

MARIAN FRĄCKOWIAK

PODSTAWOWE PRZYCZYNY NARASTANIA DEFICYTU I POGŁĘBIANIA KRYZYSU MIESZKANIOWEGO W POLSCE

Przewlekłość, zakres i głębokość współczesnego kryzysu polskiego mieszkalnictwa nakazują sformułować pytanie o to, czy dostrzegalna, mała skuteczność metod i instrumentów stosowanych celem jego przezwyciężenia nie wynika z wadliwej diagnozy przyczyn tego dramatycznego zjawiska.

Za dominujące opinie formułowane współcześnie w celu wyjaśnienia podstawowych źródeł występującego deficytu mieszkań oraz kryzysu całej gospodarki mieszkaniowej można uznać tezy o:

- spowodowaniu tego deficytu i kryzysu przez błędną politykę mieszkaniową PRL,
- niedocenianiu skuteczności mechanizmu wolnorynkowego w gospodarce mieszkaniowej,
- obiektywnej zależności dynamiki budownictwa oraz sytuacji mieszkaniowej od tempa wzrostu i poziomu dochodu narodowego.

I. POLITYKA MIESZKANIOWA PRL

Autorami bądź zwolennikami opinii o błędnej polityce mieszkaniowej PRL jako głównej, a nawet jedynej przyczynie występującego kryzysu polskiego mieszkalnictwa są m. in. A. Paszyński¹ oraz A. Glapiński², a w Rządowych Założeniach Polityki Mieszkaniowej Polski z maja 1991 czytamy: "Dramatyczny kryzys budownictwa mieszkaniowego jest skutkiem totalitarnych, komunistycznych rządów w Polsce..."³.

Dostrzegając wielką skalę negatywnych następstw i małej efektywności tej polityki⁴ za obiektywne i niezależne od polityki mieszkaniowej przyczyny występującego deficytu i kryzysu mieszkalnictwa uznać należy:

- wysoką kapitałochłonność i trwałość zasobów mieszkaniowych,
- zmiany w strukturze zatrudnienia i zamieszkania,
- wysokie tempo przyrostu demograficznego w PRL.

¹ A. Paszyński, *Zgoda buduje*, Przegląd Techniczny 1989, nr 12, s. 5.

² A. Glapiński, *Mam klucz*, Życie Gospodarcze 1991, nr 27, s. 4.

³ *Rządowy projekt polityki mieszkaniowej państwa*. Sprawy Mieszkaniowe 1991, z. 1 - 4, s. 18.

⁴ Patrz M. Frąckowiak m.in., *Potrzeby jako czynnik wyznaczający rozmiary budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 1970 - 1990*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1981, z. 2. Tekst został zakwalifikowany do druku w 1974 r.; *Mieszkania - akceleratorem rozwoju polskiej gospodarki*, w: Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu 1986, z. 164, s. 46.

Wysoka kapitałochłonność i trwałość zasobów mieszkaniowych większości państw europejskich jest pochodną charakteru materiałów wykorzystywanych w tym budownictwie. Podstawowymi kryteriami przydatności materiałów dla budownictwa mieszkaniowego w strefie klimatów umiarkowanych i zmiennych są natomiast złe przewodnictwo cieplne, ogniotrwałość oraz odporność na wpływy atmosferyczne. Produkcja materiałów spełniających te warunki wymaga współcześnie dużych nakładów pracy i energii, co wywołuje wysokie ich koszty. Cechą tych materiałów jest również duży ciężar właściwy, następstwem czego są z kolei wysokie koszty transportu. Duży ciężar materiałów wykorzystywanych w budownictwie powoduje też, iż mieszkań nie wytwarza się w stosownie zorganizowanych zakładach jak mebli, ciągników itp., a wznosi w miejscach ich stałego użytkowania. Ta wyraźna odrębność produkcji budowlanej najczęściej uniemożliwia dyskutowanie korzyści mechanizacji oraz automatyzacji, co stanowi kolejny czynnik wysokich i prawie powszechnie rosnących kosztów jednostkowych budownictwa. Istotnym źródłem wymienionej tendencji kosztów są również coraz wyższe, w następstwie postępującej urbanizacji, koszty nabycia działek budowlanych, budowy wodociągów, kanalizacji oraz sieci dróg i parkingów⁵. Przeciętny okres eksploatacji mieszkań z materiałów ogniotrwałych w Europie przyjmuje się w przybliżeniu na 100 lat. Oznacza to, że na sytuację mieszkaniową ludności dominujący wpływ wywiera zawsze spuścizna historyczna, tj. ilość i jakość mieszkań odziedziczonych po poprzednich pokoleniach.

