

Janusz W. Bandurski

Sytuacja mieszkaniowa do czasów Polski Ludowej

W sytuacji lokalowej znacznej części mieszkańców miast i różnych ośrodków gospodarczych zmiany następowały poczynając od pierwszej połowy XIX wieku. Najczęściej były one konsekwencją postępującego rozwoju gospodarczego i napływem do miast tysięcy ludzi poszukujących zatrudnienia oraz mieszkania. W większości rozwijających się ośrodków miejskich budowano domy i 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, inwestowali w 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 Grohmana dla pracowników zatrudnionych w ich fabrykach.

Również na pozostałych terenach obecnej Polski Centralnej inwestowano w podobne domy i osiedla. Najlepszym tego przykładem jest osiedle fabryczne wybudowane przy przędzalni i tkalni w Żyrardowie. Wybudowano nie tylko domy mieszkalne, ale również pralnię, szpital, szkoły, ochronkę, resursę a nawet kościół. Podobny charakter miały również inne zespoły domów budowanych 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. Równoległe 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 je obsługujących (administratorów i dozorców).

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.

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. Na istniejącą sytuację mieszkaniową oraz jej stan sanitarny, wpływ miał również wysoki przyrost naturalny i nieustający napływ do miast ludności wiejskiej. O ówczesnej sytuacji lokalowej świadczy np., że w Warszawie, w 1931 roku ponad 42% mieszkań było jednoizbowymi i średnio mieszkali w nich 4 osoby. Z kolei w Łodzi mieszkania jednoizbowe stanowiły ponad 63% ogółu mieszkań i średnio mieszkali w nich 3,8 osoby. O sytuacji mieszkaniowej części ówczesnego społeczeństwa świadczy również zamieszkiwanie różnych lokali nie mających charakteru mieszkaniowego np. piwnic, strychów, czy nawet komórek oraz liczba osób bezdomnych. Sytuacja ta znalazła swoje odzwierciedlenie w ówczesnej literaturze np. w noweli Marii Konopnickiej „W piwnicznej izbie”.

Dlatego też, bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku, władze utworzonego państwa polskiego stanęły przed koniecznością nie tylko zakończenia działań wojennych ale również organizacji jego państwowości przez integrację jego części, znajdujących się, w wyniku rozbiorów we władaniu poszczególnych zaborców i odbudowy kraju ze zniszczeń wojennych. Koniecznym było również rozwiązanie szeregu istotnych problemów, zarówno administracyjnych, gospodarczych jak i społecznych. Wśród nich były problemy zarówno mieszkań, jak i miejsc pracy dla obywateli.

W dniu 1 sierpnia 1919 roku, Sejm Rzeczypospolitej przyjął ustawę o Państwowym Funduszu Budowlanym, a 29 października 1920 roku ustawę o spółdzielniach. Tym samym podjęto działania dla odbudowy kraju, a w tym również odbudowy, jak i budowy nowych mieszkań. Celowi temu miało służyć stworzenie systemu finansowego wspierania ich budowy. Dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego określono również formę finansowego wspierania - budowę mieszkań spółdzielczych. Zgodnie z przyjętą ustawą, zarejestrowane spółdzielnie mieszkaniowe mogły ubiegać się o niskooprocentowane kredyty (oprocentowane w wysokości 3%) ze specjalnych funduszy państwowych, do wysokości 90% kosztów inwestycji, których spłata była rozłożona na 20 lat. Utworzenie Funduszu Budowlanego umożliwiło organizowanie i rozwój budownictwa mieszkań dla robotników przez szereg organizacji (m.in. Stowarzyszenie Budowlano- Mieszkaniowe Zakładów Ubezpieczeń Społecznych, czy inne organizacje o lokalnym zakresie działania), a wśród nich również przez spółdzielnie mieszkaniowe. Korzystając z takiego wsparcia spółdzielnie mieszkaniowe, tylko w latach 1924-1937, wybudowały blisko 96 tys. mieszkań z ponad 259 tys. izb. Jedną ze spółdzielni budujących wówczas mieszkania dla robotników była Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa, która w swym sprawozdaniu za 1934 rok (według: Jan Strzelecki „Organizacja i działalność Towarzystwa Osiedli Robotniczych” portal lewicowo@pl) podała, że wybudowano ogółem 1117 mieszkań z 2283 mieszkaniem, w tym mieszkań 1-izbowych 45, 1,5 izbowych – 389 i 2 i 2,5 izbowych 440. Jednocześnie, czynsze płacone za mieszkania większe niż 1-izbowe wynosiły ponad 30 zł i były zbyt wysokie dla nisko opłacanych robotników a nawet niezamożnych innych pracowników. Czynsze te, na przykład przy średnim zarobku robotnika zatrudnionego w przemyśle metalowym w wysokości 148 zł stanowił ponad 20%, a zatrudnionego w branży odzieżowej aż 30%. Dlatego też, w następnych latach Spółdzielnia budowała, szczególnie na Żoliborzu, tylko mieszkania 1- jedno i 1,5 –izbowe za wynajęcie których płacono niższe czynsze.

Wśród szeregu przedsięwzięć realizowanych dla poprawy sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa na szczególną uwagę zasługuje utworzenie Towarzystwa Osiedli Robotniczych. Jego utworzenie wynikało ze stwierdzenia, że prywatni inwestorzy nie są zainteresowani budową mieszkań dla robotników, dostosowanych do ich zdolności płatniczych. Dlatego też, na

podstawie uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, z dnia 11 listopada 1934 roku, utworzono Towarzystwo Osiedli Robotniczych, jako spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, której głównymi udziałowcami byli – Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Fundusz Pracy. Zgodnie ze statutem tej Spółki, jej celem była budowa domów i osiedli dla niezamożnych pracowników, a także sprzedaż i eksploatacja tych domów na warunkach odpowiadających zdolności płatniczej szerokich warstwach pracujących. W wykonaniu tych zadań Spółka urzędowała i sprzedawała zabudowane działki, budowała domy na sprzedaż i wynajem, pobudzała, kierowała oraz kontrolowała i wspierała inicjatywy lokalne budowy domów. Udzielanie kredytów z Funduszu Budowlanego, jak i przez Towarzystwo Osiedli Robotniczych, przyczyniło się do znacznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a w tym również przeznaczonego dla robotników i innych niezamożnych osób pracujących.

Do 1938 roku, przy udziale kredytów z obu instytucji, wybudowano łącznie 117,9 tys. mieszkań, co stanowiło poniżej 5% (wg szacunku autora) ogółu miejskich zasobów mieszkaniowych. Wśród nich, ponad 50% stanowiły mieszkania jedno i dwu izbowe, dostępne dla ludności niezamożnej. Zauważalnym, aczkolwiek marginalnym, czynnikiem kształtującym ówczesny rynek mieszkaniowy było budownictwo samorządów terytorialnych. Tylko w latach 1934-1938 samorządy te, przy wykorzystaniu m. in. kredytów z 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.

