

**KANCELARIA SEJMU  
BIURO STUDIÓW  
I EKSPERTYZ**



**Biuro Studiów i Ekspertyz**

**WYDZIAŁ EKSPERTYZ  
PRAWNYCH**

## Tezy do dyskusji nad społecznym programem mieszkaniowym

**Marzec 1993**

**Witold Nieciński, Jolanta Supińska,  
Małgorzata Wiśnicka-Hińcza**

# Raport

**Nr 38**

## Tezy do dyskusji nad społecznym programem mieszkaniowym

Państwo nie może pozostać obojętne wobec warunków mieszkaniowych swoich obywateli i jest pośrednio za nie odpowiedzialne. Nie oznacza to, że państwo ma budować, rozdzielać lub utrzymywać zasoby mieszkaniowe. Winno ono jedynie tworzyć warunki ekonomiczne, systemowe i techniczno-materialne, aby ułatwić obywatelom budowę lub wynajem mieszkania. Dopiero gdy w tych warunkach mieszkania nadal pozostają niedostępne lub trudno dostępne dla niektórych - średnio i mniej zamożnych - grup ludności, obowiązkiem państwa staje się interwencja w drodze ustalania odpowiednich cen mieszkań, ich subwencjonowania bądź udzielania pomocy o charakterze socjalnym. Te zasady określają, jak należy rozumieć *prawo do mieszkania*. Tak rozumiane prawo do mieszkania winno być wpisane do nowej konstytucji.

W obecnej sytuacji obowiązkiem państwa staje się ponadto także likwidacja licznych nieprawidłowości i stanów wręcz patologicznych, zrodzonych zarówno w czasach PRL jak i w okresie transformacji ustrojowej.

CZĘŚĆ I  
DIAGNOZA



## 1. Dalszy regres budownictwa

W budownictwie mieszkaniowym rok ubiegły był kolejnym rokiem regresu. Do użytku przekazano jedynie 127 tysięcy mieszkań (w tym 79 700 mieszkań spółdzielczych, 3 000 komunalnych i 7 300 zakładowych), czyli tyle ile w 1957 roku. Liczba wybudowanych w 1992 roku mieszkań była o około 7% mniejsza niż rok wcześniej; styczeń przyniósł dalszy regres - oddano do użytku o 12,4% mniej mieszkań niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. Niemal co trzeci dom powstaje w istniejących już osiedlach, bowiem brak nowych terenów budowlanych.

Liczba mieszkań, których budowę rozpoczęto w 1992 roku (zaledwie 33 500, w tym 31 600 spółdzielczych, 800 komunalnych i 1 100 zakładowych; brak danych o rozpoczętych budowach prywatnych) była mniejsza o 35% niż rok wcześniej, a liczba mieszkań projektowanych - mniejsza prawie o połowę. Tak więc prognozy na rok bieżący są jeszcze gorsze, mówi się o możliwości oddania do użytku nie więcej niż 80 tysięcy nowych mieszkań.

## 2. Niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych

Regres budownictwa wielorodzinnego nie wynika wcale z tego, że wzrósł poziom zaspokojenia potrzeb społecznych.

Obecnie w Polsce brakuje ok. 1,3 mln mieszkań. (w miastach 830 tys.), a potencjalne potrzeby szacuje się na 1,9 mln mieszkań. Absolutny brak mieszkań powoduje współzamieszkiwanie, na które skazane są przede wszystkim młode rodziny. Samodzielnym mieszkaniem dysponuje zaledwie 48,2% młodych rodzin w miastach i 32,2% na wsi. Mieszkania są jednak przeciętnie za małe, by swobodnie mogły w nich egzystować dwie rodziny lub trzypokoleniowe gospodarstwo domowe. W miastach aż 37% mieszkań ma powierzchnię do 40 m<sup>2</sup>, przeważają mieszkania 1 - 2 pokojowe (60%). Mieszkania na wsi są przeciętnie nieco większe, lecz również większe są przeciętne wiejskie rodziny. Według szacunków prof. T. Żarskiego około 42% ludności w miastach i 70% ludności na wsi żyło w 1988 roku w warunkach niedostatku i biedy mieszkaniowej.

W Polsce zbiegają się trzy okoliczności: niedostatek właściwy wielu grupom pracowniczym, niezmiernie wysokie koszty uzyskania i utrzymania mieszkań oraz katastrofalna - generalnie rzecz biorąc - sytuacja mieszkaniowa. Ich suma sprawia, że problem mieszkaniowy jest nie tylko kwestią społeczno-gospodarczą, ale i polityczną.

## 3. System kredytowania budownictwa mieszkaniowego

Trudności mieszkaniowe wynikają obecnie przede wszystkim z obowiązującego systemu kredytowania, w przypadku budownictwa wielorodzinnego - kredytowania spółdzielczości mieszkaniowej.<sup>1</sup> Obecnie realizowana jest zasada dwufazowego kredytowania - kredyt na budowę mieszkań i odrębny na ich wykup. Budowa jest finansowana kredytem średnioterminowym udzielanym inwestorowi, spłacanym jedno-

---

<sup>1</sup> Według badań przeprowadzonych w roku ubiegłym przez Instytut Gospodarki Mieszkaniowej w najniższej wówczas cenie m<sup>2</sup>, która wynosiła 2,4 mln zł, kryło się 250 tys zł odsetek od pożyczek zaciągniętych na jego budowę. Odpowiednio - przy cenie 7,1 mln zł za m<sup>2</sup>, odsetki stanowiły 2,5 mln zł.

razowo po zakończeniu budowy, najczęściej ze środków uzyskanych ze sprzedaży wybudowanych mieszkań, lub - jeżeli inwestor buduje tylko dla siebie - z kredytu hipotecznego, który będzie mógł po wybudowaniu zaciągnąć. Również na wykup mieszkania ze spółdzielni udzielany jest długoterminowy kredyt hipoteczny.

Rozdzielenie strumieni finansowych miało zrationalizować system kredytowania spółdzielczości mieszkaniowej. Praktyka pokazała jednak, że nie wystąpiły oczekiwane efekty pozytywne natomiast pojawiły się ogromne problemy. Zmiana zasad kredytowania budownictwa mieszkaniowego sprawiła, że wynikających stąd ciężarów finansowych nie są w stanie udźwignąć ani spółdzielnie ani spółdzielcy. Konsekwencją jest niemożność zasiedlenia przez spółdzielnie coraz większej liczby nowo budowanych mieszkań.<sup>2</sup> Narasta zadłużenie, którego wielkość może doprowadzić do upadku spółdzielni. Możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa poprzez spółdzielczość mieszkaniową jest obecnie zagrożona. A trzeba pamiętać, że w sytuacji z jaką mamy dziś do czynienia, upadek spółdzielni to upadek masowego budownictwa wielorodzinnego. Na trudną sytuację spółdzielczości składają się:

#### **a) Wysokie ceny mieszkań**

Mieszkania oferowane przez spółdzielnie są zbyt drogie. Wpływa na to bardzo droga oferta przedsiębiorstw budowlanych, ale także fakt, iż budowa mieszkań ciągnęła się latami, a wysokie odsetki od kredytu realizacyjnego jeszcze do niedawna dopisywano do zadłużenia. W efekcie ceny mieszkań w niektórych częściach kraju są nawet o 50% wyższe od wolnorynkowych.

#### **b) Warunki przyznawania kredytu na wykup mieszkania oderwane od realiów dochodowych obywateli**

Dla nabywcy mieszkania kredyt hipoteczny jest jedyną ofertą zawierającą pewne elementy kredytu preferencyjnego. Czy jednak formuła kredytu hipotecznego przystaje do realnych możliwości dochodowych przeciętnej polskiej rodziny? Przy istniejącym rozdziewięciu pomiędzy ceną mieszkań a przeciętnym poziomem dochodów rodzin w Polsce, kwota kredytu w wysokości 36 a nawet 47 -krotności dochodów rodziny<sup>3</sup>. jest niewystarczająca. Wymagany wkład własny określony na poziomie 20% ceny mieszkania wyklucza rodziny o dochodach niskich, a nawet o dochodach przeciętnych, głównie ludzi młodych. (Warto dodać, że np. w USA wpłata początkowa ustalana jest zazwyczaj na poziomie 5 do 15%).

Odrębny problem, to warunki obsługi długu. Na jego spłatę trzeba przeznaczyć minimum 1/4 miesięcznych dochodów brutto w przypadku kredytów hipotecznych i 20% dochodów brutto w przypadku kredytów, których spłata zaczęła się w okresie 1990 - 1992.<sup>4</sup> Jest to ogromne obciążenia budżetu rodziny - a przecież jest to tylko

---

<sup>2</sup> Już obecnie stoi kilkanaście tysięcy pustych mieszkań, niebawem będzie ich kilkadziesiąt tysięcy; trwają spory co do szczegółowych szacunków. Min. I. Herbst mówiła na posiedzeniu komisji sejmowej o perspektywie 28 tysięcy niezasiedlonych mieszkań w bieżącym roku.

<sup>3</sup> Maksymalna kwota kredytu nie może przekroczyć 36-krotności miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy w odniesieniu do nowo zawieranych umów, lub 47-krotności w odniesieniu do osób które odbierają mieszkania, na budowę których umowy kredytowe zostały zawarte przed 1 stycznia 1990 r.

<sup>4</sup> Aktualne oprocentowanie kredytu hipotecznego wynosi 41,8%. Na mocy umowy między PKO BP oraz resortami finansów i budownictwa w przypadku tego kredytu następuje odroczenie spłaty części odsetek (90% niespłaconych, należnych bankowi odsetek). Tym samym odstąpiono od zasady ich kapitalizacji (10% dalej jest kapitalizo-

część obligatoryjnych wydatków mieszkaniowych. Do zapłacenia pozostaje jeszcze czynsz, opłata za energię i gaz. Co więcej, jeśli dochody rodziny nie nadążą za wzrostem średniej krajowej, to przy ustalaniu kolejnych rat spłaty zadłużenia podlegają korekcie według wskaźnika wzrostu płac nominalnych. W tej sytuacji dziwić nie powinno, że do końca ubiegłego roku PKO - monopolista w przyznawaniu mieszkaniowych kredytów hipotecznych - udzielił ich niecałe 3 tysiące.

