

FORUM

Trudne problemy mieszkalnictwa

Od redakcji

Jako temat kolejnego Forum wybraliśmy zagadnienia mieszkalnictwa w Polsce. O przygotowanie i poprowadzenie dysputy poprosiliśmy Profesorów Edwarda Kuminka i Witolda Niecińskiego. Obaj wyrazili zgodę i zaprosili do współpracy dr. hab. Macieja Cesarskiego. Zespół w tym składzie przygotował koncepcję Forum, zebrał materiały i opracował je redakcyjnie.

Zwrócono się do kilkunastu osób ze środowisk naukowych zajmujących się tymi zagadnieniami oraz do wybranych przedstawicieli instytucji działających w sferze mieszkalnictwa. Dla ułatwienia sformułowania opinii i określenia granic tematycznych opracowano i przesłano zainteresowanym ujętą w kilku punktach problematykę, która mogłaby być przedmiotem dyskusji. Otrzymano odpowiedzi od siedemnastu osób. Zamierzony problemowy układ otrzymanych tekstów okazał się trudny do przeprowadzenia ze względu na powtarzające się w nich wątki tematyczne. Postanowiono zatem publikować nadesłane wypowiedzi w porządku alfabetycznym autorów.

Czytelnikom publikowanych w Forum materiałów pozostaje ocena społecznego znaczenia poruszanych zagadnień i trudności związanych z rozwiązywaniem problemów mieszkaniowych w Polsce.

Po dwunastu latach transformacji zabrakło nam już optymizmu w kwestii mieszkaniowej. Coraz wyraźniej widać spadek zainteresowania problematyką mieszkaniową, zarówno polityków, jak i samorządów terytorialnych. Coraz mniejsze jest także zainteresowanie społeczne. Warunków do prowadzenia radykalnej polityki mieszkaniowej nie ma.

Dotychczas prowadzona polityka mieszkaniowa z początku zbyt liberalna, potem mało konsekwentna, nie przyniosła oczekiwanych przez społeczeństwo i zapowiadanych przez kolejne rządy efektów. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce pogarsza się. W ocenie sytuacji nie powinny nam zasłaniać rzeczywistego obrazu budowane luksusowe apartamentowce, luksusowe rezydencje czy ekskluzywne osiedla domków jednorodzinnych. Tam nie mieszkają przecież ludzie nie posiadający mieszkań od wielu lat, oczekujący na mieszkanie bez jakichkolwiek nadziei. Liczba budowanych mieszkań na 1000 mieszkańców jest bardzo mała, a liczba mieszkań budowanych dla ludzi biednych zawstydzająca. Brakuje nam dzisiaj co najmniej 1,2 mln mieszkań, a w najbliższych już latach ze względu na zły stan techniczny trzeba będzie wyburzyć nie mniej niż 800 tys. mieszkań. Stopa remontowa już od wielu lat wynosi zaledwie 0,5% wartości odtworzenia zasobów mieszkaniowych.

Tymczasem mamy zaledwie 300 mieszkań na 1000 mieszkańców; pod tym względem znajdujemy na jednym z ostatnich miejsc w Europie, gdzie wskaźnik ten kształtuje się średnio na poziomie 400 mieszkań. Kompromituje to nas. Co gorsze, w wielu województwach wskaźnik ten wynosi zaledwie 250.

Mimo różnych deklaracji, również rządowych, sytuacja niewiele się zmienia. Do realizacji wielkich programów budowy mieszkań potrzebne są wielkie pieniądze i kilka lat przygotowań. Nie możemy oczywiście przy tym zapomnieć o równoległej realizacji lokalnych programów renowacji budynków i modernizacji obszarów zabudowanych.

Niestety, problemu bezdomności, problemu złych warunków mieszkaniowych bardzo wielu rodzin polskich, problemu mieszkaniowego młodego pokolenia lata najbliższe jeszcze nie rozwiążą.

Szanse na intensywny rozwój budownictwa mieszkaniowego, na realizację szerokiego programu renowacji zasobów mieszkaniowych są dzisiaj znacznie mniejsze niż w przeszłości.

Możliwości finansowego wspomagania mieszkalnictwa przez budżet państwa i budżety gmin są już bardzo ograniczone. Nie należy się spodziewać, że w najbliższych latach nastąpią pozytywne zmiany. Jeszcze w 1997 roku nakłady na mieszkalnictwo w budżecie państwa wynosiły już niewiele, bo zaledwie 1,5% PKB, ale w ostatnich latach spadły poniżej 0,5% PKB. Samorządy terytorialne wcale nie wykazują zaangażowania w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, mimo że jest to ich ustawowy obowiązek. Z chęcią zbywały i zbywają swoje zasoby mieszkaniowe, często za symboliczną złotówkę, pozbywając się niemal całkowicie możliwości pomocy ludziom, nawet tym najbardziej biednym. W wielu gminach nie opracowano nawet lokalnej strategii rozwiązywania

problemu mieszkaniowego. Brak jest jakichkolwiek planów nie tylko budowy mieszkań komunalnych, ale i programów renowacji zabudowy mieszkalnej. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że w ostatnich latach nastąpiło znaczne zubożenie społeczeństwa. Ci, którzy nie mają mieszkań lub mają złe warunki mieszkaniowe, na ogół nie dysponują żadnymi środkami finansowymi na udział w budowie i utrzymaniu mieszkań. Najbliższe perspektywy, nawet na najbliższe 5–10 lat, nie są obiecujące. Sytuacja mieszkaniowa społeczeństwa może wyraźnie się pogorszyć.

W aktualnej sytuacji mieszkaniowej, uwzględniając sytuację ekonomiczną państwa i stan zamożności społeczeństwa, trudno jest wskazać właściwą, racjonalną drogę rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Na pewno jednak nie jest on możliwy bez znacznego udziału państwa, samorządów terytorialnych i społeczeństwa. Powinno się rozwijać budownictwo indywidualne, na wynajem, spółdzielcze i komunalne i każde inne.

W niedalekiej przeszłości, w latach dziewięćdziesiątych, wielokrotnie ustalano preferowane proporcje form budownictwa mieszkaniowego. Do sprawy każdorazowo powracano przy ustalaniu kolejnych założeń polityki mieszkaniowej państwa, a na szczeblu gmin przy stanowieniu kolejnej lokalnej strategii mieszkaniowej. Na ogół rzeczywistość znacznie odbiegała od prognoz i planów. Efekty były na ogół znacznie mniejsze od zakładanych. W preferowaniu określonego rozwoju budownictwa mieszkaniowego nie wystarczają intencje, oficjalne oświadczenia czy nawet deklaracje pomocy. Muszą być odpowiednie programy, krótko i długoterminowe plany i finansowe zabezpieczenie realizacji planowanych zadań. Bez nich trudno jest więc wskazać optymalny model budownictwa mieszkaniowego. I nie w tym problem jakie przyjąć relacje budowanych mieszkań pod względem ich struktury własnościowej, ale istotnym problemem jest w tym jaki rodzaj pomocy państwa, samorządów terytorialnych i jakiej wielkości środki powinny być kierowane na wspomaganie określonego rodzaju budownictwa mieszkaniowego, by uzyskać możliwie najwyższy stopień ich efektywnego wykorzystania. Preferowanie jednego typu budownictwa mieszkaniowego jest błędem, o czym przekonaaliśmy w niedalekiej przeszłości. Założono, że własnościowe budownictwo jednorodzinne szybko rozwiąże problem mieszkaniowy. Okazało się jednak, że mimo preferencji i bardzo dużej pomocy państwa tak się nie stało. Liczba oddawanych rocznie budynków jednorodzinnych, choć wzrosła w porównaniu do efektów pierwszych lat 90., jest ciągle bardzo mała, mniejsza nawet od efektów końca lat 50., a efekty w latach 1996–2000 (171 tys. mieszkań) są dwukrotnie mniejsze od efektów z lat 1976–1980 (339 tys. mieszkań). Co prawda, według danych statystycznych liczba budowanych mieszkań indywidualnych jest bardzo duża, niewiarygodnie duża, bo na koniec 2001 roku wynosiła (po weryfikacji) 713 tys. i zapewne część z nich, jak wykazały badania GUNB jest całkowicie lub częściowo eksploatowana, to jednak wydane środki publiczne na budownictwo jednorodzinne mogą się okazać mało efektywnie wykorzystane lub w wielu przypadkach całkiem stracone.

W wyniku prowadzonej polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustroju nie nastąpiło znaczne zwiększenie efektów budownictwa mieszkaniowego i nie ma oznak na szybkie przełamanie kryzysu. Nie nastąpiło także polepszenie stanu technicznego zasobów mieszkaniowych.

Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i jej kolejna nowelizacja przyniosły ożywienie w budowie mieszkań czynszowych, ale, jak wiemy, na krótko. Dzisiaj nie tyle brak kredytów, co kandydatów do tych mieszkań. Wpływ na przygotowanie gruntów budowlanych pod budownictwo mieszkaniowe ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (umożliwiającej bezkosztowe przekwalifikowanie gruntów rolnych i leśnych na grunty budowlane pod budownictwo mieszkaniowe), jak i epizodycznej ustawy o udzielaniu dotacji na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Gminy nie mają dostatecznie dużej ilości przygotowanych terenów budowlanych pod duże programy budownictwa mieszkaniowego, których realizacja przyczyniłaby się do widocznego polepszenia sytuacji mieszkaniowej. System ulg podatkowych, bardzo obciążających budżet państwa, nie wywołał, jak się spodziewano, rewolucji w budownictwie indywidualnym, a jego zmiana w ostatnim czasie, niekorzystna dla inwestorów, przyczyni się zapewne do zmniejszenia liczby podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Kasy mieszkaniowe w zasadzie nie spełniły oczekiwań; 78 tys. oszczędzających i wielkość oszczędności 1100 mln zł (2000 r.) niczego nie rozwiązują.

Nie poprawiła się gospodarność zasobami mieszkaniowymi. Umowy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o własności lokali nie wpłynęły w sposób wyraźny na efektywność gospodarowania, a ustawa o ochronie praw lokatorów w zasadzie proces racjonalizowania gospodarki zasobami mieszkaniowymi zatrzymała. Ciągłe poziome opłat za mieszkanie jest za niski. Kształtuje się on w granicach 1,0–1,3% kosztów odtworzenia w skali roku w zasobach spółdzielczych i komunalnych oraz na średnim poziomie ok. 3% w zasobach TBS (ponieważ w tych mieszkaniach jest niski koszt ogrzewania, pełne opłaty za mieszkanie są nieco tylko wyższe od opłat za mieszkanie komunalne). Natomiast na niższym jeszcze poziomie kształtują się opłaty we wspólnotach mieszkaniowych. Wynika to stąd, że na fundusz remontowy przeznaczają się o połowę mniej środków niż w zasobach komunalnych (w 2001 roku wynosił zaledwie ok. 0,50 zł za m² p. u. miesięcznie), co uniemożliwia wykonanie nawet małych remontów. Należy przy tym zauważyć, że w 2001 roku koszty utrzymania mieszkań w zasobach komunalnych były pokrywane w około 77% z opłat za mieszkanie, a występujący niedobór finansowano z uzyskiwanych nadwyżek z lokali użytkowych oraz z wpływów w postaci dodatków mieszkaniowych i dotacji gmin. Natomiast w zasobach spółdzielczych koszty w 83% pokrywano z wpływów za użytkowanie lokali mieszkalnych, niedobór zaś uzupełniano taką samą metodą jak w przypadku mieszkań komunalnych, a nadto środkami uzyskiwanymi z przekształceń lokatorskiego na własnościowe prawo do lokalu spółdzielczego. TBS-y w zasadzie pokrywały koszty w całości z wpływów za lokale mieszkalne, zaś wpływy z dodatków mieszkaniowych były znikome.

Liczba mieszkań oddawanych do użytku w ostatnich latach wzrosła. Szczególnie wyraźny wzrost, bo o 21%, wystąpił w 2001 roku, co można wytłumaczyć konsekwencją przyrostu inwestycji mieszkaniowych w 1999 roku, głównie ze względu na zapowiadane wówczas prace nad zniesieniem w 2000 roku ulg mieszkaniowych w podatku od dochodów osobistych. W 1999 roku rozpoczęto budowę 136 tysięcy mieszkań, tj. o ponad 44% więcej niż w 1998 roku. Zatem efekty w 2001 roku to w znacznej części „echa inwestycji” podjętych

w 1999 roku. Wzrost liczby mieszkań oddawanych do użytku w minionym roku, wystąpił we wszystkich formach budownictwa mieszkaniowego, za wyjątkiem zakładowego.

Trudno jest ocenić perspektywy rozwoju budownictwa jednorodzinnego. Miało ono być zasadniczą drogą do rozwiązania problemu mieszkaniowego, gdy tymczasem jego efekty, choć procentowo największe, są dalekie od oczekiwania. Krytyczną ocenę budownictwa jednorodzinnego i jego rozwoju niewiele może zmienić bardzo duża liczba mieszkań będących w budowie. Wobec wprowadzenia nowej formuły inwestycyjnej ulgi mieszkaniowej oraz spadku zamożności społeczeństwa należy przypuszczać, że efekty w najbliższych latach zmniejszą się, choć prawdopodobnie wyniki w roku 2002 będą nieco wyższe niż w roku ubiegłym, ale nie na skutek lepsze koniunktury w budownictwie mieszkaniowym, ale przeprowadzenia spisu powszechnego; zostaną formalnie zgłoszone do użytkowania budynki, których budowa została już dawno zakończona. Trzeba także mieć na uwadze fakt, że w przyszłości wielu inwestorów podejmowało się budowy domu jednorodzinnego ze względów ambicjonalnych bez odpowiedniego przygotowania finansowego lub wyłącznie dla uzyskania korzyści, wynikających z dużej ulgi mieszkaniowej. Nie bez wpływu na efekty najbliższych lat będzie także wprowadzenie podwyższonej stawki VAT. Na budownictwo jednorodzinne przyjdzie czas dopiero ze wzrostem zamożności społeczeństwa.

Być może w najbliższym czasie ożywi się budownictwo spółdzielcze. Należy przypuszczać, że nowela ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przywracająca instytucje spółdzielczego prawa do lokalu w nowo budowanych lub kupionych przez spółdzielnię budynkach, przyczyni się do podejmowania kolejnych zadań inwestycyjnych. Mimo wielu zarzutów spółdzielnie mieszkaniowe pozostają poważnym, sprawdzonym i godnym zaufania inwestorem. Budownictwo spółdzielcze to droga łatwa i korzystna. Nie potrzeba wykładać w krótkim czasie większych kwot, odpadają kłopoty z zaciągnięciem kredytów, z pokonywaniem trudności proceduralnych w procesie inwestycyjnym oraz kłopoty z zarządzaniem i utrzymaniem budynków. Większe jest bezpieczeństwo inwestowania. Dla wielu rodzin, nie spełniających kryteriów budownictwa społecznego, to wygodniejsza i najbezpieczniejsza droga pozyskania mieszkania. Tym bardziej korzystna, że umożliwiająca w dalszym ciągu wyodrębnienie własności lokalu spółdzielczego.

Budownictwo społeczne mieszkań przechodzi kolejny kryzys. Po okresie niezwykle trudności w pozyskaniu kredytów groźniejszą barierą dla podejmowania kolejnych inwestycji jest dzisiaj brak kandydatów, co obserwuje się już w bardzo wielu miejscowościach. Również niemożliwość wykupu mieszkania, nawet w przyszłości, jest naturalnym hamulcem dla ludzi aktywnych, z jasno określoną „perspektywą zawodową i rodzinną”. Nie należy, bez zmiany przepisów ustawowych, przewidywać dalszego intensywnego rozwoju budownictwa społecznego, realizowanego przez TBS-y.

Budownictwo zakładowe w zasadzie nie istnieje. W 2001 roku oddano do użytku zaledwie 2300 mieszkań (tj. 0,9% ogólnej liczby oddanych mieszkań). Ta tendencja spadkowa występuje już od wielu lat. Są województwa, gdzie od dawna nie buduje się mieszkań zakładowych. Budownictwo to nie będzie miało żadnego wpływu na rozwiązywanie problemu mieszkaniowego.

Budownictwo na sprzedaż i wynajem, po okresie intensywnego rozwoju przeżywa kryzys. Po raz pierwszy spadek 7,2% odnotowano w 2001 roku. Dzisiaj, po 6 miesiącach efekty są mniejsze od ubiegłorocznych już o około 20%. A przecież liczba budowanych mieszkań przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem w ostatnich latach była duża (w 2001 roku 29 400 mieszkań) zaś ich udział w globalnych efektach budownictwa mieszkaniowego wyniósł około 28%. Dzisiaj należy spodziewać się dalszego spadku budowy mieszkań przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem. Wyczerpują się możliwości całkowitego lub nawet częściowego finansowania budowy mieszkań przez użytkowników, co coraz częściej proponują deweloperzy. Zmalało też zaufanie do udziału w takim procesie inwestycyjnym. W wielu miejscowościach wybudowane mieszkania czekają na kupców lub użytkowników. W świetle aktualnej sytuacji należy przyjąć, że dopóki nie polepszy się sytuacja ekonomiczna społeczeństwa, nie będzie się rozwijało budownictwo na sprzedaż lub wynajem.

Mimo nacisków politycznych i społecznych nie stworzono lokalnych zasobów mieszkań socjalnych, a ludzi biednych, potrzebujących mieszkań przybywa. Znaczna część, zapewne większość mieszkań komunalnych, na ogół tych w lepszym stanie technicznym, została sprzedana. Niestety pozyskanych środków finansowych nie skierowano na budownictwo komunalne czy na remonty budynków mieszkalnych. Pozostałe mieszkania, którymi jeszcze dysponują gminy i stanowiące ich mieszkaniowy zasób, są w bardzo złym stanie technicznym i wymagają na ogół natychmiastowych remontów. Niestety, brak odpowiednich środków w budżetach gmin uniemożliwia podjęcie w szerokim zakresie prac renowacyjnych. W najbliższym czasie wiele budynków trzeba będzie wyłączyć z eksploatacji, bo ich remont stanie się nieopłacalny. Problemem, choć już nie w takiej skali, będzie utrzymanie we właściwym stanie budynków w części stanowiących własność prywatną. W obecnej sytuacji trudno sobie wyobrazić szerokie zaangażowanie gmin w budownictwo komunalne. Co prawda w 2001 roku zanotowano nieznaczny wzrost 15,9% efektów budownictwa komunalnego, ale są to nadal wielkości marginalne (2,2% ogólnej liczby oddanych do użytku mieszkań). Żadnego przełomu w najbliższym czasie nie należy przewidywać.

Ocena gospodarki lokalami mieszkaniowymi może być tylko krytyczna. Nie nastąpiły planowane, oczekiwane przeobrażenia i w latach najbliższych niewiele się zmieni.

Głównym celem ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych było doprowadzenie gospodarki mieszkaniowej do społecznie uzasadnionej racjonalności ekonomicznej. Przekazanie gminom pełnej kompetencji do prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej przy jednoczesnym wprowadzeniu dodatków mieszkaniowych – miało być drogą do elastycznego, lokalnie uzasadnionego i szybkiego przeobrażenia gospodarki mieszkaniowej. Gminy uzyskały kompetencje do ustalania i stosowania zróżnicowanych stawek czynszu do wysokości 3% wartości odtworzenia lokalu. W 2004 roku średnia stawka czynszu w całej Polsce nie powinna być mniejsza od 3%. Niestety, proces podwyższania stawek czynszowych przebiegał, za wyjątkiem niektórych gmin, bardzo powoli, a ostatnio został właściwie zahamowany. W czerwcu 2001 roku obowiązujące stawki czynszu w zasobach komunalnych znacznie odbiegały od przewidywanych. W dużych miastach wynosiły średnio 1,7% (przy średniej cenie 1 m² p. u. mieszkania 1700 zł),

a w małych 1,5% (przy średniej cenie 1 m² p. u. mieszkania 1100 zł). Osiągnięcie planowanego poziomu stawek czynszowych jest już niemożliwe nie tylko w 2005 roku, ale i w latach następnych. W tej sytuacji planowanie podwyższenia stawek czynszowych do 4%, a nawet do 6% to dzisiaj iluzja, zwłaszcza z punktu widzenia sytuacji gospodarczej kraju i poziomu życia społeczeństwa zaś jakakolwiek próba ich wprowadzenia to brak odpowiedzialności.

Sądzę, że dzisiaj dyskusja może dotyczyć wprowadzenia stawki 4% w 2010 roku i to przy dobrze funkcjonującym systemie dodatków mieszkaniowych, rozbudowanym, uszczelnionym oraz obejmującym szerszy krąg osób i rodzin. Nie zadowolili to, oczywiście właściciele zasobów mieszkaniowych, zarządców ale sądzę, że dla takiej wielkości czynszu akceptacja społeczna będzie możliwa.

Można wszystko to zakończyć konkluzją, że nieodzownie jest potrzebny „Narodowy Program Budownictwa Mieszkaniowego”. Jakiegokolwiek deklaracje, plany jednoroczne, czy nawet kadencyjne niczego już nie rozwiążą.

Zofia Bolkowska

Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Warszawie

Lata 90 były korzystne dla wielu dziedzin budownictwa; wartość produkcji budowlanej ogółem wzrosła w latach 1990–1999 prawie 2-krotnie, regres wystąpił dopiero w latach 2000–2001 i trwa nadal. Wolumen budownictwa mieszkaniowego i jego udział w budownictwie ogółem zmniejszał się mimo podejmowania różnych działań dla rozwiązania problemu mieszkalnictwa. Trudną do przełamania okazała się bariera finansowa uniemożliwiająca wzrost rozmiarów budownictwa mieszkaniowego. Moja wypowiedź jest próbą odpowiedzi na pytanie: czy można spodziewać się zmian w mieszkalnictwie w najbliższych latach?

W latach 1950–2000 wybudowano 7,6 mln nowych mieszkań; przyrost w poszczególnych dekadach był zróżnicowany; najwięcej mieszkań wybudowano w latach 70. Aby zapewnić szybki i masowy wzrost budownictwa mieszkaniowego, przyjęto koncepcję uprzemysłowionego budownictwa wielkopłytowego. Technologia ta była materiałochłonna, nie spełniała standardów powierzchniowych i jakościowych, a eksploatacja budynków okazała się bardzo energochłonna. Początek budownictwa wielkopłytowego przypada na lata 70., a zmierzch nastąpił pod koniec lat 80. Nietrafiony technicznie i nieopłacalny ekonomicznie ogromny potencjał blisko 200 „fabryk domów” uległ stopniowej likwidacji, a hale produkcyjne przeznaczono na inne cele.

Regres budownictwa mieszkaniowego, jaki wystąpił już w drugiej połowie lat 80. i drastycznie pogłębił się w latach 90., nie był spowodowany zmianą koncepcji technicznej budownictwa mieszkaniowego, ale przede wszystkim inną koncepcją finansowania, polegającą na przrzuceniu ciężaru finansowania budowy mieszkań na ludność. Dotknęło to w szczególności mniej zamożną część społeczeństwa, która miała i ma nadal największe potrzeby mieszkaniowe.

Dekada lat 90. była dla budownictwa mieszkaniowego bardzo niekorzystna. W Polsce budowano mało, długo i drogo. Mało: 80–90 tys. mieszkań budowanych rocznie w porównaniu z potrzebami 1,5–2,0 mln. W drugiej połowie lat 90. budowano niewiele ponad 2 mieszkania na 1000 ludności, podczas gdy w latach szczytowej koniunktury w polskim budownictwie mieszkaniowym oddawano do użytku 7–8 mieszkań/1000 osób, a w miastach nawet powyżej 10. W krajach Europy Zachodniej posiadających znacznie bardziej rozwiniętą infrastrukturę mieszkaniową niż Polska, a „nasylenie” mieszkaniem jest wysokie, a mimo to buduje się 6–8 mieszkań na 1000 osób. Długo: na 1 mieszkanie oddawane do użytku przypadało 8 mieszkań w budowie. Budynek jednorodzinny średnio budowano ponad 6 lat, spółdzielczy 2,5 roku. Tylko w budownictwie społecznym czynszowym mieszkanie budowano w ciągu 1,5 roku. Drogo: ceny mieszkań wzrastają szybciej niż inflacja, za średnią pensję można kupić obecnie około 0,5 m² powierzchni użytkowej.

Należy dodać, że budownictwo mieszkaniowe w Polsce charakteryzuje się bardzo dużą i szybko rosnącą liczbą mieszkań w budowie. Łącznie we wszystkich formach budownictwa w latach 1991–2001 liczba mieszkań w budowie wzrosła z 465 tysięcy do 716 tysięcy (prawie 50%). Ponad 90% mieszkań w budowie – to mieszkania jednorodzinne, realizowane przez indywidualnych inwestorów. Nie ma ocen, ile mieszkań statystycznie wykazywanych jako „w budowie” jest już zasiedlonych a nie zgłoszonych formalnie jako zakończone z różnych względów, w tym w znacznej części z braku środków finansowych.

W 10-lecie 1991–2000 oddano do użytku prawie 900 tys. mieszkań; spadek liczby mieszkań następował do 1996 roku. W 2000 roku liczba wybudowanych mieszkań była o około 1/3 niższa niż w 1990 roku. Budownictwo jednorodzinne realizowane przez inwestorów indywidualnych w latach 90. stanowiło 40% wszystkich mieszkań oddawanych do użytku, a w powierzchni użytkowej blisko 60%. Budownictwo spółdzielcze jeszcze na początku lat 90. było powszechną formą pozyskiwania mieszkań ze środków własnych i kredytów; udział budownictwa spółdzielczego wynosił około 60% budowanych mieszkań, a obecnie jest to mniej niż 30% z tendencją malejącą.

W połowie lat 90. rozpoczęło działalność budownictwo deweloperskie i społeczne czynszowe. Budownictwo deweloperskie przeznaczone na sprzedaż lub wynajem rozwijało się bardzo szybko i w 2001 r. w tej formie wybudowano prawie 30% mieszkań. „Klientami” deweloperów były i są rodziny zamożne i korzystające z ulg podatkowych na budowę mieszkań. Obecnie na tym segmencie rynku występuje nadwyżka podaży nad popytem.

Obiecującą formą jest budownictwo społeczne czynszowe realizowane przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego (działające na zasadzie *non-profit*). W 2001r. wybudowano 6,8 tys. mieszkań (ponad 6% wszystkich mieszkań), a skala tego budownictwa zależy od możliwości korzystania z kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Zmniejsza się budownictwo komunalne, głównie o charakterze socjalnym lub interwencyjnym, realizowane ze środków gminy oraz budownictwo zakładów pracy z przeznaczeniem na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych swoich pracowników.

Potrzeby mieszkaniowe będą wzrastały, a deficyt będzie się pogłębiał. Potrzeby mieszkaniowe ludności uwarunkowane są względami demograficznymi (przyrost naturalny,

liczba gospodarstw domowych, zawierane małżeństwa, struktura wieku ludności), stanem zasobów mieszkaniowych oraz oczekiwaną zmianą warunków zamieszkania. Te czynniki określają popyt potencjalny, który może być zrealizowany przy spełnieniu określonych warunków. Popyt realny jest obecnie i będzie w najbliższych latach znacznie niższy od potencjalnego. Jest on determinowany sytuacją finansową gospodarstw domowych i polityką mieszkaniową rządu.

Deficyt określany obecnie na 1,5–2 mln mieszkań należy oceniać jako skromny mając na uwadze zagęszczenie mieszkań, niski standard części zasobów i konieczność wycofania z eksploatacji znacznej ich części ze względu na zły stan techniczny. Potrzeby mieszkaniowe do 2010 r. wzrosną do 3–4 mln i będzie to uwarunkowane przyrostem gospodarstw domowych, presją na poprawę warunków mieszkaniowych oraz wycofywaniem z eksploatacji zasobów substandardowych i nie nadających się do eksploatacji.

Dla pokrycia potrzeb należałoby wybudować w bieżącej dekadzie około 3 mln mieszkań. Jest to niemożliwe do zrealizowania. Przy obecnym poziomie budownictwa (poniżej 100 tys. mieszkań rocznie) trwałoby to 30 lat. Według programu rządu „Infrastruktura – klucz do rozwoju” w 2004 poziom budownictwa mieszkaniowego powinien wynieść 140 tys. mieszkań. Na razie, po wzroście liczby budowanych mieszkań w 2001 r. do 106 tys. budownictwo mieszkaniowe zmniejsza się. Szacuje się, że w 2002 roku wróci do poziomu z końca lat 90.

Założenie, że roczna wielkość budownictwa mieszkaniowego będzie się zbliżała sukcesywnie do 140 tys. mieszkań (i więcej) wymaga prowadzenia prorozwojowej polityki mieszkaniowej państwa oraz trwałego i wysokiego wzrostu gospodarczego i z tym związanego wzrostu realnych dochodów ludności. Warunkiem sukcesu budownictwa mieszkaniowego jest powszechna dostępność atrakcyjnych form taniego, długoterminowego kredytu.

Wzrost budownictwa mieszkaniowego nie jest możliwy bez wsparcia budżetu centralnego. Kryzysy mieszkaniowe przechodziło wiele krajów Europy Zachodniej w latach 50. i 60. Doświadczenia wskazują, że nie jest możliwa likwidacja deficytu mieszkaniowego bez liczącej się pomocy państwa. W Polsce sytuacja jest odwrotna; ma miejsce stopniowe ograniczanie wspierania budownictwa mieszkaniowego, a wiele priorytetowych potrzeb spycha budownictwo na dalszy plan. Udział wydatków na mieszkalnictwo w PKB wynosił w 2001 r. około 0,5%, podczas gdy w pierwszej połowie lat 90. było to 1,5–2,0%. Kraje europejskie (o znacznie lepiej rozwiniętej infrastrukturze mieszkaniowej) przeznaczają i nadal przeznaczają na budownictwo mieszkaniowe po około 4–5% PKB rocznie.

