

MAŁGORZATA SZYSZKA

KWESTIA MIESZKANIOWA W POLSCE
JAKO PROBLEM SPOŁECZNY
I METODY JEJ ROZWIĄZANIA PO 1989 ROKU

WPROWADZENIE

Mieszkanie służy zaspokajaniu podstawowych potrzeb człowieka oraz umożliwia realizację potrzeb życiowych wyższego rzędu. Jest dobrem koniecznym, niezbędnym każdej rodzinie. Spełnia ważną funkcję społeczną i ekonomiczną. Mieszkanie decyduje zarówno o materialnych, jak i społecznych warunkach, w których żyje i rozwija się człowiek. Cechy fizyczne mieszkania, jego powierzchnia i układ wewnętrzny, lokalizacja i charakter otoczenia oraz sposób użytkowania tworzą ramy egzystencji jednostki, rodziny i społeczeństwa (Neciuński: 1998, 193). Maria Zrałek kładzie akcent na fakt, że godziwe warunki mieszkaniowe rodzin stabilizują społeczeństwo jako całość i umożliwiają mu dobre funkcjonowanie i rozwój. Z tego też względu kwestia mieszkaniowa stanowi jedno z najważniejszych zadań polityki społecznej (Zrałek, 2004: 179).

Mieszkalnictwo w Polsce jest sferą gospodarki i życia społecznego, na którą transformacja systemowa miała wpływ, i to negatywny. Odzwierciedla ono nierówności społeczne, niekonsekwencje i skutki przemian społeczno-gospodarczych w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Należy jednak zaznaczyć, że ów stan mieszkalnictwa nie jest tylko wynikiem wpływu transformacji. Jest on również pozostałością reform i kryzysu poprzedniego systemu politycznego. Hanna Kulesza i Witold Neciuński, diagnozując stan

mieszkalnictwa do lat osiemdziesiątych XX w., wskazują na „duży niedobór mieszkań w stosunku do liczby rodzin, głęboki regres rozmiarów budownictwa mieszkaniowego przy wysokim wzroście jego kosztów, pogorszenie stanu utrzymania zasobów oraz silne pokoleniowe i grupowe zróżnicowania poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych” (Kulesza, Nieciński, 1989: 7). Jerzy Zapart podkreśla, że sytuację mieszkaniową ocenia się powszechnie jako trudną, bardzo trudną, a nawet krytyczną. Według niego pogląd ten nie stracił swojej aktualności w całym okresie powojennym do dnia dzisiejszego, stąd określanie krytycznej sytuacji mieszkaniowej jako problem jest uzasadnione (Zapart, 1999: 23).

Niezaspokojone potrzeby w zakresie mieszkalnictwa w poprzednim systemie polityczno-gospodarczym, dodatkowo pogłębione przemianami społeczno-gospodarczymi ostatniej dekady XX w. spowodowały, że kwestia mieszkaniowa stała się jednym z istotnych zagrożeń dla powstawania i funkcjonowania polskich rodzin.

Zasadniczym celem artykułu jest ukazanie, że określanie kwestii mieszkaniowej jako problemu społecznego jest zasadne. Temat został zaprezentowany przez pryzmat procesów transformacji ustrojowej zachodzących w Polsce od 1989 roku i ich wpływu na kształt polityki mieszkaniowej w Polsce. W artykule przyjęto metodę opisującą i wyjaśniającą problemy, z jakimi boryka się społeczeństwo polskie w sferze mieszkalnictwa. W części pierwszej omówiono przyczyny traktowania kwestii mieszkaniowej jako problemu społecznego. Przedmiotem analizy są koszty społeczne transformacji (bezdomność), deficyt mieszkaniowy, trudności w utrzymaniu mieszkania. Część druga natomiast prezentuje niektóre rozwiązania prawne problematyki mieszkaniowej, przedstawia także osoby starsze i niepełnosprawne jako szczególną kategorię użytkowników mieszkań.

KWESTIA MIESZKANIOWA JAKO PROBLEM SPOŁECZNY

Na kwestię mieszkaniową w Polsce jako problem społeczny wskazuje Hanna Kulesza. Taki stan rzeczy tłumaczy trzema powodami. Pierwszy to duży i trwały deficyt mieszkań, który zmusza do wspólnego zamieszkiwania odrębnych gospodarstw domowych i rodzin. Mieszkania są za małe, przeludnione, często o niskim standardzie. Rodzi to konflikty, powoduje dyskomfort i wzmacnia frustrację. Drugi – większość młodych rodzin mieszka ze starszym pokoleniem. Fakt ten skutecznie ogranicza ich pełne usamodziel-

nienie i poczucie odpowiedzialności za rodzinę. Wpływa również na zachowania prokreacyjne. Wreszcie trzeci – transformacja w mieszkalnictwie zwiększyła obciążenia wydatkami na mieszkanie stosownie do wielkości i standardu zajmowanego mieszkania. Szczególnie dotkliwie zmiany te odczuły rodziny utrzymujące się z niezarobkowych źródeł (emerytur, rent, zasiłków). Dla wielu gospodarstw domowych i osób w starszym wieku przydzielone niegdyś mieszkania są obecnie za duże i za drogie. Problem powiększa dodatkowo brak ofert zamiany za dużych mieszkań na odpowiednio mniejsze i tańsze (Kulesza, 1996:198).

Kwestia mieszkaniowa w Polsce to przede wszystkim brak mieszkań. Deficyt ten nie jest bynajmniej cechą charakterystyczną dla okresu transformacji ustrojowej. Znamionuje on polską sytuację mieszkaniową od dziesięcioleci¹. Oczywiście, lata transformacji ustrojowej uwarunkowały w pewnym stopniu obecną sytuację w budownictwie. Zmniejszyła się dynamika demograficzna, ustały migracje ze wsi do miast, przy jednoczesnym bardzo dużym spadku rozmiarów budownictwa mieszkaniowego w pierwszych latach transformacji (1989-1995). Kryzys budownictwa mieszkaniowego oraz niedostateczny przyrost liczby mieszkań zwiększył ów deficyt, który wynosi obecnie 1,5 mln mieszkań (Kulesza, 1996: 181-182). Potwierdził to Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań z 2002 r. Deficyt ów wynosi ogółem w kraju -1.567 tys., w miastach -1,007 tys., a na wsi -560 tys. W porównaniu z 1988 r. wzrósł on w 2002 r. o ponad 314 tys. mieszkań (Narodowy Spis Powszechny, 2003:100). Krytyczną sytuację mieszkaniową pogarsza dodatkowo fakt, że według szacunków do 2010 r. powinno się wyburzyć co najmniej 1 mln mieszkań z uwagi na zły stan techniczny budynków.

Innym miernikiem braku mieszkań jest ich niedobór. Oznacza on różnicę między liczbą gospodarstw domowych a liczbą zasobów mieszkaniowych. Według danych spisowych w 2002 r. brakowało 947,6 tys. mieszkań (tab. 1) (Narodowy Spis Powszechny, 2003:100).

