Antoni SOBCZAK

TEORETYCZNE PRZESŁANKI PROGRAMOWANIA MIESZKALNICTWA W WIELKOPOLSCE

Sytuacja mieszkaniowa i budownictwo mieszkaniowe Wielkopolski na tle kraju

Pod względem stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, a także rozmiarów budownictwa mieszkaniowego województwo wielkopolskie plasuje się w środkowej strefie województw przy bardzo dużym wewnętrznym zróżnicowaniu przestrzennym.

W rozwoju mieszkalnictwa Wielkopolski trudno dostrzec jakiekolwiek znaczące aktywa. Pasywa są natomiast wielorakie i powszechnie znane. Społeczeństwo boleśnie odczuwa zapaść w budownictwie mieszkaniowym i związany z tym deficyt mieszkań, dekapitalizację starych zasobów mieszkaniowych, nieuregulowany stan prawny niektórych mieszkań oraz postępujące ubóstwo mieszkaniowe.

W roku 1988 statystyczny deficyt mieszkań dla obecnego kształtu województwa wielkopolskiego wynosił 12%, co w przeliczeniu na mieszkania wyrażało się liczbą ponad 116 tys. mieszkań. W roku 1999 deficyt ten zwiększył się do 130 tys., a w 2000 r. – do blisko 145 tys. mieszkań. W kończącym wiek 2000 r. na każde 100 mieszkań przypadało więc w Wielkopolsce 115 gospodarstw domowych.

W wymiarze przestrzennym największy deficyt mieszkań jest w gminach mikroregionu konińskiego i kaliskiego. Sięga on tam około 21-23%. Przyczyną tak dużego deficytu są nikłe na tym obszarze rezultaty budownictwa mieszkaniowego. W pierwszej połowie 1999 r. w bezpośrednim sąsiedztwie Konina oddano do użytku zaledwie dwa mieszkania, aż w dzie-

sięciu gminach tego powiatu nie oddano w tym czasie ani jednego mieszkania. Lepiej, ale równie niezadowalająco, wygląda sytuacja w gminach z otoczenia Poznania. Pod względem standardu budowlanego, a więc wartości użytkowej mieszkań, województwo wielkopolskie oscyluje wokół średniej lub nieco powyżej średniej krajowej. Niektóre jednak parametry plasują Wielkopolskę w czołówce krajowej. Należą do nich:

- powierzchnia użytkowa mieszkań (66,7 m^2 na mieszkanie – pierwsze miejsce),
- liczba izb w mieszkaniu (3,70 izb na mieszkanie – trzecie miejsce),
- odsetek mieszkań stanowiących własność osób fizycznych (50,3% – szóste miejsce wśród województw).

Warunki mieszkaniowe w Poznaniu są zbliżone do warunków mieszkaniowych we wszystkich dużych miastach Polski. Wśród 822 miast Polski, uwzględnionych w narodowym spisie powszechnym z 1988 r., Poznań – pod względem tzw. syntetycznego wskaźnika standardu mieszkaniowego – znajdował się na 55. pozycji. Ta dość wysoka lokata świadczy nie tyle o zadowalającej sytuacji mieszkaniowej w Poznaniu, ile raczej o tym, że w porównaniu z innymi miastami Polski warunki zamieszkiwania w Poznaniu nie są jeszcze najgorsze.

Ponad 35% ogółu mieszkań Poznania pochodzi z zasobów wybudowanych przed 1945 r., z czego 17% – sprzed 1918 r., a 18 % – z lat 1918-1944. Ponad 1/3 ogółu zasobów mieszkaniowych to zasoby stare, znacznie odbiegające od standardów charakteryzujących zasoby mieszkaniowe najnowszej generacji – zwłaszcza gdy chodzi o wyposażenie we współczesne urządzenia techniczno-sanitarne. Liczbę mieszkań o warunkach substandardowych wynikających z niedostatecznego wyposażenia w instalacje ocenia się na 11 176, co stanowi około 6% ogółu mieszkań Poznania.

