

Przebieg i główne wnioski  
z dyskusji  
nad programem mieszkaniowym

Luty 1994

Jolanta Supińska

**Raport**

**Nr 56**

W części ogólnej niniejszego raportu ukazano odmienności podstawowych założeń i najistotniejsze punkty sporne, jakie ujawniły się w trakcie przeszło czteroletniej publicznej dyskusji na temat przyczyn i dróg wyjścia z kryzysu, w jaki pogrąża się coraz wyraźniej polskie mieszkalnictwo. Kryzys dotyczy całej sfery mieszkalnictwa, poczynając od eksploatacji starych zasobów, a skończywszy na perspektywach budowy nowych mieszkań.

Dyskusja ta toczyła się m.in. na forum Parlamentu dwóch poprzednich kadencji. Powszechny krytycyzm, najpierw wobec braku przyjętych przez rząd i satysfakcjonujących opinię publiczną założeń polityki mieszkaniowej, a następnie wobec mankamentów przyjętego wreszcie przez Radę Ministrów, wiosną 1993 roku, dokumentu na ten temat, zrodził ideę przygotowania siłami społecznymi zarysu programu mieszkaniowego. Program ten miałby zawierać rejestr wszystkich problemów wymagających rozwiązania, formułowałby hierarchię priorytetów oraz wskazywałby na główne sposoby realizacji zarysowanych celów.

Część szczegółowa raportu zawiera 30 punktów. Zostały w niej uporządkowane główne wnioski z dyskusji toczących się w różnych środowiskach. Najwięcej uwagi poświęcono analizie poglądów wyrażanych w trakcie Kongresu Mieszkaniowego, który odbył się w Sejmie, w lutym 1993 roku, i wyników prac zespołów pokongresowych. Uwzględniono także opinie zgłaszane w ostatnim okresie przez Krajowy Ruch Mieszkaniowy zrzeszający kilkadziesiąt organizacji społecznych i przez powołane w końcu 1993 roku Ogólnopolskie Forum Spółdzielczości Mieszkaniowej. Część szczegółowa niniejszego raportu powstała przy współpracy z doradcami Krajowego Ruchu Mieszkaniowego.

## GENEZA SPOŁECZNEGO PROGRAMU MIESZKANIOWEGO

Problem mieszkaniowy w Polsce wraz z upływem czasu wydaje się coraz trudniejszy do rozwiązania. Przez pewien czas zaniechano nawet prób opracowywania założeń polityki mieszkaniowej, obserwując tylko samolikwidację tej dziedziny gospodarki. Przyczyn tej niemożności - obok oczywistego dla wszystkich ogromu zastarzałych zaniedbań i zaniechań - szukać należy zarówno **po stronie władzy**, jak i **po stronie społeczeństwa**.

\*

W pragmatycznym podejściu do rozwiązania problemu mieszkaniowego przez dłuższy czas przeszkadzały następujące - uproszczone czy nawet wręcz błędne - poglądy:

- pogląd, że **rynek mieszkaniowy** powstanie samoczynnie i, bez ingerencji państwa, będzie w stanie zapewnić wystarczającą podaż mieszkań,
- pogląd, że mieszkalnictwo jest jedną z wielu dziedzin bezproduktywnej konsumpcji, pochłaniającej tylko pieniądze, których rozwój zależy od powodzenia **przyjętej wcześniej strategii gospodarczej** (innymi słowy, że zależność między rozwojem mieszkalnictwa a rozwojem gospodarczym jest jednostronna).

Odrzucając odziedziczony model mieszkalnictwa - scentralizowany, etatystyczny, administracyjny i aekonomiczny - poszukiwano nowego modelu o jasnych zasadach i prostej konstrukcji. Efektem tych poszukiwań były: **nierealistyczny model wolnego rynku mieszkaniowego i niechęć do rozwiązań i modeli mieszanych**.

Obawiano się jednak wprowadzić ten wolnorynkowy model w odniesieniu do już dysponujących mieszkaniem lokatorów zasobów komunalnych, zakładowych i spółdzielczych, gdyż dotknęłoby to większość społeczeństwa i wzbudziłoby natychmiastowe głośnie protesty. Toteż rozpoczęto tzw. urynkowanie mieszkalnictwa od grupy słabszej, rozproszonej i zdeterminowanej brakiem własnego kąta; a mianowicie od tych członków spółdzielni mieszkaniowych i osób korzystających z kredytów mieszkaniowych przy budowie domów jednorodzinnych, którzy po roku 1989 doczekali się zakończenia budowy swoich mieszkań. W efekcie różne grupy ludności zaczęły żyć jakby w różnych porządkach ekonomicznych.

**Mieszkańcy domów kwaterunkowych** (także tych, które miały swych prywatnych właścicieli) doświadczali w najlepsze dobrodziejstw modelu administracyjno-dotacyjnego, choć przy zaspokajaniu innych - pozamieszkaniowych - potrzeb zaczęli już doznawać pokus i zagrożeń właściwych gospodarce rynkowej. Z kolei w osiedlach mieszkaniowych stanowiących własność bankrutujących lub prywatyzowanych państwowych zakładów pracy coraz trudniej było podtrzymywać azyl dotacyjnej szczęśliwości, nawet jeśli nie zapadały żadne decyzje o zmianach zasad odpłatności. Spółdzielcy zasiedzieli już w swoich domach nie przeżyli żadnej gwałtownej rewolucji, choć wiele zamętu mogły niekiedy wprowadzić w ich życie lokalne procesy wymiany władz spółdzielczych i dzielenia się spółdzielni-molochów. Natomiast stopniowo dotykało ich odejmowanie kolejnych dotacji, komercjalizacja cen energii, podwyższanie podatków etc.

Natomiast od razu można było zastosować nowe zastrzone zasady w stosunku do rodzin szykujących się do objęcia nowych mieszkań spółdzielczych i pozostałych, pozbawionych własnego mieszkania, mieszkających najczęściej kątem u rodziców lub gnieźdzących się w wynajmowanych pokojach. Ich właśnie dotknęły decyzje o cofnięciu - obieca-

nego im dawno temu w umowach zawartych przez spółdzielnie i PKO - preferencyjnego oprocentowania i częściowego umorzenia kredytów mieszkaniowych, a także faktyczne wycofanie się z pełnej waloryzacji oszczędności na książeczkach mieszkaniowych, i oni to stali się adresatami rozmaitych "propozycji nie do odrzucenia", np. aby rozpoczęli oszczędzanie od nowa, na zasadach, które były za mało rynkowe z punktu widzenia modelu, ale za bardzo rynkowe z punktu widzenia wydolności ekonomicznej większości polskich rodzin.

Pod wpływem tych wyrwykowych decyzji ukształtował się układ niekonsekwentny, premijujący starsze generacje i tych, którym udało się uzyskać mieszkanie wcześniej, a kumulujący niedogodności i odbierający szanse młodszym rocznikom i tym, dla których mieszkania budowano zbyt wolno. Szanse zdobycia mieszkania i warunki uzyskania go były zdeterminowane przez czynniki niezależne od ludzi. **W efekcie nie stworzono czystego modelu rynkowego, natomiast uzyskana mieszanka różnych rozwiązań była nielogiczna i nieczytelna, stanowiła karykaturę słusznej idei modelu mieszanego.**

\*

Dopiero w przyjętych przez Radę Ministrów na wiosnę 1993 roku *Założeniach polityki mieszkaniowej* (i w poprzedzających je dokumentach - *Memoriale Mieszkaniowym Unii Demokratycznej* i resortowym *Nowym Ładzie Mieszkaniowym*) uznano, że:

- **należy stworzyć kilka systemów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, komplementarnych wobec siebie i nastawionych na różne grupy użytkowników, każda z tych grup musi mieć szansę zaspokojenia swych potrzeb mieszkaniowych;**

- przypisanie różnych grup ludności do różnych - rządzących się odmiennymi zasadami - segmentów gospodarki mieszkaniowej powinno zależeć od jednego świadomie wybranego i sensownego kryterium - a mianowicie od **kryterium zamożności** (modyfikowanego mniejszą lub większą skłonnością konkretnych rodzin do oszczędzania na cele mieszkaniowe).

Stanowiło to pewien postęp, jednakże i *Założeniom* można postawić istotne zarzuty:

- oferty dla różnych grup były tam zarysowane z niejednakową precyzją, obraz zasad funkcjonowania i źródeł finansowania był dużo wyraźniejszy w odniesieniu do przeznaczonego dla zdecydowanie bardzo zamożnych rodzin **kredytu hipotecznego** (rozwiązania odziedziczonego zresztą po poprzedniej ekipie rządowej), nieco mniej wyraźny był już obraz samofinansujących się, ale nie nastawionych na zysk systemów oszczędzania kontraktowego (po bliższym przyjrzeniu się i je także należałoby zakwalifikować jako elitarne), zaś najmniej przekonująco zarysowano sposób finansowania lokalnych **Towarzystw Budownictwa Społecznego**, mających budować mieszkania na wynajem dla większości rodzin;

- zbyt ostry i zbyt brzemienisty w konsekwencje był podział ludności na klientów różnych segmentów mieszkalnictwa, brak było rozwiązań pośrednich między wynajmem mieszkań (na gorszych niż dotychczas warunkach, w związku z projektowanym osłabieniem ochrony lokatorów) a hipoteczną własnością mieszkań, dostępną dla mniejszości;

- *Założenia* bardzo oszczędnie operowały liczbami; jednakże z tych niewielu liczb, które były w nich zawarte, wynikało, że zakładano bardzo drastyczne ograniczenie aspiracji mieszkaniowych, godząc się z biernym dostosowaniem warunków mieszkaniowych rodzin do aktualnego stanu budżetów rodzinnych i aktualnego stanu budżetu państwa.

Zatem, z zarysowanej w *Założeniach* efektywnej mozaiki różnych dróg do mieszkania dla znakomitej większości miałyby pozostać jedna droga - niepewna droga do ciasnego mieszkania czynszowego, na budowę którego trzeba by biernie wyczekać latami, licząc na wzbogacenie się gminy i państwa jako całości.

Także dodatki mieszkaniowe - które, jak deklarowały *Założenia*, miały zastąpić bezsensowne dotowanie zamożnych lokatorów mieszkań komunalnych - nastawione były jedynie na to, aby przynieść ulgę najbiedniejszym spośród niezamożnych; zaś cała reszta miałyby stawić czoła pełnym kosztom eksploatacji, zawyżonym wskutek braku gospodarności i cen narzucanych przez monopolistycznych dostawców usług i energii.

Również obciążenia z tytułu spłaty kredytów miały nadal - w myśl *Założeń* wynosić 20-25% dochodów rodziny, choć wiadomo było, że ten pułap ochrony już wtedy był dla rosnącej liczby rodzin niewystarczający.

Powyższe cechy rządowego dokumentu sprawiły, że spotkał się on - obok uznania - także z dość powszechną krytyką. Z kolei z krytyką tą polemizowali szefowie resortu i związani z nim eksperci. Utyskiwania krytyków na zbyt pesymistyczne rządowe prognozy tempa poprawy sytuacji mieszkaniowej, a także na zbyt małe zaangażowanie budżetu centralnego w zasilanie mieszkalnictwa bywały najczęściej kwalifikowane jako myślenie życzeniowe, jako demagogiczne wspieranie roszczeń bez pokrycia w możliwościach gospodarczych. Dyskusje te miały więc dość emocjonalny charakter; w dalszym ciągu niniejszego opracowania spróbujemy omówić te jej wątki, które miały charakter merytoryczny.

\*

**Spółeczeństwo** nie jest w stanie osiągnąć pełnego *consensusu* w sprawach polityki mieszkaniowej, a **dążenia i roszczenia różnych grup blokują się wzajemnie**. Jest to istotna przyczyna (i niekiedy wygodny dla decydentów pretekst) opóźnień w rozwiązywaniu wielu kwestii:

Najbardziej klasyczny jest tu konflikt między właścicielami domów a ich lokatorami, ale lista konfliktów jest dłuższa. Wprowadzie deficyt mieszkaniowy jest ogromny, ale więcej jest rodzin zajmujących dotowane mieszkania komunalne niż rodzin pozabawionych samodzielnych mieszkań; nic więc dziwnego, że trudno zyskać aprobatę większości dla sfinansowania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych ze środków uzyskanych z komercjalizacji czynszów. I *vice versa*, czekające na pierwsze mieszkanie młode rodziny trudno przekonać do słuszności roszczeń tych, którzy wprowadzie mieszkają, ale grozi im niedostatek wskutek nadmiernych obciążeń czynszem i spłatą kredytu. Ci, którzy zdobyli własnościowe mieszkania dzięki wielkiemu wysiłkowi finansowemu i inwestycyjnemu, niechętnie patrzą na postulowane przez wielu lokatorów wyprzedawanie po bardzo korzystnych cenach mieszkań komunalnych.

