

**Mieczysław Piechnik**

Wyższa Szkoła Ekonomii, Turystyki i Nauk Społecznych w Kielcach

**POLITYKA MIESZKANIOWA W POLSCE  
W LATACH 1990-2008.  
BUDOWNICTWO, ZALUDNIENIE,  
ZARZĄDZANIE ZASOBAMI**

**1. Wstęp**

Mieszkanie jako dobro konsumpcyjne trwałego użytku jest jednym z podstawowych czynników warunkujących rozwój społeczny i gospodarczy ze względu na rolę, jaką spełnia w procesie reprodukcji ludności i generowania jej sił witalnych. Uniwersalne znaczenie mieszkania wynika z jego różnorodnych funkcji, do których zalicza się: odpoczynek, spanie, życie rodzinne i towarzyskie, naukę, pracę domową, a także zarobkową, przyrządzanie posiłków, utrzymywanie higieny osobistej itp. Lokale mieszkalne dostosowane pod względem powierzchni, układu i cech jakościowych do potrzeb ich użytkowników wpływają korzystnie na rozwój stosunków rodzinnych. Poza tym rola mieszkania jako elementu społecznego ujawnia się również w tworzeniu więzi przestrzennych w postaci np. wspólnego zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Dlatego zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, mających w znacznym stopniu charakter potrzeb typu biologicznego, stanowi podstawowy cel działalności gospodarczej człowieka.

Mieszkanie, będące dobrem trwałego użytku, stanowi poważny składnik majątku indywidualnego. Jeżeli to dobro zapewnia również pełny standard mieszkaniowy każdej rodzinie, świadczy to o powszechnej zamożności społeczeństwa w danym państwie.

W genewskiej metodzie badań poziomu życia ludności wymienia się w kolejności następujące grupy potrzeb: żywienia, warunki mieszkaniowe, stan zdrowotny, wykształcenie, rekreację, zabezpieczenie materialne<sup>1</sup>.

Usytuowanie mieszkania na drugim miejscu w hierarchii potrzeb człowieka jest wystarczającym wskazaniem dla władz państwowych i samorządowych dla takiego

<sup>1</sup> M. Pohorylle, *Potrzeby, podział, konsumpcja*, PWE, Warszawa 1985, s. 53.

kształtowania polityki mieszkaniowej, która ułatwiałaby dostęp każdej rodzinie do samodzielnego mieszkania. Stąd celem niniejszej publikacji jest próba przybliżenia efektów polityki mieszkaniowej przez pryzmat rozmiarów i dynamiki budownictwa mieszkaniowego oraz tych instrumentów ekonomiczno-finansowych, które mogłyby wpłynąć na poprawę sytuacji mieszkaniowej ludności w Polsce.

## **2. Funkcje oraz zadania polityki i gospodarki mieszkaniowej w warunkach gospodarki rynkowej**

W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego kwestia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, uzyskania mieszkania i jego utrzymania w stanie nadającym się do właściwego użytkowania już od dawna przestała być sprawą pojedynczej osoby czy gospodarstwa domowego, ale stała się przedmiotem współdziałania wielu instytucji i podmiotów gospodarczych.

Spółeczny podział pracy doprowadził nie tylko do wyodrębnienia się budownictwa spośród wielu innych sektorów gospodarczych, lecz także do powierzenia utrzymania i eksploatacji budynków mieszkalnych wyspecjalizowanym organizacjom społecznym czy jednostkom administracyjnym, a od 1990 r. także komercyjnym. Powołanie tych jednostek było świadomym zamierzeniem oddziaływania na układ stosunków mieszkaniowych ze strony podmiotów publicznych. Przedmiotem ich oddziaływania były mieszkania i zasoby mieszkaniowe, ich użytkownicy i właściciele. Stąd powstanie i rozwój gospodarki mieszkaniowej wiąże się z oddziaływaniem czynnika społecznego na proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności. Z tych względów pojęcie gospodarki mieszkaniowej obejmuje całokształt działalności administracyjnej, gospodarczej, finansowej i techniczno-organizacyjnej mającej na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Dlatego w szerokim ujęciu do gospodarki mieszkaniowej zalicza się:

- budownictwo mieszkaniowe,
- eksploatację i techniczne utrzymanie zasobów,
- dyspozycję i najem mieszkań,
- obrót nieruchomościami mieszkaniowymi<sup>2</sup>.