#### **c) Niemożność wywiązania się przez spółdzielnie z obowiązku bieżącej obsługi zaciąganych kredytów**

Umowy kredytowe zawierane pomiędzy spółdzielniami a PKO od listopada 1991 r. przewidują konieczność bieżącej spłaty odsetek (zamiast przerzucenia obowiązku spłaty skumulowanych należności na przyszłych lokatorów). Nie zostało jednak określone skąd spółdzielnie mają czerpać środki by na bieżąco płacić odsetki od tak drogiej, jak obecnie, kredytów realizacyjnych. Faktycznie nawet te największe i najsilniejsze spółdzielnie nie są w stanie podołać obciążeniom wynikającym z bieżącej obsługi kredytu. Opłacalne jest wysokie zaangażowanie środków własnych. Takimi środkami w dostatecznej wysokości spółdzielnie jednak nie dysponują. W zamian, coraz częściej obserwujemy praktyki ucieczki od kredytu bankowego poprzez gromadzenie środków na inwestycje w oparciu o przedpłaty spółdzielców.<sup>5</sup> Prowadzi to do uprzywilejowania ludzi zamożnych w stopniu znacznie wyższym od średnich standardów krajowych, dysponujących dużymi oszczędnościami i dużymi nadwyżkami dochodów bieżących. Natomiast średnio i mniej zamożni mogą znaleźć się poza systemem budownictwa mieszkaniowego.

#### **d) Ogromne zadłużenie spółdzielni**

Nie mogąc sprzedać posiadanych mieszkań spółdzielnie nie wywiązują się ze swoich zobowiązań wobec banku. Popadają w coraz większe długi. Jednocześnie nakłada się na to fakt uchylania się coraz większej liczby lokatorów od płacenia czynszu.

### **4. Formy uzupełniające budownictwo indywidualne i spółdzielcze**

Alternatywę dla rodzin, których nie stać na drogie budownictwo indywidualne i równie kosztowną ofertę budownictwa spółdzielczego upatruje się w tanim budownictwie komunalnym. Gminy jednak nie posiadają wystarczających środków ażeby podołać takiemu zadaniu. Liczba obecnie budowanych mieszkań komunalnych jest minimalna (w roku 1989 zbudowano 4 800 mieszkań komunalnych, w roku 1991 już tylko 2 600, a w roku 1992 - 3 000). Zdarza się, że gminy bywają zainteresowane tylko budową substandardowych baraków, do których mogłyby eksmitować osoby po sądowych wyrokach eksmisji.

Nie należy także liczyć na mieszkania zakładowe. Coraz mniej zakładów pracy może sobie pozwolić na utrzymywanie budownictwa zakładowego. Obecnie zakłady

---

wanych). Praktyka pokazała, że kapitalizacja niespłaconych należności powodowała lawinowe narastanie zadłużenia kredytobiorców.

<sup>5</sup> Napływają sygnały o występowaniu nieprawidłowości w rozliczaniu się spółdzielni z tych przedpłat. Powstają na tym tle konflikty.

pracy wycofują się z tego rodzaju inwestycji. Mieszkań takich zbudowano w roku 1989 jeszcze 22 700, ale w 1991 już tylko 4 800, a w 1992 roku - 7 300. Dla wielu przedsiębiorstw posiadane już mieszkania stanowią mienie nie chciane, którego najchętniej by się pozbyły.

Wiele osób i rodzin przejściowo rozwiązuje swoje problemy mieszkaniowe zamieszkując w domach studenckich i hotelach pracowniczych (hotelach robotniczych należących do przedsiębiorstw produkcyjnych, hotelach asystenckich przy uczelniach, hotelach dla pielęgniarek itp.; dawniej także na kwaterach prywatnych opłacanych przez zakłady pracy).

Ostatnio rysują się tu dwie tendencje: - likwidacji hoteli robotniczych w związku z redukcją nadmiernego zatrudnienia (wskutek czego może się nasilić zjawisko bezdomności), - komercjalizacji zasad korzystania z tych placówek; w efekcie mogą one stać się droższe niż skromne pokoje wynajmowane "na mieście".

W domach pomocy społecznej zamieszkuje stale niespełna 70 tysięcy osób. W roku 1993 ma przybyć 4 600 nowych miejsc w tych domach. Na ogół mówi się o tej grupie w kontekście nie polityki mieszkaniowej a usług opiekuńczych. Należy jednak zwrócić uwagę na ścisły związek między rozbudową reprezentujących odpowiedni standard zakładów opiekuńczych dla osób starych, niepełnosprawnych czy obłożnie chorych, a zwalnianiem przez te osoby (przy zachowaniu zasady pełnej dobrowolności) "normalnych" mieszkań, niedostosowanych do ich specyficznych potrzeb ale odpowiednich dla nowych pełnosprawnych mieszkańców.

Obecnie tylko część państwowych i niepaństwowych domów pomocy społecznej odpowiada współczesnym wymaganiom i stanowi atrakcyjną alternatywę mieszkania "u siebie". Reszta domów pozwala tylko na wegetację. Niewiele jest też spółdzielczych domów i osiedli dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Resort pracy czeka z realizacją przygotowanego już programu podnoszenia standardu domów pomocy społecznej, na większy dopływ środków budżetowych. Nic więc dziwnego, że ludzie starzy i chorzy kurczowo trzymają się swych mieszkań, często zbyt dużych jak na ich aktualne potrzeby i zbyt trudnych do utrzymania jak na ich możliwości.

Nowość stanowią powstające od kilku lat schroniska dla bezdomnych (dla tych bezdomnych, u których wystąpił zespół cech prowadzących do zerwania wszelkich więzi społecznych; brak mieszkania jest tylko jednym i to nie najważniejszym problemem tych ludzi, jednak dla ich resocjalizacji niezbędne jest uzyskanie jakiegoś lokum. W kraju najwięcej - bo 25 - schronisk utworzyło i nadal prowadzi Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta, nie starcza ich jednak dla wielu dziesiątków - a nawet, wedle niektórych szacunków, 200-300 - tysięcy bezdomnych.<sup>6</sup> Swoją drogą, nie jest zdrowa sytuacja, w której takie inwestycje są jedynymi dynamicznie rozwijającymi się inwestycjami mieszkaniowymi.

## **5. Wydatki mieszkaniowe w budżetach rodzinnych i system pomocy w pokrywaniu opłat mieszkaniowych**

<sup>6</sup> W samej tylko Warszawie było w 1992 roku 13 schronisk z 350 miejscami, ale najpilniejsze potrzeby ocenia się na 2 000 miejsc.



Mimo iż przeciętny udział wydatków mieszkaniowych w budżetach rodzinnych w Polsce nie jest jeszcze wysoki w porównaniu z innymi krajami, to jednak dla wielu rodzin stanowi on duży problem wobec ogólnie niskiego poziomu zaspokojenia elementarnych potrzeb.

Zainaugurowana w 2 półroczu 1990 roku pomoc mieszkaniowa miała bardzo duży zasięg, korzystała z niej najczęściej ludność średnich i małych miast. Pochłaniała też znaczne środki. Np w pierwszym półroczu 1992 roku wydano na nią przeszło 37% ogółu środków przeznaczonych na świadczenia pomocy społecznej. Zapotrzebowanie szybko rosnęło - do 1,2 a nawet 1,3 miliona gospodarstw domowych, jednak w budżecie na rok 1993 nie znalazły się środki na ten cel.

Zasady przyznawania tej pomocy były często krytykowane, m.in. za to, że zasiłki mieszkaniowe stawały się coraz bardziej "zasiłkami energetycznymi", wbrew deklaracjom nie stwarzały preferencji dla rodzin wielodzietnych; ponadto od możliwości zabiegania o nie były odcięte - na mocy arbitralnej decyzji - wszystkie osoby i rodziny, których dochody przekraczały 100% lub 150% najniższej emerytury, nawet jeśli po opłaceniu wszystkich należności mieszkaniowych stawały się biedniejsze od innych rodzin do tej pomocy uprawnionych.

Jednocześnie traciła znaczenie pomoc z zakładowego funduszu mieszkaniowego, pomyślana początkowo głównie jako pomoc w gromadzeniu wkładu do spółdzielni mieszkaniowej. Wskutek ostatnio obowiązujących zasad tworzenia tego funduszu i wzrostu kosztów budowy mieszkań środki te mogły zaspokoić potrzeby nielicznych jednostek.<sup>7</sup>

## **6. "Mimowolne ofiary" cząstkowych modyfikacji dawnego systemu i luki systemowej**

Sprawiedliwość społeczna wymaga, aby polityka mieszkaniowa, przy całej mozaice form własności, tworzyła warunki maksymalnego zbliżenia się do zasady jednolita cena za jednakowe mieszkanie.<sup>8</sup> Nie chodzi tu o to, by niwelować skutki nieuchronnych różnic wynikających z wyboru technologii czy różnej gospodarności inwestorów, lecz o to, by nie tworzyć administracyjnych różnic między kolejnymi zbiorowościami osób zabiegających o mieszkania.

Dotychczasowe stosunki mieszkaniowe w Polsce stworzone przez "socjalistyczną" politykę mieszkaniową są zaprzeczeniem tej zasady. W imię rzekomego egalitaryzmu stworzone zostały przypadkowe, nie usprawiedliwione żadnymi względami ekonomicznymi czy społecznymi, rozpiętości w cenie mieszkań (zależnie od formy własności, czasu zamieszkania, położenia i innych ubocznych czynników). Przekraczają one rozpiętość 1:10 (a w skrajnych przypadkach i więcej). Główny ciężar spadł na młode pokolenia, ubiegające się obecnie o drogie nowo wybudowane mieszkania.

Źródłem nowych nierówności i dysproporcji stały się decyzje z ostatnich trzech lat - podejmowane dorywczo, pod wpływem bieżących trudności budżetowych albo przy

<sup>7</sup> Np. w przedsiębiorstwie zatrudniającym tysiąc osób roczny odpis na ten fundusz wyniesie około 300 milionów zł, co stanowi równowartość jednego mieszkania.