W skali *mikro* konflikty te łagodzi fakt, że na ogół w gospodarstwach domowych tworzących jedną wielopokoleniową rodzinę występują obok siebie mieszkańcy różnych zasobów. Hnosiciele różnych kłopotów mieszkaniowych. W ramach rodziny dochodzi zatem często do różnokierunkowych - zmieniających się wraz ze zmianami polityki mieszkaniowej - przepływów pomocy łagodzącej te konflikty, ponadto bezpośredni ogląd cudzych kłopotów sprzyja akceptacji korekt polityki mieszkaniowej. I do tych doświadczeń politycy powinni się odwoływać gdy przyjdzie im podejmować kontrowersyjne decyzje.

W skali całego społeczeństwa rosnącego znaczenia nabiera ruch stowarzyszeniowy. Wprawdzie działający od paru lat jako formalna struktura **Krajowy Ruch Mieszkaniowy** nie jest wolny od rozmaitych wewnętrznych napięć i nie jest jak dotąd w stanie sformułować jednolitego stanowiska we wszystkich spornych kwestiach mieszkaniowych, ale stanowi platformę uzgadniania interesów- różnych, ale możliwych do pogodzenia - reprezentowanych przez kilkadziesiąt organizacji członkowskich i inne jeszcze ugrupowania luźniej z nim związane. Stara się występować jako partner administracji rządowej i parlamentu, nagłaśnia wszelkie nie rozwiązane problemy szczegółowe, a zarazem - samym swym istnieniem - przypomina o wadze problemu mieszkaniowego jako kompleksu zjawisk. Bez Krajowego Ruchu Mieszkaniowego nie doszłoby prawdopodobnie do zwołania **Kongresu Mieszkaniowego** i próby uzupełnienia i skorygowania zbyt jednostronnych propozycji rządowych. W ostatnim okresie rosnącego znaczenia nabiera coraz bardziej jednoczący się "segment spółdzielczy" ruchu mieszkaniowego, a mianowicie utworzone w grudniu 1993 roku **Ogólnopolskie Forum Spółdzielczości Mieszkaniowej**.

W Sejmie X i I kadencji działała nieliczna, ale kompetentna i zaangażowana, grupa posłów, którzy inicjowali uchwały przynaglające kolejne rządy do opracowania założeń polityki mieszkaniowej, wnikliwie oceniali rządowe projekty ustaw i występowali z własnymi inicjatywami. Najgłośniejszą z nich było zorganizowanie tzw. **Kongresu Mieszkaniowego**,

16 marca 1993 roku odbyło się posiedzenie *Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej* poświęcone - jak to sformułowano w zaproszeniu - wypracowaniu społecznego programu mieszkaniowego, na które zaproszono około 200 uczestników spoza Parlamentu. W celu ukierunkowania dyskusji zamówiono w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu *"Tezy do dyskusji nad społecznym programem mieszkaniowym"*, zaś zaproszeni z zewnątrz uczestnicy dostarczyli kilkadziesiąt tekstów o różnej objętości i noszących różny charakter, od ogólnych rozważań na temat sposobu podejścia do kwestii mieszkaniowej, poprzez komunikaty o kondycji spółdzielni mieszkaniowych i przedsiębiorstw budowlanych, aż po konkretne, poparte obliczeniami i harmonogramami, projekty rozwiązań finansowych i organizacyjnych.

Oczywiście, i tu nie udało się uniknąć propozycji wzajemnie się wykluczających. Były w nadesłanych materiałach i w dyskusji kongresowej elementy tego, co nieżyczliwi komentatorzy nazywali potem "koncertem życzeń". Ale warto jeszcze raz przypomnieć, że ten koncert życzeń przyczynił się do lepszego poznania dysfunkcjonalności obecnie stosowanych rozwiązań, poznania potrzeb i napięć towarzyszących ich długotrwałemu niezaspokajaniu; a więc przyczynił się do lepszej diagnozy stanu wyjściowego, bez której trudno o trafny i realistyczny program działania. Jeśli przypominano fakty powszechnie znane i oczywiste, to po to, by upomnieć się o ich uwzględnienie w przygotowywanych przez rząd projektach legislacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem ustawy budżetowej.

\*

Krytykom zabierającym głos w publicznej dyskusji przedkongresowej, w trakcie *Kongresu* i w ostatnim okresie, najczęściej chodziło o rehabilitację i konkretyzację nieobecnej w *Założeniach tezy o budownictwie mieszkaniowym jako zamachowym kole gospodarki*. W tym ogólnym sformułowaniu brzmi ona jak slogan, ale - jak mówiono - obowiązkiem resortu odpowiedzialnego za budownictwo powinno być udokumentowanie i zoperacjonalizowanie tej tezy - i to już w fazie opracowywania założeń całościowej strategii rozwoju

gospodarczego, założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa. I to jest bodajże główny mankament *Założeń*, formalnie rządowych, ale faktycznie wąskoresortowych: mieszkalnictwo jest w nich **efektem rozwoju a nie czynnikiem rozwoju**. Przyjmując taką optykę resort traci argumenty pozwalające uczestniczyć w przetargu o środki, nie może zachowywać się jak pełnowartościowy i pożyteczny partner a potwierdza co chwila, że może poczekać, że ograniczy się do lepszego wykorzystania tego, co dostaje.

Wielokrotnie przypominano, że program mieszkaniowy nie może biernie dostosowywać się do ogólnego programu polityki gospodarczej, jeśli ten powstał bez uwzględnienia przesłanek i celów mieszkalnictwa; tak tworzony program jest z góry skazany na marginalność i bezsilność. Wybory dotyczące strategii mieszkaniowej są integralnie związane z podstawowymi wyborami strategicznymi. Oba te programy - ogólnogospodarczy i mieszkaniowy - muszą powstawać równolegle i tworzyć całość. Z analizy możliwości i potrzeb związanych z mieszkalnictwem mogą wynikać perspektywy nowych szans rozwojowych całej gospodarki.

Mówiono: program mieszkaniowy musi być obustronnie koordynowany z programem ogólnogospodarczym i wraz z nim musi zostać precyzyjnie rozpisany na etapy, począwszy od działań doraźnych (rozwiązujących zastarzałe problemy i przygotowujących grunt dla właściwej reformy), poprzez działania średnio- i długookresowe. Perspektywa zamieszkania przez wszystkie rodziny w samodzielnych mieszkaniach - jeśli ma mobilizować do współdziałania i uśmierzać bunt społeczny - nie może wykroczyć poza horyzont życia obecnego średniego pokolenia.

Budując te programy i planując rozkład działań w czasie, trzeba pamiętać, że dopiero wyasygnowanie na cele mieszkalnictwa funduszy przekraczających określoną masę krytyczną pozwoli ponieść koszty towarzyszące instalacji i rozruchowi nowych instytucji, a także koszty odbudowy zaufania ludzi do gwarantowanych przez państwo systemów oszczędzania. Natomiast próby rozpoczynania reformy bez poniesienia pewnego *quantum* niezbędnych kosztów sprawią tylko, że okres przejściowy do docelowego systemu nigdy nie będzie miał końca, a pozapaństwowe źródła zasilania - rodzinne skarbonki, kasy gminne, konta przedsiębiorców - będą stracone dla mieszkalnictwa i zasilą raczej przemysł monopolowy, motoryzacyjny czy budowę autostrad.

Reasumując: krytycy *Założeń* nie uważali, że błahym czy zbędnym zadaniem jest modernizacja i racjonalizacja mechanizmów i instrumentów stosowanych w gospodarce mieszkaniowej. Jest poza dyskusją, że 90% wysiłku ekspertów i 90% środków na badania powinno skupiać się na realizacji tego zadania. Nikt też nie może twierdzić, że uda się uniknąć trudnych wyborów społecznych, preferowania pewnych potrzeb i odkładania na później realizacji innych potrzeb, nawet bardzo uzasadnionych; zapewne 90% negocjacji prowadzonych przez rzeczników interesów różnych grup społecznych trzeba będzie temu poświęcić. Jednakże przyjęcie błędnego paradygmatu, wedle którego mieszkalnictwo tylko bierze a nie daje, zafałszowuje wszelkie rachunki symulacyjne i prowadzi do poczucia paraliżującej niemożności.

\*

Cały przebieg Kongresu posłużył uzasadnieniu tez wyłożonych w niniejszym opracowaniu, a mianowicie:

- dowodził konieczności spojrzenia na mieszkalnictwo jako na klucz do polityki

antyrecesyjnej, jako na szansę, a nie zagrożenie dla rozwoju gospodarczego,

- dowodził konieczności uzupełnień i modyfikacji rozwiązań proponowanych w rządowych *Założeniach* (zarówno w sferze działań doraźnych, jak i perspektywicznych).

W końcowej części obrad *Prezydium Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej* powołało spośród uczestników Kongresu zespoły robocze, które miały kontynuować prace pod przewodnictwem najbardziej aktywnych posłów i coraz bardziej precyzować kontrproponycje wobec tych fragmentów programu rządowego, które budziły najwięcej oporów lub niedosyt. Prace te trwały aż do rozwiązania Parlamentu, w maju 1993 roku.

Wprawdzie w trakcie miesięcy dzielących rozwiązanie starego i wybory do nowego Parlamentu rząd Hanny Suchockiej przygotował kilka projektów ustaw konkretyzujących - i przy okazji modyfikujących, zapewne m.in. pod wpływem dyskusji z różnymi środowiskami - *Założenia*, a następnie dalsze niewielkie modyfikacje tych projektów wprowadził już nowy rząd, przesyłając część tych projektów do Sejmu, jednakże nadal - mimo deklaracji zawartych w programach wyborczych partii, które po wyborach we wrześniu 1993 roku utworzyły koalicję rządzącą - nie widać perspektywy ożywienia w mieszkalnictwie. Postulaty zebrane w trakcie społecznych dyskusji zachowały zatem w znacznej większości aktualność.

Przedstawiony poniżej przegląd jest autorską próbą<sup>1</sup> scharakteryzowania zakresu zainteresowań i rozkładu preferencji społecznych, jakie ujawniły się w publicznej dyskusji toczącej się przed, w trakcie i po Kongresie Mieszkaniowym.

Przegląd ten mógłby posłużyć jako punkt odniesienia przy ocenie kompietności starych i nowych propozycji rządowych, ich trafności i zgodności z preferencjami społecznymi. Zajęto się w nim przede wszystkim tymi propozycjami, które wydają się najlepiej przemyślane i uzasadnione, nie pomijając jednak propozycji dość jeszcze ogólnych, ale dotyczących problemów szczególnie ważkich, kładąc ponadto nacisk na wypuklenie problemów najbardziej kontrowersyjnych i wymagających mediacji między rządem a różnymi grupami społecznymi o odmiennych interesach.

## **PRZEGLĄD WYBRANYCH PROPOZYCJI SZCZEGÓŁOWYCH FORMUŁOWANYCH W TRAKCIE SPOŁECZNEJ DYSKUSJI NAD PROGRAMEM MIESZKANIOWYM**

### **ZALEGŁE ZOBOWIĄZANIA, WYRÓWNANIE KRZYWD, PORZĄDKOWANIE STOSUNKÓW WŁASNOŚCIOWYCH WYMAGAJĄCE DZIAŁAŃ DORAŻNYCH**

**1. W ramach porządkowania stosunków własnościowych w państwie przyspieszyć uregulowanie spraw własności gruntów, na których istnieje lub jest możliwa w przyszłości zabudowa mieszkaniowa; rozwiązać problem reprivatyzacji domów mieszkalnych zgodnie z zasadą poszanowania niesłusznie odebranych praw własności.**

Wymaga to przede wszystkim uproszczenia procedury komunalizacji gruntów. Na tym tle szczególnie pilna, a zarazem złożona jest sprawa konsekwencji dokonanej przeszło 40 lat temu komunalizacji gruntów warszawskich, która komplikuje obecnie prowadzoną akcją dekomunalizacyjną. Uchybienia wobec prawa, jakich do-

puszczono się komunalizując w 1945 roku te grunty, wymagają obecnie ustosunkowania się do ówczesnych obietnic wypłaty odszkodowań za budynki znajdujące się na skomunalizowanych terenach, a także do możliwości zwrotu nieruchomości poprzednim właścicielom. Wybór jednego z istniejących wariantów rozwiązania tego problemu nie powinien doprowadzić do wypadnięcia z użytkowania ważnych obiektów o funkcjach publicznych, kulturalnych i socjalnych.

## **2. Uregulować - kompromisowo, z pewną dozą wzajemnych korzyści - stosunki między właścicielami prywatnych domów czynszowych a ich lokatorami, likwidując szczególny tryb najmu.**

Ze szczególną uwagą i najszybciej należy umożliwić pełne pokrycie kosztów eksploatacji z czynszów - a także dać perspektywę odzyskania swobody dysponowania własnym domem - tym właścicielom, których domy zostały objęte po wojnie szczególnym trybem najmu - traktowanym wówczas jako rozwiązanie przejściowe - i którzy dzisiaj są nierzadko starzy i niezamożni. Należy jednocześnie respektować poczucie bezpieczeństwa i chronić prawa nabyte przez lokatorów tych mieszkań, zwłaszcza ludzi starych i niezamożnych. Aby ochronić słuszne - ale częściowo sprzeczne ze sobą - interesy obu stron, trzeba będzie zaangażować środki publiczne.

