

Maciej Cesarski

*Katedra Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej,
Szkoła Główna Handlowa*

Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy

Wprowadzenie — cel, zakres i założenia polityki mieszkaniowej

Budżet państwa jest naczelnym instrumentem polityki społecznej, wypełnianiu której służą jego funkcje ekonomiczne (Owsiak 2002, s. 91–108). Każda w zasadzie z tych funkcji sprzyjać może rozwojowi społecznych celów mieszkalnictwa, uaktywniając jego znaczenie w procesach gospodarczych. Dodatki i niskooprocentowane kredyty mieszkaniowe są przykładem realizacji funkcji redystrybucyjnej. Finansowanie niektórych inwestycji mieszkaniowych spełnia funkcje alokacyjne, a także łagodzi — w ramach funkcji stabilizacyjnej — wahania cyklu koniunkturalnego. Funkcja bodźcowa dotyczyć może dotacji i subwencji zachęcających podmioty gospodarcze do inwestowania w mieszkalnictwo. Skala i proporcje wydatków budżetowych państwa na mieszkalnictwo wyrażają — abstrahując od możliwości pozyskiwania dochodów — jego stosunek do rozwoju mieszkalnictwa, podstawowego warunku zaspokajania bytowych potrzeb szerszych rzesz ludności.

Termin *mieszkalnictwo* określa całokształt aspektów instytucjonalnych, ekonomicznych i ekonomiczno-technicznych, społecznych, kulturowych oraz ekologicznych) zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (Andrzejewski 1987, s. 28–31; Cesarski 2001, s. 351–366). *Mieszkalnictwo społeczne* obejmuje zazwyczaj sektor otrzymujący wsparcie państwa, samorządu terytorialnego lub innych podmiotów publicznych. *Spółeczna polityka miesz-*

kaniowa utożsamiana jest najczęściej z redystrybucją dochodów na rzecz wspomagania konsumpcji usług mieszkaniowych przez mniej zamożne grupy ludności. Termin *mieszkalnictwo socjalne* używany jest w węższym znaczeniu na określenie zespołu przedsięwzięć rządowych i samorządowych w celu udostępnienia gospodarstwom domowym o niskich lub symbolicznych dochodach mieszkań o skromnym, niemniej współczesnym standardzie. Brakuje jednak w Polsce i Europie jednoznacznych definicji i kryteriów w tym zakresie (*Guidelines on social housing...*, 2006, s. 10–13; *Poverty and exclusion...*, 2007, s. 58–60).

Historia współczesnego — ewoluującego od rewolucji przemysłowej — mieszkalnictwa, w tym zorientowanej społecznie polityki mieszkaniowej w państwach Europy Zachodniej świadczy o różnych celach, fazach, zależnościach i modelach w tym zakresie. Wskazuje jednak dwa generalne sposoby uogólniania dziejów mieszkalnictwa społecznego w formie modeli: masowego („uniwersalnego”) oraz rezydualnego („pozostałościowego”). Fazy w dziejach mieszkalnictwa społecznego uogólniane w tych modelach łączą się przy tym z kryzysami gospodarczymi w XX i XXI wieku ¹.

Generalnym przekazem historii mieszkalnictwa jest nauka, że państwa aspirujące do nowoczesnego rozwoju cywilizacyjnego muszą redukować ilościowy deficyt mieszkań jako elementarny wyznacznik i próg poprawy sytuacji mieszkaniowej decydującej o warunkach bytu szerokich rzesz ludności. Redukowanie to możliwe jest w efekcie wzmożonego, dotowanego z budżetu państwa, społecznego budownictwa zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe umiarkowanej i słabo sytuowanej ludności (Andrzejewski, Donnison 1966, s. 10-56; Andrzejewski, Lujanen 1980, s. 5–42; Cesarski 2004, s. 419-434; Malpass 2008, s. 15–30; Cesarski 2010, s. 341–355).

Uznaną za podstawową miarą rozwiązywania tego problemu jest ogólne zrównywanie się liczby mieszkań i gospodarstw domowych. Stan ten osiągnięty jest w zasadzie w rozwiniętych gospodarkach rynkowych Europy Zachodniej na przełomie lat 60. i 70. W gospodarkach tych dominuje wtedy model społecznego mieszkalnictwa typu masowego (uniwersalnego) w najbardziej dojrzałej, znanej kapitalizmowi, postaci. Na południowych obrzeżach ówczesnego europejskiego kapitalizmu, o specyficznym modelu polityki mieszkaniowej z pozostałościami feudalnymi, proces ograniczania przejawów kwestii mieszkaniowej jest znacznie wolniejszy (Andrzejewski 1974, s. 378–385, 1987, s. 32–60; Allen, Barlow, Leal, Maloutas, Padovani 2004, s. 15–8; Cesarski 2007, s. 267–277).

