

# Zbigniew Gotfalski

---

## Kwestia mieszkaniowa dzisiaj

---

Problemy Rozwoju Miast 2/3, 45-51

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Gotfalski

## KWESTIA MIESZKANIOWA DZISIAJ

**Abstrakt.** Niedobór mieszkań w Polsce systematycznie rośnie. Klęska mieszkaniowa zagraża głównie średnio i gorzej sytuowanym warstwom społeczeństwa. Jedną z przyczyn tego stanu jest stopniowe wycofywanie się Państwa z oddziaływania na rozwiązania w sferze polityki społecznej. Zmiany wymagają opracowania ponadpartyjnego, niezależnego od pręsieli rządowych i parlamentarnych programu budownictwa mieszkaniowego. Niezbędna jest budowa stabilnego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego, uwzględniającego potrzeby i możliwości społeczeństwa. Budownictwo mieszkaniowe może, podobnie jak w innych krajach, odegrać istotną rolę w tworzeniu przesłanek trwałego wzrostu gospodarczego i w walce z plagą bezrobocia.

**Słowa kluczowe:** kwestia mieszkaniowa, państwo cywilizowane, państwo prymitywne, plan perspektywiczny budownictwa mieszkaniowego, wzrostotwórcza rola budownictwa mieszkaniowego, zapaść cywilizacyjna.

*„Miliony rąk ludzkich przestały pracować, składają się i wznoszą błagalnie, zaciskają w pięść i grożą, rozkładają się bezradnie – pracować im nie dano. Troska o pracę, troska o chleb powszedni stała się tak męcząca, że inne troski zagłusza. Nie potrzeba już mieszkań. Coraz więcej osób szuka sublokatorów, coraz częściej rodziny przeprowadzają się z mieszkań większych do mniejszych, dzielą się zbyt szeroko zakrojonymi mieszkaniami. Po okresie, w którym nie budowano, bo nie ma za co, zbliża się okres, w którym nie będzie się budować, bo nie ma dla kogo.”*

Artykuł wstępny do 1/1932  
„Dom. Osiedle. Mieszkanie”

Upłynęły 73 lata od opublikowania tych słów, pochodzących spod pióra niestrudzonego bojownika o rozwiązanie kwestii mieszkaniowej w Polsce Teodora Toeplitza. Skojarzenia z obecną sytuacją są zbyt banalne, by zajmować nimi czas Czytelników. Porażająca jest świadomość liczby opracowań, artykułów, dyskusji, konferencji, badań naukowych, które od tamtego czasu poświęcono mieszkalnictwu. Gdyby z papieru, na którym zaprezentowano tę problematykę, można było budować, powstałby pokaźny budynek dla bezdomnych (może niejeden). Rozkwit twórczości programowej nasila się systematycznie w okresach przedwyborczych i z równą prawidłowością wędnie po przejęciu władzy przez kolejną ekipę.

Obok efemeryd programowych, pisanych na ogół na zamówienie polityczne, powstaje wiele koncepcji, propozycji, analiz i prognoz rzetelnie udokumentowanych, wykorzystujących wiedzę środowisk naukowych i praktyków związanych z kwestią mieszkalnictwa. W ostatnim okresie wskazać można m.in. na dorobek Krajowego Ruchu Mieszkaniowego, kolejne mate-

riały konferencji spalskich (XV Konferencja w 2004 r. pokusiła się o przedstawienie próby syntezy stanowiska uczestników spotkań), opracowania Instytutu Rozwoju Miast, Instytutu Polityki Społecznej UW, Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W miarę swych skromnych możliwości wiele z tych materiałów publikują na swych łamach „Domy Spółdzielcze”.

Dotychczasowy wpływ środowisk uprawnionych do oddziaływania na kształtowanie polityki mieszkaniowej państwa jest znikomy. Czy warto więc bić głową w mur, czy nie lepiej zostawić sprawę przyszłym pokoleniom, niech się męczą, skoro miały takich antenatów. Prosta uczciwość – odpowiedzialność za czyny, nakazuje nie pozostawiać spraw swojemu biegowi, w końcu prawo kropli drążącej skałę kiedyś musi się sprawdzić i w tej dziedzinie. Stąd kolejna próba zaprezentowania wybranych spraw z zakresu kwestii mieszkaniowej.

