

Maciej Cesarski

Badania Zakładu Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast, 2003-2008

Problemy Rozwoju Miast 6/4, 49-67

2009

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej Cesarski

BADANIA ZAKŁADU MIESZKALNICTWA W INSTYTUCIE ROZWOJU MIAST, 2003-2008¹

Abstrakt. Opracowanie powstało w związku z pięcioleciem istnienia Zakładu Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast. Stanowi próbę analizy i oceny badań oraz treści podstawowych publikacji powstałych w ZM IRM. Zakład jest obecnie jedyną w Polsce placówką poświęcającą swoją działalność tematyce mieszkaniowej. Dorobek naukowy i publikacyjny Zakładu nie był dotąd przedmiotem analiz o charakterze podsumowującym oraz spojrzenia syntetyzującego.

Słowa kluczowe: społeczne problemy mieszkalnictwa, finansowo-ekonomiczne zagadnienia mieszkalnictwa i budownictwa, zagadnienia mieszkaniowe jako czynnik i bariera rozwoju zrównoważonego, elementy struktury i oceny polityki mieszkaniowej.

1. Wprowadzenie

Opracowanie stanowi przegląd badań oraz treści publikacji powstałych w Zakładzie Mieszkalnictwa Instytutu Rozwoju Miast (z siedzibą w Krakowie). Zakład Mieszkalnictwa kontynuuje badania prowadzone w dawnym Instytucie Gospodarki Mieszkaniowej (1991-2001) i w strukturach instytutów resortowych poprzedzających jego utworzenie². Tematyka Zakładu to mieszkalnictwo w wymiarze społeczno-ekonomicznym, przestrzennym, architektonicznym i technicznym.

Przedkładany tekst poświęcony jest pierwszemu pięcioleciu działalności tego Zakładu. Skupia się na sprawach podstawowych, przede wszystkim na analizie kwestii poruszanych w kolejnych publikacjach i badaniach źródłowych, zespołowych oraz ważniejszych autor-skich. Przeprowadzone przez 5 lat badania oraz opublikowane prace kadry naukowej³ Zakładu Mieszkalnictwa IRM wyznaczają okres, który można uznać za wystarczający dla przeglądu dorobku tej placówki. Dorobek ten nie był dotąd przedmiotem analiz o charakterze podsumowującym ani spojrzenia syntetyzującego. Nie znajduje również szerszego wyrazu w publikowanych sprawozdaniach z działalności Instytutu Rozwoju Miast. Podane okoliczności stanowią uzasadnienie napisania tekstu.

¹ Zmieniona i rozszerzona wersja publikacji: M. Cesarski, *Badania Zakładu Mieszkalnictwa Instytutu Rozwoju Miast w latach 2003-2008*, „Studia i Prace Kolegium Ekonomiczno-Społecznego”, z. 15, SGH, Warszawa 2009, s. 157-175.

² H. Zaniewska, *Instytut Gospodarki Mieszkaniowej w latach 1990-2001. Dorobek i znaczenie*, Problemy Rozwoju Miast z. 3/4, IGM, Warszawa 2002.

³ W latach 2003-2008 kadrę naukową Zakładu Mieszkalnictwa IRM tworzą stale lub okresowo: prof. dr hab. inż. arch. Hanka Zaniewska (kierownik), prof. dr hab. inż. arch. Witold A. Werner, dr Władysław Dominiak, dr Janusz Gawrzyński, dr Jan Kornilowicz, dr inż. arch. Adam Kowalewski, dr Wanda Urbańska, dr Tomasz Żelawski, mgr Grażyna Dworańczyk, mgr inż. Tadeusz Jaworski, mgr Maria Thiel, mgr Beata Uchman oraz mgr Elżbieta Wężyk.

2. Społeczne problemy mieszkalnictwa

Badania ankietowe sytuacji mieszkaniowej o nachyleniu społecznym, rozpoczęte na większą skalę w latach 20. i 30. XX w. przez przedstawicieli polskiej szkoły mieszkaniowej, są w Polsce lat transformacji systemowej szczególnie potrzebne. Gdy dotyczą młodego pokolenia, ważne są w dwójnasób. Silnie oddziałują bowiem w naszym kraju – tak jak w latach międzywojennych – czynniki różnicujące sytuację mieszkaniową. Sytuacja mieszkaniowa młodej ludności stanowi jeden z podstawowych elementów kształtowania kapitału ludzkiego w naszym kraju co najmniej na kilka przyszłych dekad. Cenne jest zatem badanie ankietowe przeprowadzone w Zakładzie Mieszkalnictwa IRM przez Jana Kornilowicza, który objął swym dochodzeniem próbę zawartych 2002 r. młodych małżeństw w skali kraju, w woj. śląskim i mieście Racibórz. Widać tu oznaki kontynuacji badań potrzeb mieszkaniowych młodych rodzin podejmowanych we wcześniejszym okresie⁴. Podstawowym celem pracy J. Kornilowicza⁵, jest przedstawienie warunków mieszkaniowych młodych ludzi. Badanie wskazuje, iż połowa młodych par zamieszka po ślubie w samodzielnych mieszkaniach, w tym w miastach największych 64%. Nie mniej, 23% – w mieszkaniach wynajmowanych na rynku wtórnym. Przeciętne oczekiwanie na lepsze mieszkanie trwa 5-7 lat. W złych warunkach mieszka ok. 200 tys. młodych małżeństw, przy czym tylko około 46% z nich pragnie budować dom. Kornilowicz zaznacza, że państwo winno koncentrować się na pomocy młodemu pokoleniu zarówno poprzez budownictwo tbs, jak i poprzez udogodnienia finansowe przy kupnie pierwszego mieszkania lub budowie domu jednorodzinnego⁶.

Wyniki badań ankietowych prowadzonych w ZM IRM przedstawia artykuł autorstwa Hanki Zaniewskiej i Marii Thiel, dotyczący mieszkań socjalnych. Autorki wskazują, że w Polsce nie ma klarownego organizacyjno-prawnego systemu rozwiązywania problemu mieszkań socjalnych na szczeblu państwa i na poziomie gmin. Niezależnie od wielkości miast gminy próbują rozwiązywać problem mieszkań socjalnych tylko w skrajnych sytuacjach. Brak środków na zaspokojenie potrzeb w zakresie mieszkań socjalnych sygnalizuje 93% badanych gmin. Środków z budżetu państwa oczekuje 73% gmin. Mieszkania socjalne uzyskiwane są najczęściej poprzez wydzielenie lokali z zasobu mieszkań komunalnych, adaptację lokali niemieszkalnych, a dopiero potem w wyniku budownictwa. Rozwiązywanie kwestii mieszkań socjalnych winno natomiast polegać na przygotowaniu przez gminy wieloletnich programów gospodarowania własnym zasobem mieszkaniowym, ze znacznym udziałem państwa w sfinansowaniu budownictwa mieszkaniowego dla najuboższych⁷.

⁴ W. Czecherda, *Młode małżeństwo i mieszkanie. Potrzeby i ich zaspokojenie*, KiW, Warszawa 1978. H. Kulesza, *Sytuacja mieszkaniowa młodych małżeństw w społecznych badaniach GUS*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1993 z. 3, s. 90-94. J. Dominowski, *Aspiracje mieszkaniowe młodych Polaków*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1997, z. 1, s. 27-37. J. Dominowski, *Sytuacja i potrzeby i aspiracje mieszkaniowe młodych małżeństw*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1998 z. 1-2, s. 35-49. J. Dominowski, *Potrzeby, preferencje i aspiracje mieszkaniowe młodego pokolenia (badanie ankietowe w 1996 r.)*. (w:) H. Kulesza (kier.), *Problem mieszkaniowy młodego pokolenia w Polsce. Drogi rozwiązywania w warunkach rynkowych*, IGM, Warszawa 1998 s. 67-101.

⁵ J. Kornilowicz, *Zamierzenia mieszkaniowe młodych małżeństw w miastach województwa śląskiego*, „Sprawy Mieszkaniowe” 2002, z. 2-3-4, s. 114-119.

⁶ J. Kornilowicz, *Sytuacja mieszkaniowa małżeństw zawieranych w miastach*, Zakład Mieszkalnictwa IRM, Kraków 2003, s. 7-60.

⁷ H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkania socjalne w gminach (wyniki badań ankietowych)*, „Problemy Rozwoju Miast” 2004 nr 1/2, s. 133-145.

Celem artykułu Wandy Urbańskiej i Beaty Uchman⁸ jest ukazanie roli gmin w powiększaniu zasobu i rozwijaniu instytucjonalnego wspomaganie społecznych mieszkań czynszowych. Autorki wysuwają generalny wniosek o mocno ograniczonych możliwościach gmin w popieraniu budownictwa mieszkaniowego w Polsce ze względu na ich trudną sytuację finansową spowodowaną niskim na ogół poziomem dochodów mieszkańców. Wielość zadań mieszkaniowych związanych z budownictwem i remontami, skala niezbędnych środków na dodatki mieszkaniowe i wielkość kolejek po mieszkania socjalne przytłacza władze lokalne. Istotne może być tu jednak znaczenie niewielkich inicjatyw w pobudzaniu społecznego budownictwa mieszkaniowego. Nawet stosunkowo mała liczba zbudowanych mieszkań komunalnych uruchamia bowiem korzystne zmiany w całym zasobie dotyczące nie tylko osób, które stać na ponoszenie wyższych kosztów mieszkania.