Załamaniem się wysokiego wzrostu ekonomicznego spotęgowane kryzysem naftowym z 1973 roku rozpoczyna w Europie Zachodniej wolnorynkowe, liberalne podejście do

¹ W literaturze anglojęzycznej używane są terminy: *mass model of social housing* (lub *universalist model of social housing*) oraz *residual model of social housing*. Model masowy polega na dążeniu państwa i innych instytucji publicznych do szerokiego wspomagania rozwoju zintegrowanej, zwykle wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej przeznaczanej dla słabo, a także średnio sytuowanej ludności pracowniczej. Pomoc w zdobyciu mieszkania traktowana jest tu jako wartość wykraczająca poza funkcje *stricte* mieszkaniowe. W modelu rezydualnym zakłada się przede wszystkim wspomaganie tych jednostek i grup społecznych, których nie stać na zakup mieszkania na rynku. Zob. Cesarski 2009, s. 39–49.

rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym do mieszkalnictwa. Zarysowuje się tendencja do przywracania znanego z lat przedwojennych rezydualnego („pozostałościowego”) modelu mieszkalnictwa społecznego jako rzekomo bardziej przystającego do „normalnego” kapitalizmu. Niemożność długookresowej kontroli nad siłami rynku, wąsko rozumiana ekonomika decydują o zbieżnej w państwach kapitalistycznych polityce o różnym nasileniu skierowanej na ten model i wzrastającą indywidualną własność domów i mieszkań. Rezydualny model mieszkalnictwa społecznego jest bowiem łatwiejszy do godzenia z mechanizmami rynku, zwłaszcza w okresie spadku dynamiki PKB, stagflacji oraz innych groźnych dla kapitalizmu zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych, w tym nadmiernego forsowania kredytów hipotecznych na zakup nieruchomości mieszkaniowych. Forsowania będącego bezpośrednią przyczyną obecnego kryzysu finansowo-ekonomicznego ogarniającego cały świat cywilizacji zachodniej (Cesarski 2009, s. 277–296).

Polskie problemy mieszkaniowe

Sięgając XVIII wieku skomplikowane losy naszych ziem i odrodzonego państwa sprawiają, że transformacja systemowa zastaje Polskę z pokaźnym deficytem stanowiącym według „NSP 1988” około 1,3 mln mieszkań. Deficyt taki istnieje, mimo częstego deklarowania się wspólnie zamieszkujących rodzin jako jednego gospodarstwa z przyczyn ekonomicznych, w związku z przejawiającym się w otwartej formie strukturalnym kryzysem systemowym lat 80. Kryzysem powodującym pogarszanie się warunków życia, w tym spadek budownictwa mieszkaniowego i brak perspektyw zdobycia lokum dla zgłaszającej potrzeby ludności pracowniczej.

Po 1989 roku dalszemu, bardziej gwałtownemu kryzysowi budownictwa mieszkaniowego, okresowo aż do poziomu z lat 50., towarzyszy głęboki regres społecznych jego form, charakterystyczny dla kryzysów w gospodarkach rynkowych².

Nadzieje ożywają wraz z tak zwanym Nowym ładem mieszkaniowym sformułowanym w 1992 roku³, ujętym w trzech ustawach przyjętych w okresie 1994–1995 oraz późniejszych ich zmianach⁴. Ustawa o popieraniu budownictwa mieszkaniowego powołuje towarzystwa budownictwa społecznego (tbs), będące (na wzór francuskich HLM) nienastawionymi na zysk organizacjami zarządzającymi także powstałymi nieruchomościami mieszkaniowymi. Ustawa tworzy również Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) usytuowany w uaktyw-

² Analiza trendu zmian makroproporcji inwestycji mieszkaniowych świadczy o głębokim ich pogorszeniu w latach 1991–1996 oraz w sumie niewielkiej i niestabilnej poprawie w latach następnym, niewyrównującej poprzednich strat. Zob. Cesarski 2007, s. 31–38; *Spoleczne przemiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce...*, 2008, s. 279–289.