Wszystkie te formy budownictwa mieszkaniowego tylko częściowo łagodziły problem mieszkaniowy niezamożnej części społeczeństwa. Stworzono możliwości zaspokojenia tylko części potrzeb niezamożnych osób pracujących. Dlatego też, bardzo częstym rozwiązaniem było wynajmowanie przez takie osoby pojedynczych pokoi w mieszkaniach wielopokojowych, czyli jak to określano „mieszkania przy rodzinie”. Niezależnie od wynajmowania takich izb, praktykowano również wynajem tylko miejsca do spania, w pokojach zamieszkałych również przez inne osoby.

Dla samorządów terytorialnych istotnym był również problem mieszkań dla bezrobotnych i bezdomnych. W okresie międzywojennym działalność ta jednak koncentrowała się głównie na likwidacji bezdomności. Po zakończeniu działań pierwszej wojny światowej, w większości miast były rzesze ludzi pozbawionych mieszkań i możliwości zarobku. Dlatego też, szczególnie 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 oraz bezdomnych 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. Wybudowano je w 1927 roku i składało się z 41 baraków o różnej konstrukcji, z doprowadzoną do niego siecią wodociągową i kilku latarniami gazowymi. Na początek zamieszkało w nim 810 rodzin.

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 w „nieużytkach”, czy tylko nocowania „pod mostem”, pod łodziami znajdującymi się na brzegu rzek.

Polityka mieszkaniowa państwa po 1944 roku

Po utworzeniu Polskiej Rzeczypospolitej, w 1944 roku jej władze stanęły przed podobnymi problemami, jakie miały władze Polski, odrodzonej po 1918 roku. Podobnie, jak i w tamtym czasie, istniała potrzeba, nie tylko zakończenia prowadzonych działań zbrojnych, ale przede wszystkim integracji państwa w nowych jego granicach oraz jego odbudowy i rozwoju. Na kształt Polski po drugiej wojnie światowej, na jej granice, sytuację polityczną i gospodarczą decydujący wpływ miały decyzje aliantów, podjęte podczas konferencji w Teheranie, Jaltie i Poczdamie. W ich konsekwencji 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. W trakcie działań wojennych uległa zniszczeniu ogromna część zasobów mieszkaniowych i innych kształtujących materialne warunki bytu mieszkańców. Również 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. Trzeba stwierdzić, że włączone do państwa polskiego ziemie północne i zachodnie były na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego i kulturalnego niż ziemie utracone. Nastąpiły również istotne zmiany demograficzne. 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. Dlatego też, celem władz powstałej w 1944 roku Rzeczypospolitej Polskiej, była nie tylko odbudowa państwa w nowych jego granicach, ale przede wszystkim jego rozwój w nowym ustroju politycznym, społecznym i ekonomicznym..

Jednym z głównych celów odrodzonego państwa było zapewnienie 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 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. 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, zarówno inwestorzy prywatni jak i państwowi wyremontowali około 500 tysięcy izb i wybudowali około 300 tys. nowych.

Równolegle do odbudowy i budowy nowych mieszkań oraz 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 głównie na państwowych i społecznych przedsiębiorstwach budowlanych. Dla jego zintensyfikowania, w samych przedsiębiorstwach propagowano współzawodnictwo pracy i tworzone „trójki murarskie”. Natomiast 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 na budowie mieszkań przez przedsiębiorstwa dla zatrudnionych w nich pracowników. Mieszkania te pracownicy otrzymywali bezpłatnie. Jednocześnie organizowano dla nich bezpłatną 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 do nich ludzi ze wsi.

Bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych szczególne znaczenie nadano odbudowie Warszawy, jako stolicy odrodzonego państwa polskiego. Dlatego też, już dnia 3 stycznia 1945 roku podjęto decyzję 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 fabryk - chemicznych, budowy samochodów i wiele innych oraz w ich sąsiedztwie osiedli mieszkaniowych a nawet miasta, np. Nową Hutę. Jednym z istotnych celów tego planu była poprawa warunków mieszkaniowych ludności w oparciu o środki finansowe państwa.

Realizowane inwestycje umożliwiły w przyszłości przekształcenie kraju z rolniczo-przemysłowego w przemysłowo- rolniczy. Jednocześnie zachodzące zmiany, a szczególnie rozwój przemysłu i oświaty, nasiliły 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 ten plan, w latach 1950-1955 wybudowano tylko 400 tys. nowych mieszkań tj. średniorocznie ponad 65 tys. Ilość ta była jednak niewspółmiernie niska do istniejących potrzeb, gdyż niezależnie od procesów migracji wewnętrznej, gdyż ilość zawartych w tym czasie małżeństw była czterokrotnie wyższa. Sytuacja ta pogłębiła i tak trudne warunki mieszkaniowe w miastach oraz zwiększyła trudności zaopatrzenia rynku wewnętrznego w towary

konsumpcyjne. 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 nią, należało ograniczyć budowanie mieszkań w pełni finansowanych ze środków państwowych i udostępnianych obywatelom za symboliczne czynsze. Należało wprowadzić budownictwo oszczędne i rozwijać budownictwo spółdzielcze z angażowaniem środków finansowych przyszłych mieszkańców. Jednocześnie, celem zwiększenia tempa budownictwa, zaczęto wprowadzać przemysłowe metody budownictwa mieszkaniowego w formie budownictwa wieloblokowego 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 jej stosowania gdyż wymagało budowy wytwórni do produkcji poszczególnych elementów budynków oraz specjalnych środków technicznych do ich transportu i montażu. Była metodą kosztowaną ale zwiększającą tempo budowy mieszkań. 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 państwa przeznaczone na ten cel przez państwo. Dlatego też, ówczesne władze postanowiły, że podstawową rolę w rozwoju budownictwa mieszkaniowego powinna spełniać spółdzielczość mieszkaniowa umożliwiającą 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 wspieraniu rozwoju budownictwa mieszkaniowego były przedsiębiorstwa. Od 1958 roku w przedsiębiorstwach państwowych tworzone zakładowe fundusze mieszkaniowe. Ich celem było finansowanie budowy zakładowych domów mieszkalnych i udzielanie pracownikom pożyczek na zgromadzenie tzw. wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowych..