Określenie gospodarki mieszkaniowej w tym brzmieniu oznacza, iż takie jej zdefiniowanie łączy się z polityką mieszkaniową.

W odróżnieniu od gospodarki mieszkaniowej, termin „polityka mieszkaniowa” używany jest w dwóch znaczeniach. W pierwszym, pragmatycznym, polityka mieszkaniowa oznacza ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo lub inne podmioty publiczne, organizacyjne i społeczne dla osiągnięcia określonych celów gospodarczych w sferze rozwoju gospodarki mieszkaniowej i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

<sup>2</sup> J. Zapart, *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, AE, Wrocław 1999, s. 12.

W drugim znaczeniu polityka mieszkaniowa jest używana do określenia dyscypliny naukowej stwarzającej teoretyczne przesłanki do programowania praktycznej działalności. Czyli polityka mieszkaniowa jako nauka bada i ujmuje całokształt stosunków mieszkaniowych w aspektach ekonomicznych, socjalnych i technicznych<sup>3</sup>.

Na początku transformacji ustrojowej w Polsce przyjęto nowe kierunki w polityce mieszkaniowej, wyrażone w projekcie rządowym pn. „Nowy ład mieszkaniowy”. Określono w nim przejęcie ciężaru dalszego rozwoju budownictwa mieszkaniowego dla ludzi o średnich i niższych dochodach przez tworzone Towarzystwa Budownictwa Społecznego budujące mieszkania na wynajem. Źródłem finansowania tego budownictwa miał być Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Natomiast dla zamożnych gospodarstw domowych miało być realizowane przez deweloperów, oparte na zasadach rynkowych, budownictwo własnościowe. Podstawą finansowania tego budownictwa miały być kredyty hipoteczne zaciągane przez poszczególne osoby w bankach komercyjnych<sup>4</sup>. Natomiast na gminach jako dysponentach budownictwa komunalnego spoczywał obowiązek dalszego zarządzania tymi zasobami oraz zapewnienia lokali dla najuboższych grup społecznych, czyli tzw. mieszkań socjalnych. W programie nie wskazano na kierunki i możliwości rozwoju budownictwa spółdzielczego.

Przyjęta koncepcja zmian nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, gdyż już w 1993 r. nastąpiło poważne załamanie budownictwa mieszkaniowego aż o 29% w stosunku do 1992 r. Niepowodzenie tej koncepcji spowodowane zostało m.in. tym, że nowe mieszkania czynszowe, wobec braku do nich prawa własności, stały się zbyt drogie dla najemców i zbyt mało opłacalne dla ich wykonawców, czyli deweloperów. Ponadto ograniczono wsparcie budżetowe dla Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, realizującego właśnie ten program mieszkaniowy.

Wyrazem decentralizacji polityki mieszkaniowej państwa było też przekazanie już na początku lat 90. gminom kompetencji i odpowiedzialności za rozwój i zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Konsekwencją tych uregulowań było przyjęcie kilku kolejnych ustaw o fundamentalnym znaczeniu dla mieszkalnictwa w Polsce. Przede wszystkim akty te nałożyły na gminy obowiązek rozwiązywania problemów mieszkaniowych na swoim terenie. Do tych aktów należą:

1) ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w myśl której zaspokojenie potrzeb zbiorowych wspólnoty w zakresie komunalnego i socjalnego budownictwa mieszkaniowego należy do zadań własnych gminy<sup>5</sup>,

2) ustawa z 24 czerwca 1994 r., o własności lokali, określiła prawa i obowiązki właścicieli lokali oraz zasady samorządu nieruchomością wspólną<sup>6</sup>,

<sup>3</sup> A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWN, Warszawa 1987, s. 29.