W 2001 r. mieszkalnictwo pochłaniało w Polsce niewiele ponad 2% ogólnych wydatków budżetu i udział ten systematycznie zmniejsza się. Przypomnieć trzeba, że tylko część wydatków z budżetu na sferę mieszkalnictwa wspiera budownictwo nowych mieszkań. Wydatki takie jak dopłaty do czynszu za mieszkania mają charakter zapomogi społecznej dla rodzin biednych, wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych stanowi wywiązywanie się z zaległych zobowiązań, a wydatki na termomodernizację służą oszczędności energii i poprawiają standard zamieszkania.

Rozwiązanie problemu mieszkalnictwa w Polsce – to nie tylko środki finansowe – to także model budownictwa mieszkaniowego. W warunkach polskich dominuje model

„własnego mieszkania”. Utrwalanie takiego modelu (dostępnego dla zamożnych gospodarstw domowych) jest niesłuszne i nieracjonalne. W perspektywicznym modelu budownictwa podstawową formą powinno być „mieszkanie do wynajęcia” w obiektach wielorodzinnych. Szukanie dróg zmniejszania deficytu mieszkań – wymaga rozwoju taniego budownictwa wielorodzinnego, czynszowego, przeznaczonego na wynajem. Budownictwo jednorodzinne i budownictwo wielorodzinne własnościowe o relatywnie wysokim standardzie (finansowane środkami własnymi inwestorów, nawet z udziałem kredytów) – nie zapewnią masowego przyrostu mieszkań dla rodzin o niskich (a nawet średnich) dochodach. Jeżeli uznamy za konieczne stopniowe łagodzenie deficytu kilku milionów mieszkań – to trudne do wyobrażenia jest wybudowanie takiej liczby mieszkań w formule własnościowej. Zresztą nie ma takiej konieczności. Doświadczenia wielu krajów (w których problemy mieszkaniowe zostały dawno zlikwidowane) wskazują, że w strukturze zasobów mieszkaniowych dominują mieszkania wynajmowane. Przemawiają za tym względy społeczne i ekonomiczne.

W warunkach polskich popyt na mieszkania jest i będzie kreowany głównie przez młodych ludzi. Pierwsze mieszkanie młodych ludzi wchodzących w samodzielnie życie nie musi być własne; mają oni ograniczone środki, chcą mieć swobodę wyboru miejsca pracy, a własne mieszkanie ogranicza ich mobilność, uniemożliwia przemieszczanie się w poszukiwaniu pracy. Rozwój budownictwa czynszowego to jeden ze sposobów walki z bezrobociem.

Koncepcja budowy mieszkań do wynajęcia wiąże się ze zmianą w strukturze inwestorskiej budowanych mieszkań. Polityka wspomagania budownictwa powinna być skierowana na budownictwo społeczne czynszowe i deweloperskie o umiarkowanym standardzie (i cenach). Te formy budownictwa rozpoczęły swoją działalność niedawno, a już w latach 1998–2001 zmieniły strukturę inwestorską. Dobrze zapowiadająca się koncepcja mieszkań budowanych w formule TBS – powinna w przyszłości stanowić liczący się udział w budownictwie. W 2001 r. było to zaledwie 6% wybudowanych mieszkań, ale jest coraz więcej zarejestrowanych towarzystw budownictwa społecznego. Szybko rozwijało się budownictwo deweloperskie przeznaczone na sprzedaż i do wynajęcia. Jednakże dotychczasowa oferta mieszkań budowanych przez deweloperów skierowana była do klientów o dochodach wyższych od przeciętnych. Deweloperzy wykazują dużą elastyczność w przystosowywaniu się do wymagań rynku i są szansę, że będą budowali również dla gospodarstw domowych mniej zamożnych.

Niewielki jest udział budownictwa komunalnego. Zwiększenie roli i udziału samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemu mieszkalnictwa mogłoby zapewnić przyrost budownictwa mieszkań do wynajęcia. Należałoby również wprowadzić zachęty dla budownictwa zakładów pracy – do wynajęcia przez własnych pracowników. W szczególności takie możliwości należałoby stworzyć dużym firmom o licznej załodze. Mieszkania zakładowe i komunalne budowane przy racjonalnym wsparciu finansowym mogą być liczącym się źródłem mieszkań do wynajęcia.

W bieżącej dekadzie należy spodziewać się zapotrzebowania głównie na mieszkania małe. Czynnikiem ograniczającym wielkość mieszkań będą środki finansowe inwesto-

rów (małe mieszkania są tańsze) oraz przewidywany wzrost małych gospodarstw domowych.

Niedostrzegana jest rola budownictwa mieszkaniowego w rozwoju innych dziedzin gospodarki. Budowane mieszkania tworzą popyt na materiały i wyroby dla budownictwa oraz usługi związane z wykończeniem mieszkań. Budownictwo mieszkaniowe może zmniejszyć bezrobocie. Wiele szacunków wskazuje, że 100 osób zatrudnionych w budownictwie kreuje miejsca pracy dla 200–300 osób przemysłu (m.in. materiałów dla budownictwa, wyrobów związanych z urządzeniem mieszkań i w usługach). „Mnożnikowy efekt” to także rosnące podatki od większej produkcji budowlanej i przemysłowej realizowanej na rzecz budownictwa mieszkaniowego.

Obserwacja rynku nieruchomości mieszkaniowych wskazuje, że w końcu lat 90. miał miejsce wzrost budownictwa apartamentowego o wysokim standardzie, realizowanego w większości przez firmy z udziałem kapitału zagranicznego. Ten rodzaj drogiego budownictwa skierowany jest na potrzeby rodzin bardzo zamożnych, a więc takich, które mieszkanie już miały, a chcą poprawić standard zamieszkania. Rynek takich mieszkań okazał się płytki i coraz częściej występują trudności ze sprzedażą luksusowych mieszkań. Wskazuje to na przeinwestowanie w tym niewielkim segmencie i oznacza, że przyciąganie kapitału zagranicznego do budownictwa mieszkaniowego jest w najbliższych latach mało prawdopodobne.

W podsumowaniu politykę kolejnych rządów po 1989 roku w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego należy ocenić negatywnie. Politykę tę cechuje brak zrozumienia, że budownictwo mieszkaniowe może i powinno być lokomotywą rozwoju gospodarczego. Nieślusne jest także uznanie, że mieszkanie jest towarem, a więc powinno podlegać prawom rynku. Pogląd taki nie sprzyja rozwiązaniu problemu mieszkalnictwa i doprowadził do ograniczenia ingerencji finansowej państwa w tym sektorze do symbolicznych rozmiarów.

Wprowadzane „korekty” polityki mieszkaniowej są działaniem pozorowanym, przynoszą efekty częściowe lub żadne. Konieczna jest gruntowna zmiana tej polityki, ponadto ustalona polityka powinna być stabilna i konsekwentnie realizowana.

Deficyt mieszkań (bez względu na to na ile są szacowana potrzeby) nie zmniejsza się i będzie narastał, jeżeli nie nastąpi zdecydowany interwencjonizm państwa. Doświadczenia krajów, które dzięki zaangażowaniu się państwa w finansowanie budownictwa mieszkaniowego dawno się już rozwiązały problemy mieszkalnictwa, wskazują, że mogą być stosowane różne formy wspomaganie. Są one znane w środowisku profesjonalnym. Ważne jest, aby była wola polityczna rozwiązania tego problemu.

Zły stan techniczny zasobów mieszkaniowych pogłębia i tak trudną sytuację mieszkaniową. Prawidłowa gospodarka remontowa zasobami nie jest realizowana ze względu na brak środków. Niestety, nie jest określona skala potrzeb remontowych. Opracowanie programu remontów i modernizacji zasobów oraz źródeł finansowania – byłoby krokiem we właściwym kierunku dla wspomaganie budownictwa mieszkalnego w długiej perspektywie.

Postulowano wielokrotnie celowość opracowania Narodowego Planu Mieszkalnictwa. Niezbędne jest stworzenie takiego dokumentu, posiadającego umocowania ustawowe.

Należy odejść od deklaracji i haseł życzeniowych, a przedstawić realne możliwości łagodzenia narastającego deficytu mieszkań, bowiem rozwiązanie problemu mieszkalnictwa wymaga znacznie dłuższego okresu niż 10 czy 20 lat.

Andrzej Bratkowski

Wiceprezes Izby Inżynierów Budownictwa

O polskim mieszkalnictwie trzeba z pewnością więcej mówić, ale przede wszystkim należałoby więcej w nim, z nim i dla niego robić. Pewne kwestie w tym względzie wydają mi się dziś pierwszoplanowe, ale tylko dwie z nich – jedną na mieszkaniowe wczoraj i drugą na mieszkaniowe jutro – pozwolę sobie tu w skrócie przybliżyć.

Polityka mieszkaniowa (to mieszkaniowe wczoraj) mieści w sobie tyleż elementów polityki gospodarczej, co społecznej. W krajach relatywnie ubogich, a takim jest dziś Polska, ciąży nad nią jednak obu tych materii pomieszanie, oczywiście ze szkodą dla praktyki mieszkaniowej, która siłą rzeczy staje się polem nierozwiązywalnych konfliktów o charakterze ideowo-politycznym. Lewica przyznaje bowiem pierwszeństwo postulatом socjalnym, traktując wymogi ekonomiczne jako mało istotne, prawica zaś odwrotnie. W ślad za tym kreuje się przeciwstawne schematy traktowania kwestii mieszkaniowej. Jedni chcą widzieć mieszkanie wyłącznie jako towar, drudzy wyłącznie jako dobro socjalne. Rzecz w tym jednak, że – przynajmniej moim zdaniem – samo takie przeciwstawienie wprowadza politykę mieszkaniową w ślepią uliczkę. Jeżeli bowiem postrzegamy mieszkanie wyłącznie w kategoriach socjalnych z góry przesadzamy o degradacji posiadanego zasobu i przekreślamy szansę przyrostu substancji mieszkaniowej z uwagi na nieopłacalność jakiegokolwiek podaży. Jeżeli zaś będziemy widzieć w nim tylko cechy rynkowego towaru od razu wnosimy w ten sposób bariery rozwoju budownictwa mieszkaniowego, ale tym razem z uwagi m.in. na brak efektywnego popytu.

Rozsądna polityka mieszkaniowa musi więc polegać nie na kompromisie, lecz w miarę czytelnym odróżnieniu i rozdzieleniu obu tych sfer. Z jednej strony tych elementów, które w istocie są lub mogą być przedmiotem polityki socjalnej, z drugiej zaś strony tych czynników, które są lub mogą być nieodłącznym składnikiem polityki gospodarczej. Kluczową tu sprawą jest podejście do problematyki czynszów, a raczej w ogóle do lokatorskich należności z tytułu wynajmu mieszkań. Ciekawe zresztą, że nikt dzisiaj jakoś nie podnosi problemu wysokości opłat pozaczynszowych, za pobór energii elektrycznej, za ogrzewanie, za pobór wody czy gazu, choć dla lokatora przecież nie są tak istotne składniki jego wydatków mieszkaniowych, jak ich suma. Przedmiotem konfliktów z reguły jest natomiast tylko wysokość samego czynszu płaconego właścicielowi nieruchomości; czynszu, który – oprócz ewentualnego pokrycia zysku właściciela – przede wszystkim służy pokryciu wspólnych kosztów bieżącej eksploatacji całej wielomieszkaniowej nieruchomości i gromadzeniu środków na jej odtworzenie, a także spłacie wydatków inwestycyjnych poniesionych wcześniej na jej budowę.

Równocześnie, nie ma wątpliwości, że w dzisiejszej sytuacji, gdy ubóstwo w Polsce – spowodowane zresztą głównie bezrobociem i wielodzielnnością – dotyka 18% społeczeństwa (wg metody Banku Światowego poniżej 4,30 dolara dziennie na osobę), w odróżnieniu np. od Czech, gdzie ten wskaźnik jest o połowę niższy, wszelkie w ogóle wydatki mieszkaniowe przekraczają możliwości płatnicze tej warstwy ludzi rzeczywiście biednych. Ale trudno też przyjąć – i nie chodzi tu o żadną opcję ideową – że na właściciela nieruchomości, bez względu na to, czy będzie osobą prywatną, czy publiczną, można lub należy nakładać charytatywną powinność w postaci obowiązku sponsorowania swoich lokatorów, co obecnie uczyniono ustawowo w imię niby ochrony lokatorów. W ten sposób zresztą wylano dziecko z kąpielą. W zarodku zniszczono dopiero raczkujący, powoli się cywilizujący rynek wynajmu mieszkań, a jego resztki zepchnięto do szarej strefy.

Czy jest jakieś wyjście z tego zakłętą kręgu? – oczywiście jest, choć niełatwe, bo wymaga nie tylko stosownej instrumentalizacji prawnej, lecz także przekroczenia pewnych barier mentalnych. W miejsce upokarzającego ludzi stereotypu „miłosierdzia” gminy, trzeba wyraźnie określić – co już dawno zrobiły inne państwa cywilizowane – że w określonych przypadkach pomoc socjalna jest obowiązkiem władzy publicznej i świadczeniem należnym obywatelowi z mocy prawa. Zacząć więc trzeba od powrotu do starożytności, rodem z bismarckowskiej polityki społecznej, a mianowicie do prawa (gminnej) swojszczyzny, które jeszcze w okresie międzywojennym obowiązywało na terenach dawnego zaboru pruskiego. Dodajmy też, że jako skojarzona z prawem swojszczyzny, w ramach ogólnego prawodawstwa dotyczącego porządku publicznego, obowiązywała wtedy również odrębna ustawa o zwalczaniu żebractwa i włóczęgostwa. Operowano w niej pojęciami, szkoda, że dzisiaj nieznanymi, bo jak się okazuje zawsze przydatnymi w życiu społecznym, jak choćby mądra definicja, że *włóczęgą jest ten, kto bez pracy i środków do życia zmienia miejsce swego pobytu nie w celu znalezienia pracy*.

Z pewnością więc duża grupa naszych obecnych tzw. bezdomnych – przynajmniej ta ich część, której nawet palcem nie chce się kiwnąć, by podjąć gdzieś pracę zarobkową – byłaby w myśl dawnego prawa traktowana jako po prostu grupa włóczęgów, nad którymi dozoru raczej, niż opieki, mimo ich społecznej dewiacji, nikt jednak teraz nie musi i nie chce lub nie umie roztoczyć. Nikt też nie może przymusowo odesłać ich do macierzystych gmin, które byłyby prawnie zobowiązane do zajęcia się nimi jako swoimi własnymi obywatelami.

Już bez komentarza pozostawmy fakty, że włóczęgostwu na ogół towarzyszy żebractwo, a według aktualnych szacunków ten proceder uprawiają dziś na terenie Polski obywatele polscy i przybysze z zagranicy w łącznej liczbie sięgającej 300 tys. ludzi, w tym jest ok. 100 tys. osób traktujących to zajęcie zawodowo, w sposób kwalifikowany.

Pozostawmy dla historyków dociekanie, jak dalece obowiązki gminy, które związane były z pojęciem swojszczyzny, sprawdzały się kiedyś w praktyce. Tu jednak i teraz jest istotne, że tego rodzaju prawa zapobiegały także bezdomności wśród obywateli gminy, mimo że nikomu wówczas nie przychodziło do głowy, by gminy w tym celu same miały być posiadaczami jakiegoś własnego zasobu mieszkań. Istota swojszczyzny polegała bowiem na tym, że obywatelowi gminy (nabywało się tę godność przez urodzenie lub przez mał-

żeństwo z obywatelem gminy lub przez roczne przynajmniej zamieszkiwanie na terenie gminy) przysługiwała z mocy prawa jej pełna opieka m.in. jeśli popadł w trwałe ubóstwo.

Oznaczałoby to dzisiaj, że dla ludzi trwale ubogich gmina by musiała wynajmować mieszkanie, takie na jakie ją stać, i w nim by lokowała swego dotkniętego przez los obywatela (wraz z rodziną pozostającą na jego utrzymaniu), bez żadnych z jego strony roszczeń z tytułu w ten sposób „praw nabytych”. Właścicielowi mieszkania – niezależnie od tego, czy jest to mieszkanie udostępniane na warunkach najmu komercyjnego, czy wynajmowane u właściciela działającego z założenia bez zysku (np. TBS lub spółdzielnia mieszkaniowa) – gminny ośrodek pomocy społecznej wnosiłby zgodnie z umową wszelkie wymagane opłaty z tytułu najmu na zasadach ekonomicznych. Interes gminy polegałby oczywiście na tym, by było to w lokalnych warunkach mieszkanie jak najtańsze. Ubogi zaś obywatel gminy, będący beneficjentem komunalnej, społecznej pomocy mieszkaniowej, wnosiłby na jej rzecz opłaty takie, jakie gmina konkretnie dla niego w danym okresie ustali, biorąc pod uwagę jego możliwości płatnicze i użytkowy standard udostępnionego mu lokalu.

Rozwiązanie takie w istocie zakłada wprowadzenie prawnej instytucji udostępnienia lokalu mieszkalnego na zasadach socjalnych, w miejsce historycznie utrwalonej instytucji komunalnego mieszkania socjalnego w sensie rzeczowym. Pozwoliłoby to w przyszłości na zaniechanie rozwoju drogiego budownictwa niby socjalnego, nie mówiąc o tym, że dzięki mieszkaniowemu rozproszeniu rodzin ubogich nie byłyby tworzone lokalne enklawy nędzy i patologii społecznej. Przy czym, w odniesieniu do wydatków publicznych, nie powinno być to w sumie rozwiązaniem kosztowniejszym, niż dzisiejsze dodatki mieszkaniowe z jednej strony, z drugiej zaś dotacje gminne – trafiające ślepo do ludzi w dużej części wcale nie ubogich – wyrównujące zaniżone wpływy z czynszów, a konieczne z uwagi na wydatki potrzebne do jakiego-takiego utrzymania obecnych, komunalnych zasobów mieszkaniowych.

Z punktu widzenia poczucia sprawiedliwości społecznej jest to rozwiązanie dla wszystkich oczywiste, poza tymi, którzy zamieszkując dotąd w zasobach mieszkaniowych objętych dawniej kwaterunkiem (administracyjną decyzją o przydziale mieszkania w zasobach prywatnych bądź komunalnych) protestować będą z uwagi na odebranie im przywilejów formalnie nabytych w świetle dotychczasowego ustawodawstwa. A więc przede wszystkim ci, których dotknie powszechne wprowadzenie czynszów ekonomicznych, ale także i ci, którzy zostaną zakwalifikowani do tego nowego rodzaju adresowanej pomocy publicznej, lecz nie zechcą podporządkować się decyzjom gminy w przypadku konieczności zmiany miejsca zamieszkania lub obniżenia dotychczasowego standardu mieszkaniowego.

Prawo swojszczyzny bądź inne tego rodzaju prawne rozwiązania ochrony socjalnej, z założenia jednak nie są ukierunkowane na żadną ochronę akurat lokatorów, lecz – tylko i aż – na przeciwdziałanie m.in. bezdomności. Demagogicznie rozpowszechniany pogląd, że prawnie jednostronna ochrona lokatorów jest dzisiaj jakoby metodą właśnie przeciwdziałania bezdomności, wywołuje dziś u nas wręcz szkodliwe nieporozumienia, szczególnie w kwestii eksmitowania trwale niewypłacalnych lokatorów. Przypomnijmy bowiem,

że w istocie – cytując przedwojenne prawodawstwo – *ustawa o ochronie lokatorów nie wkłada na właścicieli domów obowiązku stałego dostarczania mieszkań osobom ubogim*. Ochrona lokatorów jest bowiem z założenia odrębnym od ustawodawstwa socjalnego przedmiotem prawa obrotu gospodarczego, stanowi *lex specialis*, ale tylko w ramach ogólnych regulacji cywilnoprawnych zasad najmu lokali.

W tym świetle istotne jednak jest również przypomnienie, że prawne reguły ochrony lokatorów nie mogą zakłócać rynkowego obrotu nieruchomościami mieszkaniowymi. Dlatego umowy najmu lokali mieszkalnych powinny nabrać trwałego charakteru w taki sposób, by nie naruszały ich ewentualne zmiany właściciela nieruchomości mieszkaniowych. Ważnie zawarte umowy najmu lokali muszą więc być w obrocie nieruchomościami traktowane na zasadach niezwykłych służebności, które obciążają nieruchomość mieszkaniową podlegającą sprzedaży. Przedmiotem takiej służebności – niezależnie od tego, kto jest właścicielem lokalu mieszkalnego – są również zasady ewentualnych podwyżek czynszu lokatorskiego, które powinny być w jakiś sposób obiektywnie uzasadniane, a np. długość okresu wcześniejszego zamieszkiwania lokatora w danym mieszkaniu powinna przesądzać (poza przypadkami zagrożeń z uwagi na stan techniczny obiektu budowlanego) o minimalnym czasie wypowiedzenia umowy najmu, o ile w ogóle zajądą ku temu prawem przewidziane okoliczności.

Odrębną jest sprawą, że dla rozstrzygnięcia naturalnie występujących w tej materii sporów, właścicieli z lokatorami i odwrotnie, wzorem pierwszej edycji przedwojennej ustawy o ochronie lokatorów, należałoby prawdopodobnie powołać przejściowo w tym celu gminne komisje rozjemcze, typu sądów polubownych zastępujących I instancję wymiaru sprawiedliwości.

Pod presją obecnej sytuacji gospodarczej polskie budownictwo mieszkaniowe (to mieszkaniowe jutro) ledwie wegetuje. Na pierwszy rzut oka nic nie zapowiada, by w najbliższym czasie coś mogło zmienić się na lepsze. Jesteśmy więc, i niestety długo jeszcze pewnie będziemy, europejskim skansenem mieszkaniowym. Niezmiennie pozostajemy daleko w tyle za europejską „15” i wszystkimi krajami, które do Unii Europejskiej obecnie kandydują. I nie ma nawet cienia szansy, by Polska samodzielnie mogła poradzić sobie podźwignięciem polskiego mieszkalnictwa do poziomu porównywalnego ilościowo i jakościowo z resztą Europy. Dziś to zacofanie ciąży nam tylko. Czy się to komuś podoba, czy nie, prędzej czy później, sprawa ta jednak stanie się nie tylko naszym zmartwieniem.

Kwestia mieszkaniowa w krajach Unii Europejskiej traktowana była dotychczas, i dalej tak się dzieje, jako przedmiot suwerennych decyzji, zainteresowań i działań państw członkowskich. Podobnie, gdy chodzi o gospodarke przestrzenną. Organy Unii nie zajmowały się dotąd tymi sprawami, a jeśli, to tylko wrywkowo lub wtórnie w ramach programów pomocy *stricte* gospodarczej. Wtedy, gdy chodziło o poprzemysłową degradację obszarów zurbanizowanych, lub wtedy, gdy miało to wpływ na bieg reform strukturalnych, np. rolnictwa.

Z punktu widzenia naszej sytuacji, już nawet w tym podejściu tkwią jednak potencjalne możliwości uzyskania środków wsparcia na rzecz mieszkalnictwa. Podniesienia poziomu polskiego rolnictwa nie można bowiem sprowadzać wyłącznie do wydajności i opta-

calności produkcji rolnej, lecz musimy ten problem widzieć w znacznie szerszym kontekście. Jest to przecież także sprawa zapewnienia tyleż nowej jakości lokalnej infrastruktury technicznej, co wręcz cywilizacyjnych przekształceń całej sieci osadniczej na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych. Można obawiać się jednak, że nasi decydenci związani z rolnictwem i rozwojem wsi, jeszcze nie uświadamiają sobie wyzwania, które ich czeka, mimo że nasze plany i instrumenty działania w tej mierze dawno już powinniśmy mieć gotowe. A jak dziś wyglądają choćby – oczekiwane przez Brukselę – nasze regionalne projekty przekształceń strukturalnych, nie mówiąc już o miejscowych planach zagospodarowania w gminach wiejskich itp.? – spuśćmy na to zasłonę.

Brak nadziei na względnie szybkie nadrobienie tego rodzaju naszych zapóźnienia potwierdza choćby treść informacji z prasy codziennej (30 lipca br.), że „Polska jeszcze nie zamknęła negocjacji o warunkach wykorzystania pomocy dla regionów (rozdział »polityka strukturalna«). W latach 2004–2006 Komisja chce nam przekazać 13,8 mld euro wsparcia. Na razie jednak rząd jest w stanie zaprezentować tylko ogólne założenia wykorzystania funduszy. Tymczasem Bruksela oczekuje konkretnych projektów. Komisarz ds. polityki regionalnej Michel Barnier apeluje: – Musicie mi pomóc przekonać stolicę »15«, aby także w kolejnym budżecie Unii (2007–2013) odłożyły dla was poważne fundusze strukturalne”.

Jeżeli jednak poważnie mówi się w Unii Europejskiej o podnoszeniu dobrobytu w poszczególnych krajach i wyrównywaniu między nimi poziomu życia, w którymś momencie musi przyjść pora na pytanie – czy standard polskiego mieszkalnictwa, tak dalece odbiegający *in minus* od średniej całej Unii, może być w przyszłości tolerowany w świetle zamierzonej spójności gospodarczej i cywilizacyjnej całej przestrzeni krajów unijnych?

Jeżeli to pytanie nie padnie wcześniej, to – należy sądzić – pora na nie przyjdzie, gdy za dwa lata będziemy już członkiem Unii Europejskiej, a w ślad za tym zaczną się migracje mieszkaniowe Polaków związane z uzyskaniem prawa swobodnego wyboru miejsca osiedlenia. Zasada naczyń połączonych wtedy wymusi, że Polacy szybko zaczną zagranicą szukać lepszych warunków nie tyle nawet pracy, czego dziś się boją nasi zachodni sąsiedzi, lecz właśnie miejsca przyzwoitego zamieszkiwania. Dla wielu młodych rodzin będzie to być albo nie być. I nie będzie to z pewnością korzystne dla nikogo, ani dla nas ani dla krajów zachodnich.

Wszystkie kalkulacje natomiast dowodzą, że naszej gospodarki przez najbliższe 20–30 lat nie będzie stać na samodzielne sfinansowanie niezbędnego, tyleż dla samej Polski, co i całej Europy, skoku mieszkaniowego w naszej części Europy Środkowowschodniej, na terenach położonych w granicach między Odrą i Bugiem oraz Bałtykiem i Karpatami. Nawet więc jeśli takich dotąd nie było, musi przyjść czas na unijne programy pomocowe nowego rodzaju, na takie, które zapewnią środki przyspieszonego rozwoju polskiego mieszkalnictwa.

Tyle że jak tak dalej pójdzie, nawet nie będziemy w stanie nic pod tym kątem wnioskować, bo sami nie będziemy do nich przygotowani i nie będziemy umieli z nich skorzystać. Od kilku już lat władze publiczne, pogrążone w doraźności, nie poświęcają żadnej uwagi przyszłości mieszkalnictwa oraz jego związku z zamierzeniami przyszłego zago-

spodarowania przestrzennego kraju. Wybudowanie na terenie kraju kilku milionów nowych mieszkań w ogóle nie mieści się dzisiaj w naszej wyobraźni. Gdzie się znajdują te setki tysięcy hektarów nowych terenów budowlanych, jeśli dziś budując w miastach ledwie kilkadziesiąt tysięcy mieszkań rocznie lokalizujemy chaotycznie, od przypadku do przypadku, najczęściej wciskając je w zagony starych parcel rolniczych na obrzeżach aglomeracji miejskich?

Samo przygotowanie planistyczne i techniczne nowej skali zabudowy obejmującej przestrzeń całej Polski, nie mówiąc o procedurach wdrożeniowych umożliwiających skuteczne przejście o projektów do efektów, już jest ogromnym zadaniem, które wymagać będzie nie tylko wiedzy i wysiłku, ale i czasu. Niezależnie więc od tego, kiedy uzyskamy możliwość realizacji naszych wiekopomnych zamierzeń mieszkaniowych – a z pewnością uzyskamy je nie później, niż w perspektywie 5–10 lat – już dziś trzeba podjąć pilne prace i działania wyprzedzające. Zaniechania w tym względzie nikt i nigdy naszemu pokoleniu nie daruje!

Maciej Cesarski

Szkoła Główna Handlowa

Chciałbym się skoncentrować na sytuacji mieszkaniowej w Polsce oraz cechach i efektach polityki mieszkaniowej krajów Europy Zachodniej w dobie integracji naszego kraju z Unią Europejską. Rozwiązanie przez kraje zachodnioeuropejskie podstawowych problemów mieszkaniowych sprawia, że dziedzina ta nie jest formalnie w kręgu zainteresowania Unii. Trudno jednak przypuszczać, aby stan i przyszłość sytuacji mieszkaniowej zwłaszcza w krajach oczekujących na przyjęcie do Unii mogły być dlań obojętne. Pamiętać należy, że powstanie strukturalnych problemów mieszkaniowych na ziemiach polskich połączone jest z narodzinami kwestii mieszkaniowej w Europie Zachodniej w końcu XVIII i w XIX w. Po ok. 200 latach Polska należy do krajów europejskich o największych zaległościach w rozwoju mieszkalnictwa. Nadchodzące – co należy zakładać – wejście Polski do Unii wymaga głębokiej debaty mieszkaniowej na wzór tych międzywojennych z lat 1930 i 1937 zorganizowanych przez Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej czy przeprowadzonych przez Instytut Gospodarki Mieszkaniowej w 1992 i 1995 r. Znane słabości polskiego mieszkalnictwa zaczną bowiem oddziaływać po przystąpieniu do Unii ze zwiększoną mocą.