Tworzone Zakładowe Fundusze Mieszkaniowe były jedną z form wspierania przez państwo pracowników w ich staraniach o mieszkanie, a budownictwo zakładowe sprzyjało pozyskiwaniu przez przedsiębiorstwa niezbędnych pracowników. Trzeba jednak podkreślić, że fundusze te, podobnie jak działalność socjalna (żłobki, przedszkola, zakładowa służba zdrowia, zakładowe ośrodki wypoczynkowe, dopłaty do wczasów czy ośrodki sportowe) były finansowane przez przedsiębiorstwa w ramach ich działalności pozaoperacyjnej lub z ich funduszy socjalnych. Stąd też ich duży wpływ na wyniki finansowe działalności przedsiębiorstw i ocenę ich efektywności.. Niezależnie od budownictwa zakładowego, głównym inwestorem mieszkaniowym w kraju stała się spółdzielczość. Wraz z przeniesieniem na nią tych zadań, władze partyjne nie zrezygnowały jednak z możliwości nadzoru i wpływu na funkcjonowanie spółdzielni. 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 członkostwa. Podstawowym warunkiem otrzymania 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 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 państwa zwiększyły się o 15% (tj. o 1700 tys.) do 8 081 tys. mieszkań, ale jednocześnie liczba ludności kraju wzrosła o prawie 11%, do 32,642 mln osób. Wybudowanie takiej ilości mieszkań umożliwiło 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 zakładania tzw. książeczek mieszkaniowych, miało ono umożliwić gromadzenie środków finansowych na tzw. wkład członkowski oraz zapewnić przystąpienie do spółdzielni i skrócić czas oczekiwania na przydział lokalu. Wprowadzenie tego rozwiązania nie poprawiało sytuacji mieszkaniowej ludzi, a była ona w dalszym ciągu jedną z przyczyn narastania ich niezadowolenia i frustracji.

W kolejnej dekadzie, lat 1971-1980, a szczególnie w okresie wdrażania tzw. manewru gospodarczego i pomimo występujących trudności gospodarczych, nie zmniejszono nakładów finansowych państwa na budownictwo mieszkaniowe. Umożliwiło to wybudowanie 2 430 tys. mieszkań tj. średniorocznie ponad 240 tys. W rekordowym 1978 roku oddano do użytku 284 tysiące lokali. Posunięcie to umożliwiło wybudowanie 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. Jednak 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.. 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 w kolejnej dekadzie, po 1980 roku. Na ilość wybudowanych i zasiedlonych 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 sytuację 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 tylko 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.

Po 1944 roku, jednym z problemów miast był stan ich infrastruktury technicznej. W 1938 roku w Polsce, niewiele ponad 10% miast posiadało rozbudowaną sieć wodociągową i kanalizacyjną oraz elektryczną czy gazową. Na początku budowy odrodzonego państwa stan ten uległ istotnej zmianie, gdyż miasta na przejętych terenach północnych i zachodnich posiadały takie instalacje. Niemniej istniał problem infrastruktury technicznej, a szczególnie elektrycznej nie tylko w miastach, ale również na wsiach. Odzwierciedleniem tego stanu, było przyjęcie w dniu 28 czerwca 1950 roku ustawy o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli. Istniejący jej stan w części wynikał ze struktury wiekowej zasobów mieszkaniowych w miastach i jej stanu na terenach wiejskich. Dlatego też, przy rozwoju budownictwa mieszkaniowego 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. Według przeprowadzonego w 2011 roku Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, w ogólnych zasobach wynoszących 13,56 mln mieszkań, 20,4% było wybudowane przed 1944 rokiem a 24% w latach 1989 – 2011.

Wśród ogółu zasobów, 93,8% mieszkań miało doprowadzoną sieć wodociągową, 91,4% miało ustęp a 73,7% centralne ogrzewanie. Jeżeli infrastruktura techniczna była względnie zadowalająco rozwinięta w większości miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, to zdecydowanie niezadowalający był stan sieci rozprowadzającej w małych miasteczkach oraz w wsiach gminnych – wsiach będących siedzibami władz gminnych. Odrębnym problemem w większości miast był stan obsługi 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.

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 przekazała do użytkowania 49,6% wszystkich mieszkań wybudowanych w kraju.

W tamtych latach, 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

zaciąganych przez spółdzielnie na preferencyjnych warunkach. Dla ich rozwoju istotne znaczenie miało również 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 wykup 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 jednak ograniczała, nie tylko mobilność pracowników ale również możliwości zmiany ich warunków mieszkaniowych np. przy innej sytuacji rodzinnej. Na sytuację mieszkaniową mieszkańców miast istotny wpływ miał zarówno ich rozwój gospodarczy jak i wielka migracja ludzi 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, jak i zaopatrzenie w artykuły konsumpcyjne oraz charakter kultury miejskiej. W bardzo wielu sytuacjach, nowi mieszkańcy miast jednak nie potrafili, bądź nie chcieli, dostosować się do warunków życia w nowych środowiskach oraz ich kulturowych i społecznych uwarunkowań.

Polityka mieszkaniowa w okresie transformacji systemowej

Celami rozpoczętej w 1989 roku transformacji była zmiana systemu politycznego i zarządzania państwem. W wyniku nastąpiła likwidacja większości państwowych przedsiębiorstw oraz ograniczanie działalności gospodarczej spółdzielczości i samorządów terytorialnych (przemysłu terenowego) skutkującej gwałtownym wzrostem bezrobocia i emigracji zarobkowej. Ich skutkiem był również rozwój drobnej prywatnej działalności handlowej i wytwórczej. Nastąpił wówczas czas rozwoju inicjatywy prywatnej, handlu ulicznego z tzw. „szczęk” i wytwórczości „garażowej”. Odzwierciedleniem tej polityki był 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 zasilila liczną 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, a także na wielkość budownictwa mieszkaniowego, jego strukturę inwestorską oraz ilości mieszkań oddawanych do użytku.

W latach dziewięćdziesiątych warunki mieszkaniowe Polaków były relatywnie gorsze niż u najbliższych sąsiadów. W 1990 roku, 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.

Dla zaspokojenia tych potrzeb oszacowano również możliwości finansowego uczestniczenia przyszłych mieszkańców w ich realizacji. Wśród oczekujących na mieszkania wyodrębniono wówczas trzy ich grupy (warstwy społeczne):

- zamożnych. Pracowników, którzy osiągają względnie godziwe a nawet wysokie dochody. Grupę tych ludzi stać na zaspakajanie potrzeb swoich i rodziny, a w tym potrzeb mieszkaniowych w wyniku kupna mieszkania lub jego wynajmu po cenach komercyjnych.
- niezamożnych. Ludzi pracujących, którzy jednak zarabiają powyżej minimum socjalnego, a z uwagi na wysokość uzyskiwanego dochodu, nie kwalifikują się do uzyskania pomocy socjalnej. Nie stać ich na zakup mieszkania lub nawet jego wynajem po aktualnych cenach komercyjnych.

- biednych i bezrobotnych. Osoby, które pracują, ale zarabiają poniżej minimum socjalnego lub są bezrobotne. Osoby takie kwalifikują się do różnych form pomocy i przyznania im lokali socjalnych.