<sup>8</sup> Zasada ta dotyczy tak ceny zakupu jak i opłat za eksploatację mieszkania. Przez *cenę mieszkania* rozumie się zatem wydatek ze środków osobistych (z budżetu gospodarstwa domowego) na uzyskanie i utrzymanie mieszkania. *Jednakowe mieszkanie* oznacza zbliżony jego standard (cechy, wyposażenie, rozmiar i wartość użytkowa) oraz jego status własnościowy.

okazji reformowania innych obszarów życia społecznego - zamiast prowadzenia stałej polityki mieszkaniowej.

Problem nieproporcjonalnie wysokich obciążeń dochodów rodzin spłatą kredytów mieszkaniowych to głównie problem stu kilkudziesięciu tysięcy rodzin, które otrzymały mieszkania w latach 1990 - 1992, jeszcze na podstawie starych umów, ale na częściowo zmienionych - jednostronnie i niekorzystnie - zasadach. Inflacyjny wzrost cen mieszkań i stopy oprocentowania, a także realizowana do 1992 roku zasada kapitalizacji odroczonej należności sprawiły, że zadłużenie wielu rodzin, które otrzymały mieszkania w ostatnich trzech latach sięga setek milionów zł, pomimo, że przez całe lata gromadziły oszczędności mieszkaniowe i wpłaciły wymagany wkład własny. Dla części lokatorów spłata kredytu jest w tej chwili już nierealna. W sytuacji tej niemożliwa staje się zamiana mieszkania, sprzedaż, niezwykle komplikuje się postępowanie spadkowe i rozwodowe. Utrata pracy, przejście na emeryturę znacznie uprawdopodobniają perspektywę eksmisji, nawet po latach regularnego płacenia.

Same tylko miesięczne odsetki od kredytu wyrażają się kwotą często odpowiadającą wielokrotności średniej płacy. Przyjęte na dzień dzisiejszy rozwiązanie chroniące budżety rodzin - minimum samej tylko spłaty kredytu na poziomie 20% dochodów brutto - jest rozwiązaniem akceptującym w dużej liczbie przypadków stan trwałego ubóstwa, bowiem dochodzą do tego opłaty za eksploatację, energię i inne. W tym miejscu warto przypomnieć, że najbardziej zadłużone są te rodziny, które mają niskie dochody i duże mieszkania. Jest to wielki problem rodzin wielodzietnych.

Od roku uwagę Parlamentu i opinii publicznej przyciąga sytuacja osób, które - również na podstawie starych umów - od lat czekały na mieszkania budowane dla nich przez spółdzielnie lokatorskie. Niestety, doczekały się ich w momencie, kiedy kolejna zmiana przepisów prawnych działając wstecz pozbawiła spółdzielnie umorzeń części kredytów oraz - co dużo ważniejsze - pozbawiła indywidualnych spółdzielców prawa do kredytu mieszkaniowego na zasadach zawartych w umowie (a więc w wysokości nieograniczonej ich dochodami). Okazało się, że - ze względu na zbyt niskie dochody - większość tych osób nie mogła uzyskać jedynie wówczas dostępnego kredytu hipotecznego na mieszkanie, które było budowane dla nich i "na miarę ich sytuacji rodzinnej", a nawet na mieszkanie dużo mniejsze. W efekcie pojawił się problem "pustostanów", a także - mniej zauważalne - zjawisko wykupywania tych mieszkań, zbudowanych po części za pieniądze niedoszłych mieszkańców przez osoby postronne ale za to zamożne. Gdyby nie ta kolejna krzywdząca zmiana przepisów, spółdzielcy ci podzieliliby los poprzedniej grupy (zasiedlających mieszkania w latach 1990-91), mieszkając ale wpadając w pętlę niespłacalnego zadłużenia.

Wśród innych, nie załatwionych dotąd i wywołujących poczucie krzywdy kwestii - wymienić trzeba ogromną rzeszę członków oczekujących (przeszło 900 tysięcy) i kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych (1,5 miliona, w tym 68% pełnoletnich), którzy bezskutecznie od lat oczekują na mieszkanie w spółdzielczej kolejce. Obok zasadniczej kwestii, jaką jest niedotrzymanie obietnicy wybudowania mieszkania (przy czym wobec kandydatów zarejestrowanych w wojewódzkich "zamrażarkach" istniejące spółdzielnie nie mają żadnych prawnych zobowiązań; właśnie dlatego zobowiązania te powinno przejąć państwo) wymienić trzeba ciągnącą się sprawę premiów gwarancyjnych, waloryzacji i wkładów oszczędnościowych, a także rekompensat dla osób rezygnujących z posiadanych książeczek mieszkaniowych.

Liczba książeczek mieszkaniowych (5,7 miliona) jest dużo większa od liczby zarejestrowanych członków i kandydatów do spółdzielni. Żądania zwaloryzowania wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych pozostają bez odpowiedzi. Jak dotąd rozwiązanie takie w ogóle nie było brane pod uwagę. Premię gwarancyjną dostaje się dopiero wówczas, gdy zgromadzone środki zostaną wykorzystane na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych posiadacza książeczki.<sup>9</sup> Premia naliczana jest indywidualnie. Jej wysokość uzależniona jest od wielu czynników. W praktyce dla dużej liczby przypadków okazuje się fikcją. Oszczędzanych przez całe lata pieniędzy nie wystarcza nawet na metr kwadratowy mieszkania. Natomiast faktem jest, że część lepiej poinformowanych właścicieli książeczek potrafiła - wpłacając odpowiednio duże kwoty w odpowiednim momencie - osiągnąć spore korzyści.

Dla osób, które rezygnują z rejestracji w wojewódzkich biurach obsługi kandydatów do spółdzielni (tzw. "zamrażarek") i które kupują mieszkanie lub budują własny dom wprowadzono możliwość skorzystania z kilku form odszkodowania - m.in. rekompensaty pieniężnej (ustawa z dn. 4 października 1991 r.). Starający się o rekompensatę nie tracą prawa do premii gwarancyjnej. Z tego rodzaju zadośćuczynienia może jednak skorzystać tylko część kandydatów.<sup>10</sup>

dalszym ciągu pozostaje nie rozwiązany problem zadośćuczynienia osobom, których nie stać na jakiegokolwiek działania związane z poprawą własnej sytuacji mieszkaniowej. Nadto, rekompensaty nie otrzymują osoby, które posiadają zgromadzony na książeczce mieszkaniowej wymagany wkład, ale są już członkami spółdzielni mieszkaniowych - rekompensata przysługuje bowiem wyłącznie osobom zarejestrowanym w wojewódzkich biurach. Organizacje bezdomnych i Krajowy Ruch Mieszkaniowy uważają, że te zasady są zbyt surowe: zgodnie z nimi trzyosobowa rodzina, zajmująca jeden pokój o powierzchni nieco większej niż 15 m<sup>2</sup> nie może skorzystać z rekompensaty. I wreszcie - w Nowym Ładzie Mieszkaniowym zapisano, że "wyплаты będą warunkowane bieżącymi możliwościami budżetu państwa". Dlatego zapewne w budżecie na 1993 r. nie zaplanowano takich wydatków, choć właśnie w tym roku miało się rozpocząć wypłacanie rekompensat.

Zadośćuczynienie obywatelom, którzy w swoim czasie zawierzyli państwowym lub firmowanym przez państwo instytucjom jest niezbędne, jeśli w praktyce ma być realizowana zasada państwa prawa i sprawiedliwości społecznej. Bez uczciwego rozliczenia się państwa z powierzonych mu pieniędzy trudno liczyć na zaufanie społeczne, na to, że społeczeństwo znów będzie chciało oszczędzać na mieszkania.

---

<sup>9</sup> Dotyczy to budownictwa: - spółdzielczego wielorodzinnego albo jednorodzinne, - indywidualnego, obejmującego budowę domów jednorodzinnych, lokali w małych domach mieszkalnych i w domach wielomieszkaniowych. W przypadku budownictwa indywidualnego stopień zaawansowania prac budowlanych na dzień likwidacji książeczki musi wynieść co najmniej 20%. W maju 1992 r. weszła w życie rozszerzona interpretacja obowiązujących przepisów i prawo do premii uzyskali także posiadacze książeczek, którzy dokonali zakupu mieszkania na wolnym rynku od osób posiadających spółdzielcze prawo do lokalu.

<sup>10</sup> Od stycznia o rekompensatę mogą ubiegać się osoby zarejestrowane w "zamrażarkach", posiadają zgromadzony pełny wkład na książeczkach mieszkaniowych, są pełnoletni i nie mają własnego mieszkania, w którym na osobę przypada powyżej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej. Muszą jednak udokumentować, że po 14 listopada 1991 r. ponieśli wydatki nie niższe niż dwukrotna wysokość rekompensaty na: budowę domu, wkład mieszkaniowy lub budowlany do spółdzielni, zakładu pracy albo firmy budującej mieszkania na sprzedaż, nadbudowę lub rozbudowę budynku niemieszkalnego na mieszkalny, adaptację strychu, suszarni itp., remont i modernizację mieszkań i domów, kupno mieszkania. Rekompensata stanowi równowartość 5 m<sup>2</sup>, którą ustalają wojewodowie na podstawie średniej ceny budowy mieszkań spółdzielczych w poszczególnych województwach.

Stawia to pod znakiem zapytania możliwość uruchomienia zapowiadanych przez rząd kredytów kontraktowych.

Aktualna sytuacja mieszkaniowa osób pozbawionych własnego mieszkania przesądza o tym, czy ludzie czekają na własne mieszkanie w warunkach umożliwiających wypoczynek, życie rodzinne, pracę a także oszczędzanie na własne mieszkanie, czy też warunki te urągają wszelkim minimalnym standardom i pogarszają szanse wyjścia "z dołka".