Bieżące i perspektywiczne potrzeby mieszkaniowe

Szacując potrzeby mieszkaniowe, trzeba pamiętać o następujących założeniach:

1) Niezaspokojone bieżące potrzeby mieszkaniowe stanowią różnicę pomiędzy statystyczną liczbą gospodarstw domowych a stanem mieszkań. Od tego statystycznego do rzeczywistego deficytu mieszkań można dojść poprzez pomnożenie deficytu statystycznego przez współczynnik gospodarstw domowych wymagających samodzielnego mieszkania. Szacuje się, że dla Wielkopolski wynosi on 0,95.

2) Perspektywiczne potrzeby mieszkaniowe wynikają z prognozy liczby gospodarstw domowych, bazującej na prognozie demograficznej (biologicznej z uwzględnieniem ruchu wędrówkowego) oraz tzw. współczynniku ludności dorosłej przypadającej na jedno gospodarstwo domowe. W prognozie uwzględnia się także ubytek mieszkań wynikający z wyburzeń technicznych i architektonicznych oraz poziom niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w przeszłości.

3) Przy formułowaniu perspektywicznych potrzeb mieszkaniowych i długofalowego programu budownictwa mieszkaniowego powinno się uwzględnić założenia polityki ludnościowej państwa. W szczególności należy spożytkować aktualną wiedzę w zakresie powiązań pomiędzy mieszkaniem a dzietnością kobiet. Demografowie są zgodni, że mieszkanie chociaż nie jest dla dzietności czynnikiem wystarczającym, to jest jednak dla tej dzietności warunkiem koniecznym, umożliwiającym, jeżeli już nie założenie, to przynajmniej prawidłowy rozwój rodziny. To spostrzeżenie jest o tyle ważne, że przy obserwowanym obecnie ujemnym przyroście naturalnym ludności, jednym z istotnych czynników mogących przyczynić się do zahamowania tego niekorzystnego trendu, może być dostępność do mieszkania i odpowiednia jego wielkość. Przy pożądanym demograficznie modelu reprodukcji ludności minimalnie rozszerzonej (lub przynajmniej prostej) wielkość przyszłego mieszkania powinna nawiązywać do tzw. współczynnika reprodukcji ludności netto (W_{RLN}), który jest iloczynem współczynnika dzietności (W_{DZ}) i prawdopodobieństwa urodzenia żeńskiego ($P\{U_{\dot{Z}}\} = 0{,}483$)[1]. Reprodukcja rozszerzona (lub prosta) wymaga, by

$$W_{RLN} \geqslant 1,$$

czyli

$$W_{DZ} \cdot 0{,}483 \geqslant 1,$$

a stąd

$$W_{DZ} \geqslant \frac{1}{0{,}483} = 2{,}07.$$

---

[1] Współczynnik reprodukcji ludności netto odpowiada na pytanie: ile dziewczynek urodzi matka w wieku rozrodczym, które dożyją wieku swej matki. $W_{RLN} < 1$ oznacza brak prostej zastępowalności pokoleń. $W_{RLN} = 1$ oznacza, że generacja matek w całości zostanie zastąpiona przez generację córek. $W_{RLN} \geqslant 1$ zapewnia prostą lub rozszerzoną reprodukcję ludności.

Przekładając tę dzietność na wielkość mieszkania, można powiedzieć, że minimalnym przeciętnym mieszkaniem rodzinnym powinno być mieszkanie zawierające cztery izby, czyli trzy pokoje. Taka wielkość mieszkania umożliwia przynajmniej prostą reprodukcję ludności, a także spełnia podstawowy wymóg oddzielenia rodziców od dzieci (z jednej strony) i dzieci przeciwnej płci (z drugiej).