<sup>4</sup> J. Ruggiero, *Polityka mieszkaniowa państwa i jej efekty*, „Administrator” 2007, nr 6, s. 4.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591, tekst jednolity.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, DzU nr 85, poz. 388, z późn. zm.

3) ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych uregulowała gospodarkę mieszkaniową przez podniesienie docelowych czynszów do poziomu zapewniającego co najmniej pokrycie kosztów utrzymania budynków. Wprowadziła również ochronę dla najemców w postaci obligatoryjnych dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach<sup>7</sup>.

Na skutek zapaści budowlanej począwszy od 1993 r. w 1995 r. przyjęto dokument rządowy pt. „Założenia polityki mieszkaniowej na lata 1999-2003”<sup>8</sup>. Myślą przewodnią tego programu było to, że państwo nie powinno zastępować, lecz wspomagać obywateli w ich wysiłkach zmierzających do pozyskiwania mieszkania. Istotą tych „Założeń” było zatem podkreślenie, że środki publiczne powinny być jedynie dopełnieniem środków gospodarstw domowych oraz środków pochodzących z rynku kapitałowego. Wyjątkowo mogą one być wydatkowane tylko na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych tej grupy społeczeństwa, której nie stać na realizację samodzielnego mieszkania. Te intencje w tym dokumencie ograniczały się do takich celów, jak m.in.:

- subsydiowanie i stymulowanie wzrostu tanich mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich dochodach,
- dążenie do poprawy warunków mieszkaniowych, standardu zabudowy oraz ład przestrzennego,
- upowszechnienie systemu dodatków mieszkaniowych,
- określenie zasad prywatyzacji zasobów komunalnych,
- prowadzenie właściwej polityki czynszowej przy zachowaniu ochrony dla ekonomicznie słabych gospodarstw domowych<sup>9</sup>.

Na ogół polityka mieszkaniowa państwa jest krytykowana za małą efektywność. Dotyczy ona przede wszystkim ograniczenia subwencji z budżetu centralnego na rozwój budownictwa czynszowego, czego skutkiem jest deficyt mieszkań socjalnych i dekapitalizacja zasobów komunalnych dochodząca do 70%. Także malejący zakres pomocy mieszkaniowej dla najuboższej grupy ludności oraz likwidacja ulg budowlanych i remontowych dla indywidualnych inwestorów zostały odczytane jako aspołeczny wyraz nowej polityki mieszkaniowej. Dopełnieniem malejącej skuteczności tej polityki była ustawa z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, która umożliwiła przekształcanie mieszkań lokatorskich w odrębną własność za symboliczne złotówki<sup>10</sup>. W następstwie zaskarżenia tej ustawy, Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 17 grudnia 2008 r. uznał za niezgodne z Konstytucją finansowe warunki przekształcenia zarówno lokatorskiego, jak

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, DzU nr 125, poz. 873 z późn. zm.

<sup>8</sup> Materiały. Biuletyn Informacyjny 2000, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa, s. 61-91.

<sup>9</sup> R. Cyran, *Rola gminy w rozwoju mieszkalnictwa*, „Administrator” 2006, nr 10, s. 2.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2007 r. nr 125, poz. 873.

i własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu w odrębną własność. TK ponadto uznał, że ustawodawca naruszył prawo do dysponowania majątkiem jednej strony na rzecz drugiej. Podstawę powinna stanowić tutaj wartość rynkowa lokali. Ustawa ta w dużym stopniu bezzasadnie uszczupliła majątek spółdzielni mieszkaniowych, czego skutkiem jest ograniczenie gospodarki remontowej zasobów mieszkaniowych. Polityka mieszkaniowa w omawianym okresie ma swoje odzwierciedlenie także w rozmiarach i strukturze budownictwa, w wypłacanych subwencjach i zaległościach czynszowych ludności oraz w poziomie zaludnienia mieszkań.

