Janusz W. Bandurski

Znaczenie mieszkania dla Kowalskich

Jednym z podstawowych zadań państwa jest stworzenie obywatelom możliwości zaspakajania ich potrzeb, zarówno tych indywidualnych, jak i zbiorowych. Wśród nich są zarówno te podstawowe, warunkujące ich byt, jego stabilizację i zapewniające godność i satysfakcję z wykonywanej pracy jak i potrzeby wyższego rzędu (uznania społecznego czy samorealizacji). Dlatego też poszczególne potrzeby mają dla ludzi różne znaczenie. Od wieków zasadnicze znaczenie ma dla nich możliwość zaspakajania potrzeb podstawowych. Najczęściej wyodrębniane są ich dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje potrzeby fizjologiczne, określane jako bytowe. Są to potrzeby wyżywienia, mieszkania, ubioru itp. Potrzeby te mogą być zaspakajane w wyniku stabilnego zatrudnienia obywateli i uzyskiwania przez nich dochodów stwarzających możliwość bytu oraz posiadania mieszkania. Drugą grupę stanowią potrzeby bezpieczeństwa. Można je określić jako zabezpieczenie bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego oraz jego stabilizację. O bezpieczeństwie obywateli decyduje zarówno bezpieczeństwo kraju i jego stabilizacja, jak i warunki ich funkcjonowania i bytu. Dlatego też, dla bezpieczeństwa poszczególnych obywateli, istotne znaczenie ma zarówno pozyskanie stabilnego zatrudnienia, odpowiadającego ich kwalifikacjom, „godziwego" wynagrodzenia, przychylnych warunków w pracy, jak i możliwość zapewnienia niezbędnych warunków bytu, jemu i jego rodzinie. Wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywatela ma także poziom i stabilność rozwiązań prawnych określających charakter państwa i jego funkcjonowania, w tym przestrzeganie demokratycznych zasad jego funkcjonowania jak i zapewnienie odpowiednich warunków prowadzenia działalności gospodarczej. W szerszym zakresie, na poczucie bezpieczeństwa obywatela oddziałuje również otoczenie międzynarodowe i polityka zagraniczna państwa. Stan rozwoju tych czynników określa stopień wolności obywatela i zapewniania godności pracy oraz warunków dla zaspakajania ich potrzeb wyższego rzędu. Wśród wszystkich czynników kształtujących warunki bytowe ludzi podstawowe znaczenie ma kwestia pracy i możliwość pozyskania mieszkania. W Polsce, podobnie jak w innych państwach, możliwość pozyskania mieszkania ma szczególne znaczenie i jest istotnym czynnikiem kształtującym postawy jej mieszkańców. Z tego też względu kwestia możliwości zaspakajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, i poszukiwanie rozwiązań istniejącego problemu ma szczególne znaczenie zarówno dla poszczególnych Kowalskich , jak i dla wszystkich obywateli, a w konsekwencji również całego państwa.

Jak to dawniej bywało

Dla większości ludzi wśród podstawowych potrzeb szczególne znaczenie ma możliwość posiadania mieszkania. Na przestrzeni wieków potrzeby mieszkaniowe członków społeczeństw, lub tylko poszczególnych ich grup czy klas, były różnie zaspakajane. Najczęściej jednak były one przedmiotem zainteresowania i konkretnych działań nie tylko poszczególnych osób, czy grup społecznych ale również ich władców. Budowano miasta i w sposób zorganizowany wsie. Zamożna ludność miejska budowała kamienice (domy mieszczańskie) a najbogatsi zamki i pałace. Wszystkie nieruchomości stanowiły własność prywatną osób fizycznych lub ich

organizacji (kościelnych lub samorządowych). Jednocześnie, w miarę rozwoju gospodarczego państw, czy tylko regionów i organizacji miejskich, tworzono możliwości noclegu czy pobytu w istniejących karczmach, zajazdach czy hotelach. Rozwiązania takie nie zapewniały jednak potrzeb wszystkich grup społecznych, w tym szczególnie osób zainteresowanych wynajmem lokalu na pewien okres czasu, lub tych, których nie stać było na kupno mieszkania. Takie potrzeby, jak i formy ich zaspakajania zaczęły nabierać znaczenia w miarę rozwoju gospodarczego, i szczególnie ośrodków miejskich czy gospodarczych. Jednak nawet one okazywały się niewystarczające a często również niedostępne dla ludzi niezamożnych lub wręcz biednych.

W sytuacji lokalowej znacznej części mieszkańców miast i różnych ośrodków gospodarczych istotne zmiany następowały poczynając od pierwszej połowy XIX wieku. Najczęściej były one konsekwencją postępującego rozwoju gospodarczego i związanych z nim przemian społecznych. Problem ten nabrał szczególnego znaczenia w związku z rozwojem przemysłu oraz zmianami w rolnictwie i napływem do miast tysięcy ludzi o różnym statusie materialnym, a szczególnie poszukujących zatrudnienia w powstających i rozwijających się przedsiębiorstwach. Dlatego też, równocześnie z rozwojem ośrodków gospodarczych, a szczególnie miast, zaczęło rozwijać się budownictwo czynszowe przeznaczone zarówno dla ludzi zamożnych jak i o niskim statusie materialnym. W większości rozwijających się ośrodków miejskich budowano domy i okazałe kamienice z mieszkaniami na wynajem , często luksusowe i okazałe, o wysokim standardzie wykończenia ale z uwagi na wysokie koszty wynajmu, niedostępne dla osób mniej zamożnych, czy robotników. Jednocześnie właściciele wielu, szczególnie dużych fabryk, w celu zapewnienia pracowników niezbędnych dla ich działalności, budowali fabryczne budynki mieszkalne. Były to początki budowy osiedli robotniczych, mieszkań „służbowych” i budownictwa , określanego później jako „zakładowe”. Pracownicy i ich rodziny zamieszkiwali w nich w związku z zatrudnieniem w danym przedsiębiorstwie , czy organizacji gospodarczej. Wiele takich zespołów mieszkalnych powstało na terenach Niemiec, Francji i Wyspach Brytyjskich. Również na terenach obecnej Polski powstawały osiedla ze słynnymi „familokami’, budynkami wielorodzinnymi z mieszkaniami przeznaczonymi dla pracowników kopalń i hut na Śląsku. Podobny charakter miały tzw. famuły, czyli domy mieszkalne budowane przez największych łódzkich fabrykantów Scheiblera i Grohmanna dla pracowników zatrudnionych w ich fabrykach. Również na terenach obecnej Polski Centralnej budowano podobne domy i osiedla. Najlepszym tego przykładem jest osiedle fabryczne wybudowane przy przędzalni i tkalni w Żyrardowie. Wybudowano osiedle na terenie , którego były nie tylko domy mieszkalne ale również pralnie dla robotników, szpital, szkoły , ochronka , resursa a nawet kościoły. Podobną rolę spełniały również inne zespoły domów budowane zarówno w drugiej połowie XIX wieku, jak i na początku XX wieku, oraz hotele robotnicze. Hotele takie umożliwiały pracownikom zamieszkanie na czas ich zatrudnienia u określonego pracodawcy. Równolegle do budowy domów z mieszkaniami dla pracowników poszczególnych fabryk czy hoteli robotniczych, budowano domy, najczęściej wielorodzinne, z małymi i tanimi mieszkaniami tzw. czynszówki, przeznaczonymi na wynajem dla robotników. Wraz z rozwojem tego typu budownictwa mieszkaniowego wyodrębniła się grupa osób inwestujących w takie nieruchomości i czerpiących dochód z ich wynajmu. Powstała więc specyficzna grupa ich właścicieli, określana jako „kamienicznicy’’ oraz zarządców takich domów i ich obsługujących (administratorów i dozorców).