Struktura wzrastających wydatków oraz dodatków mieszkaniowych i jej zmiany stanowią przedmiot artykułu J. Kornilowicza. Autor wykazuje, że największym obciążeniem są wydatki mieszkaniowe dla samotnych emerytów i rencistów oraz dla gospodarstw domowych mających ponad troje dzieci⁹. Inny artykuł J. Kornilowicza dotyczy niektórych efektów polityki mieszkaniowej gmin, która jest niespójna, chronicznie brak jest dostatecznych środków na wypełnianie nałożonego na gminy obowiązku zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych ludności ubogiej¹⁰.

Drugą wartą omówienia publikacją IRM dotyczącą mieszkań socjalnych, opartą na unikalnych danych ankietowych, jest artykuł Hanki Zaniewskiej i Marii Thiel. W pracy pokazane są doraźne i długofalowe elementy polityki gmin w zakresie dostarczania mieszkań dla ludności ubogiej. Do działań doraźnych typu interwencyjnego zaliczają autorki wskazanie grup oczekujących wsparcia, poszukiwanie efektywnych ekonomicznie bieżących rozwiązań oraz przeznaczanie wybranego obiektu na lokale socjalne bez głębszej analizy. Elementami polityki o charakterze poczynąń długofalowych są natomiast: polityka społeczna gminy w tym socjalna, i jej priorytety, wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, diagnoza tego zasobu i potrzeb w zakresie lokali socjalnych oraz uchwał dotyczących rozwiązywania problemów mieszkaniowych uboższych członków wspólnoty gminnej, a także określanie zasad i trybu przydziału lokali socjalnych. Ustalenia te są krokiem naprzód w poszukiwaniu systemu właściwej polityki gmin w zakresie tworzenia zasobu mieszkań dla ludności ubogiej.

Sformułowane jest również ostrzeżenie wobec niektórych gmin przed powstawaniem substandardu socjalnego oraz wyrażone przekonanie, że zamierzenia odnoszące się do mieszkań socjalnych powinny być mocno osadzone w ogólnej polityce społeczno-gospodarczej gmin. H. Zaniewska i M. Thiel podkreślają potrzebę nowej ustawy o zapobieganiu bezdomności. Za najważniejszą uważają jednak systemową ustawę mieszkaniową,

⁸ W. Urbańska, B. Uchman, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju sektora społecznych mieszkań czynszowych*, „Problemy Rozwoju Miast” 2004 nr 1/2, s. 147-160.

⁹ J. Kornilowicz, *Wydatki mieszkaniowe gospodarstw domowych oraz poziom i zróżnicowanie dodatków mieszkaniowych*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005 nr 3, s. 45-51.

¹⁰ J. Kornilowicz, *Wybrane elementy polityki mieszkaniowej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005 nr 4, s. 48-53.

regulującą politykę państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności ubogiej¹¹.

Ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dotyczącemu sfery mieszkalnictwa oraz metodom ich zwalczania poświęcona jest publikacja zbiorowa pod redakcją H. Zaniewskiej¹². Książka dowodzi, że transformacja systemowa wpływa na zwiększenie wpływu czynników marginalizujących słabsze grupy społeczeństwa, a zwłaszcza osłabienie ich dostępu do mieszkań. Dopiero lata 2002-2005 przynoszą propozycje i pierwsze konkretniejsze uregulowania prawne z zakresu wspierania przez państwo zwiększenia zasobu mieszkań socjalnych, miejsc w noclegowniach itp.¹³. Tymczasem w Polsce brakuje około 300 tys. mieszkań komunalnych, w tym socjalnych, na które oczekuje ok. 130 tys. rodzin. Słaby stan finansów większości gmin wymaga zatem wspomaganie z budżetu państwa, które realizowane jest w bardzo ograniczonym zakresie. Sytuację pogarsza wyprzedaż przez gminy znacznej części gruntów, budynków i budowli, służąca doraźnym celom polityczno-ekonomicznym.

Polityka gmin wobec obowiązującego je ustawowo tworzenia zasobu mieszkań socjalnych sprowadza się najczęściej do doraźnych działań, a więc nie spełnia obowiązków ustawowych. Niesystematyczne działania większości gmin połączone są z analogicznymi posunięciami państwa. Podkreślone jest raz jeszcze, że ze względu na skalę potrzeb mieszkaniowych ubogich gospodarstw domowych, złą sytuację finansową wielu gmin oraz zubożenie części społeczeństwa konieczne są państwowe instrumenty finansowe i inne, wspomagające gminy w tym zakresie¹⁴.

W artykule Marii Thiel i Hanka Zaniewskiej analizowane są zasady dostępności, standardy oraz różnice i podobieństwa różnych rodzajów zasobów wspieranych z budżetu gmin lub państwa, służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ubogiej i mało zarabiającej ludności. Przedstawione są także formy pomocy państwa i władz lokalnych w uzyskiwaniu i utrzymywaniu mieszkań przez słabiej sytuowaną ludność w niektórych państwach Europy Zachodniej. Artykuł wskazuje, że cechy mieszkań dostępnych dla ludności uboższej w państwach dawnej Unii Europejskiej nie są jednakowo rozumiane w nowych państwach członkowskich. Nowe państwa UE z Europy Środkowej i Wschodniej formalnie wspierają ideę dostępności mieszkań dla ubogich, choć wymaga to zazwyczaj, jak np. w Polsce, większych środków finansowych i jasnych regulacji prawnych¹⁵.

¹¹ H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle programu pilotażowego budowy mieszkań dla wymagających pomocy socjalnej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005 nr 3, s. 5-23. Artykuł na podstawie pracy: *Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia programu pilotażowego i badań IRM*, wykonanej przez zespół: Grażyna Dworańczyk, Jan Korniłowicz, Maria Thiel, Hanka Zaniewska, Tomasz Żelawski, ZM IRM, Warszawa 2005 (maszynopis).

¹² *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki. Raport z badań*, Hanka Zaniewska red., Maciej Cesarski, Lucyna Deniszczuk, Jan Korniłowicz, Maria Thiel, Julia Wygańska. Maria Zralek, Tomasz Żelawski, IPiSS. Opracowania PBZ, Warszawa 2007, s. 3-152, (opracowanie na podstawie udziału zespołu w badaniach związanych z projektem PBZ-MIN-006/H02/2003 *Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania*).

¹³ *Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych*. Dz. U. z 2004 r. nr 145, poz. 1533. Debaty nad ustawą trwały w Sejmie od 2002 r.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ M. Thiel, H. Zaniewska, *Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich. Dostępność i standard*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007 nr 3, s. 33-46.

Zagadnień społecznych dotyczy także artykuł Tomasza Żelawskiego przedstawiający funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych w latach 2004-2005 na podstawie wyników badań reprezentacyjnych. Badania dowodzą braku konsekwencji we wprowadzaniu przyjętych rozwiązań. Wskazują, że istniejący system dodatków mieszkaniowych nie jest w pełni wykorzystywany do prowadzenia aktywnej polityki czynszowej oraz nie jest dostatecznie upowszechniony. Występują wyraźne różnice w korzystaniu z dodatków mieszkaniowych w poszczególnych grupach wielkości miast. Udział otrzymujących dodatki jest najmniejszy w dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców), a największy w miastach średniej wielkości (25-100 tys. mieszkańców). Nadal jednak najwięcej korzystają mieszkańcy zasobów komunalnych¹⁶.

Po badaniach J. Kornilowicza, do problematyki mieszkaniowej ludności młodej wiekiem ocenianej na podstawie dochodzeń ankietowych powraca kilka lat później Wanda Urbańska. Przeprowadza analizę sytuacji na rynku mieszkaniowym 617 studentów z jedenastu uczelni w dziewięciu miastach różnej wielkości w 2007 r.¹⁷. Ankieta dotyczy zatem podgrupy młodej ludności spoglądającej na zagadnienie mieszkania z innej perspektywy niż młode małżeństwa, wobec niepełnej jeszcze zwykle stabilizacji zawodowej, braku rodziny itp. Autorka analizuje cechy społeczno-demograficzne rozpatrywanej próby spośród populacji studentów, jej plany mieszkaniowe oraz postrzeganie finansowych kwestii uzyskania mieszkania. Nasuwa jej się wniosek o elastycznym podejściu studentów do problemu potrzeb mieszkaniowych i realizmie w ocenie możliwości ich zaspokojenia. Badania W. Urbańskiej wskazują, iż młodzi kształcący się na studiach ludzie akceptują reguły rynku mieszkaniowego, licząc przede wszystkim na własne siły, kredyt mieszkaniowy oraz pomoc rodziny. Przewidują najczęściej po studiach 3-letnie zamieszkiwanie z rodzicami, a dopiero potem budowę domu, widząc kredyt jako główne źródło środków na mieszkanie, następnie pracę w kraju, a w dalszej kolejności zagranicą. Znaczna część ankietowanych studentów zgadza się na obciążenie budżetów gospodarstw domowych ratami kredytu na poziomie 20% i więcej, a około 1/5 nie oczekuje żadnej pomocy ze strony rządu, wykazując słabe zainteresowanie dostępem do mieszkań na wynajem.