Część szczegółowa niniejszego raportu powstała we współpracy z doradcami Krajowego Ruchu Mieszkaniowego: inż. W. Czerskim, doc. A. Grudzińskim i inż. A. Korzeniowskim; wnioski zawarte w tej części zostały uwzględnione w przygotowanych przez Krajowy Ruch Mieszkaniowy *Spółecznych Założeniach Polityki Mieszkaniowej*.

Jeżeli przyjmie się taki wariant ogólnej podwyżki czynszów, który przewiduje wprowadzenie czynszów urzędowych - nadal nie pokrywających wszystkich kosztów (różne warianty podwyżki czynszów są obszernie omawiane w punkcie 16) - niezwłocznie należy zacząć pokrywać z budżetu gminy ewentualną **różnicę** między uzasadnionymi **ekonomicznie (znormalizowanymi) kosztami eksploatacji a czynszami regulowanymi**, wypłacaną właścicielom domów. Byłaby to **refundacja kosztów wykonania zadania zleconego właścicielom przez** gminę, toteż otrzymywanie tych wyrównań nie prowadziłoby do uszczuplenia prawa własności.

Bardziej długofalowe będą zadania związane z przywracaniem właścicielom swobody dysponowania ich własnością, ale już obecnie należy pilnie ustalić, w jakim horyzoncie czasowym proces ten ma się zakończyć. Gminy powinny zobowiązać się - np. w perspektywie 5 lat - do **dostarczenia lokali zamiennych** najemcom mieszkającym - na podstawie decyzji administracyjnej - w domach stanowiących własność osób fizycznych. Gwarantem terminowej realizacji tych zadań musiałoby zostać państwo.

Odrębnie należy uregulować **wzajemne zobowiązania właścicieli i lokatorów nowo budowanych domów czynszowych**. Stosunki te musiałyby mieć - zważywszy na ich obustronną dobrowolność - charakter umowny.

Jednakże inwestorów, którzy chcieliby skorzystać z preferencyjnych kredytów na tanie budownictwo czynszowe - o których będzie mowa w punkcie 11 - można by zobowiązać do stosowania w zbudowanych przez nich domach stawek czynszu re-



gulowanego.

### **3. Przeprowadzić podwyżkę czynszów w mieszkaniach komunalnych, aby uzdrowić finansowanie utrzymania tych zasobów.**

Operacja ta jest bardzo pilna z dwóch powodów: - po pierwsze, szybko postępuje dewastacja źle utrzymywanych mieszkań i osiedli komunalnych, - po drugie, dotychczasowy system stwarza nieuzasadnione uprzywilejowanie wielu zamożnych rodzin, podczas gdy brakuje środków na dodatki mieszkaniowe dla rodzin najuboższych.

Jednakże najpierw należy przygotować i wdrożyć czytelny i budzący zaufanie **system osłony socjalnej**; akt prawny dotyczący tej osłony powinien poprzedzić podwyżkę czynszu. Wydaje się, że jest to niezbędnym warunkiem uzyskania społecznej aprobaty dla podniesienia stawek czynszowych. Źródłem finansowania dodatków mieszkaniowych powinny stać się dotychczasowe **subwencje centralne**, dzielone między gminy proporcjonalnie do liczby gospodarstw domowych uprawnionych do pomocy i zamieszkałych w tych gminach (a nie proporcjonalnie do liczby mieszkań komunalnych na danym terenie).

Decyzje o podwyższeniu stawek czynszu mogłyby być śmielsze, gdyby udało się opóźnić i zmniejszyć planowane podwyżki **cen energii** (obecnie na każdą złotówkę obciążającą 1 m<sup>2</sup> mieszkania z tytułu kosztów eksploatacji zależnych od właściciela budynku przypadają 4 zł z tytułu opłat za energię, niezależnych od właściciela i narzuconych z zewnątrz).

**Wpływy z czynszów należy przeznaczyć w całości na utrzymanie zasobów.** Wówczas będzie można zacząć egzekwowanie od gmin **obowiązku utrzymania zasobów mieszkaniowych na odpowiednim poziomie**. W szczególności władze gminne powinny ponosić odpowiedzialność za dewastację zasobów. Przede wszystkim egzekwować te zobowiązania powinni radni i ich wyborcy, jednakże - równolegle - należy przemyśleć na nowo prawne i organizacyjne podstawy kontrolowania przez państwo komunalnej gospodarki mieszkaniowej.

**Aby gminy mogły wywiązywać się z tych zobowiązań, muszą mieć odpowiednie środki.** Jeśli przyjmie się wariant czynszów urzędowych ustalanych poniżej kosztów, postulujemy -tam gdzie to będzie niezbędne - dodatkową pomoc z tego tytułu w postaci subwencji lub dotacji dla części gmin z budżetu państwa.

### **4. Określić maksymalny zakres i zasady sprzedaży mieszkań komunalnych lokatorom, przy czym wpływy ze sprzedaży musiałyby być przeznaczone na cele mieszkalnictwa.**

Tania i uproszczoną wyprzedaż mieszkań ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Zwolennicy takiej operacji wymieniają następujące spodziewane **skutki wyprzedaży mieszkań**:

- napływ gotówki do budżetu (lokalnego lub centralnego),
- obarczenie osób prywatnych obowiązkiem troszczenia się o stan zasobów i finansowania ich eksploatacji,
- scalenie różnych segmentów rynku mieszkaniowego (dzięki ujednoczeniu statusu

prawnego większości mieszkań), co ułatwiłoby obrót mieszkaniami, zamiany, przekazywanie w spadku i przeprowadzki,

- ożywienie "martwego rynku" mieszkań, martwego tylko z tego powodu, że mieszkania znajdujące się w gestii administracji nie mogą być przedmiotem gry rynkowej,

- zgodność ze społecznym poczuciem sprawiedliwości - bowiem osoby, które niegdyś otrzymały mieszkanie za darmo, obecnie podejmą choćby niewielki wysiłek finansowy i zasilą lokalne bądź centralne fundusze mieszkaniowe (jednak dla porządku trzeba zaznaczyć, że na sprawiedliwość powołują się także przeciwnicy taniej wyprzedaży mieszkań).

Niewątpliwie zamiar wyprzedaży powiedzie się, jeśli **ceny będą niższe a procedura prostsza** niż dotychczas (można by np. zrezygnować z indywidualnego wyceniania przez biegłych każdego mieszkania oddzielnie). Powinno się rozważyć możliwość udzielania bardzo korzystnych **kredytów** dla osób pragnących wykupić zajmowane przez siebie mieszkania i wziąć odpowiedzialność za ich kondycję.

Skądinąd nie należy oczekiwać, że 100% mieszkań znajdzie chętnych nabywców nawet po symbolicznych cenach. Nie będą ich kupować najubożsi, ponadto nawet za darmo nie uda się zbyć mieszkań substandardowych, wymagających kapitalnego remontu, bardzo drogiej w eksploatacji. Gmina, sprzedając takie mieszkania rodzinom niezamożnym, musiałaby zarezerwować środki na dalszą pomoc finansową w pokrywaniu kosztów eksploatacji.

Zanim ruszy nowe budownictwo komunalne (o warunkach ożywienia tego budownictwa będzie mowa w dalszych punktach), jedynym sposobem zaspokajania potrzeb osób czekających w kolejce na mieszkanie komunalne będzie odzyskiwanie już istniejących mieszkań, głównie wskutek zgonu lokatorów. Tak więc, **nawet gdyby znaleźli się chętni na wszystkie mieszkania, koniecznie należy zachować niezbędną pulę zasobów w celu kontynuowania polityki przydziału mieszkań komunalnych rodzinom, które spełniają kryteria ubóstwa i od dawna figurują na listach osób oczekujących na mieszkania komunalne.**

Oprócz odzyskiwanych pełnowartościowych mieszkań, osobom uprawnionym można przydzielać zwalniane pomieszczenia zastępcze (rotacyjne) i mieszkania niepełnowartościowe, których remont może być wykonany przez samych użytkowników. Może okazać się opłacalne udzielanie pożyczek lub nawet bezzwrotnych dotacji na przeprowadzenie takich remontów przez osoby uzyskujące przydział lub wykupujące mieszkanie zdewastowane,

Warte uwagi są inicjatywy adaptowania na cele mieszkaniowe budynków o innym przeznaczeniu (hal fabrycznych), ale ryzyko tworzenia slumsów musi być poważnie brane pod uwagę.

**5.Opracować zadowalające dla wszystkich stron zasady dobrowolnego pozbywania się przez zakłady pracy mieszkań zakładowych; szczególnie pilne wydaje się rozwiązanie problemów trapiących obecnie i być mieszkania pegeerowskie.**

Zakłady pracy same powinny decydować o tym, czy chcą być zarządcami i właścicielami zasobów mieszkaniowych. Na ogół nie jest to racjonalne, w pewnych przypadkach mogą jednak przemawiać za tym jakieś względy.

Wykup mieszkań zakładowych przez ich dotychczasowych mieszkańców powinien opierać się na analogicznych zasadach jak wykup mieszkań komunalnych, z

tym że obniżka ceny, względnie preferencyjne oprocentowanie przyznanego na ten cel kredytu powinny zależeć od tego, czy lokator jest aktualnie pracownikiem zakładu i jaki był jego staż pracy. I tu trzeba przewidzieć i uwzględnić w kosztorysie całej operacji niezbędne w przyszłości dopłaty do eksploatacji (odpowiednie zwiększenie funduszu dodatków mieszkaniowych), jeśli nowi właściciele nie będą mogli podolać jej kosztom.

Przekazanie mieszkań zakładowych lokatorom lub gminom (w tym ostatnim przypadku wraz z lokatorami zachowującymi swe dotychczasowe uprawnienia do najmu) - powinno dokonać się po spłaceniu ewentualnych długów ciążących na tych zasobach; jest to słuszna zasada, gdyż obdarowanie, zwłaszcza przymusowe, nie może pociągać za sobą niewypłacalności obdarowanego.

Jednakże wiele zakładów pracy będących w kiepskiej lub nawet fatalnej kondycji finansowej (a głównie takie będą chciały pozbywać się osiedli zakładowych) nie będzie w stanie pokryć tych zobowiązań. W tych sytuacjach niestety muszą pojawić się zewnętrzne źródła zasilania, w pierwszym rzędzie - budżet państwa. Nakłady na ten cel należałoby traktować jako nakłady na porządkowanie i racjonalizację gospodarki mieszkaniowej.

Natomiast, jeśli kłopotów związanych z administrowaniem mieszkaniami zechcą pozbyć się zakłady dobrze prosperujące, można obciążyć je swoistym "posagiem", częścią przyszłych kosztów eksploatacji lub (i) pomocy finansowej dla mieszkańców.

Dla pełnego obrazu tego złożonego problemu trzeba tu wspomnieć o zastrzeżeniach ekonomistów, którzy patrzą niechętnym okiem na obdarzanie ulgami niewydolnych zakładów, a obciążanie dodatkowymi zobowiązaniami zakładów dobrze gospodarujących. Widzą oni niebezpieczeństwo utrwalania w ten sposób w przedsiębiorstwach antyefektywnościowej postawy "wyuczzonej bezradności"; ten aspekt warto również wziąć pod uwagę.

Wyjątkowo pilne jest uporządkowanie sytuacji obecnych i byłych mieszkań PGR, m.in. tych będących obecnie w dyspozycji agend rządowych administrujących majątkiem zlikwidowanych PGR. Zaniedbania eksploatacyjne są tu szczególnie rażące.

## **6. Złagodzić zobowiązania - najczęściej ponad siły - jakie nałożono na rodziny, które wprawdzie objęły swoje mieszkania, ale wskutek jednostronnej zmiany warunków kredytowych wpadły w pętlę niespłacalnego zadłużenia.**

Problem nieproporcjonalnie wysokich obciążeń rodzin spłatą kredytów mieszkaniowych to głównie problem około dwustu tysięcy rodzin, które otrzymały mieszkania w latach 1990 -1992, jeszcze na podstawie starych umów, ale na częściowo zmienionych - jednostronnie i niekorzystnie dla kredytobiorców - zasadach. Ostatnio w tej grupie kredytobiorców znaleźli się i ci spółdzielcy, którym do niedawna udawało się spłacać kredyt na korzystniejszych zasadach (roczne spłaty w wysokości 1% - 2% aktualnej wartości mieszkania).

W krytykowanym systemie spłaty same tylko miesięczne odsetki od kredytu stanowią wielokrotność średniej płacy. Przyjęte na dzień dzisiejszy rozwiązanie chroniące budżety rodzin -minimum samej tylko należności z tytułu obsługi kredytu na poziomie 20% dochodów brutto -jest *quasi* podatkiem, wymierzonym bez związku z zajmowanym metrażem, co więcej: jest rozwiązaniem prowadzącym w dużej liczbie

przypadków do stanu trwałego ubóstwa, bowiem dochodzą do tego równie wysokie opłaty za eksploatację, energię i inne.

Należy więc wrócić do poprzednio obowiązującej, tyle że złagodzonej, formuły ustalania bieżących obciążeń, a mianowicie do normatywu opłaty za 1 m<sup>2</sup> uzupełnionego pułapem opłat na poziomie nie więcej niż 15 % okresowo otrzymywanych dochodów rodziny (bez dochodów z prac dorywczych itp.).

