcz naturalną tendencją. O ile w innych krajach rozwiniętych nieruchomości są popularną lokatą, o tyle w Polsce nadal stanowią one niewielką część aktywów w portfelach inwestorów instytucjonalnych.

Jedną z grup inwestorów instytucjonalnych, dla których można by znaleźć szereg przesłanek do inwestowania w nieruchomości, są zakłady ubezpieczeń, szczególnie zakłady ubezpieczeń na życie. I taką właśnie tendencję obserwuje się w rozwiniętych gospodarkach, ale w Polsce nieruchomości stanowiły w 2008 r. 0,7% lokat w przypadku ubezpieczycieli na życie i 2,0% w przypadku ubezpieczycieli majątkowych i osobowych.

Przedstawione badania są próbą znalezienia odpowiedzi, dlaczego ubezpieczyciele stornią od tych inwestycji. Na podstawie przeprowadzonej analizy odnaleziono pewną negatywne zależność: inwestycje w nieruchomości mogą obniżać rentowność zakładów. Jeśli tak się dzieje w rzeczywistości, to nie powinna dziwić wstrzemięźliwość zakładów w zakupie nieruchomości. Do powyższych wniosków należy jednak podchodzić z dużą dozą ostrożności. Przede wszystkim do dyspozycji są dane za relatywnie krótki okres w kategoriach inwestycji ubezpieczeniowych, szczególnie przy ubezpieczeniach na życie. Dodatkowo wiele badanych zależności jest nieistotna statystycznie, bądź istotna ale na poziomie 0,1.

5. Literatura:

Biuletyn PUNU – Wyniki Sektora Ubezpieczeń za rok 2000.

Bond, M., Seiler, M., *Real Estate Returns and Inflation: An Added Variable Approach*, Journal of Real Estate Research, Vol. 15 Issue 3, 1998, s. 327-339.

Brown G. R., Property Investment and the Capital Markets, E.& F.N Spon, London 1991.

Czerwińska T., *Działalność inwestycyjna zakładów ubezpieczeń na rynku nieruchomości w Polsce*, [w:] *Strategie inwestowania w nieruchomości*. Praca zbiorowa pod redakcją K. Dziworskiej, T. G. Geurtsa, P. Lorensa, Wyd. Urbanista, Warszawa 2007.

Czerwińska T., *Nieruchomości w portfelach inwestycyjnych zakładów ubezpieczeń*

w Polsce, [w:] *Współczesne kierunki inwestowania – formy i efekty*. Praca zbiorowa pod redakcją H. Henzel, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2005.
Czerwińska T., Ostrowska E., *Zarządzanie działalnością inwestycyjną na przykładzie towarzystw ubezpieczeniowych*, [w:] *Ekonomika inwestowania. Aspekty finansowe i ekologiczne*. Praca zbiorowa pod redakcją H. Hanzel, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2000.
Czerwińska T., *Towarzystwa ubezpieczeniowe na rynku kapitałowym w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
Krzemień K., Działalność inwestycyjna firm ubezpieczeniowych – wybrane aspekty, [w:] Ekonomika inwestowania. Aspekty finansowe i ekologiczne, praca zbiorowa pod redakcją H. Hanzel, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2000.
Raporty KNF 2006-2008.
Roczniki ubezpieczeń i funduszy emerytalnych 2001-2005, KNUiFE.
Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 z póź. zm.
Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, Dz.U. nr 124, poz. 1151, z póź. zm.

ASSESSMENT OF THE VIABILITY OF INSURANCE COMPANIES' INVESTMENT IN POLAND

Rafał Wolski
Katedra Ekonomii Przemysłu i Rynku Kapitałowego
Uniwersytet Łódzki
e-mail: rwolski@uni.lodz.pl

Magdalena Załęczna
Katedra Inwestycji i Nieruchomości UŁ
Uniwersytet Łódzki
e-mail:mzaleczna@uni.lodz.pl

Key words*: insurance companies, real estate, investment*

Abstract

The analysis of insurance companies' investment gives the reason to say that in period 2000-08 real estate had only small share in the portfolio. Comparing to the other countries it is not common strategy. Even more different is the fact that traditionally in Western economies life insurance companies are more interested in real estate, however in Poland more interest for this asset show non-life insurance companies.

Authors focused on the viability of insurance companies in the past searching for the influence of real estate in the portfolio and asking the question about the reasons for so small interest for real estate as an asset.

ANALIZA ZMIAN WARTOŚCI GRUNTÓW W STREFACH PODMIEJSKICH DUŻYCH MIAST

Małgorzata Krajewska
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
taxer@poczta.onet.pl

Słowa kluczowe: wartość, rynek gruntów, strefy podmiejskie

Streszczenie

W niniejszym artykule podjęto próbę zdiagnozowania rynku gruntów w strefach podmiejskich. Przybliżono specyfikę tych obszarów oraz przedstawiono motywy, jakimi kierują się inwestorzy nabywający tam nieruchomości. Usystematyzowano rynek gruntów, w podziale na poszczególne segmenty. Przebadano ceny na rynku nieruchomości gruntowych niezabudowanych z lat 2007- I kw. 2009r. na terenie gminy Łysomice, jako gminy podmiejskiej miasta Torunia.

Zaobserwowano, że rynek nieruchomości bardzo szybko reaguje na procesy przekształceń przestrzeni, szybciej niż prace planistyczne mające na celu przeznaczanie terenów do pełnienia nowych funkcji.

1. Wprowadzenie

Silna urbanizacja terenów podmiejskich dużych miast*), a tym samym zwiększony popyt na ziemię powoduje odmienność zachowań uczestników tego rynku w stosunku do rynku nieruchomości wiejskich. Można wysnuć tezę, że w strefach tych, to popyt kształtuje przestrzeń, która z charakteru rolniczego przechodzi w inne formy użytkowania, bardziej adekwatne do potrzeb wynikających z aktualnego poziomu rozwoju społeczno – ekonomicznego (BIŁOZOR 2007, s. 30).

Aby rozwój tych terenów nie był chaotyczny, zmiany sposobu użytkowania winny odbywać się z zachowaniem ładu przestrzennego, rozumianego jako harmonijna całość, czyli z uwzględnieniem m. in. wymagań urbanistycznych, architektonicznych, ekologicznych, kulturowych i społecznych.

Nie sprzyja temu fakt, iż w Polsce w zdecydowanej większości gmin, brak jest pełnego obłożenia terenów miejscowymi planami zagospodarowania

*) W polskiej literaturze przedmiotu, za duże miasta uznaje się te, które posiadają powyżej 100 000 mieszkańców i organem wykonawczym jest tam prezydent miasta (art. 26 ustawy o samorządzie gminnym z 08.03.1990 r., tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591)

przestrzennego. Jest to zachęta dla potencjalnych nabywców nieruchomości do nabywania gruntów rolnych, za ceny znacznie wyższe, które w przyszłości, przy uchwalaniu nowego planu miejscowego, mogłyby być przeznaczone na cele nierolnicze (BIELAŃSKI 2007, s. 20). Wśród tego rynku, ukształtowały się pewne jego segmenty, które wymagają wyodrębnienia, a także wskazania przesłanek, jakimi kierują się nabywcy kupujący tam nieruchomości.

2. Specyfikacja rynku nieruchomości w strefach podmiejskich

Strefy podmiejskie, czyli te znajdujące się w najbliższym otoczeniu miasta, poddawane są silnym procesom przekształceń przestrzeni, co mocno wyróżnia je spośród innych, typowo wiejskich obszarów. Ich odmienny charakter związany jest z przenikaniem się elementów charakterystycznych dla terenów miejskich jak i wiejskich. Wielu badaczy określiło strefę podmiejską jako przestrzeń złożoną i zróżnicowaną (ZAWADZKI 1979, MALISZ 1981, HOPFER 2006), a ŹRÓBEK R. i WOLNY A. (2008, s. 58) opisali ją poprzez zestaw następujących wyróżników:

1) Pełni ona funkcję mieszkaniową, przemysłową lub ich kombinację.
2) Jest ściśle związana z ośrodkiem miejskim, poprzez zaopatrywanie go w produkty żywnościowe, zapewnienie wypoczynku i rekreacji.
3) Podlega procesom dynamicznych przemian (urbanizacji) wkraczających głęboko w teren wiejski.
4) Na jej obszarze różne strefy funkcjonalne przenikają się i nakładają jedna na drugą.
5) Występuje wyższy niż na obszarach wiejskich wskaźnik gęstości zabudowy.
6) Zachodzą tu codzienne kontakty ludzi z centrum, wyróżniające się powiązaniami gospodarczymi, kulturalnymi i społecznymi.
7) Terytorium strefy podmiejskiej określone jest m. in. izochroną dojazdów do pracy wyrażoną w minutach; jako jedno z kryteriów przyjmuje się dojazd w ciągu 60 minut do centrum miasta.
8) Większość mieszkańców strefy to ludność dwuzawodowa lub wyłącznie pracująca w mieście (funkcja obsługi miejskiego rynku pracy).
9) Funkcja rolnicza stanowi nie więcej niż 60% powierzchni strefy.

Ośrodek miejski oddziałuje silnie na strefę przejściową w sferze użytkowania ziemi. Największą intensywność można zaobserwować na terenach położonych najbliżej miasta, im zaś dalej od jego granic, tym intensywność użytkowania jest coraz mniejsza, aż do poziomu właściwego dla obszarów wiejskich. Zainwestowane dotąd rolniczo obszary, przekształcane są najczęściej w osiedla mieszkaniowe i obszary komunikacji. Wraz z przekształceniami obszarów rośnie wartość pojedynczych nieruchomości, a cena działek uzależniona jest w znacznym stopniu od czynnika lokalizacyjnego – odległości od centrum miasta oraz ich dostępności komunikacyjnej. Im dalej położone będą nieruchomości, tym mniej atrakcyjne i mniej wartościowe będą one w oczach inwestorów; za wyjątkiem przeznaczenia ich na cele specjalne (WOLNY, ŹRÓBEK 2008, s. 58).

Ta specyfika stref podmiejskich, zmiany funkcji terenu i większa intensywność

użytkowania sprawia, że rynek nieruchomości w tych strefach stał się atrakcyjnym obszarem inwestowania i odmiennie, w stosunku do rynku wiejskiego ziemi rolnej, jest postrzegany przez inwestorów.

Z punktu widzenia gradacji wartości gruntów, pierwszym segmentem są grunty rolne, nabywane dla potrzeb prowadzenia produkcji rolnej (inwestycje rzeczowe produkcyjne), a przesłanką ich zakupu jest zwiększenie produkcji (powiększenie areału upraw, efektywniejsze wykorzystanie maszyn, zalesienia, zwiększenie produkcji ogrodniczej itp.). Cena takich gruntów ma pewną granicę, którą jest opłacalność produkcji rolnej (FORYŚ, PUTEK-SZELĄG 2008, s. 40). W strefach podmiejskich, transakcje tego typu gruntami rolnymi należą do rzadkości, a jeśli pojawią się w ofercie, to ich cena jest wyższa z uwagi na rysującą się perspektywę odrolnienia.

Kolejnym segmentem, są nieruchomości rolne, traktowane jako inwestycje rzeczowe lokacyjne, które mają w przyszłości przynieść właścicielowi zwrot zaangażowanych środków i założony zysk w momencie sprzedaży (dochód kapitałowy) lub dochód z dzierżawy gruntów (dochód bieżący), czy też dotacji unijnych – w ostatnim czasie była to ważna przesłanka zakupu dużych powierzchniowo gruntów rolnych (FORYŚ, PUTEK-SZELĄG 2008, s. 39). Wśród inwestycji rzeczowych lokacyjnych, na szczególną uwagę zasługują nieruchomości rolne postrzegane przez uczestników rynku nieruchomości jako potencjalne grunty budowlane. Ten sposób inwestowania mocno uaktywnił się w strefach podmiejskich, gdzie nabywane są duże areały ziemi, tzw. „ pola inwestycyjne", jak i małe działki rolne, o pow. ca 3000 m^2 – 5000 m^2, których podział nie wymaga skomplikowanej procedury formalno-prawnej.

Osobną grupę stanowią nieruchomości o wysokich walorach przyrodniczych z możliwością ich wykorzystania dla funkcji rekreacyjnej. Jednak z uwagi na ich specyfikę, nie w każdej strefie podmiejskiej one występują.

Najdroższym segmentem rynku gruntów w strefach podmiejskich są działki budowlane, czyli te których wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z aktów prawa miejscowego lub odrębnych przepisów. Traktowane są najczęściej, jako inwestycje nie nastawione na zysk, nabywane w celu zaspokojenia własnych potrzeb inwestora – mieszkaniowych czy też realizacji obiektów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zakup działek budowlanych może być też formą inwestycji rzeczowych lokacyjnych.

Przedstawione wyżej przesłanki, jakimi kierują się nabywcy gruntów w strefach podmiejskich, pozwalają na podsumowanie i wyodrębnienie segmentów tego rynku (tabela 1).

Tabela 1

Podział rynku gruntów w strefach podmiejskich.

Lp.	Wyszczególnienie
1.	Grunty rolne nabywane dla potrzeb prowadzenia działalności w rolnictwie
2.	Grunty rolne postrzegane jako potencjalne grunty budowlane – tzw. „pola inwestycyjne"
3.	Grunty rolne postrzegane jako potencjalne grunty budowlane – działki o pow. 3000 m² – 5000 m²
4.	Grunty o wysokich walorach przyrodniczych, nabywane dla potrzeb rekreacyjnych
5.	Działki budowlane

Źródło: opracowanie własne.

3. Rynek gruntów na terenie gminy Łysomice jako strefy podmiejskiej miasta Torunia

3.1. Charakterystyka obszaru badawczego

Gmina Łysomice bezpośrednio przylega do północnej granicy 200 tysięcznego miasta Torunia. Gmina położona jest przy drodze krajowej nr 1 (Cieszyn, Toruń, Gdańsk) oraz przy linii kolejowej Toruń – Malbork. Przez jej teren w niedalekiej przyszłości przebiegać będzie autostrada A1 (Gdańsk-Bratysława) z węzłem autostradowym łączącym tą autostradę z trasą Nr 1. Przy tej trasie w Ostaszewie znajduje się Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna, na której terenie wybudowały się w głównej mierze firmy japońskie (Orion, Sharp, Sumika, Kimoto, itp.). Są to obecnie największe zakłady produkcyjne na terenie Gminy Łysomice. W obrębie strefy działają także inne firmy i punkty usługowe.
Ogólna powierzchnia gminy to 128 km². Na terenie gminy znajduje się 21 wsi zgrupowanych w 13 sołectwach. Ludność gminy Łysomice stale powiększa się dzięki przesiedlającym się mieszkańcom Torunia i przekroczyła już 8400 mieszkańców (dane na grudzień 2007).

Pomimo dużej aktywności gospodarczej, nadal najważniejszą dziedziną gospodarki w gminie jest rolnictwo. Średnia powierzchnia gospodarstwa indywidualnego wynosi około 12 ha. Większość gospodarstw posiada wielkość 10 – 20 ha, liczne również są gospodarstwa średnie, w przedziale od 5 do 10 ha. Znaczny odsetek powierzchni gruntów w gminie (33,3%) zajmują gospodarstwa duże, powyżej 50 ha.
Na terenie gminy dominują gleby brunatnoziemne i bielicowe. W części dolinnej przeważają gleby piaskowe różnych typów genetycznych, a miejscami także gleby organiczne.

Pod względem gospodarczym na obszarze gminy Łysomice przeważają grunty orne dobrych klas bonitacyjnych, tj. III klasy (łącznie 62,5% powierzchni gruntów ornych) i klasy IV (29,7%).Ogólny wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej oszacowany przez Instytut Uprawy i Nawożenia Gleb w Puławach wynosi 84,0 punkty i jest wyższy od średniego dla powiatu i jednym z wyższych w województwie.

Zgodnie z wytycznymi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łysomice, zalecana jest maksymalna ochrona gleb klas II – IV przed zmianą dotychczasowego użytkowania, a zatem na tych terenach wskazane jest utrzymanie funkcji rolniczych. Najdogodniejszymi dla rozwoju osadnictwa są tereny o glebach klas V i VI, w dalszej kolejności grunty o wysokich klasach. Z uwagi jednak na przewagę dobrych klas gruntów w gminie, nie jest możliwe całkowite uniknięcie problemu zmiany użytkowania, a nowe elementy zagospodarowania przestrzeni powinno się wprowadzać wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych.

Położenie komunikacyjne gminy należy postrzegać jako bardzo atrakcyjne. Gmina stanowi bezpośrednie zaplecze miasta Torunia, a przez jej terytorium przebiegającą ważne szlaki komunikacji drogowej i kolejowej. Sprzyja to rozwojowi rynku nieruchomości.

3.2. Rynek gruntów w wyodrębnionych segmentach

3.2.1. Rynek nieruchomości rolnych niezabudowanych nabywanych dla potrzeb prowadzenia działalności w rolnictwie

Na terenie gminy Łysomice stwierdzono występowanie tylko pojedynczych tego typu transakcji, co potwierdza fakt, że w strefach podmiejskich takie grunty postrzegane są jako potencjalne grunty budowlane. Z uwagi na małą liczbę transakcji obszar tego segmentu rynku rozszerzono o powiat toruński. Wspólną cechą gruntów powiatu toruńskiego jest ich położenie wokół dużej aglomeracji miejskiej – miasta Torunia, które niewątpliwie wpływa na uzyskiwany poziom cen transakcyjnych. W powiecie toruńskim w latach 2007 – 2009 stwierdzono kilkadziesiąt transakcji niezabudowanymi nieruchomościami rolnymi o powierzchniach kilku i kilkunasto hektarowych. Nieruchomości o znacznie większej powierzchni pojawiają się na rynku bardzo rzadko, sporadycznie.

Ustalono, iż ceny transakcyjne na tym terenie wahają się od około 18 000 zł do około 34 000 zł za hektar gruntów. Ceny gruntów bardzo dobrych klas (w przewadze II i IIIa) osiągają poziom nawet ponad 40 000 zł za hektar (ale tylko pojedyncze transakcje). Na podstawie wytypowanych 18 – tu transakcji średnia cena wynosiła $C_{śr}$ = 2,69 zł/m^2, czyli 26900 zł/ha (Tabela 2).

3.2.2. Rynek nieruchomości rolnych postrzeganych jako potencjalne grunty budowlane

Na badanym rynku lokalnym występują transakcje niezabudowanymi nieruchomościami rolnymi, które znajdują się we wstępnej fazie inwestycyjnej,

czyli grunty, które w stosunkowo niedalekiej przyszłości będą wykorzystywane na inne cele niż rolne.

Wśród tego typu nieruchomości ukształtował się:

- rynek tzw. pól inwestycyjnych,
- rynek działek gruntowych o pow. ca. 3000 m^2 ÷ 5000 m^2, położonych w tzw. dobrym sąsiedztwie.

3.2.2.1. Rynek pól inwestycyjnych

Rynek pól inwestycyjnych dotyczy zasadniczo nieruchomości rezerwowanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę i w większości obejmuje obszary kilkuhektarowe. Gdy dodatkowo teren taki jest dobrze skomunikowany i istnieje możliwość jego uzbrojenia, ceny takich gruntów znacznie rosną, inwestorzy są skłonni na tych terenach zapłacić od około 4,0 zł/m^2 do około 60,0 zł/m^2 (ale odnotowano także pojedyncze wyższe ceny: 80,0 zł/m^2 i 150,0 zł/ m^2). Tak duża rozbieżność cenowa wynikała z preferencji lokalizacyjnych - im bardziej atrakcyjna lokalizacja, tym wyższa cena.

Na podstawie analiz dotyczących zmian cen gruntów na skutek upływu czasu ustalono, iż w 2006 i 2007 ceny gruntów niezabudowanych na terenach podmiejskich osiągnęły rekordowe wzrosty. W roku 2007 r. średni wzrost cen gruntów w związku z upływem czasu wynosił 20 % rocznie. Rok 2008, to czas stabilizacji rynku nieruchomości i oczekiwań. W zależności od segmentu rynku, ceny utrzymywały się na jednakowym poziomie, bądź stosunkowo niewiele malały. Na podstawie przeprowadzonej analizy zmian cen gruntów w latach 2008 - 2009 nie stwierdzono spadków, można jednak stwierdzić mniejszą liczbę zawieranych transakcji i większą ostrożność uczestników rynku nieruchomości. Wobec powyższych ustaleń, dla potrzeb niniejszej analizy, ceny transakcyjne z tego segmentu rynku korygowano tylko do końca 2007 r. na poziomie 20% rocznie.

Do zbioru nieruchomości pomocniczych z obszaru gminy Łysomice włączono 12 transakcji (transakcje o cenach nie znajdujących potwierdzenia na badanym rynku lokalnym wyłączono z analizy. Średnia cena wynosiła 22,50 zł/m^2 (Tabela 2).

3.2.2.2. Rynek działek gruntowych o powierzchni 3000 m^2 – 5000 m^2

Rynek działek gruntowych o pow. 3000 m^2 – 5000 m^2 jest rynkiem bardzo ożywionym. Jest to związane z faktem dużej ich podaży, zwłaszcza w strefach podmiejskich. Duża podaż jest z kolei wynikiem możliwości podziału gruntów rolnych na działki, ale nie mniejsze niż 3000 m^2. Jeżeli działki takie są dogodnie położone, mają możliwość dojazdu i występują warunki tzw. dobrego sąsiedztwa, czyli gdy w krótkim czasie będzie można uzyskać tam decyzję o warunkach zabudowy na realizacje tzw. siedliska, czyli budynku mieszkalnego z towarzyszącą zabudową gospodarczą, to ceny takich działek znacznie rosną. Na terenie gminy Łysomice kształtowały się one w granicach 30,00 ÷ 55,00 zł/m^2

gruntu (tj. 300 000 – 550 000 zł/ha), w zależności od położenia (charakteru wsi). Przeprowadzone analizy, dotyczące zmian cen gruntów na skutek upływu czasu w tym segmencie rynku, są analogiczne jak w segmencie rynku nieruchomości dla pól inwestycyjnych. Dlatego, ostatecznie ceny korygowano do końca 2007 r., uwzględniając wzrost cen w 2007 r. na poziomie 20% rocznie.
Do zbioru nieruchomości pomocniczych z obszaru gminy Łysomice włączono 23 transakcje, których średnia cena wynosiła 40,73 zł/m^2 (Tabela 2).

3.2.3. Rynek gruntów o wysokich walorach przyrodniczych, nabywanych dla potrzeb rekreacyjnych

W analizowanym obszarze nie odnotowano transakcji gruntami niezabudowanymi z perspektywą ich wykorzystania dla funkcji rekreacyjnych.

3.2.4. Rynek działek budowlanych

W obszarze badawczym, analizą objęto działki budowlane o pow. 800 m^2 ÷ 2000 m^2, o podobnych preferencjach lokalizacyjnych co analizowane grunty rolne. Tak dobrany rodzaj rynku wynikał z występowania działek, podzielonych geodezyjnie na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź decyzji o warunkach zabudowy.
W latach 2007 ÷ I kwartał 2009r. odnotowano 21 transakcji, których ceny po uwzględnieniu trendu czasowego (w wysokości 20% liczonego do końca 2007 roku), mieściły się w przedziale 42,50 zł/m^2 ÷ 97,17 zł/m^2, przy $C_{śr}$ = 65,28 zł/m^2.

4. Analiza zmian wartości gruntów

Prezentację wyników wraz z określeniem przedziałów, w jakich kształtowała się cena rynkowa gruntów w przeliczeniu na jednostkę powierzchni zamieszczono w tabeli 2.

Dla pełniejszego zobrazowania rynku gruntów w strefie podmiejskiej miasta Torunia – gminy Łysomice w pierwszym wierszu Tabeli 2 przytoczono także ceny transakcyjne gruntów rolnych z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Zestawione dane z Tabeli 2 zaprezentowano graficznie na wykresie – rysunek 1.

Z przedstawionego wykresu wynika, ze zarysowała się ogromna rozbieżność między gruntami rolnymi, na te, które w przyszłości mają dalej być użytkowane rolniczo i na te, które przez uczestników rynku postrzegane są już jako potencjalne grunty budowlane – widoczny jest ok. 8,5 krotny wzrost cen. Tych pierwszych, w strefach podmiejskich jest niewiele, chyba, że są źle skomunikowane. Jeśli grunty rolne w strefach podmiejskich pojawiają się w ofertach, to inwestorzy traktują je bardziej jako inwestycje rzeczowe lokacyjne, niż produkcyjne. To postrzeganie gruntów rolnych jako budowlane jest wynikiem polityki przestrzennej gminy, zapisanej w strategii rozwoju gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Opracowania te wytyczają kierunek rozwoju, ale nie przesądzają jeszcze o sposobie użytkowania. Te symptomy urbanizacji dostrzegają szybko uczestnicy rynku nieruchomości,

którzy oferują do sprzedaży duże areały ziemi rolnej jako tzw. „ pola inwestycyjne", jak i mniejsze działki rolne o pow. 3000 m^2 - 5000 m^2.

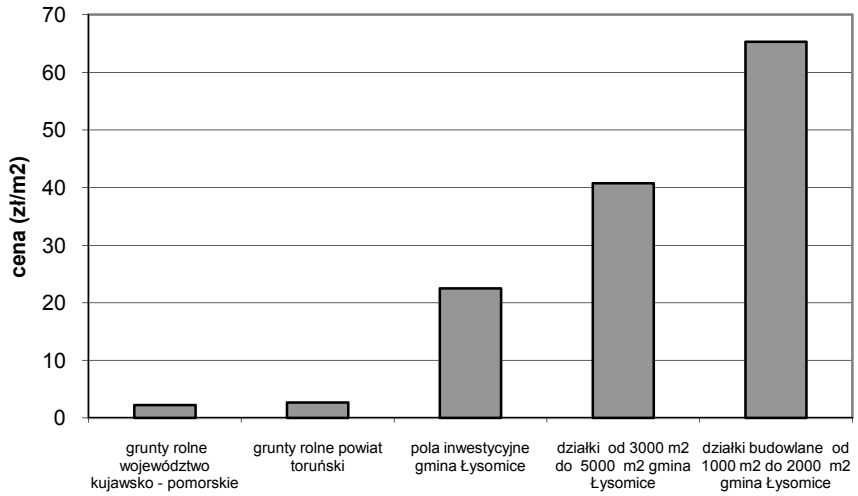
Tabela 2

Ceny gruntów w podziale na badane segmenty,
według poziomu na I kwartał 2009 roku

Lp.	Rodzaj nieruchomości	Liczba transakcji	$C_{śr}$ zł/m^2	C_{min} zł/m^2	C_{max} zł/m^2	Średni wzrost wartości [%]
	grunty rolne w obrocie prywatnym na terenie województwa kujawsko-pomorskiego	Analiza ANR[5]	**2,23**			
1.	grunty rolne nabywane dla potrzeb prowadzenia działalności w rolnictwie – teren powiatu toruńskiego	18	**2,69**	1,88	3,42	
2.	grunty rolne we wstępnej fazie rozwoju – tzw. pola inwestycyjne ,gmina Łysomice	12	**22,50**	12,96	31,00	736
3.	grunty rolne – działki o powierzchni 3000 m^2 – 5000 m^2, gmina Łysomice	23	**40,73**	29,75	55,00	81
4.	działki budowlane o powierzchni 1000 m^2 – 2000 m^2 o podobnych preferencjach lokalizacyjnych, gmina Łysomice	21	**65,28**	42,50	97,17	60

Źródło: opracowanie własne.

Jak już wykazano, pola inwestycyjne uzyskują wprawdzie ceny jednostkowe wyższe od gruntów rolnych produkcyjnych, to jednak są niższe od małych działek rolnych, położonych w dobrym sąsiedztwie, gdzie w stosunkowo krótkim czasie będzie można uzyskać decyzję o warunkach zabudowy - te uzyskują wyższe ceny o ok. 81%. Z kolei małe działki rolne są tańsze (w cenach jednostkowych) od działek budowlanych – odnotowano dalszy wzrost cen o ok. 60%. Podobna tendencja, czyli wzrost wartości działek budowlanych o 57% w stosunku do małych działek rolnych (siedliskowych) została także zaobserwowana przez WOLNĄ i ŹRÓBKA (2008, s.67) na terenie strefy podmiejskiej miasta Łomży.



Rys. 1. Ceny transakcyjne gruntów w wytypowanych segmentach wg poziomu cen na I kwartał 2009. *Źródło*: opracowanie własne.

5. Zakończenie

Przeprowadzone analizy potwierdzają tezę, że w strefach podmiejskich ukształtował się specyficzny dla nich rynek gruntów – został on w niniejszym artykule zdiagnozowany i usystematyzowany. Działania znacznej części tego rynku oparte są na założeniu przekształcenia gruntów rolnych na budowlane. Należy zauważyć, że rynek nieruchomości bardzo szybko reaguje na procesy przekształceń przestrzeni, szybciej niż prace planistyczne mające na celu przeznaczanie terenów do pełnienia nowych funkcji (GRZESIAK, KRAJEWSKA 2009).

