

Witold Nieciński

## VI. MIESZKALNICTWO

### 1. Ustalenia "Okrągłego Stołu"

Jedną z istotnych konsekwencji recesji gospodarczej stał się kryzys mieszkalnictwa. W zapisach "Okrągłego Stołu" obie strony zgodziły się, że sprawy mieszkaniowe powinny być rozpatrywane nie tylko jako jeden z ważnych problemów socjalnych, ale także jako czynnik tworzenia gospodarki rynkowej.

W porozumieniu dotyczącym mieszkalnictwa stwierdzono, że na państwie spoczywa odpowiedzialność za tworzenie warunków do realizacji ogólnych celów polityki mieszkaniowej. Następnie zawarto w nim postulat, aby wielkość środków na budownictwo mieszkaniowe i eksploatację zasobów wynosiła co najmniej 7% dochodu narodowego i 20-25% nakładów inwestycyjnych. Ponadto przyjęto za cel wybudowanie w połowie lat dziewięćdziesiątych 8 mieszkań na 1000 mieszkańców, a pod koniec dekady 10 mieszkań, jak również wydatne zwiększenie skali remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych. W porozumieniu zawarto także zapis o konieczności znacznego zwiększenia udziału środków własnych ludności w finansowaniu gospodarki mieszkaniowej - zarówno nowego budownictwa, jak i utrzymania istniejącej substancji.

Dokumentu porozumienia w zakresie mieszkalnictwa nie można uznać za w pełni udany, zawiera bowiem wiele ogólników i kilka istotnych luk. Po obu stronach "Stołu" wpływ orientacji głoszącej, że gospodarkę mieszkaniową trzeba urynkwować, a rynek sam ją uzdrowi, był bardzo silny. Zabrakło jednak wyważonego, precyzyjnego ujęcia wielu spraw, które decydują o racjonalizacji całego systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Strona rządowa nie chciała zamieścić sformułowania o klęsce mieszkaniowej, na co strona solidarnościowa niestety przystała. Nie określono więc przyczyn takiej sytuacji. Sformułowania zawarte w porozumieniu, wbrew jego intencjom, otworzyły w rezultacie drogę do traktowania

mieszkań jako towaru, wycofania się państwa z subsydiowania budownictwa mieszkaniowego i gwałtownego pogłębienia kryzysu mieszkalnictwa.

## 2. Budownictwo mieszkaniowe

W okresie 1989-1993 wystąpił znaczny regres w budownictwie mieszkaniowym, jego rozmiary skurczyły się w tym czasie o ponad 40%; szczególnie niekorzystny pod tym względem był 1993 r.

Tablica 1

Mieszkania oddane do użytku w latach 1989-1993 (w tysiącach)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993		
					razem	1989=100	1992=100
Ogółem	150,2	134,2	136,8	133,0	94,4	63	71
Spółdzielnie	67,7	68,4	83,5	84,3	50,0	73	59
Budownictwo państwowe i komunalne	27,5	18,4	13,3	11,8	11,0	40	93
Budownictwo indywidualne	55,0	47,4	40,0	36,9	33,4	61	90

Największy spadek nastąpił w budownictwie państwowym i komunalnym (do 40% w 1993 r. w stosunku do 1989). Budownictwo indywidualne, początkowo dość odporne, wykazało spadek zarówno rozmiarów, jak i udziału w całości większy niż budownictwo spółdzielni mieszkaniowych. W 1993 r. rozmiary tego budownictwa były niższe prawie o połowę w porównaniu z rokiem poprzednim (po pewnym wzroście rozmiarów w latach 1991 i 1992). Tę spadkową tendencję zapowiadała w budownictwie domów wielorodzinnych zmniejszająca się liczba budynków rozpoczynanych.

W 1991 r. rozpoczęto budowę 50,5 tys. mieszkań, w 1992 tylko 33 tys., a w pierwszym półroczu 1993 zaledwie 8 tys. Liczba mieszkań będących w budowie na koniec 1991 r. wynosiła 130,5 tys., a w 1992 -

76,6 tys. mieszkań, co wskazuje, że w budownictwie publicznym starano się kończyć rozpoczęte budowy, nie podejmując nowych.

W latach 1990-1993 w budownictwie jednorodzinnym rosła liczba mieszkań znajdujących się w budowie (nie ukończonych); na koniec pierwszej połowy 1993 r. było ich blisko 390 tys. Oznacza to, że coraz większe środki finansowe i rzeczowe są zamrażane bez efektu w postaci mieszkań obejmowanych w użytkowanie. Niewątpliwie większość inwestorów prywatnych nie ma środków finansowych na zakończenie budowy domów.

Spadek rozmiarów budownictwa silniejszy był na wsiach niż w miastach, a w tych szczególnie dotknął wielkie aglomeracje.