Wymieńmy tu tylko takie, wymagające bliższego przyjrzenia się, sytuacje:

- wspólne zamieszkiwanie rodzin młodych i w średnim wieku z rodzicami; mieszka się wtedy za darmo, często przy okazji korzystając z pieniężnej pomocy rodziców a także z ich usług. Czasem można to uznać za sytuację względnie komfortową, choć podtrzymującą infantyilizm młodego pokolenia. Częściej, w ciasnych mieszkaniach, jest to sytuacja konfliktowa. Każda taka rodzina stanowi obciążenie dla innej rodziny, formalnie mającej mieszkanie ale czującej się w nim mniej "u siebie";

- wynajmowanie mieszkania (pokoju) na komercyjnym rynku usług mieszkaniowych. Rozwiązanie to stosowane na dłuższą metę rujnuje finansowo i uniemożliwia jednoczesne gromadzenie środków na własne mieszkanie;

- czasowe zamieszkiwanie osób stanu wolnego i rodzin w domach studenckich i hotelach pracowniczych, o których regresie była już wyżej mowa. Dla wielu to, co miało być przejściowe, stawało się sposobem na życie, często o cechach patologicznych. Np., zasadne jest traktowanie hoteli robotniczych - w których w końcu lat osiemdziesiątych mieszkało blisko 400 tysięcy osób - jako wylęgarni pijaństwa i alkoholizmu. Za zdecydowanie patologiczne zjawiska trzeba uznać nielegalne zajmowanie cudzych mieszkań (polscy "squattersi") czy włóczęgostwo.

## CZĘŚĆ II

### PERSPEKTYWY I PROPOZYCJE



## 1. Perspektywy

Generalnie, sytuacja budownictwa mieszkaniowego i poziom zaspokojenia potrzeb społecznych przedstawiają się skrajnie niekorzystnie. Jednocześnie niewiele wskazuje na to, aby sytuacja ta miała się w najbliższym czasie **radykałnie** zmienić.

Niekwestionowanym kierunkiem przebudowy gospodarki polskiej jest jej urynkowanie. Wielu polityków wyciągało i nadal jeszcze wyciąga stąd wniosek, że urynkowanie należy rozciągnąć w pełni również na gospodarkę mieszkaniową.

Trzeba jednak pamiętać, że kraje Europy Zachodniej - mając niewątpliwie gospodarkę rynkową - nie miały przez dziesięciolecia wolnego rynku mieszkaniowego. Dopiero w miarę poprawy warunków mieszkaniowych (i wzrostu dobrobytu ludności) zaczęto stopniowo wycofywać się z interwencjonizmu, ale do dziś pozostały segmenty wyłączone częściowo lub całkowicie z rynku mieszkaniowego.

Spoglądając na stosowane w świecie rozwiązania stwierdzamy, że na wspieranie budownictwa mieszkaniowego państwa o rozwiniętych gospodarkach rynkowych wydatkowały od 8 do 12% produktu krajowego brutto. W Polsce wskaźnik ten jest dużo niższy.<sup>11</sup> Preferencyjne kredyty mieszkaniowe stanowią tam nadal znaczący udział puli przyznawanych kredytów. Udzielaniem ich zajmują się zazwyczaj specjalne, powiązane z budżetem instytucje, działające na zasadach non-profit. Jest tu i miejsce na kredyty kontraktowe, powiązane z systematycznym oszczędzaniem.

Po analizie obowiązujących uregulowań kwestii mieszkaniowych należy stwierdzić, że poprzednie trzy rządy nie zaczęły realizować a nawet nie przygotowały koncepcji polityki mieszkaniowej państwa. Chyba że za taką uznamy wycofywanie się państwa z wspierania finansowego obywateli dążących do zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych.

Należy z zadowoleniem odnotować pojawienie się w elitach politycznych potrzeby przeprowadzenia zasadniczych zmian w modelu gospodarki mieszkaniowej. We wrześniu 1992 roku Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa ogłosiło pod tytułem **Nowy Ład Mieszkaniowy** projekt założeń polityki mieszkaniowej państwa. W lutym 1993 roku projekt ten - po pewnych modyfikacjach - został przyjęty przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

Jednak i on - mimo wysunięcia na czoło rozważnego interwencjonizmu państwa i programu zapobiegania zjawisku zmniejszania się rozmiaru środków publicznych na budownictwo mieszkaniowe - zawiera luki i pewne niekonsekwencje, a w szczególności nie poświęca dostatecznej uwagi problemom krótkookresowym i sprawom zaległym, dziś najistotniejszym dla większości społeczeństwa.

Projekt Nowego Ładu nie odwołuje się do zasad wolnego rynku lecz do doktryny społecznej gospodarki rynkowej. Nie uwzględnia jednak, po pierwsze, że podstawą społecznej gospodarki rynkowej jest aktywna polityka podziału, tj. świadome kształtowanie funduszy spożycia społecznego (bezpieczeństwo socjalne, świadczenia i usługi społeczne) i korekta funduszy konsumpcji indywidualnej (polityka płac). Po drugie, pomija konieczność kierowania się przy podejmowaniu decyzji, poza informa-

<sup>11</sup> Przedstawiciel resortu budownictwa podał na posiedzeniu komisji sejmowej dane dla 1992 r. - 1,4% PKB i przewidywane dla 1993 r. - 1,7%; natomiast udział wydatków na sferę mieszkaniową w budżecie wynosił w ostatnich 2 latach i w prognozie na 1993 r. około 5%).

cjami dostarczanymi przez rynek, pozarynkowymi przesłankami społecznymi, korygującymi funkcjonowanie mechanizmów rynkowych na podstawie wyników odpowiednich negocjacji społecznych. Społeczna gospodarka rynkowa wymaga respektowania tych dwu zasad.

Oceniając Nowy Ład Mieszkaniowy trzeba wyróżnić w nim *dwie strony: organizacyjno-porządkową oraz materialno-zadaniową*.

Pierwsza z nich - *strona organizacyjna* - zawierająca projekt nowego systemu finansowego, który ma doprowadzić do powstania spójnego rynku mieszkaniowego, korygowanego w niezbędnym i ograniczonym stopniu przez interwencjonizm państwa, jest przygotowana ze znanstwem i rozmachem. Realizacja programu w tym wymiarze przyniesie niewątpliwie wiele istotnych przeobrażeń: dostosuje funkcjonowanie gospodarki mieszkaniowej do ogólnych wymogów gospodarki rynkowej (wspieranej regulacyjną rolą interwencjonizmu państwowego), stworzy nowy porządek prawny, przede wszystkim w sferze własności mieszkań i nieruchomości, przyczyni się do powstania infrastruktury finansowania i zarządzania zasobami, a także umożliwi uporządkowanie publicznej własności czynszowej.

Zdać trzeba sobie jednak sprawę, że ze względu na trudności uzyskania kapitałów, co jest związane z poziomem zamożności społeczeństwa, rynek mieszkaniowy będzie niezmiernie płytki. Możliwości podejmowania masowego budownictwa mieszkaniowego, służącego podstawowym grupom społecznym, będą zatem bardzo ograniczone.

Znacznie skromniej wygląda więc *druga strona - materialno-zadaniowa*, a ona właśnie przykuwa uwagę społeczną. Nowy Ład Mieszkaniowy nie stwarza nadziei na szybkie zainicjowanie programu rozwoju masowego budownictwa mieszkaniowego w skali odpowiadającej potrzebom. ***Skupiając się na zadaniach dalekosiężnych i strategii długofalowej, zbyt łatwo rezygnuje z prób zdynamizowania budownictwa mieszkaniowego w krótszym okresie i rozładowania różnych bieżących napięć.***

Na podstawie wyliczeń zawartych w drugiej części "Nowego Ładu Mieszkaniowego" dwie trzecie ogółu gospodarstw domowych zostało zaliczonych do grupy niezamożnych i biednych, niezdolnych do skorzystania z kredytu hipotecznego a nawet kontraktowego, a więc kwalifikujących się do uzyskania mieszkań czynszowych.<sup>12</sup> Zatem temu segmentowi budownictwa powinno się poświęcić najwięcej uwagi i wsparcia. Jednakże, wedle przyjętych w Nowym Ładzie zasad:- budownictwo to będzie wspomagane selektywnie i w ograniczonym zakresie;- system nie będzie nastawiony na powszechne budowanie mieszkań dla rodzin, których nie stać na skorzystanie z kredytów.

W tej sytuacji wystąpią *zasadnicze trudności z uzyskaniem powszechnej akceptacji* nowych zasad prawno-ekonomicznych i organizacyjnych gospodarki mieszkaniowej.

---

<sup>12</sup> Oparto się tam na danych dotyczących rozkładu gospodarstw domowych wedle zamożności w drugim kwartale 1992 r. (10% zamożnych - ponad 10 mln. zł. dochodu miesięcznie, 23% średnio zamożnych - 6,5-10 mln. zł., 67% niezamożnych i biednych - poniżej 6,5 mln. zł.).



Poparcia nowym regułem udzieli zamożniejsza część ludności (choć - dopóki stopa inflacji będzie tak wysoka jak obecnie - wielu z nich uzna, że taniej będzie nabywać mieszkania za gotówkę; a jedynie tę grupę ludności na to stać).

Z nowymi zasadami pogodzi się być może część rodzin średnio zamożnych, które kosztem ogromnego wysiłku i ograniczenia innych kierunków konsumpcji zdecydują się na podjęcie budowy (zakupu) mieszkań na własność i następnie na płacenie przez dziesiątki lat jednej czwartej czy jednej piątej swych dochodów brutto z samego tylko tytułu obsługi kredytu. Wobec nich budownictwo własnościowe będzie więc spełniać rolę drenażową.

Można szacować, że w sumie nowy model drogi do mieszkania zaakceptuje, licząc w tym bardziej zamożnych rolników indywidualnych, nie więcej niż 20-25% ogółu rodzin. Odrzucą Nowy Ład pozostali, gdyż zamyka on im drogę do mieszkania spółdzielczego i oferuje im jako jedyną drogę do mieszkania czynszowego, którą nie bez powodu uznają za długą, niepewną a nawet iluzoryczną.<sup>13</sup>

Nieco przychylniejszym okiem spojrzą na niego jedynie ludzie najbiedniejsi ale mający już mieszkania, licząc na otrzymanie dodatków mieszkaniowych. Grupę tę można szacować na ok. 8-10% ogółu gospodarstw domowych, a 12-15% gospodarstw domowych pracowniczych i emeryckich w miastach.

W tych warunkach nie można chyba liczyć na zawarcie *społecznego paktu mieszkaniowego*, czego oczekują twórcy Nowego Ładu. Brak takiego paktu nie musi, oczywiście, oznaczać czynnego sprzeciwu, bowiem rozbieżności interesów mieszkaniowych różnych grup ludności (takie jak choćby między właścicielami domów a lokatorami, między beneficjentami dopłat do utrzymania mieszkań komunalnych i spółdzielcami itd) mogą neutralizować konflikty i zapewnić względny i pozorny spokój na tym odcinku życia zbiorowego. Protest zaś młodego pokolenia przeciw takiej polityce będzie zapewne neutralizowany przez emigrację.