Rozwój mieszkalnictwa zaliczanego do infrastruktury społecznej i osadniczej warunkuje osiąganie wielu celów społeczno-ekonomicznych. Poziom sytuacji mieszkaniowej wpływa na wydajność pracy, kwalifikacje zawodowe pracowników, ich ruchliwość przestrzenną itp. Dobrze znane jest „mnożnikowe” znaczenie wydatków w zakresie mieszkalnictwa stwarzających miejsca pracy, dynamizujących gospodarkę, powodujących wzrost PKB. Będąc składnikiem majątku trwałego i narodowego zasób mieszkaniowy znajdować się powinien w odpowiedniej relacji przestrzennej do rozmieszczenia aparatu wytwórcze-

go uelastyczniając rynek pracy, zwiększając długookresową efektywność gospodarowania. Infrastruktura mieszkaniowa służy w sumie powiększaniu kapitału ludzkiego decydującego o integracji Polski z Unią m.in. poprzez umacnianie powiązań pozarynkowych opartych na zaufaniu oraz tradycjach kulturowych sprzyjających współpracy w różnych układach terytorialnych.

W Polsce, na przełomie XX i XXI wieku występują niektóre zjawiska i procesy charakterystyczne dla pojawienia się kwestii mieszkaniowej w początkowym okresie rozwoju gospodarki kapitalistycznej w Europie Zachodniej. Jako najważniejsze wymienić można: oddziaływanie czynników społeczno-gospodarczych, w tym demograficznych wpływających na wzrost zapotrzebowania na mieszkania, zmiany w systemie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych związane z przekształceniem mieszkania w towar, wzrost rozwarstwienia społecznego wynikający z rozwoju kapitalizmu typu wolnorynkowego znajdujący wyraz w układzie stosunków mieszkaniowych, a także inne. Podstawowym, trwałym przejawem powstałej kwestii mieszkaniowej stał się deficyt mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych wynikający z niedostatecznych rozmiarów budownictwa. Wtórnymi jej wyznacznikami określić można niedostatecznie zaspokajane potrzeby wymiany, niewystarczający poziom utrzymania i dekapitalizację zasobu mieszkaniowego, trudną sytuację mieszkaniową grup ludności i nadmierne jej zróżnicowanie społeczne, dysproporcje regionalne oraz dotyczące podziału miasto–wieś.

W Polsce, statystyczny deficyt mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych stanowi według danych spisowych z 1995 r. ok. 1,5 mln. W stosunku do łącznej liczby gospodarstw istniejących i potencjalnych (tj. takich, których utworzeniu przeszkadza brak mieszkań) deficyt określany jest w wysokości ok. 2 mln. Przypuszczać można, że powiększy się niedługo do ok. 3 mln. W sytuacji bezdomności znajduje się już – według orientacyjnych ocen – ok. 300 tys. osób (tj. ok. 8 osób na 1000 mieszkańców). Z prawie 12 mln mieszkań w Polsce, ok. 1 mln, (ponad 8%) powinien ulec wyburzeniu natomiast ponad 3,5 mln mieszkań (ok. 30%) kwalifikuje się do remontu kapitalnego. Luka remontowa jest równowarta kosztowi budowy ponad 750 tys. mieszkań. Na remonty wydaje się w skali kraju ok. 1/3 potrzebnych nakładów. W warunkach substandardowych – związanych ze złym stanem technicznym, brakiem w mieszkaniu w.c., zaludnieniem przekraczającym 3 osoby na pokój – zamieszkiwało w 1995 r. ok. 10,2 mln ludności. Łazienkę będącą wyznacznikiem współczesnego standardu wyposażenia posiada ok. 80% mieszkań (ok. 90–100% w krajach zachodnich). Wykonane przez doc. H Kuleszę szacunki przyrostu zasobu mieszkaniowego zestawione z osiągniętą punkt kulminacyjny w ok. 2005 r. falą wyżu demograficznego ludności w wieku najczęstszego zakładania rodzin (20–29 lat) oraz znacznej mobilności społecznej i przestrzennej przewidują, że w roku tym co najmniej 1,2 mln młodych gospodarstw domowych nie będzie miało samodzielnego mieszkania, tj. więcej niż w 1995 r. (ok. 0,9 mln). Osiągnięcie w Polsce w 2020 r. liczby 450 mieszkań na 1000 ludności stanowiącej obecnie przeciętny poziom zachodnioeuropejski wymagałoby – według uproszczonego szacunku autorskiego, nieuwzględniającego potrzeb wymiany – wybudowania ok. 5,7 mln mieszkań (ok. 285 tys. średniorocznie, czyli ok. 7,5 na 1000 ludności).

Liczba mieszkań przypadająca na 1000 ludności różni się w Polsce w 2000 r. między skrajnymi i pod tym względem województwami: podkarpackim i łódzkim jak 265 do 346. Liczba osób na 1 izbę wykazuje rozpiętość od ok. 1,1 w województwie podkarpackim ok. 0,85 w opolskim i podlaskim. Przeciętne mieszkanie w województwach: łódzkim, posiada ok. 3,3 izby, a w opolskim 3,9 izby. W miastach województwa łódzkiego ok. 80% mieszkań wyposażonych jest w łazienkę natomiast małopolskiego ok. 94%. Na wsiach, wskaźnik ten wynosi od ok. 50% w województwie lubelskim do ok. 90% w opolskim.

W porównaniu z krajami znajdującymi się w różnych stadiach transformacji systemowej Polska wykazywała w pierwszej dekadzie transformacji systemowej jeden z najniższych (poza Rumunią) przyrostów nasycenia w mieszkania. W Polsce nasycenie w mieszkania stanowiące nieco ponad 300 jest znacznie mniejsze niż w państwach środkowej i wschodniej Europy (ok. 350–420). Jest szczególnie niekorzystnie na tle państw Unii Europejskiej, w których wynosi ok. 420–500 mieszkań na 1000 ludności, wykazując na ogół tendencję do wzrostu szybszego niż w naszym kraju. W latach 90. liczba osób przypadających na 1 mieszkanie obniżyła się w Polsce z 3,4 do 3,2. Była jednak wyższa niż w innych krajach przechodzących przekształcenia systemowe, w których z kolei kształtował się na wyższym poziomie (od 2,4 do 2,9) niż w krajach Europy Zachodniej (od 2,1 do 2,4). Polska kwestia mieszkaniowa ma zatem wymiar szczególnie.

Pamiętać trzeba, że na Zachodzie interwencjonizm państwowy w dziedzinie mieszkalnictwa rozpoczęty już w połowie XIX wieku wyprzedzał na ogół zaangażowanie państwa w sprawy ogólnogospodarcze. Zaczął przy tym nabierać większego znaczenia po I wojnie światowej, a następnie po latach wielkiego kryzysu wraz z pojawieniem się keynesizmu i mającej wcześniejsze korzenie doktryny państwa dobrobytu. Zyskał głęboki i wszechstronny charakter po II wojnie światowej, zwłaszcza w latach 50., 60. i na początku lat 70. Okres ten doprowadził przede wszystkim do likwidacji statystycznego deficytu mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych oraz znacznej poprawy przeciętnego standardu zasobu mieszkaniowego w najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajach Europy zachodniej pozostawiając jednak wiele symptomów kwestii mieszkaniowej na jej ówczesnych obrzeżach w Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Turcji, gdzie skala interwencji w stosunki mieszkaniowe była mniejsza. Obecnie kraje te osiągają jedne z najwyższych wskaźników intensywności budownictwa mieszkaniowego.

W krajach zachodnioeuropejskich wykształciły się w tym czasie przynajmniej trzy zasadnicze kierunki interwencji czynnika publicznego w rozwój mieszkalnictwa polegające na wspieraniu budownictwa mieszkaniowego – zwłaszcza przeznaczonego dla słabszych ekonomicznie grup ludności, regulowaniu poziomu czynszów i dysponowania mieszkaniami, przebudowie i modernizacji starych zasobów mieszkaniowych. Głównie zatem w doświadczeniach zachodnich z lat 60. i 70. obejmujących wymienione pola interwencjonizmu szukać trzeba nauk przydatnych dla kształtowania mieszkalnictwa w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku. Trwałość kwestii mieszkaniowej w Polsce, jej zachodnie źródła a zarazem powojenne skuteczne metody przeciwdziałania są tu wystarczającym argumentem. Drugą generalną maksymą powinno być odejście od występującego w latach 90. podważania instytucji działających przed 1989 r. a zdających w sumie egza-

min w trudnym okresie transformacji systemowej, np. spółdzielczości mieszkaniowej. Przypomnieć tu można m.in. prace i wypowiedzi najwybitniejszego kontynuatora polskiej szkoły badań mieszkaniowych Adama Andrzejewskiego (1914–1998), uczestniczącego ponad 30 lat w pracach Komitetu Budownictwa, Mieszkalnictwa i Planowania EKG ONZ, opisującego wielokrotnie rozwiązania stosowane w krajach zachodnich w okresie dochodzenia do względnie zrównoważonego układu stosunków mieszkaniowych. Wskazać trzeba również najwartościowsze opracowania zachodnie w tym zakresie przybliżane przez znawców problematyki w kwartalniku IGM „Sprawy Mieszkaniowe” ukazującym się od 1963 r.

Jedną z istotnych nauk zachodnich jest obserwacja, że znaczniejszy rozwój budownictwa mieszkaniowego oparty w gospodarce rynkowej na kredycie długoterminowym nie może zaistnieć, gdy wysokość tej stopy przekracza poziom ok. 8%. Przypomnieć też można takie pobliskie kraje, jak Szwecja czy Finlandia, które w okresie międzywojennym miały analogiczną lub gorszą sytuacją mieszkaniową niż Polska, a w wyniku umiejętnego interwencjonizmu państwowego w ramach społecznej gospodarki rynkowej osiągają teraz wskaźniki nasycenia w mieszkania ok. 1,6 raza wyższe niż nasz kraj (ok. 480 wobec nieco ponad 300 w Polsce). Szersza interwencja w zakresie mieszkalnictwa podbudowującego razem z innymi elementami infrastruktury osadniczej także funkcje gospodarcze jest zatem w długim okresie działalnością opłacalną. Odnosi się to przede wszystkim do promowania budownictwa mieszkaniowego będącego w krajach, takich jak Polska, podstawowym sposobem poprawy sytuacji mieszkaniowej w wymiarze społecznym.

W skali makroekonomicznej i makrospołecznej – w których proste miary statystyczne przemawiają tak dobitnie – całego zapotrzebowania na mieszkania nie można utożsamiać tylko z popytem efektywnym ani wiązać ściśle np. z poziomem PKB. Trudno zatem godzić się ze sprowadzaniem oceny sytuacji i potrzeb mieszkaniowych w Polsce do tego typu zagadnień. Przykład Francji i Włoch różniących się w latach 60. i 70. zasadniczo (niekiedy 2-krotnie) poziomem PKB na 1 mieszkańca, mających jednakże zbliżony, wysoki (sięgający ponad 30%) udział inwestycji mieszkaniowych w nakładach inwestycyjnych ogółem, budujących analogiczną w przeliczeniu na 1000 ludności liczbę mieszkań (ok. 7–9) jest pouczający. Doświadczenia zachodnie przemawiają też przeciw wiązaniu zbyt-nych nadziei na istotny napływ kapitału zagranicznego do Polski w formie bezpośrednich inwestycji mieszkaniowych. Znaczna kapitałochłonność i długi okres zwrotu inwestycji mieszkaniowych i wynikające z stąd ryzyko, którego nie są w stanie zmniejszyć – w sposób konkurujący z innymi zastosowaniami kapitału – ulgi podatkowe itp., przemawia za zmasowanym bezpośrednim oddziaływaniem państwa na prospołeczny rozwój mieszkalnictwa w Polsce.

Lata 90. wskazują wyraźnie na zbyt szerokie i pośpieszne wycofanie się w Polsce władzy centralnej na rzecz gmin z podstawowych funkcji w polityce mieszkaniowej sprawowanych nadal przez rządy państw Unii Europejskiej lub ich agendy. Gminy w Polsce podobnie jak w krajach zachodnich nie są w stanie przejąć m.in. ciężaru bezpośredniego i pośredniego inwestora czynszowego budownictwa mieszkaniowego. Nie mogą także uruchamiać systemów finansowego zabezpieczenia organizacji mieszkaniowych nie na-

stawionych na zysk ani osób prywatnych starających się o własne lokum. Ich działania skierowane powinny być przede wszystkim na określenie zapotrzebowania na mieszkania oraz ich zapewnienia najbiedniejszym członkom społeczności lokalnych. Pamiętać także trzeba, że ograniczone dziś, lecz istniejące w niektórych krajach zachodnich zainteresowanie mieszkalnictwem przez politykę regionalną było w latach nadrabiania zaległości mieszkaniowych i wyrównywania poziomu rozwoju regionalnego znaczne. Stosunkowo dobra pozycja finansowa województw, powstanie powiatów, skłaniają do przystosowania w Polsce mieszkaniowych funkcji regionów obserwowanych w krajach zachodnich.

Dopiero docenienie nauk zachodnich, spełnienie wskazanych zasad generalnych oraz właściwe usytuowanie polityki mieszkaniowej na różnych szczeblach przestrzennych da szansę uruchomienia długotrwałego – szacowanego różnie – na ok. 25–40 lat – procesu dochodzenia polskiego mieszkalnictwa do standardów Unii Europejskiej. Wymaga to już w latach najbliższych podniesienia rozmiarów budownictwa do ok. 300 tys. mieszkań rocznie. Przełom w budownictwie mieszkaniowym dać może Polsce relatywną przewagę nad krajami Unii, które ze względu na wysoki poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie mogą korzystać w pełni z tego czynnika przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego. Sprawdzone w gospodarkach zachodnich sposoby postępowania wymagają śmiałych decyzji społeczno-ekonomicznych angażujących środki publiczne w budownictwo TBS i spółdzielczości mieszkaniowej oraz promowanie innych organizacji nie nastawionych na zysk. Niezrównoważony działaniami sektora publicznego rynek mieszkaniowy w Polsce może po przystąpieniu do Unii generować wzrost cen mieszkań i wpływać znacząco na dysproporcje dochodów i cen między posiadaczami mieszkań a ludźmi ich potrzebującymi.

Uzyskanie po wejściu do Unii Europejskiej możliwości swobodnego osiedlania się przez obywateli Polski a później pracy, zrodzi wieloaspektowy problem emigracji m.in. na tle mieszkaniowym. Na jej ogarnięciu i sprowadzeniu do rozsądnych wymiarów zależeń powinno niekoniecznie z tych samych przyczyn Polsce i Unii. Szanse naszej szukać trzeba w pozyskiwaniu z funduszy unijnych środków na infrastrukturę osadniczą w tym mieszkalnictwo. Przekształcenia strukturalne gospodarki pociągać będą bowiem gruntowne zmiany w układach osadniczych. Najwyraźniej rysującym się przykładem jest konieczna restrukturyzacja polskiego rolnictwa i świadczonych jemu usług. W zakresie powiązań funkcjonalno-przestrzennych znajduje się tu ok. połowa zasobu mieszkaniowego. Wobec niedoboru kapitału i opóźnień w rozwoju infrastruktury osadniczej, przebudowa wiejskiej sieci osiedleńczej czerpać może wiele z dorobku i potencjału spółdzielczości mieszkaniowej. Przy dostosowaniu do wymagań unijnych liczyć można tu na pomoc w ramach kilku funduszy

Ogłoszona w 2002 r. strategia społeczno-gospodarcza rządu, wkraczająca – jak trzeba zakładać – w okres członkostwa w Unii, koncentruje się w zakresie rozwoju infrastruktury (oprócz tworzenia autostrad) na mieszkalnictwie. Planowane zwiększenie liczby budowanych rocznie mieszkań do ok. 140 tys. w 2004 r., w tym 45 tys. społecznych mieszkań czynszowych w okresie 2003–2004, wzbudza zastrzeżenia natury społecznej. Odczuwalna społecznie poprawa sytuacji mieszkaniowej wymaga rozmiarów społecznego budow-

nictwa mieszkaniowego w wysokości ok. 3-krotnie większej niż założona. Strategia nie zajmuje się poza tym kwestią utrzymania i przeciwdziałaniu dekapitalizacji zasobu mieszkaniowego oraz nadrabianiem zaległości w zaspokajaniu potrzeb wymiany, a także uzbrajaniem terenu pod budownictwo mieszkaniowe. Pozostawia więc te zadanie nieprzygotowanym na ogół do ich wypełniania gminom.

Obiekcje wiążą się z mniej istotną w perspektywie długookresowej, lecz obecnie znaczącą akceptacją w negocjacjach z Unią wprowadzenia Polsce podatku VAT na budownictwo mieszkaniowe w wysokości 7%, a następnie podniesienia stawki do 22%. Podatek ten kształtuje w państwach unijnych o największych rozmiarach budownictwa mieszkaniowego (Grecji, Irlandii, Hiszpanii, Portugalii) w granicach 0–18%. Wywołany tym spadek efektywnego popytu mieszkaniowego szacowany w granicach 10–15% pochłonie zwiększone środki publiczne na promowanie budownictwa. Zapowiadane renegecje tej decyzji z Unią będą trudne.

Istotna, aktywna rola mieszkalnictwa w rozwoju społeczno-gospodarczym nie może być rozumiana samoistnie. Uwarunkowana jest spełnieniem przez politykę społeczno-gospodarczą wielu innych warunków. Dopiero jako integralny element promowania ogólnego rozwoju, mieszkalnictwo pokazuje swe walory społeczno-gospodarcze wybiegające znacznie poza zakres tej branży. Członkostwo w Unii Europejskiej pomimo zwiększenia możliwości korzystania ze środków zagranicznych, nie wpłynie w sposób decydujący na poprawę sytuacji mieszkaniowej w kraju. Zwiększy jednak presję – m.in. poprzez udane dokonania zachodnie oraz groźbę emigracji mieszkaniowej Polaków – na konkretne decyzje społeczno-gospodarcze przełamujące zastój w tej dziedzinie. Niedocenienie wymienionych wcześniej niezbędnych kierunków działań wynikających z doświadczeń zachodnich uczyni mieszkalnictwo polskie znaczącym czynnikiem opóźniającym procesy zjednoczeniowe z Unią Europejską.

Jan Maciej Chmielewski

Wydział Architektury, Politechnika Warszawska

Polityka mieszkaniowa jako segment polityki społeczno-gospodarczej państwa może być oceniona obiektywnie tylko poprzez efekty jej implementacji. Jeżeli przyjmiemy, że słowo „polityka” oznacza zespół działań ukierunkowanych na osiągnięcie jakiegoś określonego celu, to w przypadku polityki mieszkaniowej należałoby przyjąć trzy wzajemnie uzupełniające się cele: 1) rozwój budownictwa mieszkaniowego łącznie z infrastrukturą i związanymi z nią instytucjami usługowymi, 2) stałe podnoszenie standardów jakościowych w zakresie fizycznych komponentów środowiska zamieszkania, 3) tworzenie warunków dostępności mieszkań i usług dla wszystkich grup ludnościowych.

Od zakończenia II wojny światowej w Polsce, a także w licznych krajach europejskich, polityka mieszkaniowa była tak prowadzona, że tylko jeden z wymienionych celów zyskiwał zdecydowane wsparcie państwa. W naszym kraju tuż po wojnie drogą admini-

stracyjnych rozporządzeń wprowadzono przymusowy kwaterunek, który formalnie zniesiono dopiero w latach 70., a więc realizowano wówczas cel 3. W latach 70. i w początkach lat 80. stosunkowo wysoka liczba oddawanych do użytku mieszkań była niewątpliwym rezultatem przyjęcia jako priorytetowego celu 1. Po zmianach ustrojowych, tj. w latach 90. nastąpił wyraźny wzrost standardów nowobudowanych mieszkań, a więc realizowany był cel 2. Można mieć wątpliwości, czy efekt ten był wynikiem prowadzonej przez państwo polityki mieszkaniowej, ale był on niewątpliwym rezultatem zmian w polityce społeczno-gospodarczej.

Realizacja tylko jednego z celów polityki przestrzennej nie jest obojętna dla gospodarki mieszkaniowej w ujęciu całościowym. Następuje bowiem zwykle poprawa sytuacji na jednym odcinku, a pogorszenie lub stagnacja na innych. Analizując na przykład efekty dynamicznego przyrostu liczby mieszkań można było w większości krajów zauważyć równoległą degradację środowiska zamieszkania spowodowaną: monotonią architektoniczną zabudowy, schematyzmem rozwiązań urbanistycznych, ujawnieniem się specyficznych typów patologii społecznych, zanikiem cech lokalnej tożsamości kulturowej i innych.

Problemami najwyraźniej zaznaczającymi się dziś w polskiej gospodarce mieszkaniowej jest niski wskaźnik liczby mieszkań przypadających na tysiąc ludności oraz bardzo ograniczona dostępność mieszkań dla ludzi młodych i gorzej sytuowanych. W obu przypadkach problemy te wynikają ze zbyt wysokich cen mieszkań w stosunku do dochodów ludności. Ceny te, jak i dochody, zróżnicowane są terytorialnie, a dochody ponadto nadmiernie polaryzują strukturę społeczną ludności. Stan ten sprawia, że uśrednione wskaźniki ilustrujące sytuację mieszkaniową w Polsce nie ujawniają jej rzeczywistego obrazu, co utrudnia podejmowanie działań zaradczych na szczeblu władz państwowych, a umożliwia spekulacyjne, korupcyjne i roszczeniowe działania poszczególnych osób i grup mieszkańców. Najwyraźniej stan ten uzewnętrznia się, gdy skonfrontujemy gospodarkę mieszkaniową z gospodarką przestrzenną. Zarówno w jednej, jak i w drugiej, mechanizmy rynkowe nie osiągnęły w Polsce pełnych możliwości funkcjonowania. Istnieją bowiem jeszcze liczne ograniczenia typowe dla komunistycznego, centralnego zarządzania, a równocześnie brak jest prawnych instrumentów regulacyjnych typowych dla państw demokratycznych.

Analizując trzy zakresy gospodarki przestrzennej można zauważyć, że w naszym kraju ujawniają się następujące jej cechy: 1) gospodarowanie przestrzenią, tj. racjonalne jej przeznaczanie na różne potrzeby, realizowane jest przy niskim wycuciu ekonomicznych walorów przestrzeni, 2) gospodarowanie w przestrzeni, tj. zachowania przestrzenne, są obciążone niską świadomością przestrzenną działań, 3) ochrona wartości przestrzennych, zarówno przyrodniczych, jak i kulturowych, ogranicza się do biernego reagowania na pojawiające się zagrożenia.

Gdy wymienione cechy gospodarki przestrzennej odniesiemy do gospodarki mieszkaniowej, wówczas problem mieszkaniowy w Polsce ukaże się nam na szerszym tle, niż zwykliśmy go tradycyjnie opisywać.

Jest cechą charakterystyczną, że w naszym kraju skwantyfikowana wartość przestrzeni zredukowana jest zazwyczaj do dwuwymiarowej działki. Trzeci wymiar przestrzeni koncentryzuje się w kubaturze budynku. Czasoprzestrzena, czterowymiarowa przestrzeń zo-

stała praktycznie z planowania przestrzennego usunięta, choć ma ona niebagatelne znaczenie w planowaniu inwestycji.

Rezultatem tak zawężonego postrzegania wartości przestrzeni jest niska efektywność zagospodarowania terenów budowlanych, wyrażająca się przede wszystkim przerostem małożytecznych przestrzeni izolacyjnych oraz nadmierną terenochłonnością infrastruktury technicznej i komunikacyjnej.

Zarówno przepisy prawne, jak i preferencje ludności nie sprzyjają zabudowie zwartej, typowej dla miasta tradycyjnego. Brak jest mechanizmów skłaniających do reparaclacji terenów w celu ich efektywniejszego zabudowania. Dogęszczenia zabudowy mają przeważnie charakter punktowy i dokonywane są zazwyczaj kosztem większej powierzchniowo zieleni publicznej. Typową dziś formą zabudowy miast, niezależnie od ich wielkości, stały się budynki wolnostojące, otoczone pasem terenu, o minimalnych walorach użytkowych, pełniącym głównie rolę izolacyjną. Zabudowę zaś pozamiejską cechuje znaczne rozproszenie, prowadzące do zaniku zwartych osad wiejskich i małomiasteczkowych. Taka forma zabudowy eliminuje przestrzenie o charakterze grupowym, a także degraduje przestrzenie publiczne, umniejszając ich rolę kulturotwórczą na rzecz funkcji technicznych, przede wszystkim komunikacyjnych.

Konstytucyjne wzmocnienie uprawnień władczych właścicieli nieruchomości nie szło w parze z uświadamianiem społeczeństwa o obowiązkach względem interesu publicznego, jakie spoczywają na dysponentach przestrzeni. Ujawniły się w Polsce liczne obawy, tychże dysponentów, przed jakimikolwiek zmianami, które mogłyby dotknąć ich nieruchomości lub zaistnieć w ich otoczeniu. Są to swoiste społeczne fobie przestrzenne utrudniające działania na rzecz dobra publicznego, na przykład w zakresie modernizacji i rehabilitacji degradującego się środowiska zamieszkania, niezbędnej rozbudowy infrastruktury technicznej, porządkowania ogólnodostępnych przestrzeni i inne. Fobie te oddziałują negatywnie na każdy inwestujący podmiot gospodarczy, narażając go na wymierne straty ekonomiczne. Opór mieszkańców w rezultacie dotyka ich samych, przejawiając się nieracjonalną gospodarką przestrzenną, wydłużającymi się procesami budowlanymi czy wzrostem kosztów inwestycji publicznych. W przyszłości efekty tego oporu mogą być jeszcze bardziej dotkliwe, gdy kalekie struktury przestrzennego zagospodarowania trzeba będzie naprawić.

Bierna ochrona wartości przestrzennych, przyrodniczych i kulturowych okazuje się bezradna wobec gry sił różnych interesów. W grze tej kryterium ochrony może być użyteczne, ale rzadko jest podstawowym motywem działań przekształceniowych.

Celem planowania przestrzennego, zgodnie z zapisami ustawowymi, jest rozwiązywanie konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa, ukierunkowane na uzyskiwanie ładu przestrzennego oraz rozwoju zrównoważonego, jako podstawy działań planistycznych.

Niestety te sformułowania mają wyłącznie charakter intencjonalnych haseł, a polityka przestrzenna staje się krótkowzroczna i nieefektywna. Plany zagospodarowania przestrzennego, podstawowy instrument tej polityki, bądź pozostawiają nadmierną swobodę inwestorom, bądź są sporządzane pod ich dyktando, co w obu przypadkach ma negatywny wpływ na ład przestrzenny.

Z analiz ekonomicznych wynika, że w kosztach inwestycji mieszkaniowych należy uwzględnić następujące koszty składowe: 1) koszt budowy kubatury mieszkaniowej oraz niezbędnych budynków usługowych, 2) koszt infrastruktury technicznej, 3) koszt zakupu gruntu i jego przystosowanie do celów budowlanych, 4) koszty eksploatacji zasobu.

W sumie wyszczególnionych kosztów mieszkaniowych koszt realizacji kubatury mieszkaniowej stanowi tylko od 30% do 20%. Świadomość tej prawidłowości jest niezbędna do prowadzenia skutecznej polityki mieszkaniowej. Każdy z wcześniej wymienianych jej celów warunkowany jest również skalą ponoszonych kosztów składowych.

Kwestię tę można wyjaśnić w następujących czterech zakresach:

- model zagospodarowania przestrzennego,
- gospodarka gruntami,
- system obsługi inżynierskiej,
- obecne i przyszłe koszty eksploatacyjne.

Procesy dezurbanizacyjne, zauważalne w Polsce, jak można sądzić, są zjawiskiem przejściowym, wynikającym głównie z obecnej sytuacji gospodarczej. Sytuacja ta wstrzymała migrację ludności do miast, a w rejonach aglomeracji miejskich uruchomiła nawet przepływ ludności z miast na tereny podmiejskie. Dezurbanizacja owocuje nowymi, często nieefektywnymi formami zagospodarowania przestrzennego rozwijającymi się na rozległych obszarach.

Cechami tego zagospodarowania są: postępująca dyspersja zabudowy mieszkaniowej na tereny rolne, obudowa dróg tranzytowych obiektami magazynowo-produkcyjnymi, usługami transportowymi oraz turystycznymi, wzmacniający się ruch samochodowy przechwytyjący zadania transportowe z systemu kolejowego i środków transportu zbiorowego, osłabianie się związków usług podstawowych i rekreacyjnych dla ludności z miejscem ich zamieszkania, nasilająca się antropopresja na tereny o wartościach przyrodniczych, destrukcja krajobrazu formami budowlanymi obcymi dla lokalnych tożsamości przestrzenno-kulturowych.

Kształtujący się o takich cechach model zagospodarowania jest atrakcyjny w pierwszej fazie powstawania, umożliwia bowiem inwestowanie na tanich gruntach, w styczności z naturalnymi walorami przyrody, pozwala tym samym na dużo niższe niż w mieście gęstości zaludnienia i intensywności zabudowy, a także obniżenie kosztów budowlanych.

Wymienione zalety błędą jednak z czasem użytkowania. Okazuje się bowiem, że obsługa inżynierska i komunikacyjna jest dramatycznie niewystarczająca, dostępność do usług wymaga pokonywania znacznych odległości, urokliwy krajobraz z czasem ulega destrukcji i zaśmieceniu, w końcu integracja społeczna z lokalnymi mieszkańcami nie następuje, a związki sąsiedzkie nie zawsze to wyobcowanie zastępują. W rezultacie, tworząc atrakcyjną ofertę dla niżej zarabiającej grupy społecznej, uzyskując obniżenie kosztów budowlanych i gruntowych nie osiąga się wyższego standardu zamieszkania. Budownictwo typu jednorodzinne, reklamowane w licznych czasopismach, folderach, a także akcją tanich typowych projektów, nie może stać się również modelem dla budownictwa masowego, redukującego obecny poważny deficyt mieszkaniowy.

