

**PRACA ZESPOŁOWA WYKONANA W TRYBIE SPOŁECZNYM**

# **RAPORT 2006**

## **O NAPRAWIE SYTUACJI MIESZKANIOWEJ**

*Człowiek spędza średnio około 80% swego życia w mieszkaniu, toteż stanowi ono zasadniczy wyznacznik ludzkiego bytu. Mieszkanie służy zaspokojeniu podstawowych funkcji biologicznych i jest miejscem regeneracji sił. Jest więc elementarną potrzebą z punktu widzenia jednostki. Jednakże mieszkanie pełni rolę znacznie szerszą. Decyduje ono w dużej mierze o trwałości rodziny, wymiarze kultury i modelu życia. Wyznacza trend demograficzny. Jest wreszcie miejscem chroniącym istotne wartości społeczne i narodowe. Tym samym sytuacja mieszkaniowa kraju rozstrzyga w dużej mierze o losie narodu.*

RAPORT 1981

**WARSZAWA, styczeń 2007**

# 1. WSTĘP

## 1.1. Zobowiązania prawne władz publicznych

Znaczenie sytuacji mieszkaniowej znajduje odzwierciedlenie w dokumentach i aktach prawnych o najwyższej randze, w tym **Konstytucji RP**, która w art. 75 ust. 1 głosi, że władze publiczne są **zobowiązane** do prowadzenia polityki sprzyjającej

*„zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.”*

Konkretne obowiązki ustawowe w tej materii wskazują na szczególną rolę samorządów lokalnych. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. **o samorządzie gminnym** (Dz. U. Nr 16 z 1990 r. poz. 95 z późn. zm.) stwierdza w art. 7, że *„zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ... gminnego budownictwa mieszkaniowego”*.

Natomiast art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku **o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego** (Dz. U. Z 2001 r. Nr 71, poz. 733 z późn. zm.) stwierdza, co następuje:

- „1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.*
- 2. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.*
- 3. Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób.*
- 4. Gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na zadania, o których mowa w ust. 1 i 2.”*

Przytoczone przepisy są w znacznej mierze potwierdzeniem lub rozwinięciem postanowień zawartych w wiążących Polskę, przyjętych umowach i dokumentach międzynarodowych:

- 1) uchwalona w 1948 roku **Powszechna Deklaracja Praw Człowieka** w art. 25.1 potwierdza prawo każdego człowieka do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne. Deklaracja ta, choć sama w sobie nie ma mocy prawnej, jest czymś w rodzaju zalecenia kierowanego do państw i wywarła znaczący wpływ na praktykę międzynarodową w zakresie ochrony prawa człowieka, wpływając również na kształt ujęcia kwestii mieszkaniowej w przepisach prawa;
- 2) ratyfikowany przez Polskę w 1977 roku (Dz. U. Z 1977 r. Nr 38.169) **Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych** z 1966 roku w art. 11 pkt. 1 potwierdza prawo każdego człowieka i jego rodziny do odpowiedniego poziomu życia, włączając w to wyżywienie, odzież i odpowiednie mieszkanie, jak również prawo do stałej poprawy warunków egzystencji. Zobowiązanie państw ratyfikujących Pakt dotyczy podjęcia na szczeblu krajowym odpowiednich kroków w celu zapewnienia realizacji wspomnianych praw;
- 3) podobny charakter ma również zobowiązanie wynikające z **Międzynarodowej Konwencji o Prawach Dziecka** z 1989 roku (Dz. U. Z 1991 r., Nr 120, poz. 526). W art. 27 pkt. 3 Konwencji sformułowane zostało wspólne zobowiązanie państw ratyfikujących do podejmowania odpowiednich środków, uzależnionych od miejscowych warunków i środków, jakimi dysponuje dane państwo, aby pomóc rodzicom i osobom mającym na utrzymaniu dziecko poprzez wsparcie materialne i programy pomocowe, w szczególności w zakresie wyżywienia, odzieży i mieszkania;
- 4) umową międzynarodową jest również ratyfikowana przez Polskę w 1997 roku **Europejska Karta Społeczna** (Dz. U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67). W celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny w przyjętym przez Polskę zobowiązaniu z art. 16 przewiduje się popieranie ekonomicznej, prawnej i społecznej ochrony życia rodzinnego, m.in. poprzez “zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin”. Ponadto art. 31 zrewidowanej (poszerzonej) wersji z 1996 roku, nie ratyfikowanej jak dotąd przez Polskę, zobowiązuje państwa sygnatariuszy do skutecznych działań mających na celu zapewnienie skutecznej realizacji prawa do mieszkania poprzez:
  - wspieranie dostępu do mieszkania o odpowiednim poziomie,
  - zapobieganie i zmniejszanie liczby bezdomnych – docelowo zaś wyeliminowanie zjawiska bezdomności, oraz
  - zwiększenie dostępności dochodowej do mieszkania poprzez działania mające na celu ograniczenie kosztów;
- 5) charakter zobowiązania międzynarodowego, nie mającego jednak mocy prawnej, ma deklaracja przyjęta w 1996 roku na Konferencji **Habitat II** w Istambule. Państwa zobowiązują się w niej do pełnej i postępującej realizacji prawa do odpowiedniego mieszkania zgodnie z postanowieniami dokumentów międzynarodowych oraz do zapewnienia równego dostępu do tanich i odpowiednich mieszkań wszystkim osobom i ich rodzinom - *„Będziemy działać w kierunku podaży dostępnych cenowo obiektów mieszkalnych”*.

Przytoczone dokumenty wskazują na to, że mieszkanie nie jest tylko towarem, który w panujących warunkach rynkowych zainteresowana osoba może i powinna nabyć na rynku, a którego nabycie jest prywatną sprawą każdego obywatela. Mieszkanie jest dobrem tak ważnym dla losów narodu i państwa, że władze państwowe - zarówno rządowe, jak i samorządowe mają prawny **obowiązek** prowadzenia polityki umożliwiającej posiadanie przez każdą rodzinę samodzielnego mieszkania.

Opłakany stan zasobów mieszkaniowych, z jakimi Polska wyszła z II wojny światowej przez całe dziesięciolecie stawał nasz kraj na samym końcu Europy pod względem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Mając to na uwadze jeszcze w uchwale Sejmu z roku 1972 o perspektywicznym programie mieszkaniowym, ówczesne władze deklarowały, że w połowie lat 80-tych każda rodzina w Polsce będzie dysponować własnym, samodzielnym mieszkaniem. Pomimo niezaprzeczalnych wysiłków państwa w celu poprawy sytuacji mieszkaniowej, w odczuciu społecznym ulegała ona stałemu pogarszaniu, a średni czas oczekiwania na mieszkanie w roku 1980 przekroczył już 10 lat, co uniemożliwiało rozsądne planowanie życia oczekującym i rzutowało wyraźnie na procesy demograficzne. Świadczyło to dobitnie o błędach w polityce mieszkaniowej prowadzonej przez wszechwładną wówczas władzę państwową - środki przeznaczane na ten cel były niedostateczne, a ze względów dogmatycznych wysiłek społeczny w tej dziedzinie nie był kierowany w optymalnym kierunku. Jak wielkie znaczenie miały potrzeby mieszkaniowe i jak silne napięcia społeczne rodził brak ich zaspokojenia wskazują Postulaty Sierpniowe. Zgodnie z 19-tym postulatem Porozumienia Gdańskie z sierpnia 1980 r. nałożyło na władze państwa obowiązek skrócenia czasu oczekiwania na mieszkanie.

Świadomość znaczenia właściwej polityki mieszkaniowej i realizacji tego postulatu skłoniła na przełomie roku 1980 i 1981 grupę niezależnych specjalistów do opracowania w trybie społecznym „Raportu o naprawie budownictwa mieszkaniowego”. W Raporcie stwierdzano, że przyczyny niepowodzenia w dziedzinie mieszkalnictwa były identyczne z przyczynami niepowodzeń w innych dziedzinach gospodarki. Jako główną przyczynę wskazano niewłaściwy łańcuch zależności w życiu społeczno-gospodarczym kraju. W dziedzinie budownictwa mieszkaniowego był to łańcuch: władze centralne - ministerstwo - zjednoczenia - przedsiębiorstwa - mieszkańcy. Władze decydowały o tym, jak społeczeństwo ma mieszkać. W łańcuchu tym nie było żadnej możliwości wpływania przez przyszłych mieszkańców na przedsiębiorstwa, które budowały dla nich mieszkania. Raport wskazywał, że niezbędnym warunkiem naprawy było odwrócenie kierunku zależności w tym łańcuchu. Oznaczało to **demokratyzację** kraju. Jednym z jej elementów miało być wprowadzenie zależności przedsiębiorstw budowlanych od woli przyszłych mieszkańców. Zależność ta powinna realizować się przez mechanizm ekonomiczny, który będzie wiązał korzyści przedsiębiorstwa z akceptacją jego produktu przez odbiorców. Oznaczało to wprowadzenie **zasad rynkowych**. Natomiast jednostki nadrzędne powinny pełnić jedynie funkcje kontrolne i koordynacyjne tak, aby przedsiębiorstwa mogły optymalnie wywiązywać się ze swych funkcji - powinny stwarzać przedsiębiorstwom optymalne warunki działania, dbając równocześnie o zachowanie ładu budowlanego. Postulowano również stworzenie **ustawy o samorządzie terytorialnym**, która powinna tym samorządom przyznawać szerokie kompetencje na podległym im terenie w zakresie zagospodarowania przestrzennego i koordynacji przedsięwzięć budowlanych, a jednocześnie nakładać na samorządy obowiązek prowadzenia inwestycji w zakresie uzbrojenia terenów budowlanych. Wszystkie te postulaty zostały spełnione w wyniku przemian demokratycznych, jakie nastąpiły w Polsce po roku 1989.

W okresie komunistycznym ingerencja władz politycznych w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego sięgnęła absurdu. Ze szczebla centralnego nie tylko decydowano o polityce mieszkaniowej, lecz bezpośrednio ingerowano w sam proces organizacji i technologicie budowlane. O efektach takiej polityki świadczy fakt, że w roku 1979 zatrudnienie w budownictwie wynosiło 1372 tys., z czego jedynie 98 tys. było zatrudnionych w prywatnych przedsiębiorstwach budowlanych, a tymczasem przedsiębiorstwa te oddawały do użytku – pod względem kubatury – tyle samo substancji mieszkaniowej, co cała reszta przedsiębiorstw „budownictwa uspołecznionego”, mimo że te drugie cieszyły się wszelkimi priorytetami. Zestawienie tych danych ukazuje dramatyczne skutki centralnego zarządzania w budownictwie w wydaniu komunistycznym - kilkanaście razy mniejsza wydajność pracy w porównaniu z wydajnością w niewielkiej enklawie budownictwa prywatnego - i daje świadectwo gigantycznego marnotrawstwa wysiłku społecznego.

Dzięki przemianom, jakie nastąpiły w Polsce po roku 1989, spełniony został podstawowy warunek racjonalnej polityki mieszkaniowej i budowlanej – Polska stała się krajem demokratycznym, z gospodarką rynkową. Mimo jednak werbalnych zapewnień kolejnych rządów, budownictwo i polityka mieszkaniowa nie cieszyły się dotąd ich względami. Wbrew temu co napisano powyżej, nowo budowane mieszkania traktowane są prawie wyłącznie jak towar rynkowy i ich ceny całkowicie reguluje rynek. W związku z tym przy dysproporcji podaży i popytu w sposób automatyczny wystąpiły zjawiska spekulacji i gwałtowny wzrost cen, eliminujący z rynku duże warstwy słabiej uposażonej ludności, a wśród nich najbardziej potrzebujących – młode małżeństwa na dorobku. Stało się to jedną z zasadniczych przyczyn ujemnego przyrostu demograficznego i emigracji najbardziej dynamicznej młodzieży.

Obecna sytuacja mieszkaniowa w Polsce jest nie mniej dramatyczna niż w roku 1980. Mimo dokonanych przemian politycznych sprzyjających rozwojowi budownictwa mieszkaniowego, faktyczna obojętność władz państwowych wobec tego problemu, panująca przez cały okres po transformacji, doprowadziła do szokującego efektu – przeciętna liczba mieszkań oddawanych do użytku w ostatnim dziesięcioleciu była 2,5-krotnie mniejsza niż w dziesięcioleciu poprzedzającym wybuch protestu sierpniowego (97,5 tys. w latach 1996-2005 wobec 240,6 tys. w latach 1970-1979). Jest paradoksem, że mimo upływu 25 lat liczba polskich rodzin pozbawionych samodzielnego mieszkania uległa zwiększeniu (1,6 mln w roku 1978 i 1,8 mln w roku 2004), a dziewiętnasty postulat Porozumień Sierpniowych doczekał

się szyderczej realizacji – czas oczekiwania na mieszkanie skrócił się do zera, ale tylko dla tych, których stać na pokrycie pełnego kosztu mieszkania; dla rodzin nie mających zdolności kredytowej czas ten wydłużył się tak, że znikła nadzieja na uzyskanie samodzielnego mieszkania kiedykolwiek. Przekłada się to wyraźnie na konsekwencje demograficzne.

W odróżnieniu od sytuacji sprzed lat 25 istnieje obecnie jeszcze jeden problem społeczny, być może najważniejszy, a mianowicie problem bezrobocia, którego stopa utrzymuje się w Polsce od 15 lat powyżej 10 % - Zał. 8. Jest rzeczą powszechnie znaną, że rozwijając budownictwo, a w szczególności budownictwo mieszkaniowe, można skutecznie zwalczać bezrobocie. Równocześnie budownictwo mieszkaniowe może pełnić rolę „lokomotywy” dla całej gospodarki narodowej.

Mając powyższe na uwadze, jest rzeczą zagadkową, dlaczego żadna z ekip rządzących Polską po roku 1989 nie uczyniła z budownictwa mieszkaniowego sztandarowego projektu programowego. Co więcej, utrzymywany obecnie stan prawny i faktycznie prowadzona polityka mieszkaniowa w wielu przypadkach skutecznie hamuje nie tylko rozwój budowy nowych mieszkań, lecz również utrzymanie i wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych. Najbardziej drastycznym przykładem jest tu ograniczenie prawa własności właścicieli lokali prywatnych, do których metodą administracyjną (tzw. kwaterunek) wprowadzono niegdyś obcych lokatorów, wymuszając na właścicielach częściowe finansowanie ich zamieszkiwania. Prawo wymuszonego kwaterunku jest stosowane przez armię okupacyjną w czasie wojny, okupacji. Może też być usprawiedliwione w sytuacji klęsk żywiołowych. Jednakże utrzymywanie takiego prawa w 60 lat po zakończeniu wojny stanowi obrazę poczucia sprawiedliwości i zasługuje na miano skandalu.

Uważamy, że postulat sierpniowy dotyczący mieszkalnictwa nadal czeka na realizację. Obecna sytuacja mieszkaniowa w Polsce jest konsekwencją prowadzonej przez całe dziesięciolecie szkodliwej polityki mieszkaniowej. Utrzymywanie takiej polityki jeszcze 16 lat po dokonaniu przełomu politycznego stanowi realną groźbę dla przyszłości narodu i państwa. Nakłada również obowiązek na wszystkich dysponujących wiedzą i doświadczeniem w dziedzinie budownictwa zabrania głosu i wskazania koniecznych działań zapewniających poprawę sytuacji. Poczuwając się do tego obowiązku, wzorem autorów wspomnianego Raportu z roku 1981, sporządziliśmy niniejsze opracowanie.

Uważamy, że poprawa sytuacji mieszkaniowej nie jest możliwa bez stworzenia kompleksowej polityki mieszkaniowej. Kluczem do tej poprawy jest zarówno budownictwo nowych mieszkań, jak też racjonalizacja gospodarki istniejącymi zasobami mieszkaniowymi. Oba te kierunki wymagają aktywnych działań, zarówno ze strony władz państwowych, jak i samorządowych. Raz jeszcze podkreślimy - do działań tych władze są prawnie zobowiązane, a ich zaniechanie powinno skutkować zmianą ekipy rządzącej. Na ogół jednak przedstawiciele władz nie mają złej sytuacji mieszkaniowej i zupełnie inaczej widzą priorytety swej polityki. Aby więc wykonały swe obowiązki w tej dziedzinie, niezbędny jest społeczny nacisk. Niezbędny jest ruch społeczny, który tego nacisku dokona. Toteż opracowanie nasze kierujemy przede wszystkim do osób i instytucji zaufania społecznego, które mogą taki ruch stworzyć.

Podobny kierunek działania przyjęli autorzy Raportu 1981. Pierwszy egzemplarz Raportu został przekazany ówczesnemu prezesowi Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich i za jego pośrednictwem - Premierowi. Dwa dni później egzemplarze Raportu zostały, w ramach konferencji prasowej w dniu 13 maja 1981 r., rozdane przedstawicielom prasy, związków twórczych i związków zawodowych oraz tych instytucji państwowych, które zechciały wysłać swych przedstawicieli na konferencję (do nieobecnych wysłano egzemplarze pocztą).

Jak łatwo było się domyśleć, ze strony władz nie było żadnej reakcji. Inne instytucje zachowały się całkiem inaczej. Ośrodek Badań Społecznych NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze wydał na początku września 1981 r. Raport w nakładzie 1000 egzemplarzy i wysłał połowę do uczestników Konferencji Krynickiej (coroczna największa konferencja naukowa środowiska budowlanego), a drugą połowę do delegatów na II Walny Zjazd Solidarności w hali Oliwii w Sopocie. Uczestnicy Konferencji Krynickiej po dyskusji przyjęli w całości Raport jako swój dokument programowy. Obecny podczas tej Konferencji ówczesny Minister Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych Jerzy Brzostek zadeklarował poparcie w realizacji też Raportu. Inaczej potoczyły się losy egzemplarzy wysłanych do delegatów na Zjazd Solidarności. Wszystkie one w tajemniczych okolicznościach zaginęły. Nigdy nie dotarły do adresatów i mimo, że Zjazd przygotowywał się do stosownej uchwały, tematyka budowlana w ogóle nie weszła pod obrady Zjazdu. Do tej pory wysłane delegatom egzemplarze Raportu nie zostały odnalezione.

Ogromnie cenna była pomoc środowiska dziennikarskiego. Pod kierunkiem redakcji tygodnika „Przegląd Techniczny. Innowacje” został utworzony nieformalny klub prasowy pod nazwą „DOM”, którego członkowie aktywnie zaczęli wspierać w mediach proponowane w Raporcie rozwiązania. Dużą aktywność przejawiały wówczas „Gazeta Krakowska” i TV, która zorganizowała przed kamerami kilka merytorycznych dyskusji.

Wszystkie te działania obudziły szeroki ruch społeczny. Masowo zaczęły powstawać nowe autentyczne spółdzielnie budowlane. W dniu 14 października 1981 r. na terenie Wystawy Budownictwa przy ul. Bartyckiej w Warszawie odbyło się Walne Zebranie Założycielskie, na którym przedstawiciele spółdzielni powołali do życia niezależne Stowarzyszenie Budownictwa Mieszkaniowego. W wyniku dyskusji na zebraniu tym Raport został przyjęty jako dokument programowy dla całego ruchu spółdzielczego zrzeszonego w tym Stowarzyszeniu. Wprowadzony 2 miesiące później stan wojenny nie zdławił tego ruchu. Do roku 1987 powstało około 1600 nowych niezależnych i całkowicie autentycznych spółdzielni mieszkaniowych. Dały one nowy impuls świadomości społecznej i w istotny sposób przyczyniły się do ogólnopolskich przemian. Wiele z tych spółdzielni działa do chwili obecnej.

## 1.2. Znaczenie budownictwa mieszkaniowego

Wśród wielu teorii ekonomicznych i socjologicznych panuje zgodność co do niezwyklego znaczenia budownictwa mieszkaniowego w życiu indywidualnym, społecznym i państwowym. Budownictwo mieszkaniowe posiada bowiem cechy odróżniające je od innych działów gospodarki, a mające zasadnicze znaczenie dla poziomu życia obywateli jak też dla siły i rozwoju gospodarczego kraju. Ma ono znaczenie jednocześnie w czterech wymiarach:

- indywidualnym – zaspokaja indywidualną potrzebę człowieka do posiadania mieszkania i umożliwia osiągnięcie pełni człowieczeństwa w życiu rodzinnym,
- wspólnotowym – daje podstawę dla podstawowych więzi społecznych,
- materialnym – jego produkty stanowią jeden z podstawowych składników majątku rodzinnego, wspólnotowego i państwowego,
- gospodarczym – jest jednym z najważniejszych kierunków rozwoju gospodarczego – daje zatrudnienie, tworzy infrastrukturę techniczną i podstawę dla infrastruktury społecznej.

Pamiętać należy, że jak żaden inny dział gospodarki budownictwo mieszkaniowe ma wielkie znaczenie i wywiera swój wpływ zarówno w trakcie samego procesu produkcji - budowy mieszkań - jak też w postaci gotowego produktu – mieszkań i powstającej sytuacji mieszkaniowej.

### 1.2.1. Znaczenie sytuacji mieszkaniowej

Rozwój budownictwa mieszkaniowego i zaspokojenie indywidualnych potrzeb mieszkaniowych obywateli nie skutkuje jedynie ich osobistą wygodą. Ze względu na swe znaczenie w innych wymiarach, skutki zaspokojenia tych potrzeb mają korzystne znaczenie dla wszystkich aspektów życia kraju. Z tego samego powodu, zaniedbania w rozwoju budownictwa mieszkaniowego mszczą się również we wszystkich dziedzinach życia, nawet tych na pozór bardzo odległych od budownictwa. Jako przykład można podać zanik mobilności siły roboczej, a tym samym spotęgowanie problemów bezrobocia i utrudnienia w rozwoju lokalnych obszarów gospodarczych.

Jedną z najbardziej specyficznych cech budownictwa mieszkaniowego jest trwałość produkcji budowlanej. Przyjmuje się, że budynek mieszkalny powinien być w pełni przydatny do zamieszkiwania przez co najmniej 50 lat od wybudowania. Często jednak domy mieszkalne są zamieszkiwane od kilkuset nawet lat, przechodząc tylko okresowe remonty i modernizacje. Substancja mieszkaniowa jest jednym z najbardziej trwałych elementów zagospodarowania przestrzeni - mimo wielokrotnych zniszczeń wojennych obecna sieć osiedleńcza w Polsce stanowi jedynie rozbudowę sieci istniejącej już przed wiekami. Raz postawiony budynek mieszkalny stanowi nie tylko trwały element przestrzennego zagospodarowania terenu, lecz również trwały element ludzkiej świadomości. Staje się **domem rodzinnym** dla mieszkańców i wiąże ich z otaczającym terenem, dając w efekcie identyfikację ze społecznością lokalną i powodując ogół zjawisk określanych niekiedy mianem lokalnego patriotyzmu.

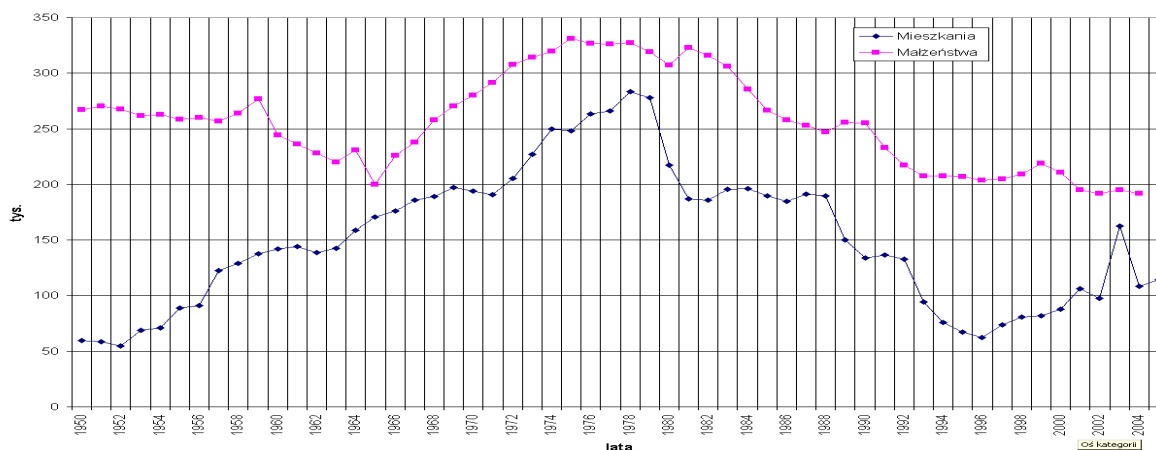
Z socjologicznego punktu widzenia mieszkanie pełni szereg kluczowych funkcji:

- zaspokaja podstawową potrzebę ludzką – uzyskanie mieszkania powoduje poprawę jakości życia, zwiększenie motywacji do innych działań, rozwój intelektualny, zmniejszenie frustracji i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa,
- dostęp do mieszkania umożliwia (racjonalne) założenie rodziny, a często jest tego warunkiem,
- posiadanie mieszkania ma pozytywny wpływ na decyzje rodziny co do posiadania dzieci i ich wychowanie,
- powoduje korzystne zjawiska społeczne – zmniejszenie kręgów biedy i wykluczenia, otwarcie perspektyw migracji ze wsi do miast, zmniejszenie dysproporcji i rozwarstwień społecznych,
- tworzy więzi społeczne osób zamieszkałych w sąsiedztwie i
- wywołuje aktywność społeczną w odniesieniu do zagospodarowania całej otaczającej przestrzeni.

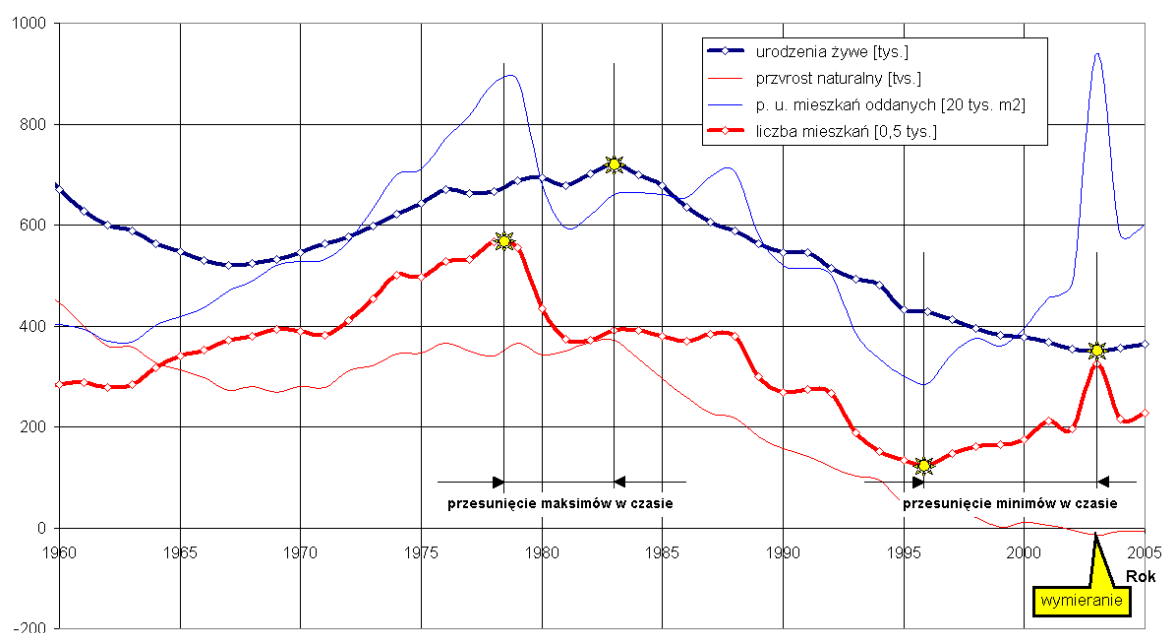
Rozwój budownictwa mieszkaniowego przynosi też szereg korzystnych zjawisk dla całego kraju:

- powoduje korzystne efekty ekonomiczne - stworzenie nowych miejsc pracy, realny spadek bezrobocia, zwiększenie ogólnego dochodu i majątku narodowego,
- powoduje zwiększenie zapotrzebowania rynkowego na wszystkie produkty stanowiące wyposażenie mieszkania i tym samym stymuluje rozwój wielu gałęzi przemysłu i usług,
- umożliwia uzyskanie efektów urbanistycznych – przebudowę i modernizację miast i osiedli, unowocześnienie infrastruktury i
- zapewnia uzyskanie ogólnych efektów cywilizacyjnych - przez stworzenie warunków do społecznego i kulturalnego rozwoju jednostki i grup, zmniejszanie ekonomicznego i społecznego dystansu między Polską a rozwiniętymi krajami Europy, co zwiększa ogólny komfort społeczny i polityczny w kraju oraz wiąże ludzi z ich ojczyzną.

Najważniejsze jednak znaczenie ma wpływ sytuacji mieszkaniowej na problemy demograficzne. Mało znany jest fakt, że liczba oddawanych do użytku mieszkań bardzo silnie wpływa zarówno na liczbę zawieranych małżeństw jak też na liczbę dzieci przychodzących na świat – Rys. 1 i Rys. 2. Związek między tymi zjawiskami nie jest przypadkowy, gdyż korelacja między liczbą budowanych mieszkań, a liczbą urodzeń jest bardzo silna na przestrzeni kilkudziesięciu lat - Zał. 6 .



Rys. 1. Liczba mieszkań oddanych do użytku w poszczególnych latach w porównaniu z liczbą zawartych małżeństw.



Rys. 2. Mieszkania oddawane do użytku w poszczególnych latach oraz rozkład urodzeń żywych.

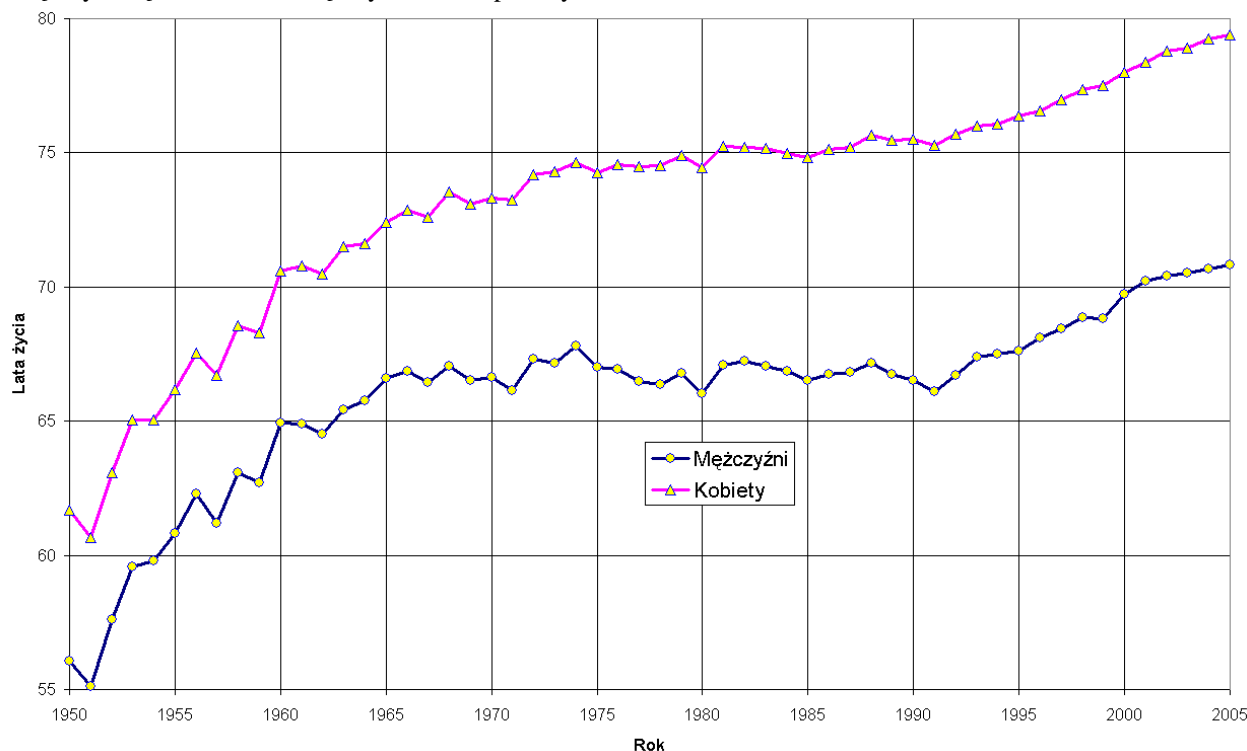
Sformułowane w tym względzie w Raporcie 1981 ostrzeżenia zostały zlekceważone. Jak fatalne skutki demograficzne przyniosła dotychczasowa polityka mieszkaniowa pokazuje Tablica 1 - liczba ludności jest obecnie o 3 mln mniejsza od prognozowanej na rok 2000.

Tablica 1. Zestawienie dla Polski prognozy demograficznej pomigracyjnej z roku 1980 z rzeczywistością

	Rok	Ludność, mln			Gospodarstwa domowe, mln		
		Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś
	1978 (wg NSP)	35,1	20,2	14,9	10,9	6,8	4,2
Prognoza z roku 1980	1990 prognoza	39,0	25,1	13,9	13,2	9,1	4,1
	2000 prognoza	41,2	28,3	12,9	15,0	10,9	4,1
Rzeczywistość	1988 (wg NSP)	37,9	23,2	14,7	12,0	7,9	4,1
	1990 dane GUS	38,1	23,5	14,6	12,1*	8,0*	4,1*
	1995 (spis metodą reprezent.)	38,6	23,9	14,7	12,5	8,4	4,1
	2000 dane GUS	38,3	23,7	14,6	13,1*	8,8*	4,3*
	2002 (wg NSP)	38,2	23,6	14,6	13,3	9,0	4,4

\*) Interpolacja na podstawie danych z dwóch sąsiednich spisów

Podkreślenia wymaga fakt, że zmniejszenie liczby ludności Polski następuje mimo istotnego wydłużenia życia statystycznego mieszkańca Polski, jakie miało miejsce po roku 1990 – przeciętna długość życia kobiet w Polsce zwiększyła się o 3,9 roku, a mężczyzn o 4,3 – por. Rys. 3.



Rys. 3. Przeciętne trwanie życia w Polsce wg GUS

Z powyższych uwag wynika wniosek, że ze względu na kluczowe znaczenie sytuacji mieszkaniowej dla losu narodu i kraju budownictwo mieszkaniowe powinno mieć w polityce państwowej priorytet.

### 1.2.2. Znaczenie procesu budowy mieszkań (i innych obiektów budowlanych)

Niezależnie od wymienionych wyżej aspektów istnienia mieszkań sam proces ich budowy ma również wielorakie znaczenie. Budownictwo posiada bowiem cechy (immanentnie związane z jego charakterem), które mają kapitalne znaczenie dla polityki zatrudnienia i rozwoju ekonomicznego kraju. Sektor budownictwa jest bowiem zróżnicowany, rozdrobniony, rozproszony terytorialnie, silnie powiązany i uzależniony od wielu różnych dziedzin gospodarki. W sektorze tym angażowani są specjaliści różnych zawodów, a od pracowników wymagana jest duża mobilność. Budownictwo oddziałuje silnie na rynek pracy, zarówno **negatywnie** (w okresie dekonunktury lub mniejszej intensywności robót zwiększa bezrobocie), jak też **pozytywnie** (szybko „wchłania” pracowników nawet o niskich kwalifikacjach, a podatność na funkcjonowanie szarej strefy „łagodzi” bezrobocie).

Wymienione cechy budownictwa sprawiają, że może dać ono zatrudnienie na terenie całego kraju, czego nie może zapewnić żaden inny dział gospodarki. Obiekty budowlane są bowiem potrzebne na terenie całego kraju, a ponieważ są immobilne, muszą być wznoszone w miejscu ich usytuowania. Mówiąc obrazowo - w każdej wiosce trzeba i można budować, podczas gdy np. produkować samochody jest sens tylko w kilku zakładach w kraju. Ponadto budownictwa nie da się zastąpić importem – nawet w przypadku prefabrykacji i dowozu elementów niezbędne jest wykonawstwo w miejscu posadowienia.

Ze względu na mnogość istniejących technologii budownictwo jest najbardziej elastycznym działem gospodarki, umożliwiającym osiąganie tych samych efektów w bardzo różny sposób:

- ten sam obiekt budowlany może być wykonany z różnych materiałów – można dostosować rozwiązania materiałowe do lokalnych możliwości,
- ten sam obiekt budowlany może być wykonany przy użyciu różnych technologii – można dostosować technologię do umiejętności lokalnej siły roboczej i posiadanego wyposażenia technicznego.

Jednocześnie zatrudnienie w budownictwie jest jedną z najtańszych form zatrudnienia – nawet przy obecnym umaszynowaniu przeciętny koszt stanowiska pracy w budownictwie jest stosunkowo niewielki. Dodatkowo, na jednej i tej samej budowie mogą znaleźć zatrudnienie ludzie o bardzo różnych kwalifikacjach. Obecny postęp technologiczny pozwala na wykonywanie tych samych operacji budowlanych z wykorzystaniem technologii *high-tech*, jak też technologii tradycyjnych, a pod względem ekonomicznym z reguły najkorzystniejsze jest łączenie różnych technologii – umożliwia to zetknięcie się osób o niewielkich kwalifikacjach z wysoką techniką, najnowszą organizacją pracy i

automatyczną edukację. Przy całym niedowładzie systemu kształcenia zawodowego ma to wielkie znaczenie w przekwalifikowywaniu pracowników i zapewnianiu im pracy w nowym zawodzie - operatora nowoczesnej maszyny budowlanej można wykształcić w czasie wielokrotnie krótszym niż np. programistę maszyn cyfrowych.

Warto też podkreślić, że wprowadzenie nowoczesnych technologii w dużej mierze wyeliminowało wynikającą ze zmian pogody sezonowość robot budowlanych. Z jednej strony obserwuje się postęp w prefabrykacji, z drugiej zaś pojawienie się technologii zamieniających tradycyjny plac budowy w nowoczesny zakład pracy. Nawet tzw. „roboty mokre” mogą być obecnie wykonywane w okresie zimowym, przy zachowaniu wszystkich wymagań jakościowych.

Wszystko to świadczy o tym, że rozwój budownictwa może szybciej niż jakikolwiek inny dział gospodarki doprowadzić do likwidacji, a w każdym razie istotnego zmniejszenia bezrobocia. Przy obecnym poziomie bezrobocia w Polsce ma to ogromne znaczenie.

Wznoszenie obiektu budowlanego pociąga za sobą szereg lokalnych i szerszych, globalnych działań aktywizujących całą przestrzeń gospodarczą. Wymusza rozwój infrastruktury w otoczeniu obiektu (drogi, instalacje, usługi) pociągając za sobą ułatwienia w transporcie i usługach innym użytkownikom. Stwarza presję na rozwój inwestycji komunalnych, jest źródłem zwiększenia zapotrzebowania na materiały i wyroby budowlane – uruchamia przemysł wydobywczy, przetwórczy, transport, usługi itp. Rozwój budownictwa pociąga automatycznie rozwój innych działów gospodarki, gdyż występuje duża zależność między wielkością robót budowlanych, a działalnością działów gospodarki z nim współpracujących. Do najważniejszych dziedzin współpracujących w budownictwie należą:

- przemysły wytwarzające materiały i wyroby dla budownictwa, głównie przemysł mineralny, szklarski, ceramiczny, drzewny, niektóre branże przemysłu chemicznego (np. farby i lakiery), przemysł wytwarzający wyroby z tworzyw sztucznych, wyroby hutnicze, konstrukcje metalowe.
- przemysły produkujące maszyny i urządzenia budowlane, sprzęt elektryczny, kable i przewody,
- przemysły dostarczające wyroby wyposażenia mieszkań i innych obiektów budowlanych (głównie meble, sprzęt gospodarstwa domowego, sprzęt rtv, itp.),
- transport i inne usługi związane z działalnością budowlaną, np. architekci, konstruktorzy, geodeci, dostarczanie energii elektrycznej i wody, działalność telekomunikacyjna.

Wszystko to sprawia, że występuje tzw. efekt „mnożnik owy” budownictwa - szacuje się, że 100 zatrudnionych bezpośrednio w budownictwie tworzy co najmniej 200 dodatkowych miejsc pracy (Zał. 1).

Rozwój produkcji budowlanej powoduje więc znaczne ożywienie gospodarcze, a w konsekwencji również wzrost PKB i zwiększenie dochodów budżetu z podatków (od firm, od dochodów osobistych i VAT).

### 1.2.3. Korzyści budżetowe

W rynkowej koncepcji finansowania mieszkalnictwa każdy obywatel winien we własnym zakresie zadbać o swoje mieszkanie. Ponieważ jednak, z uwagi na poziom dochodów, nie każdy może to zrobić, nakłady na budownictwo mieszkaniowe ze środków publicznych występujące w budżecie państwa są traktowane jako **wydatek**. Tymczasem budownictwo mieszkaniowe w skali makroekonomicznej stanowi per saldo **źródło dochodów budżetowych**. Środki publiczne przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe, poza rozwiązywaniem wymienionych wyżej ważnych problemów społecznych i ograniczaniem patologii społecznych, przynoszą bowiem realne wpływy do budżetu państwa w postaci podatków od osób prawnych i fizycznych, z VAT-u, ZUS-u itp. Przeprowadzona analiza ekonomiczna<sup>1</sup> wykazuje, że te wpływy do budżetu przewyższają ponad dwukrotnie odpowiadające im wydatki budżetowe. Analiza ta dotyczy niejako bezpośredniej sfery budowlanej. Uwzględnienie opisanego wyżej faktu, że rozwój budownictwa mieszkaniowego wywołuje ogólne ożywienie gospodarcze i przez korzystny wpływ na inne działy gospodarki powoduje zwiększenie wpływów budżetowych z innych działów, prowadzi do jeszcze korzystniejszych wyników. Argumentacja typu „państwo jest za ubogie na wspieranie budownictwa” lub „budżetu na to nie stać” dowodzi jedynie ignorancji ekonomicznej i jest równoznaczne z twierdzeniem, że nie należy pobierać podatków, bo „nie stać nas na utrzymywanie służb podatkowych”.

Ta ogólna prawidłowość ekonomiczna i przynieszone przez rozwój budownictwa przychody budżetowe nie istnieją w świadomości społecznej i wymagają również wysiłku w dziedzinie ogólnej edukacji. Tę edukację najkorzystniej jest prowadzić ukazując konkretne wyniki analiz ekonomicznych w przypadku tych skromnych przedsięwzięć w dziedzinie budownictwa, w jakie państwo zdecydowało się zaangażować wydatki budżetowe. Przykładem może tu być tzw. premia termomodernizacyjna, wypłacana na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o **wspieraniu inwestycji termomodernizacyjnych** (Dz. U. z 1998 r. Nr 162 poz. 1121 z późn. zm.). W zależności od rodzaju inwestycji **nadwyżka** środków, które powracają do budżetu państwa, w stosunku do wypłacanych z budżetu kwot premii, wynosi od 90 do 227% kwot tych premii<sup>2</sup>. Globalna analiza korzyści budżetowych wykazuje, że tylko z tytułu korzyści bezpośrednich, do budżetu wpływa kwota dwukrotnie większa niż wydatki budżetowe na termomodernizację (Zał. 2). Uwzględnienie efektu mnożnikowego – zwiększenia produkcji i usług spowodowanego w innych branżach – prowadzi do jeszcze większych korzyści budżetowych.

<sup>1</sup> W. Korecki, W. Rydzik, L. Kałkowski „Związki budownictwa mieszkaniowego z gospodarką narodową”. IGM, Warszawa 1994.

<sup>2</sup> J. Norwisz „Oplacalność przedsięwzięć termomodernizacyjnych, a źródła ich finansowania”. „Izolacje” nr IV/2006



## 2. STAN DOTYCHCZASOWY

### 2.1. Sytuacja mieszkaniowa

#### 2.1.1. Zmiany sytuacji mieszkaniowej w ostatnich 25 latach

Zmiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce i w zakresie istniejących zasobów mieszkaniowych ilustrują Tablica 2 i Tablica 3. Na ich podstawie można stwierdzić, jak duże i wielostronne przemiany dokonały się w warunkach mieszkaniowych polskich rodzin w ostatnich latach. Główną przyczyną tych przemian były zmiany polityczne w kraju i całkowita zmiana filozofii realizowanej polityki mieszkaniowej. Zniesiono ograniczenia standardowe i normatywne, które przez ponad 40 lat kształtowały sytuację mieszkaniową w Polsce i ustalono rynkowe zasady dostępności do nowych mieszkań, forsując przy tym prywatną własność mieszkań i budynków. Były to zmiany rewolucyjne w stosunku do zasad reglamentacji obowiązujących w latach PRL. Państwo przestało ograniczać, ale przestało też wspierać rozwój budownictwa mieszkaniowego; zostało ono prawie w całości poddane warunkom rynkowym. Zniesienie prawnych ograniczeń przyniosło wiele pozytywnych przemian w standardzie substancji mieszkaniowej. Jednocześnie jednak wycofanie się państwa ze wspierania budownictwa mieszkaniowego spowodowało zdecydowane ograniczenie środków przeznaczanych na budownictwo mieszkaniowe i gwałtowny spadek ilości budowanych mieszkań.

##### **Deficyt mieszkań**

Najważniejszym wskaźnikiem dla oceny sytuacji mieszkaniowej jest relacja między liczbą gospodarstw domowych<sup>3</sup>, a liczbą mieszkań stale zamieszkałych - różnica tych liczb stanowi deficyt mieszkań. Zmiany liczby gospodarstw domowych i mieszkań stale zamieszkałych w Polsce ilustruje Rys. 4. Jest rzeczą skądinąd zdumiewającą, że tak rewolucyjne zmiany społeczno-polityczne nie przyniosły żadnego zmniejszenia deficytu mieszkań. Przeciwnie – w ciągu ostatnich 15 lat, mimo załamania się sytuacji demograficznej, obserwuje się nawet narastanie tego deficytu (por. Tablica 2). Wszelkie potencjalne korzyści w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego, płynące z demokratyzacji kraju, zostały zatraczone wskutek faktycznego wyrzucenia budownictwa z kręgu priorytetów gospodarczych i społecznych państwa. Deficyt mieszkań wykazany w Tablica 2 określono jedynie na podstawie różnicy między liczbą mieszkań i gospodarstw domowych. Uwzględnienie elementów takich, jak:

- konieczność przesiedleń ze względu na stan techniczny mieszkań,
- konieczność wyburzeń ze względów urbanistycznych,
- niedopasowanie struktury mieszkań do struktury potrzeb

prowadzi do wniosku, że faktyczny deficyt jest znacznie większy. Z kolei uwzględnienie faktu, że nie wszystkie gospodarstwa domowe zajmujące wspólne mieszkanie chciałyby mieszkać oddzielnie, stanowi czynnik zmniejszający deficyt. Określenie faktycznego deficytu jest sprawą złożoną; powrócimy do niej w następnym rozdziale.

##### **Efekty przemian**

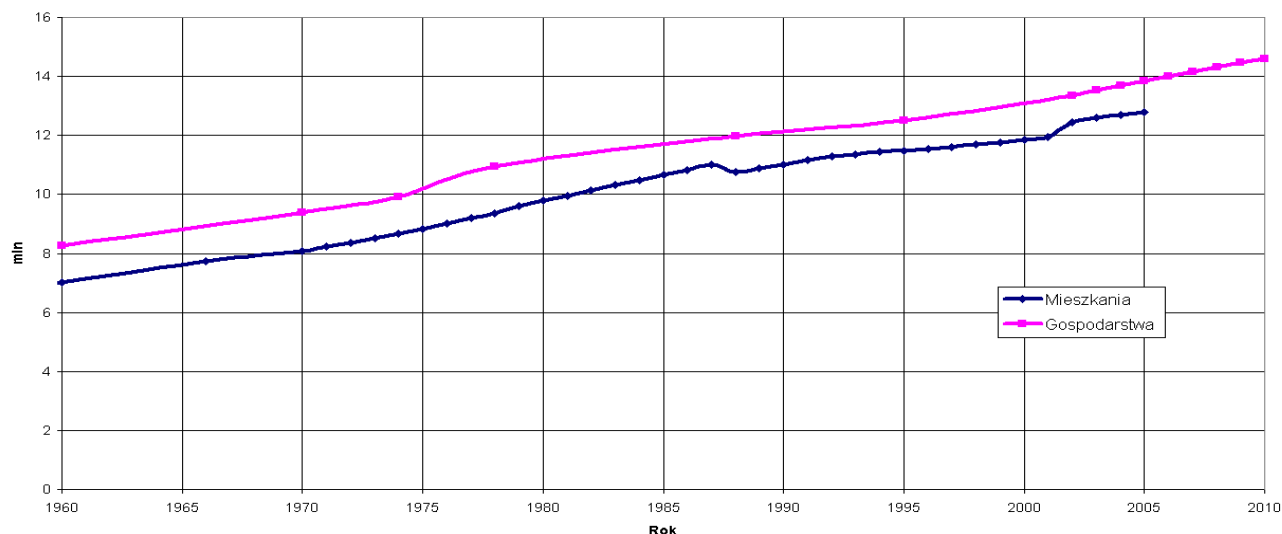
Efektem przemian społeczno-politycznych i zmiany polityki mieszkaniowej w ostatnich 15 latach są zmiany w standardzie i strukturze własności i użytkowania mieszkań oraz pogłębienie zróżnicowania warunków mieszkaniowych. W miastach wytworzyły się dobre i złe obszary miast. Do złych rejonów obfitujących w różne patologiczne zjawiska zaczynają należeć „blokowiska” spółdzielcze, w których zamieszkiwanie stanowiło niegdyś szczyt marzeń wielu rodzin. Zmniejszyły się natomiast niezwykle kiedyś wyraźne różnice w warunkach mieszkaniowych między miastem a 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 się nie różnią od zabudowy podmiejskiej. Poważne zmiany dokonały 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-, trzymieszkaniowe.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia dostosowania zasobów mieszkaniowych do potrzeb. W roku 1980 mieszkań zamieszkałych, lecz nie nadających się do tego było 1340 tys. (610 tys. w miastach i 730 tys. na wsi). Jeszcze w roku 1997 do rozbiórki kwalifikowało się 820 tys. mieszkań<sup>4</sup>. W 2002 r. skala tego problemu radykalnie się zmniejszyła - większość tych mieszkań została wyburzona, zmodernizowana bądź przekwalifikowana na obiekty niemieszkalne, a mieszkańcy przekwaterowani. Z kolei wg szacunków w 1974 r. istniał statystyczny nadmiar mieszkań 1- i 2-pokojowych (odpowiednio 1668 tys. i 947 tys.), przy niedoborze mieszkań 3- i 4-pokojowych (3,5 mln). Jednakże w latach 1978 – 2002 liczba gospodarstw domowych 1- i 2- osobowych w samych miastach zwiększyła się o 1,8 mln. W tym czasie liczba mieszkań 1- i 2- pokojowych zmniejszyła się o 902 tys. (saldo budowy nowych mieszkań, wyburzeń i rozbudowy), a o 2557 tys. wzrosła liczba mieszkań 4- i więcej izbowych. Obecnie małe mieszkania są najbardziej

<sup>3</sup> Przez gospodarstwo domowe rozumie się zespół osób zamieszkujących razem i wspólnie utrzymujących się. Osoby samotne utrzymujące się samodzielnie tworzą jednoosobowe gospodarstwa domowe.

<sup>4</sup> „Building on progress: the future of housing finance in Poland” (*Budując na zdrowych podstawach: przyszłość finansowania budownictwa w Polsce*). Przygotowane przez Urban Institute Consortium dla USAID, Warszawa, maj 1997

poszukiwane przez mniej zamożne warstwy społeczeństwa. Zapotrzebowanie na nowe małe mieszkania szacuje się obecnie w miastach na około 700 tys.



Rys. 4. Mieszkania stale zamieszkane i gospodarstwa domowe w Polsce na przestrzeni lat według roczników GUS (lata 2006-2010 – prognoza).

Tablica 2. Rozwój sytuacji mieszkaniowej w Polsce

Rok		1970	1978	1988	1995	2002	2004
Deficyt mieszkań *) [tys.]	Ogółem	1295	1622	1253	1445	1704	>1767
	Miasto	899	1049	824	949	1088	>1108
	Wieś	396	573	429	496	616	>659
Liczba gospodarstw na 100 mieszkań	Ogółem	115,9	117,3	111,7	113,1	114,6	115,1
	Miasto	119,5	118,1	111,7	112,8	113,8	113,9
	Wieś	111,3	115,8	111,7	113,7	116,4	117,4
Liczba osób na izbę	Ogółem	1,37	1,16	1,02	0,96	0,88	0,82
	Miasto	1,32	1,10	0,97	0,90	0,84	0,79
	Wieś	1,44	1,25	1,11	1,07	0,95	0,87
Powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę [m <sup>2</sup> ]	Ogółem	12,9	14,7	17,1	18,4	21,0	22,9
	Miasto	12,8	14,6	16,8	18,5	20,5	22,2
	Wieś	12,9	14,9	17,9	18,2	21,9	24,1
Średnia liczba izb w mieszkaniu	Ogółem	2,87	3,15	3,39	3,61	3,70	3,68
	Miasto	2,77	3,07	3,29	3,50	3,51	3,49
	Wieś	3,00	3,28	3,59	3,84	4,09	4,07

\*) Deficyt mieszkań określono jako różnicę między liczbą gospodarstw domowych, a liczbą mieszkań stale zamieszkałych

Tablica 3. Zasoby mieszkaniowe w Polsce stale zamieszkane w latach 1978, 2002 i 2005

Rok			1978			2002			2005		
Charakterystyka		Jednostki	Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś
Liczba mieszkań		tys.	9326	5741	3585	11633	7875	3757	12776	8580	4196
Okres budowy:	przed 1918	%	16,7	16,4	17,1	10,2	10,5	9,3			
	1918 - 1944	%	25,4	23,0	29,3	12,9	11,1	17,1			
	1945 - 1970	%	38,8	37,3	41,2	26,9	29,5	29,7			
	1971 - 1978	%	19,1	23,3	12,4	18,3	19,9	15,1			
	1979 - 1988	%	-	-	-	18,8	20,1	15,9			
	1989 - 2002	%	-	-	-	11,6	12,1	10,6			
Wyposażenie w:											
• wodociąg		%	67,4	87,2	35,8	94,9	98,4	87,8	95,1	98,5	88,2
• ustęp splukiwany		%	52,9	72,9	20,8	87,0	94,0	72,6	87,5	94,3	73,5
• łazienkę		%	52,4	69,1	25,6	85,8	91,6	74,0	86,3	92,0	74,9
• gaz z sieci		%	37,3	59,7	1,5	51,2	74,1	17,0	55,5	74,0	17,6
• centralne ogrzewanie		%	41,5	56,9	17,0	76,7	83,6	62,4	77,4	84,1	63,5
Średnia powierzchnia użytkowa		m <sup>2</sup>	53,9	49,3	61,3	68,1	60,5	83,5	69,3	61,5	84,9

Z analizy danych zawartych w Tablica 2 i Tablica 3 wynikają dwie pozornie sprzeczne tendencje w rozwoju sytuacji mieszkaniowej po roku 1988. Z jednej strony budowa nowych mieszkań stale wpływa na podniesienie przeciętnego standardu istniejących zasobów, jednocześnie zaś stale pogarsza się dostępność mieszkań i pogłębia ich deficyt. Jeśli w roku 1988 deficyt ten wynosił 1253 tys. mieszkań, to w roku 2004 osiągnął już ponad 1767 tys. mieszkań i stale narasta. Pozostawienie przez państwo budownictwa mieszkaniowego „na pastwę” mechanizmu rynkowego powoduje, że ci których stać na mieszkanie, mają je coraz wspanialsze, natomiast stanowią oni procentowo coraz mniejszą grupę. Zmniejszenie liczby budowanych mieszkań po roku 1988 było tak radykalne, że odwrócił się nawet trwały ongiś trend do „odmładzania” zasobów mieszkaniowych i obecnie ulegają one systematycznemu starzeniu – średni wiek mieszkań w roku 1978 wynosił 33 lata, natomiast w roku 2002 już 41 lat.