¹ Systematyczny spadek liczby budowanych mieszkań obserwuje się w Polsce od 1978r. Po 1989 r. regres w budownictwie mieszkaniowym nie tylko nie został zahamowany, ale uległ pogłębieniu.

Tabela 1. Zasoby mieszkaniowe i gospodarstwa domowe na podstawie spisów

	1988 r.			2002 r.		
	Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś
Mieszkania (w tys.)	10875	7135	3740	12384	8318	4066
Gospodarstwa domowe w mieszkaniach (w tys.)	11967	7863	4104	13331	8961	4370

Źródło: Rocznik Statystyczny, 2003, GUS, s. 238-239.

Kulesza zwraca uwagę na bardzo niepokojące zjawisko coraz większej polaryzacji warunków mieszkaniowych polskich rodzin. Stwierdza, że „niskiemu poziomowi sytuacji mieszkaniowej przeciętnej rodziny towarzyszy duże i wielostronne zróżnicowanie, a skrajności standardowe z każdym rokiem pogłębiają się, co jest konsekwencją ogólnego społecznego i dochodowego rozwarstwienia, przy braku instrumentów regulacyjnych. Z jednej strony coraz więcej jest starych, zdegradowanych domów zajmowanych przez ubogie rodziny, a z drugiej – nowo powstałe luksusowe wille i budynki wielomieszkaniowe zamieszkiwane są przez zamożne osoby” (Kulesza, 2002: 98).

Wielkość i zaludnienie mieszkań, samodzielność zamieszkiwania oraz wyposażenie mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne to czynniki, które umożliwiają kompleksową ocenę sytuacji mieszkaniowej. Ich analiza pokazuje, że w 2002 r. tylko 33,6% ludności (12,7 mln osób) zamieszkiwało w bardzo dobrych i dobrych warunkach (tab. 2). W warunkach bardzo złych spowodowanych zajmowaniem mieszkań przez 3 i więcej osób na pokój i/lub pozbawionych nawet wodociągu zamieszkiwało 12,2% ogółu (prawie 4,6 mln osób) (Narodowy Spis Powszechny, 2003: 101).

Gdy porównamy sytuację ludności miast i wsi, zauważymy, że zdecydowanie gorzej wypada wieś, pomimo że od 1989 r. nastąpiła stosunkowo duża poprawa, zwłaszcza w zakresie wyposażenia mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne, co świadczy o szybkim rozwoju cywilizacyjnym wsi.

Tabela 2. Warunki zamieszkiwania ludności w 2002 r.

	Ludność w mieszkaniach ogółem	Ludność zamieszkująca w warunkach:				
		Bardzo dobrych	Dobrych	Dostatecznych	Złych	Bardzo złych
w tysiącach						
Ogółem	37 801	3 247	9 441	11 537	8 816	4 630
Miasto	23 262	2 776	6 162	7 368	4 935	1 949
Wieś	14 539	471	3 279	4 169	3 881	2 681
w % ogółu						
Ogółem	100,0	8,6	25,0	30,5	23,3	12,2
Miasto	100,0	11,9	26,5	31,7	21,2	8,4
Wieś	100,0	3,2	22,6	28,7	26,7	18,4

Źródło: Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002, GUS, Warszawa 2003, tabl. I.3., s. 101.

Takie dramatyczne załamanie się rozmiarów budownictwa mieszkaniowego jest pochodną wielu przyczyn obiektywnych i subiektywnych. Niewątpliwie związane jest ono z ogólnym kryzysem gospodarczym. Ma też swoje źródło w dotychczasowym systemie gospodarki mieszkaniowej, poddanej działaniu praw rynkowych, ale bardzo wolno ulegającej przeobrażeniom. Przyczyną postępującego regresu w budownictwie jest realizowany własnościowy model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, przy niewielkiej liczbie budowanych mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu. Nie bez znaczenia jest, jak podkreśla Maria Zrałek, kwestia motywacji i preferencji ludności. Wysokie koszty budowy mieszkania i jego utrzymania powodują, iż część ludności kieruje swoje nadwyżki dochodowe na konkurencyjne cele konsumpcji (samochody, sprzęt audiowizualny itp.), a nie na poprawę warunków mieszkaniowych (Zrałek, 2004: 182). Jerzy S. Mac stwierdził, że „w wiek XXI Polska wkroczy do Europy jako kraj ludzi bezdomnych, choć zmotoryzowanych” (J. Mac, *Szklane domy*, „Wprost” 1997, nr 5).

W szczególnie trudnej sytuacji są młode rodziny, dla których posiadanie samodzielnego mieszkania jest często problemem trudnym do rozwiązania. Dorosłe dzieci z rodzinami mieszkają ze swoimi rodzicami nie dlatego, że taki był ich wybór, lecz dlatego, że nie mają możliwości zakupu lub uzyskania inną drogą samodzielnego mieszkania. Taka sytuacja, określana mianem przepełnionego gniazda, budzi niepokój. Niesie ryzyko rodzinnych konfliktów,

obniża jakość życia i starszych, i młodszych. Wskutek wydłużenia się życia człowieka coraz rzadziej ma miejsce międzygeneracyjny transfer mieszkaniowy, a więc przejście przez wnuki mieszkania dziadków. Brak własnego mieszkania ma negatywne konsekwencje dla młodych małżeństw ze względu na wielość funkcji realizowanych w pierwszych fazach rozwoju rodziny. Zagrożona jest przede wszystkim realizacja funkcji prokreacyjnej. Badania wykazują, że dominujące ograniczenie w tym względzie powoduje sytuacja bytowa rodzin, w której dużą rolę odgrywają takie czynniki, jak: bezrobocie, ubożenie i rozwarstwienie materialne społeczeństwa, pogłębiający się kryzys mieszkaniowy (Badora, Czeredreka, Marzec, 2001: 45). Własne mieszkanie daje młodym małżonkom możliwość usamodzielnienia się, ułatwia podejmowanie decyzji o posiadaniu potomstwa, gwarantuje lepsze warunki życia.

Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 r. wskazują na poprawę warunków mieszkaniowych, jeżeli weźmiemy pod uwagę liczbę izb i liczbę osób zamieszkujących jedno mieszkanie (tab. 3). Liczba osób zamieszkujących w mieszkaniach uznawanych w naszych warunkach za przeludnione (czyli takich, w których na jedną izbę przypada 2 i więcej osób) zmniejszyła się w porównaniu ze stanem z 1988 r. o ponad 2,1 mln. Z kolei liczba osób zamieszkujących w warunkach niskiego zaludnienia, tj. poniżej 1 osoby na izbę, wzrosła o 4,5 mln. Choć jest to realna poprawa warunków mieszkaniowych, nie powinna przesłaniać faktu, że nadal ponad 4 mln osób (10,7 % ogółu ludności) mieszka w warunkach przeludnienia: w miastach 2,0 mln, co stanowi 8,8 %, na wsi również 2,0 mln – 13,9% (Narodowy Spis Powszechny, 2003: 96).