Autorka dostrzega wpływ specyfiki społeczno-demograficznej wybranej próby respondentów na wyniki badań, w tym zwłaszcza na rynkową orientację w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Nie rejestruje przy tym istotnych różnic w odpowiedziach studentów zależnie od miejsca ich zamieszkania. Stwierdza, że dla pełniejszego określenia stosunku ludzi młodych do rynku mieszkaniowego konieczne są reprezentatywne badania dotyczące ich sytuacji mieszkaniowej, uwzględniające różne grupy oraz wymiar regionalny, podział miasto-wieś oraz wielkość miast.

Tematyka mieszkaniowa dotycząca ludności młodej wiekiem obecna jest także w pracy zbiorowej Wandy Urbańskiej, Marii Thiel i Hanki Zaniewskiej przeprowadzonej w ramach

¹⁶ T. Żelawski, *Monitoring dodatków mieszkaniowych w latach 2004-2005*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007 nr 3, s. 78-85. Artykuł oparty jest na pracy: Tomasz Żelawski, G. Dworańczyk (współpraca), *Monitoring dodatków mieszkaniowych za 2005 r.*, IRM, Warszawa 2006 (maszynopis).

¹⁷ W. Urbańska, *Studenci na rynku mieszkaniowym 2007*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007 nr 3, s. 104-112.

szerszych badań nad warunkami wzrostu aktywności społeczno-zawodowej tej ludności¹⁸. Autorki zaznaczają między innymi, że znaczna część mieszkań na wynajem dla studentów znajdować się może w domach jednorodzinnych należących do osób fizycznych oraz w zasobie spółdzielczych mieszkań własnościowych. Brak jest jednak danych statystycznych oraz badań dotyczących tej problematyki. Ten sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych traktowany jest przez studentów jako tymczasowy. Docelowo 70% badanych chciałoby mieć własny dom jednorodzinny i liczy na uzyskanie odpowiedniego kredytu. Postawy takie są charakterystyczne dla studiujących w dużych miastach ośrodkach akademickich. Uzyskane wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w pierwszej połowie 2007 r. nie mogą uwzględniać wpływu kryzysu gospodarczego na kształtowanie się nastrojów i mieszkaniowych deklaracji tej części populacji młodej ludności w Polsce.

3. Finansowo-ekonomiczne zagadnienia mieszkalnictwa i budownictwa

Badania finansowo-ekonomicznych aspektów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych kontynuuje Beata Uchman, analizując poziom i zróżnicowanie oraz dynamikę kosztów budowy mieszkań oddanych do użytku przez spółdzielnie mieszkaniowe, deweloperów, gminy oraz tbs¹⁹. Z badań dowiadujemy się, że w miastach o analogicznej liczbie ludności, zwłaszcza liczących ponad 500 tys. mieszkańców, przeciętne koszty budowy mieszkań spółdzielczych są najwyższe. W dużych miastach notuje się również wyższe koszty ponoszone przez innych inwestorów. Koszty budowy 1 m² p.u. mieszkań bywają jednak znacznie zróżnicowane w rozpatrywanych formach inwestorskich, np. w budownictwie tbs blisko 2-krotne i aż 10-krotne w zakresie kosztów pośrednich. Przypadki istotnych różnic w poziomie tych kosztów występują także u zdawałoby się znacznie bardziej weryfikowanych przez mechanizmy rynkowe deweloperów.

Autorka udowadnia nierównomierny wzrost cen budowy 1 m² p.u. mieszkań spółdzielczych – szybszy w latach 1997-2000 niż w latach następnych. Ceny mieszkań rosły wolniej niż inflacja tylko w 2001 r. Poza tym w 2002 r. za standardowe mieszkanie mające 60 m² p. u. przeciętny Polak musiał zapłacić równowartość wynagrodzenia za 7 lat pracy. Zaobserwowano, że wzrost kosztów inwestorskich na ogół był wyższy od wzrostu inflacji oraz utrzymującą się niedostateczną dostępność mieszkań nawet dla średnio sytuowanych materialnie warstw społeczeństwa²⁰.

Opracowanie Janusza Gawrzyńskiego i Elżbiety Skrzypek dotyczące doświadczeń w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe w okresie transformacji²¹, stanowi również kontynuację jednego z kierunków badań podjętych w nowych warunkach społeczno-gospodarczych przez IGM²². W opracowaniu zwrócono uwagę na lata 1996-2000, stanowiące okres dość

¹⁸ W. Urbańska, M. Thiel, H. Zaniewska, *Warunki mieszkaniowe młodych ludzi (w:) Uwarunkowania rozwoju społeczno-zawodowej aktywności ludzi młodych*, red. A. Olejniczak-Merta, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2008, s. 143-164.

¹⁹ B. Uchman, *Kształtowanie się cen i kosztów wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez różnych inwestorów*, IRM, Kraków-Warszawa 2003, s. 4-51 (maszynopis).

²⁰ Ibidem.

²¹ J. Gawrzyński, E. Skrzypek, *Oszczędzanie na cele mieszkaniowe w Polsce – doświadczenia okresu 1996-2002. Problemy i wnioski*, IRM, Warszawa 2003, s. 3-73.

²² J. Gawrzyński, K. Rzepka, *Tworzenie i organizacja funduszy mieszkaniowych*, IGM, Warszawa 1993, s. 5-105. J. Gawrzyński, *Środki publiczne w finansowaniu inwestycji mieszkaniowych. Analizy i propozycje*, IGM,

dynamicznego rozwoju systemu kredytowania mieszkalnictwa. Autorzy sygnalizują jednak zmniejszenie się kredytów na uzyskiwanie mieszkań w spółdzielni, przy wzroście pożyczek na indywidualne budownictwo mieszkaniowe oraz zakup lokali od deweloperów. Znaczna uwaga poświęcona jest funkcjonowaniu systemów oszczędnościowo-kredytowych, głównie odbudowywanemu w okresie 1996-2000 systemowi kas mieszkaniowych. Cofnięcie uprawnień do ulgi w podatku dochodowym w związku z oszczędzaniem w kasie mieszkaniowej, dotyczące umów zawartych od początku 2002 r. powoduje wszakże zmniejszanie się czynnych depozytów ludności.

W pracy wykazano, że gospodarstwa domowe oszczędzają w latach 1996-2002 w ogólnym systemie bankowym (w większości) oraz w kasach i na książeczkach mieszkaniowych, przy czym poziom i zakres oszczędzania jest bardzo zróżnicowany. Poziom i struktura dochodów ludności, wpływające najbardziej na ich skłonność do oszczędzania, pogarszają się znacznie wraz ze wzrostem bezrobocia. Zjawisko to zaznacza się po okresie relatywnie szybkiego wzrostu gospodarczego w latach 1995-1998, opartego na ilościowych rezerwach, w tym prywatyzacji majątku narodowego. Wydatne obniżenie stóp procentowych oraz konkurencja w oferowaniu kredytów wpływają – szczególnie w 2002 r. – na zwiększenie ich dostępności. Wzrostowi wydatków ludności na inwestycje mieszkaniowe towarzyszy jednakże zmniejszenie się udziału kwot własnych. Bezpośredni wpływ na to ma słabnąca ingerencja państwa w rozwój budownictwa mieszkaniowego poprzez ulgi podatkowe.

Ograniczanie wydatków publicznych na mieszkalnictwo przybiera – co dokumentują badania J. Gawrzyńskiego i E. Skrzypek – niewłaściwe proporcje. Likwiduje się bowiem ulgi w podatku dochodowym z tytułu oszczędzania w kasach mieszkaniowych, zachowując ulgi związane z remontami i modernizacją mieszkań, wykorzystywane często niezgodnie z przeznaczeniem. Autorzy uświadamiają przez to istotne, leżące w sferze finansów strukturalne bariery rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w Polsce²³.

Z kolei praca Władysława Dominiaka i Janusza Gawrzyńskiego porusza istotne aspekty funkcjonowania mieszkalnictwa w państwach Unii Europejskiej²⁴. Nawiązuje do poprzednich badań tych autorów²⁵ J. Gawrzyński omawia i ilustruje danymi statystycznymi, sięgającymi niekiedy lat 80., społeczne uwarunkowania rozmiarów, poziom w stosunku do liczby ludności i struktury zasobów mieszkaniowych w krajach UE. Rozpatruje istotne

Warszawa 1993, s. 5-86. J. Gawrzyński, K. Rzepka, *System ulg podatkowych – funkcjonowanie i wpływ na inwestycje mieszkaniowe. Analizy i wstępna ocena*, IGM, Warszawa 1994, s. 3-34. J. Gawrzyński, E. Skrzypek: *Funkcjonowanie mieszkaniowych ulg w podatku od dochodów osobistych w Polsce w latach 1996-2001. Wyniki, problemy, kierunki zmian*, IGM, Warszawa 2002, s. 8-53. J. Gawrzyński, *Wydatkowanie środków publicznych na mieszkalnictwo w Polsce w warunkach gospodarki rynkowej*, IGM, Warszawa 1998, s. 5-106. J. Gawrzyński, *Analiza funkcjonowania ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych oraz o refundacji bankom wypłaconych premii*, IGM, Warszawa 1997 s. 8-29.

