

WITOLD MICHALIK

ZMIANA SYSTEMU SUBSYDIOWANIA BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO JAKO CZYNNIK POPRAWY SYTUACJI MIESZKANIOWEJ RODZINY

I. WPROWADZENIE

Podstawowe funkcje mieszkania polegające na przystosowaniu człowieka do warunków klimatycznych i zabezpieczenia bytu powodują, że potrzeba mieszkania pojawia się wraz z przyjściem na świat, a konieczność jej zaspokojenia występuje podczas całego cyklu życia ludzkiego.

Te podstawowe funkcje mieszkania wskazują jednocześnie na bardzo istotne zależności występujące w sferze warunków mieszkaniowych i bytowania rodzin. Wynika to chociażby z faktu, że mieszkanie stanowi nieodzowny warunek założenia rodziny i jej rozwoju. Obok bowiem wpływu na poziom ogólnych warunków jej bytu, w tym na warunki posiadania, wychowania i kształcenia dzieci, sytuacja mieszkaniowa w istotnym stopniu determinuje możliwość spełniania przez rodzinę jej wielorakich funkcji społecznych, ekonomicznych i kulturowych. W konsekwencji tak szerokiego wpływu warunków mieszkaniowych na rozwój i funkcje rodziny zrozumiałe jest, że problem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych stanowi jeden z najbardziej rozległych i ważnych problemów każdej polityki społecznej.

Jednocześnie jednak jest to jeden z najtrudniejszych problemów ekonomicznych. Wynika to z określonej specyfiki mieszkania traktowanego jako dobra ekonomicznego, a wyraża się między innymi tym, że mieszkanie jest najdroższym (zarówno w zakresie kosztów produkcji jak i eksploatacji) dobrem powszechnego użytkowania, przy jednoczesnej niskiej przystosowalności do zmieniających się potrzeb zamieszkujących je rodzin. Uzupełniając to o stwierdzenie, że budownictwo mieszkaniowe należy do tych gałęzi przemysłu, w których wzrost wydajności pracy i obniżka kosztów następują wolniej niż w gospodarce narodowej jako całości¹ łatwo zauważyć, że budownictwo jest jedną z najbardziej kosz-

¹ Por. T. Przeciszewski, *Wydatki i preferencje mieszkaniowe ludności na tle polityki gospodarczej państwa*, Warszawa 1964, s. 54.

townych², a przy tym mało elastycznych gałęzi wytwarzających dobra bezpośrednio zaspokajające potrzeby ludzkie.

Warto również podkreślić, że mieszkania stanowią szczególny rodzaj dóbr trwałego użytkowania również w innym aspekcie. Są one bowiem dobrem pierwszej potrzeby, zaspokajającym podstawowe potrzeby ludzkie, a jednocześnie mogą być dobrem luksusowym, zaspokajającym potrzeby wyższego rzędu. Wyznaczenie przy tym granicy między tak dwojako rozumianym mieszkaniem nie jest łatwe i z natury rzeczy zawierać musi pewne elementy dowolności i arbitralności (np. ustalenie minimalnych norm powierzchni mieszkaniowej).

Naszkicowane zaledwie powyższe związki zachodzące między charakterem potrzeb mieszkaniowych i funkcjami mieszkania a ekonomicznymi uwarunkowaniami procesu realizacji tych potrzeb wskazują, że system zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i dostępności mieszkań musi być konstruowany na podstawie wielu, w tym często wzajemnie sprzecznych elementów rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Sądzić jednak należy, że podstawowymi czynnikami determinującymi sposób rozwiązywania problemu mieszkaniowego są lub powinny być warunki ekonomiczne kraju, a w szczególności realne możliwości finansowania budownictwa mieszkaniowego zarówno ze źródeł publicznych, jak i prywatnych. Ta ostatnia kwestia stanowi jeden z zasadniczych problemów każdej polityki mieszkaniowej. Mimo iż niemal we wszystkich państwach, niezależnie od panujących tam systemów społeczno-gospodarczych, dotuje się budownictwo mieszkaniowe, to jednak przyjmowane w tym zakresie rozwiązania dotyczące rozmiarów i kryteriów udzielania pomocy finansowej państwa na rozwój tego budownictwa są bardzo różne.

W Polsce głównym źródłem zasilania gospodarki mieszkaniowej w środki finansowe jest system dotacji państwowych. Bezsowna jednak konieczność przełamania głębokiego deficytu mieszkań i poprawy wynikających stąd trudnych warunków mieszkaniowych wymaga zmiany tego systemu. Zmiany te nie powinny ograniczyć rozmiarów tych dotacji, lecz spowodować przyjęcie nowych kryteriów ich udzielania oraz w znacznie szerszym niż dotychczas stopniu włączyć prywatne zasoby finansowe obywateli w rozwój budownictwa mieszkaniowego.

Dokonanie tych zmian spotykać się może z pewnym oporem społeczeństwa. Wynika on z wieloletniego przyzwyczajenia do obecnego kształtu polityki mieszkaniowej oraz dość powszechnego przeświadczenia, że w ustroju socjalistycznym zasady sprawiedliwości społecznej wymagają, by dobra i usługi pierwszej potrzeby (np. mieszkania, usługi w zakresie ochrony zdrowia i oświaty) rozdzielone i świadczone były obywatelom na zasadzie niewielkiej odpłatności lub bezpłatnie.

² W 1981 r. udział nakładów na gospodarkę mieszkaniową w nakładach ogółem wynosił 21,6%. Por. *Zjawiska społeczne lat siedemdziesiątych, stan, tendencje, struktura*, Warszawa 1982, s. 208.

Rozumowanie takie w sytuacji ostrego deficytu mieszkań jest całkowicie nieuzasadnione. Realizacja bowiem zawartych w nim postulatów faktycznie ogranicza dostęp do mieszkania, a tym samym sprzeczna jest z zasadą egalitaryzmu w dostępie do dóbr pierwszej potrzeby.