Zapotrzebowanie na mieszkania przeznaczone na wynajem miało istotny wpływ na rozwój taniego budownictwa i obniżanie standardu budowanych domów. Stąd też, budynki mieszkalne

dla robotników, a szczególnie „czynszówki”, miały niskie standardy wyposażenia. Mieszkania wynajmowane w robotniczych „czynszówkach „ były z zasady bardzo małe i niezwykle zagęszczone oraz o bardzo niskim standardzie wyposażenia technicznego. Na istniejącą sytuację mieszkaniową oraz jej stan sanitarny, wpływ miał również wysoki przyrost naturalny i nieustający napływ do miast ludności wiejskiej. Warunki te, z jednej strony sprzyjały rozwojowi chorób i powstawaniu epidemii a z drugiej powodowały konieczność szukania innych metod poprawy sytuacji lokalowej, szczególnie najbiedniejszej części społeczeństwa. Możliwości jej poprawy zaczęto szukać w budownictwie spółdzielczym , jak i w obronie najemców lokali. Najwcześniej bo już w 1902 roku w Toruniu, na terenie zaboru pruskiego, założono pierwszą spółdzielnię mieszkaniową. Z kolei na terenie zaboru rosyjskiego, w Łodzi, w 1913 roku, zorganizowano Towarzystwo Własnych Mieszkań „Nasz Dach” a w 1915 roku powołano Stowarzyszenie dla Obrony Lokatorów „Lokator”. Stowarzyszenie to miało bronić najemców mieszkań, którym groziły szykany ze strony właścicieli, z eksmisją włącznie. Stowarzyszenie to szukając rozwiązań istniejących sytuacji, podjęło budowę tanich mieszkań dla robotników. W rozwoju tego rodzaju budownictwa mieszkaniowego szukano możliwości rozwiązywania trudnej sytuacji znacznej części społeczeństwa. O niej świadczy udział mieszkań jednoizbowych w ogólnej ich ilości. W Polsce, w 1921 roku stanowiły one ponad 36% , a w niektórych miastach ponad 50% np. w Łodzi lokale jednoizbowe stanowiły 63% ogólnych zasobów. O ówczesnej sytuacji świadczy również fakt, że w ponad 476 tys. mieszkaniach jednoizbowych mieszkało ponad milion mieszkańców miast ówczesnej Polski (na ogólną ich liczbę w 1921 roku ponad 6,5 mln), w 38 tys. izb mieszkały dwie rodziny a w 5 tys. trzy i więcej rodzin. W następnych latach stan ten nie uległ poprawie, gdyż w 1931 roku na ogólną ilość 1930 tys. mieszkań 36,6% stanowiły mieszkania jednoizbowe a 32,3 % dwuizbowe. Z ogólnej ich ilości aż 44% było mieszkaniami przeludnionymi.

W istniejącej wówczas sytuacji, bezpośrednio po uzyskaniu niepodległości Sejm Rzeczypospolitej, już 1 sierpnia 1919 roku, przyjął ustawę o Państwowym Funduszu Budowlanym, a 29 października 1920 roku ustawę o spółdzielniach. Tym samym określono zasady tworzenia i funkcjonowania różnego rodzaju spółdzielni, w tym również mieszkaniowych. Zgodnie z utworzonym systemem, zarejestrowane spółdzielnie mieszkaniowe mogły ubiegać się o niskooprocentowane kredyty (3%) ze specjalnych funduszy państwowych , do wysokości 90% kosztów inwestycji, których spłata była rozłożona na 20 lat. Utworzenie funduszu budowlanego umożliwiło organizowanie i rozwój wielu spółdzielni mieszkaniowych, szczególnie na terenie Warszawy a nawet stowarzyszeń lokatorów. Przykładem takiej organizacji było zorganizowane wówczas Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Lokatorów WSM „Szklane Domy”. Zaciąganie przez spółdzielnie tanich kredytów budowlanych umożliwiło wybudowanie, tylko w latach 1924 – 1937, blisko 96 tys. mieszkań z ponad 259 tys. izb. W wyniku wdrażania przyjętych rozwiązań, spółdzielczość stała się zauważalnym właścicielem zasobów mieszkaniowych i istotnym czynnikiem oddziaływującym na sytuacje mieszkaniową wielu tysięcy rodzin. O wadze tego problemu nie tylko w Polsce, ale w większości państw w Europie, świadczy zorganizowanie już w 1928 roku w Paryżu Międzynarodowego Związku do Spraw Mieszkaniowych. Organizacja tego Związku, z udziałem polskich przedstawicieli, dała początek międzynarodowej współpracy spółdzielni mieszkaniowych i wspierania działań do kształtowania prawnych form ich funkcjonowania.

Zauważalnym, aczkolwiek marginalnym, czynnikiem kształtującym rynek mieszkaniowy było budownictwo samorządów terytorialnych. Tylko w latach 1934 – 1938 samorządy te, przy wykorzystaniu kredytów Towarzystwa Osiedli Robotniczych, wybudowały 3613 mieszkań z

7050 izbami. Lokale te miały charakter komunalny, socjalny i interwencyjny. Przydzielanie takich mieszkań osobom ubogim, spełniającym określone kryteria, traktowane było, podobnie jak i obecnie, jako forma pomocy socjalnej. W okresie międzywojennym działalność ta jednak koncentrowała się głownie na likwidacji bezdomności. Po zakończeniu działań pierwszej wojny światowej, w większości miast były rzesze ludzi pozbawionych mieszkań i możliwości zarobku. Dlatego też, dla nich tworzono możliwości zamieszkania. Polegały one na organizowaniu wyodrębnionych osiedli., najczęściej składających się z szeregu drewnianych baraków, a często również namiotów i innych prowizorycznych schronisk. W samej Warszawie zorganizowano kilka takich osiedli i wiele schronisk. Przeznaczone one były dla bezrobotnych i innych osób nie mogących płacić czynszu w wynajmowanych mieszkaniach oraz bezdomnych, a w przypadku osiedla w Warszawie, przy Dworcu Gdańskim również dla tzw. „białych Rosjan". Osiedle to wybudowane zostało w 1922 roku i składało się z 31 baraków i namiotów, w których zamieszkało ponad 930 osób. W miarę upływu czasu, osiedle to powiększyło się o szereg „bud' wybudowanych z różnych materiałów oraz ziemianek. Bezdomni zamieszkali również w szeregu pomieszczeń sąsiedniego fortu. Największe osiedle dla bezdomnych w Warszawie było na Annopolu, wybudowane w 1927 roku, w którym na początku mieszkało 810 rodzin. Samo osiedle składało się z 41 baraków o różnej konstrukcji, z doprowadzoną do niego siecią wodociągową i kilku latarniami gazowymi. W okresie, od jego wybudowania do 1938 roku liczba jego mieszkańców zwiększyła się z 3329 do prawie 12 tys. osób. Stało się ono najgorzej ocenianą i najniebezpieczniejszą częścią miasta. Podobne ośrodki „mieszkaniowe" organizowano również na terenie większości pozostałych dzielnic Warszawy – na ulicach Leszno. Moczydło, Okopowa czy Lubelska (w dawnej fabryce obuwia – Polus) i Podskarbińska. Najczęściej pobyt w takich ośrodkach nie był bezpłatny. Kosztował on od kilku groszy do kilkunastu złotych. Dlatego też notowano wówczas fakty zamieszkiwania, czy tylko nocowania „pod mostem", w nieużytkach czy nawet pod łodziami znajdującymi się na brzegu rzeki.
Pod koniec lat 30. pomimo podejmowanych działań, w krajowych zasobach mieszkaniowych ponad 90% stanowiły domy prywatne a kwestia braku mieszkań i bezdomności części mieszkańców pozostała jednym z podstawowych problemów międzywojennej Polski.