### **Niedobór mieszkań. Rzeczywistość i pozory**

Wśród wielu wskaźników i możliwości porównawczych określających stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najlepiej przemawia do wyobraźni porównanie liczby mieszkań z liczbą gospodarstw domowych. Porównanie to odzwierciedla bowiem stopień realizacji przyjętej deklaratywnie, ale głęboko uzasadnionej społecznie i ekonomicznie zasady: mieszkanie dla każdej rodziny. Według Spisu powszechnego z 2002 r. różnica między liczbą gospodarstw domowych a wielkością zasobów mieszkaniowych wynosiła 947,6 tys. Statystyczny deficyt pokazujący różnicę między liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań zamieszkałych wynosił w tym samym czasie 1567,0 tys. i wzrósł od 1988 r. o 314 tys.

Zarówno według liczby mieszkań na tysiąc mieszkańców, jak też osiągniętej w ostatnich latach wielkości budownictwa Polska lokuje się na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Sytuację pogarsza istniejąca od lat luka remontowa (efekt braku środków na realizację niezbędnych remontów), powodująca przyspieszone wykruszanie się niedoinwestowanych i niemodernizowanych budynków (dekapitalizacja zasobów). Taka jest rzeczywistość.

Stan ten przez wielu specjalistów określany jest jako klęska mieszkaniowa, grożąca nieobliczalnymi skutkami społecznymi i kulturowymi w następnych dziesięcioleciach. Realistyczny obraz tej klęski przesłonięty jest obecnie tragedią narodową nr 1 – bezrobociem. Około 3 mln ludzi bez pracy, wraz ze swoimi rodzinami pozbawionych korzyści z postępu ekonomicznego, wtrąconych w sferę ubóstwa, znajduje się na pograniczu wykluczenia społecznego. Tworzy to swojego rodzaju parawan, za którym czai się klęska mieszkaniowa, parawan dość mocny, bowiem zbudowany na gruncie twardej rzeczywistości ekonomicznej. To „ukrycie” potrzeb mieszkaniowych ma charakter przejściowy, klęska mieszkaniowa sama nie zniknie. Mizerną pociechą jest podkreślane w niektórych dyskusjach osłabienie wzrostu demograficznego, może ono bowiem nieco zmniejszyć zagęszczenie w mieszkaniach, nie wyrówna jednak braku niezbędnej dla rozwoju rodzin liczby samodzielnych pomieszczeń.

W niektórych wystąpieniach podnoszona jest sprawa zmniejszonego popytu mieszkaniowego. Dowodem ma być fakt „pustostanów” w budynkach wybudowanych w ostatnich latach przez deweloperów. Jest to kolejny paradoks naszej sytuacji: setki tysięcy osób potrzebujących mieszkań i dziesiątki tysięcy mieszkań nieznajdujących nabywców czy najemców ze względu na zbyt wysokie ceny (a później koszty utrzymania). Prowadzi to do mistyfikacji w ocenie popytu mieszkaniowego, a właściwie utożsamiania popytu z potrzebami mieszkaniowymi. Są to dwie różne kategorie ekonomiczne. Popyt (w niektórych publikacjach dodaje się: efektywny) oznacza wystąpienie zapotrzebowania, na które w danym czasie przy danych warunkach cenowych znajduje się realne pokrycie w środkach finansowych społeczeństwa. Świadome oddziaływanie państwa na układ cenowo-kosztowy może kształtować wielkość popytu. Stworzenie korzystniejszych warunków finansowych przy równoczesnym istnieniu faktycznych potrzeb uruchamia (zwiększa) popyt. Przy zbyt wysokich cenach można mówić o popycie ukrytym bądź odłożonym.

Potrzeby mieszkaniowe kształtowane są przez wiele czynników, a m.in. stan istniejący, procesy demograficzne, procesy zużycia i wymiany zasobów, rozwój społeczny (kulturowy) i gospodarczy, poziom techniki. Hasło „mieszkanie dla każdej rodziny” można traktować jako odzwierciedlenie społecznego odczucia potrzeb mieszkaniowych, poparte mocnymi argumentami wniosków z analizy statystycznej.

### **Polityka społeczna i polityka mieszkaniowa**

W środowiskach zajmujących się mieszkalnictwem, a więc wśród ludzi walczących o właściwą rangę kwestii mieszkaniowej w Polsce, często niedoceniana jest waga powiązań tej dziedziny z polityką społeczną państwa. Nie ulega wątpliwości, że istnieje tu pełna współzależność. Wyżywienie, ubranie, dach nad głową, praca i zabezpieczenie społeczne na starość stanowią elementarne części składowe poczucia bezpieczeństwa socjalnego, które nowoczesne, sprawne państwo powinno zapewnić swoim obywatelom.