Zaprezentowane dane z terenu gminy Łysomice obrazują zachowania nabywców, ich reakcję na potencjał inwestycyjny występujący w gruntach podmiejskich. Potencjał ten przekłada się na wzrost cen i wartości gruntów, które to z kolei są elementem kształtowania struktur przestrzennych.

6. Literatura

BIŁOZOR A. 2007. Warunki zagospodarowania gruntu. XVI Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych , Katowice.

BIELAŃSKI J. 2007. Zmiany wartości nieruchomości rolnych – próba identyfikacji przyczyn i skutków. XVI Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych, Katowice.

FORYŚ I., PUTEK-SZELĄG E. 2008. Przesłanki inwestowania w nieruchomości rolne na przykładzie zasobów AWRSP i ANR w zachodniopomorskim. Studia i Materiały TNN, volume 16, number 4, Olsztyn.

GRZESIAK J., KRAJEWSKA M. 2009. Rynek nieruchomości rolnych w strefach

podmiejskich. Konferencja Naukowa „Inwestycje – Nieruchomości – Ekologia", Gdańsk.
HOPFER A. 2006. Gospodarowanie nieruchomościami na obrzeżach dużego miasta. WSGN, Warszawa.
MALISZ B. 1981. Zarys teorii kształtowania układów osadniczych. Arkady, Waszawa.
WOLNY A., ŹRÓBEK R. 2008. Wpływ decyzji administracyjnych zatwierdzających projekt podziału nieruchomości na rozwój obszarów podmiejskich. ACTA Administratio Locorum 7 (2).
ZAWADZKI L. 1979. Strefa podmiejska – wybrane problemy zagospodarowania przestrzennego. Przegląd geograficzny 2.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. Nr 142 z 2001 r., poz. 1591 z poźn. zm.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz. U. Nr 261 z 2004 r., poz. 2603z poźn. zm.

*****

ANALYSIS OF THE LANDS' CHANGING VALUE ON THE SUBURBAN AREAS OF THE METROPOLITAN CITIES

Małgorzata Krajewska
The Department of Investment and Real Estate
Nicolaus Copernicus University
e-mail: taxer@poczta.onet.pl

Key words: value, real estate, land, transaction price

Abstract

This article make diagnosis of land market on the suburbs. There is also presented a specification of the suburbs area and investors' motives to purchase real estate on the suburbs. The article systematises real estate on each segments. There are also presented the results of the research conducted in 2007 and in the first quarter of 2009 on Łysomice municipal. According to conducted research real property market reacts very quickly to spatial changes. Those reactions are faster than spatial works on the zoning destination.

MIESZKALNICTWO SOCJALNE, DOŚWIADCZENIA EUROPEJSKIE I SZANSA DLA POLSKI

Lechosław Nykiel
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Łódzki
e-mail: realest@uni.lodz.pl

Słowa kluczowe: *rynek mieszkaniowy, mieszkalnictwo, polityka mieszkaniowa*

Streszczenie

Mieszkania o charakterze odpowiadającym dzisiejszej definicji socjalnego budownictwa czynszowego pojawiły się w Europie już w XIX w. W latach międzywojennych obserwowano znaczny rozwój tego budownictwa, jednak największą skalę osiągnęło ono w okresie bezpośrednio po drugiej wojnie światowej i dalej w latach 60-tych i 70-tych. Chodziło tu nie tylko o względy humanitarne i poprawę warunków mieszkaniowych części obywateli, ale o dążenie do poprawy mobilności siły roboczej, wykorzystanie budownictwa mieszkaniowego jako jednego z głównych katalizatorów wzrostu społeczno-gospodarczego i realizację idei „państwa dobrobytu". Polska, w wyniku niedostatecznego poziomu budownictwa mieszkaniowego w okresie PRL-u i praktycznie zupełnego braku zainteresowania kwestią mieszkaniową kolejnych ekip rządzących w okresie gospodarki rynkowej, została zepchnięta na ostatnie miejsce wśród 27 krajów UE pod względem podstawowych wskaźników charakteryzujących warunki mieszkaniowe. Praktycznie nie ma u nas mieszkań socjalnych ani znaczących form wspierania mieszkalnictwa dla słabszych ekonomicznie grup ludności. Celem opracowania jest wykazanie, że budownictwo socjalne nie jest tylko obciążeniem budżetu, ale czynnikiem ożywiającym i dynamizującym gospodarkę, a w efekcie zwiększającym wpływy budżetowe.

1. Wprowadzenie

Pierwsze działania o charakterze odpowiadającym dzisiejszej definicji socjalnego budownictwa czynszowego podejmowano w Europie już w XIX w. W latach międzywojennych obserwowano znaczny rozwój tego budownictwa, przy czym największe rozmiary osiągnęło ono w Belgii, Holandii, Niemczech i Wlk. Brytanii. Zdecydowanie największą skalę socjalne budownictwo czynszowe osiągnęło w okresie bezpośrednio po drugiej wojnie światowej i dalej w latach 50-tych i 60-tych. Wkrótce do wymienionych poprzednio krajów dołączyły następne takie jak Austria, Francja i kraje skandynawskie. Jeszcze później tj. w latach 70-tych i 80-tych podobną strategię zastosowała Hiszpania, a na mniejszą skalę także Portugalia i Grecja. Zainteresowanie władz państwowych i samorządów lokalnych, a także partii politycznych, organizacji społecznych i związków

zawodowych tanimi mieszkaniami czynszowymi związane było z występującym wówczas bardzo wyraźnym ilościowym deficytem mieszkań i uwzględniało osiągnięty poziom oraz tempo wzrostu płac i dochodów gospodarstw domowych. Chodziło tu nie tylko o względy humanitarne i poprawę warunków mieszkaniowych części obywateli, ale o dążenie do poprawy mobilności siły roboczej w ramach szerszych programów wykorzystania budownictwa mieszkaniowego jako jednego z głównych katalizatorów wzrostu społeczno-gospodarczego.

Polska, w wyniku niedostatecznego poziomu budownictwa mieszkaniowego w okresie PRL-u i praktycznie zupełnego braku zainteresowania kwestią mieszkaniową kolejnych ekip rządzących w okresie gospodarki rynkowej, została zepchnięta na ostatnie miejsce wśród 27 krajów UE pod względem podstawowych wskaźników charakteryzujących warunki mieszkaniowe (liczba mieszkań na 1000 mieszkańców czy powierzchnia mieszkań przypadająca na 1 mieszkańca). Ponadto praktycznie nie ma u nas mieszkań socjalnych ani praktycznie żadnych, odczuwalnych form wspierania mieszkalnictwa dla słabszych ekonomicznie grup ludności. Celem opracowania jest wykazanie, że budownictwo socjalne nie jest tylko obciążeniem budżetu, ale czynnikiem ożywiającym i dynamizującym gospodarkę, a w efekcie zwiększającym wpływy budżetowe.

2. Pojęcie budownictwa socjalnego

W naszej literaturze, a także w literaturze rozwiniętych państw zachodnich dotyczącej gospodarki i polityki mieszkaniowej, brakuje jednolitej, powszechnie używanej definicji pojęcia socjalne mieszkalnictwo, czy w węższym znaczeniu socjalne mieszkanie (MIESZKANIA SOCJALNE…, 2003). Problem ten jest od lat przedmiotem dyskusji prowadzonej jednak w szerszym kontekście, odnoszącym się do społeczno-gospodarczej zasadności i efektywności interwencji państwa w sektorze mieszkaniowym. Brak wspólnych, jasnych kryteriów wyodrębnienia w sektorze mieszkaniowym podsektora czy segmentu mieszkalnictwa socjalnego stanowi nadal poważne utrudnienie w podejściu i prowadzeniu studiów porównawczych dotyczących krajów członkowskich Unii Europejskiej. Nie przeszkadza to jednak tym krajom w prowadzeniu aktywnej działalności ukierunkowanej na zapewnienie dostępu do mieszkań socjalnych uboższym grupom społecznym.

Jedną z syntetycznie sformułowanych definicji socjalnego mieszkalnictwa jest definicja zamieszczona w poświęconym mieszkalnictwu wydawnictwie Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1998 r. pt. „Finansowanie mieszkalnictwa. Kluczowe pojęcia i terminy" (HOUSING FINANCE, 1998). W opracowaniu tym podkreśla się, iż „socjalne mieszkalnictwo" jest częścią sektora mieszkaniowego, która otrzymuje od państwa (rządu lub samorządu) określone korzyści w celu zmniejszenia finalnego kosztu pokrywanego przez beneficjentów. Dodaje się, iż w odróżnieniu od mieszkalnictwa rynkowego inwestor (deweloper) jest subsydiowany przez rząd w jednej lub w kilku formach pomocy, takich jak np.

subsydia na kupno terenów lub obniżona opłata z tytułu wieczystego użytkowania gruntu, czy bezpłatna infrastruktura. Podkreśla się jednak, iż inwestor (deweloper) - publiczny czy prywatny - może osiągać zysk w socjalnym mieszkalnictwie tak jak w mieszkalnictwie rynkowym. Oznacza to, iż subsydia państwowe winny się przekładać na ceny mieszkań oferowanych w segmencie socjalnym.

Bardzo interesującą, rozwiniętą i jednocześnie skonkretyzowaną definicją socjalnego mieszkalnictwa jest definicja zawarta w obszernej publikacji Ch. Donnera wydanej w 2000 r. (DONNER, 2000). Definicja ta ma nie tylko duże walory teoretyczne lecz także bardzo praktyczne. Autor opracowania zauważa, że termin „socjalne mieszkalnictwo" - „Social Housing" obejmuje zwykle mieszkalnictwo finansowane ze środków publicznych jak też mieszkalnictwo czynszowe o umiarkowanym zysku (Limited profit rental housing). W niektórych przypadkach za „socjalne mieszkalnictwo" jest uznawany także segment prywatnych mieszkań czynszowych pod warunkiem, że publiczna interwencja na rynku powoduje obniżenie czynszów lub ich utrzymywanie na poziomie znacznie niższym od poziomu czynszów rynkowych. „Społeczne mieszkalnictwo" - zdaniem Ch. Donnera - powinno zatem spełniać szereg następujących warunków:

1) nakłady finansowe na realizację powinny obejmować ograniczony (*reduced*) zysk lub powinny zostać częściowo pokryte publicznymi lub prywatnymi subsydiami,
2) cena płacona za mieszkanie własnościowe lub czynsz najmu powinny się kształtować na poziomie niższym od poziomu rynkowego ale nie koniecznie poniżej kosztu,
3) efekt subsydiowania powinien stanowić pożytek dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Łącząc powyższe elementy kategorię „socjalne mieszkalnictwo" należałoby zdefiniować jako subsydiowanie mieszkań na etapie ich produkcji, dystrybucji lub eksploatacji i udostępniane ich warstwom ludności o niskich dochodach.

Potrzeba i fakt subsydiowania mieszkalnictwa jest oczywisty. Stopień subsydiowania jest natomiast często trudno wymierny. W zależności od przyjętego systemu subsydiowania udział subsydiów w koszcie lub cenie mieszkania może się kształtować w granicach od 5% do 50%, w zależności od stopy przyszłej inflacji. Cena mieszkania lub czynsz najmu mogą przekraczać nawet poziom rynkowy jeśli nabywca lub lokator korzystają ze specyficznego transferu dochodu związanego z poszczególnym mieszkaniem. Subsydiowanie nie może być powszechne lecz adresowane do określonej grupy ludności.

Zarówno definicja z opracowania ONZ, jak i definicja Ch. Donnera jako zasadniczy element socjalnego mieszkalnictwa wskazują wsparcie środkami publicznymi, przy czym subsydiowanie może być stosowane na etapie budowy i służyć obniżeniu kosztów budowy lub na etapie użytkowania i służyć obniżeniu czynszów. Druga z tych definicji dodatkowo akcentuje, że korzyści z subsydiowania powinny odnosić tylko gospodarstwa domowe o niskich dochodach.

Kolejna i stosunkowo niedawno sformułowana definicja, przyjęta przez Europejski Komitet Porozumiewawczy ds. Socjalnego Mieszkalnictwa (European Liaison Committee for Social Housing - CECODHAS) na konferencji w Thessalonikach w listopadzie 2006 r. określa mieszkalnictwo socjalne jako *„skierowane do gospodarstw domowych, których potrzeby mieszkaniowe nie mogą być zaspokojone na wolnym rynku i gdzie stosowane są reguły i kryteria przyznawania mieszkań konkretnym gospodarstwom domowym"* (HOUSING EUROPE, 2007).

Dalej wyjaśnia się, że podstawową misją socjalnego mieszkalnictwa jest tworzenie mieszkań (zarówno na sprzedaż jak i na wynajem) w celu zwiększenia podaży mieszkań o przystępnych cenach. Misja ta jest wspomagana przez szereg innych działań w sferze zatrudnienia, polityki zdrowotnej oraz edukacji.

Patrząc na realizację społecznego mieszkalnictwa w krajach UE wyraźnie widać, iż w każdym z nich spełnia ono konkretne zadania, mniej więcej podobne we wszystkich krajach UE. Przede wszystkim chodzi tu o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na przyzwoitym i przystępnym cenowo poziomie (HOUSING EUROPE, 2007). Co do zasady misja ta jest głownie skierowana do tych gospodarstw domowych i grup społecznych, których potrzeby mieszkaniowe nie mogą być dostatecznie zaspokojone na zasadach wolnorynkowych, dotyczy to głównie osób niedostosowanych na płaszczyźnie socjoekonomicznej, oraz tzw. grupy „wrażliwe" np. ludzie starsi, młodzież, niepełnosprawni, imigranci będący ofiarami dyskryminacji itd.

3. Mieszkania socjalne w krajach zachodnioeuropejskich

Finansowe wspieranie mieszkalnictwa środkami publicznymi i ogólnie rozbudowana polityka mieszkaniowa w większości krajów zachodnioeuropejskich szczytowy rozwój osiągnęły w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Był to okres szybko rosnącej roli państwa i rosnącego udziału budżetu w PKB, co było wynikiem praktycznej realizacji idei „państwa dobrobytu". Stosowano różne formy wsparcia, od ulg podatkowych, dopłat do czynszów i dopłat do kredytów mieszkaniowych, aż po bezpośrednie dotacje dla budujących mieszkania czynszowe, a nawet finansowanie całkowicie ze środków publicznych budowy mieszkań czynszowych dla osób o najniższych dochodach. Efektem tego było ogromne przyspieszenie tempa budownictwa mieszkaniowego, które w wielu krajach i przez wiele lat osiągało wskaźniki przekraczające 10 nowobudowanych mieszkań na 1000 mieszkańców (np. w Szwecji były to lata 1963-1974, a w Norwegii 1970-1976).

Dziś coraz częściej krytykuje się nadmierne wydatki budżetowe i rozbudowane funkcje socjalne państwa, ale nie ulega wątpliwości, że w wielu państwach zachodnioeuropejskich w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat osiągnięto wysoki poziom dobrobytu i bezpieczeństwa socjalnego, zatem ogólna polityka zwiększania wydatków publicznych okazała się skuteczna i korzystna dla społeczeństw tych państw. Realizowana w jej ramach polityka mieszkaniowa doprowadziła do zapewnienia wszystkim obywatelom godziwych warunków

mieszkaniowych, a tym samym może być traktowana jako wzór dla krajów, w których problem mieszkaniowy pozostaje nierozwiązany – w pierwszej kolejności odnosi się to do Polski.

Osiągnięty w rozwiniętych krajach zachodnioeuropejskich poziom rozwoju gospodarczego, a także prowadzona przez dziesiątki lat rozwinięta polityka społeczna, pozwoliły zagwarantować obywatelom wysoki poziom ogólnego dobrobytu. Obecnie w tych krajach wysokość osiąganych dochodów osobistych umożliwia niemal wszystkim obywatelom zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych, a większości nawet na zasadach własności. Nadal jednak funkcjonują różne formy publicznego wspierania mieszkalnictwa i budowane są socjalne mieszkania czynszowe, a stosunkowo najwyższy udział tych mieszkań w ogólnej liczbie mieszkań oddawanych do użytku występuje w Danii, Finlandii, Holandii, Austrii, Wlk. Brytanii, Niemczech, a także w Szwecji.

Podstawowe dane o skali publicznego finansowania mieszkalnictwa, wielkości zasobów mieszkań socjalnych i rozmiarach budownictwa socjalnego przedstawia tabela 1. Dane te nie są w pełni porównywalne, bowiem w poszczególnych krajach występują bardzo różne formy organizacyjne tego budownictwa i odmienne sposoby jego finansowanie, w efekcie różny jest także sposób klasyfikowania i definiowania publicznych wydatków na mieszkalnictwo socjalne. Pomimo tych zastrzeżeń warto zwrócić uwagę na duży udział mieszkań socjalnych w ogólnych zasobach mieszkaniowych, a szczególnie w zasobach mieszkań na wynajem.

Podana w przedstawionej tabeli ogólna liczba mieszkań socjalnych w Polsce odpowiada w przybliżeniu liczbie mieszkań komunalnych przed kilku laty, z których znaczna część została do dziś sprywatyzowana i które w ogromnej większości nie są mieszkaniami socjalnymi według powszechnie przyjmowanych kryteriów. Według danych GUS w 2007 roku było w Polsce 57,0 tys. mieszkań socjalnych tj. 0,44 % ogółu zasobów. Podobne są też szacunki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, według których liczba mieszkań socjalnych kształtuje się na poziomie 6-7 % zasobów komunalnych (KONFERENCJA MPIPS, 2008).

Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że odsetek mieszkań socjalnych (czy szerzej mieszkań wznoszonych lub eksploatowanych przy większym czy mniejszym finansowym udziale środków publicznych) jest zdecydowanie większy w miastach niż na obszarach wiejskich, także w miastach budownictwo socjalne i wspierane środkami publicznymi koncentruje się w strefach wysokiej zabudowy wielorodzinnej, natomiast nie obejmuje lub obejmuje w nieznacznym stopniu podmiejskie strefy zabudowy jednorodzinnej. Oznacza to, że na udział mieszkań socjalnych w ogólnych zasobach mieszkaniowych będą wpływały takie czynniki jak poziom urbanizacji czy wskaźnik udziału mieszkań w zabudowie jednorodzinnej.

Po tym spostrzeżeniu, oprócz ogólnych danych dotyczących poszczególnych krajów warto spojrzeć na dane dotyczące niektórych dużych miast (tabela 2). Przy naszym przywiązaniu do własności, udział mieszkań socjalnych i ogólnie mieszkań wynajmowanych w tak bogatych miastach wydaje się szokujący.

Tabela 1

Mieszkania socjalne w wybranych krajach europejskich

	zasoby mieszkaniowe		zasoby mieszkań socjalnych				socjalne jako % nowo-oddawanych mieszkań
	ogółem (tys.)	na 1000 mieszkańców	ogółem (tys.)	na 1000 mieszkanców	% ogółu zasobów	% zasobów na wynajem	
Austria	3 480	424	840,0	102,4	24,1	53	35
Belgia	4 820	461	337,4	32,3	7,0	24	6
Cypr	293	391	0,9	1,2	0,3	14	.
Dania	2 634	487	542,6	100,3	20,6	43	21
Finlandia	2 600	496	437,6	83,6	16,8	52	12
Francja	30 000	495	4 300,0	71,0	14,3	43	9
Niemcy	39 000	473	2 471,0	30,0	6,3	11	9
Grecja	5 465	493	0,0	0,0	0,0	0	0
Węgry	4 134	409	165,4	16,4	4,0	66	.
Irlandia	1 554	376	125,5	30,4	8,1	38	6
Włochy	26 526	453	1 061,0	18,1	4,0	26	.
Luksemburg	176	387	2,3	4,9	1,3	8	.
Malta	155	385	7,6	18,8	4,9	23	.
Niderlandy	6 811	418	2 400,0	147,2	35,2	77	13
Polska	12 683	332	1 520,0	39,8	12,0	47	8
Portugalia	5 318	505	159,5	15,2	3,0	14	3
Hiszpania	20 947	487	141,0	3,3	0,7	9	10
Szwecja	4 351	483	860,0	95,4	19,8	48	20
W. Brytania	25 617	427	5 123,0	85,3	20,0	68	11

Źródło: Opracowanie własne na podst.: *Housing Europe 2007, Review Of Social, Co-Operative And Public Housing In The 27 EU Member States,* CECODHAS European Social Housing Observatory, Bruksela, paźdz. 2007, s.12*; Housing Statistics In the European Union 2004,* National Board of Housing, Building and Planning, Sweden and Ministry for Regional Development of the Czech Republic, February 2005, s. 81-82.

Dane opracowano na podstawie ankiety skierowanej do kilkunastu dużych miast (INCENTIVES FOR HOUSING, 2006) i nie są one w pełni porównywalne, ze względu na różnice klasyfikacyjne i różne rozwiązania organizacyjne w zakresie pomocy publicznej dla mieszkalnictwa, jednak pozwalają zauważyć, jak ogromną

rolę odgrywają mieszkania socjalne w zasobach mieszkaniowych tych miast.

Tabela 2

Mieszkania socjalne w wybranych miastach europejskich

Miasto (państwo)	**Struktura zasobów mieszkaniowych**
Amsterdam (Niderlandy)	60 % mieszkania socjalne 20 % prywatne mieszkania czynszowe 20 % mieszkania własne
Berlin (Niemcy)	20,3 % mieszkania socjalne 12 % mieszkania własne
Frankfurt nad Menem (Niemcy)	11 % mieszkania socjalne 13 % mieszkania własne
Kopenhaga (Dania)	21 % mieszkania socjalne 2 % mieszkania komunalne 33 % mieszkania z udziałem własnym 18 % mieszkania własne
Sztokholm (Szwecja)	26 % mieszkania komunalne (własność miasta) 32 % prywatne mieszkania czynszowe 42 % mieszkania własne
Birmingham (Wielka Brytania)	19,4 % mieszkania komunalne (własność miasta) 8,4 % mieszkania towarzystw i wspólnot mieszkaniowych 7,8 % prywatne mieszkania czynszowe 60,4 % mieszkania własne
Wiedeń (Austria)	25 % mieszkania komunalne czynszowe (własność miasta) 20 % mieszkania czynszowe organizacji non-profit 30 % prywatne mieszkania czynszowe reszta - mieszkania własne
Lyon (Francja)	24 % mieszkania socjalne 33 % prywatne mieszkania czynszowe 41 % mieszkania własne
Nantes (Francja)	23 % mieszkania socjalne 38 % prywatne mieszkania czynszowe 39 % mieszkania własne
Paryż (Francja)	14 % mieszkania socjalne 39 % prywatne mieszkania czynszowe 30 % mieszkania własne
Strasburg (Francja)	24 % mieszkania socjalne 37 % prywatne mieszkania czynszowe 35 % mieszkania własne

Źródło: Incentives for housing production, 15 European cities compared, Development Corporation Amsterdam, July 2006, s. 7.

W uzupełnieniu powyższych danych warto tu dodać, że w większości rozwiniętych państw zachodnioeuropejskich udział mieszkań socjalnych w ogólnych zasobach systematycznie maleje i jest obecnie mniejszy niż w latach sześćdziesiątych czy siedemdziesiątych. Równocześnie rośnie udział mieszkań stanowiących własność zamieszkujących je osób, co wynika z osiągnięcia już w tamtym czasie stanu pełnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w ujęciu ilościowym. Praktycznie całkowita likwidacja deficytu mieszkań, a nawet stworzenie nadwyżki liczby mieszkań nad liczbą gospodarstw domowych wraz z osiągnięciem wysokiego poziomu przeciętnych dochodów indywidualnych, umożliwiło stopniowe ograniczenie bezpośredniego zaangażowania państwa w budowę i utrzymywanie mieszkań czynszowych na rzecz propagowania rynkowych form zaspakajania potrzeb mieszkaniowych. Odpowiednio do tego zmieniała się także polityka mieszkaniowa poszczególnych państw rozwijając instrumenty wspierające własność jak np. bonifikaty przy wykupie mieszkań komunalnych, ulgi podatkowe z tytułu ponoszenia wydatków mieszkaniowych, czy dopłaty do spłat kredytów mieszkaniowych. Należy podkreślić, że nie oznaczało to rezygnacji z wspierania mieszkalnictwa czynszowego, a jedynie jego ograniczanie odpowiednio do malejących potrzeb w tym zakresie.

Chociaż w kwestii mieszkaniowej występują znaczne różnice między poszczególnymi krajami UE, a także między różnymi obszarami wewnątrz tych państw, to jednak niewątpliwie podobieństwo celów społecznego mieszkalnictwa w tych krajach wynika z podobieństwa zachodzących w nich zjawisk. Obserwując zmiany natury społecznej i demograficznej w krajach EU można zauważyć, że wszystkie one muszą stawić czoła pewnym wyzwaniom takim jak: demografia, zwiększająca się etniczna i kulturowa różnorodność, które znacznie wpływają na proces kształtowania się systemu usług publicznych, w tym także mieszkalnictwa. „Procesy ekonomicznej modernizacji ukształtowały nowe definicje wartości, nowe wzorce życia rodzinnego, zmianę roli kobiety w społeczeństwie oraz nowe wyzwania demokracji (…) Zmiany te są widoczne w zmniejszaniu przyrostu naturalnego, zwiększonej długości życia, nowym charakterze potrzeb mieszkaniowych, równowaga pracy pomiędzy członkami gospodarstw domowych, równość płci pod względem obowiązków domowych itp. Powstanie obywatela w roli konsumenta zmieniło sposób w jaki myślimy o wyborach dotyczących mieszkań i usług publicznych(…)." (LIDDLE, LERAIS, 2007).

Na problemy te zwróciła także uwagę Komisja Europejska wskazując wyzwania, jakim Europa będzie musiała stawić czoła w nadchodzących latach. Pokolenie „baby boom'u" zbliżające się do wieku emerytalnego, zmniejszający się przyrost naturalny, zwiększająca się dysproporcja pomiędzy osobami aktywnymi zawodowo a przebywającymi na emeryturach. Demograficzne zmiany w Europie prowadzą do tzw. „starzejącego się społeczeństwa" wraz ze zwiększającą się potrzebą opieki społecznej. W UE-25 przewiduje się, iż proporcja osób w wieku ok. 65 lat wzrośnie od 15,7% w roku 2000 do 22,5% w roku 2025 oraz do 29,9% w roku 2050, a jeszcze w roku 1950 wskaźnik ten wynosił 9,1%. Proporcja osób powyżej 80

roku życia może wrosnąć potrójnie do 11,4% w 2050 roku. W związku z tym „starzejąca się populacja rodzi coraz więcej problemów o charakterze społecznym takich jak rosnące koszty opieki zdrowotnej dla osób starszych co ma wpływ na rozwój gospodarczy krajów UE" (LIDDLE, LERAIS, 2007). W związku z tymi spekulacjami zarówno w sektorze mieszkaniowym szacuje się, iż w roku 2010 ok. jedna trzecia (32%) populacji krajów UE (15) w wieku powyżej 65 lat będzie mieszkała samotnie (KOMISJA EUROPEJSKA, 2004). Kolejnym kluczowym trendem o charakterze demograficznym i społecznym jest imigracja. W swoim Komunikacie nt. Demografii Komisja Europejska potwierdza iż przez następne 15-20 lat na terenie Europy będzie się utrzymywało znaczące tempo imigracji. Jednakże „pomimo postępu w walce z nietolerancją, rasizmem pozostaje nadal duży problem z dyskryminacją, brakiem zatrudnienia oraz dostępem do podstawowych usług publicznych takich jak mieszkalnictwo, służba zdrowotna oraz edukacja. Ponadto występujące w ostatnim czasie fale imigracji zmieniły wiele europejskich miast. Stwierdzono iż populacje tak różnych miast jak Birmingham, Marsylia i Malmo składają się w jednej trzeciej z mniejszości etnicznych" (KOMISJA EUROPEJSKA, 2006).

Podsumowując, w krajach zachodnioeuropejskich mimo formalnie pełnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ciągle istnieje potrzeba dostosowania się do zmieniających się potrzeb wynikających ze zmieniającej się struktury społeczeństwa. Jest tendencja do tworzenia się jednoosobowych gospodarstw domowych, odejście od tradycyjnego modelu rodziny, często występujący samotni rodzice, rodziny imigrantów i mniejszości etnicznych. Na ogół młode rodziny i ludzie starsi są tzw. grupą docelową w krajach UE np. w Danii są to ludzie starsi, studenci i młode rodziny a w Europie wschodniej są to młode rodziny, które mają kłopoty ze znalezieniem przyzwoitego i cenowo przystępnego lokum (HOUSING EUROPE, 2007).

4. Korzyści z rozwoju budownictwa socjalnego

Budownictwo mieszkaniowe i ogólnie cały sektor mieszkaniowy zdecydowanie mocniej niż inne działy gospodarki wpływają na poziom życia obywateli, a także na stan i tempo rozwoju gospodarczego kraju. Zaspakajanie indywidualnych potrzeb mieszkaniowych obywateli ma pozytywne skutki nie tylko dla tych obywateli, których bezpośrednio dotyczy, wywiera ono korzystny wpływ niemal na wszystkie aspekty życia kraju. Ze względów praktycznych i klasyfikacyjnych niekiedy rozdziela się budownictwo czy mieszkalnictwo socjalne od rynkowego, ale służy to jedynie wyeksponowaniu niektórych cech tego budownictwa, bowiem zupełnie rozdzielić ich nie można. Inwestor (developer) – bez względu na formę własności, zatem zarówno publiczny jak i prywatny – tak samo może osiągać zysk w sferze mieszkalnictwa socjalnego jak w mieszkalnictwie funkcjonującym na zasadach całkowicie rynkowych (HOUSING FINANCE, 1998). Publiczna pomoc finansowa udzielana nabywcom lub najemcom mieszkań np. w zakresie dopłat do czynszów, spłaty odsetek od kredytów mieszkaniowych, czy też różnorodnych ulg

podatkowych, może być i jest realizowana przy w pełni rynkowym obrocie mieszkaniami.