Konkludując, Nowy Ład Mieszkaniowy może przynieść zauważalne efekty dopiero po dość długim okresie, co najmniej za kilkanaście lat. Wymaga przy tym korzystnych warunków, a zwłaszcza znacznego obniżenia inflacji. Konieczne jest więc uzupełnienie Nowego Ładu programem na dziś i na okres przejściowy.

## 2. Główne kierunki działania

Każdy program mieszkaniowy w Polsce - aby miał szansę na społeczną akceptację i społeczny współdział w jego realizacji - musi stworzyć ludziom młodym i w średnim wieku pozbawionym mieszkań, perspektywę przeskoczenia lub ominięcia **bariery ekonomicznej**, która wynika z dysproporcji między przeciętnym dochodem a przeciętną ceną metra kwadratowego mieszkania (obecnie za przeciętną pensję można kupić pół metra<sup>2</sup> mieszkania). Im więcej osób ponosi porażkę przy próbach

<sup>13</sup> Tymczasem, zakładając, że wśród rodzin pozbawionych mieszkań około miliona stanowią rodziny biedne, skoro w Nowym Ładzie zapowiada się budowę najpierw 20 a potem 40-50 tysięcy mieszkań komunalnych rocznie, ich potrzeby miałyby szansę pełnego zaspokojenia nie wcześniej niż za 20-30 lat. Natomiast wśród bogatszych i bogatych tempo zaspokajania potrzeb byłoby dużo szybsze; budując rocznie 50 tysięcy mieszkań dla 400-600 tysięcy kredytobiorców można by zaspokoić ich potrzeby w pełni "już" za 8 - 12 lat. Oczywiście nie można przyjmować statycznego obrazu poziomu i struktury dochodów ludności. W optymistycznym wariantcie udział zamożniejszych grup, które stać na kredyt, może szybko wzrastać. Prawdopodobne są jednak i bardziej pesymistyczne warianty; ponadto najważniejsze dla akceptacji Nowego Ładu są oczekiwania ludzi w momencie startu nowych instytucji.

pokonania tej bariery, tym gorsza koniunktura na rynku budowlanym i tym szybszy regres budownictwa, odbijający się niekorzystnie na ogólnej koniunkturze gospodarczej. Im więcej ludzi tracących nadzieję na to, że uda im się kiedyś zaoszczędzić na mieszkanie, tym mniej motywacji do pracy, aktywności ekonomicznej i gospodarności.

**Teoretycznie istnieją cztery sposoby obniżania tej bariery, których zasadność i znaczenie trzeba rozważyć w całościowej strategii mieszkaniowej:**

1. dostosowywać cenę mieszkania płaconą przez użytkowników mieszkań do ich możliwości płatniczych,
2. podwyższać ogólne dochody ludności,
3. realnie obniżać koszty budowy mieszkań,
4. w pewnym stopniu skłaniać ludzi do ograniczania aspiracji mieszkaniowych, nie rezygnując jednak z troski o powszechną dostępność minimum mieszkaniowego.

**Ad 1.**

Mieszkanie nie może być za tanie, gdyż prowadzi do to nadmiernej konsumpcji, osłabia motywacje do aktywności ekonomicznej; jest szczególnie rażące, gdy - tak jak to było i jest do tej pory - dotacje na utrzymanie mieszkania dla tych, którzy je mają, towarzyszy brak pomocy dla tych, którzy mieszkania nie są w stanie zdobyć.

Mieszkanie nie może też być za drogie, gdyż prowadzi to do degradacji ekonomicznej, fizycznej i psychicznej rodzin, a zwłaszcza młodego pokolenia.

Zanim podejmie się jakąkolwiek decyzję obciążającą budżety domowe nowymi wydatkami, trzeba poznać aktualną i przyszłą kondycję tych gospodarstw; nie można przy tym poprzestawać jedynie na optymistycznych wariantach prognostycznych. Trzeba dokładnie wiedzieć, jakie są możliwości manewru w różnych gospodarstwach domowych, jaki "fundusz mieszkaniowy" są one w stanie wygospodarować po zaspokojeniu innych "niemieszkaniowych" potrzeb związanych z koniecznością przeżycia na poziomie **minimum fizjologicznego** (dającego się względnie obiektywnie ustalić) i na poziomie **minimum socjalnego** (aktualnie wynegocjowanego poziomu życia uznanego w danym społeczeństwie za nie uwłaczający godności człowieka).

Gdy dochód rodziny niewiele przekracza minimum socjalne, nie dysponuje ona praktycznie żadną nadwyżką, co niepomrotnie przedłuża czas gromadzenia sumy pozwalającej wprowadzić się do mieszkania. Dlatego kredyty dla tych rodzin są niezbędne, jednakże późniejsza ich obsługa nie może być ponad siły tych rodzin i hamować ich rozwoju. Tym bardziej niezbędna jest pomoc dla rodzin żyjących poniżej minimum socjalnego.

Wyrażamy przekonanie, że głównym kierunkiem działań jeszcze długo będzie zatem wspieranie finansowe rodzin dążących do poprawy swych warunków mieszkaniowych, czy to w formie subwencji kredytowych (kredytów preferencyjnych), dotacji przedmiotowych do budownictwa socjalnego, dopłat czynszowych, ulg podatkowych i innych jeszcze form interwencjonizmu.

Pozwoli to popytowi ukrytemu przekształcić się w efektywny popyt na mieszkania, ożywiający koniunkturę na rynku budowlanym i sprzyjający tym samym wzro-

stowi podaży mieszkań. W następnej części referatu przedstawimy niektóre propozycje szczegółowe mieszczące się w tym nurcie działań.

### **Ad 2.**

Wzrost dochodów ludności pobudza ogólną koniunkturę i ten czynnik powinien być brany pod uwagę przy wyborze ogólnej strategii gospodarczej. Im wyższe dochody i w miarę równomierny ich rozkład, tym mniejsza konieczność adresowanego wspierania osób oszczędzających na mieszkania.

Jednakże z punktu widzenia samej tylko gospodarki mieszkaniowej strategia gospodarcza umożliwiająca szybki wzrost dochodów ludności jest niewystarczająca, gdyż tylko część tych dochodów zostanie przeznaczona na zakup i utrzymanie mieszkania. Ponadto możliwości podjęcia takiej strategii są bardzo ograniczone i decyzje w tej sprawie nie będą zależały wyłącznie od sytuacji w mieszkalnictwie.

### **Ad 3.**

Możliwości obniżania kosztów budownictwa mieszkaniowego są bardzo duże, ale na skutki trzeba długo czekać. Wprawdzie już ostatnio można było zaobserwować - pod wpływem zaczątków konkurencji - znaczne obniżanie kosztów na pewnych placach budów, gdzie - jak widać - wystarczyło ograniczenie najbardziej jaskrawego marnotrawstwa i wyeliminowanie zainteresowania wykonawców maksymalnym wydłużaniem czasu budowy. Dalszych efektów tego typu można by oczekiwać, gdyby energiczniej zaczęto rozbijać monopole w budownictwie mieszkaniowym i racjonalizować organizację pracy. Już dziś trzeba energicznie wspierać nowe lepsze technologie (są pewne zapowiedzi takich działań i w Nowym Ładzie i w bieżącej polityce resortu), ale efekty wystąpią z opóźnieniem. Nie można przy tym rezygnować z technologii dających w przyszłości energooszczędność i z wielu innych rozwiązań pozwalających budować zdrowe, wygodne i piękne miasta, nawet gdyby dziś wydawały się one droższe. Można natomiast rozważyć stosowanie technologii pozwalających budować domy o krótszym okresie użytkowania (choć jest to dość ryzykowne, zważywszy na trwałość wszelkich prowizorek).

Ten kierunek działań jest dla wszystkich oczywisty i trzeba te działania wspierać nawet w bardzo trudnej sytuacji budżetowej. Jednakże nie może to być - na dziś - główna droga do obniżania bariery ekonomicznej. Ponadto mieszkanie i tak na zawsze pozostanie towarem najdroższym i bez pomocy z zewnątrz niedostępnym dla części - nawet najzamożniejszego - społeczeństwa.

### **Ad 4:**

Gdy brak jest jakichkolwiek pomysłów konstruktywnych, na znaczeniu zyskuje postulat ograniczania przez ludzi aspiracji mieszkaniowych. Trzeba jednak uświadomić sobie, że nie są to tylko wydumane aspiracje, lecz są to także niezbędne warunki normalnego funkcjonowania rodziny, regeneracji sił pracowników i wreszcie poczucia bezpieczeństwa.

Należy odrzucić dwie skrajne zasady:

- zasadę zależności warunków mieszkaniowych wyłącznie od możliwości finansowych rodzin,

- zasadę zależności warunków mieszkaniowych wyłącznie od potrzeb rodzin.

Konieczne jest przyjęcie i skonkretyzowanie zasady kompromisu między potrzebami i możliwościami rodzin.

Kluczową kategorią staje się wówczas "*minimum mieszkaniowe*", którego treść powinna zostać wynegocjowana, m. in. na forum parlamentarnym. Minimum to powinno uwzględniać zarówno najżywotniejsze potrzeby rodzin (schronienie, bezpieczeństwo, wychowanie dzieci, opieka nad niepełnosprawnymi) jak i najżywotniejsze interesy publiczne (mieszkanie to czynnik kształtujący jakość siły roboczej i procesy na rynku pracy, bywa także przedmiotem niepokojów społecznych itd.). Nieprzypadkowo w wielu krajach zachodnich państwo udziela rodzinom pomocy mieszkaniowej pod warunkiem, że zajmują one mieszkania nie gorsze niż uznane za niezbędne. Dowodzi to zrozumienia dla zagrożeń, jakie mogłyby wyniknąć dla państwa z niezaspokojenia elementarnych potrzeb mieszkaniowych przez obywateli.

Uznając zasadność pobudzania procesów zamiany mieszkań - administracyjnie blokowanych przez dziesięciolecia - i skłaniania ludzi do realistycznych aspiracji, zwłaszcza w sytuacji ogólnego głodu mieszkaniowego, trzeba jednak położyć nacisk na trzy pozostałe kierunki działania.