Inflacyjny wzrost cen mieszkań i stopy oprocentowania - a także zasada kapitalizacji odroczonej należności - sprawiły, że dla rosnącej części lokatorów spłata kredytu jest już w tej chwili nierealna, mimo tak dużych bieżących obciążeń. Gdy wkład początkowy, suma wniesionych wpłat i narosły dług przekroczą łącznie cenę rynkową (a zwłaszcza gdy sam tylko pozostały do spłacenia dług ją przekroczy), niemożliwa staje się zamiana mieszkania, sprzedaż, niezwykle komplikuje się postępowanie spadkowe i rozwodowe.

Nawet w tych rodzinach, których dług ujmowany jako n-krotność ich aktualnych dochodów na razie zmniejsza się, nie ma pewności, czy niebawem - wskutek niekorzystnych relacji między dalszym tempem inflacji a dynamiką dochodów rodziny - dług ten nie zacznie ponownie szybko rosnąć. A przecież obecnie wszystkie polskie rodziny zasadnie mogą obawiać się bądź to bezrobocia, bądź to bankructwa (w przypadku osób pracujących na własny rachunek), bądź to po prostu emerytury; w tych wszystkich przypadkach pewne jest, że dłużnicy stracą uzyskaną już pozycję.

Wobec osób, które zdążyły wpaść w "pętlę zadłużenia" należy zatem przeprowadzić jednorazową operację oddłużeniową (analogiczną do operacji likwidacji "starego portfela", która ongiś poprzedziła reformę systemu emerytalnego). Gdyby taka operacja była - ze względu na jej skalę - trudna do jednorazowego przeprowadzenia, można by ograniczyć się do przeszacowywania długu na żądanie kredytobiorcy - wówczas, gdy chce on spłacić dług, sprzedać lub zamienić mieszkanie.

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. W innym wariantcie można by oprzeć się na parametrach związanych z obecnym rozmiarem długu.

Szczególnie istotnym dla budżetu państwa - i dlatego wartym natychmiastowego wdrożenia - elementem programu oddłużania powinno być stworzenie bodźców do wykupienia tych mieszkań i szybszego spłacenia długów, bodźców polegających na dodatkowych umorzeniach (bonifikatach) dla osób, które zdecydują się jednorazowo spłacić pomniejszony dług, lub przynajmniej dokonają jednorazowych większych wpłat. Wpłaty te mogłyby zasilać Krajowy Fundusz Mieszkaniowy.

Wszystkim zadłużonym kredytobiorcom należałoby trwale zagwarantować, że już poniesiony przez nich w okresie spłaty długu wysiłek finansowy będzie uwzględniany w rozliczeniach etapowych i końcowych. Sprawie tej poświęcamy więcej uwagi przy omawianiu proponowanych na przyszłość zasad kredytowania mieszkalnictwa (punkt 11).

Notorycznie i od dawna nie płaćącym za mieszkania spółdzielcom (nawet czyniącym to z przyczyn usprawiedliwionych) można natomiast zaproponować połączenie 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). Pozostaje otwarta kwestia, kto byłby właścicielem takiego mieszkania czynszowego - Skarb Państwa, gmina czy jeszcze ktoś inny, w każdym razie obowiązywałyby tu przepisy Ustawy o najmie lokali mieszkalnych, określające zakres obowiązków i ochrony praw lokatora.

### **7. Wprowadzić efektywnie do "pustostanów" wszystkich spółdzielców czekających na te mieszkania, a nie tylko najuboższych spośród nich.**

Od blisko dwóch lat uwagę Parlamentu i opinii publicznej przyciąga sytuacja osób, które -na podstawie dawno zawartych umów - od lat czekały na mieszkania budowane dla nich przez spółdzielnie lokatorskie. 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). W efekcie pojawiły się klujące w oczy "pustostany", a także - mniej zauważalne - zjawisko wykupywania tych mieszkań, zbudowanych po części za pieniądze niedoszłych mieszkańców, przez osoby postronne, ale za to zamożne.

Zaproponowane przez rząd Uchwałą Rady Ministrów polubowne zasady okazały się nadal zbyt surowe dla części niedoszłych mieszkańców owych pustostanów. Należy konsekwentnie przywrócić zasady ustalania wysokości wkładu początkowego właściwe spółdzielczości lokatorskiej (10% kosztu budowy mieszkania bez kosztów odsetek narosłych wskutek opóźnionego - nie z winy spółdzielców - zasiedlenia mieszkania), a przynajmniej rozłożyć na raty wpłatę następnych 10%.

Spółdzielcom obejmującym pustostany można by początkowo kazać spłacać kredyt na tych samych zasadach, jakie były stosowane w poprzednich trzech latach, byle by umożliwić im rychłe przejście na nowe (bardziej racjonalne i korzystne dla budżetu państwa, banków i mieszkańców) proponowane przez nas dalej zasady. Oczywiście dużo korzystniejsze - i wykonalne, zważywszy na stopień zaawansowania prac nad nowym systemem - byłoby wprowadzenie tych spółdzielców od razu w nowy system spłaty.

### **8. Uregulować zaległe i nie dotrzymane zobowiązania wobec osób, które nie doczekały się stosownej waloryzacji wkładów mieszkaniowych na książeczkach oszczędnościowych lub podpisały umowy ze spółdzielniami mieszkaniowymi, ale nie otrzymały mieszkań.**

Zadośćuczynienie obywatelom, którzy w swoim czasie zawierzyli państwowym lub firmowanym przez państwo instytucjom jest niezbędnym, jeśli w praktyce ma być realizowana zasada państwa prawa i sprawiedliwości społecznej. Bez uczciwego rozliczenia się państwa z powierzonych mu pieniędzy (w stopniu zależnym od czasu oszczędzania i wielkości zgromadzonych sum, do realizacji w kilku etapach) trudno liczyć na zaufanie społeczne, na to, że społeczeństwo znów będzie chciało oszczędzać na mieszkania.

Należy przyjrzeć się obecnie obowiązującym - niedawno zmodyfikowanym - za-

sadom wyliczania i przyznawania premii gwarancyjnych z tego punktu widzenia, czy ich wysokość pozwala już wnieść wkład początkowy w spółdzielni za mieszkanie odpowiedniej wielkości. Zasady te są niejasne, a formuła obliczania premii - trudna do stosowania. Wobec tego nie sposób ocenić, czy rzeczywiście jej wprowadzenie służy - jak to deklarowano - interesom osób oszczędzających długo i systematycznie. Nadal należy rozszerzać uprawnienia do premii gwarancyjnych, np. dla osób inwestujących w remonty kapitalne mieszkań komunalnych (lub w adaptację na cele mieszkalne komunalnych budynków niemieszkalnych), a także przyspieszać moment ich wypłaty.

Osoby i rodziny, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych powinny skorzystać ponadto z przywilejów przy korzystaniu z kredytów mieszkaniowych różnego typu (zwłaszcza z proponowanych dalej przez nas kredytów preferencyjnych - pierwszeństwo przyznania, wyższe subwencje procentowe) lub przy uzyskiwaniu mieszkań czynszowych, zależnie od ich sytuacji materialnej.

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). Wobec ogromu zobowiązań można tu też myśleć o namiastkach - typu akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw. Wydaje się, że oszczędności mieszkaniowe także w tym przypadku powinny zostać lepiej potraktowane niż oszczędności "ogólne", które parę lat temu stopniały wskutek inflacji.

Należy też doprowadzić do szybszego wywiązania się z dużo świeższych zobowiązań do wypłaty rekompensat dla osób, które wystąpiły ze spółdzielczej kolejki, gdyż w inny sposób zaczęły zaspokajać swe potrzeby mieszkaniowe. Ustawa z 4.10.1991 roku odłożyła w czasie realizację zawartych w niej zobowiązań i można było się do niej przygotować. Wypłaty te miały się rozpocząć w 1993 roku, mimo to w budżetach wojewodów zabrakło środków na ten cel. Uprawnienia do rekompensat należałoby ponadto rozszerzyć na rezygnujących z miejsca w kolejce spółdzielczej członków oczekujących i kandydatów na członków zarejestrowanych w konkretnych spółdzielniach, a nie w biurach wojewódzkich (o tych dwóch grupach zapomniano w omawianej ustawie, która objęła tylko kandydatów zarejestrowanych w wojewódzkich "zamrażarkach").

### **9. Uwzględnić w programie doraźnych działań resortu budownictwa współdziałanie z resortem pracy mające na celu łagodzenie zjawiska bezdomności i zapobieganie dalszemu jego narastaniu.**

Wprawdzie wiadomo, że zjawisko bezdomności jest sprzężone przede wszystkim z patologią społeczną, uzależnieniami, schorzeniami psychicznymi itd., jednakże ogólny deficyt mieszkań i powszechność przymusowego współzamieszkiwania wielu osób, nawet dawno rozwiedzionych lub daleko spokrewnionych, w warunkach stresującej ciasnoty, potęguje konflikty prowadzące do marginalizacji najbardziej podatnych jednostek.

W szczególności masowa likwidacja hoteli robotniczych i brak możliwości stabilizacji mieszkaniowej wychowanków Domów Dziecka prowadzą do szybkiej demoralizacji byłych mieszkańców tych obiektów zbiorowego zakwaterowania.

Wobec tego z inicjatywy resortu budownictwa powinno się dokonać rejestracji miejsc w byłych hotelach robotniczych straconych dla mieszkalnictwa, lub przeistaczających się w komercyjne hotele, po to, by je rewindykować lub zastąpić innymi obiektami. Byłaby to najtańsza, awaryjna forma zaspokajania potrzeby posiadania "dachu nad głową", dostępna dla wszystkich będących w potrzebie, a nie tylko - jak dawniej - dla osób werbowanych do pracy w danym zakładzie. Zatem i te obiekty - podobnie jak osiedla zakładowe - powinny podlegać komunalizacji. Mieszkaniowe wykorzystanie byłych hoteli robotniczych ustrzegłoby zapewne wiele gmin przed pokusą pospiesznego wznoszenia nowych substandardowych budynków mieszkalnych.

Jeszcze pilniejsze jest włączenie się w realizację zobowiązań wobec pełnoletnich wychowanków Domów Dziecka posiadających książeczki mieszkaniowe (często ze środkami wpłaconymi przez społecznych ofiarodawców, co jeszcze bardziej zwiększa drastyczność tej sytuacji), a także zaoferowanie wszystkim wychowankom - pozbawionym tych możliwości gnieźdzenia się "przy rodzinie", które stanowią ratunek dla większości młodych ludzi - dostępu do lokali mieszkalnych o charakterze rotacyjnym (być może właśnie w byłych hotelach robotniczych).

Ponadto przyszłe fundusze mieszkaniowe - krajowy i terenowe, o których jest mowa w punkcie 10 - powinny stać się jednym ze źródeł finansowania budowy schronisk dla bezdomnych, zwłaszcza schronisk typu stacjonarnego, stanowiących docelowe miejsce pobytu byłych bezdomnych, na ogół adaptowanych (czy nawet budowanych od podstaw) i utrzymywanych pracą rąk własnych pensjonariuszy.

## **INSTYTUCJE I NARZĘDZIA NOWEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ**

**10. Usprawnić negocjacje społeczne dotyczące polityki mieszkaniowej, rozważyć różne warianty reorganizacji centralnych organów państwowych koordynujących tę politykę, zapewniające współpracę tych organów z organizacjami pozarządowymi i wzmocnienie zaplecza informacyjno-badawczego.**

Mieszkalnictwo rodzi wiele konfliktów, wymagających ciągłego uzgadniania interesów różnych grup i instytucji. Skutki decyzji finansowych lub prawnych są rozległe, ujawniają się w wielu dziedzinach i trudno je przewidzieć. Sama problematyka mieszkalnictwa jest nie tylko interdyscyplinarna, ale i międzyresortowa.

Dlatego też pożyteczne wydaje się usprawnienie procesów decyzyjnych wedle jednego z następujących wariantów:

- utworzyć Komitet ds. Mieszkalnictwa Rady Ministrów, koordynujący z pozycji nadrzędnej działania różnych resortów (wariant ten ma najwięcej zwolenników w organizacjach pozarządowych zabiegających o zwiększenie rangi problemów mieszkalnictwa w polityce rządu);

- gdyby uznać, że poprzednia propozycja jest zbyt daleko idąca, gdyż zamazuje klarowność podziału zadań między Komitet Społeczny i Komitet Ekonomiczny RM, można by ograniczyć się do powołania pełnomocnika rządu ds. polityk! mieszkaniowej, który - jako równorzędny członek Rady Ministrów - koordynowałby działania ministra budownictwa (skupiającego swą uwagę na technicznych, organizacyjnych i ekonomicznych problemach inwestycji i eksploatacji zasobów mieszkaniowych), ministra pracy, ministra zdrowia, ministra przemysłu, ministra finansów i szefów pozo-

stałych resortów, jeśli podejmowane przez nich decyzje miałyby wpływ na zaspokojenie przez ludzi potrzeb mieszkaniowych; w centrum uwagi pełnomocnika byłyby społeczne aspekty mieszkalnictwa.