Wg GUS, na koniec sierpnia 2020 roku, średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło 5371,5 zł brutto a mediana wynagrodzeń netto 2919, 54 zł. Oznacza to, że połowa pracujących zarabia średnio taką kwotę lub mniejszą, a około 10% zatrudnionych zarabia miesięcznie 2224 zł brutto lub mniej. Jednocześnie, również 10%, zarabia miesięcznie powyżej 8239 zł

Zgodnie z realizowaną polityką mieszkaniową, osoby zarabiające poniżej minimum socjalnego mogą oczekiwać określonego wsparcia ze strony służb socjalnych samorządów terytorialnych i państwa oraz wielu organizacji charytatywnej. Osoby lepiej zarabiające, kwalifikowane jako zamożniejsze, powinny samodzielnie, lub przy wsparciu okresowo realizowanych programów rządowych, rozwiązywać swoje problemy mieszkaniowe. Takich możliwości nie mają jednak te osoby, których zarobki nie kwalifikują ich do uzyskiwania wsparcia społecznego, a jednocześnie ich wysokość uniemożliwia samodzielnie rozwiązać problem mieszkania, nie tylko przez jego zakup ale nawet jego wynajęcie po cenach komercyjnych. Dlatego też problemy mieszkań dla tej, niezamożnej części społeczeństwa oraz pracy i godziwego jej wynagradzania, mają szczególnie istotne znaczenie zarówno społeczne, jak i gospodarcze, zarówno dla tych osób, jak i dla całego kraju. Miały one istotne znaczenie zarówno w poszczególnych okresach istnienia odradzanego państwa polskiego, jak i aktualnie, w czasie panującej pandemii, jak i będą miały po jej wygaśnięciu.

Dla sprostania oczekiwaniom społeczeństwa, państwo w okresie transformacji, uruchomiło szereg różnorodnych instrumentów, często o charakterze bezpośrednio lub pośrednio finansowym, mających wspierać rozwój budownictwa mieszkaniowego. Działania te dotyczyły zarówno wspierania możliwości nabycia mieszkania przez ludzi z różnych grup społecznych, budowy mieszkań na wynajem, jak i rozwoju budownictwa komunalnego oraz budowy noclegowni. Wśród wielu z nich, szczególne znaczenie miała ustawa z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. W oparciu o tę ustawę organizowane są Towarzystwa Budownictwa Społecznego, jak i utworzono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Pierwotnym celem organizowanych towarzystw była budowa mieszkań o umiarkowanych czynszach, nie wyższych niż 4% wartości odtworzeniowej wynajmowanego lokalu, przeznaczonych wyłącznie na wynajem przez osoby o średnich dochodach. Jednak na skutek lobbującego działania jednego z największych developerów mieszkaniowych oraz ograniczonych możliwości gmin, założenia tworzenia towarzystw zostały zmodyfikowane przez umożliwienie wykupu poszczególnych mieszkań. Dokonując tej modyfikacji, zmniejszono

społeczne zasoby mieszkań na wynajem dla ludzi niezamożnych, a części ich nabywcom przeznaczenie ich na wynajem po cenach komercyjnych

Istotne znaczenie miało również utworzenie, że środków budżetu państwa, Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, którego celem było:

- udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego,
- udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów spółdzielniom mieszkaniowym na budowę mieszkań „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 infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.
- udzielanie pożyczek bankom prowadzącym kasy mieszkaniowe.

Fundusz ten zlikwidowano w 2009 roku, a jego rolę spełnia Bank Gospodarstwa Krajowego. Utworzono również kasy mieszkaniowe. Kasy te miały wspierać oszczędzanie przez ludność środków finansowych na wybudowanie mieszkania.

Uchwalane ustawy i działania realizowane w latach 1991-2019 umożliwiły zwiększenie zasobów mieszkaniowych kraju z 11180 tys. do 14802 tys. mieszkań tj. jest o 3622 tys. Jednocześnie nastąpiły istotne zmiany w ich strukturze inwestorskiej. Systematycznie malał udział budownictwa spółdzielczego i zakładowego, ale nie zwiększał się komunalnego. 50% wybudowanych mieszkań powstało w wyniku indywidualnych inwestycji, zarówno w miastach jak i na wsiach. Jednocześnie wśród budujących mieszkania wyodrębniła się silna i prężna grupa prywatnych inwestorów mieszkań na sprzedaż lub wynajem. W poszczególnych latach oddawali oni do użytku nawet do 40% wybudowanych mieszkań. Nastąpiło znaczne rozgęszczenie mieszkań, z 3,4 osoby na jedno mieszkanie w roku 1990 do 2,63 w roku 2018. Rozbudowywano również infrastrukturę techniczną miast. W jej wyniku, w miastach z sieci wodociągowej korzystało 96,9% mieszkańców, z sieci kanalizacyjnej 89,3% i gazowej 55,5%. Pomimo okresowo finansowego wspierania przez państwo zakupu mieszkania, nie umożliwiono poprawy sytuacji mieszkaniowej niezamożnej części osób pracujących.

W całym okresie transformacji, jak i bezpośrednio po jej zakończeniu, w latach 2015 -2019, szczególny wpływ na kształtowanie sytuacji mieszkaniowej znacznej części ludności, miało:

- zmniejszenie stopy rejestrowanego bezrobocia. Stopa bezrobocia, która po jej wysokim poziomie w latach poprzednich (w roku 2010 9,6%), na koniec 2019 roku zmniejszyła się do 4,5%. Natomiast liczba zarejestrowanych bezrobotnych zmalała 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.
- tylko nieznaczne zmniejszenie się liczby osób emigrujących. W okresie lat 2010-2018 zmniejszyła się ilość osób corocznie emigrujących z kraju, z 41,2 tys. do 39,5 tys.
- wysokie zróżnicowanie wysokości wynagradzania zatrudnionych osób i formy nawiązanych stosunków pracy. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wzrosło w tym czasie z 3225 do 5371 złotych tj. o 66,5%. Jednak prawie 30% ogółu pracujących zarabiało miesięcznie brutto poniżej 2,5 tys. złotych. Oznaczało to, że co najmniej część najmniej zarabiających nie miała możliwości zgromadzenia środków finansowych na zakup mieszkania, a nawet jego najem po cenach komercyjnych (rynkowych). Jednocześnie w

tej grupie zatrudnionych znaczny udział mieli pracownicy angażowani na tzw. umowach „śmieciowych”, o dzieło lub zlecenie.