Rozmiary budownictwa, w związku ze zmniejszeniem się liczby mieszkań, których budowę rozpoczęto w 1993 r. (o 40% mniej niż w 1992), można szacować dla 1994 r. zaledwie na 65-70 tys. Intensywność budownictwa, która w 1978 r. (prawie 294 tys. ukończonych mieszkań) wynosiła 8,3 mieszkania na 1000 ludności, obniżała się z roku na rok i ukształtowała się w latach 1991-1992 (3,6 i 3,3 mieszkania) na poziomie z połowy lat pięćdziesiątych, a w 1993 r. z liczbą 2,3 nawet znacznie poniżej tego poziomu.

Spadkowi liczby oddawanych do użytku mieszkań towarzyszy wzrost ich przeciętnej powierzchni (znaczniejszy w budownictwie indywidualnym), z wyjątkiem budowanych przez gminy miejskie. Wielkość mieszkań w budynkach wielorodzinnych wynosi średnio ok. 60 m<sup>2</sup>, a w domach jednorodzinnych na wsi 116 m<sup>2</sup>, a w miastach 108 m<sup>2</sup>. W dynamice, intensywności i w strukturze inwestorskiej występuje duże zróżnicowanie.

W tym miejscu należy przypomnieć, że po II wojnie światowej wybudowano w Polsce do końca 1993 r. ok. 7,9 mln mieszkań, licząc w tym 600 tys. odbudowanych w latach 1945-1950. W dwudziestoleciu 1951-1970 ukończono 2,7 mln (średnia roczna 135 tys.) mieszkań, a 4,2 mln w dwudziestoleciu 1971-1990 (średnia roczna 210 tys.). Średnia roczna wybudowanych mieszkań w latach 1991-1993 (razem 350 tys.) kształtuje się na poziomie niższym niż w pierwszym dwudziestoleciu. W stosunku do najwyższego poziomu z 1978 r. rozmiary budownictwa mieszkaniowego wyniosły w 1992 zaledwie 43%, a w 1993 r. tylko 32% (w tym budownictwo publiczne 24% i indywidualne 38%).

Przyczyn tej sytuacji nie można upatrywać w braku środków materialno-technicznych (podaży materiałów budowlanych, wytwórczych zdolności przedsiębiorstw budowlanych, braku siły roboczej) czy w niedostatku

organizacji wykonawstwa. Tkwią one w załamaniu się źródeł finansowania budownictwa. Jeszcze głębszy regres wystąpił w zakresie infrastruktury technicznej (opóźnienie i zaniechanie wielu inwestycji komunalnych).

W sferze produkcji budowlanej, mimo tworzenia się rynku i konkurencji, nie wystąpiły w ostatnich latach zjawiska oddziałujące na skrócenie cykli, obniżenie kosztów i poprawę jakości robót. Nadal (co wiąże się głównie z procesami inflacji i wzrostem stopy procentowej od kredytów) gwałtownie rosły koszty budowy. Nakłady na budowę mieszkań, w następstwie spadku rozmiarów budownictwa, bardzo obciążają nakłady inwestycyjne ogółem. Działa też czynnik gwałtownego spadku wielkości tych nakładów oraz ich udziału w dochodzie narodowym.

W latach 1992 i 1993, podobnie jak w poprzednich, istotna część przekazanych inwestorom mieszkań nie była całkowicie wykończona. Odnosi się to przede wszystkim do budownictwa spółdzielczości mieszkaniowej, w którego ramach w latach 1991 i w 1992 ok. 41% mieszkań przekazano przyszłym użytkownikom do wykończenia. Natomiast w tych dwu latach znacznie poprawiła się realizacja inwestycji komunalnych w dużych miastach. Wzrosła liczba rozpoczętych inwestycji w postaci wodociągów i kanalizacji. Pogłębił się jednak regres w realizacji obiektów użyteczności publicznej (oświaty i zdrowia). Korzystniejsza była sytuacja w miastach małych, w których dysponowano, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, większymi środkami budżetowymi i w związku z tym nakłady na inwestycje komunalne były wyższe.

W latach 1989-1993 gwałtownie rosły koszty budownictwa mieszkaniowego i to w stopniu dwukrotnie przewyższającym wzrost przeciętnych dochodów ludności. Przeciętny koszt budowy 1 m<sup>2</sup> w budynkach wielorodzinnych, który wynosił w 1989 r. ok. 200 tys. zł, w następnych latach osiągnął poziom: w 1990 - 2,1 mln (wzrost dziesięciokrotny), w 1991 - 3,5 mln (wzrost o 60%), w 1992 - 4,8 mln (wzrost o ok. 40% w stosunku do roku poprzedniego).

Koszty budowy są ogromnie zróżnicowane; w 1992 r. wahały się od 3,5 do 7,4 mln (w Warszawie). Zależą one głównie od kosztów związanych z przejęciem i przygotowaniem terenu oraz jego uzbrojeniem, z finansowaniem jego części z innych źródeł oraz od kosztu kredytu. Ten ostatni stanowił w całości kosztów budowy w 1992 r. średnio 24%, przy zróżnicowaniu od 14 do 34%.