²³ J. Gawrzyński, E. Skrzypek, *Oszczędzanie na cele mieszkaniowe...* op.cit.

²⁴ W. Dominiak, J. Gawrzyński, *Finansowanie i zarządzanie czynszowymi zasobami mieszkaniowymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, IRM, Kraków-Warszawa 2004, s. 4-210 (maszynopis).

²⁵ J. Gawrzyński, K. Rzepka, *Tworzenie i organizacja...* op. cit. J. Gawrzyński, *Środki publiczne w finansowaniu...* op.cit. J. Gawrzyński, K. Rzepka, *System ulg podatkowych – funkcjonowanie...* op.cit. J. Gawrzyński, E. Skrzypek: *Funkcjonowanie mieszkaniowych ulg...* op.cit. J. Gawrzyński, *Wydatkowanie środków publicznych...* op.cit. J. Gawrzyński, *Analiza funkcjonowania ustawy o...* op.cit. W. Dominiak, *Czynsze i polityka opłat za mieszkania w krajach Unii Europejskiej*, IGM, Warszawa 1995, s. 1-28. W. Dominiak, *Ekonomiczne i społeczne problemy finansowania gospodarki mieszkaniowej*, IGM, Warszawa 1973. W. Dominiak, *Systemy oszczędnościowo-kredytowe na mieszkanie w krajach europejskich i Stanach Zjednoczonych*, IGM, Warszawa 1998, s. 5-103.

płaszczyzny tych uwarunkowań. Podsumowanie społecznych uwarunkowań poziomu i struktury zasobów mieszkaniowych w krajach Unii oraz wnioski wynikające z tej problematyki stanowią szerszą płaszczyznę oceny, gdyż dotyczą także Polski. Ogólne uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa czynszowego oraz niektóre powiązania systemowe w zakresie finansowania i zarządzania zasobem mieszkań czynszowych stawiają Polskę na tle Unii Europejskiej w niekorzystnym świetle. Kraj nasz odznaczał się około 2003 r. najwyższym udziałem bezrobotnych, gorszymi warunkami mieszkaniowymi, kilkakrotnie niekiedy mniejszym poziomem budownictwa mieszkaniowego oraz niewielkim zaangażowaniem państwa i innych podmiotów publicznych w kształtowanie sytuacji mieszkaniowej. W zasadzie tylko uwarunkowania demograficzne w postaci spadku (od 1999 r.) liczby ludności, niskiego (na pograniczu ujemnego) przyrostu naturalnego i niewielkiego napływu migracyjnego stwarzają dogodniejszą sytuację dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Znaczenie napływu migracyjnego w kształtowaniu liczby ludności może jednak w Polsce – jako członku UE – w przyszłości wzrastać, a związane z tym potrzeby mieszkaniowe zaspokajać powinien w dużym stopniu zasób czynszowy.

W. Dominiak omawia rozwiązania w zarządzaniu i finansowaniu czynszowego zasobu w Danii, Holandii, Niemczech i Szwecji oraz możliwości ich stosowania w Polsce. Wskazuje, że system podaży i dostępności mieszkań opiera się w porównywanych krajach na podsystemie mieszkań czynszowych z regulowanym wzrostem czynszów oraz na podsystemie mieszkań właścicieli-użytkowników. W zasobach czynszowych objętych kontrolą publiczną przejawia się wyraźna tendencja do wzrostu udziału mieszkań należących do instytucji mieszkaniowych działających bez zysku, spada natomiast udział prywatnych mieszkań czynszowych. Samorządy lokalne budują, lub są w posiadaniu bardzo niewielkiej (od kilku do kilkunastu procent) części mieszkań czynszowych. Rozwiązaniem o fundamentalnym znaczeniu dla gospodarowania zasobem na wynajem jest system czynszów ekonomicznych. Subsydiowanie mieszkań objętych regulacją czynszów odbywa się na etapie budowy mieszkań (głównie subsydia przedmiotowe) oraz ich użytkowania (subsydia podmiotowe). Dodatki mieszkaniowe są jednym z najważniejszych instrumentów racjonalnej gospodarki zasobem czynszowym a zarazem środkiem łagodzenia obciążeń gospodarstw domowych. Nie przeprowadza się nadal na większą skalę (poza znaną z przełomu lat 80. i 90. akcją w Wielkiej Brytanii) sprzedaży czynszowych mieszkań w sektorze publicznym. W niektórych krajach istnieją średnioterminowe programy wspomaganie budowy lokali socjalnych, stanowiące część szerszych programów rozwoju subsydiowanego budownictwa czynszowego. W wielu krajach Unii Europejskiej rządy i samorządy koncentrują się w coraz większym stopniu na realizacji programów modernizacji i rewitalizacji wielorodzinnych budynków i zespołów mieszkaniowych, zwłaszcza osiedli wzniesionych metodami uprzemysłowionymi w latach 60. i 70.

Wnioski końcowe z badań ukazują podsektor zasobu czynszowego jako stosunkowo najmniej zreformowany w Polsce segment gospodarki i polityki mieszkaniowej. Przyczynia się to w warunkach gospodarki rynkowej do przyśpieszenia procesu dekapitalizacji znacznej części tego zasobu i marginalizacji udziału mieszkań czynszowych o umiarkowanych czynszach w ogólnej podaży lokali mieszkalnych. Niezbędne jest zatem konsekwentne

wprowadzanie czynszu ekonomicznego i pomocy społecznej w najmowaniu mieszkań oraz odwrócenie regresu w budownictwie i dostępności mieszkań czynszowych. Potrzebne byłoby także zwiększenie udziału dodatków mieszkaniowych w bezpośrednich subsydiach mieszkaniowych i w czynszu oraz udziału gospodarstw korzystających z dodatków. Autorzy wskazują konieczność zniesienia zbyt wysokich (przekraczających niekiedy 90%) bonifikat przy sprzedaży czynszowych mieszkań w sektorze publicznym. Opowiadają się za kierowaniem środków uzyskanych z prywatyzacji wyłącznie do podsektora mieszkań czynszowych, zwłaszcza na ich budowę. Czynszowy zasób tworzony z udziałem środków publicznych, ze względów prawnych, ekonomicznych i społecznych nie powinien być wyprzedawany osobom prywatnym. Akcentowana jest także celowość przyspieszenia prac i wprowadzenia w Polsce ustawy o modernizacji i rewitalizacji zespołów zabudowy mieszkaniowej i obszarów miejskich²⁶.

Istotne potencjalne możliwości usprawnienia funkcjonowania mieszkalnictwa w Polsce wykazuje artykuł W. Dominiaka, poszukujący dodatkowych źródeł finansowego wspomaganie tej sfery ze środków UE. We wnioskach podkreślona jest groźba zaprzepaszczenia przez Polskę szansy pełnego wykorzystania funduszy pomocowych. Największe zagrożenia tego typu dotyczą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, stwarzającego możliwości finansowania programów i przedsięwzięć związanych z przebudową miast i obszarów zurbanizowanych, w tym z modernizacją infrastruktury i poprawą standardów zabudowy mieszkaniowej. Postulowane jest prowadzenie pogłębionych badań nad stopniem i warunkami wykorzystania funduszy pomocowych na te cele oraz śledzenie działań w tym zakresie prowadzonych w krajach członkowskich Unii Europejskiej²⁷.

Odnotować trzeba także istotny artykuł Tomasza Żelawskiego oceniający wpływ mechanizmów rynkowych na politykę czynszową, realizowaną na szczeblu gmin w latach 1995-2003. W podsumowaniu autor przedstawia silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla gospodarki zasobami mieszkaniowymi, opartej na lokalnej polityce czynszowej. Silnymi stronami takiej gospodarki są: możliwość oddziaływania przez ustalanie określonego poziomu czynszów, posiadanie wykwalifikowanej kadry zarządzającej i administrującej zasobami, możliwość przyznawania dodatków mieszkaniowych dla rodzin o niskich dochodach oraz posiadanie dodatkowych źródeł finansowania związanych z dotacjami i wpływami z lokali użytkowych. Łączą się z tymi zagadnieniami szanse na prowadzenie aktywniejszej polityki czynszowej, zwiększanie zakresu wykonywanych prac remontowo-modernizacyjnych, wzrost świadomości radnych i najemców lokali w zakresie istniejących celów i uwarunkowań, a także partnerstwo różnych grup właścicieli w sferze gospodarki mieszkaniowej. Autor widzi również słabe strony gminnej polityki czynszowej: niedostateczne wykorzystanie ustawowych możliwości podwyższania czynszów, brak środków na remonty i wzrost luki remontowej, małą efektywność gospodarowania zasobami, brak ciągłości celów w tej gospodarce, wynikający z częstych zmian politycznych w gminie, brak planowej polityki prywatyzacji lokali i duże zaległości w opłatach. Z ujemnymi stronami tej polityki łączą się

²⁶ W. Dominiak, J. Gawrzyński, *Finansowanie i zarządzanie czynszowymi...*, op.cit.