- znaczne zmniejszenie roli budownictwa spółdzielczego i częściowa zmiana jego charakteru. W wyniku dokonanych zmian, ilość spółdzielczych mieszkań oddawanych do użytku zmalała do 2,1 tys w 2019 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 2012 -2019 ilość mieszkań przekazywanych rocznie do użytku przez obie te grupy inwestorów wynosiła 3,5 tys. Wzrost wynagrodzeń znacznej części pracujących przyczynił się do zwiększenia zainteresowania zarówno kupnem mieszkań z przeznaczeniem ich na wynajem, jak i innymi formami lokowania oszczędności. Szczególnie, że inwestycje w lokale na wynajem pozwalały wówczas, przy ich lokalizacji w centrach największych miast, osiągnąć zysk nawet do 5% netto rocznie (Według: „Czy to spekulacyjna bańka?” Newsweek, 26.11 – 2.12. 2018). Taki wzrost zainteresowania zakupem mieszkań, z przeznaczeniem ich na wynajem był konsekwencją kilku zjawisk, w tym szczególnie zmniejszenia oprocentowania lokat bankowych i wzrostu możliwości pozyskania względnie tanich kredytów. W tej sytuacji korzystną alternatywą dla tak nisko oprocentowanych lokat bankowych był zakup nieruchomości. Sytuacja ta miała wpływ na dalszy rozwój budownictwa mieszkaniowego, a w tym również mieszkań na wynajem w dotychczasowej, tradycyjnej jego formie, jak i nowych jako - condohotel lub aparthotel. W Polsce wykorzystywanie systemu „condohotel” ma już kilkuletnią tradycję. W Polsce inwestycje tego typu znane są od początku XXI wieku np. w Jastarni (Dom Zdrojowy) czy w Kołobrzegu (Sand Hotel czy Marine Hotel). Podobne inwestycje zrealizowano również w szeregu innych miejscowościach wypoczynkowych oraz centrach administracyjnych i kulturalnych, w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Łodzi czy np. Ostródzie. Jednymi z bardziej znanych w Polsce organizacji tego typu są: firma „Zdrojowa Invest” braci Wróblewskich z Kołobrzegu, łącząca działalność deweloperską ze świadczeniem usług hotelarskich i finansowych oraz Qualia Development (spółka córka banku PKO BP). Istnieją również organizacje funkcjonujące w systemie „aparthotel”. Lokale firm funkcjonujących w tym systemie wynajmowane są nie tylko na dni lub doby, a nawet godziny. Wynajmujący taki lokal ma do dyspozycji nie tylko sypialnię, ale z reguły całe, najczęściej komfortowo urządzone mieszkanie. W Łodzi, jak i w Krakowie istnieją organizacje funkcjonujące w tym systemie i wynajmujące luksusowo urządzone mieszkania w starych kamienicach.

Obie te formy oparte są na zakupie lokali, poszczególnych pokoi hotelowych lub całych mieszkań, przez określonych inwestorów, osoby fizyczne lub prawne, i najczęściej powierzeniu zarządzania nimi specjalistycznym organizacjom. Obie formy łączy również to, że nabywane lokale mają księgi wieczyste a ich właściciele zawierają oddzielne umowy ze specjalistycznymi organizacjami na zarządzanie nimi oraz ich wynajem. Wynagrodzenie właściciela i zarządcy pochodzi z podziału zysku z ich wynajmu. W aktualnej praktyce zacierają się różnice między obu tymi formami a sama nazwa stosowana jest zamiennie.

Inną formą organizacji mieszkań na wynajem jest coliving. Mieszkania oferowane w tym systemie również stanowią własność osób fizycznych lub prawnych i są najczęściej przez nie zarządzane. W domach takich znajdują się zarówno mieszkania poszczególnych właścicieli, jak i rozbudowane części do wspólnego użytkowania - kuchnie, jadalnie czy czytelnie. Osoby wynajmujące mieszkania w takich budynkach mają najczęściej zapewnione usługi, podobnie jak w hotelach, sprzątnięcie, wymiany pościeli czy pranie. Te formy organizacji wynajmu mieszkań są

nastawione na wynajem krótkookresowy, a z uwagi na koszt takiego wynajmu, nie są dostępne dla ludzi niezamożnych.

W całym omawianym okresie wzrost ilości mieszkań oddawanych do użytku nie miał istotnego wpływu na poprawę sytuacji mieszkaniowej obywateli o najniższych dochodach, gdyż w większości adresowany był do osób posiadających niezbędne zasoby finansowe lub możliwości zaciągnięcia kredytu bankowego. Natomiast ilość mieszkań budowanych w ramach budownictwa społecznego i przez gminy jako lokale socjalne, miała niewielki wpływ na sytuację mieszkaniową tej części społeczeństw. Dlatego też, dla poprawy sytuacji mieszkaniowej tej grupy obywateli, a szczególnie zmniejszenia niedoboru lokali na wynajem przez niezamożną część społeczeństwa, Rząd, w dniu 27 września 2016 roku przyjął Narodowy Program Mieszkaniowy. Jego głównymi celami jest:

- zwiększenie dostępu do wynajmu mieszkań przez osoby o dochodach uniemożliwiających ich nabycie lub wynajęcie, na warunkach komercyjnych,
- zwiększenie możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.

Sam program zakłada zarówno działania rządowe, jak i działania komercyjne prywatnych inwestorów. W przyjętym Narodowym Programie założono, że dla istotnej poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce koniecznym jest wybudowanie, w okresie do 2030 roku, około 2,5 mln mieszkań, w tym 1 mln w ramach rządowego programu Mieszkanie Plus i 1,5 mln w ramach inwestycji komercyjnych. Dla zapewnienia realizacji przyjętych zadań, powinno być średnio przekazywane do użytku około 250 tys. mieszkań rocznie, z tego około 100 tys. w ramach programu rządowego i 150 tys. w ramach „programu komercyjnego”.

Dla zapewnienia realizacji części rządowej, stanowiącej program Mieszkanie Plus, domy mają być budowane na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, pod nadzorem utworzonego w 2017 roku Krajowego Zasobu Nieruchomości. Czynsze za wynajem takich lokali nie będą jednak regulowane przez państwo, jak wcześniej zapowiadano, a ustalane przez inwestorów. W ramach części komercyjnej, przyjęto program „Mieszkanie dla rozwoju”. W jego ramach przewidziano budowę mieszkań przez prywatnych inwestorów na gruntach prywatnych. Nadzór nad jego realizacją sprawuje BGK Nieruchomości SA.

Dla koordynacji realizacji przyjętych programów, w styczniu 2018 roku, powołano Radę Mieszkalnictwa, jako organ pomocniczy prezesa Rady Ministrów, niezależnie od roli, jaką w tym zakresie pełni Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. Z kolei w czerwcu 2018 roku, z inicjatywy Rady Mieszkalnictwa przy Prezesie Rady Ministrów, powołano Forum Dialogu Mieszkaniowego. Niezależnie od uruchamianych instrumentów, w ostatnich latach, a szczególnie w okresie 2014-2019, zarówno gminy jak i zakłady nie zwiększyły, a zmniejszyły ilość mieszkań przekazanych do użytkowania. Gminy zmniejszyły ilość takich mieszkań o ponad 26% a zakłady pracy o ponad 11%. W latach 2017-2019, wśród ogółu 507,6 tys. mieszkań przekazanych do użytkowania tylko 11 416 (2,2%) lokali było wynikiem budownictwa społecznego, gmin i zakładów, dostępnych do wynajmu przez ludzi niezamożnych. Dlatego też, od początku 2019 roku rząd wprowadził zmodyfikowany program „ Mieszkanie na start”, czyli system dopłat do czynszów, z których mogły skorzystać osoby wynajmujące mieszkania, nie tylko wybudowane w ramach programu Mieszkanie Plus, ale również na rynku komercyjnym. Niezależnie od zmniejszenia ilości mieszkań budowanych w ramach budownictwa społecznego, gmin i zakładów, ogólna ilość mieszkań przekazywanych corocznie do użytku wynosiła ponad 190 tys., to jest znacznie więcej niż założono w Narodowym Programie Budownictwo. Należy

podkreślić, że wzrost ten uzyskano dzięki rozwojowi budownictwa deweloperów i indywidualnych inwestorów. W tej sytuacji „wzrost liczb oddawanych mieszkań nie przekłada się na znaczącą poprawę dostępności mieszkań dla osób o dochodach zbyt niskich, by nabyć lub wynająć mieszkanie na zasadach rynkowych, a jednocześnie zbyt wysokich, by móc ubiegać się o najem mieszkania komunalnego. Problem ten dotyka przede wszystkim ludzi młodych, którzy wchodzi na rynek pracy, oraz rodzin wielodzietnych (wg oceny realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2019 roku - str.11).