Problematyka ta, jak również próba wskazania na konieczność i kierunki zmian w dotychczas stosowanym systemie subsydiowania gospodarki mieszkaniowej zaprezentowane są szerzej w drugiej części niniejszego opracowania. Wcześniej natomiast wskazane wydawało się szkicowe choćby przedstawienie głównych cech aktualnej sytuacji mieszkaniowej rodziny i płynących stąd zagrożeń dla jej rozwoju i pełnionych przez nią funkcji. Przedstawienie tych zagadnień ma na celu nie tyle wyeksponowanie trudnej sytuacji mieszkaniowej rodzin, jest ona bowiem dość powszechnie znana, ale ma służyć wskazaniu negatywnych dla rodzin skutków obecnego kształtu polityki mieszkaniowej oraz stanowić ma podstawę do sformułowania wniosku, iż zmiana systemu subsydiowania gospodarki mieszkaniowej przyniesie poprawę warunków mieszkaniowych rodziny.

II SYTUACJA MIESZKANIOWA RODZIN — GŁÓWNE ZAGROŻENIA

Podjęty na początku lat siedemdziesiątych program poprawy warunków mieszkaniowych ludności, choć przyniósł złagodzenie trudności w zakresie niektórych elementów sytuacji mieszkaniowej (m. in. wzrosły przeciętne rozmiary mieszkań, obniżyło się ich zagęszczenie, poprawiło się wyposażenie w podstawowe instalacje), to niestety w najbardziej istotnym z punktu widzenia potrzeb społecznych zakresie sytuacji mieszkaniowej, a mianowicie ilościowym zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, nie przyniósł pozytywnych rezultatów. Natomiast kryzys lat osiemdziesiątych spowodował gwałtowne załamanie w budownictwie mieszkaniowym³ co w konsekwencji doprowadziło do dramatycznego pogorszenia ogólnej sytuacji mieszkaniowej w kraju, przejawiającej się przede wszystkim w wysokim deficycie mieszkań.

Ten głęboki niedobór mieszkań i związane z nim trudne warunki zamieszkiwania wielu rodzin są sprawą dość powszechnie znaną. Pomijając więc szczegółowe aspekty takiego stanu rzeczy, warto jednak przypomnieć globalne wielkości określające skalę tego zjawiska i płynące stąd główne zagrożenie dla funkcjonowania i rozwoju rodziny.

³ W latach 1981 - 1982 roczne rozmiary budownictwa mieszkaniowego w Polsce spadły do poziomu z roku 1971. Wg danych Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, wśród krajów europejskich (bez Albanii) w latach 1981 - 1982 tylko trzy budowały mniej mieszkań niż Polska na 1000 ludności, przy czym w krajach tych (Belgia, Dania, Wielka Brytania) sytuację mieszkaniową uznaje się za dobrą.

Podstawowym, choć wysoce nieprecyzyjnym miernikiem indywidualnie zgłaszanych potrzeb w zakresie mieszkań, są rejestry spółdzielczości mieszkaniowej. Wynika z nich, że w 1983 roku o mieszkanie ubiegało się 1900 tys. uprawnionych członków i kandydatów (w tym 653 tys. członków). Należy przy tym podkreślić, że poczynając od roku 1975, spółdzielczość mieszkaniowa nie mogąc wywiązać się z przyjętych zobowiązań ograniczyła przyjęcia nowych członków, nawet jeśli kandydat spełniał wszystkie formalne warunki uprawniające go do uzyskania członkostwa (tzn. był pełnoletni i miał zgromadzony pełny wkład mieszkaniowy). Wyliczyć zatem można, przy założeniu, iż liczba przydzielonych spółdzielniom mieszkań pozostałaby na poziomie 85 tys. rocznie (1982 r.), że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych pełnoprawnych ich członków trwałoby blisko 8 lat, a łącznie członków i kandydatów uprawnionych do starania się o mieszkanie ponad 22 lata. Gdy do tych liczb dodamy jeszcze osoby zarejestrowane w spółdzielniach, a nie posiadające uprawnień do ubiegania się o mieszkanie (niepełnoletność, brak pełnego wkładu członkowskiego), to kolejka oczekujących na mieszkanie znacznie się wydłuży.

Szacunek deficytu mieszkań wyliczony w powyższy sposób ze zrozumiałych względów nie jest precyzyjny. Z jednej bowiem strony nie obejmuje swym rachunkiem innych niż spółdzielcza form budownictwa (np. budownictwa komunalnego, gdzie liczba wniosków o przydział mieszkania wynosi już ponad 160 tys., czyli jest wyższa niż liczba mieszkań oddawanych rocznie przez całe budownictwo uspołecznione). Z drugiej zaś strony nie uwzględnia faktu, iż część osób oczekujących na mieszkanie to osoby samotne, które wchodząc we wzajemne związki małżeńskie redukuje rozmiar zapotrzebowania na mieszkania.

Niezależnie jednak od braków tak wyliczonego popytu na mieszkania, odzwierciedla on skalę zjawiska popartego przy tym zgromadzonymi przez członków i kandydatów snódzielczości wkładami pieniężnymi uprawniającymi ich w ramach obowiązujących przepisów do uzyskania mieszkania. Również szacunek zapotrzebowania na mieszkania w stosunku do liczby rodzin przeprowadzony przez Instytut Kształtowania Środowiska nie pozostawia wątpliwości co do rozmiarów deficytu mieszkań. Według tych wyliczeń, statystyczny niedobór mieszkań w 1983 roku wynosił 1820 tys., przy czym od kilku lat wskaźnik ten ma tendencję wzrostu.