Charakterystyczne są też zmiany w zróżnicowaniu regionalnym sytuacji mieszkaniowej. W roku 1978 widoczne były zróżnicowania pochodzące jeszcze z okresu rozbiorowego, a średnia powierzchnia użytkowa przypadająca na osobę w poszczególnych województwach wynosiła od 13,2 m<sup>2</sup> w woj. ostrołęckim do 16,2 m<sup>2</sup> w katowickim przy średniej krajowej 14,7 m<sup>2</sup>. W roku w 2004 odpowiednie liczby wyniosły od 21,1 m<sup>2</sup> w woj. kujawsko-pomorskim do 24,2 m<sup>2</sup> w opolskim przy średniej krajowej 22,9 m<sup>2</sup>. Oznacza to, że w całym okresie średnia powierzchnia użytkowa na osobę wzrosła w Polsce o 55,8 %, a jednocześnie zmniejszyło się zróżnicowanie regionalne – stosunek maksymalnej do minimalnej powierzchni spadł z 1,227 do 1,147 (obecne zróżnicowanie regionalne sytuacji mieszkaniowej ilustrują Rys. 5, Rys. 6, Rys. 7 i Rys. 8). Pamiętać jednak trzeba, że część tych zmian może być pozorna, bo zmienił się podział administracyjny kraju i obecne średnie wojewódzkie dotyczą większych obszarów. Nieustannie też podnosi się przeciętny standard mieszkań. Dzieje się tak na skutek stosunkowo wysokiego standardu nowo budowanych mieszkań, jak też ulepszania mieszkań istniejących.

Porównanie Polski z rozwiniętymi krajami w roku 1981 wykazywało głębokie upośledzenie naszego kraju pod względem sytuacji mieszkaniowej. Liczba osób przypadająca w Polsce na izbę była około 2 razy większa, przy czym średnia wielkość izby i wysokość mieszkań były w Polsce znacznie mniejsze. W krajach rozwiniętych już w 1970 r. wszystkie w zasadzie mieszkania w miastach i na wsi miały instalację wodociągową, a 80 ÷ 95% łazienkę. Pod względem samodzielności zajmowania mieszkań Polska już wtedy była na ostatnim miejscu w Europie, a lata 70. przyniosły dalsze pogorszenie. Przejawem tego był gwałtowny wzrost liczby oczekujących na mieszkanie w spółdzielniach mieszkaniowych. W r. 1970 w spółdzielniach tych oczekiwało na mieszkania 981 tys. osób, a w r. 1979 już 2081 tys., przy czym okres oczekiwania w niektórych miejscowościach dochodził do lat 15 i z tego względu wstrzymano tam przyjmowanie nowych kandydatów. Kolejka oczekujących na mieszkanie spółdzielcze wykazywała również głębokie zróżnicowanie regionalne. Najniższa liczba oczekujących na mieszkanie członków i kandydatów na 1000 mieszkańców ludności miejskiej występowała w 1978 r. w woj. katowickim, a najwyższa w białostockim. Liczby te wynosiły odpowiednio 30 i 112. Dodatkowo, kolejność przydziału mieszkań była uzależniona od kryteriów politycznych. W sumie - standard budowanych mieszkań był zły, a dostępność ograniczona przez długi czas oczekiwania.

Obecna sytuacja jest całkowicie odmienna. Zarówno standard budowanych mieszkań (por. Tablica 10), jak też ich wielkość (por. Tablica 8) poddane są kryteriom rynkowym i w gruncie rzeczy nie ustępują mieszkaniom budowanym w krajach Europy Zachodniej. Wchodzenie do użytkowania nowych mieszkań o wysokim standardzie i modernizacja mieszkań starych doprowadziły też do znacznej poprawy ogólnego standardu istniejących w Polsce zasobów (por. Tablica 2 i Tablica 3). Te pozytywne niewątpliwie zjawiska mają jednak w sytuacji rynkowej znaczenie tylko dla osób funkcjonujących na rynku mieszkaniowym, a bariera finansowa (popytowa) wyeliminowała z tego rynku całe warstwy gorzej uposażonej ludności, dla której dostęp do mieszkania prawie całkowicie został zamknięty.

Pamiętać też należy, że ostatnie 25 lat przyniosło awans cywilizacyjny zarówno w Polsce jak i innych krajach. Zmieniły się standardy i oceny tej samej sytuacji. Ten sam deficyt mieszkań jest obecnie odczuwany bardziej boleśnie niż 25 lat temu. Dla ilustracji tego zjawiska wystarczy porównać kilka wskaźników dotyczących poziomu wykształcenia Polaków w roku 1978 i 2004 - Tablica 4.

**Tablica 4. Zmiany w poziomie wykształcenia w Polsce na przestrzeni 25 lat**

Rok	1978	2004
Ludność z wyższym wykształceniem %	4,5	13,0
Studenci tys.	485	1926
Studenci na 10 tys. mieszkańców	138	535

Wskaźnik 535 studentów na 10 tys. mieszkańców stawia Polskę w ścisłej czołówce światowej. Tylko kilka najbogatszych państw na świecie ma ten wskaźnik wyższy od Polski i to jedynie o kilka procent - średnia w Unii Europejskiej wynosi 371. Liczby te ukazują z jednej strony pozytywne zmiany w strukturze społecznej kraju, z drugiej zaś dowodzą, jak bardzo zmieniły się potrzeby, ambicje i oczekiwania Polaków. Przede wszystkim, jak bolesny stał się dla młodego pokolenia deficyt mieszkaniowy. Odczuwany jest on jako istotny czynnik ograniczający możliwość samorealizacji i skłaniający do emigracji. Niestety, dotyczy to przede wszystkim najlepiej wykształconej części młodzieży, a tym samym rodzi skutki odczuwalne dla całego rozwoju kraju.

### 2.1.2. Obecna sytuacja mieszkaniowa

Współczesne warunki mieszkaniowe w Polsce charakteryzują się:

- deficytem mieszkań (nie mniejszym niż 25 lat temu),
- dużą częstością niesamodzielnego użytkowania mieszkań i częstym przeludnieniu,
- stosunkowo wysokim standardem wyposażenia mieszkań w instalacje i urządzenia (por. Tablica 3 i Tablica 5 ) oraz
- społecznym rozwarstwieniem warunków mieszkaniowych.

### Deficyt mieszkań

Zmiany deficytu na przestrzeni lat przedstawiono w poprzednim punkcie. Rok ubiegły pogłębił deficyt o co najmniej 43,5 tys. (gospodarstw domowych przybyło 157, 6 tys., a mieszkań tylko 114,1 tys.), co podniosło deficyt mieszkań w roku 2005 do 1810 tys., a prognozy wskazują, że na koniec roku 2006 wzrośnie on co najmniej do 1850 tys. mieszkań. Tablica 14 ukazuje zróżnicowanie regionalne deficytu mieszkań.

### Niesamodzielnosc użytkowania

Przebywanie w mieszkaniu dwu ekonomicznie odrębnych gospodarstw domowych, zwykle się przyjmować jako dowód złych warunków mieszkaniowych. Tymczasem w 2002 r. z ogółu gospodarstw domowych (13,3 mln wg NSP) tylko 3/4 samodzielnie użytkowało mieszkania (77 % w miastach i 74 % na wsi). Pozostali mieszkali wspólnie z innym. W miastach wśród osób nie mieszkających samodzielnie (ponad 2 mln gospodarstw domowych) połowę stanowią osoby samotne (gospodarstwa jednoosobowe), a 1/4 gospodarstwa dwuosobowe. Z ogółu wspólnie mieszkających ponad połowa zajmuje mieszkania spółdzielcze i najmowane (głównie komunalne i zakładowe), które z zasady nie są przystosowane do funkcjonowania w nich dwóch gospodarstw domowych. We własnych (prywatnych) domach częstość samodzielnego zamieszkania wynosi w miastach 80,4 %, w mieszkaniach spółdzielczych 89,4 %, a w najmowanych 85,8 %

Naturalne pod tym względem są zróżnicowania pokoleniowe. Wśród gospodarstw w wieku poniżej 30 lat zaledwie 52 % ma mieszkanie samodzielne, w wieku 40 – 59 lat odsetek ten przekracza 85 %, a wśród starszych – 78 %. Warto przy tym podkreślić, że w miastach liczba gospodarstw osób w wieku do 40 lat, które nie mają samodzielnego mieszkania, przekracza 840 tys. Na wsi – ze względu na typ zabudowy oraz przeważającą formę zatrudnienia i utrzymywania się – są inne niż w miastach uwarunkowania funkcjonowania dwu gospodarstw domowych w mieszkaniu. Można przypuszczać, że na wsi częściej jest to wyraz realizowanego modelu rodziny trzypokoleniowej, niż przejaw sytuacji przymusowej.

### Przeludnienie

Przeludnieniem określa się sytuację, gdy w mieszkaniu mieszka nadmierna liczba osób (w Polsce 2 i więcej osób na 1 pokój). W mieszkaniu takim nie ma możliwości prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa domowego i rodziny. Nie ma warunków do izolacji, ciszy i intymności. Przeludnienie jest także konsekwencją niedostosowania wielkości mieszkania do składu i liczby osób w mieszkaniu. Obecnie w miastach prawie 2 mln (21 %), a na wsi 1,3 mln gospodarstw domowych (29,4 %) gospodarstw domowych funkcjonuje w przeludnionych mieszkaniach.

W miastach warunki mieszkaniowe, z punktu widzenia przeciętnego zaludnienia, są silnie zdeterminowane formą własności i tytułem zajmowanego mieszkania. Najkorzystniejszą sytuację mają te gospodarstwa, które mieszkają we własnym domu - połowa z nich dysponuje ponad 30 metrami kwadratowymi na osobę, a tylko 11 % żyje w mieszkaniach przeludnionych (mimo tego, że w domach jednorodzinnych liczne są wieloosobowe rodziny i wspólnie mieszkające gospodarstwa domowe). Natomiast najczęściej przeludnione mieszkania (pomijając niewielką grupę podnajemców) mają najemcy, bo aż 35 % jest w przeludnionych mieszkaniach, a co 6 – 7 znajduje się w mieszkaniu, w którym na osobę przypada mniej niż 10 metrów kwadratowych.

Na wsi również najkorzystniejsze warunki z punktu widzenia zaludnienia występują we własnych domach mieszkalnych. Są one wprawdzie nieco mniejsze (93 m<sup>2</sup>) niż w miastach i zajęte przez większą liczbę osób, ale i tak co trzecie zamieszkałe w nich gospodarstwo dysponuje ponad 30 metrami kwadratowymi powierzchni na osobę, choć 25 % tych gospodarstw ma przeludnione mieszkania.

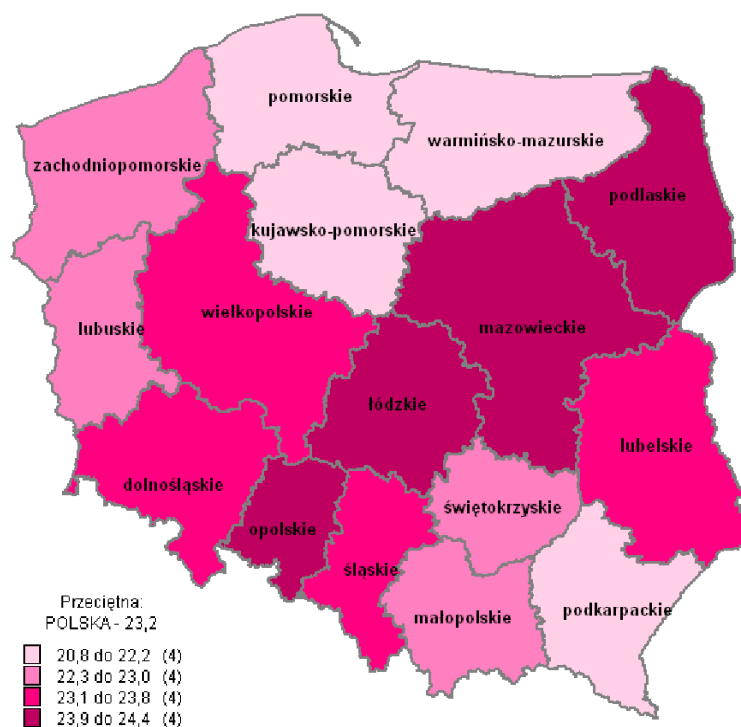
### Wyposażenie mieszkań

Jeśli chodzi o standard wyposażenia mieszkań w podstawowe i nowoczesne instalacje, to dzięki dużej skali modernizacji osiągnięto wysoki odsetek mieszkań z kompletem instalacji i urządzeń (por. Tablica 3). Jednakże na wsi nadal jest znaczna część (10 %) gospodarstw domowych, które nie mają nawet bieżącej wody. W mieszkaniach bez instalacji wodociągowej funkcjonuje na wsi ok. pół miliona gospodarstw domowych, a w miastach 107 tys. (Tablica 5).

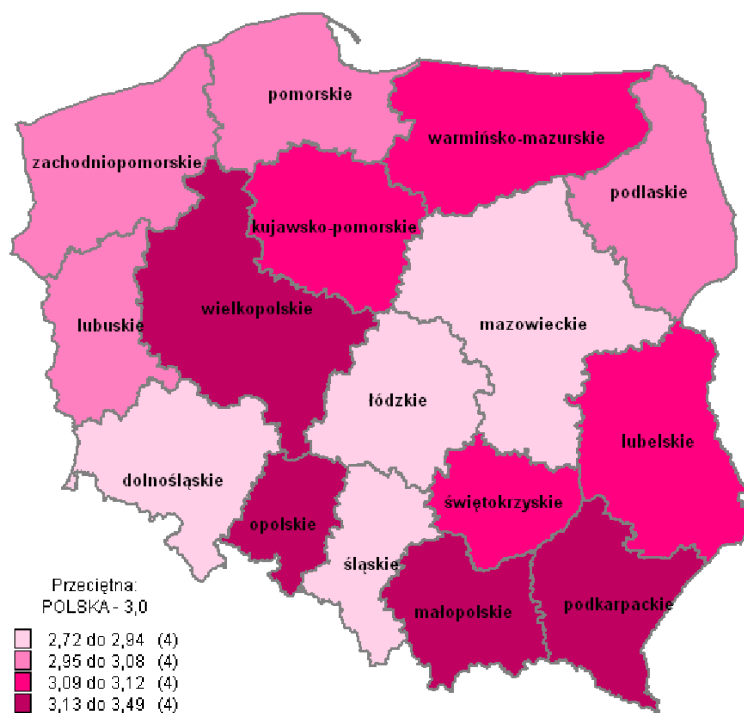
### Zróżnicowanie warunków mieszkaniowych

Warunki mieszkaniowe w Polsce wykazują - jak w każdym kraju - pewne zróżnicowanie regionalne. Różne aspekty tego zróżnicowania ukazują Rys. 5, Rys. 6, Rys. 7, Rys. 8 i Tablica 14. Jak podkreślono w p.2.1.1, zróżnicowanie regionalne ulega systematycznie zmniejszeniu. Obserwuje się natomiast coraz większy wpływ na zróżnicowanie warunków mieszkaniowych czynników statusu społecznego przy społecznie niekorzystnej polityce mieszkaniowej. Nawet w przeciętnych statystycznych miarach ujawnia się zależność warunków mieszkaniowych od społecznego statusu rodzin i gospodarstw domowych. Zależy to najczęściej od poziomu bieżących dochodów, jakkolwiek nie bez znaczenia są preferencje i aspiracje mieszkaniowe oraz subiektywnie odczuwana waga jakości mieszkania w ogólnym modelu konsumpcji. Informacje zawarte w NSP 2002 pozwalają wskazać na niektóre istotne uwarunkowania sytuacji mieszkaniowej. Są to między innymi:

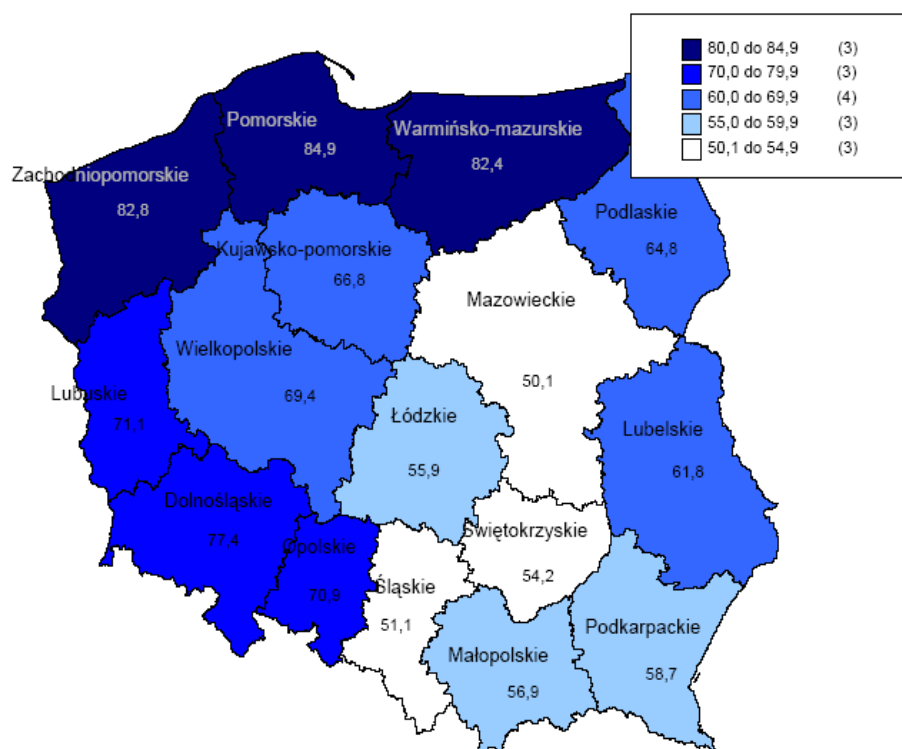
- wiek głowy gospodarstwa domowego,
- poziom wykształcenia oraz
- przynależność do grupy społeczno-zawodowej, zdeterminowana przeważającymi źródłami utrzymania.



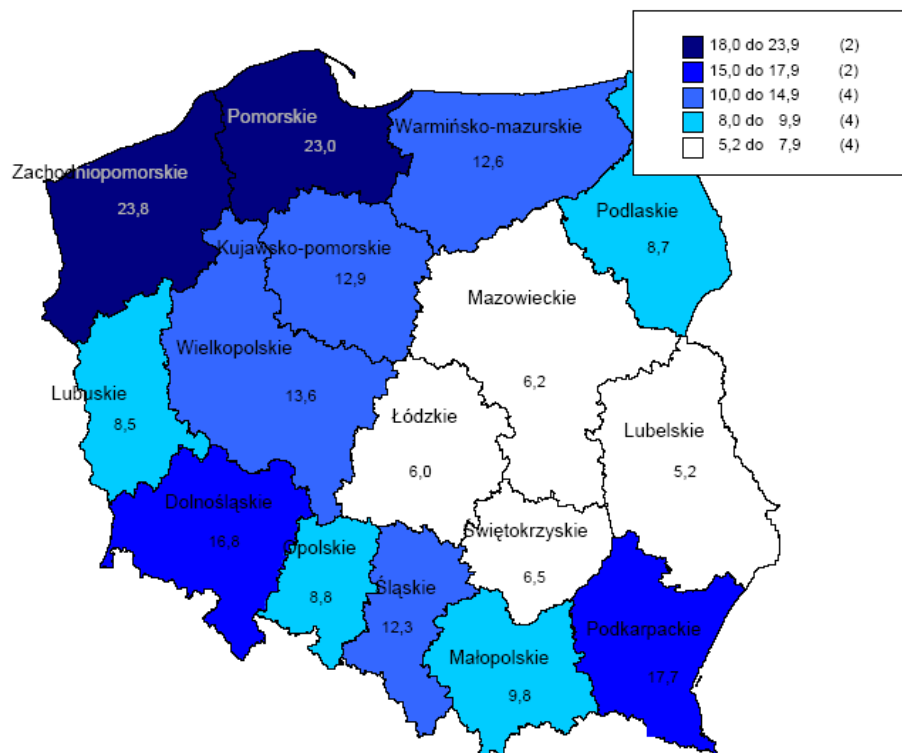
Rys. 5. Przeciętna powierzchnia użytkowa w m<sup>2</sup>/osobę w układzie przestrzennym w 2005 r.



Rys. 6. Przeciętna liczba osób w mieszkaniu w układzie przestrzennym w 2005 r.



Rys. 7. Odsetek budynków mieszkalnych wyposażonych w kanalizację siecią w 2002 r. Miasto



Rys. 8. Odsetek budynków mieszkalnych wyposażonych w kanalizację siecią w 2002 r. Wieś.

Tablica 5. Przeciętne warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych (NSP – 2002)

Formy własności i tytuł zajmowanego mieszkania	Gospodarstwa domowe [tys.]	Liczba osób na:		Powierzchnia w m <sup>2</sup> na:		% gospodarstw domowych w mieszkaniach wyposażonych w:	
		gospodarstwo domowe	pokój	mieszkanie	osobę	wodociąg, łazienkę, ustęp i c.o.	bez wodociągu
<b>Miasta</b>	<b>8961</b>	<b>2,60</b>	<b>1,15</b>	<b>60,5</b>	<b>20,5</b>	<b>83,0</b>	<b>1,2</b>
- własność mieszkania	1047	2,81	1,11	55,5	21,0	87,3	0,3
- własność budynku	1441	3,09	0,94	104,1	28,9	80,4	2,5
- prawo spółdzielcze	3186	2,65	1,15	50,6	17,8	98,6	0,0
- najem	2005	2,62	1,46	48,1	16,6	57,3	2,4
- pokrewieństwo	1068	2,05	1,38	68,1	17,5	81,7	1,6
- podnajem	148	1,81	1,61	56,8	14,4	81,2	0,9
<b>Wieś</b>	<b>4370</b>	<b>3,33</b>	<b>1,28</b>	<b>84,6</b>	<b>21,9</b>	<b>61,5</b>	<b>10,0</b>
- własność	3183	3,58	1,27	89,3	22,2	62,4	10,0
- najem	269	3,23	1,56	55,9	16,3	48,7	10,7
- pokrewieństwo	820	2,24	1,51	88,0	18,5	60,4	10,6

**Zależność od wieku**

Można zauważyć ogólną zależność, że im starsze jest gospodarstwo domowe tym częściej funkcjonuje ono we własnym domu lub mieszkaniu, lecz rzadziej jego mieszkanie jest kompletnie wyposażone w instalacje (por. Tablica 6).

W miastach 22 % gospodarstw domowych funkcjonuje w starych domach (sprzed 1945 r), lecz wśród najstarszej grupy odsetek ten wynosi 30,4 %. Jest także zależność w częstości przeludnienia mieszkań - im starsi tym rzadziej ich mieszkania są przeludnione, bo są to mniejsze osobowo gospodarstwa domowe. Najstarsi stosunkowo często (27 %) są najemcami mieszkań, co częściowo tłumaczy gorszy standard ich mieszkań. Natomiast młodsze gospodarstwa często funkcjonują w przeludnieniu, lecz ich mieszkania są dobrze wyposażone.

Tablica 6. Zależność warunków mieszkaniowych rodzin w miastach od wieku głowy gospodarstwa domowego

Wiek głowy gospodarstwa domowego	Liczba gospodarstw [tys.]	Z tego % w mieszkaniach		
		we własnych domach i mieszkaniach	z wodociągiem, ustępem, łazienką i c.o.	w mieszkaniach przeludnionych
do 30 lat	966	14,2	98,1	30,6
30 – 39	1450	24,4	83,9	31,5
40 – 59	3918	27,5	85,6	21,3
60 – 69	1302	32,2	83,6	13,3
70 lat i więcej	1326	37,6	73,6	13,8

Na wsi równie wyraźnie widać uzależnienie standardu mieszkań od wieku głowy gospodarstwa - im starsze tym częściej nie ma instalacji wodociągowej. W najstarszej grupie (70 lat i więcej) 19,5 % gospodarstw zajmuje mieszkania bez kranu z wodą, a co trzecie z nich funkcjonuje w starym domu (sprzed 1945 r). W mieszkaniach młodych grup (do 40 lat) 6 % nie ma instalacji wodociągowej. Starsi chyba mniej modernizują swe domostwa, co zapewne jest konsekwencją mniejszych dochodów i mniejszej sprawności fizycznej.

**Zależność od wykształcenia**

Wyraźnie jest zróżnicowanie warunków mieszkaniowych od poziomu wykształcenia. Z danych NSP 2002 można wyczytać (Tablica 7), że w gospodarstwach domowych tworzonych przez małżeństwa z dziećmi - im wyższy poziom wykształcenia rodziców, tym częściej rodziny te mają dobre warunki mieszkaniowe. Trzeba dodać, że małżeństwa o niskim poziomie wykształcenia częściej niż inni zajmują mieszkania najmowane (gminne, zakładowe), co tłumaczy gorszy standard i częste przeludnienie. Ponadto trzeba pamiętać, że rodziny te różni liczba posiadanych dzieci; małżeństwa o wyższym wykształceniu w 9 % są wielodzietne, o średnim wykształceniu - w 12 %, a małżeństwa o zasadniczym i podstawowym wykształceniu prawie w 19 % mają troje i więcej dzieci. Rodziny ich są wieloosobowe, zajmowane przez nich mieszkania (nawet spółdzielcze) są za małe, a aż połowa z nich żyje w przeludnieniu.

Tablica 7. Zależność warunków mieszkaniowych małżeństw z dziećmi w miastach od wykształcenia rodziców

Wykształcenie rodziców	Liczba gospodarstw [tys.]	Z tego % w mieszkaniach		
		we własnych domach i mieszkaniach	z wodociągiem, ustępem, łazienką i c.o.	w mieszkaniach przeludnionych
Wyższe	716	36,8	95,2	16,1
Średnie	1478	31,4	89,9	37,8
Zasadnicze	662	25,6	75,8	48,4
Podstawowe	114	21,4	58,6	57,0

### **Zależność od przynależności do grupy społeczno-zawodowej**

Zróżnicowanie warunków mieszkaniowych w podziale na wyodrębnione przez GUS w NSP 2002 grupy społeczno - zawodowe potwierdza codzienne obserwacje, że najlepsze warunki mają gospodarstwa pracujące na własny rachunek, a najgorszą – gospodarstwa o niezarobkowych źródłach utrzymania. Są to grupy nieliczne, stanowiące odpowiednio 7 % i 5 % ogółu gospodarstw w miastach. Najliczniejsza (40 %) grupa gospodarstw pracowników (umowa o pracę i etatowe zatrudnienie są głównym źródłem utrzymania) mieszka w warunkach zbliżonych do przeciętnych, przy czym ¼ z nich żyje w przeludnieniu, a 88 % ma mieszkania wyposażone w komplet instalacji.

Druga pod względem liczebności (24 % ogółu) grupa emerytów stosunkowo rzadko (13 %) mieszka w przeludnieniu i często (82 %) ma w mieszkaniu wszystkie instalacje. Okazuje się, że o wiele gorsze od emerytów warunki mieszkaniowe ma grupa rencistów (13 %), którzy często zajmują mieszkania komunalne, przy czym 20 % mieszkań tej grupy gospodarstw domowych jest przeludnionych, a w ¼ nie ma kompletu instalacji.

Na wsi najtrudniejsze warunki mają stosunkowo liczne (39 % ogółu) gospodarstwa emerytów i rencistów, którzy w 15 % nie mają w mieszkaniu instalacji wodociągowej, choć co drugie ma współczesne instalacje, zaś w przeludnieniu żyje ¼ tej grupy. Gospodarstwa domowe rolników (stosunkowo nieliczne – 12 % ogółu), często nie mają dobrych warunków, skoro 12 % ich domów nie ma instalacji wodociągowej. Jest to także grupa zróżnicowana, gdyż 60 % ich domów ma kompletne wyposażenie. Podobnie jak w miastach – najlepsze warunki mieszkaniowe mają nieliczne tu gospodarstwa pracujące na własny rachunek.

Opis warunków mieszkaniowych i ich społecznych zróżnicowań pozwala formułować wnioski co do skali i charakteru niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz supozycje co do zasad zaspokojenia tych potrzeb. Sprawy te są przedmiotem analizy w rozdziale 3.

## **2.2. Budownictwo mieszkaniowe**

### **2.2.1. System dostarczania mieszkań w 1979 i 2006**

#### **2.2.1.1. Inwestorzy**

W roku 1979 istniały 3 kategorie inwestorów:

- 1) spółdzielnie mieszkaniowe,
- 2) zakłady pracy,
- 3) osoby prywatne.

Wcześniej występowały w charakterze inwestorów również rady narodowe, finansujące budownictwo mieszkaniowe dla najuboższych, lecz w końcu roku 1975 budownictwo rad zostało zlikwidowane.

Osoba ubiegająca się o mieszkanie mogła zapisać się do spółdzielni, otrzymać mieszkanie zakładowe, albo też podjąć się samodzielnie inwestycji.

W pierwszym przypadku należało znaleźć spółdzielnię, która zgodziłaby się przyjąć daną osobę - nie zawsze było to możliwe, gdyż szereg miejscowości, zwłaszcza mniejszych, było ich pozbawione, a ponadto wiele spółdzielni wstrzymało przyjęcia nowych członków ze względu na wieloletni czas oczekiwania na mieszkanie. W przypadku przyjęcia do spółdzielni należało odbyć 3-letni staż kandydacki, podczas którego trzeba było zgromadzić tzw. wkład własny. Po spełnieniu tych warunków kandydat mógł być przyjęty na członka spółdzielni i oczekiwał w kolejce na przydział.

W przypadku drugim mieszkanie otrzymywało się z zakładu pracy po spełnieniu stawianych przez niego warunków. Właściwie nie obowiązywały tu żadne ścisłe kryteria. Przydział mieszkania mógł nastąpić nawet natychmiast po podjęciu pracy w zakładzie.

W trzecim przypadku ubiegający się o mieszkanie musiał występować sam w charakterze inwestora.

Spółdzielnie mieszkaniowe były jedynie z nazwy spółdzielniami. Funkcjonowały one faktycznie tak, jak jednostki państwowe. Wszystkie spółdzielnie z terenu danego województwa były zrzeszone w wojewódzkim związku spółdzielni mieszkaniowych, który pełnił w stosunku do nich taką samą rolę, jak zjednoczenie w stosunku do przedsiębiorstw. Wojewódzkie zaś związki spółdzielni zrzeszone były w Centralnym Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego, który praktycznie pełnił funkcję ministerstwa. Cechą charakterystyczną spółdzielni było to, że jej członkowie nie mieli żadnych praw w zakresie wyboru lokalizacji budowanych mieszkań, ich standardu i terminów przydziału, jak również wyboru projektu, wykonawcy i technologii wznoszenia budynków. Spółdzielnie nie były też samorządne, a osoby na kierowniczych stanowiskach podlegały nomenklaturze. W istocie więc twory zwane spółdzielniami mieszkaniowymi były zaprzeczeniem ruchu spółdzielczego. Zresztą były one inwestorami głównie nie dla swych członków, lecz dla jednostek administracji państwowej - członkowie spółdzielni otrzymywali przeciętnie jedynie 30 % budowanych przez spółdzielnię mieszkań, a sama spółdzielnia nie miała nawet wpływu na to, jaki procent z budowanych przez nią mieszkań otrzymają jej członkowie.

W roku 1979 istniały 1133 spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego skupiające 2361 tys. członków (w tym 1692 tys. mieszkańców spółdzielni) i 1411 tys. kandydatów. Spośród oczekujących na mieszkanie 1700 tys. osób miało zgromadzony pełny wkład własny. Spółdzielnie te realizowały prawie wyłącznie budownictwo wielorodzinne



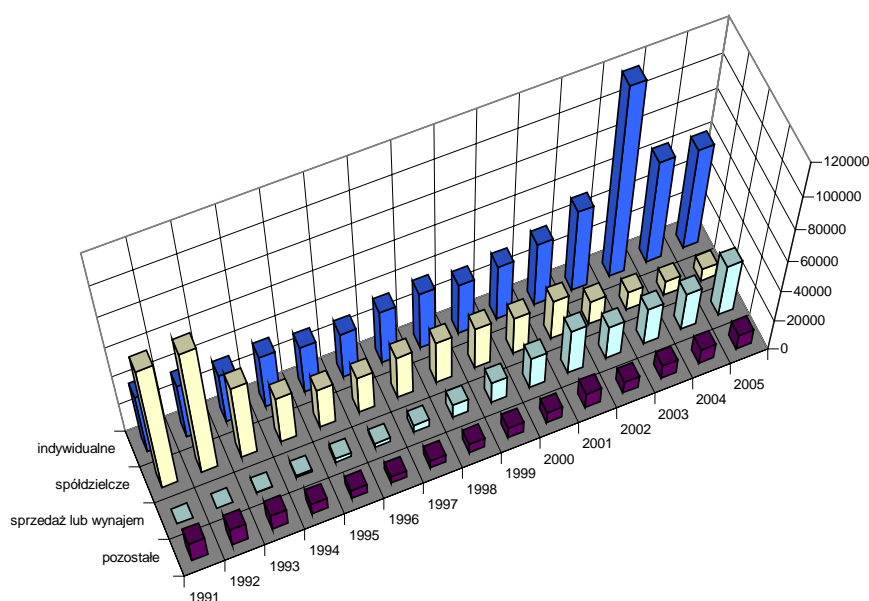
i tylko w miastach. Znikomy procent stanowiły spółdzielnie domków jednorodzinnych. Dowodzi to głębokiego upośledzenia w dostępie do mieszkania ludności zamieszkałej na wsi i w małych miejscowościach. Ludność ta skazana była wyłącznie na budownictwo własne.

Obecnie istnieje 6 kategorii inwestorów. Są to:

- 1) spółdzielnie mieszkaniowe,
- 2) zakłady pracy,
- 3) osoby prywatne,
- 4) gminy,
- 5) deweloperzy,
- 6) TBS-y – Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

Przez deweloperów rozumie się podmioty prawa handlowego, które specjalizują się w skupowaniu terenów i budowie na nich mieszkań, które następnie są wynajmowane lub sprzedawane na rynku. Towarzystwa Budownictwa Społecznego są tworzone na podstawie ustawy z dnia 26 października 1995 roku **o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego** (Dz. U. Nr 139, poz. 686 z dnia 27 listopada 1995 r.). Artykuł 23 tej ustawy stwierdza, że towarzystwa budownictwa społecznego mogą być tworzone w formie spółek z o.o., spółek akcyjnych bądź spółdzielni osób prawnych. Działają one na zasadzie prawa handlowego lub spółdzielczego. Ta sama ustawa powołuje do życia i reguluje działalność kas mieszkaniowych i Krajowego Funduszu Mieszkaniowego - KFM.

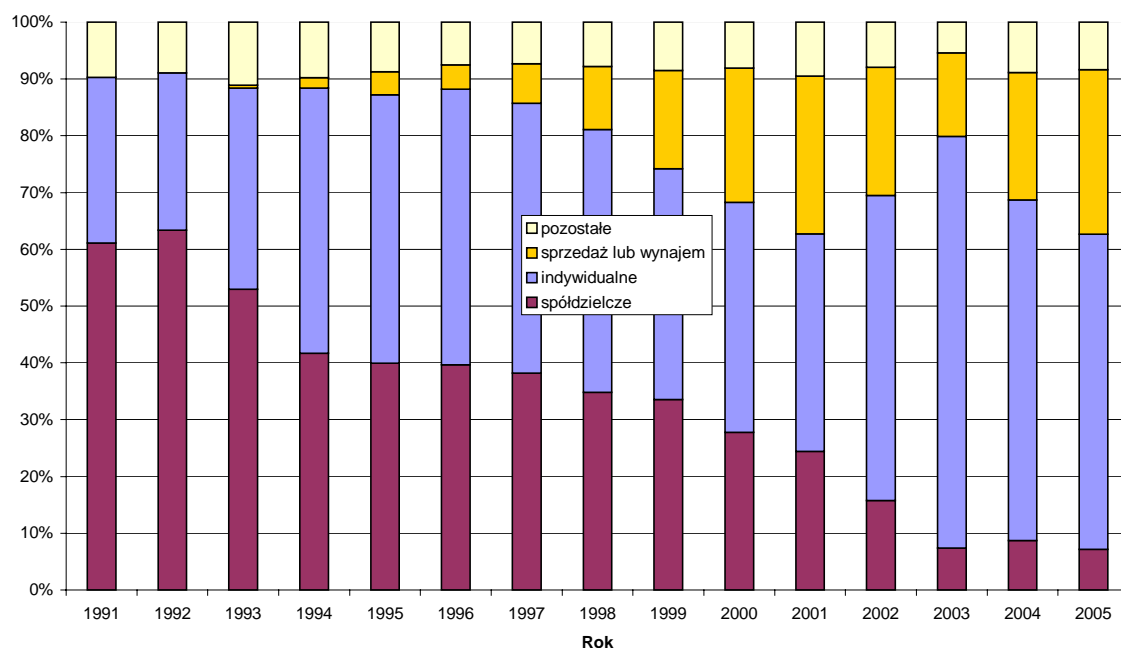
Rys. 9 przedstawia liczbę mieszkań oddanych do użytku w latach 1991 – 2005 przez poszczególnych inwestorów, a Rys. 10 procentowy udział każdego z rodzajów inwestorów.



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
■ indywidulne	39958	36863	33463	35516	31675	30135	35074	37322	33304	35542	40642	52433	118034	64858	63276
■ spółdzielcze	83554	84260	50002	31741	26800	24641	28131	28039	27490	24391	25835	15406	11957	9432	8211
■ sprzedaż lub wynajem	0	0	485	1404	2767	2691	5099	8963	14195	20728	29403	21970	23844	24230	33055
■ pozostałe	13278	11846	10499	7419	5830	4663	5402	6270	6990	7128	10087	7786	8851	9597	9518

**Rys. 9. Mieszkania oddane do użytku w ostatnich 15 latach<sup>5</sup>. Przez "pozostałe" rozumie się mieszkania komunalne, zakładowe i społeczne czynszowe**

<sup>5</sup> Wzrost wykazywany przez GUS w roku 2003 wynikał (ze względu na zmianę przepisów) z „przesunięcia” około 60 tys. mieszkań z pozycji „mieszkania w budowie” do pozycji „mieszkania oddane do użytku”.



**Rys. 10. Procentowy udział mieszkań oddanych do użytku w zależności od formy własności. Przez "pozostałe" rozumie się mieszkania komunalne, zakładowe i społeczne czynszowe**

Tablica 8 ilustruje udział poszczególnych inwestorów w ogólnej liczbie mieszkań oddanych do użytku w latach 1970, 1979 i 2004.

**Tablica 8. Mieszkania oddane do użytku**

Rok	1970					1979					2004				
Cecha	Liczba mieszkań		Łączna powierzchnia użytkowa		Prze- ciężna pow. użytk.	Liczba mieszkań		Łączna powierzchnia użytkowa		Prze- ciężna pow. użytk.	Liczba mieszkań		Łączna powierzchnia użytkowa		Prze- ciężna pow. użytk.
Jednostka	tys.	%	tys. m <sup>2</sup>	%	m <sup>2</sup>	tys.	%	tys.m <sup>2</sup>	%	m <sup>2</sup>	tys.	%	tys.m <sup>2</sup>	%	m <sup>2</sup>
Ogółem	194,2	100,0	10552	100,0	54,3	284,2	100,0	18114	100,0	63,7	108,1	100,0	11620	100,0	107,5
Miasta	141,5	72,9	6654	63,4	47,3	227,7	80,1	13348	73,7	58,6	72,5	67,1	6724	57,9	92,7
Wieś	52,7	27,1	3858	36,6	73,3	56,5	19,9	4766	26,3	84,4	35,6	32,9	4896	42,1	137,5
Budownictwo uspołecznione:															
- ogółem	140,6	72,4	6149	58,3	43,7	212,1	74,6	11203	61,8	52,8	19,0	17,6	1028	8,8	54,1
- miasta	127,0	65,4	5429	51,4	42,8	198,7	69,9	10438	57,6	52,5					
- wieś	13,6	7,0	720	6,8	53,1	13,4	4,7	765	4,2	57,4					
- spółdzielcze	95,0	48,9	4080	38,7	43,0	151,7	53,4	8016	44,3	52,8	9,4	8,7	550	4,7	58,5
Budownictwo nie uspołecznione:															
- ogółem	53,6	27,6	4403	41,7	82,1	72,1	25,4	6911	38,2	95,9	89,1	82,4	10592	91,2	118,9
- miasta	14,5	7,5	1265	12,0	87,1	28,9	10,2	2910	16,1	100,5					
- wieś	39,1	20,1	3138	29,7	80,2	43,2	15,2	4001	22,1	92,7					

### 2.2.1.2. Finansowanie inwestycji

W roku 1980 finansowanie inwestycji mieszkaniowych pochodziło z 4 źródeł:

- 1) środków własnych przyszłych mieszkańców,
- 2) funduszu mieszkaniowego będącego w dyspozycji zakładów pracy,
- 3) kredytu bankowego,
- 4) budżetu państwowego.

W przypadku ubiegania się o mieszkanie poprzez spółdzielnię mieszkaniową przyszły lokator zobowiązany był zgromadzić wkład własny w wysokości zależnej od:

- a) ceny mieszkania,
- b) standardu mieszkania,
- c) lokalizacji,
- d) statusu mieszkania (lokatorskie czy własnościowe).

Wkład własny wynosił zwykle kilkanaście procent ceny mieszkania i musiał być zgromadzony w czasie stażu kandydackiego. Chroniony był on gwarancją państwową na wypadek wzrostu cen materiałów budowlanych i w przypadku tego wzrostu był rewaloryzowany z budżetu państwowego. Ponadto kandydatowi przysługiwała premia w przypadku systematycznego oszczędzania. Wkład własny gromadzony był na książeczke mieszkaniowej PKO i podlegał oprocentowaniu w wysokości 3 %. W momencie uzyskania przydziału przelewany był na konto spółdzielni mieszkaniowej. Wkład własny mógł być uzupełniony przez zakład pracy z funduszu mieszkaniowego. W momencie przekazywania budynku przez wykonawcę spółdzielnia przelewała wkłady członków na konto wykonawcy, a reszta ceny pokrywana była z kredytu bankowego. Rozliczenie z wykonawcą następowało wg ceny ryczałtowej ustalonej łącznie dla całego budynku. W przypadku, gdy koszty przekraczały cenę umowną inwestycji, różnicę dopłacało wykonawcy państwo z budżetu. Ponieważ koszty materiałowe i robocizny stale rosły (z 2300 - 3200 zł/m<sup>2</sup>p.u. w roku 1970 do 6500 - 11000 zł/m<sup>2</sup>p.u. w roku 1979), ceny ryczałtowe budynków były okresowo podwyższane. W skład ceny inwestycji doliczane były w momencie rozliczania nakłady towarzyszące, na które składało się przede wszystkim uzbrojenie terenu. Nakłady towarzyszące obciążały inwestora i rzutowały bezpośrednio na wysokość wkładu własnego członków spółdzielni. Kredyt bankowy udzielony spółdzielni spłacali jej członkowie proporcjonalnie do ceny swych mieszkań. Był on nisko oprocentowany i rozłożony na 60 lat w spółdzielniach lokatorskich i 40 lat we własnościowych. W spółdzielniach lokatorskich 1/3 kredytu była umarzana, a we własnościowych część kredytu mogła zostać umorzona w przypadku wcześniejszej spłaty jego reszty. W spółdzielniach lokatorskich nawet po całkowitej spłacie kredytu, mieszkanie nie stawało się własnością lokatora, lecz pozostawało własnością spółdzielni.

W budownictwie zakładowym nie był wymagany wkład własny. Całość kosztów inwestycji była pokrywana z funduszu mieszkaniowego zakładu pracy, kredytu bankowego lub budżetu. Mieszkania pozostawały tu własnością zakładu pracy.

Inwestorzy prywatni korzystali ze znacznie mniejszych udogodnień. Po zgromadzeniu środków własnych i rozpoczęciu realizacji mogli ubiegać się o kredyt z zakładowego funduszu mieszkaniowego i kredyt bankowy na dokończenie budowy. Najwyższa wysokość kredytu bankowego, jaką mogli uzyskać, wynosiła 150 tys. zł, a więc około 2 razy mniej niż średnia suma kredytu i dopłat kompensacyjnych udzielana członkom spółdzielni mieszkaniowych. Oprocentowanie było tu też mniej korzystne i nie było żadnych dopłat państwowych kompensujących wzrost cen.

Ogółem nakłady inwestycyjne na budownictwo mieszkaniowe wynosiły w latach siedemdziesiątych 5% dochodu narodowego podzielonego.

**Obecnie** istniejący system finansowania inwestycji mieszkaniowych nie jest aż tak sformalizowany. Każdy z 6 rodzajów inwestorów (spółdzielnie, zakłady pracy, osoby prywatne, gminy, deweloperzy i TBS-y) może korzystać z wolnego rynku kredytowego obsługiwane przez konkurujące ze sobą banki.

Zasadniczo istnieją 4 źródła finansowania inwestycji mieszkaniowych:

- 1) środki własne inwestora,
- 2) zaliczki przyszłych lokatorów,
- 3) kredyt bankowy,
- 4) środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego,

Teoretycznie istnieje jeszcze piąte źródło - budżet państwowy - ale finansowanie to ma znaczenie marginalne i obejmuje jedynie wypłatę premii gwarancyjnych z tytułu wzrostu cen materiałów budowlanych dla tych posiadaczy opisanych wyżej książeczek mieszkaniowych PKO, którzy do tej pory nie uzyskali mieszkania.

Każdy z inwestorów może uzyskać kredyt bankowy zgodnie z ogólnymi zasadami kredytowania, w wybranym banku. Na owe ogólne zasady składa się przede wszystkim stopa procentowa kredytu. Ta zaś zależy głównie od relacji między wielkością depozytów i kredytów. Kluczowe znaczenie dla wysokości oprocentowania kredytów komercyjnych ma fakt, że najpoważniejszym kredytobiorcą na rynku bankowym jest państwo, które z racji nie zrównoważenia budżetu zaciąga kredyty w bankach komercyjnych lub sprzedaje własne obligacje. Występuje więc na rynku finansowym jako konkurent inwestorów budowlanych i podnosi stopę oprocentowania na kredyty budowlane. Tym samym podwyższa koszt budowy mieszkań.

Na rynku kredytowym dostępne są jednak również kredyty na cele mieszkaniowe, na które państwo ma jedynie ograniczony wpływ. Są to **hipoteczne kredyty mieszkaniowe**, przy których banki komercyjne mają bardzo pewne zabezpieczenie w postaci hipoteki ustanowionej na budowanej lub rozbudowywanej nieruchomości. Kredyty takie pozbawione są więc dla banku zwykłego ryzyka i udzielając kredytu hipotecznego może on sobie pozwolić na znacznie łagodniejsze dla kredytobiorcy warunki. Dostępne są obecnie kredyty hipoteczne na warunkach:

- 1) wysokość - do 110 % wartości inwestycji,
- 2) okres spłaty - do 40 lat,
- 3) oprocentowanie - poniżej 2 % rocznie.

W opisanym systemie finansowania inwestycji mieszkaniowych pewien wyłom wprowadziła ustawa z dnia 26 października 1995 roku o **niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego** (Dz. U. Nr 133, poz. 654 z dnia 27 listopada 1995 r. z późn. zmianami; rozporządzenie wykonawcze stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 roku zaktualizowane rozporządzeniem z dnia 6 kwietnia 2004 r.). Ustawa ta powołała do życia aż 5 wcześniej nie istniejących instytucji. Są to:

- a) kasy mieszkaniowe,
- b) kredyty kontraktowe,
- c) Krajowy Fundusz Mieszkaniowy,
- d) towarzystwa budownictwa społecznego,
- e) Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Ten ostatni miał za zadanie m.in. realizowanie polityki mieszkaniowej i przygotowywanie rządowych programów rozwoju infrastruktury komunalnej. Jednakże ustawą z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z dnia 20 marca 2002 r.) został zlikwidowany, a jego kompetencje przeniesiono do ministerstwa właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej – obecnie Ministerstwa Budownictwa).

Kasy mieszkaniowe oznaczają finansowo wyodrębnioną działalność banków, polegającą na prowadzeniu imiennych rachunków oszczędnościowo-kredytowych i udzielaniu kredytów kontraktowych. Wkłady gromadzone w kasach mieszkaniowych objęte są systemem gwarantowania przez Skarb Państwa. Osoba fizyczna może z bankiem prowadzącym kasę mieszkaniową zawrzeć umowę o kredyt kontraktowy, który udzielany jest na warunkach korzystniejszych niż kredyt komercyjny. Warunkiem jest systematyczne oszczędzanie w kasie nie krócej niż 36 miesięcy i przeznaczenie kredytu w całości na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych kredytobiorcy.

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) utworzony został ze środków budżetowych w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, z myślą o realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej i rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Środki KFM przeznacza się na udzielanie pożyczek kasom mieszkaniowym, udzielanie kredytów (częściowo umarzanych) towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym mającym na celu budowę lokali na wynajem oraz na udzielanie gminom na warunkach preferencyjnych kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Podkreślenia wymagają warunki udzielania kredytu, zgodnie z którymi kredyt udzielany TBS-owi lub spółdzielni nie może przekroczyć 70 % kosztu inwestycji, a lokator: a) nie może mieć dochodu przekraczającego o 30 % średniego dochodu w województwie, b) nie może mieć tytułu prawnego do innego lokalu i c) nigdy nie może stać się właścicielem lokalu.

Z ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego związana jest ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. Nr 230, poz. 1922). Zgodnie z tą ustawą w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzono Fundusz Dopłat przeznaczony na wyrównywanie bankom prowadzącym kasy mieszkaniowe różnicy między tzw. stopą referencyjną, a oprocentowaniem według którego muszą one udzielać kredytów kontraktowych. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2003 (Dz.U. Nr 65, poz. 600) nominalna stopa oprocentowania kredytu, po jakiej banki udzielają kredytów o stałej stopie procentowej, wynosi 6,5% w stosunku rocznym.

Stworzony przez dwie wymienione ustawy mechanizm prawny miał na celu stworzenie programu społecznego budownictwa czynszowego. Mimo upływu 10 lat miał on jednak ograniczone znaczenie. Do końca roku 2005 udzielono ze środków KFM kredytów na łączną sumę 5,2 mld zł. Bezpośrednie wydatki budżetowe i efekty budownictwa TBS ukazuje Tablica 9. Konfrontacja warunków uczestnictwa w programie społecznego budownictwa czynszowego z możliwościami kredytu hipotecznego oferowanymi przez banki komercyjne nie jest zachęcająca do udziału w tym programie, a zaangażowanie budżetu w ten program – nigdy nazbyt wielkie - stale maleje.

**Tablica 9. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową (w mln zł) i mieszkania TBS**

Wyszczególnienie	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ogółem	3397,6	3 392,2	3 297,0	2 103,0	2 587,8	3 958,0	2200,9	1 901,7	1 216,0	922
Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	1 415,6	1 111,3	1 055,3	609,2	414,3	927,7	524,4	262,3	171,8	233
Umorzenia kredytów mieszkaniowych			0,9							
Refundacja premii gwarancyjnych	817,7	908	1 213,0	911,4	1 368,4	2 227,0	760,3	590,2	526,7	385
Fundusz Hipoteczny	13,1	15,2	8,7	8,9						
Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	342	220	332,3	150	242,5	248,9	472,5	455,9	472,5	164,6
Fundusz Termomodernizacji				5	12	3	36,8	5,3	41,6	114,9
Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi				1,2	3,2	4,5	7	4,8	3,4	3,5
Dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych na termomodernizację	39,9	49,8								
Fundusz Dopłat								33,2		21
Dotacje dla gmin na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych	265,3	324,3	456,2	416,7	547,4	546,9	399,9	550		
Rekompensaty dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych	44,8	274,3	2,3	0,6						
Dotacje dla gmin na uzbrojenie terenów pod bud. mieszkaniowe	55	90	39,9							
Dotacje dla sprzedawców ciepła dostarczających je gestorom zasobów mieszkaniowych			54							
Dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych	404,2	399,3	134,4							
<b>Mieszkania społeczne czynszowe oddane do użytkowania przez TBS</b>	<b>59</b>	<b>277</b>	<b>1422</b>	<b>3356</b>	<b>4019</b>	<b>6765</b>	<b>4653</b>	<b>5856</b>	<b>7197</b>	<b>5412</b>

Źródło: Dane MTiB i GUS

## 2.2.2. Produkcja budowlana

### 2.2.2.1. Projektowanie

Na skutek wadliwej organizacji, nadmiernej szczegółowości przepisów i nieustannych ingerencji administracyjnych projektowanie doznało w PRL głębokiego upadku. Projekty dla inwestorów uspołecznionych wykonywały resortowe i spółdzielcze biura projektów. Organizacja tych biur wykazywała nadmierne zbiurokratyzowanie i skutecznie likwidowała podstawowy warunek dobrego projektowania, tj. kontakt między projektantem, a przyszłym użytkownikiem. Wykonywane projekty z konieczności przeznaczone były dla anonimowego odbiorcy i tylko przypadkiem mogły utrafiać w rzeczywiste potrzeby konkretnych użytkowników. Wprowadzenie projektów typowych o zasięgu ogólnokrajowym doprowadziło do abstrahowania od konkretnych warunków klimatycznych i innych uwarunkowań lokalizacyjnych. Pokrętny system kosztorysowania uniemożliwiał prowadzenie na etapie projektowania prawidłowej analizy ekonomicznej. Obowiązujący wówczas normatyw powierzchni użytkowej mieszkań był znacznie niższy od istniejącego w innych krajach.

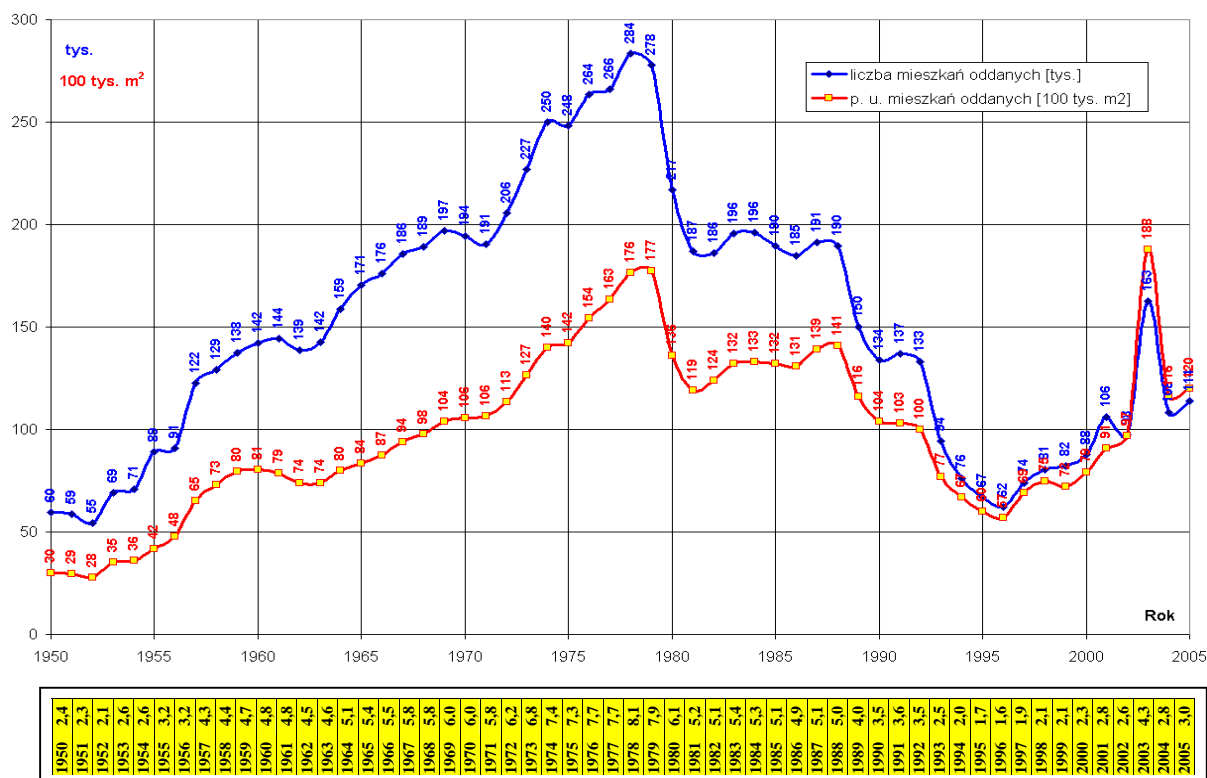
Sytuacja była pogarszana przez dodatkowe, wydawane w trybie administracyjnym, ograniczenia nie pozwalające na pełne wykorzystanie nawet tego szczupłego normatywu. Polegały one m. in. na narzucaniu technologii, narzucaniu średniej powierzchni użytkowej mieszkań w bloku i na osiedlu, niezgodnej z prawidłową strukturą mieszkaniową, jak również na narzucaniu stosowania zabudowy wysokiej o dużej intensywności, nie odpowiadającej potrzebom społecznym. Ponadto dyktat wykonawstwa, skomplikowany system zatwierdzania projektów umożliwiający liczne ingerencje w projekt (skutkiem czego projektant przestawał być faktycznym twórcą projektu przyjętego do realizacji) oraz pozbawienie projektantów wpływu na proces realizacji doprowadziły w praktyce do braku honorowania praw autorskich.