Dlatego też za pewnik należy przyjąć, iż jakiegokolwiek trwałe, skuteczne zmiany w podejściu do rozwiązywania kwestii mieszkaniowej nie są możliwe bez politycznej i społecznej akceptacji systemowych rozwiązań w polityce społecznej. Mieszkalnictwo musi być trwałą częścią modelu społeczno-gospodarczego państwa. W rozsądnym wymiarze nie ma to nic wspólnego z atakowaną przez zwolenników skrajnego liberalizmu koncepcją państwa opiekuńczego (następny etap do ataku to państwo „nadopiekuńcze”) czy też państwa „nadmierne socjalnego”. Jest to niezbędny fragment koncepcji *państwa cywilizowanego*, zapewniającego swoim obywatelom minimum bytowe, państwa budującego społeczeństwo nowoczesne i tworzącego warunki sprzyjające rozwojowi jednostek i rodzin. Tak też pomyślane to zostało w Konstytucji RP i wielu obowiązujących Polskę konwencjach i umowach międzynarodowych.

wych, jak np. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., czy też w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r.

Przeciwieństwem *państwa cywilizowanego* jest *państwo prymitywne*, pozostawiające wszystko wolnej grze sił, tworzące społeczeństwo stadne. Obawiam się, że dzięki egoistycznym ciągotom części społeczeństwa (posiadaczy) i naiwności bądź brakowi umiejętności rządzących w rozwiązywaniu kwestii mieszkaniowej jesteśmy bliżej tego drugiego modelu. Należy zrobić wszystko, co możliwe, by z tej drogi zawrócić, a więc uznać wreszcie, że mieszkanie jest dobrem o szczególnym znaczeniu, a prawo do dachu nad głową jest jednym z podstawowych praw współczesnego człowieka. Realizacja tego prawa wymaga uznania współodpowiedzialności władz publicznych za rozwiązywanie kwestii mieszkaniowej.

Mieszkalnictwo ze względu z jednej strony na swoje społeczne znaczenie, z drugiej na wysoką kapitałochłonność nie może się obyć bez zdecydowanej *polityki interwencyjnej państwa*. Wyrazem uznania dla tego kierunku myślenia powinno być zbudowanie ponadpartijnego programu rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w Polsce. Wymaga to odwagi zerwania z partykularnymi, egoistycznymi interesami, zdecydowanego odejścia od narzuconych przez „wahadło wyborcze” czteroletnich okresów rozliczeń i pozostawiania następnym rządów spraw niezłatwionych. W przypadku kwestii mieszkaniowej aktualnie rządzący muszą pogodzić się z tym, że efekty podjętych dziś decyzji – a więc i skierowania nakładów – będą zbierały inne ekipy. Uznanie tego leży w interesie narodu. W przeciwnym razie czeka nas trwałe miejsce w ostatniej, najgorzej zorganizowanej grupie państw Europy, ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami społecznymi, kulturowymi i gospodarczymi. Trzeciej możliwości nie ma. Sensowny wydaje się powrót do zarzuconej sprawy odtworzenia centralnego organu odpowiedzialnego za rozwój budownictwa mieszkaniowego w kraju i wyposażonego w odpowiednie uprawnienia.

### **Strategia postępowania – wybrane elementy**

Jeśli przyjąć powyższe założenia za słuszne, to nieodzowne jest kontynuowanie i przyspieszenie prac nad wieloletnim, sięgającym 2025-2030 r. *perspektywicznym planem rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce*. Nie wchodząc w szczegóły tego planu, warto zasygnalizować kilka spraw zasadniczych dla jego prawidłowej budowy i możliwości realizacji. Tym bardziej, iż udostępniony na początku 2005 r. „Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013” problematykę tę traktuje dość enigmatycznie, choć osiągnięciem, a raczej krokiem do przodu jest niepozostawienie jej bez uwzględnienia.

Wielkość potrzeb mieszkaniowych jest przedmiotem dociekań wyspecjalizowanych ośrodków naukowych i agend rządowych, m.in. Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Pisząc o tym, A. Bratkowski („Domy Spółdzielcze” nr 11/2004) sygnalizuje rozbieżność wyników analiz. Według różnych ocen do 2025-2030 r. należałoby w Polsce wybudo-

wać 3-6 mln mieszkań. Realizacja hasła „mieszkanie dla każdej rodziny” według tego Autora wymaga przeznaczenia w 2025 r. na budownictwo mieszkaniowe 7% produktu krajowego brutto (przy założeniu corocznego wzrostu o 5%).