Według dokonanych przez autora prognoz bilansujących potrzeby mieszkaniowe z możliwościami ich zaspokojenia, w Wielkopolsce będzie brakowało na koniec: 2000 r. – 144,6 tys. mieszkań, 2005 r. – 220,9 tys., 2010 r. – 286,5 tys., 2015 r. – 286,4 tys. mieszkań.

Istniejący na koniec XX w. deficyt 15% mieszkań wzrośnie zatem w 2015 r. do prawie 22%.

Cele i założenia programowania mieszkalnictwa

Celem niniejszego opracowania jest sformułowanie społeczno-ekonomicznych przesłanek programowania mieszkalnictwa w Wielkopolsce z podaniem zespołu instytucjonalnych, prawnych i organizacyjnych czynników jego powodzenia. U podstaw tego programowania znajdują się następujące założenia.

1) Głównym, dalekosiężnym celem programowania mieszkalnictwa jest zapewnienie każdemu człowiekowi pozostającemu w jednoosobowym, wieloosobowym czy też zbiorowym gospodarstwie domowym takich warunków zamieszkiwania, które wychodziłyby naprzeciw społecznym i indywidualnym preferencjom mieszkaniowym ludności, były zgodne z poczuciem sprawiedliwości społecznej i nie uwłaczały godności ludzkiej (sprawa bezdomnych). Prawo do mieszkania uznawane jest za istotny składnik prawa do odpowiedniego życia. Zgodnie ze Światową Deklaracją Praw Człowieka, a także postanowieniami Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Siedzib Ludzkich – Habitat II, za rozwój sektora mieszkaniowego odpowiedzialne są przede wszystkim rządy poszczególnych państw. Wyrazem tego jest powoływanie specjalnych centralnych urzędów (resortów) odpowiedzialnych za tworzenie zasad polityki mieszkaniowej, programów i projektów w tej dziedzinie.

2) Nie do przyjęcia jest lansowany niekiedy pogląd, że rozwiązywanie kwestii mieszkaniowej jest wyłącznie zadaniem własnym gminy. Przyjęcie takiego założenia, mimo istniejących w Polsce zapisów ustawowych – nie mieści się w rozwiązaniach rozwiniętych krajów świata.

3) Zapewnienie odpowiedniego mieszkania dla każdego wymaga współdziałania całego społeczeństwa, w tym również władz samorządowych. Rezultatem współdziałania administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych, sektora prywatnego oraz współpracujących z nimi organizacji międzynarodowych powinno być:

- tworzenie przepisów prawnych w zakresie mieszkalnictwa, wykluczających wszelkie formy dyskryminacji mieszkaniowej i stymulujących rozwój budownictwa mieszkaniowego,
- prawne zabezpieczenie tytułu własności lub użytkowania mieszkania,
- wspieranie inicjatyw angażujących w budownictwo mieszkaniowe własnych środków ludności,
- zbieranie danych o podaży i popycie na mieszkania,
- unikanie działań ograniczających podaż lub zakłócających popyt na mieszkania,
- stosowanie bodźców fiskalnych sprzyjających rozwojowi mieszkalnictwa.

4) Odpowiednie mieszkanie dla każdego gospodarstwa domowego powinno oznaczać coś więcej niż tylko przysłowiowy dach nad głową. To także dostępność, właściwa do potrzeb wielkość, poczucie bezpieczeństwa i prywatności, zabezpieczenie praw własności lub użytkowania, stabilności i trwałości konstrukcji, właściwy komfort zamieszkiwania, odpowiednie wyposażenie w urządzenia techniczne i sanitarne, dostęp do komunikacji, podstawowych obiektów handlowo-usługowych, infrastruktury społecznej itp. Mieszkanie powinno czynić zadość jego podstawowym funkcjom – w tym: biologicznym, kulturowym – a niekiedy i miejsca pracy. Kryterium „odpowiednie" powinno zależeć od miejscowych czynników kulturowych, społecznych, środowiskowych, a przede wszystkim zamożności gospodarstw domowych.