W 1993 r. koszty budowy wzrosły poniżej stopy inflacji. W pierwszym półroczu tego roku średnie koszty budowy w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> wynosiły od 3,9 do 8,3 mln zł (w Warszawie).

Budowa mieszkania o powierzchni 50 m<sup>2</sup> w 1992 r. pochłaniała ok. 240 mln zł i stanowiła równowartość 7-8 lat średniego wynagrodzenia. Koszt 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej równał się w tym roku dwu średnim płacom, podczas gdy w 1989 r. jednej. Koszt mieszkania w stosunku do płacy jest 2-3-krotnie wyższy niż przeciętnie w rozwiniętych krajach zachodniej Europy.

### 3. Sytuacja mieszkaniowa

Trudną sytuację mieszkaniową dotkliwie odczuwa przeważająca część społeczeństwa. Sytuację tę charakteryzują: wysoki deficyt mieszkań, wyrażający się różnicą między liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań; mniejsze rozmiary budownictwa mieszkaniowego; narastające zaniedbania w utrzymaniu zasobów mieszkaniowych oraz ich postępująca dekapitalizacja; rosące różnice w kosztach uzyskania i użytkowania mieszkania niezależnie od standardu mieszkania i jego statusu prawnego. W sytuacji mieszkaniowej występują przy tym wyraźne różnice społeczne i pokoleniowe oraz związane z miejscem zamieszkania (miasta, wsie, regiony). Przekształcenia warunków mieszkaniowych dokonują się stosunkowo wolno. Warunki te nie mogły się zatem zmienić znacząco w ciągu ostatnich lat.

W Polsce na 1000 osób przypadało w 1993 r. 289 mieszkań, podczas gdy w krajach Europy Środkowej (dane z końca lat osiemdziesiątych) ok. 380 (Austria 377, Czechosłowacja 385, Węgry 372), a w krajach nordyckich i Europy Zachodniej znacznie powyżej 400 (Finlandia 434, Francja 464, RFN - landy zachodnie 430). Mieszkania w Polsce są przy tym znacznie mniejsze (średnie mieszkanie ma ok. 60 m<sup>2</sup>; na Węgrzech - 70 m<sup>2</sup>, w Finlandii - 74 m<sup>2</sup>, we Francji i RFN - powyżej 85 m<sup>2</sup>).

Według szacunków (prof. T. Żarskiego), ok. 42% ludności w miastach i 70% ludności na wsi żyło w 1988 r. w warunkach niedostatku i biedy mieszkaniowej. Taka sytuacja sprawia, że problem mieszkaniowy jest doniosłą kwestią społeczną.

Trudności mieszkaniowe nie mają charakteru powszechnego; w największym stopniu dotyczą młodego pokolenia, które najliczniej zajmuje

przeludnione i niedostatecznie wyposażone mieszkania. Młodsze i starsze gospodarstwa domowe częściej mają do dyspozycji mieszkania w starych, nie modernizowanych domach. Na wsi młode rodziny mają nieco lepszy standard mieszkań (częściej wodociąg i ustęp) niż rodziny w średnim i starszym wieku. Pod względem warunków mieszkaniowych występuje wyraźne zróżnicowanie w układzie grup społeczno-zawodowych. Najlepsze warunki mają pracownicy umysłowi z wyższym wykształceniem. Emeryci i renciści znajdują się w szczególnej sytuacji: zaludnienie ich mieszkań jest z reguły korzystne, ale zdecydowanie gorsze jest wyposażenie tych mieszkań.

Obecnie deficyt statystyczny mieszkań szacuje się w Polsce na ok. 1,3 mln mieszkań (w tym w miastach 830 tys.). W końcu 1991 r. na mieszkania w spółdzielniach oczekiwało blisko 1 mln członków (w tym 46% - 10 i więcej lat) oraz ponad 600 tys. pełnoletnich kandydatów ze zgromadzonym pełnym wkładem.

Reprezentacyjne ankietowe badania GUS-u dotyczące warunków bytu gospodarstw domowych, przeprowadzone w 1990 r. (ok. 120 tys. gospodarstw) wykazały, że warunki mieszkaniowe polepszają się wraz ze wzrostem dochodu przypadającego na osobę. W najlepszej sytuacji są gospodarstwa domowe utrzymujące się z pracy na rachunek własny. Ich mieszkania odznaczają się wysokim standardem wyposażenia, są stosunkowo duże oraz charakteryzują się korzystnym zaludnieniem. Dodatkowo należy również ocenić warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych utrzymujących się z pracy w gospodarce państwowej i spółdzielczej. Ich mieszkania są wprawdzie mniejsze i nawet bardziej zaludnione niż przeciętnie w kraju, ale stopień wyposażenia w instalacje jest wysoki. Grupa gospodarstw chłopskich znajduje się w najgorszych warunkach, podobnie gospodarstwa pracowniczo-chłopskie. Największym niedostatkiem warunków mieszkaniowych emerytów i rencistów jest stosunkowo niekorzystne wyposażenie ich mieszkań w instalacje. Mieszkania te są wprawdzie niewielkie, ale korzystnie zaludnione (są to przeważnie jedno- lub dwuosobowe gospodarstwa).

