

PRACA ZESPOŁOWA WYKONANA W TRYBIE SPOŁECZNYM

RAPORT 2006

O NAPRAWIE SYTUACJI MIESZKANIOWEJ

STRESZCZENIE

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”.

Zobowiązania władz publicznych do działań mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli płyną też z wielu innych krajowych i międzynarodowych aktów prawnych ratyfikowanych przez Polskę. Dowodzi 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.

W okresie PRL mimo niezaprzeczalnych wysiłków państwa, cała **polityka mieszkaniowa** prowadzona przez wszechwładną wówczas władzę państwową była ze względów dogmatycznych całkowicie błędna - cała struktura organizacyjna budownictwa została dostosowana nie do budowy mieszkań, lecz do wygodnego kierowania nią ze szczybla centralnego. Prowadziło to do gigantycznego marnotrawstwa środków i wysiłku społecznego - przy 12-krotnie mniejszym zatrudnieniu budownictwo prywatne oddawało taką samą kubaturę mieszkaniową jak „budownictwo uspołecznione”. W odczuciu społecznym sytuacja mieszkaniowa ulegała stałemu pogarszaniu, a średni czas oczekiwania na mieszkanie w roku 1980 przekroczył 10 lat, co uniemożliwiało rozsądne planowanie życia oczekującym i rzutowało wyraźnie na procesy demograficzne. Brak zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodził tak silne napięcia społeczne, że w sierpniu 1980 znalazł wyraz w Postulatach Sierpniowych - zgodnie z 19-tym postulatem Porozumienie Gdańskie 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”. Raport wskazywał, że niezbędnym warunkiem naprawy była **demokratyzacja** kraju i wprowadzenie w gospodarce **zasad rynkowych**.

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 po roku 1989 nie cieszyły się ich względami. Nowo budowane mieszkania traktowane są prawie wyłącznie jak towar rynkowy i ich ceny całkowicie reguluje rynek. Gwałtowny wzrost cen wyeliminował z rynku duże warstwy słabiej uposażonej ludności, a wśród nich najbardziej potrzebujących - młode małżeństwa na dorobku. Faktyczna obojętność władz państwowych wobec tego problemu 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. 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.

Obecna sytuacja mieszkaniowa w Polsce jest nie mniej dramatyczna niż w roku 1980. 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. Stało się to jedną z zasadniczych przyczyn ujemnego przyrostu demograficznego i emigracji najbardziej dynamicznej młodzieży.

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 5 lat powyżej 14 %. 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.

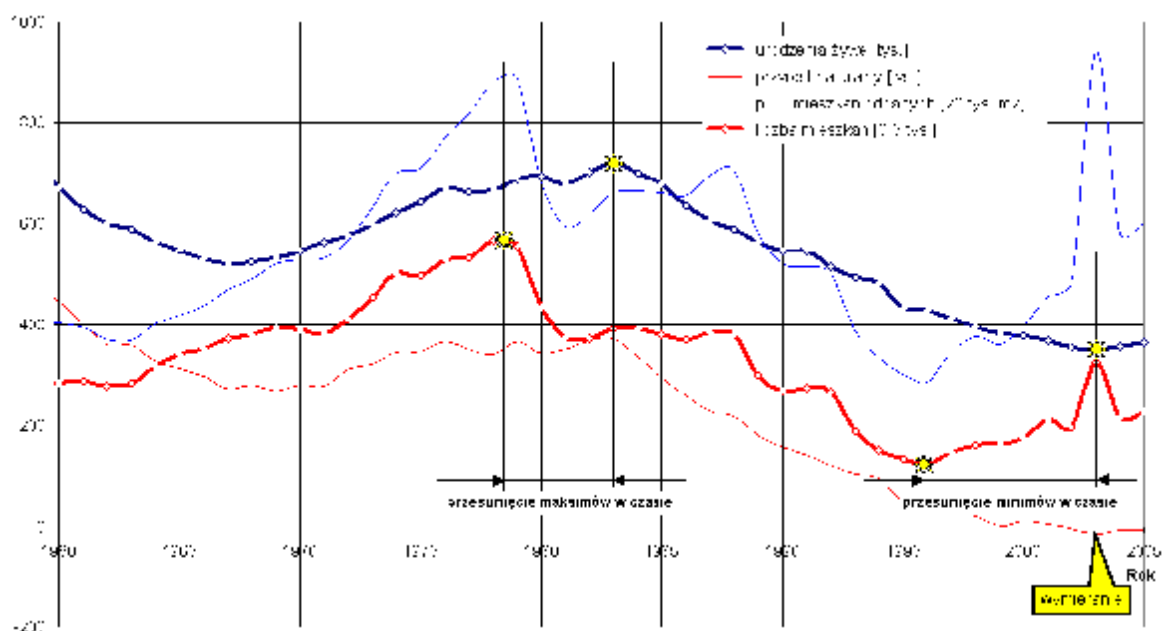
Uważamy, że postulat sierpniowy dotyczący mieszkalnictwa nadal czeka na realizację.

1.2. Znaczenie budownictwa mieszkaniowego

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. 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 osnowę 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.

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 (por. Rys. 1). Jednym z efektów jest to, że liczba ludności jest obecnie o 3 mln mniejsza od prognozowanej w roku 1980 na rok 2000 mimo istotnego wydłużenia życia statystycznego mieszkańca Polski.



Rys. 1. Mieszkania oddawane do użytku w poszczególnych latach oraz rozkład urodzeń żywych.

Niezależnie od wymienionych wyżej aspektów istnienia mieszkań, sam proces ich budowy ma również wielorakie znaczenie. Budownictwo posiada bowiem cechy, które mają kapitalne znaczenie dla polityki zatrudnienia i rozwoju ekonomicznego kraju:

- może dać ono zatrudnienie na terenie całego kraju,
- może dać zatrudnienie dla osób o różnych kwalifikacjach – można dostosować technologię do umiejętności lokalnej siły roboczej i posiadanego wyposażenia technicznego,
- zatrudnienie w budownictwie jest jedną z najtańszych form zatrudnienia,
- występuje tzw. efekt „mnożnikowy” budownictwa - szacuje się, że 100 zatrudnionych bezpośrednio w budownictwie tworzy co najmniej 200 dodatkowych miejsc pracy w innych działach gospodarki.

Przy obecnym poziomie bezrobocia w Polsce ma to ogromne znaczenie.

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).

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 przynoszą bowiem realne wpływy do budżetu państwa w postaci podatków od osób prawnych i fizycznych, z VAT-u, ZUS-u itp. oraz oszczędności w wyniku spadku bezrobocia. Przeprowadzona analiza ekonomiczna wykazuje, że te wpływy do budżetu i oszczędności przewyższają co najmniej trzykrotnie odpowiadające im wydatki budżetowe. 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”.

2. STAN DOTYCHCZASOWY

2.1. Sytuacja mieszkaniowa

Najważniejszym wskaźnikiem dla oceny sytuacji mieszkaniowej jest relacja między liczbą gospodarstw domowych, a liczbą mieszkań stale zamieszkałych - różnica tych liczb stanowi deficyt mieszkań. W ciągu ostatnich 15 lat, mimo załamania się sytuacji demograficznej, obserwuje się narastanie tego deficytu.