Sytuacja mieszkaniowa Kowalskich po 1944 roku

Na kształt Polski po drugiej wojnie światowej, jej granice, sytuację polityczną i gospodarczą decydujący wpływ miały decyzje aliantów podjęte podczas konferencji w Teheranie, Jałcie i Poczdamie. W konsekwencji podjętych wówczas decyzji, państwo polskie utraciło na rzecz ówczesnego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich 178 tys. km kwadratowych tj. 48% dotychczasowej jej powierzchni a jako rekompensatę uzyskało 101 tys. km kwadratowych terenów państwa niemieckiego. Trzeba stwierdzić, że włączone do państwa polskiego ziemie północne i zachodnie były na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego i kulturalnego niż ziemie utracone. Jednocześnie Polska stała się państwem narodowym, gdyż tylko 1,5 % jej obywateli było innej narodowości niż polska. W okresie międzywojennym tylko 69% obywateli Polski uważało język polski za swój język narodowy. W trakcie działań wojennych zniszczono lub skradziono ponad 2/5 jej dóbr kulturalnych, 162 tys. budynków mieszkalnych, 50% infrastruktury technicznej miast i osiedli oraz tysiące kilometrów infrastruktury kolejowej i drogowej. W nowych granicach Polski, działania wojenne spowodowały ubytek około 2 mln mieszkań. Dlatego też, celem władz powstałej w1944 roku Rzeczypospolitej Polskiej, była nie tylko odbudowa państwa w nowych jego granicach i o nowym ustroju politycznym, społecznym i

ekonomicznym ale i jego rozwój.
Wśród wielu nowych zadań, państwo bazując na politycznych założeniach przyjętego systemu politycznego i gospodarczego, podjęło się zadania zapewnienia obywatelom mieszkań. Dlatego też, już w 1944 roku podjęto się odbudowy i rozwoju budownictwa mieszkaniowego, opartego na nowych zasadach społecznych i ekonomicznych. Dla jego realizacji rozpoczęto, finansowaną ze środków państwowych, zarówno odbudowę jak i budowę nie tylko domów mieszkalnych i ich infrastruktury, ale również różnego rodzaju zakładów produkcyjnych i obiektów użyteczności publicznej. Jednocześnie, dekretem z dnia 21 grudnia 1945 roku wprowadzono przymusową gospodarkę lokalami mieszkalnymi. W jej ramach ustalono normy powierzchni mieszkań przypadające na jednego mieszkańca i wprowadzono, będący tego konsekwencją, administracyjny przydział lokali jako kwaterunkowe oraz system „dokwaterowania" mieszkańców teoretycznie do największych, ponad pięcioizbowych mieszkań już zamieszkałych. Z tego systemu, jako jednej z metod rozwiązywania sytuacji mieszkaniowej zrezygnowano dopiero po 1956 roku.
Bezpośrednio po zakończeniu wojny podstawowymi zadaniami w zakresie budownictwa mieszkaniowego było nie tylko odbudowanie zburzonych budynków, jak i zniszczonej infrastruktury technicznej ale również budowa nowych domów. Pomimo trudnej sytuacji gospodarczej państwa i społeczeństwa , już w latach 1945 – 1946 wyremontowano około 70 tys. izb korzystając z rozbiórkowych materiałów budowlanych oraz wybudowano wiele tysięcy nowych. Nasilenie procesu odbudowy nastąpiło w ramach 3 – letniego planu odbudowy kraju na lata 1947 – 1949. W okresie tym wyremontowano około 500 tysięcy izb i wybudowano około 300 tys. nowych. Równolegle do odbudowy i budowy nowych mieszkań i infrastruktury technicznej miast uruchamiano wiele fabryk tworząc nowe miejsca pracy. Zgodnie z założeniami politycznymi, główny ciężar finansowania odbudowy przyjęło na siebie państwo a wykonawstwo spoczęło na państwowych i społecznych przedsiębiorstwach budowlanych. Dla jego zintensyfikowania, w samych przedsiębiorstwach propagowano współzawodnictwo pracy i tworzono „trójki murarskie". Mieszkania przydzielano mieszkańcom bezpłatnie, a oni zobowiązani byli jedynie do opłaty czynszu i kosztów eksploatacji. W tym czasie, rozwój budownictwa mieszkaniowego polegał głównie na budowie mieszkań komunalnych, a w następnych okresach również zakładowych. Budownictwo zakładowe polegało, podobnie jak to miało miejsce w poprzednich okresach, na budowie mieszkań przez przedsiębiorstwa dla zatrudnionych w nich pracowników. Mieszkania te pracownicy otrzymywali bezpłatnie. Jednocześnie organizowano dla nich opiekę medyczną - publiczną i zakładową. Przy wielu przedsiębiorstwach organizowano również przychodnie lekarskie, a przy większych nawet szpitaliki zakładowe. Zakładano nowe przedszkola i żłobki, publiczne i zakładowe. Rozwijał się system zorganizowanego wypoczynku pracowników. Zakładano ośrodki sportowe i wczasowe. Wszystkie te działania uatrakcyjniały pracę w miastach i przenoszenie się ludzi do nich ze wsi.
Bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych szczególne znaczenie nadano odbudowie Warszawy. Bezpośrednio po jej wyzwoleniu podjęto prace nad realizacją decyzji z dnia 3 stycznia 1945 roku o odbudowie stołeczności Warszawy. Dla jej realizacji, dekretem z 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, nazywanego dekretem Bieruta, przejęto na własność ówczesnej gminy Warszawa wszystkie grunty znajdujące się w przedwojennych granicach miasta. Podkreślić trzeba jednak, że niezależnie od późniejszych ocen tego dekretu, umożliwił on wówczas odbudowę miasta ze środków państwa. Jednocześnie opracowano plan i program realizacji najważniejszych inwestycji w mieście. Już w dniu 22 lipca 1949 roku przekazano do użytku Trasę W-Z, pierwszą

po wojnie większą inwestycję komunikacyjną w Warszawie. Wraz z oddaniem do użytku Trasy W-Z , ukończono budowę pierwszych w Warszawie osiedli mieszkaniowych – osiedla Mariensztat oraz Praga I.
W okresie kolejnego planu gospodarczego, planu 6 – cio letniego, wybudowano szereg nowych fabryk, zakładów chemicznych, fabryk samochodów i wiele innych oraz w ich sąsiedztwie osiedla mieszkaniowe a nawet miasta np. Nową Hutę. Jednym z ważnych celów tego planu była poprawa warunków mieszkaniowych ludności. Wszystkie te inwestycje umożliwiły przekształcenie kraju z rolniczo – przemysłowego w przemysłowo – rolniczy. Rozwój przemysłu nasilił proces emigracji ludzi ze wsi do miast. Jednak na skutek koncentracji inwestycji w przemyśle ciężkim i obronnym nie zrealizowano zadań w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego i przemysłów produkujących na zaopatrzenie rynku. Realizując go już w latach 1950 – 1955 wybudowano 400 tys. nowych mieszkań tj. średniorocznie ponad 65 tys. Ilość ta była jednak niewspółmierna do istniejących potrzeb, gdyż małżeństw tylko w tym okresie zawarto czterokrotnie więcej. Sytuacja ta pogłębiła już i tak trudną sytuację mieszkaniową w miastach oraz zwiększyła trudności zaopatrzenia rynku wewnętrznego. Zwiększała się więc skala potrzeb mieszkaniowych a same mieszkania stały się towarem luksusowym. Według prognozy potrzeb na mieszkania, opracowanej przez ówczesny Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, w latach 1961 – 1965 należało wybudować około 700 tys. mieszkań. Wybudowano ich jednak mniej.
W tej sytuacji, jesienią 1956 roku Komitet Centralny PZPR sformułował założenia „nowej polityki mieszkaniowej”, zgodnie z którymi należało ograniczyć budowanie mieszkań udostępnianych obywatelom przez państwo za symboliczne czynsze. Zgodnie z tymi założeniami należało wprowadzić budownictwo oszczędne i rozwijać budownictwo spółdzielcze z angażowaniem środków finansowych przyszłych mieszkańców. Zgodnie z tymi założeniami , celem zwiększenia tempa budownictwa, zaczęto wprowadzać przemysłowe metody budownictwa mieszkaniowego w formie budownictwa wielkoblokowego i wielkopłytowego. Szczególnie ta ostatnia metoda, stosowana na zachodzie Europy, na początku w Holandii a następnie w Niemczech i innych państwach, była metodą skracającą cykl budowy, ale jednocześnie wymagającą specjalnych warunków ich stosowania. Jej stosowanie wymagało budowy specjalnych wytwórni do produkcji poszczególnych elementów oraz specjalnych środków technicznych do ich transportu i montażu, przez co była kosztowną metodą. Wdrażając ją wprowadzono jednocześnie tzw. budownictwo oszczędne. Generalnie polegało ono na obniżeniu standardów wykonawstwa i wyposażenia mieszkań oraz ich wielkości. W jej konsekwencji ograniczano wielkość mieszkań, budowano ciemne kuchnie i ograniczano sanitariaty, a także zmniejszano wysokość mieszkań. Przy ich zasiedlaniu wprowadzono normę 5 metrów kwadratowych powierzchni użytkowej na jednego mieszkańca.
Czynnikami hamującymi ówczesny rozwój budownictwa mieszkaniowego były ograniczone środki finansowe i materialne przeznaczane na ten cel przez państwo. Dlatego przyjęto, że podstawową rolę w rozwoju budownictwa mieszkaniowego powinna spełniać spółdzielczość mieszkaniowa umożliwiająca, nawet częściowe angażowanie środków finansowych ludności, a tym samym zmniejszającą presję na zaopatrzenie rynku wewnętrznego w towary konsumpcyjne. Dla realizacji tego zadania przyznawano spółdzielniom niskooprocentowane kredyty do wysokości 85% kosztów inwestycji. Realizacja zadań przez spółdzielnie uzależniona była jednak od decyzji poszczególnych rad narodowych, które decydowały o wskazaniu lokalizacji budowy domów lub ich zespołów, przyznaniu kredytów oraz materiałów. Kolejnymi podmiotami mającymi udział w realizacji budownictwa mieszkaniowego były przedsiębiorstwa.