Badania GUS-u z października 1993 r. nad warunkami mieszkaniowymi potwierdzają utrwalenie się trudnej sytuacji mieszkaniowej znacznej części ludności. Tylko bowiem 40% gospodarstw ocenia swoje warunki mieszkaniowe jako dobre (nawet bardzo dobre), blisko 17% jako złe i bardzo złe (te ostatnie ok. 4%). Prawie co czwarte dziecko w badanych rodzinach nie ma swojego miejsca do nauki i zabawy. W rodzinach wielodzietnych, z czwórką lub większą liczbą dzieci na utrzymaniu, co

drugie dziecko jest w takiej sytuacji. Blisko połowa tych dzieci musi dzielić łóżko z którymś z rodzeństwa. Co czwarte dziecko w rodzinach wiejskich i utrzymujących się ze środków pomocy społecznej również nie ma swojego miejsca do spania. W rodzinach z jednym dzieckiem nie ma samodzielnego pokoju 17,5% dzieci, a w rodzinach wielodzietnych blisko 70%.

#### 4. Problemy finansowania budownictwa mieszkaniowego

Jedyną dziedziną stanowiącą przedmiot licznych działań państwa była sfera finansowania budownictwa mieszkaniowego. Przede wszystkim ustawa z 28 grudnia 1989 r. wprowadziła nowe warunki kredytowania, zmieniane następnie pięciokrotnie w latach 1991-1992 rozporządzeniami Rady Ministrów. Z początkiem kwietnia 1992 r. zaniechano umorzania długoterminowych kredytów ze środków budżetu państwa. Natomiast ustalono górną granicę kredytu, jaki można zaciągnąć (w wysokości 36, a skorygowaną później do 47 miesięcznych zarobków kredytobiorcy), następnie górną granicę ratalnej spłaty do wysokości 25% miesięcznych dochodów obciążonego kredytem gospodarstwa domowego. Wprowadzono też inne udogodnienia dla tych, którzy zawarli umowy kredytowe lub zabiegali o tzw. kredyty realizacyjne. Kredyty hipoteczne nie cieszyły się większym zainteresowaniem. W 1992 r. udzielono ich zaledwie 4,2 tys. na kwotę 600 mln zł.

W czerwcu 1993 r. Rada Ministrów określiła zasady udzielania, ze środków budżetu państwa, dotacji w formie premii gwarancyjnej dla posiadaczy wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do 23 października 1990 r. W końcu pierwszego półrocza tegoż roku wkłady na 4,5 mln książeczek mieszkaniowych wynosiły 4,3 bln zł. W 1992 r. zadłużenie spółdzielni mieszkaniowych wobec banków wynosiło 51 bln zł wobec 38 bln zł w 1991 r.

Zmiany w systemie dotowania i kredytowania budownictwa mieszkaniowego uniemożliwiły uzyskanie mieszkania na warunkach lokatorskich; pozostała jedynie możliwość uzyskania droższego, spółdzielczego mieszkania własnościowego. Wobec znacznego wzrostu kosztów budowy i utrzymania wysokiej stopy inflacji, znaczna część członków spółdzielni mieszkaniowych wpadła w tzw. pułapkę kredytową i nie jest w stanie wywiązać się z zobowiązań finansowych. Począwszy od 1989 r. pogłębia się zadłużenie inwestycyjne wywołane nowymi regulacjami. Wytworzył się stan niezdolności płatniczej zarówno spółdzielni, jak i ich członków,

nieściągalności bankowych wierzytelności oraz ogromnego obciążenia budżetu państwa wykupem ich części. Wszystkie podmioty są tego świadome; nie znaleziono jednak dotychczas rozwiązania. Zwraca na to uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim raporcie o stanie prawa mieszkaniowego (styczeń 1994 r.)

## 5. Stan zasobów mieszkaniowych

W końcu 1992 r. na 11,3 mln mieszkań ogółem, prywatnych (użytkowanych przez indywidualnych właścicieli) było 6,4 mln (ok. 57%), a wynajmowanych 4,9 mln (ok. 43%). Udział mieszkań wynajmowanych (czynszowych), których liczba od 1978 r. nie uległa zmianie, obniżył się ostatnio wyraźnie. Zasoby mieszkaniowe w miastach (7,6 mln mieszkań w 1992 r.) w ok. 80% znajdują się w budynkach wielorodzinnych, zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe i jednostki administracji samorządów terytorialnych. Na wsi (3,7 mln mieszkań) sytuacja jest odmienna: ponad 90% mieszkań stanowią domy jednorodzinne, będące z reguły własnością indywidualną. Strukturę mieszkań według form własności (która różni się od form zarządzania) obrazuje tablica 2.