³ Zob. *Nowy ład mieszkaniowy*, 1992, s. 5–58; *Założenia polityki mieszkaniowej państwa*, 1993, s. 5–10; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej, M.P. 1995 nr 35; Cesarski 2003, s. 1–3.

⁴ Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, DzU 1994 Nr 85. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o własności lokali, DzU 1997 Nr 106. Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, DzU 1994 Nr 105.

nionym Banku Gospodarstwa Krajowego (Landau 1998, s. 4 i n.). Z KFM udzielane są następnie, przy dominującym wsparciu budżetu państwa, kredyty dla tbs budujących mieszkania na wynajem o umiarkowanych czynszach oraz dla spółdzielczości dostarczającej mieszkania lokatorskie. Środki KFM stanowią także źródło kredytowania gmin w zakresie infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe, również prywatne⁵.

Drastyczne zmniejszenie oddziaływania państwa na mieszkalnictwo znajduje między innymi wyraz w zaniechaniu stosowania powszechnego miejskiego standardu mieszkaniowego. Istniejące ograniczenia powierzchni mieszkań uprawniające do dodatków mieszkaniowych nie spełniają funkcji norm.

Częściowa regulacja normatywna — oprócz przepisów wynikających z prawa budowlanego — dotyczy tylko mieszkań kredytowanych z KFM⁶. Deklarowane jest wówczas długofalowe angażowanie środków budżetu państwa w działalność KFM, z którego po 1995 roku ma powstawać 40–50 tys. mieszkań lokatorskich rocznie. Likwidacja KFM w 2009 roku zaciemnia dodatkowo przyszłość budownictwa i programu tbs oraz spółdzielczości lokatorskiej⁷. Jest symbolem niepewnej przyszłości całego społecznego budownictwa w Polsce. Mnoży ponadto większe zagrożenia dotyczące statusu i rozwoju mieszkalnictwa społecznego w okresie kryzysu finansowo-ekonomicznego o światowym oddziaływaniu, nieomijającego naszego państwa.

Doniosłe społeczne znaczenie mieszkalnictwa uzasadnia mówienie o miejscu polityki mieszkaniowej w polityce społecznej oraz miejscu polityki społecznej w polityce mieszkaniowej (Supińska 2005, s. 9–17). Poza tym stwierdza się — co podkreśla wybuch kryzysu — że im bardziej dogłębna jest analiza związków między niepełnym zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych a perturbacjami społeczno-ekonomicznymi, tym lepsze są argumenty za programami dofinansowywania mieszkalnictwa ze środków publicznych w celu udostępniania mieszkań dla gorzej sytuowanych grup społeczeństwa (Supińska, Szewczyk 2009, s. 1–4). Przedkładane opracowanie mówi o jednym z aspektów miejsca polityki społecznej w polityce mieszkaniowej wynikającego z kierunków wydatkowania środków budżetu państwa polskiego na budownictwo społeczne i ich efektów. Przebieg transfor-

⁵ Fundusz tworzony jest także z gwarantowanych i poręczanych przez Skarb Państwa pożyczek od międzynarodowych instytucji finansowych oraz z mających niewielkie znaczenie spłat kredytów udzielanych tbs i spółdzielczości lokatorskiej. Źródłem finansowania inwestycji mieszkaniowych kredytowanych przez KFM są poza tym nienależące do Funduszu aktywa gmin, środki własne inwestorów oraz tak zwane wpłaty partycypacyjne osób fizycznych.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków, DzU 2000 r. Nr 62 z późn. zm. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków, DzU 2000 Nr 62 z późn. zm. (DzU 2004 r. Nr 86).

⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw, DzU 2009 Nr 65.

macji w Polsce, w tym zmiany systemowe, poświadczają przy tym negatywne sprzężenie niedostatecznego zaspokajania społecznych potrzeb mieszkaniowych i narastaniem ogólnych problemów społeczno-ekonomicznych.

Celem opracowania jest retrospektywna analiza wydatków budżetu państwa na budownictwo społeczne na tle jego rozmiarów i proporcji, prowadzona w poszukiwaniu roli środków oraz efektów działalności Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz dalszych perspektyw mieszkalnictwa społecznego w Polsce lat transformacji. W analizie przytaczane są dostępne dane liczbowe z różnych źródeł, mające niekiedy różny zakres przedmiotowy. Przy jakże zmiennej stopie inflacji w okresie transformacji, nie satysfakcjonują dane w cenach bieżących przedstawiane w materiałach źródłowych. Okoliczności te decydują o uwzględnieniu w analizie przede wszystkim liczb względnych i tendencji rozwojowych.