Cena gruntu, jak stwierdzono wyżej, jest znaczącym składnikiem kosztu mieszkania. O cenie gruntu decydują przede wszystkim jego przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz usytuowanie względem istniejącego zagospodarowania. Różnica pomiędzy ceną gruntu rolnego a budowlanego jest w Polsce obecnie olbrzymia. Średnia cena 1 m² gruntu rolnego, jak podawano 3–4 lata temu wynosiła około 1,0 zł. Cena zaś 1 m² gruntu budowlanego wynosi w strefie podmiejskiej Warszawy 20–50 zł. Nie należy się więc dziwić, że rolnicy w rejonach miast, a także w strefach atrakcyjnych dla wypoczynku, domagają się od samorządów gminnych przekwalifikowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych na budowlane. Presje te odzwierciedlają na ogół, pozytywne dla rolników, ustalenia planistyczne. Oznacza to, że dyspersja zabudowy, przede wszystkim w strefach podmiejskich, jest wspierana planistycznie. Co więcej, jest wspierana ustawowo. Ponieważ nasze prawodawstwo dotyczące gospodarki przestrzennej jest tak sformułowane, że ułatwia zabudowę ekstensywną, utrudnia zaś możliwość całkowitego wyłączenia terenów z zabudowy. W ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych zawarto bowiem niefortunną definicję tych gruntów zapisując, że mogą być one zabudowywane obiektami związanymi, w pierwszym przypadku z produkcją rolną i przetwórstwem rolniczym, a w drugim przypadku z gospodarką leśną. Praktyka wykazuje jak te ograniczenia łatwo jest obejść i wprowadzić na takie grunty zabudowę niezwiązaną z ich przeznaczeniem.

Prawodawstwo polskie ponadto nie dysponuje sprawnymi narzędziami wymuszającymi intensyfikację zagospodarowania terenów budowlanych. Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, nasycone jest wielką ilością wymogów zmuszających do rozsuwania zabudowy, pozbawione jest natomiast ustaleń jak budować jej zwarte układy. Znamienny jest § 12 tego rozporządzenie, w którym dopuszcza się, co prawda, sytuowanie budynków w ostrej granicy działki budowlanej, ale uzależnia się to od zgody sąsiada, co przesądza jednoznacznie o intencjach ustawodawcy.

Samorządy gminne praktycznie nie prowadzą gospodarki gruntami zmierzającej do wygospodarowywania i wykupywania terenów na cele mieszkaniowe. Powszechnie są raczej wyprzedaje grunty i działania, aby ich cena była możliwie wysoka. W tej sytuacji, jak na razie, na terenach obsługiwanych infrastrukturą nie ma szans na wyznaczanie gruntów o niskiej cenie, tj. obniżających koszt inwestycji mieszkaniowych.

Pod hasłem inwestycji proekologicznych są w wielu gminach realizowane sieci kanalizacyjne oraz oczyszczalnie ścieków. Są to jednak często inwestycje nieskoordynowane wzajemnie. Zdarza się bowiem budowa oczyszczalni ścieków w gminie, gdzie sieć kanalizacyjna obsługuje nikły ułamek gospodarstw domowych, a także rozbudowa sieci kanalizacyjnych bez oczyszczalni. Równocześnie intensywnie rozbudowuje się sieci wodociągowe i gazowe, stwarzając dogodne warunki dla budownictwa mieszkaniowego wszędzie tam, gdzie takie media można wykorzystać. Powstają w rezultacie poważne połacie terenów budowlanych niedosłużone systemem kanalizacyjnym oraz z reguły nieobjęte zorganizowaną wywózką nieczystości i odpadów, co ma oczywisty, negatywny wpływ na jakość środowiska przyrodniczego.

Rozległe tereny budowlane pod miastami są najczęściej pozbawione sieci dróg lokalnych i dojazdowych. Ich rolę pełnią bądź drogi układu podstawowego, tj. zapewniające powiązania ponadlokalne, bądź dawne wąskie miedze całkowicie nieprzygotowane do wyposażenia ich w sieci uzbrojenia technicznego. Wynikiem niedostatecznej obsługi komunikacyjnej jest obudowa dróg o znaczeniu ponadlokalnym, co krytycznie zmniejsza ich przepustowość i obniża bezpieczeństwo ruchu. Powstają również znaczne kompleksy zabudowy wznoszonej na podziałach rolnych, pozbawione szans właściwego wyposażenia inżynierskiego.

Na obszarach miejskich z kolei mamy co prawda pełną obsługę sieciami uzbrojenia technicznego oraz siecią ulic lokalnych i dojazdowych, ale tworzą one bardzo terenochłonne układy. Wymagane ustawami rozsuwanie zabudowy oraz jej lokalizowanie w oderwaniu od siatki ulicznej umożliwiło budowę poszczególnych ciągów uzbrojenia bez wzajemnej koordynacji geometrycznej, a także bez poszanowania struktur własnościowych i podziałów terenowych. W rezultacie widoczne są w miastach enklawy terenów z pozoru niezagospodarowane, a faktycznie zajęte przez sieci inżynierskie. Koszty inwestycyjne na tych terenach obciążone są więc dodatkowymi wydatkami oraz formalnymi utrudnieniami związanymi z przekładaniem ciągów uzbrojenia.

Za koszty eksploatacyjne w tym przypadku przyjmuje się wszystkie wydatki, jakie mieszkaniec, a także samorząd gminny będzie musiał ponosić na utrzymanie zasobu mieszkaniowego. Koszty te można podzielić na trzy grupy: koszty standardowe na utrzymanie zasobu mieszkaniowego, niezależnie od jego lokalizacji i ukształtowania przestrzennego, koszty dodatkowe konieczne do poniesienia w związku z lokalizacją i ukształtowaniem przestrzennym zasobu mieszkaniowego, koszty przyszłościowe, które będą konieczne do poniesienia w związku z dążeniem do wyrównywania dysproporcji w standardach zamieszkania wynikających z różnic lokalizacyjnych.

Omówione wyżej tendencje dezurbanizacyjne i powstająca w jej wyniku dyspersja zabudowy mieszkaniowej na znacznych obszarach nie ma wpływu na zmianę kosztów standardowych. Istotne natomiast różnice pomiędzy zabudową skoncentrowaną w miastach a rozproszoną w strefie zewnętrznej miast zachodzić będą w grupie kosztów dodatkowych i przyszłościowych. Można szacować, że koszty te w części ponosić będą mieszkańcy, a w części samorządy gminne, a nawet budżet państwa, czyli wszyscy podatnicy, niezależnie od miejsca zamieszkania.

Do kosztów dodatkowych należy zaliczyć: wydatki na przejazdy indywidualnymi środkami komunikacji i wydatki związane z obsługą inżynierską, które przy zabudowie ekstensywnej będą wyższe niż przy skoncentrowanej, także wyższe będą wydatki na budowę sieci uzbrojenia na znacznych obszarach, a także wydatki na utrzymanie niedociążonych tras transportu zbiorowego, usług podstawowych, w końcu wydatki na ochronę przyrody zagrożonej postępującą antropopresją. Jak widać z zestawienia wydatków rozproszona zabudowa musi obciążać budżety gminne wyższymi kosztami niż zabudowa zwarta. Obciążenie to będzie niewątpliwie zwiększać się w związku z rosnącymi potrzebami mieszkańców obszarów ekstensywnie zabudowanych. Potrzeby te będą dotyczyć budowy dróg dojazdowych oraz ich oświetlenia i utrzymania, rozbudowy nieefektywnej

sieci usług socjalnych lub ich zastąpienie dotowanym transportem do szkół, ośrodków zdrowia, domów opieki, utrzymywaniem przestrzeni o charakterze publicznym, jak parki i tereny rekreacyjne oraz tereny zieleni nieurządzonej i półurządzonej gwarantujące efektywną ochronę wartości przyrodniczych i krajobrazowych.

Ekstensywne formy zabudowy terenów pozamiejskich są już dziś kosztochłonne, a w przyszłości ich kosztochłonność będzie na pewno wzrastała. Pozorna taniość tych form zabudowy wynika z pomijania w kosztach wydatków, które dziś nie są ponoszone z uwagi na niską świadomość przestrzenną mieszkańców lub są ponoszone przez całą społeczność i nie są w żaden sposób wyodrębnione.

Podstawowym wnioskiem wynikającym z przedstawionych rozważań jest konieczność uwzględniania w polityce przestrzennej wszystkich wymienionych na wstępie celów. Ujęcie takie powinno obejmować całość ponoszonych kosztów dotyczących gospodarki mieszkaniowej. Redukcja natomiast kosztów wynikających z zagospodarowania przestrzennego powinna zmierzać do: koncentracji zabudowy mieszkaniowej na terenach objętych obsługą inżynieryjną oraz transportem zbiorowym, zdecydowanego ograniczenia skłonności do poszukiwania nowych terenów dla budownictwa mieszkaniowego na gruntach rolnych, zdecydowanie większego propagowania zwartych form zabudowy mieszkaniowej o charakterze wielorodzinnym, do IV kondygnacji, bądź niskiej zabudowy jednorodzinnej intensywnej (szeregowej, atrialnej, tarasowej itp.), kontrastowania zwartych kompleksów zabudowy z rozległymi terenami zieleni, ograniczenie izolacyjnej roli przestrzeni otwartych na rzecz izolacji zabudową, ogrodzeniem bądź ekranem akustycznym.

Realizacja tych wniosków szłaby w parze z dążeniami do zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego.

Andrzej Grudziński

Towarzystwo Urbanistów Polskich

Czy trzeba jeszcze na nowo oceniać sytuację mieszkaniową w Polsce? W tej sprawie wylano już morze atramentu. Stan zapaści został już wielokrotnie opisany, jego katastrofalne konsekwencje społeczne, tworzenie poczucia beznadziejności, braku perspektyw dla pokoleń wchodzących w samodzielne życie. Wobec postępującej pauperyzacji społeczeństwa – sprawą oczywistą jest konieczność interwencyjnych działań ze strony władz państwowych, co z resztą i w krajach europejskich, które osiągnęły pomyślność gospodarczą, jest powszechnie przyjętą praktyką i co jednocześnie przyczynia się do budowania tej gospodarczej pomyślności.

Truizmem jest przypominanie o konieczności określenia i konsekwentnej realizacji polityki mieszkaniowej z prawdziwego zdarzenia, takiej która ukazałaby drogę do uzyskania samodzielnego mieszkania na warunkach przystających do poziomu dochodów ludności. Już w ubiegłych dziesięcioleciach przećwiczone korelację rodzaju, zakresu i warunków pomocy finansowej z budżetami gospodarstw domowych i standardem mieszkania.

Wiadomo że nawet w pomyślnej sytuacji gospodarczej kraju – należy dbać o utrzymanie na relatywnie niskim poziomie bariery dostępności mieszkania, czemu służyć ma z jednej strony zdyscyplinowanie kosztów budowy mieszkań i utrzymania zasobów z drugiej – systemem taniego, długoterminowego kredytu.

Oczywiście na aktualnym stanie mieszkalnictwa ciąży kryzys gospodarczy, ale i marginalne traktowanie tego sektora. Podejmowane działania w tej sferze mają świadczyć, że nie zapomniano całkowicie o potrzebach mieszkaniowych ludności, choć z góry wiadomo, że to, co się proponuje i wprowadza, będzie miało niewielkie znaczenie. Jednocześnie dochodzi się do przekonania, że pomimo głośzonych deklaracji o chęci zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych różnych warstw ludności – faktycznie mamy system, którego głównym celem jest nie tyle uzyskanie lepszych efektów budownictwa mieszkaniowego – co zapewnienie jak największych dochodów tym wszystkim, którzy do procesu budowlanego się dotkną.

Jak wiadomo koszty budowy i oferowane ceny mieszkań uległy ogromnej eskalacji. Wynika to z nastawienia działań na wysoki zysk, a także z rozbudowy pośrednictwa. Niemalże udział ma w tym i opodatkowanie wszystkich czynności poprzez VAT. W tej chwili wszyscy zainteresowani starają się nie dopuścić do zwiększenia wymiaru tego podatku i zachować wymiar ulgowy. Co prawda stan dotychczasowy oznacza ulgowe potraktowanie nie wszystkich elementów składających się na koszty budowy i utrzymania, a w każdym wymiarze system ten bardzo je podraża. Dziwne, że nie zwrócono dotąd uwagi na praktyczną interpretację tego podatku. Z jego definicji wynika, że miałby to być podatek od wartości dodanej na poszczególnych stadiach przygotowania produktu dla konsumenta (Value Added Tax). Tymczasem przy każdej operacji kupna–sprzedaży naliczany jest od całej wartości produktu, w której jest już zawarty podatek pobrany przy poprzednich operacjach. A więc płacimy podatek od podatku i rośnie on w postępie geometrycznym.

Sprawa pomocy kredytowej nie może doczekać się pożądanego rozwiązania. Jak wiadomo, oczywista jest potrzeba stworzenia takiego systemu pomocy finansowej, który wydatnie obniży poprzeczkę jej dostępności. Polega to na uprzystępnieniu warunków spłaty kredytu i uznaniu wiarygodności kredytobiorców. W tej chwili wymagania w jednym i drugim zakresie zapewniają pomoc tylko ludziom dobrze sytuowanym. Kredyt jest drogi, a ulgi w jego oprocentowaniu stanowią obciążenie budżetu państwa. Jest to konsekwencją przekazania pomocy finansowej w gestię banków komercyjnych, które dyktują wygórowane warunki, a społeczne efekty akcji są im obojętne. Wiadomo, jak wielka jest różnica między oprocentowaniem wkładów, depozytów a oprocentowaniem kredytów. Nikt nie zwraca uwagi na to, czy taka rozpiętość jest rzeczywiście uzasadniona, a w konsekwencji – czy konieczne jest opłacanie bankom z budżetu takiego haraczu. Czy musi tak być? Czy trzeba ulegać takiemu dyktatowi i nie można pomiarkować zysków instytucji bankowych?

O możliwości racjonalnego i efektywnego dysponowania funduszem pomocowym świadczy przykład funduszu ochrony środowiska. Rządzący nim resort zainteresowany rzeczowymi efektami pomocy udzielanej z tego funduszu zachowuje pełną swobodę okre-

ślania warunków jej świadczenia i nikt postronny do tego się nie wtrąca. Efekty działania nie ulegają wątpliwości. Podstawową sprawą jest zainteresowanie dysponenta osiągnięciem celu, dla którego określony fundusz został stworzony. Przykładem efektywnej pomocy są też przypadki akcji kredytowych podejmowanych przez władze miejskie określające swobodnie warunki według własnego rozeznania potrzeb i możliwości – z myślą nie o zyskach, ale o skuteczności działania. Jednak są to działania o skali ograniczonej stanem kasy miejskiej.

Słusznie wiąże się wszelkie akcje pomocy z zaangażowaniem środków finansowych ludności, z indywidualnym, celowym gromadzeniem funduszu – w tym z akcją oszczędzania. Niestety wiele zrobiono dla zniechęcenia ludzi. Nawet niechętnie obniżanie stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej skutkuje głównie obniżeniem oprocentowania depozytów (oszczędności) – przy niewielkim wpływie na warunki kredytowania, a do tego to niskie oprocentowanie wkładów obłożono ostatnio podatkiem. Mamy więc niewykorzystane możliwości. Mamy doświadczenia, że nawet rodziny o stosunkowo niskich dochodach mogą zdobyć się na pewien wysiłek inwestycyjny, jeśli uzyskają przekonanie o realności uzyskania konkretnych efektów.

Powyższe uwagi starają się wykazać, że efektywność aktualnego rozmiaru finansowania mieszkalnictwa mogłaby być większa, ale radykalne przezwyciężenie kryzysu wymaga oczywiście poważnego zwiększenia zaangażowania środków publicznych. Może to nastąpić pod warunkiem uczciwego dostrzegania wagi tego problemu, nawet w warunkach wynikających z gospodarczej rzeczywistości kraju.

Ryszard Jajszczyk

Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych

Oceniając sytuację mieszkaniową w Polsce można uzyskać różne wyniki w zależności od przyjmowanych kryteriów oceny.

Jeśli przyjąć jako podstawę tej oceny mierniki rzeczowe, to sytuację należy ocenić jako trudną, na co wskazuje: wymuszona wspólnota zamieszkiwania odrębnych gospodarstw domowych, gdyż liczba mieszkań w użytkowaniu jest o około 1,5 miliona mniejsza od liczby gospodarstw domowych, duży odsetek mieszkań w budynkach całkowicie zużytych technicznie (ok. 1 miliona mieszkań), zły stan utrzymania znacznej części zasobu mieszkaniowego, na co wskazuje wzrastająca luka remontowa (niezaspokojone potrzeby remontowe wynoszą ok. 15% wartości zasobu mieszkaniowego).

Trudność sytuacji mieszkaniowej w Polsce może być również wykazana przez porównanie naszych wskaźników (np. liczba mieszkań na 1000 mieszkańców, liczba metrów kwadratowych powierzchni użytkowej na 1 osobę, liczba osób na izbę) ze wskaźnikami krajów Unii Europejskiej.

Dysproporcja sytuacji mieszkaniowej w Polsce w porównaniu do krajów Unii Europejskiej jest jednak mniejsza niż opóźnienie w ogólnym rozwoju gospodarczym (wartość

PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest w Polsce 3–6 razy mniejsza niż w UE licząc według nominalnego kursu złotego.

Wyodrębniają się trzy podstawowe segmenty potrzeb mieszkaniowych: potrzeby ludzi zamożnych, zdolnych do całkowicie samodzielnego działania organizacyjnego i finansowego w rozwiązywaniu swoich spraw mieszkaniowych, potrzeby ludzi o dochodach zbliżonych do przeciętnych, zdolnych do samodzielnego działania organizacyjnego w rozwiązywaniu swoich spraw mieszkaniowych, ale wymagających wspomaganie finansowego, potrzeby ludzi o dochodach zbliżonych do minimum socjalnego, niezdolnych do samodzielnego działania w rozwiązywaniu swoich spraw mieszkaniowych tak pod względem organizacyjnym, jak i finansowym.

Pierwszy segment potrzeb powinien być zaspokajany według reguł rynkowych, bez żadnego bezpośredniego i pośredniego wspomaganie publicznego (państwa i samorządu terytorialnego).

Drugi segment potrzeb powinien być zaspokajany przede wszystkim przez organizacje mieszkaniowe typu *non-profit* (np. spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego) ze wspomaganie ze strony państwa (pomoc finansowa) oraz samorządu terytorialnego (pomoc finansowa, udostępnianie terenów budowlanych, rozwój infrastruktury). W segmencie tym powinien być określany minimalny i maksymalny standard zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Ani państwo, ani samorząd terytorialny nie powinny wspomagać realizacji standardu, który w danym czasie może być uznany za luksus.

Trzeci segment potrzeb mieszkaniowych powinien być domeną działalności samorządu terytorialnego, w formie powoływania do życia i bezpośredniego wspomaganie podmiotów zaspokajających potrzeby mieszkaniowe ludzi całkowicie niezdolnych do działania samodzielnego. W tym segmencie powinien być ściśle określony standard zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także kryteria dochodowe i społeczne uprawniające obywateli do zaspokajania potrzeb w tym segmencie.

Istotnym błędem polityki mieszkaniowej ostatniego dziesięciolecia było dążenie do maksymalnej realizacji zasady – mieszkanie osobistą własnością obywatela. Dodatkowym błędem było realizowanie tego uwłaszczenia za odpłatnością niewspółmiernie niższą od rzeczywistej wartości mieszkań.

Osobista własność mieszkań powinna dominować tylko w pierwszym z wymienionych segmentów, a jej uzupełnieniem powinien być najem komercyjny.

W segmencie drugim udział osobistej własności mieszkań nie powinien przekraczać 1/3, a pozostałą część stanowić powinien najem regulowany oraz spółdzielcze lokatorskie prawo do mieszkania.

W trzecim segmencie potrzeb mieszkaniowych powinna być prawnie wykluczona osobista własność mieszkań.

Zmniejszanie udziału wydatków na cele mieszkaniowe w budżecie państwa w ostatnim dziesięcioleciu jest obiektywnym dowodem antymieszkaniowej polityki gospodarczej wszystkich ekip rządzących w tym okresie.

Regresowi pomocy państwa towarzyszyła nieracjonalność ukierunkowania tej pomocy. Główną jej część pochłaniały: premie gwarancyjne do książeczek mieszkaniowych PKO, wy-

korzystywanych w dużym stopniu na inne cele mieszkaniowe niż finansowanie kosztów budowy nowych mieszkań, wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych udzielonych przed 1993 rokiem. Ograniczyło to możliwość wspomagania rozwoju budowy nowych mieszkań.

Powinna być zachowana swoboda wyboru form prawnoorganizacyjnych podmiotów działających w sektorze mieszkaniowym.

Warunki realizacji zadań w sektorze mieszkaniowym nie powinny być różnicowane w zależności od form prawnoorganizacyjnych poszczególnych podmiotów, ale w zależności od rodzaju (segmentu) potrzeb mieszkaniowych jakie dany podmiot rzeczywistości zaspokaja. W ostatnim okresie oddaje się corocznie do użytku około 90 tys. mieszkań realizowanych jako własność osobista obywateli i stanowi to około 90% całości budownictwa mieszkaniowego.

Część budowanych mieszkań własnościowych nie znajduje już nabywców, co wskazuje na pełne zaspokojenie efektywnego popytu w tej formie budownictwa.

Jeśli więc mówi się o zwiększeniu rozmiarów budownictwa mieszkaniowego, to jest to możliwe tylko przez rozwój budowy mieszkań na wynajem regulowany, spółdzielczych mieszkań lokatorskich oraz mieszkań socjalnych.

Dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego konieczne jest rozszerzenie możliwości zaciągania kredytów przez inwestorów budujących mieszkania na wynajem regulowany oraz spółdzielcze lokatorskie. Krokiem w dobrym kierunku jest przejściowy wykup przez państwo części oprocentowania kredytów długoterminowych udzielanych na ten cel przez banki komercyjne.

Pożądane byłoby jednak obniżenie progu stałego oprocentowania, będącego głównym kryterium interwencji finansowej państwa. Obecny próg 8% powoduje, że przekracza możliwości finansowe dużej części rodzin o średnich dochodach obsługa spłaty tych kredytów i pokrywanie pełnych kosztów utrzymania mieszkania.

Natomiast dla rozwoju budownictwa w trzecim segmencie potrzeb mieszkaniowych byłoby pożądane ustalenie norm obligatoryjnych uniemożliwiających samorządowi terytorialnemu uchylać się od działań wspomagających ten segment.

Ostatnie lata przyniosły istotne zmiany w strukturze podmiotów realizujących zadania w zakresie infrastruktury związanej z budownictwem mieszkaniowym.

Prawie całkowicie zostały sprywatyzowane podmioty realizujące zadania w zakresie handlu i usług.

W znacznym stopniu sprywatyzowane zostały podmioty realizujące zadania w zakresie infrastruktury technicznej. Forma uspołeczniona dominuje tylko w sferze oświaty i służby zdrowia.

Ubočnym efektem tych zmian strukturalnych jest ograniczanie, a nawet wycofywanie się samorządu terytorialnego z rzeczywistego wspomagania rozwoju infrastruktury związanej z budownictwem mieszkaniowym.

Równocześnie sprywatyzowane podmioty infrastrukturalne podporządkowują swoje decyzje rozwoju krótkoterminowej efektywności ekonomicznej.

Dzięki wykorzystywaniu przez inwestorów mieszkaniowych rezerw gruntów budowlanych z zapewnioną infrastrukturą podstawową, opisane wyżej zmiany struktural-

ne nie zablokowały możliwości realizacji skromnych rozmiarów budownictwa mieszkaniowego.

Rezerwy te są już jednak na wyczerpaniu i bez rozbudowy infrastruktury (szczególnie technicznej) nie będzie możliwe zwiększenie rozmiarów budownictwa mieszkaniowego. Obowiązkiem samorządu terytorialnego powinno być zapewnienie organizacyjnych i finansowych warunków rozwoju infrastruktury.

Należy również wzmocnić regulacyjne oddziaływanie samorządu terytorialnego na procesy urbanistyczne i architekturę budownictwa mieszkaniowego. Warto byłoby przywrócić stanowiska głównego urbanisty miejskiego i głównego architekta miejskiego z odpowiednimi uprawnieniami decyzyjnymi w stosunku do poczynań poszczególnych inwestorów budownictwa mieszkaniowego.

W minionym dziesięcioleciu dokonała się istotna zmiana w sferze utrzymania zasobów mieszkaniowych. W wyniku ekonomizacji energetyki oraz usług wodociągowo – kanalizacyjnych i wywozu śmieci całkowite koszty utrzymania mieszkań wzrastały szybciej niż wynosiło tempo inflacji.

O ile w końcu lat osiemdziesiątych udział wydatków mieszkaniowych stanowił 7–8% budżetów gospodarstw domowych, to w końcu lat dziewięćdziesiątych udział ten wyniósł już 17–18%.

Przed rokiem 1990 usługi energetyczne i komunalne pochłaniały niespełna 50% wydatków zarządców nieruchomości, a w roku 2000 przekroczyły już 70%. Sektor mieszkaniowy został wydrenowany finansowo na rzecz ekonomizacji sektora energetycznego oraz usług komunalnych, co ograniczyło możliwość zwiększenia nakładów na remonty i modernizację budynków mieszkalnych, a w konsekwencji spowodowało dekapitalizację dużej części zasobu mieszkaniowego.

Priorytetowym zadaniem sektora mieszkaniowego jest uporządkowanie systemu opłat wnoszonych przez użytkowników mieszkań. Pierwszym krokiem powinno być niezwłoczne wdrożenie zasady, iż przeciętna opłata za mieszkanie nie może być niższa od ponoszonych przez zarządcę budynków pełnych kosztów eksploatacji, remontów, gospodarki cieplnej oraz usług komunalnych. Następnym etapem mogłoby być wprowadzenie amortyzacji jako elementu kalkulacyjnego opłat dla tych użytkowników mieszkań, którzy nie sfinansowali kosztu budowy zajmowanych mieszkań.

Dla odrobienia ogromnych zaległości remontowo-modernizacyjnych konieczne jest stworzenie zarządom nieruchomości możliwości korzystania z długoterminowych kredytów, z wykupem części odsetek przez państwo.

Uporządkowanie systemu opłat za mieszkanie powinno być powiązane z rozszerzeniem i usprawnieniem systemu pomocy socjalnej dla rodzin niezdolnych do ponoszenia pełnych kosztów utrzymania mieszkań. Środki na wypłatę tym rodzinom dodatków mieszkaniowych powinny pochodzić z budżetu państwa oraz budżetów samorządu terytorialnego.

Samo przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie wpłynie na poprawę sytuacji mieszkaniowej. Głównym problemem sektora mieszkaniowego w Polsce są potrzeby mieszkaniowe i warunki mieszkaniowe rodzin o dochodach przeciętnych i poniżej przeciętnych.

System prawnoekonomiczny Unii Europejskiej nie zawiera żadnej redystrybucji środków finansowych, umożliwiającej wyrównywanie szans i warunków mieszkaniowych między różnymi krajami. Możliwości takie istnieją tylko w zakresie rozwoju infrastruktury.

Natomiast dopuszczenie do swobodnego przemieszczania i osiedlania się ludzi w ramach Unii Europejskiej może nasilić procesy migracyjne obywateli polskich do innych krajów, co zmniejszyłoby wielkość potrzeb mieszkaniowych w Polsce.

Skala tych zjawisk będzie jednak ograniczona, gdyż nadwyżka mieszkań występuje z reguły w tych regionach Unii Europejskiej, w których jest największe bezrobocie (np. wschodnie landy Niemiec).

Jan Kornilowicz

Institut Gospodarki Mieszkaniowej

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce odpowiada poziomowi PKB. W latach 1991–2000 uległa ona dość znacznej poprawie, na którą złożyło się z jednej strony wybudowanie ok. 1 mln mieszkań, a z drugiej sytuacja demograficzna, cechująca się znikomym przyrostem ludności. Na podstawie danych statystycznych GUS można ocenić, że w latach 1991–2000 przeciętne gospodarstwo domowe w miastach zyskało ponad 5 m² powierzchni użytkowej mieszkania (powierzchnia na 1 mieszkańca wzrosła z 17,4 do 19,3 m²). W rzeczywistości są podstawy do wnioskowania, że poprawa sytuacji była większa, gdyż według GUS w 2000 r. w budowie znajdowało się 677 tys. mieszkań w domach jednorodzinnych, brak jakichkolwiek bodźców do zgłaszania zakończenia budowy sprawia, że jak można sądzić duża część domów z wymienionej wielkości jest ukończona i użytkowana. Na wsi przyrost powierzchni mieszkania przypadającej na 1 mieszkańca był podobny jak w miastach, w 2000 r. na 1 mieszkańca przypadło 19,2 m² powierzchni użytkowej. Na wsi uwidocznił się znaczny postęp cywilizacyjny; liczba mieszkań z wodociągiem wzrosła o 28%, z ustępem splukiwanym, łazienką i c.o. o ponad 30 %. Na wsi 83% mieszkań posiada wodociąg, a 67 łazienkę. Jeśli tempo poprawy będzie utrzymane, to za 10 lat standard wyposażenia mieszkań w instalacje będzie na wsi zbliżony do występującego obecnie w miastach.