Jak widać, nawet wyznaczenie punktu docelowego może nastroczać kłopoty. Są one jednak do pokonania. Ważniejszą sprawą wydaje się podział zadań na etapy, np. plany 5-letnie. Bez tego plan perspektywiczny nie ma sensu, staje się przygodą intelektualną. Jest rzeczą oczywistą, że najtrudniejsze, wymagające najwyższych umiejętności jest określanie zadań na najbliższe lata. Nie można tu sobie pozwolić na przechodzenie do porządku dziennego nad wszystkimi ograniczeniami, nie mówiąc o tym, że plany krótkookresowe są szybko weryfikowane.

Istotnym elementem założeń rozwoju budownictwa mieszkaniowego jest odpowiedź na pytanie, dla kogo w pierwszej kolejności należy budować i w związku z tym, jakie to mają być mieszkania? Z oceny stanu istniejącego wynika, iż muszą to być przede wszystkim mieszkania dla rodzin mało i średnio zarabiających, a więc dostępne: lokatorskie, społeczne o umiarkowanych czynszach. To, co proponuję, oznacza oczywiście pewien priorytet – bez ograniczenia możliwości innych form – mieszkań przeznaczonych dla rodzin lepiej sytuowanych lub, z drugiej strony, budownictwa socjalnego dla ubogich.

Dostępność mieszkań nie musi oznaczać konieczności trwałego dofinansowania ze środków publicznych. Na pewno jednak wymaga sprawnego systemu kredytowania i ułatwień, głównie w odniesieniu do spraw zagospodarowania przestrzennego i podstawowego uzbrajania terenów.

Punktem wyjścia do budowy nowoczesnego systemu wspomaganie tak rozumianego budownictwa mieszkaniowego powinna być ocena granicznych możliwości obciążeń budżetów rodzinnych zarówno w fazie uzyskiwania mieszkania, jak też w okresie jego użytkowania, z uwzględnieniem niebagatelnych opłat za media.

Zbudowanie mechanizmów finansowania – to centralny punkt przedsięwzięcia, jakim jest rozwiązanie kwestii mieszkaniowej w Polsce. Mechanizmy te niezależnie od sprawności funkcjonowania powinny zapewniać stabilność, np. w razie dalszego stosowania systemu oszczędzania na mieszkanie nie wolno dopuścić do kolejnej kompromitacji w postaci utraty realnej wartości wkładów, można to osiągnąć, wiążąc np. oszczędności z nakładem na metrąż mieszkania. Z drugiej strony, wykładając środki publiczne trzeba mieć perspektywę ich odzyskania. Nie trzeba też ograniczać się do jednego preferowanego rozwiązania, musi to być zestaw rozwiązań dostosowywanych do potrzeb społecznych i możliwości państwa.

Jeśli program opierać się będzie na szeroko rozumianym interwencjonizmie państwa, to uzasadnione powinno być określenie standardu powierzchniowego mieszkań budowanych z pomocą środków publicznych (można także rozważyć zastosowanie standardu minimalnego).

Wsparcie kredytowe powinno być rozciągnięte na remonty i modernizację mieszkań, przy czym pewne nadzieje wiązać tu trzeba z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej (rewitalizacja osiedli i zespołów mieszkaniowych). Według stanu istniejącego przygotowanie Polski do wykorzystania środków unijnych w tym zakresie jest niemal zerowe. Nie należy przesądzać roli różnych inwestorów a także późniejszych zarządców zasobów mieszkaniowych, w pełni uzasadnione będzie tu równouprawnienie i konkurencyjność.

W dotychczasowych rozważaniach niedoceniany jest także problem terenów pod budownictwo mieszkaniowe i, co za tym idzie, organizacji ładu przestrzennego w kraju. Tereny uzbrojone w miastach kończą się (szczególnie w miastach dużych), partykularyzm władz terenowych różnych szczebli nie pozwala na wyjście poza własne opłotki. Istnieje konieczność poszukiwania nowej przestrzeni, przełamywania sztywnych granic wieś-miasto, perspektywy likwidacji tzw. głębokiej prowincji. Rozwiązania w tym zakresie o charakterze makroekonomicznym, warunkujące założenia perspektywicznego programu mieszkaniowego muszą być w znacznym stopniu przesądzone właśnie w tym programie.

