



Iwona Forys*

Uniwersytet Szczeciński

SPÓŁDZIELCZOŚĆ MIESZKANIOWA W POLSCE PO TRANSFORMACJI GOSPODARCZEJ

Streszczenie

W artykule analizowano zmiany w aktywności spółdzielni mieszkaniowych w Polsce, zwłaszcza po 1990 roku, w którym miały miejsce przekształcenia ustrojowe oraz znaczące przeobrażenia w dążeniu do własności mieszkań. W ślad za wejściem do gospodarki rynkowej w znaczącym zakresie został sprywatyzowany państwowy i komunalny zasób mieszkaniowy. Mieszkanie stało się dla wielu przedmiotem obrotu rynkowego, w tym również formą inwestowania. Spowodowało to odejście od spółdzielczości mieszkaniowej, które przejawiało się w coraz mniejszej dynamice powstawania nowych spółdzielni w stosunku do lat powojennych. W badaniu analizowano dynamikę zakładania nowych spółdzielni mieszkaniowych w Polsce po II wojnie światowej, które są nadal aktywne 20 kwietnia 2017 roku. Wykazano, iż najtrwalsze są spółdzielnie powstałe w latach 90. ubiegłego wieku, które działały pod rządami ustaw przywracających spółdzielniom mieszkaniowym swobodę inwestowania. Do analizy badanego zjawiska wykorzystano dane z systemu REGON. Spółdzielnie analizowano z uwagi na liczbę zatrudnionych, wykazując, że najwięcej jest tych zatrudniających do dziewięciu osób, co najczęściej stanowi również konsekwencję wielkości zasobu mieszkaniowego danej spółdzielni.

Słowa kluczowe: mieszkania, spółdzielnia, własność

* Adres e-mail: forys@wneiz.pl

Wprowadzenie

Rozwój spółdzielczości mieszkaniowej związany jest z rewolucją przemysłową oraz napływem do miast ludności wiejskiej (Foryś, Nowak, 2012). Wysokie koszty najmu i zakupu mieszkań oraz niska jakość zasobów przeznaczonych na wynajem przy niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, skłaniały do poszukiwań nowych rozwiązań. W tych warunkach budowa mieszkań ze wspólnie zgromadzonych środków, wsparta celowymi pożyczkami niejednokrotnie gwarantowanymi przez państwo, była sposobem na budowę tanich, a jednocześnie zdrowych, na ówczesne warunki mieszkań.

Pierwsze spółdzielnie powstawały w Europie na początku XIX wieku i oferowały domy i mieszkania robotnicze. Jednak kapitałochłonność inwestycji w tym okresie spowodowała, że była to oferta co najmniej dla średnio zarabiającej klasy robotniczej. Kolejne doświadczenia ruchu spółdzielczego doprowadziły do budowy przede wszystkim domów wielorodzinnych i pozostawiania ich jako majątku spółdzielni bez przenoszenia własności mieszkań na poszczególnych spółdzielców.

Główną barierą aktywności spółdzielni była kapitałochłonność, co oznaczało czerpanie z zewnątrz środków na budowę mieszkań, w tym również korzystanie z pomocy państwa. Między innymi ten element stał się w wielu krajach przyczyną silnej ingerencji państwa w regulacje spółdzielcze. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej wspomniana ingerencja była przyczyną niepopularności spółdzielczości mieszkaniowej w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Również w Polsce prywatyzacja zasobu komunalnego, rozwój budownictwa deweloperskiego oraz silne dążenie do własności mieszkania wzmogło awersję do mieszkań i budownictwa spółdzielczego (Foryś, 2011).

Celem badania jest ocena skali wspomnianego zjawiska, to znaczy odchodzenia od budownictwa spółdzielczego w Polsce po 1989 roku. W badaniu wykorzystano dane z systemu REGON dotyczące spółdzielni mieszkaniowych, które zostały zarejestrowane i rozpoczęły działalność po II wojnie światowej oraz dalej były aktywne 20 kwietnia 2017 roku. Na tle zmian historycznych i prawnych przeanalizowana została dynamika powstawania spółdzielni mieszkaniowych w kolejnych dekadach.