Poza analizą dostępnych systematycznych danych liczbowych pozostaje kwestia dostarczania mieszkań socjalnych. Istotniejsze działania w tym zakresie podjęto dopiero od 2004 roku⁸. Fragmentaryczne dane wskazują, że w okresie 2000–2005 wydatki budżetowe na budownictwo socjalne — sumowane w historycznych cenach bieżących — stanowią 54 mln zł w latach 2000–2005, w latach 2006–2007 — 98 mln zł, a w latach 2008–2009 już mniej — 70 mln zł (*Główne cele i kierunki...*, 2011, s. 10). W ramach pilotażowego programu⁹, Bank Gospodarstwa Krajowego udziela wsparcia na utworzenie 5 tys. takich lokali socjalnych, co stanowi 62% zgłoszonych potrzeb. Wsparcie finansowe udzielane gminom z budżetu jest zatem niewystarczające. W latach 2004–2006 BGK wypłacił 83 mln zł, natomiast sygnalizowane przez gminy zapotrzebowanie wynosiło 151 mln zł. Podczas wykonywania programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego w latach 2007–2010¹⁰ powstało 3 tys. lokali socjalnych. Jest to bardzo niski stopień realizacji programu zakładającego powstanie 46 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych. W rzeczywistości buduje się w tym czasie 8% planowanych lokali. W latach 2007–2009 na dofinansowanie tych programów przekazuje się z budżetu państwa 138 mln zł, a w 2010 roku poniżej planowanych 20 mln zł. Wielkości te odbiegają znacznie od wsparcia założonego w skorygowanej prognozie rządu (w latach 2009–2013 dopłaty mają wynieść 1,1 mld zł) [*Informacja o wynikach kontroli...*, 2011, s. 6–13, 19–25).

Obserwuje się poza tym skłonność części gmin do tworzenia substandardu socjalnego, sprzecznego z dzisiejszą potrzebą mieszkań spełniających minimalne wymagania użytkowe, lecz o socjalnych warunkach najmu. Istnieją również znacznie ogólniejsze sygnalizowane

⁸ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2004 Nr 145; Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2005 Nr 150; Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2006 Nr 251.

⁹ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2004 Nr 145.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2006 Nr 251.

w opracowaniu przyczyny, dla których trudno mówić o racjonalnych długookresowych perspektywach budowania mieszkań uznawanych za socjalne.

Wydatki budżetowe — rola Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

Przeznaczanie wydatków budżetu na sferę mieszkaniową w latach 1991–2009 świadczy o znacznej nietrwałości form państwowego wspomaganie rozwoju mieszkalnictwa w Polsce. Poza środkami przeznaczanymi na KFM (lata 1995–2009), w całym okresie utrzymują się tylko wydatki na wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz refundację premii gwarancyjnych. Budżet do 2003 roku dofinansowuje dodatki mieszkaniowe, co następnie przerzucone jest na gminy. Do 1998 roku dotuje także spółdzielnie mieszkaniowe, a w latach 1994–1998 wypłaca rekompensaty dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych. Od 1999 roku łoży środki na Fundusz Termomodernizacji. W latach 1999–2009 dopłaca do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi. Uczestniczy także w latach 1993–1999 w tworzeniu Funduszu Hipotecznego, a od 2003 roku finansuje fundusz dopłat. Ponadto w latach 1993–1998 dotuje gminy w zakresie uzbrajania terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Inne wydatki budżetu na sferę mieszkaniową mają charakter epizodyczny (np. umorzenie kredytów mieszkaniowych, dotowanie termomodernizacji zasobu spółdzielczego, dotacje dla sprzedawców ciepła dostarczających je gestorom zasobów mieszkaniowych).

Wolnorynkowe uwolnienie cen i hiperinflacja na początku transformacji systemowej w Polsce, bardzo wysoka inflacja w pierwszych jej latach utrudniają istotnie przeznaczanie środków finansowych na nisko rentowne budownictwo i utrzymanie społecznego zasobu mieszkaniowego. Istotnym wyznacznikiem ogólnych perturbacji w tym zakresie przejawiających się w sferze budżetowej i na rynku mieszkaniowym jest 7-krotny w latach 1991–2005 wzrost cen budownictwa wielorodzinnego, podążający za wskaźnikiem inflacji (Korniłowicz, Żelawski 2007, s. 35).