²⁷ W. Dominiak, *Analiza możliwości wykorzystania środków pomocowych UE typu Urban dla odnowy miast w Polsce*, „Problemy Rozwoju Miast” 2004, nr 1/2 s. 161-168.

inne zagrożenia, polegające na dużej zmienności ustawowej w zakresie gospodarki zasobami mieszkaniowymi, wzroście opłat za świadczenia i usługi mieszkaniowe, wysokiej stopie bezrobocia oraz postępującej pauperyzacji społeczności lokalnej i dekapitalizacji zasobów komunalnych oraz braku woli politycznej korzystania z efektywnych form gospodarowania i zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym²⁸.

Wanda Urbańska i Hanka Zaniewska przeprowadzają w ramach badań ZM IRM statystyczną analizę zasobów mieszkaniowych w Polsce z punktu widzenia poziomu dekapitalizacji oraz standardu zamieszkiwania. Analiza stanowi kontynuację zainteresowań badawczych środowiska, także sprzed 1989 r.²⁹. Wskazuje niewystarczający przyrost mieszkań w okresie między spisami powszechnymi z lat 1988 i 2002 dla zaspokojenia potrzeb wynikających z koniecznych wyburzeń budynków. Potrzeby modernizacyjne w miastach koncentrują się w zasobie osób fizycznych, komunalnym i zakładowym, który jest – zwłaszcza w zakresie własności prywatnej czynszowej i komunalnej – najstarszy wiekiem i najgorzej wyposażony w instalacje. Dekapitalizację miejskiego zasobu mieszkaniowego pogłębia zbyt niski poziom nakładów na remonty i modernizacje, wynikający m.in. z niskich czynszów, opłat eksploatacyjnych, zaliczek mieszkaniowych i trudności w ich egzekwowaniu.

Badania W. Urbańskiej i H. Zaniewskiej pokazują skalę potrzeb znacznie przewyższającą nakłady na remonty niezależnie od wielkości miasta. Wskazują na pogłębianie się luki remontowej zasobu mieszkaniowego w polskich miastach. Gminy, spółdzielnie mieszkaniowe i osoby fizyczne nie są w stanie zgromadzić wystarczających środków na remonty i modernizacje. Środki finansowe są najczęściej wymienianą barierą odpowiedniej modernizacji i rewitalizacji zasobów mieszkaniowych we wszystkich formach własności. Konsekwencją niewystarczających środków są propozycje poszerzenia dostępu do źródeł finansowania remontów i modernizacji budynków i mieszkań. Najczęściej oczekiwany jest system tanich kredytów i premii oraz uproszczenie procedury uzyskiwania środków UE. Pożądany jest także szerszy dostęp do tych funduszy dla spółdzielczości mieszkaniowej³⁰.

4. Zagadnienia mieszkaniowe jako czynnik i bariera rozwoju zrównoważonego

Opracowanie zbiorowe pod redakcją Hanki Zaniewskiej³¹ podtrzymuje istotny kierunek badań podjętych przez dawny IGM po 1989 r., w nowej sytuacji społeczno-gospodarczej, kiedy warunki mieszkaniowe, zwłaszcza ludności ubogiej, ważą bezpośrednio na zrównoważonym rozwoju miast. Posunięcia transformacyjne doprowadzają do akcentowanego w pracy ponad dwukrotnego zmniejszenia wielkości budownictwa mieszkaniowego ogółem w latach 1992-1996, stanowiącego wymierny, sugestywny

²⁸ T. Żelawski, *Mechanizmy rynkowe w polityce czynszowej – szanse i zagrożenia*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005, nr 1/2 s. 46-63.

²⁹ J. Kornilowicz, *Szacunek dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1987, z. 3-4, s. 7-17. J. Kornilowicz, *Ocena rozmiarów luki remontowej zasobach mieszkaniowych*, IGM, Warszawa 1995. J. Kornilowicz, *Ocena rozmiarów luki remontowej w miastach polskich*, „Problemy Rozwoju Miast” 1996, nr 1, s. 47-56.

³⁰ W. Urbańska, H. Zaniewska, *Ocena zasobów mieszkaniowych w Polsce z punktu widzenia poziomu dekapitalizacji oraz standardów zamieszkiwania*, IRM, Kraków-Warszawa 2006, s. 2-33 (maszynopis).

³¹ H. Zaniewska (red.), M. Thiel, W. Urbańska, W. Dominiak, J. Kornilowicz: *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast. Polityka społeczna i integracyjna mieszkalnictwa, polityka urbanistyczna. Stan i kierunki działań*. Współpraca: A. Rębowska, B. Uchman, G. Dworańczyk, Kraków 2005, IRM, s. 5-102.

wyznacznik zapaści w budownictwie społecznym. Skali regresu nie zmniejszają późniejsze próby przełamania kryzysu mieszkaniowego, oparte przede wszystkim na regulacjach prawnych mających między innymi wskrzesić budownictwo czynszowe. Decyduje tu jednak – dowodzą autorzy – niedostateczny poziom realnych finansowych środków publicznych wspomagających budownictwo społeczne w sytuacji znacznego zubożenia ludności, wiążącej nadzieje z tą formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Z badań wynika, że nadal zbyt duża grupa ludności miast mieszka w warunkach substandardowych. Co do dostępności mieszkań wskazuje się silny ujemny wpływ w tym zakresie załamania się wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego na wynajem. Rozwarstwienie sytuacji mieszkaniowej postępujące za polaryzacją dochodów ludności przypisane jest przede wszystkim ograniczeniu różnorodności form własności mieszkań. Poza tym wynikająca z danych statystyki poprawa ogólnej sytuacji mieszkaniowej – poza decydującą o jej społecznym obliczu pogarszającą się samodzielnością zamieszkiwania – związana jest głównie z wywołaną przekształceniami systemowymi stagnacją ilościowych procesów ludnościowych. Nie oznacza jednak realnego zwiększenia dostępności mieszkań dla ludności pracowniczej w Polsce. Uzyskiwanie nielicznych w stosunku do potrzeb mieszkań kredytowanych i dotowanych przez KFM jest bowiem, jak dotąd, najłatwiejsze dla bezdzielnych pracujących małżeństw. Eksmisje, leżące w gestii gmin, marginalizują w dużym stopniu ludność przegrywającą w rywalizacji rynkowej. Rodzi się uzasadniona rezultatami badań obawa, że ludność gorzej sytuowana finansowo zostanie wbrew przekonaniom społecznym upośledzona pod względem warunków mieszkaniowych. Praca wykazuje dobitnie, że problematyka mieszkań społecznych dla ludności ubogiej jest istotnym czynnikiem rozwoju miast. Zaniedbywany w Polsce w pracach naukowych i praktyce społeczno-gospodarczej nabiera cech bariery tego rozwoju³².

Obszerna publikacja, której autorami są Hanka Zaniewska, Adam T. Kowalewski, Maria Thiel i Radosław Barek, zawiera propozycje kryteriów zrównoważonego rozwoju osiedli mieszkaniowych. Obejmuje także próbę określania poziomu odpowiedzialności za ich przestrzeganie oraz zbadania, w jakim stopniu i w jaki sposób przestrzegane są zasady zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do osiedli mieszkaniowych³³. Książka dotyczy zatem spraw mieszkaniowych i szerszych – osadniczych. Z pracy dowiadujemy się, że przy opracowywaniu kryteriów występują trudności już w zdefiniowaniu terminu osiedle mieszkaniowe. Poniekąd w związku z tym stosunkowo szeroki zestaw kryteriów może być stosowany w mieście dużym, ze względu na różnorodność funkcji osadniczych. W ograniczonym zakresie kryteria rozwoju zrównoważonego mogą natomiast odnosić się do fragmentu miasta, w jeszcze mniejszym – do budynku. Zakres stosowania kryteriów zrównoważonego rozwoju jest różny także w zależności od jednostki obserwacji. Zróżnicowane będą w konsekwencji udział i odpowiedzialność podmiotów uczestniczących na różnych szczeblach w rozwoju mieszkalnictwa w myśl zasad zrównoważonego rozwoju.

³² Ibidem.

³³ H. Zaniewska, Adam T. Kowalewski, M. Thiel, R. Barek, *Zrównoważony rozwój osiedli i zespołów mieszkaniowych w strukturze miasta. Kryteria i poziomy odpowiedzialności. (Aspekty: przestrzenny, społeczny, techniczny, ekonomiczny)*, IRM, Kraków 2008.

Istotną wartością pracy jest przedstawienie – poza grupami kryteriów – mierników oceny ich przestrzegania, możliwości oraz barier stosowania kryteriów zrównoważonego rozwoju osiedli i zespołów mieszkaniowych, szczebli odpowiedzialności za przestrzeganie kryteriów oraz podmiotów uczestniczących w procesach zrównoważonego rozwoju osiedli mieszkaniowych. Opracowanie dowodzi, że idea zrównoważonego rozwoju nie ma w krajach europejskich wyraźnie określonych kryteriów stosowania i weryfikacji. Proponowane sposoby rozwiązywania problemów odnoszą się na ogół do poszczególnych kryteriów zrównoważonego rozwoju, rzadziej wyrażają ich wzajemne powiązania. Sytuacja taka występuje również w Polsce. W rezultacie miasta polskie stają przed trudnym zadaniem opracowania strategii rozwoju dostosowanych do wymogów rozwoju zrównoważonego. Autorzy wskazują, że w warunkach gospodarki rynkowej przestrzeganie kryteriów rozwoju zrównoważonego napotyka na wielowarstwowe problemy. Jako główne podmioty realizacji tego rozwoju wskazują zatem gminę koordynującą działania oraz planistów przestrzennych, głównie urbanistów i architektów, bez których nie można realizować zrównoważonego rozwoju polskich miast i osiedli mieszkaniowych³⁴.