W rozwiniętych krajach zachodnioeuropejskich już dawno zrozumiano, że aktywna polityka mieszkaniowa jest nie tylko przejawem funkcji socjalnych i opiekuńczych państwa. Jest ona efektem myślenia w kategoriach czysto ekonomicznych uwzględniających niezwykle silne powiązanie mieszkalnictwa z całą gospodarką. Powszechnie znane i rozumiane jest mnożnikowe oddziaływanie wydatków (chodzi oczywiście o wydatki publiczne) na sferę mieszkaniową, tworzą one miejsca pracy, dynamizują gospodarkę, zwiększają PKB (CESARSKI, 2007). Rynki mieszkaniowe mają charakter lokalny, ale są uzależnione od pozostałej części gospodarki i jednocześnie silnie na nią wpływają. Prorozwojowe oddziaływanie mieszkalnictwa na gospodarkę zauważono już co najmniej sto lat temu i ciągle potwierdzają to doświadczenia różnych państw, których rządy wykorzystują mieszkalnictwo jako czynnik ożywienia gospodarki. Potwierdzają to również badania prowadzone w różnych krajach, a nawet w skali międzynarodowej i globalnej. Warto tu wymienić wydaną niedawno obszerną i wnikliwą publikację Międzynarodowego Funduszu Walutowego pod znamiennym tytułem „Mieszkalnictwo i cykle gospodarcze" (HOUSING AND THE BUSINESS, 2008). Opisano tu wyniki badań o zasięgu globalnym, które objęły wybrane państwa wysoko rozwinięte oraz grupy państw na różnym poziomie rozwoju gospodarczego, przeanalizowano najważniejsze zjawiska gospodarcze i kategorie ekonomiczne wykazując różnorodne powiązania i prawidłowości w tym pomiędzy mieszkalnictwem, systemem finansowym, polityką monetarną i ogólnym tempem rozwoju gospodarczego.

Sektor mieszkaniowy a szczególnie budownictwo mieszkaniowe wchłania krajowe zasoby siły roboczej oraz jej nadwyżki, przy czym w znacznej części mogą to być pracownicy o niskich kwalifikacjach. W rozwiniętych gospodarkach budownictwo zatrudnia zwykle 7-12 % ogółu zatrudnionych ogółem, z czego około połowę w samym budownictwie mieszkaniowym, choć np. w Hiszpanii dzięki ogromnemu rozwojowi budownictwa mieszkaniowego wskaźnik ten w ostatnich latach wynosił ponad 15 %. Warto tu zwrócić uwagę, że w ostatnich latach największe tempo budownictwa mieszkaniowego notowano w Irlandii i Hiszpanii, w tym czasie kraje te uzyskiwały znacznie wyższe wskaźniki wzrostu PKB niż inne kraje zachodnioeuropejskie. Budownictwo jest sektorem elastycznym, wykorzystującym technologie o różnym stopniu zaawansowania technicznego i różnej - często bardzo niskiej – kapitałochłonności, ułatwia to tworzenie nowych firm i zwiększanie zatrudnienia. Z ogólnogospodarczego punktu widzenia kolosalne znaczenie ma również to, że budownictwo mieszkaniowe jest jednym z najmniej importochłonnych sektorów gospodarki. Dotyczy to nie tylko siły roboczej i ogólnie potencjału wykonawczego, ale także surowców i materiałów wykorzystywanych w produkcji budowlanej. Ten czynnik sprawia, ze każda złotówka powiększająca popyt mieszkaniowy silniej aktywizuje gospodarkę i przyczynia się do jej wzrostu niż złotówki kierowane na inne rynki

konsumpcyjne, a szczególnie takie jak rynek samochodowy czy elektroniki użytkowej, które w dominującej części zaspakajane muszą być produktami z importu lub wytwarzanymi przy dużym udziale importowanych komponentów.

Szczególną cechą rynku mieszkaniowego jest jego silna korelacja z rynkiem pracy. Słabo rozwinięty rynek mieszkaniowy utrudnia przepływy siły roboczej z obszarów o strukturalnym bezrobociu do obszarów rozwojowych i tym samym może być jednym z istotnych czynników współtworzących bezrobocie lub utrudniających jego likwidację. Niewielka i mało elastyczna podaż w regionach rozwojowych podnosi też cenę mieszkań (i w konsekwencji płace zatrudnionych) stając się często jedną z barier dalszego rozwoju. Niedostateczna dostępność mieszkań jest jednym z zasadniczych powodów zagranicznych emigracji młodych, wykształconych i ambitnych ludzi. Wbrew częstym opiniom to nie dążenie do nabycia samochodu i kina domowego czy ogólnie życia na wyższej stopie, ale właśnie chęć zarobienia na własne mieszkanie jest często głównym powodem wyjazdu.

Współczesne rynki mieszkaniowe w państwach rozwiniętych są połączone silnymi więzami z całą gospodarką narodową i stanowią skomplikowaną strukturę regulacyjno-instytucjonalną, której elementami i uczestnikami są podmioty publiczne, organizacje społeczne, organizacje wspólnotowe, firmy działające na zasadzie „non-profit" i zwykłe firmy prywatne działające dla zysku i w oparciu o zasady wolnorynkowe. Struktury te są w stanie realizować zadania służące państwu i ogółowi obywateli oraz rozwiązywać podstawowe, a równocześnie często sprzeczne problemy jakimi są: dochodowość działalności budowlanej i rentowność inwestycji mieszkaniowych, płynność mieszkań na wolnym rynku, dochód i bezpieczeństwo kredytodawcy, dostępność kredytu hipotecznego oraz bezpieczeństwo socjalne i dostępność mieszkania niezależnie od dochodów.

Finansowe wsparcie środkami publicznymi budownictwa mieszkaniowego dla osób o niskich dochodach może obejmować zarówno budownictwo czynszowe jak i nabywanie własnych mieszkań. Wsparcie to może przybierać różne formy zależnie od celów i preferencji polityki mieszkaniowej, która z kolei powinna być pochodną obecnego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w państwie i poziomu dochodów obywateli. Większość szeroko stosowanych w państwach UE form dofinansowywania mieszkalnictwa pozwala uaktywnić środki prywatnych inwestorów i nabywców mieszkań, w tym także pochodzące z zaciąganych przez nich kredytów. Uzyskany w ten sposób przyrost inwestycji zapewnia dodatkowe wpływy budżetowe z kilku tytułów (DOPŁATY DO KREDYTÓW, 2006):

- podatku VAT od robót i materiałów budowlanych,
- podatku dochodowego od firm budowlanych i produkujących materiały budowlane, firm deweloperskich, banków udzielających kredytów budowlanych i mieszkaniowych oraz podmiotów obsługujących rynek (notariusze, pośrednicy),
- podatku dochodowego od osób fizycznych dodatkowo zatrudnionych w tych firmach,

- podatku od nieruchomości.

Analizy i symulacje przeprowadzone przy wprowadzaniu programu „Rodzina na swoim" wykazały, że wpływy budżetu tylko z VAT, CIT i inwestycji powiązanych znacznie przewyższą wydatki budżetowe na ten program. W analizach tych nie uwzględniono podatku PIT wynikającego ze zwiększonego zatrudnienia, efektu ożywienia w branżach powiązanych takich jak produkcja mebli, dywanów i innych artykułów urządzenia domu i ogrodu, ani ogólnego efektu wzrostowego, którego występowanie potwierdzono w dziesiątkach badań, i którego nie kwestionuje praktycznie żaden ekonomista.

Polska na tle krajów zachodnioeuropejskich jawi się jako zjawisko wręcz kuriozalne, według oficjalnych statystyk blisko 2 mln gospodarstw domowych nie ma samodzielnego mieszkania, a dla zbliżenia się do standardów zachodnioeuropejskich należałoby wybudować jeszcze ok. 3-4 mln mieszkań. Większości naszych obywateli nie stać na nabycie własnego mieszkania z posiadanych środków, a znaczna ich część nie posiada nawet zdolności kredytowej aby zaciągnąć kredyt na kupno mieszkania, jednocześnie praktycznie nie ma u nas rynku mieszkań czynszowych, praktycznie nie ma też mieszkań socjalnych. Mieszkaniami socjalnymi dysponują tylko gminy, ale liczba tych mieszkań jest tak mała, że statystycznie niemal niedostrzegalna, ponadto standard jakościowy wielu z tych mieszkań powinien uniemożliwić wykorzystywanie ich na cele mieszkalne.

Osoby czy gospodarstwa domowe o relatywnie niskich dochodach stanowią bardzo dużą część naszego społeczeństwa, są oni takimi samymi wyborcami jak osoby zamożniejsze i przysługują im takie same prawa (w tym także powszechnie akceptowane prawa międzynarodowe jak np. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka). Umożliwienie tym osobom dostępu do mieszkań o odpowiedniej charakterystyce i w określonych formach prawno-finansowych pozwoliłoby zaangażować i skierować część osiąganych przez nie dochodów na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, dałoby to silny impuls rozwojowy naszej gospodarce i z pewnością zwiększyłoby wpływy budżetowe.

5. Literatura

DONNER CH., *Housing Policies in the European Union. Theory and Practice*. Austrian Federal Ministry of Economic Affaires and Labour. Vienn 15 December 2000

HOUSING FINANCE. *Key Concepts and Terms*. United Nations. New York and Geneva, 1998,

CESARSKI M., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988-2005. Dziedzictwo i przemiany*, SGH, Warszawa 2007.

HOUSING AND THE BUSINESS CYCLE, Word Economic Outlook April 2008, IMF Multimedia Services Division, Washington 2008.

HOUSING EUROPE 2007Review Of Social, Co-Operative And Public Housing In The 27 EU Member States, CECODHAS European Social Housing Observatory, Bruksela, paźdz. 2007.

HOUSING STATISTICS IN THE EUROPEAN UNION 2004, National Board of Housing, Building and Planning, Sweden and Ministry for Regional Development of the Czech Republic, February 2005.

INCENTIVES FOR HOUSING PRODUCTION, 15 European cities compared, Development Corporation Amsterdam, July 2006.

KOMISJA EUROPEJSKA (European Communities): *Fifth Annual Report on the Social Situation in the European Union*. DG Employment and Social Affairs and Eurostat, 2004.

KOMISJA EUROPEJSKA (European Communities), Commission Communication. *The demographic future of Europe – from challenge to opportunity*. Brussels, 2006 (12.10.2006). COM (2006) 571 final version.

LIDDLE R., LERAIS F.: *Europe's Social Reality*. A consultation paper from the Bureau of European Policy Advisers. 2007.

MIESZKANIA SOCJALNE w wybranych krajach europejskich i możliwości zastosowania wybranych rozwiązań w Polsce, Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, Zakład Mieszkalnictwa w Warszawie, Warszawa, wrzesień 2003.

DOPŁATY DO KREDYTÓW hipotecznych - projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin, Finansowanie Nieruchomości, 2006.

KONFERENCJA MPiPS – Krajowa Strategia Wychodzenia z Bezdomności 7 lipca 2008.

SOCIAL HOUSING, EUROPEAN EXPERIENCES AND CHANCES FOR POLAND

Lechosław Nykiel
Department of Investment and Real Estate
University of Lodz
e-mail: realest@uni.lodz.pl

Key words: *housing, housing market, residential market,*

Abstract

The type of housing which fulfills the present definition of social housing appeared in Europe as early as in XIX century. During an interwar era the construction of this type of housing significantly developed but it reached its peak shortly after World War II and then in sixties and seventies of XX century. It wasn't only for the purpose of improving living conditions for a part of society but also to increase mobility of labour force, to use constructions as a main factor of socio-economic development and to create a model of "welfare state". Poland experienced insufficient level of housing construcions in time of PRL and almost total lack of authorities attention for social housing issues during market economy period. That resulted in placing Poland at the last, 27th place, between all UE member countries as far as social housing conditions indicators are concerned. In Poland there is almost no social housing stock and no forms of supporting most vulnerable groups of people. The aim of this analysis is to prove that the social housing is not only liability affecting state budget but also an economy revitalising factor, which, in effect, increases budget incomes.

WPŁYW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA WARTOŚĆ KRAJOBRAZU

Andrzej Biłozor
Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: abilozor@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *planowanie przestrzenne, krajobraz*

Streszczenie

W celu określenia wpływu opracowań planistycznych na wartość krajobrazu, podjęto próbę oceny krajobrazu przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz po jego uchwaleniu. Badanie przeprowadzone zostało na podstawie archiwalnych oraz aktualnych zdjęć obszaru.

1. Wprowadzenie

Gospodarowanie przestrzenią jako dobrem rzadkim sprowadza się to do podejmowania decyzji o przeznaczeniu terenu do pełnienia różnorodnych funkcji społecznych i gospodarczych. Prowadzi to najczęściej do zmiany zagospodarowania i zabudowy terenu. W efekcie powstają określone stany zagospodarowania przestrzeni istotnie zmieniające sposób postrzegania danego obszaru. Aby proces ten nie przebiegał chaotycznie, przemiany użytkowania terenów powinny następować w sposób planowy z zachowaniem zasad ładu przestrzennego, tworząc harmonijną całość, uwzględniając wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

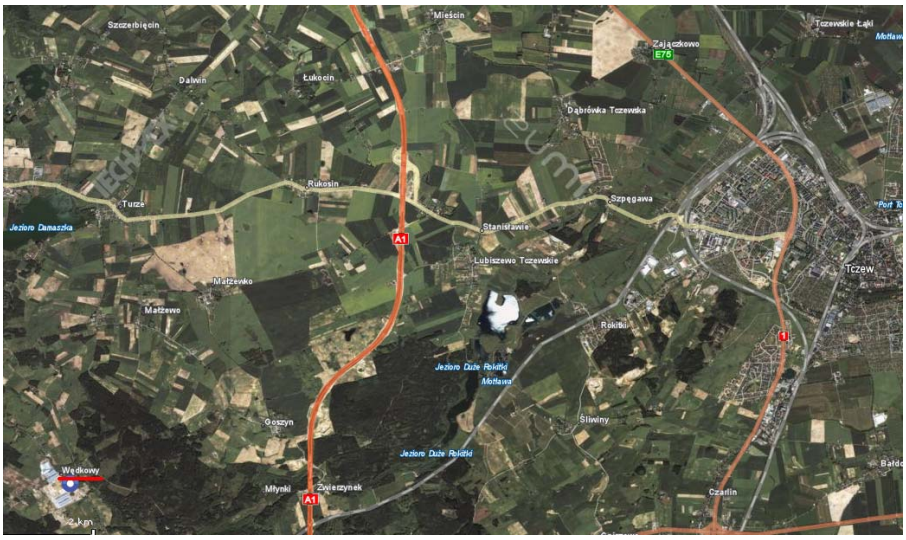
Krajobraz jako wizualny wyraz stanu środowiska geograficznego tworząc charakterystyczne cechy zaspokaja różnorodne ludzkie potrzeby, zwłaszcza estetyczne, rekreacyjne, gospodarcze, itp. (CYMERMAN, FALKOWSKI, HOPFER 1992). Na wartość wizualną krajobrazu, który często jest źródłem licznych satysfakcji i wartości wysoko cenionych, w różnym stopniu wpływają: powietrze, woda, topografia terenu, wegetacja oraz obiekty infrastruktury. Różne stopnie i kombinacje tych elementów tworzą krajobrazy różniące się od siebie wartością wizualną (DUBIELA 2000).

2. Charakterystyka obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

Gmina wiejska Tczew położona w środkowo - wschodniej części województwa pomorskiego sąsiaduje z gminami: Subkowy, Starogard Gdański, Skarszewy, Trąbki Wielkie, Pszczółki oraz Suchy Dąb. Przez Wisłę gmina Tczew graniczy

z gminami Lichnowy i Miłoradz. W gminie dominuje krajobraz typowo rolniczy, a ludność w większości skupiona jest we wsiach o zwartej zabudowie. Główną funkcja w gminie wiejskiej Tczew jest rolnictwo, ale w wyniku silnego oddziaływania miast aglomeracji gdańskiej oraz położonego w sąsiedztwie miasta Tczew rozwijają się również funkcje: mieszkaniowa, usługowa oraz produkcyjna. Na zmianę struktury zagospodarowania przestrzennego w gminie Tczew wpływ miała otwarta w 2008 roku autostrada A-1 prowadzona z północy na południe przez centralny obszar gminy. Budowa tej drogi umożliwiła na terenie gminy realizację szeregu inwestycji usługowych i przemysłowych.

Obszar, który poddany został analizie wpływu planowania przestrzennego na wartość krajobrazu – teren wsi Wędkowy, zlokalizowany jest w zachodniej części gminy wiejskiej Tczew (rysunek 1). Jest to teren, na którym do 2006 roku dominował krajobraz typowo rolniczy, i któremu towarzyszyła zabudowa zagrodowa.



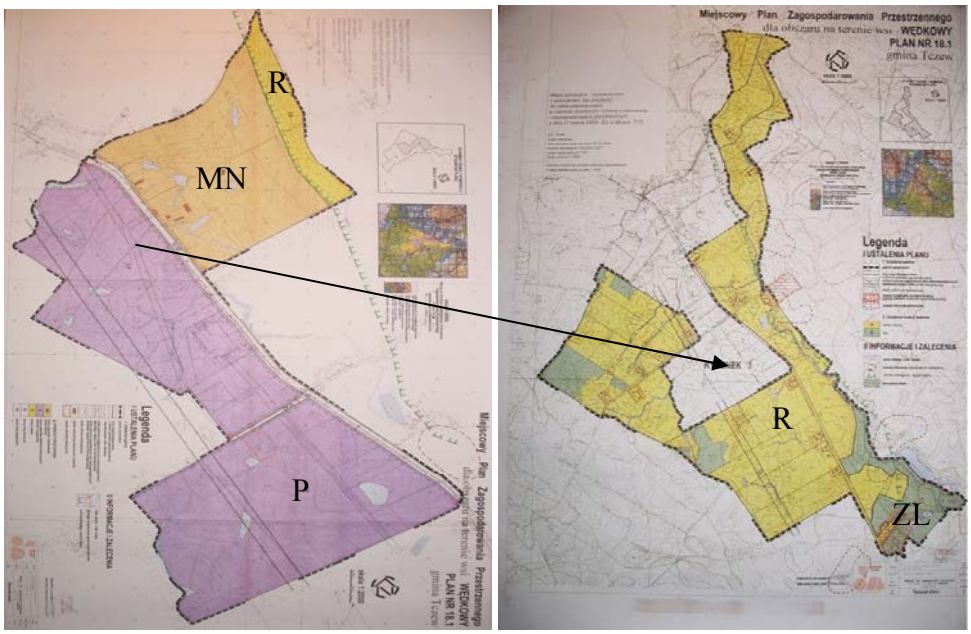
Rys. 1. Lokalizacja obiektu badań w gminie Tczew. *Źródło*: www.zumi.pl

Miejscowy plan zagospodarowanie przestrzennego dla wsi Wędkowy, został uchwalony 20 maja 2005 roku uchwałą nr XXX/478/05 przez Radę Gminy Tczew. Plan obejmuje obszar na terenie wsi Wędkowy, graniczący od zachodu, wschodu i południa terenami leśnymi oraz od północnego – zachodu z terenami rolnymi obrębu Boroszewo i Małżewko (rysunek 2).

Miejscowy plan zagospodarowania określa 5 podstawowych grup funkcji na tereni wsi Wędkowy:

1) MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – obowiązuje zabudowa mieszkaniowa wolnostojąca, bliźniacza lub szeregowa;
2) R – tereny rolnicze - uprawy rolne i ogrodnicze, a dopuszczalne formy

zabudowy i zagospodarowania terenu to lokalizacja: infrastruktury technicznej, rowów i urządzeń melioracyjnych, dróg gruntowych, dojazdowych i wewnętrznych, zagrodowa związana z działalnością rolniczą, mieszkaniową i gospodarczą w ilości maksymalnie trzy siedliska w bezpośrednim sąsiedztwie istniejącej zabudowy zagrodowej, zalesienia;



Rys. 2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru na terenie wsi Wędkowy. *Źródło*: Reszka (2009).

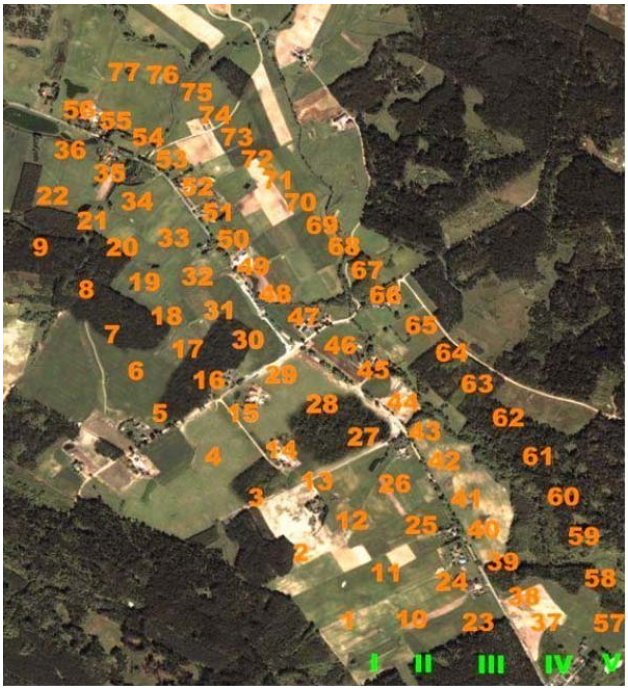
3) P – tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów - lokalizacja zabudowy produkcyjnej, składy i magazyny, rzemiosło, a także sieci i obiekty infrastruktury technicznej, obiekty małej architektury i budowle związane z zagospodarowaniem terenu, budynki lub lokale mieszkalne
4) ZL – Lasy - tereny leśne i do zalesienia, a także dopuszcza się lokalizację infrastruktury technicznej, dróg leśnych, rowów i urządzeń melioracyjnych, obiektów wiązanych z gospodarką leśną
5) tereny komunikacji, ciągów pieszo – jezdnych, ciągów pieszych oraz infrastruktury technicznej.

3. Ocena wartości krajobrazu przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Oceny wartości krajobrazu dokonano za pomocą metody krzywej wrażeń Wejcherta. Metoda ta przedstawia w sposób graficzny napięcia wrażeń, doznań oraz napięcia emocjonalne związane z estetyką postrzeganego krajobrazu, jakie występują u obserwatora w trakcie poruszania się ciągiem czasoprzestrzennym.

Technika oceny polega na opisywaniu na odpowiednio dobranej skali natężenia wrażeń w określonych odstępach czasu lub, co pewien określony dystans podczas założonej marszruty (SENETRA, CIEŚLAK 2004). Parametry krajobrazu, które podlegały ocenie: stopień różnorodności krajobrazu, poziom dewastacji, harmonia kompozycji i nasycenie infrastrukturą, dodatkowo wzbogacono o ocenę odczuć estetycznych obserwatora.

Ocenę wartości krajobrazu wsi Wędkowy przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonano na podstawie zdjęć lotniczych wykonanych przed 2005 rokiem. W analizowanym obszarze wyznaczono co około 100 metrów 77 stanowisk oceny w 5 równoległych ciągach pomiarowych (rysunek 3).



Rys. 3. Zdjęcie lotnicze wsi Wędkowy przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. *Źródło*: Reszka (2009).

Oceny wartości krajobrazu na każdym stanowisku dokonano zarówno dla strony lewej, jak i prawej, w dwóch kierunkach – tam i z powrotem. Uśrednione wartości pomiarów przedstawia tabela nr 1.

Wysokie wartości oceny krajobrazu wynikają z istniejących w tym czasie na tym terenie form użytkowania takich jak: tereny upraw rolniczych, tereny zabudowy zagrodowej oraz lasy. Stopień różnorodności krajobrazu, niski poziom dewastacji, ciekawa harmonia kompozycji i stosunkowo niewielkie nasycenie

infrastrukturą, pozytywnie wpływały na wysokość oceny wartości krajobrazu.

Tabela 1

Uśrednione wyniki pomiaru metodą Wejcherta dla 77 stanowisk przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Ciąg I		Liczba punktów		Ciąg II		Liczba punktów		Ciąg III		Liczba punktów		Ciąg IV		Liczba punktów		Ciąg V		Liczba punktów	
		L	P			L	P			L	P			L	P			L	P
Stanowisko	**1**	15	15	Stanowisko	**10**	12	13	Stanowisko	**23**	12	12	Stanowisko	**37**	14	11	Stanowisko	**57**	12	15
	2	15	14		**11**	15	11		**24**	13	11		**38**	11	13		**58**	13	14
	3	11	12		**12**	12	11		**25**	11	11		**39**	14	14		**59**	13	14
	4	13	11		**13**	11	13		**26**	12	11		**40**	15	10		**60**	13	13
	5	15	10		**14**	11	11		**27**	13	10		**41**	14	12		**61**	11	13
	6	15	11		**15**	11	11		**28**	11	11		**42**	14	14		**62**	10	12
	7	14	11		**16**	15	10		**29**	13	12		**43**	15	14		**63**	11	13
	8	12	11		**17**	14	11		**30**	12	13		**44**	12	11		**64**	11	14
	9	14	11		**18**	14	10		**31**	13	11		**45**	11	14		**65**	12	14
					19	14	11		**32**	13	13		**46**	11	15		**66**	12	11
					20	12	10		**33**	11	13		**47**	10	14		**67**	11	14
					21	15	12		**34**	11	13		**48**	14	15		**68**	13	10
					22	12	12		**35**	13	12		**49**	13	14		**69**	11	14
									36	13	11		**50**	13	13		**70**	12	13
													51	14	12		**71**	10	12
													52	13	11		**72**	13	12
													53	13	15		**73**	11	15
													54	12	15		**74**	11	11
													55	12	14		**75**	10	11
													56	13	11		**76**	11	11
																	77	11	11

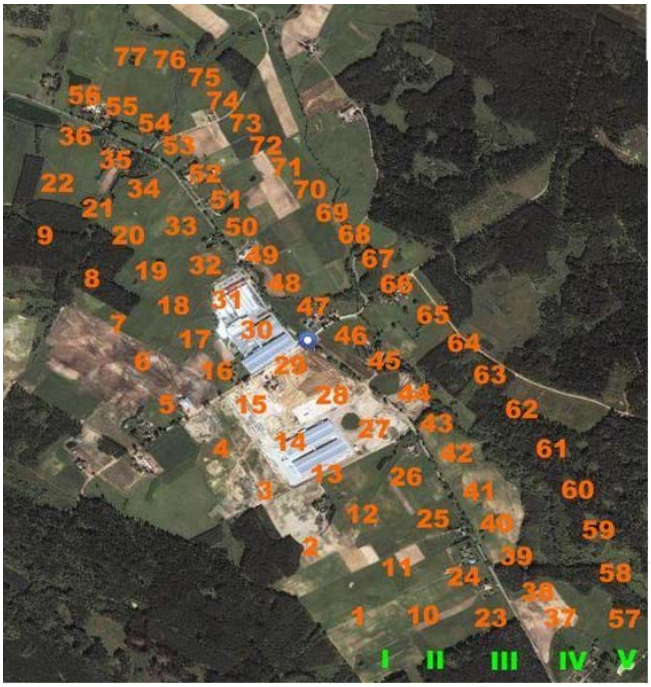
ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie Reszka 2009.

4. Ocena krajobrazu po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Ocenę wartości krajobrazu wsi Wędkowy po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonano na podstawie zdjęć lotniczych wykonanych w 2008 roku oraz na podstawie informacji z wywiadu terenowego. Oceny w analizowanym obszarze dokonano w tych samych 77 stanowiskach oceny w 5 równoległych ciągach pomiarowych (rysunek 3).

Oceny wartości krajobrazu na każdym stanowisku również dokonano dla strony lewej, jak i prawej, w dwóch kierunkach – tam i z powrotem. Uśrednione wartości pomiarów przedstawia tabela nr 2.

Niskie wartości oceny krajobrazu, szczególnie w centralnej części obszaru, wynikają przede wszystkim z powstałej na tym terenie dużej inwestycji przemysłowej (rysunek 5). Poziom dewastacji krajobrazu rolniczego, brak harmonii, nasycenie infrastrukturą i topografia terenu w negatywny sposób wpłynęły na ocenę wartość krajobrazu.



Rys. 4. Zdjęcie lotnicze wsi Wędkowy po uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. *Źródło*: Reszka 2009.