Należałoby w dużo większym niż dotychczas zakresie gromadzić i analizować dane dotyczące poziomu i zróżnicowania warunków bytu ludności po to, by móc trafnie oceniać skutki decyzji kształtujących obciążenie gospodarstw domowych wydatkami mieszkaniowymi.

W tym samym kierunku należałoby rozbudować aktywność badawczą resortowego instytutu Gospodarki Mieszkaniowej (w ścisłej współpracy z Departamentem Warunków Bytu GUS, który obecnie poszerza swe zainteresowania i projektuje wzbogacenie stosowanych przez siebie metod badawczych). W szczególności należałoby rozbudować wątki społeczne w prowadzonym przez IGM *monitoringu mieszkalnictwa*.

Bez względu na to, który z powyższych wariantów zostanie przyjęty, należy honorować zasadę stałych konsultacji rządu z organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi i spółdzielczością mieszkaniową.

Aby nadać większą jasność i stabilność koordynowanej przez te podmioty polityce mieszkaniowej, warto by przygotować ramową *Ustawę o popieraniu mieszkalnictwa*.

### **11. Skoncentrować środki przeznaczone na zasilanie mieszkalnictwa w wydzielonym z budżetu państwa Krajowym Funduszu Mieszkaniowym, pobudzając powstawanie analogicznych funduszy terenowych, pozwalających gminom prowadzić lokalną politykę mieszkaniową.**

W myśli zgłaszanych propozycji wpływy do Krajowego Funduszu Mieszkaniowego pochodzą m.in. z:

- corocznej dotacji z budżetu państwa,
- wnoszonego przez przedsiębiorstwa odpisu od wynagrodzeń (np. wpłacanego przez wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające więcej niż 10 osób w wysokości 0,9% podstawy wymiaru, który zastąpiłby dotychczasowe zakładowe fundusze mieszkaniowe, w przeszłości tylko częściowo wykorzystywane na cele mieszkaniowe; proponowane rozwiązanie wymagałoby korekty Paktu o przedsiębiorstwie),
- innych źródeł, m.in. z oprocentowania środków ulokowanych w bankach, ewentualnych dobrowolnych wpłat stowarzyszeń, fundacji i przedsiębiorstw, którym z tego tytułu przysługiwałyby ulgi podatkowe.

Dotacja z budżetu państwa wchłonęłaby następujące dotychczasowe wydatki budżetowe (ponoszone przez państwo w bieżącym roku lub jeszcze dwa - trzy lata temu):

- na dopłaty do utrzymania kwaterunkowego zasobu mieszkaniowego (część subwencji dla gmin),
- na dopłaty do kosztów eksploatacji mieszkań spółdzielczych (w tym także na usuwanie wad technologicznych),
- na dotacje zmniejszające opłaty ludności za energię elektryczną, centralne ogrzewanie i ciepłą wodę,
- na refundowanie bankom umorzeń kredytów, premii gwarancyjnych, rekompens-



sat i przejściowy wykup części odsetek od kredytów mieszkaniowych oprocentowanych powyżej stopy kredytu refinansowego.

Dotacja ta powinna być ustalana - co najmniej - na dotychczasowym poziomie wydatków mieszkaniowych państwa, przy czym konieczne będzie rewindykowanie pewnych sum, które jeszcze do niedawna figurowały w budżecie państwa. Należałoby też postulować zwiększenie tej dotacji ponad dotychczasowy poziom. Bowiem dopiero wówczas stanie się możliwe takie zasilanie mieszkalnictwa, które uruchomi mnożnikowe oddziaływanie budownictwa mieszkaniowego na wzrost gospodarczy, a więc i na wzrost dochodów budżetowych.

W miarę możliwości wydatkowane fundusze powinny być odtwarzalne, a wkłady Funduszu w bankach powinny być oprocentowane.

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy - kontynuując pewne wynikające ze zobowiązań państwa kierunki wydatkowania - powinien w pierwszym rzędzie zacząć wspierać nie nastawione na zysk budownictwo czynszowe i organizacje *non profit* prowadzące działalność inwestorską w mieszkalnictwie, zwłaszcza spółdzielnie mieszkaniowe.

Wskazuje się także na możliwość i celowość powoływania terenowych (gminnych, miejskich lub międzygminnych) funduszy mieszkaniowych. Byłyby one zasilane z następujących źródeł:

- z dotacji z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego,
- z subwencji z budżetów gmin lub związków gmin,
- z wpływów ze sprzedaży komunalnych mieszkań i domów mieszkalnych i innych rodzajów działalności gospodarczej,
- z dochodów z lokalnego podatku mieszkaniowego (jeśli społeczność gminy uchwali w drodze referendum utworzenie takiego podatku).

Pośrednim sposobem zasilania przez gminy terenowych funduszy mieszkaniowych byłoby udostępnianie terenów budowlanych na korzystnych warunkach i zwalnianie od podatku od nieruchomości.

Ważną funkcją Krajowego Funduszu Mieszkaniowego powinno być wyrównywanie możliwości finansowania budownictwa mieszkaniowego różnych gmin. Kryteria przyznawania funduszom terenowym dotacji z funduszu centralnego wymagają wnikliwej dyskusji. Możliwe są tu różne kombinacje zasady podziału według potrzeb (dotacje proporcjonalne do liczby zamieszkałych w gminie rodzin niezdolnych do finansowania kosztów eksploatacji zajmowanych mieszkań, do liczby rodzin nie mających mieszkań i niezdolnych do samodzielnego sfinansowania ich budowy) i zasady podziału według zasług (dotacje rosnące wraz z własnym wysiłkiem finansowym gminy).

Fundusze terenowe powinny finansować budownictwo mieszkaniowe dla najbiedniejszej ludności, wspierać budownictwo mieszkaniowe o ograniczonych urządach czynszach i przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Ze środków tych byłyby też wypłacane dodatki mieszkaniowe dla uprawnionych gospodarstw domowych.

Wybór form organizacyjnych budownictwa komunalnego powinien być pozostawiony samym gminom. Gminy mogą angażować się bezpośrednio jako inwestorzy, mogą wchodzić w spółki z innymi podmiotami, mogą też zasilac inne budujące mieszkania organizacje nie nastawione na zysk (jednym z ich rodzajów - choć na pewno nie jedynym - mogą być propagowane przez resort Towarzystwa Budownic-

twą Społecznego). Również same gminy powinny decydować o tym, czy eksploatację i inwestycje będą powierzać jednym i tym samym jednostkom organizacyjnym.

## **12. Zwiększyć różnorodność form kredytowania mieszkalnictwa i dostosować je do potrzeb i możliwości polskich kredytobiorców, kładąc nacisk na przywrócenie i rozwinięcie formy kredytów o preferencyjnej stopie oprocentowania.**

Kredyt może i powinien być jednym z istotniejszych źródeł zasilania finansowego inwestycji mieszkaniowych. Nasilająca się obecnie ucieczka inwestorów od kredytu jest reakcją na patologiczny stan systemu kredytowego.

Kredyt realizacyjny wspierający nie nastawione na zysk gminne budownictwo czynszowe dla rodzin najmniej zamożnych - podobnie jak znaczna część kredytów zasilających bezpośrednio przyszłych użytkowników mieszkań - powinien być długoterminowy i nisko oprocentowany; wyrównanie różnicy między oprocentowaniem preferencyjnym a ekonomicznym byłoby finansowane z krajowego i terenowych funduszy mieszkaniowych.

Coraz powszechniej sądzi się, że oprocentowanie kredytu mieszkaniowego musi być stałe, jasno określone w umowach kredytowych i nie może przekraczać 9%. Kredyt, który będzie oprocentowany na kilkadziesiąt (lub nawet na kilkanaście) procent, nie zmobilizuje do oszczędzania i nie uruchomi popytu na nowe budownictwo mieszkaniowe, bez względu na aktualną stopę inflacji.

Konieczne więc będą finansowane z budżetu państwa tzw. subwencje procentowe. Jeżeli początkowo będzie można przeznaczyć na ten cel tylko niewiele środków, to - z dwójgą złego - lepiej wydatkować je na mniejszą liczbę naprawdę tanich kredytów (prawo pierwszeństwa do skorzystania z nich mogliby mieć np. najbardziej poszkodowani właściciele książeczek mieszkaniowych, sieroty itp.) niż na ofertę droższych kredytów skierowaną do szerszej klienteli (gdyż ta oferta pozostanie tylko na papierze z uwagi na jej nieatrakcyjność).

Im szybciej uda się polityce gospodarczej państwa doprowadzić do radykalnego zmniejszenia inflacji, tym mniejszym obciążeniem dla budżetu będą się stawać dopłaty obniżające oprocentowanie kredytów mieszkaniowych do owych przyjętych 9%. Ten motyw może znacznie zwiększyć zainteresowanie państwa prowadzeniem skutecznej polityki antyinflacyjnej.

Tylko mniejszość potencjalnych kredytobiorców - której oczywiście nie należy lekceważyć i dla której trzeba stworzyć stosowne systemy kredytowe - będzie w stanie poradzić sobie ze spłatą kredytu, który obywateli się bez dotacji, ale jest nieco tańszy wskutek rezygnacji kredytodawcy z zysków, a kredytobiorcy - z wyższego oprocentowania oszczędności (jak w systemie oszczędzania kontraktowego, którego istota polega na konieczności oszczędzania na mieszkanie przez kilka lat, aby nabyć uprawnienia do kredytu inwestycyjnego na dogodnych warunkach).

Jeszcze mniejsza grupa będzie zainteresowana uzyskaniem i poradzi sobie ze spłatą **kredytu** hipotecznego, wspartego tylko przejściowym wykupem części odsetek przez państwo. Możliwość uzyskania tego kredytu nie należy jednakże zamykać, byle wykup odsetek nie pochłaniał większości środków budżetowych przeznaczonych na wspieranie mieszkalnictwa.

Z punktu widzenia indywidualnego kredytobiorcy **kredyt jest spłacalny**, jeżeli:

- obciążenie bieżących dochodów rodziny obsługą kredytu nie przeszkadza w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych, a odpowiednie proporcje między wydatkami mieszkaniowymi, żywnościowymi i pozostałymi są zachowane,

- kredytobiorca ma poczucie, że "posuwa się do przodu" i w długim, ale ściśle wytyczonym - i raczej mieszczącym się w skali życia jednego pokolenia - okresie dotrze do celu; jeśli, na dodatek, w każdej fazie realizacji swoich zobowiązań może precyzyjnie określić, z czego już się wywiązał, jakie dzięki temu uprawnienia zdobył i jaki wysiłek go jeszcze czeka.

Tych elementarnych walorów nie miały kredyty mieszkaniowe przyznawane w ostatnich latach, zarówno te, które traktowano jako rozwiązania przejściowe czy awaryjne, jak i te, które lansowano jako przyszłościowe. Jeśli nie chcemy wyeliminować na stałe kredytów jako użytecznego narzędzia finansowania mieszkalnictwa, musimy wyciągnąć wnioski z tych złych doświadczeń.

Obok podstawowej zasady przywrócenia preferencyjnego oprocentowania kredytów, należy przemyśleć różne techniki finansowe i unormowania prawne, które zwiększyłyby czytelność sytuacji i poczucie bezpieczeństwa **kredytobiorców**. Np. zarówno już wniesione wpłaty, jak i jeszcze pozostały do spłacenia dług mogłyby być na kilka możliwych sposobów waloryzowane (np. przeliczane na wartości rzeczowe - konkretnie na metry kwadratowe mieszkania, już spłacone i jeszcze nie spłacone, w nawiązaniu do cen rynkowych zakupu mieszkań lub do cen materiałów budowlanych, odnoszone do ogólnego tempa wzrostu płac lub cen, itp); należałoby wybrać to rozwiązanie, które okazałoby się najczytelniejsze. Być może najprostsze okazałoby się przyjęcie zasady, że dług spłacany - systematycznie i zgodnie z wymaganiami kredytodawcy - przez określoną liczbę lat (może 40, może .20)-po upływie tego okresu ostatecznie wygasa.

Niezwłocznej zmiany wymaga obecny system rozliczania się budżetu z bankami. Stosowaną obecnie zasadę przejściowego **wykupu od banków części odsetek przez budżet państwa** - gdyby ją utrzymać na okres przejściowy - należałoby zmodyfikować. Kapitalizacja odsetek od kredytów wykupionych przez budżet powoduje nieuzasadnione dodatkowe obciążenie kredytobiorców. Rezygnacja z oprocentowania przejściowo wykupionych przez państwo odsetek poprawiłaby spłacalność kredytów. Jednakże przejście na ostateczny wykup odsetek uznalibyśmy za rozwiązanie zdecydowanie szczęśliwsze.

Powracając do obecnych problemów gospodarczych warto podkreślić, że stworzenie ludziom mniej zamożnym bodźców do oszczędzania na mieszkanie i premiovanie ich za to (w formie subwencji do kredytów) byłoby dużo bezpieczniejszym sposobem podnoszenia dochodów niż rzucanie na rynek pieniądza, który zostałby wydany na inne cele (np. na towary konsumpcyjne z importu) i mógłby tylko pobudzić inflację, nie ożywiając koniunktury na rynku krajowym.