Efektom 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. Można zaobserwować 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 2006 osiągnął już 1852 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 nieliczną 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. Na szczególną uwagę zasługuje też kwestia dostosowania zasobów mieszkaniowych do potrzeb. Obecnie małe mieszkania są najbardziej poszukiwane przez mniej zamożne warstwy społeczeństwa. Zapotrzebowanie na nowe małe mieszkania szacuje się obecnie w miastach na około 700 tys.

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, wysokość i wyposażenie mieszkań były w Polsce znacznie mniejsze. Obecnie standard budowanych mieszkań, jak też ich wielkość poddane są kryteriom rynkowym i w gruncie rzeczy nie ustępują mieszkańom budowanym w krajach Europy Zachodniej. W sytuacji rynkowej ma to jednak ograniczone znaczenie, bo 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.

Zróżnicowanie regionalne warunków mieszkaniowych ulega systematycznie zmniejszeniu. Natomiast coraz większy wpływ na zróżnicowanie warunków mieszkaniowych mają czynniki statusu społecznego. Wyraźne jest zróżnicowanie warunków mieszkaniowych w zależności od poziomu wykształcenia - w gospodarstwach domowych tworzonych przez małżeństwa z dziećmi - im wyższy poziom wykształcenia rodziców, tym częściej rodziny te mają dobre warunki mieszkaniowe.

2.2. Budownictwo mieszkaniowe

System dostarczania mieszkań w 1979 i 2006

W roku 1979 preferowane było budownictwo spółdzielcze, lecz spółdzielnie mieszkaniowe były jedynie z nazwy spółdzielniami. Funkcjonowały one faktycznie tak, jak jednostki państwowe. 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. Finansowanie inwestycji mieszkaniowych pochodziło z 4 źródeł - środków własnych przyszłych mieszkańców, funduszu mieszkaniowego zakładów pracy, kredytu bankowego i budżetu państwowego. Ogółem nakłady inwestycyjne na budownictwo mieszkaniowe wynosiły w latach siedemdziesiątych 5% dochodu narodowego podzielonego.

Obecnie dominuje budownictwo indywidualne - osób prywatnych. W roku 2005 wybudowali oni 55,5 % ogółu mieszkań (spółdzielnie 7,2 %, deweloperzy 29,0% a pozostali 8,3 %). Istnieją również 4 źródła finansowania inwestycji mieszkaniowych - środki własne inwestora, zaliczki przyszłych lokatorów, kredyt bankowy i środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. 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 zgodnie z ogólnymi zasadami kredytowania. Na owe ogólne zasady składa się przede wszystkim stopa procentowa kredytu. Na rynku kredytowym dostępne są jednak również kredyty na cele mieszkaniowe. 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.

Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego powołała do życia kasy mieszkaniowe, kredyty kontraktowe, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy i towarzystwa budownictwa społecznego. 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.

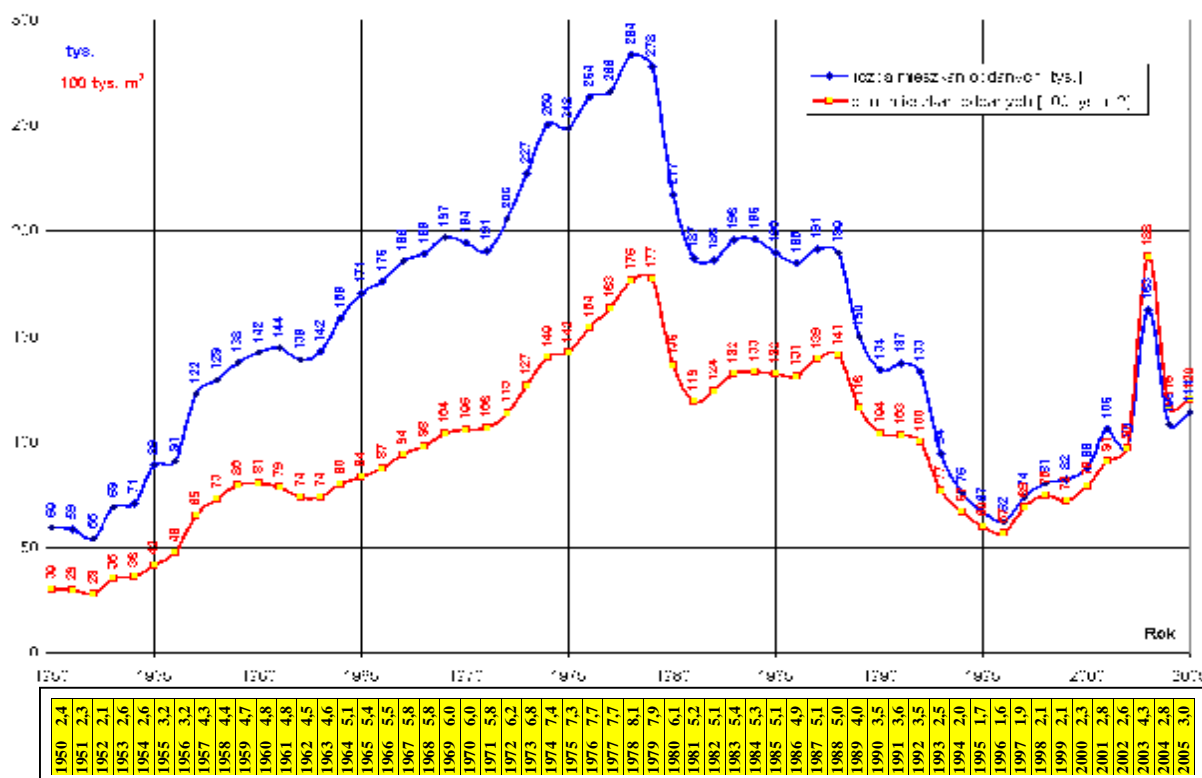
Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) utworzony został ze środków budżetowych w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, z myślą o realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej i rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Środki KFM przeznacza się na udzielanie pożyczek kasom 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.

Stworzony przez wymienioną ustawę 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 na cele mieszkaniowe od kilku lat systematycznie maleją.

Projektowanie i wykonawstwo

Na skutek wadliwej organizacji, nadmiernej szczegółowości przepisów i nieustannych ingerencji administracyjnych projektowanie doznało w PRL głębokiego upadku. Obecnie zniknęły ograniczenia polityczne i administracyjne. Projektant ma pełną swobodę ograniczoną jedynie przepisami prawa budowlanego i związanymi z nim rozporządzeniami wykonawczymi, a poziom sztuki projektowej w Polsce w niczym nie ustępuje poziomowi światowemu.

Porównując jednak liczbę mieszkań oddanych do użytku w okresie powojennym od razu rzuca się w oczy zastój budownictwa mieszkaniowego w ostatnich 10 latach w stosunku do okresu PRL – por. Rys. 2. Biorąc 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. Fakt ten ma wpływ na wszystkie aspekty budownictwa.