Inwestorzy prywatni mogli wykorzystać projekty typowe posiadane w wydziałach architektury i budownictwa rad narodowych lub też prywatnie zamówić indywidualny projekt u projektanta.

Obecna sytuacja w dziedzinie projektowania stanowi przeciwieństwo poprzednio istniejącej. Zniknęły ograniczenia polityczne i administracyjne. Projektant ma pełną swobodę ograniczoną jedynie przepisami prawa budowlanego i związanymi z nim rozporządzeniami wykonawczymi. Poziom sztuki projektowej w Polsce w niczym nie ustępuje poziomowi światowemu.

### 2.2.2.2. Wykonawstwo

Liczbę mieszkań oddanych do użytku w okresie powojennym i intensywność budownictwa mieszkaniowego, mierzoną liczbą mieszkań oddanych na 1000 mieszkańców, ilustruje Rys. 11.



**Rys. 11. Liczba i powierzchnia użytkowa mieszkań oddanych do użytku w poszczególnych latach.**  
U dołu rysunku podano liczbę mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców

Od razu rzuca się w oczy zastój budownictwa mieszkaniowego w ostatnich 10 latach w stosunku do okresu PRL, w którym widać postępujący rozwój. Jest to zadziwiające, jeśli wziąć pod uwagę nieefektywność gospodarki PRL, obecne zniesienie ograniczeń i istniejące preferencje społeczne. Dowodzi to, jak dalekie miejsce zajmuje obecnie budownictwo mieszkaniowe na skali priorytetów państwa. Najbardziej znaczącym jest fakt, że nakłady na budownictwo mieszkaniowe ogółem, które w latach 70. wynosiły 5 % dochodu narodowego podzielonego, stale się zmniejszają i w roku 2005 wyniosły jedynie 0,2 % - por. Rys. 16. Fakt ten ma wpływ na wszystkie aspekty budownictwa.

### Wykonawstwo w latach siedemdziesiątych

W roku 1981 istniały w budownictwie dwa różne światy – budownictwo „uspołecznione” i „nieuspołecznione”. Ten pierwszy świat, który można utożsamiać z budownictwem państwowym, rządził się prawami oderwanymi od ekonomii. System zarządzania państwowymi przedsiębiorstwami budowlanymi był zbliżony do systemu obowiązującego w wojsku. Przedsiębiorstwa podlegały zjednoczeniom, a te ministerstwu. Przedsiębiorstwom narzucano odgórnie nie tylko zadania rzeczowe, lecz również szereg wskaźników organizacyjno-ekonomicznych i technologicznych. Wobec tego nie ponosiły odpowiedzialności za wzrost kosztów z tego tytułu. Przeciwnie, premiowane były od tzw. przerobu, tj. wartości produkcji w danym okresie, do której to wartości wliczało się koszty materiałowe. Istniał więc mechanizm ekonomiczny skłaniający wykonawców do produkcji materiałochłonnej i drogiej.

W roku 1979 istniało 1340 przedsiębiorstw budowlano-montażowych, aczkolwiek tylko 282 spośród nich realizowało obiekty budownictwa mieszkaniowego i tylko 23 % łącznej produkcji (wartościowo) zostało wykonane w postaci budynków mieszkalnych. Plany w uspołecznionym budownictwie mieszkalnym zresztą z reguły nie były wykonywane – w roku 1980 wykonano jedynie 60 % planu. Spowodowane to było głównie brakami zaopatrzeniowymi w dziedzinie materiałów budowlanych..

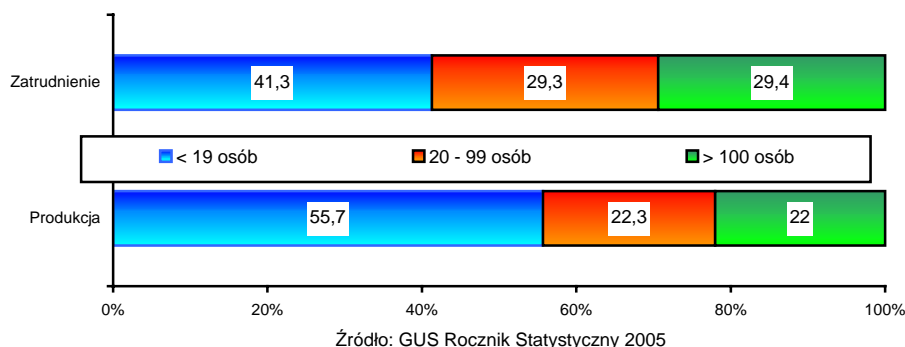
Łączne zatrudnienie w dziale budownictwo w roku 1979 wynosiło 1372 tys. W przedsiębiorstwach budowlano-montażowych zatrudnionych było 1071 tys. pracowników, w tym 458 tys. robotników produkcji podstawowej, 166 tys. robotników w pomocniczej produkcji przemysłowej, 151 tys. pracowników inżyniersko-technicznych i 83 tys. administracyjno-biurowych. 41% robotników to chłopo-robotnicy (ich średni dojazd do pracy wynosił 58 km), a 8% to mieszkańcy hoteli robotniczych. Budownictwo uspołecznione zatrudniało 6,9% pracowników z wyższym wykształceniem (przemysł jedynie 3,7%). Przeciętna płaca netto w tym budownictwie (5678 zł) była wyższa niż średnia płaca w gospodarce ogółem (5100 zł) i w przemyśle (5393 zł).

W budownictwie nieuspołecznionym było w roku 1979 zatrudnionych (wg statystyk) 98 tys. Pomimo znikomo małego zatrudnienia (często dorywczego) w porównaniu z budownictwem uspołecznionym, olbrzymiej dysproporcji w uzbrojeniu w środki techniczne i nieporównywalnie większych trudności zaopatrzeniowych, budownictwo nieuspołecznione oddawało corocznie w przybliżeniu taką samą kubaturę mieszkaniową jak uspołecznione (około 40% ogólnej powierzchni użytkowej - por. Tablica 8). Dowodziło to dobitnie małej sprawności jednostek organizacyjnych budownictwa uspołecznionego.

### Wykonawstwo obecnie

Obecne wykonawstwo budowlane, podobnie zresztą jak wiele innych działów gospodarki, jest całkowicie podporządkowane sytuacji rynkowej. Niezależnie od formy własności, wszystkie przedsiębiorstwa formalnie są równouprawnione i muszą ze sobą konkurować.

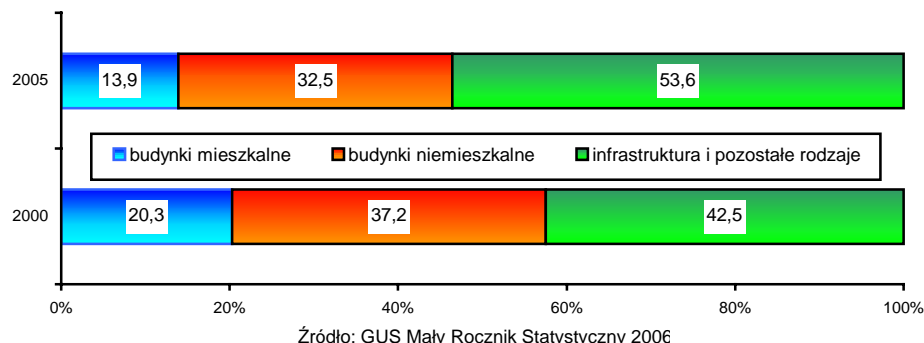
W budownictwie przeważają małe firmy, które wypełniają lokalne „nisze popytowe” w większym stopniu niż w innych dziedzinach. W 2004 r. w budownictwie funkcjonowało 162 tys. podmiotów gospodarczych, w tym 158 tys. były to jednostki zatrudniające mniej niż 19 osób. Zrealizowały one 56% produkcji budowlanej przy 41% udziale w zatrudnieniu sektora - Rys. 12. Wśród nich istotną część stanowią jednostki „mikro” zatrudniające mniej niż 9 osób. Są to głównie spółki cywilne i firmy jednorodzinne, a wiele z nich pracuje tylko sezonowo (w 2004 r. zakładach „mikro” pracowało 238 tys., w tym zatrudnionych na umowę o pracę około 150 tys.).



Rys. 12. Struktura procentowa sektora budownictwa wg wielkości zakładów w roku 2004



Niezależnie od wszelkich fluktuacji, nastąpił spadek znaczenia budownictwa w porównaniu do okresu sprzed transformacji. Jeszcze w drugiej połowie lat 90. udział sektora budownictwa w gospodarce (w tworzeniu PKB) wynosił około 8%, a obecnie wynosi 5,1 %. Na tle ogólnej degradacji budownictwa najgłębszego kryzysu doznało budownictwo mieszkaniowe - jego udział w sektorze budownictwa miał stałe tendencje malejące i wynosi jedynie 14% - Rys. 13.



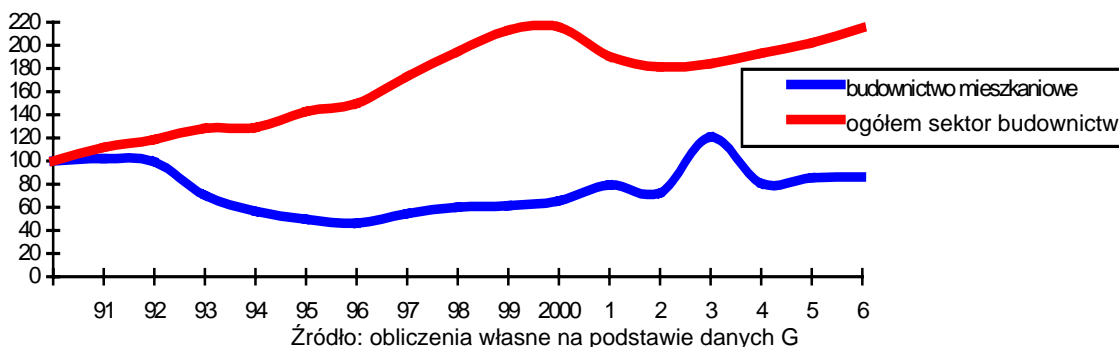
**Rys. 13. Struktura procentowa budownictwa wg rodzajów obiektów w latach 2000 i 2005**

Regres w budownictwie spowodował spadek zatrudnienia i spadek płac. Zatrudnienie w budownictwie zmniejszyło się z 689 tys. w roku 1995 do 453 tys. w roku 2004 (w budownictwie jest obecnie zatrudnionych 3-krotnie mniej niż w r. 1979). W tym samym okresie średnie wynagrodzenie w budownictwie zmniejszyło się z 90 % w roku 2000 do 81 % średniego w gospodarce. Przeciętna płaca brutto w budownictwie wynosiła w 2004 r. 1841 zł i należała do najniższych w całej gospodarce (średnie wynagrodzenie 2273 zł; w przemyśle 2293 zł).

W ostatnim roku koniunktura w budownictwie się poprawia – zaczęły zwiększać się zamówienia, a wraz z nimi zatrudnienie i płace. Realizacja zamówień napotyka już na bariery związane z brakiem pracowników (jako przyczyny wymienia się niskie płace, emigrację zarobkową, likwidację szkół zawodowych i małą mobilność bezrobotnych), a płace w budownictwie wzrastają szybciej niż w gospodarce – dla porównania, średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w zakładach zatrudniających powyżej 9 osób wynosiło w 2004 r. 2223 zł, w 2005 r. 2344 zł, a we wrześniu 2006 r. 2626 zł. Podkreślić trzeba, że płace w zakładach „mikro” są dużo niższe.

Różnice międzyregionalne w budownictwie są znaczne. Najwyższy wskaźnik ruchu budowlanego w roku 2005 był w woj. mazowieckim i wynosił 4,8 tys. na mieszkańca, najniższe wskaźniki (poniżej 1 tys.) przypadają na woj. lubuskie, lubelskie i podkarpackie. Bardzo duży udział w produkcji budowlanej mają remonty i renowacja istniejących zasobów, w latach 2004 – 2005 było to około 30% produkcji budowlanej ogółem.

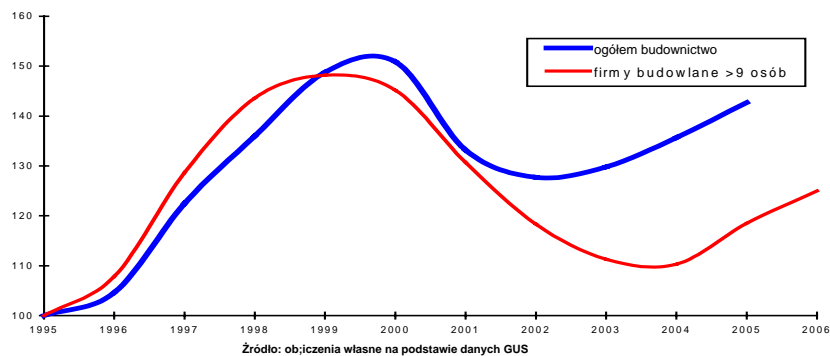
Budownictwo mieszkaniowe „funkcjonuje” niezależnie od zmian w całym sektorze, ponieważ o jego rozwoju decydują inne czynniki, niż o rozwoju np. budownictwa niemieszkalnego czy infrastrukturalnego. Inne są źródła finansowania i inni „odbiorcy końcowi”. W drugiej połowie lat 90. miał miejsce bardzo szybki wzrost sektora budownictwa, w tym czasie budownictwo mieszkaniowe malało. W latach 2000 – 2004 nastąpił olbrzymi regres budownictwa, podczas gdy w tym czasie budownictwo mieszkaniowe wykazywało niewielki, ale wzrost. W latach 2005 – 2006 notujemy wysoki wzrost budownictwa ogółem, przy prawie stabilnym poziomie budownictwa mieszkaniowego -



**Rys. 14. Dynamika rozwoju budownictwa ogółem i budownictwa mieszkaniowego<sup>6</sup>. Rok 1990 = 100**

<sup>6</sup> W roku 2003 wzrost wykazywany przez GUS polegał na „przesunięciu” z pozycji „mieszkania w budowie” do pozycji „mieszkania oddane do użytku” około 60 tys. mieszkań ze względu na zmianę przepisów.

Warto podkreślić, że w okresie dekonjunktury w zakładach małych, które realizują głównie roboty remontowe i modernizacyjne, spadek produkcji był niewielki; eksperci oceniają, że małe firmy „łagodziły” regres w budownictwie.



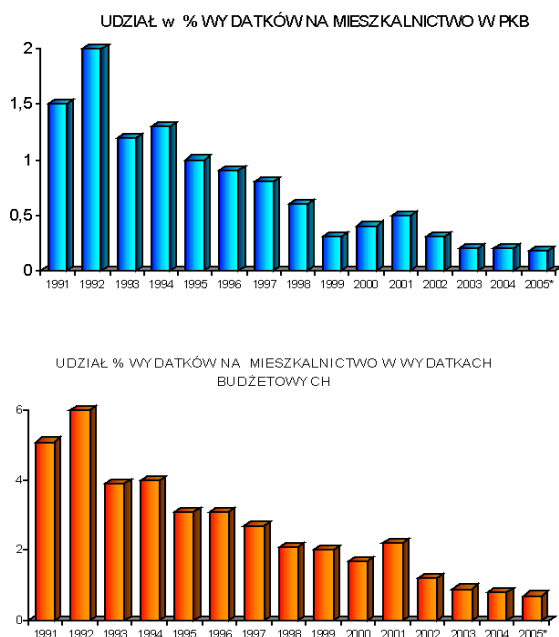
**Rys. 15. Dynamika rozwoju budownictwa ogółem i firm budowlanych o zatrudnieniu poniżej 9 osób. Małe firmy osiągały lepsze wyniki niż duże – „łagodziły” regres. Rok 1995 = 100**

#### Uwarunkowania makroekonomiczne budownictwa mieszkaniowego w okresie transformacji

Reformy ustrojowe stworzyły warunki do przeprowadzenia legislacyjnych i organizacyjnych przekształceń mieszkalnictwa. Pomimo zainicjowania (niektórych) uzasadnionych społecznie i ekonomicznie zmian systemowych, nie doprowadziły one w okresie transformacji do poprawy kondycji budownictwa mieszkaniowego; wprost przeciwnie, od 1993 roku nastąpiło załamanie i gwałtowny spadek liczby oddawanych do użytku mieszkań. Trudną do przełamania (dla rodzin najuboższych) okazała się bariera finansowa.

Do najważniejszych zmian (ocenianych niejednoznacznie) należy zaliczyć:

- państwo wycofało się z bezpośredniej ingerencji w procesy budowy i finansowania mieszkań,
- mieszkanie stało się towarem rynkowym,
- powstało wiele systemów dochodzenia do mieszkania (m.in. poprzez społeczne budownictwo czynszowe, różne systemy preferencyjnych kredytów, budownictwo „deweloperskie” na sprzedaż lub wynajem), lecz żaden z tych systemów nie zapewnił znaczącego zwiększenia ilości budowanych mieszkań dla ludności najmniej zarabiającej,
- budżet centralny wycofywał się stopniowo ze wspierania budownictwa mieszkaniowego, o czym świadczy malejący od kilku lat udział wydatków na sferę mieszkalnictwa.



**Rys. 16. Udział wydatków na mieszkalnictwo w PKB Polski i w budżecie państwa.**



**Udział wydatków na mieszkalnictwo w PKB** wynosił w latach 1991 – 1992 od 1,5 do 2%, obecnie jest to 0,2%. Kraje europejskie (o znacznie lepiej rozwiniętej infrastrukturze mieszkaniowej) przeznaczały i nadal przeznaczają na mieszkalnictwo po około 4 ÷ 5% PKB rocznie. **W wydatkach budżetowych** w Polsce w latach 1991 - 1992 na sferę mieszkaniową przeznaczano 5 ÷ 6%, obecnie 0,8%. Ponadto, tylko część wydatków z budżetu na sferę mieszkalnictwa wspiera bezpośrednio budownictwo nowych mieszkań. Wydatki takie, jak np. dopłaty do czynszu za mieszkania (znajdujące się w pozycji „wydatki budżetu na mieszkalnictwo”) mają charakter zapomogi socjalnej dla rodzin biednych.

## Standardy i ceny

### Sytuacja w latach siedemdziesiątych

Parametry techniczne budynków wielorodzinnych realizowanych dla ludności nierolniczej w budownictwie uspołecznionym podano w Tablica 10.

**Tablica 10. Charakterystyka budynków mieszkalnych wielorodzinnych w % w stosunku do całkowitej powierzchni użytkowej mieszkań**

Cecha		Oddane w 1979	Oddane w 2005
Zabudowa	osiedlowa	95,9	niewielki %
	pojedyncza	2,6	udział
	plombowa	1,5	dominujący
Liczba kondygnacji	2 ÷ 4	4,7	81,0
	5	48,4	6,1
	6 ÷ 10	4,6	5,0
	11	17,6	0,1
	12 ÷ 15	14,3	0,3
	ponad 15	2,0	0,1
Technologia	zmienna	8,4	
	wielkopłytowa	79,5	0,8
	wielkoblokowa	16,6	0,7
	monolityczna	0,9	4,5
	szkieletowa	1,5	<1,0
Instalacje	tradycyjna	1,5	93,0
	c.o.	99,9	~100
	wod. -kan.	100,0	100,0
	gaz	96,8	~100
	centr. c. w.	71,2	~100
Średnia powierzchnia użytkowa [m <sup>2</sup> ]		52,1	58,9

Średnie ceny bezpośrednie mieszkań uzyskane przez wykonawców (tj. ceny płacone przez inwestorów + dotacje z budżetu) w budownictwie uspołecznionym w r. 1979 wyniosły 6370 zł/m<sup>2</sup> p.u., a nakłady towarzyszące 1729 zł/m<sup>2</sup> p.u. Średnia cena globalna wyniosła więc około 8100 zł/m<sup>2</sup> p.u. (dla porównania średnia płaca miesięczna netto w roku 1979 wynosiła 5100 zł). W nakładach towarzyszących największy udział, bo ponad 62%, miało uzbrojenie terenu. Nakłady towarzyszące szybko się zwiększały - w roku 1979 zaobserwowano wzrost tych kosztów o około 10% w stosunku do roku 1978, a około 30% w stosunku do roku 1976.

Faktyczne koszty budowy w zależności od technologii są trudne do ustalenia. Sprawa była zagmatwana przez skomplikowany system rozliczeń i niezgodność cenników z faktycznym zużyciem środków produkcji. Kosztorysy budynków nadal sporządzało się wg cenników z r. 1971, a wzrost cen materiałów i robocizny uwzględniano przez łączne mnożniki obowiązujące dla całego budynku. Uzależnienie cen wyrobów od ich ciężaru skłaniało wykonawców do stosowania elementów ciężkich i materiałochłonnych. Generalnie biorąc, im wyższe uprzemysłowienie produkcji budowlanej, tym wyższe były jej koszty.

Wzrost cen w budownictwie w drugiej połowie lat 70. określić trzeba jako galopujący. Ceny budynków mieszkalnych - w przeliczeniu na m<sup>2</sup> p.u. - zmieniano dwukrotnie - w roku 1976 i 1978, Ceny w r. 1978 w stosunku do 1976 były średnio o 35 % wyższe. Jednakże najwyższy wzrost cen nastąpił w robotach budowlano-montażowych, a wśród nich w systemach fabryk domów Wk-70, W-70 i Szczecin - o 52 %; w stosunku do roku 1971 wzrost o 97 %. Koszty jednak nadal stale rosły.

W latach 70-tych nastąpił szybki rozwój techniki wielkopłytowej, opartej na wytwórniach początkowo poligonowych, a następnie na fabrycznych - tzw. fabrykach domów. Udział wielkiej płyty w budownictwie uspołecznionym w roku 1973 wynosił 45 %, w 1975 - 63 %, a w roku 1980 ponad 82 %. Równocześnie następował zanik innych technologii, a w szczególności wielkoblokowej, poprzednio b. rozpowszechnionej. Spowodowało to skrócenie cyklu produkcyjnego na placu budowy - wynosił on dla budynków 5- kondygnacyjnych w technologii wielkopłytowej - 8, wielkoblokowej i monolitycznej - 12, a tradycyjnej i szkieletowej - 22 miesiące. Jednak na czasy te rzutowały w dużej mierze trudności zaopatrzeniowe i kadrowe. Z racji określonych preferencji trudności te były

najmniejsze w przypadku technologii wielkopłytywowej. Należy podkreślić, że rozwój tej technologii nastąpił na skutek tego, iż władze gospodarcze w pewnym momencie uznały ją za panaceum na wszelkie dolegliwości budownictwa. Tzw. "przyznawanie" fabryk domów poszczególnym regionom było aktem ich nobilitacji, choć najczęściej nie wynikało ani z potrzeb, ani z warunków surowcowych. Efektem było to, że rozwiązania stosowane w budownictwie uspołecznionym ignorowały aspekty ekonomiczne – w końcu lat 70-tych ponad 80 % budynków wielorodzinnych było wznoszonych wg tej najdroższej technologii (por. Tablica 10).

Niezależnie od ruchów cen nie stanowiły one w czasach PRL istotnej bariery w dostępie do mieszkania nawet dla słabiej uposażonych warstw ludności. System tzw. książeczek mieszkaniowych, refundowanie wzrostu cen z budżetu i system kredytowania budowy mieszkań umożliwiały dostęp do nowych mieszkań wszystkim warstwom ludności. Rzeczywistą barierą była dysproporcja między popytem, a podażą mieszkań i system ich dystrybucji.

### Sytuacja obecna

Obecna sytuacja wynika z faktu urynkowania budownictwa mieszkaniowego. Pierwszą różnicą, jaką to spowodowało, jest dostosowanie technologii do kosztów. W efekcie prawie zanikła technologia wielkopłytyowa i ponad 90 % budynków wielorodzinnych wznosi się w technologii tradycyjnej (por. Tablica 10). Spowodowało to zarówno podniesienie jakości, jak i spadek kosztów. Ma to jednak ograniczony wpływ na ceny rynkowe mieszkań, o których decyduje popyt i podaż. Ceny produkcji (robocizna + materiały) obiektów mieszkalnych wzrosły w ciągu ostatniego roku (06.2005 – 06.2006) o około 1 %. W tym samym czasie ceny rynkowe nowych mieszkań wzrosły o około 30 % (w roku 2005 o 20 %). Przykładowo, koszt budowy nowego mieszkania w Warszawie można szacować obecnie na około 2 tys. zł/m<sup>2</sup> p.u. (bez kosztu terenu), tymczasem średnie ceny osiągnęły już około 6,5 tys. zł.

Sytuacja na rynku mieszkań charakteryzuje się istnieniem zarówno bariery podażowej, jak i popytowej. Wskazana galopada cen rynkowych jest wynikiem niewielkiej podaży. Brak jest terenów budowlanych, a przede wszystkim dużych działek pod budownictwo jednorodzinne. Najważniejszą tego przyczyną jest brak czynników motywujących samorządy do udostępniania terenów oraz wysokie koszty i czasochłonność budowy infrastruktury. Wzrost cen nowych mieszkań stał się przyczyną niezwykle atrakcyjności mieszkań jako lokaty kapitału (niektóre badania wskazują, że dotyczy to 30 % obecnie sprzedawanych mieszkań). Spowodowało to zajęcie dostępnych terenów w miastach przez zabudowę apartamentowców i wykupywanie w nich mieszkań przez bogatych inwestorów z zagranicy.

Wysokie ceny mieszkań powodują pojawienie się bariery popytowej. Rynek mieszkaniowy jest płytki, gdyż ze względu na ceny, dla dużej części ludności jest on w ogóle niedostępny (ocenie się, że relatywne ceny mieszkań w Polsce są o 50 % wyższe niż w Hiszpanii). Dodatkową przyczyną niskiego popytu jest obecna gospodarka mieszkaniowa. Powoduje ona dużą dysproporcję między kosztami użytkowania istniejących mieszkań, a kosztami związanymi z zakupem nowego mieszkania. Około 40 % lokatorów mieszkań na obszarach miejskich płaci za użytkowanie swoich lokali według stawek niższych niż rynkowe. Zjawisko to przejawia się w niskich opłatach za mieszkania komunalne oraz w niskich opłatach miesięcznych za użytkowanie lokali dawnych „spółdzielni” państwowych. W sposób oczywisty obniża to popyt na nowe mieszkania.

### 2.2.2.3. Wydajność

Jeszcze w roku 2000 przeciętna wydajność w budownictwie mieszkaniowym w Polsce wynosiła zaledwie 25 % wydajności w USA. Głównymi tego przyczynami były: zła organizacja całego sektora, niepełne wykorzystanie siły roboczej oraz mała skala realizowanych projektów. Przyczyny niskiej wydajności w budownictwie polskim w roku 2000 ilustrują Rys. 17 i Rys. 18.

Większość budownictwa mieszkaniowego w Polsce ma charakter budowy pojedynczych budynków jedno- lub wielorodzinnych, gdyż brak jest dużych działek budowlanych. W oczywisty sposób zwiększa to koszty budowy i obniża wydajność. Niezależnie od tego wprowadzenie nowych technologii, konieczność konkurencji również z firmami zagranicznymi, podniesienie wyposażenia w sprzęt i narzędzia, podniesienie kwalifikacji i ogólne podniesienie kultury pracy w budownictwie stale zwiększa wydajność. Zgodnie z prognozą McKinsey & Company w roku 2006 średnia wydajność w polskim budownictwie powinna przekroczyć 40 % wydajności w USA, a w budownictwie wielorodzinnym osiągnąć 70 % wydajności w USA. W rzeczywistości wykazuje ona duże zróżnicowanie w zależności od firmy, ale w dużych produkcyjnych firmach polskich jest ona już porównywalna z wydajnością firm z krajów starej Unii (szacunkowo średnia wydajność w całym polskim budownictwie obecnie jest 3,5 razy większa niż w roku 1980). Co więcej, polskie firmy budowlane stały się nawet groźną konkurencją na terenie tych krajów. Wyrazem tego jest ograniczanie w krajach Unii dostępu do rynku dla polskich firm budowlanych (jaskrawym przykładem są tu Niemcy) oraz drenaż polskiego rynku pracy z fachowców budowlanych (jaskrawym przykładem jest tu Irlandia).

### 2.2.2.4. Jakość

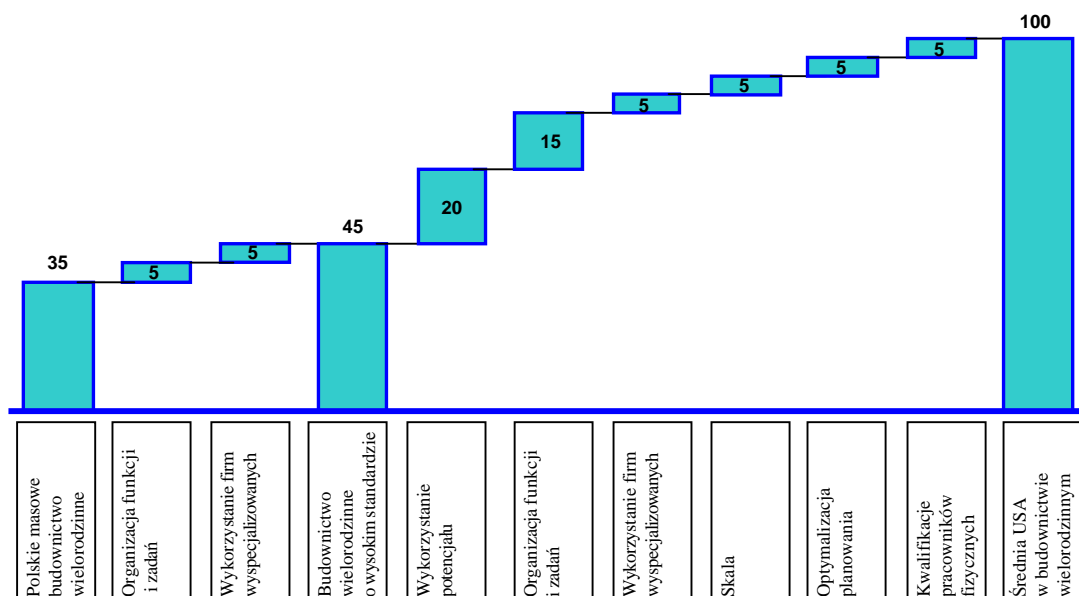
Zapewne pod żadnym innym względem w ciągu ostatnich 25 lat nie zaszły tak głębokie zmiany w budownictwie mieszkaniowym jak pod względem jakości. Przyczyną tego jest wprowadzenie w kraju gospodarki rynkowej i likwidacja ograniczeń administracyjno-prawnych.

O jakości produkcji w budownictwie mieszkaniowym decydują:

- rozwiązania architektoniczno-konstrukcyjne,

Wydajność operacyjna w polskim budownictwie wielorodzinnym wynosi 37% wartości notowanej w USA. Różnica ta wynika przede wszystkim ze złej organizacji funkcji i zadań oraz niedostatecznego wykorzystania siły roboczej.  
**Składniki różnicy wydajności w budownictwie wielorodzinnym**

Średnia USA = 100



Źródło: Analiza McKinsey

**Rys. 17. Składniki różnicy wydajności w budownictwie wielorodzinnym**

- rodzaj zastosowanych materiałów i wyrobów,
- jakość materiałów i wyrobów,
- jakość wykonawstwa.

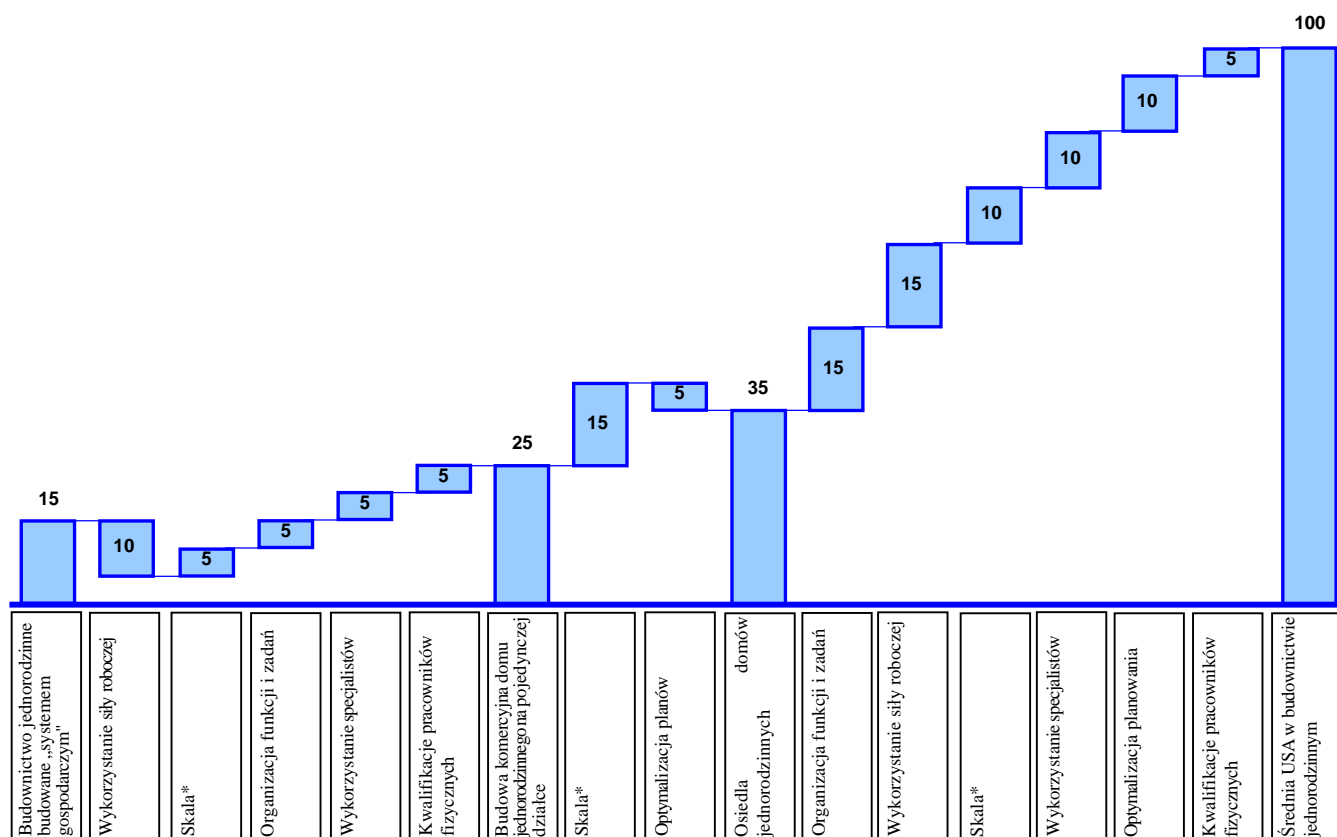
W czasach PRL pod każdym z tych względów sytuacja w budownictwie uspołecznionym była zła. Przy tak niewielkich normatywach, jakie wówczas obowiązywały i braku kontaktu projektanta z przyszłym użytkownikiem nie dawało się projektować mieszkań funkcjonalnych, odpowiadających w pełni potrzebom rodziny. Stosowane materiały były niewłaściwe pod względem zdrowotnym i funkcjonalnym - stropy, ściany konstrukcyjne i osłonowe prawie w 100% wykonywano z betonu, podłogi były w połowie wykonywane z PCV, instalacje elektryczne z aluminium, a wodociągowe ze stali nieodpornej na korozję. W konsekwencji np. instalacje ciepłej wody trzeba było wymieniać co kilka lat. Jakość stosowanych materiałów i wyrobów była na ogół niska – dotyczyło to szczególnie stolarki, materiałów i wyrobów izolacyjnych, wykończeniowych i instalacyjnych. Wreszcie jakość wykonawstwa była b. niska. Nastąpił zanik etyki zawodowej. Błędy organizacyjne prowadzące do marnotrawstwa, pogoń za ilością, brak faktycznej kontroli jakości, zanik odpowiedzialności, brak mechanizmów ekonomicznych skłaniających do podnoszenia jakości - wszystko to wpajało w pracowników przekonanie o niecelowości dobrej, starannej pracy. Efekty braku dbałości o jakość zmuszały lokatorów bezpośrednio po wprowadzeniu się do nowego mieszkania do remontów, a zła izolacyjność ścian była przyczyną ogromnych strat energii w skali ogólnokrajowej (w systemie W-70 płyta osłonowa często miała współczynnik przenikania ciepła nawet  $k = 1,7 \text{ kcal/(m}^2\text{h}^\circ\text{C)}$ ), czyli 2-krotnie mniejszy od ówczesnie wymaganego). Dla porównania trzeba wyjaśnić, że obowiązujące obecnie wymagania (Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. **w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie Dz. U. Nr 75, poz. 690**) nakładają obowiązek, aby współczynnik ten dla ścian warstwowych domów jednorodzinnych nie przekraczał wartości  $0,259 \text{ kcal/(m}^2\text{h}^\circ\text{C)}$ , co świadczy, że stosowane w systemie W-70 ściany osłonowe miały 6,5 razy gorszą izolacyjność od wymaganej obecnie.

Likwidacja ograniczeń normatywnych i administracyjno-prawnych oraz wprowadzenie gospodarki rynkowej przywróciło w budownictwie mieszkaniowym normalną sytuację. Przyszły właściciel lub lokator ma swobodę w wyborze dostępnych na rynku rozwiązań projektowych, materiałowych i wykonawczych. Niezależnie od wymuszeń rynkowych, po przystąpieniu do Unii polskie prawo budowlane zostało zharmonizowane z prawem unijnym. Dotyczy to w szczególności zasad dopuszczenia wyrobów do obrotu i systemów zapewnienia jakości. Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. **o wyrobach budowlanych** (Dz. U. Nr 92, poz. 881) w pełni odpowiada przepisom obowiązującym w całej Unii i gwarantuje identyczną jakość materiałów i wyrobów jak w innych krajach. Również powszechne jest posiadanie przez polskie firmy budowlane certyfikatu jakości ISO 9000:2000, co zapewnia, że jakość robót w Polsce nie ustępuje jakości w innych krajach Unii. Można stwierdzić, że poza wyjątkami jakość wyrobów i usług budowlanych w Polsce odpowiada ogólnym standardom europejskim.

Wydajność operacyjna w polskim budownictwie jednorodzinnym wynosi 20% wartości notowanej w USA. Różnica ta wynika przede wszystkim z malej skali działalności, złej organizacji funkcji i zadań oraz niedostatecznego wykorzystania

**Składniki różnicy wydajności w budownictwie jednorodzinnym**

Średnia USA = 100



\* w tym kapitałochłonność

Źródło: Analiza McKinsey

Rys. 18. Składniki różnicy wydajności w budownictwie jednorodzinnym

## 2.3. Gospodarka mieszkaniowa

### 2.3.1. Porządek prawny

Podstawę prawną gospodarki mieszkaniowej w roku 2006 stanowi niżej wymienionych 15 ustaw i 8 rozporządzeń wykonawczych.

#### Ustawy

- 1) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (zasoby komunalne, Skarbu Państwa, zakładowe, częściowo prywatne i inne); (Dz. U. Z 2001 r. Nr 71, poz. 733 z późn. zm.).
- 2) Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (zasoby spółdzielcze);
- 3) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych;
- 4) Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (wspólnoty mieszkaniowe);
- 5) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (wspólnoty mieszkaniowe w budynkach do 7-miu lokali);
- 6) Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (zasoby Wojskowej Agencji Mieszkaniowej);
- 7) Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (zasoby TBS);
- 8) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 9) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane;
- 10) Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych;

- 11) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- 12) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych;
- 13) Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- 14) Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne;
- 15) Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości w gminach;

#### **Rozporządzenia**

- 1) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
- 2) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych;
- 3) Zarządzenie Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 5 sierpnia 1996 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości;
- 4) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 listopada 1992 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów;
- 5) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1998 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących działalności zawodowej;
- 6) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzenie ścieków;
- 7) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 3 listopada 1992 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków i innych obiektów budowlanych i terenów;
- 8) Zarządzenie nr 14/92 Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego z 10 grudnia 1992r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego dźwigów elektrycznych osobowych i towarowych.

Ponieważ podstawą i warunkiem wszelkiej gospodarki istniejącymi zasobami mieszkaniowymi są stosunki własnościowo-prawne, istniejący porządek prawny tworzy obecnie dla tej gospodarki sytuację dość niezwykłą. Istotą prawa własności jest to, że właściciel może swą własnością swobodnie rozporządzać - z tytułu własności musi ponosić koszty, ale równocześnie może czerpać korzyści. I tylko wtedy za swą własność może ponosić odpowiedzialność. Swoistym kuriozum prawnym w gospodarce mieszkaniowej w Polsce jest to, że ta podstawa prawa została zanegowana przez wprowadzenie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ustawa ta ogranicza bowiem prawo właścicieli mieszkań na rzecz najemców, uniemożliwiając w praktyce racjonalną gospodarkę mieszkaniową – niemożliwe jest ustalenie dla najemców czynszu pokrywającego koszty eksploatacji mieszkania. W efekcie wszędzie tam, gdzie ktoś inny jest lokatorem, a ktoś inny właścicielem mieszkania (w miastach dotyczy to około 40 % lokatorów) przyniosło to skutki oplakane -

- praktyczny brak ochrony własności w przypadku wynajmu mieszkań, zadziałał na niekorzyść chronionych grup potencjalnych najemców, uniemożliwiając najem mieszkań przez osoby w wieku emerytalnym lub chore, a także przez młode rodziny (zarówno z dziećmi, jak i bez nich), faworyzuje zaś obcokrajowców,
- obecne przepisy stanowią antybodziec do działalności remontowej (brak odpisów na fundusz remontowy), a w szczególności termomodernizacji budynków w których istnieją lokale wynajmowane.

Po transformacji dokonano relatywnie bardzo wysokich podwyżek opłat za usługi ciepłownicze, elektryczne i komunalne. Obecnie ceny za te usługi zapewniają pełną ich rentowność. Ponadto przedsiębiorstwa, które je świadczą, zajmują w rynku pozycję monopolistyczną. W odróżnieniu od tego z przyczyn czysto politycznych zahamowano zmiany czynszów w zasobach poza spółdzielczością i sferą gospodarki rynkowej. Tymczasem gospodarka budynkami mieszkalnymi, należącymi do Skarbu Państwa, władz samorządowych i zakładów pracy (eksploatacja i remonty), jest deficytowa i wymaga dopłat z innych źródeł bądź zaniechania napraw i remontów. Na tym tle wyraźnie widać fatalne skutki wspomnianej ustawy. Pozornie występując w interesie ubogich najemców, ustawa ta w rzeczywistości działa na szkodę najsłabszych grup ludności, a jednocześnie powoduje groźne skutki dla istniejącej substancji mieszkaniowej – brak remontów powoduje, że jednocześnie z zastojem w budownictwie mieszkaniowym postępuje dekapitalizacja gminnych zasobów mieszkaniowych oraz zasobów wspólnot mieszkaniowych z udziałem gmin. Odwrócenie tego stanu rzeczy będzie wymagało bardzo dużych nakładów i świadczy o kluczowym dla gospodarki mieszkaniowej znaczeniu stosunków własnościowych. Im więc poświęcimy nieco uwagi.

### **2.3.2. Struktura własnościowa zasobów**

Wśród właścicieli zasobów mieszkaniowych w Polsce można wyróżnić 6 grup. Zgodnie z danymi zawartymi w Roczniku Statystycznym GUS 2005 struktura własności zasobów mieszkaniowych była jak w Tablica 11.

#### **Mieszkania będące własnością spółdzielni mieszkaniowych**

Spółdzielnie mieszkaniowe gospodarują swoimi zasobami samodzielnie i bezwynikowo, t. zn., że członkowie spółdzielni samodzielnie finansują utrzymanie swoich zasobów (oczywiście wykorzystując przychody z wynajmu i sprzedaży lokali będących własnością spółdzielni, wynajmu ścian i dachów na reklamy i in. oraz korzystając z subwencjonowanych kredytów i ewentualnie innych form pomocy Państwa dla gospodarki mieszkaniowej). Gospodarka zasobami spółdzielczymi jest w zasadzie racjonalna. Poza potrzebą zmian Ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dających większą podmiotowość ich członkom, nie istnieje potrzeba korekty zasad eksploatacji zasobów.

Tablica 11. Zasoby mieszkaniowe w roku 2004 według własności

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba mieszkań		Powierzchnia mieszkań		
		tys. szt.	%	tys. m <sup>2</sup>	%	średnio m <sup>2</sup>
	Właściciele:					
1	Spółdzielnie mieszkaniowe	3 461	27,3	174 623	19,9	50,5
2	Gminy (mieszkania komunalne)	1 314	10,4	60 696	6,9	46,2
3	Zakłady pracy	467	3,7	24 827	2,8	53,2
4	Osoby fizyczne	7 285	57,4	606 430	69,3	83,2
5	TBS-y	53	0,4	2 625	0,3	49,5
6	Pozostałe podmioty	103	0,8	6 293	0,7	61,1
	Ogółem	12 683	100,0	875 494	100,0	69,0

**Mieszkania będące własnością gminy (mieszkania komunalne)**

W roku 2005 mieszkań komunalnych zmniejszyła się do 1249 tys. Wśród ogólnej liczby 8580 tys. mieszkań w miastach, mieszkań komunalnych było 1157 tys., co stanowiło 13,5 % miejskich zasobów mieszkaniowych.

Mieszkania będące własnością gmin skupiają w sobie najwięcej problemów z punktu widzenia racjonalnej polityki mieszkaniowej. Znajdują się one w budynkach, które można zakwalifikować do jednej z dwu kategorii:

- a) budynki komunalne (stanowiące w pełni własność gmin),
- b) budynki wspólnot mieszkaniowych

i w zależności od tej kategorii (różnice w prawie własności) rodzą nieco inne problemy. Jednakże wspólne dla obu kategorii jest to, że muszą one służyć realizacji gminnej polityki mieszkaniowej i zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy, do czego gmina jest zobowiązana ustawowo.

**Mieszkania będące własnością zakładu pracy**

Mieszkania stanowiące własność zakładów pracy również znajdują się w budynkach, które można zakwalifikować do dwu wymienionych wyżej kategorii, jednak budynki stanowiące wyłączną własność zakładu stanowią już wyjątki. Z punktu widzenia gospodarki zasobami można przyjąć, że mieszkania zakładowe znajdują się wyłącznie w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Jednakże historia tych budynków i zamieszkiwanie w nich osób nie będących pracownikami danego zakładu pracy rodzą specyficzne problemy (por. rozdział 4).

**Mieszkania będące własnością osób fizycznych**

Mieszkania stanowiące własność osób fizycznych również znajdują się w budynkach, które można zakwalifikować do różnych kategorii. Są to:

- a) budynki jednorodzinne (włączając w to domy bliźniacze i szeregowe),
- b) budynki wielorodzinne wspólnot mieszkaniowych.

W przypadku budynków jednorodzinnych, inne problemy występują na wsi, a także w budynkach położonych na obszarach rozproszonej zabudowy na obrzeżach miast, inne zaś w rejonach miejskiej zabudowy niskiej (jednorodzinnej), w szczególności na terenie osiedli. Generalnie biorąc są to jednak mieszkania o uregulowanym statusie własnościowym i problemy z ich utrzymaniem występują przede wszystkim w tych przypadkach, gdy w mieszkaniu są zakwaterowani lokatorzy kwaterunkowi.

**TBS-y i pozostałe podmioty**

Liczba lokali znajdujących się w tych budynkach jest stosunkowo niewielka, a ponadto kategoria „pozostałe podmioty” wymagałaby rozbicia na podgrupy. Mieszczą się w niej lokale w budynkach należących do powiatów, województw i administracji rządowej, lokale w nowo wybudowanych budynkach należące jeszcze do „deweloperów”, lokale należące do podmiotów zagranicznych i inne. Jeśli chodzi o lokale należące do powiatów i województw, to mogą występować w nich problemy podobne do problemów w budynkach komunalnych. W pozostałych podgrupach nie występują istotne problemy.

Budynki TBS-ów są budynkami nowymi, wybudowanymi i oddawanymi do użytkowania od 1996 r., o czynszach w wysokości umożliwiającej bieżące utrzymanie budynków i spłatę subwencjonowanych kredytów na budowę. Występujące problemy są incydentalne.

**2.3.3. Prywatyzacja i reprivatyzacja zasobów**

Dotychczasowa prywatyzacja zasobów komunalnych i Skarbu Państwa odbywała się w sposób chaotyczny. W efekcie w bardzo wielu budynkach nastąpiło wymieszanie własności prywatnej i komunalnej lub państwowej. Nie sprzyja to prawidłowemu zarządzaniu nieruchomościami, czego jednym z przejawów jest mechanizm hamowania termomodernizacji budynków.

Niezależnie do tego stosowana obecnie praktyka prywatyzacyjna jest wyjątkowo korupcjogenna i słusznie powoduje oburzenie społeczne. Przy sprzedaży niektórych lokali kwota udzielanej bonifikaty przekracza 500 000 zł, a osobami korzystającymi z takich bonifikat są osoby najlepiej sytuowane (przykładem sprzedaż prominentom lokali w dzielnicy Wilanów w Warszawie).

Odrębną kwestią jest reprivatyzacja zasobów mieszkaniowych, tj. proces zwrotu nieruchomości bezprawnie zabranych byłym właścicielom. Podkreślenia wymaga „bezprawność” nawet w sensie prawa obowiązującego w PRL w chwili zaboru. Obszarem szczególnego nasilenia tego procederu była Warszawa, gdzie zabór dokonywano nie tylko na podstawie dekretów o nacjonalizacji, lecz również tzw. dekretu warszawskiego. 17 lat po przełomie politycznym w odniesieniu do większości zrabowanych przez państwo mieszkań nadal utrzymywany jest stan bezprawia. Zwrócono jedynie nieliczne lokale mieszkalne – głównie tym właścicielom, wobec których państwo unikało zadrażeń. W odniesieniu do lokali komunalnych sprawa reprivatyzacji jest w gestii gmin i nie ma przeszkód prawnych by dokonać zwrotu, lecz brak jest niezbędnej do tego woli politycznej. Zwrot zagarniętych mieszkań naruszałby interes obecnych beneficjentów i gminy nie będąc zobowiązane do tego ustawowo wybierają dalsze hańbiące utrzymywanie stanu bezprawia.

## **2.3.4. Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi**

### **2.3.4.1. Zagadnienia ogólne**

Zarówno gminy, jak i będąca agendą Skarbu Państwa Wojskowa Agencja Mieszkaniowa są zobowiązane do stosowania w swojej działalności przepisów Prawa zamówień publicznych. Z działania tych przepisów wyłączane jest jednak zarządzanie zasobami lokalowymi (z wyjątkiem wynajmu lokali użytkowych). Gminy oddając administrowanie i zarządzanie swoimi zasobami w gestię powołanych zakładów budżetowych i jednostek budżetowych doprowadzają do funkcjonowania monopolu na swoim terenie, ze wszystkimi negatywnymi skutkami – nadmiernymi kosztami i niedostatkami jakości.

Zarządzanie zasobami innych właścicieli jest racjonalne tylko wówczas, gdy mogą oni korzystać z prawa własności. We wszystkich przypadkach, gdy mają w swych lokalach lokatorów, wobec których muszą stosować czynsz reglamentowany wynikający z ustawy o ochronie lokatorów, powstaje sytuacja otwartego konfliktu między właścicielem, a lokatorem i trudno o racjonalne zarządzanie. Właściciel widzi swój interes w wyeksmitowaniu lokatora i prowadzi działania zmierzające do jego eksmisji, lokator skupia się na obronie przed eksmisją, lecz żadna ze stron nie prowadzi działań zmierzających do właściwego utrzymania danego lokalu mieszkalnego.

### **2.3.4.2. Pustostany**

Pustostany (mieszkania nie zamieszkałe) mają różny charakter. Można je podzielić na następujące grupy:

- a) w budynkach do rozbioru,
- b) do remontu kapitalnego (zwykle cały budynek),
- c) drugie mieszkanie, zwykle sezonowe,
- d) o nieuporządkowanej sytuacji prawnej,
- e) zwolnione, nie zamieszkałe przez nowego właściciela / najemcę,
- f) niedawno wybudowane - do zasiedlenia.

Grupy pustostanów wymienione w p.p. a), b) i c) nie mogą być wykorzystane (grupa b) – okresowo) do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Natomiast pustostany wymienione w p.p. d), e) i f) po względnie krótkim okresie „przejściowym” mogą być zasiedlone, stanowią więc pewien rodzaj rezerwy mieszkaniowej i mogą być uwzględnione w bilansie mieszkaniowym.

### **2.3.4.3. Wpływ gospodarki mieszkaniowej na zatrudnienie**

Zasoby mieszkaniowe (podobnie zresztą, jak i inne nieruchomości) wymagają obsługi. Obsługa ta (pomijając funkcje kontroli i nadzoru wypełniane przez instytucje i urzędy – wydziały architektury, nadzór budowlany, Urząd Dozoru Technicznego i in.) jest realizowana przez trzy grupy jednostek gospodarczych:

- 1) obsługa administracyjna nieruchomości (w tym utrzymanie czystości i ochrona mienia),
- 2) obsługa techniczna nieruchomości, w tym przeglądy, bieżąca konserwacja i drobne naprawy oraz remonty i modernizacja,
- 3) obsługa nieruchomości przez przedsiębiorstwa komunalne.

Przez zatrudnienie w każdej z tych grup jednostek, gospodarka mieszkaniowa może mieć istotny wpływ na poziom bezrobocia na danym terenie.

Obsługa administracyjna (budynki i osiedla wielorodzinne) angażuje pracowników tak o wysokich, jak i niskich kwalifikacjach (kadra kierownicza, zarządcy, dozorczy...). Można szacować, że obecnie gospodarka mieszkaniowa w tej grupie pracowników obsługi zatrudnia ponad 100 000 osób i tworzy rocznie około 2 000 nowych miejsc pracy.

Obsługi technicznej wymagają wszystkie budynki i ten rodzaj obsługi angażuje pracowników o wysokich i średnich kwalifikacjach – kwalifikacji wysokich wymagają przeglądy techniczne, ekspertyzy, audyty energetyczne, projekty remontów; kwalifikacji średnich wymagają konserwacje budynków i zainstalowanych w nich urządzeń technicznych oraz realizacja remontów i modernizacji budynków i lokali. Zatrudnienie w grupie obsługi technicznej zależy nie tyle od istniejących zasobów, ile od nakładów przeznaczonych głównie na gospodarkę remontową – można oszacować, że

wydatkowanie 1 mld zł powoduje zatrudnienie ponad 4000 osób, co oznacza, że w roku 2004 obsługa techniczna budynków dała zatrudnienie 169 tys. osób.

Brak jest danych, by można było oszacować relacje między zatrudnieniem w przedsiębiorstwach komunalnych, a obsługiwanymi zasobami mieszkaniowymi.

### 2.3.5. Utrzymanie techniczne i modernizacja zasobów

Wiek mieszkań (wg NSP z 2002 r.) i ich wyposażenie techniczne w roku 2005 ilustruje Tablica 3. Dane te pokazują potrzeby modernizacji budynków w zakresie doposażenia technicznego. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że potrzeby są mniejsze niż wynikałoby to z różnicy między stanem istniejącym, a pełną wartością. Część budynków nadaje się bowiem do rozbioru i ich modernizacja na krótko przed rozbiorą byłaby nieopłacalna. Ponadto, część budynków jest wyposażona w hydrofory zapewniające bieżącą wodę, choć nie korzystają one z wodociągów. Doprowadzanie wodociągów do wszystkich budynków w zabudowie rozproszonej nie byłoby racjonalne. Wskaźniki wyposażenia mieszkań w gaz z sieci są nieistotne. Zdecydowanie bardziej istotnym wskaźnikiem byłby odsetek mieszkań, w których mieszkańcy korzystają z kuchni węglowych. Wszelkie inne źródła „czystej” energii – energia elektryczna czy gaz ze zbiornika przydomowego lub z butli powinny być potraktowane na równi z gazem z sieci. Wyposażenie domów użytkowanych sezonowo (domy letnie i rekreacyjne) w ustęp i łazienkę nie jest problemem społecznym, choć można się spodziewać, że ich właściciele dążyć będą do takiego wyposażenia. Niemniej jednak, ze względów finansowych, większość tego rodzaju budynków przejściowo (niekiedy przez całe lata) nie będzie miała takiego wyposażenia.