### **13. Zmodyfikować działalność i zasady funkcjonowania instytucji udzielających kredytów mieszkaniowych.**

Państwo może na wiele sposobów oddziaływać na instytucje kredytowe w celu większego ich zaangażowania w sferze mieszkalnictwa, np.:

- zmieniając zasady funkcjonowania i regulamin banku państwowego PKO, zezwalając mu na obniżenie stopy zysku i na dofinansowanie kredytów mieszkaniowych z wpływów osiągniętych w wyniku udzielania kredytów o innym przeznaczeniu;
- zachęcając banki komercyjne do podobnych wewnętrznych przesunięć, motywując je do takich działań np. ulgami podatkowymi lub w inny sposób.

Dla rozwoju systemów kredytu kontraktowego konieczne jest wyodrębnienie w istniejących i nowo tworzonych bankach obsługi tego kredytu. W części dotyczącej obsługi kredytu kontraktowego należałoby stosować ulgi w podatku dochodowym płaconym przez te banki.

Udzielanie przez banki kredytów preferencyjnych na budownictwo mieszkaniowe zakłada ich ścisłą współpracę z Krajowym Funduszem Mieszkaniowym, określającym dokładne warunki udzielania tych kredytów i przekazującym odpowiednie środki.

Celowe jest stworzenie ram prawnych umożliwiających powoływanie banków komunalnych i samorządowych kas oszczędnościowo-pożyczkowych, uczestniczących m.in. w gromadzeniu oszczędności na inwestycje mieszkaniowe i w kredytowaniu tych inwestycji.

Projektodawcy tych kas zakładają, że zakres działania pojedynczej kasy byłby niewielki (np. odpowiadający wielkości jednej parafii), dzięki czemu - a także wskutek odpowiednich regulacji prawnych - udziałowcy mogliby sprawować bezpośrednią kontrolę nad gospodarką kas, co zresztą posłużyłoby dodatkowo pobudzaniu samorządności i edukacji ekonomicznej społeczności lokalnych. Liczą też na to, że ruch zakładania kas będzie masowy i w istotny sposób przyczyni się do globalnego wzrostu oszczędności mieszkaniowych.

W warunkach znacznej inflacji i wobec niewielkich możliwości oszczędzania w zubożałym społeczeństwie - a także, aby idee samorządności i zapobiegliwości nie zostały zdezawuowane - gwarantem oszczędności zdeponowanych w tych kasach powinna być gmina albo państwo.

Jeśli kasy miałyby rzeczywiście odegrać znaczną rolę w obecnych - nie sprzyjających oszczędzaniu - warunkach, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy musiałby przekazywać im znaczne dotacje, im większe wsparcie z funduszy publicznych kasy otrzymywałyby, tym bardziej podlegałyby kontroli i fachowemu nadzorowi. Być może początkowo można by utworzyć i objąć tak pomyślaną kontrolą i pomocą kilka kas, działających na zasadzie eksperymentu.

**14. Popierając Inicjatywy mieszkaniowe podmiotów różnego typu, konsekwentnego poparcia należy udzielać spółdzielczości mieszkaniowej - zwłaszcza lokatorskiej - jako instytucji realizującej i utrzymującej zasoby o umiarkowanym standardzie, mobilizującej środki finansowe ludności o średnich dochodach i potencjalnie zdolnej do tworzenia więzi społecznych w środowisku zamieszkania.**

Wsparcie dla spółdzielczości mieszkaniowej powinno mieć charakter zarówno prawny (uchwalenie Prawa Spółdzielczego, które by nie ignorowało problemów spółdzielczości mieszkaniowej), jak i ekonomiczny.

Za niedopuszczalne, szkodliwe i sprzeczne ze społecznym poczuciem praworządności należy uznać wszelkie próby administracyjnej ingerencji w istnienie i status

samorządnych organizacji spółdzielczych (w tym i zamiary likwidacji spółdzielczości lokatorskiej).

Wsparcie dla idei spółdzielczości nie oznacza jednak bezkarności dla niegospodarnych i łamiących prawo władz spółdzielni; w wielu sytuacjach prawo musi brać w obronę obywateli -najczęściej "spółdzielców z przypadku" - przed ich spółdzielczymi władzami.

Szczególnie pożądanym jest dalszy rozwój spółdzielni lokatorskich, instytucji o znacznych tradycjach i zasługach. Utrzymać należy subwencjonowanie spółdzielczości lokatorskiej. Istotną pomocą dla niej będzie sprzedaż lub dzierżawa miejskich terenów budowlanych na przystępnych warunkach (z pominięciem zastosowania przetargu). Ważnym czynnikiem pobudzenia rozwoju spółdzielczości byłoby postulowane już wcześniej uznanie zobowiązań państwa w stosunku do spółdzielczej kolejki mieszkaniowej.

Jednocześnie warto wspierać podejmowanie przez gminy lokalnej polityki mieszkaniowej.

### **15. Skoordynować politykę podatkową z polityką mieszkaniową, traktując podatki i ulgi podatkowe jako ważny instrument bezpośredniego i pośredniego zasilania i ukierunkowywania rozwoju mieszkalnictwa.**

Nasz system podatkowy cechuje brak wyraźnych linii przewodnich, a przecież mógłby on stać się jednym z ważniejszych narzędzi polityki społecznej państwa. Omawiano już w poprzednich punktach zarówno możliwości tworzenia celowych podatków mieszkaniowych na szczeblu lokalnym, jak i stosowania ulg i zwolnień podatkowych dla różnych podmiotów (banków, kas, przedsiębiorstw, stowarzyszeń i fundacji) jako swoistej nagrody za działania zbieżne z tendencjami wytyczonymi przez politykę mieszkaniową państwa.

Dodać do tego należy, że warto zrewidować pod tym kątem Ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych. Należy wprowadzić do niej wyraźne preferencje dla wydatków mieszkaniowych o najistotniejszym charakterze, przede wszystkim rozszerzając odpisy od podstawy opodatkowania na spłaty kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przed 1992 rokiem (ale nie rozliczonych przed 1 stycznia 1990 roku).

Można by ponadto podjąć próbę zweryfikowania listy wydatków uznanych za wydatki na cele mieszkaniowe i odpisywanych od podstawy opodatkowania, eliminując luksusy i zakupy mieszkań przez osoby, które już mają zaspokojone potrzeby mieszkaniowe na poziomie przekraczającym standard niezbędny.

Gdyby jednak okazało się, że rozdzielenie wydatków podstawowych i luksusowych jest bardzo trudne do przeprowadzenia i następnie do skontrolowania, należałoby raczej zrezygnować w ogóle ze zwolnień podatkowych z tytułu poprawy standardu i wyposażenia mieszkania, przeznaczając wygospodarowane w ten sposób środki na pomoc społeczną (na jednorazowe zasiłki celowe dla najbiedniejszych rodzin, przyznawane uznaniowo, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego przez Ośrodki Pomocy Społecznej).

Warto też wzmocnić preferencje dla produkcji na potrzeby budownictwa mieszkaniowego w podatku VAT.

Podatek od spadków i darowizn w zasadzie prawidłowo realizuje priorytet dla mieszkalnictwa, jednak i tu może warto pomyśleć nad korektami i lepszą koordynacją.

## **EKSPLOATACJA, CZYNSZE, POMOC MIESZKANIOWA**

**16. Uregulować całościowo stosunki między wynajmującymi mieszkania a najemcami, nawiązując do polskiego ustawodawstwa przedwojennego i najlepszych wzorów zachodnioeuropejskich.**

Prawa i obowiązki właścicieli mieszkań i lokatorów - ściśle związane z wywiezionymi z Konstytucji interpretacjami praw własności i praw socjalnych - powinny zostać uregulowane odrębnie i regulacje te powinny mieć charakter stabilny. Ochrona lokatorów powinna - co najmniej - odpowiadać standardom przyjętym w Polsce międzywojennej w latach 1918 - 1939.

Natomiast charakter przejściowy muszą mieć przepisy regulujące takie problemy okresu transformacji, jak np. problem likwidacji szczególnego trybu najmu i przepisy regulujące zasady dotowania czynszów i wypłacania dodatków mieszkaniowych, uwarunkowane stanem gospodarki i wymagające częstszych zmian. Zatem lepiej byłoby te częściej modyfikowane regulacje zapisywać w odrębnych aktach prawnych.

**17. Rozkładając proces podwyższania czynszów na etapy, rozstrzygnąć problem formuły docelowej: czynsze ekonomiczne czy regulowane, jednakowe czynsze za jednakowe mieszkania czy czynsze zróżnicowane zależnie od możliwości użytkowników.**

Za szybkim dojściem do poziomu czynszów w pełni ekonomicznych - pokrywających pełne bieżące koszty eksploatacji i koszty remontów kapitałnych, pozwalające utworzyć fundusz amortyzacji i dające właścicielom zasobów (publicznym albo prywatnym) umiarkowany, ale godziwy zysk (zapłatę za użyczenie innym swojej własności) - przemawiają następujące argumenty:

- dopiero wówczas dla wszystkich będą jasne rzeczywiste koszty mieszkania, co powinno sprzyjać gospodarności i przeciwdziałać nadmiernej konsumpcji,

- dopiero wówczas zniknie zjawisko dożywotniego dotowania zamożnych rodzin, którym zdarzyło się w dawnych czasach wprowadzić do mieszkania komunalnego; marnotrawione w ten sposób środki publiczne będzie można przeznaczyć na pomoc podmiotową adresowaną do rodzin najmniej zamożnych,

- skoro spółdzielcy i właściciele domów ponoszą pełne koszty eksploatacji, nie ma powodów, aby lokatorzy korzystali z jakichś szczególnych uprawnień; wszyscy mogą mieć równe szanse na uzyskanie dodatków mieszkaniowych w razie potrzeby.

Z kolei za utrzymaniem czynszów regulowanych - znacznie wyższych niż obecnie, ale nadal urzędowo kontrolowanych (centralnie lub - co lepsze - lokalnie) - zdają się przemawiać **inne istotne względy**. Przy czym trzeba dokonać wyboru pomiędzy następującymi koncepcjami czynszu regulowanego:

- po pierwsze, pułap stawki czynszowej może zostać ustalony na podstawie szacunku kosztów ekonomicznie uzasadnionych - sporządzonego przez specjalistów

od gospodarki mieszkaniowej. Wymusza on wówczas na właścicielu gospodarność i uniemożliwia mu przerzucanie rozmaitych nieuzasadnionych i pozornych kosztów na uzależnionego odeń lokatora. Jest to dyscyplinujący normatyw, w którym można zmieścić się bez ponoszenia strat,

- po drugie, urzędowy pułap czynszu może także zostać ustalony na poziomie niższym od owego ekonomicznie uzasadnionego normatywu, gdy z analizy warunków bytu ludności wynika, że niemożność płacenia takich czynszów byłaby powszechna, a prawo do dodatków mieszkaniowych zyskiwałoby kilkadziesiąt procent mieszkańców. Warto jest wówczas stosować zaniżone czynsze wobec wszystkich mieszkańców, bez sprawdzania ich zdolności płatniczej, by uprościć i potanić system pomocy, a także - jak to podnoszą niektórzy - by przynajmniej w obrębie zasobów czynszowych utrzymać zasadę "jednakowej ceny za jednakowe mieszkanie".

Na argument o niesłusznym uprzywilejowaniu lokatorów mieszkań czynszowych płacących czynsze urzędowe w stosunku do użytkowników zasobów innego typu ponoszących pełne koszty ich utrzymania, odpowiada się, że normy te można rozciągając także na spółdzielców, albo uznaje się, że wynika to z istoty mieszkania czynszowego i trzeba się z tą odmiennością pogodzić.

Zwolennicy jednolitych czynszów urzędowych obowiązujących wszystkich mieszkańców zasobów czynszowych odwołują się zwykle do **kalkulacji wartości odtworzeniowej** zasobów, uznając 1,5% tej wartości za dolny poziom stawki czynszu, 3% - za poziom maksymalny w warunkach zubożenia ludności i 6% - za docelowy poziom, optymalny ekonomicznie. Przyjęcie wartości odtworzeniowej zasobów jako kryterium ustalania czynszów urzędowych spotyka się czasem z krytyką, podnosi się mianowicie, że niedorozwinięty i patologiczny rynek mieszkaniowy nie dostarcza prawidłowych informacji o kosztach odtworzenia zasobów.

Wielu zwolenników ma **rozwiązanie mieszane**, polegające na **stosowaniu stawek różnego typu** ("wolnych", regulowanych na poziomie ekonomicznie uzasadnionym i regulowanych na poziomie uwzględniającym możliwości płatnicze mieszkańców) wobec różnych lokatorów tych samych zasobów czynszowych. Właściciel zasobów byłby zobowiązany do stosowania różnych stawek **w zależności od kondycji finansowej** lokatora, zaś ewentualne straty właściciela (per saldo) mogłyby być pokrywane z innych źródeł.

Czynsze w pełni ekonomiczne płaciłyby te najzamożniejsze rodziny, które stać jest na kupno mieszkania, ale - w związku ze specyficznymi potrzebami (np. potrzebą częstych zmian miejsca zamieszkania) - wolałyby wynajmować mieszkanie. Ci, którzy mieliby uprawnienia do niższych opłat, mogliby się o nie ubiegać przedkładając zaświadczenia o dochodach i godząc się na ich weryfikację.