Tylko około 30% wydatków budżetu centralnego przeznacza się w latach 90. na wspieranie budownictwa mieszkaniowego, z czego 15% czynszowego, a 70% kieruje się na obsługę zaległych zobowiązań państwa (Dominiak 1999, s. 27–38), zobowiązań wynikających głównie z tytułu oszczędzania na cele mieszkaniowe przed 1989 rokiem oraz spłaty kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Część środków budżetowych przeznaczanych na mieszkalnictwo wspiera początkowo działalność eksploatacyjną spółdzielni mieszkaniowych. Udział wydatków na ten cel zmniejsza się do 1998 roku, w którym wspomaganie spółdzielni zostaje wstrzymane.

Większość wydatków (60%) pochłaniają nadal mieszkaniowe zobowiązania państwa niewpływające na wzrost budownictwa społecznego (wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych i refundacja premii gwarancyjnych). Na KFM oraz na Fundusz Dopłat, z którego finansowany był program „Rodzina na Swoim”, a także program budownictwa socjalnego przeznaczono łącznie 28% ogólnych mieszkaniowych środków budżetowych. Pozostałe 12% środków przekazano na Fundusz Termomodernizacji i remonty zasobu mieszkaniowego. Środki budżetowe kierowane są w latach transformacji zazwyczaj — poza finan-

sowaniem tbs i spółdzielczości mieszkaniowej — na popieranie przez państwo własności prywatnej mieszkań i ludności o wyższych dochodach. Tak działał między innymi od 2001 roku program „własne mieszkanie” oparty na dopłatach budżetu państwa do oprocentowania kredytów hipotecznych, a także jego pochodne¹¹. Podobne cele miał wprowadzony w zamian w 2006 roku wspomniany już program „Rodzina na Swoim” mający pomóc małżeństwom, a następnie, po korekcie, także osobom samotnie wychowującym dzieci (do 25 lat), w nabyciu dotowanego przez osiem pierwszych lat spłaty kredytu (do 50% wysokości odsetek) na pierwsze własne mieszkanie (do 75 m² p.u.) lub dom jednorodzinny (do 140 m² p.u.)¹².

Udział mieszkalnictwa w wydatkach budżetu państwa wykazuje tendencje spadkowe z 5,1% w 1991 roku do 1,7% w 2000 roku (Korniłowicz, Żelawski 2007, s. 31–32). Obniża się następnie znacznie z 2,2% w 2001 roku do 0,4% w 2009 roku¹³. W relacji do PKB wydatki budżetu na mieszkalnictwo obniżają się natomiast z 2,0% w 1992 roku do 0,1% w latach 2004–2009 roku. Wydatki bezpośrednie budżetu państwa na mieszkalnictwo (poza mieszkaniowymi wydatkami MON i MSW stanowiącymi około 10% środków na cywilne cele mieszkaniowe) wzrastają nominalnie w cenach bieżących w stosunku do stanu z 1995 roku tylko w latach 1996–1997 oraz 2001. Później zaznacza się tendencja do ich dużego spadku. W 2009 roku na mieszkalnictwo przeznaczono z budżetu 915 mln zł, to znaczy o 10% mniej niż w 2008 roku. Stanowi to zaledwie 33% wielkości z 1995 roku oraz 23% w porównaniu z najlepszym pod tym względem 2001 rokiem.

Środki budżetowe wydatkowane na KFM, będące podstawą budownictwa społecznego, charakteryzują się w latach 1995–2009 znacznymi rocznymi wahaniami nominalnej wielkości. Są większe od szczególnie niskiego początkowego stanu z 1995 roku 8 razy w latach 2002 i 2004 i tylko 1,5 raza w najgorszym 2009 roku. Bardziej miarodajne dane

¹¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie, DzU 2001 Nr 74; Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, DzU 2002 Nr 230; Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU 2002 Nr 127; Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, DzU 2005 Nr 94.

¹² Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2006 Nr 183. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie ogólnych warunków umów dotyczących dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych oraz zakresu okresowych informacji o udzielanych dopłatach, DzU 2006 Nr 221. Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2007 Nr 136. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2008 Nr 223.