Od roku 1958 w przedsiębiorstwach tworzono zakładowe fundusze mieszkaniowe przeznaczone na finansowanie budowy zakładowych domów mieszkalnych i kredytowanie budownictwa spółdzielczego (udzielanie tzw. pożyczek mieszkaniowych).
Zakładowe Fundusze Mieszkaniowe, podobnie jak działalność socjalna (żłobki, przedszkola, zakładowa służba zdrowia, zakładowe ośrodki wypoczynkowe, dopłaty do wczasów czy ośrodki sportowe) były finansowane przez przedsiębiorstwa w ramach działalności pozaoperacyjnej lub z ich funduszy socjalnych. Stąd też ich wpływ na wyniki finansowe działalności przedsiębiorstw.
Jednak głównym inwestorem mieszkaniowym w kraju stała się spółdzielczość. Wraz z przeniesieniem na nią tych zadań, władze partyjne nie zrezygnowały jednak z możliwości nadzoru nad nią i wpływu na jej funkcjonowanie. Dla zapewnienia realizacji tej roli, w 1961 roku przekształcono, utworzony w 1956 roku, Związek Spółdzielni Mieszkaniowych w Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego, który stał się obligatoryjnym związkiem wszystkich spółdzielni mieszkaniowych, z uprawnieniami do ingerowania w ich statuty oraz skład władz. W istotnym stopniu zmieniono również zasady ich członkostwa. Podstawowym sposobem otrzymania własnego mieszkania było zapisanie się do spółdzielni mieszkaniowej. Jednak powszechnie stosowaną praktyką było przyjmowanie w poczet ich członków osób kierowanych przez zakłady pracy i organizacje związkowe. Rady narodowe i przedsiębiorstwa współpracujące ze spółdzielniami miały również wpływ na przyjmowanie osób w poczet członków spółdzielni oraz kolejność przyznawania mieszkań. Osoby kierowane do spółdzielni przez takie instytucje, z zasady otrzymywały mieszkania poza kolejnością „zwykłych” członków spółdzielni, co automatycznie wydłużało ich czas oczekiwania na nie. W poszczególnych latach, co najmniej 20% (a w niektórych latach nawet ponad 60%) wybudowanych mieszkań przeznaczano dla „niezbędnych fachowców” pracowników przedsiębiorstw, administracji różnych szczebli oraz aparatu partyjnego i bezpieczeństwa. Tym samym spółdzielnie straciły swój społeczny charakter i przestały być dobrowolnym zrzeszeniem osób realizujących interesy swoich członków. Spółdzielczość mieszkaniowa stała się narzędziem realizującym politykę mieszkaniową państwa. Podejmowane przedsięwzięcia umożliwiły jednak wybudowanie w latach 1961 -1970 - 1,7 mln mieszkań tj. średniorocznie około 170 tys. Budowane lokale były, w zdecydowanej większości, małe i o niskim standardzie, umożliwiały jednak znacznej części obywateli pozyskanie samodzielnych mieszkań.
W całym dziesięcioleciu 1961 – 1970 zasoby mieszkaniowe zwiększyły się o 15%, do 8 081 tys. mieszkań, gdy jednocześnie liczba ludności kraju wzrosła o prawie 11% , do 32,642 mln osób. Wybudowanie takiej ilości mieszkań umożliwiło jednak zmniejszenie stopnia ich zagęszczenia z 4,08 do 3.94 osób w jednym lokalu. Działania te jednak tylko łagodziły, ale nie rozwiązywały trudnej sytuacji mieszkaniowej, gdyż na koniec tego okresu, średnio w 100 mieszkaniach funkcjonowało prawie 116 gospodarstw domowych. Dlatego też, wprowadzono rozwiązanie umożliwiające zakładanie tzw. książeczek mieszkaniowych, których założenie miało umożliwić przystąpienie do spółdzielni, gromadzenie środków finansowych na tzw. wkład członkowski i skracanie czasu oczekiwania na przydział lokalu. Wprowadzenie takich rozwiązań nie poprawiało sytuacji mieszkaniowej ludzi, a była ona w dalszym ciągu jedną z przyczyn narastania niezadowolenia i frustracji społeczeństwa.
Natomiast w latach 1971 – 1980, w okresie wdrażania tzw. manewru gospodarczego i pomimo występujących trudności gospodarczych, nie zmniejszono nakładów finansowych na budownictwo mieszkaniowe. Umożliwiło to wówczas wybudowanie 2 430 tys. mieszkań tj. średniorocznie ponad 240 tys. W rekordowym 1978 roku oddano do użytku 284 tysiące lokali. Posunięcie to umożliwiło budowanie znacznie więcej mieszkań niż we wcześniejszych latach i

uzyskanie, na koniec 1980 roku (po uwzględnieniu ubytków na skutek ich stanu technicznego i wyburzeń związanych z podejmowanymi inwestycjami), stanu zasobów mieszkalnych kraju w wysokości 9 996 tys. mieszkań. Nastąpiło więc pewne ich rozgęszczenie, średnio na jedno mieszkanie przypadało już nie 3,94 ale 3,66 mieszkańców. W latach 1971 – 1978 liczba mieszkańców kraju zwiększyła się o 10,7% tj. o niecałe 2,4 mln osób, natomiast liczba mieszkańców miast o 18%, tj. o ponad 3 mln osób. Pomimo znacznego wzrostu ilości budowanych mieszkań, pogorszyła się sytuacja zamieszkałych w nich rodzin, gdyż zwiększyła się ilość gospodarstw domowych prowadzonych w jednym mieszkaniu. Ilość takich gospodarstw prowadzonych średnio w 100 mieszkaniach zwiększyła się z 115,9 do 117,3. Jednak, pomimo intensywnego rozwoju budownictwa i stosowania przemysłowych metod budowania, sytuacja mieszkaniowa, szczególnie młodych małżeństw uległa pogorszeniu, a pozyskanie samodzielnego lokalu pozostawało dla nich nadal jednym z podstawowych problemów. Zmniejszenie ilości wybudowanych mieszkań nastąpiło po roku 1980, co było spowodowane zarówno trudnościami zaopatrzeniowymi, jak i strajkami pracowników szeregu przedsiębiorstw budowlanych.

W kolejnej dekadzie, w latach osiemdziesiątych, na wielkość budownictwa mieszkaniowego oraz ilość zasiedlanych mieszkań zasadniczy wpływ miała nie tylko sytuacja stanu wojennego, pogłębiające się trudności gospodarcze kraju, nieefektywność podejmowanych reform ale również napięcia społeczne związane z sytuacją polityczną i gospodarczą kraju. Wszystkie te czynniki miały wpływ na sytuacje w budownictwie mieszkaniowym. W ich konsekwencji stan zasobów mieszkaniowych kraju powiększył się tylko o ponad 1184 tys. mieszkań, w tym w miastach o 1148 tys. , a na wsiach o 36 tys. Trzeba podkreślić, że w ciągu całej tej dekady wybudowano o ponad 1 milion mieszkań mniej niż w poprzedniej. O tyle też mniej rodzin osiągnęło własne lokum.