Przedstawiona sytuacja nie oznacza, że mamy w kraju dobre warunki mieszkaniowe, najbardziej przeludnione (3 i więcej osób na 1 pokój), to mieszkania 1-pokojowe i jednoizbowe, ok. 29% tych mieszkań w miastach jest przeludnionych, w mieszkaniach 2-pokojowych ok. 7,8 mieszkań jest skrajnie przeludnionych. Jednocześnie w ok. 27% mieszkań w miastach na 1 pokój przypada mniej niż 1 osoba, a w 30% na pokój przypada 1 osoba, oznacza to, że prawie 60% mieszkańców miast ma jak na polskie warunki bardzo dobrą sytuację mieszkaniową, są to jednak w znacznym % gospodarstwa 1 i 2 osobowe. Tak dobre warunki mieszkaniowe jak zostały przedstawione powyżej ma jedynie ok. 16% 3 osobowych gospodarstw domowych w miastach. Na wsi, analogicznie jak w miastach, najgorsze warunki mieszkaniowe mają mieszkańcy mieszkań 1-pokojowych i jednoizbo-

wych 39% mieszkańców tych mieszkań ma bardzo złe warunki. Mieszkający w 2 pokojach w 24% mają bardzo złe warunki mieszkaniowe. Sytuację mieszkaniową w Polsce określa nie tylko brak mieszkań, lecz w znacznej mierze ich wielkość i struktura, za dużo mamy mieszkań małych.

Tam gdzie oceniamy sytuację mieszkaniową jako bardzo dobrą lub dobrą jest ona nadal nieporównywalna z sytuacją w krajach zachodniej Europy. Wynika to ze struktury mieszkań oraz wielkości mieszkań i pokoi. Zmiana tych technicznych parametrów będzie wymagała bardzo długiego czasu, tym bardziej że i obecnie najchętniej kupowanymi mieszkaniami w nowym zasobie są mieszkania 2-pokojowe nie przekraczające 50 m².

Sytuację mieszkaniową i potrzeby z niej wynikające nie można oceniać jako różnice między liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań. Na ok. 900 tys. mieszkań zajmowanych przez 2 i więcej gospodarstw domowych prawie 600 tys. ok. 70% zajmuje mieszkania 3- i więcej pokojowe, jednocześnie ok. 600 tys., tzn. drugich gospodarstw, to gospodarstwa 1-osobowe. Są to osoby, jak można sądzić, w większości zamieszkujące wspólnie z własnej woli (członkowie najbliższej rodziny).

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w podstawowej mierze powinno być realizowane poprzez rynek. Celowość udzielania subwencji i ulg ze środków publicznych w obecnym zakresie i formie jest co najmniej kontrowersyjne. Patrząc dalekosiężnie należałoby rozważyć celowość dofinansowywania budowy mieszkań w domach wielorodzinnych, celem zaprzestania budowy mieszkań zbyt małych – mieszkania rodzinne 2-pokojowe powinny mieć ok. 60, a nie 50 m². Zapobiegłoby to ich moralnemu zużyciu w stosunkowo krótkim czasie. Błędem jest rozpraszenie środków publicznych przeznaczonych na sferę mieszkaniową. Znacznie większy niż obecnie procent tych środków powinien być kierowany na fundusz mieszkaniowy zasilający budownictwo towarzystw budownictwa mieszkaniowego realizujących mieszkania na wynajem. Moim zdaniem środki publiczne powinny głównie zasilać rozwój TBS oraz ewentualnie dofinansowywać budowę pierwszego mieszkania (w domu wielorodzinnym) realizowanego przez młode małżeństwo, tak aby mieszkanie to nie było mniejsze niż 60 m². Mniejsze mieszkania czekają na kupców na rynku wtórnym. Zwiększenie procentowego udziału kredytu BGK na to budownictwo zlikwidowałoby narastającą patologię, ograniczając rzeczywisty wkład najemców do np. 15% kosztów budowy, tj. do podobnego udziału, jaki występował w spółdzielczości lokatorskiej w latach siedemdziesiątych.

Obecnie udział mieszkań prywatnych (w tym spółdzielczych własnościowych) jest w Polsce większy niż w wielu krajach zachodnich. Należy zatem rozważyć celowość dalszej wyprzedazy mieszkań komunalnych, które są źródłem odzysku mieszkań (po osobach zmarłych), mieszkania te pozwalają na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, których nie stać na mieszkania TBS.

Oceniam bardzo negatywnie podtrzymanie przez obecny rząd założeń ustawy o ochronie lokatorów uniemożliwiających w zasadzie podwyższanie opłat za mieszkania czynszowe i ograniczenie tych możliwości również w zasobie spółdzielczych. Opłaty czynszowe (i porównywalne opłaty w spółdzielniach) nie przekraczają obecnie 1,5% kosztu odтворzenia w skali roku, ma to wpływ na poziom nakładów na remonty i konserwacje,

które kształtują się od lat na poziomie 0,5% kosztów odtworzenia w skali roku. Poziom środków przeznaczanych na naprawy prowadzi do dekapitalizacji zasobów. Podczas gdy nasilenie prac termomodernizacyjnych w budynkach mieszkalnych doprowadziłoby do rzeczywistego ograniczenia opłat za mieszkania, których głównym dotąd elementem nie jest czynsz, a opłaty za energię. W zasobach komunalnych należałoby wzorem zasobów spółdzielczych stworzyć fundusz remontowy i system zasilenia tego funduszu z opłat najemców. Obecnie komunalne administracje domów przeznaczały środki uzyskiwane z podwyżek czynszów głównie na wzrost płac i kosztów ogólnych. Patologia ta musi być ukrócona głównie poprzez racjonalną prywatyzację zarządzania.

Obecne bezhołowie w zakresie zagospodarowania przestrzennego jest, jak się wydaje, wynikiem daleko posuniętej korupcji i lekceważenia nabytych praw mieszkańców. Brak jest jasno wytyczonych rejonów zabudowy mieszkalnej z określeniem jej charakteru. Wśród domów jednorodzinnych stawiane są za zgodą władz gminnych hale produkcyjne i magazynowe i inne inwestycje obniżające wartość wybudowanych domów jednorodzinnych i zaśmiecających krajobraz. W rejonach zabudowy wielorodzinnej o wysokim standardzie i cenie sytuuje się domy o małych mieszkaniach i niskim standardzie bez zaplecza rekreacyjnego dla ludzi o stosunkowo niskich dochodach, co również wpływa na obniżenie wartości mieszkań już istniejących. Istnieje całkowity brak koncepcji rozwoju rejonów, dzielnic, a często i miast w sposób racjonalny zapewniający podniesienie estetycznej wartości zabudowy i całego terenu. Kolejne rządy nie zrobiły nic lub prawie nic dla rozwoju budownictwa. Można jedynie zadać sobie pytanie, czy mogły coś zrobić. Największym osiągnięciem jest doprowadzenie do rozwoju TBS.

Budownictwo mieszkaniowe nie jest panaceum na ogólny rozwój gospodarczy (koło zamachowe), odwrotnie – rozwój gospodarczy wpływa na rozwój budownictwa mieszkaniowego. Większość mieszkań budowanych w Polsce to towar, jak każdy inny, który łatwiej jest wyprodukować, a trudniej sprzedać. Dlatego nie wierzę w samoistny wzrost koniunktury w budownictwie, który by doprowadził do budowy w 2004 r. 140 tys. mieszkań. Jedyna możliwość uzyskania takiego wyniku jest związana ze spisem powszechnym GUS, który może wykazać (choć po metodzie jego przeprowadzenia można w to wątpić), że już obecnie budujemy corocznie znacznie ponad 100 tys. mieszkań, których część nie była objęta statystyką.

Marzenia o generalnej poprawie sytuacji mieszkaniowej ogółu obywateli są mrzonką, należy postawić na ludzi młodych zdając sobie sprawę, że uzyskanie przez młodych małżonków (lub parę niemałżeńską) mieszkania poprawia w sposób istotny sytuację mieszkaniową trzech gospodarstw domowych, tj. gospodarstw ich rodziców i nowego gospodarstwa domowego. Badania prowadzone w IGM wśród 500 młodych par pragnących zawrzeć związek małżeński wykazały, że połowa z nich zamieszka w samodzielnym mieszkaniu, a co najmniej 20% będzie mieszkało, co prawda z rodzicami, ale w domu jednorodzinnym, którego przeciętna wielkość jest dwa razy większa od średniego mieszkania w domu wielorodzinnym. Ponadto dom jednorodzinny można stosunkowo tanio rozbudować. Nie kwestionuję bardzo złej sytuacji mieszkaniowej wielu rodzin, skłaniam się do twierdzenia, że ogólnie sytuacja mieszkaniowa w Polsce jest adekwatna do sytuacji

ekonomicznej rodzin i kraju. Państwa ani samorządów nie stać i długo nie będzie stać na budowanie mieszkań dla ludzi biednych, a później pokrywanie za nich kosztów utrzymania mieszkania. Większy lub mniejszy procent ludzi mieszkających relatywnie w złych warunkach występuje we wszystkich krajach, nawet w bogatych Stanach Zjednoczonych. Odniesienia naszej sytuacji mieszkaniowej do sytuacji w bogatych krajach nie mają racji bytu, tym bardziej że ocena sytuacji mieszkaniowej ma charakter subiektywny. W Polsce jeśli małżeństwo zamieszkuje samodzielnie np. 3-pokojowe mieszkanie, ocenia swoje warunki jako bardzo dobre, chociaż w porównaniu do standardów występujących w zachodniej Europie ma ono przeważnie o wiele mniejszą powierzchnię mieszkaniową.

Hanna Kulesza

Emerytowany docent Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej

Wieloletnie obserwacje i studia (ponadtrzydziestoletnie) kwestii mieszkaniowej upoważniają mnie do oceny sytuacji i polityki oraz przypomnienia propozycji łagodzenia napięcia w konkretnych warunkach naszego kraju.

Po 1989 r. nastąpiły zasadnicze zmiany w mieszkalnictwie – tak w sferze materialnej, jak i w postrzeganiu tego problemu. Niektóre zmiany były korzystne z punktu widzenia celów społecznych, inne stały się zagrożeniem dla kondycji rodzin i społeczeństwa polskiego. Diagnoza nie upoważnia do optymistycznych rokowań na przyszłość.

Obecnie sytuację mieszkaniową w makroskali cechuje ilościowa (10–15 %) nadwyżka gospodarstw domowych i rodzin nad liczbą mieszkań, a stopień nasycenia w mieszkania jest znacznie mniejszy niż w innych krajach Europy Środkowej i Zachodniej. (W Polsce przypada 310 mieszkań na 1000 ludności, a w innych krajach od 400 do 480). Przeciętny standard mieszkań też jest gorszy (m^2 na mieszkanie), a zabudowa w znacznym stopniu jest zdekapitalizowana. Niskiemu poziomowi sytuacji mieszkaniowej przeciętnej rodziny towarzyszy duże i wielostronne zróżnicowanie, a skrajności standardowe z każdym rokiem pogłębiają się, co jest konsekwencją postępującego ogólnego społecznego i dochodowego rozwarstwienia, przy braku instrumentów regulacyjnych. Z jednej strony coraz więcej jest starych, zdegradowanych domów zajmowanych przez ubogie rodziny, a z drugiej strony – nowo powstałe luksusowe wille i budynki wielomieszkaniowe zamieszkałe są przez zamożne osoby.

W każdym kraju istotne są pokoleniowe różnice w sytuacji mieszkaniowej, które krótko określa się: „starzy ludzie w starych domach, młodzi w miastach wynajmują swe pierwsze mieszkanie”. W Polsce jest podobnie, choć młode pokolenie nie otrzymuje oferty mieszkania, którego cena byłaby dostępna w zestawieniu z wysokością pierwszych zarobków. Młodzi bardzo często współzamieszkują z rodzicami.

W trudnej sytuacji mieszkaniowej są dziś liczne niezamożne wieloosobowe (często trzypokoleniowe) rodziny w małych powierzchniowo mieszkaniach spółdzielczych, które zostały wybudowane w latach 1960–1980.

W okresie transformacji powstały nowe zróżnicowania warunków mieszkaniowych. W miastach wytworzyły się dobre i złe dzielnice oraz obszary miast. Do złych rejonów obfitujących w różne patologiczne zjawiska zaczynają należeć „blokowiska” spółdzielcze, w których zamieszkiwanie stanowiło niegdyś szczyt marzeń wielu rodzin.

Zmniejszyły się natomiast kiedyś niezwykle wyraźne różnice w warunkach mieszkaniowych między miastem i wsią. Na wsi stopniowo znikają stare domy (na ogół bez urządzeń sanitarnych), modernizowane są domy zbudowane w okresie PRL, a najnowsze domy standardem i architekturą niczym nie różnią się od zabudowy podmiejskiej.

Poważne zmiany dokonują się w niskiej zabudowie miast małych i na przedmieściach miast dużych. Większość domów jednorodzinnych o normowanej powierzchni z okresu PRL została już rozbudowana i zmodernizowana, a nowe domy są duże, często dwu-, trzymieszkanie.

Pod wpływem ogólnych przemian systemowych zmieniła się świadomość społeczna, w tym również dotycząca mieszkalnictwa.

Przestały obowiązywać normatywy zasiedlania mieszkań zapewniające względny egalitaryzm w tym zakresie. Obecnie nie ma tych ograniczeń; można mieć dowolną liczbę mieszkań o dowolnej powierzchni. Znikły zasady oczekiwania na gminne, zakładowe, spółdzielcze mieszkanie, teraz trzeba je kupić bądź wynająć według zasad rynkowych.

Od pierwszych lat transformacji lansowane jest hasło „buduj się sam” i w tym przedsięwzięciu wyrosło nowe pokolenie.

Teza, że stosunki rynkowe powinny regulować również sferę mieszkaniową, głoszona była i jest przez wszystkie ekipy rządowe, niezależnie od opcji politycznej.

Oficjalne sugestie ukształtowały poglądy opinii publicznej w tym zakresie. Już w 1996 r. prawie 38% studentów opowiadało się za tezą, że „każdy sam odpowiada za swoje warunki mieszkaniowe”. Wprawdzie aż połowa badanych wówczas młodych małżeństw chciałaby dysponować mieszkaniem wynajmowanym o regulowanym czynszu, a tylko 15% – własnościowym. Preferencje te były jednak wyraźnie zależne od poziomu wykształcenia; im wyższe wykształcenie, tym częściej preferowano własność mieszkania lub domu jednorodzinne.

Na przemiany świadomości nie miały wpływ ma publicystyka dotycząca tej dziedziny życia społecznego, a właściwie jej brak. Nastąpiła zmiana pokoleniowa w środowisku dziennikarskim. Dziennikarze, tacy jak Aleksander Paszyński, Teresa Górnicka czy Urszula Szyperska, bardzo dobrze znali kwestię mieszkaniową, byli jej pasjonatami i w określony sposób kształtowali opinię publiczną. Obecnie nie ma tego typu publicystyki (czasami, choć mniej obszernie, pisze na ten temat Marek Wielgo), a problem mieszkaniowy jest przedstawiany albo jako element rynku nieruchomości lub fragment produkcji budowlanej, albo jako skrajny problem socjalny (sprawa eksmisji lub bezdomności).

Nie ma w tej chwili aktualnej szerokiej wiedzy, jaka przez dziesięciolecia była gromadzona w Instytucie Gospodarki Mieszkaniowej, którego kadra badawcza i publikacje zostały drastycznie ograniczone.

Zaniechane zostały badania społeczne w zakresie użytkowania i kultury mieszkaniowej, w zakresie potrzeb i aspiracji mieszkaniowych. Wprawdzie problemem mieszkani-

wym zaczęły interesować się nowe instytucje i organizacje, lecz ich uogólnienia są często naiwne i powierzchowne, pozbawione szerszego tła i odniesień do doświadczeń zagranicznych. Nadużywa się przy tym uśrednionych informacji statystycznych (GUS), nie analizując licznych i głębokich różnicowań.

Postrzeganie problematyki mieszkaniowej zmieniło się również w środowisku polityków. W pierwszych latach po postanowieniach „Okrągłego Stołu” kwestia mieszkaniowa była przedmiotem licznych rządowych i sejmowych opracowań i uchwał, lecz w końcu lat dziewięćdziesiątych zaczęto traktować ją na ogół jako fragment socjalnej polityki państwa. Próby uświadomienia elitom politycznym globalnej, tj. ekonomicznej, demograficznej, społecznej i politycznej, wagi tego problemu traktowane są z pobłażaniem jako relikty myślenia charakterystycznego dla minionego ustroju. Dowodów na powyższe twierdzenia dostarczają zlekceważone materiały z sesji Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy RM z 1998 r. oraz z Konferencji Komitetu Prognoz przy Prezydium PAN w 2000 r. Powstałe pod presją środowiska związanego z mieszkalnictwem kolejne rządowe programy mieszkaniowe nie zostały zrealizowane ani nawet werbalnie – rozliczone. Ostatni program, w którym budownictwo mieszkaniowe jest uważane za siłę napędową rozwoju gospodarczego, już po pół roku otoczyło milczenie. Zresztą kwestia mieszkaniowa została w nim potraktowana wąsko, wyłącznie jako element infrastruktury i produkcji budowlanej, z pominięciem spraw społecznych i problematyki utrzymania istniejących zasobów mieszkaniowych.

Trzeba z uporem przywoływać podstawowe i powszechne kanony polityki mieszkaniowej sformułowane przez klasyków mieszkalnictwa przyjęte w różnych dokumentach organizacji międzynarodowych i realizowane w krajach o rozwiniętej demokracji i gospodarce rynkowej. Mieszkanie jest tym podstawowym dobrem, które zapewnia biologiczny byt człowieka, prokreację i cywilizacyjny rozwój rodziny. Brak mieszkania jest główną cechą dyskomfortu życia. Złe warunki mieszkaniowe sprzyjają moralnej i egzystencjalnej degradacji, sprzyjają różnym patologicznym zachowaniom.

Mieszkanie jest dobrem długotrwałym o stosunkowo wysokim koszcie wytworzenia i cena skromnego mieszkania, nawet w krajach o wysokim dochodzie na głowę, przekracza, możliwości płatnicze znacznej części społeczeństwa. Z tego powodu państwa w różny sposób starają się obniżyć realną cenę mieszkania (zakupu lub wynajmu), by zapobiec degradacji biedniejszej części społeczeństwa.

Nie są znane kraje, w których w długim okresie *tylko stosunki rynkowe* bez publicznej interwencji regulowały dostępność i użytkowanie mieszkań. Według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (artykuł 75) polityka ma sprzyjać zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Społeczna nakłada obowiązek zapewnienia prawa do mieszkania, a w deklaracji HABITAT II (1996) jest następujące sformułowanie: „Będziemy działać w kierunku podaży dostępnych cenowo obiektów mieszkalnych”.

Nie można pozytywnie ocenić realizowanej dotychczas polityki mieszkaniowej, bo była nieefektywna, niekonsekwentna i pełna sprzeczności.

Głównym celem realizowanej polityki mieszkaniowej w Polsce stało się popieranie rozwoju rynku mieszkaniowego.

Znaczne środki publiczne w formie ulg w podatkach osób fizycznych zostały zaangażowane w budownictwo typu własnościowego. Z ulg tych korzystali wszyscy, niezależnie od poziomu swych dochodów i standardu budowanego domu lub mieszkania.

Niewątpliwie ta forma wspomagania przyczyniła się do rozwoju budownictwa, a pośrednio także do pobudzenia rynku mieszkaniowego. Dzięki temu wiele rodzin podjęło decyzję sprzedaży dawniej wykupionego mieszkania i środki te wraz z premią gwarancyjną i innymi oszczędnościami umożliwiły kupienie nowego, większego o wyższym standardzie mieszkania. Hasło „buduj się sam!” i ulgi podatkowe wyzwoliły przedsiębiorczość, inicjatywę i znaczne środki ludności.

Jednakże część mieszkań zbudowanych z udziałem ulgi podatkowej została skierowana na komercyjny rynek i publiczne środki nie spełniły zakładanego celu, bo częściowo zostały przechwycone przez zamożne rodziny. Udział tych publicznych środków w budowie luksusowych rezydencji z punktu widzenia celów społecznych można ocenić jako marnotrawstwo, tym bardziej że i bez ulg domy te zostałyby wzniesione.

Ulg od podatków miały również znaczenie dla rozwoju modernizacji i remontów istniejących mieszkań i domów; jakkolwiek i w tych przypadkach wiele jest wydatków ponad poziom odpowiadający współczesnej ogólnej zamożności społeczeństwa polskiego.

Efektywność ulg budowlanych była oceniana wyłącznie jako czynnik rozwoju produkcji budowlanej, a ich mała efektywność społeczna była lekceważona. Od koncepcji ulg odstąpiono dopiero po raporcie zagranicznego eksperta i w obliczu kryzysu finansów publicznych. (W 2001 r. z ulg mieszkaniowych – na budowę i remonty – skorzystało 8,6 mln podatników; do budżetu państwa nie wpłynęło ponad 6,4 mld zł).

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności o średnich dochodach służyć ma społeczne budownictwo czynszowe (TBS) powołane ustawą w 1995 r. Ta forma budownictwa rozwija się bardzo powoli. Dotychczas oddano do użytku zaledwie 16 tysięcy mieszkań (co stanowi 4% ogółu mieszkań wybudowanych w miastach w latach 1996–2001) Nowy program rządowy zakłada, że w latach 2002–2003 powstanie ok. 45 tysięcy tych mieszkań.

Rozwój, jaki niewątpliwie nastąpił w budownictwie mieszkaniowym, był równoczesny z przyspieszoną dekapitalizacją gminnych, prywatnych i spółdzielczych domów wielomieszkaniowych, w których mieszka większość ludności miast. Dekapitalizacja jest ewidentną utratą majątku narodowego, którego restytucja wymagać będzie bardzo dużych nakładów. Z tego powodu polityka była ekonomicznie nieefektywna.

Przyczyną braku remontów są od lat niskie czynsze, które nie zawierają odpisów na fundusz remontowy, a podwyżka czynszów mieszkaniowych jest uniemożliwiana bezwzględnie przeprowadzanymi bardzo wysokimi podwyżkami opłat za usługi ciepłownicze, elektryczne i komunalne. Obecnie ceny za te usługi zapewniają pełną ich rentowność; warto przy tym pamiętać, że przedsiębiorstwa, które je świadczą, zajmują na rynku bardzo często pozycję monopolisty. Jednocześnie gospodarka budynkami jest deficytowa i wymaga bądź dopłat z innych źródeł, bądź zaniechania napraw i remontów.

Urentownienie gospodarki budynkami mieszkalnymi wymaga dwu- lub trzykrotnej wyższości czynszów, co budzi obawy, że niezamożni lokatorzy nie sprostają obciążeniom.

Jednakże z czynszów regulowanych korzystają w tej chwili wszyscy, niezależnie od poziomu swych dochodów.

Innym przykładem niekonsekwentnej polityki mieszkaniowej jest pomoc państwa udzielana w formie premii gwarancyjnych na wykup zajmowanego mieszkania. Jest to zatem pomoc kierowana do tych, którzy mają mieszkanie, przy zaniechaniu jakiegokolwiek pomocy dla tych, którzy nie mają samodzielnego mieszkania i chcieliby zbierać na nie środki.

W budownictwie mieszkaniowym obecnie panuje zastój. Zmniejsza się podaż mieszkań, gdyż spadł na nie popyt. Wiele gotowych budynków stoi pustych, wiele inwestycji przerwano. Wyczerpało się zapotrzebowanie na mieszkanie dla siebie zamożnych grup ludności, a dla niezamożnych ceny mieszkań stanowią zaporę nie do przebycia. I nie jest to sytuacja przejściowa, bo trwałe jest wyczerpanie popytu u zamożnych rodzin; lokowanie środków w nieruchomości zaczyna być ryzykowne. Bez specjalnego impulsu budownictwo nie ożywi się.

A rokowania są pesymistyczne. Nie ma programu, który by tworzył warunki trwałego przekształcenia potencjalnego popytu w popyt realny. Szacuje się, że obecnie potencjalne zapotrzebowanie na nowe odrębne mieszkania tylko w klasie średniej wynosi 300–500 tys. mieszkań. Zapowiadane w programie rządowym wspomaganie budownictwa poprzez tzw. tanie kredyty nieznacznie tylko może zwiększyć popyt, bo jest to oferta skierowana do osób o dochodach większych od przeciętnych (trzeba mieć tzw. zdolność kredytową) dysponujących przy tym już zgromadzoną gotówką (30% kosztu). Istotniejsze znaczenie dla wzrostu realnego popytu mają rządowe zapowiedzi skierowania większych środków na budownictwo TBS.

Rokowania na przyszłość muszą być pesymistyczne również ze względów demograficznych. Wchodzący obecnie w wiek dojrzałości liczny demograficzny wyz młodych spotyka się z licznym wyżem osób w starszym wieku i ograniczone są możliwości pokoleniowej wymiany mieszkań.

Co roku pełnoletność uzyskuje 400–500 tys. młodych osób, z których część wybuduje sobie domy (na wsi), część uzyska mieszkanie w drodze spadku lub darowizny, większość jednak będzie odkładać założenie rodziny i pełne usamodzielnienie się, bo nie będzie miała środków na wynajem lub samodzielny zakup mieszkania. To pokolenie nie ma książeczek mieszkaniowych i nie korzysta z premii gwarancyjnych. Uwzględniając kojarzenie się par można szacować, że co rok potencjalne zapotrzebowanie na mieszkania zwiększa się o 80–100 tys. Ten duży wzrost zapotrzebowania na szeroko dostępne pierwsze mieszkania powinien skłonić do wyodrębnienia w polityce mieszkaniowej ze względu na wagę młodego pokolenia w dalszym rozwoju naszego kraju, tym bardziej że jest ono tak narażone na trudności na rynku pracy.

Problem mieszkaniowy młodego pokolenia staje się problemem politycznym i elity to powinny zauważyć (doświadczenia Hiszpanii).

Nie ma czasu na tworzenie nowej formy wspomagania przez państwo pierwszych mieszkań. Można w tym celu wykorzystać już istniejącą i sprawdzoną formę, tj. budownictwo TBS. Na pierwsze mieszkanie TBS o pow. 35–45m² młoda niezamożna para otrzy-

mywałyby środki na wkład (np. 10–20% kosztu) w formie pożyczki spłacanej lub umarżanej zależnie od dochodowych losów (np. 10 lat) tej rodziny. I z tego powodu budownictwo TBS powinno rozwijać się bardzo dynamicznie (przez najbliższe lata dynamika 150–200%), a środki budżetowe na ten cel powinny być w wysokości dotychczasowych ulg budowlanych w podatkach od dochodów. Władze poszczególnych miast powinny preferować budownictwo pierwszych mieszkań, dostrzegając w nim czynnik rozwoju miasta.

Wobec ograniczonych środków konieczne jest przejściowe ograniczenie celów w polityce mieszkaniowej, a program pierwszych mieszkań spełnia kryteria naczelnego celu o dużych konsekwencjach demograficznych, cywilizacyjnych i społecznych.

Jest to co prawda program minimum, ale poczucie realizmu i doświadczenia okresu transformacji nie upoważniają do oczekiwania gwałtownego rozwoju i szczególnie zainteresowania się elit politycznych tym problemem.

Rozwiązanie problemu mieszkaniowego wymaga długoletniego (10–15 lat) konsekwentnego działania według określonego kompleksowego programu. Elity polityczne co najwyżej programują na okres jednej kadencji i zajmują się na ogół taką sferą (odcinkiem) życia społecznego, które szybko przynosi efekty i popularność. Sfera mieszkaniowa nie jest taką dziedziną, w której populisci mogliby uzyskać wymierne sukcesy. Przykładem jest niemoc wobec czynszów i postępującej dekapitalizacji istniejących zasobów mieszkaniowych.

Niezależnie od pesymizmu, na koniec trzeba sformułować wniosek opracowania (wzorem innych krajów) narodowego programu restytucji istniejących zasobów mieszkaniowych, poprzez kompleksowe modernizacje i przebudowy fragmentów lub całych miast. Jest to program na 2–3 pokolenia, ale już wielki czas, by zacząć go opracowywać.

Brak aktywnej prospołecznej polityki mieszkaniowej nieubłaganie prowadzi do poszerzenia kręgu nędzy mieszkaniowej o znanych społecznych i cywilizacyjnych konsekwencjach.

Jerzy Majewski

Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa

Zgodnie z doświadczeniami państw Europy Zachodniej można wysunąć tezę, że pożądany rozwój sektora mieszkaniowego wymaga wypracowania modelu postępowania właściwego dla etapu rozwoju gospodarczego danego kraju i poziomu dochodów ludności, uwzględniającego jednocześnie zasady reguł rynkowych i cele społeczne. Mieszkanie jest bowiem po wyżywieniu dobrem pierwszej potrzeby; jego brak utrudnia rozwój jednostki i pełnienie jej codziennych obowiązków. Posiadanie mieszkania jest więc potrzebą i prawem każdej rodziny. Zagwarantowanie tego prawa leży w interesie państwa i jest jego powinnością wobec swoich obywateli. Mieszkanie jest jednak dobrem bardzo drogim, koszty budowy stanowią wielokrotność miesięcznych, a nawet rocznych dochodów rodzin w najbardziej rozwiniętych krajach.

Z powyższego wynika, że rozwiązywania kwestii mieszkaniowej nie można pozostawić wyłącznie działaniom praw rynku. Powinna tu być wyraźnie określona rola i zakres odpowiedzialności władz publicznych. Uważam, że w zakresie mieszkalnictwa polityka państwa powinna zmierzać do stworzenia obywatelom możliwości zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych wysiłkiem własnym, wspomaganym przez państwo, jak też zapewnienia swobody wyboru miejsca zamieszkania i formy zaspokojenia tych potrzeb. Ponadto, polityka państwa powinna respektować reguły rynkowe w sferze organizacji i ekonomiki budowy mieszkań i zarządzania zasobami przy jednoczesnym stosowaniu działań wspomagających, mających na celu zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych wszystkim grupom ludności. Stosowanie tej zasady ma szczególne znaczenie w naszych polskich warunkach, charakteryzujących się ubóstwem znacznej części rodzin i wysoce zróżnicowanym poziomem dochodów ludności.