5) Generalnie niski dochód narodowy na głowę, przy jednocześnie wysokich kosztach budowy (zakupu) mieszkania powodują, że tylko niewielki odsetek ludności ma możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych z własnych środków. Szacuje się, że ten odsetek wynosi około 7-11%. Wiąże się to z dość niską społeczną wydajnością pracy i związaną z tym niską zamożnością społeczeństwa. Rozwiązanie kwestii mieszkaniowej większości Wielkopolan będzie wymagać znacznego zaangażowania środków publicznych.

6) Nie tracąc z pola widzenia pozainwestycyjnych sposobów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (m.in. zamiany mieszkań, zmiany sposobu

użytkowania), jedynym realnym środkiem do poprawy warunków zamieszkiwania jest nowe budownictwo mieszkaniowe. Duże znaczenie mają także remonty – zwłaszcza gruntowne, połączone z modernizacją zasobów mieszkaniowych. Bardzo ważną sprawą jest powstrzymanie dekapitalizacji starych zasobów mieszkaniowych. W dalszej perspektywie czasowej trzeba pomyśleć o przebudowie centrów niektórych większych miast Wielkopolski.

7) Spośród różnych form budownictwa mieszkaniowego na szczególną uwagę zasługuje budownictwo prywatne. Forma ta, z racji jej dominującej pozycji w świecie oraz wzrostu znaczenia w naszym kraju, wymaga wydatnego wsparcia finansowego.

8) Programowanie mieszkalnictwa powinno być poprzedzone w miarę wiarygodnym rozpoznaniem potrzeb mieszkaniowych. Z punktu widzenia programu najistotniejsze znaczenie mają potrzeby ilościowe, wynikające z relacji gospodarstwo domowe – mieszkanie oraz człowiek – izba (pokój). W kategoriach „ilości" mieści się także pojęcie wielkości mieszkania. Struktura mieszkań według ich wielkości powinna w jakimś sensie nawiązywać do struktury gospodarstw domowych według liczby osób.

W Unii Europejskiej, a także w Stanach Zjednoczonych, obserwuje się ostatnio dużą rozbieżność pomiędzy strukturą gospodarstw domowych według liczby osób, a strukturą mieszkań według liczby izb (pokoi). O ile pierwsza – pod wpływem malejącej dzietności – przybiera kształt rozkładu o skrajnej asymetrii dodatniej, o tyle druga – na skutek wzrastającej zamożności społeczeństw – zmienia swój rozkład z historycznie niemal symetrycznego na rozkład o dość wyraźnej asymetrii ujemnej. Zjawisko to jest w tych krajach wynikiem luźnego powiązania mieszkalnictwa z czynnikiem demograficznym. Wielkość mieszkania nie wynika tam z rzeczywistych potrzeb demograficznych, lecz pewnego, uznanego społecznie, wzorca zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W Wielkopolsce, tak zresztą jak i w całym kraju, rozkład mieszkań według wielkości cechuje się skrajną asymetrią dodatnią i byłoby wielce pożądane, aby ta sytuacja mogła się odwrócić.

Takie cechy jakościowe, jak: rodzaj i wielkość zabudowy, wyposażenie w instalacje, otoczenie, dostępność komunikacyjna, jakość użytych materiałów budowlanych i wykończeniowych, funkcjonalność itp. są elementami szeroko pojmowanego standardu budowlanego i powinny być realizowane głównie ze środków własnych inwestora.