Utrzymanie techniczne budynków i podnoszenie ich standardu wymaga racjonalnej działalności remontowej. W dziedzinie tej wspomniana ustawa o ochronie praw lokatorów niesie skutki wręcz fatalne. Skala prowadzonych prac remontowych i modernizacyjnych nie jest imponująca - w roku 2005 tylko w 382,1 tys. mieszkań (3 % zasobów) dokonano wymiany wszystkich bądź niektórych instalacji, a w 608,5 tys. mieszkań (4,4 % zasobów) dokonano wymiany stolarki budowlanej. Jednakże w obu przypadkach modernizacja ta prawie wyłącznie (w 92 %) dotyczyła zasobów należących do spółdzielni mieszkaniowych i osób fizycznych należących do wspólnot mieszkaniowych. Mieszkania komunalne lub zajęte przez lokatorów wprowadzonych drogą tzw. „administracyjnego prawa najmu” (kwaterunku) są na ogół w znacznie gorszym stanie technicznym, lecz mimo to prawie w ogóle nie były modernizowane. Właściciele wykupionych mieszkań, tworząc wspólnoty mieszkaniowe, są zmuszani do płacenia zaliczek na eksploatację oraz remonty tych domów i zaliczki te na ogół są znacznie wyższe od regulowanych czynszów. Natomiast gminy nie mając wystarczających środków nie remontują swych budynków, skutkiem czego budynki te popadają w ruinę, zagrażając nierzadko bezpieczeństwu mieszkańców. Polityka wielu gmin w kwestii mieszkaniowej jest krótkowzroczna i nieracjonalna, gdyż zmniejsza się liczba mieszkań komunalnych i socjalnych, tak niezbędnych dla niezamożnych obywateli miast.

Odrębny problem stanowi ochrona cieplna budynków mieszkalnych. Znakomita większość budynków projektowanych i realizowanych do połowy lat 90-tych (do czasu wejścia w życie Rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, określającego nowe wymagania dotyczące oszczędności energii i izolacyjności budynków), nie spełnia racjonalnych wymagań w zakresie oszczędności energii. Staje się to tym bardziej istotne, że od początku 2006 roku weszła w życie (z trzyletnim okresem przejściowym) Dyrektywa Unii Europejskiej nr 2002/91/EC określająca wymagania energetyczne budynków, a także wprowadzająca „paszporty energetyczne” budynków i lokali.

Od kilku lat budżet Państwa wspiera program termomodernizacji budynków. Dawniej były to dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych przyznawane w celu usunięcia „wad technologicznych” budynków. Od roku 1999 zamiast poprzedniej pozycji budżetowej wprowadzone zostały fundusze na premie termomodernizacyjne, udzielane za pośrednictwem Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (por. Tablica 9) oraz zrównane zostały w prawach wszystkie podmioty będące właścicielami lub zarządzającymi zasobami mieszkalnymi.

Zasady programu, choć restrykcyjne i w związku z tym nieopłacalne w przypadku niewielkich budynków i ograniczonych programów oszczędności energii, są w zasadzie słuszne. Do końca roku 2005 KFM wypłacił premie termomodernizacyjne w kwocie łącznej 216 mln zł, dzięki czemu uruchomione zostały zadania o wartości 1300 mln zł. Przy obecnych kryteriach chłonność rynku jest większa o około 100 mln zł rocznie. Poza efektami rzeczowymi, uruchomienie prac remontowych w tym zakresie przynosi budżetowi wpływy (podatki PIT, CIT i VAT) oraz oszczędności (zasiłki i ubezpieczenie bezrobotnych) co najmniej trzykrotnie większe od wydatków – por. punkt 1.2.3.

### 2.3.6. Gospodarka terenami

Właściciele i współwłaściciele budynków mieszkalnych korzystają z terenów, na których te budynki są usytuowane, na podstawie jednego z dwu praw:

- 1) prawa własności,
- 2) prawa użytkowania wieczystego.

Ze względów historycznych, stan prawny terenów często nie odpowiada powyższym sytuacjom, a także wymaganiom funkcjonalnym. Najczęściej występujące sytuacje wymagające regulacji to:

- a) nieuregulowany stan prawny gruntów pod budynkiem - grunty należą do innego właściciela (innych właścicieli),



- b) budynek usytuowany jest na wielu działkach wymagających scalenia (zwykle występuje łącznie z sytuacją a),
- c) osiedla wybudowane na jednej lub kilku działkach nie powiązanych funkcjonalnie z budynkami - nieruchomości wielobudynkowe wymagające podziału,
- d) nieruchomości gruntowe określone w granicach zabudowy nie odpowiadające wymaganiom stawianym działkom budowlanym (niekiedy część podziemna budynku, a zawsze dodatkowa izolacja budynku, wykraczają poza granice nieruchomości) - wymagają powiększenia,
- e) nieruchomości wielobudynkowe, stanowiące funkcjonalną całość, podzielone na kilka odrębnych nieruchomości - wymagają scalenia.

W przypadku sprzedaży lokali w budynkach usytuowanych na działkach stanowiących własność miast, dotychczasowe zasady sprzedaży udziałów w prawie użytkowania wieczystego gruntów spowodowały, że współwłaściciele nieruchomości wspólnej mają różne prawa do gruntu (na przestrzeni dziesiątków lat każdy nowy nabywca lokalu kupował również udział w prawie użytkowania wieczystego na 99 lat, skutkiem czego obecnie jedni właściciele mają prawo użytkowania wieczystego gruntu na np. 70 lat, podczas gdy inni mają prawo użytkowania wieczystego tej samej działki na np. 98 lat).

### 2.3.7. Polityka czynszowa i pomoc mieszkaniowa

Mimo, że w zasobach komunalnych zamieszkują zarówno osoby i rodziny wymagające pomocy (w tym mieszkania o czynszu socjalnym), jak i osoby lub rodziny, których sytuacja finansowa umożliwia samodzielne pokrywanie kosztów utrzymania lokalu, dotowane są wszystkie zasoby komunalne. Uwzględniając fakt, że obok mieszkań komunalnych dofinansowywane są także mieszkania zakładowe, ponad połowa zasobów należących do „pozostałych podmiotów” (mieszkania Skarbu Państwa oraz mieszkania stanowiące własność samorządów szczebla powiatowego i wojewódzkiego), a także mieszkania należące do TBS-ów, można obliczyć, że w miastach ponad 22% mieszkań jest dofinansowywanych z budżetów. Jeżeli uwzględnić dodatki mieszkaniowe dla osób mieszkających w innych zasobach, odsetek dotowanych mieszkań przekroczy 25% (z niektórych badań wynika, że liczba ta sięga 40 %). Liczba ta jest z pewnością zdecydowanie wyższa od liczby rodzin faktycznie potrzebujących wsparcia finansowego.

Ponadto - od ponad 10 lat funkcjonuje system dodatków mieszkaniowych. Do dodatków tych mają uprawnienia niezaradne gospodarstwa domowe w mieszkaniach o normatywnej powierzchni. Dodatki mogą realnie obniżać jednostkowe bieżące opłaty za mieszkanie nawet o 70%. Otrzymuje je około 800 tys. gospodarstw domowych, a są one przydzielane przez władze lokalne. Mimo tej formy wspomagania – ponad 15% lokatorów ma ponad 3 miesięczne zaległości w opłatach za mieszkanie, co tylko częściowo jest konsekwencją nędzy, a często jest wyrazem lekceważenia przy powszechnej świadomości, że orzeczone przez sąd eksmisje nie są realizowane. Dowodem może być fakt, że w zasobach gminnych na koniec 2005 roku z opłatami zalegało aż 39,5 % lokatorów. Najczęściej sądy orzekają eksmisje do lokali socjalnych, a gminy nie mają tych lokali. Wysokość i zróżnicowanie regulowanych czynszów zależy od samorządów lokalnych. Jednakże gminy wolą sprzedawać mieszkania lokatorom (czasami za niewielkie kwoty) i nie tracić popularności wśród wyborców decyzjami o podwyżce czynszów.

Sposób określania wysokości opłat powinien bazować na czterech odrębnie ujmowanych składnikach:

- 1) koszty użytkowania gruntu – podatek gruntowy i opłata z tytułu wieczystego użytkowania,
- 2) amortyzacja,
- 3) koszty bieżącej eksploatacji i remontów,
- 4) opłata za usługi komunalne.

Tymczasem dwa pierwsze składniki obecnie w ogóle nie są brane pod uwagę, a czynsz ustalany przez gminy z reguły nie pokrywa trzeciego z tych składników, a jedynie koszt usług komunalnych (opłat niezależnych od wynajmującego) wynika z faktycznie ponoszonych kosztów. Dzieje się tak mimo, że przeprowadzone w końcu lat 90. badania wykazywały, że sytuacja materialna rodzin w mieszkaniach komunalnych jest nawet lepsza (nieznacznie) niż rodzin zamieszkujących mieszkania spółdzielcze. Lokale socjalne dotowane są oczywiście w jeszcze większym stopniu.

W budynkach poddawanych termomodernizacji pełne koszty remontów prowadzących do oszczędności energii ponosi obecnie właściciel lokalu, zaś korzyści odnosi wyłącznie najemca. Taki system hamuje termomodernizację budynków i przyczynia się do nieefektywnego gospodarowania energią zarówno w skali pojedynczego budynku, jak i w skali kraju. Podobnie nie sprzyja oszczędności energii system przyznawania dodatków mieszkaniowych ustalony w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o **dodatkach mieszkaniowych**. Zastosowanie przepisu z art. 6 ust. 7 tej ustawy (mówiącego o tym, że składnikiem dodatku mieszkaniowego jest ryczałtowa kwota na pokrycie kosztów energii) do wszystkich sytuacji, działałoby bodźcowo i skłaniało osoby otrzymujące dodatki mieszkaniowe do oszczędności energii i wody; zwyczajka kosztów wynikających z nadmiernego zużycia energii lub wody obciążałaby mieszkańca.

### 3. STAN POŻĄDANY

#### 3.1. Sytuacja mieszkaniowa

##### 3.1.1. Zapotrzebowanie na mieszkania

Potrzeby mieszkaniowe są warunkowane:

- istniejącym deficytem mieszkań,
- koniecznością wymiany mieszkań zużytych technicznie i moralnie oraz wyburzanych ze względów urbanistycznych,
- koniecznością stworzenia rezerwy dla właściwej gospodarki mieszkaniowej.
- rozwojem demograficznym i społecznym ludności oraz
- wynikającymi stąd preferencjami, wzorami i modelami społecznie akceptowalnymi.

Ogólnie biorąc o potrzebach mieszkaniowych decydują 3 czynniki – aktualna sytuacja, prognoza demograficzna i zmiany w sferze świadomości.

Coraz większego znaczenia nabiera ten trzeci czynnik. W roku 1980 osoby pozbawione mieszkania oczekiwały na mieszkanie spółdzielcze traktując je jako docelowe miejsce osiedlenia. W okresie transformacji po roku 1989 równoległe do zmian w sferze materialnej dokonywały się zmiany w sferze świadomościowej, tym większe, że w dorosłe życie zaczęła wchodzić liczna grupa młodego pokolenia o innych modelach zachowań i oczekiwań (por. Tablica 4). Już w 1996 r. prawie 38% studentów opowiadało się za tezą, że „każdy sam odpowiada za swoje warunki mieszkaniowe” i ponad 50 % marzyło o mieszkaniu we własnym domu jednorodzinnym. Jednakże połowa badanych wówczas młodych małżeństw chciałaby dysponować mieszkaniem wynajmowanym o regulowanym czynszu, a tylko 15% - własnościowym. Preferencje te były wyraźnie zależne od miejsca zamieszkania i poziomu wykształcenia - im wyższe wykształcenie, tym częściej preferowano własność mieszkania lub domu jednorodzinnego (badania IGM). Postępująca mobilność społeczeństwa zmienia i to nastawienie. Z reguły młodzi ludzie nie traktują pierwszego mieszkania jako docelowego, lecz zakładają, że w miarę wzrostu swych dochodów poprawią również swoje warunki mieszkaniowe. Na tym tle interesujące jest porównanie potrzeb mieszkaniowych, jakie przewidywano w Raporcie z roku 1981 (Tablica 12) z obecną sytuacją. Potrzeby te określono kierując się ówczesną prognozą demograficzną (por. Tablica 1) i przyjmując założenia minimalne, wg których deficyt mieszkań w roku 1980 wynosił 1700 tys., każda rodzina uzyskalaby samodzielne mieszkanie dopiero w roku 2000, konieczność wymiany mieszkań zostałaby sprowadzona do minimum przez ogromny wysiłek modernizacyjny istniejących zasobów - m.in. przez wprowadzenie łazienki do 1680 tys. mieszkań (540 tys. w miastach i 1140 tys. na wsi) i wprowadzenie do 1900 tys. mieszkań wodociągu (370 tys. w miastach i 1530 tys. na wsi), a rezerwa mieszkań nie uległaby zmianie procentowej w stosunku do roku 1978 (w roku 1978 było 237 tys. mieszkań nie zamieszkałych). Z tak skonstruowanego bilansu wynikało, że w ciągu kilku lat powinien nastąpić taki wzrost budownictwa mieszkaniowego, aby w roku 1985 osiągnąć około 0,5 mln nowych mieszkań rocznie.

**Tablica 12. Przewidywany w roku 1980 bilans potrzeb mieszkaniowych Polski do roku 2000 w tysiącach mieszkań**

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta	Wieś
Potrzeby demograficzne	5300	4810	490
w tym:			
deficyt mieszkań w końcu roku 1980	1700	1160	540
demograficzne narastające z okresu 1981 – 2000	3600	3650	-50
Potrzeby wymiany	3050	1400	1650
Rezerwa gospodarki mieszkaniowej	350	290	60
<b>Łączne potrzeby okresu 1981 - 2000</b>	<b>8700</b>	<b>6500</b>	<b>2200</b>

RAPORT 1981 stwierdzał, że zrealizowanie tego programu zapewniłoby Polsce w roku 2000 zbliżoną sytuację mieszkaniową do tej, jaka wówczas istniała w rozwiniętych krajach europejskich, jedynie pod warunkiem, że nowo budowane mieszkania i osiedla będą miały odpowiedni standard. Postulowano zdecydowaną zmianę w 4 aspektach:

- 1) rozwój budownictwa jedno- i kilkunastorodzinnego,
- 2) zwiększenie powierzchni użytkowej mieszkań - średnia powierzchnia mieszkań w budownictwie wielorodzinnym powinna osiągnąć w końcu lat dziewięćdziesiątych 85 m<sup>2</sup>, w budownictwie jednorodzinnym około 100 m<sup>2</sup>, a dla ludności rolniczej z własnym gospodarstwem 145 m<sup>2</sup>,
- 3) poprawę standardu mieszkań - konieczne było wyposażenie mieszkań we wszystkie instalacje oraz radykalna poprawa jakości wszystkich elementów mieszkania i wyeliminowanie materiałów budowlanych szkodliwych dla zdrowia,

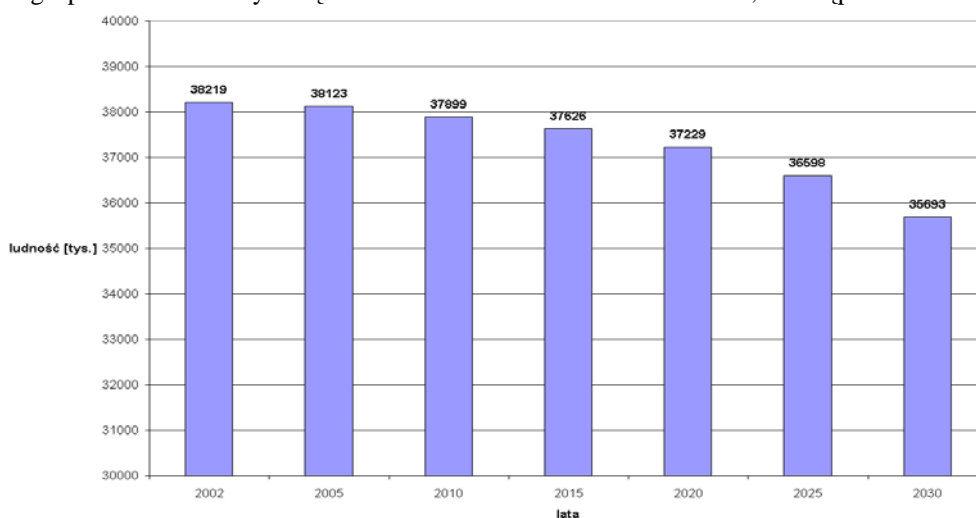
- 4) poprawę standardu osiedli mieszkaniowych - gęstość zaludnienia brutto powinna zmniejszyć się do aktualnie istniejącej w Europie Zachodniej, tj. do 160 osób na hektar (w Polsce wówczas 210 osób/ha), należało wyeliminować budynki 5-kondygnacyjne bez wind i wyposażić osiedla w pełną infrastrukturę osiedlową, tzn. obiekty usługowe, rekreacyjne, kulturalne i ochrony zdrowia.

Podkreślano, że jako nadrzędne w stosunku do wszystkich wymagań należy uważać zwiększenie powierzchni użytkowej mieszkań, gdyż próba realizowania programu ilościowego przez budowę małych mieszkań, a więc tańszych, lecz nie odpowiadających wymaganiom społecznym, nie zlikwiduje głodu mieszkaniowego i będzie prowadzić do konieczności wyburzeń mieszkań, które w odczuciu społecznym uchodziłyby za substandardowe.

Przytoczona w RAPORCIE 1981 prognoza demograficzna nie sprawdziła się (por. Tablica 1). W 2000 r w Polsce było nie 41,2 mln osób (z czego 28,3 mln w miastach), jak przewidywała prognoza, lecz 38,2 mln (z czego 23,7 w miastach). Zmniejszenie to było konsekwencją gwałtownego spadku liczby urodzin oraz mniejszej migracji ze wsi do miast. Znaczne odstępstwa w stosunku do prognozy można również zaobserwować co do liczby gospodarstw domowych - w 1980 r przewidywano, że za dwadzieścia lat będzie 15 mln gospodarstw (z czego 10,9 mln w miastach), a w rzeczywistości w 2002 r było ich 13,3 mln (w tym 9,0 mln w miastach).

Realizacja ilościowa budownictwa mieszkaniowego daleko odbiegała od potrzeb przewidywanych w RAPORCIE 1981. W okresie 1981- 2000 zbudowano nie 8700 tys. mieszkań, lecz jedynie 2698 tys. - niewątpliwie stało się to jedną z przyczyn spadku urodzeń w analizowanym okresie. Natomiast postulaty co do podniesienia standardu prawie dokładnie zostały zrealizowane - w 2004 roku przeciętna powierzchnia oddawanych mieszkań wyniosła 107,5 m<sup>2</sup>, przy czym w miastach 92,7 m<sup>2</sup>, a na wsi 137,5 m<sup>2</sup> (por. Tablica 8). Radykalna poprawa nastąpiła w wyposażeniu oddawanych mieszkań i w jakości materiałów oraz wykonawstwa. Zanikły też różnice w wyposażeniu mieszkań oddawanych do użytku w miastach i na wsi. W obu przypadkach mieszkania są wyposażane we wszystkie instalacje (por. Tablica 10), a różnice w dostępie do poszczególnych sieci (gazowej, ciepłej, telefonii kablowej itp.) skutkują jedynie różnymi rozwiązaniami technicznymi.

Aktualną prognozę demograficzną dotyczącą Polski, opracowaną przez GUS przedstawiają Zał. 3 i Zał. 4 oraz Rys. 19 i Rys. 20. Zgodnie z tą prognozą przewidywana liczba mieszkańców w Polsce będzie systematycznie spadać, natomiast liczba gospodarstw domowych będzie nieznacznie wzrastać do roku 2022, a następnie również zacznie spadać.



Rys. 19. Aktualna (2006 r.) prognoza ludności Polski do 2030 r

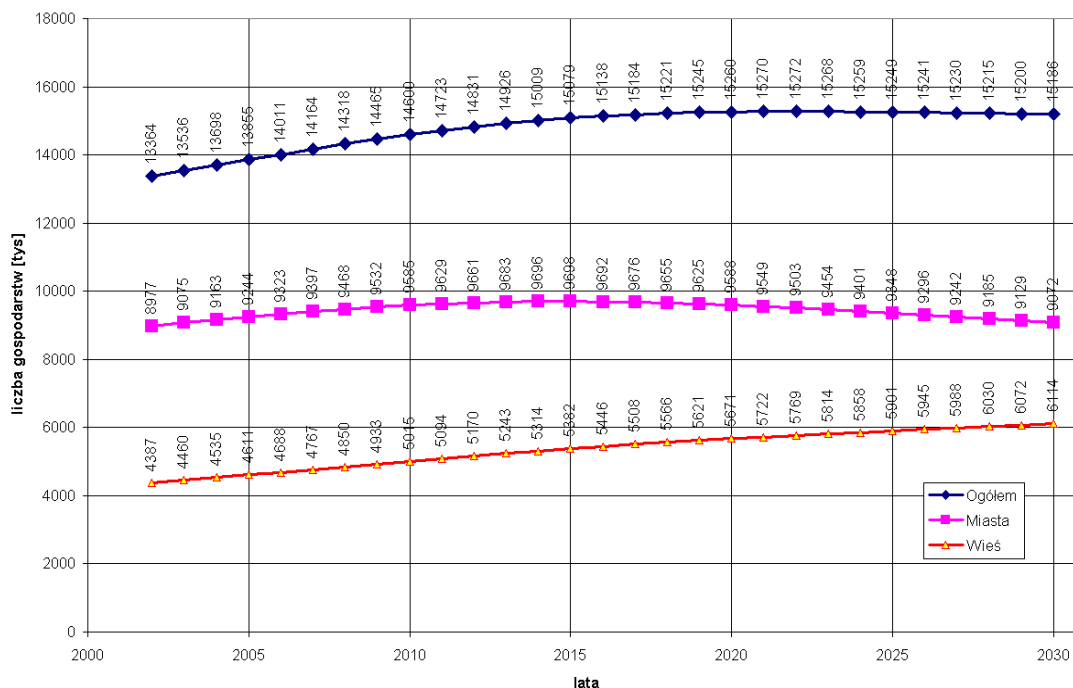
### 3.1.2. Potrzeby mieszkaniowe a popyt na mieszkania.

#### 3.1.2.1. Przewidywane potrzeby

Na podstawie wyników NSP z roku 2002 i podanych wyżej prognoz GUS można określić przewidywane potrzeby mieszkaniowe na najbliższe lata jak poniżej.

Według NSP w 2002 r. niedobór liczby mieszkań w stosunku do liczby odrębnych gospodarstw domowych wynosił 1704 tys., z czego 1088 tys. w miastach (por. Tablica 2). Z ogólnej liczby gospodarstw domowych mieszkających wspólnie z innymi gospodarstwami - prawie 1 mln stanowią gospodarstwa jednoosobowe, wśród których prawie połowa to młode osoby samotne (do 40 lat), pragnące się usamodzielnąć również przez posiadanie odrębnego mieszkania. Jeszcze bardziej zdeterminowane są młode rodziny, które nie mają samodzielnych mieszkań, a jest ich w miastach ponad 200 tys. O ile współzamieszkiwanie dwu odrębnych gospodarstw domowych we własnym domu (zwykle kilkupokojowym) jest funkcją wyboru i może mieć trwały charakter, o tyle funkcjonowanie dwu gospodarstw w mieszkaniu spółdzielczym lub najmowanym (na ogół o ograniczonej powierzchni) jest konsekwencją sytuacji

przymusowej, wynikłej przeważnie z ograniczeń finansowych. Wspólnie zamieszkiwanie w domach własnych dotyczy jedynie 280 tys. gospodarstw, pozostałe 1,42 mln gospodarstw zajmuje mieszkania z tytułu: własności (470 tys.), spółdzielczego prawa (600 tys.), najmu (460 tys.), podnajmu i innego (170 tys.) Część młodych może liczyć na mieszkania po najstarszym pokoleniu, choć „okres oczekiwania” na te mieszkania wydłuża się, bo wzrasta przeciętny wiek życia ludzi w Polsce. Z ogółu 1,3 mln gospodarstw domowych, których głowa gospodarstwa przekroczyła wiek 70 lat, ponad 1,0 mln mieszka samodzielnie, wśród nich 47 % stanowią osoby samotne i po ich najdłuższym życiu – mieszkania te może odziedziczyć (przejąć) młode pokolenie. Jest to jednak założenie dość abstrakcyjne, bo mogą to być zupełnie obce osoby i mieszkające w innych miastach, a poza tym to przejęcie może nastąpić w bliżej nieokreślonym terminie. Zważywszy, że większość starych ludzi mieszka w starych, technicznie zużytych budynkach, opuszczane przez nich mieszkania mogą również ulegać likwidacji. Uproszczone obliczenie wskazuje, że w najbliższych latach starsze pokolenie co rok może opuszczać 50 do 70 tys. mieszkań.



**Rys. 20. Prognoza liczby gospodarstw domowych**

Trudne jest również ściśle obliczenie prawdopodobnych potrzeb mieszkaniowych spowodowanych ubytkiem mieszkań, gdyż obecnie głównie cena gruntów (a nie standard) jest czynnikiem determinującym likwidację lub modernizację (z równoczesną rozbudową) starych domów. Niemale znaczenie ma również lokalizacja starych budynków i sprawa ochrony zabytków. Większość domów wybudowanych przed 1945 r. (teoretycznie zużytych technicznie) jest prywatną własnością i trudno zobiektywizować przesłanki likwidacji i restytucji tych domów. Według danych NSP, w 2002 r. było 2,7 mln mieszkań z okresu sprzed 1945 r., z czego około 30 tys. było niezamieszkałych i przeznaczonych do rozbiórki.

Za 10 – 15 lat zacznie uzyskiwać pełnoletniość pokolenie niżej demograficznego, będącego konsekwencją drastycznego spadku urodzeń (od połowy lat 90) i równocześnie zacznie odchodzić pokolenie wyżej demograficznego starych ludzi. Taka sytuacja demograficzna zmniejszy zapewne napięcia w zaspokojeniu ilościowych potrzeb mieszkaniowych, lecz z całą siłą wystąpią wówczas potrzeby odkładanej modernizacji budynków, zrealizowanych z tzw. wielkiej płyty, potrzeby modernizacji nie tylko ze względu niskiego ich standardu, lecz także z powodu ich technicznego zużycia i zagrożeń dla życia. Modernizacja tych budynków spowoduje także ogólne zmniejszenie liczby mieszkań, ze względu na przebudowy i łączenie małych mieszkań, co oznaczać będzie zwiększenie potencjalnego popytu na nowe mieszkania.

Uwzględniając wszystkie powyższe okoliczności, można sporządzić bilans potrzeb przedstawiony w Tablica 13.

Pamiętać też trzeba, że potrzeby mieszkaniowe wykazują istotne zróżnicowanie regionalne (por. Tablica 14) toteż wysiłek inwestycyjny powinien to zróżnicowanie uwzględniać – największe niedobory mieszkaniowe są w woj. lubelskim, a najmniejsze w podkarpackim.

Powyższy bilans zakłada, że do roku 2013 każde gospodarstwo domowe będzie dysponować własnym mieszkaniem, które odpowiadać będzie aktualnym standardom. Uwzględniono przy tym, że szacunkowo 570 tys. gospodarstw domowych będzie pragnęło mieszkać wspólnie (np. rodzice w podeszłym wieku z dziećmi), lecz że około 400 tys. mieszkań będzie potrzebnych z tytułu koniecznej wymiany zużytej substancji mieszkaniowej, wyburzeń i niezbędnej rezerwy dla prawidłowej gospodarki mieszkaniowej.

**Tablica 13. Bilans potrzeb mieszkaniowych Polski do roku 2013 w tysiącach mieszkań na podstawie NSP z 2002 r. i prognozy demograficznej GUS**

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta	Wieś
Liczba gospodarstw wg NSP 2002	13337	8964	4373
Liczba mieszkań stale zamieszkałych wg NSP 2002	11633	7876	3757
1. Deficyt mieszkań w końcu roku 2002 na podstawie NSP	1704	1088	616
2. Potrzeby demograficzne narastające w latach 2003 - 2006	647	346	301
3. Mieszkania oddane do użytku w okresie 2003 - 2006	(-) 499	(-) 321	(-) 178
4. Deficyt mieszkań w końcu roku 2006 *)	1852	1113	739
5. Potrzeby narastające w latach 2007 – 2013	1315	617	698
w tym: demograficzne	915	377	538
wymiany i rezerwy gospodarki mieszkaniowej	400	240	160
6. Deficyt potencjalny w końcu roku 2013	3167	1730	1437
7. Liczba rodzin pragnących mieszkać razem w 2014	(-) 570	(-) 235	(-) 335
8. Mieszkania potrzebne do wybudowania 2007 - 2013	2597	1495	1102

Czcionką półgrubą oznaczono dane statystyczne i prognostyczne GUS. Pozostałe dane – szacunek i obliczenia własne

\*) deficyt obejmuje przyrost mieszkań wybudowanych w roku 2002 po zakończeniu spisu i ubytek mieszkań z lat 2003-2006

**Tablica 14. Zróżnicowanie regionalne deficytu mieszkań**

L.p.	Województwo	Liczba mieszkańców - tysiące			Niedobór mieszkań – tysiące (liczba gospodarstw – liczba mieszkań)			Niedobór mieszkań na 1000 mieszkańców		
		ogółem	miasta	wieś	ogółem	miasta	wieś	miasta	wieś	średnia ważona
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Mazowieckie	5146	3330	1816	277	180	97	54	53	53,8
2	Śląskie	4700	3702	998	217	166	51	45	51	46,2
3	Małopolskie	3260	1621	1538	142	84	58	52	37	43,5
4	Dolnośląskie	2893	2053	840	130	96	34	47	40	44,9
5	Wielkopolskie	3365	1928	1437	126	81	45	42	31	37,4
6	Łódzkie	2587	1675	913	114	68	46	40	50	44,0
7	Lubelskie	1009	648	361	103	49	54	76	149	102,1
8	Pomorskie	2194	1481	712	103	73	30	49	42	46,9
9	Kujawsko Pomorskie	2068	1277	791	81	50	31	63	15	39,1
10	Zachodnio Pomorskie	1695	1174	520	80	60	20	47	38	47,2
11	Podkarpackie	2098	849	1240	64	31	33	37	26	30,5
12	Warmińsko Mazurskie	1429	587	570	62	38	24	64	42	43,3
13	Opolskie	1051	554	497	58	28	30	50	60	55,2
14	Świętokrzyskie	1289	587	702	55	26	29	44	41	42,6
15	Podlaskie	1202	711	492	48	31	17	44	35	39,9
16	Lubuskie	1009	648	361	39	24	15	37	42	38,6
	Razem / średnia	38173	23470	14703	1699	1085	614	49,4	47	47,2
	Odnosi do kolumn							7:4-1000	8:5-1000	6:3-1000
	Uwagi	wg GUS			wg H. Kuleszy			analiza własna		

Uwaga: pola z tłem zielonym i żółtym odnoszą się odpowiednio do maksymalnych i minimalnych niedoborów w całym zbiorze województw

### 3.1.2.2. Przewidywany popyt

Jaka część wyżej określonych potrzeb, czyli potencjalnego popytu, przekształci się w realny popyt na mieszkania zależy od warunków dostępu do mieszkania i liczby gospodarstw domowych o wystarczających możliwościach płatniczych umożliwiających spełnienie tych warunków.

Kontynuowanie obecnych zasad dostępu do mieszkań ustabilizuje dotychczasowe rozmiary budownictwa mieszkaniowego (około 100 tys. rocznie) i jego strukturę, stosownie do efektywnego popytu. A współczesny popyt na nowe mieszkania lub domy w uproszczeniu można podzielić na następujące grupy:

- mieszkanie lub dom dla zamożnej rodziny w celu poprawy warunków mieszkaniowych (powierzchnia, wykończenie, wyposażenie, funkcje) - mieszkanie opuszczane jest przekazywane bliskim, wynajmowane bądź sprzedawane,
- pierwsze mieszkanie z własnych (rodzinnych) środków lub z udziałem komercyjnego kredytu – dla młodej rodziny lub nierzadko dla samotnej osoby niezależnej ekonomicznie,
- mieszkanie w celu korzystnej lokaty kapitału, często czasowo wynajmowane na warunkach rynkowych, głównie cudzoziemcom (wg NSP 2002 było około 100 tys. niezajętych mieszkań, nigdy dotąd nie zamieszkałych).

Nie ma w tym schemacie szans na mieszkanie dla uboższych rodzin, będących na dorobku lub z innych przyczyn nie mających tzw. zdolności kredytowej.

Polityka mieszkaniowa państwa powinna doprowadzić do sytuacji, gdy każda rodzina będzie mogła uzyskać dostęp i efektywny popyt odpowiadać będzie potrzebom. Wcale z tego nie wynika, że każda rodzina ma stać się właścicielem mieszkania – dla rodzin uboższych musi jednak być zapewniona ścieżka dostępu do mieszkania na wynajem, odpowiadająca ich możliwościom płatniczym.

Biorąc pod uwagę społeczny skład lokatorów przeludnionych mieszkań spółdzielczych i komunalnych, można zakładać, że przy obecnych warunkach uzyskania kredytu około 10 – 15% ogółu wspólnie mieszkających gospodarstw domowych może wykazać się zdolnością do uzyskania kredytu na budowę (lub zakup) mieszkania. Jest to zatem liczba w granicach 70 - 100 tys. Co rok przybywa jednak około 300 tys. nowych gospodarstw, tworzonych przez młode pokolenie. Do bieżącego zapotrzebowania na nowe mieszkania trzeba jeszcze doliczyć potrzeby młodych migrujących w poszukiwaniu zatrudnienia, nierzadko po ukończeniu studiów wyższych. Dla młodych uzyskanie odrębnego mieszkania jest warunkiem założenia rodziny. Reasumując – potencjalny popyt na mieszkania w samych miastach wynosi około 1,1 mln mieszkań (por. Tablica 13) i przy obecnej podaży mieszkań nie zmniejszy się w najbliższych latach.

Z punktu widzenia szans na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych można w Polsce wyróżnić trzy główne grupy ludności.

- 1) Bardzo zamożne grupy ludności, zgłaszające zapotrzebowanie na luksusowe mieszkania i domy, dla których cena mieszkania nie ogranicza realizacji aspiracji. Do grupy tej zaliczyć trzeba także osoby i rodziny o wysokich bieżących dochodach (o zdolności kredytowej), umożliwiającą zakup lub wynajęcie stosownego mieszkania na komercyjnym rynku mieszkaniowym. Grupa ta stanowi około 10 – 15% potencjalnego popytu mieszkaniowego.
- 2) Osoby i rodziny o umiarkowanych dochodach, dla których obecne ceny (i koszty budowy) na rynku komercyjnym przekraczają ich możliwości płatnicze. Realne obniżenie ceny mieszkania o 20 – 40 % umożliwiłoby im zakup (na raty) lub wynajęcie niewielkiego mieszkania. Do grupy tej należą przede wszystkim młode rodziny i młode jednoosobowe gospodarstwa domowe, obecnie mieszkające wspólnie z innymi. Te gospodarstwa domowe roszą, że wraz z rozwojem gospodarczym zwiększą się ich dochody i będą miały możliwości poprawy standardu mieszkania, stosownie do swych aspiracji. Grupa ta stanowi większość (60 – 70 %) wśród gospodarstw domowych o potencjalnym popycie na mieszkania.
- 3) Osoby i rodziny o niskich dochodach, (emeryci, renciści, bezrobotni bez kwalifikacji, utrzymujący się z pomocy społecznej, bezdomni, opuszczający więzienia i domy dziecka itp.), nie mające przesłanek do oczekiwania takiego wzrostu dochodów, iżby kiedykolwiek mogły zajmować nowe mieszkanie o rynkowej cenie. Są to użytkownicy przeludnionych lokatorskich mieszkań spółdzielczych, najemcy przeludnionych i zdewastowanych mieszkań komunalnych i zakładowych, najemcy starych mieszkań prywatnych czynszowych, lokatorzy otrzymujący dodatki mieszkaniowe lub z dużymi zaległościami w opłatach, nierzadko z wyrokami eksmisyjnymi. Te grupy mogą liczyć na poprawę swych warunków tylko poprzez przydział mieszkania z odzysku - spółdzielczego bądź komunalnego o regulowanym czynszu. Dla wielu szansą są tylko niskostandardowe mieszkania socjalne. Wśród gospodarstw domowych kreujących potencjalny popyt na mieszkania grupa ta stanowi 20 – 30%.

Powyższe przybliżone proporcje składu gospodarstw domowych o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych odnoszą się do całego kraju, są przeciętne dla wszystkich miast Polski. W poszczególnych miastach są zapewne znacznie różnicowane.

Uwzględniając przewidywany stopniowy wzrost zamożności społeczeństwa można przyjąć, że grupa pierwsza obejmie 15 % społeczeństwa, a grupa trzecia 20 %. Pierwsza grupa nie musi być objęta wspomaganiami, gdyż ma wystarczające środki na realizację swych potrzeb mieszkaniowych. Druga grupa (najliczniejsza) może zaspokoić swoje nawet zminimalizowane potrzeby mieszkaniowe tylko wówczas, gdy zostanie realnie obniżona cena nowego mieszkania lub koszt dostępu do mieszkania na wynajem. Trzecia grupa (najbiedniejsi) powinna być otoczona zainteresowaniem samorządów lokalnych, które powinny być wyposażone w możliwości zaspokojenia tych potrzeb mieszkaniowych.

Oznacza to konieczność prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej ze strony państwa, która zapewniałaby dostęp do mieszkania rodzinom uboższym. Polityka ta musi oczywiście być oparta na realizacji ustalonego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego i zapewniać realne i skuteczne finansowanie tego programu.

### 3.1.3. Szkic programu na lata 2007-2013

Podstawą do sformułowania programu musi być analiza ilościowa. Na podstawie wszystkich wcześniejszych danych, a przede wszystkim informacji ujętych w Tablica 13 można sformułować niezbędny program ilościowy jak w Tablica 15. Program ten zakłada, że w końcu roku 2013 pozostaną nie pokryte potrzeby mieszkaniowe w liczbie 507 tys. mieszkań. Przy postulowanym rozwoju budownictwa mieszkaniowego deficyt tej wielkości mógłby być z łatwością pokryty w dwóch następnych latach. Nie należy jednak budować programu do „pełnego” pokrycia potrzeb. Próba taka byłaby równoznaczna z arogancką tezą, że jesteśmy w stanie obecnie ustalić potrzeby społeczne w przyszłych latach. Pomyślna realizacja postulowanego programu odsłoni zapewne zupełnie inne potrzeby społeczne, niż te które wynikają z obecnej wiedzy. Próba uporczywego zaspokojenia wszystkich obecnie dostrzeganych potrzeb doprowadziłaby do tego, że część zrealizowanego programu nie znajdzie akceptacji społecznej na końcu okresu planowania. Toteż racjonalny program



zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i rozwoju budownictwa może być jedynie programem kroczącym, a przedstawiony niżej szkic programu musi być traktowany wyłącznie jako pierwszy jego krok - odpowiadający naszej wiedzy na rok 2006. Co roku należy dokonywać niezbędnej modyfikacji programu. Ważne jest jednak, aby w każdym programie po upływie około 4 lat przewidywać zaspokojenie połowy rozpoznanych potrzeb, co oznacza taką intensywność działań, która pozwalałaby na pełne ich zaspokojenie w okresie 8 lat. Tylko taki program, poparty odpowiednimi działaniami społecznymi, może mieć znaczenie dla młodego pokolenia - wpływać na jego decyzje emigracyjne i rodzinne, ze skutkami dla demografii kraju. Przedstawiony poniżej szkic programu umożliwiającego spełnienie tego warunku opiera się wręcz o granice możliwości organizacyjnych i finansowych na szczeblu państwowym i gminnym.

**Uwaga:** Poniższy szkic programu nie stanowi prognozy, lecz jedynie postulowany scenariusz wydarzeń. Czy scenariusz ten uda się zrealizować, zależy wprost od tego, czy władze państwowe i gminne przeprowadzą lub zainicjują w działania określone jako konieczne i opisane w rozdziale 6 w tak krótkim czasie, aby ich skutki mogły wystąpić już w drugiej połowie roku 2007. Opóźnienie tych działań w sposób oczywisty opóźni realizację programu.

**Tablica 15. Postulowany poziom budownictwa jako element programu kroczącego aktualnego w roku 2006**

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem 2007-2013	Potrzeby 2007-2013	Potrzeby nie pokryte
Liczba mieszkań [tys.]	114	140	175	225	290	355	420	485	2090	2597	507
Przyrost rok do roku [tys.]	0	26	35	50	65	65	65	65			
Przyrost rok do roku [%]	0	23	25	29	29	22	18	15			
Na 1000 mieszkańców	3,0	3,7	4,6	5,9	7,7	9,4	11,1	12,9	7,9	9,8	1,9

Rysunki Rys. 9 i Rys. 10 ilustrują zmiany w strukturze własnościowej budowanych w ostatnich 15 latach mieszkań, a porównanie tego stanu dla lat 1991 i 2005 ukazuje Tablica 16.

Podkreślenia wymaga fakt, że ustawa „o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego” zlikwidowała w praktyce budowę mieszkań na wynajem i rejestrowana przez GUS kategoria mieszkań „na sprzedaż lub wynajem” obejmuje w rzeczywistości tylko mieszkania na sprzedaż. Do problemu tego jeszcze wrócimy, ale już teraz trzeba odnotować pozbawienie dostępu do samodzielnego mieszkania poważnych grup społecznych przez ustawę, która zgodnie z tytułem ma „chronić lokatorów”. Każdy rozsądny program rozwoju budownictwa mieszkaniowego musi zakładać rozwój budownictwa „na wynajem”, tj. komercyjnego budownictwa czynszowego. Takie też rozwiązanie przyjęte jest w poniższym szkicu programu.

**Tablica 16. Porównanie struktury oddanych do użytku mieszkań w latach 1991 i 2005 i struktura postulowana**

Mieszkania oddane	Liczba [tys.]		Udział [%]		
	1991	2005	1991	2005	Postulat **)
Spółdzielcze	83554	8222	61,1	7,2	10
Czynszowe komunalne	2560	3563	1,9	3,1	25
Czynszowe zakładowe	10718	543	7,8	0,5	
Czynszowe społeczne (TBS)	0	5412	0,0	4,7	
Czynszowe komercyjne	0	0	0,0	0,0	25
Sprzedaż *) (deweloperskie)	0	33047	0,0	29,0	40
Indywidualne	39958	63279	29,2	55,5	
Razem	136790	114066	100,0	100,0	100,0

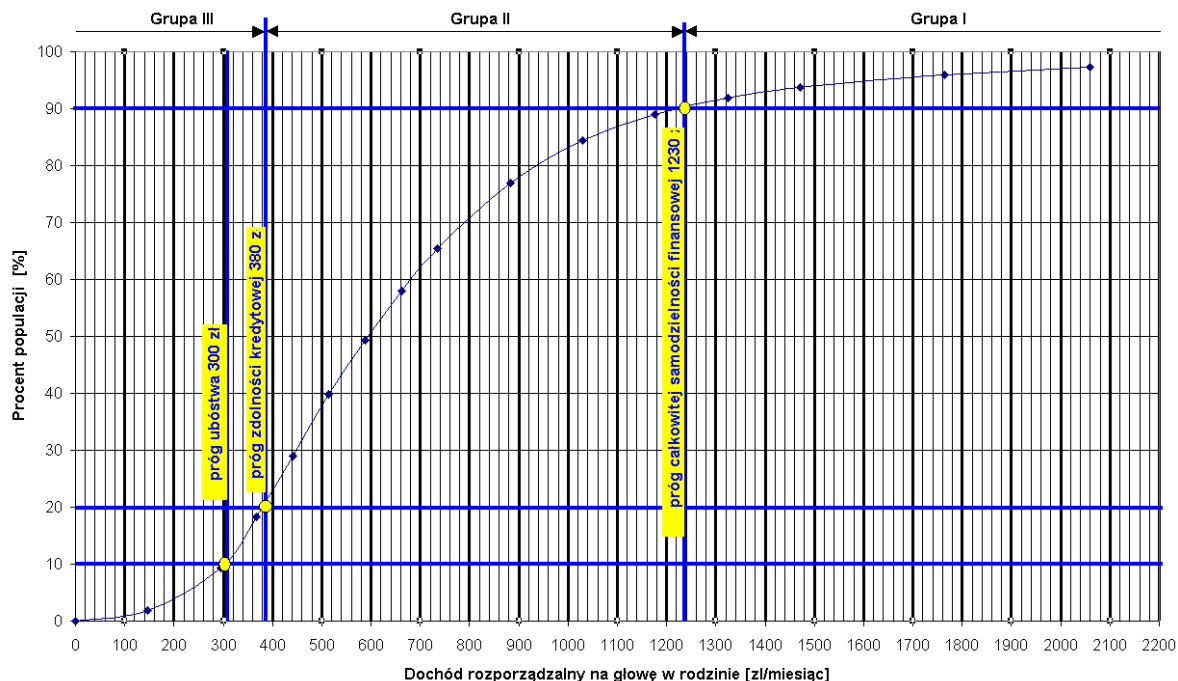
\*) Do tej pory GUS określa te kategorie jako „na sprzedaż lub wynajem”; w praktyce są to tylko mieszkania na sprzedaż

\*\*) Postulowana struktura podana w tej kolumnie nie obejmuje tzw. apartamentowców

Przedstawione informacje pozwalają na sformułowanie następujących postulatów. Należy:

- 1) zatrzymać spadek udziału formy spółdzielczej w budownictwie mieszkaniowym,
- 2) doprowadzić do wzrostu udziału mieszkań na sprzedaż lub wynajem i wprowadzić formy stopniowego wykupywania mieszkań na wynajem – w tym połowa może pochodzić z komercji, a połowa z programu wsparcia państwowego,
- 3) doprowadzić do tego, by struktura własnościowo budowanych mieszkań na lata 2007-2013 (bez uwzględnienia apartamentów budowanych jako lokata kapitału) była następująca:
  - budownictwo spółdzielcze - 10 %,
  - budownictwo czynszowe komunalne, zakładowe i społeczne - 25 %,
  - budownictwo czynszowe komercyjne - 25 %,
  - budownictwo indywidualne i na sprzedaż - 40 %.

Strukturę tą dla porównania przedstawiono również w ostatniej kolumnie Tablica 16.



**Rys. 21. Zależność populacji od dochodu rozporządzalnego na głowę w rodzinie w roku 2004. Przyjęto, że rozkład dochodu rozporządzalnego odpowiada rozkładowi wynagrodzeń**

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków (Dz.U. Nr 62 poz. 719) określa minimalną powierzchnię użytkową mieszkań oddawanych w najem gospodarstwie domowym o określonej liczbie osób jak w Tablica 17. Z tablicy tej wynika, że minimalna powierzchnia określona w tym rozporządzeniu da się określić zależnością  $P_{\min} = 16 + 9L$ , gdzie  $L$  – liczba osób w gospodarstwie. Z drugiej strony istniejące obecnie zasoby zapewniają średnio  $23 \text{ m}^2$  na osobę - dla gospodarstwa 3-osobowego oznacza to powierzchnię  $69 \text{ m}^2$  - a mieszkania oddane do użytku w roku 2005 mają średnią powierzchnię  $105,3 \text{ m}^2$ , co przy statystycznej liczności rodziny wynoszącej 2,75 w tym roku oznacza  $38,3 \text{ m}^2$  na osobę. Ponieważ nie można dopuścić, aby nowe mieszkania pogarszały strukturę zasobów, można założyć, że mieszkania czynszowe nie komercyjne będą miały powierzchnię określoną zależnością  $P = 34 + 12L$ , co przekłada się na powierzchnię wykazaną w Tablica 17.

**Tablica 17. Minimalna i postulowana powierzchnia użytkowa mieszkań oddawanych w najem gospodarstwie domowym o określonej liczbie osób,  $\text{m}^2$**

Liczba osób w gospodarstwie domowym	Minimalna powierzchnia użytkowa, jaką powinno posiadać mieszkanie oddawane w najem wg Rozporządzenia Rady Ministrów (Dz.U. Nr 62 poz. 719)	Postulowana średnia powierzchnia mieszkań budowanych z udziałem środków społecznych
1	25	46
2	32	58
3	44	70
4	52	82
5	63	94
6 i więcej	69	106

Ważną rzeczą jest określenie potrzeb finansowych, jakie pociąga za sobą realizacja programu przedstawionego w Tablica 15. Stosowny rachunek, ograniczony tylko do mieszkań, których budowa wymaga wsparcia w jakiegokolwiek formie, przedstawia Tablica 18. W rachunku tym pominięto koszt mieszkań dla grupy I (por. p. 3.1.2.2) zakładając równocześnie, że do roku 2013 próg pełnej samodzielności finansowej osiągnie 15 % społeczeństwa.

Zakładając, że budownictwo zakładowe jest formą zanikającą, budownictwo czynszowe nie komercyjne powinno być zrealizowane w postaci budownictwa czynszowego komunalnego i społecznego. Na budownictwo to należy przeznaczyć w ciągu najbliższych 7 lat kwotę 85,66 mld zł. Rozpoczęcie budownictwa mieszkaniowego na taką skalę powinno doprowadzić do obniżki średnich kosztów jednostkowych w okresie 2007-2013 - do około  $2 \text{ tys. zł/m}^2$ , co poważnie zredukuje niezbędne nakłady w stosunku do wyliczonych w Tablica 18. Harmonogram wydatków na budownictwo czynszowe komunalne i społeczne przedstawiono w Tablica 19.



Tablica 18. Struktura potrzeb mieszkaniowych na podstawie danych GUS i koszt realizacji

<b>Dane:</b>	Mieszkania potrzebne do wybudowania w okresie 2007-2013 - Liczba mieszkań wymagająca wsparcia - 85 % - 2150-0,85 = Przeciętna powierzchnia użytkowa w mieszkaniach - Pu = Przeciętny koszt 1m <sup>2</sup> mieszkania -				2090 tys. <b>1776,5</b> tys. <b>34+12L</b> m <sup>2</sup> 3 tys. zł	
<b>Liczba osób w gospodarstwie</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5 i więcej</b>	<b>suma</b>
Procent gospodarstw o danej liczbie	28,70	27,98	21,23	14,27	7,84	100,00
Liczba brakujących mieszkań danego typu [tys.]	509,8	497,0	377,1	253,5	139,2	1776,5
Przeciętna powierzchnia mieszkania danego typu	46	58	70	82	106	
Powierzchnia do wybudowania [tys. m^2]	23449	28827	26395	20783	14754	114209
Koszt 1m <sup>2</sup> mieszkania [tys. zł]	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Koszt wybudowania mieszkań danego typu [mld zł]	<b>70,35</b>	<b>86,48</b>	<b>79,18</b>	<b>62,35</b>	<b>44,26</b>	<b>342,63</b>
<b>Mieszkania czynszowe nie komercyjne – 25 % ogółu</b>						
Liczba [tys.]	127,4	124,3	94,3	63,4	34,8	444,1
Koszt wybudowania [mld zł]	<b>17,59</b>	<b>21,62</b>	<b>19,80</b>	<b>15,59</b>	<b>11,07</b>	<b>85,66</b>

Tablica 19. Harmonogram wydatków na budownictwo czynszowe komunalne i społeczne

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Razem
Liczba mieszkań [tys.]	140	175	225	290	355	420	485	2090
Koszt [mld zł]	5,74	7,17	9,22	11,89	14,55	17,21	19,88	85,66

Środki te powinny być zgromadzone na Krajowym Funduszu Mieszkaniowym lub jego odpowiedniku. Oprócz tego na KFM, w kasach mieszkaniowych i w komunalnych kasach oszczędności (KKO) powinny być zgromadzone fundusze (GFM – Gminne Fundusze Mieszkaniowe) na udzielanie gwarancji bankowych dla budownictwa spółdzielczego i indywidualnego.

Szacunkowe obliczenie zapotrzebowania na środki finansowe ze źródeł publicznych przedstawiono w Zał. 5.

## 3.2. Budownictwo mieszkaniowe

### 3.2.1. Uwarunkowania rozwoju

RAPORT 1981 podkreślał, że przy istniejącym wówczas modelu budownictwa było nierealne zrealizowanie ukazanych celów i postulował generalną zmianę tego modelu przeciwstawiając ówczesnie istniejącym:

- centralnemu administrowaniu - samorządność terytorialną i samorządność jednostek wykonawczych,
- unifikacji ogólnokrajowej - regionalność rozwiązań,
- ubezwłasnowolnieniu inwestorów - ich samodzielność,
- pozbawieniu przyszłych lokatorów wszelkich praw - uczynienie ich podmiotem wszelkich decyzji,
- narzucaniu administracyjnemu rozwiązań technologicznych - mechanizm rynkowy.

Były to de facto postulaty polityczne. Dzięki przemianom w ostatnich latach wszystkie zostały zrealizowane. Pojawiły się natomiast inne ograniczenia i warunki.

#### Sfera społeczno-polityczna

RAPORT 1981 podkreślał znaczenie jawności polityki mieszkaniowej. Konieczność zapewnienia społeczeństwu pełnej informacji o podejmowanych decyzjach w tej sferze, o tym kto je podejmuje i jakie te decyzje niosą skutki. Wykluczona jest anonimowość personalna decyzji. Niezbędna jest akceptacja opinii społecznej wobec prowadzonej polityki mieszkaniowej i podejmowanie decyzji po niezbędnych konsultacjach z zainteresowaną społecznością. Polityka mieszkaniowa powinna sprzyjać tworzeniu szerokiego ruchu spółdzielczości mieszkaniowej, opartego na niewielkich i całkowicie samorządnych spółdzielniach, gdyż ruch taki łącząc wysiłki jednostek pozwala na sprawniejszą realizację inwestycji taniej i szybciej zaspokajając potrzeby mieszkaniowe, a jednocześnie członkowie danej spółdzielni całkowicie mogą kontrolować jej działalność.

Były to postulaty prowadzące do upodmiotowienia społeczeństwa w kwestiach związanych z polityką mieszkaniową i miały kluczowe znaczenie w ówczesnej rzeczywistości politycznej. Przywrócenie zasad demokratycznych w państwie wypełnia te postulaty w każdej, a więc i w tej dziedzinie.

#### Sfera administracyjno-prawna

W sferze tej RAPORT 1981 domagał się zrównania warunków administracyjno-prawnych dla rozwoju przedsięwzięć budowlanych, niezależnie od tego, czy inicjatywy te są państwowe, spółdzielcze, czy prywatne, zagwarantowania pełnej samorządności i prawa do zrzeszania się wszystkich jednostek zaangażowanych w proces budowy. Zaniechania ingerencji administracyjnych i politycznych w działalność jednostek budownictwa i pozostawienia kontroli nad nimi mechanizmowi rynkowemu, systemowi kredytowania i Prawu budowlanemu.

Przemiany demokratyczne ostatnich lat w Polsce formalnie doprowadziły do spełnienia tych postulatów.

### Sfera finansowo-kredytowa

W RAPORCIE 1981 postulowano, aby na budownictwo mieszkaniowe przeznaczać 9 - 10 % dochodu narodowego podzielonego, a środki te miały być wydatkowane z 5 źródeł finansowania, na które miały się składać środki własne ludności, fundusz mieszkaniowy zakładów pracy, fundusz mieszkaniowy samorządów terytorialnych, fundusz rozwoju rolnictwa i kredyt bankowy. Podstawowy postulat dotyczący udziału mieszkaniactwa w PKB nigdy nie został spełniony i pozostaje nadal aktualny. Zaistniałe zmiany w porządku polityczno-prawnym wymuszają jednak istotną korektę trybu finansowania, którą można opisać poprzez dwie zasady.

**Zasada I.** W sferze mieszkaniactwa system finansowania musi obejmować dwa działania: 1) kreowanie przyrostu zasobów mieszkaniowych, 2) pomoc finansową dla uboższych warstw społecznych. Oba te działania muszą być bezwzględnie rozdzielone i nie wolno ich ze sobą mieszać. Rozwój budownictwa mieszkaniowego ma na celu budowę mieszkań – musi więc być traktowany **przedmiotowo, a nie podmiotowo** i do maksymalnej efektywności wykorzystywać mechanizmy rynkowe. Pomoc społeczna zaś ma na celu poprawę losu wybranych kategorii osób - musi być **podmiotowa, a nie przedmiotowa** i do maksymalnej efektywności musi być adresowana wyłącznie do rodzin zasługujących na pomoc (dotacje) niezależnie od tego, czy mieszkają w lokalu gminnym, czy nie.