Zmiany w strukturze zatrudnienia i zamieszkania są naturalnym następstwem rozwoju gospodarczego. Uniwersalną cechą tego rozwoju we współczesnym świecie jest natomiast szybszy rozwój działów przetwórczych: przemysłu i usług niż zawłaszczania: rolnictwa i leśnictwa. W wyniku industrializacji i urbanizacji rolnictwo i leśnictwo w 1989 r. tworzyło już tylko 5% produktu narodowego Danii; 4% GNP Australii, Belgii, Francji, Holandii i Włoch; 3% Austrii, Japonii, Kanady, Norwegii i Szwecji; 2% RFN, W. Brytanii i Stanów Zjednoczonych, a mniej niż 1% tego produktu w Hong Kongu, Irlandii, Izraelu, Singapurze i w Szwajcarii⁶. W Polsce w latach 1950 - 88 plony podstawowych zbóż oraz produkcja mięsa i mleka wzrosła w przybliżeniu dwukrotnie tzn. rozwijała się w tempie podobnym do przeciętnego w świecie. W następstwie szybkiego rozwoju przemysłu i pozostałych działów gospodarki, udział rolnictwa w tworzeniu naszego dochodu narodowego zmalał jednak z około 60 do około 13%. Te głębokie przemiany w strukturze działowej gospodarki nie mogły pozostać bez wpływu na strukturę zatrudnienia i zamieszkania. Liczba mieszkańców naszych wsi zmalała z 15,8 do 14,7 mln., a liczba ludności miejskiej wzrosła z 9,2 aż do 23,2 mln. Łączny przyrost potrzeb mieszkaniowych w miastach wyprzedzał jednak nawet to gwałtowne tempo przyrostu liczby ich mieszkańców, gdyż gospodarstwa domowe ludności wiejskiej z reguły są trzy-pokoleniowe i wielodzietne, natomiast gospodarstwa domowe mieszkańców miast są dwu lub jednopokoleniowe i przeciętnie mają mniejszą liczbę dzieci.

5 "W Austrii koszt mieszkania w 1971 r. równał się 5-krotnej wartości rocznego zarobku robotnika, a w 1980 r. już 10-krotności, choć jednocześnie wzrosła wartość realnych zarobków". J. Goryński, *Uwagi o niskiej intensywniej zabudowie mieszkaniowej w Austrii*. Sprawy Mieszkaniowe 1987, nr 2, s. 63.

⁶ The World Bank Atlas 1990, s. 6 -10.

W latach 1950 - 1988 liczba ludności w Europie wzrosła o 27,1%, natomiast w Polsce o 51,6%, a wyższe niż w Polsce tempo przyrostu demograficznego wystąpiło jedynie w Albanii. W drugiej połowie tego okresu tempo rozwoju ludności prawie we wszystkich krajach było wolniejsze niż w pierwszej w następstwie wyraźnego zmniejszenia współczynników płodności. W latach 1970 - 1988 stosunek ogólnej liczby urodzeń do liczby kobiet nadal malał we wszystkich państwach Europy poza Polską i Szwecją, w których wielkości te wynosiły odpowiednio 2,2 oraz 1,9 dziecka. W latach tych najszybciej, bo o 1,6 zmalała płodność kobiet w Irlandii. W Portugalii i Rumunii współczynniki te zmalały o 1,3, a w Holandii i we Włoszech o 1,1, to znaczy z 2,7 do 1,6 oraz z 2,4 do 1,3⁷. Dobitym potwierdzeniem opinii o wysokim tempie przyrostu demograficznego jako istotnym źródle występującego aktualnie w Polsce deficytu mieszkań jest zlikwidowanie tego deficytu na Węgrzech i Bułgarii, a więc w państwach o podobnym systemie gospodarczym, poziomie oraz dynamice dochodu narodowego, ale wyraźnie niższym, bo 14 i 15% tempie przyrostu demograficznego. W państwach tych i w Polsce liczba mieszkań na 1000 ludności na początku i końcu analizowanego okresu wynosiła:

	w 1950 r.	w 1988 r.	Przyrost
Węgry	245	370	125
Bułgaria	222 (1956 r.)	379 (1989 r.)	157
Polska	235	283	48 ⁸

Uogólniając tę krótką analizę opinii o błędach polityki mieszkaniowej PRL jako jedynej bądź głównej przyczynie występującego deficytu mieszkań i kryzysu mieszkalnictwa trzeba przypomnieć, że w 1938 r. Polska miała 34,8 mln mieszkańców, 7,1 mln mieszkań i 13,4 mln izb mieszkalnych. Wynika z tego, że na 1000 mieszkańców mieliśmy 204 mieszkania, a na przeciętne mieszkanie przypadało 1,88 izby i 4,20 osoby. Średnie zaludnienie izb w Polsce wynosiło wtedy 2,60, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych, Anglii, Belgii i Holandii liczba izb była już prawie równa liczbie mieszkańców tych państw. W 1988 r. Polska miała 37.878 tys. mieszkańców, 10.717 tys. mieszkań i 36.286 tys. izb mieszkalnych. Oznacza to, że na 1000 mieszkańców mieliśmy 283 mieszkania, a na przeciętne mieszkanie przypadało 3,39 izby i 3,15 osoby. W 1988 r. średnie zaludnienie izb w Polsce wynosiło 1,02 osoby, a w Stanach Zjednoczonych, Anglii, Austrii, Belgii, Holandii, RFN, Szwajcarii i Szwecji liczba izb była około dwa razy większa niż liczba mieszkańców. Oznacza to więc, że sytuacja mieszkaniowa ludności Polski poprawiała się szybciej niż wymienionych państw europejskich. W Polsce w latach 1950 - 1988 korzystnie zmienił się też standard technicznego wyposażenia mieszkań. W toku spisu w 1950 r. np. liczba mieszkań wyposażonych w łazienki wynosiła około 360 tys.⁹, natomiast w 1988 r. wynosiła już 7,663 tys.¹⁰.