Tablica 2

Zasoby mieszkaniowe wg form własności

Formy własności mieszkań	1970		1978		1992	
	mln	%	mln	%	mln	%
Ogółem	8,1	100,0	9,3	100,0	11,3	100,0
Państwowa i zakładowa	1,0	13,0	1,1	12,0	1,4	12,0
Samorządu terytorialnego (od 1990 r. własność komunalna)	1,8	22,0	2,0	22,0	1,7	15,0
Spółdzielcza	0,6	7,0	1,6	17,0	2,8	25,0
Prywatna (mieszkania czynszowe)	0,8	10,0	0,3	3,0	0,3	3,0
Indywidualna	3,9	48,0	4,3	46,0	5,1	45,0

Struktura zasobów według form własności uległa w latach 1971-1992 znacznym zmianom. Jej szczególną cechą jest ponad czterokrotny wzrost liczby zasobów spółdzielczych oraz ich udziału: z 7% w 1970 r. do 25%

ogółu zasobów w 1992. W zasobach spółdzielni wzrósł udział mieszkań własnościowych z ok. 5% do 46%, tj. z ok. 100 tys. do 1,3 mln. Mieszkania lokatorskie (1,5 mln) stanowią nadal większość wśród mieszkań spółdzielczych. Ponadto ok. 200 tys. mieszkań komunalnych (ok. 10%) nabyli na własność ich lokatorzy. Mimo niskich cen w 1992 r. sprzedano zaledwie 14,3 tys. mieszkań komunalnych. Również niewielu nabywców (ok. 30 tys.) kupiło na własność państwowe mieszkania zakładowe. Równocześnie należy zauważyć, że w gospodarce zasobami mieszkaniowymi w latach 1989-1993 nastąpił znaczny dalszy regres, wyrażający się przede wszystkim w nasileniu procesu dekapitalizacji. Wystąpił przy tym także znaczny wzrost kosztów eksploatacji, przekraczający poziom inflacji. Sytuację pogarszało nie zawsze racjonalne wydatkowanie i tak niewystarczających środków finansowych.

Udział dotacji do utrzymania zasobów komunalnych zmniejszył się z ok. 60% w 1980 r. i 50% w 1990 do 21% w 1992 r. i był w dużym stopniu rekompensowany wzrostem czynszów za lokale użytkowe. W spółdzielniach zaś koszty utrzymania zasobów są finansowane w całości przez najemców, natomiast koszty centralnego ogrzewania są w części dotowane przez państwo. Dotacje te w 1992 r. wzrosły o 40% w stosunku do roku poprzedniego i osiągnęły 5,3 bln zł (tj. trzykrotnie więcej niż dotacje na ten cel w zasobach komunalnych).

Stan utrzymania i ogólna sytuacja zasobów komunalnych są krytyczne. Wpłynęło na to wstrzymanie zapowiadanej w budżecie podwyżki czynszów. Czynsze, utrzymywane od kwietnia 1992 r. na prawie stałym poziomie, uległy relatywnemu obniżeniu w związku z dalszą inflacją, która wystąpiła od czasu ostatnich zmian w wysokości opłat. Sytuacja zasobów spółdzielczych jest nieco lepsza, jednak i tu zmniejszyły się nakłady na techniczne utrzymanie budynków. Najgorsza, wprost katastrofalna jest sytuacja prywatnych budynków czynszowych, które nie mają większych wpływów z lokali użytkowych i są pozbawione dotacji z budżetu gmin. We wszystkich rodzajach zasobów zaniechano prawie całkowicie większych prac remontowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim raporcie ze stycznia 1994 r. zwrócił uwagę, że w dziedzinie stosunków najmu lokali mieszkalnych zwiększa się naruszanie praw obywatelskich.

Odmienne systemy opłat za lokale mieszkalne oraz różnice w standardzie administrowanych budynków wpływają na zróżnicowanie wysokości średnich stawek opłat za lokale w zasobach komunalnych,

spółdzielczych oraz zasobach zakładowych, co powoduje zrozumiałe poczucie niesprawiedliwości i wzmacnia nastroje roszczeniowe.

W sumie sytuacja w dziedzinie gospodarki zasobami mieszkaniowymi jest nader zła. Zmniejszające się dotacje do utrzymywania zasobów komunalnych i istniejących jeszcze własności państwowej powodują nawarstwienie zaniedbań i dekapitalizację tych zasobów. Nadal bardzo wysokie są dopłaty z budżetu państwa do centralnego ogrzewania, a równocześnie rosą stawki czynszów i opłat. Jeszcze bardziej niepomysłna jest, głównie ze względów ekonomicznych, sytuacja właścicieli zasobów indywidualnych.