Rys. 2. Liczba i powierzchnia użytkowa mieszkań oddanych do użytku w poszczególnych latach. U dołu rysunku podano liczbę mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców

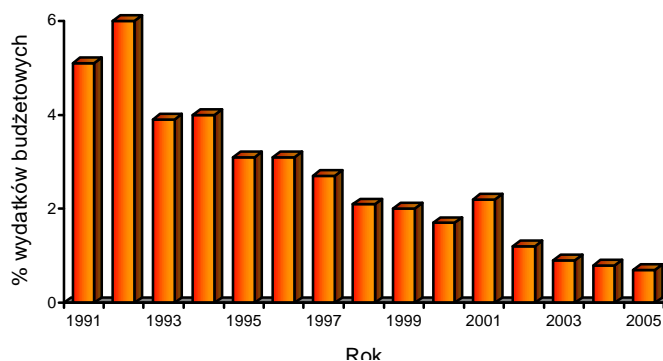
W roku 1979 łączne zatrudnienie w dziale budownictwo wynosiło 1372 tys., przy czym w budownictwie nieuspołecznionym było w roku 1979 zatrudnionych (wg statystyk) 98 tys. Pomimo znikomego zatrudnienia (często dorywczego) w porównaniu z budownictwem uspołecznionym, olbrzymiej dysproporcji w uzbrojeniu w środki techniczne i nieporównywalnie większych trudności zaopatrzeniowych, budownictwo nieuspołecznione oddawało corocznie w przybliżeniu taką samą kubaturę mieszkaniową jak uspołecznione. Dowodzi to dobitnie małej sprawności

ówczesnych jednostek organizacyjnych budownictwa uspołecznionego mimo, że przeciętna płaca netto w tym budownictwie była wyższa niż średnia płaca w gospodarce ogółem i w przemyśle.

Obecne wykonawstwo budowlane jest całkowicie podporządkowane sytuacji rynkowej, a wszystkie przedsiębiorstwa formalnie są równouprawnione i mogą ze sobą konkurować niezależnie od formy własności. Mimo to nastąpił spadek znaczenia budownictwa i jego udziału w tworzeniu PKB w porównaniu do okresu sprzed transformacji, a najgłębszego kryzysu doznało budownictwo mieszkaniowe. Regres w budownictwie spowodował spadek zatrudnienia i spadek płac. Zatrudnienie w budownictwie zmniejszyło się do 453 tys. w roku 2004 (3-krotnie mniej niż w r. 1979), a średnie wynagrodzenie w budownictwie zmniejszyło się do 81 % średniego w gospodarce i należało do najniższych w całej gospodarce.

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.

W okresie transformacji nastąpiły zasadnicze zmiany uwarunkowań makroekonomicznych budownictwa mieszkaniowego. Udział wydatków na budownictwo mieszkaniowe w PKB, który w latach 70. wynosił 5 % dochodu narodowego podzielonego obecnie jest dwukrotnie niższy Kraje europejskie (o znacznie lepiej rozwiniętej infrastrukturze mieszkaniowej) przeznaczają i nadal przeznaczają na mieszkalnictwo po około 4 ÷ 5% PKB rocznie. Najbardziej znaczącym jest fakt, że państwo stopniowo wycofało się ze wspierania budownictwa mieszkaniowego. Budżet centralny który jeszcze w latach 1991 - 1992 na sferę mieszkaniową przeznaczał 5 ÷ 6%, obecnie przeznacza jedynie 0,8% - por. Rys. 3. 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.



Rys. 3. Udział wydatków na mieszkalnictwo w budżecie państwa

Ceny i standardy

Wzrost cen w budownictwie w drugiej połowie lat 70. określić trzeba jako galopujący. Średnia cena globalna w budownictwie uspołecznionym w r. 1979 wyniosła 8100 zł/m²p.u., przy średniej płacy miesięcznej netto w tym roku 5100 zł. Wzrost cen był wynikiem administracyjnego narzucenia drogiej technologii wielkopłytywowej – w końcu lat 70-tych ponad 80 % budynków wielorodzinnych było wznoszonych wg tej najdroższej technologii. Niezależnie od ruchów cen, nie stanowiły one w czasach PRL istotnej bariery w dostępie do mieszkań 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.

Obecna sytuacja wynika z faktu urynkowania budownictwa mieszkaniowego. Pierwszą różnicą, jaką to spowodowało, jest dostosowanie technologii do kosztów. W efekcie prawie zanikła technologia wielkopłytywowa i ponad 90 % budynków wielorodzinnych wznosi się w technologii tradycyjnej. 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/m² 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. 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 (ocenia się, że ceny mieszkań w stosunku do zarobków są w Polsce 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. Lokatorzy zamieszkali w zasobach komunalnych (nie tylko w mieszkaniach socjalnych), państwowych i zakładowych, a także korzystający z ochrony lokatorzy zakwaterowani w innych zasobach na podstawie dawnych decyzji administracyjnych (szczególny tryb najmu), opłacają czynsze zaniżone, nie pokrywające na ogół nawet kosztów bieżącej eksploatacji, nie mówiąc już o kosztach remontów, amortyzacji i opłat gruntowych. W sposób oczywisty obniża to popyt na nowe mieszkania.

Na poziom cen istotny wpływ ma wydajność. Jeszcze w roku 2000 przeciętna wydajność w budownictwie mieszkaniowym w Polsce wynosiła zaledwie 25 % wydajności w USA. Głównymi tego przyczynami niskiej wydajności były: zła organizacja całego sektora, niepełne wykorzystanie siły roboczej oraz mała skala realizowanych projektów. Ostatnich kilka lat przyniosło duży postęp i w dużych przodujących 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).

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.

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. 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.

2.3. Gospodarka mieszkaniowa

Porządek prawny

Istniejąca ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ogranicza prawo właścicieli mieszkań na rzecz najemców, uniemożliwiając w praktyce racjonalną gospodarkę mieszkaniową – niemożliwe jest ustalenie dla najemców czynszu pokrywającego koszty eksploatacji mieszkania. Z przyczyn czysto politycznych zahamowano zmiany czynszów w zasobach poza spółdzielczością i sferą gospodarki rynkowej. Gospodarka budynkami mieszkalnymi, należącymi do Skarbu Państwa, władz samorządowych i zakładów pracy, 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 - postępuje dekapitalizacja gminnych zasobów mieszkaniowych oraz zasobów wspólnot mieszkaniowych z udziałem gmin (tam, gdzie mają one głos decydujący).

Najwięcej problemów z punktu widzenia racjonalnej polityki stwarzają mieszkania będące własnością gmin. Podobne problemy występują w mieszkaniach będących własnością zakładów pracy i osób fizycznych, w których są zakwaterowani lokatorzy kwaterunkowi. Gospodarka zasobami spółdzielczymi i TBS jest w zasadzie racjonalna, istnieje jednak potrzeba zmian Ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dających większą podmiotowość ich członkom.

Dotychczasowa prywatyzacja zasobów komunalnych i Skarbu Państwa odbywała się w sposób chaotyczny, a niekiedy nawet korupcyjny. W efekcie w bardzo wielu budynkach nastąpiło wymieszanie własności prywatnej i komunalnej lub państwowej.

Odrębną kwestią jest reprivatyzacja zasobów mieszkaniowych, tj. proces zwrotu nieruchomości zabranych byłym właścicielom bezprawnie nawet w sensie prawa obowiązującego w PRL w chwili zaboru. Obszarem szczególnego nasilenia tego procederu była Warszawa. 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.

Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi i ich utrzymanie techniczne

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 przez 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.

Zasoby mieszkaniowe (podobnie zresztą, jak i inne nieruchomości) wymagają obsługi, toteż gospodarka mieszkaniowa może mieć istotny wpływ na poziom bezrobocia na danym terenie. Angażuje ona pracowników zarówno o wysokich, jak i niskich kwalifikacjach. Można szacować, że w skali kraju gospodarka mieszkaniowa daje obecnie zatrudnienie ponad 250 tys. pracowników.