W całym okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej istotny wpływ na sytuacje lokalową w miastach miała migracja ludności ze wsi do miast. Dla zdecydowanej większości tych imigrantów, a szczególnie młodzieży, przeniesienie się ze wsi do miasta, było wielkim awansem społecznym i bardzo często również skokiem kulturowym. Ogromne rzesze obecnej polskiej inteligencji swój awans społeczny zawdzięczają rozpoczętym wówczas przemianom i stworzonym możliwościom edukacyjnym. Zmiany te miały liczący się wpływ zarówno na sytuację mieszkaniową w miastach, zaopatrzenie w artykuły konsumpcyjne oraz charakter kultury miejskiej. W bardzo wielu sytuacjach, nowi mieszkańcy miast nie potrafili, bądź nie chcieli dostosować się do warunków życia w nowych środowiskach oraz ich kulturowych i społecznych uwarunkowań.

W zasobach mieszkaniowych miast prawie 30 % mieszkań było w budynkach wybudowanych przed 1944 rokiem, w znacznej części nie podłączonych do infrastruktury technicznej, szczególnie kanalizacyjnej i wodociągowej. Dlatego też, istotne znaczenie nadano , nie tylko rozbudowie sieci elektrycznej, wodociągowej i kanalizacyjnej, ale również gazowej i ciepłowniczej. W 1991 roku wszystkie istniejące miasta wyposażone były w sieć elektryczną. Sieć wodociągową posiadało 96,6% miast, natomiast sieć kanalizacyjną tylko 87,5% a gazową 56,5%. Jeżeli infrastruktura była rozwinięta względnie zadawalająca w większości miasta liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, to zdecydowanie niezadawalający jej stan był w małych miasteczkach oraz w wsiach gminnych – wsiach będących siedzibami władz gminnych. Odrębnym problemem w większości miast był stan obsługiwania sieci kanalizacyjnych przez oczyszczalnie ścieków – mechaniczne czy mechaniczno – biologiczne. Oczyszczalnie te przejmowały tylko 57,4% ścieków z sieci kanalizacyjnej wszystkich miast. Dlatego też, problem

rozbudowy infrastruktury technicznej w miastach stał się również tak istotnym jak budowa nowych mieszkań. Podobny problem, w nieco innym zakresie występował w budownictwie na wsiach. Nie istniał tam problem dostępu do sieci energetycznej, natomiast istotne znaczenie miał dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz jej powiązania z oczyszczalniami ścieków.
Dla poprawy sytuacji mieszkaniowej, szczególnie w miastach, istotne znaczenie miało funkcjonowanie spółdzielczości mieszkaniowej. Jej rola zwiększała się od początku lat sześćdziesiątych, a w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych zdecydowanie dominowała nad innymi formami realizacji budownictwa mieszkaniowego. Tylko w latach 1981 – 1990 spółdzielczość mieszkaniowa oddała 49,6% wszystkich mieszkań przekazanych w kraju do użytkowania. Natomiast w ramach pozostałych form inwestowania na rynku mieszkaniowym (budownictwo komunalne, zakładowe i indywidualne) przekazano około 19,6 %..
Na rozwój spółdzielczych inwestycji mieszkaniowych zasadniczy wpływ miała polityka finansowa realizowana przez państwo, wielkość wkładów mieszkaniowych wnoszonych przez członków oraz udostępnianie im terenów budowlanych. Wpłaty członkowskie, zależnie od formy własności mieszkania – lokatorskiej lub własnościowej, wynosiły 10% lub 20 % kosztu budowy lokalu. Reszta była finansowana kredytami bankowymi zaciąganymi przez spółdzielnie na preferencyjnych warunkach. Dla ich rozwoju istotne znaczenie miało udostępnianie przez samorządy terytorialne terenów budowlanych na zasadzie wieczystej dzierżawy. Wraz ze zwiększaniem skali budownictwa, państwo chcąc spowodować większe zaangażowanie finansowe przyszłych mieszkańców, już pod koniec lat siedemdziesiątych umożliwiło całkowity wykupu lokali przez ich mieszkańców. Stworzono również możliwości hipotecznego wyodrębnienia ich własności. Wprowadzenie tej formy własności stworzyło formalne podstawy funkcjonowania rynku nieruchomości. Wszystkie te działania nie prowadziły jednak do zwiększenia możliwości pozyskania mieszkania przez obywateli czy jego zamianę. Sytuacja ta ograniczała, nie tylko mobilność pracowników ale również możliwości zmiany ich warunków mieszkaniowych np. przy innej sytuacji rodzinnej.

Potrzeby mieszkaniowe Kowalskich i ich oczekiwania

Rozpoczęta w roku 1989 w Polsce transformacja polityczna i gospodarcza miała istotny wpływ na kształtowanie warunków bytowych jej mieszkańców, a w tym również możliwości zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych. O wadze tego problemu świadczy nie tylko umieszczenie jego wśród dwudziestu jeden postulatów porozumień podpisanych w dniu 31 sierpnia 1980 roku w Gdańsku , ale również jego odzwierciedlenie w treści art.75 ust.1 Konstytucji z roku 1997 o prawie do mieszkania, z którego wynikał obowiązek państwa do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Obowiązek ten, jak i ogromny deficyt mieszkaniowy wymagał od państwa uruchomienia mechanizmów sprzyjających pobudzeniu inwestycji budowlanych oraz przeciwdziałaniu dekapitalizacji istniejących zasobów. Polityka mieszkaniowa państwa powinna umożliwiać realizację szeregu celów, w tym pozyskania samodzielnych mieszkań przez rodziny mniej zamożne i osoby samotne, przeciwdziałać bezdomności, wspierać budownictwo socjalne realizowane przez samorządy terytorialne oraz budownictwo prywatne w każdej z występujących form tzn. indywidualnej i zbiorowej (w tym spółdzielczości).
Na początku okresu transformacji oceniano, że dla zaspokojenia ówczesnych potrzeb lokalowych mieszkańców miast koniecznym będzie wybudowanie, zgodnie ze zgłoszonymi

wówczas potrzebami, ponad 3 100 tys. mieszkań , w tym:
- w budownictwie spółdzielczym 2743,o tys.
-w budynkach zakładowych 191,3 tys.
- w budownictwie komunalnym 160,5 tys.
- w budownictwie indywidualnym 62,9 tys.

Jednak dla pełnego oszacowania ówcześnie zgłoszonych potrzeb mieszkaniowych należy je powiększyć o potrzeby wynikające z konieczności wyburzenia szeregu obiektów na skutek technicznego ich zużycia lub prowadzenia różnego rodzaju inwestycji. Jednocześnie, szacując wielkość potrzeb mieszkaniowych Polaków, trzeba brać pod uwagę konieczność dostosowywania budownictwa mieszkaniowego do społecznych potrzeb, oczekiwanego ich standardów oraz możliwości finansowych przyszłych mieszkańców. Trzeba również brać pod uwagę wpływ na takie oczekiwania oceny takich warunków w innych krajach europejskich, a szczególnie u najbliższych sąsiadów. W latach dziewięćdziesiątych warunki mieszkaniowe Polaków były relatywnie gorsze niż u najbliższych sąsiadów. W roku 1990, w Polsce przeciętnie na jedno mieszkanie o średniej powierzchni 77,2 m kw. przypadało 3,4 mieszkańca, podczas gdy w Czechosłowacji, na mieszkanie o średniej powierzchni 88,3 m kw. 2,6 osoby, na Węgrzech na mieszkanie o średniej powierzchni 89,9 m kw. 2,7 mieszkańca a w Rumunii na mieszkanie o średniej powierzchni 64,5 m kw. 2,9 osoby. Przedstawione różnice w sytuacji mieszkaniowej obywateli tego samego bloku polityczno – gospodarczego były kolejnym czynnikiem pogłębiającym niezadowolenie obywateli Polski z istniejącej w tym zakresie sytuacji. Przy prognozowaniu potrzeb mieszkaniowych ludności brano pod uwagę dominującą wówczas i praktycznie jedynie dostępną dla Kowalskiego metodę pozyskania mieszkania. Był nią zakup mieszkania w ramach spółdzielni mieszkaniowej lub budownictwo indywidualne, gdyż pozostałe metody miały niewielki udział w zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności. Obie dominujące metody pozyskania mieszkania wiązały się jednak z długim okresem oczekiwania (w przypadku mieszkania spółdzielczego) oraz możliwościami zaangażowania kapitałowego, najczęściej związane z koniecznością zaciągnięcia kredytu bankowego. W każdej z takich sytuacji, szczęśliwy nabywca mieszkania był do niego przywiązany na szereg długich lat. Miał bardzo ograniczone możliwości zmiany miejsca zamieszkania i dlatego też istotne kwestie życiowe tych mieszkańców związane były z warunkami istniejącymi w miejscu ich zamieszkania lub w najbliżej okolicy.