⁷ Tamże.

⁸ M. Gorczyca, *Przewidywane zmiany w sytuacji mieszkaniowej w Polsce do 2010 roku*, GUS. Warszawa 1993, s. 41.

⁹ A. Grabowiecka-Łaszek, *Mieszkalnictwo w latach 1950 - 1987*, Sprawy Mieszkaniowe 1988, z. 2, s. 133.

¹⁰ *Skrót komunikatu o wynikach NSP 1988*, Rzeczypospolita 1990.06.01.

II. SKUTECZNOŚĆ MECHANIZMU RYNKOWEGO

Opinia o optymalnej skuteczności mechanizmu rynkowego w mieszkalnictwie wynika z podstawowych założeń szkoły neoliberalnej i monetarystycznej. Za zwolenników tej opinii współcześnie w Polsce można uznać m. in. A. Paszyńskiego¹¹ oraz J. Herbst¹². Trafnie i sugestywnie charakteryzując negatywne następstwa funkcjonującego systemu kwaterunkowego również M. Skwara twierdzi, że: "Kłęska mieszkaniowa jest następstwem wyjęcia spod rynku dziedziny, która może prawidłowo funkcjonować tylko w warunkach rynkowych [...] najbardziej naturalnym i efektywnym sposobem finansowania budownictwa i utrzymania mieszkań jest czynienie tego bezpośrednio przez budżety rodzinne. Wtedy konsumenci rządzą podażą, oni dyktują na rynku warunki [...] Urynkowienie spowoduje, że mieszkańcy chronieni przez kwaterunek znajdują się w tej samej sytuacji co większość Polaków — będą ponosić pełne koszty korzystania z mieszkań [...]. Wolny rynek będzie bodźcem do wprowadzenia do obrotu wszystkich nieczynnych teraz lokali, do remontowania starych i budowy nowych"¹³.

Dostrzegając wszystkie negatywne następstwa, publicznej gospodarki lokalowej w formie funkcjonującej aktualnie w Polsce, do racjonalności opinii M. Skwary należy jednak zgłosić szereg zastrzeżeń. Za rozbieżne z faktami trzeba więc uznać stwierdzenie tego Autora, iż w gospodarce rynkowej konsumenci rządzą podażą, i że właśnie oni dyktują na rynku warunki. Pamiętając, iż rynek jest miejscem i procesem konfrontacji interesów konsumentów oraz producentów, oraz że mieszkania zaspokajają m. in. biologiczne, a więc podstawowe potrzeby ludzi, zachowując obiektywizm można inaczej ocenić, która ze stron tego procesu częściej i wyraźniej uzyskuje przewagę. Za mało wiarygodne uznać należy też zapewnienie M. Skwary, iż urynkowienie, tj. zniesienie kontroli czynszów i najmu spowodowałoby, że lokatorzy mieszkań kwaterunkowych znaleźliby się w tej samej sytuacji, co większość Polaków i ponosiliby "pełne koszty korzystania z mieszkań". Uwzględniając to, że rynkowa wysokość czynszu musi pokrywać koszty eksploatacji i amortyzacji mieszkań oraz właścicielom mieszkań zapewnić zysk podobny do tego jaki przynoszą lokaty kapitału w innych działach gospodarki, nie ulega wątpliwości, iż pełna liberalizacja czynszów w mieszkaniach kwaterunkowych spowodowałaby ich wzrost ponad poziom aktualnych opłat za zdecydowaną większość mieszkań spółdzielczych.

Za mało wiarygodne uznać należy również zapewnienia wszystkich entuzjastów mechanizmu wolnorynkowego w mieszkalnictwie, że mechanizm ten doprowadzi szybko do zwiększenia liczby budowanych i remontowanych mieszkań. Zapewnień tych nie potwierdzają bowiem nie tylko nasze przedwojenne, ale również współczesne doświadczenia innych państw w tym zakresie.

W latach 1921 - 38 liczba mieszkań na 1000 mieszkańców Polski wzrosła bowiem z 189 do 204, liczba izb w przeciętnym mieszkaniu po-

¹¹ A. Paszyński, *Droga do mieszkań*. Tygodnik Powszechny 1985, nr 49, s. 3.