1. Rozwój spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce

Spółdzielczość mieszkaniową w Polsce zainaugurowały w 1890 roku dwie spółdzielnie: w Poznaniu i Bydgoszczy, natomiast kolejne powstawały dopiero po upływie dekady (Forys, Nowak, 2012). Spółdzielczość z okresu zaborów i po uzyskaniu wolności wiąże się z postaciami W. Dobrzańskiego, T. Toeplitza czy C. Klarnera, którzy w praktyce realizowali koncepcję zabudowy wielorodzinnej wraz z funkcjami towarzyszącymi w formie zwartych osiedli mieszkaniowych (Brodziński, Jankowski, 2004). W Krakowie w 1910 roku z inicjatywy A. Grossa powstała ustawa o funduszu mieszkaniowym będąca podwaliną spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce. W tym czasie powstaje również Państwowy Fundusz Mieszkaniowy udzielający pożyczek na budowę mieszkań.

W okresie międzywojennym powstała pierwsza polska ustawa o spółdzielniach z 29 października 1920 roku, która sformalizowała budowę tanich modelowych mieszkań wraz z infrastrukturą osiedlową, w formule kooperacji osób fizycznych. Niezbędnym uzupełnieniem okazała się ustawa o rozbudowie miast i utworzeniu Państwowego Funduszu Budowlanego z 1920 roku, która określała zasady kredytowania budownictwa mieszkaniowego. Dodatkowo w 1931 roku powstał Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych, który uporządkował działalność całego ruchu spółdzielczego.

Rozwiązania zastosowane w spółdzielczości mieszkaniowej po zakończeniu II wojny światowej pochodzą jeszcze z okresu międzywojennego. Są to między innymi: współfinansowanie inwestycji przez Bank Gospodarstwa Krajowego (spółdzielnie lokatorskie), budowa w całości ze środków spółdzielców (spółdzielnie własnościowe) czy tak zwane umowy patronackie i budowa mieszkań dla zakładów pracy (Kulesza, 1990). W sierpniu 1939 roku w Polsce prowadziły działalność 322 lokatorskie spółdzielnie mieszkaniowe oraz 192 spółdzielnie własnościowe (Andrzejewski, 1977). W listopadzie 1944 roku w Lublinie odbył się I Kongres Spółdzielczości, na którym poparto nowe władze i na wiele lat podporządkowano spółdzielczość mieszkaniową kontroli państwowej.

W latach 1945–1950, odtwarzając zasoby, oddano do użytku 43,5 tys. mieszkań spółdzielczych. Jednak już w 1948 roku nastąpiło zahamowanie rozwoju wraz z powołaniem przy Ministerstwie Odbudowy tak zwanego Zakładu Osiedli Robotniczych (ZOR), któremu przekazano prawo do budowy mieszkań spółdzielczych. Dopiero po grudniu 1956 roku powstały trzy ważne akty prawne stanowiące bodziec rozwojowy spółdzielczości mieszkaniowej:

- a) ustawa z 25 maja 1957 roku o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych i lokali w domach spółdzielczych;
- b) uchwała Rady Ministrów nr 97 z 1957 roku reaktywująca Społeczne Przedsiębiorstwo Budowlane;
- c) uchwała Rady Ministrów nr 81 z 1957 roku przyznająca spółdzielczości mieszkaniowej tanie kredyty (85% udział państwa w kosztach budowy, okres kredytowania 45 lat, brak oprocentowania, 1/3 kredytu miała podlegać umorzeniu).