Zaletę takiego mieszanego rozwiązania jest jego elastyczność, możliwość obciążenia pełnymi kosztami eksploatacji tych rodzin, które kiedyś słusznie nabyły prawo do mieszkania dotowanego, ale następnie "obrosły w piórka" i nie wymagają dalszego wsparcia; można by egzekwować od nich czynsz ekonomiczny, nie zmuszając ich do przeprowadzki; jest to tym istotniejsze, że wielu rodzinom w burzliwych czasach narodzin gospodarki rynkowej może przydarzać się parę razy w ciągu życia - zmiana - spadanie poniżej linii ubóstwa i doświadczanie sukcesu finansowego.

Ale też mają swoją rangę kontrargumenty; wskazuje się na nadmierną złożoność i nieczytelność powstałego w ten sposób **układu, który łatwo może przeistoczyć**

**się w zwykły bałagan.** Najistotniejsze są argumenty wskazujące na niewiarygodność zeznań dochodowych znacznej części ludności, w tym osób związanych z rosnącym sektorem prywatnym, a zwłaszcza z jego szarą strefą. Skłania to do znacznej rezerwy wobec wszystkich ulg i świadczeń "dochodopochodnych" i - przynajmniej - do niemnożenia ich ponad niezbędne potrzeby.

**18. Przywrócić i zmodyfikować dodatki mieszkaniowe dla rodzin, którym - po opłaceniu kosztów eksploatacji mieszkania o odpowiednim standardzie - nie wystarcza pieniędzy na zaspokojenie innych elementarnych potrzeb życiowych.**

**W 1993** roku resort pracy wycofał się ze świadczenia zasiłków mieszkaniowych (wypłacanych przez organy pomocy społecznej w latach 1990 - 92), pozostawiając bez wsparcia rzeszę ludzi, którzy przywykli traktować zasiłki jako swoje prawo. Zgodnie z przewidywaniami, w okresie, kiedy już nie było "starych" zasiłków uznaniowych, a jeszcze nie było "nowych" dodatków roszczeniowych proponowanych w rządowych Założeniach, znacznie wzrosła liczba osób zalegających z płaceniem czynszów i spółdzielczych opłat eksploatacyjnych.

Proponowane przez poprzedni rząd przekształcenie dotychczasowych uznaniowych zasiłków wypłacanych przez pomoc społeczną w *roszczeniowe* dodatki wypłacane przez administrację lokalną idzie we właściwym kierunku.

Normatywy powierzchniowe uprawniające do pełnej pomocy powinno się uzupełnić o normatywy zużycia energii, zaś kryterium dochodowe uprawniające do pomocy powinno być odniesione do dochodów pozostałych po pokryciu wydatków mieszkaniowych (ten ostatni postulat będzie istotny dopóty, dopóki wysokość opłat za korzystanie z zasobów różnego typu nie będzie miała związku ze standardem zamieszkiwania). Słuszne wydaje się wyodrębnienie dodatków na pokrycie opłat za energię i dodatków *stricto* mieszkaniowych.

Prawo do pomocy powinni mieć użytkownicy zasobów wszelkiego typu, lokatorzy mieszkań czynszowych (klientela ta byłaby tym liczniejsza, im bardziej ekonomiczne byłyby czynsze), ale również użytkownicy mieszkań własnościowych - spółdzielczych i hipotecznych.

Jednakże w tym ostatnim przypadku korzystanie z pomocy powinno prowadzić do obciążania hipoteki mieszkania, co uszczuplałoby uprawnienia przyszłych spadkobierców. Zasada ta byłaby dodatkowym zabezpieczeniem przed korzystaniem z dodatków przez osoby dobrze sytuowane, ukrywające część swych dochodów. Warto też rozpatrzyć inną propozycję, wedle której właścicielom mieszkań nie przysługiwałyby dodatki lecz kredyty przyznawane na pokrywanie bieżących kosztów eksploatacji, także obciążające hipotekę mieszkania.

**19. Utworzyć - na użytek mieszkańców zasobów wszelkiego typu - jednolity lokalny system nadawania rodzinom uprawnień do korzystania z dodatków mieszkaniowych : (lub) do płacenia czynszów regulowanych.**

Odrębne komórki administracji lokalnej powinny ustalać i systematycznie weryfikować te uprawnienia na podstawie zeznań podatkowych, a także - w razie potrzeby



- na podstawie wywiadów środowiskowych. System ten powinien też administrować wypłatą dodatków, a także wypłatą ewentualnych wyrównań dla właścicieli prywatnych domów czynszowych.

Komórki te mogłyby częściowo lub w całości zlecać swe zadania innym instytucjom, pozostawiając sobie funkcje kontrolno-koordynacyjne. Powinny przede wszystkim współpracować z Ośrodkami Pomocy Społecznej (gdzie pracują osoby o odpowiednim przygotowaniu fachowym i zgromadzonym już w latach 1990-92 doświadczeniu w tej materii) i z Urzędami Skarbowymi (gdzie gromadzone są dane o deklarowanych dochodach).

Można też - po przeprowadzeniu wszechstronnej kalkulacji - rozważyć wariant pozostawienia wszystkich tych funkcji w Ośrodkach Pomocy Społecznej. Wówczas obligatoryjnym wymogiem powinno być przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, OPS zaś powinny mieć prawo do odmowy świadczenia, aby upodobnić warunki uzyskania tych świadczeń do ogólnych zasad obowiązujących w pomocy społecznej. Decyzje byłyby trafniejsze, ale trzeba by znacznie zwiększyć obsadę kadrową OPS.

Natomiast głównym problemem technicznym dla prawodawcy stanie się sposób ustalania przedziałów dochodowych uprawniających do płacenia czynszów regulowanych lub do pobierania dodatków. Przedziały te powinny być ustalone parametrycznie. Trafniejsze byłoby odniesienie ich nie do emerytury minimalnej - jak dotychczas - a do kategorii minimum socjalnego, jeśli uznany zostanie wreszcie prawny charakter tego normatywu.

Dobór parametrów powinien prowadzić do sensownych - w danej sytuacji społeczno-gospodarczej - proporcji między dwoma lub trzema kategoriami najemców (przykładowo: 85% płatników czynszów regulowanych, 15% otrzymujących dodatki mieszkaniowe, albo: 25% płatników czynszów ekonomicznych, 60% płatników czynszów regulowanych, 15% otrzymujących dodatki mieszkaniowe).

**20. Zmienić regulacje prawne dotyczące dopuszczalności i sposobu realizowania eksmisji, odmiennie ustalając granice ochrony tych lokatorów, którzy nie mogą i tych, którzy nie chcą płacić czynszu, a jeszcze inaczej - tych, którzy dewastują mieszkania i są uciążliwi dla otoczenia.**

Umożliwiać nie płacącym czynszu lokatorom (i zalegającym z opłatami eksploatacyjnymi członkom spółdzielni) odpracowanie zaległości czynszowych i promować inne formy bezgotówkowego wywiązywania się z tych zobowiązań, negocjować i restrykturyzować zadłużenie lokatorów z tego tytułu.

Jeśli rodziny nie mogące podolać opłatom zajmują stosunkowo duże i wyposażone w pełny współczesny standard mieszkania, warto pobudzać zamiany w obrębie zasobów komunalnych i spółdzielczych - a także pomiędzy tymi rodzajami zasobów - traktując to jako mniej drastyczny substytut eksmisji. W pewnych sytuacjach może być uzasadnione wznoszenie specjalnych budynków mieszkalnych o charakterze zastępczym dla celów eksmisji, jednakże wskazana jest tu znaczna ostrożność, aby nie pomnażać już i tak zbyt licznych zasobów substandardowych i nie tworzyć gett sprzyjających patologii. Równolegle trzeba sprecyzować pojęcia lokalu zastępczego i lokalu zamiennego.

## **21. Nadal usprawniać obrót i procedurę zamiany mieszkań mających różny status, honorując przy tym prawo każdej rodziny do godziwych warunków mieszkaniowych.**

Obniżyć bardzo wysokie koszty i uprościć procedury zamiany mieszkania, a także transakcji kupna - sprzedaży, popierać tworzenie lokalnych ośrodków (agencji *non profit?*) pośredniczących w dokonywaniu zamian. Wspomagać organizacyjnie, finansowo i socjalnie osoby starsze i niepełnosprawne, które decydują się na zamianę mieszkania. Szczególnie wspierać te zamiany, które pozwalają tym osobom przeprowadzać się z mieszkań za dużych, ale pozbawionych niezbędnych urządzeń cywilizacyjnych do mieszkań i budynków typu pensjonatowego z zapewnioną opieką (nie tylko do klasycznych domów pomocy społecznej).

Wspierać i kontrolować (dając gwarancje interwencji w razie konfliktu) realizację umów o najem części mieszkania (i ewentualnie - późniejsze dziedziczenie czy prawo pierwszeństwa wynajmu po śmierci głównego lokatora) w zamian za opiekę nad niepełnosprawnym głównym lokatorem czy właścicielem.

Oddziaływać na opinię publiczną, obniżając barierę strachu przed zamianą mieszkania (na ogół traktowaną jako katastrofa życiowa) i propagując elastyczne dostosowywanie mieszkania do fazy rozwoju rodziny.

Scalając rynek mieszkaniowy nie można stwarzać silnego przymusu ekonomicznego - a tym bardziej administracyjnego - skłaniającego niezamożne rodziny do drastycznego pogarszania warunków mieszkaniowych. Należy honorować prawo każdej rodziny do minimum mieszkaniowego.

## **22. Nie rezygnować - bez przeprowadzenia całościowej kalkulacji - z ograniczania urzędowych cen energii płaconych przez użytkowników mieszkań.**

Spółdzielcy sygnalizują, że już około 70% kosztów eksploatacji pochłaniają opłaty za ciepłą wodę i centralne ogrzewanie. Rosną też płacone indywidualnie przez mieszkańców rachunki za elektryczność i gaz. Trzeba więc za pomocą różnych mechanizmów wymusić gospodarność zarówno odbiorców, jak i producentów energii.

Po pierwsze, należy przyspieszyć akcję wyposażania mieszkań w sensowne technicznie urządzenia pomiarowe poboru zimnej i ciepłej wody oraz centralnego ogrzewania, czemu sprzyjałoby udzielanie na ich zakup dotacji lub kredytów preferencyjnych.

Jednakże znaczna część kosztów poboru energii nie zależy od gospodarności właścicieli i troski użytkowników, lecz od urzędowych cen nośników energii. Pamiętając o tym, że producenci surowców energetycznych i energii są monopolistami, a także ich siła polityczna jest niemała, ustalanie tych cen na poziomie dyktowanym przez producentów może mieć niewiele wspólnego z racjonalnością ekonomiczną. Toteż wypłacane dodatki bezpośrednio biedniejszym rodzinom na pokrycie opłat za energię, z pozoru socjalne, byłyby w istocie w znacznej części dotacjami do zysku osiąganego przez monopolistę.

Wysokie ceny energii (czy to regulowane, czy to wolne) nie będą też racjonalne społecznie, jeżeli trzeba będzie znacznie zwiększyć liczbę rodzin uprawnionych do dodatków mieszkaniowych. Trzeba tu jeszcze raz powtórzyć, że obsługa techniczna

takich zindywidualizowanych świadczeń może być nawet kosztowniejsza, niż utrzymanie pewnych dotacji do cen energii. Być może postulowane umiarkowane ceny urzędowe wymuszają na producentach energii ekonomiczną racjonalizację ich działalności w takim stopniu, że dotacje w ogóle okażą się zbędne.

### **23. Rozbijać monopole w sferze usług komunalnych.**

Drugim - obok urzędowych cen energii - niezależnym od dysponentów mieszkań źródłem wzrostu kosztów eksploatacji są warunki dyktowane przez monopolistyczne (na danym terenie) przedsiębiorstwa usług komunalnych. Pożądane jest, aby właściciele zasobów mieszkaniowych i ich bezpośredni zarządcy mogli dokonywać wyboru między ofertami wielu niezależnych rzemieślników i agencji usług komunalnych nie przypisanych obligatoryjnie do określonego obszaru; wysokość ich prowizji powinna zależeć od liczby mieszkań objętych stałym nadzorem.

Wskazane jest zatem tworzenie ram prawnych dla demonopolizacji tych usług, a może także wspieranie preferencyjnymi kredytami i upowszechnianie wzorów organizacyjnych dla nowych podmiotów na tym rynku (np. krakowskiego wzoru przekształcania Przedsiębiorstw Gospodarki Komunalnej w co najmniej 2 odrębne konkurujące ze sobą agencje). Wyważenia wymagają proporcje między stosowaniem w tym celu środków administracyjnych i parametrów ekonomicznych.

### **24. Promować systemy organizacyjne, które zapewnią maksymalnie sprawne zarządzanie zasobami mieszkaniowymi.**

Właściciele zasobów mieszkaniowych muszą być zainteresowani obniżaniem tej części kosztów eksploatacji, które od nich zależą, powinni także być zainteresowani stanem tych zasobów.