### 3. Ocena sytuacji mieszkaniowej

Lata 1990-2008 charakteryzują się bardzo zróżnicowaną dynamiką budownictwa mieszkaniowego. W latach 1990-1992 odnotowano tylko nieznaczny spadek oddanych mieszkań, czyli o 1%. Natomiast już w 1993 r. wystąpiło radykalne zmniejszenie liczby oddanych mieszkań w porównaniu z 1992 r. aż o 29%. Od 1993 r. następuje właśnie spadek tego budownictwa z 94 449 do 62 130 mieszkań, tj. o 34,2%. Dopiero w 1997 r. rozpoczęła się tendencja wzrostowa: liczba przekazywanych do użytku lokali mieszkalnych zwiększyła się z 62 072 do 105 967 w 2001 r., czyli o 70,7%. Ze względu na ograniczony zakres publikacji, w dalszej części szerzej przybliżono budownictwo mieszkaniowe w latach 2000-2008.

Tabela 1. Wielkość i struktura mieszkań oddanych do użytku w latach 2000-2008

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mieszkania oddane do użytku	87 789	105 967	97 595	162 686	108 117	114 066	115 353	133 698	165 192
Spółdzielcze	24 391	25 835	15 406	11 957	9 432	8 222	9 032	8 240	8 647
Komunalne	1 904	2 318	2 525	1 998	1 779	3 563	4 513	2 452	2 722
Zakładowe	1 205	1 004	608	997	621	543	241	429	577
Indywidualne	35 542	40 642	52 433	118 034	64 858	63 279	57 594	71 643	83 338
Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	20 728	29 403	21 970	23 844	24 230	33 047	37 960	45 653	66 703
Spółeczne czynszowe	4 019	6 765	4 653	5 856	7 197	5 412	6 013	5 281	3 205
Mieszkania oddane na 1000 ludności	2,3	2,8	2,6	4,3	2,8	3,0	3,0	3,5	4,3
Mieszkania oddane na 1000 zawartych małżeństw	416	543	508	832	564	551	510	538	662

Źródło: *Budownictwo 2004*, s. 71 i *Budownictwo 2007*, s. 72, GUS, Warszawa, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

W 2001 r., jak wynika z danych zamieszczonych w tab. 1, nastąpił regres w budownictwie mieszkaniowym w stosunku do 2002 r. o ok. 7%. Wyjątkowym rokiem po tych spadkach był 2003 r., w którym oddano do użytku 162 686 mieszkań, czyli o 67% więcej niż w 2001 r. Kolejna zapaść wystąpiła w 2004 r., ponieważ 108 117 oddanych mieszkań oznaczało spadek w porównaniu z 2003 r. aż o 33,5%. W latach 2004-2008 liczba oddanych mieszkań wzrosła ze 108 117 do 165 197, czyli o 52,8%.

Dane ujęte w tab. 1 wskazują również, że dynamika oddawanych lokali w latach 2000-2008 była korzystna, gdyż ogółem wyniosła 188,2%, a przeznaczonych na wynajem aż o 321,8%, mieszkań indywidualnych o 234% i komunalnych o 143%. Na tak wysoką dynamikę wzrostu liczby mieszkań przeznaczonych do użytku w badanym okresie miała wpływ głównie liczba oddanych lokali w 2008 r., w którym dominowało budownictwo indywidualne i na wynajem. Był to również ostatni boom mieszkaniowy w tej dekadzie przed kryzysem gospodarczym. Natomiast do form spadkowych należy zaliczyć budownictwo czynszowe, które zmniejszyło się do poziomu 79,7%, zakładowe (do 47,9%) i spółdzielcze (do 35,4%). Lukę budownictwa spółdzielczego i zakładowego częściowo wypełnia budownictwo indywidualne oraz budownictwo na wynajem zapoczątkowane w 1993 r., a także budownictwo czynszowe realizowane od 1996 r. przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego.