Tabela 3. Ogólne wskaźniki zaludnienia mieszkań

	Lata	Przeciętna liczba osób			Przeciętna powierzchnia użytkowa w m ² na osobę
		w 1 mieszkaniu	na 1 izbę	na 1 pokój	
Ogółem	1988	3,46	1,02	1,43	17,1
	2002	3,25	0,88	1,19	21,1
Miasto	1988	3,20	0,97	1,35	16,8
	2002	2,95	0,84	1,15	20,6
Wieś	1988	3,97	1,11	1,57	17,4
	2002	3,87	0,95	1,28	21,9

Źródło: Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002, GUS, Warszawa 2003, tabl. I.3, s. 96.

Małgorzata Kostecka (www.bratalbert.org.pl/bezdom/kostecka.html) na określenie wspólnego zamieszkiwania dorosłych dzieci z rodzicami w jednym mieszkaniu posługuje się terminem *bezdomność ukryta* (przez analogię do terminu *bezrobocie ukryte*). Oznacza to zagęszczenie lokali mieszkalnych z powodu braku możliwości wyprowadzenia się części lokatorów. Jest to zjawisko występujące w Polsce od dziesięcioleci, które w ostatnim okresie wykazuje drastycznie wzrostową tendencję. Jest ono odzwierciedleniem przemian systemowych w Polsce. Zmieniły się radykalnie zasady zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności. Państwo przestało być odpowiedzialne za ich zaspokajanie, a uzyskanie mieszkania zostało poddane mechanizmom rynkowym. Cena mieszkania (zakupu, wynajmu, budowy) w stosunku do przeciętnych dochodów i wynagrodzeń zwiększyła niedostępność mieszkań dla grup ludności średnio i niżej uposażonych. Jedynie rodziny o dochodach znacznie wyższych od przeciętnych mogą zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe bez pomocy z zewnątrz (rodziny, państwa). Jest to około 30% młodego pokolenia. W efekcie młodzi ludzie są zdani w większości na własny wysiłek i odpowiedzialność za swoje przyszłe warunki mieszkaniowe. Nie mogą liczyć na pomoc rodziców, którzy często sami borykają się z problemami finansowymi. Dlatego perspektywy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych młodych rodzin nie rysują się optymistycznie w sytuacji, gdy rozwój budownictwa mieszkaniowego jest jedynie funkcją indywidualnej zamożności jednostek i rodzin (Zrałek, 2004: 184-185). W związku z tym pojawiło się pojęcie mieszkania jako dobra rodzinnego. Zrałek rozumie przez nie „budownictwo realizowane na własnych terenach, gdzie materiał budowlany stanowią elementy miejscowych surowców wyprodukowane systemem gospodarczym z pomocą rodziny i sąsiadów, a robocizna jest przeważnie wkładem własnym rodziny” (Zrałek, 2004:185). Taka forma zmniejsza radykalnie koszty budowy domu i jest niejednokrotnie jedynym sposobem na uzyskanie własnego lokum.

Powaznym problemem, bęącym udziałem wielu polskich rodzin, są rosące zaległości w opłatach za użytkowanie mieszkania. Związane jest to z faktem wzrostu kosztów utrzymania mieszkania. Według badań CBOS w 1995 r. 28% gospodarstw domowych w miastach na wydatki mieszkaniowe przeznaczało do 20% ogółu wydatków, 49% ankietowanych przeznaczało od 21% do 40%, zaś 23% powyżej 40% ogółu wydatków (Nieciński, 1998: 204).

Badania GUS-u pokazują, że w połowie 2003 r. ze stałymi opłatami za mieszkanie (w tym czynsz, woda, wywóz nieczystości) zalegało ok. 9% gospodarstw domowych (w czerwcu 2002 r. ponad 10% gospodarstw domo-

wych; w 2000 r. – 7% gospodarstw). W 2003 r. zaległości większości gospodarstw dotyczyły opłat za krótki okres. Do 3 miesięcy ze stałymi opłatami za mieszkanie zalegało ok. 7% rodzin, a powyżej pół roku – ok. 1%. Zaległości w opłatach za gaz i energię elektryczną miało w połowie 2003 r. ponad 7% gospodarstw domowych (w 2000 r. – ok. 5%, w 2002 r. – 7%) (www.stat.gov.pl/dane_spolgosp/warunki_zycia/syt_byt_gosp_2003/warunki_zycia03.doc).

Zaległości w opłatach za mieszkanie są wynikiem wzrostu kosztów utrzymania mieszkań. Podwyżki czynszów, wody, energii i opłat za centralne ogrzewanie stanowią znaczne obciążenie dla budżetów domowych polskich rodzin i powodują rezygnację z dokonywania opłat za użytkowanie mieszkania. Nieciuiński zwraca jednak uwagę, że „na wzrost zaległości wpływa również ogólne osłabienie dyscypliny społecznej oraz rozluźnienie norm i zasad dotyczących przestrzegania norm obywatelskich” (Nieciuiński, 1998: 204). Nie pomniejsza to jednakże faktu, że w większości przypadków nieuiszczanie opłat jest związane z niskimi dochodami rodzin, występującym bezrobociem, a podwyżki opłat pomniejszają te i tak skromne dochody.

Zaległości w czynszu (w przypadku lokatorów spółdzielczych i czynszowych) mogą doprowadzić do eksmisji lokatorów, czyli do zastosowania nakazu opuszczenia zajmowanego mieszkania. Możliwość eksmitowania lokatora za długi i zaległości w czynszu daje ustawa obowiązująca od 1 kwietnia 1995 r. (Dz.U. Nr 105 z 1994 r., poz. 509). W sytuacji, gdy eksmitowanym nie jest zapewniony lokal zastępczy, dokonywana jest tzw. eksmisja „na bruk”. Może ona prowadzić do bardzo negatywnego w skutkach zjawiska bezdomności.

Bezdomność jest jednym z problemów społecznych współczesnej Polski. Ma wiele różnych przyczyn, a wśród nich wymieniane są: właśnie brak dostatecznej ilości mieszkań, dekapitalizacja istniejących budynków i ich wyburzanie, eksmisja „na bruk”, brak lokali socjalnych, ponadto dramatyczne obniżenie dochodów ludności oraz wzrost kosztów utrzymania mieszkania (www.albert.res.pl/etekst.htm).