Uważa się często, że tylko prywatny właściciel jest w stanie wykształcić w sobie tę dbałość i uzasadnia się w ten sposób dążenia do likwidacji własności spółdzielczej. Naszym zdaniem nie można z góry przesądzać, jaka forma organizacyjna pozwala na najbardziej efektywną eksploatację zasobów.

Należy stworzyć odpowiednie ramy prawne i organizacyjne dla tworzenia i sprawnego funkcjonowania spółdzielni lokatorskich i własnościowych (dużych i małych), kondominiów, zakładowych i gminnych form eksploatacji zasobów (tu znowu można odwołać się do doświadczeń Krakowa): wyboru - dotyczącego bądź to przekształceń własnościowych, bądź to formy zarządu - powinni swobodnie dokonywać sami zainteresowani.

## **INWESTYCJE**

### **25. Wspierać koncepcyjnie i finansowo rewaloryzację, modernizację i kompleksowe programy przebudowy starych zasobów mieszkaniowych.**

Doprowadzenie istniejącej substancji do współczesnego standardu ograniczy ubytki i poprawi warunki życia mieszkańców tańszym kosztem niż budowa nowych obiektów. Dotyczy to zasobów o różnym statusie własnościowym, różnych walorach

architektoniczno-urbanistycznych i w różnym stanie technicznym.

Realizacja takich programów na obszarach atrakcyjnych dla działalności gospodarczej części miejskich śródmieść przyniesie gminom dochody, które powinny być przeznaczone na inne zadania lokalnej polityki mieszkaniowej.

Decyzje o przebudowie zasobów pozbawionych takich walorów i bardzo zdewastowanych powinny być podejmowane po przeprowadzeniu pełnego rachunku nakładów i efektów. Jeśli wykaże on większą opłacalność rewaloryzacji niż budowy nowych obiektów - i, co bardzo ważne, szybsze pojawienie się efektów rzeczowych - wówczas decyzja powinna być pozytywna.

Inicjatywy gmin w tym zakresie powinny zyskiwać poparcie finansowe (np. w formie dogodnego kredytu) z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, zaś mieszkańcy (właściciele lub nawet tylko najemcy) partycypujący w tych programach finansowo lub w postaci wkładu własnej pracy, powinni zyskiwać ulgi podatkowe, a ci spośród nich, którzy mają książeczki mieszkaniowe - uprawnienia do premii gwarancyjnych lub (i) rekompensat.

Ponadto niezbędne są ułatwienia organizacyjne i proceduralne, które - wraz z systemem pomocy finansowej - powinny znaleźć wyraz w specjalnej ustawie. Wiązącym warunkiem otrzymania pomocy powinien być sprecyzowany wymóg osiągnięcia konkretnie określonej poprawy standardu.

## **26. Zintensyfikować przygotowywanie terenów budowlanych przez władze lokalne.**

Władze komunalne powinny aktywnie uczestniczyć w obrocie gruntami w celu realizacji planów zagospodarowania przestrzennego i stymulacji budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez różne podmioty. Tę funkcję mogą pełnić wyłącznie władze lokalne i jest ona niezbywalna (w odróżnieniu od funkcji realizowania własnego budownictwa mieszkaniowego, która nie we wszystkich modelach gospodarki mieszkaniowej będzie potrzebna).

Gminy powinny starać się skupiać w swej gestii tereny o rozmiarach znaczących (w relacji do lokalnych potrzeb), by mieć wpływ na poziom cen kształtujących się w wolnym obrocie gruntami. Polegałoby to głównie na pozyskiwaniu terenów ekstenzywnie użytkowanych, uzdatnianiu ich (przez uzbrojenie, parcelację) i przekazywaniu inwestorom - po odpowiednio skalkulowanej cenie - w trybie sprzedaży lub dzierżawy wieczystej. Obowiązywałaby przy tym zasada preferencji dla budowy mieszkań o umiarkowanym standardzie.

Działania te powinny mieć charakter ciągły i zapewniać samofinansowanie obrotu, umożliwiając jednocześnie realizację budownictwa komunalnego. Uruchomienie akcji pozyskiwania gruntów wymaga wstępnego zaangażowania środków finansowych, na co - poza gromadzeniem kapitału we własnym zakresie - pożądane byłoby uzyskanie taniego kredytu.

## **27. Dalej racjonalizować wykonawstwo procesów inwestycyjnych w budownictwie mieszkaniowym, zgodnie z projektem Prawa budowlanego.**

Nie dopuścić do odtwarzania się lokalnych monopolii budowlanych. Podchodząc

pragmatycznie do dzielenia na mniejsze przedsiębiorstwa i prywatyzacji państwowych kombinatów budowlanych, skoncentrować działania na wspieraniu nowych niewielkich przedsiębiorstw budowlanych, zwłaszcza tych zakładanych przez bezrobotnych i zatrudniających bezrobotnych.

Jednocześnie należy wzmocnić kontrolę nad rzetelnością ofert składanych przez przedsiębiorstwa budowlane biorące udział w przetargach, nad fachowością i solidnością realizacji inwestycji, eliminując z rynku budowlanego hochsztaplerów i ułatwiając przetrwanie firmom zatrudniającym odpowiednią liczbę dyplomowanych fachowców, gwarantującym dobrą jakość wykonawstwa.

Konieczne jest wprowadzenie w Prawie budowlanym obowiązku nadzoru autorskiego sprawowanego przez projektantów wznoszonych obiektów mieszkalnych. Przemysleć trzeba formułę nadzoru technicznego; zdecentralizowany nadzór byłby skuteczniejszy, ale w wielu gminach może zabraknąć odpowiednio przygotowanych fachowców.

Powinno się także wspierać - nie tylko finansowo, ale także informacjami, poradami, fachowym nadzorem - udział w realizacji inwestycji przyszłych mieszkańców (znowu ze szczególnym naciskiem na pomoc osobom bezdomnym i bezrobotnym zarazem, zwłaszcza -bezrobotnym absolwentom szkół). Ale i tu należy strzec się przesady, by nie tworzyć substandardów. Zarazem należy wyodrębnić w sprawozdawczości statystycznej kategorię mieszkań oddanych do wykończenia przyszłym użytkownikom, gdyż obecnie sztucznie zawyżają one liczbę zbudowanych mieszkań.

Wspierać należy (w formie pomocy finansowej z KFM i ulg podatkowych) poszukiwanie i wdrażanie tanich, energooszczędnych w procesie inwestycyjnym i w eksploatacji rozwiązań technicznych bazujących na krajowej produkcji. Udzielanie pomocy finansowej należy wiązać ze stosowaniem takich rozwiązań i z ogólną gospodarnością inwestora, wyrażającą się m.in. w nieprzekraczaniu określonego limitu kosztów.

## **28. Nie rezygnować z odpowiedniego standardu budowanych mieszkań, koordynując politykę standardową z polityką finansowania mieszkalnictwa.**

Realizowany w procesie inwestycyjnym standard budowlany stanowi podstawowy czynnik posażenia, struktura wielkości mieszkań może zbliżyć się do struktury wielkości gospodarstw domowych.

Wdrażanie określonych wymagań standardowych stwarza powszechny obowiązek przestrzegania minimalnego standardu wyposażenia, nie niższego od dotychczas przyjętego. Standard powierzchni mieszkań powinien przejawiać tendencję wzrostową. Nie można mnożyć małych mieszkań, gdyż występują one w nadmiarze. Tym bardziej nie można budować slumsów. Głównym czynnikiem poprawy standardu powinny być działania pośrednie, np. traktowanie minimalnych wymagań jakościowych jako warunku udzielenia pomocy kredytowej z funduszy publicznych (kiedy to bank podejmowałby decyzję o przyznaniu kredytu na podstawie opinii o projektowanym standardzie wydanej przez Terenową Służbę Budowlaną).

Z drugiej strony, ograniczone możliwości świadczenia pomocy finansowej, konieczność limitowania puli kredytów i kierowania ich do osób najbardziej potrzebujących, skłaniają do sprzężenia tej pomocy z pewnymi ograniczeniami standardu (po-

mimo traktowania go jako czynnika postępu). Im większa pomoc finansowa ze środków publicznych, tym bliżej standardu minimalnego powinno być mieszkanie. Pomoc nie może być kierowana na budowę względnie luksusowych (na miarę obecnej sytuacji) mieszkań.

Podane niżej poziomy standardu mieszkań, budynków i zespołów mieszkaniowych powinny wiązać się z odpowiadającymi im sposobami i zakresami pomocy ze środków publicznych (im niższy standard, tym dogodniejsze warunki pomocy). Proponuje się operować czterema poziomami standardu; są to mianowicie:

- standard mieszkań w zabudowie wielorodzinnej według normatywu z 1974 roku ze zmianami z 1982 roku; schodzenie poniżej tego standardu jest niedopuszczalne, zważywszy, że już w momencie przyjmowania odbiegał on niekorzystnie od norm światowych,

- standard mieszkań zastosowany w rozwiązaniach eksperymentalnych PR-5 w zabudowie wielorodzinnej,

- preferencyjny (ograniczony) standard zabudowy jednorodzinnej,

- maksymalny (jak dotychczas) standard zabudowy jednorodzinnej.

Przykładowo, społeczne budownictwo czynszowe powinno podlegać rygorom standardu z 1974 roku, z dopuszczeniem nawet - w przypadku szczególnego nasilenia pilnych potrzeb - bardziej intensywnego zasiedlenia mieszkań.

Realizacja budowy finansowanej ze środków własnych ludności, ale z udziałem preferencyjnego kredytu i innych subwencji ze środków publicznych, będzie wymagać przestrzegania standardu wiążącego wielkość mieszkania z liczebnością gospodarstwa domowego.

Realizacja budowy lub kupno własnego - jedyne - mieszkania, większego niż omawiane powyżej, ale którego wielkość nie przekroczy określonego pułapu (85 m<sup>2</sup> p.u. w zabudowie wielorodzinnej, a w zabudowie jednorodzinnej - 170 m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej) - uprawniać będzie jedynie do ulgi podatkowej, pozwalającej odliczyć od podstawy opodatkowania standardowy koszt budowy lub kupna takiego mieszkania.

## **29. Uwzględniać specyficzne problemy budownictwa mieszkaniowego na wsi, w małych miastach i w dużych aglomeracjach.**

Oceniać wszystkie propozycje dotyczące sposobów finansowania, wyboru technologii i typu urządzeń infrastrukturalnych, organizacji inwestycji i eksploatacji z punktu widzenia ich przydatności dla tych bardzo zróżnicowanych rodzajów zabudowy. Trzeba przy tym korelować politykę mieszkaniową z perspektywicznymi koncepcjami zagospodarowania przestrzennego Polski.

W szczególności wydaje się, że za mało uwagi poświęca się rozproszonej zabudowie wiejskiej. Generalnie preferując budownictwo spółdzielcze i komunalne, nie można zapominać, że na wsi zawsze będzie dominować budownictwo indywidualne o specyficznych cechach użytkowych, o pewnych przewagach (taniać działek, większa łatwość łączenia pracy zarobkowej z budowaniem mieszkania na własny użytek), ale i o pewnych dodatkowych trudnościach (brak uzbrojenia i infrastruktury) w porównaniu z miejskim budownictwem indywidualnym.

**30. Uwzględniać specyficzne potrzeby mieszkaniowe osób starych i niepełnosprawnych, wspierać przebudowę starych zasobów i nowe inwestycje mieszkaniowe nastawione na zaspokajanie potrzeb tych grup - zarówno w zasobach powszechnych, jak i w obiektach specjalnych, ale zawsze z poszanowaniem zasady integracji osób niepełnosprawnych ze społeczeństwem.**

Bardzo wielu starych i niepełnosprawnych ludzi mieszka w zasobach o niskim standardzie, których eksploatacja wymaga wiele wysiłku fizycznego i organizacyjnego; sztucznie zwiększa to zapotrzebowanie tych osób na pomoc społeczną w formie zakładowej (ubieganie się o miejsca w Domach Pomocy Społecznej) lub usługowej (opiekunki domowe noszące wodę i pałace w piecach). Niepełne (i niezgodne z projektami) wyposażenie osiedli w infrastrukturę handlową i usługową, złe funkcjonowanie transportu i łączności również zwiększają zapotrzebowanie na pomoc.

Powszechnie uważa się, że tańsze i bardziej satysfakcjonujące dla ludzi niepełnosprawnych jest pozostawianie ich w uzdatnionym dotychczasowym środowisku zamieszkania. W punkcie 21 postulowaliśmy już uwzględnienie tej prawdy przy prowadzeniu polityki pobudzania zamian mieszkań, problem ten można także złagodzić podejmując programy rewaloryzacji starych zasobów (patrz punkt 25); to jednak nie wystarczy, konieczne są i inwestycje.

Budownictwo specjalne - od klubów osiedlowych i dziennych domów pobytu po stacjonarne zakłady intensywnej opieki i terapii - wymaga zatem wyraźnego wsparcia. Nie można zapominać o tym dziale budownictwa przy podejmowaniu decyzji o zasilaniu finansowym i ustalaniu preferencji w ramach polityki mieszkaniowej.