W artykule nawiązującym do problematyki zrównoważonego rozwoju osiedli mieszkaniowych Hanka Zaniewska przedstawia w ujęciu historycznym tendencje dotyczące kształtowania zespołów zabudowy mieszkaniowej oraz poglądy i definicje w tym zakresie formułowane w środowisku architektów, urbanistów, socjologów a także spółdzielców reprezentujących użytkowników. Autorka zwraca uwagę na potrzebę spojrzenia na osiedle w kontekście poszukiwania możliwości spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju. Mottem artykułu jest myśl, że dążąc do określenia cech współczesnego, zrównoważonego osiedla mieszkaniowego, nie można nie odnieść się do przeszłych tendencji w kształtowaniu zabudowy mieszkaniowej w skali miasta oraz zespołów mieszkaniowych. Wówczas bowiem rodziły się koncepcje idealnego (społecznego) miasta i osiedla, stanowiące przeciwwagę dla negatywnych skutków rozwoju miast pod wpływem rewolucji przemysłowej³⁵. Problemy równoważenia rozwoju osiedli mieszkaniowych będące przedmiotem zainteresowania międzynarodowego środowiska architektów przedstawiła H. Zaniewska na międzynarodowej konferencji poświęconej mieszkaniom sektora publicznego³⁶.

5. Elementy struktury i oceny polityki mieszkaniowej

Spośród innych prac ZM IRM wyróżnia się publikacja Jana Korniłowicza i Tomasza Żelawskiego, dotycząca długookresowych tendencji i strukturalnych cech polskiego mieszkalnictwa³⁷, wykorzystująca sprawdzony metodycznie układ opracowania z poprzedniej syntetycznej publikacji długoletniego kierownika badań monitoringowych J. Korniłowicza³⁸.

³⁴ Ibidem.

³⁵ H. Zaniewska, *Ewolucja koncepcji urbanistyczno-architektonicznych budowy osiedli mieszkaniowych*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007 nr 3, s. 47-53.

³⁶ H. Zaniewska, *Mieszkanie sektora publicznego – wymiar...* op.cit.

³⁷ J. Korniłowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2005*, IRM, Kraków 2007, s. 3-92. Zob. także J. Korniłowicz, T. Żelawski, *Informacje o mieszkalnictwie, Wyniki monitoringu za 2007 r.*, IRM, Zakład Mieszkalnictwa w Warszawie, Kraków 2008.

³⁸ J. Korniłowicz, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2000*, IGM, Warszawa 2002.

Wyniki badań przedstawione są w formie „plusów” i „minusów” polityki mieszkaniowej. Do osiągnięć zaliczone są: wycofanie się państwa z bezpośredniej ingerencji w gospodarkę mieszkaniową, oddanie gminom prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej, nadanie mieszkaniu cech dobra inwestycyjnego, przywrócenie prawa własności lokali oraz określenie zasad zarządzania współwłasnością. Również umożliwienie gminom ustalania stawek czynszu oraz wprowadzenie ochrony lokatorów, zastąpienie dotacji budżetowej na utrzymanie zasobu publicznego – bez względu na zasobność zamieszkujących, dodatkami mieszkaniowymi dla słabiej sytuowanych gospodarstw domowych oraz powstanie instytucji społecznego budownictwa czynszowego. Jako niepowodzenia polityki mieszkaniowej wskazane są natomiast: niedoprowadzenie rocznej wielkości budownictwa do wysokości 150-200 tys. mieszkań ze względu na niskie dochody ludności oraz brak systemu kredytowania budownictwa. Procesem negatywnym jest także postępująca dekapitalizacja budynków wielorodzinnych, w szczególności czynszowych, łącząca się z niewykorzystywaniem przez gminy możliwości ustalenia czynszu sięgającego 3% kosztów odtworzenia w skali roku. Negatywnie ocenione są niedobór środków dla KFM i znaczne zmniejszenie zasobu mieszkań czynszowych gmin, w tym zwłaszcza dla rodzin o niskich dochodach, oraz coraz większy deficyt uzbrojonych terenów budowlanych w miastach.

W konkluzji autorzy stwierdzają, że transformacja systemowa wpływa na zaostrenie zjawiska marginalizacji słabszych grup społeczeństwa, w tym na osłabienie ich możliwości dostępu do mieszkań. Niedostateczne środki budżetowe są rozpraszane między programy wspierające zamożniejsze grupy ludności. Głównym celem polityki mieszkaniowej powinno być zatem stworzenie warunków zasadniczego zwiększenia budownictwa mieszkań na wynajem o czynszu regulowanym³⁹.

Praca zbiorowa powstała pod kierunkiem Witolda A. Wernera poświęcona jest polityce budownictwa mieszkaniowego prowadzonej w Polsce w okresie 1991-2006 wraz z przewidywaniami i szacunkami potrzeb sięgającymi 2015 r.⁴⁰. Z badań wynika, że od roku 1991 do 1996 następuje spadek liczby wybudowanych mieszkań ogółem do 45% budownictwa z 1991 r. W latach późniejszych występuje w sumie niewielkie realne – mimo zwodniczego nagłego wzrostu w 2003 r. – wygasające zwiększanie się liczby mieszkań oddanych do użytku ogółem. Rośnie w niewielkim stopniu wielkość budownictwa na sprzedaż i wynajem. Zaznacza się w zasadzie stabilizacja wielkości indywidualnych inwestycji mieszkaniowych. W zakresie wielkości budownictwa w innych formach widoczne są: głęboki regres (spółdzielcze i zakładowe), stagnacja na niskim poziomie (komunalne) lub symboliczny co do skali wzrost (społeczne czynszowe). Liczba mieszkań rozpoczętych wykazuje w okresie 1991-2006 znaczne wahania, natomiast liczba mieszkań w budowie wzrasta w latach 1991-2001, a dopiero w 2006 r. ponownie podnosi się. Autorzy szacują, że dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich rodzin niezbędne jest oddawanie do użytku przynajmniej ok. 300 tys. mieszkań rocznie, tj. ok. 9,0 mieszkań na 1 tys. mieszkańców.

³⁹ J. Kornilowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce...* op.cit.

⁴⁰ W. A. Werner, T. Jaworski, E. Wężyk, *Realizacja polityki mieszkaniowej państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego (uwarunkowania prawne, organizacyjne i ekonomiczne)*, IRM, Kraków-Warszawa 2007, s. 1-39.

Skala i nasilenie budownictwa mieszkaniowego powinny być zatem prawie trzykrotnie większe niż w 2006 r.

Sytuacja w budownictwie po 1989 r. analizowana jest pod względem produkcji budowlano-montażowej, zatrudnienia oraz rodzaju obiektów oddawanych do użytku. Po gwałtownym regresie produkcji budowlano-montażowej od 1993 r. do 1998 r. rejestrowany jest jej wzrost w latach 1999-2001, z tendencją spadkową, a w latach 2002-2006 niewielkie ożywienie. Od początku transformacji tempo zmniejszania się zatrudnienia w budownictwie jest znacznie większe niż w całej polskiej gospodarce. Autorzy – nie znając nieprzewidywalnych w gospodarce rynkowej skali i głównego ostrza kryzysu rozpoczynającego się w 2008 r. – podkreślają jakby proroczo krótkowzroczną politykę redukowania liczby przedsiębiorstw budowlanych zatrudniających powyżej 9 osób.

Autorzy podkreślają orientacyjny charakter szacunku potrzeb komunalnych w latach 2007-2015, obejmującego tylko potrzeby mieszkaniowe określone przez urzędy miast. Ich szacunki wskazują, że zaspokojenie potrzeb w zakresie mieszkań komunalnych może trwać od kilkunastu do kilkudziesięciu lat, największe problemy komunalnego budownictwa mieszkaniowego dotyczą największych miast. W budownictwie tbs okres zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych będzie przy tym krótszy. Zamierzenia zarządów miast w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego polegają na ogół na opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwiększaniu powierzchni terenów pod budownictwo mieszkaniowe oraz rozwijaniu budownictwa tbs. W mniejszej mierze – na uzyskiwaniu terenów i adaptowaniu uzyskanych obiektów na mieszkania, opracowywaniu strategii mieszkaniowych oraz prowadzeniu lepszej polityki w zakresie czynszów oraz sprzedaży mieszkań. W odczuciu zarządów miast, działaniami władz centralnych sprzyjającymi rozwojowi budownictwa mieszkaniowego powinny być przede wszystkim w kolejności znaczenia: ustawowe zapewnienie środków finansowych na budownictwo socjalne, stworzenie systemu kredytowania budownictwa mieszkaniowego dostosowanego do ludności pracowniczej, przywrócenie ulgi budowlanej oraz uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji.