Zaprezentowane powyżej globalne rachunki deficytu mieszkań, choć zapewne nie są całkowicie ścisłe i dotyczą tylko ilościowej strony problemu, uznać należy za podstawowy czynnik powodujący niski poziom warunków zamieszkiwania rodzin w Polsce. Zrozumiałe jest bowiem, że obok zasadniczej niedogodności, jaka dla prawidłowego funkcjonowania rodziny jest brak mieszkania, wysoki ich niedobór musi prowadzić do tak negatywnych dla poziomu warunków mieszkaniowych zjawisk jak konieczność współzamieszkiwania i wynikającego stąd przeludnienia

mieszkań. Gdy dodamy jeszcze niski standard techniczny mieszkań, to w sumie uzyskujemy zestaw zasadniczych elementów składających się na trudną sytuację mieszkaniową przeciętnej rodziny.

Bardzo istotnym wydaje się przy tym fakt, że konsekwencjami głębokiego deficytu mieszkań i wynikającego stąd niskiego poziomu warunków mieszkaniowych obciążone są przede wszystkim rodziny młode. Jak bowiem wykazują wspomniane już rejestry spółdzielczości mieszkaniowej, wśród pełnoprawnych ich członków oczekujących na mieszkanie, aż 47% to młode małżeństwa żyjące w trudnych warunkach mieszkaniowych⁴. Również wyniki badań przeprowadzonych w końcu lat siedemdziesiątych wśród miejskich gospodarstw domowych wykazały, że tylko w 43% tych gospodarstw, na czele których stała osoba w wieku do 30 lat dysponowało samodzielным mieszkaniem⁵. Sądzić przy tym należy, że odsetek ten w ostatnich latach uległ obniżeniu z uwagi na poważne zmniejszenie rozmiarów budownictwa mieszkaniowego (ok. 200 tys. rocznie) przy jednoczesnym utrzymywaniu się wysokiego wskaźnika zawieranych corocznie małżeństw (ok. 300 tys.), wśród których zdecydowana większość to młode małżeństwa. Należy przy tym podkreślić, że obyczaj wczesnego zawierania małżeństw jest obecnie w naszym kraju zjawiskiem trwałym⁶. Dla przykładu warto podać, że w roku 1981, który nie był pod tym względem wyjątkowy, spośród wszystkich mężczyzn wstępujących w związki małżeńskie tylko 14,5% przekroczyło 29 lat. Dla kobiet wskaźnik ten był jeszcze niższy i wynosił 10,7%, przy ogólnej liczbie zawartych wówczas małżeństw 323,7 tys.⁷ Warto przy tym zwrócić uwagę, że w warunkach wysokiego deficytu mieszkań, część młodych rodzin usamodzielnia się, tzn. tworzy oddzielne gospodarstwo domowe z dużym opóźnieniem ze względu właśnie na brak mieszkania. Trudna sytuacja mieszkaniowa młodych małżeństw więc jest faktem obiektywnym, niezależnie od tego, czy tradycyjnie stosowany wskaźnik oceny sytuacji mieszkaniowej oparty na wyliczaniu różnicy między liczbą zawartych małżeństw a liczbą zbudowanych mieszkań jest prawidłowy czy nie⁸.

⁴ Za trudne warunki mieszkaniowe uznaje się takie, w których przypada na osobę mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej.

⁵ Por. A. Andrzejewski, W. Czezerda, *Problemy i perspektywy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodziny w PRL*, w: *Ekonomiczno-Społeczne podstawy i uwarunkowania poziomu życia i rozwoju rodziny*, Rada do Spraw Rodziny, Warszawa 1980, s. 82.

⁶ Por. D. Markowska, *Procesy demograficzne a cykl życia rodzinnego*, w: *Procesy demograficzne a model rodziny — demograficzni i zdrowotne uwarunkowanie polityki społecznej i ludnościowej*, Rada do Spraw Rodziny, Warszawa 1980, s. 92.

⁷ Por. *Zjawiska społeczne lat siedemdziesiątych*, s. 9, 10.

⁸ Obszernej krytyki tego miernika oceny sytuacji mieszkaniowej dokonała J. Otto, *Relacja małżeństwa — nowo oddawane mieszkania do użytku jako podstawa oceny sytuacji mieszkaniowej*, Prace badawcze nr 10, Centrum Badawczo-Rozwojowe CZSBM Warszawa 1980.

Szczególne zainteresowanie warunkami mieszkaniowymi młodych rodzin uzasadnione jest nie tylko faktem ich upośledzenia w tym zakresie w stosunku do rodzin starszych, ale przede wszystkim wynika z szeregu ważnych zadań i funkcji o charakterze ogólnospołecznym i gospodarczym, jakich oczekuje się od tej kategorii rodzin. Na ten bowiem okres cyklu życia rodzinnego przypada spełnienie tak istotnej z wielu przyczyn funkcji prokreacyjnej i związanych z nią funkcji opiekuńczej, wychowawczej i kulturowej.

Można więc stwierdzić, że w tym okresie rozwoju rodziny wykształca się jej model funkcjonowania, który w następnych fazach życia rodzinnego nie ulega już poważniejszym zmianom. W miarę bowiem upływu czasu dynamika szeroko rozumianego rozwoju rodziny maleje, a jej model funkcjonowania ma coraz bardziej zachowawczy charakter. Dodając do tego oczywisty fakt, że poprzez dzieci niektóre elementy tego modelu przenoszone są na następne pokolenia, łatwo sobie uzmysłwić jak wielkie znaczenie ma pierwszy okres formowania się rodziny.