Rozmiary bezdomności w Polsce nie są w pełni znane. Próba oszacowania liczby osób bezdomnych jest trudna ze względu na różne miary bezdomności. Zagadnienie to wyczerpująco opisał Andrzej Przymeński. Wykazał, że mamy do czynienia ze znacznym przeszacowaniem liczby bezdomnych w Polsce. Podana we wczesnych latach dziewięćdziesiątych liczba 200-300 tys. bezdomnych, a w 2000 r. 300-500 tys., zdaniem Przymeńskiego, może być tylko przedmiotem domysłu. Jedną z miar określenia liczby bezdomnych jest

liczba miejsc noclegowych dla osób bezdomnych. W 2000 r. mieściła się ona w przedziale 12-15 tys. miejsc. Jednakże do tego szacunku trzeba włączyć również tych, którzy nie korzystają w danym czasie ze schronienia w żadnym ośrodku. Przymieński stawia hipotezę, że stosunek między liczbą bezdomnych korzystających z noclegów w różnego typu noclegowniach i liczbą bezdomnych znajdujących się w danym czasie poza nimi wynosi 1:1. W związku z tym najbardziej prawdopodobnym szacunkiem liczby osób bezdomnych w Polsce w 2000 r. jest przedział 24-45 tys. osób. Pośrednim potwierdzeniem tego szacunku (choć ułomnym pod względem metodycznym, gdyż stan bezdomności nie może być utożsamiany ze stanem braku stałego zameldowania) jest liczba osób, które odebrały specjalną pulę świadectw udziałowych NFI, przeznaczoną dla osób nie mających stałego zameldowania. Zamiast spodziewanych 300 tys. zgłosiło się po nie około 34 tys. ludzi (Przymieński, 2001: 57–69). Trudności w oszacowaniu liczebności bezdomnych są wystarczająco silnym bodźcem do podjęcia działań pomocowych dla nich. Ze względu na stosunkowo duże rozmiary tego zjawiska oraz na jego negatywne oddziaływanie na rodzinę, jest to jedno z pilniejszych zadań do rozwiązania stojących przed polityką mieszkaniową i społeczną państwa polskiego.

POLITYKA MIESZKANIOWA PAŃSTWA – PROBLEMY OGÓLNE

Potraktowanie kwestii mieszkaniowej jako problemu społecznego wymaga od państwa podjęcia konkretnych działań, przyjęcia odpowiedniego kierunku w polityce, a przede wszystkim uznania polityki mieszkaniowej za ważny segment polityki społecznej. W pragmatycznym podejściu państwa do rozwiązania problemu mieszkaniowego długo przeważały uproszczone, a nawet wręcz błędne poglądy. Pierwszy – rynek mieszkaniowy powstanie samoczynnie, bez ingerencji państwa i będzie w stanie zapewnić wystarczającą podaż mieszkań. Drugi – mieszkalnictwo jest jedną z wielu dziedzin bezproduktywnej konsumpcji, pochłaniających tylko pieniądze (Supińska, 1996: 177.) Pod wpływem tych poglądów cztery kolejne rządy i dwa parlamenty przejawiały za mało zrozumienia dla znalezienia skutecznych rozwiązań problemu mieszkaniowego. Jolanta Supińska stwierdza: „odrzucając odziedziczony po przeszłości scentralizowany, etatystyczny, administrowany i nieekonomiczny model mieszkalnictwa poszukiwano nowego modelu o równie jasnych zasadach i prostej konstrukcji. Efektem tych poszukiwań był – kompletnie nierealistyczny – model wolnego rynku mieszkaniowego” (Su-

pińska, 1996: 177). Supińska, w uzasadnionej zresztą krytyce, podkreśla, że nie stworzono czystego modelu rynkowego, a uzyskana mieszanka różnych rozwiązań była nielogiczna i nieczytelna, stanowiła karykaturę słusznej idei modelu mieszanego. Pod wpływem wrywkowych decyzji ukształtował się układ niekonsekwentny, premiujący starsze generacje i tych, którym się udało 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 (Supińska, 1996: 177).

Mieszkalnictwo to problem wielowymiarowy, a często traktowany jest jako kwestia szczegółowa, resortowa. Przekazanie gminom kompetencji w dziedzinie eksploatacji starych i budowy nowych mieszkań (Dz.U. nr 119 z 1994 r., poz. 567) zostało odebrane przez działaczy samorządowych negatywnie. Formułowali oni opinie, że państwo chce się pozbyć odpowiedzialności za niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, przekazując ją właśnie gminom (Supińska, 1996: 176). Jednakże prawdą jest, że na poziomie lokalnym lepiej rozpoznane są potrzeby obywateli i stąd właśnie oczekiwania mieszkaniowe zgłaszane są do władz lokalnych i samorządowych. Nie pomniejsza to jednak faktu, że państwo powinno zadbać o konkretyzację działań w budownictwie mieszkaniowym, bo przecież kwestia mieszkaniowa już osiągnęła status problemu społecznego.

W związku z tym przed polską polityką mieszkaniową stoją ważne zadania. Według Głębickiej zadaniem polityki mieszkaniowej powinno być wyrównywanie nieuzasadnionych różnic w dostępie do mieszkania. Nieciński kładzie akcent na poczucie sprawiedliwości społecznej, które domaga się tworzenia godziwych warunków dla tych rodzin, które nie są w stanie własnym wysiłkiem ich sobie zapewnić. Według niego „niezbędne wydają się działania na rzecz zmniejszania nierówności i tworzenia bardziej jednakowych szans rozwoju jednostek i wypełniania właściwych im funkcji wszystkim rodzinom. Złe warunki zamykają owe szanse tym, którzy ich nie mogą osiągnąć. Jest to ważny element integrowania społeczeństw i rozładowywania wewnętrznych napięć i konfliktów” (Nieciński, 1998: 194).

Nieciński podaje trzy podstawowe zasady polityki społecznej: 1. korzystanie z samodzielnego mieszkania jest prawem jednostki i rodziny, 2. zagwarantowanie tego prawa jest powinnością państwa wobec obywateli, 3. koniecznością jest wspomaganie sfery mieszkaniowej za pomocą środków publicznych. Jednocześnie zaznacza, że prawa do mieszkania nie można rozumieć jako obowiązku ze strony władzy publicznej dostarczenia mieszkania

wszystkim potrzebującym, a jedynie jako powinność wkroczenia w sytuacjach wymagających pomocy w uzyskaniu i utrzymaniu mieszkania o standardzie uznanym w danych warunkach społeczno-gospodarczych za wystarczający (Nieciumski, 1998: 194).

Najważniejszy zdaje się aspekt finansowy kwestii mieszkaniowej. Narastają dysproporcje między kosztami budowy mieszkań a dochodami ludności. Mieszkania są za drogie i jest ich za mało. Wspomniany wcześniej deficyt finansowy wynosi 1,5 mln mieszkań. Jednakże należy zaznaczyć, iż liczba ta może budzić pewne zastrzeżenia. Zdaniem Kornilowicza, oceniając potrzeby mieszkaniowe, nie wstępiono się w sytuację współzamieszkujących gospodarstwa domowe. Uznano, że sam fakt zajmowania jednego mieszkania przez więcej niż jedno gospodarstwo jest przejawem skrajnie złej sytuacji, świadczącej jednoznacznie o niedoborze mieszkań. Autor ten dalej dowodzi, że „po pierwsze – uznano za rzecz bezdyskusyjną i oczywistą, że każde gospodarstwo domowe powinno mieć samodzielne mieszkanie, po drugie – nie starano się ustalić, jaki jest skład osobowy współzamieszkujących gospodarstw i jakie są warunki mieszkaniowe w takim przypadku, a po trzecie – nie uwzględniono specyfiki wsi, gdzie ludzie mieszkają głównie w domach jednorodzinnych i prowadzenie gospodarstwa rolnego wiąże się ze wspólnym zamieszkiwaniem trzech pokoleń” (Kornilowicz, 2001: 29). Kornilowicz akcentuje również, że metoda określania potrzeb mieszkaniowych wyłącznie przez porównanie liczby gospodarstw domowych z liczbą mieszkań jest niemiarodajna i powinna stanowić jedynie jeden z elementów oceny. Według niego w stabilnej sytuacji ludnościowej w Polsce powinno się dążyć do budowania liczby mieszkań, która stanowiłaby 70-80% liczby zawieranych corocznie związków małżeńskich. Państwo powinno koncentrować się na tym, aby młodzi ludzie zakładający rodziny mieli ułatwiony dostęp do samodzielnych mieszkań. Należy zdawać sobie sprawę, podkreśla Kornilowicz, że jedno mieszkanie nowe czy też z tzw. odzysku zasiedlone przez młode małżeństwo w istotny sposób poprawia sytuację mieszkaniową dwóch gospodarstw domowych, z których wyprowadzili się młodzi do własnego lub wynajętego mieszkania (Kornilowicz, 2001: 33). Zrałek zaś zauważa, że liczba mieszkań powinna osiągnąć takie rozmiary, aby istniały możliwości swobodnego przemieszczania się ludności. Potrzebne są bowiem mieszkania na wynajem dla osób migrujących w poszukiwaniu pracy (Zrałek, 2004: 195).