Tabela 2

Uśrednione wyniki pomiaru metodą Wejcherta dla 77 stanowisk po uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Ciąg I		Liczba punktów		Ciąg II		Liczba punktów		Ciąg III		Liczba punktów		Ciąg IV		Liczba punktów		Ciąg V		Liczba punktów	
		L	P			L	P			L	P			L	P			L	P
Stanowisko	**1**	15	3	Stanowisko	**10**	15	13	Stanowisko	**23**	12	12	Stanowisko	**37**	14	3	Stanowisko	**57**	12	14
	2	15	3		**11**	12	11		**24**	12	11		**38**	5	11		**58**	13	14
	3	11	6		**12**	12	11		**25**	11	11		**39**	13	13		**59**	13	14
	4	13	6		**13**	12	6		**26**	10	10		**40**	14	4		**60**	13	12
	5	15	9		**14**	15	4		**27**	13	10		**41**	13	9		**61**	9	12
	6	14	9		**15**	12	5		**28**	10	9		**42**	13	11		**62**	10	12
	7	14	9		**16**	11	6		**29**	8	5		**43**	14	11		**63**	11	12
	8	12	9		**17**	10	8		**30**	6	3		**44**	4	9		**64**	10	13
	9	14	9		**18**	11	10		**31**	5	3		**45**	9	14		**65**	11	13
					19	14	9		**32**	6	5		**46**	10	15		**66**	7	11
					20	14	9		**33**	8	5		**47**	6	14		**67**	6	11
					21	13	11		**34**	10	7		**48**	3	14		**68**	4	9
					22	14	12		**35**	12	9		**49**	3	14		**69**	6	12
									36	13	9		**50**	4	13		**70**	6	11
													51	4	12		**71**	7	11

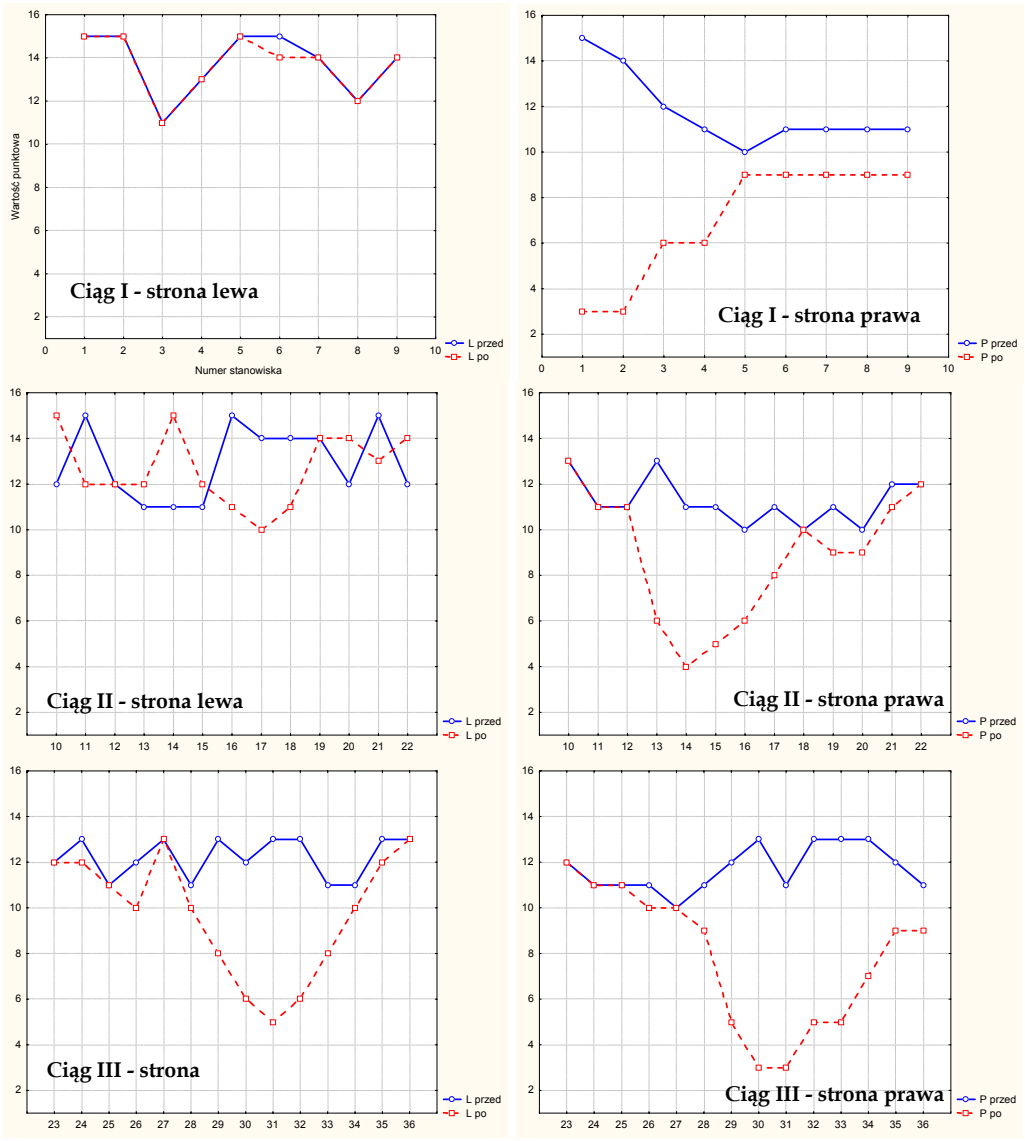
												52	3	9		**72**	8	11
												53	4	14		**73**	10	13
												54	5	13		**74**	10	11
												55	7	14		**75**	10	10
												56	9	9		**76**	9	11
																77	10	11

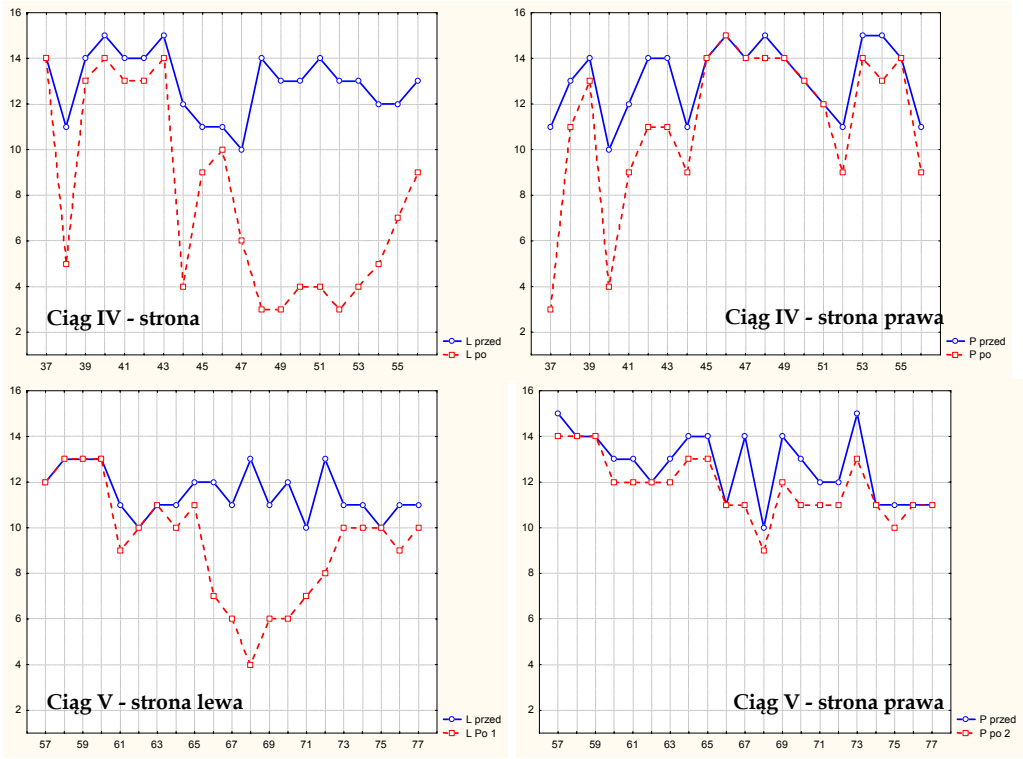
ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie Reszka 2009.

Rys. 5. Działalność produkcyjna prowadzona na terenie wsi Wędkowy. *Źródło*: Reszka 2009.

5. Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość krajobrazu

Analizując wyniki badań zobrazowanych w postaci krzywych wrażeń (rysunek 6), które przedstawiają w sposób graficzny napięcia wrażeń, doznań oraz napięcia emocjonalne związane z estetyką postrzeganego krajobrazu, jakie występują u obserwatora (SENETRA, CIEŚLAK 2004), można zauważyć, że krajobraz przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – oznaczony kolorem niebieskim, był jednorodny, bez większych zróżnicowań, a krzywe wrażeń kształtowały się na wysokim poziomie wartości, bez gwałtownych spadków. Natomiast wyniki badań krajobrazu po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego są bardziej zróżnicowane. Krzywe wrażeń – oznaczony kolorem czerwonym, charakteryzują się znacznymi spadkami wartości, co wynika przede wszystkim z lokalizacji inwestycji przemysłowej na terenie wsi Wędkowy, która negatywnie wpłynęła na jakość krajobrazu.


Wartość punktowa
Numer stanowiska
Ciąg I - strona lewa
L przed
L po
Ciąg I - strona prawa
P przed
P po
Ciąg II - strona lewa
L przed
L po
Ciąg II - strona prawa
P przed
P po
Ciąg III - strona
L przed
L po
Ciąg III - strona prawa
P przed
P po



Rys. 6. Wykresy krzywych wrażeń dla obszaru badań, dla strony lewej i prawej, przed i po uchwaleniu mpzp. *Źródło*: Opracowanie własne.

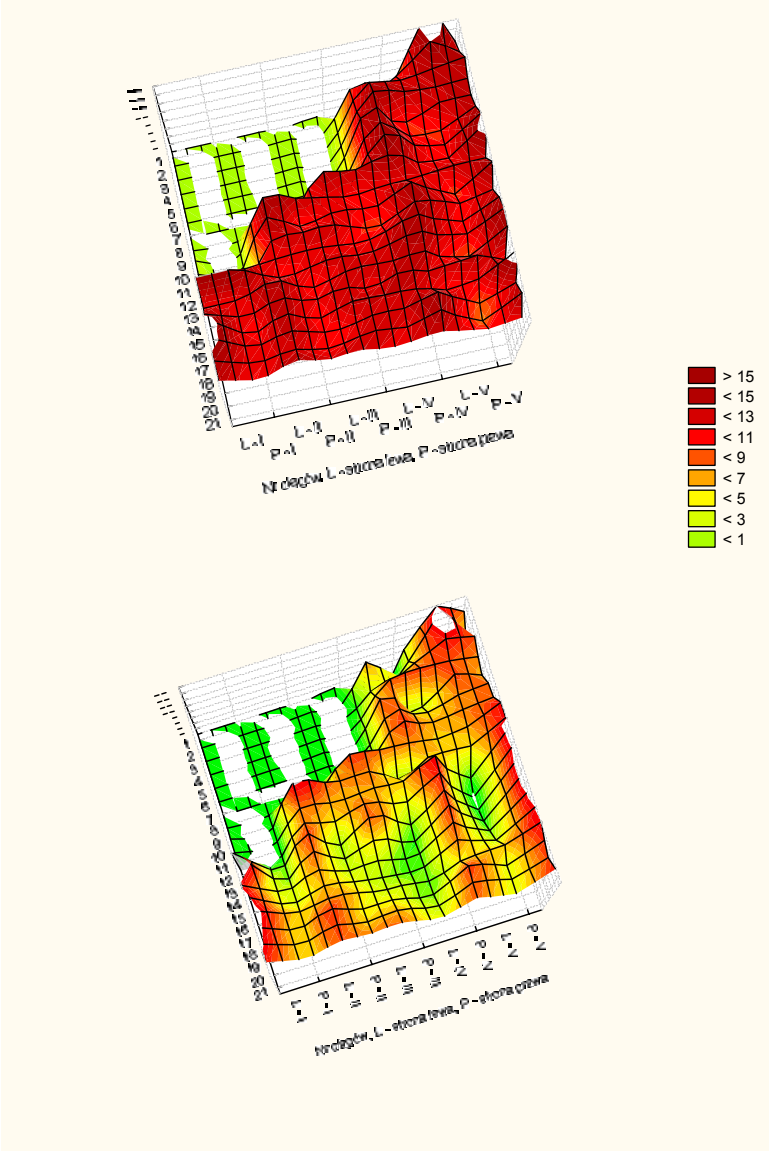
6. Wnioski

Krajobraz tym jest cenniejszy, im jest bardziej naturalny i mniej poddany działalności człowieka. Aby zachować jak najwyższą wartość krajobrazu, wszelkie ingerencje w jego strukturę powinny przebiegać w sposób planowy, przy uwzględnieniu walorów środowiskowych, kulturowych oraz kompozycyjno-estetycznych.

Analizując wyniki otrzymanych badań można zauważyć istotny wpływ planowania przestrzennego na wartość oceny krajobrazu. Lokalizacja dużej inwestycji o charakterze przemysłowym w krajobrazie rolniczym, skrajnie negatywnie wpływa na jego wartość na całym analizowanym obszarze. Był to główny czynnik degradujący walory krajobrazowe, co dokładnie widać na przestrzennych model wartości krajobrazu dla wsi Wędkowy – rysunek nr 7.

Przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego krajobraz wywoływał wysoki poziom wrażeń estetycznych – w modelu dominuje kolor czerwony o najwyższych wartościach. Po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i realizacji inwestycji, poziom wrażeń estetycznych na tym terenie drastycznie się obniżył – w modelu dominuje kolor

żółty i zielony o znacznie niższych wartościach punktowych.



Rys. 7. Przestrzenny model wartości krajobrazu dla wsi Wędkowy. *Źródło*: Opracowanie własne.

Rozwój przestrzenny gminy powinien być prowadzony w sposób harmonijny i zrównoważony i prowadzić do poprawy jakości życia mieszkańców z uwzględnieniem specyfikacji położenia, oraz ochrony środowiska

przyrodniczego i kulturowego. Nieuchronność lokalizowania inwestycji przemysłowych, usługowych, mieszkaniowych, infrastrukturalnych na terenach wiejskich wymaga stosowania szczególnych zasad ochrony walorów krajobrazowych przestrzeni. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny być koordynowane z projektami krajobrazowymi, które uwzględniają aspekty historyczne, kulturowe estetyczne i ekologiczne. Nowe elementy, obce dla danego typu krajobrazu nie powinny stawać się dominantą w danym środowisku, a ich negatywny wpływ na wartości krajobrazu powinien być w miarę możliwości zminimalizowany.

6. Literatura

CYMERMAN R., FALKOWSKI J., HOPFER A. 1992. Krajobrazy wiejskie (klasyfikacja i kształtowanie). Wydawnictwo ART, Olsztyn.

DUBIELA K. 2000. Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok.

SENETRA A, CIEŚLAK I. 2004. *Kartograficzne aspekty oceny i waloryzacji przestrzeni*. Wydawnictwo UWM, Olsztyn.

RESZKA M. 2009. Wpływ opracowań planistycznych na kształtowanie krajobrazu w gminie Tczew. Praca inżynierska wykonana pod kierunkiem dr. inż. Andrzeja Biłozora.

*****

INFLUENCE OF SPATIAL PLANNING ON VALUE OF LANDSCAPE

Andrzej Biłozor

Department of Planning and Spatial Engineering
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: abilozor@uwm.edu.pl

Key words: spatial planning, landscape

Abstract

For the purpose of influence qualifications of the planning elaborations on the landscape value , undertook the attempt of the landscape estimation before and after the passing of the local master plan. The research was conduct on the ground archival and current pictures of the area.

METODYKA OCENY LOKALNYCH PROGRAMÓW REWITALIZACJI W RAMACH RPO 2007-2013

Sławomir Palicki
Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mai:l: s.palicki@ue.poznan.pl

Słowa kluczowe: *Lokalny Program Rewitalizacji, Regionalny Program Operacyjny*

Streszczenie

W artykule podjęto problematykę metod oceny Lokalnych Programów Rewitalizacji (LPR) realizowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) w latach 2007-2013. LPR powinien być narzędziem poprawy jakości wykorzystania przestrzeni miejskiej. Należy zatem przywiązywać szczególną wagę do oceny pomysłów zawartych w LPR-ach, jako że wdrożenie ich wywołuje wieloletnie następstwa dla stanu i kondycji społeczno-gospodarczej miast. Wymaga to wykorzystywania odpowiednich narzędzi prospektywnej oceny propozycji zmian morfologii tkanki urbanistycznej. W pracy skonfrontowano zalecenia płynące w tym zakresie z RPO 2007-2013 z metodyką ewaluacyjną z poprzedniego okresu finansowania unijnego rewitalizacji w Polsce, tj. z lat 2004-2006.

1. Wstęp

W nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, dotyczącej lat 2007-2013, Lokalne Programy Rewitalizacji (LPR) stanowią istotny element programowania i wspierania pozytywnych przemian w przestrzeni miejskiej w Polsce. Programy rewitalizacji poddawane były wielotorowej ocenie już w ramach ZPORR, tj. w latach 2004-2006, natomiast wydaje się, iż obecnie kryteria ewaluacji mogły zostać poddane pewnym modyfikacjom.

Etap prospektywnej oceny LPR, technicznej oraz merytorycznej wydaje się być kluczowy dla powodzenia całego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Warto zatem przyjrzeć się zmianom zachodzącym w metodyce tejże oceny na przestrzeni już dwóch następujących bezpośrednio po sobie okresów programowania. Ciekawe może być także uwzględnienie ewentualnego regionalnego zróżnicowania zaleceń co do sposobów ewaluacji programów rewitalizacji. Zróżnicowanie to może zaistnieć jako efekt zdecentralizowania alokacji środków pomocowych z Unii Europejskiej i odrębnego zarządzania funduszami na poziomie wojewódzkich RPO.

2. Metody oceny następstw rewitalizacji

Wśród znanych, możliwych do zastosowania metod oceny następstw

rewitalizacji obszarów miejskich należy wskazać:

- ocenę ekspercką;
- instrumentarium oceny efektywności finansowej inwestycji;
- analizę kosztów i korzyści oraz jej zmodyfikowane wersje;
- ocenę oddziaływania;
- analizę wskaźnikową w ramach tzw. matrycy logicznej (logiki interwencyjnej);
- analizę wielokryterialną.

Z uwagi na ograniczone możliwości redakcyjne, w niniejszej pracy przedstawiona zostanie wyłącznie skrócona charakterystyka poszczególnych metod.

Oceny eksperckie powinny stać się punktem wyjścia przy ewaluacji następstw rewitalizacji. Przy wysokim poziomie skomplikowania rozważań (wieloaspektowość rewitalizacji), zespoły programujące LPR-y nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z zagadnieniami decyzyjnymi wymagającymi podejścia naukowego. T. Tyszka wyraża tę myśl w następujący sposób: „(...) bez specjalnej pomocy (np. analityka decyzji) człowiek nie jest w stanie dokonywać złożonych ocen skomplikowanych alternatyw wyboru i porównywać je na tym abstrakcyjnym poziomie"[TYSZKA 1986].

Ograniczenia intelektualne oraz immanentna słabość wynikająca z cech ludzkiego umysłu każą także zwykle dobierać przynajmniej kilkuosobową grupę ekspertów. Trudno zatem dyskutować z ideą wprowadzania specjalistycznej ewaluacji. Obecność ekspertów powinna być ciągła, przynajmniej na etapie planowania działań. Jeżeli ma dojść do faktycznego wspierania decyzji o rewitalizacji, rodzących przecież nieodwracalne, wieloletnie i wieloaspektowe konsekwencje, to postulat współuczestniczenia ciał doradczych w dyskusjach, w formułowaniu postulatów i wreszcie podczas konsultacji społecznych musi być traktowany jako niezbywalny. „Analityk (specjalista, ekspert – dopisek S.P.) nie jest tutaj rozumiany jako osoba całkowicie zewnętrzna wobec problemu i procesu decyzyjnego. Praktyka przekonała nas, że ustawienie analityka >>na zewnątrz<< jest niebezpieczne i mało realistyczne. (...) Analityk nie może pozostawać na zewnątrz procesu decyzyjnego, jeśli chce wpływać na jego przebieg. (...) Jego rola polega na wyjaśnianiu i zalecaniu niezależnie od własnego systemu wartości"[ROY 1990].

Na użytek prospektywnej oceny następstw programów rewitalizacji mogą być przydatne rozmaite metody ewaluacji efektywności finansowej i ekonomicznej (społecznej) inwestycji. Zwykle sugeruje się wykorzystywanie podstawowych dyskontowych mierników efektywności, tj. wartości bieżącej netto inwestycji NPV (Net Present Value) oraz wewnętrznej stopy zwrotu z inwestycji IRR (Internal Rate of Return). Możliwe jest także zastosowanie metod bardziej zaawansowanych, jak np.:

- zmodyfikowana wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji;
- indeks rentowności;

- okres zwrotu nakładów;
- analiza ryzyka (analiza wrażliwości, scenariuszy, symulacyjna).

Podstawowa metoda wartości bieżącej netto NPV pozwala określić w ujęciu zdyskontowanym sumę korzyści netto występujących w okresie życia danego projektu rewitalizacji. Oznacza to, że niezbędnym elementem do obliczeń jest wielkość przepływów pieniężnych w kolejnych latach funkcjonowania przedsięwzięcia.

Przepływy obliczane w sferze finansowej, są na potrzeby oceny społecznej uzupełniane szacunkiem przewidywanych efektów zewnętrznych, wywołanych przez program rewitalizacji. Poprawia to rentowność programów, które zwykle w kontekście finansowym rzadko wykazują bezpośrednią efektywność. Ujęcie społeczne rewitalizacji jako złożonej inwestycji, umożliwia analiza kosztów i korzyści. Jest ona metodą w znacznym stopniu uniwersalną, co wypływa z jej dążenia do kwantyfikowania wszelkich kosztów i korzyści związanych z ocenianych projektem w wartościach pieniężnych.

Analiza kosztów i korzyści eksploatuje mikroekonomiczne założenia teorii zachowań konsumenta i producenta. Całkowita ocena korzyści społeczno-ekonomicznych jest szacowana jako suma zmiany nadwyżki konsumentów, zmiany nadwyżki producentów oraz zmiany w dochodach instytucji inicjującej projekt rewitalizacji. Trafne określenie wartości wskazanych kategorii ekonomicznych musi uwzględniać fakt istnienia poważnych barier, w zasadzie uniemożliwiających funkcjonowanie rynków w duchu konkurencji doskonałej. W przypadku projektów społeczno-gospodarczych pojawiają się przecież interwencje sektora publicznego, zjawiska monopolizacji rynku czy efekty zewnętrzne. Dlatego też analiza kosztów i korzyści wprowadza pojęcie cen dualnych, zwanych także wartością społeczną. Jeżeli rynek nie funkcjonuje efektywnie lub gdy w ogóle nie istnieje (jak w przypadku tzw. dóbr publicznych), nie można uwzględniać cen rynkowych zasobów wykorzystywanych do realizacji projektu do trafnego określenia kosztów i korzyści owego projektu. Takie postępowanie byłoby zubożeniem rozważań o szereg aspektów społecznych, co w efekcie prowadziłoby do formułowania wątpliwych rekomendacji mających wspomagać decydentów. Określanie cen dualnych rozwiewa tego typu wątpliwości, gdyż polega ono na określaniu wartości społeczno-ekonomicznej dóbr trudnych do skwantyfikowania w pieniądzu.

Ograniczenia i niedoskonałości analizy kosztów i korzyści doprowadziły do opracowania analizy kosztów-efektywności [LEVIN, MCEVAN 2001]. Proponuje się w niej ilościową kwantyfikację wyników projektu rewitalizacji w sytuacji, gdy nie ma możliwości wyrażenia ich w wartościach pieniężnych. Przy znanym poziomie kosztów mierzonych w pieniądzu oraz po rozpoznaniu efektów ujmowanych w kategoriach ilościowych, możliwe staje się budowanie współczynnika efektów-kosztów.

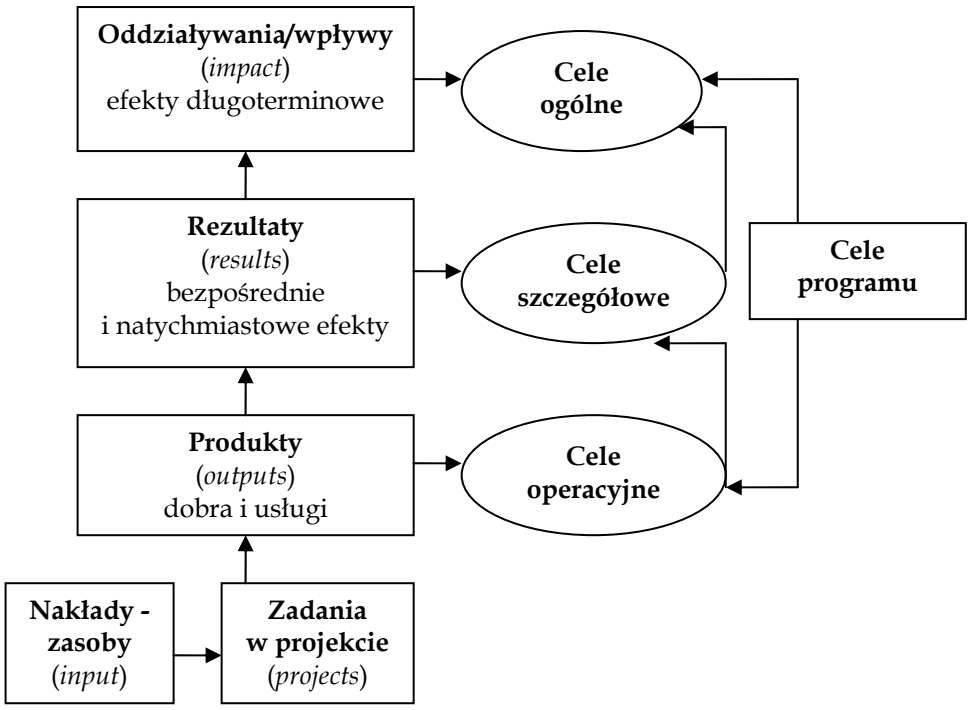
Kolejną grupę metod stanowi analiza oddziaływania. Jest to metodyka obejmująca badanie szerokiego spektrum spodziewanych efektów wdrożenia

inwestycji rewitalizacyjnych, skoncentrowana także na rozpoznawaniu celów projektu oraz relacji pomiędzy nakładami a wynikami. Postępowanie w ramach oceny oddziaływania wymaga zbadania rozmaitych kontekstów: środowiskowego, społecznego, ekonomicznego, technologicznego. Są one ze sobą sprzężone, często kompleksowo, zaś pewne zakresy oddziaływania społecznego i środowiskowego bywają bezpośrednio uwarunkowane, bądź stanowią pośrednie skutki ekonomicznego wpływu projektu rewitalizacji. Badanie różnych aspektów oddziaływania projektu musi też być poddane ocenie z punktu widzenia poszczególnych grup beneficjentów. Dopiero przeprowadzenie tak wszechstronnego ujęcia analitycznego pozwala na zwiększenie trafności szacunku oddziaływania projektu.

Ocena wskaźnikowa jest metodyką pokrewną ocenie oddziaływania. Umożliwia ona jednoczesne, kompleksowe dokonanie oceny ex ante projektu rewitalizacji, scalając właściwie wszelkie obszary leżące w polu zainteresowań analizy oddziaływania. Bodźcem do stworzenia zrębów teoretycznych oceny wskaźnikowej była tzw. logika interwencyjna, potrzeba zapewnienia ciągłości ewaluacji w każdej fazie cyklu życia projektów – od oceny prospektywnej, przez okresową, aż po retrospektywną [THE NEW PROGRAMMING… 2000]. Zamiar uzyskania kontynuacji techniki ewaluacyjnej i postulat ciągłości działań zbliża metodę wskaźnikową do koncepcji monitoringu. Ideą przyświecającą Komisji Europejskiej, która zaleca a niekiedy nakazuje korzystanie z oceny wskaźnikowej projektów, jest chęć uzyskania możliwie wysokiego stopnia realizacji i zgodności założeń projektów z generalnym celem rozwoju. Logikę oceny wskaźnikowej przedstawia schemat 1.

Niezbędne do zrealizowania projektów wchodzących w skład programu rewitalizacji są rozmaite nakłady – pieniężne, organizacyjne, techniczne, społeczne. Ulegają one przetworzeniu w wyniku wdrożenia zaplanowanych działań na produkty, czyli bezpośrednie, materialne efekty przedsięwzięcia, dobra i usługi docierające do beneficjentów projektu. Rezultat jest z kolei rozumiany jako efekt dostrzegany przez grupy społeczne, występujący bezpośrednio w ślad za realizacją projektu. Oddziaływanie, jako pojęcie zaczerpnięte z metodyki analizy oddziaływania, oznacza długoterminowe wpływy wdrożonego projektu, dotykające szersze grupy odbiorców (społeczności), w tym podmioty tylko pośrednio z nim związane.