W tym też kontekście rozpatrywać należy znaczenie warunków mieszkaniowych dla młodych rodzin. Choć bowiem doświadczenie wykazuje, że mimo trudnych warunków mieszkaniowych utrwała się zwyczaj zawierania wczesnych małżeństw i równolegle występuje zjawisko szybkiego powiększania się rodziny w pierwszych latach trwania małżeństwa⁹, to jednak złe warunki mieszkaniowe nie pozostają bez ujemnego wpływu na przebieg procesu formowania się rodziny i spełniania przez nią przypisanych jej zadań. Konsekwencją natomiast tego stanu rzeczy są niepożądane zjawiska występujące (często z dużym opóźnieniem) w wielu sferach życia społecznego i gospodarczego. Szczegółowa analiza tych zjawisk wykracza poza ramy przyjęte dla prowadzonych rozważań. Niemniej warto zasygnalizować choćby niektóre wybrane problemy dotyczące np. tak istotnej kwestii, jaką jest liczba dzieci w rodzinie, ich wychowanie oraz sprawność intelektualna i fizyczna młodego pokolenia.

Zagrożenia w tych dziedzinach życia społecznego, wynikające z trudnych warunków mieszkaniowych, często nie są dostrzegane znajdując się w cieniu bezpośrednio odczuwanej dolegliwości, jaką jest brak odpowiedniej liczby mieszkań. Warto jednak pamiętać, że rodzina jako podstawowa placówka opiekuńcza i wychowawcza obok spójności emocjonalnej i zdrowych stosunków wewnątrzrodzinnych¹⁰ musi posiadać odpowiednie warunki techniczne do spełnienia tej roli. Tymi warunkami o zasadniczym znaczeniu są warunki mieszkaniowe, a ich zły stan siłą rzeczy

⁹ Por. D. Graniewska, *Uwarunkowanie potrzeb socjalnych rodzin a działania polityki społecznej*, w: *Ekonomiczno-społeczne*, s. 224.

¹⁰ Por. H. Muszyński, *Rola współczesnej rodziny w wychowaniu dzieci i młodzieży*, w: *Funkcje socjalizująco-wychowawcze, kulturowe i opiekuńcze rodziny oraz współdziałających z instytucji i organizacji wyspecjalizowanych*, Rada do Spraw Rodziny, Warszawa 1980, s. 18.

musi redukować i deformować spełnienie nałożonych na rodzinę w tym zakresie obowiązków.

Dla przykładu, warto podać, że według badań przeprowadzonych przez Instytut Statystyki i Demografii SGPiS, wpływ warunków mieszkaniowych na prawdopodobieństwo urodzenia dziecka przez kobiety zamężne jest następujący:

Tabela 1

Warunki mieszkaniowe a prawdopodobieństwo urodzenia dziecka

Warunki mieszkaniowe (stopień samodzielności mieszkania)	Prawdopodobieństwo urodzenia dziecka w niezmiennych warunkach mieszkaniowych		
	pierwszego	drugiego	trzeciego
mieszkanie samodzielne, własne	0,997	0,996	0,996
mieszkanie samodzielne, wynajmowane	0,743	0,533	0,440
wynajmowany pokój (pokoje)	0,557	0,277	0,263
przy rodzinie	0,723	0,470	0,467
w jednym pokoju z innymi	0,463	0,216	0,125
małżonkowie oddzielnie	0,226	0,211	0,214

Źródło: W. Feldman, Czynniki różnicujące dzietność kobiet z wykształceniem wyższym, w: *Procesy demograficzne a model rodziny — demograficzne i zdrowotne uwarunkowania polityki społecznej i ludnościowej*, Rada do Spraw Rodziny, Warszawa 1980, s. 28.

Łatwo zauważyć, że im mniejszy stopień samodzielności mieszkania tym niższe prawdopodobieństwo urodzenia pierwszego, drugiego i trzeciego dziecka. Na przykład, w warunkach zamieszkiwania w wynajmowanym pokoju prawdopodobieństwo równe 0,557 oznacza, że na 1000 zamężnych kobiet pierwsze dziecko urodzi 557 kobiet, drugie 277 i trzecie już tylko 263 kobiety.

Podobne źródło mają pogłębiające się zaniedbania w zakresie sprawności intelektualnej i fizycznej dzieci. Ciasnota mieszkaniowa bowiem (brak miejsca do nauki i wypoczynku) jest jednym z istotnych czynników niepowodzeń w nauce i rozwoju psychofizycznym dzieci i młodzieży.

Obok rodzin młodych trudna sytuacja mieszkaniowa stanowi często poważny problem w rodzinach starszych. Statystyka co prawda wykazuje, że rodziny te dysponują w znacznie wyższym stopniu samodzielnym mieszkaniem niż rodziny młode (w średniej grupie wiekowej, 30 do 59 lat — ok. 80%, w starszej, powyżej 60 lat — ok. 70%¹¹), niemniej są to często mieszkania nadmiernie zagęszczone, słabo wyposażone w podstawowe instalacje i w złym stanie technicznym. Mimo bowiem poprawy w tym zakresie w latach siedemdziesiątych, te standardowe wskaźniki oceny sytuacji mieszkaniowej są w naszym kraju nadal niskie i w porównaniach międzynarodowych plasują nasz kraj znacznie poniżej średniej europejskiej.

¹¹ A. Andrzejewski, W. Czecherda, *Problemy i perspektywy*, s. 82.

Zasygnalizowane powyżej, jedno z wielu, negatywne skutki oddziaływania trudnych warunków mieszkaniowych na rozwój i funkcje rodziny, szczególnie rodziny młodej, są, jak się wydaje, dostatecznie przekonującym dowodem zagrożeń, jakie już nie tylko dla samej rodziny wynikają z wysokiego deficytu mieszkań.

Wynikająca stąd ranga problemu jest zbyt wysoka, by można było rezygnować z jakiegokolwiek dostępnego instrumentu pobudzającego wzrost rozmiarów budownictwa mieszkaniowego. Likwidacja bowiem istniejącego niedoboru mieszkań jest bezwzględną koniecznością, wymagającą natychmiastowego działania. Jednym natomiast z niewielu środków, których okres wdrożenia jest krótki i szybko może przynieść pozytywne rezultaty, jest zmiana systemu dotowania gospodarki mieszkaniowej na rzecz szerszego niż dotychczas wykorzystania prywatnych funduszy obywateli. Warto przy tym od razu wyjaśnić, że zmiana taka nie ma na celu zmniejszenia rozmiarów subsydiów państwowych na gospodarkę mieszkaniową, lecz jest drogą do uzyskania dodatkowych funduszy na rozwój tej gospodarki ¹².