Trudności w dostępie ludności do mieszkań związane są niewątpliwie z przemianami społeczno-gospodarczymi w Polsce. Polski rynek mieszka-

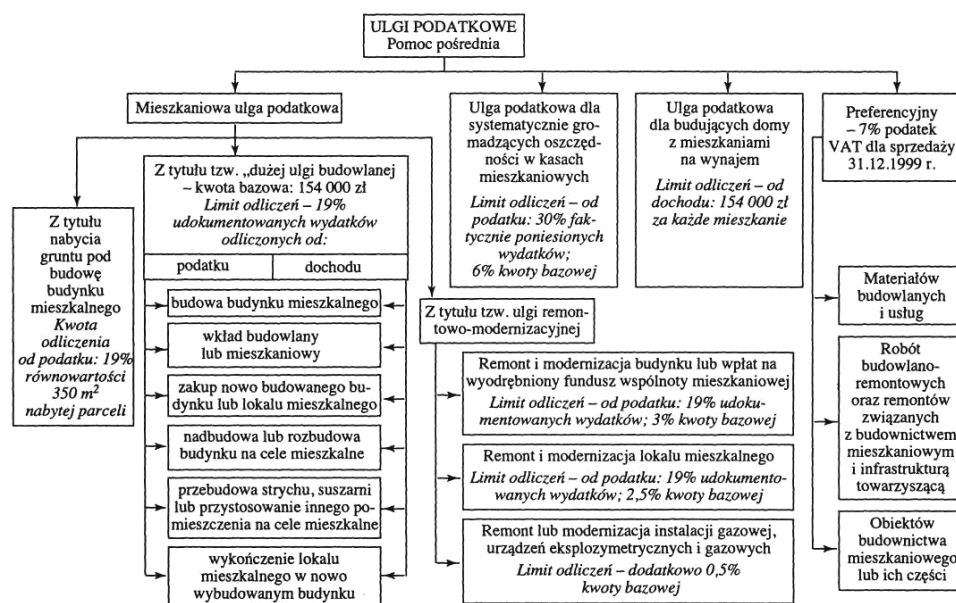
niowy uległ zasadniczym zmianom. Uwolnienie cen, zmiana finansowania budownictwa mieszkaniowego, ustanowienie rynkowej stopy procentowej dla kredytów budowlanych oraz wprowadzenie jednolitego systemu spłaty kredytów (likwidując preferencje dla budownictwa mieszkaniowego) spowodowały zmniejszenie się liczby oddawanych do użytku mieszkań. Wzrósł popyt na mieszkania czynszowe oraz na mieszkania socjalne. Znaczna część obywateli utraciła możliwość samodzielnego uzyskania własnego lokum. Konieczna jest więc pomoc państwa, aby osiągnąć podstawowe dobro, jakim jest mieszkanie.

Pomoc mieszkaniowa państwa w uzyskaniu własnego mieszkania bądź domu ma obecnie dwójaki charakter. Jest to pomoc pośrednia, opierająca się na zastosowaniu zwolnień mieszkaniowych, powstaniu systemu kredytu hipotecznego, zmniejszającego ryzyko inwestycyjne, stymulowaniu akumulacji oszczędności i kapitału kredytowego oraz potanieniu kredytów na cele mieszkaniowe, także pomoc bezpośrednia, polegająca na powołaniu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego wyposażonego w kapitał emitujący kredyty preferencyjne dla inwestorów realizujących mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach. Pomoc pośrednia państwa obejmuje: 1. ulgi podatkowe dla inwestujących w mieszkania (Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z 1991 r., Dz.U. z 1993 r., nr 90, poz. 416 z późn. zm.), w tym: ulga podatkowa z tytułu inwestycji mieszkaniowych, ulga podatkowa dla spłacających kredyty zaciągnięte do końca kwietnia 1992 r. przez spółdzielnie mieszkaniowe, preferencyjny 7-procentowy podatek (Ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym z 1993 r., Dz.U. z 1993 r., nr 11, poz. 50 z późn. zm.); 2. kasy mieszkaniowe z ulgą podatkową z tytułu systematycznego oszczędzania; 3. kasy budowlane z dotacją w postaci premii gwarancyjnej; 4. Fundusz Hipoteczny. Z kolei podstawowymi instytucjami bezpośredniej pomocy mieszkaniowej państwa są: Krajowy Fundusz Mieszkania, Towarzystwa Budownictwa Społecznego (Dz.U. z 1995 r., nr 133, poz. 654) oraz spółdzielnie mieszkaniowe (Bielniak, Wierzchowski, 2001: 13-14).

Popyt mieszkaniowy w Polsce, wspomagany systemem ulg podatkowych (szczegółowe przedstawienie – wykres 1), stanowi istotną pomoc dla rodzin chcących uzyskać własne mieszkanie. Jest uzupełnieniem środków własnych inwestującego oraz środków możliwych do uzyskania w ramach kredytów i pożyczek. Ważną rolę odgrywają ulgi odliczane od dochodu, opierające się na „odliczaniu wydatków od dochodu przed opodatkowaniem”. Oznaczają one świadome uprzywilejowanie budujących mieszkania dla zysku. Bielniak i Wierzchowski podkreślają, iż „jest to sygnał skierowany na rynek, że pań-

stwo, wspierając tę grupę inwestorów ze środków publicznych (poprzez zaniechanie poboru części podatku), dostrzega ich ważną rolę w rozwiązywaniu problemu niedoboru mieszkań, zwłaszcza przeznaczonych na wynajem” (Bielniak, Wierzchowski, 2001: 41). Co więcej, ulga sprzyjając podejmowaniu inwestycji mieszkaniowych nakręca koniunkturę gospodarczą, tworząc popyt na materiały budowlane, usługi geodezyjne, budowlane i inne. Zaś rozwój budownictwa mieszkaniowego pociąga za sobą inne pozytywne zjawiska, m.in. poprawia klimat społeczny, dając możliwość zaspokojenia potrzeb obywateli, a także, z uwagi na dużą pracochłonność, tworzy dodatkowe miejsca pracy (Bielniak, Wierzchowski, 2001: 41).