**Zasada II.** Fundusze na finansowanie mieszkaniactwa muszą być gromadzone **globalnie** – musi istnieć jeden spójny system gromadzenia pieniędzy, obejmujący obszar całego kraju, w który na szczeblu centralnym zaangażowane jest państwo. Natomiast wydatkowanie tych funduszy powinno odbywać się **lokalnie** – na poziomie gminy, przy czym każda gmina powinna mieć autonomię w formułowaniu polityki mieszkaniowej na swoim terenie. Ogólna zasada – planować i zbierać fundusze globalnie; realizować i wydawać fundusze lokalnie.

W Narodowym Planie Rozwoju 2007-2013 przewidziane są środki na budownictwo mieszkaniowe i gospodarkę mieszkaniową wynoszące 9 - 10 % dochodu narodowego podzielonego. W sumie tej wydzielone są pozycje przeznaczone dla poszczególnych rodzajów inwestorów, gospodarkę mieszkaniową samorządów terytorialnych, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy i rezerwa w ilości zgodnej z umowami zawartymi uprzednio przez poszczególnych inwestorów.

Istnieje 6 źródeł finansowania:

- 1) środki własne ludności,
- 2) Krajowy Fundusz Mieszkaniowy – KFM,
- 3) Gminne Fundusze Mieszkaniowe - GFM,
- 4) Fundusze Europejskie - Strukturalne (EFS - Europejski Fundusz Społeczny, EAGGF - Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, EFRR - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), Fundusz Spójności (FS) i Inicjatywy Wspólnotowe (URBAN, LEADER)
- 5) fundusze mieszkaniowe zakładów pracy,
- 6) kredyt bankowy.

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy KFM jest podmiotem giełdowym, w którym większość akcji zachowuje państwo. Akcje KFM są corocznie emitowane i są przedmiotem obrotu giełdowego. Część tych akcji wykupuje budżet, a reszta służy do lokaty kapitałów inwestorów instytucjonalnych i prywatnych. Budżet daje też gwarancję, że dywidenda akcjonariuszy nie spadnie poniżej pewnej granicy. Dla inwestorów akcje KFM mają więc podobne znaczenie jak obligacje państwowe. Minimalny poziom dywidendy jest określony na takim poziomie, że fundusze emerytalne, jak też fundusze inwestycyjne niskiego ryzyka, lokują w nich część swoich środków. Obsługę bankową KFM prowadzi wyznaczony bank. KFM ustala poziom oprocentowania kredytów mieszkaniowych. Poziom ten jest znacznie niższy od wolnorynkowego kredytu konsumpcyjnego.

Gminne Fundusze Mieszkaniowe GFM tworzy się ze środków pochodzących z KFM, z wpływów własnych i oszczędności mieszkańców gminy. GFM są gminną kopią KFM z tą różnicą, że KFM jest zasilane z budżetu, a GFM z KFM. Środki przyznawane GFM z KFM są uzależnione od Narodowego Planu Rozwoju, realnych potrzeb mieszkaniowych na danym terenie oraz od prognoz wynikających z planów zagospodarowania przestrzennego i polityki mieszkaniowej prowadzonej przez daną gminę. GFM może być wzmacniane przez emisję gminnych obligacji mieszkaniowych. Do obsługi każdego GFM wyznaczony jest lokalny bank lub oddział banku. Środki z KFM przeznaczone są za pośrednictwem GFM na:

- gwarancje kredytowe dla inwestycji mieszkaniowych,
- wyrównywanie bankom niskiego oprocentowania pożyczek mieszkaniowych do poziomu wolnorynkowego,
- rewaloryzacje oszczędności gromadzonych na cele mieszkaniowe z tytułu wzrostu cen materiałów,
- wypłatę corocznych premii za systematyczne oszczędzanie na cele mieszkaniowe,
- bezpośrednie kredytowanie inwestycji mieszkaniowych budownictwa komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego,
- subwencjonowanie budowy wybranych obiektów mieszkaniowych zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych lub konieczności wyburzeń istniejącej substancji.

Fundusze Europejskie są wykorzystywane w tej części programów rozwoju budownictwa mieszkaniowego, która wymaga inwestycji w infrastrukturę. Ponadto mogą być wykorzystywane na budownictwo „społeczne”. Warunkiem wykorzystania funduszy unijnych na ten cel jest zdefiniowanie przez państwo tego rodzaju budownictwa.

Udział poszczególnych źródeł finansowania w kosztach budowy mieszkania w poszczególnych przypadkach zależy od przyjętej przez przyszłego lokatora drogi do mieszkania. Ludność rolnicza posiadająca własne gospodarstwa korzysta z lepszych warunków finansowych, gdyż niezależnie od innych źródeł finansowania korzysta z funduszu EAGGF; mieszkania dla tej warstwy ludności służą nie tylko zaspokajaniu jej potrzeb bytowych, lecz podporządkowane są również celowi produkcji żywności.

Kredyt bankowy jest wieloletni i niskoprocentowany. KFM wyrównuje bankom oprocentowanie kredytów udzielonych na cele budownictwa mieszkaniowego do poziomu wolnorynkowego, jeśli kredyt dotyczy budowy lub zakupu mieszkania nie luksusowego – kryterium luksusu mieszkaniowego określa ustawa. KFM gwarantuje rewaloryzację środków w przypadku wzrostu cen lub dokonuje wypłat kompensacyjnych w przypadku rozpoczęcia realizacji. Wsparcie ze strony KFM nie zależy od rodzaju inwestora i dotyczy zarówno mieszkań budowanych na własność jak też na wynajem.

Fundusz mieszkaniowy zakładów pracy tworzą poszczególne jednostki gospodarcze wg własnych regulaminów.

#### **Sfera organizacji i zarządzania**

RAPORT 1981 postulował powołanie centralnego organu o nazwie Komitet Budownictwa Urbanistyki i Architektury będącego organem kontroli i nadzoru społecznego nad całością budownictwa mieszkaniowego w kraju, dzięki czemu mimo braku demokracji miały być realizowane pożądane cele społeczne w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego. W obecnych warunkach na szczeblu krajowym wystarczy Krajowy Fundusz Mieszkaniowy z rozszerzonymi kompetencjami. Pożądany porządek organizacyjny wyglądać powinien jak poniżej.

Istniejące jednostki organizacyjne biorące udział w procesie inwestycyjnym budownictwa mieszkaniowego zapewniają wielość form i ośrodków działania na wszystkich etapach tego procesu. Zarówno wśród inwestorów jak i wykonawców jako niezależne i samorządne podmioty gospodarowania działają:

- samorządy terytorialne,
- podmioty prawa handlowego - przedsiębiorstwa, spółdzielnie, spółki,
- organizacje NGO - fundacje, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa non profit, TBS-y
- osoby i spółki prywatne.

Wszystkie rodzaje jednostek mogą z własnej woli powoływać zrzeszenia w celu wspólnej reprezentacji, ochrony prawnej, wymiany doświadczeń, prowadzenia wspólnych prac badawczych, szkoleniowych i wdrożeniowych.

Ministerstwo (obejmujące kompetencjami budownictwo mieszkaniowe) przyjmuje na siebie obowiązki w dziedzinie szkolenia zawodowego kadr, planowania i koordynacji w zakresie bilansów potrzeb i zaopatrzenia oraz ułatwia współpracę międzynarodową w celu zapewnienia postępu techniczno organizacyjnego i wymiany doświadczeń.

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy podlega bezpośrednio Premierowi i dysponuje terenowymi placówkami umożliwiającymi sprawne finansowanie inwestycji jak też kontrolę ich przebiegu. Fundusz na szczeblu centralnym oprócz Zarządu i niezbędnego aparatu wykonawczego, ma Radę Nadzorczą-Programową. Rada ta składa się z przedstawicieli delegowanych przez rząd, Stowarzyszenie Architektów Polskich, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Przemysłu Materiałów Budowlanych, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, związki zawodowe, spółdzielczość mieszkaniową i samorządy terytorialne. Zadania Rady obejmują, obok zwykłych zadań Rady Nadzorczej, również analizę dotychczasowych efektów rzeczowych i wytyczanie kierunków aktywności Funduszu. Do obowiązków i kompetencji Rady należy też sprawozdawczość wobec rządu i inicjatywa ustawodawcza w zakresie mieszkalnictwa i Prawa budowlanego.

### **3.2.2. Droga do mieszkania**

W RAPORCIE 1981 przewidywano tylko dwie drogi do mieszkania – przez budownictwo indywidualne lub spółdzielcze. Stan obecnie pożądany przedstawiono poniżej.

Istnieją trzy zasadnicze drogi do mieszkania:

- A) prowadząca bezpośrednio do własności mieszkania,
- B) prowadząca do wynajmu mieszkania z możliwością jego wykupu i
- C) wynajem mieszkania.

#### **A. Droga prowadząca do własności**

W tym przypadku osoba może:

- 1) kupić mieszkanie na rynku wtórnym,
- 2) kupić mieszkanie oferowane przez innego inwestora (developer) po wybudowaniu lub w trakcie budowy,
- 3) stać się członkiem inwestora zbiorowego – spółdzielni budownictwa mieszkaniowego – i wspólnie z innymi członkami przystąpić do budowy,
- 4) stać się inwestorem indywidualnym.

W ostatnich dwóch przypadkach inwestor musi dysponować własną działką. Gmina udostępnia na ten cel tereny zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego. Środki własne inwestor może umieścić na specjalnym koncie w ramach GFM. Uzyskują one wówczas gwarancję rewaloryzacji ze strony KFM w przypadku wzrostu cen materiałów budowlanych. Inwestor wybiera istniejący zatwierdzony projekt lub zleca jego wykonanie wybranemu przez siebie projektantowi. Po zatwierdzeniu projektu przez wydział budownictwa i architektury zawiera umowę z dowolnym

wykonawcą. Dodatkowe dofinansowanie może uzyskać z zakładowego funduszu mieszkaniowego w swym zakładzie pracy oraz w postaci bankowego kredytu mieszkaniowego. Kredyt taki może być udzielony przez dowolnie wybrany bank, przez GFM lub przez bank w uzgodnieniu z GFM. Kredyt udzielony przez GFM i bank za zgodą GFM jest nisko oprocentowany, zgodnie ze stawką ustaloną przez KFM. Ewentualne różnice dofinansowuje się ze środków KFM. Inwestor prowadzący gospodarstwo rolne może dodatkowo uzyskać kredyt lub subwencje z funduszy przeznaczanych na rozwój rolnictwa.

W przypadku budownictwa spółdzielczego osoba ubiegająca się o mieszkanie wybiera jedną z istniejących spółdzielni lub zakłada z innymi osobami własną spółdzielnię, która po zarejestrowaniu uzyskuje osobowość prawną i występuje dalej jako jeden inwestor zbiorowy. Członkowie spółdzielni muszą wnieść wkład własny zależny od przewidywanych kosztów mieszkania. Pracownicy zakładów pracy mogą uzyskać uzupełnienie lub pełny wkład z zakładowego funduszu mieszkaniowego. Ludność najuboższa może uzyskać dodatkowo część wkładu z GFM (warunki reguluje ustawa). Członkami i założycielami spółdzielni mogą być, oprócz osób fizycznych, osoby prawne, tj. przedsiębiorstwa, spółdzielnie i samorządy terytorialne. Spółdzielnia jest inwestorem zbiorowym i działa na rynku budowlanym na takich samych warunkach, jak inwestorzy prywatni. Kolejność przydziału mieszkań poszczególnym członkom zależy wyłącznie od kolejności przystąpienia do spółdzielni i spełnienia warunków finansowych. Dotyczy to również zakładów pracy i samorządów terytorialnych. Wkład własny zakładów pracy pochodzi z ich funduszy mieszkaniowych, a samorządów terytorialnych z GFM. Samorządy terytorialne uzyskują tą drogą mieszkania dla osób, które trzeba wykwatrować z racji wyburzeń, a zakłady pracy dla nowych pracowników. Wszyscy spółdzielcy są traktowani identycznie, niezależnie od źródła pochodzenia ich wkładu własnego.

Zakłady pracy i samorządy terytorialne mogą powoływać własne spółdzielnie działające na identycznych zasadach, jak wyżej opisane. Mogą również występować w charakterze niezależnych inwestorów. Działają wówczas na tych samych warunkach, jak inwestorzy prywatni i spółdzielcy.

Oddzielną grupą są inwestorzy, którzy budują mieszkania na sprzedaż. Podlegają oni takim samym warunkom na rynku budowlanym, jak inni. Gminy mogą z nimi zawierać umowy o włączeniu do inwestycji części lokali przeznaczonych na budownictwo komunalne, w zamian za pewne ułatwienia w dostępie do terenów budowlanych.

#### **B. Droga prowadząca do wynajmu mieszkania, z możliwością jego wykupu**

Droga ta jest atrakcyjna dla osób, które nie posiadają aktualnie możliwości finansowych by starać się o własność mieszkania, lecz chciałyby w przyszłości stać się właścicielami, a ze względów osobistych, rodzinnych lub zawodowych potrzebują mieszkania zarówno szybko, jak też o określonej lokalizacji. Osoby takie mogą skorzystać z jednej z 5 możliwości:

- 1) zapisać się do spółdzielni lokatorskiej, w której jest możliwość zamiany w przyszłości prawa lokatorskiego na własnościowe lub wykupienia mieszkania na własność,
- 2) przystąpić do Towarzystwa Budownictwa Społecznego, które ma możliwość sprzedaży wynajmowanych mieszkań,
- 3) wynajmując mieszkanie komunalne lub zakładowe i starać się o wykupienie mieszkania na własność,
- 4) wynajmując mieszkanie czynszowe i odkupić je od właściciela.

Statuty wspomnianych spółdzielni, TBS-ów, gmin i regulaminy zakładowe pozwalają na równomierne, progresywne lub degresywne raty wykupu mieszkania, co pozwala na wybranie formy najlepiej dostosowanej do możliwości finansowych rodziny.

#### **C. Wynajem mieszkania**

Ta droga do mieszkania jest potrzebna osobom należącym do dwóch kategorii. Są to:

- a) osoby o najniższych przychodach bez rysującej się szansy na zmianę tego stanu rzeczy - renciści, osoby pozbawione stałych źródeł dochodu, klienci gminnych ośrodków pomocy społecznej itp.; wśród nich są osoby najuboższe, które nie są w stanie nawet pokrywać czynszu i wymagają pomocy społecznej ze strony gminy,
- b) osoby o statusie tymczasowym, dla których wykupienie na własność mieszkania nie byłoby rozsądne ze względu na przewidywaną zmianę miejsca zamieszkania.

W zależności od kondycji finansowej osoby obu kategorii mogą wynajmować mieszkanie czynszowe po cenach komercyjnych albo uzyskać komunalne lub społeczne mieszkanie czynszowe.

### **3.2.3. Funkcje samorządów terytorialnych**

Samorządy terytorialne pełnią funkcję autentycznych gospodarzy podległych im terenów. W szczególności w zakresie związanym z budownictwem:

- a) opracowują projekty zagospodarowania przestrzennego, z wyznaczeniem terenów pod zabudowę mieszkaniową i zatwierdzają projekty budowlane,
- b) wykupują tereny budowlane, które odsprzedają, wydierżawiają lub przekazują inwestorom,
- c) dokonują inwestycji związanych z uzbrojeniem terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe,
- d) dokonują wolnostojących inwestycji usługowych - socjalnych, handlowych, kulturalnych, oświatowych, rekreacyjnych i ochrony zdrowia, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania osiedla; inwestycje usługowe wbudowane w budynki mieszkalne pochodzą od inwestorów tych budynków,
- e) odpowiadają za kompleksową realizację osiedli mieszkaniowych,

- f) rozwijają lokalną produkcję materiałów budowlanych poprzez wydawanie zezwoleń na taką produkcję i system zachęt do jej podejmowania - w szczególności udzielanie kredytu,
- g) za pośrednictwem GFM udzielają kredytów inwestorom budownictwa mieszkaniowego, gwarancji kredytowych dla osób, które czasowo nie mają zdolności kredytowej,
- h) prowadzą aktywną gospodarkę mieszkaniową w odniesieniu do zasobów będących ich własnością,
- i) występują w roli inwestorów w odniesieniu do budownictwa czynszowego dla najuboższych – w pierwszej kolejności udostępniają tereny budowlane inwestorom, którzy włączają się do gminnego programu budownictwa mieszkaniowego,
- j) w ramach pomocy społecznej wypłacają dodatki mieszkaniowe osobom spełniającym kryteria tej pomocy.

Samorządy terytorialne informują Radę Nadzorczo-Programową KFM o swych zamierzeniach, mających wpływ na wydatkowanie funduszy KFM w następnym roku finansowym oraz składają sprawozdanie z ich wykorzystania w minionym roku finansowym

### 3.2.4. Projektowanie

Istnieje pełna swoboda w projektowaniu obiektów mieszkalnych, zarówno co do osobowości prawnej jednostki projektującej, jak też rozwiązań architektonicznych. W obu tych kwestiach jedynym ograniczeniem są przepisy Prawa budowlanego.

W każdym przypadku zleceniodawcą może być dowolny podmiot gospodarowania - o wyborze jednostki projektowej decyduje wyłącznie inwestor i w drodze bezpośrednich kontaktów z projektantem ustala wszystkie wymagania, jakim ma odpowiadać projekt. W każdym też przypadku projekt musi być przed realizacją zatwierdzony przez wydział budownictwa i architektury. Biura i pracownie projektowe są na własnym rozrachunku i prowadzą własne wyceny prac projektowych.

Szczególny nacisk kładzie się przed zatwierdzeniem na zgodność z ogólnymi wymaganiami społecznymi. Projekty osiedli i zespołów mieszkaniowych muszą wykazywać dbałość o integrację społeczną mieszkańców osiedla na różnych szczeblach:

- rodziny,
- bezpośredniego sąsiedztwa,
- kompleksu zabudowań - kwartału, skupiska domów,
- osiedla,

oraz ludzką skalę budynków. Preferowane są projekty zabudowy jednorodzinnej zwartej oraz budownictwo kilku rodzinne (w rodzaju osiedla Sady Żoliborskie w Warszawie). Wielkość osiedla nie powinna przekraczać 10 tys. mieszkańców. Każde osiedle powinno mieć indywidualny charakter dostosowany do regionu i warunków klimatycznych. Przy projektowaniu większych osiedli należy przewidywać miejsce na świątynię. Niedopuszczalne są projekty mieszkań bez wyposażenia we wszystkie niezbędne instalacje.

Każdy projekt ma wyraźnie określone autorstwo. Niedopuszczalne są istotne odstępstwa w realizacji projektu bez zgody autora.

### 3.2.5. Wykonawstwo

O wyborze technologii i wykonawcy decyduje wyłącznie inwestor. Każdy inwestor może wybrać dowolnego wykonawcę niezależnie od tego, czy będzie to wykonawca państwowy, spółdzielczy czy prywatny. Istnieją takie technologie, które umożliwiają realizację inwestycji w dużej części za pomocą siły roboczej przyszłych użytkowników pod fachowym nadzorem.

Inwestor zawiera umowę z wykonawcą, która precyzuje wszystkie warunki, jakie ma spełniać realizacja inwestycji, w szczególności warunki finansowe oraz terminy realizacji i płatności poszczególnych etapów. Ponadto umowa określa sankcje za niedotrzymanie warunków, a w szczególności za złą jakość wykonanych prac lub zastosowanych materiałów. Sankcje za zastosowanie złych jakościowo materiałów obciążają wykonawcę inwestycji, który je zastosował, a nie producenta tych materiałów. Wszystkie oszczędności uzyskane w stosunku do kosztorysu stanowią bezpośredni zysk wykonawcy i inwestor nie może rościć do nich prawa. Podobnie - przekroczenie kosztu obciąża wykonawcę i nie może on rościć z tego tytułu pretensji finansowych do inwestora. Wybór źródeł zaopatrzenia zależy wyłącznie od wykonawcy. Dopuszczalne są wszystkie rodzaje materiałów budowlanych pod warunkiem posiadania certyfikatu i wszystkie technologie budowy pod warunkiem zgodności z Prawem budowlanym i przepisami bhp.

Proces budowlany każdorazowo poddany jest potrójnej kontroli -

- ze strony banku - co do zgodności wykorzystania kredytu z jego przeznaczeniem,
- ze strony inwestora - co do zgodności z warunkami umowy,
- ze strony autora projektu - co do zgodności z projektem.; przed oddaniem do użytkowania obiektu autor podpisuje oświadczenie, że obiekt został wzniesiony zgodnie z jego projektem i że spełnia wymagania podstawowe wymienione w Dyrektywie 89/106 UE i Prawie budowlanym.

Kary za złą jakość polegają na precenie źle wykonanych prac, a nawet zerwaniu umowy, z obciążeniem wykonawcy kosztami wynikającymi z opóźnienia i konieczności naprawy.

Budowa osiedli postępuje w sposób kompleksowy, tzn. jednocześnie z budynkami mieszkalnymi wznoszone są obiekty infrastruktury osiedla - oświaty, usług, handlu itp. Jest to zapewnione poprzez wprowadzenie jako obowiązującej zasady, iż całe budownictwo kubaturowe na danym osiedlu prowadzi jeden inwestor - ten, który prowadzi budownictwo mieszkaniowe. Uzbrojenie terenu powinno być zakończone przed rozpoczęciem realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Ceny i płace są w całości wolnorynkowe, w granicach dopuszczalnych prawem i wynikają z zawartych umów.

Kwalifikacje wymagane na poszczególnych stanowiskach kierowniczych uregulowane są Prawem budowlanym. Organem kontrolującym jest inspekcja pracy.

Za rozwój szkolnictwa zawodowego ponosi odpowiedzialność ministerstwo, w którego gestii znajduje się budownictwo .

### **3.2.6. Zaplecze naukowo badawcze**

Zaplecze naukowo-badawcze:

- 1) wykonuje prace o charakterze podstawowym i wyprzedzające,
- 2) opracowuje coroczne raporty, w których analizuje wyniki uzyskane w poprzednim okresie w budownictwie mieszkaniowym w kraju i za granicą i wskazuje pożądane kierunki rozwoju tego budownictwa,
- 3) wykonuje prace badawczo-wdrożeniowe nad nowymi materiałami i technologiami,
- 4) wykonuje usługi w zakresie bieżących problemów i rzeczoznawstwa budowlanego.

Szczególne znaczenie mają prace drugiego rodzaju. Są one podawane do wiadomości publicznej. Stanowią one podstawę dla rozdziału środków budżetowych przeznaczanych na prace trzeciego rodzaju i subsydia dla jednostek wykonawczych stosujących wdrożenia. Są jednocześnie wskazówką dla wszystkich jednostek wykonawczych, w jakim kierunku warto prowadzić modernizację oraz dla jednostek innych branż, co do przypuszczalnego popytu ze strony budownictwa na ich wyroby.

Jednostki zaplecza naukowo-badawczego są samorządne i finansowane przez zleceniodawców (są na własnym rozrachunku). Poza pracami czwartego rodzaju, wszystkie prace finansowane są przez właściwe ministerstwo.

Wdrożeniami w pierwszym etapie zajmują się wybrane jednostki budownictwa, finansowane przez jednostki zaplecza naukowo-badawczego ze środków właściwego ministerstwa. W dalszej kolejności wdrożenia te są rozpowszechniane na inne jednostki wykonawcze.

## **3.3. Gospodarka mieszkaniowa**

### **3.3.1. Porządek prawny**

Podstawą i warunkiem wszelkiej gospodarki istniejącymi zasobami mieszkaniowymi są normalne stosunki własnościowo-prawne. W każdym przypadku właściciel może swą własnością swobodnie rozporządzać. Dotyczy to również własności mieszkań. Najem mieszkań nie jest przez państwo niczym krępowany. W każdym przypadku odbywa się on na podstawie umowy najmu, w której obie strony - właściciel i najemca - mają prawo dowolnie określić warunki najmu, a w szczególności wysokość czynszu. Czynsz „regulowany” ma prawo wprowadzić każdy właściciel mieszkania, lecz jedynie w zakresie swej własności – np. gmina może wprowadzić własne zasady opłacania czynszu i nazwać je „czynszem regulowanym”, lecz jedynie w odniesieniu do mieszkań stanowiących własność tej gminy.

W przypadku braku wystarczającej liczby mieszkań dla osób uprawnionych do pomocy społecznej, gmina może wynajmować mieszkania u właściciela instytucjonalnego lub prywatnego dla swego podopiecznego. Zawsze jednak w takim przypadku, gdy najemcą jest gmina, do wynajmu dochodzi na zasadzie zwykłej umowy najmu, z czynszem ustalonym na zasadach rynkowych.

Lokator nie dotrzymujący warunków umowy najmu jest eksmitowany „na bruk”, lecz z wyprzedzającym powiadomieniem gminy. W zależności od sytuacji materialnej, rodzinnej i zdrowotnej gmina organizuje pomoc socjalną lub powstrzymuje się od niej.

Spółdzielnie mieszkaniowe mają pełną samorządność – spółdzielcy decydują o losie spółdzielni. Wielkość spółdzielni jest tak ograniczona, że możliwa jest wewnętrzna demokracja bezpośrednia - spółdzielcy wybierają władze w drodze bezpośredniego głosowania, a nie przez przedstawicieli. W okresie przejściowym, w spółdzielniach o wielkości uniemożliwiającej bezpośrednie głosowanie istnieje zasada bezpośredniego wyboru prezesa lub zarządu, a także rady nadzorczej, podobnie jak w przypadku organów samorządu lokalnego.

W budynkach realizowanych przez deweloperów o statusie spółdzielczym prawa inwestorów – właścicieli lokali są zrównane z prawami właścicieli we wspólnotach mieszkaniowych innego typu (obecnie prawo spółdzielcze pozwala na faktyczne ubezwłasnowolnienie właścicieli lokali).

### **3.3.2. Struktura własnościowa zasobów**

Struktura własnościowa zasobów zależy od zamożności danej społeczności i uwarunkowań historycznych. Jest rzeczą naturalną zarówno regionalne zróżnicowanie tej struktury, jak też szybkość jej zmian. Kierunek przemian własnościowych jest jednak zawsze taki, że w coraz większym stopniu mieszkańcy stają się właścicielami zajmowanych

mieszkań. Dzieje się tak zarówno na skutek spłacania kredytów hipotecznych, jak też na skutek stopniowego wykupywania prawa własności do lokalu wybudowanego w całości lub części ze środków publicznych. Wykupywanie mieszkania kawałek po kawałku umożliwia funkcjonujące prawo *shared-ownership*.

W każdym przypadku gmina jest dysponentem takiej części istniejących zasobów, jaki odpowiada procentowi danej społeczności korzystającej ze społecznej pomocy mieszkaniowej (przy obecnej sytuacji w Polsce oznacza to szacunkowo 10 % w skali kraju). Na zasoby te składają się lokale będące własnością:

- ♦ gminy,
- ♦ mieszaną z udziałem własności gminy,
- ♦ innych podmiotów, które gmina wynajmuje w drodze umowy najmu po to, aby w nich lokować swych podopiecznych korzystających z mieszkaniowej pomocy społecznej.

Gmina decyduje, w jakim procencie na jej zasoby do dysponowania składają się te 3 kategorie.

### 3.3.3. Prywatyzacja i reprivatyzacja zasobów

Sytuacja prawna wszystkich zasobów jest uregulowana z poszanowaniem prawa własności. Przeprowadzono do końca proces reprivatyzacji i wszyscy prawni właściciele (lub ich spadkobiercy) mają zwrócone bezprawnie zawłaszczone mieszkania i budynki. Wszystkim pokrzywdzonym wynagrodzono poniesione krzywdy i straty, a prawo własności zostało potwierdzone w drodze wpisu do księgi wieczystej. Lokatorzy tych mieszkań korzystają z nich na zasadzie umowy najmu, zawartej swobodnie z właścicielem. W tych przypadkach, gdy nieruchomość już nie istnieje, pokrzywdzeni otrzymali zwrot równowartości w postaci innej nieruchomości z zasobów komunalnych lub państwowych.

Gminy dysponują liczbą mieszkań odpowiadającą przyjętej przez nie polityce mieszkaniowej. W przypadku wcześniejszego nadmiaru posiadanych mieszkań dokonały prywatyzacji części zasobów, a w przypadku wcześniejszego braku mieszkań wybudowały lub wynajęły lokale niezbędne dla swej polityki. Przykładowo w Warszawie w roku 2005 istniało 753 182 mieszkania, z czego 103 581 (tj. 13,8 %) stanowiło własność gminy. W celu zapewnienia racjonalnej polityki mieszkaniowej Warszawa zwróciła prawnym właścicielom, a następnie sprywatyzowała część tych zasobów, pozostawiając w swej dyspozycji około 10 % ogółu mieszkań (75 tys.), z czego tylko część (około połowy) stanowi własność gminy, a resztą gmina dysponuje na zasadzie umów najmu – liczba mieszkań najmowanych przez gminę powinna być co roku aktualizowana stosownie do potrzeb z tytułu mieszkaniowej pomocy społecznej.

Zakończony procesy reprivatyzacji i prywatyzacji doprowadziły do tego, że budynki dzielą się na 3 rodzaje:

- ♦ pełna własność innego właściciela (właścicieli) niż gmina,
- ♦ pełna własność gminy
- ♦ częściowa własność gminy i lokatorów – budynek w trakcie wykupywania przez lokatorów, z własnością podzieloną (*shared-ownership*).

### 3.3.4. Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi

Zarządzanie mieszkaniowymi zasobami gminnymi i państwowymi na terenie danej gminy jest powierzone na zasadzie okresowej umowy jednostce wyspecjalizowanej w administrowaniu zasobami mieszkaniowymi. Umowa o administrowanie zawierana jest w drodze przetargu otwartego lub zamkniętego, z uwzględnieniem kwalifikacji, referencji i opinii o dotychczasowych wynikach administrowania. Przy wyborze firmy-administradora nie ma znaczenia jego status prawny.

Państwo nie ingeruje w zarząd zasobów mieszkaniowych o innym statusie własnościowym niż państwowy i gminny.

### 3.3.5. Utrzymanie techniczne i modernizacja zasobów

Budynek ma pożądaný stan techniczny, gdy:

- stan konstrukcji oraz elewacji i pokryć dachowych nie stwarzają zagrożeń,
- zachowane jest bezpieczeństwo pożarowe,
- budynek cechuje się małą energochłonnością – izolacyjność przegród spełnia współczesne wymagania, a także wysoka jest sprawność systemu ogrzewania,
- budynek ma wyposażenie w podstawowe instalacje techniczne: elektroenergetyczną, zimnej wody, kanalizacji, ciepłej wody (lub urządzeń do automatycznego podgrzewania wody), centralnego lub bezobsługowego lokalnego ogrzewania, a także instalacje i/lub urządzenia przewodowej lub bezprzewodowej telefonii i internetu,
- budynek spełnia wymagania estetyczne, co w szczególności dotyczy elewacji wpływających na estetykę miasta.

Budynki, których stan nie odpowiada powyższym wymaganiom powinny zostać podzielone na dwie grupy:

- 1) budynki, których remont i modernizacja są ekonomicznie opłacalne, a także zabytki, których remont uzasadniony jest względami kulturowo-historycznymi,
- 2) budynki, które ze względu na nieopłacalność remontu przeznaczone są do rozbioru.

Właściciele lub współwłaściciele budynków pierwszej grupy, poza środkami przeznaczonymi na bieżące utrzymanie nieruchomości, tworzą fundusz remontowy przeznaczony na okresowo wykonywane remonty i modernizacje. Wysokość tego funduszu nie powinna być mniejsza niż 0,6% wartości odtworzeniowej budynku w skali rocznej. Państwo stymuluje

wykonywanie remontów i modernizacji przy wykorzystaniu takich środków, jak przywrócona ulga remontowa, czy też istniejący obecnie Fundusz Termomodernizacji.

Budynki drugiej grupy powinny zapewniać mieszkańcom bezpieczeństwo, chronić przed zimnem w okresie zimowym oraz funkcjonowanie istniejących w nich urządzeń i instalacji.

### 3.3.6. Gospodarka terenami

Tereny budowlane gmina udostępnia w dwojaki sposób – komercyjny i nie komercyjny. W pierwszym przypadku tereny rozdysponowuje się w drodze przetargu otwartego. W drugim przypadku gmina ogłasza przetarg zamknięty dostępny jedynie dla instytucji non profit, zajmujących się likwidacją głodu mieszkaniowego na terenie gminy. Możliwe jest ogłoszenie przetargu z warunkiem, że część mieszkań musi być wybudowana na potrzeby gminy.

Uzbrojenie terenu jest zadaniem gminy. Gmina może jednak sprzedać teren nieuzbrojony, z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe. Uzbrojenie jest wówczas wykonywane bezpośrednio przed budową budynku mieszkalnego przez inwestora, a fakt ten jest uwzględniany w cenie terenu.

Podatek od nieruchomości jest ustalany na poziomie umożliwiającym pokrycie kosztów uzbrojenia terenu z niewielkim zyskiem. Uzbrajanie terenów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego stanowi dla budżetu gminy inwestycję, a nie stratę. Inwestycja ta jest wykonywana w dużej mierze z wykorzystaniem funduszy unijnych.

### 3.3.7. Polityka czynszowa i pomoc mieszkaniowa

W mieszkaniach komunalnych i Skarbu Państwa czynsze i inne opłaty mieszkaniowe są urealnione i sprzyjają działaniom zgodnym z zasadami ekonomiki - wysokość opłat ustalana jest na podstawie czterech odrębnie ujmowanych składników:

- 1) kosztów gruntu (podatku gruntowego i opłaty z tytułu wieczystego użytkowania),
- 2) amortyzacji,
- 3) kosztów bieżącej eksploatacji i remontów,
- 4) opłat za usługi komunalne.

Wynajmujący ma prawo ustalania czynszu wraz z ogrzewaniem (podobnie do stosowanego w Niemczech Warmmie). Korzyści z oszczędności energii w budynkach poddawanych termomodernizacji odnosi ten, kto ponosi koszty remontów. Taki system stymuluje termomodernizację budynków i przyczynia się do efektywnego gospodarowania energią zarówno w skali pojedynczego budynku, jak i w skali kraju.

Podobnie, system dodatków mieszkaniowych stymuluje oszczędzanie energii i wody przez użytkowników (por. p. 2.3.7).

Formy pomocy finansowej dla osób i rodzin nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych przewidują wykorzystanie następujących metod:

- a) zakwaterowanie w mieszkaniu socjalnym – ograniczony standard - i dodatek mieszkaniowy pokrywający część czynszu,
- b) zakwaterowanie w mieszkaniu komunalnym (o czynszu regulowanym, tj. ustalonym na podstawie ww. czterech składników bez zysku) i dodatek mieszkaniowy pokrywający część czynszu,
- c) najem przez gminy mieszkań należących do innych właścicieli i ich wynajem osobom i rodzinom kwalifikującym się do przydziału mieszkania komunalnego i dodatek mieszkaniowy pokrywający część czynszu,
- d) pomoc w pokrywaniu kosztów zajmowanego lokalu (poza zasobami komunalnymi) - dodatek mieszkaniowy pokrywający część czynszu,
- e) bon mieszkaniowy (opiewający na kwotę zależną od wielkości rodziny i jej dochodów, a także od wysokości czynszów na danym terenie) uprawniający do uzyskania dopłaty do czynszu w przypadku samodzielnego najmu mieszkania - dodatek mieszkaniowy pokrywający część czynszu,
- f) pomoc w uzyskaniu mieszkania o umiarkowanym czynszu – TBS (lub spółdzielcze realizowane na podobnych zasadach).

System ten umożliwia świadczenie pomocy mieszkaniowej osobom poszukującym pracy poza miejscem zamieszkania – gmina wypłaca dodatek mieszkaniowy swoim stałym mieszkańcom (zamieszkującym na terenie innej gminy w postaci bonu mieszkaniowego). Pomoc mieszkaniowa dla osób nowo przybyłych jest gminie refundowana poprzez bon z gminy stałego zamieszkania danej osoby lub z budżetu Państwa.



## 4. WARUNKI, OGRANICZENIA, PRESZKODY

### 4.1. Ogólne uwarunkowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego

Istnieją dwa czynniki budowy, w wyniku połączenia których powstaje budynek - materiały i robocizna. Dla takiego ich połączenia, aby powstał budynek niezbędne jest spełnienie szeregu warunków, które z kolei można podzielić na techniczne i pozatechniczne. Do warunków technicznych zaliczyć trzeba – uzbrojenie terenu w infrastrukturę techniczną, projekt, technologię i organizację oraz dostępność (alokację) czynników budowy. Na warunki pozatechniczne składają się – dostępność terenu w sensie własnościowym, środki finansowe i ich dostępność (alokacja) oraz okoliczności prawne.

Istniejąca w Polsce gospodarka rynkowa sprawia, że oba czynniki budowy są obecnie w obfitości, a nawet w nadmiarze. Dla firm produkujących materiały i wyroby problemem nie jest produkcja, lecz zbyt (brak równowagi w warunkach wolnorynkowych może być tylko chwilowy). Nawet gwałtownie zwiększony popyt na materiały może być zrekomensowany przez równie gwałtowny wzrost podaży. Nieprzewidziany wzrost popytu owocuje wprawdzie wzrostem cen, lecz przewidziany wzrost popytu może pozostać bez wpływu na ceny lub nawet spowodować ich obniżkę, w zależności od trafności prognozy i efektu skali wpływającej na technologie produkcji. Z kolei wysoki poziom bezrobocia powoduje, że istnieje rezerwa siły roboczej na terenie całego kraju.

Gospodarka rynkowa sprawia też, że warunki techniczne nie stanowią utrudnienia w rozwoju budownictwa

- ◆ nie ma problemów technicznych z wykonaniem uzbrojenia terenu ani z pozyskaniem wykonawców,
- ◆ nie ma problemów w projektowaniu ani w pozyskaniu projektantów,
- ◆ nie ma problemów w technologii i organizacji budowy – ogromny wachlarz dostępnych technologii pozwala na wykonanie dowolnej konstrukcji w dowolnym miejscu, a zagadnienia dotyczące organizacji są już standardowo rozwiązywane metodami komputerowymi,
- ◆ nie ma problemów technicznych w dostarczeniu w miejsce budowy, materiałów i pracowników.

Istotne ograniczenia w rozwoju budownictwa mieszkaniowego stwarzają niektóre warunki pozatechniczne. Wbrew pozorom, nie należy do nich brak środków finansowych. Ogólnie biorąc na rynkach finansowych istnieje nadmiar kapitału - kapitał „szuka miejsca” na swą alokację, lecz przychodzi tylko tam, gdzie przynosi inwestorom zysk.

Istnieją więc w rzeczywistości 3 ograniczenia dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego:

- 1) pozyskanie terenu pod budowę – w aspekcie własnościowym i pozwolenia na realizację,
- 2) pozyskanie środków finansowych na:
  - a) projekt,
  - b) sfinansowanie uzbrojenia terenu i
  - c) sfinansowanie budowy,
- 3) utrudnienia administracyjno-prawne, na jakie natrafiają inwestorzy i wykonawcy.

Ich analiza nasuwa następujące wnioski:

- 1) żadne z ograniczeń nie ma charakteru obiektywnego,
- 2) wszystkie ograniczenia mogą być pokonane w przypadku, gdy inwestor dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi,
- 3) nie ma żadnego problemu z brakiem środków finansowych, lecz jest problem wynikający z faktu, że posiadacze tych środków nie mają ani potrzeby (oni już mają mieszkania), ani interesu inwestowania w budownictwo – posiadane środki finansowe lokują tam, gdzie przynoszą im największe korzyści,
- 4) zarówno brak motywacji do inwestowania w budownictwo, jak też utrudnienia mogą i muszą być rozwiązane na płaszczyźnie organizacyjno-prawnej – są w całości w domenie zależnej od państwa.

Odrębną kwestią jest liczba mieszkań, z którą związany jest rozwój budownictwa mieszkaniowego, a odrębną kwestią jest własność mieszkań. W obecnych warunkach zdecydowana większość mieszkań jest budowana na własność przyszłych lokatorów (por. Rys. 10). Stanowi to zasadnicze ograniczenie kręgu odbiorców i powoduje wykluczenie z dostępu do mieszkań osób niżej uposażonych. Dla takich osób niezbędny jest rozwój budownictwa na wynajem, natrafiający obecnie na duże przeszkody.

### 4.2. Budownictwo mieszkaniowe

#### 4.2.1. Uwarunkowania społeczno-polityczne

RAPORT 1981 określał stan budownictwa mieszkaniowego jako katastrofalny i ukazywał, że zasadniczą tego przyczyną były ówczesne warunki społeczno-polityczne. Ich konsekwencją stało się ignorowanie interesu społecznego, a cała struktura organizacyjna budownictwa uspołecznionego realizowała inny cel niż powinna - celem nie było budowanie mieszkań, lecz realizowanie płynących z góry dyrektyw. Wzrost napięcia społecznego potęgowany był dodatkowo jaskrawo niesprawiedliwą dystrybucją mieszkań. Sektor prywatny nie mieścił się w modelu teoretycznym państwa i był ledwie tolerowany, natrafiając na szereg utrudnień. Wszystko to powodowało niesłychane marnotrawstwo pieniędzy,

materiałów i wysiłku ludzkiego. Jednakże znaczenie budownictwa mieszkaniowego było stale dostrzegane i władze polityczne dokładały starań, aby je rozwijać. Szkoda, że w mało racjonalny sposób.

Obecna sytuacja społeczno-polityczna jest niejako diametralnie przeciwna. Istnieją nie tylko podstawy w postaci demokratycznego porządku, lecz również wszystkie niezbędne mechanizmy racjonalnej gospodarki. Brak jest natomiast woli politycznej, aby budownictwo mieszkaniowe i gospodarkę mieszkaniową traktować priorytetowo.

#### 4.2.2. Uwarunkowania administracyjno-prawne

W RAPORCIE 1981 stwierdzano, że niekorzystne uwarunkowania społeczne zostały ugruntowane przepisami prawnymi i praktyką administracyjną - regułą było, że to co nie jest dozwolone, jest zabronione. Ubezwłasnowolnienie wszystkich jednostek zaangażowanych w budownictwo mieszkaniowe - prawne uniemożliwienie racjonalnego projektowania, administracyjne ingerencje, likwidacja samorządności i dyskryminacja sektora prywatnego - wszystko to ignorowało potrzeby społeczne. W praktyce każda działalność wymagała zezwolenia, lecz nie istniały żadne sankcje dla aparatu administracyjnego za nie wydanie zezwolenia, choćby jego konieczność była oczywista i choćby jego brak przynosił straty zainteresowanym. Stwarzało to mechanizm korumpowania aparatu administracyjnego.

Obecna sytuacja administracyjno-prawna uległa całkowitej zmianie w zakresie samodzielności poszczególnych jednostek - inwestorów, projektantów, producentów, wykonawców i wzajemnych stosunków między tymi jednostkami - stosunki te są regulowane przez wolny rynek. W niczym nie zmieniła się natomiast sytuacja w odniesieniu do stosunków między wymienionymi podmiotami, a administracją budowlaną. Otwarcie działalności gospodarczej, zatwierdzenie dokumentacji, dokonanie uzgodnień ze służbami gminnymi, uzyskanie zezwolenia na rozpoczęcie budowy - wszystkie te czynności są obecnie nawet bardziej czasochłonne niż 25 lat temu. W dalszym ciągu dominuje samowola urzędnicza. Jest to sytuacja wyjątkowo korupcjogenna i przynosząca wielkie straty przedsiębiorstwom zaangażowanym w proces inwestycyjny. Trzeba podkreślić, że w obecnej sytuacji, kiedy efektywność ekonomiczna zależy w sposób dramatyczny od dotrzymania harmonogramu umownego, wstrzymanie budowy na skutek administracyjnych opóźnień może być źródłem tak wielkich strat, że przedsiębiorstwo zbankrutuje. Jest to wspaniałe pole do szantażu przedsiębiorstw przez administrację budowlaną. Identyczne możliwości stoją przed nadzorem budowlanym, który może w każdej chwili doprowadzić do bankructwa nawet najlepsze przedsiębiorstwo. Przed opieszałością (zamierzoną lub mimowolną) administracji budowlanej i nadzoru przedsiębiorstwa nie mają żadnej broni, poza nieformalnymi datkami na rzecz urzędników. W powszechnym odczuciu wydziały architektury i budownictwa, jak też organa nadzoru budowlanego są najbardziej skorumpowanymi jednostkami administracji.

Negatywną rolę odgrywają też przepisy ograniczające krąg osób uprawnionych do projektowania i ochrona dostępu do korporacji projektantów.

Wszystkie te negatywne zjawiska nie znajdują skutecznego przeciwdziałania ze strony państwa. Państwo zamiast usuwać ograniczenia prawne na rzecz jasnych, prostych kryteriów, stara się uregulować prawnie całą sferę budownictwa w najdrobniejszych szczegółach. Administracja państwowa wydziela z siebie coraz większą liczbę przepisów - por. Zał. 7. Efektem tego nie jest zanik samowoli urzędniczej, lecz przeciwnie coraz lepsza dla niej pożywka.

Odrębną sprawą jest brak prawnej ochrony właścicieli mieszkań najmowanych przed nieuczciwymi najemcami. Przy obecnej ustawie o ochronie lokatorów praktycznie niemożliwa staje się eksmisja, co w efekcie likwiduje oficjalny proces wynajmu i skutecznie ogranicza dostęp do niego najbardziej potrzebującym.

#### 4.2.3. Uwarunkowania ekonomiczno-finansowe

RAPORT 1981 podkreślał, że na budownictwo mieszkaniowe w PRL przeznaczano procentowo około 2 razy mniejszą część dochodu narodowego niż w krajach o porównywalnym stopniu rozwoju gospodarczego. Te szczupłe środki były wydatkowane w sposób nieracjonalny. W dominującym budownictwie uspołecznionym względy ekonomiczne przestały się liczyć. Premiowanie załóg od tzw. przerobu skłaniało je do marnotrawstwa i stosowania materiałów i technologii drogich, a akordowy system płac preferował ilość kosztem jakości. System cen powodował absurdalną sytuację, w której istniało zwiększone zapotrzebowanie na wyroby materiałochłonne i brak popytu na substytuty jakościowo lepsze i tańsze w produkcji. Administracyjnie wprowadzono w masowej skali technologie drogie i materiałochłonne, a szereg decyzji dotyczących wielkości i lokalizacji zakładów wytwórczych materiałów budowlanych i prefabrykacji preferowało budowę wielkich zakładów, które miały znacznie mniejszą efektywność ekonomiczną.

Obecnie absurdy ekonomiczne zniknęły i budownictwo kieruje się względami ekonomicznymi i wymaganiami wolnego rynku. Jednakże zaangażowanie finansowe państwa jest jeszcze wielokrotnie mniejsze niż w czasach PRL. W latach siedemdziesiątych przeznaczano na budownictwo mieszkaniowe około 5 % PKB, obecnie zaś około 0,2 % - 25-krotnie mniej. Znikome i malejące jest też zaangażowanie budżetu w mieszkalnictwo. W okresie ostatnich 15 lat udział tych wydatków w budżecie zmalał kilkakrotnie (por. Rys. 16) i nadal maleje - udział bezpośrednich wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową wynosił w latach 2002, 2003, 2004 i 2005 odpowiednio 1,20; 1,01; 0,62 i 0,44 %.

Wszystko to sprawiło, że mieszkanie stało się produktem rynkowym, a ze względu na swe cechy jest to produkt bardzo kosztowny. Bariera ekonomiczna wykluczyła z rynku mieszkaniowego najuboższe warstwy ludności. Ta część ludności nie ma środków własnych, aby przy rynkowych cenach budować mieszkanie na własność, a często nie ma też zdolności kredytowej. Tymczasem brak jest oferty mieszkań reglamentowanych dla ludności o niskich dochodach

(mieszkania komunalne i socjalne) i brak oferty mieszkań dla ludności o średnich dochodach (mieszkania najmowane o regulowanych czynszach lub lokatorskie mieszkania spółdzielcze). Oferta taka może powstać tylko przy aktywnym zaangażowaniu się państwa i prowadzeniu przez nie właściwej polityki mieszkaniowej. Sytuację pogarsza podatek VAT, który dodatkowo podnosi ceny mieszkań. Zmniejszenie ograniczeń w podaży mieszkań może obniżyć ich ceny, co pośrednio wpłynie na wzrost popytu.

#### 4.2.4. Uwarunkowania w sferze zarządzania i organizacji

W czasach PRL zarządzanie w uspołecznionym budownictwie mieszkaniowym (jak zresztą i w innych gałęziach gospodarki) polegało na systemie nakazów i zakazów wydawanych przez wyższe szczeble niższym. Dla jednostek wykonawczych łańcuch zależności był b. długi: władze centralne - MBiPMB - zjednoczenie - kombinat - przedsiębiorstwo - grupa robót - budowa - brygada. Struktura ta była zbiurokratyzowana i niesprawną, co powodowało bałagan, a polecenia płynące z góry były nierealne do wykonania. Stworzenie kryteriów oceny poszczególnych ludzi, opartych nie na kategoriach merytorycznych, lecz na podstawie stopnia podporządkowywania się poleceniom, powodowało produkowanie przez nich sprawozdań odpowiadających nie prawdzie, lecz życzeniom zwierzchników potęgowane jeszcze przez zjawisko tzw. "długiego ołówka", polegające na zawyżaniu w sprawozdaniach wykonanych zadań celem uzyskania wyższego wynagrodzenia. Efektem tych zjawisk była wyjątkowo niska sprawność całej struktury organizacyjnej (por. p. 2.2.2.2.) oraz istnienie dwóch różnych uspołecznionych budownictw mieszkaniowych - jednego w rzeczywistości, a drugiego w sprawozdawczości. Brak kontaktów między projektantem, a przyszłym użytkownikiem uniemożliwiał dostosowanie projektowania do potrzeb użytkownika.

Wprowadzenie demokracji i zasad wolnorynkowych praktycznie usunęło te zjawiska.

#### 4.2.5. Uwarunkowania kadrowe

RAPORT 1981 stwierdzał, że kadra w budownictwie uspołecznianym jest liczna i średni poziom jej wykształcenia, aczkolwiek stosunkowo niski, nie był jeszcze taki zły. Najgorszą rzeczą było to, że w budownictwie mieszkaniowym brak było właściwych proporcji między różnymi poziomami wykształcenia. Zatrudnieni tu byli albo pracownicy o wysokim wykształceniu inżyniersko-technicznym lub ekonomicznym, albo ludzie prawie całkowicie pozbawieni wykształcenia. Brak było szczebli pośrednich - wysoko kwalifikowanych robotników i techników. Najważniejszą tego przyczyną był upadek szkolnictwa zawodowego. Konsekwencją tego był dramatyczny brak rzemieślników budowlanych - zbrojarzy, stolarzy, murarzy, dekarzy itp. Robotnicy budowlani składali się w dużej mierze z chłopo-robotników, pracowników sezonowych i więźniów. Byli to ludzie o najniższych kwalifikacjach i o niewykształconej etyce zawodowej, a warunki organizacyjne powodowały dodatkową demoralizację kadr, potęgowaną zjawiskiem nomenklatury, tj. obsadzaniem stanowisk kierowniczych nie przez ludzi kompetentnych, lecz posłusznych.

Upływ 25 lat przyniósł ogólny wzrost wykształcenia społeczeństwa. Podniósł też średni poziom wykształcenia zatrudnionych w budownictwie - również przez fakt, że ograniczenie zakresu budownictwa zaowocowało zwolnieniem w pierwszej kolejności pracowników o najniższych kwalifikacjach. Nie zmienił jednak zasadniczych proporcji i poziomu szkolnictwa zawodowego. Nadal brak jest wysoko kwalifikowanych rzemieślników i techników. Sytuacja ulega ostatnio gwałtownemu pogorszeniu, gdyż pozostali fachowcy budowlani najłatwiej znajdują pracę w innych krajach Unii, otrzymując natychmiast kilkakrotnie wyższe wynagrodzenie. W drenażu polskich wykwalifikowanych kadr budowlanych celuje ostatnio Irlandia, prowadząc szeroko zakrojoną akcję naboru.

#### 4.2.6. Uwarunkowania materiałowo-technologiczne

##### Technologiczne

RAPORT 1981 analizował wszystkie uwarunkowania i ograniczenia technologiczne, do których zaliczano ograniczenia kadrowe, sprzętowe, energetyczne, transportowe, wynikające z rozbudowanego systemu prefabrykacji i z produkcji materiałów i wyrobów budowlanych. W każdej z tych dziedzin budownictwo doznawało wówczas ograniczeń. Faktyczne wprowadzenie w budownictwie uspołecznionym monokultury (w roku 1980 istniało w Polsce 179 wytwórni wielkiej płyty, a 15 dalszych było w budowie) było pozbawione racjonalnych podstaw - kapitałochłonność tej technologii była 3-krotnie większa niż technologii wielkoblokowej. Prowadziło do marnotrawstwa materiałów, konieczności dalekich przewozów surowców i gotowych elementów, a w efekcie wielkich kosztów. W sposób nieuchronny musiało to doprowadzić do zahamowania budownictwa (por. Rys. 11 ).

Wszystkie te bolączki zniknęły po likwidacji ingerencji administracyjnych w technologie i wprowadzeniu zasady wolnego rynku. Napływ nowych technologii i doświadczeń ze strony krajów o wyższym poziomie technologicznym w krótkim czasie doprowadził do dostosowania technologii do polskich warunków surowcowych, a poziom technologiczny w Polsce zrównał się z istniejącym na Zachodzie Europy.

##### Zaopatrzeniowe

W czasach PRL braki w zaopatrzeniu w materiały budowlane były dla budownictwa bodaj największą barierą. Brakowało właściwie wszystkiego. Toteż RAPORT 1981 szczegółowo analizował możliwości przemysłu materiałów

budowlanych we wszystkich kategoriach materiałowych (kruszywa, kamień, cement, ceramika ...). Wskazywano na brak możliwości zwiększania budownictwa betonowego ze względu na brak możliwości zakładów produkujących kruszywo i jego słabą jakość, pociągającą za sobą nadmierne zużycie stali i cementu. W roku 1979 produkcja cementu wyniosła w Polsce 0,54 t na mieszkańca, co stawiało nas w ścisłej czołówce światowej (dla porównania - w USA osiągnięto wówczas 0,32 t na mieszkańca), a budownictwo odczuwało nieustanny brak cementu. Podkreślano zaniedbania w rozwoju przemysłu innych materiałów budowlanych, a nawet administracyjne niszczenie tych gałęzi przemysłu, w których tradycyjnie dominowała własność prywatna, np. zakłady ceramiczne i stolarki budowlanej. Jednocześnie wszystkie materiały i wyroby budowlane cechowały się niską jakością. Wszystkie te bolączki zniknęły automatycznie po likwidacji ingerencji administracyjnych w technologie i wprowadzeniu zasady wolnego rynku oraz certyfikacji materiałów i wyrobów. Na rynku obecnie istnieje bogata oferta materiałowa (por. Rys. 22) i nie występują żadne ograniczenia w rozwoju budownictwa z racji braków materiałowych.



Rys. 22. Jedna z ofert internetowych dla materiałów budowlanych.

#### Surowcowe

Budownictwo zużywa wiele różnych surowców. Najistotniejsze są jednak te surowce, z których wytwarza się zasadniczą masę bryły budynku, tj. materiały i elementy do budowy ścian i stropów. Są to przede wszystkim surowce mineralne, choć duże znaczenie mają również zasoby leśne i surowce wtórne. Zasoby surowcowe Polski przydatne dla budownictwa są od dawna dobrze rozeznane i udokumentowane. W RAPORCIE 1981 zamieszczono mapę Polski przedstawiającą rozmieszczenie poszczególnych surowców, a także informacje o rodzaju i miejscu przechowywania dokumentacji zasobów surowcowych dla terenu całego kraju. Wszystkie grupy surowców przeanalizowano również pod względem ich dostępności, jakości i przydatności do poszczególnych zastosowań w budownictwie mieszkaniowym. Analiza ta wskazywała, że monokultura budownictwa betonowego doprowadziła do wyczerpania złóż kruszywa naturalnego do betonu i powstania bariery surowcowej do dalszego jego rozwoju, natomiast pozostałe surowce występują w Polsce w dużej obfitości i ich wykorzystanie było stosunkowo niewielkie.

W panującej obecnie sytuacji rynkowej żadne bariery surowcowe nie muszą być brane pod uwagę, gdyż mechanizm rynkowy automatycznie powoduje dostosowanie technologii i wyboru materiałów do możliwości i efektywności ekonomicznej.