## 6. Opłaty za mieszkania

Według badania GUS-u z października 1993 r. dotyczącego warunków mieszkaniowych, 39% gospodarstw zamieszkiwało we własnych domach, 28% w lokalach spółdzielczych, a 29% w mieszkaniach komunalnych bądź zakładowych. Tablica 3 przedstawia wysokość miesięcznych opłat wg różnych form własności mieszkania.

Tablica 3

Miesięczne opłaty za mieszkanie w 1993 r. (wg danych GUS)

Rodzaje opłaty	Opłaty za mieszkanie w tys. zł miesięcznie*			
	własny dom	spółdzielnie własnościowe	spółdzielnie lokatorskie	mieszkanie komunalne
Czynsz uwzględniający wydatki eksploatacyjne	420	310	320	190
Opłaty za centralne ogrzewanie - uwzględniające zakup opału	430	460	440	440
Razem	850	770	760	630
Opłaty za gaz i energię elektryczną	320	920	460	270
Ogółem	1 170	1 690	1 220	900

\* Bez spłaty kredytu.

Uwaga: Dane tabl. 3 nie uwzględniają różnic związanych z wielkością mieszkań.

Nie posiadający odrębnego mieszkania, jeśli decydują się na podnajem, muszą ponosić nieproporcjonalnie wyższe wydatki. W Warszawie np. cena podnajmu mieszkania o powierzchni 40-45 m<sup>2</sup> wynosiła przeciętnie w pierwszej połowie 1992 r. od 53 do 88 tys. za 1 m<sup>2</sup> miesięcznie, tj. ok. 2,3 do 3,8 mln zł, i to zwykle płatnych z góry za rok.

Z kolei w szczególnie trudnej sytuacji znalazły się rodziny, które w ostatnich latach zasiedliły mieszkania spółdzielcze - z konieczności - o statusie własnościowym, a obciążone spłatami kredytu na nowych warunkach (do 25% dochodów gospodarstwa miesięcznie). Ich obciążenie (wraz z opłatami za centralne ogrzewanie) przekroczyło 35% ogółu wydatków. Takie obciążenie wymaga od pracowniczych gospodarstw domowych o przeciętnych dochodach drastycznego ograniczenia niezbędnej konsumpcji, głównie żywności. Wydatki na mieszkanie w tych granicach są możliwe jedynie w gospodarstwach domowych przeznaczających na żywność ok. 35% budżetu, tj. o wysokich dochodach; wśród gospodarstw pracowniczych udział tej kategorii wynosi ok. 5%.

Rosnące obciążenie wydatkami na mieszkanie stwarza niebezpieczeństwo ogólnego przeciążenia tymi kosztami rodzin o średnich dochodach. Według badań GUS-u część z nich nie widzi możliwości dalszego zamieszkiwania w obecnie zajmowanych mieszkaniach. Najczęściej są to rodziny wielodzietne (ok. 16% tej grupy) i niepełne (ok. 28%), jak również rodziny, w których w skład wchodzi osoba bezrobotna (18% tej grupy). Natomiast tylko 6% badanych rodzin posiada wystarczające środki finansowe na poprawę swych warunków mieszkaniowych.

Nieustający wzrost czynszów, przy spadku dochodów realnych gospodarstw pracowniczych i emeryckich, powoduje zaleganie z ich opłacaniem. Na wzrost zaległości wpływa również ogólne osłabienie dyscypliny społecznej i rozluźnienie norm i zasad dotyczących przestrzegania zobowiązań obywatelskich.

Według informacji GUS-u, w 1992 r. zaległości w opłatach za mieszkanie w zasobach komunalnych miało 33,5% lokatorów, a w zasobach spółdzielczych 37,5% członków. Większość zalega z niewielkimi kwotami, jedynie 12,1% lokatorów i 6,5% spółdzielców nie opłaciło należności za ponad 3 miesiące. W pierwszym półroczu 1993 r. liczba mieszkańców zalegających z opłatami wzrosła w porównaniu z pierwszym półroczem roku poprzedniego z 15 do 24% w zasobach komunalnych i z 12 do 23% w spółdzielniach, z czego zaległości wyższe niż należne za 3 miesiące dotyczyły 12% najemców mieszkań czynszowych i 7% spółdzielców.

Ze społecznego punktu widzenia narastanie zaległości w opłatach mieszkaniowych jest groźniejsze. Pod względem płacenia bardziej zdyscyplinowani są emeryci niż osoby pracujące lub prywatni przedsiębiorcy. Największe kłopoty z opłatami mieszkaniowymi mają rodziny wielodzietne, niepełne oraz te, w których są bezrobotni. Wśród nie płacących na czas blisko 40% stanowią osoby utrzymujące się z zasiłków dla bezrobotnych lub z innych środków pomocy społecznej.