Wykres 1. Wspomaganie popytu mieszkaniowego w Polsce ze środków budżetu państwa



Zródło: Bielniak S., Wierzchowski M., 2001, s. 40.

Pomimo że państwo organizuje pomoc mieszkaniową poprzez wprowadzanie ulg podatkowych, trudno mówić o jednolitej polityce mieszkaniowej w Polsce. Ciągłe zmiany zasad odpisów podatkowych na budowę mieszkań, wysokie kredyty na budownictwo, korupcjogenne procedury planistyczne inwestycyjne, niewydolność służb administracyjnych, niezmiernie długi proces inwestycyjny (wynikający z niewłaściwych unormowań prawnych), brak stabilności zasad finansowych wspierających budownictwo – to tylko niektó-

re objawy braku koncepcji długofalowej polityki mieszkaniowej (Zrałek, 2004: 195). Efektem takich działań jest systematycznie spadająca liczba inwestycji budowlanych i nowo wybudowanych mieszkań. Mieszkania stają się dostępne przede wszystkim dla zamożnej grupy obywateli, których – i bez pomocy państwa – stać na wybudowanie czy zakup domu. Zrałek postuluje, aby wyodrębnić trzy typy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w zależności od możliwości finansowych rodzin. Pierwszy typ powinien być zaspakajany według reguł rynkowych, bez żadnych form wspomagania ze strony państwa czy samorządu terytorialnego, skierowany do rodzin zamożnych. Typ drugi – adresowany do rodzin o dochodach zbliżonych do średnich, wspomagany finansowym wsparciem państwa (preferencyjne kredyty), a podstawową formą powinny być organizacje *non-profit* (TBS i lokatorskie mieszkania spółdzielcze) o standardzie społecznie akceptowanym. Wreszcie typ trzeci – skierowany do rodzin ubogich, niemających żadnych możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych powinien być udziałem samorządu terytorialnego w formie mieszkań komunalnych i socjalnych, o poziomie standardu ograniczonym do niezbędnego minimum (Zrałek, 2004: 195). Odpowiednio posegregowany rynek odbiorców niewątpliwie ułatwiłyby zorganizowanie i jednocześnie urzeczywistniłyby właściwą pomoc państwa w zakresie polityki mieszkaniowej. Dostosowanie konkretnych działań stosownie do typów potrzeb mieszkaniowych i zamożności rodzin przyczyniłoby się do wzrostu zaspokojenia owych potrzeb.

Jednakże wspomniany już aspekt finansowy kwestii mieszkaniowej nie oznacza jedynie trudności finansowych w zdobyciu mieszkania, lecz również trudności w jego utrzymaniu. Problem zaległości w opłatach związanych z użytkowaniem mieszkania (omówiony wyżej) czy ogólnie problem utrzymania mieszkania leży także w granicach zainteresowania państwa pomocą finansową swoim obywatelom. Analizę pomocy finansowej na mieszkania należy podzielić na dwa najistotniejsze dla tego problemu okresy – przed i po wejściu w życie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych z 2 lipca 1994 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 105, poz. 509). Przed 1994 r. pomoc na cele mieszkaniowe była udzielana przez ośrodki pomocy społecznej, przez co uzależniona była w znacznym stopniu od sytuacji finansowej tychże ośrodków, najczęściej bardzo złej. Pomoc finansowa przydzielana była na czynsz w mieszkaniach komunalnych, opłaty za mieszkania spółdzielcze (bez spłaty kredytu) oraz na opłaty za c.o., gaz, wodę lub zakup opału. O zasiłki mogły ubiegać się dwie grupy rodzin. Do pierwszej zaliczały się osoby samotne, 2-osobowe rodziny utrzymujące się wyłącznie z emerytury

(renty), osoby samotne z dziećmi oraz rodziny wielodzietne (co najmniej 4 dzieci), posiadające bardzo niski dochód. Druga grupa to pozostałe rodziny również o bardzo niskich dochodach. Pomimo że o przyznaniu pomocy finansowej decydowały omówione zasady, to ostatecznie decyzję podejmował kierownik ośrodka, co dawało wrażenie dużej dowolności w przydzielaniu zasiłków. Zasadniczo w latach 1991-1994 zasiłki na mieszkania stanowiły niezbyt istotną pomoc dla gospodarstw domowych, gdyż ich wysokość była bardzo skromna. Sytuację zmieniło wejście w życie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych w 1994 r. Na jej mocy dodatki mieszkaniowe stały się trwałym uprawnieniem, na które każde gospodarstwo domowe może liczyć, jeśli tylko spełnia określone warunki i kryteria. Ustawa wymienia trzy podstawowe warunki: tytuł prawny do mieszkania, określony poziom dochodów na rodzinę oraz określona powierzchnia mieszkania na osobę w rodzinie. W 1995 r. wysokość zasiłków wzrosła prawie trzykrotnie. W 2000 r. w stosunku do 1995 uwidocznił się znaczny wzrost liczby udzielanych dodatków i wyniósł on ok. 19% (Korniłowicz, 2002: 80). Wprowadzenie dodatków mieszkaniowych jest z pewnością pozytywnym osiągnięciem w polityce mieszkaniowej. Wychodzi naprzeciw problemom utrzymania mieszkania i stanowi pomoc dla rodzin ubogich, o niskich dochodach.

PROBLEM BEZDOMNOŚCI

Problem bezdomności, tak znamieny dla Polski okresu transformacji ustrojowej, znalazł się również w sferze zainteresowań państwa. Problemy osób bezdomnych zostały uwzględnione już w ustawie o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r. (Dz.U. z 1990 r., nr 64, poz. 714) oraz w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego z 21 czerwca 2001 r. (Dz.U. z 2001 r., nr 71, poz. 733). Osoba bezdomna może ubiegać się o przydział mieszkania socjalnego. Ustawa z 2001 r. zobowiązuje gminy do zapewnienia osobom bezdomnym możliwości korzystania z lokali socjalnych lub zamiennych. Dotyczy to zwłaszcza osób i rodzin, które w związku z brakiem możliwości finansowych nie uiszczają opłat czynszowych. Ustawa nakłada na gminy obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego dla osób podległych eksmisji. Zobowiązanie takie odnosi się zwłaszcza do kobiet w ciąży, osób obłożnie chorych, emerytów i rencistów, bezrobotnych, małoletnich, niepełnosprawnych lub ubezwłasnowolnionych oraz osób, które wspólnie z nimi zamieszkują i sprawują nad

nimi opiekę. Działania takie mogą zapobiec bezdomności i zahamować wzrost liczby osób bezdomnych.