#### Ograniczenia zdrowotne

RAPORT 1981 podkreślał konieczność podjęcia szeregu działań celem ograniczenia i likwidacji szkodliwych dla zdrowia rozwiązań materiałowo-konstrukcyjnych, a w szczególności konieczność analizowania, jaki wpływ mają zastosowane materiały i technologie na następujące zjawiska w mieszkaniu:

- promieniowanie jonizujące,
- zjawiska elektryczne,
- hałas,
- warunki ciepłno-wilgotnościowe,
- emisje szkodliwych substancji,
- czynniki biologiczne.

Postulował w tym względzie atestowanie wszystkich materiałów dopuszczanych do stosowania w budownictwie i przyjęcie rozwiązań projektowych zapewniających właściwe warunki zdrowotne.

Postulat ten został zrealizowany dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W wyniku zaakceptowania **DYREKTYWY RADY NR 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 w sprawie zbliżenia przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wyrobów budowlanych**, Polska wprowadziła 3 ustawy:

- 1) z dnia 7 lipca 1994 r. **Prawo budowlane** (Dz. U. Nr 89, poz. 414),
- 2) z dnia 16 kwietnia 2004 r. **o wyrobach budowlanych** (Dz. U. Nr 92, poz. 881),
- 3) z dnia 30 sierpnia 2002 r. **o systemie oceny zgodności** (Dz. U. Nr 166, poz. 1360),

zgodnie z którymi obecnie każdy materiał i wyrób dopuszczony do obrotu handlowego musi uzyskać znak CE lub B, z czym wiąże się również uzyskanie atestu zdrowotnego Państwowego Zakładu Higieny. Ponadto Rozporządzenie

Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690) narzuca prawne wymagania co do izolacyjności akustycznej, termicznej i wilgotnościowej przegród w budynkach mieszkalnych. Obecność Polski w UE powoduje również konieczność zharmonizowania polskich norm z europejskimi i wyklucza zmniejszenie wymagań zdrowotnych wobec stosowanych w Polsce materiałów, wyrobów i technologii.

#### 4.2.7. Dostępność terenów i gospodarka komunalna

Raport 1981 alarmował, że ilość terenów. przygotowanych do zabudowy mieszkaniowej przez uzbrojenie w niezbędne instalacje stale maleje, co pociągało za sobą konieczność zbrojenia terenu jednocześnie z realizacją budownictwa mieszkaniowego. W 1975 r. 11 % terenów zbrojono jednocześnie z budową osiedli, a w 1979 r. terenów takich było już 53 %. Brak terenów uzbrojonych stanowił wówczas jeden z najistotniejszych hamulców budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza w dużych ośrodkach miejskich. Był to efekt wieloletniego zaniedbania w budownictwie komunalnym. Tablica 20 przedstawia prognozowany wówczas niezbędny rozwój urządzeń gospodarki komunalnej do roku 2000. Konieczne nakłady finansowe z tego tytułu określano na 360 mld zł w latach 1981-85, 560 mld zł w latach 1986-90, 760 mld zł w latach 1991-95 i 1000 mld zł w latach 1996-2000. Były to na ówczesne warunki kwoty olbrzymie – cały dochód narodowy wytworzony w roku 1980 wyniósł 1599 mld zł.

**Tablica 20. Rozwój wybranych urządzeń gospodarki komunalnej do roku 2000. Postulaty i realizacja**

Wyszczególnienie	Jednostki	Postulaty RAPORTU 1981			Realizacja	
		1980 r.	1990 r.	2000 r.	2000 r.	2004 r.
Zdolność produkcyjna wodociągów	mln m <sup>3</sup> /d	8,7	18,0	25-30		
Przepustowość oczyszczalni komunalnych	mln m <sup>3</sup> /d	3,2	11,5	18-22		
Produkcja ciepła ciepłowni komunalnych	TJ/h	48,3	95,0	130-150		
Długość sieci: wodociągowych	tys. km	36,3	60,0	80-90	211,9	239,2
kanalizacyjnych	tys. km	25,0	49,0	70-80	51,1	73,9
cieplnych	tys. km	6,1	11,3	15-18		
dróg ulepszonych	tys. km	30,9	44,2	75-85		50,4
Miejsca w wozach komunikacji zbiorowej	mln	1,8	3,4	4,5-5,5	1,9	1,8
Wywóz odpadów stałych	mln m <sup>3</sup>	35,8	57,2	75-85	12,2 tys. t	9,8 tys. t

Tablica 20 ilustruje jednocześnie, jak odmiennie przebiegał rozwój urządzeń komunalnych w stosunku do prognozowanych potrzeb. Mimo znacznie mniejszej niż przewidywana liczba mieszkań, rozwój sieci kanalizacyjnej był w przybliżeniu zgodny z prognozą, a rozwój sieci wodociągowej znacznie ją przekroczył. Było to związane z podniesieniem standardu istniejących zasobów mieszkaniowych. Natomiast komunikacja zbiorowa w miastach i wywóz odpadków wykazują tendencje zniżkowe. Jest to związane z nie przewidywanym wcześniej rozwojem komunikacji indywidualnej oraz racjonalizacją gospodarki odpadami.

Ogólnie mówiąc rozwój infrastruktury, aczkolwiek kosztowny i kłopotliwy nadąża za potrzebami i nie stanowi obecnie bariery dla budownictwa mieszkaniowego – tam gdzie trzeba, wraz z mieszkaniem buduje się niezbędną infrastrukturę. Pojawiła się natomiast bariera w postaci braku terenów budowlanych ze względu na brak planów zagospodarowania przestrzennego warunkujących udostępnienie terenu pod budowę. Wprowadzona ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z dnia 10 maja 2003 r.) unieważniła istniejące wcześniej plany (sporządzone przed rokiem 1995) i wprowadziła dla gmin obowiązek sporządzenia nowych planów na mapach w skali 1:1000 (art. 16 ustawy). Jest to operacja trudna i kosztowna, a ponieważ ustawodawca nie przewidział na ten cel środków, sporządzanie tych planów postępuje bardzo wolno. W art. 4 tej ustawy stwierdza się, że „W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. Powoduje to, że aparat urzędniczy jest zainteresowany wydłużeniem okresu bez planu zagospodarowania, gdyż pozwala to na pełną uznaniowość urzędników, a także oczekiwanie „dowodów wdzięczności” ze strony zainteresowanych. Nie uregulowane stosunki własności gruntów w wielu miastach pogarszają sytuację.

#### 4.2.8. Zaplecze naukowo-badawcze

Rozwój budownictwa mieszkaniowego jest niemożliwy bez stałego postępu technicznego, technologicznego, organizacyjnego i ekonomicznego. Wymaga to prowadzenia prac naukowo-badawczych wytyczających kierunek rozwoju budownictwa. RAPORT 1981 podkreślał, że istniejące zaplecze naukowo-badawcze nie pełni tej roli. Nie stanowi ono motoru postępu i brak mu jakiegokolwiek inicjatywy w tym względzie. Na zaplecze to w roku 1979 składało się 116 jednostek zatrudniających 13 855 pracowników, w tym 174 profesorów. Jednakże działalność jego sprowadzała się jedynie do prac przyczynkowych, fragmentarycznych lub wykonywania zleceń administracyjnych. Prace o szerszych horyzontach, perspektywiczne należały do rzadkości. Główną tego przyczyną była szczupłość środków finansowych

przeznaczanych na ten cel i administracyjny wybór kierunków badań. Dodatkową przyczynę stanowił zanik roli kolegialnych ciał naukowych.

Upływ 25 lat jedynie zintensyfikował te problemy i wszystkie wcześniejsze zarzuty nadal pozostają aktualne. Jednostki badawczo-rozwojowe muszą zabiegać o środki na swe utrzymanie świadcząc najróżniejsze usługi i wykonując prace przyczynkowe, nie podporządkowane szerszemu programowi służącemu rozwojowi budownictwa. Ministerstwo natomiast – jak dotychczas - nie wykazuje zainteresowania opracowaniami, które mogłyby zrationalizować politykę mieszkaniową.

### **4.3. Gospodarka mieszkaniowa**

#### **4.3.1. Porządek prawny**

Istniejący porządek prawny stanowi istotną przeszkodę w prawidłowej gospodarce mieszkaniowej. Związane jest to przede wszystkim z treścią dwóch ustaw (por. 2.3.1 i 3.3.1):

- 1) ustawy o ochronie lokatorów – w odniesieniu do wszystkich lokali najmowanych i
- 2) ustawy o spółdzielczości – w odniesieniu do lokali spółdzielczych.

Pierwsza z nich nie zapewnia ochrony praw właścicieli lokali, a druga samorządności spółdzielców. Zapisy tych ustaw w dużej mierze uniemożliwiają prowadzenie prawidłowej polityki mieszkaniowej.

Niezależnie od tego przedłużający się brak ustawy o prywatyzacji i repriwatyzacji zasobów mieszkaniowych potęguje nabrzmiałe problemy własnościowe i konflikty społeczne, a dodatkowo utrudnia racjonalizację gospodarki istniejącymi zasobami. Szczególnie istotne znaczenie ma to na terenie Warszawy.

Istniejący porządek prawny świadczy o braku polityki mieszkaniowej ze strony państwa i w dużej mierze uniemożliwia ustalenie takiej polityki, która stymulowałaby nie tylko powstawanie nowych mieszkań, lecz również racjonalną gospodarkę zasobami istniejącymi, co wymaga:

- ♦ prowadzenia właściwej polityki czynszowej,
- ♦ stymulowania działań zarówno lokatorów, jak i właścicieli do troski o istniejące zasoby i
- ♦ racjonalizacji gospodarki remontowej.

#### **4.3.2. Struktura własnościowa zasobów**

Struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych w Polsce stanowi utrudnienie dla racjonalnej polityki mieszkaniowej, ale tylko w miastach. Na wsi, gdzie dominują zasoby własnościowe - ponad 93 % mieszkań jest własnością prywatną - problemy te mają znaczenie marginalne. Istniejące w miastach problemy wiążą się przede wszystkim z nieuregulowanym statusem własnościowym dużej części zasobów oraz z wymieszaniem własności w poszczególnych budynkach. Brak zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli, niejednokrotnie pozostających formalnie nadal właścicielami, powoduje zarówno zahamowanie obrotów na rynku wtórnym, jak też skutecznie hamuje przedsięwzięcia remontowe i modernizacyjne.

#### **4.3.3. Prywatyzacja i repriwatyzacja**

Tendencja do przechodzenia mieszkań na własność lokatorów jest obserwowana na całym świecie i musi być uznana za naturalną i pożądaną. Dzieje się tak na skutek stopniowej prywatyzacji zasobów wcześniej wykorzystywanych do najmu. Ze względu na nie zakończony proces repriwatyzacji również sama prywatyzacja doznaje zahamowania.

Odrębnym problemem jest sprzedaż przez gminy pełnowartościowych mieszkań położonych niejednokrotnie w bardzo atrakcyjnych miejscach za kwotę niewspółmiernie niską do ceny rynkowej. Jest to proces korupcyjny i wymaga uregulowania ustawowego, przewidującego ograniczenie kwoty bonifikat.

Chaotyczna prywatyzacja istniejących zasobów komunalnych doprowadziła do wymieszania własności komunalnej i prywatnej, co przy obecnych uregulowaniach prawnych stanowi poważną barierę w gospodarce remontowej.

#### **4.3.4. Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi**

Zarządzanie istniejącymi zasobami mieszkaniowymi naraża różnych problemów w zależności od statusu własnościowego mieszkania. W Tablica 21 wymieniono niezbędne do rozwiązania problemy w poszczególnych kategoriach własnościowych.

#### **4.3.5. Utrzymanie i modernizacja zasobów oraz gospodarka terenami**

Nieuregulowane sprawy własnościowe są przeszkodą dla prawidłowej polityki remontowej, modernizacji zasobów i zarządzania gruntami. W roku 2005 w całym kraju remont kapitalny przeprowadzono jedynie w 3,2 tys. mieszkań. W osiedlach budynków jednorodzinnych problem stanowi zarządzanie i administrowanie wspólnym gruntem i obiektami infrastruktury osiedlowej (nieruchomościami stanowiącymi współwłasność), natomiast w przypadku budynków

wielorodzinnych problem stanowią sprawy gruntów, na których usytuowane są budynki (działki nie odpowiadające wymaganiom stawianym działkom budowlanym).

**Tablica 21. Problemy w zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi**

Rodzaj zasobów	Podstawowe problemy
Mieszkania spółdzielcze	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ pozostawanie w lokalach spółdzielczych osób wobec których sąd orzekł nakaz eksmisji, lecz których nie można wykwaterować ze względu na brak służących do tego celu lokali komunalnych; ta sytuacja i bezskuteczność nawet wyroków sądowych w niektórych przypadkach powoduje narastanie zadłużeń mieszkańców wobec spółdzielni,</li> <li>➤ zadłużenie najemców i windykacja zadłużeń w opłatach,</li> <li>➤ nie uporządkowane sprawy gruntów, na których usytuowane są budynki i osiedla spółdzielcze, w tym sprawy własności gruntów.</li> </ul>
Mieszkania komunalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ustaleniem zakresu zasobów objętych dofinansowaniem lokali mieszkalnych przez gminy,</li> <li>➤ polityka czynszowa, a właściwie jej brak (poza kategorią mieszkań socjalnych) – brak podwyżek,</li> <li>➤ zadłużenie najemców i windykacja czynszów oraz innych należności,</li> <li>➤ prywatyzacja i reprivatyzacja zasobów.</li> <li>➤ lokalne monopole i brak bodźców do efektywnego zarządzania i administrowania zasobami,</li> <li>➤ remonty budynków.</li> </ul>
Mieszkania zakładowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ zamieszkiwanie w tych zasobach osób nie będących pracownikami zakładów i nie mających uprawnień do zamieszkiwania w nich,</li> <li>➤ zadłużenie najemców i windykacja czynszów oraz innych należności,</li> <li>➤ administrowanie zasobami,</li> <li>➤ stan techniczny i remonty budynków,</li> <li>➤ prywatyzacja zasobów.</li> </ul>
Mieszkania osób fizycznych	<p><b>Problemy występujące w przypadku budynków jednorodzinnych:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ wyposażenie techniczne budynków (w zabudowie wiejskiej i peryferyjnej),</li> <li>➤ utrzymanie techniczne budynków,</li> <li>➤ zarządzanie i administrowanie wspólnym gruntem i obiektami infrastruktury osiedlowej (nieruchomościami stanowiącymi współwłasność).</li> </ul> <p><b>Problemy występujące w budynkach wielorodzinnych wspólnot mieszkaniowych:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ zadłużenie części właścicieli i windykacja zaległych zaliczek,</li> <li>➤ stan techniczny i remonty budynków,</li> <li>➤ sprawy gruntów na których usytuowane są budynki (działki nie odpowiadające wymaganiom stawianym działkom budowlanym).</li> </ul>

#### 4.3.6. Polityka czynszowa i pomoc mieszkaniowa

Niezależnie od problemów lokalnych różniących gminy między sobą w zależności od zróżnicowania zasobów pod względem własnościowym i od warunków lokalnych, w każdej gminie istnieje problem polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli dzięki komunalnym zasobom mieszkaniowym. Brak sprecyzowanej polityki mieszkaniowej

na szczeblu państwa powoduje w konsekwencji wymieszanie gospodarki mieszkaniowej z pomocą społeczną. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest absurda polityka czynszowa. W lokalach wynajmowanych, a w szczególności w zasobach komunalnych czynsze ustalane są w całkowitej abstrakcji od kosztów eksploatacji, przy czym argumentem jest tu troska o zapewnienie mieszkań o tanim czynszu dla rodzin ubogich. Efektem tego jest nie tylko degradacja posiadanych zasobów, lecz brak obiektywnej oceny zarówno co do kosztów utrzymania zasobów, jak też co do wielkości udzielanej pomocy społecznej.



## 5. DOŚWIADCZENIA EUROPEJSKIE

### 5.1. Ogólne zasady polityki mieszkaniowej

Mieszkanie jest dobrem długotrwałym o stosunkowo wysokim koszcie wytworzenia, a 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. Nieznane są kraje, w których w długim okresie tylko stosunki rynkowe, bez publicznej interwencji, regulowały dostępność i użytkowanie mieszkań.

Mimo zdecydowanie lepszej sytuacji mieszkaniowej w krajach Europy Zachodniej, wszystkie te kraje stosowały w całym okresie powojennym aktywną **politykę mieszkaniową**, która była i pozostaje nadal ważnym składnikiem ogólnej polityki gospodarczej i społecznej. Polityka mieszkaniowa zorientowana jest na podnoszenie jakości zasobów mieszkaniowych, dynamizowanie wzrostu budownictwa mieszkaniowego i podaży mieszkań we wszystkich podsektorach, a zwłaszcza w podsektorze czynszowych mieszkań komunalnych oraz mieszkań budowanych przez organizacje mieszkaniowe nie nastawione na zysk. Punktem wyjścia dla tej polityki jest powszechne przekonanie, że mieszkanie nie jest tylko towarem i istnieje gospodarcza celowość i społeczna konieczność wspierania ze środków publicznych rozwoju określonych segmentów budownictwa mieszkaniowego i dostępności mieszkań dla słabszych ekonomicznie grup ludności. Bez tego wsparcia bowiem nawet w bogatych krajach znaczna część społeczeństwa byłaby pozbawiona możliwości posiadania godziwych warunków mieszkaniowych, a w konsekwencji motywacji uczestniczenia w procesie rozwoju gospodarczego, wzrostu produktywności pracy i zwiększenia dochodów. Długoletnie doświadczenia polityki mieszkaniowej w krajach europejskich pokazały, że mieszkalnictwo nie jest sektorem, do którego mają zastosowanie reguły czysto komercyjne. Nie mogą one być zupełnie wyeliminowane, ale konieczne są systemy interwencji na rynku mieszkaniowym.

Spośród wielu celów polityki mieszkaniowej rządów jako pierwszoplanowe wymienia się:

- likwidację ilościowego niedoboru mieszkań i przywrócenie globalnej równowagi na rynku mieszkaniowym,
- obniżenie poziomu cen mieszkań poprzez wzrost ich podaży, zarówno w podsektorze wolnorynkowym, jak i w podsektorze subsydiowanym,
- zapewnienie dostępu do mieszkań o umiarkowanym standardzie i kosztach grupom ludności o niskich i średnich dochodach w drodze wspierania publicznego budownictwa mieszkaniowego, organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk i indywidualnych inwestorów budujących mieszkania na użytek własny,
- ochronę lokatorów przed nadmiernym wzrostem czynszów za mieszkania najmowane,
- zwiększenie poziomej i pionowej ruchliwości ludności, niezbędnej do prawidłowej alokacji środków i wzrostu produktywności pracy.

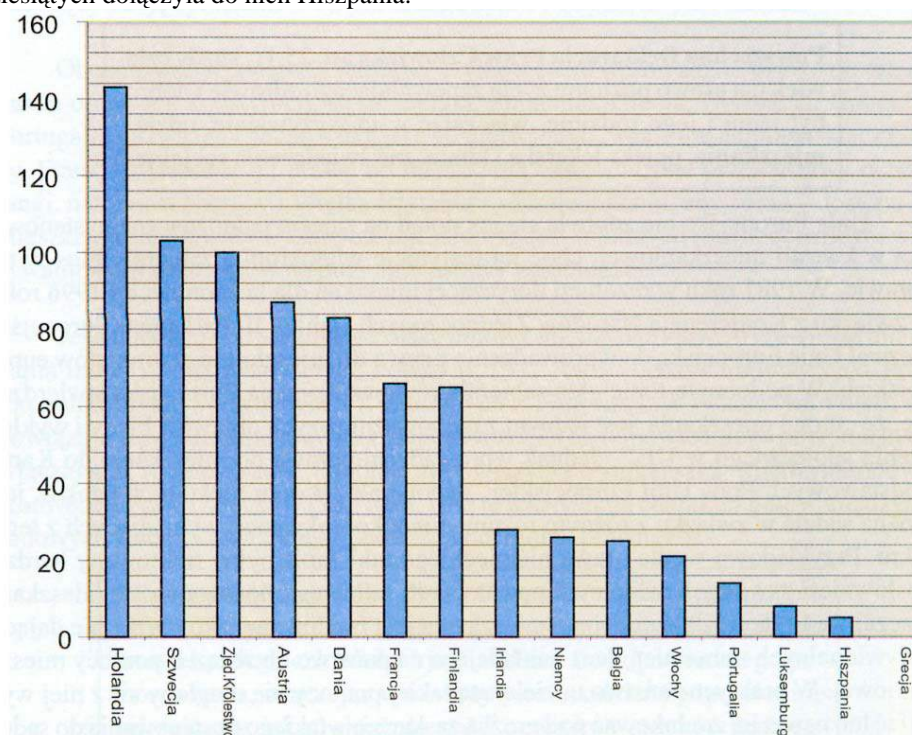
Celem realizacji formułowanych i stopniowo modyfikowanych celów polityki mieszkaniowej, zwłaszcza utrzymania wzrostowych tendencji w budownictwie mieszkaniowym, rządy poszczególnych krajów stosowały generalnie cztery grupy środków i narzędzi oddziaływania:

- 1) tworzenie zachęt do napływu kapitałów do sektora mieszkaniowego, a w szczególności zachęcanie prywatnego rynku kapitałowego do angażowania środków finansowych w rozwój sektora mieszkaniowego oraz wspieranie konkurencji na rynku podaży mieszkaniowych kredytów hipotecznych,
- 2) angażowanie znacznych środków publicznych (głównie budżetu centralnego) w celu wspierania skłonności ludności do oszczędzania na mieszkanie, stymulacji budownictwa mieszkaniowego o umiarkowanym standardzie i poszerzenia dostępności mieszkań po cenach kształtujących się poniżej cen wolnorynkowych,
- 3) konstruowanie i realizacja wieloletnich rządowych programów (planów) popierania ze środków publicznych budownictwa mieszkaniowego głównie dla ludności o niższych i średnich dochodach.
- 4) oddziaływanie za pomocą środków prawnych i finansowych na umiarkowany poziom czynszów w podsektorze społecznych mieszkań czynszowych (por. Rys. 23).

W polityce subwencjonowania i w rezultacie kredytowania budownictwa, głównie z przeznaczeniem mieszkań na wynajem, preferowano grupy ludności o skromnych dochodach: osoby młode, rodziny wielodzietne oraz osoby starsze - emerytów i rencistów. Naczelną zasadą polityki wspomagania dostępności mieszkań jest ułatwianie dostępu do mieszkań (wynajmowanych względnie posiadanych na własność) tym grupom ludności i gospodarstwom domowym, których poziom dochodu uniemożliwia pokrycie rynkowej ceny mieszkania. Jedną z grup korzystających z ułatwień, a ściślej - publicznego wsparcia finansowego w dostępie do mieszkań - są osoby ubiegające się o wynajem względnie kupno pierwszego w życiu mieszkania.

Jako jedno z narzędzi aktywnej polityki mieszkaniowej państwa i interwencji rządów w sektorze mieszkaniowym traktowane było przez długi okres powojenny **programowanie rozwoju** budownictwa mieszkaniowego. Programowanie w skali gospodarki narodowej, obejmujące także budownictwo mieszkaniowe, wprowadzone zostało najwcześniej we Francji, Holandii, Norwegii i Szwecji, a następnie w Austrii i Włoszech oraz nieco później w Belgii, W. Brytanii i

Finlandii. Pod koniec lat sześćdziesiątych programowanie było już stosowane w większości omawianej grupy krajów, w latach siedemdziesiątych dołączyła do nich Hiszpania.



**Rys. 23. Zasoby społecznych mieszkań czynszowych w państwach „15” w przeliczeniu na 1000 mieszkańców.**  
**Źródło:** Jacek Życiński „Historia mieszkaniowej solidarności. Budownictwo w Europie Zachodniej”, Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa. Fundacja Bezdolnych, Warszawa

Potrzeba programowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, lub szerzej mieszkalnictwa, wynikała z przeświadczenia o konieczności korygowania mechanizmu rynkowego w zakresie alokacji środków w sektorze mieszkaniowym i dystrybucji wytworzonych dóbr w postaci mieszkań. Powszechne było poza tym przekonanie, iż rozładowanie ilościowego niedoboru mieszkań i znacząca poprawa warunków mieszkaniowych wszystkich społeczno-dochodowych grup ludności są niemożliwe w perspektywie kilku lub kilkunastu lat bez aktywnej roli państwa i włączenia w ten proces odpowiednich środków publicznych. Nie jest zatem przypadkowe, że przygotowywane przez rządy i zatwierdzane przez parlamenty programy były oficjalnie najczęściej nazywane programami popierania budownictwa mieszkaniowego (i modernizacji mieszkań) lub wręcz programami popierania tego budownictwa przy udziale środków publicznych.

W roku 1988 został założony Europejski Komitet Łącznikowy na rzecz Mieszkalnictwa Socjalnego – CECODHAS (Comite Europeen de Coordination de l'Habitat Social). Jest to międzynarodowe stowarzyszenie non-profit, działające w oparciu o prawo belgijskie, akredytowane przy Komisji Europejskiej. Należy do Platformy Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych. Członkami komitetu jest 46 regionalnych i narodowych federacji z 19 krajów UE, które łącznie dostarczyły 14,2 miliony mieszkań. Za swą misję CECODHAS przyjęła:

- ♦ promowanie i wspieranie taniego budownictwa socjalnego w UE,
- ♦ reprezentowanie swych członków, a tym samym osób, którym zapewniono mieszkania, wobec władz europejskich,
- ♦ rozwijanie współpracy i wzajemnego wspierania się pomiędzy członkami poprzez wspólne działanie i konsultacje,
- ♦ zwiększanie ekonomicznej, technicznej i społecznej efektywności swoich członków.

Rezultatami działań członków CECODHAS jest 35 mln wybudowanych domów, 10 mln mieszkań własnościowych, 25 mln mieszkań niskoczynszowych, a ogólnie – zapewnienie miejsc zamieszkania dla 100 mln osób.

W celu wypełnienia swej misji, CECODHAS stara się pozyskiwać fundusze strukturalne i kierować zainteresowania krajowych i europejskich instytucji i władz na zagadnienia budownictwa społecznego i świadczyć pomoc dla swych członków w tworzeniu transnarodowych spółek dla tego budownictwa.

Budownictwo społeczne najłatwiej scharakteryzować podając jego trzy cechy:

- ♦ ilość budowanych mieszkań wynika z programu władz państwowych, a nie z wielkości realnego popytu,
- ♦ cena mieszkania nie wynika z relacji rynkowych, lecz jest ustalana przez władze publiczne,
- ♦ budowa i zarządzanie mieszkaniami zapewniane jest przez organizacje działające bez zysku, w ramach specyficznych zasad ustalonych dla tego rodzaju działalności.

Kraje „Starej Unii” rozwiązały swe problemy mieszkaniowe dzięki różnym formom budownictwa społecznego. Dość powiedzieć, że na początku lat pięćdziesiątych w Wielkiej Brytanii, a we Francji na przełomie lat pięćdziesiątych i

sześćdziesiątych ponad 80 % nowobudowanych mieszkań powstawało w wyniku różnych form budownictwa społecznego. W dużej mierze budownictwo społeczne jest budownictwem czynszowym (por. Rys. 23), które z czasem ulega zmianie na własnościowe przez sprzedaż lokatorom. W wielu krajach (Hiszpania, Grecja, Portugalia, Włochy, Irlandia, Luksemburg) dominuje jednak od początku społeczne budownictwo własnościowe.

## 5.2. Rozwiązania prawne

Odrębne ustawy, zawierające kompleksowe regulacje prawno-organizacyjne i finansowe, miały m.in. takie kraje, jak Wielka Brytania, Holandia i Szwecja. Ustawy określały:

- główne grupy adresatów publicznej pomocy finansowej na mieszkanie,
- źródła i formy subsydiów kierowanych na wspomaganie popytu mieszkaniowego i dostępności mieszkań,
- główne zasady subsydiowania czynszowego budownictwa komunalnego i organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk oraz prywatnego budownictwa w celach najmu mieszkań po umiarkowanych czynszach i mieszkań przeznaczonych na własny użytek inwestora i jego rodziny,
- instytucje i struktury organizacyjne zajmujące się dystrybucją środków budżetowych i pozyskiwaniem kapitałów spoza sektora mieszkaniowego,
- uprawnienia i obowiązki rządu, samorządów lokalnych - gmin oraz pozarządowych organizacji mieszkaniowych.

Szczególną rolę ustawy przewidywały dla samorządów lokalnych. Można tu wyróżnić cztery główne obszary działalności budowlano-mieszkaniowej gmin:

- 1) przygotowanie, zatwierdzanie i nadzór nad realizacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz gospodarka terenami,
- 2) budowa i oddziaływanie na dostępność mieszkań o umiarkowanym standardzie i kosztach - dla grup ludności o niskich i średnich dochodach,
- 3) udział w przygotowaniu oraz realizacji lokalnych programów budownictwa i modernizacji budynków mieszkalnych oraz rewitalizacji zespołów zabudowy mieszkaniowej,
- 4) współuczestniczenie w kształtowaniu lokalnej polityki czynszowej i dystrybucja niektórych form publicznej pomocy finansowej na mieszkanie.

Dla zwiększenia efektywności finansowania ze środków budżetowych stosuje się nowy sposób redystrybucji środków publicznych (z budżetu centralnego) odchodzący od równomiernego podziału środków budżetowych na głowę (per capita), a polegający na ogłaszaniu przez organy centralne (rząd) konkursu na najlepsze projekty władz lokalnych w sprawie rozwiązania ważnego problemu (np. rewitalizacja miast). Granty w konkursie otrzymują projekty najlepiej rozwiązujące problem. W kryteriach oceny projektów brane jest pod uwagę ile do pieniędzy grantu dołożą władze lokalne i ile te środki publiczne potrafią przyciągnąć inwestycji prywatnych. Ta nowa zasada redystrybucji kładzie więc nacisk na partnerstwo i terytorializację.

Niezależnie od ogólnokrajowego bankowo-budżetowego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego o umiarkowanym standardzie i kosztach - gminy odgrywają znaczącą rolę w oddziaływaniu na dostępność tańszych mieszkań dla grup ludności o niskich i średnich dochodach.

Gminy są inwestorami zaledwie w 3-5% budownictwa mieszkaniowego ogółem, a czynszowe mieszkania komunalne budowane przez gminy mają charakter interwencyjny i są wynajmowane z reguły grupom ludności wymagającym specjalnej troski ze strony władz i społeczności lokalnych. Na poziom ceny za mieszkania i w rezultacie na dostępność mieszkań dla ludności o niskich i średnich dochodach gminy oddziałują przede wszystkim pośrednio - środkami ekonomicznymi i działaniami organizacyjnymi. Podmiotem określonych preferencji o charakterze rzeczowym, finansowym i fiskalnym są najczęściej różne organizacje mieszkaniowe, a także właściciele - zarządcy czynszowi zasobami mieszkaniowymi. Współuczestniczenie samorządów lokalnych w kształtowaniu polityki czynszowej i przyznawaniu publicznej pomocy finansowej na mieszkanie polega z reguły na:

- ustalaniu poziomu i tempa wzrostu czynszów za wynajem mieszkań w zasobach komunalnych zarządzanych przez publiczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe,
- pośrednim oddziaływaniu na poziom czynszów za mieszkania udostępniane przez organizacje mieszkaniowe nie nastawione na zysk,
- przyznawaniu dodatków mieszkaniowych i częściowej partycypacji budżetów gmin w wydatkach ponoszonych na ten cel,
- dostarczeniu mieszkań gospodarstwu domowemu o najniższych dochodach.

Wraz z obniżeniem poziomu i udziału czynszowego budownictwa komunalnego wzrosła w badanych krajach rola samorządów lokalnych w poszukiwaniu i dostarczaniu stosunkowo tańszych mieszkań gospodarstwu domowemu o najniższych dochodach. Gminy nierzadko sporządzają listy osób uprawnionych do wynajmu mieszkań o stosunkowo niskich czynszach. Przy braku własnych mieszkań odzyskiwanych w wyniku ruchu lokatorów zawierają umowy z odpowiednimi organizacjami mieszkaniowymi nie nastawionymi na zysk. Organizacje zobowiązują się do budowy i najmu mieszkań wskazanym przez gminę rodzinom w zamian za określoną pomoc gminy w fazie budowy mieszkań. Pomoc taka polega z reguły na udostępnianiu po niższych cenach terenów budowlanych, wniesieniu przez gminę odpowiednich udziałów lub na kwotowych subsydiach budowlanych. Zawieranie umów i inne formy współpracy gmin z

organizacjami mieszkaniowymi przyczyniają się do urozmaicenia oferty mieszkaniowej dla grup ludności o niskich dochodach, włączając użytkowników w proces ponoszenia kosztów eksploatacji.

### 5.3. Rozwiązania finansowe

Podstawowym źródłem środków na budowę lub kupno mieszkania jest oferowany w otwartym i wyspecjalizowanym systemie bankowym kredyt hipoteczny, pokrywający z reguły do 80% kosztu budowy bądź ceny kupna mieszkania. Kredyt spłacany jest w okresie 15-35 lat - przy stałej stopie oprocentowania, stosowanej z reguły do połowy lat osiemdziesiątych i najczęściej zmiennej po tym okresie. W odniesieniu do niektórych grup pożyczkobiorców i segmentów budownictwa mieszkaniowego powszechne jest stosowanie systemu podwójnie indeksowanych spłat pożyczek.

W wielu krajach stosuje się nadal kilka form budżetowego wspomagania wzrostu popytu mieszkaniowego i dostępności mieszkań. Do najważniejszych należą:

- bezpośrednie jednostkowe subsydia budowlane udzielane inwestorom, z reguły osobom prawnym - głównie różnym organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk,
- kwotowe subsydia budowlane (granty) udzielane rodzinom (głównie wielodzietnym) o umiarkowanych dochodach, budującym lub kupującym mieszkanie na własny użytek,
- pokrywanie z budżetu państwa części rynkowego oprocentowania hipotecznych kredytów mieszkaniowych,
- ulgi podatkowe będące pośrednią formą subsydiów budowlanych,
- dodatki mieszkaniowe ułatwiające dostępność do mieszkań, zwłaszcza czynszowych, rodzinom o najniższych dochodach.

W odniesieniu do określonych segmentów gospodarki mieszkaniowej (mieszkania najmowane po umiarkowanych czynszach i mieszkania prywatne o umiarkowanym standardzie i kosztach, przeznaczone na użytek własny) stosowana jest generalna zasada częściowego dotowania kosztu budowy bądź ceny kupna mieszkania, nie dotowania natomiast gospodarki zasobami mieszkaniowymi. W system czynszów ekonomicznych wkomponowany jest bowiem podsystem dodatków mieszkaniowych dla najsłabszych ekonomicznie grup ludności.

Przez długi okres powojenny główna część subsydiów budowlanych kierowana była na pobudzenie popytu na nowe mieszkania i łagodzenie barier dostępności tych mieszkań dla grup ludności o niskich i średnich dochodach, w tym dostępności **pierwszego** mieszkania najmowanego (czynszowego) lub nabywanego na własność. Wydatkowanie środków publicznych odbywa się pod pragmatycznie traktowanym hasłem: „Pomożemy ci, abyś sam mógł rozwiązać swój problem mieszkaniowy”.

Ogólnie biorąc polityka mieszkaniowa obejmuje system finansowania zapewniający wsparcie ze środków publicznych zarówno na:

- 1) budowę mieszkań na wynajem – z przeznaczeniem dla rodzin uboższych, jak też dla
- 2) budowę lub zakup mieszkań na własność – w przypadku rodzin posiadających zdolność kredytową; w tym przypadku subsydia są ograniczone do mieszkań o zwykłym standardzie - nie są dostępne w przypadku mieszkań luksusowych. Niezależnie od tego, system dodatków mieszkaniowych w ramach pomocy socjalnej umożliwia najuboższym pokrycie kosztów czynszu w mieszkaniach wynajmowanych.

### 5.4. Subsydiowanie budowy mieszkań na wynajem

W każdym kraju Unii Europejskiej, który może pochwalić się sukcesem w pokonaniu deficytu mieszkaniowego, na pewnym etapie rozwoju gospodarczego budownictwo mieszkań na wynajem było lub nadal jest mocno dotowane. Dotacje te polegały głównie na subwencjach bezpośrednich dla inwestorów budujących mieszkania na wynajem - w niektórych krajach udział mieszkań budowanych na wynajem przekraczał 40 % ogółu budowanych mieszkań. Jednakże ogólnie biorąc, subsydia ze środków publicznych są przeznaczane zarówno dla właścicieli, jak i lokatorów, a niekiedy nawet w większym procencie dla lokatorów.

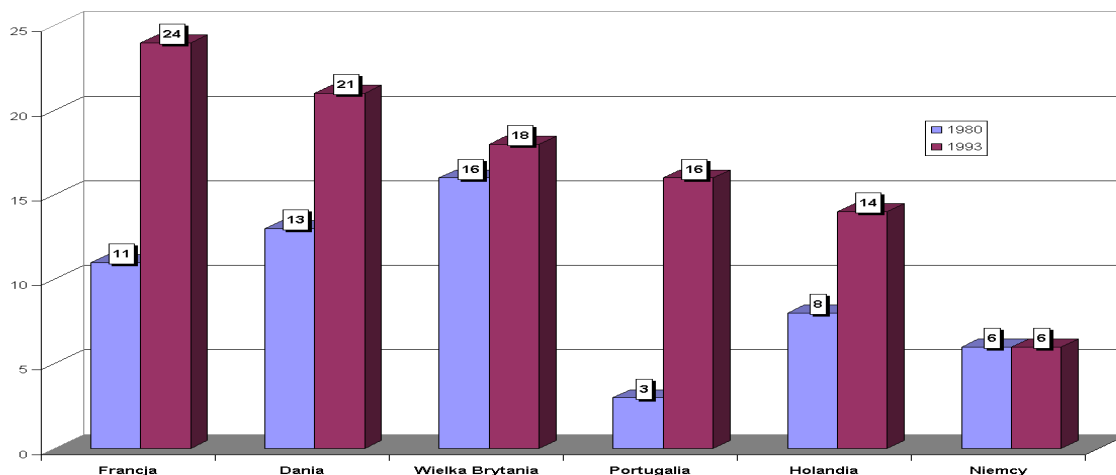
W finansowaniu mieszkalnictwa coraz większe jest zaangażowanie środków pochodzących z różnego rodzaju funduszy ubezpieczeniowych i emerytalnych, a także od pracodawców. W Polsce brakuje jeszcze tego rodzaju źródeł zasilania finansowania mieszkalnictwa.

W krajach europejskich zwiększa się znaczenie dodatków mieszkaniowych chroniących uboższych lokatorów przed skutkami wysokich czynszów - Rys. 24. W większości krajów wzrósł odsetek gospodarstw domowych otrzymujących te dodatki. Dzięki takiej polityce państwa możliwe jest ponoszenie przez mniej zamożne gospodarstwa domowe wyższych kosztów utrzymania mieszkań oraz zapewnienie im dostępu do nowych zasobów, także w sektorze prywatnych mieszkań na wynajem.

### 5.5. Subsydiowanie budowy mieszkań na własność

Dwiema głównymi barierami ograniczającymi popyt na mieszkania i dostępność mieszkań dla grup ludności o niskich, a nawet średnich dochodach są:

- początkowy wkład środków własnych inwestora oraz



**Rys. 24. Odsetek gospodarstw domowych otrzymujących dodatki mieszkaniowe w roku 1980 i 1993 w wybranych krajach Europy**

- poziom rynkowej stopy oprocentowania hipotecznych kredytów mieszkaniowych.

Łagodzenie negatywnego wpływu obu tych barier należy do podstawowych kanonów aktywnej polityki mieszkaniowej rządów.

W niektórych krajach były stosowane ujednolicone zasady kredytowania niekomercyjnego budownictwa mieszkaniowego (organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk i osób fizycznych budujących lub kupujących mieszkania na własny użytek). Środki własne inwestora, warunkujące uzyskanie długoterminowego kredytu hipotecznego (często gwarantowanego przez rząd lub z subwencjonowaną stopą oprocentowania), wynosiły z reguły 20% kosztów budowy lub ceny kupna mieszkania lub domu, albo hipotecznej wartości nieruchomości. W większości jednak krajów udział początkowego wkładu własnego inwestora zależał od formy własności i statusu użytkownika mieszkań. W przypadku mieszkań czynszowych budowanych przez samorządy lokalne lub товариства mieszkaniowe nie nastawione na zysk, początkowy udział środków własnych inwestora nie przekraczał kilku procent kosztów budowy, a często nie był wymagany w ogóle. Początkowy wkład własny członka na budowę mieszkania spółdzielczego kształtował się w latach 60. i 70. w omawianych krajach od 5 do 25%. W przypadku budowy lub kupna mieszkania przez osoby fizyczne na użytek własny, początkowe środki własne wynosiły od 15 do 30%. W przypadku banków wyspecjalizowanych w udzielaniu hipotecznych kredytów mieszkaniowych na budowę bądź kupno domów lub mieszkań udział kredytu z reguły nie przekracza 80% kosztów budowy względnie ceny kupna mieszkania. W latach 80. i 90. zmalała jedynie nieco rola bezpośrednich subwencji przedmiotowych – kapitałowych – w formie kwotowych subwencji budowlanych oraz w formie obniżonej stopy procentowej od mieszkaniowych kredytów hipotecznych.

Wzrost poziomu dochodów gospodarstw domowych i osiągnięcie ogólnej równowagi na rynku mieszkaniowym przyczyniły się do zwiększenia roli indywidualnych subsydiów (zależnych od poziomu dochodu i innych cech gospodarstwa domowego) stanowiących na początku lat 80. ponad połowę ogólnej wartości subsydiów mieszkaniowych. W latach następnych występował dalszy wzrost udziału subsydiów pośrednich w postaci ulg podatkowych.

W niektórych krajach stosowane były budowlane subsydia (granty) przyznawane indywidualnym inwestorom – osobom fizycznym na budowę bądź kupno mieszkań. Wypłacane były jednorazowo lub w okresie pierwszych kilku lat. W Holandii np. system subsydiowania obowiązujący w latach 1969-1983 zakładał możliwość uzyskania subsydium kwotowego w okresie pierwszych kilku lat po wybudowaniu czy kupnie mieszkania, kiedy obciążenia budżetu gospodarstwa domowego kosztami mieszkania były stosunkowo największe i powinny być odpowiednio złagodzone.

Kwotowe subsydia budowlane były i są nadal przyznawane w większości krajów zachodniej Europy. Oferowane są inwestorom budownictwa czynszowego, najczęściej osobom prawnym (różnym organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk) oraz osobom fizycznym budującym lub kupującym domy i mieszkania na własny użytek.

W większości krajów powszechnie stosowanym do połowy lat 70. środkiem i sposobem łagodzenia ekonomicznych skutków zbyt wysokiego oprocentowania pożyczek budowlanych zaciąganych na rynku kapitałowym, było pokrywanie ze środków budżetu państwa części (z reguły prawie połowy) takiego oprocentowania. W niektórych krajach, np. w Hiszpanii, taka forma subsydium jest nadal stosowana. W latach 70. w krajach stosujących publiczne wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego i dostępności mieszkań pokrywana była – z budżetu państwa – prawie połowa rynkowego oprocentowania pożyczek mieszkaniowych. Innymi słowy, subsydiowana była różnica pomiędzy rynkową stopą a tzw. stopą umiarkowaną – określaną przez rządy i parlamenty – zachęcającą inwestorów do budowy, kupna bądź modernizacji mieszkania.

Uprawnienia i decyzje dotyczące subsydiów, głównie budowlanych, znajdowały się na szczeblu centralnym – rządowym. Jedynie w krajach o strukturze federalnej i dużej autonomii regionów decyzje dotyczące niektórych – z reguły uzupełniających – subsydiów podejmowane były na szczeblu pośrednim, np. kantonu w Szwajcarii, landu – kraju w Niemczech, regionu – wspólnoty autonomicznej w Hiszpanii, czy jednego z 3 regionów w Belgii.

W przypadku budowy, kupna domu lub mieszkania na własność powszechnie stosowaną formą subsydiów mieszkaniowych są ulgi podatkowe. Traktuje się je jako jedną ze skutecznych zachęt do budowy lub kupna domów jednorodzinnych, czy mieszkań w budynkach wielorodzinnych. W niektórych krajach ulgi te zaliczane są do subsydiów indywidualnych, gdyż ich wysokość zależy od poziomu dochodu do opodatkowania lub wartości domu czy mieszkania, a w konsekwencji od jego standardu.

W przeważającej liczbie krajów z ulg podatkowych, zwanych często „subsydiami podatkowymi”, korzystali i nadal korzystają wszyscy właściciele - użytkownicy domów i mieszkań, niezależnie od poziomu dochodów gospodarstw domowych. W celu uniknięcia dotowania ze środków publicznych „luksusu mieszkaniowego” w niektórych krajach - wraz ze wzrostem kosztu budowy względnie ceny nabycia (wartości) nieruchomości - stosowany był degressywny wskaźnik ulgi podatkowej, np. 0,5 ulgi standardowej.

W niektórych krajach (nordyckich i Holandii) - oprócz wydatków związanych ze spłatą kredytu - podstawa dochodu do opodatkowania może być pomniejszona również o podatek od nieruchomości czy opłaty z tytułu dzierżawy (wieczystego użytkowania) parceli budowlanej. Z dodatkowej kwoty ulgi korzystają właściciele-użytkownicy pierwszego wybudowanego lub kupionego domu. W wielu krajach subsydia mieszkaniowe w formie ulg podatkowych stanowiły relatywnie największą część rządowych subsydiów mieszkaniowych ogółem. Z takich ulg korzystało około 70 % właścicieli-użytkowników domów jednorodzinnych.

Wspólnymi celami i zarazem cechami systemów zmniejszania obciążeń z tytułu budowy, kupna i użytkowania mieszkań są m.in.:

- zmniejszenie obciążeń z tytułu mieszkania w pierwszych latach jego użytkowania (dostosowanie poziomu opłat do możliwości płatniczych gospodarstw domowych, zwłaszcza młodych) i ich stopniowy wzrost w późniejszym czasie, kiedy dochody gospodarstw będą wyższe,
- zapobieganie spadkowi realnej wartości spłacanych pożyczek budowlanych, co w warunkach inflacji ma istotne znaczenie dla zachęcania rynku kapitałowego do angażowania środków finansowych w budowę i ulepszanie mieszkań,
- większe uzależnienie poziomu czynszu od wartości użytkowej, a nie od okresu budowy mieszkania,
- dalsze ograniczenie subsydiów przedmiotowych na rzecz rozszerzenia różnych form subsydiów podmiotowych, uzależnionych głównie od sytuacji materialnej gospodarstwa domowego.

Inwestorzy korzystający ze środków publicznych są zobligowani do przestrzegania określonych pułapów standardowych (powierzchni i – rzadziej - wyposażenia mieszkań, typu zabudowy i lokalizacji budynku lub zespołu budynków). W zakresie wielkości i wyposażenia mieszkań bądź domów obowiązywały dolne i górne ograniczenia standardowe, jednak z wyraźnym położeniem akcentu na niedopuszczanie do przekroczenia przyjętych górnych pułapów standardowych. Przestrzegana jest bowiem konsekwentnie generalna zasada nie subsydiowania ze środków budżetu (podatników) „luksusu mieszkaniowego”, a ściślej - budowy mieszkań o zbyt wysokim standardzie i w rezultacie wysokich kosztach i cenach. Respektowanie określonych wymagań standardowych jest przede wszystkim podstawowym warunkiem uzyskania przez inwestora bezpośrednich subsydiów budowlanych. Dotyczy to głównie czynszowego budownictwa komunalnego oraz budownictwa różnych organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk.

Przykładami wykorzystywania polityki i systemu kredytowania oraz subsydiowania budownictwa mieszkaniowego w oddziaływaniu na standard mieszkań i domów jednorodzinnych mogą być Norwegia, Szwecja i Holandia. W Norwegii w latach 70. przyjęto 100 m<sup>2</sup> jako górny pułap powierzchni użytkowej mieszkania, na którego budowę lub zakup korzystano z subwencjonowanego kredytu. W Szwecji powierzchnia subsydiowanych mieszkań lub domów nie może przekraczać 120 m<sup>2</sup>. W Holandii, przy ograniczeniu powierzchni subsydiowanych mieszkań, wyposaża się je w różne urządzenia.

## 5.6. Preferencje dla pierwszych mieszkań

W przeważającej liczbie krajów nie występowały i nie występują oddzielne organizacyjno-prawne lub finansowe podsystemy wspomagania dostępności pierwszego mieszkania. Ułatwienia w uzyskaniu pierwszego mieszkania, w tym dla tzw. specjalnych grup ludności (młode małżeństwa, rodziny wielodzietne, samotne osoby pracujące lub uczące się i często wychowujące dzieci), są integralną częścią ogólnego systemu ułatwień, uwzględniającego aktualny i przyszły poziom dochodu gospodarstwa domowego. O możliwości skorzystania z publicznej pomocy finansowej ułatwiającej dostęp do pierwszego mieszkania nie decyduje ex definitione wiek małżonków czy brak mieszkania, lecz status materialny i posiadane warunki mieszkaniowe.

Od przedstawionej generalnej zasady w niektórych krajach są stosowane wyjątki, polegające na dodatkowych preferencjach (ulatawieniach) w odniesieniu do osób ubiegających się o pierwsze mieszkanie, zwłaszcza młodych małżeństw. Za przykład mogą posłużyć kraje nordyckie (głównie Szwecja) oraz Hiszpania. W Szwecji osoby budujące (kupujące) pierwszy dom lub mieszkanie korzystają z dodatkowej ulgi podatkowej. W Hiszpanii młodzi współmałżonkowie (którzy nie przekroczyli 30 lat) budujący lub kupujący mieszkania po raz pierwszy są - w ramach „Programu mieszkalnictwa regulowanego”, czyli wspomagane przez rząd centralny i rządy wspólnot autonomicznych - uprawnieni do korzystania z:

- ♦ nisko oprocentowanych kredytów pokrywających 70% kosztu budowy bądź ceny kupna mieszkania,



- ♦ dodatkowej pomocy bezzwrotnej na pokrycie części wymaganego początkowego wkładu środków własnych inwestora.

W pierwszej połowie lat 90. preferencyjne oprocentowanie pożyczek wynosiło 6,5% w skali rocznej w porównaniu z rynkowym oprocentowaniem 14,5%. Inwestorzy objęci „Programem mieszkalnictwa regulowanego”, budujący czy kupujący domy lub mieszkania na własny użytek, korzystają ponadto z dotacji wypłacanej z budżetu centralnego, stanowiącej równowartość 5% tzw. pożyczki kwalifikowanej, czyli pożyczki z preferencyjnym oprocentowaniem.

W niektórych wspólnotach autonomicznych, np. w Autonomicznej Wspólnocie Katalonii, młode małżeństwa budujące lub kupujące pierwsze mieszkanie są uprawnione do dodatkowej pomocy na początkowy wkład budowlany, równej także 5% wspomnianej pożyczki kwalifikowanej. Sprzedaż domu lub mieszkania przed upływem 5 lat jest równoznaczna z utratą (zwrotem) korzyści finansowych. W sumie miesięczne spłaty rat i oprocentowania hipotecznej pożyczki mieszkaniowej są prawie dwukrotnie niższe w porównaniu z obciążeniami, które wynikałyby z zaciągnięcia pożyczki z wolnorynkowym oprocentowaniem - ponad dwukrotnie wyższym od oprocentowania subwencjonowanego - wysoce preferencyjnego.

## 5.7. Rozwiązania stosowane w poszczególnych krajach Unii

Jak już wspomniano, kraje „Starej Unii” rozwiązały swe problemy mieszkaniowe dzięki różnym formom budownictwa społecznego. W dużej mierze było to budownictwo czynszowe, które obecnie ulega zmianie na własnościowe przez sprzedaż lokatorom, choć w wielu krajach od początku było to budownictwo własnościowe. Forma własności w mieszkalnictwie była zależna raczej od tradycji niż od zamożności społeczeństwa – w Hiszpanii i Irlandii nie należących do najbogatszych około 80 % mieszkań jest własnościowych, a w Niemczech i Szwecji uważanych za kraje zamożne – jedynie około 40 %. Udział mieszkalnictwa w PKB często przekracza 5 %, lecz sama pomoc publiczna w tej dziedzinie (świadczona w różnej formie) często przekracza 2 % PKB (w Wielkiej Brytanii pod koniec lat 90. – 2,6 %, Szwecja – 2,7 %). Poniżej podano nieco informacji o rozwiązaniach stosowanych w poszczególnych krajach Starej Unii.

### Austria

Około 60 % mieszkań powstałych po roku 1945 zbudowano z udziałem subwencji państwowych, a w przypadku mieszkań wielorodzinnych procent ten sięga 75. W ostatnich latach aż 80 % nowo budowanych domów korzysta z subwencji państwowych, a subwencjami jest też wspierane 20 % remontów.

### Belgia

Do finansowania społecznego budownictwa czynszowego powołano dwie spółki o zasięgu krajowym: Krajową Spółkę Mieszkaniową – SNL i Krajową Spółkę Małej posiadłości Wiejskiej – SNT, które finansowały belgijskie tbs-y, a do rozwiązywania problemów architektonicznych, prawnych, ekonomicznych, socjologicznych itp. powołano w roku 1956 Krajowy Instytut Mieszkaniowy.

### Dania

Duńczycy wydają na mieszkania 30 % swych dochodów przy średniej unijnej nie przekraczającej 20 %.

Obecnie kluczowym elementem duńskiej polityki mieszkaniowej są tbs-y, do których dostępnie jest ograniczony żadnym kryterium dochodowym. Społeczne budownictwo czynszowe korzysta z subwencji, a społeczne budownictwo własnościowe - z ulg podatkowych. Specyficzną formą jest budowa mieszkań dla młodych ludzi, subsydiowana nawet w 45 %. Połowa najemców mieszkań czynszowych otrzymuje dodatki mieszkaniowe na częściowe pokrycie kosztów czynszu. Osobliwością jest to, że dodatki mieszkaniowe są dodatkowo wypłacane również mieszkańcom spółdzielni, a nawet właścicielom własnych domków.

### Finlandia

W latach 80 Finlandia buduje rocznie ponad 10 mieszkań na 1000 osób, przy czym 40 % powstaje przy wsparciu subwencjami państwowymi. W latach 90. podjęto program walki z bezrobociem poprzez intensyfikację działalności budowlanej (głównie remontowej). Obecnie państwo wspiera budownictwo poprzez niskooprocentowane kredyty i gwarancje dla inwestorów prywatnych.

### Francja

W celu rozwiązania problemów mieszkaniowych w 1953 roku wprowadzono powszechny podatek dla pracodawców tzw. „Udział pracodawców w wysiłku budowania”. W ramach tego podatku wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 10 pracowników (z wyjątkiem rolniczych) płacą na cele mieszkaniowe 1 % sumy wynagrodzeń. Dzięki temu podatkowi aż 80 % budowanych mieszkań korzystało z pomocy publicznej. Społeczne budownictwo czynszowe jest budowane i zarządzane przez działającą na zasadzie non-profit organizację „Mieszkania o Umiarkowanych Czynszach” – HLM. HLM-y są to przede wszystkim spółki akcyjne i zakłady publiczne powiązane z gminami oraz rzadko spółdzielnie. Finansowanie polega na kredytach, których udziela Kasa Depozytów Konsygnacji (CDC) dysponująca wkładami z systemu oszczędzania za pośrednictwem książeczek mieszkaniowych. W roku 1965 powstały kasy mieszkaniowe i zaczęły funkcjonować system finansowania z wykorzystaniem depozytów prywatnych. W szczytowym okresie aż 82,8 % nowobudowanych mieszkań powstawało przy użyciu środków publicznych. Od 1976 wprowadzono system dodatków mieszkaniowych na pokrycie kosztów eksploatacji, a od 1995 - specjalne kredyty na pomoc w wykupie



mieszkań na własność. W roku 2000 powstaje ustawa nakazująca gminom posiadanie w swych zasobach 20 % mieszkań społecznych.

#### **Grecja**

Ze względu na warunki klimatyczne (brak mrozów) i warunki posadowienia (podłoże skaliste) budownictwo mieszkaniowe jest w Grecji tanie. Ponadto tradycja i potrzeby turystyczne sprawiły, że ludność od lat lokuje swe oszczędności w nieruchomościach. Grecja w latach 70. i 80. osiągnęła rekordowy wynik 17 mieszkań na 1000 mieszkańców, głównie dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu w budownictwo indywidualnych inwestorów – 75 % zasobów mieszkaniowych w Grecji jest własnościowe. Grecja jest jedynym krajem, w którym nie istnieje społeczne budownictwo czynszowe.