Wobec wzrostu czynszów, opłat za mieszkanie oraz opłat za centralne ogrzewanie coraz większego znaczenia nabiera kwestia dodatków mieszkaniowych. W latach 1991 i 1992 pomoc finansowa przysługiwała rodzinom, które z własnych dochodów nie były w stanie pokryć czynszów najmu czy opłat eksploatacyjnych w spółdzielniach mieszkaniowych, opłat za centralne ogrzewanie, energię gazową i elektryczną lub zakupu węgla opałowego. Ogółem w 1992 r. pomocą mieszkaniową zostało objętych ok. 1,4 mln gospodarstw domowych, tj. ok. 11,5% ich ogólnej liczby. Na pomoc mieszkaniową wydatkowano w 1992 r. ok. 2 bln zł, a przeciętny zasiłek na jedno gospodarstwo domowe wyniósł rocznie 1,4 mln zł. W stosunku do 1991 r. ogólna kwota zasiłków wzrosła o 1,2 bln, liczba gospodarstw korzystających o 36%, a o 86% wysokość przeciętnego świadczenia. W 1992 r., podobnie jak w 1991, liczba udzielonych zasiłków była bardzo zróżnicowana i wahała się w poszczególnych województwach od 6 do 30 na 100 gospodarstw domowych. Znaczną część zasiłków skierowano na wieś (pomoc w zakupie węgla), do mniejszych miast i rejonów o wysokiej stopie bezrobocia.

Od stycznia 1993 r. przestano wypłacać zasiłki mieszkaniowe. Choć ośrodki pomocy społecznej nie otrzymały na ten cel środków z budżetu państwa, to w wyjątkowo trudnej sytuacji przydzielały je według ogólnych zasad pomocy społecznej. Około 6% rodzin otrzymało pomoc na uregulowanie opłat za mieszkanie, ponad 8% na zakup opału i trochę ponad 7% na remont mieszkania. Z pomocy ośrodków pomocy społecznej skorzystało 4% rodzin, z zakładów pracy 2%. Od fundacji charytatywnych otrzymało pomoc mieszkaniową ok. 1% rodzin.

## 7. Dylematy polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa rządów solidarnościowych po 1989 r. była pełna niejasności i powikłań, a w wielu elementach wewnętrznie sprzeczna. Podejmowane próby działań były ostrożne i nie obiecujące postępu;

niepodobna było w nich doszukać się myśli przewodniej. Z jednej strony bowiem zostały utrzymane zasady reglamentacji, charakterystyczne dla systemu scentralizowanego, z drugiej zaś wprowadzano rozwiązania rynkowe bez konsekwentnego podejmowania niezbędnych działań ochronnych. Nastąpiło dalsze rozchwianie i tak niespójnego systemu funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej.

Wiosną 1993 r. rząd skierował do Sejmu "Założenia polityki mieszkaniowej państwa". Założenia podtrzymywały ogólne koncepcje polityki mieszkaniowej przedstawione uprzednio (w 1992 r.) w tzw. Nowym Ładzie mieszkaniowym. Sejm przed rozwiązaniem nie zdażył się do nich ustosunkować. Natomiast w większości programów wyborczych domagano się bardziej kompleksowych rozwiązań i trwałych zasad polityki mieszkaniowej.

Opracowane w 1993 r. założenia polityki państwa przewidują, że podstawową drogą do uzyskania mieszkania ma być budowa lub nabycie mieszkania na własność. W tym celu zamierza się uruchomić dla rodzin zamożnych kredyt hipoteczny. Jedynie dla rodzin średnio i mniej zamożnych przewiduje się budowę mieszkań na wynajem, o umiarkowanym czynszu, w formie społecznego budownictwa mieszkaniowego opartego na tzw. kredycie kontraktowym. Jest to szeroko znana na Zachodzie koncepcja łączenia oszczędności wielu osób w jeden fundusz kredytowy w kasach oszczędnościowo-pożyczkowych, działających bez zysku, lecz korzystających z pomocy państwa, co umożliwia znaczne potanieenie kredytu.

Wspomniane założenia polityki mieszkaniowej zostały oparte na trzech zasadach: 1) popierania rozwoju budownictwa (lub zakupu) mieszkań stanowiących własność indywidualną; 2) radykalnego wycofania się państwa z udzielania pomocy (subwencji i bonifikat) budownictwu mieszkań czynszowych; 3) zapewnienia, przez podwyżkę czynszów i wycofanie dotacji państwowych, samowystarczalności w utrzymaniu zasobów czynszowych. To ostatnie wydaje się zabiegiem niezbędnym, jednakże podniesienie poziomu czynszów wymaga w prowadzeniu dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o dochodach nie pozwalających na płacenie podwyższonych czynszów.