¹² J. Herbst, *Jak wyjść z kryzysu mieszkaniowego*. Polityka-Mieszkania 1991, nr 4, s. 1.

¹³ M. Skwara, *Ochrona lokatorów wyjdzie bokiem*, Polityka-Mieszkania 1991, nr 7, s. 29.

większyła się z 1,8 do 1,9, a współczynnik zaludnienia izb zmalał tylko o 0,32 osoby¹⁴.

W trakcie obrad Pierwszego Kongresu Mieszkaniowego z 1937 r. J. Strzelecki obszernie informując o tym, jak ożywił się ruch budowlany po stabilizacji złotego, w następstwie napływu obcych kapitałów oraz wdrożenia ulg podatkowych, w dalszej części swego wystąpienia stwierdzał jednak: "dotychczasowe budownictwo zaspokajało tylko część potrzeb i to wyraźnie określoną część, a mianowicie potrzeby ludzi zamożnych. Natomiast bardzo zła sytuacja mieszkaniowa znacznej większości mieszkańców naszych miast nie poprawiła się, a nawet na pewnym odcinku wyraźnie się pogorszyła"¹⁵. Zaś K. Krzeczkowski uogólniając swoją obszerną analizę mieszkalnictwa w okresie międzywojennym pisał: "Rynek budowlany nie odpowiada zapotrzebowaniom, nie pokrywa wcale potrzeb i nie troszczy się o los najszerzych sfer ludności, zwłaszcza ludności w miastach..."¹⁶. Zasadność tych, niewątpliwie odległych w czasie i w miarę lokalnych uogólnień, wspólcześnie potwierdza jednak Encyklika Jana Pawła II *Sollicitudo rei socialis*, w której czytamy: "należy koniecznie napiętnować istnienie mechanizmów ekonomicznych, finansowych i społecznych, które chociaż są kierowane wolą ludzi, działają w sposób jakby automatyczny, umacniają stan bogactwa jednych i ubóstwa drugich [...]. Wśród szczególnych znaków niedorozwoju, które w coraz większym stopniu dotyczą także kraje rozwinięte, dwa zwłaszcza wskazują na dramatyczność sytuacji. Na pierwszym miejscu znajduje się kryzys mieszkaniowy [...]. Niedostatek mieszkań — zjawisko powszechne — w dużej mierze jest skutkiem rosnącej stale urbanizacji. Nawet narody bardziej rozwinięte przedstawiają smutny obraz jednostek i rodzin, które zaledwie utrzymują się przy życiu bez dachu nad głową lub w pomieszczeniach tak prymitywnych, że zupełnie nierozwiązujących problemu"¹⁷.

Wiarygodność przytoczonych opinii oraz aktywna rola rządów w mieszkalnictwie tych państw, które rozwiązały już problemy mieszkaniowe swoich społeczeństw nakazuje więc zachowanie rezerwy do kategorycznych wskazań, iż mieszkalnictwo "może rozwijać się prawidłowo tylko w warunkach rynkowych".

III. DYNAMIKA BUDOWNICTWA A TEMPO I POZIOMU ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Opinia o występowaniu funkcjonalnej zależności między tempem wzrostu dochodu narodowego a dynamiką budownictwa mieszkaniowego oraz poziomem rozwoju gospodarczego i sytuacją mieszkaniową ludności nie jest nową i głoszona już była w PRL w okresach załamania tego budownictwa¹⁸. Aktualnie jej zwolennikami są m. in. W. Wilczyński¹⁹ oraz M. Gorczyca²⁰.

¹⁴ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918 - 1974*. PWE Warszawa 1977, s. 72.

¹⁵ J. Strzelecki, *Sytuacja mieszkaniowa i potrzeby mieszkaniowe w Polsce*, w: *Materiały Pierwszego Polskiego Kongresu Mieszkaniowego*, Warszawa 1937, s. 3.

¹⁶ K. Krzeczkowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Warszawa 1939, r. 11 - 12.

¹⁷ Encyklika Jana Pawła II, *Sollicitudo Rei Socialis*, Kierunki 1988, nr 12, s. 2.

¹⁸ Informacja premiera Z. Messnera o aktualnych pracach rządu, Trybuna Ludu 1988.02.12.

¹⁹ W. Wilczyński, *Czarnowidztwo planowane*. Wprost 1993.03.14, s. 70.

²⁰ M. Gorczyca, *Ponad stan*. Polityka-Mieszkania 1992, nr 6, s. 1.

Wszystkie przeprowadzone dotychczas analizy czynników kształtujących koniunkturę budownictwa mieszkaniowego w USA i wybranych państwach Europy dowodzą jednak, iż nie występują żadne stałe zależności między dynamiką i poziomem rozwoju gospodarczego, a tempem wzrostu budownictwa mieszkaniowego a nawet poziomem tego rozwoju oraz sytuacją mieszkaniową ludności²¹.