4.3.. Budowa mieszkań na wynajem, w tym również tanich ,ma istotne znaczenie zarówno społeczne jak i gospodarcze. Ma ono szczególne znaczenie nie tylko dla mało zarabiającej części społeczeństwa ale również dla wielu grup pracowników zmieniających miejsce swojej pracy czy nawet szerokich rzesz studentów. W powojennej Polsce w praktyce zrezygnowano, zarówno z uwagi na względy polityczne jak i ekonomiczne, z tej formy zabezpieczania potrzeb mieszkaniowych obywateli a dominującą metodą stało się pozyskiwanie mieszkania na własność. W konsekwencji tej polityki, aktualnie w Polsce 82,1 % obywateli mieszka w mieszkaniach stanowiących ich własność. Przy czym, znaczna ich część obciążona jest kredytami spłacanymi do końca ich życia. Taka struktura własności mieszkań plasuje Polskę w grupie państw europejskich, w których najwięcej obywateli mieszka we własnych mieszkaniach. Podobnie wysoki procent obywateli ma własne mieszkania w większości krajów Europy Wschodniej np. w Rumunii 96,6%, Litwie 92,3%, Chorwacji 92,1%, Słowacji 90,2 %, Węgrzech 89,8% i Czechach 80,1%, a więc w większości państw europejskich dawnego bloku wschodniego. Natomiast w krajach Europy Środkowej i Zachodniej, nie będącej poprzednio w tym bloku, procent ten jest znacznie niższy i tak np. w Austrii wynosi 57,5%, Niemczech 53,4%,

Szwajcarii 43,8% i Francji 63.1%. Wynika z tego, że w państwach, których obywatele są znacznie bogatsi od Polaków, kupno mieszkania i inwestowanie w nieruchomość mieszkalną nie ma takich preferencji jak w krajach biedniejszych a jednocześnie wynajęcie mieszkania jest tak samo dobrą formą pozyskania lokalu, jak i jego kupno. W Polsce, metoda wynajmu mieszkań praktycznie zaczęła się rozwijać dopiero po 1989 roku a szczególnie w okresie pierwszej dekady XXI wieku. . Stąd też, w aktualnej sytuacji kraju szczególnego znaczenia nabiera zarówno budowa mieszkań na wynajem dla mniej zarabiających mieszkańców, jak i wszelkie działania dla jego rozwoju gospodarczego oraz zwiększania dochodów poszczególnych obywateli.

Sytuacja mieszkaniowa Kowalskich w okresie transformacji

Celami rozpoczętej w 1989 roku transformacji był zarówno zmiana systemu politycznego i zarządzania państwem jak i realizacja neoliberalnych założeń polityki gospodarczej państwa. W wyniku realizacji tych założeń gospodarczych nastąpiła likwidacja większości państwowych przedsiębiorstw oraz ograniczanie działalności gospodarczej spółdzielczości i samorządów terytorialnych (przemysłu terenowego) skutkujące gwałtownym wzrostem bezrobocia. Na kształtowanie warunków bytowych ludności szczególny wpływ miała realizacja dwóch zakresów przyjętych rozwiązań. Z jednej strony, otwarcie granic państwowych umożliwiających różnorakie kontakty z państwami Europy Zachodniej a z drugiej gwałtowny proces likwidacji i prywatyzacji wielu przedsiębiorstw i narastanie emigracji zarobkowej. Jej skutkami był gwałtowny wzrost bezrobocia oraz skala emigracji i jednocześnie rozwój drobnej prywatnej działalności handlowej i wytwórczej. Nastał wówczas czas rozwoju inicjatywy prywatnej, handlu ulicznego z tzw. szczęk i wytwórczości „garażowej”. Nastąpił okres „brania losu w swoje ręce” i lansowania koncepcji opierania rozwoju państwa o działalność mikro firm, zarówno wytwórczych jak i usługowych. Powstało wiele takich firm. Jednak duża część społeczeństwa, szczególnie byłych pracowników zlikwidowanych przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych , jak i Państwowych Gospodarstw Rolnych, nie umiała dostosować się do nowych warunków i zasiliła liczna rzeszę bezrobotnych, bądź emigrantów zarobkowych. Nastąpił więc okres ubożenia znacznej części społeczeństwa i jednocześnie powstawania wielkich fortun niektórych jego jednostek. Wszystkie te działania miały istotny wpływ na przebieg wielu procesów społecznych i gospodarczych. Miały również istotny wpływ na wielkość budownictwa mieszkaniowego, jego strukturę inwestorską oraz ilości mieszkań oddawanych do użytku.
W całym okresie transformacji, jak i bezpośrednio po jej zakończeniu , wśród czynników mających największy wpływ na kształtowanie sytuacji mieszkaniowej znacznej części ludności, szczególne znaczenie miało:
- zmniejszenie stopy rejestrowanego bezrobocia. Stopa bezrobocia, która po jej wysokim poziomie w latach poprzednich (w roku 2010 9,6%) ,na koniec 2017 roku zmniejszyła się do 4,5%. Natomiast liczba zarejestrowanych bezrobotnych zmniejszyła się z 1,95 mln do 1,08 mln osób. Jednocześnie nastąpiła zmiana struktury bezrobotnych z uwagi na poziom wykształcenia. Wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych, zwiększył się udział ludzi z wykształceniem wyższym (szczególnie ekonomicznym i prawniczym) z 10,5% do 17,3%, podobnie jak i z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym, a zmalał z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym.
- zmniejszenie wielkości emigracji. W okresie lat 2010 – 2017 zmniejszyła się ilość osób corocznie emigrujących z kraju, z 17,0 tys. do 12, 0 tys.

- wysokie zróżnicowanie wysokości wynagradzania zatrudnionych osób i forma nawiązanych stosunków pracy. W omawianym okresie, przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wzrosło z 3225 do 4272 złotych tj. o 32,5%. Jednocześnie wśród ogółu zatrudnionych miesięczne zarobki brutto 13% pracowników nie przekraczały 1850 złotych a prawie 30% zarabiało miesięcznie brutto poniżej 2,5 tys. złotych. W tej sytuacji, przy liczbie 9,4 mln osób pracujących ogółem (według stanu na koniec pierwszego kwartału 2018 roku) prawie 2,7 mln pracowników nie ma możliwości zgromadzenia środków finansowych lub zaciągnięcia kredytów na zakup mieszkania
- ograniczenie roli budownictwa spółdzielczego i częściowa zmiana jego charakteru. W wyniku dokonanych zmian, ilość spółdzielczych mieszkań oddawanych do użytku zmalała z 197 tys. średniorocznie w latach 2011 – 2015 do 133 tys. w 2017 roku. Jednocześnie większość spółdzielni , szczególnie podejmujących działalność inwestycyjną, faktycznie stało się firmami deweloperskimi prowadzącymi działalność na zasadach komercyjnych.
- niewielka skala budownictwa komunalnego i społecznego. Na przestrzeni lat 2011 -2015 ilość mieszkań przekazywanych rocznie do użytku przez spółdzielnie mieszkaniowe wyniosła 3,4 tys. a w 2017 roku tylko 2,3tys.. Również zmniejszyła się ilość mieszkań komunalnych, społecznych czynszowych i zakładowych..