W latach 1959–1965 ingerencja państwa sprowadzała się między innymi do umasowienia członkostwa (40-procentowy parytet pracowników fizycznych), programu oszczędnościowego budownictwa mieszkaniowego, zasad przydziału mieszkań, w tym statusu kandydata na członka spółdzielni mieszkaniowej (Goryński, 1971). W 1970 roku krytyka ubezwłasnowolnienia spółdzielni mieszkaniowych przyniosła zmniejszenie zobowiązań do oddawania 2–5% efektów budownictwa spółdzielni na rzecz państwa oraz budowie mieszkań według normatywów powierzchniowych (Goryński, 1975). Dopiero jednak kryzys lat osiemdziesiątych przywrócił spółdzielniom status inwestora bezpośredniego.

16 września 1982 roku weszła w życie ustawa Prawo spółdzielcze (Dz.U. 1982, nr 30, poz. 210), która umożliwiła na przykład tworzenie małych spółdzielni mieszkaniowych budujących mieszkania skuteczniej i szybciej, z udziałem członków spółdzielni. Zauważono również niski standard oddawanych mieszkań. Regres gospodarczy końca lat osiemdziesiątych i rosnąca inflacja wstrzymały wiele inwestycji spółdzielczych. Dodatkowo brak pomocy państwa w finansowaniu inwestycji ostatecznie doprowadził do komercjalizacji spółdzielczych efektów budownictwa mieszkaniowego. Od roku 1992 mieszkania budowane są wyłącznie ze środków własnych członków spółdzielni. Jest to wynikiem zmiany finansowania spółdzielczości mieszkaniowej. W miejsce spółdzielni jako kredytobiorcy pojawiła się osoba fizyczna nabywająca mieszkanie spółdzielcze.

Proces przekształceń własnościowych w spółdzielczości mieszkaniowej jest konsekwencją ustawy z 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych. Na jej mocy mieszkania spółdzielcze (lokatorskie i własnościowe) mogą być przekształcane w odrębną własność, a w efekcie mogą powstawać wspólnoty mieszkaniowe (Skotarczak, 2008).

Analizując cel i idee powstawania spółdzielczości mieszkaniowej, należy podkreślić dobrowolność zrzeszania się oraz wspólny cel (nie tylko związany z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych), który winien przyświecać członkom spółdzielni.

Czy zatem w kontekście tych rozważań spółdzielnie powstawały i podejmowały działalność również po okresie zmian ustrojowych i dążenia do własności?

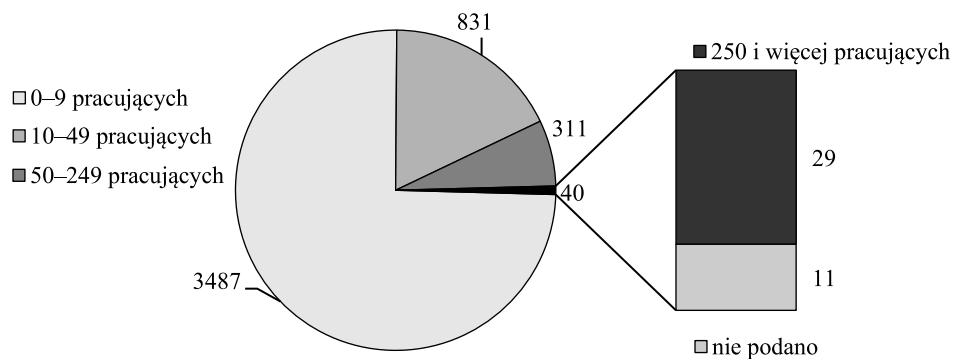
2. Przekształcenia własnościowe mieszkań spółdzielczych w kontekście powstawania spółdzielni mieszkaniowych

Warunkiem koniecznym rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej jest swobodne dysponowanie przez członków ich prywatnym majątkiem spółdzielczym i nieskrępowana interwencją państwa wewnętrzna samoregulacja. Brak ograniczeń oznacza także zapewnienie stabilnych legislacyjnie form organizacyjnych ułatwiających realizację wspomnianych praw. Jednak w rozwiniętych gospodarkach też istnieją granice uprawnień wynikających z własności, którymi są zasady współżycia społecznego, przeznaczenie społeczno-gospodarcze oraz przepisy prawa.