Utrzymanie techniczne budynków i podnoszenie ich standardu wymaga racjonalnej działalności remontowej. Jak wspomniano, ustawa o ochronie praw lokatorów niesie tu skutki wręcz fatalne. 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. 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. Od kilku lat budżet Państwa wspiera program termomodernizacji budynków. 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.

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. Jeżeli uwzględnić dodatki mieszkaniowe dla osób mieszkających w innych zasobach, odsetek dotowanych mieszkań przekroczy 25%. Liczba ta jest z pewnością zdecydowanie wyższa od liczby rodzin faktycznie potrzebujących wsparcia finansowego.

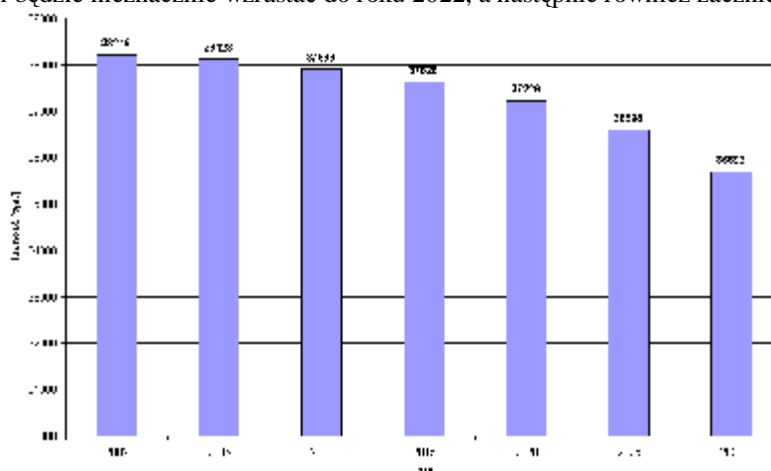
Ponadto - od ponad 10 lat funkcjonuje system dodatków mieszkaniowych. Do dodatków tych mają uprawnienia niezamożne gospodarstwa domowe w mieszkaniach o normatywnej powierzchni. Dodatki mogą realnie obniżyć jednostkowe bieżące opłaty za mieszkanie nawet o 70%. Otrzymuje je około 800 tys. gospodarstw domowych, 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.

3. STAN POŻĄDANY

3.1. Sytuacja mieszkaniowa

Zapotrzebowanie na mieszkania

Ogólnie biorąc o potrzebach mieszkaniowych decydują 3 czynniki – aktualna sytuacja, prognoza demograficzna i zmiany w sferze świadomości. W RAPORCIE 1981 kierując się ówczesną prognozą demograficzną potrzeby te określono do roku 2000 na 8700 tys. mieszkań (6500 tys. w miastach i 2200 tys. na wsi), podkreślając konieczność podniesienia standardu budowanych mieszkań. Zapewniłoby to Polsce w roku 2000 zbliżoną sytuację mieszkaniową do tej, jaka wówczas istniała w rozwiniętych krajach europejskich. Realizacja budownictwa mieszkaniowego daleko odbiegała od potrzeb określonych w RAPORCIE 1981. Postulaty co do podniesienia standardu zostały wprawdzie dokładnie zrealizowane, natomiast w okresie 1981- 2000 zbudowano jedynie 2698 tys. Niewątpliwie stało się to jedną z przyczyn spadku urodzeń w analizowanym okresie - w 2000 r w Polsce było nie 41,2 mln osób, jak przewidywała prognoza, lecz 38,2 mln. Aktualną prognozę demograficzną dotyczącą Polski, opracowaną przez GUS przedstawia Rys. 4. 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. 4. Aktualna (2006 r.) prognoza ludności Polski do 2030 r.

Tablica 1. 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

Na podstawie wyników NSP z roku 2002 i aktualnych prognoz GUS można określić przewidywane potrzeby mieszkaniowe na najbliższe lata jak w Tablica 1. Pamiętać jednak trzeba, że potrzeby mieszkaniowe wykazują istotne różnicowanie regionalne – 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. 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. 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.

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

- 1) Zamożne grupy ludności, zgłaszające zapotrzebowanie na luksusowe mieszkania i domy, dla których cena mieszkania nie ogranicza realizacji aspiracji.
- 2) Osoby i rodziny o umiarkowanych dochodach, dla których obecne ceny na rynku komercyjnym przekraczają ich możliwości płatnicze. Zakup lub wynajęcie niewielkiego mieszkania umożliwiłoby im realne obniżenie ceny mieszkania o 20 – 40 %
- 3) Osoby i rodziny o niskich dochodach, nie mające przesłanek do oczekiwania takiego wzrostu dochodów, iżby kiedykolwiek mogły zajmować nowe mieszkanie o rynkowej cenie. Dla wielu szansą są tylko niskostandardowe mieszkania socjalne.

Uwzględniając przewidywany stopniowy wzrost zamożności społeczeństwa można przyjąć, że grupa pierwsza obejmie 15 % społeczeństwa, grupa druga 65 %, a grupa trzecia 20 %. Pierwsza grupa nie musi być objęta wspomaganiami, gdyż ma wystarczające środki na realizację swych potrzeb mieszkaniowych. Druga i trzecia grupa mogą liczyć na mieszkanie tylko w wyniku prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej ze strony państwa, która zapewniłaby 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.

Szkic programu na lata 2007-2013

Racjonalny program zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i rozwoju budownictwa może być jedynie programem kroczącym, a przedstawiony w Tablicy 2 i Tablicy 3 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 pozwałaby 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 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 2. 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

Tablica 3. Porównanie struktury oddanych do użytku mieszkań w latach 1991 i 2005 i struktura postulowana

Mieszkania oddane	Liczba		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	25
Czynszowe komercyjne	0	0	0,0	0,0	
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

Ważną rzeczą jest określenie potrzeb finansowych, jakie pociąga za sobą realizacja programu przedstawionego w Tablica 2. Stosowny rachunek, ograniczony tylko do mieszkań, których budowa wymaga wsparcia w jakiegokolwiek formie, przedstawia Tablica 4 (pominięto koszt mieszkań dla grupy 1).

Tablica 4. Struktura potrzeb mieszkaniowych na podstawie danych GUS i koszt realizacji

Dane:	Mieszkania potrzebne do wybudowania w okresie 2007-2013 -	2090 tys.				
	Liczba mieszkań wymagająca wsparcia - 85 % - 2150·0,85 =	1776,5 tys.				
	Przeciętna powierzchnia użytkowa w mieszkaniach - Pu =	34+12L m ²				
	Przeciętny koszt 1m ² mieszkania -	3 tys. zł				
Liczba osób w gospodarstwie L	1	2	3	4	5 i więcej	suma
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 ² mieszkania [tys. zł]	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Koszt wybudowania mieszkań danego typu [mld zł]	70,35	86,48	79,18	62,35	44,26	342,63
w tym mieszkania czynszowe nie komercyjne – 25 %						
Liczba [tys.]	127,4	124,3	94,3	63,4	34,8	444,1
Koszt wybudowania [mld zł]	17,59	21,62	19,80	15,59	11,07	85,66

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 tys. zł/m², co poważnie zredukuje niezbędne nakłady w stosunku do wyliczonych w Tablica 4. Harmonogram wydatków na budownictwo czynszowe komunalne i społeczne przedstawiono w Tablica 5.