Dla sprostania oczekiwaniom społeczeństwa państwo, w okresie transformacji, uruchomiło szereg różnorakich instrumentów mających wspierać rozwój budownictwa mieszkaniowego, często o charakterze bezpośrednio lub pośrednio finansowym. W nich na szczególną uwagę zasługuje:

- Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jednolity Dz. U. z roku 2000 Nr 98, poz. 1070 z późniejszymi zmianami). W ustawie tej przewidziano, poza wspieraniem TBS również dwa inne źródła środków na wspieranie budownictwa mieszkaniowego – kasy mieszkaniowe i Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Kasy mieszkaniowe miały wspierać oszczędzanie przez ludność środków finansowych na wybudowanie mieszkania. Inną rolę miał do spełnienia Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Celem tego funduszu, utworzonego ze środków budżetu państwa, było:
- udzielanie pożyczek bankom prowadzący kasy mieszkaniowe ,
-udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego,
- udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów spółdzielniom mieszkaniowym na budowę mieszkań przeznaczonych „na wynajem”. Trzeba jednak zaznaczyć, że kredyty na ten cel mogły być udzielane tylko na warunkach przewidzianych dla towarzystw budownictwa społecznego.
- udzielanie kredytów gminom, również na warunkach preferencyjnych, na budowę technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.
- przyjęcie ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 roku o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004 – 2006 lokali mieszkalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych , Dz. U. Nr 145, poz. 1533, zastąpiona ustawą z dnia 8 grudnia 2006 roku (Dz. U. Nr251 poz. 1844).
- przyjęcie ustawy z dnia 8 września 2006 roku o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. nr 183, poz. 1354) w której określono zasady dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zakup lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego albo wniesienia wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej. Ustawa ta w swym założeniu miała wspierać realizacje programu mieszkaniowego ”Rodzina na swoim”. Po krótkim okresie jej stosowania (po pięciu latach) nie przedłużono możliwości jej wykorzystywania.

Uchwalane rozwiązania i podejmowane działania umożliwiły, w latach 1991 – 2014, zwiększyć

zasoby mieszkaniowe kraju z 11180 tys. do 13 983 tys. mieszkań tj. jest o 2803 tys. mieszkań, w tym w miastach o 2044 tys. i na wsiach o 759 tys. Pomimo okresowo uruchomianego finansowego wspierania zakupu mieszkania nie zaspokojono prognozowanych potrzeb mieszkaniowych ludności miejskiej. Natomiast w znacznym stopniu poprawiono sytuację mieszkaniową ludności wiejskiej. Nastąpiły również istotne zmiany w strukturze inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego. W całym tym okresie systematycznie malał udział budownictwa spółdzielczego i zakładowego ale jednocześnie nie zwiększał się komunalnego. Natomiast wśród budujących mieszkania wyodrębniła się silna i prężna grupa prywatnych inwestorów mieszkań na sprzedaż lub wynajem. W poszczególnych latach oddawali oni nawet do 40% mieszkań przekazywanych do użytku. Jednocześnie ponad 50% wybudowanych mieszkań powstało w wyniku indywidualnych inwestycji, zarówno w miastach jak i na wsiach. Na wsiach wybudowano prawie 60% całego indywidualnego budownictwa mieszkaniowego. Nastąpiło znaczne rozgęszczenie mieszkań, z 3,4 osoby na jedno mieszkanie w roku 1990 do 2,75 w roku 2014, przy jednoczesnym zmniejszeniu się średniej powierzchni mieszkania oddawanego do użytku z 77,2 m kw. do 73,4 m kw. Rozbudowywano również infrastrukturę techniczną miast. Zwiększyła się ilość miast posiadających sieć wodociągową, kanalizacyjną i gazową. Na koniec 2014 roku, z pośród 913 miast jedno nie posiadało sieci wodociągowej, dwa sieci kanalizacyjnej a sto siedemdziesiąt osiem sieci gazowej. Do oczyszczalni ścieków nie podłączona była kanalizacja w 3 miastach. Jednocześnie nastąpiła rozbudowa sieci przyłączeniowej - wodociągowej i kanalizacyjnej. W ich wyniku, w miastach z sieci wodociągowej korzystało 96,4% mieszkańców , z sieci kanalizacyjnej 89,3% i gazowej 71,7 %.
Wraz ze wzrostem zasobów mieszkaniowych, uległa zmianie struktura własnościowa lokali oddawanych do użytku. W okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, dominującym inwestorem w budownictwie mieszkaniowym, przy znacznym wsparciu państwa, była spółdzielczość. W tamtym okresie spółdzielnie wybudowały około 50% mieszkań oddanych do użytku. Po roku 1990, udział ten radykalnie się zmniejszał. W 2014 roku na 143,2 tys. mieszkań oddanych do użytku, 53,1% wybudowano w wyniku inwestycji indywidualnych i 41,3% w wyniku działalności inwestorów budujących mieszkania na sprzedaż i wynajem. Natomiast pozostali inwestorzy - spółdzielnie, zakłady pracy i gminy, oddali do użytkowania jedynie 8,0 tys. mieszkań, co stanowiło 5,6 % wszystkich mieszkań oddanych wówczas do użytkowania. Spółdzielczość w tamtym roku przekazała do użytkowania tylko 3,5 tys. mieszkań, co stanowiło niecałe 2,5 % wszystkim mieszkań oddanych do użytkowania. Tak więc budownictwa - spółdzielcze, komunalne, zakładowe i społeczne czynszowe stały się marginalnymi inwestorami na rynku budownictwa mieszkaniowego. Główny udział w przekazywaniu mieszkań do użytkowania mieli inwestorzy indywidualni oraz deweloperzy budujący mieszkania na sprzedaż. W konsekwencji różnorakich działań realizowanych w latach 1991 – 2014 wybudowano jednak jedynie około 80 % ilości mieszkań jakie wybudowano w latach 1970 – 1990. Niemniej ilość ta umożliwiła poprawę warunków lokalowych liczącej się części mieszkańców. Nie miała jednak istotnego wpływu na zmianę sytuacji mieszkaniowej obywateli o najniższych dochodach.
Zmiana polityki zagranicznej i wewnętrznej, jak nastąpiła w Polsce po 2015 roku, nie miała istotnego wpływu na poprawę sytuacji mieszkaniowej obywateli o najniższych dochodach oraz bezdomnych. Pomimo zwiększenia ilości mieszkań corocznie oddawanych do użytku (z 147,7 tys. do 178,3 tys. mieszkań) i uruchomienia programu „Mieszkanie +” ,ilość względnie tanich mieszkań przeznaczonych na wynajem , nie uległa istotnemu zwiększeniu. Nadal udział mieszkań budowanych w ramach budownictwa społecznego i przez gminy miał niewielki wpływ na kształtowanie sytuacji na rynku mieszkaniowym, gdyż ich udział w ogólnej ilości mieszkań

corocznie oddawanych do użytku wynosił poniżej 2%. Tym samym szansa na uzyskanie samodzielnego mieszkania przez mało zarabiającą część społeczeństwa nadal była niewielka a waga tego problemu, zarówno z punktu widzenia społecznego jak i ekonomicznego, nie uległa zmniejszeniu.

Aby Kowalscy mogli mieć własne „lokum”