W przeliczeniu na 1000 osób, liczba oddanych mieszkań w Polsce w latach 1900-1999 wyniosła średnio 2,5 mieszkania, a w okresie 2000-2008 wskaźnik ten zwiększył się do poziomu 3,18. Wzrost tego wskaźnika świadczy o tym, że w latach 2000-2008 była korzystniejsza sytuacja mieszkaniowa niż w poprzedniej dekadzie.

Dane przedstawione w tab. 1 potwierdzają także, iż w analizowanych latach stosunek oddawanych mieszkań do zawartych małżeństw był bardzo zróżnicowany. I tak np. w okresie 2000-2008 r. najwięcej mieszkań na 1000 zawartych małżeństw oddano w 2003 r. – 832 mieszkania, w 2004 r. – 564 i w 2008 r. 662 mieszkania. Warto podkreślić, że w tym czasie średnia liczba zawieranych małżeństw wyniosła 208,4 tys. Tak znaczna przewaga zawieranych małżeństw w porównaniu do liczby oddawanych mieszkań powoduje, że w Polsce nadal utrzymuje się poważny deficyt mieszkaniowy, a wskaźniki zaludnienia zasobów znacznie odbiegają od zagęszczenia mieszkań w krajach Europy Zachodniej.

Skromne rozmiary budowanych mieszkań w latach ubiegłych spowodowały, że nadal utrzymuje się znaczący deficyt mieszkaniowy w Polsce wynoszący ok. 1 mln mieszkań, liczony jako różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą użytkowanych mieszkań. Deficyt obliczony według standardów europejskich krajów wysoko rozwiniętych wynosi ponad 1,5 mln mieszkań. Deficyt ten jest najbardziej widoczny w sferze potrzeb komunalnych. O skali tych potrzeb świadczy to, że w latach 2000-2008 oddawano do użytku średnio rocznie 2640 mieszkań komunalnych, podczas gdy najpilniejsze potrzeby według oceny Instytutu Rozwoju Miast na te mieszkania wynoszą prawie 300 tys. i na lokale socjalne – ok. 130 tys. mieszkań.

#### 4. Zaludnienie mieszkań

Stan zasobów mieszkaniowych w latach 1990-2000, jak wynika z danych statystycznych zamieszczonych w tab. 2, zwiększył się z 11 180 tys. mieszkań do 12 003, czyli zaledwie o 7,4%.

Tabela 2. Stan zaludnienia zasobów mieszkaniowych w wybranych latach w latach 1990-2007

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mieszkania w tys.	11 180	11 649	12 003	12 104	12 438	12 596	12 683	12 776	12 877	12 994
Izby w tys.	37 582	39 623	41 175	42 122	45 523	46 353	46 673	47 143	47 516	48 077
Liczba izb w mieszkaniu	3,41	3,45	3,48	3,48	3,66	3,68	3,68	3,69	3,69	3,70
Pow. użytkowa 1 mieszkania w m <sup>2</sup>	59,6	60,5	61,5	61,7	68,2	68,8	69,0	69,3	69,5	69,8
Pow. użytkowa 1 mieszkania na 1 osobę	17,5	18,4	19,2	19,5	22,2	22,7	22,9	23,2	23,5	23,8
Liczba osób na 1 mieszkanie	3,40	3,29	3,20	3,17	3,07	3,03	3,01	2,99	2,96	2,93
Liczba osób na 1 izbę	1,00	0,96	0,92	0,91	0,84	0,82	0,82	0,81	0,80	0,79

Źródło: „Rocznik Statystyczny RP”, GUS, Warszawa 1991, 1996, 2002, 2004, 2006, 2008.