Streszczając i uzupełniając te analizy można wskazać, że:

- w pierwszej połowie lat sześćdziesiątych dynamika budownictwa mieszkaniowego w Szwecji, Szwajcarii i ZSRR była wyższa niż tempo przyrostu ich dochodów narodowych,
- w latach siedemdziesiątych zjawisko to wystąpiło w Holandii, Francji i Grecji,
- największa intensywność budownictwa mieszkaniowego we Francji wystąpiła w latach 1970 - 74, to znaczy w latach malejącej koniunktury w pozostałych działach gospodarki narodowej,
- na początku lat sześćdziesiątych we Włoszech oddawano do użytku więcej niż 7 mieszkań w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, a w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych budowano tam mniej niż 3 mieszkania na 1000 osób mimo poważnego wzrostu dochodu oraz ciągle występujących potrzeb,
- w latach 1961 - 1981 w ZSRR budowano od 7,5 do 11,2 mieszkań na 1000 mieszkańców rocznie, to znaczy więcej niż w większości znacznie bogatszych państw Europy,
- zdecydowanie największą z zarejestrowanych intensywność budownictwa mieszkaniowego osiągnęła Grecja, w której w latach 1976 - 80 oddawano do użytku co roku przeciętnie po 17,8 mieszkań na 1000 mieszkańców²², mimo iż wartość jej produktu globalnego na mieszkańca według szacunku Banku Świata była wtedy niższa niż w Polsce²³,
- aktualne załamanie budownictwa mieszkaniowego w Polsce, którego skalę i strukturę przestrzenną charakteryzuje rys. 1 — jest wielokrotnie głębsze niż kryzys w całej gospodarce narodowej, a ubóstwo naszej substancji mieszkaniowej bezpośrednio determinuje poziom i pośrednio również dynamikę naszego dochodu narodowego.

A. Paszyński wskazując w 1985 r., iż "regres mieszkaniowy jest znacznie głębszy niż kryzys w innych sferach życia społeczno-gospodarczego" stwierdzał: "naiwnością jest motywowanie tego stanu załamaniem gospodarki"²⁴. Wydaje się, że sformułowanie to jest uzasadnione również aktualnie gdy, prawie po czterech latach przekształceń systemowych, czynsze pokrywają znacznie mniejszy odsetek kosztów eksploatacji mieszkań niż to miało miejsce przed 25 laty, a funkcjonujący system kredytowania mieszkań "realizuje cele fiskalne, a nie mieszkaniowe"²⁵.

²¹ A. Maskalan, *Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych...*, IKS Warszawa 1987; A. Zając, *Czynniki kształtujące koniunkturę budownictwa mieszkaniowego w USA po r. 1950*. AE Poznań 1980; J. Lerowa, *Uloha bydleni socialne ekonomiskem rozvoi*, Praha 1983; *Relationship between housing and the national economy*, U.N. Geneva 1985.

²² Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 1989, s. 600.

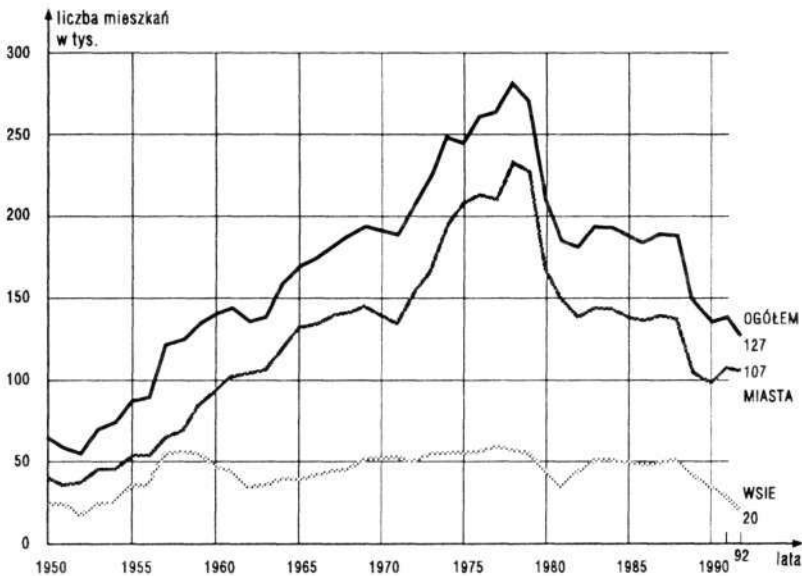
²³ The World Bank Atlas 1978, s. 3.

²⁴ A. Paszyński, *Droga do mieszkań*, op. cit.

²⁵ J. Kulesza, *Którędy do mieszkaniowej normalności?* Życie Gospodarcze 1991, nr 5, s. 4.