Udział wydatków budżetu państwa na cele mieszkaniowe uważam za wysoce niezadowalający biorąc zwłaszcza pod uwagę niskie w Polsce średnie dochody ludności. Wydatki te powinny wynosić nie mniej niż 4–5% PKB. Warto zaznaczyć, że w stanowisku podzespołu do spraw polityki mieszkaniowej Okrągłego Stołu postulowano co najmniej 7% PKB. Warunkiem zwiększenia środków budżetu na wspieranie budownictwa mieszkaniowego jest wzrost dochodu narodowego, ale nie tylko, bowiem znaczący rozwój tego budownictwa może, stanowić impuls dla wzrostu tego dochodu.

Uważam, że w całym okresie transformacji ustrojowej, dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego brakowało woli politycznej władz państwowych. Kolejne rządy składały jedynie gołostowne deklaracje i zobowiązania, które następnie nie były dotrzymywane. Dlatego nie można było oczekiwać w tej dziedzinie odczuwalnych efektów.

Jeżeli chodzi o zmiany w strukturze form własności mieszkań, to są one wynikiem indywidualnych decyzji rodzin budujących nowe mieszkania bądź też wykupujących mieszkania na własność (komunalne, spółdzielcze czy zakładowe). Zjawisko wzrostu udziału mieszkań stanowiących własność osobistą uważam za korzystne, ponieważ stwarza szansę lepszej dbałości o stan techniczny zasobów mieszkaniowych, jednak pod warunkiem, że właściciela mieszkania czy domu stać na ponoszenie odpowiednio wyższych kosztów utrzymania. Uważam ponadto, że aktualnie w Polsce konieczne jest zwiększenie w strukturze budownictwa mieszkaniowego udziału mieszkań budowanych na wynajem o umiarkowanych czynszach.

Głównym, choć nie jedynym kryterium decydującym o wyborze przez zainteresowanego inwestora jednej z form budownictwa mieszkaniowego są koszty, jakie musi on w związku z tym ponieść. Dotyczy to przede wszystkim inwestorów (rodzin) o dochodach średnich i nieco powyżej nich, a więc najliczniejszej grupy potencjalnych inwestorów budownictwa mieszkaniowego. Nie dotyczy to natomiast rodzin o dochodach wysokich, które zainteresowane są budową willi bądź apartamentów w domach wielorodzinnych.

Kryterium o mniejszym znaczeniu, które jednak powinno być brane pod uwagę, jest zapewnienie po wybudowaniu domu sprawnego zarządzania zasobem mieszkaniowym przy umiarkowanych kosztach eksploatacji. Rozpatrując sprawę kosztów, jakie będzie ponosił inwestor domu czy mieszkania, trzeba wziąć pod uwagę zmiany wprowadzane przez

obecny rząd w systemie finansowania budownictwa mieszkaniowego, polegające przede wszystkim na zniesieniu dużej ulgi budowlanej. Ulga ta, według niektórych ocen, stymulowała w ostatnich latach ok. 90% budownictwa indywidualnego i spółdzielczego oraz znaczną część mieszkań przeznaczonych na sprzedaż, a więc łącznie ok. 2/3 mieszkań oddawanych do użytku. Czas pokaże, czy dużą ulgę budowlaną będzie w stanie zastąpić skutecznie możliwość odliczania odsetek od kredytów zaciągniętych na budowę domu czy mieszkania.

Gdy chodzi o zarządzanie zasobem mieszkaniowym uważam, że system najlepiej funkcjonujący pod względem organizacyjnoprawnym posiada spółdzielczość mieszkaniowa, która posiada również własny aparat kontrolno-rewizyjny. Administrowanie zasobami spółdzielczymi jest samorządne, oparte na wieloletnich doświadczeniach międzynarodowych organizacji spółdzielczości mieszkaniowej. W Polsce jej tradycja sięga lat trzydziestych poprzedniego stulecia. Warto też podkreślić, że koszty eksploatacji i utrzymania zasobów spółdzielni mieszkaniowych pokrywane są w pełni przez ich członków.

Przy ogólnie pozytywnej ocenie organizacji i zasad finansowania kosztów eksploatacji i zarządzania zasobem spółdzielni mieszkaniowych, niezbędne jest kontynuowanie procesu dzielenia spółdzielni „molochów” na mniejsze jednostki, zdolne do zapewnienia sprawnego zarządzania, zgodnie z ideą spółdzielczości i pełnym poszanowaniem praw członków – najemców lub właścicieli poszczególnych lokali. Proces porządkowania w spółdzielczości mieszkaniowej powinien być dokonywany wyłącznie przez samorząd spółdzielczy. Za niedopuszczalną uważam ingerencję w ten proces organów państwowych, co niestety miało miejsce w latach 1998–2000 i zakończyło się interwencją Trybunału Konstytucyjnego.

Pozytywnie natomiast można prognozować rozwój budownictwa na wynajem o umiarkowanych czynszach wobec zapowiadanego zwiększenia środków kredytowych dla K.F.M. przeznaczonych na budownictwo realizowane przez TBS-y i spółdzielnie mieszkaniowe. Te formy budownictwa należy wspierać. Jeśli chodzi o zasady finansowania budownictwa TBS, to po korektach dokonanych w 1997 roku obecnie nie budzą one zastrzeżeń. Jednak czynsze płacone przez najemców mieszkań w TBS-ach, obejmujące obciążenia z tytułu spłaty zaciągniętych kredytów są zbyt wysokie dla rodzin o przeciętnych dochodach. Obciążenia te będą się zmniejszać w miarę spadku oprocentowania zaciągniętych przez TBS-y kredytów; będą też relatywnie maleć w miarę wzrostu dochodów ludności. Wydaje się, że największe możliwości istnieją w obniżeniu oprocentowania kredytu oraz kosztu działki budowlanej. W TBS-ach jest to szczególnie realne, ponieważ gminy uczestniczą w ok. 80% ich liczby i wnoszą jako aport na ogół uzbrojone działki.

Program zamierzeń rządu zakłada stworzenie warunków dla znacznego zwiększenia udziału kredytu w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego. W tym celu dokonana została rekonstrukcja ulgi w podatku dochodowym, która przewiduje, że od podstawy opodatkowania można odliczyć odsetki od kredytów na budowę mieszkania, na które zaciągnięto kredyt hipoteczny. Przygotowywane jest ponadto wprowadzenie powszechnego, względnie taniego kredytu mieszkaniowego o stałym oprocentowaniu w granicach ok. 8% i okresie spłaty ok. 20 lat. Będzie mogła go zaciągnąć osoba budująca lub kupująca mie-

szkanie na własne potrzeby, jak i na wynajem, po wniesieniu wkładu w wysokości do 20% wartości przedsięwzięcia. Uważam, że rozwiązania te idą we właściwym kierunku. Nie powinny one jednak wykluczać możliwości stosowania innych form wspomagania przez władze centralne i samorządowe rodzin w dążeniu do pozyskania mieszkania. Chodzi tu zwłaszcza o rodziny słabsze ekonomicznie.

Stan utrzymania zasobów mieszkaniowych jest wysoce niezadowolający. Jednak nie dotyczy to wszystkich zasobów. Inny, znacznie gorszy jest stan zasobów sprzed 1939 roku, inny w budynkach o konstrukcji wielopłytowej, a także inny, lepszy od średniego w budynkach wzniesionych w ostatnich kilkunastu latach. Ponadto, zróżnicowany jest stan utrzymania zasobów zależnie od formy własności. Stosunkowo lepiej utrzymywane są zasoby indywidualne i spółdzielcze, gorzej natomiast komunalne i prywatne czynszowe.

Główną przyczyną istniejącego stanu są wieloletnie zaniedbania remontowe, a także brak należytej, bieżącej konserwacji budynków i mieszkań, wynikający ze zbyt niskich opłat czynszowych i z niedostatecznej dbałości właścicieli domów i mieszkań. Uważam, że koszty eksploatacji i konserwacji oraz remontów bieżących budynków i mieszkań czynszowych powinny być finansowane z opłat najemców. Wysokość tych opłat powinna kształtować się na poziomie 3% wartości odtworzenia, a po osiągnięciu tej granicy powinna być podniesiona do 4% łącznie z odpisami na fundusz remontowy. Opłatę w wysokości 6% kosztu odtworzenia uważam za zbyt wysoką.

Rodziny o dochodach poniżej określonego poziomu powinny otrzymywać dodatki mieszkaniowe, niezależnie od formy własności zajmowanego lokalu. Dodatki powinny być finansowane w wysokości po 50% przez budżet centralny oraz samorządy terytorialne.

Politykę mieszkaniową kolejnych rządów po 1989 roku oceniam negatywnie. Uważam, że można raczej mówić o braku w tym czasie jakiegokolwiek polityki mieszkaniowej. To, co robiły poszczególne ekipy rządowe, sprowadzało się do głośnych deklaracji, jak się później okazało, bez pokrycia, przy czym nikt nie czuł się w obowiązku wyjaśnić społeczeństwu, dlaczego nie dotrzymano zobowiązań. Rezultatem takiego stanu był nie tylko brak efektów w budownictwie mieszkaniowym i utrzymaniu zasobów, lecz także ciągłe zmiany przez kolejne ekipy rządowe przepisów i zasad w dziedzinie wspomagania przez budżet mieszkalnictwa, a zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego. Taki stan nie mógł oczywiście sprzyjać angażowaniu przez ludność środków w budownictwo mieszkaniowe.

Z zapowiadanych zmian w polityce mieszkaniowej po 1989 roku w zasadzie jedna została zrealizowana. Rządy koalicji po 1993 roku kontynuując prace podjęte przez poprzedników doprowadziły do uchwalenia przez Sejm ustaw tworzących podstawy nowej polityki mieszkaniowej, a mianowicie: Ustawy o własności lokali, Ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. I choć ustawy te wymagały wielu późniejszych korekt i zmian, to jednak stanowią podstawę systemu budowy i gospodarowania zasobami mieszkaniowymi i ich finansowania.

Preferowany w polityce mieszkaniowej priorytet dla budownictwa własnościowego ułatwił dostępność mieszkań jedynie dla grup ludności zamożnej, lecz nie mógł znacząco

ożywić budownictwa mieszkaniowego. Takie ożywienie wymaga bowiem umożliwienia dostępności mieszkań dla rodzin o średnich dochodach, tj. do najliczniejszej grupy ludności zainteresowanej budową bądź najmem mieszkania.

Główną przyczyną niedostatecznych rozmiarów budownictwa mieszkaniowego i niezadowolającego stanu zasobów mieszkaniowych są: zbyt niskie średnie dochody ludności oraz niski poziom dochodu narodowego. Uważam jednak, że nawet w takich warunkach można by osiągać znacznie lepsze rezultaty. W tym celu potrzebna jest jednak inna, promiśzkaniowa polityka.

Zapewnienie trwałej poprawy w mieszkalnictwie, tj. w budownictwie mieszkaniowym i utrzymaniu zasobów wymaga spójnych, długofalowych i konsekwentnych działań w okresie znacznie dłuższym niż jedna kadencja Sejmu. Aby więc polityka mieszkaniowa dała efekty, ustalenie jej podstawowych założeń i zasad powinno być przedmiotem porozumienia wszystkich znaczących sił politycznych. Stanowiłoby to gwarancję, że założenia te będą realizowane niezależnie od zmian ekip rządowych w wyniku kolejnych wyborów parlamentarnych.

Założenia strategii rządu z 2002 roku, dotyczącej budownictwa mieszkaniowego, uważam za obiecujące. Na ich ostateczną ocenę trzeba jednak czasu. W szczególności pozytywnie oceniam: zapowiedzi rządu uznające rozwój budownictwa mieszkaniowego jako ważny czynnik pobudzający rozwój gospodarki oraz dążenie do uczynienia z kredytu głównego źródła finansowania budownictwa mieszkaniowego (kredyt udzielany na długi okres i o stosunkowo niskim oprocentowaniu). Założony w strategii rządu do osiągnięcia w 2004 roku poziom 140 tys. mieszkań nie może w znaczący sposób pobudzić wzrostu gospodarczego i stać się „kołem zamachowym” rozwoju gospodarki. Uważam, że poziom budownictwa mieszkaniowego, który mógłby aspirować do uznania go „kołem zamachowym” rozwoju gospodarki, to około 8 mieszkań na 1000 mieszkańców, czyli ok. 300 tys. mieszkań rocznie.

Nierozwiązanie kwestii dostępności mieszkań dla grup ludności o średnich i niższych dochodach stanowi z pewnością największy hamulec w szerszym rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Uporanie się z tym problemem nie będzie sprawą łatwą w warunkach, w jakich znajduje się nasza gospodarka, a zwłaszcza niski dochód narodowy oraz stosunkowo niski średni poziom dochodów ludności. W tej sytuacji należałoby rozważyć, czy środków z budżetu państwa przeznaczonych na wspieranie mieszkalnictwa nie należałoby w większym stopniu skoncentrować na pomocy dla grup ludności o średnich dochodach. Uważam ponadto, że środki pomocowe nie powinny być uzależnione od formy własności mieszkań (prywatna, spółdzielcza czy społeczna), lecz w zależności od poziomu dochodów zainteresowanych pozyskaniem mieszkania rodzin. Jeżeli chodzi o określenie kształtu polityki mieszkaniowej państwa uważam, że nie wszystkie jej elementy wymagają ukształtowania na nowo. Natomiast całość kształtu tej polityki wymaga szerokiej, społecznej dyskusji celem osiągnięcia, w jej podstawowych elementach, konsensusu głównych sił politycznych, m.in. po to, aby uniknąć permanentnych zmian wynikających nie ze względów merytorycznej zasadności, lecz zależnie od tego, jaki pogląd reprezentuje będąca przy władzy opcja polityczna.

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej może wpłynąć na poprawę sytuacji mieszkaniowej polskich rodzin. Sądzę jednak, że nie nastąpi to natychmiast po wejściu do Unii, lecz stopniowo, w dłuższym okresie. Wiąże się to przede wszystkim z szansą, jaką wejście do Unii Europejskiej stwarza Polsce w zakresie przyspieszenia rozwoju całej gospodarki, wzrostu dochodu narodowego oraz wzrostu dochodów ludności. Natomiast nie sądzą, aby wejście Polski do Unii Europejskiej spowodowało znaczący napływ kapitałów zagranicznych, np. w postaci tanich kredytów przeznaczonych na rozwój budownictwa mieszkaniowego i poprawę utrzymania zasobów. Swoje stanowisko uzasadniam obserwacją sytuacji, jaka ma miejsce dotychczas, gdy chodzi o zainteresowanie kapitału zagranicznego inwestowaniem w sferę mieszkalnictwa w naszym kraju. Natomiast uważam, że część unijnych funduszy strukturalnych będzie mogła być wykorzystana na rozwój infrastruktury komunalnej, zarówno w miastach, jak i na wsi. Będzie to pomocne w przygotowaniu uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe i będzie miało wpływ na rozwój tego budownictwa.

Andrzej Porawski

Związek Miast Polskich

Obserwujemy wzrastające zainteresowanie miast sytuacją mieszkaniową swoich społeczności, związane między innymi z niewydolnością polityki mieszkaniowej państwa, które nie jest w stanie nadrobić zapóźnień ostatniego półwiecza. Powszechnie wiadomo, że miasta dysponują wieloma instrumentami, za pomocą których są w stanie w znaczącym stopniu wpływać na rozwój budownictwa mieszkaniowego na swoim terenie. Nie wszystkie jednak wykorzystują te możliwości, a tylko mała część ich opracowała swoją własną strategię czy politykę mieszkaniową, mającą kompleksowy charakter. Niektóre realizują konkretne programy mieszkaniowe, po części wynikające z postanowień i priorytetów strategii rozwoju miasta.

Biuro Związku Miast Polskich postanowiło w związku z tym zwrócić się do miast członkowskich z prośbą o przesłanie przyjętych dokumentów, dotyczących założeń ich polityki mieszkaniowej i przebiegu jej realizacji.

Na 262 miasta należące wówczas do Związku konkretne odpowiedzi dało tylko 57, przy czym 34 nadesłały odrębne strategie (polityki, programy) mieszkaniowe, 2 dalsze poinformowały, że strategię posiadają, 5 przysłało niektóre dane, dotyczące stanu mieszkalnictwa w mieście, 5 – te fragmenty strategii rozwoju miasta, które dotyczą polityki mieszkaniowej, a 6 – odpowiedzi negatywne. Sześć innych aktualnie pracuje nad strategiami (2 – mieszkaniową, 4 – ogólnymi). Najprawdopodobniej tylko te miasta, które przysłały materiały, dysponują odrębnymi dokumentami określającymi politykę mieszkaniową miasta, choć w zasobach Biura Związku znaleźliśmy strategie mieszkaniowe jeszcze dwóch miast, które nie odpowiedziały na ankietę.

Z informacji kilku miast wynika, że na bieżąco monitorują one rozwój sytuacji mieszkaniowej i modyfikują wcześniej przyjęte założenia. Najciekawsze i najbardziej syste-

matyczne informacje o realizacji strategii i o dokonywanych na podstawie prowadzonego monitoringu modyfikacjach nadesłało Opole.

Biuro Związku Miast Polskich postanowiło też wyszukać w posiadanym zbiorze strategii rozwoju miast te ich części, które dotyczą priorytetów (programów) mieszkaniowych. Okazało się, że na 100 strategii 50 określa te priorytety.

Diagnoza sytuacji mieszkaniowej prawie wszystkich miast jest niemal identyczna, zawierając powszechnie wiadome konstatacje: niższy niż w wielu krajach Europy wskaźnik liczby mieszkań na tysiąc mieszkańców, niewysoki przeciętnie standard mieszkań, spore niezaspokojone zapotrzebowanie różnego rodzaju (socjalne, młodych małżeństw, wyroki eksmisyjne, inne), słabe tempo budowy nowych mieszkań, zwłaszcza odnoszących się do najistotniejszych części popytu. Są nieliczne miasta, które swoją sytuację w tej dziedzinie definiują odmiennie, jednak nie ma to większego znaczenia dla całości obrazu.

W dyspozycji miast są dokładniejsze dane, dotyczące zasobów komunalnych. Zasoby te stanowiły w końcu 1998 roku średnio 18,5% wszystkich mieszkań w miastach (w końcu 1995 – 21,3%), ale ich udział w poszczególnych miastach znacznie się różni. Większość miast w Polsce – 462 miasta liczące poniżej 10 000 mieszkańców – posiada mniej niż 100 mieszkań komunalnych. Trudno w ich przypadku mówić o wieloaspektowym gospodarowaniu tymi zasobami – zwykle nie mogą one nawet myśleć o wydzieleniu w nich mieszkań socjalnych, ponieważ cały zasób i tak jest od dawna zajęty. Jeśli dodać do tego 1650 gmin wiejskich, które średnio mają po 67 mieszkań komunalnych, można stwierdzić, że najwyżej 400 miast spośród niemal 2500 gmin ma szansę prowadzić aktywną politykę mieszkaniową w oparciu o własne zasoby.

Ważnym ustaleniem jest fakt, iż największa część zasobów komunalnych, przekazanych gminom w 1990 roku, to budynki przedwojenne, a więc liczące ponad 60 lat, silnie zdekapitalizowane. Z ankiety przeprowadzonej przez Związek w roku 1997 na temat stanu zasobów komunalnych w miastach wynika, że: 44,4% zasobów pochodzi sprzed 1946 roku, 29,5% zasobów wybudowano w latach 1946–1965, 26,1% zasobów wybudowano po 1965 roku.

Jednocześnie z danych GUS wynika, że mimo trwającego kryzysu w budownictwie mieszkaniowym, wyrażającego się niską liczbą oddawanych do użytku mieszkań, można też zaobserwować trendy korzystne: mieszkanie oddane do użytku w miastach w roku 1998 miało 83,9 m², podczas gdy w roku 1990 miało tylko 69,6 m², powierzchnia użytkowa mieszkania w mieście wzrosła dzięki temu w tym samym czasie z 54,3 m² do 55,8 m², liczba osób na jedno mieszkanie miejskie spadła w tym samym czasie z 3,15 do 2,98.

Oczywiście te dane nie zmieniają ogólnego wniosku, wynikającego z diagnozy – w Polsce istnieje duże niezaspokojone zapotrzebowanie na mieszkania, a obecne tempo budowy mieszkań jest dalece niewystarczające, by to zapotrzebowanie zaspokoić. Popyt szacowany przez miasta może być zaspokojony w ciągu co najmniej kilkunastu lat – i to pod warunkiem przyspieszenia tempa rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Stąd też głównym celem strategicznym miast jest podejmowanie wysiłków na rzecz przyczynienia się do wzrostu liczby budowanych mieszkań.

Formułując cele cząstkowe, a zwłaszcza programy realizacyjne, miasta stwierdzają często, że skuteczność podejmowanych przez nie działań będzie zależeć także od rozwią-

zań legislacyjnych, ułatwień systemowych w zakresie finansowania, jak również od programów specjalnych, podejmowanych centralnie. Rozwiązanie polskiego problemu mieszkaniowego jest oczywiście możliwe wyłącznie przy wspólnym wysiłku społeczności lokalnych i instytucji centralnych.

Dotychczasowe rozwiązania, zawarte w programach specjalnych (TBS, termomodernizacja, wspieranie budownictwa mieszkaniowego, w tym infrastruktury towarzyszącej), dofinansowywanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, miasta oceniają pozytywnie, chętnie z nich korzystając. Środki zaangażowane przy tym przez państwo uczestniczą w montażu finansowym z różnych źródeł, dobitnie potwierdzając tezę, że nawet niewielki udział środków budżetowych wywołuje – przy korzystnych warunkach partnerstwa, zawartych w programach – zwielokrotniony efekt. Podobne osiągnięcia przyniósł np. program zagospodarowania obiektów po wojskach rosyjskich, w którym 100 mln zł z budżetu państwa przyciągnęło ok. 120 mln z budżetów gmin, 30 mln zł z innych środków publicznych oraz wielokrotnie większe zaangażowanie środków prywatnych, zarówno indywidualnych, jak i licznych firm.

W wielu strategiach miasta wskazują jednak, że celowe jest uruchomienie jeszcze innych programów wspierających lokalne wysiłki w zakresie mieszkalnictwa. Miasta czekają zwłaszcza na: program wspierający budownictwo socjalne, program renowacji i modernizacji zabudowy miejskiej, program przeciwdziałania bezdomności. Wszystkie trzy programy były wstępnie przygotowane przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, jednak nie zostały zaakceptowane. Należy jak najszybciej do nich wrócić.

Oczekiwane są jeszcze inne rozwiązania legislacyjne, na przykład zmiany w ustawie o planowaniu przestrzennym, o finansach publicznych, o wspieraniu przez państwo budownictwa mieszkaniowego.

Partnerstwo to największa szansa skuteczności podejmowanych działań dla ożywienia budownictwa mieszkaniowego. W zależności od kierunku współpracy miasta oferują różne formy współdziałania. Najczęściej wymieniani partnerzy to: towarzystwa budownictwa społecznego, inwestorzy indywidualni i deweloperzy, spółdzielnie mieszkaniowe inwestujące i eksploatacyjne, zakłady pracy, wspólnoty mieszkaniowe oraz najemcy komunalnych lokali użytkowych i lokatorzy mieszkań komunalnych.

Rodzaje działań, jakie miasta proponują swym partnerom, zależą od zakresu przedsięwzięć podejmowanych w programach strategii realizacyjnych.

Powyższy zarys ma na celu ogólne nakreślenie zawartości strategii mieszkaniowych miast, z którego wyłania się swego rodzaju plan strategii nie tyle idealnej, co rozbudowanej, z zastosowaniem wszystkich ważniejszych elementów, wymienionych przez miasta. Oczywiście nie oznacza to, że strategia mieszkaniowa każdego z miast musi zawierać wszystkie te elementy. Każda z nich jest przecież dostosowana do lokalnej specyfiki i możliwości.

Jest też oczywiste, że otrzymany materiał nie jest kompletny i zapewne nie uwzględni ważnych ustaleń zawartych w strategiach innych miast czy też w dokumentach powstających w wyniku monitoringu realizacji strategii otrzymanych (tylko Opole dostarczyło takie materiały – bardzo interesujące i pouczające, bo wskazujące, jakie wnioski

płyną z obserwacji procesu wdrażania przyjętych celów i zamierzeń; widać z nich, jak dynamicznym procesem może być prawidłowo rozumiana strategia, stanowiąca żywe przedsięwzięcie, a nie kolejny dokument „na półkę”).

Żadne przeglądy ani opracowania nie są w stanie zawrzeć wszystkich ciekawych rozwiązań, wymyślonych i zrealizowanych przez różnych lokalnych działaczy samorządowych. Stąd też nie będzie w nich na przykład Rybnika, gdzie kilkuletni program modernizacji zasobów komunalnych w centrum miasta, któremu towarzyszył ciekawy pomysł wzbogacenia tego obszaru o elementy małej architektury, spowodował rosnącą aktywność właścicieli pozostałych budynków, którzy postanowili nie odstawać od właściciela komunalnego i także zmodernizowali swoje zasoby. Nie będzie Ostrowa Wielkopolskiego, który – w ramach swojej niezwyklej strategii zarządzania miastem – wniósł aportem swe zasoby komunalne do spółki, a potem oddał swoje udziały holdingowi spółek komunalnych – notowanemu na giełdzie Holdikomowi. Dzięki temu, że nie zajmują się mieszkalnictwem urzędnicy, trwa rozwój zasobów, kolejka oczekujących na mieszkania „od miasta” jest już w zasadzie załatwiona (inne miasta potrzebują na to – przy zakładanej w strategiach dynamice – średnio 10 lat), a spółka zaczyna być kluczowym aktorem na lokalnej scenie budownictwa mieszkaniowego (tylko z aktu notarialnego spółki wynika jej misja, polegająca m.in. na realizacji zadań własnych miasta z zakresu mieszkalnictwa). Nie będzie też Zgierza, którego strategia mieszkaniowa jest niewątpliwie modelowa w sensie podręcznikowym (nie mamy danych na temat realizacji).

Jedno z lektury zgromadzonego przez Związek Miast Polskich materiału wynika na pewno – rozwój budownictwa mieszkaniowego jest przedmiotem troski samorządów miejskich. W jej wyniku powstają różne inicjatywy, które przyczyniają się – na miarę możliwości poszczególnych miast – do ożywienia różnych kierunków rozwoju budownictwa i rozmaitych form mieszkalnictwa.

Antoni Rajkiewicz

Institut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego

Zabieram głos jako polityk społeczny, u którego w zajęciach dydaktycznych i przedsięwzięciach badawczych mieszkalnictwo zajmuje trwałą pozycję. Z jednej strony mieszkanie traktuję jako szczególnie ważną ludzką potrzebę egzystencjalną, a warunki zamieszkiwania jako element jakości życia, z drugiej strony staram się pozostać wierny wywodom takich badaczy, jak Edward Strzelecki, Konstanty Krzeczkowski czy Adam Andrzejewski, którzy niezmiennie traktowali sytuację mieszkaniową w Polsce jako kwestię społeczną. A kwestia społeczna to wszak zjawisko, które budząc niepokój, stwarzając zagrożenia i powodując różnego rodzaju perturbacje, zmuszać powinno nie tylko do działań interwencyjnych i prewencyjnych, ale do zmian systemowych.

Przed politykiem społecznym rozpatrującym współczesną kwestię mieszkaniową w Polsce stoją zatem zadania tak oceny: (1) stanu i struktury zaspokajania potrzeby mie-

szkaniowej, (2) sposobów i kosztów dochodzenia do „dachu nad głową” oraz (3) wydatków związanych z jego eksploatacją, jak i zaproponowanie przedsięwzięć łagodzących dostrzegane dolegliwości.

Brak danych z Narodowego Spisu Powszechnego z maja 2002 r. nie pozwala dzisiaj (październik 2002) na dokładniejszą ocenę współczesnej sytuacji mieszkaniowej. Bieżąca statystyka i badania uzupełniające, pozwalają jednak na zwrócenie uwagi na następujące niepokojące zjawiska:

- narastający niedobór mieszkań dla powstających gospodarstw domowych i lokatorów żyjących w warunkach zagrożenia wynikającego z dekapitalizacji domostw;
- zwiększająca się polaryzacja warunków mieszkaniowych: jedni z przyczyn niezawinionych wegetują, inni żyją w warunkach luksusowych, osiąganym nierzadko dzięki machinacjom czy przywilejom niewspółmiernym do wkładu własnego, do po prostu uczciwej pracy;
- postępująca przyspieszona dekapitalizacja znacznej części substancji mieszkaniowej, tak wskutek zaniedbań konserwatorskich i remontowych, jak i umyślnego niszczenia obudowy i urządzeń.

Droga do poprawy sytuacji wieść powinna przede wszystkim przez zwiększenie liczby mieszkań oddawanych do użytku. Jest to droga, po której mogą równolegle toczyć się zmagania z bezrobociem; może też wzrastać przestrzenna mobilność siły roboczej. Rzecz wiąże się jednak z wysokością oprocentowania i dostępnością kredytów mieszkaniowych (wszak kredyt to „pieniądz inwestycyjny”, tak jak podatek jest przede wszystkim „pieniądem budżetowym”). Z kolei polityka redystrybucyjna państwa powinna wspomagać mniej (nie z własnej winy) zasobnych, a uszczuplać zasoby tych, którzy doszli do bogactwa w sposób obrażający zasadę uczciwości czy rzetelności.