Oddziaływania są dostrzegalne zwykle w perspektywie 3-5 lat od zaistnienia działań i przyczyniają się do poprawy warunków społeczno-gospodarczych w obszarach objętych projektami [ZASADY DOBORU… 2006]. Produkty, rezultaty i oddziaływania korespondują z celami programu, w skład którego wchodzą projekty rewitalizacji – odpowiednio: operacyjnymi, szczegółowymi oraz ogólnymi. Cele operacyjne projektu określa się w formie produktów, toteż muszą one spełniać warunek wysokiego stopnia doprecyzowania, charakteryzując się ilościowym ujmowaniem proponowanego indykatora, wprowadzając jednostki, w jakich dokonuje się pomiaru następstw podjętych działań.



Schemat 1. Logika oceny wskaźnikowej (matryca logiczna) LPR. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie *Zasady doboru i pomiaru wskaźników w ramach ZPORR*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2006, s. 5; Drobniak A., *Ocena projektów publicznych*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, 2005, s. 173.

Zarysowane ujęcie umożliwia zbudowanie logiki interwencyjnej całego programu, spójnej sieci powiązań, dzięki której udaje się wzajemnie dopasować projekty i cele, poddawane regularnej ocenie. Zwiększa to efektywność prowadzonych działań.

Jako że rewitalizacja obszarów miejskich wymaga rozpatrywania przez pryzmat jej wieloaspektowości, warto w kontekście oceny LPR-ów odnotować użyteczność analizy wielokryterialnej. Przy ewaluacji wspomaganej tą właśnie metodyką określenia wymagają cele, atrybuty i kryteria programu rewitalizacji. Cele wskazują na kierunki działania, są dyrektywami pożądanego postępowania. Przez atrybuty rozumie się cechy, charakterystyki, własności przedmiotu (obszaru miasta), w stosunku do którego formułowane są różne warianty postępowania. Ocena opiera się na wartościowaniu wariantów postępowania, co umożliwiają przyjęte kryteria, czyli mierniki o charakterze efektywnościowym.

„Kwintesencją każdej analizy wielokryterialnej jest uwzględnienie, łącznie i jednocześnie, celów niezgodnych. Oznacza to, że nie stanowią jej przedmiotu cele

zgodne. Sytuacją interesującą jest sprzeczność celów, przejawiająca się w tym, że najlepsza realizacja jednego celu (atrybutu) pociąga za sobą najgorszą realizację drugiego vice versa" [NOWAK 2004]. Można zatem najbardziej ogólnie stwierdzić, że analiza wielokryterialna podąża w kierunku rozwiązania satysfakcjonującego z punktu widzenia rozmaitych, konkurencyjnych, a wręcz konfliktowych i niezależnych kryteriów oceny. Dla wielokryterialnej sytuacji decyzyjnej charakterystyczne stają się zatem następujące elementy [STACHOWIAK 2002]:

- skończona liczba mierzalnych lub stopniowalnych celów opisujących program rewitalizacji;
- cele są urzeczywistniane przez wspólny zbiór decyzji dopuszczalnych (wariantów rewitalizacji);
- zespół kryteriów sformułowanych w stosunku do celów stanowi podstawę oceny i podjęcia decyzji o wariancie satysfakcjonującym;
- występuje konkurencyjność celów grup beneficjentów procesów rewitalizacyjnych.

3. Przesłanki i założenia do analizy metodyki oceny LPR w RPO 2007-2013

W latach 2007-2013 wysoce prawdopodobna stała się możliwość głębszego regionalnego zróżnicowania metodyki oceny programów rewitalizacji. Wynika to bezpośrednio z autonomicznego charakteru dyspozycji wydawanych w Urzędach Marszałkowskich w odniesieniu do zasad przygotowywania LPR-ów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Należy podkreślić, że spodziewane jest dostosowanie wytycznych dotyczących rewitalizacji do wymogów unijnych, także w zakresie zaproponowanych dróg ewaluacji programowanych działań. Natomiast nie istnieją przesłanki wykluczające indywidualne, szersze podejście do formułowania wymogów odnośnie do oceny LPR-ów. Taka sytuacja zachęca do bacznego przyglądania się jakości postulowanych sposobów ewaluacji, a być może nawet do poszukiwania lidera regionów, który będzie swoistym wzorem do naśladowania.

Badania wydają się być o tyle interesujące, że autor może je porównać ze swoimi wcześniejszymi analizami [PALICKI 2007], z poprzedniego okresu finansowania inicjatyw rewitalizacyjnych w ramach ZPORR, z lat 2004-2006. Wówczas przedsięwzięto badanie oficjalnych stron internetowych 40 polskich miast, powyżej 100 tys. mieszkańców, poszukując informacji o podejmowanych w nich działaniach z zakresu rewitalizacji. W obszarze badań znalazły się następujące kwestie:

- czy na stronie internetowej są jakiekolwiek informacje o działaniach rewitalizacyjnych;
- czy program bądź projekty rewitalizacji zostały stworzone (lub są w toku formułowania);
- czy wykorzystano możliwość pozyskania wsparcia unijnego w ramach ZPORR (lub czy wzięto ją pod uwagę w planach);
- czy przewidziano wariantowanie projektów rewitalizacji;

- czy i jakie metody uwzględniano w ramach prospektywnej oceny następstw rewitalizacji obszarów miejskich (ze znanego wachlarza metod: oceny eksperckie, metody oceny finansowej efektywności, analiza kosztów i korzyści, oceny oddziaływania, ocena wskaźnikowa, inne metody – np. analiza wielokryterialna).

Badania z lat 2005-2006 wskazały, że wszystkie duże polskie miasta informowały o podjętych działaniach lub planowaniu takich działań w zakresie rewitalizacji. Natomiast o metodach prospektywnej oceny następstw rewitalizacji mówiono w zaledwie 57,5% badanej zbiorowości. W miastach, które w swoich lokalnych programach rewitalizacji wyartykułowały potrzebę oceny poszczególnych projektów, dominowała ocena wskaźnikowa (52,5%) i oceny eksperckie (35%). Ocena wskaźnikowa jest dobrym narzędziem ewaluacji ex ante, a jej popularność wynikała przede wszystkim z obowiązkowego charakteru (w przypadku projektów wnioskujących o środki ZPORR).

Tylko w 5 przypadkach na 40 (Bielsko-Biała, Łódź, Olsztyn, Płock, Szczecin) wprowadzono obowiązek analizy mierników efektywności finansowej inwestycji (jak choćby NPV, IRR) lub sugerowano istotność prognoz finansowych. Natomiast zaledwie 2 ośrodki (Dąbrowa Górnicza i Olsztyn) proponowały bardziej zaawansowane sposoby postępowania ewaluacyjnego: analizę kosztów i korzyści bądź jej modyfikację - analizę dynamicznego kosztu jednostkowego.

W najnowszych badaniach realizowanych w roku 2009, przyjęto, iż nośnikiem miarodajnych informacji dotyczących analiz ewaluacyjnych będą wytyczne do przygotowania LPR w ramach RPO 2007-2013. Znaleźć w nich bowiem można wiążące wskazania metodyczne co do formuły ubiegania się o wsparcie unijne dla rewitalizowanych miast. Jako że popularność rewitalizacji w Polsce wiąże się bezpośrednio z pozyskiwaniem dofinansowania z Unii Europejskiej [BELNIAK 2009], wydaje się, iż przedstawione podejście badawcze jest uzasadnione. Poza tym, wymogi unijne proponowane w RPO, stanowią credo dla zamawianych rynkowo programów rewitalizacji, zwykle realizowanych w biurach consultingowych działających w obszarze gospodarce przestrzennej. Rola RPO w kształtowaniu światopoglądu ekspertów i ich wpływ na charakter oraz jakość powstających LPR-ów są zatem przemożne.

Udało się dotrzeć do 14 regionalnych zbiorów wytycznych do przygotowania LPR-ów. W badaniu nie brano pod uwagę Podlaskiego, gdyż RPO tego województwa nie przewiduje alokacji związanej z rewitalizacją, natomiast z przyczyn technicznych nie udało się pozyskać danych na temat wytycznych z Mazowsza. Ostatecznie, zapewniono niemalże zupełny charakter badań (uzyskano dane dotyczące 93% podlegających analizie przypadków).

4. Wnioski z analizy metodyki oceny LPR w RPO 2007-2013

Po zweryfikowaniu metod ewaluacji stosowanych (zalecanych) w RPO przy konstrukcji LPR-ów można wskazać na pogłębiającą się polaryzację w postrzeganiu istotności tej dziedziny programowania rewitalizacji (szczegółowe

informacje o stosowanych w RPO metodach ewaluacyjnych zestawiono w tabeli nr 1). W niektórych zbadanych województwach doszło do całkowitego pominięcia kwestii merytorycznej oceny działań. Niechlubnymi przykładami są regiony: Podkarpacki i Śląski. Aż 70% regionów opierało się na metodyce analizy wskaźnikowej (czyli matrycy logicznej projektów), wskazywanej w Unii Europejskiej jako baza do ewaluacji przedsięwzięć społeczno-gospodarczych o charakterze publicznym. Kształtuje się natomiast grupa regionów-liderów, dla których procedury oceny rewitalizacji zaczynają nabierać szczególnej istotności. Wśród nich należy wskazać: Opolskie (5 rodzajów metod), Kujawsko-Pomorskie (4), Wielkopolskie (4), Małopolskie (3) i Pomorskie (3).

Zaobserwowano rosnące zainteresowanie analizą wielokryterialną (Opolskie, Pomorskie, Zachodniopomorskie), choć zaprezentowane podejście stanowi zaledwie zalążek czy preludium do realnego wykorzystania pakietu metod wielokryterialnych. Natomiast wygasła zupełnie świadomość istnienia analizy kosztów i korzyści oraz jej modyfikacji, co jest pewnego rodzaju regresem metodycznym w stosunku do okresu finansowania 2004-2006. Dziwić może nikłe zainteresowanie narzędziami oceny efektywności inwestycji (21% zbadanych województw), choć przypomina to sytuację z wcześniejszych badań.

Tabela 1

Metody oceny lokalnych programów rewitalizacji w RPO 2007-2013

Województwo /Metoda	Ocena ekspercka	Efekty-wność finanso wa	Analiza kosztów/ korzyści	Ocena oddziały-wania	Analiza wskaź nikowa	Analiza wielo-kryterial na	Inne
Dolnośląskie					✓		
Kujawsko-Pomorskie	✓	✓		✓			✓
Lubelskie					✓		
Lubuskie					✓		
Łódzkie				✓			
Małopolskie	✓				✓		✓
Opolskie	✓			✓	✓	✓	✓

Podkarpackie							
Pomorskie		✓		✓		✓	
Śląskie							
Świętokrzyskie					✓		
Warmińsko-Mazurskie	✓				✓		
Wielkopolskie	✓	✓			✓		✓
Zachodnio-pomorskie					✓	✓	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wytycznych i zasad przygotowania LPR w ramach RPO 2007-2013.

Szczególnie interesujące wydaje się natomiast użytkowanie instrumentarium wykraczającego poza schemat klasycznych działań ewaluacyjnych opisanych w części teoretycznej niniejszej pracy. Zwykle jest to zespół pogłębionych pytań, służących dodatkowej ocenie programowanych działań rewitalizacyjnych.

Warto przytoczyć kilka zagadnień wskazywanych w takiej pogłębionej analizie ewaluacyjnej LPR:

- czy wytyczenie obszaru opiera się o faktyczne rozeznanie przestrzennego zasięgu poszczególnych negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych i przestrzennych, które w sumie składają się na lokalny kryzys;
- czy załączone do LPR projekty, zamierzone na obszarach wsparcia, skutecznie będą przeciwdziałać negatywnym zjawiskom, stwierdzonym na tych obszarach i stworzą warunki dla ich dalszego, zrównoważonego rozwoju w strukturze całego miasta;
- czy program jest spójny, ma charakter kompleksowy, składa się z projektów zintegrowanych, zawierających zadania i projekty wielowątkowe wzajemnie wzmacniające się;
- czy cele danego programu są usytuowane w sferze społecznej, gospodarczej i ekologiczno-przestrzennej, a działania infrastrukturalne i architektoniczno-urbanistyczne są tym celom podporządkowane (mają charakter narzędziowy, a nie stanowią celu samego w sobie).

Kolejnym etapem badań było skonfrontowanie aktywności poszczególnych regionów w zakresie zalecania metodyki oceny rewitalizacji i poziomu przewidywanych wydatków związanych z działaniami rewitalizacyjnymi. Wydatki te, rozumiane jako udział procentowy całości przewidywanego wsparcia

unijnego w latach 2007-2013 w danym województwie, przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Udział finansowania rewitalizacji w budżecie RPO wg województw

Województwo	Poziom finansowania rewitalizacji (jako % budżetu RPO)
Śląskie	18
Lubuskie	17
Małopolskie	13
Pomorskie	12
Łódzkie	10
Świętokrzyskie	10
Kujawsko-Pomorskie	9
Zachodniopomorskie	9
Dolnośląskie	8
Opolskie	8
Warmińsko-Mazurskie	8
Podkarpackie	7
Lubelskie	6
Mazowieckie	5
Wielkopolskie	4
Podlaskie	0 (brak finansowania)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Gryczuk K., *Finansowanie rewitalizacji w Regionalnych Programach Operacyjnych*, Urbanista, 9/2008, s. 26.

Regiony traktujące procesy rewitalizacji z wielką atencją, tj. Śląskie i Lubuskie, przeznaczają na jej wdrażanie ponad 1/6 całkowitej alokacji w ramach RPO 2007-2013. Relatywnie najmniej środków na badane zagadnienia poświęcą województwa: Podlaskie, Wielkopolskie i Mazowieckie. Podlaskie pominęło w RPO kwestię rewitalizacji zupełnie, natomiast Mazowsze i Wielkopolska wyasygnują zaledwie 4-5% ogółu środków w ramach swoich regionalnych alokacji.

Skała zróżnicowania udziałów w poszczególnych województwach jest znacząca – Śląskie czy Lubuskie przeznaczy ponad czterokrotnie większą część środków, aniżeli uczyni to Wielkopolska. Za typowy można natomiast uznać poziom 7-10% alokacji całkowitej RPO przeznaczonej na rewitalizację. Takie wartości są charakterystyczne dla połowy województw.

Ostatnią częścią postępowania analitycznego w badaniach było stworzenie pewnych modeli zachowań wobec zagadnienia rewitalizacji w polskich regionach. Konfrontacja jakości ewaluacji LPR oraz poziomu zaangażowania finansowego w procesy rewitalizacji pozwoliły wyodrębnić następujące grupy województw:

- aktywnie wspierające politykę rewitalizacji obszarów miejskich;
- prowadzące pasywną politykę rewitalizacji obszarów miejskich;
- o wysokiej świadomości ewaluacyjnej procesów rewitalizacji;
- o niskiej świadomości ewaluacyjnej procesów rewitalizacji.

Do grupy województw aktywnych względem rewitalizacji zakwalifikowano te, których udział wydatków w RPO wykraczał poza medianę zbadanej zbiorowości (tj. 8,5%), natomiast do pasywnych – pozostałe województwa (tab. 1). Z kolei miano regionów o wysokiej świadomości ewaluacyjnej uzyskały jednostki, w których oprócz metodyki analizy wskaźnikowej (matrycy logicznej) proponuje się przynajmniej jedną dodatkową metodę oceny lub w których proponuje się jednocześnie przynajmniej trzy dowolne sposoby oceny LPR (tab. 2). Uznano, iż w pozostałych regionach utrzymuje się niska świadomość ewaluacyjna procesów rewitalizacji.

Taki podział posłużył stworzeniu dwuwymiarowej macierzy (2 wiersze na 2 kolumny), w której można odczytać uproszczone schematy strategii rewitalizacji w polskich województwach w ramach RPO 2007-2013. Macierz tę przedstawiono na schemacie 2.

Grupa „świadomych liderów" to województwa, które mogą posłużyć jako pionierzy w zakresie dobrych praktyk na niwie wdrażania rewitalizacji w oparciu o RPO. Wysoki priorytet wydatków na rewitalizację w powiązaniu z rozwiniętą świadomością ważności oceny LPR-ów oznacza najbardziej pożądaną kombinację. Strategię taką realizują województwa: Małopolskie, Pomorskie, Kujawsko-Pomorskie i Zachodniopomorskie.

Strategia „kontrolowanej skromności" oznacza ograniczone wydatki na rewitalizację, przy jednoczesnym zrozumieniu potrzeby pogłębionej ewaluacji LPR-ów. Regiony: Opolski, Warmińsko-Mazurski i Wielkopolski, przy

podwyższeniu zaangażowania finansowego mają szansę w przyszłości dołączyć do najmocniejszej grupy „świadomych liderów".

Świadomość ewaluacyjna	Wysoka	**Kontrolowana skromność** Opolskie Warmińsko-Mazurskie Wielkopolskie	**Świadomi liderzy** Małopolskie/Pomorskie Kujawsko-Pomorskie Zachodniopomorskie
	Niska	**Zamykanie oczu** Podlaskie/Dolnośląskie Podkarpackie/Lubelskie	**Rozrzutni optymiści** („easy come-easy go") Śląskie/Lubuskie/Łódzkie Świętokrzyskie
		Niski	Wysoki
		Priorytet nakładów na rewitalizację w RPO	

Schemat 2. Macierz strategii rewitalizacji w ramach RPO 2007-2013. *Źródło*: opracowanie własne.

Swoboda w dysponowaniu środkami na rewitalizację w ramach RPO wraz z idącą w parze niską świadomością potrzeby oceny sposobu wydatkowania owych środków wywołują niebezpieczną strategię „rozrzutnego optymizmu". Województwom: Śląskiemu, Lubuskiemu, Łódzkiemu i Świętokrzyskiemu należy zarekomendować wnikliwe badanie efektów rewitalizacji, zwłaszcza, że regiony te wydają na ową rewitalizację znaczne fragmenty swoich budżetów RPO. Możliwe będzie wówczas przeobrażenie działania w postać „świadomych liderów".

Najniższą jakość strategii działania w obszarze rewitalizacji prezentują regiony: Dolnośląski, Podkarpacki, Lubelski oraz Podlaski. Niska świadomość realizowanych inicjatyw rewitalizacyjnych wraz z niskim udziałem finansowym RPO oznaczają symboliczne odwracanie się od problemu, czyli „zamykanie oczu". Do tej grupy celowo zakwalifikowano województwo Podlaskie, które zupełnie pomija kwestię finansowania rewitalizacji miast w swoim RPO. Podwyższenie świadomości potrzeb ewaluacyjnych w tych regionach pozwoliłoby przejść w kierunku strategii „kontrolowanej skromności".

Należy podkreślić, że wskazane strategie stanowią wypadkową pewnych upraszczających założeń, są w znacznej mierze naznaczone piętnem subiektywizmu ich autora, niemniej w podstawowej warstwie poznawczej mogą wspomagać polskie regiony w doskonaleniu planowania, realizacji i oceny programów rewitalizacji.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone postępowanie badawcze prowadzi do nadrzędnego wniosku, że zaangażowanie województw w budowę metodyki oceny LPR-ów kształtuje się

na przeciętnym poziomie. Wykazano, iż w porównaniu z sytuacją z lat 2004-2006 w ramach RPO nie udało się wykreować czy choćby zaproponować nowej jakości ewaluacji działań rewitalizacyjnych. Zasadniczo, funkcjonuje procedura niemal wiernego kopiowania znanych rozwiązań, opartych w głównej mierze na metodyce wymaganej przez Unię Europejską (matryca logiki interwencyjnej, analiza wskaźnikowa, podejście eksperckie). Zmiany postępują zatem w powolnym tempie; jak dotąd pozwoliły one w kilku RPO wskazać na możliwości aplikacyjne podstaw analizy wielokryterialnej.

Można pokusić się o stwierdzenie, iż polskie województwa i miasta dotąd nie będą stosować rozwiniętych dróg oceny programów rewitalizacji, aż nie narzuci ich metodyka unijna, bądź, dopóki nie zrozumieją istoty możliwości tychże dróg. Jednoczesne zastosowanie wielu rodzajów analiz ewaluacyjnych daje możliwość uniknięcia lub zmniejszenia ryzyka niepowodzenia inicjatywy rewitalizacyjnej, a także, podczas procedur wdrożeniowych, lepszy punkt wyjścia do kontroli i elastycznych reakcji na zmiany otoczenia.

6. Literatura

BELNIAK S. 2009. *Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

DROBNIAK A. 2005. *Ocena projektów publicznych*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.

GRYCZUK K. 2008. *Finansowanie rewitalizacji w Regionalnych Programach Operacyjnych*, Urbanista, 9: 26-27.

LEVIN H.M., MCEWAN P.J. 2001. *Cost-Effectiveness Analysis. Methods and Application*, Sage Publications, London.

NOWAK E. 2004. *Metody klasyfikacji w badaniach geograficznych (analiza porównawcza)*, Akademia Świętokrzyska, Kielce.

PALICKI S. 2007. *Metody prospektywnej oceny następstw rewitalizacji obszarów miejskich*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań (maszynopis).

ROY B. 1990. *Wielokryterialne wspomaganie decyzji*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa.

STACHOWIAK K. 2002. *Wielokryterialna analiza decyzyjna w badaniach przestrzenno-ekonomicznych*, W: *Możliwości i ograniczenia zastosowań metod badawczych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*, Red. ROGACKI H. 2002. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 127-136.

The New Programming Period. Monitoring and Evaluation. An Indicative Methodology. 2000. European Commission, Brussels.

TYSZKA T. 1986. *Analiza decyzyjna i psychologia decyzji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

Zasady doboru i pomiaru wskaźników w ramach ZPORR. 2006. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

EVALUATION METHODOLOGY OF THE LOCAL REVITALIZATION PROGRAMMES WITHIN THE LIMITS OF REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES 2007-2013

Sławomir Palicki
Departament of Spatial and Environmental Economics
The Poznan Univesity of Economics
e-mail: s.palicki@ue.poznan.pl

Key words: *Local Revitalization Programme, Regional Operational Programme*

Abstract

The paper deals with the problem of evaluation methodology of the Local Revitalisation Programmes (LRP's) realized in Poland within the limits of Regional Operational Programmes (ROP's) 2007-2013. LRP should be a tool for increasing the quality of urban space. Therefore it is extremely important to evaluate properly the LRP's concepts. Its implementation causes a long-term consequences affecting to the socioeconomic urban condition. That needs the appropriate tools for prospective assessment of the urban morphology changes. In the paper author compared present recommendations given in ROP's 2007-2013 to former evaluation methodology used in EU-financed revitalization projects 2004-2006.

ROLA LOKALNYCH STRATEGII MIESZKANIOWYCH W PLANOWANIU ROZWOJU MIESZKALNICTWA NA TERENIE GMINY

Radosław Cyran
Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych
Akademia Ekonomiczna w Katowicach
e-mail: radoslaw.cyran@ae.katowice.pl

Słowa kluczowe: *lokalna polityka mieszkaniowa, potrzeby mieszkaniowe, budownictwo mieszkaniowe*

Streszczenie

Celem artykułu jest pokazanie możliwości gminy w stymulowaniu rozwoju budownictwa mieszkaniowego i wypełniania nałożonego na gminy obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców. W artykule wskazano modelowe cele strategiczne i kierunki działań, które gminy stosują w celu osiągnięcia założonego modelu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

1. Wprowadzenie

1.1 Zasady polityki mieszkaniowej

Mieszkalnictwo jest jednym z ważniejszych obszarów interwencjonizmu publicznego w gospodarce rynkowej ze względu na funkcję ekonomiczną i społeczną mieszkania. Specyfika dobra, jakim jest prawo do mieszkania, które z jednej strony jest dobrem kapitałochłonnym, a z drugiej zaspokaja podstawowe potrzeby ludzkie, zwłaszcza potrzebę schronienia, powoduje, że na szczeblu samorządów terytorialnych niezbędne jest stworzenie odpowiednich warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo i samorządy terytorialne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wyznacza polityka mieszkaniowa. Politykę mieszkaniową można rozpatrywać w aspekcie ekonomicznym, socjalnym i technicznym. Problematyka ekonomiczna obejmuje metody określania potrzeb mieszkaniowych i poziomu ich zaspokojenia przy optymalnym wykorzystaniu dostępnych środków. Alokacja środków pieniężnych wydatkowanych na mieszkalnictwo powinna odbywać się za pomocą instrumentów, które zapewniają maksymalne, efektywne i wydajne wykorzystanie owych środków. Problematyka społeczna w polityce mieszkaniowej przejawia się w położeniu nacisku na warunki mieszkaniowe ludności. Aspekty techniczne polityki mieszkaniowej obejmują powiązania gospodarki mieszkaniowej z budownictwem, działalnością remontową oraz procesami przebudowy

i modernizacji zasobów mieszkaniowych.

1.2 Zadania gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej

Zgodnie z Ustawą z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W obszarze bezpośrednio związanym z gospodarką mieszkaniową zadania własne gminy obejmują następujące sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz, pomocy społecznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego.

Zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Obowiązkiem gminy jest zapewnienie lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób, np. poprzez najmowanie lokali od innych właścicieli i podnajmowanie je gospodarstwom domowym, spełniającym określone przez Radę Gminy kryteria dochodowe. Ustawa zobowiązuje również gminy do opracowania i uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, zawierającego m.in. prognozę wielkości oraz stanu technicznego zasobu z wyodrębnieniem lokali socjalnych, opracowania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta.

2. Strategia mieszkaniowa jako element średniookresowej polityki mieszkaniowej gminy

Polityka mieszkaniowa gmin w sposób ogólnikowy zdefiniowana jest w Strategii Rozwoju Gminy, natomiast polityka mieszkaniowa w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy w Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ze względu na charakter dobra jakim jest mieszkanie, nie jest możliwe natychmiastowe osiągnięcie efektów rzeczowych realizowanej polityki mieszkaniowej. Opracowanie i realizacja Strategii Mieszkalnictwa pozwala gminie, poprzez realizację określonych celów strategicznych oraz kierunków działań, osiągnąć założony standard mieszkaniowy w horyzoncie np. 2020 roku.

Istotny wpływ na właściwe wyznaczenie celów strategicznych i kierunków działań odgrywa właściwa ocena rozwoju mieszkalnictwa w gminie, którą dokonuje się poprzez ocenę sytuacji mieszkaniowej, tj. warunków zamieszkiwania. Składają się na nią takie czynniki, jak: stan ilościowy oraz struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych, stan jakościowy zasobów mieszkaniowych, warunki mieszkaniowe (w tym: powierzchnię użytkową mieszkania na 1 osobę, przeciętną

liczbę osób na mieszkanie, przeciętną powierzchnię użytkową 1 mieszkania), stan ilościowy budownictwa mieszkaniowego, struktura inwestorska budownictwa mieszkaniowego, szacunek potrzeb mieszkaniowych. Na sytuację mieszkaniową wpływają również czynniki kształtujące popyt oraz potrzeby mieszkaniowe, do których zalicza się zjawiska demograficzne, zmiany liczby gospodarstw domowych oraz dynamikę procesów migracyjnych.

Reasumując, planowanie strategiczne w gminie to systematyczny proces zarządzania zmianami (LOKALNE STRATEGIE MIESZKANIOWE 2000). Planowanie strategiczne jest oparte na analizie i ocenie lokalnego mieszkalnictwa poprzez ocenę obecnej i przyszłej sytuacji ekonomicznej, demograficznej, rynku budowlanego i rynku nieruchomości, dostępności gruntów oraz popytu mieszkaniowego.

3. Modelowe cele strategiczne polityki mieszkaniowej na szczeblu gminy

Rolą gminy jest zarówno tworzenie warunków do inwestowania dla podmiotów realizujących budownictwo indywidualne, budownictwo na sprzedaż i wynajem, jak i bezpośrednie zapewnienie mieszkań mieszkańcom gminy o niskich dochodach poprzez odpowiednią podaż lokali socjalnych, komunalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych. Ponadto istotnym obszarem polityki mieszkaniowej powinna być gospodarka remontowa zasobów mieszkaniowych.

Cele strategiczne wynikać powinny ze zróżnicowanych potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy. Potrzeby te możemy pogrupować na następujące kategorie:

- mieszkania dla osób bezdomnych, których potrzeby mogą być realizowane poprzez umieszczenie w domach pomocy społecznej, schroniskach dla bezdomnych, noclegowniach;
- pomieszczenia tymczasowe dla osób w stosunku do których orzeczona została eksmisja z zajmowanego lokalu, bez prawa do lokalu socjalnego;
- mieszkania dla osób, które chwilowo znalazły się w niedostatku, a których potrzeby mogą być realizowane poprzez wynajem mieszkań socjalnych;
- mieszkania dla osób, których dochody nie pozwalają na płacenie czynszów rynkowych, a których potrzeby mogą być zaspokojone poprzez najem mieszkań komunalnych;
- mieszkania dla osób, których dochody są wystarczające do najmowania mieszkań o czynszu ekonomicznym, potrzeby mieszkaniowe mogą zaspokoić poprzez najem w zasobie Towarzystwa Budownictwa Społecznego;
- mieszkania dla osób, których dochody są wystarczające do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku.

Rolą władz gminy jest stworzenie warunków dla realizacji potrzeb mieszkaniowych wszystkich mieszkańców. Wyróżnić można następujące trzy modelowe cele strategiczne:

- cel 1 - tworzenie warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego

- cel 2 - racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym gminy
- cel 3 - podwyższenie jakości zamieszkania.