Pandemia. Co dalej z mieszkaniami?

Wybuch pandemii COVID 19 spowodował szereg istotnych zmiany w kraju, zarówno społecznych, jak i gospodarczych. Tysiące ludzi zachorowało, a jeszcze więcej znalazło się w izolacji na tzw. kwarantannach. Zamykano zakłady pracy i zwiększało się bezrobocie rejestrowe, z 5% w październiku 2019 roku do 6,1% w listopadzie 2020 roku. Zamykano szereg placówek gospodarczych i oświatowych Ograniczono możliwość gromadzenia i przemieszczania się ludzi. Nastąpiły również istotne zmiany na rynku mieszkaniowym. W znacznej części były one konsekwencją wprowadzonych ograniczeń. Wystąpił proces zmiany mieszkań, z usytuowanych w blokach i centrach miast na zlokalizowane na ich obrzeżach, w pobliżu terenów rekreacyjnych lub nawet w mniejszych miejscowościach. Jednocześnie w szkołach wszystkich szczebli wprowadzono zdalne nauczanie, co wywołało szereg nowych problemów. Jednym z nich była rezygnacja tysięcy studentów z wynajmu mieszkań. Tym samym zmniejszona została możliwość ich wynajmu i znacznie pogorszyła się jego opłacalność. W tym samym okresie nastąpił gwałtowny spadek oprocentowania lokat bankowych. W ich konsekwencji inwestorzy zaczęli szukać bardziej opłacalnych i stabilniejszych form lokat inwestycyjnych. Taką formą okazały się inwestycje w budownictwo mieszkaniowe i przewidywana ich opłacalność, a w ich konsekwencji nastąpiło zwiększenie ilości wybudowanych i przekazywanych do użytku mieszkań. Nie ma to jednak istotnego wpływu na zwiększenie dostępności do mieszkań ludzi niezamożnych.

Dlatego też, w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii podjęto opracowanie Pakietu Mieszkaniowego, którego celem jest określenie mechanizmów wspierających realizację Narodowego Programu Mieszkaniowego (z dnia 27 września 2016 roku) którego realizacja powinna zapewnić:

- zwiększenia dostępności do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających ich nabycie lub wynajęcie na warunkach komercyjnych.
- zwiększenie możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.

Realizację tego celu ma zapewnić opracowywany Pakiet Mieszkaniowy. Ma on składać się z dwóch części – społecznej i komercyjnej (rynkowej). Część społeczna tego pakietu została przyjęta w formie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 roku, „o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa”. Trwają natomiast prace nad drugą częścią pakietu, „komercyjną”. Ma ona zawierać m. in. rozwiązanie umożliwiające uzyskanie ulgi w podatku PIT przez osoby kupujące pierwsze mieszkanie, uregulowanie prawne tzw. kooperatyw mieszkaniowych i funkcjonowanie społecznych agencji najmu. Ma ona również zawierać rozwiązanie, określone jako „lokal za grunt”, umożliwiające gminom uzyskanie, przy sprzedaży terenów budowlanych, mieszkań zasilających ich pule lokali komunalnych lub socjalnych.

Generalnie pakiet ten ma wspierać budownictwo społeczne, realizowane przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego, gminy i zakłady.

Rozwiązania zawarte w przyjętej już ustawie umożliwiają zwiększenie finansowego wspierania czynszowego budownictwa mieszkaniowego samorządów, towarzystw budownictwa społecznego, spółdzielni mieszkaniowych oraz spółek gminnych. Zwiększają również możliwości dopłat do budowy mieszkań czynszowych w TBS, z 20% do 35% kosztów inwestycji oraz do 50% kosztów budowy i remontów mieszkań komunalnych. Stanowią również zapowiedź większego wsparcia ze strony BGK dla samorządów, towarzystw budownictwa społecznego, spółek gminnych i spółdzielni mieszkaniowych w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego. Bazując na założeniach Narodowego Programu Mieszkaniowego i ocenie jego realizacji w latach 2016-2019, należy przyjąć, że jego założenia ilościowe będą zrealizowane. Cel budowy do 2030 roku 3,5 mln mieszkań będzie nie tylko zrealizowany, ale znacznie przekroczony. Wybudowanie tej ilości mieszkań, zapewni nie tylko realizację założeń Narodowego Programu Budownictwa odnośnie ogólnej ilości wybudowanych mieszkań, ale również osiągnięcie wskaźnika co najmniej 435 mieszkań na 1000 mieszkańców oraz zmniejszenie statystycznego zagęszczenia mieszkań, z 2,63 osoby w 2018 do poniżej 2,30 osoby w 2030 roku. Z dotychczasowej jego oceny, wynika, że możliwości realizacji jego globalnych założeń są wynikiem rozwoju tylko prywatnego budownictwa mieszkaniowego - deweloperów i innych inwestorów prywatnych.

W omawianym okresie, wybudowali oni 97,7% mieszkań oddanych do użytku, a lokale te przeznaczane są głównie na sprzedaż lub wynajem po cenach komercyjnych. Natomiast zagrożona jest realizacja rządowej części tego programu. Na podstawie oceny dotychczasowego zaawansowania jego realizacji i przewidywanych efektach w latach następnych, można przyjąć, że inwestorzy ci wybudują około 100 tys. mieszkań. Tym samym, z części rządowej Narodowego Programu Mieszkaniowego nie zrealizowaną może być budowa około 900 tys. mieszkań przeznaczonych na wynajem przez ludzi niezamożnych. Dlatego też, w konsekwencji przewidywanej sytuacji, trzeba rozważyć co najmniej dwa kierunki działań umożliwiających jej złagodzenie. Pierwszy polegający na zwiększeniu ilości budowanych mieszkań na wynajem, dostępnych dla ludzi niezamożnych. Drugi prowadzący do wzrostu zamożności społeczeństwa, w tym szczególnie części pracujących ludzi niezamożnych.