Podobne rozmiary zasobów mieszkaniowych utrzymywały się także w okresie 2000-2007, ponieważ zwiększyły się one w tym czasie z 12 003 tys. mieszkań do 12 994 tys., tj. tylko o 8,3%. Ten niski wzrost zasobów świadczy o tym, że przyrost mieszkań pochodzący z budownictwa pokrywał przede wszystkim ubytki mieszkaniowe. Pozytywnym zjawiskiem natomiast jest to, że średnia powierzchnia użytkowa oddawanych mieszkań zwiększyła się z 59,6 m<sup>2</sup> w 1990 r. do 69,8 m<sup>2</sup> w 2007 r., czyli o 17,2%, i tym samym wzrosła w tych latach liczba izb w mieszkaniu z 3,41 do 3,70. Wskaźnik ten wpłynął również w analogicznym okresie na wzrost powierzchni użytkowej mieszkania na 1 osobę z 17,5 m<sup>2</sup> do 23,8 m<sup>2</sup>, tj. aż o 36%. Podobnie w omawianym czasie wystąpiła poprawa w liczbie osób na 1 mieszkanie, która zmniejszyła się z 3,40 do 2,93, i osób na 1 izbę – z 1,00 do 0,79.

Korzystne zmiany przedstawionych wyników nie były następstwem oczekiwanej dynamiki budownictwa mieszkaniowego, lecz były spowodowane sytuacją demograficzną kraju, ponieważ w latach 2002-2005 w Polsce był ujemny przyrost naturalny, a dodatni na bardzo niskim poziomie pojawił się dopiero w latach 2006-2007.

## 5. Dodatki mieszkaniowe jako budżetowe wsparcie mieszkalnictwa

Do istotnych wydatków z budżetu na rzecz mieszkalnictwa należą dodatki mieszkaniowe. Tego rodzaju świadczenia są formą pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie wydatków ponoszonych przez użytkowników mieszkań na ich utrzymanie. W myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych<sup>11</sup> przysługują one najemcom mieszkań komunalnych, zakładowych, prywatnych czynszowych, spółdzielczych i właścicielom domów indywidualnych. Dodatek przyznaje właściwy organ gminy. Tak więc dodatek mieszkaniowy jest świadczeniem pieniężnym wypłacanym przez gminy i przysługuje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej.

Liczba wypłaconych dodatków w latach 2004-2007 zmalała z 9861,2 tys. do 7100 tys., czyli o 28%, i tym samym kwota wydatków w analizowanym okresie, jak wynika z danych zawartych w tab. 3, zmniejszyła się z 1377,6 mln zł do 1000,8 mln zł, tj. o 25,2%.

Tabela 3. Dodatki mieszkaniowe wypłacone w latach 2004-2007

Rok	Dodatki wypłacone użytkownikom lokali w mln zł						
	ogółem	gminnych komunalnych	spółdzielczych	wspólnot mieszkaniowych	TBS	prywatnych	innych
2004	1377,5	510,4	545,3	94,9	13,4	95,6	117,9
2005	1239,3	466,8	479,1	91,4	15,3	97,7	89,0
2006	1168,0	448,9	435,7	92,6	16,2	95,7	78,9
2007	1000,8	376,0	362,0	81,2	15,0	91,9	74,7

Źródło: *Gospodarka mieszkaniowa. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2004, 2005, 2007, 2008.

Średnia wielkość dodatku w badanym okresie wzrosła ze 140 do 147 zł. Najliczniejszymi beneficjentami tych dodatków byli lokatorzy mieszkań komunalnych i spółdzielczych. Najmniejsze kwoty dodatków trafiły do lokatorów społecznych mieszkań czynszowych wybudowanych przez TBS, ale ich dynamika wzrosła, podczas gdy dla pozostałych użytkowników mieszkań spadła do 96,1% w zasobach prywatnych i do 66,4% w zasobach spółdzielczych.

Przyznawanie przez gminy corocznie tych świadczeń w tak znacznych kwotach jest powodowane m.in. tym, że ponad 18% gospodarstw domowych w Polsce nadal żyje w zasięgu ubóstwa ekonomicznego.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych, DzU nr 119, poz. 570 z późn. zm.



## 6. Zaległości czynszowe

Mimo wsparcia budżetowego dla rodzin najbiedniejszych, odsetek osób zalegających z opłatami czynszowymi jest wciąż wysoki.