### 3. Szczegółowe propozycje

Omówimy tu kilka szczegółowych propozycji, które pozwoliłyby rozwiązać główne nierozwiązane dziś problemy oraz uzupełnić, uszczegółowić i w pewnych punktach zmodyfikować Nowy Ład Mieszkaniowy:

- oddłużyć kredytobiorców, którzy już wpadli w pętlę niespłacalnego zadłużenia, umożliwić im wykup mieszkań i stworzyć zachęty do ponoszenia przez zamożniejszych spośród nich dodatkowych wpłat na poczet długu, premiovanych dodatkowym oddłużeniem; zmodyfikować przyszły system spłacania kredytu;

- jak najszybciej wprowadzić do pustostanów spółdzielców, dla których te mieszkania były budowane, początkowo na tych samych zasadach, jakie były stosowane w ostatnich trzech latach, a następnie na nowych (bardziej racjonalnych i korzystnych dla budżetu państwa, banków i mieszkańców) proponowanych przez nas zasadach;

- wprowadzić spółdzielców oczekujących w kolejce mieszkaniowej - na uprzywilejowanych zasadach - do nowych systemów budownictwa mieszkaniowego proponowanych w Nowym Ładzie; podjąć zespół działań rekompensujących straty finansowe właścicielom książeczek mieszkaniowych (w stopniu zależnym od czasu oszczędzania i wielkości zgromadzonych sum, do realizacji w kilku etapach);

- zwiększyć preferencje dla spółdzielni lokatorskich i stworzyć szanse na uzyskanie mieszkań spółdzielczych dla znacznej części zbiorowości średnio zamożnych rodzin (którym w Nowym Ładzie każe się oczekiwać na komunalne mieszkania czynszowe);

- jeśli chcemy, żeby wzrost budownictwa komunalnego był skokowy, więcej uwagi i środków poświęcić stymulowaniu gmin do podejmowania inwestycji mieszkaniowych, zanim dojrzeją one (psychologicznie i finansowo) do wzięcia na siebie główne-

go ciężaru tych obowiązków; połączyć pewne rozwiązania w sferze mieszkalnictwa z ogólnymi programami prywatyzacji;

- porządkując i racjonalizując eksploatację zasobów mieszkaniowych, ustalić pułap opłat czynszowych na poziomie godzącym interes właścicieli i użytkowników zasobów; zapobiec powstaniu luki w pomocy dla tych, którzy nie są w stanie pokrywać bieżących opłat z tytułu użytkowania mieszkań i zmodyfikować zasady przyszłych dodatków mieszkaniowych;

- utworzyć - zgodnie z propozycjami resortu - Krajowy Fundusz Mieszkaniowy mający zagwarantowany udział w budżecie na stałym poziomie, ale nie porzucić na utrzymaniu obecnego udziału, gdyż nie pozwoli to na realizację zgłoszonych propozycji.

\*

Sytuację osób, które spłacają kredyty mieszkaniowe - na przejściowych zasadach obowiązujących w okresie od stycznia 1990 roku do października 1992 roku - a także osób, które nie mogą obecnie wprowadzić się do "pustostanów", należy najpierw **sprowadzić do porównywalności**, a następnie rozwiązać dręczące ich problemy.

Wobec osób, które zdażyły wpaść w "pętlę zadłużenia" należy przeprowadzić **jednorazową operację oddłużeniową** (analogiczną do operacji likwidacji "starego portfela", która ongiś poprzedziła reformę systemu emerytalnego). Należałoby tak dobrać parametry i wartości progowe, by umorzenia objęły całą zbiorowość "niewinnych dłużników", których dotknęły jednostronne i niekorzystne zmiany umów, za co należy im się odszkodowanie.

Istnieje kilka możliwych sposobów umorzenia części zadłużenia, powstałej w wyniku zniesienia preferencyjnej stopy oprocentowania i wprowadzenia zasady kapitalizacji niespłaconych odsetek. Skala umorzenia powinna być zróżnicowana zależnie od stopnia niespłacalności długu i od już poniesionego - w okresie obsługi długu - wysiłku finansowego. Większy procent umorzenia przysługiwałby w tym wariantcie osobom, których dług narastał dłużej i którym spółdzielnie zbudowały relatywnie droższe mieszkania (były to - jak wiadomo - głównie różnice regionalne, niezależne od woli pojedynczych członków oczekujących spółdzielni). W innym wariantcie można by oprzeć się na parametrach związanych z obecnym rozmiarem długu.

Nie płaćących (nawet czyniącym to z przyczyn usprawiedliwionych) można natomiast "ukarać" połączeniem umorzenia ze zmianą statusu mieszkania na lokatorskie (gdy w grę wchodzi mieszkanie własnościowe) lub nawet na czynszowe (w najbardziej drastycznych przypadkach - bez prawa do odzyskania wkładu spółdzielczego).

Szczególnie istotnym dla budżetu państwa elementem programu oddłużania powinno być **stworzenie bodźców do wykupienia tych mieszkań i szybszego spłacenia długów**, bodźców polegających na dodatkowych umorzeniach dla osób, które zdecydowały się jednorazowo spłacić pomniejszony dług, lub przynajmniej dokonają jednorazowych większych wpłat.

Z kolei spółdzielcom, którzy ostatnio musieli zrezygnować z objęcia mieszkań, gdyż nie mogli pozwolić sobie na zaciągnięcie kredytu hipotecznego, trzeba jak naj-

szybciej - ze względu na rosnące koszty utrzymania pustostanów - **udostępnić długoterminowy kredyt mieszkaniowy na takich zasadach, na jakich otrzymywali go ich poprzednicy w ostatnich trzech latach.**<sup>14</sup> Tak więc kredyt ten nie powinien być ograniczony ani ich zamożnością ani powierzchnią mieszkania, powinien przysługiwać na takie mieszkanie, na jakie członkowie oczekiwali (choć można ewentualnie stworzyć zachęty - np. bonifikaty - dla tych, którzy zdecydują się na mieszkanie o normę mniejsze).

Nawet na tych - względnie korzystniejszych - warunkach mieszkania nie dla wszystkich oczekujących okażą się dostępne. Już w ostatnich trzech latach okazywało się często, że konieczność wpłacenia wkładu w wysokości 10% lub 20% całkowitej wartości mieszkania może być barierą ekonomiczną nie do przebycia. Toteż, **jeśli ustalać jakieś normy, to w stosunku do początkowego wkładu mieszkaniowego** (który np. nie powinien przekraczać półrocznego dochodu rodziny) a nie w stosunku do kwoty kredytu.

Dzięki tym posunięciom pustostany zostałyby zasiedlone, ale - gdyby na tym poprzestać - rychło nowe roczniki wpadłyby w pętlę niespłacalnego zadłużenia. Zatem trzeba - zaraz po oddłużeniu "starych" kredytobiorców i wpuszczeniu do mieszkań "nowych" lokatorów - wykonać **następny ruch, zapobiegający nadmiernemu narastaniu zadłużenia w przyszłości i złagodzeniu bieżącej obsługi kredytu do poziomu umożliwiającego normalne życie.**

Konieczne jest więc wprowadzenie **kredytu rzeczywiście preferencyjnego**, który efektywnie umożliwi regularnie płacącym kredytobiorcom pozbycie się długu w skali życia jednego pokolenia.

Można tu rozważać bardzo wiele różnych rozwiązań. Dwa z nich wydają się najbardziej godne polecenia:

- wprowadzenie **subwencji procentowych z budżetu państwa**, co przez kredytobiorcę jest postrzegane jako obniżenie stopy procentowej; obniżka ta powinna uczynić kredyt spłacalnym (można obawiać się, że przy obecnym i przewidywanym poziomie dochodów ludności stopa oprocentowania nie powinna przekroczyć 10%: subwencja byłaby wtedy znaczna, ale za to wpływy do budżetu byłyby pewne).<sup>15</sup>

mniej konwencjonalnym ale mającym wiele zalet rozwiązaniem byłoby **przeliczenie długu na kategorie rzeczowe i oparcie na nich wszelkich rozliczeń między wierzycielem i dłużnikiem**. Wpłacając wkład początkowy spółdzielca nabywałby kilka pierwszych metrów kwadratowych swego mieszkania. Kolejne miesięczne wpłaty - np. w wysokości 1/10 aktualnej (znormalizowanej) ceny jednego metra - dawałyby ludziom poczucie posuwania się - choć bardzo wolno - do przodu. Dzięki przyjęciu tej koncepcji kredytobiorca postrzegałby niespłaconą część długu jako liczbę nie wykupionych jeszcze metrów kwadratowych mieszkania. Z punktu widzenia

<sup>14</sup> Z punktu widzenia indywidualnych spółdzielców kwestia umorzeń cofniętych spółdzielniom jest wtórna, gdyż nie wpływa na wstępne warunki objęcia mieszkania. Do jej rozwiązania można zabrać się w następnej kolejności, licząc m.in. na efekty procedury ugód między spółdzielniami i bankiem, nie wykluczając pewnych dotacji z budżetu dla spółdzielni zagrożonych bankructwem.

<sup>15</sup> Warte uwagi są tu doświadczenia szwedzkie. W obecnym systemie najpierw kredytobiorcy oświadczą się, że będzie płacił według zasad komercyjnych, a następnie pozwala mu się nie spłacać części zobowiązań wynikłych z wysokiego oprocentowania kredytu. Gdyby obliczyć, jakiej stopie oprocentowania odpowiadają obecne kwartalne spłaty, mielibyśmy już pierwsze źródło sfinansowania subwencji procentowych, a system zyskałby na przejrzystości.

kredytodawcy kredyt byłby waloryzowany aktualnym kosztem budowy mieszkań. Zamiana, sprzedaż, dziedziczenie mieszkania będącego w trakcie spłaty zostałyby oparte na jasnych zasadach.

Być może wprowadzenie którejś wersji kredytu preferencyjnego uczyniłoby zbędnym **ustalenie kwartalnych i miesięcznych obciążeń budżetów gospodarstw domowych z tytułu obsługi kredytu**. Gdyby jednak nadal to było potrzebne, należałoby powrócić do zasad obowiązujących w roku 1991, a więc do kombinacji normatywu opłaty za 1 m<sup>2</sup> (będącego pochodną przeciętnej płacy) i górnego pułapu miesięcznych spłat ustalanego jako określony procent dochodów rodziny.