III. SYSTEM SUBSYDIOWANIA GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ I PRZESŁANKI JEGO ZMIANY

Znaczenie mieszkania dla rozwoju rodziny i wynikających stąd reperkusji społeczno-gospodarczych z jednej strony oraz wysokie koszty jego budowy i eksploatacji z drugiej powodują, że przy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nie można kierować się wyłącznie kryteriami ekonomicznymi. Uwzględniając te ograniczenia, mieszkaniu jako dobru ekonomicznemu można nadać w ustroju socjalistycznym dwojaki charakter. Może ono stanowić dobro przydzielane jako świadczenie społeczne (finansowane z funduszy publicznych), względnie dobro konsumpcji finansowane z dochodów indywidualnych i subsydiowane tylko częściowo przez państwo ze względów społecznych. Trzecia możliwość, nadania mu wyłącznie charakteru dobra rynkowego byłaby sprzeczna z zasadami ustroju socjalistycznego ¹³.

Względy społeczne i ekonomiczne przemawiają za stosowaniem drugiej z wymienionych możliwości. W tym bowiem systemie mieszkanie może być wykorzystane jako czynnik dynamizujący rozwój budownictwa

¹² Świadectwem tego stanu rzeczy jest m. in. drugi wariant rozwoju budownictwa mieszkaniowego opublikowany w założeniach CPR na 1985 r. Wg tego wariantu uzyskanie dla gospodarki mieszkaniowej dodatkowej sumy 11-12 mld zł., ze źródeł pozabudżetowych pozwoliłoby na wybudowanie w 1985 r. ok. 7 tys. mieszkań więcej w stosunku do liczby przyjętej w planie.

¹³ Por. W. Nieciński, *Mieszkanie w perspektywnym modelu konsumpcji, dyskusja*, Sprawy Mieszkaniowe 1972, z. 4.

mieszkaniowego oraz ważny element kształtowania struktury konsumpcji. Natomiast całkowite lub zbyt wysokie subsydiowanie budownictwa mieszkaniowego nie tylko nie wykorzystuje istniejących preferencji indywidualnych konsumentów, ale także, wbrew pozorom, nie stanowi czynnika egalitaryzującego społeczeństwo¹⁴.

Poza wyżej wymienionymi, z punktu widzenia obecnej sytuacji rynkowej, całkowite subsydiowanie usług mieszkaniowych ma jeszcze jedną negatywną cechę, powoduje bowiem likwidację źródła dużej grupy wydatków ludności związanych z uzyskaniem mieszkania.

Zwrócić jednak należy uwagę, że przyjęcie do realizacji mieszanego systemu finansowania gospodarki mieszkaniowej nie rozwiązuje jeszcze problemu. W ramach bowiem tego systemu dotacje państwowe mogą być stosunkowo wysokie (wariant socjalny) lub relatywnie niskie (wariant ekonomiczny), dotacje te mogą mieć przy tym charakter przedmiotowy lub podmiotowy. W każdym z tych przypadków polityka mieszkaniową kształtowana będzie inaczej. Zrozumiałe jest także, że wybór wariantu socjalnego lub ekonomicznego nie powinien być wyłącznie pochodną zamożności i dobrobytu danego społeczeństwa. Doświadczenie bowiem wskazuje, że najtrudniej tego wyboru dokonać w krajach niezbyt zamożnych, gdzie z reguły poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest niski i stąd silna presja na szybki i możliwie w wysokim stopniu finansowany z funduszy publicznych rozwój budownictwa mieszkaniowego. Postulaty te stoją jednak na ogół w sprzeczności z możliwościami państwa, którego środki na pomoc socjalną są ograniczone, co z kolei musi limitować rozmiary budownictwa finansowanego ze źródeł państwowych.

W takiej właśnie sytuacji znajduje się obecnie nasz kraj. Występują bowiem obok siebie zarówno głęboki deficyt mieszkań i ograniczone możliwości finansowe budżetu państwa przy jednoczesnym wysokim stopniu uwarunkowania rozmiarów budownictwa od dopływu środków z funduszy publicznych (np. w 1981 r. na 187 tys. wybudowanych mieszkań 140 9 tys., tj. 75,35% zrealizowano w gospodarce uspołecznionej¹⁵). Dylemat jednak wyboru między socjalnym a ekonomicznym wariantem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie jest w Polsce zjawiskiem zupełnie nowym. Po raz pierwszy możliwość takiego wyboru pojawiła się wraz z powstaniem PRL, a więc w warunkach zniszczonego wojną i okupacją kraju, który wkraczał przy tym na nową, socjalistyczną drogę rozwoju. W ówczesnej sytuacji państwo niemal w całości przyjęło na siebie koszty rekonstrukcji zniszczonej substancji mieszkaniowej, a także koszty eksploatacji zamieszkałych zasobów (czynsze miały charakter symboliczny). Próba zmiany stanu rzeczy miała miejsce w 1956 roku, kiedy to powsta-

¹⁴ Por. E. Rychlewski, *Popyt budowlany*, Warszawa 1973, s. 104-109.

¹⁵ Por. *Zjawiska społeczne*, s. 201, 202.

ła spółdzielczość mieszkaniowa i której działalność oparta miała być w pełni na zasadzie samofinansowania. Dynamiczny rozwój budownictwa spółdzielczego doprowadził faktycznie do uzyskania przez spółdzielczość mieszkaniową monopolistycznej pozycji na „rynku” mieszkaniowym, ale proces ten nie przyniósł spodziewanych rezultatów. Stosunkowo szybko bowiem okazało się, że musi ona w coraz szerszym stopniu korzystać z dotacji państwowych. Stan taki praktycznie trwa do chwili obecnej, przy czym, jak powszechnie wiadomo, niedobór mieszkań rośnie, a czas oczekiwania na jego uzyskanie dramatycznie się wydłuża.