Finansowanie mieszkalnictwa

Inwestycje produkcyjne i handlowo-usługowe powstają za środki pochodzące od kapitału prywatnego, duże inwestycje infrastrukturalne, spełniające wielorakie funkcje ponadlokalne, są finansowane ze środków publicznych, a mieszkalnictwo jest w zasadzie zdane na własne siły. Jest to rezultat urynkowienia gospodarki mieszkaniowej i tylko śladowego interwencjonizmu państwa w sprawy mieszkaniowe. Wysokie koszty jednostkowe mieszkania, niska zamożność społeczeństwa i wynikający z poprzedniego systemu brak nawyku oszczędzania na mieszkanie – to główne przyczyny stagnacji budownictwa mieszkaniowego.

Podstawowym warunkiem realizacji dalekosiężnego celu radykalnej poprawy warunków zamieszkiwania jest uświadomienie społeczeństwu, że jedynym skutecznym lekarstwem umożliwiającym rozwiązanie kwestii mieszkaniowej jest zaangażowanie własnych środków ludności. Im wcześniej ta prawda dotrze do społeczności lokalnych, tym lepiej – gdyż akumulacja środków na cele mieszkaniowe wymaga dość odległej perspektywy czasowej. Ta odległa perspektywa wynika z relacji pomiędzy dochodami rodzin a kosztami wybudowania (zakupu) mieszkania. Dzisiaj około 90% gospodarstw domowych województwa nie jest w stanie rozwiązać swojej kwestii mieszkaniowej we własnym zakresie. Potrzebne są w tej materii świadomość konieczności wieloletniego oszczędzania na mieszkanie, kredyty mieszkaniowe wspomagające własne środki ludności oraz wyzbycie się – pochodzących jeszcze z minionej epoki – stereotypów myślowych w stylu: „Mieszkanie to nie towar, lecz dobro socjalne nieodpłatnie przydzielane obywatelowi przez państwo"; „Dom jednorodzinny to dobro luksusowe niemieszczące się w standardzie tzw. społecznych preferencji mieszkaniowych"; „Kredyt hipoteczny to pułapka. Banki powinny udzielać preferencyjnych, niskooprocentowanych kredytów mieszkaniowych poniżej stopy inflacji i bez żadnej marży". Nie mnożąc dalszych przykładów obrazujących ogólne zamieszanie w umysłach, trzeba jeszcze raz z mocą i wyraźnie powiedzieć, że obecnie i w dającej się przewidzieć przyszłości, losy mieszkalnictwa są i będą w rękach ludności. Wieloletnich zaniedbań nie jest w stanie nadrobić ani państwo, ani samorząd terytorialny. Rola administracji rządowej i samorządu jawi się tu wyłącznie jako organizatorska, a finansowo – w zasadzie – wspomagająca.

Mieszkalnictwo w wymiarze lokalnym

Wprowadzony w latach 1994-1995 pakiet ustaw mieszkaniowych podporządkowujący mieszkalnictwo zasadom rynkowym, ustanowił zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jako zadanie własne gminy. Powszechnie panuje opinia, że państwo przerzuciło na gminy obowiązek, któremu samo nie mogło podołać. Usytuowanie gospodarki mieszkaniowej w gminie nie jest błędem. Problemem jest natomiast to, że w ślad za wynikającymi z tego obowiązkami „nie poszły" do gmin odpowiednie środki finansowe. Zmiany w pozyskiwaniu środków finansowych dla gmin wydają się bardzo potrzebne. Przy obecnych rozwiązaniach prawnych, gminy powinny zadbać o lepszą windykację zaległości czynszowych, racjonalną sprzedaż mieszkań komunalnych, większe wykorzystanie środków budżetu państwa, rodzimego oraz obcego kapitału.

Jak już wspomniano, dziś nie ma widoków na szybką poprawę warunków mieszkaniowych. Realizacja programu radykalnego rozwiązania kwestii mieszkaniowej musi być rozpatrywana w horyzoncie co najmniej 15-20 lat. W krótszym zaś czasie (do około 5-7 lat) gminy mogą pomyśleć o:

- uporządkowaniu spraw związanych z katastrem nieruchomości,
- przygotowaniu terenów pod nowe budownictwo mieszkaniowe,
- powstrzymaniu dekapitalizacji starych zasobów mieszkaniowych,
- korzystniejszej dla gmin prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych,
- podjęciu działań na rzecz budowy mieszkań na wynajem,
- utworzeniu rezerwy wolnych mieszkań, umożliwiającej racjonalne gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi.