3.1 Cel strategiczny - tworzenie warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego

W celu strategicznym 1 wyróżnić można następujące modelowe kierunki działań:

- opracowanie wieloletniego programu gospodarowania zasobem gruntów gminnych, w którym w szczególności określony zostanie plan sprzedaży gruntów w kolejnych latach, pod różne typy zabudowy,
- uzbrajanie i przezbrajanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe,
- przystępowanie do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego oraz aktualizacja i uszczegółowianie planów już istniejących,
- wspieranie rozwoju spółki TBS będącej własnością gminy.

Z analizy sytuacji mieszkaniowej, w szczególności oceny ilościowej i jakościowej zasobu mieszkaniowego większości gmin wynika, że istnieją duże niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Ponadto niekorzystna struktura wiekowa i własnościowa zasobu mieszkaniowego w gminach miejskich powoduje, że część gospodarstw domowych będzie dążyło, wraz z polepszeniem sytuacji materialnej, do podwyższenia jakości zamieszkania. Dodatkowo popyt będzie generowany przez nowotworzone gospodarstwa domowe, które poszukiwać mogą mieszkań o współczesnych standardach technicznych. Dlatego też władze gminy powinny tworzyć warunki do rozwoju budownictwa mieszkaniowego dla:

- firm deweloperskich realizujących budownictwo mieszkaniowe na sprzedaż i wynajem,
- spółdzielni mieszkaniowych realizujących budownictwo mieszkaniowe w formie spółdzielczych lokatorskich praw do lokalu lub odrębnej własności lokali,
- inwestorów indywidualnych realizujących budownictwo jednorodzinne,
- towarzystw budownictwa społecznego realizujących budownictwo mieszkaniowe na wynajem i sprzedaż.

W celu pobudzenia budownictwa mieszkaniowego władze gminy powinny dążyć do przyciągnięcia na lokalny rynek budowlany firm deweloperskich. Budownictwo deweloperskie pozwoli bowiem na stworzenie alternatywy dla budownictwa indywidualnego. Istotną barierą dla rozwoju budownictwa wielorodzinnego jest często niewielka dostępność terenów budowlanych, w pełni uzbrojonych w infrastrukturę techniczną, drogową i komunikacyjną. Władze gminy powinny tworzyć zatem optymalne warunki do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe poprzez następujące działania:

- przystępowanie do opracowania wieloletniego programu gospodarowania zasobem gruntów należących do gminy, w którym w szczególności określony zostanie plan sprzedaży gruntów w kolejnych latach, pod różne typy zabudowy. W celu porządkowania i racjonalnego wykorzystania terenów, z jednoczesnym przygotowaniem terenu pod drogi i ciągi

uzbrojenia, gmina powinna dokonywać scaleń i wtórnego podziału geodezyjnego terenów,
- wyposażanie terenów inwestycyjnych w podstawowe urządzenia infrastruktury technicznej,
- uzupełnianie infrastruktury technicznej na terenach zabudowanych,
- wyposażanie terenów inwestycyjnych w infrastrukturę komunikacyjną,
- w miarę potrzeb występowanie z ofertą zakupu wybranych gruntów na cele mieszkaniowe od innych właścicieli,
- nabywanie gruntów nieefektywnie użytkowanych,
- wykorzystywanie możliwości przejęcia nieruchomości od zalegających względem niej osób fizycznych i prawnych,
- wykorzystywanie możliwość przejęcia nieruchomości Skarbu Państwa,
- uwzględnianie problematyki mieszkaniowej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- przystępowanie do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z odpowiednim udziałem gruntów pod budownictwo jednorodzinne i wielorodzinne,
- dokonywanie zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, uwzględniając zapotrzebowanie na grunty pod budownictwo mieszkaniowe zarówno teraźniejsze, jak i przyszłe,
- stymulowanie przekształceń własnościowych rozdrobnionych działek, w tym inicjowanie scaleń i wtórnych podziałów urbanistycznych, w celu maksymalizacji gospodarki gruntami w mieście,
- zbywanie nieruchomości gruntowych niezabudowanych z przeznaczeniem pod budownictwo jednorodzinne i wielorodzinne.

Gminy tworzyć powinny podaż gruntów poprzez stopniową ich sprzedaż z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe. Komunalny zasób terenów pozwala na kształtowanie wielkości ruchu budowlanego na terenie miasta, jest więc mechanizmem stymulowania rozwoju mieszkalnictwa. Gmina może oferować grunty zarówno w formie przeniesienia prawa własności, jak i prawa użytkowania wieczystego, z jednoczesnym określeniem warunków zabudowy gruntu. Dlatego też gminy powinny stworzyć plan sprzedaży gruntów w kolejnych latach pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne i wielorodzinne, co pozwoli na racjonalną gospodarkę gruntami gminnymi.

Obok działań związanych z tworzeniem warunków do inwestowania dla inwestorów indywidualnych, deweloperów, spółdzielnie mieszkaniowe, gminy często wspierają rozwój Towarzystwa Budownictwa Społecznego realizującego budownictwo na wynajem dla osób o średnich dochodach. Budownictwo mieszkaniowe na wynajem jest alternatywą zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, bez konieczności ponoszenia wysokich nakładów na nabycie mieszkania na własność. Spółka TBS będąca własnością gminy może ściśle współpracować w zakresie swojej działalności z gminą w zakresie możliwości do bezpośredniego wskazania przyszłych najemców w przedsięwzięciach, które są

współfinansowane przez środki pochodzące z budżetu gminy. Gmina może proponować najemcom zasobu mieszkaniowego gminy, którzy zainteresowani są podwyższeniem standardu zamieszkania, najem lokalu w zasobie TBS. Działania te przyczyniają się do lepszego dopasowania zajmowanej powierzchni pod względem powierzchniowym oraz jakościowym w stosunku do sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego.

Rolę Towarzystwa Budownictwa Społecznego w realizacji celów strategicznych Strategii Mieszkalnictwa należy postrzegać jako możliwość wykonywania zadań dotyczących:

- budownictwa na wynajem o średnim poziomie czynszów,
- budownictwa mieszkaniowego na sprzedaż,
- możliwości wskazywania przez miasto najemców w zasobie TBS, w przypadku udziału miasta w inwestycjach TBS,
- prowadzenia na rzecz miasta inwestycji w zakresie budownictwa komunalnego,
- adaptacji niewykorzystanych budynków i lokali użytkowych na cele mieszkaniowe,
- zwiększania efektywności zarządzania własnym zasobem oraz zasobem wspólnot mieszkaniowych, powierzonych do zarządzania TBS,
- prowadzenia prac remontowo-modernizacyjnych zasobu mieszkaniowego miasta,
- rewitalizacji społecznej rejonu inwestycji.

Ze względu na likwidację w 2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, w kolejnych latach, aktywność inwestycyjna TBS będzie uzależniona od dostępnych, preferencyjnych państwowych programów wspierania budownictwa na wynajem. Możliwe są również realizacje przedsięwzięć inwestycyjnych w formie budownictwa mieszkaniowego na sprzedaż przy pomocy kredytów komercyjnych.

3.2 Cel strategiczny - racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym gminy

W celu strategicznym 2 wyróżnić można następujące modelowe kierunki działań:

- podaż odpowiedniej liczby lokali socjalnych,
- podaż odpowiedniej liczby lokali komunalnych,
- podaż odpowiedniej liczby lokali zamiennych,
- stworzenie odpowiedniej liczby pomieszczeń tymczasowych,
- realizacja na bieżąco wyroków sądowych z prawem do lokalu socjalnego,
- racjonalna prywatyzacja zasobu mieszkaniowego gminy,
- ekonomizacja polityki czynszowej.

Ze względu na znaczne potrzeby mieszkaniowe wśród najuboższych w wielu gminach istnieje konieczność pozyskiwania przez gminę nowych powierzchni z przeznaczeniem na lokale socjalne i komunalne. Wyróżnić można następujące sposoby pozyskiwania lokali na realizację potrzeb najuboższych mieszkańców

gminy

- weryfikacja umów najmu i wypowiedzenie ich najemcom, którzy mają zaspokojone potrzeby mieszkaniowe poza zasobem gminy,
- najem powierzchni w zasobie wspólnot mieszkaniowych, w prywatnych budynkach i w spółdzielniach mieszkaniowych,
- wyremontowanie i zasiedlenie pustostanów,
- nabywanie nieruchomości nadających się do zmiany sposobu użytkowania i adaptowanie na cele mieszkaniowe,
- nadbudowa budynków należących do gminy lub budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy,
- budownictwo komunalne,
- budownictwo socjalne,
- korzystanie z możliwości wskazywania najemców w zasobie TBS,
- koncesja na roboty budowlane.

Ponadto gminy powinny stworzyć program zamian mieszkań w celu osiągnięcia optymalnego dopasowania powierzchni mieszkań w stosunku do wielkości gospodarstwa domowego najemcy. Gminy powinny również prowadzić proces sukcesywnych wyburzeń kamienic o złym stanie technicznym oraz w prestiżowych, centralnych lokalizacjach w mieście, zajętych obecnie na lokale komunalne i socjalne. Zbycie nieruchomości gruntowych zabudowanych budynkami komunalnymi do wyburzenia nastąpić może m.in. w zamian za wybudowanie przez inwestora na wskazanym przez gminę gruncie nowych budynków komunalnych. Takie działania pozwolą na realizację miasta przyjaznego mieszkańcom poprzez umożliwienie realizacji nowoczesnego budownictwa przy głównych ulicach miasta.

Racjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym gminy przejawia się również w określeniu właściwych zasad prywatyzacji zasobu mieszkaniowego gminy. Sprzedaż lokali mieszkalnych powinna odbywać się przy uwzględnieniu następujących zasad:

- przy sprzedaży na rzecz najemców lokali mieszkalnych będących własnością gminy w nieruchomościach stanowiących własność wspólnot mieszkaniowych, w których poniesiono znaczne nakłady na poprawę stanu technicznego nieruchomości w okresie np. 5 lat poprzedzających sprzedaż, należy zastosować indywidualne warunki sprzedaży lokali mieszkalnych, uwzględniające poniesione przez gminę nakłady na roboty budowlane,
- wyłączenie ze sprzedaży lokali mieszkalnych:
  - w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych będących w 100% własnością gminy, z wyjątkiem sytuacji wszyscy najemcy lokali w nieruchomości przystąpili do czynności związanych ze skutecznym nabyciem lokali w nieruchomości,
  - w budynkach wybudowanych po np. 2000 r. i w budynkach będących własnością gminy, w których wykonano po 2000 r. remont kapitalny lub remont kapitalny połączony z termomodernizacją,

- w przypadkach zadłużeń najemców z tytułu używania lokalu.

Niezbędnym kierunkiem działań dla racjonalnego gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest stopniowa, rozłożona w czasie ekonomizacja polityki czynszowej wraz ze zwiększoną windykacją zaległości czynszowych. Stosowane w zasobie mieszkaniowym wielu gmin stawki czynszu nie pozwalają na prowadzenie właściwej gospodarki eksploatacyjnej, w szczególności remontowej.

Celem ekonomicznym polityki czynszowej w zasobie mieszkaniowym gminy powinno być stopniowe dochodzenie do takiej wysokości czynszów mieszkaniowych, aby zapewniały one pełne pokrycie kosztów utrzymania lokalu i odpowiedni poziom nakładów na remonty. Stosowanie niskiego poziomu czynszu, który nie pokrywa kosztów utrzymania powoduje niepomyślne efekty, takie jak: nieefektywną ekonomicznie alokację mieszkań, pogłębienie niedoborów w zasobie mieszkaniowym, pogorszenie się standardu zamieszkania, powiększanie się luki remontowej w ujęciu ilościowym i kwotowym.

Podwyżki stawek ukształtują czynsz na poziomie pozwalającym na prowadzenie prawidłowej działalności w zakresie gospodarowania lokalami mieszkalnymi. Ekonomizacja czynszów wykluczy w pewien sposób dotowanie najemców, których stać na opłatę stawek czynszu rynkowego. Podwyżka czynszów dotknie przede wszystkim lokatorów o średnich i wysokich dochodach, gdyż najuboższe gospodarstwa domowe otrzymają w tym przypadku większą pomoc publiczną w postaci dodatków mieszkaniowych i dla tej grupy obciążenie, wynikające ze wzrostu poziomu czynszu, pozostanie w zasadzie nieodczuwalne.

3.3 Cel strategiczny - podwyższenie jakości zamieszkania

W celu strategicznym 3 wyróżnić można następujące modelowe kierunki działań:

- zahamowanie procesu dekapitalizacji zasobu mieszkaniowego poprzez zwiększenie nakładów na remonty i termomodernizacje,
- zastosowanie ulgi podatkowej w podatku od nieruchomości dla właścicieli mieszkań, przeprowadzających remont i modernizację elewacji,
- dofinansowanie osobom prywatnym zamiany systemów grzewczych na systemy emitujące do powietrza mniej pyłów i substancji szkodliwych,
- regulowanie stanów prawnych nieruchomości zabudowanych wydzielonych po obrysie budynku,
- regulacja stanów prawnych wspólnot jedno klatkowych w nieruchomościach powiązanych technicznie.

Priorytetowe potraktowanie działalności remontowej umożliwi zahamowanie dekapitalizacji budynków, podnosząc jednocześnie standard i warunki zamieszkania. Dlatego też w strategii należy zawrzeć postulat, aby w kolejnych latach nastąpiło zwiększenie nakładów na remonty i modernizacje zasobu mieszkaniowego przez spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, prywatnych właścicieli domów oraz gminę.

W celu zwiększenia skali remontów elewacji budynków mieszkalnych gminy

mogą zastosować zwolnienie od podatku od nieruchomości dla podatników będących właścicielami mieszkań w budynkach wielorodzinnych. Na mocy przyjętej uchwały przez Radę Gminy można zwolnić od podatku od nieruchomości budynki mieszkalne lub ich części, pod warunkiem zrealizowania w nich remontu polegającego na odnowieniu całej elewacji budynku. Zwolnienie może przysługiwać po zakończeniu remontu, do wysokości poniesionych przez podatnika kosztów, nie dłużej np. niż przez okres 5 lat.

Innym instrumentem pomocowym realizowanym przez gminy na rzecz polepszenia jakości zamieszkania może być przyjęcie programu, który przewidywałby dofinansowanie osobom prywatnym do zamiany systemów grzewczych na systemy emitujące do powietrza mniej pyłów i substancji szkodliwych. Programem można objąć wymianę urządzeń kotłowych starej konstrukcji i niskiej sprawności na urządzenia nowe o wysokiej sprawności w mieszkaniach lub budynkach jednorodzinnych. Dofinansowanie wymiany urządzeń kotłowych starej konstrukcji i niskiej sprawności na urządzenia nowe o wysokiej sprawności z zastosowaniem jako nośnika energii elektrycznej, gazu, oleju opałowego, sieci miejskiej, drewna lub węgla oraz stosowanie źródeł odnawialnej energii odbywać się może z Miejskiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Obok problematyki niskich nakładów na remonty zasobów mieszkaniowych, istotnym problemem w zakresie jakości zamieszkania jest funkcjonowanie wspólnot mieszkaniowych wydzielonych po obrysie budynku. Dlatego też w najbliższych latach istnieje konieczność szybkiej regulacji stanu prawnego we wspólnotach mieszkaniowych, których powyższy problem bezpośrednio dotyczy. Gmina powinny przygotować cały proces legislacyjny umożliwiający podjęcie tych działań. Należy pamiętać, że to właśnie gminy dokonywały wcześniejszych podziałów geodezyjnych, dlatego koszty które związane są z tym procesem powinny przejąć teraz na siebie budżety gmin.

Kolejną kwestią jest sprawa związana z uregulowaniem stanów prawnych tzw. wspólnot jednoklatkowych powstałych w wyniku niewłaściwie przygotowanej prywatyzacji lokali, którą poprzedził niewłaściwy podział geodezyjny jednej nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, w wyniku której powstało tyle wspólnot mieszkaniowych ile klatek schodowych. Sytuacja ta wymaga bezwzględnie zmiany, gdyż jest niewłaściwa i niekorzystna dla prawidłowego funkcjonowania całej nieruchomości powiązanej ze sobą pod względem technicznym i instalacyjnym. Inicjatywę powinny podjąć gminy począwszy od przygotowania projektu uchwał wspólnot mieszkaniowych zezwalających na połączenie nieruchomości, poprzez przejęcie ciężaru finansowego i przygotowania całego procesu prawnego.

4. Wnioski

Realizacja celów strategicznych oraz kierunków działań zawartych w Strategii Mieszkaniowej przyczyni się do wzrostu jakości zamieszkania na terenie gminy

poprzez: rozwój budownictwa mieszkaniowego na sprzedaż i wynajem, zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy o niskich dochodach, a także wpłynie na jakość już istniejących zasobów mieszkaniowych poprzez wzrost nakładów na remonty i modernizacje oraz uregulowanie stanów prawnych wielu nieruchomości.

Realizacja wskazanych zamierzeń możliwa jest przy ścisłej współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów, tj. władz gminy, spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych, TBS, deweloperów, inwestorów indywidualnych, kredytodawców, zarządców nieruchomości, pośredników w obrocie nieruchomościami, rzeczoznawców majątkowych, a przede wszystkim samych mieszkańców danej gminy.

5. Literatura

LOKALNE STRATEGIE MIESZKANIOWE, Red. A. Czyżewska. 2000. Municipium, Warszawa, s. 16.

******

ROLE OF LOCAL HOUSING STRATEGIES IN PLANNING THE DEVELOPMENT OF HOUSING IN THE MUNICIPALITY

Radosław Cyran
Department of Strategic and Regional Research
Karol Adamiecki University of Economics
e-mail: radosław.cyran@ae.katowice.pl

Key words: *local housing policy, housing needs, housing construction*

Abstract

The goal of this paper is to demonstrate the municipality possibilities in stimulating residential house building and fulfillment of the obligation to satisfy the housing needs of the poor, imposed on the municipality. The article pointed out a model strategic objectives and directions of activities that municipalities use to achieve the objective of meeting the housing needs model.

PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA LOKALI MIESZKALNYCH W ZASOBACH TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO*

Jarosław Bydłosz, Anna Kołodziej, Piotr Parzych
Katedra Geomatyki
Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
e-mail: bydlosz@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl

Słowa kluczowe: *Towarzystwo Budownictwa Społecznego, nieruchomość*

Streszczenie

W pracy omówiony zostanie wpływ, jaki miało powstanie Towarzystw Budownictwa Społecznego na rozwój mieszkalnictwa w naszym kraju. Dzięki preferencyjnemu kredytowi z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, udzielanego za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, towarzystwa miały możliwość budowania mieszkań dla osób średniozamożnych, których nie było stać na zakup mieszkania na własność. Osoba pragnąca zamieszkać w takim lokalu, podpisując umowę z TBS-em, wpłacała tylko 30% kosztów przedsięwzięcia, a resztę spłacała w czynszu najmu. Musiała też dodatkowo spełniać wymogi ustawy dotyczące wysokości średnich zarobków w gospodarstwie domowym.

Głównym problemem podjętym w pracy jest kwestia praw do mieszkań z zasobu Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz wyceny tych praw przy ewentualnej sprzedaży lokalu. Pomimo wpłaty 30% kosztów budowy i spłaty zaciągniętego kredytu w czynszu, najemca lokalu nadal nie jest jego pełnoprawnym właścicielem. Ustawodawca w przypadku towarzystw budownictwa społecznego nie przewidział żadnych rozwiązań w tej sprawie.

W związku z tym, opierając się na istniejących już na rynku nieruchomości regulacjach prawnych, zaproponowane zostały sposoby przekształcenia takiego prawa oraz związane z tym aspekty wyceny tego typu lokali.

1. Idea powstania towarzystw budownictwa społecznego (TBS)

Dla większości ludzi posiadanie własnego mieszkania czy domu ma bardzo duże znaczenie zarówno w sferze emocjonalnej i społecznej, czy też ekonomicznej jako zabezpieczenie finansowe. Potrzeby mieszkaniowe ludzi jednak nie zawsze idą w parze z ich możliwościami finansowymi. Podstawowymi formami spełniającymi takie potrzeby są zakup mieszkania lub domu albo wynajem lokalu. Zakup nieruchomości na własność wiąże się zwykle z bardzo dużymi wydatkami. Biorąc pod uwagę możliwości finansowe przeciętnego Polaka – jest on zmuszony

* Praca jest związana z realizacją Badań Statutowych w Katedrze Geomatyki AGH.

wziąć kredyt na rzecz takiej inwestycji. Osoby bez zdolności kredytowej czy niezdecydowane na tak duże przedsięwzięcie zwykle decydują się na wynajem mieszkania od osób prywatnych, które zakupioną nieruchomość przeznaczyły na wynajem na wolnym rynku, a co za tym idzie – generowanie dochodu. W połowie lat 90 XX wieku zaistniała jeszcze trzecia możliwość. 26 października 1995 r. uchwalono ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, określającą zasady działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i Towarzystw Budownictwa Społecznego. Na mocy ustawy wprowadzono w Polsce system budowy mieszkań czynszowych. Jako pierwsze w Polsce zostało zarejestrowane Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, uzyskując 14 maja 1996 stosową decyzję z rąk Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

Celem uchwalonej ustawy było umożliwienie budowy mieszkań, na które byłoby stać osoby średniozamożne, nieposiadające innych mieszkań. Mieszkania miały powstać przy udziale państwa, które dawało preferencyjne kredyty – tańsze o połowę od komercyjnych.

Doświadczenia z krajów Unii Europejskiej dostarczają dowodów na racjonalność i sens rozwoju budownictwa czynszowego. W Holandii współczynnik liczby własnych mieszkań jest niższy niż 50%, a początek holenderskich TBS-ów sięga czasów sprzed II Wojny Światowej. W Niemczech również jednym z podstawowych sposobów na rozwój budownictwa mieszkalnego już od XIX wieku był centralnie sterowany program społecznego budownictwa czynszowego.

2. Warunki działania towarzystw budownictwa społecznego

Podstawowym aktem prawnym powołującym do życia towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) i regulującym ich działalność jest ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).

Oczywiście funkcjonowanie TBS-ów jest ściśle powiązane z możliwością uzyskiwania kredytów z powołanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego – Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Wszelkie zasady udzielania go określają obecnie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 maja 2008 r. w sprawie dokonywania dopłat ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Zgodnie z ustawą niektórych o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego:

„Towarzystwa budownictwa społecznego mogą być tworzone w formie:

1) Spółek z ograniczoną odpowiedzialnością,
2) Spółek akcyjnych,
3) Spółdzielni osób prawnych. ”

Wynika z tego, iż towarzystwo budownictwa społecznego, ze względu na realizację polityki mieszkaniowej, może stanowić na przykład jednoosobowa spółka gminy. Stuprocentowy udział gminy jednoznacznie określa odpowiedzialność spółki. Przeważnie też daje ona pod budowę grunty z własnych zasobów, co obniża koszty całej inwestycji. Gmina stwarza warunki rozwoju budownictwa mieszkaniowego na wynajem na swoim terenie, zwiększając tym sposobem zasoby mieszkaniowe i zaspokajając tym samym potrzeby mieszkaniowe ludności. Dodatkową zaletą takiej działalności jest fakt, że wkład finansowy gminy na budowę nowych mieszkań jest ograniczony – wynosi zwykle, do 30%, co w porównaniu do mieszkań komunalnych pozwala zaoszczędzić konkretne środki finansowe.

Innym przypadkiem może być TBS jako spółka, w której jednym z udziałowców jest gmina. W takich przypadkach najczęściej gmina jako udziałowiec wnosi do firmy w aporcie grunty, które do niej należą.

Udziałowcami spółki TBS mogą również zostać firmy budowlane, inne osoby prawne czy nawet osoby fizyczne.

Towarzystwo budownictwa społecznego jako spółka prawa handlowego musi posiadać kapitał zakładowy w wysokości minimum 50 000 zł dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub 500 000 zł dla spółki akcyjnej.

W każdej spółce TBS powoływane są władze towarzystwa, w zależności od rodzaju spółki.

Dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością władzami są:

- zarząd;
- rada nadzorcza;
- zgromadzenie wspólników.

Zarówno dla spółki akcyjnej jak i dla spółdzielni osób prawnych władzami są:

- zarząd;
- rada nadzorcza;
- walne zgromadzenie.

3. Warunki uzyskania kredytu

Cały proces budowy mieszkań przez towarzystwa budownictwa społecznego czy ich modernizacji możliwy jest tylko dzięki utworzeniu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Według ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego na Fundusz przede wszystkim składają się:

1) środki budżetowe określone w ustawie budżetowej,
2) odsetki od udzielonych kredytów i pożyczek,
3) odsetki od lokat środków Funduszu w bankach,
4) wpływy z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski.

Dzięki pozyskanym środkom Fundusz może przeznaczać pieniądze m.in. na

- udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom

budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na budowę lokali mieszkalnych,
- udzielanie gminom, na warunkach preferencyjnych, kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu realizowanemu na zasadach określonych w ustawie.

Warunkiem uzyskania kredytu w Banku Gospodarstwa Krajowego jest spełnienie warunków określonych w wymienionych wcześniej regulacjach prawnych. Dodatkowo towarzystwa budownictwa społecznego muszą spełnić jeszcze dwa warunki :

- sfinansowanie rzeczowego majątku trwałego w wysokości minimum 40% - kapitałami spółki,
- posiadanie kapitału podstawowego o wartości stanowiącej co najmniej 10% łącznego zadłużenia wnioskodawcy wobec Banku i innych podmiotów .

4. Działalność towarzystw budownictwa społecznego

Najważniejszą kwestią w działalności towarzystw budownictwa społecznego jest fakt, iż działają one non profit. Jest to jedyny przykład spółki prawa handlowego, której celem nie jest wypracowywanie zysku przeznaczonego do podziału pomiędzy wspólników. Wszelkie dochody, które TBS uzyskuje z prowadzonej działalności przeznaczane są w całości na budowę lub nabycie mieszkań czynszowych i ich utrzymanie.

Głównym przedmiotem działania towarzystw budownictwa społecznego jest budowanie domów mieszkalnych i ich użytkowanie na zasadach najmu.

Mogą również :

- nabywać budynki mieszkalne,
- przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na wynajem,
- sprawować zarząd nad swoimi budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi na podstawie umów zlecenia ,
- wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w ich budynkach.

5. Przekształcanie praw do lokalu mieszkalnego z zasobu TBS oraz wycena jego wartości

Lokale mieszkalne z zasobu towarzystw budownictwa społecznego nie są lokalami, do których przynależy prawo odrębnej własności. Ustawodawca nie określił w żaden sposób, co się stanie z najemcami i zajmowanymi przez nich lokalami po spłaceniu kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Obecnie Ministerstwo Infrastruktury przygotowuje nowy projekt ustawy o towarzystwach budownictwa społecznego. W projekcie tym mowa jest o możliwości wykupu mieszkań na własność, nawet przed ukończeniem spłaty kredytu z KFM. Jednak sytuacja najemców lokali mieszkalnych TBS jest różna, przez co dość ciężko będzie określić jednakowe i spójne zasady dla wszystkich uczestników procesu wykupu tych lokali.

Przekształcenie prawa do lokalu mieszkalnego w odrębną własność lokalu wymagałoby spełnienia pewnych wymogów i warunków. Rozpatrzone zostaną dwa przypadki w stosunku do przekształcania praw do lokali mieszkalnych TBS i zaproponowane zostaną do nich metody wyceny w sytuacji, gdyby najemca chciał sprzedać swój lokal.

Pierwszy obejmuje założenie następującej sytuacji:

- Osoba partycypująca w kosztach budowy jest jednocześnie najemcą lokalu TBS.
- Powstała regulacja prawna, która daje najemcom lokali możliwość nabycia prawa własności do zajmowanego lokalu jeszcze przed upływem spłaty kredytu.
- Brak jest przepisów rozstrzygających warunki i zasady wyceny praw do takiego lokalu

W **drugim** rozważanym przypadku zawarte będzie nieco inne założenie:

- Minęło 35 lat od uruchomienia kredytu zaciągniętego z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w Banku Gospodarstwa Krajowego.
- Osoba partycypująca w kosztach budowy jest jednocześnie najemcą lokalu TBS.
- Najemca mieszka w lokalu przez cały okres spłaty kredytu i regularnie płaci czynsz i wszelkie opłaty eksploatacyjne.
- Powstała regulacja prawna dotycząca przekształcenia, jednak brak jest przepisów określających warunki i zasady wyceny praw do takiego lokalu.

Dla przekształcenia praw i wyceny lokalu z **pierwszego przypadku** zaproponowane zostaną dwa sposoby:

- Pierwszy opierać będzie się na wycenie prawa własności lokalu obciążonego hipoteką. W związku z faktem, iż partycypując w budowie lokalu – najemca wpłaca 30% kosztów inwestycji, a kredyt na pozostałą część spłaca w czynszu – możemy przyjąć analogię tych okoliczność do sytuacji, gdy nabywca własnościowego lokalu zakupuje mieszkanie dzięki zaciągniętemu w banku komercyjnymi kredytowi.
- Drugi sposób wyceny bazować będzie na zasadach wyceny spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Podobieństwo nabywania i funkcjonowania spółdzielczego lokatorskiego prawa oraz lokali TBS pozwala na wyznaczenie algorytmu wyceny analogicznego do wyceny lokatorskiego prawa do lokalu.