Dynamiczny rozwój rynku nieruchomości w Polsce po 1989 roku spowodował powiększenie zakresu indywidualnej wolności, ograniczanej jednak przez kolejne regulacje prawne. Stała tendencja przekształceń praw lokatorskich na własnościowe została wzmocniona w 2000 roku ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych i jej kolejnymi nowelizacjami. W efekcie w 2007 roku blisko dwukrotnie zwiększył się udział mieszkań własnościowych w zasobach spółdzielczych w stosunku do 1990 roku. Te z kolei stanowią podstawę do ustanawiania odrębnej własności lokalu i powstawania wspólnot mieszkaniowych, co stanowi zagrożenie dla funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych.

Analizie powstawania spółdzielni mieszkaniowych poddano zbiór 4669 spółdzielni mieszkaniowych zarejestrowanych w systemie REGON (sekcja L, 6832Z) i aktywnych na dzień badania (20 kwietnia 2017 r.), z uwzględnieniem deklarowanej liczby pracowników oraz w układzie województw. Najwięcej spółdzielni założono w latach osiemdziesiątych oraz dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, łącznie 74% aktywnych obecnie spółdzielni mieszkaniowych. W latach siedemdziesiątych założono 18,7% działających obecnie spółdzielni, a po 2000 roku, kiedy weszła w życie ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, zaledwie 7,5% obecnie działających spółdzielni. Najwięcej działających spółdzielni mieszkaniowych w Polsce to spółdzielnie małe, zatrudniające do dziewięciu osób, najmniej (29) to spółdzielnie zatrudniające powyżej 250 osób (rys. 1).

Rysunek 1. Struktura zatrudnienia w spółdzielniach mieszkaniowych zakładanych w Polsce po 1945 roku



Źródło: opracowanie własne.

Również z uwagi na okres, w którym zakładano spółdzielnię, można zauważyć, że wśród tych najliczniej zakładanych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku ponad połowę stanowią spółdzielnie zatrudniające do dziewięciu pracowników, brakuje natomiast spółdzielni bardzo dużych, zatrudniających 250 i więcej osób. Te zatrudniające ponad 250 pracowników powstawały wyłącznie w latach siedemdziesiątych oraz osiemdziesiątych ubiegłego wieku (tab. 1).

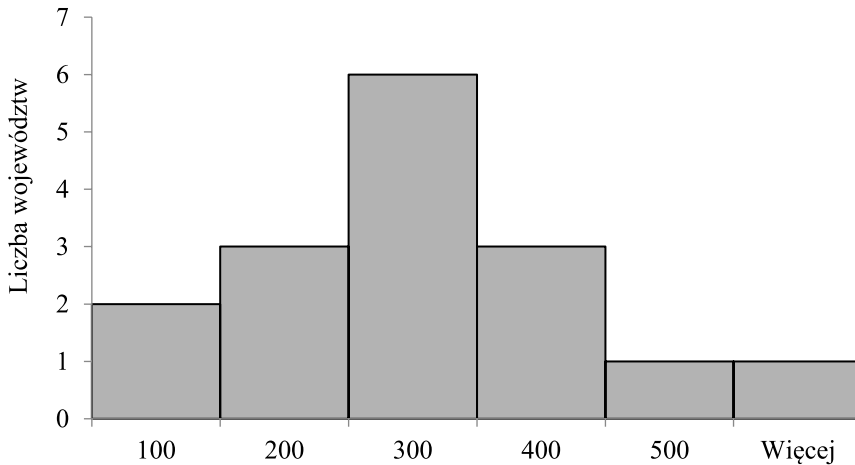
Tabela 1. Struktura analizowanych spółdzielni mieszkaniowych z uwagi na liczbę pracujących (%)

Liczba pracujących	Lata						
	40.	50.	70.	80.	90.	2000–2009	2010–2017
0–9	4,65	0,00	9,21	30,63	51,30	7,17	1,63
10–49	0,00	0,03	38,99	28,76	29,24	2,53	0,36
50–249	0,32	0,96	65,59	11,25	18,97	2,57	0,32
250 i więcej	0,00	0,00	89,66	10,34	0,00	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne.