Tworząc podwaliny pod przyszły rozwój budownictwa mieszkaniowego, gminy powinny także:

- rozpoznać potrzeby oraz sformułować gminne programy i plany rozwoju budownictwa mieszkaniowego,
- przyspieszyć proces wyjaśniania stanu prawnego nieruchomości,
- dokonać przeglądu (i aktualizacji) planów zagospodarowania przestrzennego,
- wygospodarować środki na uzbrojenie terenów (m.in. za pomocą obligacji komunalnych).

Ze strony administracji rządowej jako pilne zadanie należy uznać podjęcie działań legislacyjnych w dziedzinie ochrony praw lokatorów, wspierania budownictwa mieszkaniowego oraz interwencjonizmu państwa w sprawy mieszkaniowe.

Zakończenie

Przez wiele minionych lat gospodarkę mieszkaniową traktowano nie jako element wzrostu gospodarczego, ale jako obciążenie gospodarki narodowej. Dzisiaj taki pogląd należy wprawdzie do rzadkości, ale skutki dawnego myślenia są nad wyraz negatywne. Świadczy choćby o tym zapaść w budownictwie mieszkaniowym.

Wraz z reaktywowaniem w Polsce samorządu terytorialnego z rozwiązywania kwestii mieszkaniowej ludności uczyniono zadanie własne gminy. W swych decyzjach gospodarczych gminy są samodzielne i nie są „pionowo" podporządkowane powiatom i województwom. W tym więc zakresie umieszczanie programu rozwoju mieszkalnictwa w strategii rozwoju województwa nie ma dla gmin charakteru wiążącego.

Z opracowania wynika, że wizja rozwoju mieszkalnictwa w Wielkopolsce nie jawi się optymistycznie. Należy jednakże pamiętać, że kraj nasz z wielkim trudem odrabia wieloletnie zaniedbania, które w zakresie mieszkalnictwa pochodzą jeszcze z czasów zaborów. Polsce potrzebna jest nowa polityka mieszkaniowa na wzór Drugiej Rzeczypospolitej, której rezultatem było odbudowanie (lub wybudowanie) w latach 1919-1921 blisko 650 tys. zagród chłopskich, które ucierpiały w wyniku działań wojennych. Podobne rezultaty odnotowano także w Europie po drugiej wojnie światowej. Przykładem może być rozwiązanie kwestii mieszkaniowej w dawnej RFN oraz w Szwecji (tzw. Plan miliona).

Bibliografia

Dominiak W., 1996, Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora mieszkaniowego, Sprawy Mieszkaniowe, z. 1, IGM, Warszawa.

Kulesza H., 1996, Prognoza mieszkaniowa do 2010. Uwarunkowania społeczne i ekonomiczne, IGM, Warszawa.

Sobczak A., 1999, Drogi poprawy wartości użytkowej zasobów mieszkaniowych, w: Podstawy gospodarczej polityki miasta. Studium Poznania, red. **R. Domański**, Biuletyn KPZK PAN, z. 187, Warszawa.

Sobczak A., 1997, Prywatyzacja komunalnych zasobów mieszkaniowych, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, Seria I, z. 254, Poznań.

Uchman R., 1998, Polityka mieszkaniowa jako element polityki społecznej i gospodarczej, Sprawy Mieszkaniowe, z. 1-2, IGM, Warszawa.

Zaniewska H., 1995, Prognozowanie i programowanie zapotrzebowania na mieszkania w skali lokalnej i regionalnej w krajach europejskich, Sprawy Mieszkaniowe, z. 2, IGM, Warszawa.