### **Wzrostotwórcza rola budownictwa mieszkaniowego**

Spółeczna polityka mieszkaniowa w Polsce ma coraz silniejsze lobby przeciwników (właściciele wynajmujący mieszkania). Doprowadzili oni do tego, że mówienie o budownictwie mieszkaniowym jako kole zamachowym gospodarki stało się właściwie czymś niestosownym, nieeleganckim. Może to koło już zardzewiało? A może jest kwadratowe? Otóż nie ma nic bardziej błędnego. Przykłady powojennej odbudowy krajów Europy Zachodniej, a ostatnio radykalnego zmniejszenia bezrobocia w Hiszpanii dowodzą czegoś wręcz przeciwnego. Zwiększenie zatrudnienia w budownictwie mieszkaniowym daje w innych dziedzinach gospodarki *efekt mnożnikowy*, konkurencyjne tu może być tylko inwestowanie w budowanie infrastruktury drogowej. Efektem nakładów na mieszkalnictwo jest m.in. rozwój przemysłu materiałów budowlanych, wytwarzania sprzętu i oprzyrządowania, wyposażenia wnętrz, meblarstwa, artykułów elektrotechnicznych i całej gamy artykułów gospodarstwa domowego, łącznie z tymi, które wiążą się z rosnącymi aspiracjami społecznymi i kulturalnymi. Samo budownictwo mieszkaniowe wykorzystuje w 90-95% materiały krajowe, daje więc zatrudnienie na miejscu, nie importuje bezrobocia. Inwestowanie w rozwój mieszkalnictwa ma charakter wzrostotwórczy, może i powinno odegrać istotną rolę w walce z plagą bezrobocia. Brak tych inwestycji przy istniejącym już braku miejsc pracy powoduje w wymiarze makroekonomicznym *sprężenie zwrotne* – nasilenie się fatalnych skutków obydwu zjawisk.

Można zaryzykować twierdzenie, że w rachunku wieloletnim środki publiczne konieczne do zaangażowania w stworzenie godziwych warunków mieszkaniowych społeczeństwa będą niższe niż straty ponoszone w efekcie braku dachu nad głową, a ujawniające się m.in. w postaci:

- skutków narastania zjawisk patologii i wykluczenia społecznego,
- utrudnienia prawidłowego funkcjonowania rodziny,
- zakłóceń w działaniu systemu edukacji, a tym samym pogłębienia różnic w przygotowaniu do życia młodych pokoleń,
- konserwacji rozmiarów bezrobocia,
- powstawania swojego rodzaju gett mieszkaniowych, szczególnie w obrębie dużych miast (dzielnice dla bogatych też stanowią getta).

Zjawiska te utrwalają zapaść cywilizacyjną kraju, zwiększają odstęp dzielący nas od większości europejskiej. Taka jest rzeczywistość, daleko odbiega od roztaczanych przez zwolenników neoliberalizmu miraży.

Należy na koniec zadać sobie pytanie, dlaczego te oczywiste prawdy tak trudno przebijają się do świadomości rządzących. Nie pretendując do pełnej diagnozy, można wskazać obok wymienionej wyżej gry interesów fakt, iż w budownictwie mieszkaniowym mamy do czynienia z przesunięciem co najmniej o jedną fazę efektów w stosunku do poniesionych nakładów. Tak więc wracamy do politycznej odpowiedzialności i determinacji w podejmowaniu decyzji, jako niezbędnych przesłanek postępu.

## HOUSING ISSUE TODAY

**Abstract.** Shortage of dwellings continues to grow systematically in Poland. The housing crisis is a threat mainly to the medium- and low-income community groups. One of the reasons has been the gradual withdrawal of the state from affecting solutions in the social policy sphere. Transformations require the elaboration of a housing programme, independent from any party and from governmental and parliamentary crises. It is necessary to build up a stable system of financing the housing construction, taking into account the needs and potentials of the society. Housing construction may, just like in other countries, play a considerable role in the establishing of conditions for permanent economic growth and countering the unemployment plague.

**Key words:** housing issue, civilized state, primitive state, long-term plan of housing construction, growth-increasing role of housing construction, civilization collapse.

Mgr Zbigniew Gotfalski  
Polskie Stowarzyszenie Mieszkaniowe „Domy Spółdzielcze”