Natomiast dla **drugiego przypadku** zaproponowany zostanie sposób analogiczny do ogólnego sposobu przekształcenia spółdzielczych praw do lokalu w odrębną własność. Z tym, że w tej sytuacji nie ma już spłaty kredytu.

5.1. Ustanowienie odrębnej własności lokalu

Samodzielny lokal mieszkalny to izba lub zespół izb wydzielony trwałymi ścianami w obrębie budynku, przeznaczony na stały pobyt ludzi. Wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służyć mają zaspokajaniu ich potrzeb

mieszkaniowych. Oczywiście do takiego lokalu, jako jego części składowe, mogą przynależeć inne pomieszczenia, jak piwnica, strych, komórka czy garaż, nawet jeśli nie przylegają bezpośrednio do lokalu lub są położone poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal. Spełnienie wymagań samodzielności przez lokal mieszkalny stwierdza starosta w formie zaświadczenia. Zaświadczenie to nie jest konieczne, gdy odrębną własność lokalu ustanowiono orzeczeniem sądu. Sądy korzystają z opinii biegłych, którzy oceniają samodzielność lokalu.

W przypadku wyodrębnienia własności samodzielnego lokalu, jego właścicielowi przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Do nieruchomości wspólnej zaliczany jest grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Udział ten równy jest stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. Aby móc wyznaczyć powyższy stosunek (udział) konieczne jest określenie, dla każdego z samodzielnych lokali, powierzchni użytkowej wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do danego lokalu. Każdy właściciel lokalu ma określony udział ułamkowy lub procentowy w nieruchomości wspólnej.

Odrębna własność lokalu może zostać ustanowiona w drodze umowy, jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości lub orzeczenia sądu znoszącego współwłasność. Nie ma znaczenia, na jakie cele zostanie wyodrębniony lokal, warunkiem możliwości wyodrębnienia jest spełnianie przesłanki samodzielności. Umowa powinna być spisana w formie aktu notarialnego i powinna określać:

- rodzaj, położenie i powierzchnię lokalu oraz pomieszczeń do niego przynależnych,
- wielkość udziałów przypadających właścicielom poszczególnych lokali w nieruchomości wspólnej.

Do umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu należy dodatkowo dołączyć rzut odpowiednich kondygnacji budynku z zaznaczonym lokalem i pomieszczeniami przynależnymi. W sytuacji, gdy pomieszczenia przynależne położone są poza budynkiem mieszkalnym - należy je oznaczyć na wyrysie z operatu ewidencyjnego.

Jednocześnie do powstania własności niezbędny jest wpis do księgi wieczystej. W tym przypadku wpis ma charakter konstytutywny, czyli jest on niezbędny do powstania prawa – co oznacza, że prawo własności powstaje w dniu wpisu do księgi wieczystej. Ustanowienie odrębnej własności lokali może obejmować wszystkie lokale znajdujące się w danym budynku, ale może dotyczyć tylko niektórych z nich.

Ze względu na fakt, iż tereny, na których wybudowane są budynki spółki TBS nie zawsze stanowią własność spółki – określenie wartości udziału w częściach wspólnych, a przede wszystkim w gruncie – uzależnione będzie od praw do tych gruntów jak i możliwości i sposobów przekształcania ich. Ustalenie tej wartości

będzie kolejnym krokiem w ustanowieniu odrębnej własności lokali z zasobu towarzystwa. Mając określony udział w gruncie i zaświadczenie o samodzielności lokalu, najemca ma podstawy do spisania umowy z towarzystwem budownictwa społecznego o wpisu do wyodrębnienia własności zajmowanego lokalu.

Jeśli właścicielem gruntu jest towarzystwo budownictwa społecznego, sytuacja nie jest zbyt komplikowana. Przy wykupie mieszkania, po ustaleniu wielkości udziału w częściach wspólnych, najemca lokalu z zasobu TBS powinien adekwatnie do swojego udziału spłacić wartość gruntu należącego do towarzystwa, wycenioną na dzień sprzedaży podejściem porównawczym z innymi nieruchomościami gruntowymi z rynku lokalnego.

W sytuacji, gdy właścicielem gruntu pod budynkiem jest gmina, najlepszym rozwiązaniem jest wykupienie przez spółkę TBS gruntu na własność. Po nabyciu gruntu przez towarzystwo – kwestia wartości udziałów w gruncie i spłaty jest taka sama jak w powyższym przypadku.

Rozpatrując ostatnią możliwość, kiedy to grunt pod budynkiem, w którym mają zostać wydzielone odrębne lokale własnościowe, oddany został spółce TBS w użytkowanie wieczyste – towarzystwo winno wykupić ten teren od gminy.

5.2. Metoda przekształcenia prawa i wyceny lokalu mieszkalnego TBS przed spłatą kredytu, według algorytmu analogicznego do wyceny własnościowego lokalu obciążonego hipoteką

Wartość rynkowa lokalu mieszkalnego z zasobu towarzystwa budownictwa społecznego według sposobu analogicznego do wyceny własnościowego lokalu obciążonego hipoteką określona zostanie przy użyciu metod mieszczących się w podejściu porównawczym. Lokal mieszkalny z zasobu TBS tak wyceniony uzyska wartość rynkową. Nadal jednak istnieje obciążenie tego lokalu kredytem zaciągniętym przez towarzystwo budownictwa społecznego w Banku Gospodarstwa Krajowego. W celu rozwiązania tego problemu bank powinien w stosunku do każdego lokalu TBS wyliczyć pozostały do spłaty kredyt wraz z odsetkami. Natomiast umowa cesji kredytu ze spółką TBS i bankiem dawałaby możliwość przejęcia kredytu towarzystwa przez poszczególnych najemców lokali mieszkalnych z zasobu TBS. Zadłużenie to wpisane w IV dziale księgi wieczystej danego lokalu jako hipoteka dawałoby bankowi zabezpieczenie wierzytelności, natomiast najemcy indywidualny kredyt do spłacenia i co najważniejsze – mieszkanie własnościowe. Jednak ze względu na preferencyjny charakter kredytu zaciągniętego w Krajowym Funduszu Mieszkaniowym ustawodawca może zażądać zwiększenia kwoty spłaty przejętego kredytu o różnicę, pomiędzy zwaloryzowaną wartość kredytu spłaconego dotychczas przez TBS a kredytem za ten sam okres wyliczonym z przyjętą średnią stopą procentową spłaty, na podstawie danych z banków komercyjnych. W przypadku sprzedaży takiego lokalu nabywca kupując go jednocześnie przejmuje zadłużenie wcześniejszego właściciela określone w księdze wieczystej.

5.3. Metoda przekształcenia prawa i wyceny lokalu mieszkalnego TBS przed spłatą kredytu, według algorytmu analogicznego do wyceny spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu

Standard V.10 – Zasady wyceny na potrzeby spółdzielni mieszkaniowych, z kwietnia 2004 r. jako jeden z celów określenia wartości rynkowej lokalu wymienia *„ustalenie wysokości wpłaty różnicy pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego wkładu mieszkaniowego w związku z przekształceniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w odrębną własność lokalu"*. Dodatkowo przedstawia zasady określenia wartości rynkowej lokalu, którego właściciel złożył wniosek o przeniesienie na niego przez spółdzielnię mieszkaniową własności lokalu,. Określenia rynkowej wartości tego lokalu należy dokonać w podejściu porównawczym, a do porównania rzeczoznawca majątkowy powinien przyjąć rynkowe ceny transakcyjne nieruchomości lokalowych. *„Lokale i ceny należy przyjmować według stanu na dzień zawarcia umowy o przekształcenie"*. Podstawowymi informacjami w procesie wyceny będą :

- rodzaj, położenie oraz powierzchnia lokalu wraz z pomieszczeniami do niego przynależnymi,
- wielkość udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnej, które to konieczne są do wyodrębnienia własności lokalu,
- oznaczenie nieruchomości obejmującej budynek, w którym ustanawia się odrębną własność lokalu.

Dodatkowo standard stwierdza, iż w przypadku braku transakcji sprzedaży podobnych do wycenianej nieruchomości lokalowej, na rynku nieruchomości właściwym ze względu na lokalizację budynku, w którym wydzielany jest dany lokal, wartość rynkową wycenianego lokalu można określić *„jako iloczyn wartości rynkowej spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i współczynnika wynikającego z relacji między cenami nieruchomości lokalowych a cenami lokali jako przedmiotu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, uzyskiwanymi przy transakcjach dokonywanych na innych porównywalnych rynkach nieruchomości lokalowych i rynkach spółdzielczych własnościowych praw do lokali"*.

Opierając się zatem na powyższych założeniach, chcąc wycenić lokal mieszkalny z zasobu TBS metodą analogiczną do wyceny spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu – musimy skorzystać z podejścia porównawczego. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych członek, który przekształca swoje lokatorskie prawo w odrębną własność zobowiązany jest do spłaty kosztów budowy, nominalnej kwoty umorzenia kredytu oraz kosztów eksploatacyjnych. Koszty budowy określane są jako różnica pomiędzy wartością rynkową lokalu a zwaloryzowaną wartością wniesionego wkładu mieszkaniowego. Wszystkie koszta wyliczone są w części przypadającej na jego lokal, na dzień zawarcia umowy.

Zatem chcąc przekształcić lokal z zasobu TBS w odrębna własność analogicznie jak przekształcenie spółdzielczego prawa do lokalu w odrębną własność, od

wartości rynkowej lokalu – wyliczonej podejściem porównawczym, przyjmując do porównania rynkowe ceny transakcyjne nieruchomości lokalowych z lokalnego rynku – należy odjąć wartość zwaloryzowanego wkładu partycypacyjnego – 30% kosztów przedsięwzięcia. Wyliczona kwota stanowi wysokość spłaty kosztów budowy jako część zadłużenia towarzystwa względem Banku Gospodarstwa Krajowego wraz z odsetkami, w części przypadającej na wyceniany lokal. Tym samym nabywca lokalu TBS nie musi spłacać już kredytu – w dalszym ciągu pozostanie to zadaniem towarzystwa, dzięki czemu najemca przekształcający zajmowany lokal TBS w odrębną własność nie musiałby płacić dodatkowo wyrównania pomiędzy kredytem zaciągniętym z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego przez towarzystwo a komercyjnym kredytem za ten sam okres, jak to miałoby miejsce w przypadku przekształcenia i wyceny analogicznej do lokalu własnościowego obciążonego hipoteką.

5.4. Metoda przekształcenia prawa i wyceny lokalu mieszkalnego TBS po spłacie kredytu

Niniejsza kwestia dotyczy przypadku drugiego omawianego, który tyczy się sytuacji najemcy lokalu mieszkalnego po spłacie kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. W takim przypadku najemca, analogicznie jak właściciel spółdzielczego prawa do lokalu powinien mieć możliwość przeniesienia na niego przez towarzystwo prawa własności do tego lokalu wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej. Wiązałoby się to oczywiście z wykupieniem – według cen rynkowych – gruntu, na którym blok został wzniesiony. Dodatkowo konieczna byłaby spłata kosztów związanych z budową lokalu i ewentualnych zaległości z tytułu zaległych opłat za mieszkanie oraz sporządzenie aktu notarialnego między towarzystwem budownictwa społecznego a dotychczasowym najemcą. Wszelkie opłaty notarialne i koszty wieczystoksięgowe pokrywałby oczywiście najemca.

Ponieważ wyodrębnienie lokalu z zasobu TBS, na który towarzystwo uzyskało preferencyjny kredyt byłoby bardzo opłacalnym przedsięwzięciem – w celu ograniczenia spekulacji mieszkaniami ustawodawca może ustalić warunek, aby najemca wykupujący mieszkanie na własność nie mógł sprzedać go przez pewien okres, na przykład 5 lat.

6. Wnioski końcowe

Instytucja, jaką są towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) pomimo swojego wkładu w rozwój budownictwa w Polsce wydaje się niedoceniana i pozostawiona samej sobie. W ustawie powołującej do życia spółki TBS nie dokonano od 2004 roku żadnych naprawdę istotnych dla tej idei nowelizacji. Istnienie towarzystw, pomimo tego iż są spółkami prawa handlowego, opiera się na zasadzie *non profit*, co oznacza, że współudziałowcy nie czerpią dla siebie żadnych zysków z funkcjonowania spółki, oprócz pensji z tytułu umowy o pracę.

Towarzystwa budując mieszkania czynszowe przy pomocy preferencyjnych kredytów z Banku Gospodarstwa Krajowego nie tylko dały gminom możliwość na zrealizowanie zadań z polityki mieszkaniowej, ale też zwykłym obywatelom dały szansę na własne mieszkanie. Z jednym tylko problemem – to „*własne*" nie do końca jest własne. Pomimo umowy o partycypację, czyli udział w kosztach budowy lokalu, i mimo spłaty kredytu zaciągniętego przez TBS w czynszu za najem – osoba zajmująca lokal z zasobu TBS nawet po spłacie kredytu wraz z odsetkami nadal nie jest pełnoprawnym właścicielem lokalu mieszkalnego. Ustawodawca w przypadku towarzystw budownictwa społecznego nie przewidział póki co żadnych rozwiązań w tej sprawie.

Niniejszy artykuł miał za zadanie przybliżenie problemu mieszkań czynszowych z zasobów towarzystw budownictwa społecznego i zwrócenie uwagi na brak przepisów, które w łatwy sposób mogłyby uregulować kwestie własnościowe lokali należących do spółek TBS. W oczekiwaniu na zapowiadane nowe regulacje prawne przedstawiono sposoby przekształcenia praw do tych lokali w oparciu o już istniejące na rynku nieruchomości przepisy.

7. Literatura

BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO, „Regulamin udzielania kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego", Warszawa luty 2008 r.

BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO, „Wytyczne w sprawie wyceny wartości nieruchomości przyjmowanych do zabezpieczenia spłaty kredytu ze środków KFM oraz uaktualniania wartości nieruchomości w okresie kredytowania", Warszawa luty 2008 r.

MIĘDZYNARODOWE STANDARDY WYCENY, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Wydanie polskie Warszawa 2005 r.

POWSZECHNE KRAJOWE ZASADY WYCENY (PKZW). Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa 2008r.

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 19 maja 2008 r. w sprawie dokonywania dopłat ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (Dz.U. 2008 nr 93 poz. 589)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Finansów z dnia 19 maja 2008 r. w sprawie dokonywania dopłat ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (Dz.U. 2008 nr 93 poz. 589)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków (Dz.U. 2007 nr 212 poz. 1556)

STANDARDY ZAWODOWE RZECZOZNAWCÓW MAJĄTKOWYCH. Standard V.10 – Zasady wyceny na potrzeby spółdzielni mieszkaniowych, Warszawa, kwiecień 2004 r.

TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO – Przewodnik od A do Z opracowany przy wsparciu merytorycznym i finansowym Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Wyd. Kurier Press & Nasz Powiat, Kraków 2001

USTAWA z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. 2003 nr 119 poz.1116)

USTAWA z dnia 15 września 2000 r. Kodeks Spółek Handlowych (Dz.U. 2000 nr 94 poz.1037 z późn. zm.)

USTAWA z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz.U. 2003 nr 188, poz. 1848, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. nr 105 poz. 509 z późn. zm.)

USTAWA z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. nr 71, poz. 733 z późn. zm.)

USTAWA z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. 1994 nr 85 poz. 388, z późn. zm.)

USTAWA z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. 2000 nr 98, poz. 1070, z późn. zm.)

THE LEGAL ASPECTS OF DWELLING PREMISES FUNCTIONING IN THE RESOURCES OF SOCIETIES OF COLLECTIVE HOUSING (TBS)

Jarosław Bydłosz, Anna Kołodziej, Piotr Parzych
Department of Geomatics
AGH University of Science and Technology
bydlosz@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl

Key words: *The Societies of Collective Housing, real estate*

Abstract

The influence of The Societies of Collective Housing on the housing activities in Poland is described in this paper. Having possibility of obtaining preferential loan from The Country Housing Fund, disposed by Bank Gospodarstwa Krajowego, the societies were capable to build flats for those who cannot by them.

The main issue analyzed in this paper is the problem of legal rights for such flats and their valuation, when they are destined for sell. Nowadays, despite paying 30 % of flat building expenses and loan costs included in the rent, the participant cannot be a full owner.

The ways of changing such the law of participation into the full ownership were suggested here. They were based on the present law regulations. The aspects of such estates (flats) valuation were also taken into account.

According to the law on flat separate ownership, it has been possible for over a dozen of years to establish flat as separate estate. Besides the flat itself, the proprietor has also right to participate in ownership of estates common parts. This right corresponds with the ownership of flat. The common estate consists of land and the parts of building and other infrastructure.

POTENCJALNE I REALNE MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO DO ROZWOJU PRZESTRZENI MIEJSKIEJ[17]

Magdalena Załęczna
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Łódzki
e-mail: mzaleczna@uni.lodz.pl

Tuna Tasan-Kok
Delft University of Technology
OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies
The Netherlands
e-mail: m.t.tasan-kok@tudelft.nl

Słowa kluczowe: *Partnerstwo Publiczno-Prywatne, nieruchomości, zadania publiczne,*

Streszczenie

Partnerstwo Publiczno-Prywatne jest bardzo chętnie wskazywane jako sposób na rozwiązanie problemów z finansowaniem i realizacją zadań samorządu w obliczu niewystarczających środków publicznych. Jednakże zarówno doświadczenia zagraniczne jak i próby wykorzystywania PPP w Polsce wskazują na poważne przeszkody utrudniające współpracę partnerów publicznych i prywatnych. Celem autorek opracowania jest wskazanie możliwości wykorzystania PPP dla rozwoju przestrzeni miejskiej w Polsce. Na podstawie badań przeprowadzonych w polskich miastach autorki starają się określić czynniki wpływające na osiągnięcie sukcesu oraz bariery w rozwoju współpracy podmiotów publicznych i prywatnych.

1. Prawne podstawy tworzenia Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce

Pomimo wykorzystywania formuły współpracy publiczno-prywatnej w Polsce już w latach 90-tych dopiero w 2005 r. zasady funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego zostały jednoznacznie określone, a uszczegółowione

[17] Na podstawie badań przeprowadzonych w ramach Ernst&Young Better Government Programme: "EU single market regulations and legislation of public private partnership (PPP) in urban development projects in Poland".

w czerwcu 2006 r.[18]. W ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym określono, iż partnerstwo powinno polegać na współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służącej realizacji zadania publicznego i opartej na umowie. Podstawowe elementy PPP wg tej ustawy to:

- realizacja określonych działań przez partnera prywatnego na rzecz podmiotu publicznego,
- ponoszenie w całości albo w części nakładów na realizację przedsięwzięcia publicznego przez podmiot prywatny lub zapewnie przez ten podmiot ich poniesienia przez inne podmioty,
- korzyści dla interesu publicznego o przeważającym charakterze w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji danego przedsięwzięcia.

Głównym celem stawianym przed ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r. było pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, poprzez usunięcie niejasności prawnych, które wcześniej wywoływały zbyt duże ryzyko dla obu stron (IZDEBSKI 2008). Jednakże wprowadzone przepisy spotkały się z ostrą krytyką, poczynając od definicji partnerstwa publiczno-prywatnego (GONET, 2008). Najwięcej przeszkód w kreowaniu PPP przyniosła konieczność wykonywania analizy opłacalności projektów, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych przedsięwzięć. Generalnie uznano, iż podstawową wadą ustawy była jej zbytnia regulacyjność, natomiast poza problemami prawnymi podstawowymi przeszkodami dla rozwoju PPP w Polsce były bariery psychologiczne oraz brak instytucji wspierającej (CENKIER 2008).

Ze względu na powyższe okoliczności wypracowano nową ustawę o PPP[19], która została przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki. Ma ona bardziej ramowy charakter, zrezygnowano bowiem z określenia przedmiotu partnerstwa, wskazując, iż o tym czy będzie to ta forma decydować ma sposób wynagradzania podmiotu prywatnego oraz podział ryzyka między podmiot prywatny i publiczny. Nowa ustawa nie nakazuje przygotowywania analiz przedwstępnych, co jak wskazywano było jedną z głównych przyczyn niewykorzystywania istniejącej regulacji prawnej. Nie oznacza to jednak, iż nie będzie konieczne wykazanie korzyści płynących z partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wybór partnera prywatnego ma odbywać się wg zasad dwojakiego rodzaju. Jeśli

[18] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. nr 169, poz. 1420); następnie wydano: Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. nr 125, poz. 867); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. nr 125, poz. 868); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz.U. nr 125, poz. 866).

[19] Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2009, Nr 19, poz. 100.

jego wynagrodzenie w całości będzie pokrywane przez podmiot publiczny, wymagane będzie stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych, w szczególności dotyczących dialogu konkurencyjnego. Natomiast jeśli część wynagrodzenia podmiotu prywatnego będzie miała formę pożytków z tytułu partnerstwa, niezbędne będzie stosowanie przepisów ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi[20].

2. Badane miasta

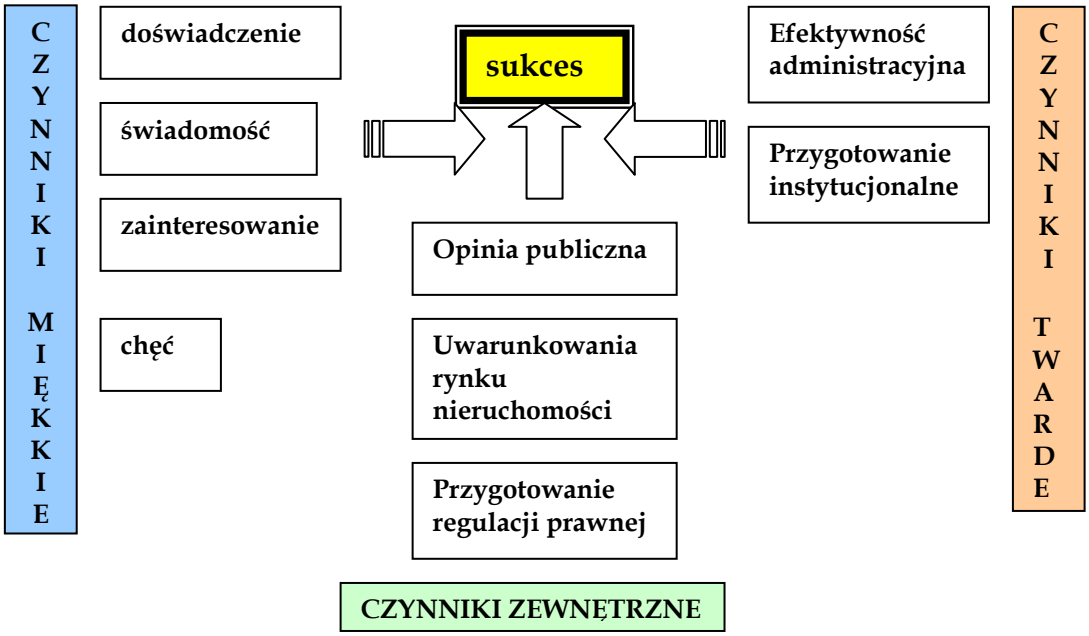
W ramach projektu badawczego, którego generalnym celem była ocena poziomu przygotowania do realizacji projektów PPP w Polsce, wytypowano 13 miast[21], w których starano się przeprowadzić badania ankietowe. Były to 3 bardzo duże miasta (powyżej 700 000 mieszkańców), 5 dużych miast (od 200 000 do 700 000 mieszkańców) i 5 małych miast (poniżej 200 000 mieszkańców). Na 13 wytypowanych jednostek 10 zgodziło się wziąć udział w badaniu. Wśród tych, które odrzuciły projekt 2 odmówiły wprost motywując to brakiem zainteresowania PPP (pomimo oficjalnie głoszonej chęci ich rozpoczęcia), a 1 zmieniało warunki wywiadu i skutecznie odwlekało jego przeprowadzenie. Dodano więc do puli jeszcze 2 miasta kontrolne – jedno charakteryzujące się wyjątkowo wysokim wskaźnikiem współpracy prywatno-publicznej w przeszłości i jedno, które nie wykazywało żadnego zainteresowania PPP. To pierwsze zgodziło się od razu na badania, a drugie odmówiło motywując to brakiem zainteresowania PPP, podając jako główną przyczynę nadmiar środków z UE, których z powodów ograniczeń budżetowych nie jest w stanie w pełni wykorzystać (to wskazywano w trakcie wywiadów w pozostałych miastach jako główną przyczynę wchodzenia w partnerstwo publiczno-prywatne). Ostatecznie przeprowadzono wywiady i badania ankietowe w 11 miastach.

Ze względu na brak standardów w odniesieniu do umiejscowienia w strukturze administracji jednostki zajmującej się partnerstwem publiczno-prywatnym proszono organy wykonawcze o wskazanie kompetentnych osób. Należy w tym miejscu podkreślić ogromne zróżnicowanie przyjmowanych rozwiązań administracyjno-organizacyjnych. Stosowane warianty to: a) wskazanie koordynatora odpowiedzialnego za konkretny projekt i jego współpraca z kilkoma wydziałami urzędu, b) dodanie do zakresu obowiązków pracowników wydziałów promocji, strategii, inwestycji etc. opracowywania projektów PPP, c) wyodrębnienie specjalnego zespołu ds. PPP złożonego ze specjalistów w wielu dziedzinach. To ostatnie rozwiązanie wydaje się być najbardziej efektywne w świetle przeprowadzonych badań. Jest ono jednak ekonomicznie uzasadnione jedynie w tych miastach, które planują co najmniej kilka projektów PPP.

[20] Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane i usługi, Dz. U. z 2009, Nr 19, poz. 101.
[21] W procesie wyboru miast posługiwano się kryterium zainteresowania projektami PPP zgłaszanym przez miasto (udział w konkursie dobre praktyki PPP, ogłoszenia o poszukiwaniu partnera prywatnego), częstotliwością ogłaszania o zamówieniach publicznych oraz wielkością populacji.

3. Czynniki decydujące o odniesieniu sukcesu w projekcie PPP

Autorki założyły, że pewne czynniki będą szczególnie istotne dla prawidłowej realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego. Ze względu na ich zróżnicowany charakter należało je podzielić na grupy. Wyodrębniono czynniki miękkie, twarde i zewnętrzne. Do pierwszej grupy zaliczono: doświadczenie, świadomość, zainteresowanie i chęć udziału w projektach PPP wykazywane przez podmioty publiczne. W ramach czynników twardych badano efektywność administracyjną i przygotowanie instytucjonalne, a w grupie czynników zewnętrznych wyróżniono: opinię publiczną, uwarunkowania rynku nieruchomości i przygotowanie regulacji prawnej do realizacji projektów PPP – por. rys. 1.



Rys. 1. Czynniki decydujące o odniesieniu sukcesu w projekcie PPP. *Źródło*: opracowanie własne.

3.1. Czynniki miękkie

Posiadanie doświadczenia w realizacji zadań publicznych we współpracy z podmiotami prywatnymi oznacza przygotowanie na potencjalne problemy, zdolność do rozwiązywania sytuacji konfliktowych oraz umiejętność praktycznego wykorzystywania istniejących instrumentów prawnych. Badane miasta współpracowały z pomiotami prywatnymi wykorzystując w tym celu nie ustawę o PPP z 2005 r., a różne formy organizacyjno-prawne, na podstawie kodeksu cywilnego, kodeksu spółek handlowych i innych aktów prawnych. Stosowano m. in.:

- spółki celowe
- koncesje,
- umowy dzierżawy,
- a w sferze organizacyjnej zamówienia publiczne i przetargi.

Ze względu na regulację prawną, działania te określano jako quasi-PPP[22], a dotyczyły one bardzo wielu sfer - m.in. dostarczania i zarządzania infrastrukturą oraz rewitalizacji. Koncentrując się na przykładach rozwoju i kształtowania przestrzeni miejskiej należy wspomnieć, iż kooperacja podmiotów publicznych i prywatnych dotyczyła zróżnicowanych projektów, poczynając od współpracy ze wspólnotami mieszkaniowymi przy odnowie zabytkowych kamienic, a kończąc na komercyjnym przekształcaniu mieszkalnych kwartałów miasta o świetnej lokalizacji, ale złej sławie. Część tych projektów nie zakończyła się sukcesami, w szczególności duże projekty polegające na tworzeniu spółek celowych do prowadzenia określonych inwestycji (najczęściej były to komercyjne przekształcenia przestrzeni miejskiej). Przyczynami były m.in. problemy z finansowaniem, z uwarunkowaniami prawnymi, niedoszacowaniem ryzyka, niewiarygodnym partnerem prywatnym, także zagranicznym.