Tabela 4. Stan zaległości w opłatach za mieszkanie w 2005 r. i 2007 r.

Rodzaj zasobów mieszkaniowych	Zaległości w opłatach			
	2005		2007	
	odsetek liczby lokatorów w %	kwota w mln zł	odsetek liczby lokatorów w %	kwota w mln zł
Gminne	39,5	545	40,5	538
Spółdzielcze	30,6	857	27,5	744
Skarbu Państwa	35,2	39	40,7	54
Zakładów pracy	28,8	70	27,5	60
Osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe	12,5	228	18,4	255
Towarzystwa Budownictwa Społecznego	26,9	15	27,1	15
Pozostałe	11,5	2	10,6	2
Razem	X	1756	X	1667

Źródło: *Gospodarka...* 2006, s. 155; *Gospodarka...* 2008, s. 12.

Dane statystyczne ujęte w tab. 4 wskazują, że zaległości czynszowe wynoszące 1756 mln zł w 2005 r. zmniejszyły się do 1667 mln zł w 2007 r., tj. zaledwie o 5,1%. Największy odsetek lokatorów zalegających z opłatami czynszowymi, czyli ponad 40%, wystąpił w mieszkaniach gminnych i spółdzielczych, najmniej (ok. 18%) – w lokalach użytkowanych przez wspólnoty mieszkaniowe.

Na utrzymywanie się tak wysokiego zadłużenia czynszowego wpływał nie tylko niski dochód części gospodarstw domowych, ale wciąż wzrastające koszty usług mieszkaniowych, do których w pierwszej kolejności zalicza się wzrost cen dostaw energii elektrycznej, gazu i wody. Należy również podkreślić, że zaległości te co najmniej w połowie są pozaekonomiczne, ze względu na łagodzenie konsekwencji dla niepłacących lokatorów.

Nie bez znaczenia w tym przypadku jest problem tzw. wyuczonej bezkarności osób celowo zalegających z opłatami, co ma podłoże w złej konstrukcji przepisów dotyczących eksmisji<sup>12</sup>. Dlatego pojęcie eksmisji stało się niekiedy możliwością teo-

<sup>12</sup> R. Cyran, wyd. cyt., s. 13.

retyczną, gdyż w praktyce, na skutek braku odpowiedniej liczby lokali socjalnych dla eksmitowanych, często jej wykonanie jest niemożliwe pomimo wyroku sądowego.

Skutkiem wspomnianych zaległości jest pogorszenie się stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gmin i spółdzielni oraz dalsze obniżenie efektywności gospodarowania tymi zasobami. Powiększanie się luki remontowej na skutek niskich czynszów i zaległości czynszowych zwłaszcza w zasobach gminnych spowodowało, że w niektórych gminach stopień zużycia tych lokali wynosi nawet 70%. Jeżeli finansowanie remontów gminnych zasobów mieszkaniowych będzie nadal trwało na podobnym poziomie jak w latach ubiegłych, to nastąpi dalsza techniczno-ekonomiczna dekapitalizacja tych zasobów, które w najbliższej przyszłości będą podlegać jedynie wyburzeniu.

## 7. Podsumowanie

Z dokonanej analizy polityki mieszkaniowej wynika, że można ją oceniać z różnych punktów widzenia, a mianowicie: technicznego, ekonomicznego, urbanistycznego czy nawet socjologicznego.

Od strony gospodarczej i społecznej istota problemu mieszkaniowego w Polsce sprowadza się do stanu, który charakteryzuje się:

- niewystarczającymi rozmiarami budownictwa mieszkaniowego,
- chronicznym deficytem mieszkań,
- wysokim poziomem zużycia technicznego zasobów społecznych,
- zaniechaniem gospodarki remontowej,
- wysokimi zaległościami czynszowymi,
- brakiem ok. 130 tys. lokali socjalnych.