W warunkach gospodarki rynkowej konieczne jest jednak upowszechnienie poczucia wzrostu własnej odpowiedzialności za swoją sytuację mieszkaniową. Z jednej strony chodzi o gromadzenie celowych oszczędności na wkład mieszkaniowy, z drugiej zaś o uwzględnienie w strukturze wydatków kosztów wynajmu czy posiadania oraz utrzymania mieszkania. Nierzadko musi dochodzić do wyboru: mieszkanie, samochód o wyższym standardzie czy też kosztowny wyjazd wypoczynkowy. Z kolei na władzach publicznych wszystkich szczebli ciąży obowiązek sprzyjania zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. W grę wchodzi wspieranie towarzystw, spółdzielni czy kas budownictwa mieszkaniowego (kłania się tu m.in. pozytywne doświadczenie wieloletniego funkcjonowania Bausparkassen u naszego zachodniego sąsiada) oraz prowadzenie własnego komunalnego budownictwa mieszkaniowego.

Porządkowanie spraw własnościowych i gwarancji hipotetycznych powinno pobudzić do większej troski o stan nieruchomości. Nie należy przy tym wykluczać nadzorowanego obowiązku bieżącej ich konserwacji i niezbędnej modernizacji.

Wydaje się, że trudno będzie wyeliminować ze sfery mieszkalnictwa instytucje eksmishji. Odbywać się one jednak powinny w sposób ucywilizowany, zawsze z możliwością uzyskania lokum zastępczego.

Nieuchronna staje się też podwyżka czynszów i świadczeń komplementarnych. Wobec ubóstwa znacznej części lokatorów konieczne jest więc utrzymanie systemu dodat-

ków (zasiłków) mieszkaniowych. Warto przy tym zauważyć, że w bogatszych od nas krajach Europy Zachodniej są one pozycją trwałą w systemach świadczeń socjalnych. Szacuje się, że ok. 17% najemców jest tam uprawnionych do korzystania z nich. W Polsce odsetek ten jest niższy, choć według badań CBOS z kwietnia 2002 r. 31% ankietowanych przyznało, że ma trudności w uiszczaniu czynszu.

Kończąc niniejszą zwięzłą wypowiedź, chciałbym podkreślić, że rozwiązywanie kwestii mieszkaniowej wymaga kompleksowych i spójnych koncepcji oraz działań tak w układach horyzontalnych, jak i wertykalnych. Przy nieuchronnym wzrastającym poczuciu wzrostu własnej odpowiedzialności (przezorności) w zaspokajaniu tej fundamentalnej, egzystencjalnej potrzeby, nie wolno zwalniać państwa i innych podmiotów publicznych od aktywnej roli organizatorskiej, kreatywnej i ochronnej.

Sam rozwój budownictwa mieszkaniowego, wspierany racjonalną polityką kredytową, uznać należy za podstawowy czynnik ożywienia gospodarczego i redukcji poziomu bezrobocia w Polsce. Uważam, że bez inwestycji mieszkaniowych i infrastrukturalnych nie będzie u nas wyraźniejszego wzrostu gospodarczego.

Jolanta Supińska

Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego

Nie jestem członkiem drużyny *mieszkańców*: nie jestem architektem, urbanistą, nie uprawiam ani socjologii, ani ekonomiki mieszkalnictwa. Natomiast uważam się za wytrwałego kibica wszelkich działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa

Jako *ogólny* polityk społeczny nie mogę chyba być podejrzana o skrzywienie zawodowe sprzyjające przecenianiu wagi mieszkalnictwa, o partykularyzm. A nawet mam uczucie, że dopiero myślenie całościowe pozwala w pełni docenić wagę (nie)zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Bowiem wielorakie skutki owego (nie)zaspokojenia *rozpływają się* po całej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, wywołując poważne awarie czasem w znacznej odległości od ich źródła.

Nie jestem w tym oryginalna. Powiedzenia o podstawowej potrzebie (i podstawowym prawie człowieka) posiadania dachu nad głową, o mieszkalnictwie jako zamachowym kole gospodarki, stały się prawdami obiegowymi. I nieustannie zdumiewa mnie, że od tych tak prawdziwych, że aż banalnych diagnoz nie ma żadnego przejścia do reorientacji priorytetów w polityce państwa.

Niejeden walczący w wyborach polityk sparzył się już na dotykaniu spraw mieszkaniowych. Lepiej było unikać tego tematu, żeby nie zostać ośmieszonym. Najnowszy przykład: o ile mi wiadomo, żaden z kandydatów do fotela prezydenta Warszawy nie wyeksponował w swym programie celów mieszkaniowych, zaś stolica jawi się w ich wypowiedziach raczej jako węzeł komunikacyjny niż jako zespół mieszkaniowy.

Dlaczego tak się dzieje? To temat na długą rozprawę. Zasygnalizuję tylko trzy kwestie, rozwijając nieco szerzej dwie pierwsze. Mieszkania mają niejasny status, nie do koń-

ca mają cechy *dóbr prywatnych*, ale nie są też do końca *dobrami publicznymi*. Mieszkalnictwo stało się terenem ideologicznej walki między piewcami świętego prawa własności indywidualnej a nostalgicznymi weteranami (i pogrobowcami) ruchu spółdzielczego. Mieszkania, osiedla i miasta buduje się zbyt długo, by politycy uwikłani w polityczną kadencyjność dotrwali do finału zainicjowanych przez siebie programów mieszkaniowych.

Pojęcie *dobra publicznego* robi w ostatnich dekadach zawrotną karierę. Jest ono kompatybilne z językiem współczesnej ekonomii. Uważam, że politycy społeczni powinni z wdzięcznością przyjąć ten termin, gdyż ułatwia on znalezienie wspólnego języka z ekonomistami (ale tylko dobrze wykształconymi!) w debatach budżetowych.

Dobrom publicznym przypisuje się następujące cztery cechy: 1) korzyści płynące z istnienia tych dóbr wykraczają daleko poza korzyści poszczególnych jednostek, np. indywidualnych nabywców; 2) ich pozytywne efekty zewnętrzne są udziałem większych zbiorowości ludzi, a także społeczeństwa i gospodarki jako całości; 3) korzystanie z nich odbywa się zbiorowo, bowiem one same i ich efekty są niepodzielne, nikogo nie można wykluczyć ze zbiorowości ich użytkowników, toteż 4) nie występuje (bo nie ma sensu) rywalizacja o te dobra, rynek nie jest w stanie ich wytworzyć – w odpowiedniej ilości albo wcale. Wprawdzie sam rynek nie może funkcjonować bez istnienia wielu dóbr publicznych, ale jako ich producent okazuje się zawodny. Wskazane jest więc uruchomienie mechanizmów nierynkowych, a przynajmniej modyfikacja mechanizmów rynkowych (np. produkcja tych dóbr w sektorze publicznym lub przynajmniej częściowe opłacanie ich publicznymi pieniędzmi).

Przykładami „czystych” dóbr publicznych – mających wszystkie cztery cechy – mogą być: niezdewastowane środowisko naturalne, zdrowie publiczne, a nawet trwały pokój i sprawiedliwość społeczna, ale w kategorii tej mieszczą się i takie detale, jak tabliczki z nazwami ulic i światło rzucane przez miejskie latarnie.

Bardziej skomplikowany jest przykład *edukacji*. Wprawdzie można efekty kształcenia sprowadzić do korzyści czysto indywidualnych i uznać, że szkoły produkują zawłaszczany przez poszczególnych ludzi, ucieleśniony w nich, *kapitał ludzki*; ale już dość powszechnie postrzega się jego efekty zewnętrzne korzystne dla całego społeczeństwa. I recytuje się hasła o priorytecie dla edukacji (choć ze skutkami budżetowymi też dalece niezadowolającymi...).

Natomiast z mieszkaniami jest większy kłopot. Na pewno mają one cechy oznaczone numerami 1 i 4. Godziwe warunki mieszkaniowe osób i rodzin stabilizują społeczeństwo jako całość, umożliwiają mu dobre funkcjonowanie i rozwój. Wolny rynek nigdzie – nawet w najbogatszych krajach – nie jest zdolny do wytworzenia ich w odpowiedniej ilości i jakości. Ale cecha 3 na pewno nie dotyczy mieszkań: bardzo łatwo na różne sposoby społeczeństwo (a nawet prawo) z mieszkań wyklucza – eksmituje! – lub nie przyznaje do nich prawa. W końcu sam termin *wykluczenie* pochodzi od klucza, po którego użyciu mieszkanie staje się fizycznie niedostępne. A cecha 2? Skoro mieszkanie jest oazą prywatności, skoro *my home is my castle*, to użytkowanie zbiorowe dotyczy może tylko marginesu domów akademickich, hoteli robotniczych i schronisk dla bezdomnych?

Jednak przejawów zbiorowego użytkowania jest w osiedlach ludzkich znacznie więcej. Indywidualnego mieszkania nie da się wyizolować z otaczającej przestrzeni, z więk-

szych układów. Samo mieszkanie jest oazą prywatności, ale naokoło są budynki i osiedla ze wspólną infrastrukturą komunalną i siecią szlaków komunikacyjnych, są wielofunkcyjne miasta. Taka jest fizyczna natura mieszkalnictwa – wspólnota przestrzenna. W jej ramach mamy swoje obszary intymności, ale ta intymność jest zawsze ograniczona i względna. Nawet jeśli pojedynczy ludzie mają tytuł własności do poszczególnych cegiełek tej konstrukcji, to stanowi ona całość będącą – jednak! – *dobrem publicznym*. Wymagającym troski i odpowiedzialności podmiotów publicznych.

W ten sposób dotykamy konkurencyjnych ideologii dotyczących podstawowych zasad mieszkalnictwa. Czy konieczna i najlepsza jest dominacja (a może nawet monopol?) prywatnej własności mieszkań? A może liczne funkcjonalne współzależności mieszkań i ich mieszkańców narzucają wręcz konieczność wyboru własności grupowej – spółdzielczej lub komunalnej?

W powojennej Polsce idea własności grupowej nigdy nie miała lekkiego życia. W okresie *demokracji ludowej* była traktowana podejrzliwie, jako kłócząca się z własnością ogólnospołeczną (zwłaszcza przy okazji dyskusji nad rolą samorządu pracowniczego w przemyśle, ale nie tylko). Obecnie jest ona traktowana – przez nowe polityczne elity – jako sposób przemykania czegoś na kształt i podobieństwo własności państwowej. Natomiast własność prywatną stawia się na piedestale (pomijając kłopotliwy fakt, że we współczesnej gospodarce dominuje własność prywatna ale rozproszona – występująca w spółkach akcyjnych). Jest to moda intelektualna działająca na ludzką wyobraźnię.

Marzy mi się czasem, by pod hasłem *wraca nowe* ponownie wylansować ideę spółdzielczości jako szczególnie cenną aksjologicznie (choć może nie *świętą*). Natomiast rozważenia wymaga kwestia gotowości Polaków do „bycia spółdzielcami” – bardzo istotna dla dalszych prognoz.

Co – oprócz kultu własności prywatnej – tłumii tę gotowość? To, że własność jest postrzegana zero-jedynkowo: albo *jest się* właścicielem, albo się nim *nie jest*. *Tertium non datur*. A każda własność jest przecież stopniowalna, składa się na nią *wiązka praw własności*, które można rozmaicie rozdzielać między indywiduum, spółdzielnię, władze lokalne, władze publiczne. W mieszkalnictwie jest to szczególnie niezbędne i choćby dlatego gradacja uprawnień właścicielskich musi tu w praktyce występować.

Funkcjonuje u nas też fałszywe mniemanie, że indywidualna „pełna” własność równa się bezpieczeństwu: *jestem właścicielem, jestem na swoim, nikt mnie nie wyzuje z tej własności i z moich uprawnień*. Gdyby udało się – modyfikując prawo i praktykę – udowodnić, że najem i spółdzielcze prawo do lokalu mogą dać nawet większą pewność i większe bezpieczeństwo, że właściciel może zbankrutować, ale ochrona lokatora jest nienaruszalną zasadą, to postawy ludzi zaczęłyby ewoluować.

Własność kojarzy się również ludziom z możliwością *przekazania jej następnym pokoleniom*, co skłaniać ich do większej troski o zasoby, gospodarności. I może dawać jeszcze większe poczucie bezpieczeństwa. Ale najem i uczestnictwo we wspólnocie spółdzielczej też, albo nawet bardziej – w pewnych warunkach prawnych, jeżeli ścieżka przekazywania następnym pokoleniom będzie wytyczona – mogą dać bezpieczeństwo

i ciągłość dziedzictwa kolejnych pokoleń. Na ogół podkreśla się, że najem służy ruchliwości przestrzennej, ale warto pokazać, że najem daje też szansę zakorzenienia.

Są również inne motywy odruchów antyspółdzielczych – zawinione nie tyle przez urbanistów co przez inwestorów, którzy nie kończyli realizacji projektów urbanistycznych. W efekcie nasze osiedla stawały się czasem *przestrzeniami odspołecznymi* – czyli skłaniającymi ludzi do trzymania się z daleka od siebie lub do popadania w konflikty. Konfliktowość tych małych przestrzeni zarządzanych przez władze spółdzielcze lub komunalne rzucała się w oczy. W związku z tym ludzie rzeczywiście po omacku poszukują dla siebie więcej prywatności, wyzwolenia się od tej wspólnoty, od tych władz; często przy tym błędzą, podejmują decyzje dla siebie niekorzystne. Poza tym sąsiedztwo sprzyja więzi społecznej, ale nie zawsze więzi pozytywnej, nie zawsze prowadzi do miłości.

Oto bardzo typowy konflikt wewnątrz osiedla spółdzielczego: *nasz budynek jest w dobrym stanie, a musimyłożyć na remont sąsiedniego starszego budynku*. Zapada postanowienie: *wydzielmy się, bo w tym momencie nasza sytuacja jest lepsza niż współspółdzielców, będziemy na swoim i wyjdzie to na naszą korzyść*. Tak rozumującym ludziom brakuje wyobraźni, nie rozumieją, że za kilka lat sytuacja się odwróci: *my będziemy chcieli uzyskać środki na remont kapitalny, a tamci już będą po kłopotach i będą w stanie to sfinansować*. A przecież w ostatnich latach bardzo się u nas lansuje *świadomość ubezpieczeniową*. Perswaduje się obywatelom: zobaczcie, jak to dobrze, że różne grupy zagrożone chorobą, bezrobociem, starością łączą się we wspólnotę – obowiązkowo czy dobrowolnie – i wobec tego finansowanie ryzyka rozkłada się na większą zbiorowość; tak jest taniej i bezpieczniej. Wspólnota spółdzielcza jest właśnie taką wspólnotą, która pozwala równomiernie rozłożyć ciężar rozmaitego rodzaju ryzyk – choćby takich jak remont.

Czy spółdzielnie przyszłości powinny być małe czy duże? Gdzie leży złoty środek? Najlepsza wydaje się być spółdzielnia średnia. Jeśli jest za mała, to nie ma w niej tego rozłożenia ryzyka, chociaż więzi społeczne mają szansę być bezpośrednie i intensywne. Jeżeli to wszystko uregulujemy prawidłowo, idea spółdzielczości przetrwa. Jednak obecnie panuje tu wszechogarniająca nieufność.

Zaufanie jest jednym z najbardziej deficytowych *dóbr publicznych*. Ludzie nie wierzą, że dobrze wyjdą na tej wymianie usług, świadczeń, finansowania. Trzeba więc mozolnie porządkować prawo i uprawiać taką „pedagogikę społeczną”, aby ludziom uświadomić, że wspólnota, po pierwsze, wynika z fizycznej natury *habitatu*, którego nie da się poszatковать i że, po drugie, taki układ może być dla nich korzystny społecznie i ekonomicznie. W ten sposób być może udałoby się stopniowo przywrócić ten – oddolny – pozytywny stosunek do spółdzielczości. Bo czym innym jest stosunek elit politycznych, a czym innym – tych grup, które czasami wbrew własnemu interesowi próbują uciekać od wspólnoty.

Czy *otwarcie na Europę* może zwiększyć szanse rozwoju polskiego mieszkalnictwa – i polskiej spółdzielczości mieszkaniowej? Formalnie Unia Europejska niczego nam nie może narzucić w tej dziedzinie. Ale ma ona pewne interesy i ludzie wpływający na jej działania są ich świadomi. Unia bardzo się boi – w znacznym stopniu niesłusznie – że zajmemy ich rynek pracy. W Polsce jest niesłychane zróżnicowanie stopy bezrobocia

w układzie przestrzennym i ono się utrzymuje, bowiem ludzie są przypisani do miejsca zamieszkania. Jest im tak samo trudno opuścić swoją gminę, żeby dotrzeć do innej gminy czy innego województwa, gdzie są miejsca pracy (właśnie wskutek niedostępności mieszkań), jak trudno jest im opuścić Polskę, żeby wyjechać *na saksy* do któregoś z krajów europejskich. A wtedy niejednego Europa bardziej skusi.

W tym czy w innym charakterze, Polacy coraz częściej będą bywać w Europie Zachodniej, a także oglądać ją w mediach. Im bardziej ta Europa będzie stawiała się dla nich Europą konkretną, tym szybciej uderzy ich to, jak duża jest rola własności spółdzielczej na Zachodzie. Obalony zostanie mit, że spółdzielczość jest to „pogrobowiec socjalizmu” – wręcz przeciwnie, okaże się, że jest to element *europiejskości, światowości*. Jeśli te więzi będą coraz bardziej bezpośrednie, *face to face*, rozbije to szkodliwe mity i posłuży spółdzielczości.

I ostatnia uwaga. Szanse na zrozumienie i chęć uczestniczenia w spółdzielczości rosną wówczas, kiedy spółdzielcza forma działania nie ogranicza się wyłącznie do mieszkalnictwa. Możliwości wchodzenia w struktury spółdzielcze w różnych dziedzinach życia, w różnych rolach, wzajemnie się pozytywnie pobudzają. Kiedyś było tak i u nas. I nadal tak właśnie jest w wielu krajach europejskich. Jeżeli np. Duńczyk jest członkiem spółdzielni spożywców, spółdzielni pracy i spółdzielni mieszkaniowej, wtedy te wszystkie formy uczestnictwa działają na swoją korzyść. Wobec tego, próbując odpowiedzieć na pytanie: *jakie są szanse tchnięcia nowego ducha w spółdzielczość mieszkaniową?* – powinniśmy potraktować spółdzielczość mieszkaniową jako element ruchu spółdzielczego w innych dziedzinach i szukać tam sojuszników.

Kazimierz Szczygielski

Instytut Śląski, Opole

W roku 2000, według raportu Banku Światowego, Polska, kraj zamieszkały przez 39 mln obywateli, dysponował Produktem Narodowym w wysokości 161,8 mld dol., co daje 25 miejsce w świecie. W przeliczeniu na jednego mieszkańca w dwóch ujęciach (bezpośrednio i według siły nabywczej) Polska lokowała się na miejscu 74–75 na blisko 200 prezentowanych państw. W tym dokumencie nie ma informacji opisującej bezpośrednio kwestie mieszkaniowe, stąd też trudno ocenić pozycję Polski w rankingu mieszkaniowym w wymiarze globalnym.

Także w dokumencie na tegoroczny Szczyt Ziemi w Johannesburgu, opracowanym przez tenże Bank, problem niedoboru mieszkań nie jest w zasadzie eksponowany. W porównaniu z dokumentem ze Szczytu Ziemi z Rio de Janeiro z 1992 r., w którym kwestie mieszkaniowe potraktowano szerzej, widać także istotną reorientację opinii światowej: od ówczesnego umiarkowanego optymizmu po aktualny pesymizm, dotyczący położenia najbardziej ubogich społeczności, w tym także w odniesieniu do problemu zamieszkania. Skrajnie upraszczając opis sytuacji: z perspektywy 1,2 mld ludności świata posiadającej

dochód rządu 1 dolara dziennie lub ok. 2,8 mld ludzi z dochodem 2 dolarów – kwestie liczby i jakości mieszkań nie wydawały się zagadnieniami kluczowymi. Nie oznacza to jednak, iż problem schronienia ma pozostać problemem ubocznym, chociażby z uwagi na fakt istotnych korelacji pomiędzy biedą a sytuacją grup ludności, wśród których posiadanie odpowiedniego mieszkania powinno być uznane za jedno z kryteriów oceny ich położenia.

Podjęmowane od początku lat 90. próby wzbogacenia metod oceny rozwoju poszczególnych państw o miary pozaekonomiczne, przyniosły swoisty sukces. Obok pomiaru poziomu rozwoju ekonomicznego (wysokość PKB na mieszkańca), prawo obywatelstwa zyskała syntetyczna miara rozwoju społecznego (*HDI – Human Development Index*), stanowiąca wypadkową czterech zmiennych, jednakże, i fakt ten jest symptomatyczny, bez danych związanych z ilościowymi i jakościowymi aspektami mieszkaniowymi.

Analiza ostatniego z serii raportów UNDP wskazuje także, iż nawet we współcześnie prezentowanych syntezach nie podjęto próby statystycznego opisu sytuacji mieszkaniowej. Stanowisko reprezentowane w tym raporcie jest o tyle interesujące, iż prawie równoległe był przygotowywany materiał na specjalną Sesję Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku w czerwcu 2001 r., dotyczący realizacji postanowień Agendy HABITAT II z Istambułu z 1996 r. Przygotowywane na Sesję raporty krajowe były opracowane zgodnie z wytycznymi Komisji Mieszkalnictwa ONZ. Wśród wytycznych Komisji znalazło się pięć zaleceń, których spełnienie powinno stanowić zapewnienie godziwego mieszkania, względnie schronienia.

Proces integracji europejskiej teoretycznie wymusza uzyskanie informacji o „stanie posiadania” poszczególnych państw w praktycznie każdej sferze – w tym także w zakresie warunków mieszkaniowych. Istota problemu tkwi w tym, czy istniejące wysokie zróżnicowanie warunków mieszkaniowych jest przedmiotem zainteresowania instytucji europejskich. Raport Komisji Europejskiej z roku 2002 o zróżnicowaniu ekonomicznym i społecznym krajów członkowskich UE i krajów kandydackich nie zawiera problematyki mieszkaniowej. Kwestie mieszkaniowe nie były także przedmiotem negocjacji w sprawie członkostwa Polski w UE.

Ocena przyjętych w roku 2000 „Zasad Zrównoważonego Rozwoju Przestrzennego Komitetu Europejskiego” przez konferencję ministrów odpowiedzialnych za planowanie regionalne pozwala na stwierdzenie, iż nie pojawia się koncepcja europejskiej polityki mieszkaniowej, w przeciwieństwie do powstałych innych europejskich koncepcji, np. transportowych czy ekologicznych. Podobnie jak w przypadku ujęć globalnych zastanawiające jest pomijanie przez instytucje Unii Europejskiej problematyki mieszkaniowej.

Warunkiem podjęcia poprawy warunków mieszkaniowych w Polsce jest niezbędne odpolitycznienie tej sfery. Węzeł gordyjski stosunków własnościowych, istniejących narzędzi prawnych regulujących tę dziedzinę, zmieniających się kompetencji szeregu instytucji i organów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej (częściowo usprawiedliwionych potrzebą przystosowania do systemu UE) – powoduje pilny nakaz racjonalnego, a nie politycznego podejścia do tego wstydliwego już tematu publicznego. Aktualnie w Polsce sferę mieszkaniową reguluje ponad 20 ustaw (w szerszym ujęciu moż-

na nawet mówić o około 30 aktach prawnych tego rządu). Należy także podkreślić, że znaczna część przyjętych rozstrzygnięć jest oceniana krytycznie, a nowelizacja dopiero co ustanowionej normy prawnej staje się dziwnym standardem.

Mieszkanie, wrażliwy społecznie problem, był i oczywiście nadal pozostaje, atrakcyjnym politycznie tematem dla prowadzonych kampanii wyborczych, gorących publicznych i kularowych polemik i dyskusji. Tymczasem rzeczywistość jest taka, że Polska była i pozostaje w tyle Europy z uwagi na stan, dynamikę zmian i jakość tego, co umownie można nazwać substancją mieszkaniową. Można zatem i trzeba zadać pytanie, dla jakich to powodów lub z jakich to przyczyn przeciętna polska rodzina mieszka w swoistym substandardzie warunków mieszkaniowych (według kryterium Europy) – mierzonym m.in. liczbą gospodarstw domowych na jedno mieszkanie, liczbą izb, powierzchnią mieszkań, jakością techniczną samego obiektu czy jego infrastrukturalnym otoczeniem?

Być może najbliższa prawdy będzie odpowiedź, iż sfera mieszkaniowa i jej pozycja w porównaniach europejskich jest zbliżona do pozycji całej polskiej gospodarki. Z ekonomiczną determinantą, określającą możliwości rozwoju budownictwa mieszkaniowego, wiąże się zasobność ludności – przeciętny dochód polskiej rodziny stawia możliwość zgromadzenia środków na własne mieszkanie w dość abstrakcyjnej perspektywie. Obserwowana aktualnie obniżka cen mieszkań na rynku wtórnym nie przyniesie zmian rewolucyjnych z uwagi na fakt, iż przy istniejących relacjach przeciętna płaca miesięczna pokrywa koszt około 0,7 m² nowego mieszkania. Szacunki Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wskazują, iż w 1998 r. stosunek średniej ceny lokalu mieszkaniowego do średniego rocznego dochodu brutto gospodarstwa domowego wynosił 3,6.

W związku z przygotowaniem akcesu Polski do Unii Europejskiej rozpoczęto w roku 1999 prace – kontynuowane do chwili obecnej – nad dokumentem, którego celem jest przygotowanie sposobów wykorzystania unijnych środków wsparcia, jakie kraje kandydujące otrzymają po akcesji w latach 2004–2006. We wstępie do wersji roboczej tego dokumentu pod nazwą „Polska. Narodowy Plan Rozwoju”, przygotowywanego przez właściwe agencje rządowe w porozumieniu i dla potrzeb Komitetu Integracji Europejskiej, czytamy, że plan ten „określi najważniejsze działania strukturalne, które Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, zamierza uruchomić w latach 2004–2006 przy wykorzystaniu środków wsparcia UE, aby zapewnić warunki sprzyjające długotrwałemu wzrostowi gospodarczemu i podniesieniu poziomu życia mieszkańców”. W tym dokumencie pomija się zagadnienie poprawy warunków mieszkaniowych. Należy także podkreślić, że strategia rządu koalicji SLD-UP „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca” wśród programów operacyjnych nie uwzględnia mieszkalnictwa.

Przedstawione oficjalne polskie dokumenty wskazują na brak zainteresowania problemem mieszkalnictwa. Pomimo wielu deklaracji ze strony władz o potrzebie rozwoju budownictwa mieszkaniowego – nie przekłada się to zadanie na język konkretnych programów operacyjnych.

Wanda Urbańska

Instytut Gospodarki Mieszkaniowej

Zajmuję się mieszkalnictwem przez wiele lat, a szczególnie interesuje mnie problem dostępu do mieszkań dla ludzi, których nie stać na budowę lub zakup mieszkania. Zwiększenie dostępności mieszkań w Polsce wymaga przede wszystkim zapewnienia dostępności do mieszkań dla nisko i średnio zarabiających rodzin i osób samotnych. Badania i studia podejmowane w Instytucie Gospodarki Mieszkaniowej, m.in. wyniki dwuletniego projektu badawczego (1996–1998) sfinansowanego przez KBN, a dotyczącego problemu mieszkaniowego młodego pokolenia, wykazały, że będzie to wymagało zrewidowania polityki dotacji dla mieszkalnictwa. Zaproponowano opracowanie programu subwencji skierowanych na budownictwo mieszkań na wynajem i na własność oraz zastępowanie ulg podatkowych subsydiami w formie grantów. Za kolejną kluczową sprawę dla poprawienia dostępności mieszkań uznano wprowadzanie ekonomicznych czynszów z jednoczesnym rozszerzaniem zakresu systemu dodatków mieszkaniowych.

Zrealizowanie tych założeń wymaga oczywiście zwiększonych nakładów na mieszkalnictwo, a była i w dalszym ciągu jest to teza mało popularna, zwłaszcza w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej, wobec ogromnych potrzeb zgłaszanych dla realizacji innych celów społecznych. Jednak pierwsze doświadczenia okresu transformacji dowiodły jasno, że mieszkanie nie jest produktem czysto rynkowym, ale zawiera dużo elementów społecznych. Na rynku mieszkaniowym konieczna jest interwencja państwa, zwłaszcza jeśli chodzi o pomoc rodzinom i osobom samotnym słabszym ekonomicznie. Z ekonomicznego punktu widzenia „inwestowanie” przez państwo w mieszkania dostępne dla młodych pozwoli szybciej wykorzystać ich potencjał do rozwijania gospodarki kraju.

Największą szansą polepszenia sytuacji mieszkaniowej w Polsce było uchwalenie ustawy o popieraniu niektórych form budownictwa mieszkaniowego. Specjalnie użyłam zwrotu była, ponieważ rozwój sektora społecznych mieszkań czynszowych uległ zahamowaniu. Stało się to, moim zdaniem, głównie z powodu braku konsekwencji w realizacji przyjętych rozwiązań. W sytuacji braku środków kierowanych na mieszkalnictwo, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, który kredytuje budowę społecznych mieszkań czynszowych, powinien mieć priorytet. Tymczasem tworzone są kolejne programy mieszkaniowe, które wprawdzie uwzględniają także sektor mieszkań na wynajem, ale tworzą zapotrzebowanie na kolejne wsparcie ze strony budżetu państwa. Należy zdawać sobie sprawę, że w warunkach braku środków, efekt może dać tylko koncentracja środków. Poziom zamożności społeczeństwa świadczy o tym, że w Polsce celem nadrzędnym powinno być budownictwo na wynajem.

Instytut Gospodarki Mieszkaniowej prowadzi stałe badania nad wdrażaniem ustawy, której celem było zwiększenie budownictwa na wynajem. Na początku dotyczyły one czynników ograniczających powstawanie i rozwój towarzystw budownictwa społecznego, a następnie, wraz z dynamicznym rozwojem tego sektora, kosztów budowy i eksploatacji społecznych mieszkań czynszowych, problemów społecznych lokatorów mieszkań towa-

rzystw budownictwa społecznego, a ostatnio zmian w przestrzennym rozmieszczeniu zasobów TBS.