W związku z tymi doświadczeniami zastanowić się należy, czy tak szerokie upowszechnienie spółdzielczej drogi mieszkania stanowiło rzeczywiście odejście od przyjętego w okresie bezpośrednio powojennym socjalnego charakteru polityki mieszkaniowej na rzecz jej „ekonomizacji”, czyli przesunięcia istotnej części kosztów ponoszonych w gospodarce mieszkaniowej na ludność. Otóż, stwierdzić należy, że zjawisko to miało rzeczywiście miejsce, ale tylko przez krótki okres, kiedy wkłady pieniężne warunkujące przystąpienie do spółdzielni były stosunkowo wysokie, a czynsze pokrywały koszty eksploatacji budynków.

W miarę jednak upływu czasu rosnącej inflacji, wzrastających płac i jednocześnie rosnących kosztów budownictwa mieszkaniowego udział wkładów członkowskich w kosztach działalności spółdzielni wyraźnie malał, rosły natomiast dotacje państwowe. W 1973 roku wprowadzono nowy system obliczania wkładów członkowskich do spółdzielni mieszkaniowych opartych na zryczałtowanych stawkach opłat za 1 m² powierzchni użytkowej. W styczniu 1982 roku uległy one podwyższeniu. Od 1983 roku wraca się do poprzedniej formy wyliczania wkładu mieszkaniowego, a więc w odsetkach w stosunku do kosztów budowy. Wynosi on obecnie 10% (mieszkanie lokatorskie) i 20% (mieszkanie własnościowe) w stosunku do kosztów budowy. W porównaniu więc z początkowym okresem działalności spółdzielczości mieszkaniowej udział członków spółdzielni w kosztach budowy relatywnie zmalał, choć przy niezwykle szybko rosnących kosztach budownictwa dla uboższej ludności zgromadzenie wkładu członkowskiego staje się poważnym problemem.

Sytuacja jest więc następująca. W praktyce realizowany jest obecnie opiekuńczy model polityki mieszkaniowej, o czym świadczy stosunkowo niski udział ludności w ponoszonych kosztach budownictwa¹⁶, przy jednoczesnym odczuwalnym braku dostatecznej pomocy państwa w tym zakresie przez najmniej zamożne grupy ludności.

Warto również podkreślić, że subsydiowane z budżetu państwa było i jest nie tylko budownictwo uspołecznione (choć ono w najszerszym za-

¹⁶ Udział ludności w finansowaniu nakładów inwestycyjnych na budownictwo uspołecznione wyniósł w 1981 r. 32,3% (w 1979 r. — 18,7%). Por. *Zjawiska społeczne*, s. 209.

kresie), ale również budownictwo indywidualne — poprzez system niskoprocentowych kredytów udzielanych na budownictwo jednorodzinne.

Niezależnie od wysokości subsydiów dla gospodarki mieszkaniowej najbardziej jednak istotną cechą polityki mieszkaniowej prowadzonej w Polsce jest fakt, że gospodarka mieszkaniowa dotowana jest jako całość. W praktyce więc z dotacji na ten cel korzystają lub mogą korzystać wszystkie grupy ludności, niezależnie od stopnia ich zamożności. Jedynym niemal zaś kryterium tej dotacji jest chęć posiadania mieszkania.

Jak już wspomniano w większości państw rozwiniętych stosowane są subsydia państwowe na rzecz gospodarki mieszkaniowej, podkreślić jednak należy, że zakres tych subsydiów w wielu krajach jest niższy niż u nas, a przede wszystkim przyznawne są one selektywnie, tzn. nie na gospodarkę mieszkaniową jako całość, ale dla najmniej zamożnych grup ludności. W Polsce jest inaczej i w konsekwencji mieszkanie (w budownictwie uspołecznionym) wciąż jest raczej przydzielane niż kupowane, a wkład finansowy związany z ubieganiem się o mieszkanie spółdzielcze jest równy dla wszystkich i stanowi niewielką tylko część kosztu jego budowy, nie wspominając już o tym, że jest zupełnie znikomą częścią ceny równowagi rynkowej, która w warunkach głębokiego niedoboru mieszkań jest wielokrotnie wyższa od kosztów budowy.

Wydaje się, że dalsze utrzymanie tego stanu rzeczy, przy bardzo skromnych obecnie możliwościach finansowych państwa, nie tylko nie jest ekonomicznie uzasadnione, ale co szczególnie należy podkreślić, stanowi skuteczny hamulec rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Faktycznie bowiem rozmiary dominującego w Polsce budownictwa wielorodzinnego niemal wyłącznie są funkcją przeznaczanych na ten cel funduszy publicznych. Stąd też rodzi się postulat (realizowany już zresztą w wielu innych, bardziej od nas zamożnych państwach) selektywnego stosowania pomocy państwa na cele mieszkalne. Innymi słowy, przy ograniczonych możliwościach budżetu państwowego dotacje na koszty zakupu i eksploatacji mieszkań kierowane powinny być przede wszystkim do najuboższych rodzin, w miarę zaś wzrostu ich zamożności świadczenia te powinny się zmniejszać.