#### **Hiszpania**

W końcu lat 90. w Hiszpanii budowała ponad 10 mieszkań na 1000 mieszkańców, przy czym 85 % zasobów jest własnościowe. Pomoc publiczna skierowana jest na rozwój budownictwa własnościowego, określanego w Hiszpanii jako VPO – *Viviendas de Proteccion Oficial* (mieszkania urzędowo chronione), które pełni rolę podobną do roli społecznego budownictwa czynszowego w innych krajach.. W szczytowym roku tego budownictwa, tj. w roku 1983, udział tego budownictwa wyniósł 60 % ogółu nowo budowanych mieszkań. Od roku 1987 polityka mieszkaniowa została zdecentralizowana i przekazana w ręce wspólnot autonomicznych (prowadzą na swym terenie politykę mieszkaniową wypłacając dodatki mieszkaniowe) i gmin.

#### **Holandia**

Od 1965 r. rozwijano towarzystwa budownictwa społecznego - *Woningcorporaties*. Były one centralnie finansowane ze źródeł państwowych, lecz prowadziły inwestycje na zasadach rynkowych. Były niezwykle skuteczne i pod koniec lat 80. 43 % całości holenderskich zasobów mieszkaniowych było ich dziełem. Po tym okresie nastąpiła decentralizacja i odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przejęły gminy. Ze szczebla centralnego wypłacane są jedynie dodatki mieszkaniowe – otrzymuje je 14 % holenderskich rodzin.

#### **Irlandia**

Od 1997 roku liczba nowo budowanych mieszkań na 1000 mieszkańców przekracza 10, w roku 2001 osiąga 14, a w roku 2002 14,7. Ponadto w 93 % irlandzkie mieszkania to domy jednorodzinne i w ponad 80 % będące własnością mieszkańców. Społeczne budownictwo czynszowe znajduje się głównie w ręku gmin (jedynie 10 % to tbs-y). Zamieszkałe przez siebie mieszkania czynszowe lokatorzy mogą stopniowo wykupywać od gminy na zasadzie *shared-ownership*, na co gmina może sama udzielić kredytu. Kredytu może też udzielić na zakup nowego domu (aż do 80 %) lub remont. Do subwencji na zakup domu mają prawo wszyscy pod warunkiem, że jego powierzchnia nie przekracza 125 m<sup>2</sup>. Funkcjonuje też system ulg podatkowych i niskooprocentowanych kredytów hipotecznych.

#### **Niemcy**

Aż 50 % stanowią prywatne zasoby czynszowe. Społeczne budownictwo czynszowe ma charakter czasowy i zmniejszyło się obecnie do 7 %. W 50. i 60. latach większość nowobudowanych mieszkań powstawała w formule społecznego budownictwa czynszowego realizowanego przez spółki zbliżone do tbs-ów, z tą różnicą, że było w nich wiele kategorii udziałowców i z udziałem inwestorów prywatnych, którzy na zasadzie umowy za dostęp do niskooprocentowanych kredytów godzą się przez czas umowy (30 lat) respektować zasady przyznawania mieszkań i ustalania wysokości czynszów. W drugiej połowie lat 50. rozpoczął się rozwój finansowania inwestycji przez kasy mieszkaniowe *Bausparkassen*. Obecnie współfinansują one 66 % nowo budowanych domów i mieszkań. Osoby oszczędzające w kasach otrzymują z budżetu premie mieszkaniową w wysokości 35 % zaoszczędzonej sumy. Następuje proces wykupywania mieszkań na własność. 8,5 % gospodarstw domowych otrzymuje dodatki mieszkaniowe.

#### **Portugalia**

Dużą rolę odgrywała w przeszłości spółdzielczość mieszkaniowa. W latach 70. i 80. rozwinięto dla najbiedniejszych społeczne budownictwo czynszowe. W latach 90. nastąpił niezwykle wzrost zainteresowania kredytami hipotecznymi i dzięki temu pod koniec lat 90 liczba budowanych mieszkań przekroczyła 10 na 1000 mieszkańców. Istotne wsparcie dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego Portugalia uzyskuje ze strony funduszy unijnych, które wykorzystywane są na związaną z budownictwem mieszkaniowym infrastrukturę.

#### **Szwecja**

Pod koniec lat 60. rozpoczęto realizację programu budowy mieszkań w oparciu o subwencjonowane przez państwo kredyty. W roku 1970 oddano 14 mieszkań na 1000 mieszkańców. Uzyskano to dzięki zastosowaniu w budownictwie normalizacji i wprowadzeniu uprzemysłowionych metod. Było to głównie budownictwo spółdzielcze. 40 % zasobów stanowią mieszkania czynszowe w połowie prywatne i w połowie społeczne. Szwedzkie społeczne budownictwo czynszowe to przede wszystkim działające bez zysku spółki komunalne. W Szwecji brak jest pułapu dochodowego ograniczającego dostęp do budownictwa społecznego, a pomocą są objęte wszystkie sektory budownictwa i z państwowych subwencji korzystają też właściciele prywatnych mieszkań czynszowych.

#### **Włochy**

Powstały w 1949 roku plan rozwoju budownictwa mieszkaniowego miał na celu zmniejszenie bezrobocia i ożywienie gospodarki. Wprowadzono powszechny podatek mieszkaniowy, który pracodawcy płacili w wysokości 1,2 % wypłacanych pensji, a pracownicy od 0,4 do 0,6 % pensji. 75 % Włochów mieszka we własnych mieszkaniach. Ze względu na blokadę czynszów budownictwo czynszowe zanika. Społeczne zasoby czynszowe są głównie własnością

Niezależnych Instytutów Mieszkań Społecznych – IACP stanowiących odpowiednik tbs-ów. Czynnosc w tych zasobach jest ustalany tak, aby pokryć koszt amortyzacji, zarządzania i bieżących remontów. W 1996 roku podatek mieszkaniowy został zniesiony i budownictwo to jest finansowane z budżetu. Budownictwo własnościowe finansowane jest z kredytów udzielanych przez liczne kasy kredytowo-oszczędnościowe. Państwo wspiera budujących przez udzielanie ulg podatkowych, a biedniejszych - przez spłacanie przez budżet części odsetek od kredytów.

#### **Zjednoczone Królestwo**

Po II wojnie światowej rozwinęło się społeczne budownictwo czynszowe. Finansowane było z pieniędzy publicznych, a zajmowały się nim przede wszystkim samorządy lokalne. W latach 50. liczba mieszkań budowanych przez samorządy zaczęła spadać, a rosła liczba mieszkań budowanych przez inwestorów prywatnych, finansowanych z kredytów hipotecznych. Od roku 1980 lokatorzy społecznych mieszkań czynszowych mają prawo do zakupu zajmowanych mieszkań po obniżonych cenach (*right to buy*). Obniżka ceny zależy od długości okresu zamieszkiwania. Domy można też nabywać kawałek po kawałku (*shared-ownership*) – czynsz płaci się tylko od części nie wykupionej. Procent mieszkań własnościowych w ciągu 50 lat po wojnie wzrósł z 29 do 67 %. Zasoby czynszowe są własnością różnych podmiotów – gmin, osób prywatnych i odpowiedników tbs-ów – Registered Social Landlords to Housing Associations. Stowarzyszenia te zrzeszone są w Housing Corporation - Korporacji Mieszkaniowej. Kieruje nią Rada licząca 15 członków, której dyrektora wskazuje premier. Korporacja finansuje działalność zarejestrowanych jednostek i prowadzi ich monitoring i kontrolę. Od 1989 roku czynsze w sektorze społecznym zostały uwolnione, co sprawiło, że stało się opłacalne inwestowanie w mieszkalnictwo i do Housing Associations napłynął kapitał prywatny w kwocie ponad 20 mld funtów. Państwo rekompensuje wzrost czynszów przez system dodatków mieszkaniowych, dzięki czemu wydatki na mieszkania w rodzinach brytyjskich nie przekraczają 30 % dochodów.

Zdecydowana większość obecnie budowanych domów to budownictwo własnościowe, finansowane z długoterminowych kredytów hipotecznych. Udzielają ich m.in. building societies działające w formule non-profit.

## 6. KONIECZNE DZIAŁANIA

### 6.1. Ogólne uwarunkowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego

RAPORT 1981 dzielił ograniczenia stojące na drodze do rozwoju budownictwa mieszkaniowego na 3 grupy:

- a) subiektywne - tj. takie, które są wynikiem określonych decyzji ludzkich i przez zmianę tych decyzji mogą być prawie natychmiast usunięte - są to ograniczenia społeczne-polityczne, administracyjno-prawne, ekonomiczne, w sferze zarządzania i organizacji,
- b) subiektywno-obiektywne - tj. takie, które wynikają z dawniej podjętych decyzji, ale spowodowały już trudne do usunięcia konsekwencje - likwidacja tych ograniczeń wymaga oprócz zmiany decyzji, środków i czasu - są to ograniczenia kadrowe, technologiczne, w sferze gospodarki komunalnej i zaplecza naukowo-badawczego,
- c) obiektywne - tj. takie, których żadne decyzje, ani działania nie są w stanie zmienić - należą do nich ograniczenia zdrowotne i surowcowe.

Wskazywał, że rozwój budownictwa mieszkaniowego w istniejącym wówczas modelu jest niemożliwy, choćby ze względu na ograniczenia obiektywne - próba kontynuowania tego modelu musi pociągnąć za sobą nie tylko spadek liczby oddawanych corocznie mieszkań, lecz również dalszy wzrost kosztów i dalszy spadek jakości. Przestrzegął, że skutki braku zdecydowanej reformy w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego będą dla społeczeństwa opłakane.

Przemiany demokratyczne po roku 1989, wprowadzenie do gospodarki zasad wolnego rynku i przystąpienie do Unii Europejskiej automatycznie usunęło ograniczenia obiektywne i najtrudniejsze ograniczenia subiektywne i subiektywno-obiektywne. Pozostały, wprowadzając w innym kształcie niż ongiś, ograniczenia natury społeczno-politycznej, administracyjno-prawne, ekonomiczne, kadrowe, w sferze gospodarki komunalnej i ze strony zaplecza naukowo-badawczego. Można stwierdzić, że to co zależało od rynku i jego uczestników zostało już pomyślnie rozwiązane. Problemem są ograniczenia wynikające z nieprawidłowych decyzji lub zaniechania decyzji na szczeblu państwowym.

Należy raz jeszcze stwierdzić, że bez właściwej kompleksowej polityki mieszkaniowej ze strony państwa i usunięcia wyżej wymienionych barier nie da się rozwiązać problemu braku mieszkań. Po tylu latach niedostatku mieszkań, konsekwencje tego stanu już się manifestują bardzo groźnymi dla kraju zjawiskami demograficznymi. Powtórzyć trzeba za RAPORTEM 1981 - dalsze odkładanie rozwiązania problemu mieszkalnictwa będzie miało dla społeczeństwa skutki opłakane.

W celu rozwiązania problemu budownictwa mieszkaniowego i zrealizowania jego pożądanego stanu, opisanego w p. 3.2., niezbędnych jest szereg działań na różnych płaszczyznach. Ogólnie mówiąc należy znieść pozostałe ograniczenia subiektywne stanowiące hamulec rozwoju budownictwa i przedsięwziąć szereg kroków mających na celu przełamanie pozostałych ograniczeń subiektywno-obiektywnych - wymaga to odpowiednich środków i czasu, toteż trzeba podjąć te kroki możliwie szybko.

Podkreślić trzeba, że realizacja przedstawionych poniżej postulatów nie zapewni automatycznie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa określonych w p. 3.1. Może to nastąpić dopiero po pewnym czasie, a czas ten zależeć będzie zarówno od intensywności działań, jak również od ogólnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego ma fakt, że obecnie nie istnieją obiektywne bariery dla tego rozwoju. Wymaga on jedynie podjęcia odpowiednich decyzji na szczeblu państwowym, jak też samorządowym, składających się na ogólną politykę mieszkaniową.

Na szczeblu państwowym niezbędne są:

- zmiany prawne znoszące istniejące ograniczenia,
- opracowanie i ogłoszenie programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego wpisanego w Narodowy Plan Rozwoju,
- stworzenie mechanizmu powodującego napływ kapitału do inwestycji mieszkaniowych i
- stworzenie ciała czuwającego nad realizacją programu.

W ramach tego programu powinny być zapewnione środki i działania tworzące gwarancje finansowe dla inwestorów, jak też przejęcie przez budżet państwa zadań związanych z kluczowymi inwestycjami infrastrukturalnymi, przekraczającymi możliwości gmin

Podobne działania powinny być podjęte na szczeblu samorządowym – gminnym. Niezbędne ze strony gminy są:

- opracowanie gminnej polityki mieszkaniowej – jest to warunek przy ubieganiu się o środki finansowe na infrastrukturę z funduszy UE,
- deklaracja woli, wraz z ukazaniem konkretnych zamierzeń podlegających łatwej publicznej weryfikacji,
- przygotowanie terenów pod inwestycje mieszkaniowe i stworzenie lokalnych warunków zachęcających inwestorów do lokowania środków w inwestycjach infrastrukturalnych,
- powołanie funduszy gwarancyjnych dla drobnych inwestorów,
- stworzenie warunków dla nie finansowego inwestowania w budownictwo mieszkaniowe przyszłych użytkowników - wkładają robocizną - i drobnych producentów i wykonawców – dostarczają materiały lub usługi.

## 6.2. W sferze społeczno-politycznej

Niezbędna jest kompleksowa polityka mieszkaniowa państwa i związana z nią polityka informacyjna. Podstawowym elementem tej polityki powinno być zerwanie z zasadą, że za sprawy mieszkalnictwa w kraju odpowiada każdy obywatel samodzielnie i wpojenie przekonania, że państwo będzie starało się realizować swe obowiązki w tej dziedzinie (por. p. 1.1).

Spółeczeństwo powinno nabrać przekonania, że władze polityczne i samorządowe istotnie chcą doprowadzić do stanu, gdy każda rodzina w Polsce będzie miała samodzielne mieszkanie o standardzie odpowiadającym aktualnym wymaganiom. W tym celu niezbędne jest stworzenie i ogłoszenie oficjalnego **programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego** włączonego do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, a następnie coroczne ogłaszanie raportów z jego realizacji. Ogół rzeczywistych działań politycznych, ustawodawczych i medialnych powinien doprowadzić do przekonania, że władze wybieralne traktują walkę z niedostatkiem mieszkań podobnie jak walkę z bezrobociem i starają się zapewnić wszystkim Polakom poczucie bezpieczeństwa mieszkaniowego podobnie jak bezpieczeństwo zatrudnienia, bezpieczeństwo publiczne i obronność kraju. Rozwój mieszkalnictwa powinien stać się jednym z głównych celów społeczno-gospodarczych. Jego realizacją powinien kierować Krajowy Fundusz Mieszkaniowy.

Program rozwoju budownictwa mieszkaniowego powinien zakładać rozwiązanie problemu mieszkaniowego w Polsce w ciągu 8 lat, przez zapewnienie warunków dostępu do mieszkań szerszym grupom społecznym i rozpoczęcie procesów modernizacyjnych zabudowy wielkopłytywowej (z lat 70 i 80) w miastach. Oznacza to wybudowanie w okresie 7 lat około 2100 tys. mieszkań (por. Tablica 15 ), czyli rozwój budownictwa do skali średnio 300 tys. mieszkań rocznie, co oznacza osiągnięcie wskaźnika 7,9 mieszkania na 10 tys. mieszkańców (obecnie 3,0). Będzie to wskaźnik mniejszy niż dla Cypru, Grecji lub Hiszpanii i dużo mniejszy niż w Szwecji w roku 1970 lub Irlandii w roku 2002 (14,7 – por. p. 5.7).

Konieczny jest taki program mieszkaniowy, który otwierałby możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkim 3 grupom ludności, stosownie do ich ogólnego statusu materialnego (por. p. 3.1).

Pierwsza (najbogatsza) grupa nie musi być objęta wspomaganiami, gdyż ma wystarczające środki na realizację swych potrzeb mieszkaniowych.

Druga (najliczniejsza) wyodrębniona w p. 3.1 grupa może zaspokoić swoje nawet zminimalizowane potrzeby mieszkaniowe tylko wówczas, gdy zostanie realnie obniżona cena nowego mieszkania. To realne obniżenie – zarówno w stosunku do kosztów, jak i do ceny rynkowej wymaga zastosowania odpowiednich narzędzi polityki mieszkaniowej państwa. Z doświadczeń rozwiniętych gospodarek rynkowych krajów zachodnich wynika, że narzędzia te powinny być na tyle zróżnicowane, by odpowiadały różnym grupom kreującym potencjalny popyt na mieszkania i są to: ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe, społeczne (*non profit*) budownictwo mieszkań na wynajem, przejściowe finansowanie części odsetek kredytowych, dopłaty do zakumulowanych oszczędności i inne. W warunkach Polski narzędzia te już stosowano, tyle że niekonsekwentnie, przejściowo lub tylko deklaratywnie. W obecnej sytuacji, gdy bez dopływu środków finansowych budownictwo mieszkaniowe nie będzie się rozwijać – trzeba kompetentnie, odpowiedzialnie i konsekwentnie przywrócić i rozszerzyć te mechanizmy, po uprzednim ich zweryfikowaniu. Nie ma potrzeby i czasu, by eksperymentować nowe, niesprawdzone w Polsce zasady dostępu do środków publicznych.

Trzecia grupa (najbiedniejsi) powinna być otoczona zainteresowaniem samorządów lokalnych, bo w ich gestii są możliwości zaspokojenia tych potrzeb mieszkaniowych. Gmina – w oparciu o dobre rozeznanie lokalnej sytuacji – powinna opracować długoletni program likwidowania i zapobiegania nędzy mieszkaniowej. Kluczowe znaczenie w tym programie ma przygotowanie terenów pod budownictwo (udział funduszy unijnych przy budowie infrastruktury) oraz system finansowania inwestycji mieszkaniowych w oparciu o GFM i KFM. Poczesne miejsce w programie powinien mieć plan zamiany mieszkań w mieście, realizowany poprzez stworzenie odpowiednich zachęt i motywacji. W sytuacji szczególnie dużego natężenia nędzy mieszkaniowej, przy niskich dochodach własnych gminy, powinien ją wspomagać krajowy fundusz interwencyjny przeznaczony na budowę mieszkań socjalnych i noclegowni. Mieszkania socjalne powinny być finansowane z GFM, zasilonego w tym celu przedmiotowo z KFM. Noclegownie powinny być finansowane ze środków krajowych przeznaczonych na pomoc społeczną.

Duże, wzrastające i pilne zapotrzebowanie na pierwsze mieszkania powinno skłonić do specjalnego potraktowania w polityce mieszkaniowej młodego pokolenia. Priorytet dla tej grupy wynika z wagi młodego pokolenia w gospodarczym i cywilizacyjnym rozwoju kraju, a zapewnienie im szansy na mieszkanie może być czynnikiem przeciwdziałającym emigracji wykształconych osób. Nie bez znaczenia dla młodych rodzin jest wpływ samodzielnego mieszkania na prokreację, zapewniającą stabilizację liczby ludności w Polsce. Jedną z metod wsparcia dla tej grupy mogą być tbs-y. Na pierwsze mieszkanie w tbs o powierzchni 45 – 50 m<sup>2</sup> młoda para otrzymywałaby środki z GFM na wkład mieszkaniowy (10 – 30 % kosztu) w formie pożyczki spłacanej np. przez 10 lat lub umorzonej, zależnie od dochodowych losów tej rodziny. Młodzi z małych i średnich miast dysponujący działką (np. rodzinną) i podejmujący działalność gospodarczą mogliby korzystać z preferencyjnych kredytów na budowę domu, których spłata dostosowana byłaby do możliwości młodej, dochodowo rozwijającej się rodziny.

Zdecydowane wprowadzenie wieloletniego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, przekształcającego potencjalny popyt w popyt efektywny, spowoduje szybki rozwój. Można zakładać, że za 3-4 lata co rok będzie oddawanych do użytku ponad połowa mieszkań, zrealizowanych z udziałem środków publicznych. Zwiększenie podaży mieszkań wpłynie na obniżkę cen na rynku mieszkaniowym, co ogólnie ułatwi dostęp do mieszkań. Podaż nowych

mieszkań o cenach komercyjnych przy ułatwieniach kredytowych może wówczas szybko zwiększyć się dwukrotnie. Wraz z mieszkaniami budowanymi z udziałem środków publicznych pozwoli to na zrealizowanie programu naszkicowanego w p.3.1.3 (por. Tablica 15 ).

### 6.3. W sferze administracyjno-prawnej

Niezbędne jest ustawowe uregulowanie polityki mieszkaniowej. Ustawa powinna określać cele tej polityki, przyjęte w celu ich realizacji rozwiązania prawne i udział budżetu państwa w finansowaniu mieszkalnictwa. Szereg rozwiązań stosowanych w tym celu w innych krajach opisano w p. 5. Ustawa powinna też zawierać pewne gwarancje i ulgi dla tych osób i podmiotów, które włączają się do realizacji celów ustawy.

Ustawa powinna precyzować system finansowania budownictwa mieszkaniowego z wykorzystaniem KFM i GFM. W szczególności powinna regulować zasady tworzenia funduszu mieszkaniowego samorządów terytorialnych (por. p. 3.2.1), zasady gospodarowania nimi i kompetencje władz KFM i GFM. Celem jest gromadzenie funduszy na szczeblu centralnym z udziałem budżetu państwa, a wydatkowanie ich na szczeblu lokalnym z uwzględnieniem lokalnej gminnej polityki mieszkaniowej. Podstawę dla tej ustawy może stanowić ustawa z dnia 26 października 1995 roku o **niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego**

Istniejąca ustawa o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 16 z 1990 r., poz. 95) formułuje (art. 7) sprawy ładu przestrzennego, gospodarki terenami i infrastruktury komunalnej jako zadania własne gmin, a ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414) precyzuje (art. 80) kompetencje poszczególnych organów dwóch równolegle działających pionów urzędów - administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego. Istniejąca regulacja prawna przewiduje 3 szczeble każdego z pionów, przy czym najniższym szczeblem jest tu szczebel powiatowy – dla administracji architektoniczno-budowlanej starosta i on wydaje **pozwolenie na budowę**, a dla nadzoru budowlanego - powiatowy inspektor nadzoru budowlanego. Na szczeblu wojewódzkim funkcje te pełni odpowiednio wojewoda i wojewódzki inspektor nadzoru, a na szczeblu krajowym funkcje obu pionów kumuluje w swych kompetencjach Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Istniejąca konstrukcja prawna zawiera w sobie istotną niekonsekwencję – odpowiedzialnością za losy budownictwa obarcza gminę, a kompetencje decyzyjne przesuwają na poziom powiatu.

W odniesieniu do struktury **administracji architektoniczno-budowlanej** konieczne są zmiany ustawowe. Niezbędne jest usunięcie wspomnianej niekonsekwencji i przesunięcie kompetencji na poziom gminy z wyjątkiem pozwoleń dotyczących takich inwestycji, które mają znaczenie dla całego powiatu i nadzoru nad takimi inwestycjami na tej samej zasadzie, według której obecnie rozdzielane są kompetencje szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Przepisy wykonawcze powinny gwarantować, że wszelkie sprawy związane z uzyskaniem pozwolenia będą mogły być załatwione „w jednym okienku”, a przebieg tych spraw będzie możliwy do monitorowania przez zainteresowanych poprzez Internet. Szalejąca dotąd korupcja nie będzie mogła być ukrócona bez dwóch warunków – jawności wszelkich decyzji i ich terminów oraz jawności personalnej osób podejmujących decyzje. Działanie administracji architektoniczno-budowlanej powinno być otoczone szczególną troską ze strony organów walczących z korupcją (CBA).

Odrębną sprawę stanowi funkcjonowanie **nadzoru budowlanego**. W obecnym kształcie organy tego nadzoru przynoszą więcej szkody niż pożytku. W powszechnym przekonaniu są jedynie utrapieniem dla wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego, pompą ssącą na łapówkę i hamulcem postępu prac. Plac budowy powinien być traktowany pod względem przestrzegania wszelkiego prawa (w tym Prawa budowlanego) jak każdy inny zakład pracy. W sytuacji, gdy spośród 4 uczestników procesu budowlanego aż 3 (inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy) musi mieć uprawnienia budowlane, oddawanie prawa do decydowania o losach budowy osobie, która pojawia się na budowie okazjonalnie i wobec której nie stawia się nawet wymagania co do posiadania wyższego wykształcenia, nikomu nie może przynosić pożytku, poza osobami zatrudnionymi w nadzorze budowlanym. Nie słychać o przypadkach, aby nadzór budowlany zapobiegł katastrofie budowlanej. Nie słychać o przypadkach, aby pracownicy nadzoru zostali pociągnięci do odpowiedzialności w przypadku wystąpienia katastrofy budowlanej. Znamienne jest, że nawet w przypadku największej katastrofy budowlanej (hala targowa w Katowicach) i analizy jej przyczyn, organa nadzoru budowlanego w ogóle „nie istnieją”. Dotychczasowa praktyka działania nadzoru budowlanego dowodzi jego zbyteczności. Łamanie prawa budowlanego jest zagrożone sankcją karną i powinno być ścigane przez organa do tego powołane na tej samej zasadzie, jak w innych zakładach pracy. Niezbędne funkcje kontrolne w odniesieniu do istniejącej zabudowy (np. dopuszczenia i warunki eksploatacji) może przejąć **administracja architektoniczno-budowlana**.

Największym hamulcem rozwoju budownictwa mieszkaniowego jest obecnie brak planów zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie połowiczne rozwiązania w tym względzie nie rozwiążą tego problemu. Należy skorygować ustawę o **planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (Dz. U. z dnia 10 maja 2003 r.) wprowadzając konieczność opracowania nowych planów w ten sposób, że do czasu ich opracowania obowiązują poprzednie plany. KFM mogłoby udzielać wsparcia na nowelizację planów zagospodarowania przestrzennego tym gminom, które mają w tym względzie trudności finansowe.

## 6.4. W sferze ekonomiczno-finansowej

Finansowanie inwestycji mieszkaniowych powinno się odbywać zgodnie z zasadami opisanymi w p. 3.2.1 i 3.2.2. Wymagane jest wprowadzenie do NPR odpowiednich środków na ten cel. W obecnej sytuacji ekonomicznej państwa nie wydaje się możliwe wydzielenie na budownictwo mieszkaniowe 9 % dochodu narodowego, jednakże część dochodu przeznaczana na ten cel powinna rosnąć na tyle szybko, aby najdalej w roku 2009 uzyskać tę wielkość. Trzeba również zapewnić odpowiednie środki finansowe na inwestycje komunalne - por. p. 4.2.7.

Ceny materiałów budowlanych i robocizny kształtują się według zasad rynkowych. Państwo powinno jednak (podobnie jak obecnie) śledzić ruch cen i gwarantować wszystkim inwestorom rewaloryzację zebranych przez nich środków na cele mieszkaniowe (w kasach mieszkaniowych) w przypadku wzrostu cen (por. p. 3.2.2).

Zasadniczym krokiem w zapewnieniu finansowania budownictwa mieszkaniowego będzie zaangażowanie KFM i GFM w udzielanie gwarancji kredytowych i gwarancji rewaloryzacyjnych inwestorom, zarówno w przypadku budowy mieszkań na własność, jak i na wynajem.

Podstawowym rodzajem kredytu mieszkaniowego powinien być długoterminowy kredyt hipoteczny, który z natury jest najbezpieczniejszy dla kredytodawcy i może osiągać najniższe oprocentowanie. Już obecnie nie ma kłopotu w uzyskaniu kredytu na 30 lat, na 100 % wartości inwestycji i przy oprocentowaniu niższym od 2 % (takie warunki oferował np. we wrześniu 2006 r. Bank Millennium). Niezbędne jest zwiększenie dostępności kredytów hipotecznych poprzez obniżenie bariery „zdolności kredytowej”, umocnienie gwarancji hipotecznych, czasowe odroczenie spłaty kredytu młodym rodzinom. Narzędziem do tego celu powinny być kredyty z GFM lub gwarancje z tego funduszu dla kredytów udzielanych z innych źródeł. Odrębnej analizy wymaga możliwość wykorzystania np. funduszy inwestycyjnych i emerytalnych w gwarantowaniu spłaty kredytów hipotecznych.

W sferze finansów potrzebne są następujące działania finansowane lub wspierane przez KFM:

- zwiększenie dotacji i uruchomienie gwarantowanych i długoterminowych kredytów dla budownictwa społecznego realizowanego przez TBS-y, spółdzielnie mieszkaniowe lub deweloperów budujących na podstawie umów z gminami mieszkania o umiarkowanym standardzie, dostępne dla rodzin o umiarkowanych dochodach,
- utworzenie dla ludności systemu oszczędzania na przyszłe mieszkania poprzez „książeczki mieszkaniowe”, zawierającego gwarancje i premie za systematyczne oszczędzanie,
- zobowiązanie samorządów lokalnych do opracowania programu rozwiązania problemu mieszkaniowego na podległym sobie terenie, z uwzględnieniem ulg podatkowych dla osób i podmiotów współuczestniczących w rozwiązywaniu tego problemu,
- zobowiązanie gmin, by środki z Funduszy Unijnych na infrastrukturę maksymalnie stymulowały rozwój budownictwa mieszkaniowego.

Uprawnienia do finansowego wspomagania budownictwa mieszkaniowego powinny mieć określone i konsekwentnie przestrzegane ograniczenia. Trzeba uznać, że dostęp do tych środków mogą mieć wyłącznie osoby i rodziny o ograniczonych dochodach, wspomaganie może dotyczyć tylko mieszkań o umiarkowanym standardzie powierzchniowym i wyposażenia, i mają to być mieszkania wyłączone z obrotu rynkowego. Polska jest za biednym krajem, aby rozdawać środki publiczne tym, którzy takiego wsparcia nie potrzebują, a za dużo jest slumsów, by dotować luksus mieszkaniowy.

Jak wcześniej wykazano (por. p. 1.2.3), w dłuższym okresie wydatki na rozwój budownictwa mieszkaniowego zostaną z nadwyżką pokryte przez zwiększone wpływy do budżetu z tytułu rozwoju budownictwa mieszkaniowego (podatki, np. VAT). Również zwiększą się wpływy do budżetów terenowych, co zrekompensuje gminom ich wydatki na rozwój infrastruktury, który zresztą w dużej mierze może być sfinansowany ze środków UE.

## 6.5. W sferze zarządzania i organizacji

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy musi się zachowywać jak inwestor. W oparciu o znolizowaną ustawę powinien stać się wielkim producentem notowanym na giełdzie i działać podobnie jak inne wielkie koncerny produkcyjne, z tą różnicą, że będzie produkować nie samochody (jak General Motors), lecz mieszkania. Jego produkcją będą mieszkania powstające w gminach z pomocą Gminnych Funduszy Mieszkaniowych, działających jak filie KFM. W szczególności ze względu na skalę finansowanych przez niego inwestycji KFM może zapewnić stabilny zbył dostawcom materiałów budowlanych i usług. W trybie przetargu na duże dostawy może wynegocjować ceny znacznie korzystniejsze niż w przypadku wielu małych, pojedynczych transakcji. W analogiczny sposób może zmniejszyć koszty uzbrajania terenów, koszty projektowania i przygotowywania inwestycji.

Jest wskazane zawieranie umów przez gminy na budowę mieszkań komunalnych z inwestorami, deweloperami, którzy mają ustaloną renomę i mogliby podjąć się budowy mieszkań komunalnych (finansowanych przez GFM) wraz z mieszkaniami budowanymi przez siebie na sprzedaż lub wynajem. Powiększenie rozmiaru budowy budynku lub osiedla będzie tańsze niż 2 oddzielne budowy i zapobiegnie rozwarstwieniu i marginalizacji części społeczności gminnej.

Ważne jest odejście od zamkniętej ścieżki w dostępie do mieszkań. Mieszkania budowane jako społeczne mieszkania czynszowe (TBS) nie mogą być traktowane jako pozostające w wiecznej administracji gmin. W miarę upływu czasu i wzrostu zasobności lokatora powinien on mieć możliwość wykupu mieszkania na własność podobnie jak to się dzieje ze spółdzielczymi mieszkaniami lokatorskimi lub krok po kroku na zasadzie *shared-ownership*.

Przede wszystkim trzeba szybko i maksymalnie rozwinąć istniejące już budownictwo TBS, na które miasta zgłaszają coraz większe zapotrzebowanie (są gotowe projekty), a do ich rozwoju niezbędne jest natychmiastowe zwiększenie środków w Krajowym Funduszu Mieszkaniowym. Trzeba stworzyć zachęty, aby tę formę budownictwa również realizowały istniejące już spółdzielnie mieszkaniowe, które dysponują gruntami i są zorganizowane, co odpowiednio zmniejszy koszty budowy. W okresie 3 – 4 lat rozmiary tego budownictwa mogą zwiększyć się ponad trzykrotnie. Możliwe jest również tworzenie podmiotów z udziałem gminy na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego (ppp).

Przy udziale gwarantowanych kredytów mogłyby rozwinąć się inne formy budownictwa „non profit”, głównie budownictwo realizowane poprzez samoorganizację, jak np. sprawdzone zasady Fundacji HABITAT. Państwo powinno wspierać obywateli w tworzeniu małych spółdzielni mieszkaniowych (wykorzystanie doświadczeń Habitat).

## 6.6. W sferze kadr

Państwo powinno zainicjować i wspierać proces szkolenia bezrobotnych w zawodach budowlanych. Należy zapewnić korzystne warunki dla odrodzenia się rzemiosła budowlanego. Należy też znacznie rozwinąć szkolnictwo i szkolenie w zawodach budowlanych. Trzeba wykorzystać możliwość szkolenia w okresie wakacyjnym studentów i młodzieży ze szkół średnich. Trzeba też stworzyć warunki do szkolenia kadr kierowniczych w państwach UE i USA.

Kluczowe znaczenie ma stworzenie licznej, dobrze wykształconej, średniej kadry technicznej, której brak jest obecnie najbardziej dolegliwy. Niezbędne w tym celu jest nie tylko odtworzenie średniego szkolnictwa w zawodach budowlanych przygotowującego kadry do pracy na nowoczesnym placu budowy z technologiami XXI wieku, lecz równocześnie stworzenie warunków pociągających młodzież do wyboru takiego zawodu. Konieczne jest podniesienie rangi inżyniera i stworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających osobom z niepełnym wykształceniem wyższym zarówno awansowanie, jak też podnoszenie wykształcenia do pełnego wykształcenia wyższego opatrzonego tytułem magistra inżyniera.

Wreszcie należy stworzyć warunki umożliwiające wykonywanie wielu prac budowlanych własnymi siłami rodziny, która pragnie zdobyć mieszkanie - jest to kierunek szczególnie istotny w budownictwie mieszkaniowym na terenach rolniczych, gdzie najbardziej pożądane są technologie nie wymagające stosowania ciężkiego sprzętu.

## 6.7. W sferze technologii

Nie należy stosować jakichkolwiek nacisków administracyjnych w dziedzinie rozwiązań technologicznych. O wyborze tych rozwiązań musi decydować wyłącznie mechanizm rynkowy. Należy również zaniechać „wykoślawiania” tego mechanizmu drogą subsydiowania pewnych technologii, dotacji przedmiotowych itp.

Rozwinać natomiast należy szeroką akcję informacyjną o nowych technologiach, opracowywanych i zalecanych przez zaplecze naukowo-badawcze. W tym celu KFM powinien finansować odpowiednie badania i wydawanie biuletynu informacyjnego, w którym byłyby publikowane również coroczne raporty o stanie budownictwa mieszkaniowego w kraju i za granicą (por. p. 3.2.6). W biuletynie powinny się znaleźć analizy porównawcze różnych technologii. Zgodnie z tymi raportami banki udzielające kredytów ze środków GFM mogą uzależniać warunki kredytowania nie tylko od standardu mieszkania, lecz i od rodzaju technologii, preferując wybór technologii dostosowanej do lokalnych potrzeb. Rzecz jasna, należy preferować technologie o małej energochłonności, materiałochłonności i transportochłonności. Muszą one również uwzględniać ograniczenia zdrowotne i istniejące zasoby surowcowe. Gminy powinny zapewniać wszechstronną informację we wszystkich aspektach związanych z budownictwem mieszkaniowym na podległym sobie terenie.

Niezależnie od tych uwag natury ogólnej, można obecnie sformułować szereg postulatów szczegółowych,

### **Materiały budowlane i przemysł materiałów budowlanych**

O rozwiązaniach materiałowych powinny decydować przede wszystkim względy zdrowotne i zasoby surowcowe kraju. RAPORT 1981 wskazywał, że najzdrowszym materiałem budowlanym jest drewno i należy uczynić wszystko, aby możliwie duża część produkowanego drewna trafiała do wnętrza mieszkań. Natomiast jako zasadniczy materiał budowlany w warunkach Polski wskazywał wyroby z ceramiki czerwonej. Wynikało to zarówno z zasobów surowcowych i równomiernego ich rozłożenia na terenie całego kraju, jak też z wielu korzystnych właściwości tych wyrobów. Jako inne zalecane materiały wskazywano wapienno-piaskowe bloczki gazobetonowe na ściany osłonowe, gips i kamień budowlany jako materiały wykończeniowe i elewacyjne. Postulowano poprawę odporności na korozję instalacji i armatury, eliminację we wnętrzach mieszkalnych dużych powierzchni z tworzyw sztucznych i poprawę ich jakości. Najważniejszym postulatem było jednak odejście od betonu jako zasadniczego materiału stosowanego do budowy ścian i stropów.

RAPORT 1981 podkreślał, że rozwój przemysłu materiałów budowlanych musi wyprzedzać rozwój samego budownictwa i formułował szereg zaleceń co do działań, jakie były niezbędne ze strony władz państwowych i samorządów terytorialnych dla rozwoju przemysłu materiałów budowlanych, pracującego w oparciu o surowce lokalne. Wskazywano na konieczność zniesienia ograniczeń administracyjnych w rozwoju drobnych zakładów prywatnych i spółdzielczych, a także na konieczność prywatyzacji drobnych zakładów państwowych. Podkreślano korzyści, jakie przyniesie dla rozwoju budownictwa odejście od monokultury betonowej.



Wszystkie te zalecenia zostały praktycznie zrealizowane w wyniku likwidacji ograniczeń administracyjnych i wprowadzenie zasad wolnorynkowych. Obecnie można tylko zalecić wprowadzenie ułatwień kredytowych dla tych przedsiębiorców, którzy pragną rozwijać produkcję materiałów budowlanych w oparciu o surowce lokalne.

#### **Projektowanie i wykonawstwo**

25 lat temu prefabrykacja uchodziła za kierunek, w którym zmierza budownictwo na całym świecie. Utożsamiano ją z uprzemysłowieniem, czyli zastosowaniem w budownictwie metod znanych z przemysłu. Stwierdzano, że wykonywanie możliwie wielu prac w zamkniętym zakładzie, a następnie transport i montaż gotowych elementów na miejscu budowy, pozwala na zmechanizowanie wielu prac i uwalnia ich wykonanie od zależności od warunków atmosferycznych. Tak rozumiane uprzemysłowienie pociąga jednak za sobą dodatkowe koszty spowodowane takimi czynnikami jak:

- konieczność wybudowania zakładu prefabrykacji,
- konieczność budowy specjalistycznych środków transportu,
- zwiększenie długości dróg transportu,
- zwiększenie kosztu montażu na skutek konieczności stosowania specjalistycznego sprzętu,
- wzrost kosztu elementów wynikających z konieczności przystosowania ich do warunków transportowych i montażowych,
- wzrost kosztu elementów wynikający z konieczności stosowania takich samych elementów na najwyższej kondygnacji, jak i na najniższej,
- wzrost kosztów wynikających ze strat i uszkodzeń w czasie transportu i montażu.

Bilans korzyści i strat wynikających z prefabrykacji zależy przede wszystkim od pracochłonności wykonywania prefabrykowanych elementów oraz od ich ciężaru. Im większa jest pracochłonność, tym większe oszczędności daje mechanizacja prac, a im większy jest ciężar, tym większe straty powodują wymienione wyżej czynniki. Dominująca 25 lat temu prefabrykacja w postaci fabryk domów wykonujących elementy wielkopłytkowe była niekorzystna zarówno pod względem materiałowym i technologicznym jak też ekonomicznym. RAPORT 1981 postulował, aby po technicznym zużyciu urządzeń i wyposażenia produkcyjnego fabryk domów nie wymieniać go na identyczny, lecz na taki, który umożliwiłby wykonywanie elementów z innego materiału (z piano- i gazobetonów wapienno-piaskowych) i w innej technologii – tzw. "komponentów", które będą mogły znaleźć zastosowanie również w wielorodzinnym budownictwie monolitycznym ścianowym i szkieletowym oraz w lekkim budownictwie jednorodzinym.

Wprowadzone zasady wolnorynkowe zmusiły zakłady prefabrykacji do takich zmian lub też wymusiły ich samolikwidację. Minione 25 lat przyniosło również nowe rozwiązania techniczne i technologiczne zmieniające ocenę prefabrykacji. Rozwiązania te pozwalają na wprowadzenie uprzemysłowienia bezpośrednio na placu budowy i prowadzenie robót w każdych warunkach, w których możliwy byłby montaż. Obserwuje się więc odstępowanie od prefabrykacji wielkowymiarowych elementów betonowych i zastępowanie ich tańszą i szybszą technologią monolityczną. Granica opłacalności prefabrykacji przesunęła się w kierunku elementów lżejszych i bardziej pracochłonnych – przede wszystkim wyposażenia w stolarkę, instalacje i urządzenia sanitarne.

Podkreślić należy, że wybór technologii powinien zostać wolny od jakichkolwiek nacisków administracyjnych i być przedmiotem swobodnych uzgodnień między inwestorem, projektantem i wykonawcą. W dziedzinach tych zbyteczne są jakiekolwiek działania ze strony państwa. Ważne jest jedynie utrzymanie zasad wolnego rynku i swobody decyzji inwestorów w wyborze projektanta, technologii i wykonawcy. Program rozwoju budownictwa mieszkaniowego powinien jednak wspierać takie rozwiązania projektowe i technologiczne, które umożliwią przyszłym użytkownikom wykonanie wielu prac własnymi siłami. Należy też w gminach utworzyć komórki poradnictwa fachowego dla tych osób, które zdecydowały się na wykonanie pewnych prac własnymi siłami.

## **6.8. Dostępność terenów i gospodarka komunalna**

Niezbędne są natychmiastowe działania w tym zakresie, gdyż uzbrajanie terenów budowlanych musi wyprzedzać rozwój budownictwa. Uwzględniając doświadczenia innych krajów należy rozważyć możliwość uzbrajania terenów pod nowe osiedla w kanały zbiorcze na wszystkie rodzaje instalacji. Rozwiązanie takie może usprawnić proces inwestycyjny, aczkolwiek wprowadza pewne ograniczenia urbanistyczne.

Najważniejszą sprawą jest uzyskanie odpowiednich funduszy na ten cel ze środków unijnych. Ponieważ dotyczyć to będzie programów budownictwa komunalnego w wielu gminach, należy zorganizować wyspecjalizowane jednostki finansowane ze środków KFM, które przygotowywałyby w sposób najbardziej fachowy i skuteczny wnioski o finansowanie programów dla poszczególnych gmin.

## **6.9. Zaplecze naukowo-badawcze**

Należy wzmocnić wysiłek badawczy w dziedzinach:

- planowania przestrzennego, które staje się swoistą barierą w rozwoju budownictwa,
- doskonalenia i modernizacji istniejących technologii i ich związku z efektami ekonomicznymi,
- rozwiązań konstrukcyjnych i materiałowych dla budownictwa jednorodzinnego, zwłaszcza takich, które umożliwiają udział przyszłych użytkowników w realizacji inwestycji,
- wpływu rozwiązań konstrukcyjnych i materiałowych na zdrowie ludzkie,

- opracowywania i wdrażania materiałów o niskiej energochłonności i materiałów kompozytowych.

Ministerstwo (to, które ma w swym zakresie działania budownictwo) powinno zlecać opracowanie corocznego raportu o stanie budownictwa mieszkaniowego, prognozowaniu jego rozwoju i niezbędnych korektach polityki mieszkaniowej państwa (por. p. 3.2.6). Ważne jest wciągnięcie do współpracy przy takim raporcie również specjalistów zatrudnionych w szkolnictwie wyższym.

## 6.10. Gospodarka mieszkaniowa

### 6.10.1. Porządek prawny

Podstawą całego porządku prawnego powinien być szacunek dla prawa własności i przywrócenie tego szacunku wśród wszystkich obywateli. W tym kontekście niezbędne są zmiany 2 ustaw:

- 1) **o ochronie lokatorów** – w odniesieniu do wszystkich lokali najmowanych i
  - 2) **o spółdzielczości** – w odniesieniu do lokali spółdzielczych
- oraz wydanie 2 nowych:
- 3) **o prywatyzacji i reprivatyzacji zasobów mieszkaniowych i**
  - 4) **o polityce mieszkaniowej.**

Pierwsza z tych ustaw powinna przywracać pełnię praw właścicielskich właścicielom mieszkań. Własność w dziedzinie mieszkaniowej powinna być prawnie chroniona, a ochrona praw lokatorów nie może być realizowana na drodze zniesienia ochrony praw właścicieli lokali. Obecnie istniejąca Ustawa o ochronie praw lokatorów powinna ulec daleko idącym modyfikacjom. Ustawa powinna umożliwić wprowadzenie w lokalach wynajmowanych sensownej polityki czynszowej, tj. takiej przy której opłaty uwzględniają wszystkie 4 składniki kosztów (grunt, amortyzację, eksploatację wraz z remontami i usługi komunalne – por. p. 3.3.7).

Ustawa druga powinna doprowadzić do pełnej wewnętrznej demokracji w spółdzielniach i suwerenności spółdzielców. Spółdzielniom mieszkaniowym powinna zostać przywrócona samorządność – zasada współdecydowania spółdzielców o losie spółdzielni. Należy dążyć do zmniejszenia wielkości spółdzielni tak aby mogła w nich istnieć zasada bezpośredniego głosowania, a nie przez przedstawicieli. W okresie przejściowym, w spółdzielniach o wielkości uniemożliwiającej bezpośrednie głosowanie, powinna być wprowadzona zasada bezpośredniego wyboru prezesa lub zarządu, a także rady nadzorczej, podobnie jak w przypadku organów samorządu lokalnego. W budynkach realizowanych przez deweloperów o statusie spółdzielczym prawa inwestorów – właścicieli lokali powinny być zrównane z prawami właścicieli we wspólnotach mieszkaniowych innego typu (obecnie prawo spółdzielcze pozwala na faktyczne ubezwłasnowolnienie właścicieli lokali).

Ustawa o prywatyzacji i reprivatyzacji zasobów mieszkaniowych powinna przede wszystkim doprowadzić do zwrotu budynków i mieszkań bezprawnie zabranych właścicielom. W okresie przejściowym powinna ona umożliwiać uregulowanie zasad korzystania z nieruchomości przez obecnych użytkowników bez prawa ich eksmisji, lecz prawo własności potwierdzone wpisem do księgi wieczystej powinno być przywrócone bezzwłocznie. Wszelkie spory o rekompensaty, zwrot kosztów, zniszczenia, bezprawne użytkowanie itp. powinny się toczyć przy jasnym potwierdzeniu prawa własności prawowitych właścicieli.

Celem procesu prywatyzacji lokali powinna być sytuacja, w której istnieje rozdział między własnością prywatną i komunalną lub państwową. Budynki w których sprzedano duży odsetek lokali powinny docelowo zostać sprywatyzowane do końca, tzn. wszystkie pozostałe lokale powinny zostać sprzedane najemcom lub nowym właścicielom (proces ten może być rozciągnięty w czasie w przypadku wykupywania mieszkania krok-po-kroku). Z kolei budynki, w których nie rozpoczęto sprzedaży lokali, a także budynki w których sprzedano 1 – 2 lokale, powinny pozostać w całości w gestii gmin. Osobom, które wykupiły lokale w tych budynkach należy zaproponować zamianę, podobnie jak najemcom lokali komunalnych w budynkach, w których znakomita większość lokali została sprzedana.

Ustawa o polityce mieszkaniowej powinna ukazywać intencje władz i regulować najważniejsze procedury dotyczące polityki mieszkaniowej. Ustawa powinna przedstawiać perspektywiczne kierunki przemian w gospodarce mieszkaniowej, np. dążenie do stopniowego uwłaszczenia lokatorów i procent zasobów komunalnych, jakimi powinny dysponować gminy. Podstawową cechą ustawy powinno być rozdzielenie zapisów dotyczących zasobów mieszkaniowych od zapisów dotyczących pomocy społecznej i tym samym podzielenie jej na trzy rozdzielne części:

- 1) ogólne zasady polityki mieszkaniowej,
- 2) rozwój i utrzymanie zasobów mieszkaniowych,
- 3) społeczna pomoc mieszkaniowa.

W części dotyczącej gospodarki istniejącymi zasobami powinny być ustalone zasady, jakimi kierować się będą władze państwowe i samorządowe dla rozwoju i utrzymania zasobów mieszkaniowych. Zasady te powinny w pełni respektować zasady rynkowe i ukazywać, w jaki sposób państwo zamierza prowadzić politykę, której **celem będzie dobro tych zasobów**. W części tej nie mogą się znaleźć zapisy dotyczące wspierania ubogich warstw ludności.

W części drugiej ustawa powinna określać zasady, jakimi kierować się będą władze państwowe i samorządowe przy świadczeniu pomocy uboższym warstwom ludności w celu zapewnienia im godziwych warunków mieszkaniowych. Zasady te powinny ukazywać, w jaki sposób państwo zamierza prowadzić politykę, której **celem będzie dobro**

**mieszkańców.** W części tej znajdują się zapisy jasno określające zasady udzielania pomocy mieszkaniowej, jej formy, warunki i wielkość. Zapewnienie dachu nad głową osobom niezamożnym musi stać się nie tylko formalnym, ale faktycznym obowiązkiem Państwa i samorządu terytorialnego. Nie powinny jednak podlegać ochronie osoby, które mimo dobrej lub co najmniej dostatecznej sytuacji finansowej nie wywiązują się z obowiązku wobec właściciela i/lub wspólnoty mieszkańców.

Rozdzielenie tych części powinno zapobiegać fałszowaniu kosztów utrzymania mieszkania i ustalaniu czynszu poniżej kosztów. Czynsz ten powinien spełniać wymienione wyżej warunki, a jedynie dzięki dodatkom mieszkaniowym zależnym od warunków rodziny powinna być świadczona pomoc adresowana podmiotowo - zmniejszająca nie czynsz, lecz obciążenia finansowe rodziny z tytułu zamieszkiwania. Musi być pełna świadomość, że część czynszu jest pokrywana przez inny podmiot, a lokatorzy są beneficjentami tej pomocy. W tej części powinny się znaleźć odpowiednio zmodyfikowane treści będące obecnie przedmiotem ustawy z dnia 21.06.2001 o dodatkach mieszkaniowych, a ustawa ta powinna ulec likwidacji.

Ustawa o polityce mieszkaniowej powinna określać ogólne zasady prowadzenia polityki czynszowej i świadczenia pomocy mieszkaniowej w stosunku do określonych kategorii osób. Wielkość czynszu powinna zawsze pokrywać koszt, lecz nie koniecznie zysk. Zasady ustalania zysku (nie jego wielkość) ustawa powinna regulować w odniesieniu do zasobów będących własnością władz państwowych i samorządowych. W odniesieniu do zasobów innych właścicieli niezbędne jest określenie maksymalnego zysku w okresie braku równowagi na rynku mieszkaniowym.

W celu przywrócenia właściwego stanu technicznego istniejących zasobów ustawa powinna wprowadzać system pomocy i ulg podatkowych – np. przez przywrócenie ulgi remontowej usuniętej w roku 2006 z Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – przyczyni się to do poprawy stanu technicznego budynków, a także zwiększy dochody budżetu państwa i zmniejszy bezrobocie.

W ramach społecznej pomocy mieszkaniowej możliwe jest wprowadzenie wielu nowych form – wynajem lokali przez gminy od osób prawnych i fizycznych lub bony mieszkaniowe.

### **6.10.2. Zarządzanie**

Obecnie, kiedy wykształcił się rynek zarządzania nieruchomościami, gminy i Skarb Państwa powinny:

- a) przekształcić istniejące zakłady budżetowe i jednostki budżetowe w samodzielne przedsiębiorstwa, a następnie sprywatyzować je,
- b) zlecać administrowanie budynkami lub zespołami budynków na drodze przetargów nieograniczonych (przejściowo także ograniczonych).

W gestii jednostek komunalnych i WAM powinny pozostać zagadnienia związane z gospodarką lokalami tworzącymi mieszkaniowy zasób gminy i Skarbu Państwa (ewentualnie także zasób lokali użytkowych).

Powinny zostać uporządkowane sprawy gruntowe, a w szczególności:

- powinny zostać uporządkowane sprawy własnościowe,
- działki gruntowe, na których posadowione zostały budynki powinny odpowiadać wymaganiom stawianym działkom budowlanym – należy odejść od działek „w obrysie budynku”.

Niezbędne jest wprowadzenie przepisów prawnych regulujących gospodarowanie współwłasnością inną niż nieruchomość wspólna w budynkach wielolokalowych, np. w postaci nieruchomości gruntowych i infrastruktury osiedlowej.

W programie mieszkaniowym w każdym mieście, obok założeń determinujących rozwój budownictwa mieszkaniowego, ważne miejsce powinien mieć program w zakresie przebudowy i modernizacji istniejących zasobów mieszkaniowych. Bez realizacji takiego programu dekapitalizacja spowoduje absolutny ubytek mieszkań. Nie wolno do tego dopuścić przez zaniechanie remontów i modernizacji. Niezależnie od tego na cele mieszkaniowe mogą być w drodze przebudowy i modernizacji wykorzystane zabudowania poprzemysłowe – tzw. lofty. W niektórych miastach (np. w Łodzi) mogą one stanowić znaczny udział w liczbie oddawanych do użytku nowych mieszkań.

W stosunku do zabudowy mieszkaniowej realizowanej z tzw. wielkiej płyty powinien powstać państwowy program ich przebudowy i modernizacji. Taki program z powodzeniem jest realizowany we wschodnich landach Niemiec. W Polsce w tej technologii zbudowano ponad 1 mln mieszkań i znany jest okres ich trwałości oraz konsekwencje zużycia technicznego. Czas, aby opracować diagnozę stanu tych budynków i sposoby ich uratowania. Przy dobrze uzasadnionym projekcie możliwe jest uzyskanie na ten cel środków z funduszy UE.

## 7. ZAKOŃCZENIE

Budownictwo mieszkaniowe w Polsce od czasu zakończenia II wojny światowej znajduje się w stanie permanentnej rozbieżności ze społecznymi potrzebami i oczekiwaniami, aczkolwiek przyczyny tego stanu rzeczy były w różnych okresach odmienne. W okresie PRL struktura organizacyjna tego budownictwa została dostosowana nie do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, lecz do wygodnego zarządzania wszystkimi jednostkami organizacyjnymi ze szczebla centralnego, a decyzje władz centralnych zapadały nie tylko w sferze zadań stawianych poszczególnym jednostkom organizacyjnym, lecz również we wszystkich obszarach techniki, technologii i zasad projektowania. Doprowadziło to do ignorowania zjawisk ekonomicznych, złej organizacji pracy, spadku wydajności i jakości, monokultury materiałowej i do tego niedostosowanej do zasobów surowcowych kraju, monokultury technologicznej, zaniedbania przemysłu materiałów budowlanych i gospodarki komunalnej oraz złego projektowania. Mimo przykładania przez ówczesne władze dużego znaczenia do sytuacji mieszkaniowej, polityka i praktyka gospodarcza prowadziły do tak absurdalnych rozwiązań, że marnotrawiono ogromne wysiłki społeczne i materialne, a narzucone administracyjnie normy prowadziły do budowy substandardowej substancji mieszkaniowej.