Analizując strukturę przestrzenną badanych spółdzielni mieszkaniowych zakładanych, począwszy od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku (4662 spółdzielnie), w podziale na województwa, można zauważyć dominację tych, w których jest 300 aktywnych spółdzielni mieszkaniowych (rys. 2).

Rysunek 2. Rozkład liczby aktywnych spółdzielni mieszkaniowych zakładanych w Polsce po 1945 roku

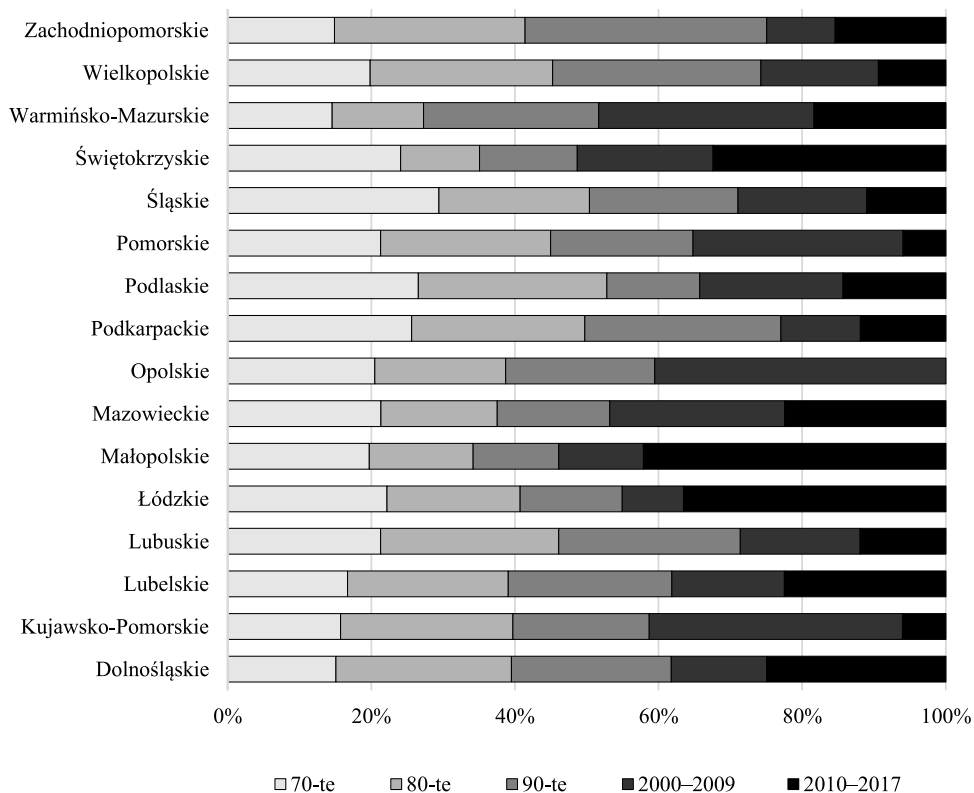


Źródło: opracowanie własne.

Przeciętnie, w województwie na dzień badania aktywnych jest 291 spółdzielni mieszkaniowych, przy czym w połowie województw jest ich 245. Najmniej spółdzielni działa w województwie świętokrzyskim (68), najwięcej w mazowieckim (1118). Wskazuje to na pozornie ogromne zróżnicowanie terytorialne działających spółdzielni, jednak po odrzuceniu skrajnego województwa mazowieckiego oraz świętokrzyskiego badany zakres zawęża się do przedziału 99–423 aktywnych spółdzielni w pozostałych 14 województwach przy średniej 248 i medianie 245 aktywnych spółdzielni mieszkaniowych na dzień badania.