Tablica 5. 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 Gminne Fundusze Mieszkaniowe na udzielanie gwarancji bankowych dla budownictwa spółdzielczego i indywidualnego.

3.2. Budownictwo mieszkaniowe

Uwarunkowania rozwoju

RAPORT 1981 podkreślał, że przy istniejącym wówczas modelu budownictwa było nierealne zrealizowanie ukazanych celów i postulował generalną zmianę tego modelu postulując samorządność terytorialną i samorządność jednostek wykonawczych, regionalność rozwiązań, samodzielność inwestorów, uczynienie przyszłych mieszkańców podmiotem wszelkich decyzji oraz wprowadzenie mechanizmów rynkowych. Były to de facto postulaty polityczne prowadzące do upodmiotowienia społeczeństwa w kwestiach związanych z polityką mieszkaniową i miały kluczowe znaczenie w ówczesnej rzeczywistości politycznej. Przywrócenie zasad demokratycznych w państwie wypełniło te postulaty, pojawiły się natomiast inne ograniczenia i warunki. Toteż zaistniałe zmiany w porządku polityczno-prawnym wymuszają istotną korektę trybu finansowania, którą można opisać poprzez dwie zasady.

Zasada I. W sferze mieszkalnictwa 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 mieszkalnictwa muszą być gromadzone **globalnie** (centralnie) – musi istnieć jeden spójny system gromadzenia pieniędzy, obejmujący obszar całego kraju, w który na szczelnie 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 centralnie; realizować i wydawać fundusze lokalnie.

Poniżej przedstawiono sposób finansowania z zachowaniem tych zasad.

W Narodowym Planie Rozwoju 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) kredyt bankowy,
- 6) fundusze mieszkaniowe zakładów pracy.

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 przeznaczane są za pośrednictwem GFM.

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.

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 Nadzorczo-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.

Droga do mieszkania

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 każdym przypadku przyszły mieszkaniec może znaleźć pomoc finansową z GFM. 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 trzech 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,
- c) seniorzy, którzy ze względu na stan zdrowia pragną wynajmując mieszkanie bardziej dostosowane do swych potrzeb.

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

Funkcje samorządów terytorialnych

Samorządy terytorialne pełnią funkcję autentycznych gospodarzy podległych im terenów. W szczególności w zakresie związanym z budownictwem opracowują projekty zagospodarowania przestrzennego, z wyznaczeniem terenów pod zabudowę mieszkaniową, dokonują inwestycji związanych z uzbrojeniem terenów, za pośrednictwem GFM udzielają kredytów inwestorom budownictwa mieszkaniowego, występują w roli inwestorów w odniesieniu do budownictwa czynszowego dla najuboższych.

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.

Projektowanie i wykonawstwo

Istnieje pełna swoboda w projektowaniu obiektów mieszkalnych, zarówno co do osobowości prawnej jednostki projektującej, jak też rozwiązań architektonicznych, ograniczona jedynie przepisami Prawa budowlanego. Każdy projekt ma wyraźnie określone autorstwo. Niedopuszczalne są istotne odstępstwa w realizacji projektu bez zgody autora. O wyborze technologii i wykonawcy decyduje wyłącznie inwestor. 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. Ministerstwo to finansuje też wykonanie przez zaplecze naukowo-badawcze corocznego raportu, w którym analizuje się wyniki uzyskane w poprzednim okresie w budownictwie mieszkaniowym w kraju i za granicą i wskazuje pożądane kierunki rozwoju tego budownictwa.

3.3. Gospodarka mieszkaniowa

Porządek prawny

Podstawą i warunkiem wszelkiej gospodarki istniejącymi zasobami mieszkaniowymi są normalne stosunki własnościowo-prawne. W każdym przypadku właściciel mieszkania może swą własnością swobodnie rozporządzać. Najem mieszkań nie jest przez państwo niczym krępowany - 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.

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).

Struktura własnościowa zasobów zależy od zamożności danej społeczności i uwarunkowań historycznych. Kierunek przemian własnościowych jest jednak zawsze taki, że w coraz większym stopniu mieszkańcy stają się właścicielami zajmowanych mieszkań. 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 w całości lub części własnością gminy, jak też 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.

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 nieruchomości już nie istnieje, pokrzywdzeni otrzymali zwrot równowartości w postaci innej nieruchomości z zasobów komunalnych lub państwowych.

Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi i ich utrzymanie techniczne

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.

Właściciele budynków przeznaczonych do rozbiórki powinny zapewniać mieszkańcom bezpieczeństwo, chronić przed zimmem w okresie zimowym oraz funkcjonowanie istniejących w nich urządzeń i instalacji.

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.

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.

Polityka czynszowa i pomoc mieszkaniowa

W mieszkaniach komunalnych i Skarbu Państwa czynsze i inne opłaty mieszkaniowe są urealnione i sprzyjają działaniom zgodnym z zasadami ekonomii. Formy pomocy społecznej są wyraźnie oddzielone od polityki czynszowej.

Formy pomocy finansowej dla osób i rodzin nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych przewidują wachlarz metod dostosowanych do zróżnicowanego poziomu pomocy – zakwaterowanie w mieszkaniu socjalnym, komunalnym, dodatek lub bon mieszkaniowy – 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. W każdym przypadku czynsz jest ustalony w wysokości kosztu utrzymania lokalu. lecz faktyczne obciążenie finansowe lokatora gmina może regulować stosownie do swej polityki pomocy społecznej przez wysokość dodatku mieszkaniowego lub bonu.

4. WARUNKI, OGRANICZENIA, PRESZKODY

4.1. Ogólne uwarunkowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego

Istniejąca w Polsce gospodarka rynkowa sprawia, że czynniki budowy są obecnie w obfitości. 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 zrekompensowany 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 w rozwoju budownictwa nie stanowią utrudnienia warunki techniczne. 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 projekt, uzbrojenia terenu i sfinansowanie budowy,
- 3) utrudnienia administracyjno-prawne, na jakie natrafiają inwestorzy i wykonawcy.

Żadne z tych ograniczeń nie ma charakteru obiektywnego i ich usunięcie jest w całości zależne od państwa.

Odrębną kwestią jest liczba mieszkań, z którą związany jest rozwój budownictwa mieszkaniowego, a odrębną kwestią jest własność mieszkań. W obecnych warunkach niezbędny jest rozwój budownictwa na wynajem, natrafiający obecnie na duże przeszkody.

4.2. Budownictwo mieszkaniowe

Uwarunkowania społeczno-polityczne i administracyjno-prawne

RAPORT 1981 ukazywał, że zasadniczą przyczyną ówczesnego kryzysu były warunki społeczno-polityczne. Obecnie istnieją nie tylko podstawy dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego w postaci demokratycznego porządku, lecz również wszystkie niezbędne mechanizmy racjonalnej gospodarki. Brak jest natomiast woli politycznej, aby budownictwo mieszkaniowe i gospodarkę mieszkaniową traktować priorytetowo.

Poszczególne jednostki – inwestorzy, projektanci, producenci i wykonawcy mają zapewnioną samodzielność, a stosunki między nimi 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 korupcyjna i przynosząca wielkie straty przedsiębiorstwom zaangażowanym w proces inwestycyjny.

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.