Ta trudna i złożona sytuacja mieszkaniowa wynika z dwóch fundamentalnych przyczyn: niskiego poziomu dochodów gospodarstw domowych użytkujących lokale w zasobach wielorodzinnych i nieskutecznej polityki budżetowo-kredytowej państwa. Obecna polityka mieszkaniowa wciąż poddawana jest różnym próbom oceny pod kątem jej efektywności i skuteczności. W toczącej się dyskusji o formach preferencji budownictwa mieszkaniowego, jego finansowego i kredytowego wsparcia postuluje się, aby punktem wyjścia do nowego modelu polityki mieszkaniowej były regulacje ustawowe wskazujące na:

- wspieranie budownictwa własnościowego, które jest najbardziej społecznie akceptowane,
- dostępność do kredytów hipotecznych uwzględniającą zdolność kredytową inwestorów,
- szersze wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Socjalnego (EES) w celu uaktywnienia gminnych strategii mieszkaniowych,
- gromadzenie przez gminy większych środków na budownictwo komunalne i gospodarkę remontową,

- wspieranie budownictwa deweloperskiego i spółdzielczego, głównie przez zapewnienie odpowiedniej podaży uzbrojonych terenów budowlanych pod inwestycje zgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- zwiększenie dostępności do budownictwa TBS.

Zrealizowanie tych zamierzeń stanie się realne, jeśli polityka mieszkaniowa będzie skorelowana z jednej strony z potrzebami mieszkaniowymi społeczeństwa, a z drugiej z siłą nabywczą gospodarstw domowych, procesami rozwojowymi gmin i zwiększonymi wydatkami budżetowymi na gospodarkę mieszkaniową.

W celu złagodzenia deficytu mieszkaniowego oraz poprawienia standardu mieszkaniowego ludności w najbliższych 10 latach należałoby zwiększać budownictwo mieszkaniowe w tempie 15% rocznie. Nakłady na rozwój budownictwa mieszkaniowego i na utrzymanie zasobów w należytym stanie są najbardziej efektywną lokatą finansową, ponieważ w mieszkaniach o wysokim standardzie dokonuje się regenerowanie kapitału ludzkiego.

## Literatura

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, PWN, Warszawa 1987.
- Budownictwo – wyniki działalności. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2003 i 2007.
- Cyran R., *Rola gminy w rozwoju mieszkalnictwa*, „Administrator” 2006, nr 10.
- Gospodarka mieszkaniowa. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2004, 2005, 2007, 2008.
- Materiały. Biuletyn Informacyjny 2000, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa.
- Pohorylle M., *Potrzeby, podział, konsumpcja*, PWE, Warszawa 1985.
- „Rocznik Statystyczny RP”, GUS, Warszawa [różne lata].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych, DzU nr 119, poz. 570 z późn. zm.
- Ruggiero J., *Polityka mieszkaniowa państwa i jej efekty*, „Administrator” 2007, nr 6.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, DzU nr 85, poz. 388, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, DzU nr 125, poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2007 r. nr 125, poz. 873.
- Zapart J., *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, AE, Wrocław 1999.

## **HOUSING POLICY IN POLAND (1990-2008). CONSTRUCTION, POPULATION, RESOURCE MANAGEMENT**

### **Summary**

Transformation of the socio-economic system initiated in 1989 included also the sector of a housing economy. Institutional and legal changes of the social sphere totally went away from so far accepted housing egalitarianism and formed at the beginning of the 90s the basis for the functioning of the housing market, targeted commercialization of, first of all, housing construction. A drastic restriction, since that moment, of public funds in solving housing situation of population being in a worse material situation. Therefore, over the years 1990-2008 there are significant slumps in housing construction. During this period, due to increased expenditure on housing purposes and household maintenance, the repair economy of housing resources, especially in communes, and rent arrears of the use of dwellings grew up because of economic reasons.

Meeting housing needs in Poland on the European level requires an immediate increase of construction with a modern standard of dwellings equipment. For this purpose, it is necessary to mobilize additional economic-financial instruments in the housing policy of the country, in order to give new impetus to a more dynamic development of this economic sector.