Błędną opinią, wskazującą na regres w całej gospodarce jako jedyną bądź główną przyczynę aktualnego kryzysu w budownictwie i całej gospodarce mieszkaniowej wyraźnie potwierdza również to, że:

- rentowność przedsiębiorstw budownictwa ogólnego (dość wysoka już w 1989 r. M. F.) wzrosła w 1990 r. o około 20%, choć ich produkcja sprzedana spadła realnie około 18%²⁶,
- w latach 1990 - 1993 koszty kredytów stały się znaczącą częścią kosztów budownictwa wielorodzinnego w większości miast i najczęściej były już wyższe niż koszty materiałowe.



Rys. 1. Mieszkania oddane do użytku w podziale na miasta i wsie

Opracowano na podstawie: Roczniki Statystyczne GUS 1966 s. 390, 1974 s. 485, 1980 s. 374, 1984 s. 374, 1989 s. 374, 1992 s. 393.

IV. FRAGMENTARYCZNOŚĆ REFORM I NIESPÓJNOŚĆ FUNKCJONUJĄCEGO SYSTEMU GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ

Przedstawiona, z konieczności skrótowna analiza i ocena opinii formułowanych celem wyjaśnienia przyczyn pogłębiającego się kryzysu polskiego mieszkalnictwa wskazuje, iż niestety nie wyrażają one racjonalnie wszystkich istotnych wyznaczników tego zjawiska. Oznacza to, iż niezależnie od już omawianych obiektywnych przyczyn występującego deficytu mieszkań, powiększa się on nadal w następstwie niewłaściwego wyjaśnienia jego przyczyn subiektywnych i niewykorzystywania wszystkich dostępnych metod i instrumentów, które mogłyby zwiększyć liczbę oddawanych do użytku mieszkań oraz zmniejszyć sprzeczności, a zwiększyć efektywność całej gospodarki mieszkaniowej.

Pisząc w 1983 roku, iż "przewyciężenie głębokiego kryzysu w tej szczególnie ważnej dziedzinie nie jest możliwe w następstwie wdrażania kolejnej

²⁶ Tamże.

liczby korekt, lecz wymaga istotnej przebudowy całego funkcjonującego systemu gospodarki mieszkaniowej"²⁷, wskazywałem również, że najbardziej dotkliwą wadą funkcjonującego wówczas systemu finansowania budownictwa i gospodarki mieszkaniowej była jego niejednorodność oraz nadmierne dotowanie mieszkań kwaterunkowych i spółdzielczych. W 1988 roku wskazywałem zaś, że "kluczami do rozwiązania współczesnej kwestii mieszkaniowej w Polsce są trzy decyzje. Pierwsza z nich powinna trwale uregulować czynsze i opłaty za użytkowanie mieszkań na poziomie zapewniającym pokrycie nie tylko bieżących kosztów ich eksploatacji, ale również kosztów wszystkich remontów. Nie wydaje się bowiem możliwe, aby bez uregulowania poziomu czynszów i opłat za mieszkania, można było osiągnąć za pomocą innych instrumentów:

- ograniczenie w wielu przypadkach nadmiernego "popytu" na mieszkania,
- akumulację środków wystarczających do powstrzymania dekapitalizacji państwowych, spółdzielczych i prywatnych lokatorskich zasobów mieszkaniowych,
- stworzenie skłonności do wymiany mieszkań stosownie do zmieniających się potrzeb,
- ograniczenie w wielu przypadkach poważnego subsydiowania gospodarstw domowych o wysokich i bardzo wysokich dochodach"²⁸.

Aktualnie po czterech latach systemowej transformacji w moim przekonaniu najważniejszą przyczyną ciągle pogłębiającego się kryzysu naszego mieszkalnictwa nie jest spadek dochodu narodowego ani niedostatek mechanizmów wolnorynkowych, ale przede wszystkim ograniczoność i fragmentaryczność reform oraz wynikająca z tego niespójność i niekompatybilność gospodarki mieszkaniowej z funkcjonującym systemem gospodarki narodowej.

Przeprowadzone w 1989 r. reformy niestety prawie nie zmieniły poziomu i zasad ustalania czynszów oraz całego systemu eksploatacji ponad 11 mln. wykorzystywanych w Polsce mieszkań. Ograniczyły się natomiast do wprowadzenia wolnorynkowych bądź monetarystycznych zasad finansowania budowy i rozbudowy mieszkań.

Ustawa z 28 XII 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych, uchylając nałożone wcześniej na banki obowiązki uprzywilejowań i preferencji dostępności do kredytów i ich oprocentowania radykalnie zmieniła zasady partycypacji finansowej nabywców i inwestorów w mieszkalnictwie, racjonalnie nakładając na nich odpowiedzialność materialną za podejmowane decyzje. Ustawa z 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadziła stymulującą budownictwo możliwość odliczania od podstawy opodatkowania wydatków poniesionych na zakup działki, budowę, rozbudowę, remont i modernizację budynków mieszkalnych. Na liczne pozytywne następstwa tych uchwał nie można jednak liczyć w sytuacji, gdy

²⁷M. Frąckowiak, *Systemowe uwarunkowania rozwoju jednorodzinne budownictwa mieszkaniowego*, w: *Uwarunkowania techniczno-organizacyjne budownictwa jednorodzinne*. TNOiK, Poznań 1983, s. 9.