Możliwości zwiększenia ilości budowanych mieszkań na wynajem wynikają z rozwiązań określonych w ustawie z 10 grudnia 2020 roku „o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa” jak i zapowiedzi nowych, które mają być zawarte w drugiej części tego pakietu. Na uwagę zasługują określone w ustawie formy wspierania rozwoju budownictwa, a w tym szczególnie budowy mieszkań na wynajem dla osób mało zarabiających, oraz tworzenia nowych podmiotów organizowanych niezależnie od już działających towarzystw, a budujących domy zarówno na terenach gmin, jak i prywatnych..

Szczególne znaczenie ma organizowanie takich podmiotów przez samorządy gmin, dysponujące terenami budowlanymi, zainteresowane budową lokali mieszkalnych na wynajem. Dlatego też partnerami w tworzeniu takich przedsięwzięć, oprócz samorządów, mogą być zarówno inwestorzy prywatni, poszukujący możliwości opłacalnego lokowania wolnych środków finansowych, jak i rozwijające się podmioty gospodarcze.

Dla rozwoju rynku z mieszkaniem na wynajem szczególne znaczenie ma struktura budowa mieszkań, w tym szczególnie małych, o powierzchni 30 – 40 metrów kwadratowych, gdyż mieszkania takie cieszą się szczególnym zainteresowaniem kupna lub wynajmu przez ludzi młodych. Już znalazło to odzwierciedlenie w zwiększeniu ich udziału w strukturze mieszkań

realizowanych inwestycji. Jednocześnie mieszkania takie są najbardziej poszukiwane w ofertach lokali na wynajem. Odzwierciedleniem tej sytuacji jest również zainteresowanie ludzi młodych wynajmem poszczególnych izb w mieszkaniach wielopokojowych lub samodzielnych pokoi w budowanych, jeszcze sporadycznie, hotelach lub pensjonatach pracowniczych. Można więc przyjąć, że z punktu widzenia interesu samorządów wielu miejscowości, a szczególnie rozwijających się i usytuowanych w pobliżu większych ośrodków administracyjnych i gospodarczych, istotne znaczenie ma rozwój budownictwa mieszkaniowego z małymi i średniej wielkości lokalami na wynajem. Podobnie jak i tworzenia w nich nowych miejsc pracy. Dlatego też, szczególnie po zmianie preferencji zamieszkania w wyniku epidemii, na uwagę zasługują możliwości lokalizacji takich domów nie tylko w dużych miastach, ale również w innych miejscowościach, z rozwiniętą infrastrukturą techniczną i socjalną a często również kulturalną oraz innych miejscowościach w tworzonych strefach ekonomicznych. Szczególnie, że lokalizacja budowanych domów w wielu z takich miejscowości ma wpływ zarówno na niższe koszty ich budowy, jak i wynajmu mieszkań. Pomocnym w regulowaniu takich opłat, szczególnie w pierwszym okresie startu ludzi młodych, mogło by być stworzenie możliwości zaciągnięcia kredytu bankowego na ich spłatę i ewentualne pozyskanie dodatku mieszkaniowego. Wielkość takich mieszkań, jak i forma ich najmu mogły być kryteriami warunkującymi ich przyznanie. Istotną może być również, stworzona ostatnio, możliwość uzyskiwania dopłat do czynszu za wynajem lokalu.

Ważnym dla rynku mieszkaniowego jest funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych. Mają one szczególne znaczenie, głównie jako administratorzy znacznej części zasobów mieszkaniowych kraju. Ważnym jest że po upływie ponad dwóch dekad od rozpoczęcia ograniczania ich działalności, wiele z nich utrzymało się na rynku i zupełnie dobrze funkcjonuje. Jednak, znaczna ich część, a szczególnie duże spółdzielnie mieszkaniowe, zmieniły swój charakter, ze społecznego na komercyjny. Niezależnie od tych zmian, forma spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego jest liczącym się uczestnikiem tego rynku.

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 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, niepłacenie 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, na prawidłowe kształtowanie tych relacji liczący się wpływ może mieć tworzenie, niezależnie od istniejących agencji prywatnych, również społecznych agencji najmu. Agencje takie mogłyby, pełnić nie tylko funkcje informacyjne o rynku mieszkaniowym i doradcze dla zawierających umowy najmu, ale również oceniającym prawidłowość ich realizacji i ewentualnie być społecznym arbitrem w zaistniałych sporach. Również wpływ na kształtowanie tych relacji może mieć tworzenie organizacji właścicieli lokali na wynajem jak i najemców. Mogły by one, na wzór istniejących w niektórych państwach, pełnić role informacyjne i doradcze dla każdej ze stron.

Pandemia i problem pracy

Wybuch pandemii COVID 19 spowodował szereg istotnych zmian na rynku pracy. Zamknięto wiele zakładów pracy, co zwiększyło bezrobocie rejestrowe, z 5% w październiku 2019 roku do 6,2% w grudniu 2020 roku. Wiele firm utraciło możliwość prowadzenia działalności i tym samym tysiące ludzi utraciło możliwość zarobkowania. Zamknięto również szereg placówek kulturalnych, oświatowych i rekreacyjnych. Sytuację częściowo łagodzą rządowe programy pomocowe.

Na polskim rynku pracy dominującymi pracodawcami są przedsiębiorstwa. W nich zatrudnionych jest 61% ogółu osób pracujących. Zatrudnieni są oni w firmach różnej wielkości i branż. Wśród ogólnej ilości firm sektora przedsiębiorstw, ponad 96% stanowią mikro przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników. Firmy małe i średnie stanowią łącznie tylko 3,3%. Mikro firmy tworzą jednocześnie 40% miejsc pracy w sektorze przedsiębiorstw, a firmy małe i średnie łącznie ponad 28%. Przedsiębiorstwa te tworzą również 50% Produktu Krajowego Brutto, w tym mini przedsiębiorstwa około 31%, małe 8% i średnie 11%. Z pośród nich najbardziej rentowne są małe przedsiębiorstwa i one też charakteryzują się najwyższą płynnością finansową.

W całym omawianym okresie, w sektorze przedsiębiorstw, średnia płaca brutto systematycznie wzrastała. Tylko w latach 2015 -2020 zwiększyła się z 3899,78 zł do 5458,88 zł tj. prawie o 40%. W 2018 roku mediana wynagrodzenia wyniosła 4084 zł., ale jednocześnie aż 38% zatrudnionych zarabiała miesięcznie poniżej 3502 zł brutto. Płace te są znacznie zróżnicowane m.in. w zależności od wielkości przedsiębiorstwa, rodzaju prowadzonej działalności i jej efektywności. I tak średnia płaca brutto pracownika zatrudnionego w:

- w mini przedsiębiorstwie wyniosła 3094 zł,
- w małym przedsiębiorstwie wyniosła 4284 zł,
- w średnim przedsiębiorstwie wyniosła 5024 zł.