Uwarunkowania ekonomiczno-finansowe

Absurdy ekonomiczne z czasów PRL obecnie zniknęły, a budownictwo kieruje się względami ekonomicznymi i wymaganiami wolnego rynku. Jednakże zaangażowanie finansowe państwa jest obecnie niewspółmiernie mniejsze niż w czasach PRL. W okresie ostatnich 15 lat udział wydatków na mieszkalnictwo w budżecie zmalał i nadal maleje – udział bezpośrednich wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową wynosił w kolejnych 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. i brak jest oferty mieszkań przeznaczonych dla ludności o niskich i średnich dochodach. Oferta taka może powstać tylko przy aktywnym zaangażowaniu się państwa i prowadzeniu przez nie właściwej polityki mieszkaniowej.

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. Najważniejszą tego przyczyną był upadek szkolnictwa zawodowego, a konsekwencją dramatyczny brak rzemieślników budowlanych i demoralizacja kadr, potęgowana zjawiskiem nomenklatury, tj. obsadzaniem stanowisk kierowniczych nie przez ludzi kompetentnych, lecz posłusznych.

Upływ 25 lat przyniósł ogólny wzrost wykształcenia społeczeństwa. 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.

Uwarunkowania materiałowo-technologiczne

Likwidacja ingerencji administracyjnych w technologie i wprowadzenie zasad wolnego rynku spowodowały, że wszystkie utrudnienia technologiczne, zaopatrzeniowe i surowcowe zniknęły. 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. Niszczony administracyjnie ze względów ideologicznych zakłady produkcji materiałów budowlanych, w których tradycyjnie dominowała własność prywatna, np. zakłady ceramiczne i stolarki budowlanej uzyskały swobodę rozwoju, a konkurencja i zasady certyfikacji materiałów i wyrobów doprowadziły do wzrostu jakości i dostosowania technologii i wyboru materiałów do możliwości i efektywności ekonomicznej. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymusiło konieczność zharmonizowania polskich norm z europejskimi i wyklucza zmniejszenie wymagań zdrowotnych wobec stosowanych w Polsce materiałów, wyrobów i technologii.

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. Obecnie problemy te są nie mniej istotne, lecz nie stanowią obecnie bariery dla budownictwa mieszkaniowego – tam gdzie trzeba, wraz z mieszkaniami 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. Istniejące warunki powodują, 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.

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, lecz istniejące zaplecze naukowo-badawcze nie pełni tej roli. Jednostki tego zaplecza wykonują prace przy czynkowe, nie podporządkowane szerszemu programowi służącemu rozwojowi budownictwa. Ministerstwo natomiast nie wykazuje zainteresowania opracowaniami, które mogłyby zrationalizować politykę mieszkaniową.

4.3. Gospodarka mieszkaniowa

Zagadnienia własnościowe w gospodarce mieszkaniowej

Istniejący porządek prawny stanowi istotną przeszkodę w prawidłowej gospodarce mieszkaniowej. Związane jest to przede wszystkim z treścią dwóch ustaw - ustawy o ochronie lokatorów i ustawy o spółdzielczości. Pierwsza z nich nie zapewnia ochrony praw właścicieli lokali wynajmowanych, 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 reprivatyzacji zasobów mieszkaniowych potęguje nabrzmiałe problemy własnościowe i konflikty społeczne, a dodatkowo utrudnia racjonalizację gospodarki istniejącymi zasobami.

W miastach problemy wiążą się przede wszystkim z nieuregulowanym statusem własnościowym dużej części zasobów oraz z wymieszaniem własności w poszczególnych budynkach na skutek dotychczasowej chaotycznej prywatyzacji. Brak zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli (niejednokrotnie pozostających formalnie nadal właścicielami, a faktycznie pozbawionych prawa własności) powoduje zarówno zahamowanie obrotów na rynku wtórnym, jak też skutecznie hamuje przedsięwzięcia remontowe i modernizacyjne. Na całym świecie obserwowana jest tendencja do przechodzenia mieszkań na własność lokatorów na skutek stopniowej prywatyzacji zasobów wcześniej wykorzystywanych do najmu. Tymczasem w Polsce ze względu na nie zakończony proces reprivatyzacji 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.

Polityka czynszowa i pomoc mieszkaniowa

Brak sprecyzowanej polityki mieszkaniowej na szczeblu państwa powoduje w konsekwencji wymieszanie gospodarki mieszkaniowej z pomocą społeczną. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest absurdalna polityka czynszowa. W lokalach wynajmowanych, a w szczególności w zasobach komunalnych czynsze ustalane są w oderwaniu od kosztów, 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. 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. 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.

Dla realizacji celów swej 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.

W polityce subwencjonowania i w rezultacie kredytowania budownictwa, głównie z przeznaczeniem mieszkań na wynajem, preferowano grupy ludności o skromnych dochodach. Naczelną zasadą polityki wspomaganie dostępności mieszkań jest ułatwianie dostępu do mieszkań 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. Powszechne było przekonanie, iż rozładowanie ilościowego niedoboru mieszkań i znacząca poprawa warunków mieszkaniowych wszystkich zróżnicowanych pod względem dochodu grup ludności są niemożliwe w perspektywie kilku lub kilkunastu lat bez aktywnej roli państwa i włączenia w ten proces odpowiednich środków publicznych. Doprowadziło to do powstania budownictwa społecznego.

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 latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych w Wielkiej Brytanii i Francji ponad 80 % nowobudowanych mieszkań powstawało w wyniku różnych form budownictwa społecznego. W dużej mierze budownictwo społeczne jest budownictwem czynszowym, które z czasem ulega zmianie na własnościowe przez sprzedaż lokatorom. W wielu krajach dominuje jednak od początku społeczne budownictwo własnościowe.

5.2. Stosowane rozwiązania prawne i finansowe

Podstawą działań jest program władz państwowych i związany z nim ogólnokrajowy bankowo-budżetowy system finansowania budownictwa mieszkaniowego o umiarkowanym standardzie i kosztach. Znaczącą rolę w oddziaływaniu na dostępność tańszych mieszkań dla grup ludności o niskich i średnich dochodach odgrywają jednak gminy. Są one 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 cenę 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. Przy braku własnych mieszkań gminy 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.

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, który spłacany jest w okresie 15-35 lat. W wielu krajach stosuje się nadal kilka form budżetowego wspomaganie 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) i rodzinom o umiarkowanych dochodach, budującym lub kupującym mieszkanie na własny użytek, pokrywane z budżetu państwa części rynkowego oprocentowania hipotecznych kredytów mieszkaniowych oraz ulgi podatkowe.

Wydatkowanie środków publicznych odbywa się pod pragmatycznie traktowanym hasłem: „Pomożemy ci, abyś sam mógł rozwiązać swój problem mieszkaniowy” przy czym 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), lecz z wyłączeniem mieszkań luksusowych.

Niezależnie od tego, system dodatków mieszkaniowych w ramach pomocy socjalnej umożliwia najuboższym pokrycie kosztów czynszu w mieszkaniach wynajmowanych.

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.