²⁸M. Frąckowiak, *Uwagi o przebiegu i pożądanym kierunkach reformy w polskim mieszkalnictwie*, w: *Drugi etap reformy w budownictwie i gospodarce mieszkaniowej*, TNOiK Poznań 1988, s. 91.

użytkownicy prawie połowy mieszkań w miastach płacą czynsze pokrywające tylko około 25% kosztów ich utrzymania²⁹. Na pozytywne następstwa wdrożenia ekonomicznych w miejsce nakazowo-rozdziałczych instrumentów gospodarowania w mieszkalnictwie nie można liczyć w sytuacji, gdy czterydzieści osiem lat po wojnie prawie połowa mieszkańców miast korzysta z przywileju zamrożonych czynszów, który racjonalnie, po raz pierwszy wprowadzono w Belgii w okresie pierwszej wojny światowej.

Pogłębiający się kryzys polskiego mieszkalnictwa jest więc przede wszystkim następstwem tego, że:

- możliwości inwestycyjne użytkowników mieszkań prywatnych i spółdzielczych ograniczają wysokie podatki niezbędne między innymi na dotacje finansujące większość kosztów utrzymania mieszkań czynszowych,
- skłonność do budowy nowych mieszkań przez użytkowników mieszkań czynszowych ogranicza perspektywa utraty powyższych dotacji,
- szybko malejąca liczba oddawanych do użytku mieszkań przy nieznacznym tylko spadku liczby zatrudnionych w tym, ciągle zmonopolizowanym dziale gospodarki, wywołuje gwałtowny wzrost kosztów budowy m² powierzchni mieszkalnej,
- mała skłonność społeczeństwa do oszczędzania na cele mieszkaniowe, wynikająca nie tylko ze spadku dochodów (biorąc pod uwagę duży, a nawet rosnący popyt na alkohol i samochody), lecz z negatywnych doświadczeń z książeczkami mieszkaniowymi PKO co istotnie ogranicza zdolności kredytowe banków i wyraźnie zwiększa koszty ich usług,
- wysokie odsetki od depozytów bankowych oraz emitowanych obligacji skłaniają niektórych właścicieli zasobów wystarczających na sfinalizowanie budowy lub zakup wygodnych mieszkań do lokowania ich w bankach lub w obligacjach po to by za część uzyskanych odsetek wynająć porównywalne mieszkania sublokatorskie.

Istotną przyczyną pogłębienia się kryzysu naszego mieszkalnictwa jest też nadmierna wiara części współczesnych decydentów w skuteczność wręcz mechanicznej transplantacji metod, instrumentów i instytucji powszechnie wykorzystywanych na Zachodzie.

Przykładem mogą tu być doświadczenia z wdrożeniem w Polsce oprocentowania kredytów mieszkaniowych w zależności od ogólnej stopy inflacji oraz kapitalizowanie części rat przekraczających czwartą część dochodów rodziny. Doprowadziło to bowiem do sytuacji w której zadłużenie kredytobiorców wzrastało w takim tempie, że często w krótkim okresie jego wielkość przekraczała rynkową wartość kredytowanych mieszkań! Dostrzeżenie nieuchronności takiego rozwoju wydarzeń było natomiast możliwe już wiosną 1991 r., gdy przeciętna stopa inflacji od kilkunastu miesięcy była znacznie wyższa niż dynamika wzrostu cen towarów i materiałów budowlanych.

Niezależnie od wymienionych jedną z przyczyn analizowanego kryzysu jest również stosunek kolejnych rządów oraz parlamentu do problematyki mieszkalnictwa. Na niedocenianie tego działu w polityce gospodarczej Pań-

²⁹ J. Korniewicz, *Gospodarka zasobami mieszkaniowymi*, w: *Raport o stanie mieszkalnictwa*. JGM Warszawa 1992, s. 43.

stwa zwracał już uwagę A. Paszyński. Potwierdzeniem tej opinii było też pominięcie mieszkalnictwa w pakiecie problemów priorytetowych rządu H. Suchockiej, znamieny zwrot Ministerstwu Finansów ponad 2 bln złotych nie wykorzystanych w Ministerstwie Budownictwa w 1992 r. oraz sformułowane ostatnio przez wiceminister J. Herbst motywy proponowanej metody wprowadzenia kontraktowanego systemu oszczędzania. W opublikowanym wywiadzie pani wiceminister stwierdziła m.in.: "Nie czekając na ustawę o komunalnych kasach mieszkaniowych, chcemy rozporządzeniem wprowadzić kontraktowy system oszczędzania. Ustawa, której projekt jest gotowy mogłaby być przyjęta w najlepszym przypadku w przyszłym roku, a wówczas stracimy rok oszczędzania. Jest to czas potrzebny ludziom, by mogli zebrać pieniądze, po to, aby móc uzyskać tani kredyt. Jest to także istotne dla systemu bankowego, oznacza bowiem zasilenie dodatkowymi pieniędzmi. A ponadto jest to znakomita metoda na zdobycie dodatkowych środków, które mogą być użyte na finansowanie deficytu budżetu państwa"³¹ (podkreślenie M. F.).