Z pośród ogółu firm mini i małych, ponad 50% prowadzi działalność usługową, zarówno dla indywidualnych nabywców, jak i różnych przedsiębiorstw, około 24% zajmuje się handlem, a tylko około 15% prowadzi działalność przemysłową. Powoduje to, że na wyniki działalności większości z nich istotny wpływ ma, nie tylko zakres i jakość świadczonych usług, ale głównie zamożność społeczeństwa. Dlatego też, sama epidemia i związane z nią ograniczenia w największym stopniu dotknęły firmy prowadzące działalność usługową i handlową. Natomiast w ograniczonym stopniu mają wpływ na funkcjonowanie firm produkcyjnych. Aktualnie podstawowe znaczenie ma umożliwienie prowadzenia działalności małym firmom, a szczególnie zweryfikowanie zakresu i form stosowanych ograniczeń, bądź zasadności ich różnicowania w stosunku do różnych podmiotów i organizacji. Dlatego też, niezrozumiałym i szkodliwym, zarówno gospodarczo i społecznie, było różnicowanie możliwości ich funkcjonowania zależnie od charakteru właścicieli np. umożliwienie funkcjonowania kościołom i organizowania wesel, przy jednoczesnym zamknięciu teatrów czy sal koncertowych. Dlatego koniecznym jest zweryfikowanie zasadności stosowania niektórych ograniczeń a przez to minimalizowanie ich negatywnych skutków.

Kolejnym obszarem, który wymaga konkretnych i efektywnych działań rządu jest pomoc finansowa dla przedsiębiorstw, a w tym szczególnie dla mini i małych najbardziej odczuwających skutki pandemii i wprowadzonych ograniczeń. Dlatego też istotnym jest, aby pomoc taka była nie tylko efektywna, tzn. w wysokości stwarzającej możliwość utrzymania firmy i zatrudnienia pracowników, ale i szybka.

Dla skutecznego ograniczania dalszych negatywnych skutków epidemii istotne znaczenie ma znajomość przez właścicieli firm strategii dalszego działania rządu. Ma to szczególne

znaczenie, gdyż dotychczas podejmowane decyzje, „z zaskoczenia”, bez odpowiedniego wyprzedzenia czasowego i często w wątpliwej formie, powodowały szereg szkód, w tym również dla wielu małych firm. Znajomość takiej kierunkowej strategii działań rządu umożliwiłaby wielu przedsiębiorcom dostosowywać się do nich, a tym samym ograniczyć negatywne skutki. Natomiast dotychczasowa taktyka działania, nie tylko nie umożliwiła ich ograniczenia ale również stała się przyczyną braku zaufania ludzi do decyzji rządu i negatywnych ich ocen.

Jak dalej postępować?

Nie jest znany czas, kiedy pandemia wygaśnie. Epidemiolodzy prognozują, że może ona trwać jeszcze kilka lub kilkanaście miesięcy. Wiadomo już, że jej konsekwencją są istotne zmiany w życiu społecznym i gospodarczym kraju. Koniecznym jest więc, zarówno kontynuowanie działań dla zmniejszenia skali i czasu trwania pandemii, jak i ograniczania negatywnych jej skutków. Dlatego też, szczególne znaczenie ma ocena zachodzących zmian, zarówno społecznych jak i gospodarczych, oraz podjęcie działań dostosowawczych wielu obszarów państwa do funkcjonowania w zmienionych warunkach. Prace takie powinny dotyczyć zarówno budownictwa mieszkaniowego, jak i rynku pracy, a w tym poprawy efektywności działania mini i małych firm i poziomu wynagradzania zatrudnionych w nich pracowników. „Jaskółką” takiego podejścia jest aktualnie opracowywany pakiet ustaw związanych z realizacją Narodowego Programu Budownictwa. Jednak, jak wykazała dotychczasowa ocena, dla pełnej jego realizacji koniecznym jest jednak zaangażowanie kapitału prywatnego w realizację jego „rządowej” części.

Ocena dotychczasowej sytuacji mieszkaniowej niezamożnych pracowników wykazała, że nie da się jej w istotnym stopniu poprawić bez zwiększenia zdolności finansowej potencjalnych mieszkańców. Można to osiągnąć przede wszystkim w wyniku poprawy efektywności działania oraz rozwoju przedsiębiorstw, a w tym szczególnie mini i małych firm. Dlatego też, tak ważnym jest opracowanie programu rozwoju przedsiębiorczości, analogicznego do programu mieszkaniowego, i zapewnienie możliwości jego realizacji. Jego celem powinno być określenie przedsięwzięć mających na celu zarówno zwiększenie efektywności działania tych firm, a tym samym zapewnienie wzrostu wynagrodzeń zatrudnionych w nim pracowników.

Dla uzyskania takich efektów koniecznym jest podjęcie co najmniej dwojakich działań;

- uruchomienie mechanizmów sprzyjających wzrostowi ich innowacyjności,
- zwiększanie udziału małych i średnich firm w całym sektorze przedsiębiorstw.

Dla poprawy efektywności działania przedsiębiorstw, a szczególnie mini i małych firm produkcyjnych i wielu usługowych, istotne znaczenie ma rozwój różnorodnych form szkolenia ich kadry kierowniczej. Z przeprowadzonych badań wynika, dla poprawy efektywności działania szczególne znaczenie ma ich innowacyjność. Większość kadry kierowniczej tych firm ma wykształcenie techniczne i w konsekwencji ich uwaga koncentruje się na innowacjach technicznych i procesowych, a najczęściej z pominięciem innych ich form, często bezinwestycyjnych. Dlatego też, celowym jest zorganizowanie systemu szkoleń oraz organizacji różnorodnych form prezentacji możliwych rozwiązań i wymiany doświadczeń. W tym zakresie istotną rolę mogłyby spełniać zarówno branżowe izby gospodarcze, jak i branżowe klastry. Na szczególną uwagę zasługuje również wpływ na innowacyjność tych firm ich współpraca zarówno z dużymi przedsiębiorstwami jak i z uczelniami oraz różnymi ośrodkami naukowo-badawczymi.

Wszystkie te działania nie będą mogły być realizowane bez aktywnego finansowego i prawno-organizacyjnego wsparcia ze strony państwa. Działania takie powinny być inicjowane i wspierane, zarówno przez władze państwa jak i samorządowe. Szczególne jednak znaczenie dla poprawy sytuacji mieszkaniowej i warunków bytowych, zarówno niezamożnej jak i najbardziej potrzebującej części społeczeństwa ma umacnianie roli samorządów terytorialnych i finansowych możliwości ich działania. Celem takich działań powinna być szczególnie poprawa warunków bytowych biednej i niezamożnej części społeczeństwa. Ich realizacji powinna przyświecać świadomość, że bez zintegrowanego programu i skoordynowanych działań wielu instytucji oraz organizacji, nie będzie można rozwiązać żadnego z problemów społeczeństwa, w tym również żadnego z jego problemów bytowych.

Janusz Bandurski, dr ekonomii, działacz społeczny