Świadomość możliwości, jakie niesie ze sobą partnerstwo publiczno-prywatne, jest podstawowym czynnikiem wpływającym na potencjalny sukces. Warunkuje ono istnienie zainteresowania i chęci skorzystania z tej formuły. Najczęściej wymieniane przyczyny, które powodowały zainteresowanie się podmiotów publicznych formułą PPP, to:

- bardziej efektywne i tańsze zarządzanie projektami przez partnera prywatnego,
- możliwość realizacji projektu bez wzrostu długu publicznego, oszczędność środków publicznych,
- wiedza i doświadczenie partnera prywatnego przekazywane partnerowi publicznemu.

Formuła PPP była rozpatrywana w badanych miastach w odniesieniu do projektów dotyczących m.in.:

- budowy centrów sportowych (często z aquaparkami i centrami rehabilitacji),
- rewitalizacji zabytkowych kamienic,
- rewitalizacji dworców kolejowych i ich otoczenia,
- rewitalizacji centrów miast,
- budowy płatnych parkingów,
- budowy bardzo dużych obiektów o charakterze prestiżowym,
- dostarczania niezbędnej infrastruktury,
- rozbudowy przystani,
- budowy szpitali.

Podsumowując oddziaływanie czynników miękkich należy uznać, że są one

[22] Ustawa z 2005 r. wyraźnie wskazywała, że projekty PPP to projekty realizowane wg jej przepisów.

niezbędne do zainicjowania rozpatrywania możliwości wykorzystania formuły PPP do realizacji zadań publicznych, jednakże same nie wystarczają do odniesienia sukcesu.

3.2. Czynniki twarde

Można byłoby oczekiwać, iż oficjalne stanowisko władz miejskich przychylne projektom PPP powinno zaowocować realnym przygotowywaniem takich projektów, tak się jednak nie dzieje. Wpływ na ten stan rzeczy mają czynniki, które warunkują zdolność do przygotowania projektu w sensie administracyjnym oraz umożliwiają właściwą kontrolę i reagowanie w sytuacjach, gdy zmieniają się uwarunkowania projektu PPP. W tych sferach można wymienić: stopień przygotowania i zagospodarowania planistycznego, elastyczne dostosowywanie się do zmienionych warunków, kadrę urzędniczą, która jest w stanie sprostać bardzo wymagającym czynnościom przygotowawczym i negocjacjom z partnerami prywatnymi. Jeśli miasto, gminę charakteryzuje wysoki poziom rozwoju instytucjonalnego, to działania samorządu lokalnego powinna cechować efektywność: przepisy prawa miejscowego powinny być spójne i kompletne, struktura organizacyjna przejrzysta i uporządkowana w logiczny sposób, a podział obowiązków i uprawnień nie pozostawiać wątpliwości. Powinna więc pojawić się zdolność do funkcjonowania nawet w wypadku nieprzewidzianych problemów związanych ze zmianą regulacji prawnej czy nieprzewidzianymi działaniami partnera prywatnego. Nie można zapomnieć o tym, iż w trakcie wieloletniej współpracy zmieniają się warunki prowadzonej inwestycji, sytuacja ekonomiczna podmiotu prywatnego, jego priorytety. W szczególnych wypadkach może się też pojawić problem upadłości podmiotu prywatnego i konieczności przejęcia jego obowiązków przez inny podmiot prywatny lub publiczny. Wymaga to stworzenia niezbędnej sfery instytucjonalnej dla projektu, która nie kończy się w momencie podjęcia działań w ramach PPP, a funkcjonuje przez cały okres projektu. Prawidłowe oddziaływanie czynników twardych jest więc także niezbędne dla osiągnięcia sukcesu w realizacji projektów PPP.

3.3. Czynniki zewnętrzne

W tej grupie można wskazać trzy czynniki: nastawienie opinii publicznej do projektów PPP, uwarunkowania dotyczące lokalnego rynku nieruchomości oraz przygotowanie regulacji prawnej do realizacji projektów PPP. W odniesieniu do tego pierwszego należy podkreślić to, iż zrozumienie sensu partnerstwa publiczno-prywantnego przez społeczeństwo jest niezbędne dla pozytywnego nastawienia i akceptacji rezultatów projektów PPP. Oznacza to praktyczne wykorzystywanie tej formuły ze względu na skłonność do jej używania przez aparat urzędniczy, jak i zainteresowanie inwestorów. Jednakże w Polsce, zdaniem większości badanych pracowników samorządowych, opinia publiczna często jest negatywnie nastawiona do projektów PPP. Wskazywano, iż brak jest zrozumienia idei współpracy podmiotu publicznego i prywatnego, co powoduje odczucie

społeczności lokalnej, iż partner prywatny zarabia kosztem partnera publicznego. Ponadto oskarżenia korupcyjne, które pojawiają się w mediach i są wykorzystywane jako doraźne środki walki politycznej nasilają stopień podejrzliwości społecznej.

Kolejnym czynnikiem o charakterze zewnętrznym jest stan lokalnego rynku nieruchomości, czyli istniejący zasób nieruchomości i możliwości jego wykorzystania w zakładanym celu projektu PPP, otoczenie konkurencyjne, które będzie wpływało na efektywność ekonomiczną i zainteresowanie potencjalnych partnerów prywatnych. Niezbędne są więc analizy, które ujawnią komercyjną atrakcyjność projektu na danym rynku lokalnym oraz przemyślany wybór projektów do realizacji.

Ostatnim czynnikiem w tej grupie jest przygotowanie regulacji prawnej do realizacji projektów PPP. Po wprowadzeniu w życie ustawy o PPP w 2005 r. oczekiwano wzmożonej liczby projektów, w tym również PPP ściśle wg przepisów ustawy, tak się jednak nie stało. Wydawało się, iż przyczyna leżała w braku przepisów wykonawczych, jednakże ich wydanie w 2006 r. nie zmieniło tego stanu – stawiały one bowiem nadmierne wymagania potencjalnym partnerom PPP. Badani niejednoznacznie oceniali nową ustawę o PPP. Opinie były od bardzo pozytywnych i podkreślających zalety rezygnacji ustawodawcy z dotychczasowych, bardzo rygorystycznych, rozwiązań - do negatywnych, w których wskazywano, iż zbytnia swoboda oznacza brak konkretnych rozwiązań i będzie zniechęcać do podejmowania decyzji. W szczególności podkreślano fakt, iż generalne rozwiązania ustawowe pozostawiają zbyt dużą sferę swobody dla wyboru konkretnych rozwiązań, wyboru, który może być negatywnie oceniany przez podmioty kontrolujące. Wyraźnie widoczna była więc obawa pracowników samorządowych, jakkolwiek nie przed podejmowaniem działań, które mogłyby skończyć się niepowodzeniem, a przed negatywną oceną przez podmioty kontrolujące i nadzorujące, bez względu na skutki przyjętych rozwiązań. Jest to wynikiem poczucia braku zaufania i paraliżuje często inicjatywę pracowników jednostek publicznych (SZTOMPKA 2007; GĄCIARZ 2004).

Podkreślano także, iż brak w nowej ustawie wymogów dotyczących analiz nie zwalnia podmiotów publicznych od konieczności ich posiadania, co więcej zgłaszano, iż „na wszelki wypadek" należy stosować wymogi poprzedniej regulacji, skoro nowa nic na ten temat nie mówi. Takie podejście może generować w przyszłości poważne trudności. Należy podkreślić wagę rozwiązań przyjętych w Warszawie – wyłoniono tam bowiem 4 międzynarodowych doradców, którzy będą powoływani do indywidualnych projektów PPP, jednocześnie planuje się stworzenie „pasa transmisyjnego" uzyskanych doświadczeń i rozpowszechnianie wypracowanych metod wśród pozostałych zainteresowanych miast i gmin, które często z powodów finansowych mają trudności z przeprowadzeniem niezbędnych analiz.

4.1. Przeszkody utrudniające realizację projektów PPP w Polsce

Zainteresowanie, które jest wykazywane przez podmioty publiczne i prywatne w stosunku do ich potencjalnej współpracy w postaci PPP napotyka przeszkody utrudniające przejście do fazy realizacji. Przeszkody te mają różnoraki charakter, można je zgrupować w trzech kategoriach: dotyczące sfery prawnej, relacji między partnerem publicznym i prywatnym oraz wynikające ze specyfiki projektów rozwoju przestrzeni miejskiej – por. tab.1.

Osoby odpowiedzialne za przygotowanie współpracy publiczno-prywatnej w badanych miastach prezentowały w przeważającej części wysoki poziom wiedzy o barierach prawnych wynikających z regulacji z 2005 r. Wiedza ta wynikała albo z własnych doświadczeń, prób zastosowania ustawy lub była uzyskiwana w drodze szkoleń i kontaktów prywatnych. Wskazywano przede wszystkim: nadmierne wymagania stawiane w ramach przygotowywania analiz poprzedzających projekt, przy ich krótkim okresie ważności oraz braku podmiotów, które profesjonalnie takie analizy sporządzają; brak odpowiedniego formularza dotyczącego ogłoszenia zamówień publicznych oraz spory interpretacyjne między odpowiedzialnymi w tej kwestii urzędami. Jedynie w jednym mieście próbowano realizować projekt ściśle wg ustawy, co zostało jednak zaburzone jej zmianą w 2009 r. W pozostałych ośrodkach przygotowywano projekty wg przepisów ogólnie obowiązujących – kodeksu cywilnego i kodeksu spółek handlowych oraz oczekiwano na rozwiązania proponowane przez nowe ustawy: o PPP oraz o koncesjach na roboty budowlane i usługi. Generalnie, wg badanych nowe rozwiązania ustawowe pozostawiają zbyt dużą sferę swobody dla wyboru konkretnych rozwiązań. Jednymi z najpoważniejszych problemów obserwowanych w praktyce współpracy podmiotów publicznych i prywatnych były długotrwałe procedury odwoławcze w ramach zamówień publicznych oraz wypracowanie umów o charakterze długoterminowym, chroniących interesy obu stron w ramach przewidzianych obowiązków.

Wszyscy ankietowani zgodzili się z tym, iż polski urzędnik samorządowy jest nie przygotowany do prowadzenia negocjacji z partnerem prywatnym. W wielu wypadkach korzysta się więc z pomocy zewnętrznych doradców. Wskazano jednakże problemy z wyborem kompetentnego i wiarygodnego doradcy, który potrafi rozpoznać specyfikę uwarunkowań lokalnych. W sferze prawnej lokują się także trudności wynikające z nieuregulowanych stanów własnościowych nieruchomości w Polsce, długotrwałych procedur planistycznych. Podmiot publiczny powinien także z góry przewidzieć, która forma wyboru partnera prywatnego będzie stosowana w konkretnym projekcie PPP. Ustawa rozróżnia dwie sytuacje: jeśli wynagrodzenie w całości będzie pokrywane przez podmiot publiczny, wymagane będzie stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych, w szczególności dotyczących dialogu konkurencyjnego; natomiast jeśli część wynagrodzenia podmiotu prywatnego będzie miała formę pożytków z tytułu partnerstwa, niezbędne będzie stosowanie przepisów ustawy o koncesjach

na roboty budowlane i usługi.

W ramach przeszkód i problemów w sferze wzajemnych relacji między partnerami należy wskazać, iż urzędnicy samorządowi doskonale zdawali sobie sprawę z różnic między celami podmiotów publicznych i prywatnych w ramach PPP. Podmiot publiczny ma zapewnić realizację zadań publicznych, a podmiot prywatny dąży do wypracowania zysku, nie ma więc możliwości realizacji zadań publicznych w formie PPP, jeśli dana działalność nie przyniesie zysku. Badani zdawali sobie sprawę z konieczności zadecydowania już na początku projektu o wyborze sposobu gratyfikacji podmiotu prywatnego, podziale ryzyka i zadań.

Należy także mieć na uwadze, iż podmioty prywatne mogą mieć problem z uzyskaniem środków finansowych niezbędnych do realizacji projektów. Poszukiwanie rozwiązania może skłaniać do nacisków ze strony partnera prywatnego zmierzających do pośredniego zaangażowania strony publicznej w finansowanie poprzez udzielenie gwarancji na rzecz podmiotu finansującego, byłoby to jednak naruszenie prawa. Należy także pamiętać o tym, iż komercyjne finansowanie projektu nie może spowodować zawyżenia kosztów samego projektu powyżej tego, co zapłaciłby podmiot publiczny realizując projekt samodzielnie.

Poważnym problemem wymienianym przez ankietowanych było nastawienie społeczności lokalnej do współpracy publiczno-prywatnej. W szczególności urzędnicy obawiali się niechęci wywołanej mentalnością homo sovieticus, traktowaniem zysku podmiotu prywatnego jako aspektu negatywnego, powszechną opinią o korupcji panującej wśród urzędników publicznych. Te kwestie nie są tylko widoczne w Polsce, ale także w innych krajach post-socjalistycznych (KAARKLINS 2009). Powoduje to trudności w realizacji projektów, zarówno po stronie publicznej jak i prywatnej. Urzędnicy obawiając się oskarżeń wstrzymują się z podjęciem decyzji, a wg nich także podmioty prywatne nie są skłonne podejmować inwestycji z sektorem publicznym, które narażone są na wiele kontroli, nadmierną biurokrację i złe nastawienie społeczności lokalnej. Trudno jest także podmiotowi publicznemu ocenić wiarygodność partnera prywatnego i jego zdolność do wywiązania się z przyjętych obowiązków oraz przygotować na jego ewentualną upadłość.

Z punktu widzenia wykorzystywania współpracy publiczno-prywatnej do rozwoju i kształtowania przestrzeni miejskiej, należy podkreślić wysoki poziom skomplikowania oraz kapitałochłonności takich projektów. Wymaga to przeprowadzenia wielu analiz i symulacji pozwalających na wybór najbardziej efektywnych rozwiązań. Pojawiają się problemy, w szczególności dotyczące możliwość szybkiego uzyskania dokumentów planistycznych i architektonicznych, niezbędnych w konkretnych wypadkach.

Wskazywano, iż najprostszą metodą z punktu widzenia podmiotu publicznego jest nie tworzenie PPP, a wyzbycie się gruntów w drodze sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste lub dzierżawę podmiotowi prywatnemu. Jakkolwiek podkreślano, iż w tym wypadku często traci się kontrolę nad dalszym

wykorzystywaniem gruntu.

Według strony publicznej jedną z najpoważniejszych barier zniechęcających partnera prywatnego do wchodzenia do projektu PPP związanego z przekształceniami przestrzeni miejskiej jest wysoka kapitałochłonność i trudność z osiągnięciem pożądanego zysku. Jedynie nieliczne projekty, w szczególności w największych miastach, są wystarczająco atrakcyjne z komercyjnego punktu widzenia. Wyraźnie widoczne były różnice w opiniach między pracownikami samorządów – w miastach z dużą ilością inwestycji i aktywnymi działaniami strony publicznej. Wskazywano, iż obecny kryzys może przynieść korzyści w postaci zwiększonego zainteresowania podmiotów prywatnych udziałem w projektach polegających na współpracy z podmiotami publicznymi, ponieważ taki partner nie zbankrutuje oraz będzie popyt na oferowane dobra lub usługi o charakterze użyteczności publicznej, a ryzyko ponoszone przez stronę prywatną będzie niższe niż przy typowych działaniach komercyjnych. Jednakże w miastach o niższym poziomie atrakcyjności i mniej aktywnych sekcjach PPP obawiano się zastopowania dalszych działań ze względu na brak zainteresowania ze strony inwestorów prywatnych.

Tabela 1

Przeszkody utrudniające realizację PPP

Zakres oddziaływania	Szczegółowe problemy zgłaszane przez uczestników badania
Prawne uwarunkowania PPP	Zbyt ogólne unormowanie przepisów w nowej ustawie generuje niepewność co do przyjmowanych rozwiązań
	Konieczność wykorzystywania podmiotów zewnętrznych do oceny problemów prawnych, przygotowania i negocjacji umowy o PPP
	Problemy z nieuregulowanym stanem własności nieruchomości, długim procesem planistycznym i realizacją projektu
	Długie procedury, możliwość nieświadomego łamania prawa o zamówieniach publicznych, prawa o pomocy publicznej
	Konieczność podjęcia decyzji o wyborze między partnerstwem publiczno-prywatnym a koncesją na etapie analitycznym projektu
Relacje między partnerami	Konieczność określenia sposobu podziału ryzyka z partnerem prywatnym
	Różnice między celami podmiotu publicznego i partnera prywatnego i wynikające z tego konflikty z partnerem prywatnym w trakcie trwania partnerstwa

	Uzależnienie znalezienia partnera prywatnego od komercyjnej atrakcyjności projektu
	Uzależnienie realizacji projektu od znalezienia przez partnera prywatnego finansowania i stanu koniunktury gospodarczej
	Konieczność określenia sposobu reakcji podmiotu publicznego na niewywiązanie się partnera prywatnego z jego obowiązków
	Konieczność oszczędności środków publicznych poprzez wykorzystanie PPP
	Brak poparcia społecznego dla projektów PPP skutkuje negatywną oceną całego przedsięwzięcia
Projekty dotyczące rozwoju przestrzeni miejskiej	Konieczność określenia warunków i konsekwencji użycia finansowania rozwoju przestrzeni miejskiej pieniędzmi prywatnymi
	Trudności w zdefiniowaniu najbardziej efektywnych warunków PPP
	Wybór między sprzedażą nieruchomości należącej do podmiotu publicznego a wykreowaniem PPP

Źródło: opracowanie własne.

Z drugiej strony inicjatywy podmiotów prywatnych, które zakładają współpracę strony publicznej, muszą być zweryfikowane w drodze normalnej procedury, przy wykorzystaniu zamówień publicznych lub koncesji, co nie jest często akceptowalne dla pomysłodawców. Zarówno podmiot publiczny jak i społeczność lokalna muszą także zrozumieć, iż PPP nie powoduje przesunięcia całości ryzyka na partnera prywatnego.

4.2. Regulacje dotyczące zamówień publicznych i pomocy publicznej a PPP

Problematyka PPP jest na szczeblu UE realizowana w postaci tzw. miękkiego prawa[23]. Jeden z ostatnich komunikatów Komisji Europejskiej w sprawie współpracy ekonomicznej sektora publicznego i prywatnego ponownie podkreśla konieczność stosowania reguł zamówień publicznych i obowiązek przestrzegania ograniczeń dotyczących pomocy publicznej w ramach PPP[24]. W polskiej ustawie o PPP wprost występuje odwołanie do ustawy o zamówieniach publicznych lub do ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi w kwestii procedury wyboru partnera prywatnego. W świetle przeprowadzonych badań wydaje się jednak, że ta problematyka może sprawić wiele, nieprzewidywanych obecnie,

[23] COM(2004)327 Green paper on public-private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels, 30.04.2004.
[24] C(2007)6661, Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalized Public-Private Partnerships (IPPP), Brussels, 05.02.2008

trudności przy realizacji projektów PPP. Ankietowani pracownicy samorządowi, pomimo przedstawienia bazujących na doświadczeniach UE, potencjalnych obszarów, na których możliwe jest łamanie zasad prawa zamówień publicznych oraz pomocy publicznej przy tworzeniu PPP, nie widzieli żadnego niebezpieczeństwa. Dodatkowo wskazywano, iż zamówieniami publicznymi zajmuje się specjalna wydzielona komórka - taka sytuacja może jednak skutkować nieświadomym łamaniem prawa, jeśli ta wydzielona komórka nie zostanie zawiadomiona, że powstał problem dotyczący zamówień publicznych.

Należy wskazać obszary, na których w świetle doświadczeń państw UE dochodziło do łamania prawa w związku z tworzeniem i funkcjonowaniem projektów PPP w odniesieniu do zamówień publicznych. Odnotowano problemy w zakresie zawierania umów oraz przyznawania specjalnych praw w zakresie robót o charakterze publicznym. W tej pierwszej sferze najwięcej problemów wynikało z takich przyczyn jak: zawieranie umów bez niezbędnych procedur przetargowych, niepełna konkurencja, łamanie prawa przy zawieraniu umów na budowę mieszkań społecznych, sztuczny podział zadań w celu uzyskania kwoty niższej, od przewidzianych w przepisach o zamówieniach publicznych. Druga grupa problemów wynikała z przyznawania specjalnych uprawnień podmiotom, które w ten sposób stają się uprzywilejowane, a zasada konkurencji jest łamana. Miało to miejsce m.in. w wypadkach zlecania deweloperom robót publicznych w zakresie infrastruktury technicznej, czy działań o charakterze planistycznym bez stosowania procedury zamówień publicznych.

Z kolei problematyka pomocy publicznej wynika z postanowień art. 86 ust. 3 oraz 88 ust. 3 Traktatu, które wskazują zadania Komisji Europejskiej w ramach nadzoru nad świadczeniem usług ogólnego interesu gospodarczego i prawidłowością udzielania pomocy publicznej[25]. Ponadto ważny jest także art. 86 ust. 2 Traktatu zgodnie z którym przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty. Analizowanie PPP z punktu widzenia naruszania przepisów o pomocy publicznej powinno opierać się na celu przekazania wsparcia, wielkości pomocy, podmiotu, który je otrzymuje oraz innych, właściwych dla każdej pomocy podstaw do oceny jej dopuszczalności (Dzierżanowski, STACHOWIAK, CICHOWICZ, ZASŁONA 2007). Nazwanie określonych działań PPP nie

[25] Zdaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, pojęcie pomocy obejmuje wszelkie interwencje, które, w różnych formach, łagodzą obciążenia normalnie zawarte w budżecie przedsiębiorstwa i które, nie będąc dotacjami w ścisłym tego słowa znaczeniu, są podobne w swoim charakterze i mają ten sam skutek, sprawa C-387/92 *Banco Exterior de España*, Zb. Orz. str. I-877, pkt. 13, oraz sprawa C-295/97 *Piaggio*, Zb. Orz. str. I-3735, pkt. 34.

zwalnia ich od oceny z punktu widzenia dopuszczalności pomocy publicznej[26]. O jej wystąpieniu lub nie, decyduje aspekt ekonomiczny przedsięwzięcia, zachowanie zasad konkurencji, proporcjonalność działań podmiotu publicznego w stosunku do zaspokajanych potrzeb, a także cechy podmiotu prywatnego będącego partnerem prywatnym. Udzielanie koncesji nie przesądza także z góry o tym, że wyłoniony przedsiębiorca nie otrzyma pomocy publicznej (DZIERŻANOWSKI, STACHOWIAK, CICHOWICZ, ZASŁONA 2007). Brak przesłanek do jej wystąpienia to w szczególności przypadki świadczenia usług ogólnego interesu gospodarczego, jeśli relacje pomiędzy podmiotem prywatnym i publicznym zostaną ukształtowane we właściwy sposób, zgodny z orzecznictwem Trybunału. Orzecznictwo ETS wyraźnie odróżnia, iż co do zasady działalność państwa nakierowana na subsydiowanie lub inne formy wsparcia przedsiębiorców jest uznawana za pomoc publiczną i oceniana jest jedynie jej dopuszczalność, a w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w pierwszej kolejności ustaleniu podlega, czy przekazywane wsparcie jest pomocą, czy też stanowi jedynie rekompensatę za wykonywanie usług na nierynkowych warunkach. Poza usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym przedmiotem PPP mogą być wszelkie inne usługi użyteczności publicznej. Komisja Europejska objaśnia, że jest to termin szerszy od pojęcia «usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym» i obejmuje poza usługami rynkowymi również usługi nierynkowe, które stanowią sposób zaspokajania potrzeb społecznych będąc zadaniem władz publicznych (DZIERŻANOWSKI, STACHOWIAK, CICHOWICZ, ZASŁONA 2007).

Najczęściej występujące wypadki łamania prawa w zakresie przepisów o pomocy publicznej w UE dotyczą udzielania dodatkowych gratyfikacji finansowych przez podmiot publiczny np. w postaci obniżenia cen sprzedaży składników majątku na rzecz partnera prywatnego poniżej cen rynkowych (może to też dotyczyć w pewnych wypadkach nieruchomości przekazywanych w ramach PPP), nieprzestrzegania zasad konkurencyjności poprzez faworyzowanie określonych podmiotów.

5. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, iż uwarunkowania niezbędne do osiągnięcia sukcesu w realizacji projektów PPP w Polsce nie oddziaływają w sposób prawidłowy. Obawa przed podjęciem błędnych decyzji, w szczególności w świetle nieprecyzyjnej regulacji prawnej, zniechęca do wykorzystania formuły PPP, bardzo często wstępne deklaracje o zainteresowaniu tą formą nie znajdują pokrycia w działaniach podmiotów publicznych. Jest to

[26] Orzecznictwo ETS oraz decyzje KE wskazują na różnice w ocenie przedsięwzięć, polegających na: wybudowaniu przez podmiot prywatny obiektu i przekazania go podmiotowi publicznemu; wybudowaniu przez podmiot prywatny obiektu i jego eksploatacji; eksploatacji i zarządzania obiektem już istniejącym przez podmiot prywatny. Elementy pomocy publicznej najczęściej występują przy powierzaniu prawa do zarządzania obiektami.

swoista ochrona przed ewentualnymi oskarżeniami korupcyjnymi (słynne rozwinięcie skrótu: PPPP – czwarte P oznacza prokuraturę). Przeszkodą w realizacji PPP jest także brak modelowych umów PPP, ponieważ potęguje obawy i wahania strony publicznej. Obecne spowolnienie gospodarcze w Polsce i kryzys światowy oznaczają wg pracowników samorządowych, iż kapitał prywatny jest mniej skłonny do współpracy (były też nieliczne zdania przeciwne). Obawa przed problemami finansowymi, łącznie z bankructwem partnera prywatnego zniechęca także do użycia formuły PPP, często wynika to z przeszłych doświadczeń.

Pozostałością okresu socjalistycznego jest bardzo niewielki kapitał społeczny w Polsce. Zaufanie zarówno do samorządu terytorialnego, jak i państwa oraz współobywateli jest na jednym z najniższych poziomów w Europie. European Social Survey 2002-03 - badanie zaufania społecznego przeprowadzone w 21 państwach – plasuje Polskę na ostatnim miejscu w rankingu. Wydaje się, że jest to wyraz starego podziału: my-oni i utożsamiania władzy, zarówno samorządowej jak i państwowej z działaniami antyobywatelskimi. Zazwyczaj obywatele nie rozumieją w pełni zasad działań podejmowanych przez partnera prywatnego dla osiągnięcia określonego celu, wskazanego przez podmiot publiczny. Ponadto często media lokalne są bardzo podejrzliwe w stosunku do współpracy między podmiotami prywatnymi i publicznymi, a lokalni politycy wykorzystują zaistniałe nieprawidłowości do walki politycznej. Wobec takiego nastawienia podmioty publiczne obawiają się wchodzenia w PPP.

6. Literatura:

CENKIER A., 2008, *Partnerstwo publiczno-prywatne: Raport o sytuacji w Polsce*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, SGH, z. 86.

DZIERŻANOWSKI W., STACHOWIAK M., CICHOWICZ M., ZASŁONA M., Partnerstwo Publiczno-Prywatne a pomoc publiczna, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2007.

GĄCIARZ B., Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.

GONET W., Partnerstwo publiczno-prywatne – kierunki zmian, Przegląd Legislacyjny 3/2008, 80-89.

IZDEBSKI H., Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, LexisNexis, Warszawa 2008.

KAARKLINS R., Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych, Sic! Warszawa 2009.

SZTOMPKA P., Zaufanie. Fundament społeczeństwa, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.

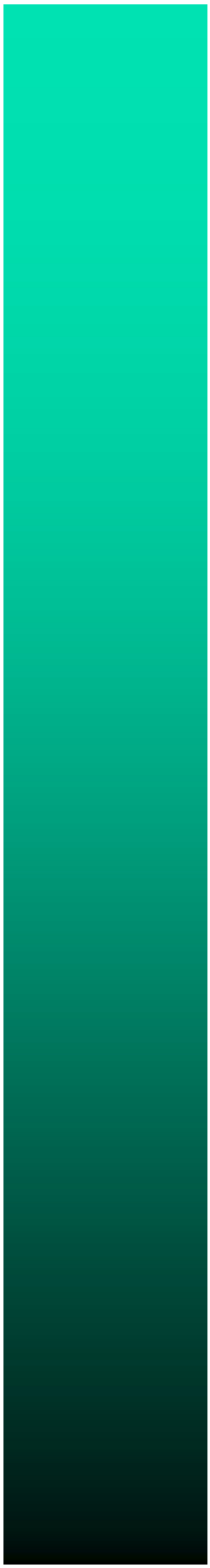
POTENTIAL AND REAL POSSIBILITIES OF USING PPP BY DEVELOPING URBAN SPACE

Magdalena Załęczna
Department of Investments and Real Estate
University of Lodz
e-mail: mzaleczna@uni.lodz.pl

Tuna Tasan-Kok
Delft University of Technology
OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies
The Netherlands
e-mail: m.t.tasan-kok@tudelft.nl

Key words: *public-private partnership, real estate, public tasks*

Abstract

The Public-private partnership is very often indicated as a way for finding the best solution for problems with shortage of money for public tasks. However, analysing the foreign experience and Polish attempts, the authors fund some obstacles and even barriers emerging by using this formula in Poland. The authors focused on underlining the potential opportunities presented by PPP for urban space development in Poland destructed by existing obstacles and barriers. Having fundamental in interviews with municipality officers the authors triad to describe conditions for success in PPP and the most important obstacles and barriers preventing using this formula in Poland.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-32-4