Zatwierdzone przez Rząd w marcu 1993 r. Założenia Polityki Mieszkaniowej Państwa, ogłoszone wcześniej jako Nowy Ład Mieszkaniowy, zawierają szereg też powszechnie aprobowanych i racjonalnych. Autorzy tego dokumentu A. Bratkowski oraz J. Herbst trafnie stwierdzają więc, że "mieszkanie jest dobrem pierwszej potrzeby, i że posiadanie własnego dachu nad głową jest realnym warunkiem korzystania z praw i wolności obywatelskich"³². Poprawnie wskazują, że demokratyczne państwo musi zapewnić obywatelom równość szans w dostępie do mieszkania oraz wolność wyboru miejsca zamieszkania. Racjonalnie podkreślają, że okres transformacji ustrojowej wymaga zgody społecznej na wiele wyrzeczeń: bezrobocie, obniżenie dochodów realnych, itp., ale też że "nie wolno tego katalogu wyrzeczeń powiększać o drastyczne ograniczenie dostępności do mieszkań mniej zamogłym warstwom społecznym i młodemu pokoleniu wkraczającemu w dorosłe życie"³³.

Przechodząc od deklaracji do projekcji zasad i mechanizmów, które by ułatwiały i umożliwiały osiągnięcie tych celów Autorzy tych Założeń proponują:

- kredyty hipoteczne, tworzone z pożyczek zagranicznych oraz w połowie ze środków społecznych, oprocentowane na warunkach rynkowych, dostępne więc tylko dla kilku procent rodzin;
- kredyty hipoteczne — kontraktowe, tworzone wyłącznie z oszczędności zainteresowanych, najszerzych kręgów społeczeństwa. O przewidywanych efektach uruchomienia tych kredytów w bankach komercyjnych Autorzy tych Założeń sami piszą: "Ocenia się, że po upływie kilku lat od wdrożenia systemu kredytów kontraktowych (tzn. w latach 1996 - 1997; M. F.?) popyt na mieszkania nabywane na własność zwiększy się o około 15 - 20%"³⁴;

³⁰ A. Paszyński, *Mogło być lepiej*, Polityka-Mieszkania 1991, nr 1, s. 17.

³¹ Kredyty pieniężne i czynsze. *Życie Gospodarcze* 1993.08.08, s. 7.

³² Założenia Polityki Mieszkaniowej Państwa.

³³ Tamże, s. 1 - 2.

³⁴ Tamże, s. 11.

— budownictwo czynszowe³⁵, finansowane z prawdopodobnie bardzo skromnych środków projektowanej Agencji Funduszu Mieszkaniowego, kapitałów własnych (? — M. F.) towarzystw budownictwa społecznego oraz kredytów komercyjnych.

W toku szczególnych obrad Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej Budowlanej i Mieszkaniowej 16 marca 1993 r., w których uczestniczyło około 400 osób zainteresowanych tą problematyką (Kongres Mieszkaniowy) prof. dr W. Nieciński z U. W. rekapitulując przebieg dyskusji i swoją ocenę analizowanych "Założeń" trafnie stwierdził jednak, że to eleganckie opakowanie, "ta piękna butelka jest wewnątrz pusta i niestety nie zawiera lekarstwa na przewycięzenie kryzysu polskiego mieszkalnictwa".

Z przedstawionej analizy wynika, że podstawowym warunkiem przecięcia dramatycznego kryzysu polskiego mieszkalnictwa jest opracowanie projektu takiego systemu finansowania remontów i budownictwa mieszkaniowego, który uwzględni specyfikę naszych uwarunkowań oraz skłoni dominującą część społeczeństwa do oszczędzania z myślą o poprawie warunków mieszkaniowych.

THE MAIN REASONS OF THE GROWING DEFICIT AND THE DEEPENING OF THE HOUSING CRISIS IN POLAND

Summary

The study contains an analysis and a critical assessment of the opinions indicating as the main reasons of the deepening crisis of Polish building and housing economy: the housing policy of the People's Republic of Poland, the absence of the market mechanism in this sector of the economy, the dynamic and the level of the economic growth. The author proves that the main reasons of this dangerous phenomena are: the incoherence of the functioning system of housing economy and its incompatibility with the system of national economy.

³⁵ J. Solska, *Tanie mieszkania czynszowe. Cudowne recepty*, Polityka 1992 VIII 22, s. 19.