¹³ Korniłowicz, Żelawski 2007, s. 31–32. Istotny spadek wydatków budżetowych na mieszkalnictwo w 2004 roku spowodowany był przede wszystkim zmianą zasad finansowania dodatków mieszkaniowych (dotacje budżetu centralnego na ten cel wyniosły 550 mln zł w 2003 r.). Od 1 stycznia 2004 roku wszystkie koszty dodatków mieszkaniowych obciążają budżety gmin. Zob. *Informacje o mieszkalnictwie...*, 2005, s. 31 i 93.

o kształtowaniu się udziału środków przeznaczanych na KFM w ogólnych mieszkaniowych wydatkach budżetowych wskazują zmienność tej proporcji w granicach 6–10% w latach 1996–2001. Następuje potem skokowy wzrost z 6% w 2001 roku do 22% w 2002 i 39% w 2004 roku oraz równie gwałtowny spadek do 19% w 2005 roku. Po ponownym nagłym podniesieniu się do 34% w latach 2006–2007, udział KFM w ogólnych mieszkaniowych wydatkach budżetowych maleje w roku 2009 do 16%.

Zmienności kierunków budżetowego wspomagania mieszkalnictwa w Polsce towarzyszyły zatem w latach 1995–2009 znaczne fluktuacje skali, dynamiki i proporcji wydatków budżetowych na mieszkalnictwo, w tym na KFM. Rok 2009 jest przy tym wyraźnie najgorszy pod względem kształtowania się analizowanych wielkości (zob. tabele 1 i 2).

Budownictwo i przekształcenia społecznego zasobu mieszkaniowego

W latach 1991–2010 rozmiary budownictwa mieszkaniowego ogółem wahają się w Polsce, poza nietypowym rokiem 2003¹⁴, od 62 tys. w 1996 do 165 tys. mieszkań w roku 2008. Spadają do 63 tys. mieszkań w 1996 roku, a następnie powiększają się do 106 tys. w 2001 roku. Wykazują następnie znaczne zmiany (2010 r. — 136 tys.) [*Rocznik statystyczny...*, 2010; *Informacja o sytuacji...*, 2011]. W zasadzie zanika budownictwo dla ludności ubogiej i bezdomnej. Marginalizacji ulega budownictwo zakładów pracy w kierunku zaprzestania realizacji w wymiarze uchwytym przez statystykę w dającej się przewidzieć przyszłości. Efekty działania tbs oraz spółdzielni, zwłaszcza korzystających z kredytów KFM, a także gmin, decydują o kształtowaniu się liczby mieszkań o tak zwanym umiarkowanym czynszu i przekształceniach tak rozumianego społecznego zasobu mieszkaniowego. Gminy uczestniczą w realizacji mieszkań tbs przede wszystkim jako właściciele (70–80%), a także współwłaściciele tych towarzystw (ok. 10%) z prywatnymi podmiotami prawnymi (firmami budowlanymi i deweloperami) lub osobami fizycznymi¹⁵.

Gminy przekazują również niekiedy spółdzielniom, w tym korzystającym ze środków KFM, grunty w wieczyste użytkowanie. W 1996 roku oddane zostają do użytku pierwsze mieszkania zrealizowane przez tbs. W latach 1996–2001 obserwuje się wzrost liczby takich mieszkań. W 2001 roku oddanych jest do użytku najwięcej społecznych mieszkań czynszowych wykazywanych w statystyce GUS (6,8 tys.), tworzących 6,2% budownictwa mieszkaniowego ogółem. W latach następnych budownictwo tbs wykazuje różnokierunkowe zmiany rozmiarów: od 4,7 tys. w 2002 roku do 7,2 tys. w 2004 roku, kiedy stanowi 7% budownictwa ogółem. Budownictwo tbs to jednak w 2010 roku tylko 3,3 tys., co oznacza 2% ogółu mieszkań przekazanych do użytku. W 2009 roku rejestruje się 79 tys. mieszkań w zasobie tbs (*Gospodarka mieszkaniowa...*, 2010). Na skutek zaangażowania niedosta-

¹⁴ Znaczne zwiększenie wykazanego wówczas w statystyce budownictwa do 163 tys. związane jest z przewidywanymi obostrzeniami prawa budowlanego i legalizowaniem w 2003 roku lokali zamieszkałych — przede wszystkim w domach jednorodzinnych. Zob. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU 2003 Nr 30.