Analiza działających spółdzielni mieszkaniowych według województw i dekady, w której spółdzielnie rozpoczynały działalność, wskazuje, iż najwięcej spółdzielni zakładano w latach 2000–2017 w województwie mazowieckim, co przeczy teorii o niepopularności spółdzielczości mieszkaniowej w tym województwie po wejściu w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Najmniej spółdzielni, po roku 1990, zakładano w województwach: lubuskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i opolskim (rys. 3).

Rysunek 3. Struktura przestrzenna spółdzielni mieszkaniowych zakładanych w Polsce po 1945 roku



Źródło: opracowanie własne.

Zauważoną prawidłowość potwierdza grupowanie województw metodą Warda (wiązanie pojedyncze, odległość euklidesowa) z uwagi na liczbę zakładanych i dalej aktywnych spółdzielni mieszkaniowych w poszczególnych okresach po II wojnie światowej. Odstającym województwem jest mazowieckie, drugą grupę stanowią wspomniane wcześniej województwa: lubuskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz opolskie. W grupie trzeciej można wyróżnić województwa: małopolskie i łódzkie, w których można zaobserwować zwiększoną aktywność w latach 2010–2017, oraz województwa: warmińsko-mazurskie, śląskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie, lubelskie i dolnośląskie. Zauważalna jest przewaga województw na ziemiach odzyskanych po ostatniej wojnie.

Dodatkowo należy wspomnieć, że omawiane uwarunkowania prawne dotyczące spółdzielczości mieszkaniowej, ustanowione po II wojnie światowej, spowodowały, iż w latach 1945–1969 powstało tylko siedem nowych spółdzielni mieszkaniowych, które przetrwały do końca badanego okresu.

Podsumowanie

Skuteczna współpraca jednostek dla osiągnięcia wspólnego celu wymaga powstania formalnej grupy (Szczepański, 1963). Grupę charakteryzuje: większa niż dwie liczba osób, system uregulowanych stosunków nazywany organizacją wewnętrzną, posiadanie własnych wartości oraz zasada odrębności. Pod tym względem mieszkaniowy ruch spółdzielczy od początku powstania dążył do podkreślenia swojej specyfiki i odrębności w stosunku do innych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Jednak lata powojennej ingerencji państwa w ruch spółdzielczy ograniczające swobodę spółdzielni mieszkaniowych skutecznie zniechęcił do powstawania nowych spółdzielni po 1990 roku. Wśród obecnie działających spółdzielni mieszkaniowych po 1990 roku najwięcej powstawało z jednej strony w województwach słabszych ekonomicznie i o niskim potencjale mieszkaniowym (Foryś, 2013), jak warmińsko-mazurskie czy świętokrzyskie, z drugiej zaś w tych najbardziej aktywnych na rynku mieszkaniowym, jak mazowieckie czy małopolskie. W pierwszej grupie województw spółdzielnie mieszkaniowe były często jedynymi obok indywidualnych inwestorami na lokalnych rynkach (duże spółdzielnie mieszkaniowe), w drugiej grupie województw popyt na mieszkania był tak duży, że każdy uczestnik rynku posiadający potencjał inwestycyjny realizował budownictwo mieszkaniowe. Po 2000 roku drastycznie spadła liczba nowo zakładanych spółdzielni mieszkaniowych, co było efektem rozpoczęcia procesu wyodrębniania lokali spółdzielczych i przekształcania ich w odrębną własność.

Niezależnie od lokalnych aktywności spółdzielni niezaspokajane w latach gospodarki nierynkowej poczucie własności skutkuje stałą tendencją odchodzenia od kooperacji w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Własność ze względu na jej wymiar psychologiczny wypełnia ludzką świadomość (Kozerska, Sadowski, Szymański, 2008), a to oznacza, że jest motorem pobudzającym do działania. Chęć posiadania własnego mieszkania jest bodźcem do podejmowania starań w tym kierunku. Akt własności skłania dodatkowo jednostkę do dbałości o mieszkanie, czego nie były w stanie zapewnić w Polsce żadne regulacje prawne przed 1989 rokiem.