Obowiązek działania państwa na rzecz tworzenia warunków rozwiązywania problemów mieszkaniowych jego obywateli wynika zarówno z treści art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, że „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjająca zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działają obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” jak i jest konsekwencją porozumień zawartych w 1989 roku przez ówczesny rząd z Solidarnością. Pomimo uchwalenia, w latach 1991 – 2015 jak i w 2016 – 2017, wielu ustaw dotyczących rozwoju budownictwa mieszkaniowego i podjęcia realizacji różnorakich przedsięwzięć , nie udało się w istotnym stopniu poprawić sytuacji mieszkaniowej najmniej zarabiającej części społeczeństwa.
Aktualnie, kiedy rozwinięte jest już budownictwo mieszkań na sprzedaż i funkcjonuje , fakt, że w niewielkiej skali, prywatny rynek wynajmu lokali, co najmniej 20 % mieszkańców, najmniej zarabiających nie stać nie tylko na kupno mieszkania , a nawet jego wynajem. Przyczyną tego stanu jest nie tylko skala bezrobocia i niski poziom wynagradzania znacznej części pracujących, ale również relatywnie wysoki koszt zakupu mieszkania lub jego wynajmu. Przy dominującej cenie zakupu 1 m kw. powierzchni użytkowej lokalu w granicach 5-8 tys. złotych lub koszcie wynajmu nawet najmniejszego mieszkania, o powierzchni 34 – 40 m kw., w wysokości powyżej 1200 złotych miesięcznie, powiększonym o czynsz i koszt mediów, Kowalskiego zarabiającego miesięcznie poniżej 2500 złotych nie stać nie tylko na zakup mieszkania ale nawet jego wynajem. Jednocześnie ma on niewielkie szanse na uzyskanie mieszkania w ramach budownictwa komunalnego lub społecznego.
Dlatego też, w aktualnej sytuacji istnieje potrzeba, nie tylko zintensyfikowania wielu realizowanych już działań służących poprawie tego stanu ale również ich modyfikacji. Jednak dla zapewnienia niezbędnej ich skali i efektywnego działania, muszą mieć one nie tylko wieloaspektowy charakter ale również niezbędne warunki ich społecznego zapotrzebowania i akceptacji. Dla ich określenia koniecznym jest jednak nie tylko opracowanie strategicznego programu działań dostosowanego do potrzeb i możliwości finansowych państwa i obywateli, ale również stworzenia stabilnych warunków jego realizacji. Koniecznym jest więc zapewnienie zarówno demokratycznego i stabilnego charakteru państwa jak i aktywnej jego roli w rozwiązywaniu problemów istotnych dla jego obywateli. Koniecznym jest również, a może przede wszystkim, zapewnienie stabilnego i demokratycznego charakteru jego systemu prawno – organizacyjnego, budującego zaufanie obywateli do działań rządu i reprezentujących go instytucji. Zapewnienie takich warunków tworzy nie tylko pozytywny wizerunek państwa ale również sprzyja społecznemu zaangażowaniu jego obywateli w rozwiązywanie wielu istotnych jego problemów a do takich niewątpliwie należy budowanie względnie tanich mieszkań na wynajem. „Jaskółką” działań na rzecz utworzenia rynku mieszkań na wynajem, o zróżnicowanym standardzie i w związku z tym różnych kosztach najmu, jest utworzenie przez Bank Gospodarstwa Krajowego Funduszu Mieszkań na Wynajem i wybudowanie w kilku miastach bloków z mieszkaniami na wynajem.

Dla widocznej poprawy istniejącego stanu koniecznym jest zintensyfikowanie realizacji już podjętych działań i podjęcie nowych, często wielokierunkowych. Wśród nich, istotnym jest pokazanie społeczeństwu, że podstawową formą zaspakajania ich potrzeb mieszkaniowych nie musi być zawsze zakup mieszkania, a może nią być również jego wynajęcie. Dlatego też koniecznym jest tworzenie warunków dla rozwoju budownictwa mieszkań na wynajem , o zróżnicowanej wielkości , lokalizacji i standardzie oraz kosztach najmu. Dla realizacji takiego celu, niezbędnym jest tworzenia różnych metod wspierania takiej działalności, jak i różnych form jego realizacji. W tworzonych warunkach, równolegle do istniejących towarzystw budownictwa społecznego, działalność taką mogły by podejmować zarówno podmioty publiczne, jak i spółki publiczno – prywatne i podmioty prywatne. Dla poprawy tego stanu szczególne znaczenie powinny mieć działania , nie tylko rządu i samorządów, ale również organizacji obywatelskich, w tym zarówno społecznych jak i politycznych
Na poprawę istniejącego stanu, a szczególnie poprawy sytuacji mieszkaniowej najmniej zamożnej części społeczeństwa, mogą mieć również wpływ inne metody rozwoju tej części rynku mieszkaniowego. Wśród nich istotną rolę może jednak spełniać spółdzielczość tym również mieszkaniowa. Po upływie ponad dwóch dekad od rozpoczęcia likwidacji jej znacznej części okazało się , że wiele spółdzielni utrzymało się na rynku i zupełnie dobrze funkcjonuje np. niektóre spółdzielnie pracy, oświatowe, czy nawet mieszkaniowe. Utrzymało się również szereg spółdzielni małych, liczących po kilkudziesięciu członków, którzy mają bezpośredni wpływ na ich funkcjonowanie. Dlatego też forma spółdzielczej działalności , a w tym spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego powinna być nadal metodą umożliwiającą wielu obywatelom wybudowanie własnego mieszkania po kosztach relatywnie niższych niż przy ich zakupie u developera.
Istotne znaczenie ma zapewnienie socjalnej roli budownictwu komunalnemu. Jego istnienie i określony rozwój najczęściej stanowi jedyną formę pozyskania lokalu przez część obywateli znajdujących się w najgorszej sytuacji finansowej. W tej grupie znajdują się nie tylko ludzie o najniższych dochodach ale również bezrobotni i bezdomni. Dlatego też budowanie takich mieszkań i właściwe ich wykorzystanie powinno być ważnym elementem polityki społecznej samorządów, a dla wielu ludzi możliwości ich pozyskania jest jedyną szansą na wyjście z bezdomności i rozpoczęcie normalnego życia.
Należy również większą uwagę poświęcić budownictwu zakładowemu. Aktualnie ma ono niewielki udział w całym budownictwo mieszkaniowe, gdyż jest realizowane tylko przez specjalistyczne przedsiębiorstwa a wybudowane mieszkania przeznaczane są dla pracowników niezbędnych dla zabezpieczenia ich prawidłowego funkcjonowania. Jednak jego rozwój może być jedną z metod rozwiązywania problemów kadrowych niektórych przedsiębiorstw.
Problemem, któremu poświęca się uwagę tylko okazjonalnie, najczęściej w okresie zimy i dużych mrozów, jest ilość oraz stan i charakter różnego rodzaju schronisk i noclegowni. Obiekty takie najczęściej prowadzone są przez samorządy gmin i niektóre organizacje pozarządowe. Placówki takie spełniają niezwykle istotną rolę, gdyż stanowią często jedyną możliwość zamieszkania dla ludzi , którzy znaleźli się w trudnej losowo sytuacji. Istotną rolę spełniają również noclegownie, stanowiąc najczęściej dla ludzi bezdomnych ostatnią szansę w miarę możliwego przenocowania i schronienia. Dlatego też, zapewnienie odpowiedniej ich ilości i właściwego stanu funkcjonowania powinno być istotnym elementem realizowanych programów mieszkalnictwa poszczególnych gmin a prowadzona w tym zakresie polityka elementem socjalnych programów funkcjonowania poszczególnych samorządów.
Dla prawidłowego funkcjonowania całego rynku mieszkaniowego a w tym szczególnie mieszkań

na wynajem, istotne znaczenie ma prawidłowe ukształtowanie relacji pomiędzy właścicielami i wynajmującymi, przy jednoczesnej ochronie strony słabszej jakimi w takich relacjach są wynajmujący. Jak nieraz tragicznie układają się takie stosunki dokumentują relacje wielu osób a nawet opisy zawarte w książce Filipa Springera „13 pięter". Trzeba jednak zdawać sobie również sprawę, że nieprawidłowości w ich kształtowaniu nie leżą tylko po stronie właścicieli, ale na ich stan w bardzo wielu przypadkach istotny wpływ mają również wynajmujący. Nie tylko niszczenie wynajmowanych lokali, nie płacenie czynszu czy uciążliwość dla sąsiadów, ale również częsta bezradność właścicieli w stosunku do najemców nie chcących opuścić wynajmowanych lokali, są przyczyną niechęci wielu z nich do wynajmowania mieszkań. Dlatego też, propagowana polityka rozwoju budownictwa mieszkań na wynajem wymaga ochrony interesów nie tylko wynajmujących ale również właścicieli wynajmowanych lokali oraz przekonania do niej znacznej części społeczeństwa. W propagowaniu takiej działalności istotną rolę mogą spełniać organizacje obywatelskie. Ich działalność i różnorakie inicjatywy powinny sprzyjać nie tylko rozwojowi tego rynku ale również jego organizacji i efektywnemu zarządzaniu tymi zasobami. Organizacje takie, na wzór podobnych działających w innych krajach europejskich, powinna być istotnym czynnikiem oddziaływującym nie tylko na rozwój takiego budownictwa , ale również na kształtowanie właściwych relacji między właścicielami i najemcami lokali.

***Janusz Bandurski**, dr ekonomii, dyrektor Instytutu im. J. Keynesa*