Rozwiązanie takie wydaje się szczególnie potrzebne wobec gwałtownie wzrastających kosztów budownictwa mieszkaniowego. Głównym bowiem zadaniem świadczeń społecznych jest przecież łagodzenie dysproporcji w poziomie konsumpcji¹⁷. Dotychczasowy natomiast przedmiotowy system tych świadczeń na gospodarkę mieszkaniową utrwała istniejące dysproporcje. Skalę tego problemu ilustrują choćby relacje zachodzące między średnią ceną mieszkania a średnią płacą. Podczas gdy np. w 1975 roku średnia cena mieszkania w budownictwie wielorodzinnym

¹⁷ Por. M. Wiśniewski, *Fundusze spożycia społecznego*, w: *Polityka społeczna*, Warszawa 1976, s. 112.

odpowiadała średniej płacy za 3,9 lat, to w roku 1980 wskaźnik ten wzrósł do 5 lat, a w 1983 roku do 6,2 lat. Dla porównania analogiczne wskaźniki dla CSSR i NRD w połowie lat siedemdziesiątych kształtowały się odpowiednio na poziomie 3 i 3,5 roku, a dla państw Europy Zachodniej około 3 lat. Innym przykładem potwierdzającym niepokojący wzrost kosztów budownictwa jest m. in. ponad trzykrotny wzrost ceny 1 m² (do 25 tys. zł) tylko w latach 1981 - 1983.

W tym kontekście zrozumiąca wydaje się tegoroczna (1984 r.) decyzja komisji sejmowych kierujących rządowy projekt podwyżki spółdzielczych wkładów mieszkaniowych (do 15% budowy kosztów w systemie lokatorskim i 30% w systemie własnościowym) do powtórnej analizy. Łatwo bowiem wyliczyć, że wkład członkowski na mieszkanie M-4 (60 m²) wynosiłby według nowych stawek odpowiednio 225 tys. zł i 450 tys. zł. Zgromadzenie tak poważnych sum dla rodzin najuboższych bez wątpienia stanowiłoby poważny problem. Jak dotychczas jednak wszystkie rodziny bez względu na poziom zamożności są w tym samym stopniu obciążone tymi kosztami.

Szybki proces wzrostu kosztów budownictwa stanowi więc kolejny argument przemawiający za selektywnym systemem dotacji, a jednocześnie wskazuje na zmianę ogólnej sytuacji w gospodarce mieszkaniowej. Obecnie bowiem budownictwo mieszkaniowe z relatywnie taniego i nierentownego dla przedsiębiorstw budowlanych, stało się drogim i dochodowym (obecnie dotowany jest inwestor — czyli spółdzielczość mieszkaniowa). Zmiana sytuacji finansowej przedsiębiorstw budowlanych, które przestały być deficytowe nie spowodowała jednak zmiany na lepsze w gospodarce mieszkaniowej jako całości. Obecnie bowiem planowo deficytowa jest spółdzielczość mieszkaniowa i relatywnie znacznie więcej płaci użytkownik mieszkania. W konsekwencji cała zmiana systemu użytkowania gospodarki mieszkaniowej odbyła się kosztem budżetu państwa i oczekujących na mieszkanie.

Nie trzeba już podkreślać, że zyskały na tej operacji przedsiębiorstwa budowlane, które mimo spadku produkcji o połowę, zaczęły przynosić zyski. Ten fakt, jak się wydaje, jest dość istotny, łatwo bowiem zauważyć, że zakres i skuteczność świadczeń społecznych na budownictwo mieszkaniowe, przy ograniczonych możliwościach finansowych państwa, zależy przede wszystkim od kosztów tego budownictwa. Natomiast koszty te, jak wykazuje szereg opublikowanych na ten temat analiz, są zbyt wysokie, tzn. przedsiębiorstwa budowlane poprzez ceny przenoszą na inwestora (czyli w praktyce na budżet państwa i użytkowników mieszkań) wszelkie błędy zawinione i niezawinione, jakie w tej gałęzi gospodarki występują. Analiza tych błędów nie stanowi przedmiotu naszych rozważań (są zresztą dość powszechnie znane), niemniej należy podkreślić, że w bardzo poważnym stopniu powodują one wzrost kosztów budownictwa, a tym samym rzutują w zasadniczy sposób na jego rozmiary.

Innym problemem zasługującym na uwagę jest sprawa kosztów eksploatacji już zasiedlonych budynków. Jak wiadomo w roku 1983 nastąpiła podwyżka czynszów zarówno w domach spółdzielczych, jak i tzw. kwaterunkowych. Celem tej podwyżki (przeprowadzonej w kilku etapach) jest zarówno zbliżenie wysokości czynszów do faktycznie ponoszonych kosztów eksploatacji budynków, jak również wyrównanie opłat z tego tytułu dla użytkowników lokali o podobnych parametrach w zakresie powierzchni i podstawowego wyposażenia technicznego (woda, gaz, łazienka, co. itp.). Szczególnie zainteresowanie budzi podwyżka czynszów w tzw. mieszkaniach kwaterunkowych, gdzie były one relatywnie niskie choć nie należy zapominać, że są to mieszkania przede wszystkim w tzw. starym budownictwie, często zdewastowane, wymagające remontu i słabo wyposażone w podstawowe instalacje. Pamiętać również trzeba, że mieszkania te w dużej mierze użytkowane są przez ludzi starszych, emerytów i rencistów, a więc rodziny najmniej zamożne.

Z uznaniem należy zatem stwierdzić, że twórcy nowego systemu czynszów wzięli pod uwagę te elementy, tworząc warunki do ich uwzględniania przy wyliczaniu nowych stawek opłat czynszowych. Obok bowiem ułatwień w zakresie wymiany mieszkań, przewidziano również zróżnicowanie wysokości czynszów w zależności od stanu wyposażenia mieszkania w podstawowe instalacje, a także od wysokości dochodów użytkowników tych mieszkań. Z naszego punktu widzenia szczególnie istotny jest ten drugi element, według bowiem przyjętych zasad, rodziny najuboższe, których nie stać będzie na ponoszenie opłat według nowych stawek otrzymają mieszkaniowy dodatek socjalny na opłacenie czynszu. Dodatek ten przysługuje tylko za tzw. normatywną powierzchnię mieszkania, tzn. w przypadku większej powierzchni mieszkania na określoną liczbę osób niż to przewiduje norma, dodatek socjalny nie będzie przysługiwał. Tego rodzaju rozwiązanie wydaje się społecznie sprawiedliwe i ekonomicznie uzasadnione. Jest to jednocześnie przykład selektywnego wykorzystania pomocy socjalnej w gospodarce mieszkaniowej, a więc takiego sposobu jej wykorzystania, jaki należałoby wprowadzić dla całości tej gospodarki.