¹⁵ Po początkowym większym zainteresowaniu partycypacją finansową, gminy poprzestawać zaczęły jednak na wnoszeniu terenów na pod budownictwo tbs. Zob. Kornilowicz 2005, s. 48–53.

tecznych środków z budżetu centralnego budownictwo tbs jest dostępne przede wszystkim dla warstwy średniej.

Liczba mieszkań budowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe niemal w całym okresie transformacji systematycznie spada. W 1992 roku oddanych jest do użytku najwięcej mieszkań spółdzielczych — 84,3 tys. (64,3% budownictwa ogółem). W latach następnych, niewielki wzrost budownictwa spółdzielczego występuje w zasadzie tylko w latach 1997–1999 z 24,6 tys. w 1996 r. do 27,5 tys. Budownictwo spółdzielcze spada ostatecznie do 5,1 tys. mieszkań w 2010 roku (4% budownictwa ogółem), z czego 1% stanowią mieszkania lokatorskie finansowane z środków KFM. Pomimo działalności KFM, zaprzestaje się zatem udzielania pomocy spółdzielczości mieszkaniowej w skali adekwatnej do społecznego zapotrzebowania na tego typu budownictwo. Spółdzielczość zmuszona jest do odejścia od budowy mieszkań lokatorskich. Zdecydowana większość inwestujących spółdzielni niekorzystających z kredytów KFM na budownictwo lokatorskie staje się w praktyce deweloperami.

W latach transformacji liczba mieszkań spółdzielczych rośnie z 2,7 mln do 3,4 mln w latach 2000–2006, zmniejszając się do 2,6 mln na początku 2010 roku. Spadek spowodowany jest wprowadzeniem w 2007 roku ustawowej możliwości przekształcania mieszkań spółdzielczych we własność indywidualną. Udział spółdzielczości w zasobie mieszkaniowym ogółem wynosi w 1989 roku 24%, 26% w 2006 i 20% na początku roku 2010. Około 1,6 mln spółdzielczych mieszkań lokatorskich w 1990 roku stanowi maksymalną, osiągniętą dotychczas, wielkość zasobu tych lokali w Polsce, utrzymującą się na analogicznym poziomie w latach 1991–1993. Od 1994 roku wielkość zasobu lokatorskiego spada do 0,7 mln mieszkań w 2007 roku, co składa się na 22% spółdzielczych mieszkań ogółem i 5% zasobu mieszkaniowego w Polsce. W roku tym jest zatem 2,5 mln mieszkań własnościowych wyznaczających 88% zasobu spółdzielczego i 19% ogółem w Polsce. W latach 2008–2009 liczba spółdzielczych mieszkań własnościowych zmniejszyła się o 0,8 mln, do 1,7 mln, lokatorskich natomiast — o 0,5 mln, do 170 tys. Udział tych mieszkań w zasobie spółdzielczym spada więc odpowiednio o 14 i 15 punktów. Mieszkania własnościowe stanowią 13%, a lokatorskie bliską zeru proporcję w stosunku do zasobu ogółem w Polsce na początku 2010 roku (Cesarski 2011, s. 25–45).

Rozmiary budownictwa komunalnego, które winno zaspokajać znaczącą część społecznego zapotrzebowania na mieszkania, zmieniają się od 1,8 tys. w latach 2000 i 2004 do 4,6 tys. w 1993 roku. W 2009 roku wybudowanych zostaje 3,4 tys. mieszkań (3% budownictwa ogółem). Mieszkania komunalne stanowią niewielki udział w strukturze mieszkań oddanych do użytku w okresie transformacji. Udział tych mieszkań nie przekracza 5% ogółu budowanych mieszkań, co potwierdza alarmujący stan kształtowania wielkości i proporcji budownictwa przeznaczonego na wynajem dla ludności o umiarkowanych i niskich dochodach. Polityka odgórnego forsowania prywatyzacji zasobu komunalnego opiera się na założeniu, że własność wywołuje większą troskę właścicieli o mieszkania, co wpływa na poprawę utrzymania zasobu. W praktyce służy próbom doraźnego przeciwdziałania strukturalnemu niedoborowi środków budżetowych gmin. Mieszkania komunalne wyprzedawane są zatem za około 10% ich rynkowej ceny. Gminy odnoszą w ten sposób krótko-

okresowe korzyści ekonomiczne związane przede wszystkim z mniejszymi wydatkami na utrzymanie zasobu komunalnego. Prywatyzacja taka dotyczy jednak na ogół mieszkań najlepszych, w budynkach o stosunkowo niewielkich potrzebach remontowo-modernizacyjnych. Środki z wyprzedaży mieszkań, szacowane po 1989 roku na ponad 7 mld zł, zasiliły budżety gmin i zazwyczaj nie wpłynęły bezpośrednio na poprawę utrzymania pozostałego w sektorze komunalnym znacznie zużytego zasobu mieszkaniowego.