W następstwie przypadkowych i nie skoordynowanych działań oraz braku koncepcji polityki mieszkaniowej kolejnych rządów nagromadziły się negatywne zjawiska wymagające doraźnych interwencji dla oczyszczenia przedpola, tak aby system gospodarki mieszkaniowej mógł funkcjonować.



wać normalnie oraz by nastąpił wzrost rozmiarów budownictwa mieszkaniowego i poprawa w zakresie utrzymania zasobów.

Do negatywnych zjawisk należą: 1) "pułapka kredytowa", wymagająca jednorazowej operacji oddłużenia niespłacalnego zadłużenia (przede wszystkim odsetek); 2) "pustostany" w spółdzielniach (nie przejęte mieszkania), wymagające udzielenia członkom spółdzielni preferencyjnych kredytów z obowiązującą granicą wysokości rat spłaty; 3) "spółdzielcza kolejka" - wymagająca przyznaniu prawa do uzyskania mieszkania w rozsądnym terminie w spółdzielni lokatorskiej czy w nowo tworzonych społecznych instytucjach; 4) książeczki oszczędzania na mieszkanie, wymagające przyznania odpowiednich gwarancji przy przyznaniu mieszkania lub wyrównawczych odszkodowań w innej formie; 5) wstrzymana w 1993 r. socjalna pomoc mieszkaniowa; 6) zaległości czynszowe i inne zaległości z tytułu użytkowania mieszkania, wymagające ustalenia warunków ich spłacalności (częściowy wykup, rozłożenie na raty, częściowe umorzenie).

## 8. Konkluzje

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce jest zła. Kryzys mieszkalnictwa ma charakter wielowarstwowy, długotrwały i strukturalny. Przełamanie go będzie wymagać prowadzenia aktywnej państwowej polityki mieszkaniowej. Potrzeba co najmniej dziesięcioletniego programu, aby odbudować budownictwo w rozmiarach z 1978 r. Program taki powinien wyznaczać cel: budowanie na początku XXI wieku 320 tys. mieszkań rocznie. Dla jego realizacji niezbędna byłaby intensywność budowy 7,5-8 mieszkań na 1000 ludności rocznie jeszcze w końcowych latach tego stulecia. Byłoby to możliwe jedynie przy wzroście PKB o 4,0-4,5% rocznie i kierowaniu na inwestycje mieszkaniowe ok. 6% tego produktu.

Oznaczałoby to ogromny wysiłek całej gospodarki narodowej na cele mieszkalnictwa. Przy takim tempie wzrostu można by wybudować w okresie dziesięciolecia ok. 2,5 mln mieszkań i przy przewidywanym przez demografów stosunkowo niewielkim wzroście ludności (do ok. 39-40 mln w 2005 r.) uzyskać na koniec tego okresu 13 mln mieszkań, co (przy nadal ograniczonych ubytkach) zlikwidowałoby deficyt ilościowy.

Część ludności zamieszkiwałaby jednak nadal w mieszkaniach przedludnionych (szacunkowo 20-30%, głównie na wsi). Konieczne jest również 2-3-krotne zwiększenie nakładów na remonty i modernizację budynków mieszkalnych.

Wymienione wyżej przedsięwzięcia oznaczałyby znaczny postęp, ale Polska pozostawałaby nadal w tyle pod względem warunków mieszkaniowych w porównaniu z rozwiniętymi krajami Europy Zachodniej, a opóźnienia w stosunku do Czech i Węgier można by szacować na ok. 20-30 lat.

Realizacja wspomnianego programu (w rezultacie dość skromnego) wymagałaby ogromnego wysiłku państwa i rosnącego - w miarę podnoszenia poziomu zamożności przede wszystkim warstw pracujących - udziału środków ludności w finansowaniu mieszkalnictwa. Nadal konieczne byłoby utrzymanie przez dziesięciolecia (wzorem krajów zachodnioeuropejskich) dogodnych warunków kredytowania budownictwa indywidualnego i stałego wsparcia (subsydiowania) społecznego budownictwa mieszkań na wynajem.

Poprawa warunków mieszkaniowych ludności przede wszystkim warstw pracujących to droga nie tylko do rozwiązania tej jednej z najważniejszych i najboleśniejszych kwestii społecznych w Polsce, ale także sposób na złagodzenie innych kwestii, przede wszystkim bezrobocia. Masowe budownictwo mieszkaniowe i towarzyszący mu rozwój produkcji urządzeń oraz elementów wyposażenia mieszkań mogą stworzyć dziesiątki tysięcy nowych miejsc pracy. Znaczny przyrost zasobów mieszkaniowych to także większa możliwość przestrzennej mobilności siły roboczej. Tak więc rozwiązywanie jednej kwestii społecznej (mieszkaniowej) może wpływać na złagodzenie innej (bezrobocie) i w sumie przyczynić się do wzrostu gospodarczego i postępu społecznego.