Jednakże rozwiązywanie problemu bezdomności to nie tylko zapewnienie lokali zastępczych eksmitowanym osobom, przy i tak ograniczonych możliwościach lokalowych. Bezdomni oczekują pomocy i wsparcia w wychodzeniu z bezdomności. Właśnie taką ideę wyraża program „Bezdomność” opracowany w 2000 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Program ten zakłada wspieranie osoby bezdomnej w wychodzeniu z bezdomności poprzez: pomoc w uzyskaniu należnych świadczeń, kierowanie na leczenia uzależnionych osób, wsparcie w trakcie leczenia, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, uzyskaniu konsultacji prawnej i psychologicznej, a także pomoc w rozwiązywaniu problemów rodzinnych i mieszkaniowych. Jest to indywidualny program wychodzenia z bezdomności, dlatego też jest opracowywany przez pracownika socjalnego z ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na miejsce pobytu osoby bezdomnej, na podstawie umowy między osobą bezdomną a ośrodkiem pomocy społecznej. Przygotowując program, pracownik socjalny bierze pod uwagę indywidualne cechy danej osoby (płeć, wiek, wykształcenie, sytuację rodzinną i materialną, zdolność do zatrudnienia, sytuację zdrowotną, uzależnienia, przyczyny i okres pozostawania w bezdomności). W 2002 r. liczba uczestniczących w programie wyniosła 15 tys. osób (Głąbicka, 2004: 196-198). Takie zainteresowanie może świadczyć o właściwym rozpoznaniu potrzeb osób bezdomnych. Indywidualne podejście do każdego bezdomnego przyczynia się do pozytywnego odbioru intencji państwa w dążeniu do zmniejszenia liczby osób bezdomnych w Polsce.

Polityka państwa zmierza ponadto do zapobiegania bezdomności czasowej i trwałej. Ma temu służyć *Program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy społecznej* z 29 lipca 2003 r., opracowany przez Ministerstwo Pracy, Gospodarki i Polityki Społecznej oraz Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (http://barka.org.pl/budownictwo_program.htm). Intencją programu jest wspieranie osób i rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji mieszkaniowej, zapobieganie zjawisku bezdomności, jak również zachęcanie gmin do stymulowania budownictwa dla osób wymagających pomocy społecznej. Realizacja programu przebiega w trzech kierunkach: zapewnienie skutecznego wsparcia dla osób zagrożonych utratą mieszkania z przyczyn ekonomicznych, zapewnienie mieszkań dla osób, które mają utrudnioną możliwość w uzyskaniu prawa do mieszkania oraz zapewnienie mieszkań na starcie – nawet o charakterze przejściowym – dla osób zagrożonych trwałą marginalizacją i wykluczeniem społecznym („Program budownictwa mieszkań...”, 2003: 2-3).

Zapobieganie bezdomności, zapewnienie lokali zastępczych osobom eksmitowanym oraz wsparcie w wychodzeniu z bezdomności to działania państwa, które realizowane łącznie na zasadzie współistnienia mogą skutecznie przyczynić się do zmniejszenia (bo o całkowitej eliminacji chyba trudno mówić) tego problemu społecznego.

MIESZKANIA DLA OSÓB STARSZYCH I NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Innym wyzwaniem dla polityki rodzinnej w kwestii mieszkaniowej są osoby starsze i niepełnosprawne. Wydłużanie życia człowieka powoduje wzrost liczby najstarszej ludności. Warunki mieszkaniowe i ich funkcjonalność dla starszych osób mają szczególne znaczenie. Zrałek podkreśla, że mieszkanie i najbliższe otoczenie stają się dla ludzi starych podstawowym punktem odniesienia. Wynika to ze zmniejszenia się wydolności fizycznej i psychicznej, a także zredukowania kontaktów w dotychczasowych obszarach społecznych i zawodowych. W związku z tym problematykę mieszkalności dla osób starszych należy rozpatrywać w kontekście możliwości zaspokojenia specyficznych dla tego wieku potrzeb. Szczególne znaczenie mają takie elementy, jak: powierzchnia mieszkania, jego rozkład przestrzenny, piętro, na którym się znajduje, stan techniczny, istnienie barier architektonicznych i urbanistycznych wokół budynku i najbliższej przestrzeni. Nie bez znaczenia jest również gęstość zaludnienia mieszkania, a więc kwestia posiadania przez osoby starsze oddzielnego pokoju, bądź też – z drugiej strony – samotne zamieszkiwanie w zbyt dużym mieszkaniu. Wyżej wymienione uwarunkowania zamieszkiwania mogą prowadzić do marginalizacji osób starszych. Dlatego też najwłaściwszą formą z punktu widzenia osób starszych jest wspólne mieszkanie w zabudowie wielorodzinnej i jednorodzinnej. Model rodziny trójpokoleniowej gwarantował ludziom starszym opiekę i bezpieczeństwo na starość. Przeobrażenia rodziny w dwupokoleniową sprawiły, że nie było w niej miejsca dla człowieka starszego. Obecnie obserwuje się powrót do łączenia gospodarstw domowych, a jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak mieszkań dla młodych ludzi startujących w życie. Kryzys mieszkaniowy nastąpił wtedy, gdy pokolenie ludzi starszych miało już uregulowany status lokalowy, stanowiąc zachętę dla młodych małżeństw do zabiegania o prowadzenie z nimi wspólnego gospodarstwa. Paradoksalnie, jak zaznacza Elżbieta Trafiałek, dla wielu osób starszych kłopoty mieszkaniowe ich dzieci, a jeszcze częściej wnuków, przyniosły rozwiązanie

wielu problemów, w tym głównie związanych z samowystarczalnością finansową i smutkiem samotności (Zrałek, 2004: 189-193).

Równie trudnym i ważnym problemem polityki rodzinnej i mieszkaniowej jest dostosowanie mieszkań do potrzeb osób niepełnosprawnych. W większości przypadków rodzin z osobą niepełnosprawną warunki zamieszkiwania charakteryzują się gorszym standardem. Dotyczy on powierzchni mieszkania, usytuowania w budynku (które piętro), zagęszczenia mieszkań, wyposażenia w urządzenia sanitarno-techniczne. Rodzi to problemy izolacji i marginalizacji osób niepełnosprawnych. Państwo, przeciwdziałając negatywnym konsekwencjom niepełnosprawności (a także starości), podejmuje działania pozwalające realizować koncepcję jak najdłuższego utrzymania osób niepełnosprawnych i starszych w samodzielnym mieszkaniu przy zapewnieniu rodzinie wsparcia przez spersonalizowane usługi. Nową ideą jest tzw. mieszkanie z opieką. „Obejmuje ona mieszkanie, którego konstrukcja, wyposażenie i otoczenie są dostosowane do potrzeb osób z ograniczoną sprawnością wynikającą z wieku lub choroby. Takie rozwiązanie umożliwi osobom niepełnosprawnym, chorym lub starym długie pozostawanie we własnym mieszkaniu, nie odrywając ich od dotychczasowego otoczenia”(Zrałek, 2004: 188). Inne inicjatywy to koncepcja „mieszkania bez barier”, odnosząca się do mieszkań nowych i przebudowywanych oraz koncepcja „mieszkanie na całe życie”. Stosuje się ona do mieszkań nowo wybudowanych, gdzie już w fazie projektowej uwzględnia się rozwiązania eliminujące wszelkie utrudnienia. Podstawową zasadą jest uwolnienie mieszkań od przeszkód i barier, które wymuszałyby zmianę miejsca zamieszkania (Zrałek, 2004: 188-189).