Różnica polegałaby na tym, że oba te wskaźniki zostałyby obniżone. Z oceny możliwości finansowych polskich rodzin wynika, że opłaty te nie powinny przekraczać 10-15% dochodów netto. Można by też objąć maksymalnym normatywem wszystkie wydatki mieszkaniowe, łącznie z opłatami eksploatacyjnymi (na poziomie np. 25%-35% dochodów rodziny), choć byłoby to bardziej skomplikowane technicznie.

Dzięki zastosowaniu normatywu "goniącego" płacę przeciętną (zamiast obecnie obowiązujących opłat rosnących wraz z dochodem konkretnej rodziny spłacającej kredyt) zniknęłyby antybodźce do zarabkowania a miesięczna opłata nie mogłaby już przekroczyć rynkowej ceny wynajmu mieszkania; jednocześnie górny pułap opłat odniesiony do dochodu zabezpieczyłby biedniejsze rodziny. Jeszcze korzystniejsze dla tych ostatnich byłoby uwzględnianie dochodu na głowę zamiast łącznego dochodu gospodarstwa domowego.

\*

W stosunku do osób tkwiących w spółdzielczej kolejce mieszkaniowej i mających książeczki mieszkaniowe ze zgromadzonym wkładem należy opracować program dający im **perspektywę zadośćuczynienia, wyrównania strat i zdecydowanie uprzywilejowanego wejścia w nowe systemy budownictwa mieszkaniowego**. Bowiern znaczna część kolejki spółdzielczej, mimo stworzonych zachęt do jej opuszczenia, będzie gotowa nadal - ze względu na swe położenie materialne - oczekiwać na lokatorskie mieszkanie spółdzielcze.

W tej kwestii Instytut Gospodarki Mieszkaniowej już dawno zaproponował administracyjne zweryfikowanie członków oczekujących i pełnoletnich kandydatów z punktu widzenia obiektywizacji ich potrzeb mieszkaniowych i stworzenie im realnych możliwości uzyskania mieszkania. Podstawowym warunkiem rozwiązania tego problemu miało być "rozparcelowanie" wojewódzkich kolejek na poszczególne miasta i uczynienie samorządów lokalnych odpowiedzialnymi za całokształt warunków mieszkaniowych w mieście. Osoby i rodziny, które mają rozwiązany problem mieszkaniowy, powinny być wypisane z rejestru a sumy na książeczkach zwaloryzowane wg zasad odpowiednich dla długoterminowych lokat (można zastrzec etapowe wypłacanie zwaloryzowanych oszczędności). Osoby i rodziny, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych powinny skorzystać z przywilejów przy korzystaniu z kredytów hipotecznych, kontraktowych i przy uzyskiwaniu mieszkań czynszowych, zależnie od ich sytuacji materialnej.

Czy państwo może ignorować uzasadnione przecież roszczenia tej części obywateli, którzy swego czasu powierzyli oszczędności państwowym bankom i teraz domagają się waloryzacji swoich wkładów?

Odpowiedź jest bardzo trudna. Względy natury prawnej i etycznej wskazują na konieczność dokonania waloryzacji. Z drugiej jednak strony na decyzji ciąży świadomość katastrofalnego stanu finansów publicznych. Można oczekiwać, że rozstrzygnięcie tej kwestii będzie uwarunkowane rozwojem sytuacji ekonomicznej. Naszym zdaniem rozwiązaniem minimum muszą być znaczące ułatwienia kredytowe dla grupy poszkodowanych właścicieli książeczek mieszkaniowych - co przykładowo, odnosząc do realizowanej koncepcji kredytu hipotecznego, mogłoby oznaczać nieograniczoną wielkość przyznawanego kredytu, a zatem likwidację progu dochodowego i wymogu wkładu gotówkowego kredytobiorcy, z równoczesnym wydłużeniem okresu spłaty kredytu.

\*

**System kredytów preferencyjnych zasilanych z budżetu państwa należy utrzymać jako trwałe rozwiązanie**, z którego mogłaby skorzystać duża część rodzin osiągających dochody przeciętne i nawet niższe, ale mimo to zdolnych do wygospodarowania pewnych - choćby niewielkich - oszczędności na cele mieszkaniowe. Błędem byłoby rezygnowanie z tej ich gotowości do oszczędzania i odsyłanie ich do kolejki po mieszkanie komunalne. Ponadto stworzenie bodźców do oszczędzania na mieszkanie dla ludzi niezamożnych i premiowanie ich za to (w formie subwencji do kredytów) byłoby dużo bezpieczniejszym sposobem podnoszenia dochodów niż rzucanie na rynek masy pieniądza, który zostałby wydany na inne cele (np. na towary konsumpcyjne z importu) i mógłby tylko pobudzić inflację nie ożywiając koniunktury na rynku krajowym.

Pozwoliłoby to na ponowny rozwój **spółdzielni lokatorskich**, instytucji o znacznych tradycjach i zasługach, działających w Polsce począwszy od lat 20-ych, a po wojnie ograniczonych wyłącznie do eksploatacji już wybudowanych zasobów. Dopiero po roku 1956 zezwolono na nowe inwestycje i tworzenie nowych lokatorskich spółdzielni mieszkaniowych, chcąc w ten sposób stworzyć podwaliny pod tzw. model akumulacyjno-dotacyjny gospodarki mieszkaniowej - model, który miał łączyć akumulację środków własnych ludności i środki budżetowe w celu dynamizacji mieszkalnictwa i absorpcji dochodów ludności. Realizacja tego modelu rychło przybrała znane powszechnie patologiczne formy, jednakże sama idea zachowuje do dziś aktualność.

Proponujemy zatem, aby wprowadzić zróżnicowanie w zbiorowości, dla której w Nowym Ładzie przewidziano rozwój (skądinąd bardzo powolny) budownictwa mieszkań komunalnych na wynajem. W efekcie **przewidywane w Nowym Ładzie proporcje** (dla 10% gospodarstw domowych - kredyt hipoteczny, dla 23% - kredyt kontraktowy, dla 67% - mieszkania czynszowe) **można by zmodyfikować w sposób następujący**:

10% - kredyt hipoteczny (o stopie procentowej kształtowanej przez rynek, przy pomocy państwa polegającej na przejściowym wykupie części odsetek),

23% - kredyt kontraktowy (wykorzystujący właściwości samopomocy kredytowej, również wsparty przejściowym wykupem odsetek przez państwo),



40% - kredyt preferencyjny (zasilany subwencjami procentowymi lub w inny sposób z budżetu, zgodnie z propozycjami przedstawionymi w poprzednim punkcie dotyczącym zaległych spraw i zobowiązań),

27% - mieszkania czynszowe.

Są to przykładowe proporcje, nie będące wynikiem rachunku symulacyjnego a jedynie ilustrujące pożądany kierunek zmian.

\*

Kompleks spraw związanych z **gospodarowaniem starymi zasobami komunalnymi i podejmowaniem nowych inwestycji w zakresie społecznego budownictwa czynszowego** wymaga kilku komentarzy.

Podstawowym źródłem **środków na budowę mieszkań czynszowych** mają być - wedle Nowego Ładu - preferencyjne kredyty (oprocentowane poniżej stopy rynkowej w wysokości 6-10% rocznie) udzielane przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy oraz pośrednie subwencje przyznawane szczerzej niż innym sektorom budownictwa mieszkaniowego. Powstaje pytanie, czy kredyty o takiej stopie oprocentowania będą nadal preferencyjne, jeśli inflacja stanie się wreszcie jednocyfrowa.

Bardzo ważną zasadą, w istocie kluczową dla kształtowania rozmiarów tego budownictwa, jest ograniczenie wysokości kredytu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego do 50% kosztów budowy. Teoretycznie słuszna zasada udziału samorządów terytorialnych w budowie mieszkań czynszowych, stawiająca przed nimi wysokie wymagania, może jednak długo jeszcze - ze względu na materialną sytuację większości gmin i konkurencyjność innych celów lokalnych - wpływać negatywnie na rozmiary podejmowanych inwestycji oraz powodować ich rozproszenie i niemożność wznoszenia większych zespołów. Można mieć poważną obawę, że oparcie rozwoju zasobów czynszowych na wspomaganej centralnie inicjatywie lokalnej, może się sprawdzać jedynie przy małej skali tego budownictwa, a całkowicie zawieść w skali odpowiedniej do potrzeb grup ludności średnio i mniej zamożnej; nie tylko wtedy, gdy do mieszkań tego typu aspirować będzie 67% rodzin, jak i nawet wtedy, gdy potencjalna klientela skurczy się do owych przykładowych 27%. Proponowalibyśmy zatem obniżenie 50-procentowego progu udziału środków lokalnych.

Zwłaszcza przy niewielkich rozmiarach budownictwa czynszowego niezwykle istotne stają się **kryteria doboru rodzin, uprawnionych do ich uzyskania**. W tej sprawie Nowy Ład wypowiada się jasno: prawo to będzie przyznawane rodzinom najmniej zamożnym, w których dochód na osobę nie przekroczy wyznaczonego pułapu, z uwzględnieniem priorytetu dla rodzin młodych i wielodzietnych oraz dla osób uzyskujących pracę poza dotychczasowym miejscem zamieszkania. Proponujemy zmodyfikować te preferencje, przyznając je w pierwszej kolejności osobom ze spółdzielczej kolejki mieszkaniowej, które już dawno - w trakcie oczekiwania na mieszkanie - przestały być młode. Nie można "zgubić" tego pokolenia. Mieszkania te warto ponadto udostępnić - zwiększając odpłatność i zarabiając na tej kategorii lokatorów - także tym, którzy cenią sobie wysoko mobilność i nie chcą być przypisani do miejsca (o tych walorach mieszkań wynajmowanych pisze się w Nowym Ładzie) chociaż stać by ich było na zakup mieszkania.

Niejasna jest rola **własnego wysiłku finansowego przyszłych mieszkańców** jako warunku wynajęcia im mieszkania czynszowego. Jeżeli będzie się od nich wymagać wpłacenia kaucji w wysokości 10% wartości mieszkania, to należałoby udostępnić im któryś z systemów preferencyjnego oszczędzania i pomyśleć o umarżanych częściowo pożyczkach, gdyż będzie to równowartość ich wielomiesięcznych dochodów.