W podsumowaniu badań uwypuklone są największe bolączki polskiego budownictwa mieszkaniowego. Autorzy określają obecny deficyt mieszkań na 1,8-2,0 mln lokali, a dla jego stopniowego zmniejszania – potrzebną wielkość budownictwa wzrastającego docelowo do 450 tys. mieszkań rocznie. Zaznaczają jednak, że indywidualni inwestorzy są w stanie budować ok. 60 tys. mieszkań w ciągu roku. Występuje przy tym ostatnio spadek przeciętnej p.u., wykazujący ograniczone możliwości finansowe indywidualnych inwestorów, budujących przede wszystkim na własny użytek. Współwystępuje z tym głęboki niedobór środków finansowych na budownictwo komunalne, stanowiący obok braku terenów budowlanych podstawową barierę rozwoju tego budownictwa. Porównanie tendencji do wzrostu płac i cen mieszkań świadczy o maleniu w ostatnich latach zdolności do nabycia mieszkania przez przeciętnego Polaka oraz jego zdolności kredytowej. Podstawowe działania, głównie w sferze legislacyjnej, powinny być zatem skierowane na promowanie inwestorów (również prywatnych) budujących mieszkania na wynajem. Zdaniem autorów, działania w tym zakresie wymagają „rewolucyjnych” decyzji w polityce mieszkaniowej w celu usuwania wielu barier wzrostu tego budownictwa.

Do form działalności naukowej i publikacyjnej dotyczących elementów struktury i oceny polityki mieszkaniowej zaliczyć należy zorganizowaną przez Zakład dyskusję nad znaczeniem budownictwa i mieszkań na wynajem w Polsce z udziałem przedstawicieli resortu infrastruktury, samorządów lokalnych, środowiska akademickiego. Istotną przesłanką podjęcia tematu badawczego i dyskusji był raport OECD z 2008 r., dotyczący gospodarki polskiej, w tym barier najmu mieszkań w naszym kraju. Wprowadzając, Hanka Zaniewska i Maria Thiel podkreślają, iż zasób na wynajem (ok. 20% mieszkań w miastach) jest z różnych przyczyn źle wykorzystywany⁴¹. Zasady najmu mieszkań komunalnych nie sprzyjają mobilności najemców. Mieszkania socjalne przeznaczone dla ubogich wynajmowane są na określony okres, a pozostałe komunalne na nieokreślony, najczęściej dożywotnio. Zasady prywatyzacji skłaniają gminy do pozbywania się ok. 1% mieszkań komunalnych rocznie. Ponadto rozwiązanie umowy z najemcą mieszkania zakładu pracy niebędącym już pracownikiem tego zakładu napotyka na bariery związane z ochroną praw lokatorów. Dostęp do mieszkań tbs, budujących i zarządzających mieszkaniem bez zysku w celu zaspokajania potrzeb gospodarstw średnio zamożnych i mobilnych na rynku pracy, jest ograniczony przez małą podaż, warunki najmu, poziom kwalifikujących dochodów i partycypację finansową oraz niedobór publicznego wspomaganie. Co więcej, istnieją pomysły prywatyzacji zasobu tbs, a partycypacja nabiera cech towaru. Czynsze za mieszkania w zasobie prywatnym osób fizycznych i budowanym przez deweloperów wzrastają do wolnorynkowych. Mieszkania te są zatem niedostępne dla średnio zarabiających, poszukujących pracy i zmieniających miejsce zamieszkania. W związku z tym postawiono pytania: jakie mieszkania należy uznać w polskich warunkach za zasób na wynajem? Czy mieszkania na wynajem są dostępne dla różnych grup dochodowych ludności, w jakich formy własności funkcjonują oraz jakie jest ich rozmieszczenie względem rynku pracy? Czy w Polsce brak jest mieszkań na wynajem o zróżnicowanym standardzie dla grup ludności średnio zarabiających i w jaki sposób mają one powstawać? Czy środki publiczne winny wspomagać tworzenie takiego zasobu, czy jego najem? Czy i w jaki sposób kryzys ekonomiczny ograniczający budownictwo mieszkaniowe może pobudzać rynek najmu mieszkań? Czy tworzyć odrębne przepisy najmu i ochrony praw lokatorów?

Witold A. Werner, omawiając skalę i przyczyny migracji wewnętrznych i zewnętrznych, wychodzi z założenia, że problem dostępności mieszkań jest ściśle związany z mobilnością ludności. Udowadnia tezę o podstawowych przyczynach migracji, sprowadzających się do poszukiwania pracy i ogólnie lepszych warunków indywidualnego rozwoju, czemu służą bezpośrednio mieszkania na wynajem. Wanda Urbańska zwraca uwagę na dostępność mieszkań na wynajem w krajach Unii Europejskiej jako wynik przyjętej polityki mieszkaniowej. Przypomina, że sektor mieszkań społecznych był w Europie Zachodniej znacznie wspierany środkami publicznymi podczas dużego deficytu mieszkaniowego. Jan Kornilowicz skupia się nad pytaniem, czy w Polsce można budować mieszkania czynszowe. Zestawia między innymi dwie symptomatyczne okoliczności. W Polsce międzywojennej ta forma zaspokajania potrzeb mieszkaniowych była bardzo rozpowszechniona również wśród

⁴¹ *Dostępność mieszkań sprzyjająca mobilności społecznej i rozwojowi gospodarczemu*, PRM, z. 2/3/4, 2008, s. 55-117.

grup ludności o wysokich dochodach. W III Rzeczypospolitej ze względów politycznych i ekonomicznych uznaje się, że dominująca i preferowana winna być indywidualna własność mieszkań.

W podsumowaniu dyskusji podkreślono, że dostępność mieszkań na wynajem jest istotna i oczekiwana przez środowisko samorządowe, deweloperskie i potencjalnych najemców. Kryzys gospodarczy, wpływający ujemnie na inwestowanie w mieszkania własnościowe, może spowodować wzrost wynajmu mieszkań jako drogi do własnego mieszkania w bardziej sprzyjających warunkach ekonomicznych. Wynajem mieszkań dostępnych finansowo i sprzyjających mobilności na rynku pracy wymaga zatem poszukiwania kierunków rozwoju tego segmentu mieszkalnictwa wraz z formami jego wspomagania finansowego ze środków publicznych. H. Zaniewska w podsumowaniu syntetyzuje pożądane kierunki zwiększania zasobu mieszkań na wynajem, w tym konieczność szerszego dostępu do mieszkań tbs przez rozwój tej formy budownictwa, większy udział pracodawców w finansowaniu inwestycji tbs oraz traktowanie tych mieszkań jako formy przejściowej do własności mieszkaniowej, co postuluje tylko część zabierających głos w dyskusji. Podnosi dalej likwidację barier ochrony lokatorów, wspomaganie korzystnymi podatkami budujących i wynajmujących mieszkania oraz wykorzystanie w budownictwie czynszowym partnerstwa publiczno-prywatnego. Podkreśla potrzebę wzmoczonych badań mieszkaniowych, zwłaszcza nad efektywnym popytem na mieszkania czynszowe i ich podażą, oraz określenia procedury udostępniania mieszkań na wynajem. Przydatne są tu doświadczenia państw Unii, osiągających wysoki stopień zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przy wspomaganii dostępności mieszkań. Zatem w miastach około 30% zasobu powinny stanowić subwencjonowane mieszkania na wynajem, dostępne także w celu pozyskania pracowników niezbędnych do właściwego funkcjonowania miasta⁴².

Ocenie istotnych elementów i perspektyw polityki mieszkaniowej służy pionierskie opracowanie Adama Kowalewskiego i Tomasza Żelawskiego⁴³. Autorzy poruszają tematykę mieszkaniową w Polsce jeszcze niebadaną. Podejmują wyzwanie skonstruowania monitoringu sektora mieszkaniowego o znaczeniu międzynarodowym, uniwersalnym w zachodnim kręgu cywilizacyjnym. Bezpośrednim celem pracy jest przegląd wybranych systemów ewidencji danych statystycznych o mieszkalnictwie oraz szkic wstępnej koncepcji zakresu monitoringu sektora mieszkaniowego. Praca A. Kowalewskiego i T. Żelawskiego ma generalnie zadanie o wiele ambitniejsze. Jest nim uruchomienie procesu tworzenia skoordynowanego zbioru danych o sektorze mieszkaniowym, uzasadniającego powołanie Europejskiego Centrum Monitorowania Mieszkalnictwa.

Autorzy dokonują przeglądu systemów monitorowania mieszkalnictwa w Polsce, Wielkiej Brytanii i Niemczech oraz w Eurostacie jako instytucji w UE. Rozpatrują także inne wybrane międzynarodowe systemy statystyczne zawarte w dokumentach ONZ, konwencjach międzynarodowych oraz pracach organizacji zawodowych i badawczych. Wstępna koncepcja zakresu monitoringu sektora mieszkaniowego obejmuje pięć generalnych płaszczyzn

⁴² Ibidem.