Na marginesie problematyki związanej z wysokością opłat czynszowych warta również podkreślić, że istnieją bardzo interesujące i konkretne propozycje zmiany systemu spłat kredytu udzielanego na budownictwo indywidualne jak i spółdzielcze¹⁸. Propozycje te zmierzają do spełnienia postulatu zmniejszania obciążeń budżetów rodzinnych z tytułu spłat kredytu w pierwszej fazie po uzyskaniu mieszkania przy jednoczesnym zapewnieniu realnej wartości spłat tego kredytu na przestrzeni długiego okresu. Realizacja proponowanych w tym zakresie rozwiązań obok innych korzystnych skutków społecznych i ekonomicznych w okre-

¹⁸ Por. W. Litterer-Marwege, *Jak płacić za mieszkanie*, Materiał przygotowany dla Konsultacyjnej Rady Gospodarczej, ŻG 1983, nr 3.

słonych przypadkach (np. młode małżeństwa) prowadzić by mogła do zmniejszenia presji na uzyskanie pomocy socjalnej ze strony państwa. Stąd też zagadnienie to warte jest również uwagi czynników odpowiedzialnych za kształtowanie socjalnych aspektów polityki mieszkaniowej.

Reasumując stwierdzić należy, że mocno rozbudowany w Polsce system subsydiowania gospodarki mieszkaniowej nie tylko nie stanowi skutecznej ochrony socjalnej w zakresie mieszkalnictwa dla rodzin najbardziej jej potrzebujących (młode małżeństwa i rodziny najmniej zamożne), ale przyczynia się do pogłębienia kryzysu mieszkaniowego. Zrozumiałe jest przy tym, że powyższe zarzuty nie wynikają z samego faktu dotowania gospodarki mieszkaniowej, lecz są efektem wad tkwiących w konstrukcji tego systemu dotacji. Jak już bowiem wcześniej stwierdzono, budownictwo mieszkaniowe musi być w gospodarce socjalistycznej subsydiowane, lecz subsydia te w ramach naszego kraju powinny być ukierunkowane podmiotowo i co bardzo ważne, powinny stymulować rozwój tej dziedziny gospodarki narodowej. W przeciwnym wypadku dochodzi do tak paradoksalnej sytuacji, jaką mamy obecnie w Polsce, gdzie najdogodniejszy dla obywateli, wśród europejskich krajów socjalistycznych system finansowania budownictwa, przejawiający się m. in. w ustaleniu najniższego poziomu wkładu początkowego, najniższym oprocentowaniu kredytu i najdłuższym okresie jego spłaty idzie jednocześnie w parze z najgłębszym wśród tych krajów deficytem mieszkań, najdłuższym okresem wyczekiwania na nie i wreszcie z bardzo wysokimi kosztami jego pozyskania.

Konieczność dokonania zmian w systemie subsydiowania gospodarki wydaje się więc bezsporna. Zmiany te powinny prowadzić do przedmiotowego ukierunkowania socjalnej pomocy mieszkaniowej (dla rodzin najbardziej jej potrzebujących) i do znacznie szerszego niż dotychczas włączenia w system finansowy budownictwa mieszkaniowego prywatnych środków pieniężnych obywateli.

Przyjęcie takiego rozwiązania przyniosłoby pozytywne skutki na kilku płaszczyznach. Przede wszystkim zapewniłoby skuteczniejszą niż dotychczas mieszkaniową ochronę socjalną rodzinom najbardziej jej potrzebującym. Rozerwałoby również funkcjonujący obecnie związek między wielkością subsydiów państwowych a rozmiarami budownictwa mieszkaniowego, te ostatnie bowiem uzyskałoby nowe i jak należy sądzić, wydajne źródło zasilania w środki finansowe z prywatnych zasobów obywateli.

Uruchomienie inicjatywy społeczeństwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej powinno również przynieść korzystne zmiany w tak istotnej kwestii jak wzrost produkcji materiałów i surowców dla budownictwa oraz obniżki jego kosztów. Świadczy o tym choćby praktyka małych, zawiązywanych doraźnie przez obywateli spółdzielni mieszkaniowych. Wreszcie, co również nie jest bez znaczenia, uruchomienie w większej

niż dotąd skali zasobów finansowych społeczeństwa w finansowanie budownictwa mieszkaniowego wiązałyby, zapewne na dłuższy okres, nadwyżki pieniężne ludności nie mogące obecnie znaleźć ujścia na naszym nie najlepiej zaopatrzonym rynku dóbr i usług konsumpcyjnych.

CHANGE IN A SYSTEM OF HOUSING INDUSTRY SUBSIDIES AS THE FACTOR IMPROVING HOUSING SITUATION OF A FAMILY

Summary

The acute deficit of apartments and the resulting difficult housing conditions are not only a grave distress for many families, including the young ones, but are also leading to disadvantages in a general social and economic scale. Therefore using all available instruments for improving that situation is indispensable. It also concerns a change in a system of housing industry subsidies, in order to increase the share of population's financial resources in investments in that industry and a simultaneous change in criteria of granting social assistance in favor of the subjective and not objective directioning of it. That proposition can raise certain resistance in some circles of the society used to a fallacious thesis of the egalitarian character of the previously applied system of grants, its change seems to be socially justified and economically necessary. It can bring about several positive effects in the scope of improvement of the housing conditions. Those would be: the increase in housing construction, more extensive social housing protection for the most necessitous families (young married couples, the poorest families).