Gospodarka mieszkaniowa państwa obejmuje coraz mniejszy obszar oddziaływania, natomiast polityka mieszkaniowa sprowadza się do konstrukcji aktów prawnych pobudzających mechanizmy rynkowe, przede wszystkim z wykorzystaniem narzędzi fiskalnych (Harloe, 1995). Stan taki jest charakterystyczny dla rozwijających się rynków mieszkaniowych w pierwszej fazie rozwoju. Oznacza to, że również spółdzielczość mieszkaniowa nie stanowi obecnie priorytetu państwa w aktywności na rynku mieszkaniowym, nie ma szczególnego wsparcia (Foryś, 2011), co przy niekorzystnych dla tego ruchu doświadczeniach ostatnich dziesięcioleci nie skłania podmiotów do zakładania nowych spółdzielni mieszkaniowych. W kolejnym kroku badanie będzie kontynuowane pod kątem czasu trwania (przeżycia) spółdzielni mieszkaniowych, z wykorzystaniem modeli aktuarialnych.

Literatura

- Andrzejewski, A. (1977). *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1919–1974*. Warszawa: PWE.
- Brodziński, M.G., Jankowski, J. (2004). *Mieszkalnictwo w gospodarce rynkowej, ze szczególnym uwzględnieniem spółdzielczości mieszkaniowej*. Warszawa: Krajowa Rada Spółdzielcza.
- Foryś, I. (2011). *Spółeczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce. Ujęcie ilościowe*. Szczecin: Wyd. Naukowe US.
- Foryś, I., Nowak, M., (2012). *Spółdzielnia czy wspólnota? Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi*. Warszawa: Poltext.
- Foryś, I. (2013). Przestrzenne zróżnicowanie dynamiki wybranych wskaźników budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 2003–2013. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 826, Studia i Prace WNEiZ, 37, 75–88*.
- Goryński, J. (1971). *Polityka budowlana w Polsce Ludowej*. Warszawa: PWE.
- Goryński, J. (1975). *Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Harloe, M. (1995). *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Kozerska E., Sadowski, P., Szymański, A. (red.) (2008). *Problemy własności w ujęciu historyczno-prawnym*. Opole: Wyd. UO.
- Kulesza, H. (1990). *System zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Polsce*. Warszawa: Wyd. IGPiK.
- Skotarczak, T. (red.) (2008). *Zmiany zachodzące w spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce*. Szczecin: PrintGroup.
- Szczepański, J. (1963). *Elementarne pojęcia socjologii*. Warszawa: PWN.
- Ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Dz.U. 2001, nr 4, poz. 27.

HOUSING COOPERATIVES IN POLAND AFTER THE ECONOMIC TRANSFORMATION

Abstract

Changes in the activeness of housing cooperatives in Poland, especially after 1990, in which political changes and a significant transformation in pursuing the ownership of housing took place, were analyzed in the article. Following the entrance to the market economy, the national and communal housing stock was privatized to a great extent. An apartment for many became the subject of trading, and also a form of investment. This resulted in a step away from housing cooperatives which was manifested in increasingly lower dynamics of establishing new cooperatives in relation to the post-war years. The dynamics of establishing new housing cooperatives in Poland after World War II, which are still active as of April 20, 2017, was analyzed in the study. It has been shown that the most enduring are cooperatives formed in the 90s of the last century which operated under laws restoring the freedom to invest for the housing cooperatives. REGON system data were used to the analysis of the examined phenomenon. The cooperatives were analyzed in view of the number of persons employed, showing that there are most of those employing up to 9 persons, which most often is also a consequence of the size of the housing stock of a given cooperative.

Translated by Iwona Forys

Keywords: apartment, cooperative, property

JEL Codes: K25, R2, R38