⁴³ A. Kowalewski, T. Żelawski, *Monitoring sektora mieszkaniowego. Zakres monitoringu sektora mieszkaniowego w wybranych krajach Unii Europejskiej i przez organizacje międzynarodowe – wstępny przegląd*, konsult. H. Zaniewska, współpr. A. Watoła, IRM, Kraków 2008 (maszynopis).

ewidencji danych. Pierwszą tworzą informacje dotyczące mieszkania i mieszkańców. Druga związana jest ze środowiskiem mieszkaniowym i warunkami życia. Płaszczyznę trzecią wypełniają zagadnienia użytkowania mieszkania i bezpieczeństwa zamieszkiwania. Jako płaszczyzna czwarta umieszczone są: polityka miejska, planowanie, finansowanie i budowa. Problematyka zarządzania i eksploatacji wyznacza płaszczyznę piątą.

Autorzy proponują przygotowanie indeksu problemów, które są przedmiotem monitoringu i zainteresowania państw UE, zwłaszcza władz centralnych. Przewidują skatalogowanie problemów będących przedmiotem dokumentów Unii, zawartych w rezolucjach, uchwałach i raportach ONZ oraz jej agencji a także w pracach jednostek naukowo-badawczych. Widzą potrzebę technicznej i ekonomicznej oceny możliwości zbierania wiarygodnych i aktualnych danych oraz ich unaczęśniania. Zakładają przyszłą harmonizację statystyki państw Unii, czemu sprzyjać będzie monitoring sektora mieszkaniowego jako podstawa unifikacji statystyki mieszkaniowej w ramach powstawania europejskiego, zintegrowanego systemu statystyki.

A. Kowalewski i T. Żelawski słusznie podkreślają poszerzanie się obszaru zainteresowania instytucji unijnych kwestiami mieszkaniowymi państw członkowskich. Monitorowanie mieszkalnictwa w państwach Unii obejmie na ogół, co najmniej trzy poziomy agregacji: krajowy, regionalny i lokalny. Regułą w większości państw UE jest udział władz centralnych w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. Zakres i środki interwencji są zróżnicowane, co połączone jest w sposób zwrotny z zakresem gromadzonych przez władze publiczne informacji o sektorze mieszkaniowym. Do państwowych koncepcji polityki mieszkaniowej dostosowana jest wszakże na ogół budowa i struktura monitoringu, w związku z czym jego zakres przedmiotowy bywa bardzo różny. Kwestie wskazane przez autorów będą miały istotny wpływ na kształt i rozwój monitoringu europejskiego oraz konieczność elastycznych zasad jego budowy.

W drugim etapie badań przewidziano opracowanie wstępnej koncepcji Europejskiego Centrum Monitorowania Mieszkalnictwa. Podstawowym problemem będzie tu skonstruowanie zasad koordynacji prac ECMM z działalnością innych instytucji unijnych i pozaunijnych, prowadzących badania dotyczące mieszkalnictwa i urbanizacji, aby ustrzec się dublowania poczynań. Prowadzić to powinno w trzecim etapie do inicjatywy na forum Wspólnoty oraz podjęcia bezpośrednich prac organizacyjnych związanych z powstaniem ECMM⁴⁴.

6. Wnioski i spostrzeżenia

W przeprowadzonej analizie wskazane są zagadnienia i kierunki badań kadry naukowej Zakładu Mieszkalnictwa Instytutu Rozwoju Miast w latach 2003-2008. Nie jest natomiast podjęta oczekująca odrębnego opracowania szersza ocena prac ZM IRM w kontekście polityki mieszkaniowej prowadzonej przez władze państwowe i samorząd terytorialny. Wypracowana przez środowisko naukowe wywodzące się z dawnych instytutów resortowych zajmujących się mieszkalnictwem, kontynuowana przez badaczy ZM IRM metodyka badań, ich wyniki oraz wpływające z tego poglądy naukowe dokumentują

⁴⁴ Ibidem.

i uświadamiają wszakże istotne przemiany, cechy i mankamenty polityki mieszkaniowej w Polsce w latach 2003-2008.

Mały zespół pracujący w Zakładzie Mieszkalnictwa IRM nie jest w stanie zastąpić jednostki badawczej, jaką był Instytut Gospodarki Mieszkaniowej. Jest tak przede wszystkim w zakresie zbiorowych propozycji, ekspertyz, raportów i ocen dotyczących zagadnień strukturalnych polityki mieszkaniowej. Przy tych pozytywach, zaznacza się także niedobór prac syntetycznych, odnoszących się do założeń i cech polityki mieszkaniowej państwa. Widoczne jest poza tym ograniczenie badania sytuacji, aspiracji, potrzeb i polityki mieszkaniowej w odniesieniu do ludności młodej i starszej wiekiem. Rozszerzone są jednak coraz istotniejsze badania uwarunkowań zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności ubogiej i zmarginalizowanej oraz możliwości rozwijania budownictwa komunalnego.

Zachowują aktualność badania finansowo-ekonomicznych zależności rozwoju budownictwa i gospodarki mieszkaniowej. Z przyczyn obiektywnych, związanych z mętnością i pozorną radykalnością tworzonych i zmienianych dyktatem polityków zapisów prawnych ustają w zasadzie w ZM IRM badania nad spółdzielczością mieszkaniową. Do tradycji całościowego rozumienia zadań polityki mieszkaniowej nawiązują natomiast badania związane z monitoringiem mieszkaniowym w Polsce oraz wielce obiecujące badania w zakresie tworzenia podstaw Europejskiego Centrum Monitorowania Mieszkalnictwa. Pomysł ECMM wywołuje potrzebę powołania w Polsce ministerstwa zajmującego się mieszkalnictwem. W konsekwencji wskazuje na konieczność utworzenia, a w zasadzie reaktywowania odpowiadającej mu rangą placówki badań mieszkaniowych, jaką był dawniej IGM. Stanowić to może ważny czynnik koniecznego prospołecznego zwrotu w rozwoju polityki i sytuacji mieszkaniowej także w Polsce.

Zgodnie z tradycją IGM badania Zakładu Mieszkalnictwa IRM nawiązują do podejścia naukowego bazującego na celach społecznych. Podejście to jest dalekie np. od dopuszczania bezdomności w sytuacji rozwiniętego rynku mieszkaniowego. Równowaga mikroekonomiczna na lokalnych rynkach mieszkaniowych nie może być bowiem utożsamiana z równowagą ogólną, a nade wszystko społeczną, od której przecież zależy sprawne funkcjonowanie kapitalizmu. Forsowanie kredytów na zakup prywatnych nieruchomości mieszkaniowych jest groźne dla ogólnej równowagi społeczno-gospodarczej.

Wywodzący się ze Stanów Zjednoczonych AP, zrodzony nadmiernym doktrynalnym kreowaniem indywidualnej własności nieruchomości mieszkaniowych globalny kryzys gospodarczy widoczny także w rozwiniętych rynkowych gospodarkach Europy, jest jak inne przeszłe kryzysy pouczający. Na tym tle niezrozumiała wydaje się w Polsce zbytnia wiara czynników decyzyjnych w dobroczynną ekspansję sektora prywatnego, ostatnio także – wbrew stanowisku ZM IRM – w zakresie zasobu tbs. Związane z tym złudzenia są oparte na wprowadzaniu regulacji wykorzystujących przede wszystkim immanentnie krótkookresowe w zakresie mieszkalnictwa zależności i mechanizmy rynkowe. W szerszej perspektywie jasne jest, że krąg działania niekontrolowanych mechanizmów rynku zacieśnia się. Tymczasem rynek może być w sytuacji aktywnej, korygującej roli sektora publicznego dobrym weryfikatorem rzadkości czynników produkcji i odpowiadającej temu struktury cen.

W funkcji tej jest między innymi wykorzystywany w sprawdzonej długookresowej polityce mieszkaniowej o nachyleniu społecznym⁴⁵.

Praktyka finansowania mieszkalnictwa ujawnia wadę systemową kapitalizmu, w mniejszym stopniu – rynku. Nadrzędna jest tu bowiem – nieznaną oddziaływaniu praw rynku w gospodarce kapitalistycznej – rola zrównoważonych stosunków własnościowych, między innymi w mieszkalnictwie. Błędem jest szukanie podstawowych przyczyn kryzysów tej gospodarki w sferze finansowej, bez doceniania w tym zakresie harmonijnej struktury własności rzeczowych składników majątku trwałego, narodowego, w tym mieszkań.

RESEARCH CONDUCTED BY THE HOUSING DEPARTMENT OF THE INSTITUTE OF URBAN DEVELOPMENT 2003-2008

Abstract. The report was prepared in connection with the fifth anniversary of the operation of the Housing Department in the Institute of Urban Development. This is an attempt at analysis and evaluation of research as well as of contents of basic publications developed in that research unit. The Housing Department is presently the only institution in Poland that focuses its activities on housing issues. So far, the Department's scientific and publication output has not been a subject of recapitulating analyses and a synthesising look.

Key words: social problems of housing, financial and economic issues of housing and construction, housing issues as sustainable development factors, elements of housing policy structure and evaluation.

Dr hab. Maciej Cesarski
Prof. nadzw. w Szkole Głównej Handlowej
Warszawa

⁴⁵ J. Giecwicz, *Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920-2005*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2008 (recenzja M. Cesarski, „Człowiek i Środowisko” 2008 nr 1-2, s. 121-129).