Badania wykazały m.in. nieprawidłowy kierunek wykorzystywania możliwości współfinansowania mieszkań TBS przez partycypantów. To rozwiązanie ustanowiono dla zakładów pracy, uczelni lub innych osób prawnych, które chciałyby zapewnić mieszkanie dla swych pracowników. Na pewno nie powinny być partycypantami rodziny przyszłych lokatorów. Uzależnianie otrzymania mieszkania od wniesienia partycypacji znacznie zmniejsza dostępność społecznych mieszkań czynszowych. Zmiana tej sytuacji wymaga zmian legislacyjnych.

Problemem jest także wysokie obciążenie opłatami za mieszkania w zasobach TBS dla przeważającej liczby lokatorów (zbyt często przekraczało dopuszczalny poziom 25% budżetów gospodarstw domowych). W najlepszej sytuacji znajdowały się młode małżeństwa, oboje pracujący i bez dzieci. Wysokie opłaty za mieszkania TBS powodują także utrzymywanie się budownictwa komunalnego, zwłaszcza w dużych miastach. Według ostatnich badań (czerwiec 2002 r. – ankieta do wszystkich miast na prawach powiatu) największą dynamikę wzrostu budownictwa mieszkań komunalnych wykazały miasta powyżej 200 tys. mieszkańców, których władze podkreślały w komentarzach do ankiety bardzo duże potrzeby mieszkaniowe wśród osób niezamożnych. W tych miastach kolejki oczekujących na mieszkania komunalne liczyły rocznie po kilkaset osób. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem dla zwiększenia dostępności mieszkań w zasobach TBS byłoby upowszechnienie systemu dodatków mieszkaniowych, ale w sytuacji, kiedy zmniejsza się udział dotacji państwa w finansowaniu dodatków oraz planami wprowadzenia tego systemu jako zadania własnego gminy, samorządy będą broniły się przed upowszechnianiem tej pomocy mieszkaniowej (np. towarzystwa mieszkaniowe wprowadzają zapisy o minimalnych dochodach przyszłych lokatorów).

Analiza układu przestrzennego kredytowanych do roku 2001 mieszkań budowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego wykazała korzystną tendencję znacznego zaangażowania się dużych miast w działalność TBS-ów – około 65% społecznych mieszkań czynszowych wybudowano lub jest jeszcze w budowie w dużych miastach – w tym blisko 36% w miastach największych liczących ponad 300 tys. mieszkańców. Bariery w rozwoju sektora społecznych mieszkań czynszowych wyraźnie zależały od wielkości miasta. Małe miasta wymieniały najczęściej brak środków w budżecie i złą sytuację finansową mieszkańców, co może oznaczać brak popytu na mieszkania TBS, w dużych miastach natomiast najczęściej brak było środków na kredyty w KFM oraz uzbrojonych gruntów.

W 2000 r. postawiłam tezę, że konieczne jest wyraźne przyspieszenie wdrożenia programu mieszkań czynszowych w dużych miastach, co będzie wymagało opracowania kryteriów uwzględniających preferowanie projektów zgłaszanych przez duże miasta. Źródłem tej koncepcji był brak środków w KFM i jednocześnie rosnący popyt na kredyty. Konieczna stała się nowelizacja zasad udzielania kredytów z KFM. Te zmiany będą miały istotny wpływ na przyszłe przestrzenne rozmieszczenie społecznych mieszkań czynszowych. Pozwolą preferować wnioski kredytowe z miast, w których jest niska sto-

pa bezrobocia, dodatnie saldo migracji, a jednocześnie mających wysoki deficyt mieszkań. Spowoduje to wzrost liczby budowanych mieszkań w większych aglomeracjach, gdzie koncentruje się popyt na mieszkania. W najbliższych latach ponad 70% społecznych mieszkań czynszowych wybudowanych przez TBS-y, tj. ponad 20 tys., powstanie w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, a około połowa w miastach powyżej 300 tys. Jedynie ok. 4% takich mieszkań powstanie w najmniejszych miastach do 20 tys. mieszkańców. Warunkiem koniecznym jest jednak zapewnienie dostatecznych środków dla chcących budować społeczne mieszkania czynszowe. Wyniki badań wskazują, że sektor społecznych mieszkań czynszowych po okresie wdrażania, znajduje coraz częściej określone miejsce w lokalnych strategiach mieszkaniowych. Szkoda byłoby zmarnować doświadczenie i entuzjazm osób, które pracowały nad wdrożeniem tego systemu w Polsce.

Na zakończenie pragnę podzielić się refleksją, którą wynoszę ze spotkań i dyskusji osób (naukowców), zajmujących się tematyką mieszkalnictwa. Wszystkie materiały, a także dyskusje, opierają się zwykle jedynie o dane statystyczne, przeważnie GUS-owskie. Brak jest badań empirycznych, które przyniosłyby wyczerpujące dane na temat przyczyn kryzysu w budownictwie (np. na temat kosztów budowy mieszkań, kosztów społecznych przyjmowanych rozwiązań itp.). Nasz Instytut również zaprzestaje prowadzenia większych, bardziej kosztownych badań, ze względu na złą sytuację finansową. Ten stan nauki wokół mieszkalnictwa też pośrednio przyczynia się do przedłużającego się kryzysu polskiego budownictwa mieszkaniowego.

Hanka Zaniewska

Instytut Gospodarki Mieszkaniowej

Uwaga środowisk politycznych, ekonomicznych i społecznych skupia się na problemach mieszkaniowych miast i sposobach ich rozwiązywania pozostawiając na uboczu sprawy mieszkaniowe wsi. Wychodzi się z założenia, że nie ma tam ilościowych potrzeb mieszkaniowych, a konieczna transformacja rolnictwa i dostosowanie wsi do standardów europejskich utożsamiane jest głównie z przebudową struktur agrarnych.

Z kolei w ocenie sytuacji mieszkaniowej miast wyodrębnia się, jako szczególną kwestię społeczną, problem mieszkaniowy młodego pokolenia, zapominając lub nie doceniając skutków dla mieszkalnictwa, jakie wywoła proces starzenia się polskiego społeczeństwa.

Ponadto, mimo małych rozmiarów budownictwa mieszkaniowego (i budownictwa w ogóle) okres lat 90. spowodował chaos przestrzenny i architektoniczny zarówno w miastach, jak i na wsi. Tym więc trzem zagadnieniom: sytuacji mieszkaniowej na wsi, problemom mieszkaniowych ludzi starszych w Polsce oraz kształtowania zabudowy mieszkaniowej chciałabym poświęcić uwagę w swojej wypowiedzi.

Sytuacja mieszkaniowa na wsi. Na zróżnicowania sytuacji mieszkaniowej w Polsce w podziałach regionalnym, w grupach wielkości miast i między miastami a wsią wskazu-

ją od lat informacje statystyczne, które zostaną uwiarygodnione bądź skorygowane wynikami NSP 2002. Posługując się danymi za 2000 r. należy zwrócić uwagę na szczególnie widoczne różnicowania sytuacji mieszkaniowej między miastami a wsią, wyrażające się głównymi wskaźnikami mieszkaniowymi. W miastach na 1000 ludności przypada 329 mieszkań, na wsi 266, a więc różnice te są znaczne i pogłębia je spadek rozmiarów budownictwa mieszkaniowego. W 2000 r. w miastach oddano 2,9 mieszkania/1000 ludności, na wsi zaledwie 1,2 mieszkania. Wprawdzie mieszkania na wsi są przeciętnie większe niż w miastach (72,2 m² – wieś, 56,2 m² – miasta), ale wiąże się to z rodzajem zabudowy mieszkaniowej, wielorodzinnej w miastach i jednorodzinnej na wsi. Jednocześnie rodziny na wsi są większe (często wielopokoleniowe). Przeciętna liczba osób w mieszkaniach na wsi to 3,76, a w miastach 2,9.

Zasoby mieszkaniowe na wsi są też starsze niż w miastach. 35% mieszkań na wsi wybudowano przed II wojną światową, a ogół mieszkań na wsi swoim wyposażeniem w podstawowe urządzenia infrastruktury technicznej odstaje od mieszkań w miastach. Dotyczy to przede wszystkim urządzeń sanitarnych: ustępu i łazienki w mieszkaniu. Podczas gdy w 2000 r. udział mieszkań w miastach wyposażonych w wodociąg wynosił 97,6%, w ustęp – 90,3% a w łazienkę – 88,3%, na wsi stanowił odpowiednio: 83,1%, 63,8%, 67,6%.

W zabudowie mieszkaniowej na wsi dają się zauważyć pewne pozytywne zmiany jakościowe, które są nie tyle wynikiem budowy nowych domów, ale przede wszystkim modernizacji i przebudowy istniejących. Jednakże mimo znacznych procesów modernizacyjnych, jakie nastąpiły w ostatnich latach na wsi, różnice w sytuacji mieszkaniowej między miastem a wsią są konsekwencją niedoinwestowania polskiej wsi, a także rozproszenia zabudowy, utrudniającego instalowanie sieciowych urządzeń infrastruktury technicznej.

W sytuacji mieszkaniowej na wsi obserwuje się również zróżnicowania regionalne, będące konsekwencją transformacji ustrojowej i przemian strukturalnych w rolnictwie. Przestrzenny charakter zjawisk towarzyszących przekształceniom w rolnictwie wytworzył dwa obszary problemowe: północny obejmujący gminy w województwach popegeerowskich i południowy – w województwach o rozdrobnionej strukturze agrarnej i gęstej sieci osadniczej. W tych obszarach koncentruje się wiejskie bezrobocie, będące skutkiem transformacji rolnictwa, zwłaszcza dawnego sektora państwowego oraz spadku zatrudnienia poza rolnictwem.

Szczególnie silnie problemy te występują na obszarach b. PGR, budujących w poprzednim okresie na potrzeby pracowników osiedla mieszkaniowe zbliżone charakterem zabudowy i standardem do siedli miejskiego typu, lecz izolowane przestrzennie i funkcjonalnie od osiedli wiejskich. Skutki lokalizacji b. PGR i ich przestrzennego rozproszenia dały o sobie znać w okresie transformacji społeczno-gospodarczej. Część dawnych mieszkań pracowniczych poddana została prywatyzacji, a właściciele pozostający bez pracy nie mają środków na właściwe utrzymanie mieszkań. Ekonomiczne i społeczne skutki wywołane transformacją ustrojową na tych obszarach rzutują nie tylko na sytuację mieszkaniową.

Ilościowa skala zjawisk, nie jest duża, ale widoczna i szczególnie dotkliwa na obszarach o dużym, przed 1990 rokiem, udziale sektora państwowego w rolnictwie, gdzie przeobrażenia strukturalne wymagają określonej polityki państwa.

Przekształcenia obszarów wiejskich dotyczą struktur agrarnych i równocześnie zmian funkcjonalnych. Obszary wiejskie, dawniej monofunkcyjne stają się wielofunkcyjne, co wiąże się z koniecznością modernizacji i przebudowy budynków mieszkalnych i całych zagród na potrzeby nowych funkcji (najczęściej agroturystyki). Sąsiadujące z dużymi aglomeracjami obszary wiejskie stanowią zaplecze nie tylko w zakresie gospodarki żywnościowej, ale również zamieszkiwania ludności zatrudnionej w miastach. Niższe ceny gruntu i koszty budowy sprawiają, że obserwuje się tam wzmożony ruch budowlany i niejednokrotnie jego negatywne efekty przestrzenne: polaryzację standardów i form architektonicznych. Obraz wzmożonego ruchu budowlanego na obszarach podmiejskich jest często utożsamiany z ruchem budowlanym na wsi, który utrzymuje się na poziomie lat 50.

Sytuacja mieszkaniowa ludzi starszych. Starzenie społeczeństw i związane z tym problemy społeczno-ekonomiczne, a także techniczne, dotyczące budowy, modernizacji i wyposażenia mieszkań znajdują wyraz w instrumentach prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych.

W krajach zachodnioeuropejskich opracowywane są różnorodne programy społeczno-polityczne mające na celu zapewnienie godziwego życia i mieszkania osobom starszym. Główna tendencja polega na wspomaganiu zamieszkiwania osób starszych poza instytucjami tradycyjnymi, takimi jak domy starców, a wywodzi się z przekonania, że starszy człowiek powinien jak najdłużej mieć możliwość samodzielnego prowadzenia swoich spraw życiowych i mieszkać samodzielnie.

Ocenia się, że tradycyjne domy opieki i pensjonaty dla osób starszych powinny być przeznaczone tylko dla niewielkiej grupy osób (ok. 4–8%), które nie mogą sprostać samodzielności, a wysiłek społeczeństw skierowany być powinien na tworzenie rodzinnej opieki nad starszymi osobami. Stwierdza się, że utrzymanie starszych osób w domach specjalnych kosztuje więcej niż pomoc przeznaczona na utrzymanie jak najdłużej samodzielności zamieszkiwania.

Z przeprowadzonych przez Instytut Gospodarki Mieszkaniowej w latach 1999–2001 badań wynika szereg obserwacji i wniosków.

Sytuacja mieszkaniowa ludzi starszych w Polsce mierzona wielkością mieszkań odpowiada średniej krajowej, a nawet jest nieco lepsza, bo decyduje o tym struktura gospodarstw domowych (jedna lub dwie osoby w mieszkaniu). Jednakże mieszkania te mają gorsze standardy technicznego wyposażenia.

Zajmowane przez osoby starsze mieszkania (w miastach były to najczęściej spółdzielcze) zostały zasiedlone 30–40 lat temu, kiedy obecni użytkownicy byli ludźmi młodymi i sprawnymi, nie zwracającymi uwagi na to, że w przyszłości mieszkania te mogą stać się dla nich mieszkaniem na całe życie. Razem z mieszkańcami zestarzały się zasoby mieszkaniowe i ich urządzenia techniczne, a sytuacja materialna i stan zdrowia mieszkańców utrudnia uzyskanie wygodniejszego mieszkania bądź też przeprowadzenie remontów, nie wspominając o modernizacji.

Użytkowane mieszkania nie są przystosowane do potrzeb ludzi starszych (głównie w zakresie możliwości korzystania z urządzeń sanitarnych przez osoby z dysfunkcją ruchu), co wynika z: braku świadomości tych potrzeb u ogółu społeczeństwa (młodzi ludzie

odsuwają od siebie problemy wieku starczego), braku środków finansowych osób, u których zaistniała już konieczność przystosowania urządzeń technicznych, a zespół dolegliwości wieku starczego osłabia aktywność i utrudnia podejmowanie decyzji w każdym względzie (w tym również w zakresie spraw technicznych dotyczących mieszkania).

Rozwiązania budynków powstałych w czasach określonych standardów i normatywów budowlanych ograniczają dostępność mieszkań w tych budynkach dla osób starszych. Sprawia to brak wind i pochylni, a także rozmiary korytarzy i klatek schodowych. W rezultacie starzy ludzie czują się często zamknięci i z konieczności izolowani w swoich mieszkaniach.

Przeprowadzone badania wskazały również na zróżnicowany status własności mieszkań zamieszkałych przez osoby starsze, co ma szczególne znaczenie w gospodarowaniu zasobami mieszkaniowymi.

W programowych działaniach należy mieć na uwadze przede wszystkim fakt, że tak za granicą, jak i w Polsce osoby starsze cenią sobie samodzielność zamieszkiwania i identyfikację z dotychczasowym środowiskiem. Podejmowaniu działań poprawiających jakość życia osób starszych powinno towarzyszyć przesłanie wynikające z doświadczeń europejskich, że budowa domów starców jest rozwiązaniem ekonomicznie najdroższym, a społecznie – ostatnim z możliwych.

Okres lat 90. XX w. przyniósł zasadniczą zmianę tendencji w kształtowaniu zabudowy mieszkaniowej zarówno w zakresie spraw technicznych jak i urbanistyczno-architektonicznych. Zaniechano budowy dużych osiedli mieszkaniowych, wycofano się z technologii wielkopłytowej, obniżyły się gabaryty budynków wznoszonych o coraz bardziej urozmaiconych formach architektonicznych. Poprawił się standard budowanych mieszkań (powierzchniowy i techniczny). Zmieniła się struktura inwestorska z wyraźną tendencją do większego udziału inwestorów prywatnych (deweloperów i osób fizycznych), dostępność mieszkania poddana została regulacjom rynku.

Pozytywny obraz tych zjawisk zakłóca jednak chaos przestrzenny i urbanistyczny. Ekonomiczne uwarunkowania gospodarki przestrzennej (cena gruntu w miastach) spowodowały nie zawsze uzasadnioną intensyfikację zabudowy, a poszukiwania tańszych terenów zaowocowały niekontrolowaną urbanizacją terenów podmiejskich. Z kolei na obszarach wiejskich obserwuje się rozpraszenie zabudowy sytuowanej najczęściej wzdłuż dróg na wąskich dawniej rolniczych działkach, a opacznie rozumiany liberalizm znajduje wyraz w twórczości architektonicznej o wątpliwych wartościach estetycznych. Chaos przestrzenny i architektoniczny dowodzi niedoceny wartości ładu przestrzennego, świadczącego o poziomie i kulturze społeczeństwa. Przyczyn należy szukać w nieskuteczności obowiązujących regulacji prawnych, nieuporządkowanych stosunkach własnościowych nieruchomości, doraźnych działaniach władz lokalnych, a także braku aktywnej gospodarki gruntami. Obserwuje się również brak równowagi między ochroną dobra publicznego (jakim jest przestrzeń) i praw prywatnego właściciela w gospodarowaniu przestrzenią. Interes publiczny w przestrzeni został zdominowany przez doraźne interesy prywatne, a interesy prywatne są narażone przez samowolę i chaos w gospodarce przestrzennej.

Wprawdzie regulacje prawne w dziedzinie mieszkalnictwa, planowania przestrzennego, gospodarki gruntami, projektowania architektonicznego i urbanistycznego nie są objęte w Unii Europejskiej unifikacją, jednakże ich pozytywne konsekwencje są widoczne w łądzie przestrzennym miast i wsi wielu europejskich krajów. Dlatego też perspektywa wstąpienia do Unii Europejskiej stawia gospodarce polską przestrzenią wyzwanie w zakresie ładu urbanistycznego. Kraje Unii Europejskiej tworzą dokumenty w tej dziedzinie jak ESPD (European Spatial Development Perspective), który (w części 5) wyraźnie określa poszerzenie Unii jako wyzwanie dla europejskiej polityki przestrzennej, której zasady brane są pod uwagę przy alokacji środków, jakie Unia przeznaczona na umacnianie gospodarczej i społecznej spójności swego obszaru.

Maria Zrałek

Uniwersytet Śląski

Obecny stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce drastycznie odbiega od sytuacji w krajach Europy Zachodniej. Niewątpliwie zmniejszył się dystans warunków mieszkaniowych w miastach i na wsi. Jest to w dużym stopniu efekt budownictwa jednorodzinnego w miejscowościach podmiejskich realizowanego często przez mieszkańców miast przenoszących się na tereny wiejskie (administracyjnie należących do gmin wiejskich). Statystycznie podnosi to standard zasobów w tych obszarach, co wcale nie oznacza iż mieszkańcom wsi radykalnie poprawiły się warunki zamieszkania. Z drugiej jednak strony modernizacja zasobów mieszkaniowych wiejskich (skali tego zjawiska nie znamy) podnoszą jakość tych mieszkań.

W krajach zachodnioeuropejskich przeważa pogląd, iż to jednostka odpowiada za zabezpieczenie własnych warunków mieszkaniowych. Z drugiej jednak strony podejmowane są działania łągodzące bezwzględne prawa rynku. Państwo powinna koncentrować się na tworzeniu warunków kreowania popytu na mieszkania dla zamożniejszych warstw społeczeństwa poprzez system ulg podatkowych, preferencyjnych kredytów na budownictwo mieszkaniowe czy też ustaleniu stabilnych reguł systemu oszczędzania na mieszkanie.

Dopóki nie zostaną „oczyszczone” zaległości poprzedniego okresu, trudno oczekiwać zwiększenia nakładów na rozwój budownictwa mieszkaniowego. Środki finansowe powinny jednak być kierowane wyłącznie na rozwój publicznego budownictwa mieszkań na wynajem na zasadach non profit. Nie widzę bowiem ekonomicznego ani społecznego uzasadnienia wspierania środkami publicznymi prywatnych inwestycji mieszkaniowych. Oczywiście nie można całkowicie zrezygnować z sektora „socjalnego”, jednakże powinien on być ograniczony. Poza Grecją wszystkie państwa Europy Zachodniej wspierają bowiem w większym lub mniejszym zakresie socjalne formy mieszkalnictwa. Należy moim zdaniem w większym stopniu wykorzystać już istniejące, nie w pełni wyposażone mieszkania na lokale socjalne, natomiast średnio zamożnych zachęcać do najmu lokali o wyższym standardzie. Ale to już zadanie samorządów. Problemem najważniejszym jest zde-

cydowanie brak dostępności do mieszkań ludzi o niższych i średnich dochodach. Dotychczasowe zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego w większym stopniu były atrakcyjne dla grup zamożniejszych.

Trudno mówić o spójnej polityce mieszkaniowej w Polsce. Mamy raczej do czynienia z doraźnymi działaniami interwencyjnymi. Ciągłe zmiany zasad odpisów podatkowych na budowę mieszkań i niezmiernie wysokie oprocentowanie kredytów na budownictwo nie przyczyniają się do wzrostu inwestowania w tym sektorze. Niejasne, często korupcjogenne procedury planistyczne i inwestycyjne, niewydolność służb administracyjnych, długi proces inwestycyjny (wynikający z niewłaściwych unormowań prawnych) – to tylko niektóre objawy braku koncepcji długofalowej polityki mieszkaniowej. Efektem tego jest systematycznie spadająca liczba nowo budowanych mieszkań oraz rozpoczętych inwestycji i liczby pozwoleń budowlanych. Dalej, pomimo ciągłych zmian nie ma generalnej wizji, jaką politykę mieszkaniową mamy prowadzić.

Wskazane są wszystkie formy budownictwa. Jednakże w sytuacji, w której średnia płaca wystarczy na zakup 0,7 m² mieszkania trudno uznać, że należy preferować własnościowy model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Nasze społeczeństwo jest po prostu na taki model za biedne. Stąd też wydaje mi się, że pewne preferencje powinno mieć budownictwo popierane przez państwo, czyli inwestorzy budujący niekomercyjne mieszkania na wynajem. Z drugiej jednak strony istniejąca w naszym kraju tradycja budowy własnego domu jest niezmiernie silna, o czym świadczą zmiany w strukturze własności mieszkań.

Obserwowany także od kilku lat znaczny wzrost działań remontowych i modernizacyjnych (stymulowany istnieniem ulgi remontowej) każe zastanowić się, czy własność prywatna nie wzmacnia troski o stan mieszkań i budynków. Przy ogromnej dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych jest to niewątpliwie duża zaleta tej formy posiadania mieszkania. Uważam także, że za mało zwraca się uwagi na zagadnienia utrzymania istniejących zasobów mieszkaniowych i zahamowania ich dekapitalizacji. Kraje znacznie od Polski bogatsze mają opracowane całe systemy wspierania procesów rewitalizacji dzielnic mieszkaniowych z wypracowanym systemem finansowania tego rodzaju przedsięwzięć. Co ważne koncentrują się one nie tylko na sprawach finansowych, ale również społecznych i technicznych (energooszczędność, nowe ekologiczne metody ogrzewania itp.).

Niewątpliwie Towarzystwa Budownictwa Społecznego są potrzebne i należy je rozwijać. Problem tkwi jednak w tym, iż wbrew założeniom mieszkania te dostępne są dla osób nieco lepiej sytuowanych. Pozostawia to poza zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych znaczną część tych, którzy są za „bogaci” by móc ubiegać się o mieszkanie komunalne i za „biedni”, by korzystać z zasobów TBS. Inny problem dyskusyjny stanowi pytanie czy należy przewidywać możliwości zakupu mieszkań w TBS w dalszej perspektywie. Jest oczywiste, iż angażowanie środków publicznych i ich częściowe umorzenie nie może być adresowane do kupujących takie mieszkania. Warto zastanowić się nad takim określeniem zasad wykupu mieszkań z zasobów TBS, by środki te zostały zwrócone. Idea sprzedaży mieszkań z zasobów organizacji typu *non-profit* jest dość powszechna w krajach europejskich.

Rozbudowa struktur osadniczych (miast i osiedli) jest zjawiskiem trwałym, z drugiej zaś strony w imię szeroko rozumianych względów ekologicznych coraz trudniej pozyskać tereny nadające się pod zabudowę. Sądzę, że decyzje o przeznaczeniu terenów powinny zapadać na szczeblu lokalnym, co zresztą ma miejsce. Bariere stanowi jednak brak terenów uzbrojonych dla budownictwa, a trudna sytuacja finansowa samorządów ogranicza lub wręcz uniemożliwia ich rozszerzenie.

Za ważny, lecz nie doceniany problem uważam brak istnienia w Polsce, w przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej, potrzeby powszechnej partycypacji społecznej rozumianej jako silnej integracji wszystkich „aktorów” procesu kształtowania, użytkowania i przeobrażania środowiska mieszkalnego. Szczególnie uwidacznia się to w tzw. blokowiskach z wszystkimi niedogodnościami wielomieszkaniowych bloków w dużych zespołach mieszkaniowych. Jest to duży mankament, gdyż wówczas mieszkańcy nie czują się odpowiedzialni za „swoje” osiedle czy dzielnicę. Z drugiej jednak strony ucieczka od tych problemów zaczyna owocować powstawaniem osiedli-twierdz, całkowicie wyizolowanych z otoczenia. Dlatego też samorząd terytorialny, szczególnie na poziomie gminnym, powinien dążyć do całościowego, zrównoważonego kształtowania społeczno-ekonomicznych, kulturowych, przestrzenno-technicznych i ekologicznych aspektów życia mieszkańców przy ich uczestnictwie.

Z racjonalnego punktu widzenia nie ulega wątpliwości, że czynsze muszą być ekonomicznie opłacalne. Podobnie jak w państwach Europy Zachodniej czynsze powinny być dostosowane do wysokości wartości odtworzeniowej mieszkania. Doświadczenia polskie pokazują jednak, iż mechanizm ten nie jest w pełni przez gminy wykorzystywany. Z reguły bowiem ustalony czynsz, z różnych zresztą przyczyn, nie przekracza 2% wartości odtworzeniowej, a zatem nie zapewnia utrzymania zasobów mieszkaniowych. Reguły rynkowe muszą być łagodzone dodatkami mieszkaniowymi. Stanowi to właśnie jeden z elementów partycypacji państwa w sferze mieszkaniowej. Jednakże wysokość dodatku uzależniona od poziomu dochodu gospodarstwa domowego, wielkości mieszkania i jego standardu powinna stymulować większe zainteresowanie zamianą lokalu mieszkalnego stosownie do możliwości finansowych lokatorów. W Polsce większość ludzi nie uwzględnia tego aspektu. Nie ma też odpowiednich mechanizmów zachęty do zamiany mieszkań adekwatnie do potrzeb i możliwości finansowych najemców. Stąd też wiele mieszkań, szczególnie osób starszych, jest bardzo słabo zaludnionych.

Ważnym, lecz nie w pełni dostrzeganym aspektem problemów mieszkaniowych jest budownictwo przeznaczone dla osób starszych i niepełnosprawnych. Postępujący proces starzenia, a także narastająca liczba osób niepełnosprawnych stwarza szczególne potrzeby kreowania przestrzeni mieszkania oraz środowiska zamieszkania w taki sposób, by mogły z niego korzystać osoby o różnym stopniu niepełnosprawności i pełnoprawnie uczestniczyć w życiu społeczności lokalnej. Ale to już temat na odrębną dyskusję.

Uważam, że budownictwo może być „kołem napędowym” wzrostu gospodarczego, czego przykładem mogą być rozwiązania francuskie. Przy okazji bowiem budowy, ale też modernizacji i remontów mieszkań zmniejszono bezrobocie, angażując lokalne zasoby siły roboczej w tym sektorze. Wybudowanie 140 tys. mieszkań w 2005 r. wydaje mi się

możliwe do osiągnięcia pod warunkiem ustalenia priorytetu finansowania środkami publicznymi i bardziej racjonalnej polityki zatrudnienia oraz skorzystania z doświadczeń innych krajów, Zdecydowanie podstawową formą budownictwa mieszkaniowego winny stać się publiczne mieszkania na wynajem wspomagane środkami z KFM. Sądzę też, iż gminy mogą w większym niż dotychczas stopniu stymulować budownictwo indywidualne poprzez przygotowanie gruntów do ich zabudowy. Sektor wolnorynkowy rozwijać się będzie w sytuacji ogólnej poprawy gospodarki i wzrostu zamożności społeczeństwa. Dramatyczna sytuacja wielu deweloperów oferujących mieszkania na wynajem wskazuje, iż na razie nie jest to rynek rozwojowy.

Difficult housing problems

While discussing on difficult housing problems in Poland the participants focused their attention on the difficult situation and the factors affecting it. They pointed to a long-lasting shortage of house constructing and the ways (or mechanisms) to increase the number of flats built and make housing a “fly-wheel” of economic development and the reduction of unemployment. They drew attention to the fact that the worsening condition of the existing resources and the lack of capital for reconstruction works is used as an argument to increase rents. The participants criticized housing policies of the governments in the period of system transformation, which gave priority to building private flats; it reduced the access to flats for less affluent groups of society. The mentioned phenomena were considered the main features of the housing problem in Poland. Finally they stipulated to increase state and local self-government budget subventions to support the construction of less expensive flats for people with lower incomes.