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 poziom rynkowej stopy oprocentowania hipotecznych kredytów mieszkaniowych. Łagodzenie negatywnego wpływu obu tych barier należy do 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). W przypadku mieszkań czynszowych budowanych przez samorządy lokalne lub towarzystwa mieszkaniowe nie nastawione na zysk, początkowy udział środków własnych inwestora nie przekraczał kilku procent kosztów budowy, a często nie był wymagany w ogóle, przy budowie mieszkania spółdzielczego wkład własny członka wynosił od 5 do 25%, a w przypadku budowy lub kupna mieszkania przez osoby fizyczne na użytek własny, początkowe środki własne wynosiły od 15 do 30%. Wzrost poziomu dochodów gospodarstw domowych i osiągnięcie ogólnej równowagi na rynku mieszkaniowym spowodowały najpierw zwiększenie roli indywidualnych subsydiów, a w latach następnych zastępowanie subsydiów ulgami podatkowymi, choć kwotowe subsydia budowlane były i są nadal przyznawane w większości krajów zachodniej Europy. Oferowane są one różnym organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk oraz osobom fizycznym budującym lub kupującym domy i mieszkania na własny użytek.

W większości krajów powszechnie stosowanym 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. Innymi słowy, subsydiowana była różnica pomiędzy rynkową stopą a tzw. stopą umiarkowaną - określaną przez rządy i parlamenty. Uprawnienia i decyzje dotyczące subsydiów, głównie budowlanych, znajdowały się na szczeblu centralnym - rządowym.

W przypadku budowy, kupna domu lub mieszkania na własność powszechnie stosowaną formą subsydiów mieszkaniowych są ulgi podatkowe, zwane często „subsydiami podatkowymi”. 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.

Inwestorzy korzystający ze środków publicznych są zobligowani do przestrzegania określonych pułapów standardowych. Przestrzegana jest bowiem konsekwentnie generalna zasada nie subsydiowania ze środków budżetu (podatników) „luksusu mieszkaniowego”.

W niektórych krajach są stosowane dodatkowe preferencje w odniesieniu do osób ubiegających się o pierwsze mieszkanie, zwłaszcza młodych małżeństw. Młodzi współmałżonkowie (którzy nie przekroczyli 30 lat) budujący lub kupujący mieszkania po raz pierwszy są uprawnieni do korzystania z nisko oprocentowanych kredytów pokrywających

70% kosztu budowy bądź ceny kupna mieszkania i dodatkowej pomocy bezzwrotnej na pokrycie części wymaganego początkowego wkładu środków własnych inwestora.

5.3. Rozwiązania stosowane w poszczególnych krajach Unii

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. 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 %, w Szwecji – 2,7 %). W poszczególnych krajach zarówno w przeszłości jak i obecnie stosuje się różne narzędzia. W Austrii w ostatnich latach aż 80 % nowo budowanych domów korzysta z subwencji państwowych, a subwencjami jest też wspierane 20 % remontów. W wielu krajach (Francja, Belgia, Dania, Holandia, Irlandia, Hiszpania, Niemcy, Włochy) społeczne budownictwo czynszowe realizowano za pośrednictwem tbs-ów. W Belgii do finansowania społecznego budownictwa czynszowego powołano dwie spółki o zasięgu krajowym (Krajową Spółkę Mieszkaniową i Krajową Spółkę Małej posiadłości Wiejskiej), a do rozwiązywania mieszkalnictwa Krajowy Instytut Mieszkaniowy.

We Francji opinia społeczna jest szczególnie wyczulona na problemy mieszkaniowe. W celu ich rozwiązania w 1953 roku wprowadzono powszechny podatek dla pracodawców tzw. „*Udział pracodawców w wysiłku budowania*”. W ramach tego podatku wszystkie przedsiębiorstwa 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. W roku 2000 wprowadzono ustawę nakazującą gminom posiadanie w swych zasobach 20 % mieszkań społecznych.

W Irlandii i Wielkiej Brytanii zamieszkałe przez siebie mieszkania czynszowe lokatorzy mogą stopniowo wykupywać kawałek po kawałku na zasadzie *shared ownership* – czynsz płaci się tylko od części nie wykupionej.

W Niemczech w latach 50. i 60. 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 niskoprocentowanych 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.

Ciekawą drogę wybrała Szwecja. Pod koniec lat 60. tam rozpoczęto realizację programu budowy mieszkań w oparciu o subwencionowane przez państwo kredyty na taką skalę, że 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. 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.

We Włoszech w okresie od 1949 do 1996 roku wprowadzono podobnie jak we Francji powszechny podatek mieszkaniowy, który pracodawcy płacili w wysokości 1,2 % wypłacanych pensji, a pracownicy od 0,4 do 0,6 % pensji. Od roku 1966 społeczne budownictwo czynszowe 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.

Najważniejsze doświadczenia dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego płyną jednak z Wielkiej Brytanii. Po II wojnie światowej rozwinęło się społeczne budownictwo czynszowe. Finansowane było z pieniędzy publicznych, a zajmowały się nim przede wszystkim samorządy lokalne. 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.

6. KONIECZNE DZIAŁANIA

6.1. Ogólne uwarunkowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego

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

- 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,
- 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,
- obiektywne - tj. takie, których żadne decyzje, ani działania nie są w stanie zmienić - należą do nich ograniczenia zdrowotne i surowcowe.

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, wprawdzie 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. Bez właściwej kompleksowej polityki mieszkaniowej ze strony państwa nie da się rozwiązać problemu braku mieszkań.

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 zależy będzie zarówno od intensywności działań, jak również od ogólnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

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.

6.2. Sfera społeczno-polityczna

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), że istotnie chce 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 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. Oznacza to wybudowanie w okresie 7 lat około 2100 tys. mieszkań (por. Tablica 2), czyli rozwój budownictwa do skali średnio 300 tys. mieszkań rocznie. Tym samym wskaźnik liczby budowanych mieszkań na 10 tys. mieszkańców powinien wzrosnąć z obecnych 3,0 do 7,9. 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. 5.3).

Program mieszkaniowy musi otwierać 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

wspomaganiem, 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. Wymaga to zastosowania odpowiednich narzędzi polityki mieszkaniowej państwa. Z doświadczeń rozwiniętych gospodarek rynkowych krajów zachodnich wynika, że narzędzia te powinny być zróżnicowane: ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe, społeczne (*non profit*) budownictwo mieszkań na wynajem, przejściowe finansowanie części odsetek kredytowych, dopłaty do zakumulowanych oszczędności i inne. Wreszcie 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.

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 mu szansy na mieszkanie może być czynnikiem przeciwdziałającym emigracji wykształconych osób.

Zdecydowane wprowadzenie wieloletniego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, przekształcającego potencjalny popyt w popyt efektywny, spowoduje szybki rozwój. Zwiększenie podaży mieszkań wpłynie na obniżkę cen na rynku mieszkaniowym, co ogólnie ułatwi dostęp do mieszkań.

6.3. Sfera administracyjno-prawna

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), 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**

W odniesieniu do struktury **administracji architektoniczno-budowlanej** konieczne jest przeniesienie kompetencji wydawania pozwoleń na 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. Korupcja nie będzie mogła być ukrócona bez 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. Dotychczasowa praktyka działania nadzoru budowlanego dowodzi jego zbyteczności. Łamanie prawa budowlanego 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. Ustawę o **planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** wprowadzającą konieczność opracowania nowych planów należy skorygować 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. Sfera ekonomiczno-finansowa

Finansowanie inwestycji mieszkaniowych powinno się odbywać zgodnie z zasadami opisanymi w p. 3.2. 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.

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 zwyżki cen.