Inicjatywy te pokazują, że państwo dostrzega problemy osób starszych i niepełnosprawnych, a poprzez właściwą politykę mieszkaniową kreuje przestrzeń mieszkania i środowisko zamieszkiwania w taki sposób, aby mogły z niego korzystać osoby o różnym stopniu ograniczonej sprawności i w pełni swoich praw uczestniczyć w życiu rodziny i społeczności lokalnej.

PODSUMOWANIE

Kryzys w mieszkalnictwie, deficyt mieszkań, niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe zwłaszcza młodych rodzin to problemy społeczne Polski okresu transformacji ustrojowej, które stanowią jednocześnie główne wyzwania dla polityki mieszkaniowej państwa. Sytuacja głębokiego rozwarstwienia społecznego, będąca wynikiem procesu transformacji, wymusza i kreuje pomoc

państwa w uzyskaniu mieszkania. Z jednej strony występuje popyt na domy i mieszkania o wysokim standardzie, budowane za własne środki przyszłych właścicieli, z drugiej zaś – niezamożne grupy ludności pozostają bez szans na samodzielne lokum. Niestety, dotychczasowe rozwiązania problemu mieszkaniowego w Polsce znamionuje brak kompleksowości oraz brak koncepcji budownictwa mieszkaniowego. A przecież obowiązkiem państwa jest ponoszenie odpowiedzialności za poprawę warunków mieszkaniowych ludności. Stąd też, jak przekonuje Witold Nieciński, model gospodarki mieszkaniowej musi opierać się na interwencjonizmie państwa i subsydiowaniu gospodarki mieszkaniowej z jego strony (Nieciński, 1999: 90). Umożliwi to rozwój budownictwa mieszkaniowego i zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności w co najmniej zadowalającym stopniu.

Wart podkreślenia jest również fakt, że związki między polityką mieszkaniową a polityką społeczną są bardzo silne. Uwidaczniają się zwłaszcza przy ocenie potrzeb społecznych, formułowaniu celów i sposobów ich realizacji. Obszary zainteresowań i działań obu polityk zazębiają się i współzależą. Pociąga to za sobą zmianę akcentu przy formułowaniu celów polityki mieszkaniowej. Nacisk położony jest na sytuację ekonomiczną osób i grup społecznych jako punktu wyjścia, a podstawowym celem polityki mieszkaniowej jest podmiotowe wspieranie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ze środków publicznych (Uchman, 1998: 58).

Ważne jest również uświadomienie, że mieszkalnictwo jako sfera życia społecznego wpływa na powstawanie i funkcjonowanie rodzin, ich strukturę i jakość. Pojmowanie kwestii mieszkaniowej jako problemu społecznego, niosącego negatywne skutki dla rodziny i społeczeństwa, powinno wyznaczać kierunki działań państwa i przyczynić się do przezwyciężenia kryzysu mieszkaniowego w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Badora S., Czeredrecka B., Marzec D., 2001, Rodzina i formy jej wspomagania, Kraków.
- Bielniak S., Wierzchowski M., 2001, System finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce. Pomocnicze materiały dydaktyczne, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Głąbicka K., 2004, Polityka społeczna państwa polskiego u progu członkostwa w Unii Europejskiej, Radom: Instytut Technologii Eksploatacji.

- Korniłowicz J., 2001, Zmiany w sytuacji mieszkaniowej w latach 1991-2000, „Sprawy Mieszkaniowe”, z. 4, s. 14-34.
- Korniłowicz J., 2002, Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1999-2000, Warszawa: Instytut Gospodarki Mieszkaniowej.
- Kulesza H., Nieciński W. (red.), 1989, Mieszkalnictwo: zagrożenia i szanse rozwoju (zbiór opracowań), Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kulesza H., 1996, Sytuacja mieszkaniowa w Polsce, w: *Polska '96. Habitat a rozwój społeczny*, Warszawa: Fundacja Zabezpieczenia Społecznego.
- Kulesza H., 2002, [Głos w Forum:] Trudne problemy mieszkalnictwa, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 4.
- Mac J. S., 1997, Szklane domy, „Wprost”, nr 5.
- Nieciński W., 1998, Kwestia mieszkaniowa, w: A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, *Polityka społeczna*, Katowice.
- Nieciński W., 1999, Czterdzieści pięć i 9 lat polityki mieszkaniowej w Polsce, „Sprawy Mieszkaniowe”, z. 2-3, s. 75-90.
- Przymieński A., 2001, Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej, Poznań: Wyd. AE.
- Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002, GUS, Warszawa 2003.
- Supińska J., 1996, W poszukiwaniu rozwiązań kwestii mieszkaniowej, w: *Polska '96. Habitat a rozwój społeczny*, Warszawa: Fundacja Zabezpieczenia Społecznego.
- UNDP, 1999, Raport o rozwoju społecznym Polska 1999, Ku godnej aktywnej starości, Warszawa.
- Uchman R., 1998, Polityka mieszkaniowa jako element polityki społecznej i gospodarczej, „Sprawy Mieszkaniowe”, z. 3, s. 49-59.
- www.albert.org.pl
- www.stat.gov.pl
- Zapart J., 1999, Polityka mieszkaniowa w Polsce – zarys przemian, Wrocław: AE.
- Zrałek M., 2004, Mieszkalnictwo w kontekście poprawy warunków powstawania i funkcjonowania rodziny oraz stanu zdrowia ludności, w: D. Graniewska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce. Uwarunkowania demograficzne i społeczne*, Warszawa: IpiSS.

HOUSING POLICY IN POLAND AS A SOCIAL PROBLEM AND METHODS OF SOLVING IT AFTER 1989

Summary

The major function of housing is to meet the basic needs of every person as well as provide the environment to help one fulfil his or her higher ambitions. Housing is a fundamental necessity indispensable for each family. It serves an essential social and economic function. It also determines, to a great extent, the material and social environment in which a particular person is to live and develop. Appropriate housing conditions for families contribute both to stabiliz-

ing the society as a whole and enabling its proper functioning and development. Therefore, the housing aspect is one of the major tasks of a state social policy. The shape of today's housing policy in Poland was strongly affected by the political transformation taking place since 1989. Housing is currently functioning according to the laws of the market. The housing policy in our country poses a particular urgent problem due to the lack of sufficient number of flats available, difficulty in obtaining and maintaining a house and the negative issue of homelessness. Unfortunately, there has been the lack of a consistent approach in solving the housing problem in recent years. There is no clear strategy in the process of building new houses. As the basic housing needs have not been sufficiently fulfilled, this issue has become a considerable danger to the establishing and functioning of Polish families.

The fundamental aim of this article is to show that it is appropriate to present the housing policy as a social problem. The first part is devoted to discussing the housing policy as a social issue. The second part deals with some legal solutions to the housing policy problems. It also presents the elderly and the handicapped as a special group of the flat users.

Słowa kluczowe: rodzina, mieszkanie, problem mieszkaniowy, polityka społeczna, polityka mieszkaniowa, bezdomność.

Key words: family, flat, housing problem, social policy, housing policy, homelessness.