\*

Na długo przedtem zanim ponownie ruszy budownictwo mieszkań komunalnych - i równoległe z ich budowaniem - rozpoczęła się i będzie trwać nadal **akcja wyprzedaży mieszkań komunalnych (a także zakładowych) dotychczasowym użytkownikom**. Ma ona doprowadzić m.in. do zasilenia budżetów gmin środkami, które można by przeznaczyć na nowe budownictwo oraz do obciążenia użytkowników odpowiedzialnością za stan tych zasobów. Celem akcji prywatyzacyjnej nie powinna stać się stuprocentowa wyprzedaż tych zasobów, będą one przydatne przy realizacji lokalnych mieszkaniowych programów socjalnych. Jej zakres warto jednak rozszerzyć, zwłaszcza na mieszkania w budynkach, w których już nastąpił częściowy wykup lokali oraz w małych (jedno-cztero-mieszkaniowych) domach mieszkalnych.

Głównymi barierami procesu prywatyzacji zasobów komunalnych są niskie dochody tych mieszkańców, którzy dotychczas z możliwości wykupu jeszcze nie skorzystali, oraz zła jakość znacznej części mieszkań, które wobec tego nie znajdują chętnych.

W tym kontekście warto rozważyć zgłaszaną w różnych wersjach propozycję, aby budżet finansował **tanio, niekomercyjne kredyty przydzielane na zakup mieszkania**. Wydaje się, że przy spełnieniu określonych warunków propozycja taka nie łączy się z ryzykiem nasilenia inflacji. Przyjmując, że kredyty będą udzielane na zakup mieszkań, których właścicielem jest państwo (gmina), przyznany kredyt trafi z powrotem do budżetu (budżetów gmin), jako jego dochód. Całą akcję można potraktować jako nieekwiwalentną sprzedaż (prywatyzację) zasobów mieszkaniowych znajdujących się w dyspozycji Skarbu Państwa lub gminy, a nawet jako niemal darmowe rozdanie tych mieszkań. Kredyt potraktować można jako wydatek budżetu (jednorazową dotację), jednocześnie jednak będzie mu odpowiadał jednorazowy dochód pochodzący od kupującego mieszkanie.

Korzyści z tego tytułu wiążą się z uwolnieniem państwa (gmin) od obciążeń wynikających z utrzymywania posiadanych mieszkań. Jest to także sposobność pozbycia się przez przedsiębiorstwa państwowe (spółki Skarbu Państwa) niechcianych mieszkań zakładowych, które mogłyby przekazać nieodpłatnie na rzecz Skarbu Państwa lub gmin. Można oczekiwać racjonalizacji gospodarowania posiadaną substancją mieszkaniową.

Jest tu wreszcie szansa na dodatkowe dochody budżetu państwa lub budżetów gmin pochodzące ze spłat zaciągniętych kredytów. Nie będą to duże środki, bowiem z założenia warunki przyznanego kredytu będą dla kredytobiorcy niezwykle korzystne. W aktualnej sytuacji nawet najszczuplejsze dodatkowe środki, które mogłyby zasilić Krajowy Fundusz Mieszkaniowy i np. zostać wykorzystane na tanie budownictwo komunalne, są pożądane. Jesteśmy świadomi trudności, jakie mogą się tu pojawiać -

kłopotów z określeniem praw własności, z wyceną itp. Podobne trudności towarzyszą prywatyzacji przedsiębiorstw. Nie są to jednak trudności, których nie udałoby się przezwyciężyć, które groziłyby zablokowaniem całej inicjatywy.

\*

Proponowane w Nowym Ładzie założenia **polityki czynszowej** przyjmują za podstawę słuszną zasadę prawnej ochrony lokatorów, urealnianej poprzez **regulowanie poziomu czynszów**. Propozycja ustalenia ich górnego normatywnego poziomu w wysokości 3% wartości odtworzenia mieszkania rocznie, co ma zostać osiągnięte w sposób ewolucyjny w okresie kilku lat, przy równoczesnym wprowadzeniu socjalnych dodatków mieszkaniowych (obejmujących także inne grupy ludności poza lokatorami mieszkań czynszowych), może rzeczywiście dostosować poziom opłat za mieszkania czynszowe do zdolności płatniczych mniej zamożnych i niezamożnych grup ludności.

Niesłuszne jest natomiast proponowanie podniesienia w przyszłości górnego pułapu czynszów do 6% wartości odtworzenia mieszkania rocznie. Nawet zakładając pewien, z pewnością ograniczony, wzrost dochodów ludności zajmującej mieszkania lokatorskie, oznaczałoby to konieczność przyznania ogromnej liczby dodatkowych dopłat socjalnych, co podważa sens całej operacji. Sugerowalibyśmy znacznie prostszą metodę kierowania pomocy państwa nie tylko drogą wspierania ludzi, lecz także subsydiowania (w pewnych granicach) funduszy amortyzacyjnych instytucji zarządzających zasobami czynszowymi. Co prawda część dopłat trafi wówczas - pośrednio - do zamożniejszych mieszkańców, ale za to unikniemy olbrzymich kosztów (ekonomicznych i psychologicznych) towarzyszących objęciu indywidualną pomocą większości społeczeństwa.

Centralne i - mieszczące się w ich ramach - lokalne **górne stawki czynszu najmu** powinny być zatem ustalane na takim poziomie, by relacja opłat z tego tytułu do przeciętnego dochodu nie przekroczyła określonego wskaźnika procentowego (np.10%), a jednocześnie prywatny właściciel wynajmowanego mieszkania - przy przeciętnym koszcie eksploatacji- mógł osiągnąć umiarkowany zysk. Pomoc socjalna mogłaby wówczas ograniczyć się do rzeczywiście biednych; można by też pomyśleć o dopłatach dla tych właścicieli wynajmowanych mieszkań, którzy bez ich winy (zużycie zasobów, zła sytuacja finansowa) nie mogliby pokryć kosztów eksploatacji z wpływów czynszowych.

\*

Autorzy Nowego Ładu proponują utworzenie nowego systemu **dodatków mieszkaniowych**. Stwierdzają przy tym, że proponowane "...zasady świadczeń nie naruszają uprawnień do korzystania z zasiłków socjalnych przyznawanych rodzinom objętym pomocą społeczną, również na cele mieszkaniowe" (por.s.11). Widać więc wyraźnie, że autorzy przewidywali początkowo **współistnienie starych i nowych form pomocy**. Jak wiadomo, resort pracy z konieczności wycofał się ze świadczenia pomocy mieszkaniowej, pozostawiając bez wsparcia rzeszę ludzi, którzy przywykli traktować zasiłki jako swoje prawo. Raczej wątpliwe jest, czy to, co zarobią gminy na

urealnieniu czynszów w zasobach komunalnych starczy na pokrycie kosztów wypłacania tych dodatków.

**Obecnie najistotniejsza i najpilniejsza jest sprawa trzykwartalnej luki**, kiedy to już nie będzie "starych" zasiłków uznaniowych a jeszcze nie będzie "nowych" dodatków roszczeniowych. Nawet gdyby potwierdzona została obietnica ministra J. Osiatyńskiego, że przeznaczy z rezerwy Rady Ministrów 1,5 biliona na potrzeby pomocy społecznej i pomocy mieszkaniowej, luka ta nie zostanie do końca zapełniona. Konieczne są większe dotacje, jeśli nie chce się spotęgować bardzo poważnego już obecnie zjawiska niepłacenia czynszów i innych opłat eksploatacyjnych.

Proponowana w Nowym Ładzie modyfikacja dotychczasowych uznaniowych zasiłków wypłacanych przez pomoc społeczną w roszczeniowe dodatki wypłacane przez administrację lokalną idzie we właściwym kierunku. Jednakże niesłusznie utrzymuje się **zaporowy próg dochodowy** (nadal na poziomie 100% lub 150% najniższej emerytury), powyżej którego żadna pomoc nie przysługuje. Przyjmuje się zatem, że cała reszta niezamożnych i średnio zamożnych gospodarstw domowych poniesie pełnię skutków ekonomicznych urynkwienia cen energii i czynszów (a będą to skutki bardzo skoncentrowane w czasie). Ponadto utrzymuje się zasadę przyznawania pomocy tym gospodarstwom, w których wydatki mieszkaniowe przekroczyły określony procent. Naszym zdaniem **lepiej byłoby przyznawać pomoc tam, gdzie pozostały po opłaceniu mieszkania dochód "netto" spada poniżej minimum socjalnego czy innej wielkości tego typu**.

Należy podjąć problem koordynacji i podziału zadań między system dodatków mieszkaniowych a system podatkowy. **Ulgi podatkowe z tytułu wydatków na cele mieszkaniowe powinny wyraźniej preferować grupy mniej zamożne oraz wydatki o charakterze bardziej niezbędnym**.

Warto utrzymać możliwość uzyskiwania pożyczek i zapomóg z **zakładowego funduszu mieszkaniowego, porzucając złudzenia, że fundusz ten ułatwi zdobycie mieszkania**; natomiast pożyczki na bieżące cele - np. remontowe - mogą być atrakcyjną alternatywą zasiłków celowych z pomocy społecznej, po którą wielu ludzi krępuje się sięgać albo do której nie ma uprawnień.

\*

Akceptując propozycję **ustabilizowania udziału środków budżetowych przeznaczonych na mieszkalnictwo (w postaci Krajowego Funduszu Mieszkaniowego) w budżecie państwa** sądzimy, że stabilizacja ta powinna dokonać się na poziomie wyższym niż dotychczasowy. Nie da się ukryć, że znaczna część proponowanych przez nas uzupełnień i modyfikacji Nowego Ładu wymaga w pierwszym okresie lub nawet na stałe zwiększenia wydatków budżetowych.

Na zakończenie jednak pragniemy jeszcze raz podkreślić, że wydatki te są w stanie pobudzić ogólną koniunkturę, a ich efekt inflacyjny - w porównaniu z innymi wydatkami "społecznymi" - jest wyjątkowo mały. Na dowód tej tezy można by przytoczyć wiele przykładów z historii gospodarczej świata i Polski, a także szereg twierdzeń zaczerpniętych z wpływowych teorii ekonomii.

9 marca 1993 r.