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. Niezbędne jest zwiększenie dostępności kredytów hipotecznych poprzez obniżenie bariery „zdolności kredytowej”, umocnienie gwarancji hipotecznych, czasowe odroczenie spłaty kredytu młodym rodzinom. Uprawnienia do finansowego wspomaganie budownictwa mieszkaniowego powinny mieć określone i konsekwentnie przestrzegane ograniczenia. Trzeba uznać, że wspomaganie może dotyczyć tylko mieszkań o umiarkowanym standardzie powierzchniowym i wyposażeniu i mają to być mieszkania wyłączone z obrotu rynkowego.

Jak wcześniej wykazano (por. p. 1.2), 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. Sfera zarządzania i organizacji

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy musi się zachowywać jak inwestor. W oparciu o znowelizowaną 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.

Przede wszystkim trzeba szybko i maksymalnie rozwinąć istniejące już budownictwo TBS, na które miasta zgłaszają coraz większe zapotrzebowanie, 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.

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*.

6.6. Sfera 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.

6.7. Sfera 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.

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. Jako inne zalecane materiały wskazywano wapienno-piaskowe bloczki gazobetonowe na ściany osłonowe, gips i kamień budowlany jako materiały wykończeniowe i elewacyjne. Można zalecić wprowadzenie ułatwień kredytowych dla tych przedsiębiorców, którzy pragną rozwijać produkcję materiałów budowlanych w oparciu o surowce lokalne.

Preferowana przez władze 25 lat temu prefabrykacja uchodziła za kierunek, w którym zmierza budownictwo na całym świecie. Minione 25 lat przyniosło jednak nowe rozwiązania techniczne pozwalające na wprowadzenie uprzemysłowienia bezpośrednio na placu budowy i prowadzenie robót w każdych warunkach, w których możliwy byłby montaż. Obserwuje się więc odstępowanie od prefabrykacji wielkowsmiarowych elementów betonowych i zastępowanie ich tańszą i szybszą technologią monolityczną

W dziedzinach tych zbyteczne są jakiegokolwiek 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.

6.8. Dostępność terenów i gospodarka komunalna

Niezbędne są natychmiastowe działania w tym zakresie, gdyż uzbrajanie terenów budowlanych musi wyprzedzać rozwój budownictwa. Najważniejszą sprawą jest uzyskanie odpowiednich funduszy na ten cel ze środków unijnych. Ponieważ dotyczy 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, doskonalenia i modernizacji istniejących technologii i ich związku z efektami ekonomicznymi, 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.

6.10. Gospodarka mieszkaniowa

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 i umożliwić wprowadzenie w lokalach wynajmowanych sensownej polityki czynszowej, tj. takiej przy której opłaty uwzględniają wszystkie składniki kosztów. Ustawa o spółdzielczości powinna doprowadzić do pełnej wewnętrznej demokracji w spółdzielniach i suwerenności spółdzielców.

Ustawa o prywatyzacji i reprivatyzacji zasobów mieszkaniowych powinna przede wszystkim doprowadzić do zwrotu budynków i mieszkań bezprawnie zabranych właścicielom. Celem procesu prywatyzacji lokali powinna być sytuacja, w której istnieje rozdział między własnością prywatną i komunalną lub państwową, ale ustawa powinna też stwarzać możliwość stopniowego wykupywania mieszkania najmowanego przez najemcę (*shared-ownership*).

Ustawa o polityce mieszkaniowej powinna ukazywać intencje władz i regulować najważniejsze procesy 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.

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.

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

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 sprawy własnościowe.

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 we wszystkich obszarach techniki, technologii i zasad projektowania. Doprowadziło to do ignorowania zjawisk ekonomicznych, spadku wydajności i jakości oraz innych niekorzystnych efektów. Mimo przykładania przez ówczesne władze dużego znaczenia do sytuacji mieszkaniowej, polityka i praktyka gospodarcza prowadziły do marnotrawstwa ogromnych wysiłków społecznych i materialnych, a narzucone administracyjnie normy 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.

Efektom państwowej polityki mieszkaniowej prowadzonej przez ubiegłe 60 lat było to, że 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 1989, 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 niedostatki 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.

Wierzmy, 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:

Zofia Bolkowska

Elżbieta Hibner

Jacek Koziński

Hanna Kulesza

Tadeusz Nawrot

Piotr Witakowski

Włodzimierz Witakowski

Kierownictwo zespołu – Piotr Witakowski

Spis treści

1. WSTĘP	2
1.1. ZOBOWIĄZANIA PRAWNE WŁADZ PUBLICZNYCH.....	2
1.2. ZNACZENIE BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO.....	3
2. STAN DOTYCHCZASOWY	4
2.1. SYTUACJA MIESZKANIOWA.....	4
2.2. BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE.....	4
2.3. GOSPODARKA MIESZKANIOWA.....	7
3. STAN POŻĄDANY	9
3.1. SYTUACJA MIESZKANIOWA.....	9
3.2. BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE.....	11
3.3. GOSPODARKA MIESZKANIOWA.....	14
4. WARUNKI, OGRANICZENIA, PRESZKODY	15
4.1. OGÓLNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO.....	15
4.2. BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE.....	15
4.3. GOSPODARKA MIESZKANIOWA.....	16
5. DOŚWIADCZENIA EUROPEJSKIE	17
5.1. OGÓLNE ZASADY POLITYKI MIESZKANIOWEJ.....	17
5.2. STOSOWANE ROZWIĄZANIA PRAWNE I FINANSOWE.....	17
5.3. ROZWIĄZANIA STOSOWANE W POSZCZEGÓLNYCH KRAJACH UNII.....	19
6. KONIECZNE DZIAŁANIA	20
6.1. OGÓLNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO.....	20
6.2. SFERA SPOŁECZNO-POLITYCZNA.....	20
6.3. SFERA ADMINISTRACYJNO-PRAWNA.....	21
6.4. SFERA EKONOMICZNO-FINANSOWA.....	21
6.5. SFERA ZARZĄDZANIA I ORGANIZACJI.....	22
6.6. SFERA KADR.....	22
6.7. SFERA TECHNOLOGII.....	22
6.8. DOSTĘPNOŚĆ TERENÓW I GOSPODARKA KOMUNALNA.....	23
6.9. ZAPLECZE NAUKOWO-BADAWCZE.....	23
6.10. GOSPODARKA MIESZKANIOWA.....	23
7. ZAKOŃCZENIE	24

Spis rysunków

Rys. 1. Mieszkania oddawane do użytku w poszczególnych latach oraz rozkład urodzeń żywych.....	3
Rys. 2. Liczba i powierzchnia użytkowa mieszkań oddanych do użytku w poszczególnych latach. U dołu rysunku podano liczbę mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców.....	5
Rys. 3. Udział wydatków na mieszkalnictwo w PKB Polski i w budżecie państwa.....	6
Rys. 4. Aktualna (2006 r.) prognoza ludności Polski do 2030 r.....	9

Spis tablic

Tablica 1. Bilans potrzeb mieszkaniowych Polski do roku 2013 w tysiącach mieszkań na podstawie NSP z 2002 r. i prognozy demograficznej GUS.....	9
Tablica 2. Postulowany poziom budownictwa jako element programu kroczącego aktualnego w roku 2006.....	10
Tablica 3. Porównanie struktury oddanych do użytku mieszkań w latach 1991 i 2005 i struktura postulowana.....	10
Tablica 4. Struktura potrzeb mieszkaniowych na podstawie danych GUS i koszt realizacji.....	11
Tablica 5. Harmonogram wydatków na budownictwo czynszowe komunalne i społeczne.....	11