W okresie po roku 1989 sytuacja społeczno-polityczna radykalnie się zmieniła, lecz nie przyniosło to oczekiwanych korzyści dla budownictwa mieszkaniowego. Wprawdzie zaczęły obowiązywać zasady gospodarki wolnorynkowej i zniknęły absurdy z okresu PRL, lecz państwo wycofało się z programów wsparcia budownictwa mieszkaniowego. W wyniku systematycznego zmniejszania udziału budownictwa w budżecie państwa, na budownictwo mieszkaniowe przeznaczona jest obecnie wielokrotnie mniejszy procent PKB niż w latach 70., a także w państwach Europy Zachodniej, które dysponują lepszymi niż Polska warunkami mieszkaniowymi. Tylko wzrostowi efektywności można przypisać fakt, że zaowocowało to jedynie 2,5-krotnym spadkiem liczby budowanych mieszkań w porównaniu z drugą połową lat 70. przy jeszcze mniejszym spadku ogólnej powierzchni użytkowej.

Efektom państwowej polityki mieszkaniowej prowadzonej przez ubiegłe 60 lat było to, że żadnego roku nie wybudowano tylu mieszkań ile zostało zawartych małżeństw, a w całym tym okresie wybudowano w przybliżeniu 2 razy mniej mieszkań niż liczba zawartych małżeństw. Utrzymujący się permanentnie niedostatek mieszkań miał decydujący wpływ nie tylko na poziom życia Polaków, lecz musiał również zaowocować niekorzystnymi zjawiskami demograficznymi – od roku 1981 liczba małżeństw systematycznie spada, a w konsekwencji również tak mocno spadła liczba urodzeń, że mimo wydłużenia życia o kilka lat poczynając od roku 1999, od 4 lat spada również liczba mieszkańców Polski.

Sytuacja niedostatku mieszkaniowego nie jest obecnie w Polsce wynikiem jakichkolwiek ograniczeń obiektywnych, a jedynie wynikiem braku właściwej polityki mieszkaniowej państwa. Rozwój budownictwa mieszkaniowego, jak wykazano w niniejszym raporcie, mógłby nastąpić bardzo szybko. W RAPORCIE 1981 przytaczano przykłady wzrostu liczby budowanych mieszkań w różnych krajach o 100, a nawet o 150 % w ciągu 3 lat. W obecnych warunkach Polski jest to również możliwe. Nie stoją temu na przeszkodzie, ani brak pieniędzy, ani brak materiałów, ani brak możliwości wykonawczych, lecz brak woli politycznej i niedostatek w funkcjonowaniu aparatu państwa. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga uznania przez władze państwowe, że posiadanie mieszkania nie jest tylko prywatną sprawą każdego obywatela, lecz musi być traktowane przez państwo tak samo jak obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego.

Kluczową sprawą jest błędne przekonanie, że zaangażowanie środków budżetowych państwa w aktywną politykę mieszkaniową stanowi wydatek budżetowy, który musi ustąpić jeszcze pilniejszym potrzebom. W niniejszym raporcie wykazano, że jest na odwrót – ponoszone na budownictwo mieszkaniowe wydatki budżetowe, są w tym samym roku źródłem co najmniej dwukrotnie większych przychodów budżetowych. W istocie nie są to więc wydatki, lecz szybko zwrotne inwestycje, o efektywności porównywalnej jedynie z wydatkami na usprawnienie aparatu podatkowego. Trudności budżetowe powinny być więc pokonywane nie przez ograniczanie wydatków na budownictwo mieszkaniowe, lecz przez ich wzrost.

Niekiedy deklarowane jest oczekiwanie, że zakładany wzrost gospodarczy na tyle zwiększy dochody ludności, iż rozszerzy się krąg osób i rodzin o możliwościach płatniczych, które umożliwią zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na komercyjnym rynku mieszkaniowym. Jest to założenie typu życzeniowego, nie sprawdzone w rozwiniętych gospodarkach rynkowych w krajach zachodnich. Jest natomiast wielce prawdopodobne, że rozwój gospodarczy nie zmniejszy społecznego rozwarstwienia i przy bierniej polityce mieszkaniowej utrzyma się krąg wykluczonych z możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na poziomie stosownym do rozwijającej się cywilizacji i ogólnego standardu życia. Efektem będzie narastający dystans między Polską, a innymi krajami Europy w sferze warunków mieszkaniowych i konsekwencje demograficzne.

Niniejszy raport ukazuje skalę realnych potrzeb mieszkaniowych w Polsce, jak też drogę dojścia do ich zaspokojenia w czasie możliwym do zaakceptowania przez ludzi wchodzących w samodzielne życie. Wskazuje również warunki, od których spełnienia zależy możliwość takiego rozwoju sytuacji. Warunki te nie są łatwe, wymagają radykalnych decyzji rządu, określenia polityki mieszkaniowej i sformułowania programu, którego realizacja byłaby priorytetem politycznym. Jak wcześniej zaznaczono, przedstawiony szkic programu umożliwiającego spełnienie tych warunków opiera się wręcz o granice możliwości organizacyjnych i finansowych na szczeblu państwowym i gminnym.

Wierzymy, że realizacja przedstawionych postulatów doprowadzi do szybkiego rozwoju budownictwa mieszkaniowego i odwrócenia niekorzystnych zjawisk demograficznych. Wywarłoby to również bardzo korzystny wpływ na całą gospodarkę, a w obecnych warunkach w Polsce w istotny sposób wpłynęłoby na wzrost zatrudnienia poprzez przekwalifikowanie pracowników nie mogących znaleźć pracy w innych sektorach gospodarki i zaangażowanie ich do budowy mieszkań.

Mamy jednak świadomość, że wszystkie argumenty na rzecz rozwoju budownictwa mieszkaniowego mają charakter ponadczasowy i taką samą siłę jak obecnie, miały również 15 i 25 lat temu. Jeśli więc przez tyle lat i przy tylu zmianach politycznych, budownictwo mieszkaniowe nie stało się priorytetem politycznym żadnej ekipy sprawującej władzę, to widać, bez nacisku społecznego nie stanie się tak nigdy. Uważamy więc, że rozwiązanie problemu mieszkaniowego w Polsce wymaga stworzenia szerokiego ruchu społecznego na rzecz budownictwa mieszkaniowego, który doprowadziłby do pożądanej zmiany polityki mieszkaniowej państwa.

**Raport opracowany został przez zespół w składzie:**

prof. Zofia Bolkowska  
dr Elżbieta Hibner  
mgr Jacek Koziński  
doc. Hanna Kulesza  
doc. Tadeusz Nawrot  
prof. Piotr Witakowski  
mgr Włodzimierz Witakowski  
Kierownictwo zespołu – Piotr Witakowski

## Spis treści

<b>1. WSTĘP .....</b>	<b>2</b>
1.1. ZOBOWIĄZANIA PRAWNE WŁADZ PUBLICZNYCH .....	2
1.2. ZNACZENIE BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO .....	5
1.2.1. Znaczenie sytuacji mieszkaniowej .....	5
1.2.2. Znaczenie procesu budowy mieszkań (i innych obiektów budowlanych) .....	7
1.2.3. Korzyści budżetowe .....	8
<b>2. STAN DOTYCHCZASOWY .....</b>	<b>9</b>
1.1. SYTUACJA MIESZKANIOWA .....	9
2.1.1. Zmiany sytuacji mieszkaniowej w ostatnich 25 latach .....	9
2.1.2. Obecna sytuacja mieszkaniowa .....	11
1.2. BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE .....	16
1.2.1. System dostarczania mieszkań w 1979 i 2006 .....	16
1.2.2. Produkcja budowlana .....	21
1.3. GOSPODARKA MIESZKANIOWA .....	28
1.3.1. Porządek prawny .....	28
1.3.2. Struktura własnościowa zasobów .....	29
1.3.3. Prywatyzacja i repriwatyzacja zasobów .....	30
1.3.4. Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi .....	31
1.3.5. Utrzymanie techniczne i modernizacja zasobów .....	32
1.3.6. Gospodarka terenami .....	32
1.3.7. Polityka czynszowa i pomoc mieszkaniowa .....	33
<b>2. STAN POŻĄDANY .....</b>	<b>34</b>
2.1. SYTUACJA MIESZKANIOWA .....	34
2.1.1. Zapotrzebowanie na mieszkania .....	34
2.1.2. Potrzeby mieszkaniowe a popyt na mieszkania .....	35
2.1.3. Szkic programu na lata 2007-2013 .....	38
2.2. BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE .....	41
2.2.1. Uwarunkowania rozwoju .....	41
2.2.2. Droga do mieszkania .....	43
2.2.3. Funkcje samorządów terytorialnych .....	44
2.2.4. Projektowanie .....	45
2.2.5. Wykonawstwo .....	45
2.2.6. Zaplecze naukowo-badawcze .....	46
2.3. GOSPODARKA MIESZKANIOWA .....	46
2.3.1. Porządek prawny .....	46
2.3.2. Struktura własnościowa zasobów .....	46
2.3.3. Prywatyzacja i repriwatyzacja zasobów .....	47
2.3.4. Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi .....	47
2.3.5. Utrzymanie techniczne i modernizacja zasobów .....	47
2.3.6. Gospodarka terenami .....	48
2.3.7. Polityka czynszowa i pomoc mieszkaniowa .....	48
<b>3. WARUNKI, OGRANICZENIA, PRESZKODY .....</b>	<b>49</b>
1.1. OGÓLNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO .....	49
3.2. BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE .....	49
1.1.1. Uwarunkowania społeczno-polityczne .....	49
3.2.2. Uwarunkowania administracyjno-prawne .....	50
3.2.3. Uwarunkowania ekonomiczno-finansowe .....	50
3.2.4. Uwarunkowania w sferze zarządzania i organizacji .....	51
3.2.5. Uwarunkowania kadrowe .....	51
3.2.6. Uwarunkowania materiałowo-technologiczne .....	51
3.2.7. Dostępność terenów i gospodarka komunalna .....	53
3.2.8. Zaplecze naukowo-badawcze .....	53
3.3. GOSPODARKA MIESZKANIOWA .....	54
3.3.1. Porządek prawny .....	54
3.3.2. Struktura własnościowa zasobów .....	54
3.3.3. Prywatyzacja i repriwatyzacja .....	54
3.3.4. Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi .....	54
3.3.5. Utrzymanie i modernizacja zasobów oraz gospodarka terenami .....	54
3.3.6. Polityka czynszowa i pomoc mieszkaniowa .....	55
<b>4. DOŚWIADCZENIA EUROPEJSKIE .....</b>	<b>56</b>
4.1. OGÓLNE ZASADY POLITYKI MIESZKANIOWEJ .....	56
4.2. ROZWIĄZANIA PRAWNE .....	58
4.3. ROZWIĄZANIA FINANSOWE .....	59
4.4. SUBSYDIOWANIE BUDOWY MIESZKAŃ NA WYNAJEM .....	59
4.5. SUBSYDIOWANIE BUDOWY MIESZKAŃ NA WŁASNOŚĆ .....	59
4.6. PREFERENCJE DLA PIERWSZYCH MIESZKAŃ .....	61
4.7. ROZWIĄZANIA STOSOWANE W POSZCZEGÓLNYCH KRAJACH UNII .....	62
<b>5. KONIECZNE DZIAŁANIA .....</b>	<b>65</b>
5.1. OGÓLNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO .....	65
5.2. W SFERZE SPOŁECZNO-POLITYCZNEJ .....	66
5.3. W SFERZE ADMINISTRACYJNO-PRAWNEJ .....	67
5.4. W SFERZE EKONOMICZNO-FINANSOWEJ .....	68
5.5. W SFERZE ZARZĄDZANIA I ORGANIZACJI .....	68
5.6. W SFERZE KADR .....	69
5.7. W SFERZE TECHNOLOGII .....	69
5.8. DOSTĘPNOŚĆ TERENÓW I GOSPODARKA KOMUNALNA .....	70
5.9. ZAPLECZE NAUKOWO-BADAWCZE .....	70
5.10. GOSPODARKA MIESZKANIOWA .....	71
5.10.1. Porządek prawny .....	71
5.10.2. Zarządzanie .....	72
<b>6. ZAKOŃCZENIE .....</b>	<b>73</b>
<b>ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>77</b>

## Spis rysunków

RYS. 1. LICZBA MIESZKAŃ ODDANYCH DO UŻYTKU W POSZCZEGÓLNYCH LATACH W PORÓWNIANIU Z LICZBĄ ZAWARTYCH MAŁŻEŃSTW.....	6
RYS. 2. MIESZKANIA ODDAWANE DO UŻYTKU W POSZCZEGÓLNYCH LATACH ORAZ ROZKŁAD URODZEŃ ŻYWYCH.....	6
RYS. 3. PRZECIĘTNE TRWANIE ŻYCIA W POLSCE WG GUS.....	7
RYS. 4. MIESZKANIA STAŁE ZAMIESZKANE I GOSPODARSTWA DOMOWE W POLSCE NA PRZESTRZENI LAT WEDŁUG ROCZNIKÓW GUS (LATA 2006-2010 – PROGNOZA).....	10
RYS. 5. PRZECIĘTNA POWIERZCHNIA UŻYTKOWA W M <sup>2</sup> /OSOBĘ W UKŁADZIE PRZESTRZENNYM W 2005 R.....	13
RYS. 6. PRZECIĘTNA LICZBA OSÓB W MIESZKANIU W UKŁADZIE PRZESTRZENNYM W 2005 R.....	13
RYS. 7. ODSETEK BUDYNKÓW MIESZKALNYCH WYPOSAŻONYCH W KANALIZACJĘ SIECIOWĄ W 2002 R. MIASTO.....	14
RYS. 8. ODSETEK BUDYNKÓW MIESZKALNYCH WYPOSAŻONYCH W KANALIZACJĘ SIECIOWĄ W 2002 R. WIEŚ.....	14
RYS. 9. MIESZKANIA ODDANE DO UŻYTKU W OSTATNICH 15 LATACH. PRZEZ "POZOSTAŁE" ROZUMIE SIĘ MIESZKANIA KOMUNALNE, ZAKŁADOWE I SPOŁECZNE CZYNSZOWE.....	17
RYS. 10. PROCENTOWY UDZIAŁ MIESZKAŃ ODDANYCH DO UŻYTKU W ZALEŻNOŚCI OD FORMY WŁASNOŚCI. PRZEZ "POZOSTAŁE" ROZUMIE SIĘ MIESZKANIA KOMUNALNE, ZAKŁADOWE I SPOŁECZNE CZYNSZOWE.....	18
RYS. 11. LICZBA I POWIERZCHNIA UŻYTKOWA MIESZKAŃ ODDANYCH DO UŻYTKU W POSZCZEGÓLNYCH LATACH. U DOŁU RYSUNKU PODANO LICZBĘ MIESZKAŃ ODDANYCH DO UŻYTKU NA 1000 MIESZKAŃCÓW.....	21
RYS. 12. STRUKTURA PROCENTOWA SEKTORA BUDOWNICTWA WG WIELKOŚCI ZAKŁADÓW W ROKU 2004.....	22
RYS. 13. STRUKTURA PROCENTOWA BUDOWNICTWA WG RODZAJÓW OBIEKTÓW W LATACH 2000 I 2005.....	23
RYS. 14. DYNAMIKA ROZWOJU BUDOWNICTWA OGÓŁEM I BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO. ROK 1990 = 100.....	23
RYS. 15. DYNAMIKA ROZWOJU BUDOWNICTWA OGÓŁEM I FIRM BUDOWLANYCH O ZATRUDNIENIU PONIŻEJ 9 OSÓB. MAŁE FIRMY OSIĄGAŁY LEPSZE WYNIKI NIŻ DUŻE – „ŁAGODZIŁY” REGRES. ROK 1995 = 100.....	24
RYS. 16. UDZIAŁ WYDATKÓW NA MIESZKALNICTWO W PKB POLSKI I W BUDŻECIE PAŃSTWA.....	24
RYS. 17. SKŁADNIKI RÓŻNICY WYDAJNOŚCI W BUDOWNICTWIE WIELORODZINNYM.....	27
RYS. 18. SKŁADNIKI RÓŻNICY WYDAJNOŚCI W BUDOWNICTWIE JEDNORODZINNYM.....	28
RYS. 19. AKTUALNA (2006 R.) PROGNOZA LUDNOŚCI POLSKI DO 2030 R.....	35
RYS. 20. PROGNOZA LICZBY GOSPODARSTW DOMOWYCH.....	36
RYS. 21. ZALEŻNOŚĆ POPULACJI OD DOCHODU ROZPORZĄDZALNEGO NA GŁOWĘ W RODZINIE W ROKU 2004. PRZYJĘTO, ŻE ROZKŁAD DOCHODU ROZPORZĄDZALNEGO ODPOWIEDZIA ROZKŁADOWI WYNAGRODZEŃ.....	40
RYS. 22. JEDNA Z OFERT INTERNETOWYCH DLA MATERIAŁÓW BUDOWLANYCH.....	52
RYS. 23. ZASOBY SPOŁECZNYCH MIESZKAŃ CZYNSZOWYCH W PAŃSTWACH „15” W PRZELICZENIU NA 1000 MIESZKAŃCÓW. ŹRÓDŁO: JACEK ŻYCIŃSKI „HISTORIA MIESZKANIOWEJ SOLIDARNOŚCI. BUDOWNICTWO W EUROPIE ZACHODNIEJ”, STAŁE PRZEDSTAWICIELSTWO KONGRESU BUDOWNICTWA. FUNDACJA BEZDOMNYCH, WARSZAWA.....	57
RYS. 24. ODSETEK GOSPODARSTW DOMOWYCH OTRZYMUJĄCYCH DODATKI MIESZKANIOWE W ROKU 1980 I 1993 W WYBRANYCH KRAJACH EUROPY.....	60

## Spis tablic

TABLICA 1. ZESTAWIENIE DLA POLSKI PROGNOZY DEMOGRAFICZNEJ POMIGRACYJNEJ Z ROKU 1980 Z RZECZYWISTOŚCIĄ.....	6
TABLICA 2. ROZWÓJ SYTUACJI MIESZKANIOWEJ W POLSCE.....	10
TABLICA 3. ZASOBY MIESZKANIOWE W POLSCE STAŁE ZAMIESZKANE W LATACH 1978, 2002 I 2005.....	10
TABLICA 4. ZMIANY W POZIOMIE WYKSZTAŁCENIA W POLSCE NA PRZESTRZENI 25 LAT.....	11
TABLICA 5. PRZECIĘTNE WARUNKI MIESZKANIOWE GOSPODARSTW DOMOWYCH (NSP – 2002).....	15
TABLICA 6. ZALEŻNOŚĆ WARUNKÓW MIESZKANIOWYCH RODZIN W MIASTACH OD WIEKU GŁOWY GOSPODARSTWA DOMOWEGO.....	15
TABLICA 7. ZALEŻNOŚĆ WARUNKÓW MIESZKANIOWYCH MAŁŻEŃSTW Z DZIEĆMI W MIASTACH OD WYKSZTAŁCENIA RODZICÓW.....	15
TABLICA 8. MIESZKANIA ODDANE DO UŻYTKU.....	18
TABLICA 9. BEZPOŚREDNIE WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA SFERĘ MIESZKANIOWĄ (W MLN ZŁ) I MIESZKANIA TBS.....	20
TABLICA 10. CHARAKTERYSTYKA BUDYNKÓW MIESZKALNYCH WIELORODZINNYCH W % W STOSUNKU DO CAŁKOWITEJ POWIERZCHNI UŻYTKOWEJ MIESZKAŃ.....	25
TABLICA 11. ZASOBY MIESZKANIOWE W ROKU 2004 WEDŁUG WŁASNOŚCI.....	30
TABLICA 12. PRZEWIDYWANY W ROKU 1980 BILANS POTRZEB MIESZKANIOWYCH POLSKI DO ROKU 2000 W TYSIĄCACH MIESZKAŃ.....	34
TABLICA 13. BILANS POTRZEB MIESZKANIOWYCH POLSKI DO ROKU 2013 W TYSIĄCACH MIESZKAŃ NA PODSTAWIE NSP Z 2002 R. I PROGNOZY DEMOGRAFICZNEJ GUS.....	37
TABLICA 14. ZRÓŻNICOWANIE REGIONALNE DEFICYTU MIESZKAŃ.....	37
TABLICA 15. POSTULOWANY POZIOM BUDOWNICTWA JAKO ELEMENT PROGRAMU KROCZĄCEGO AKTUALNEGO W ROKU 2006.....	39
TABLICA 16. PORÓWNIANIE STRUKTURY ODDANYCH DO UŻYTKU MIESZKAŃ W LATACH 1991 I 2005 I STRUKTURA POSTULOWANA.....	39
TABLICA 17. MINIMALNA I POSTULOWANA POWIERZCHNIA UŻYTKOWA MIESZKAŃ ODDAWANYCH W NAJEM GOSPODARSTWOM DOMOWYM O OKREŚLONEJ LICZBIE OSÓB, M <sup>2</sup> .....	40
TABLICA 18. STRUKTURA POTRZEB MIESZKANIOWYCH NA PODSTAWIE DANYCH GUS I KOSZT REALIZACJI.....	41
TABLICA 19. HARMONOGRAM WYDATKÓW NA BUDOWNICTWO CZYNSZOWE KOMUNALNE I SPOŁECZNE.....	41
TABLICA 20. ROZWÓJ WYBRANYCH URZĄDZEŃ GOSPODARKI KOMUNALNEJ DO ROKU 2000. POSTULATY I REALIZACJA.....	53
TABLICA 21. PROBLEMY W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI.....	55

# ZAŁĄCZNIKI

## Spis załączników

Załącznik 1. Zatrudnienie w sektorze budownictwa i w sektorach współpracujących z budownictwem w Polsce .....	77
Załącznik 2. Efektywność podatkowa termomodernizacji .....	78
Załącznik 3. Prognoza ludności Polski do 2030 roku w tysiącach (stan w dniu 31.XII) według GUS .....	79
Załącznik 4. Prognoza gospodarstw domowych według liczby osób (stan w dniu 31.XII) według GUS .....	80
Załącznik 5. Szacunkowe obliczenie zapotrzebowania na środki finansowe ze źródeł publicznych w latach 2007 - 2013 .....	81
Załącznik 6. Korelacja między liczbą budowanych mieszkań, a liczbą urodzeń dzieci .....	82
Załącznik 7. Dynamika narastania dokumentacji budowlanej .....	83
Załącznik 8. Historia i prognoza bezrobocia w Polsce do końca roku 2007 .....	84

### Załącznik 1. Zatrudnienie w sektorze budownictwa i w sektorach współpracujących z budownictwem w Polsce

Dziedzina zatrudnienia	Zatrudnienie ogółem w tys. osób	Udział % na rzecz budownictwa w produkcji ogółem	Zatrudnienie na rzecz budownictwa w tys. osób
Zatrudnienie bezpośrednie w sektorze budownictwa – wszystkie zakłady	450,0	100,0	450,0
<b>1. Mineralne materiały budowlane: cement, wapno, gips, betony, ceramika budowlana, szkło, płytki ceramiczne i inna ceramika, izolacja, kamień budowlany, żwir i piasek</b>			
Zatrudnienie	138,0	40% -100%	120,0
<b>2. Drewno i wyroby z drewna: tarcica, płyty drewnopochodne, podłogi drewniane, stolarka okienna i drzwiowa</b>			
Zatrudnienie	140,0	30% - 90%	100,0
<b>3. Wyroby hutnicze: blachy, rury, pręty, konstrukcje stalowe</b>			
Zatrudnienie	110,0	20% – 90%	60,0
<b>4. Maszyny budowlane, koparki, windy, samochody</b>			
Zatrudnienie	360	20% - 70%	120,0
<b>5. Sprzęt elektryczny: aparatura, kable i przewody, oświetlenia</b>			
Zatrudnienie	90,0	20%	20,0
<b>6. Przemysły dostarczające wyroby wyposażenia mieszkań i innych obiektów budowlanych: meble, sprzęt agd i rtv</b>			
Zatrudnienie	260,0	80%	210,0
<b>Na 100 zatrudnionych bezpośrednio w budownictwie przypada 140 zatrudnionych w produkcji sprzętu budowlanego, materiałów budowlanych i wyposażenia mieszkań</b>			
<b>7. Transport i inne usługi związane z działalnością budowlaną, dostarczanie energii elektrycznej i wody, działalność telekomunikacyjna, obsługa nieruchomości</b>			
Zatrudnienie	850,0	20%	170,0
<b>Na 100 zatrudnionych bezpośrednio w budownictwie przypada 40 osób zatrudnionych usługach i innych działach gospodarki</b>			
<b>Ogółem w gospodarce zatrudnienie bezpośrednie i pośrednie związane z budownictwem</b>			1250,0
<b>Na 100 zatrudnionych bezpośrednio w budownictwie przypada 180 – 200 w sektorach zależnych od budownictwa</b>			

Z. Bolkowska: obliczenia własne na podstawie danych GUS Rocznik Statystyczny 2005



**Załącznik 2. Efektywność podatkowa termomodernizacji**

Informacja podana podczas Konferencji BEEN – Baltic Energy Efficiency Network for the Building Stock, w wystąpieniu Marka Szczepańskiego – Dyrektora Departamentu Wspierania Rozwoju Regionalnego BGK:

- ♦ do końca roku 2005 BGK przyznał premie termomodernizacyjne o wartości 216 mln zł,
- ♦ wartość wykonanych w ramach programów termomodernizacji prac wyniosła 1 300 mln zł.

**Obliczenia wpływu na budżet:**

1. VAT od wykonanych prac (przyjmując średnio 8 %)
  - wartość prac netto –  $1\,300 / 1,08 = 1\,203,7$  mln zł, w tym:
  - VAT –  $1\,203,7 \text{ mln zł} * 0,08 = \text{ok. } \mathbf{96,3 \text{ mln zł}}$
2. CIT (i PIT) płacony przez przedsiębiorców budowlanych przy rentowności 6 %
  - dochód –  $1\,203,7 * 0,06 = \text{ok. } 72,2$  mln zł
  - CIT –  $72,2 * 0,19 = \text{ok. } \mathbf{13,7 \text{ mln zł}}$
3. Koszty –  $1\,203,7 - 72,2 = 1\,131,5$  mln zł, w tym
  - robocizna (w tym w ramach kosztów ogólnych przedsiębiorstwa) – 45 %
  - materiały (w tym na potrzeby własne) – 50 %
  - sprzęt (środki trwałe, usługi i in.) – 5 %
4. PIT płacony przez pracowników przedsiębiorstw budowlanych przy udziale robocizny (w nakładach bezpośrednich i w kosztach ogólnych) – 45 % i podatku PIT średnio – 16 %
  - sumaryczny fundusz płac –  $1\,131,5 \text{ mln zł} * 0,45 = \text{ok. } 509,2$  mln zł
  - PIT –  $509,2 * 0,16 = \text{ok. } \mathbf{81,5 \text{ mln zł}}$
5. CIT płacony przez producentów materiałów przy rentowności 6 %
  - wartość materiałów –  $1\,131,5 \text{ mln zł} * 0,55 = \text{ok. } 565,7$  mln zł
  - dochód –  $565,7 * 0,06 = \text{ok. } 33,9$  mln zł
  - CIT –  $33,9 * 0,19 = \text{ok. } \mathbf{6,4 \text{ mln zł}}$
6. PIT płacony przez pracowników przedsiębiorstw przemysłu materiałów budowlanych przy udziale robocizny (w nakładach bezpośrednich i w kosztach ogólnych) – 45 % i podatku PIT średnio – 16 %
  - sumaryczny fundusz płac –  $565,7 \text{ mln zł} * 0,45 = \text{ok. } 254,6$  mln zł
  - PIT –  $254,6 * 0,16 = \text{ok. } \mathbf{40,7 \text{ mln zł}}$
7. CIT płacony przez producentów sprzętu przy rentowności 6 %
  - koszty sprzętu –  $1\,131,5 \text{ mln zł} * 0,05 = \text{ok. } 56,6$  mln zł
  - dochód –  $56,6 * 0,06 = \text{ok. } 3,4$  mln zł
  - CIT –  $3,4 * 0,19 = \text{ok. } \mathbf{0,6 \text{ mln zł}}$
8. PIT płacony przez pracowników przedsiębiorstw przemysłu maszynowego przy udziale robocizny (w nakładach bezpośrednich i w kosztach ogólnych) – 50 % i podatku PIT średnio – 16 %
  - sumaryczny fundusz płac –  $56,6 \text{ mln zł} * 0,45 = \text{ok. } 25,5$  mln zł
  - PIT –  $25,5 * 0,16 = \text{ok. } \mathbf{4,1 \text{ mln zł}}$
9. Podatki wymienione wyżej łącznie ok. **243,3 mln zł**
10. Zatrudnienie (zmniejszenie bezrobocia) spowodowane nakładami na prace termomodernizacyjne (w osobo-miesiącach)
  - w budownictwie (średnia płaca ok. 1 810 zł/mies) -  $509,2 \text{ mln zł} / 1\,810 = 281$  tys. os-mies
  - w przemyśle (średnia płaca ok. 2 206 zł/mies) -  $(254,6 \text{ mln zł} + 25,5 \text{ mln zł}) / 2\,206 = 130$  tys. os-mies
  - Razem ok. 411 tys. os-mies
11. Oszczędności budżetu na wypłacie zasiłków dla bezrobotnych (średni zasiłek ok. 484 zł/mies)
  - $411\,000 * 484 = \text{ok. } \mathbf{198,9 \text{ mln zł}}$
12. Łączne bezpośrednie korzyści budżetu (bez uwzględnienia podatków i zatrudnienia w przedsiębiorstwach korzystających ze zwiększenia popytu na produkty nabywane dzięki popytowi wtórnemu wynikającemu z większej masy pieniądza na rynku)
  - podatki (poz. 9) 243,3 mln zł
  - oszczędności (poz. 11) 198,9 mln zł
  - Razem 442,2 mln zł
13. Stosunek korzyści budżetu do ponoszonych z budżetu nakładów na termomodernizację
  - $442,2 / 216 = 2,05$

Budżet odnosi więc bezpośrednie korzyści dwukrotnie większe od dofinansowania prac termomodernizacyjnych z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Do tych korzyści należy dodać skutki efektu mnożnikowego – zwiększenia produkcji i usług wywołanych w innych branżach i wynikające stąd dalsze wpływy do budżetu.
14. Zmniejszenie bezrobocia dzięki dofinansowaniu nakładów na termomodernizację
  - Dotacje z budżetu w wysokości 216 mln zł powodują zatrudnienie równe  $393\,000$  os.mies, a więc  $411\,000 / 12 = 34\,250$  os-lat
  - Zatem każde 100 mln zł przeznaczone z budżetu na termomodernizację skutkuje zmniejszeniem bezrobocia o blisko 16 000 osób (nie licząc zatrudnienia wywołanego popytem wtórnym)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia i zasiłki dla bezrobotnych (wg Rocznik Statystyczny GUS 2005):

Rok	2000	2003	2004
Wynagrodzenie – budownictwo	1705,82	1810,14	1844,57
Wynagrodzenie – przemysł	1942,27	2206,47	2292,75
Zasiłek dla bezrobotnych	406,42	484,27	494,28

Opracowanie W. Witakowski

Załącznik 3. Prognoza ludności Polski do 2030 roku w tysiącach (stan w dniu 31.XII) według GUS

	<b>2002<sup>a</sup></b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>
<b>OGÓŁEM</b>	<b>38219</b>	<b>38123</b>	<b>37899</b>	<b>37626</b>	<b>37229</b>	<b>36598</b>	<b>35693</b>
0 - 2	1092	1040	1013	1026	964	835	717
3 - 6	1607	1472	1374	1352	1355	1239	1063
7 - 12	2978	2611	2212	2063	2033	2024	1854
13 - 15	1712	1588	1270	1088	1024	1011	1011
16 - 18	1954	1706	1444	1172	1043	1014	1019
19 - 24	3890	3925	3367	2810	2308	2066	2008
0 - 17	8664	7835	6811	6296	6070	5784	5325
18 - 44	15257	15241	15312	15037	14078	12672	11074
45 - 59	7814	8488	8259	7539	7247	7800	8647
60 - 64	1596	1487	2353	2747	2720	2242	2137
65 lat i więcej	4888	5072	5165	6006	7115	8099	8509
<b>MEŻCZYŹNI</b>	<b>18507</b>	<b>18445</b>	<b>18330</b>	<b>18217</b>	<b>18058</b>	<b>17777</b>	<b>17345</b>
0 - 2	560	535	521	528	496	430	369
3 - 6	824	755	707	696	697	638	547
7 - 12	1523	1336	1135	1061	1046	1041	954
13 - 15	877	812	650	558	527	520	520
16 - 18	998	873	736	600	535	521	524
19 - 24	1977	1997	1715	1428	1177	1056	1028
0 - 17	4436	4014	3494	3236	3122	2976	2740
18 - 44	7719	7722	7764	7627	7148	6444	5639
45 - 59	3783	4116	4029	3714	3607	3905	4344
60 - 64	719	674	1087	1285	1295	1087	1049
65 lat i więcej	1850	1920	1956	2355	2886	3365	3573
<b>KOBIECY</b>	<b>19712</b>	<b>19679</b>	<b>19569</b>	<b>19409</b>	<b>19171</b>	<b>18821</b>	<b>18348</b>
0 - 2	531	505	492	498	468	405	348
3 - 6	783	717	667	656	658	601	516
7 - 12	1455	1275	1077	1002	987	982	900
13 - 15	835	775	620	530	497	491	491
16 - 18	955	833	708	572	507	493	496
19 - 24	1912	1928	1652	1381	1132	1010	980
0 - 17	4228	3821	3317	3060	2947	2808	2585
18 - 44	7538	7519	7547	7410	6930	6228	5435
45 - 59	4031	4372	4230	3825	3640	3895	4303
60 - 64	877	813	1266	1462	1425	1155	1088
65 lat i więcej	3037	3153	3209	3651	4229	4734	4936

<sup>a</sup> dane rzeczywiste

Załącznik 4. Prognoza gospodarstw domowych według liczby osób (stan w dniu 31.XII) według GUS

Rok	Gospodars twa domowe	Gospodarstwa według liczby osób w gospodarstwie					Ludność w gosp.		Przeciętna liczba osób	Przeciętna liczba dorosłych
		1	2	3	4	5+	5+	ogółem		
Ogółem										
2005	13855257	3603911	3429581	2872841	2324139	1624785	9223559	37601711	2,714	2,155
2006	14011333	3698050	3531411	2925348	2298353	1558171	8828430	37558758	2,681	2,145
2007	14164315	3789071	3634550	2976041	2271775	1492878	8441867	37515261	2,649	2,133
2008	14317780	3880312	3740156	3025703	2243991	1427618	8055735	37469432	2,617	2,122
2009	14464532	3969173	3842443	3071088	2217211	1364617	7683629	37419796	2,587	2,110
2010	14600014	4056364	3937581	3107223	2191511	1307335	7345631	37364870	2,559	2,098
2011	14722794	4139576	4025695	3133162	2167798	1256563	7047447	37309091	2,534	2,087
2012	14831271	4214743	4104905	3153679	2147434	1210510	6776978	37252304	2,512	2,076
2013	14926155	4283090	4175938	3168133	2129500	1169494	6537109	37194474	2,492	2,065
2014	15009467	4347084	4237769	3177476	2114614	1132524	6319938	37133444	2,474	2,055
2015	15079376	4406572	4289847	3179633	2102324	1101000	6135220	37069681	2,458	2,046
2016	15138018	4464981	4332885	3174729	2091397	1074026	5977764	36998290	2,444	2,037
2017	15183684	4517828	4367709	3163992	2083293	1050862	5840152	36918546	2,431	2,028
2018	15220932	4567880	4398446	3149642	2075469	1029495	5714995	36830569	2,420	2,021
2019	15245353	4613882	4419808	3130079	2069365	1012219	5612838	36734033	2,410	2,014
2020	15259514	4656731	4434744	3106726	2063548	997765	5526965	36627554	2,400	2,007
2021	15270330	4701948	4445637	3082951	2056173	983621	5443087	36509854	2,391	2,001
2022	15272408	4744883	4451963	3055914	2048269	971379	5369942	36379569	2,382	1,995
2023	15267649	4787738	4454106	3025214	2039721	960870	5307052	36237528	2,374	1,990
2024	15259087	4830395	4455317	2994060	2028887	950428	5244582	36083339	2,365	1,985
2025	15248812	4874588	4456630	2962552	2015511	939531	5179829	35917377	2,355	1,981
Miasta										
2005	9244482	2673445	2442848	2004745	1455405	668039	3641807	23036803	2,492	2,031
2006	9323360	2729038	2508646	2028025	1423039	634612	3455884	22978445	2,465	2,022
2007	9397205	2781162	2573620	2048508	1390943	602972	3280076	22917774	2,439	2,013
2008	9468191	2832449	2638309	2066557	1358372	572504	3111091	22853317	2,414	2,004
2009	9531580	2880554	2698491	2080682	1327500	544353	2955484	22785066	2,390	1,995
2010	9585188	2926026	2751746	2088164	1299215	520037	2820726	22711596	2,369	1,986
2011	9628796	2967793	2799181	2089083	1273709	499030	2704917	22633157	2,351	1,977
2012	9661165	3002942	2839097	2086624	1251602	480900	2604817	22552233	2,334	1,969
2013	9683387	3032630	2872642	2080557	1232015	465543	2520573	22468218	2,320	1,961
2014	9695906	3058226	2898429	2071045	1215571	452635	2448741	22379244	2,308	1,955
2015	9697593	3079614	2916317	2056890	1201992	442780	2394728	22285614	2,298	1,949
2016	9691655	3099939	2927714	2038621	1190302	435079	2352898	22185336	2,289	1,943
2017	9675946	3115775	2932844	2017184	1180910	429233	2319746	22076401	2,282	1,939
2018	9654613	3129253	2935291	1994463	1171728	423878	2290744	21960880	2,275	1,935
2019	9624699	3139472	2931763	1969207	1163940	420317	2271059	21837438	2,269	1,932
2020	9588069	3147188	2923969	1942242	1156609	418061	2258546	21706834	2,264	1,929
2021	9548591	3156558	2912895	1914842	1148313	415983	2247117	21567243	2,259	1,927
2022	9503417	3164160	2898956	1885784	1139815	414702	2240147	21418831	2,254	1,925
2023	9453814	3171177	2882391	1854813	1131217	414216	2237491	21262757	2,249	1,923
2024	9401261	3177489	2865106	1823829	1121156	413681	2234897	21098709	2,244	1,922
2025	9347873	3184503	2848216	1792966	1109455	412733	2230033	20927686	2,239	1,920
Wieś										
2005	4610775	930466	986733	868096	868734	956746	5581752	14564908	3,159	2,405
2006	4687973	969012	1022765	897323	875314	923559	5372546	14580313	3,110	2,388
2007	4767110	1007909	1060930	927533	880832	889906	5161791	14597487	3,062	2,370
2008	4849589	1047863	1101847	959146	885619	855114	4944644	14616115	3,014	2,352
2009	4932952	1088619	1143952	990406	889711	820264	4728145	14634730	2,967	2,333
2010	5014826	1130338	1185835	1019059	892296	787298	4524905	14653274	2,922	2,314
2011	5093998	1171783	1226514	1044079	894089	757533	4342530	14675934	2,881	2,294
2012	5170106	1211801	1265808	1067055	895832	729610	4172161	14700071	2,843	2,276
2013	5242768	1250460	1303296	1087576	897485	703951	4016536	14726256	2,809	2,257
2014	5313561	1288858	1339340	1106431	899043	679889	3871197	14754200	2,777	2,238
2015	5381783	1326958	1373530	1122743	900332	658220	3740492	14784067	2,747	2,220
2016	5446363	1365042	1405171	1136108	901095	638947	3624866	14812954	2,720	2,202
2017	5507738	1402053	1434865	1146808	902383	621629	3520406	14842145	2,695	2,185
2018	5566319	1438627	1463155	1155179	903741	605617	3424251	14869689	2,671	2,169
2019	5620654	1474410	1488045	1160872	905425	591902	3341779	14896595	2,650	2,154
2020	5671445	1509543	1510775	1164484	906939	579704	3268419	14920720	2,631	2,139
2021	5721739	1545390	1532742	1168109	907860	567638	3195970	14942611	2,612	2,124
2022	5768991	1580723	1553007	1170130	908454	556677	3129795	14960738	2,593	2,111
2023	5813835	1616561	1571715	1170401	908504	546654	3069561	14974771	2,576	2,099
2024	5857826	1652906	1590211	1170231	907731	536747	3009685	14984630	2,558	2,087
2025	5900939	1690085	1608414	1169586	906056	526798	2949796	14989691	2,540	2,076

**Zał. 5. Szacunkowe obliczenie zapotrzebowania na środki finansowe ze źródeł publicznych w latach 2007 - 2013****Założenia**

1. Inwestycje infrastrukturalne – sfinansowane ze środków UE z udziałem lokalnych budżetów (???)
2. Budownictwo mieszkaniowe gmin
  - koszt budowy 1 m<sup>2</sup> = 2000 zł (skromny standard)
  - 100 % budżet gmin
  - 23,5 mln m<sup>2</sup> x 2000 zł = 46,5 mld zł.
3. Budownictwo z ulgowymi kredytami
  - koszty budowy: 41 mln m<sup>2</sup> x 3000 zł/m<sup>2</sup> = 123,0 mld zł.
  - kredyt pokrywa 70 % kosztu budowy = 86,1 mld zł
  - środki publiczne niezwrotne = 10 % kredytu = 8,6 mld zł.
4. Budownictwo spółdzielcze i tbs
  - koszty budowy: 36,8 mln m<sup>2</sup> x 3000 zł/m<sup>2</sup> = 110,3 mld zł.
  - kredyt pokrywa 90 % kosztu budowy = 99,2 mld zł
  - środki publiczne niezwrotne 30 % kredytu = 29,8 mld zł.
5. Razem środki publiczne na sfinansowanie programu mieszkaniowego
  - budżety gmin 46,5 mld zł
  - ulgi w kredytach 8,6 mld zł
  - na bud. spółdz. i tbs 29,8 mld zł.
  - razem 84,9 mld zł.

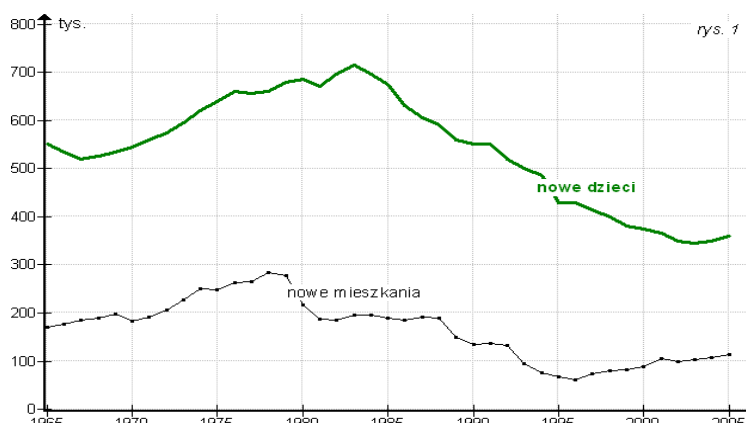
**Program budownictwa**

Gospodarstwa domowe/rodzaje mieszkań		struktura [%]	Liczba mieszkań [tys.]	średnia pow. mieszkania [m <sup>2</sup> ]	łącznie pow. *) [mln m <sup>2</sup> ]
<b>Miasta</b>		<b>100</b>	<b>1500</b>		<b>81,8</b>
1	Osoby zamożne – apartamenty rezydencje	10	150		
2	Osoby mające indywidualną zdolność kredytową – budownictwo jednorodzinne i zakup mieszkań w domach wielomieszkaniowych]				
	- kredyt komercyjny	15	225		
	- kredyt z ulgami	20	300	100	30,0
3	Osoby średnio zamożne bez zdolności kredytowej – mieszkania spółdzielcze, tbs	35	525	70	36,8
4	Osoby biedne - budownictwo gmin	20	300	50	15,0
<b>Wieś</b>		<b>100</b>	<b>1100</b>		<b>19,3</b>
1	Osoby budujące z własnych środków domy jednorodzinne	60	600		
2	Osoby mające zdolność kredytową na budowę swych domów jednorodzinnych – ew. zakup				
	- kredyt komercyjny	15	165		
	- kredyt z ulgami	10	110	100	11,0
3	Osoby biedne – budownictwo gmin	15	165	50	8,3
<b>Ogółem</b>		<b>100</b>	<b>2600</b>		<b>101,0*</b>
1	Budownictwo wyłącznie z własnych środków	31	810		
2	Budownictwo z udziałem kredytów				
	- komercyjnych	15	390		
	- z ulgami	16	410	100	41,0
3	Budownictwo bezpośrednio wspomagane z państwa (sp., tbs)	20	525	70	36,8
4	Budownictwo gmin	18	465	50	23,3

\*) tylko budownictwo z udziałem środków publicznych

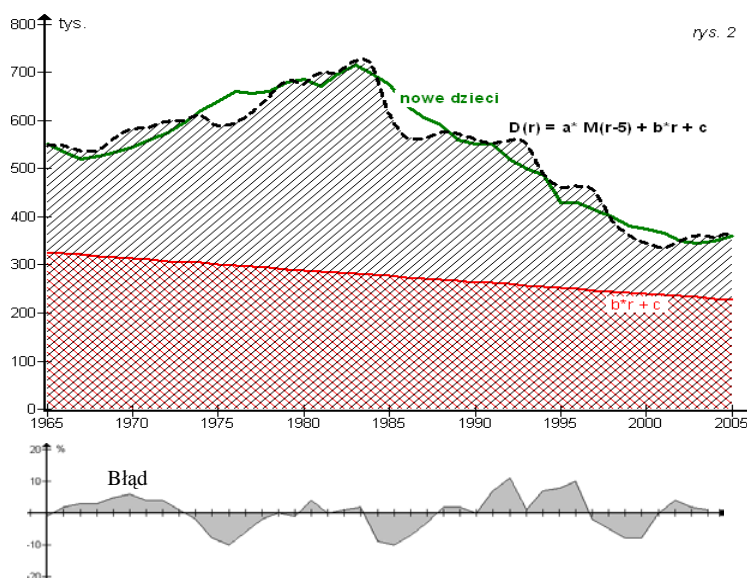
Opracowanie H. Kulesza

## Załącznik 6. Korelacja między liczbą budowanych mieszkań, a liczbą urodzeń dzieci



Dane według GUS. Dla wyeliminowania niemiernodajnych danych z 2003 roku przyjęto je jako średnią z poprzedniego i następnego roku

**Rys. 1. Ilości wybudowanych mieszkań i urodzonych dzieci w ostatnich 40 latach. Analiza statystyczna przedstawionych powyżej danych wykazuje istnienie między nimi bardzo silnego związku. Po uwzględnieniu przesunięcia w czasie współczynnik korelacji (Pearsona) wynosi 94,1%.**



**Rys. 2. Korelacja między ilością faktycznych urodzeń a ilością wybudowanych mieszkań.**

### Zależność korelacyjna - model liniowy z trendem

$$D(r) = aM(r-5) + br + c$$

gdzie:  $D$  - ilość dzieci urodzonych w danym roku,  
 $M$  - ilość mieszkań wybudowanych w danym roku,  
 $r$  - rok (1965....2005),  
 $a, b, c$  - współczynniki.

W wyniku analizy statystycznej ustalono:

$a = 1,55727$ ,  
 $b = -2,44563$ ,  
 $c = 5131,24$ .

### Właściwości matematyczne modelu

- wszystkie współczynniki są istotne na poziomie 0,001,
- współczynnik determinacji  $R^2 = 93,47\%$ ,
- odchylenie standardowe reszt (RSE) = 30,01.

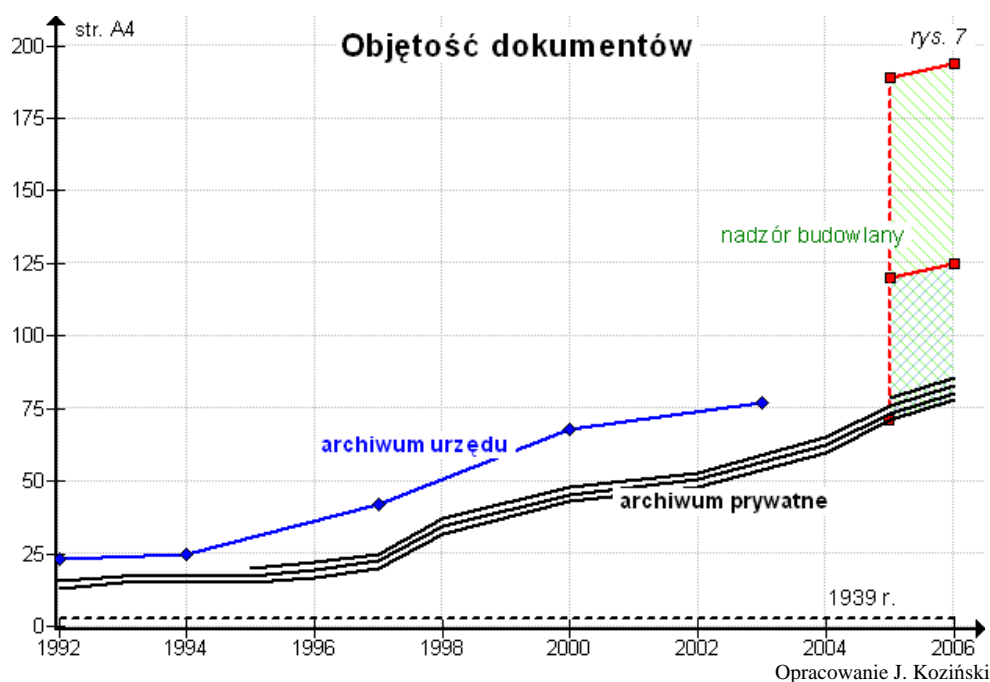
Zależność korelacyjna pozwala na podstawie liczby wybudowanych mieszkań w danym roku ustalić liczbę urodzeń 5 lat później z dokładnością do 4 %.

Opracowanie J. Koziński

## Załącznik 7. Dynamika narastania dokumentacji budowlanej



**Rys. 1. Ilość przepisów w budownictwie.** Za miernik przyjęto ilość stron ustaw i rozporządzeń ministrów (a więc głównych aktów prawnych, bez norm i aktów drugorzędnych), których znajomość jest wymagana na egzaminie na uprawnienia budowlane (dla architektów). Zwraca uwagę blisko 11-krotny „rozwój” w porównaniu z rokiem 1995 oraz 25-krotny w odniesieniu do stanu przedwojennego.

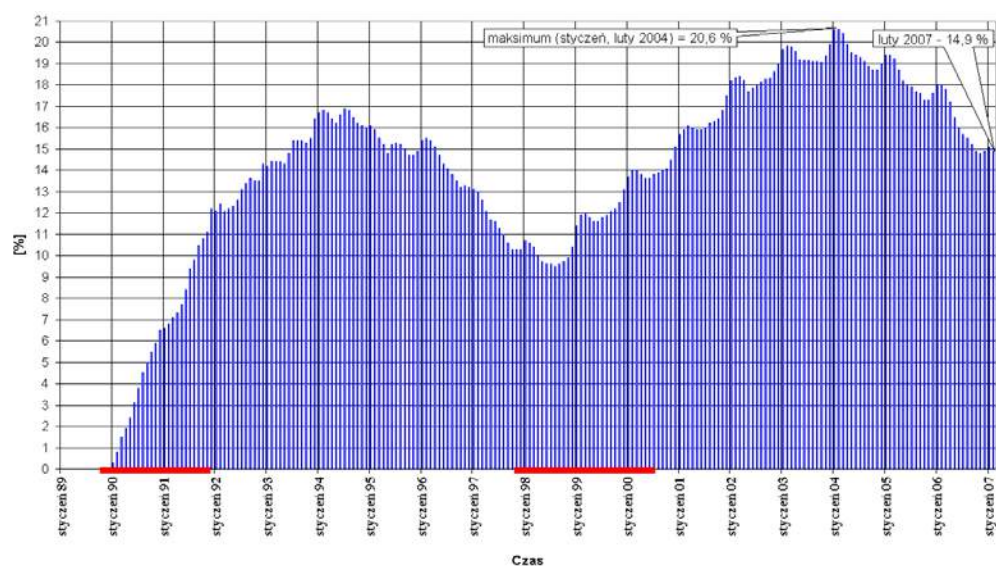


**Rys. 2. Rozwój objętości dokumentów w budownictwie.** Krzywa górna przedstawia wzrost objętości (ilość stron A4) dokumentacji potrzebnej do uzyskania pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego opracowany w oparciu o dane archiwalne gminy Piaseczno. Archiwum zawiera dane do 2003 roku, później wydawanie pozwoleń na budowę scentralizowano w powiatach. Krzywa dolna przedstawia to samo zagadnienie, co poprzednia, ale w oparciu o archiwum jednego autora, firmy „Dworek Polski sp.j”. Pokazano ją, dlatego, że każdy urząd ma swoje zwyczaje, ale i każdy projektant też. Dodatkowo na tej linii, poprzez jej zwielokrotnienie, pokazano jak rosła ilość wymaganych egzemplarzy dokumentacji. Czerwone linie uwzględniają nie tylko dokumenty potrzebne do rozpoczęcia budowy, ale również potrzebne do formalnego jej zakończenia (skutek powołania w 2005 roku Nadzoru Budowlanego). Krzywe nie pokazują wszystkich dokumentów potrzebnych do wybudowania domu, bowiem nie uwzględniają podobnie rosnących projektów przyłączy instalacyjnych. Dolna, przerywana linia to poziom wymagany przed wojną. W porównaniu do 1992 roku objętość dokumentacji wzrosła około 12 razy, natomiast w odniesieniu do lat przedwojennych - 65 razy.

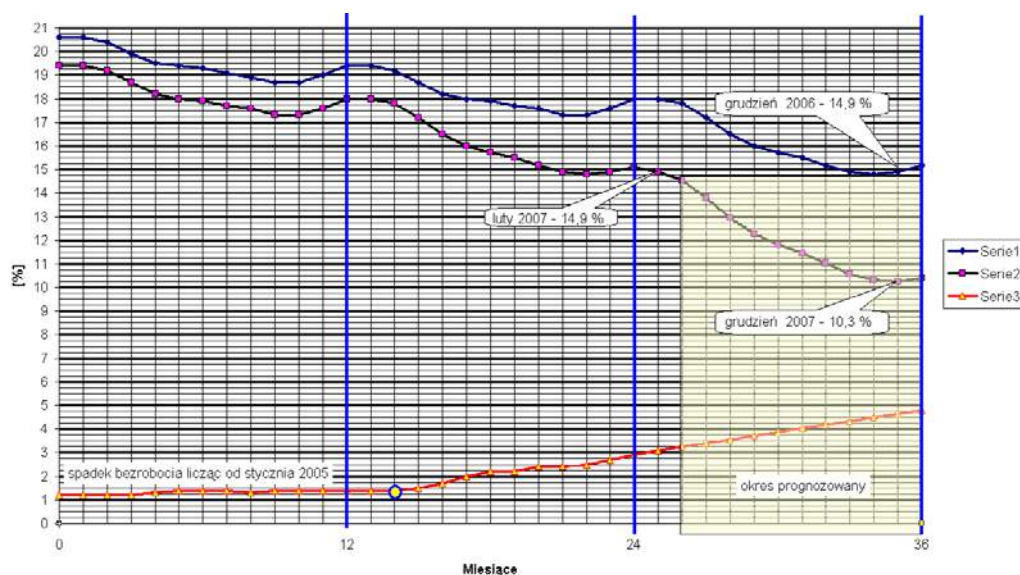
Opracowanie J. Koziński



## Załącznik 8. Historia i prognoza bezrobocia w Polsce do końca roku 2007



Rys. 1. Bezrobocie w Polsce w okresie transformacji wg GUS



Rys. 2. Prognoza zmian bezrobocia na rok 2007. Ekstrapolacja liniowa spadku w oparciu o węzeł dla marca 2006. Serie 1 – zmiany bezrobocia licząc od stycznia 2004, Serie 2 – zmiany bezrobocia licząc od stycznia 2005, Serie 3 – różnica bezrobocia liczona miesiąc do miesiąca z poprzedniego roku.

Tablica 1. Prognoza zmian bezrobocia w roku 2007

Miesiąc	Rok	Spadek	Rok
styczeń	18,0	2,9	15,1
luty	18,0	3,1	14,9
marzec	17,8	3,3	14,5
kwiecień	17,2	3,4	13,8
maj	16,5	3,6	12,9
czerwiec	16,0	3,7	12,3
lipiec	15,7	3,9	11,8
sierpień	15,5	4,0	11,5
wrzesień	15,2	4,2	11,0
październik	14,9	4,3	10,6
listopad	14,8	4,5	10,3
grudzień	14,9	4,6	10,3

Uwaga: Kolorem niebieskim zaznaczono wartości ekstrapolowane