Prywatyzacja publicznego zasobu mieszkaniowego, premiując bogatszych, jest jednak wątpliwa społecznie. Wyprowadzając dochody ze sprzedaży lokali poza gospodarke mieszkaniową gminy, działania prywatyzacyjne zakreślają granice swego oddziaływania. Ten sposób promowania sektora prywatnego wypacza formę zamieszkiwania za umiarkowany czynsz. Czyni z części mieszkań komunalnych jednostronny instrument zaspokajania najpilniejszych potrzeb mieszkaniowych, w tym socjalnych. W dłuższym okresie może to znacznie utrudnić prowadzenie prawidłowej polityki mieszkaniowej przez gminy. Wyprzedaż najlepszych mieszkań komunalnych pogarsza strukturę wieku tego zasobu. Zasób mieszkań w budynkach stanowiących własność gmin pochodzi w 67% sprzed 1944 roku, w tym w 43% sprzed roku 1918. W 2009 roku we władaniu gmin (w budynkach stanowiących ich własność i współwłasność) było 1,1 mln mieszkań — 8% wszystkich mieszkań w Polsce. Liczba mieszkań socjalnych w zasobie będącym własnością gmin w 2009 roku stanowiła natomiast tylko 61 tys. (*Gospodarka mieszkaniowa...*, 2010). Likwidowanie po 1989 roku wielu państwowych zakładów pracy lub pozbywanie się przez nie lokali zaspokajających przedtem część potrzeb mieszkaniowych szeregowych pracowników powoduje przejmowanie mieszkań przez inne podmioty. Wiele mieszkań zakładowych sprywatyzowano, inne przejęły gminy lub Skarb Państwa. W wyniku tych zmian między latami 1988 i 2009 liczba tych mieszkań spadła 10-krotnie, do 132 tys.

W latach transformacji prywatyzuje się około 900 tys. mieszkań komunalnych i prawie 600 tys. mieszkań zakładowych. Do 2009 roku w miastach pozostaje około 48% zasobu mieszkań komunalnych, w tym w 2009 3% lokali (w roku poprzednim 5%) [*Informacja o mieszkalnictwie...*, 2010, s. 11]. W ostatnich latach w związku ze zmniejszającą się liczbą mieszkań o wyższym standardzie w tym zasobie, poziom prywatyzacji szacuje się na niższy o 25–30%. Bonifikaty przy sprzedaży mieszkań dla najemców kształtują się z reguły na poziomie od 80–95% ich wartości rynkowej. Potwierdza to kruche ekonomiczne podstawy tego przedsięwzięcia.

Kredyty mieszkaniowe i efekty działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

Zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie KFM rośnie przez pierwsze siedem lat, jednakże coraz słabiej. Pieniężna wielkość kredytów powiększa się w cenach bieżących z 1,3 mln zł w 1995 do 912 mld zł w 2001 roku. W roku tym stanowi 15% wszystkich środków wypłaconych z KFM na społeczne budownictwo mieszkaniowe, w tym 13% na tbs i 22% na spółdzielczość lokatorską. Wielkość kredytów utrzymuje się na podobnym poziomie tylko w dwóch następnych latach. W latach 1996–2001 środki wydatkowane na

kredytowanie tbs są 2–2,5 raza większe od przekazywanych do spółdzielni budujących mieszkania lokatorskie. Wzrastają w przypadku tbs do 655 mln zł w 2001 roku, a od 2003 (689 mln zł) spadają do 174 mln zł (2009). Środki wspomagające spółdzielczość lokatorską osiągają najwyższy pułap 258 mln zł w 2001 roku, po czym gwałtownie obniżają się do 6,5 mln zł w 2009. W latach 1995–2010 łączna wielkość kredytów KFM na społeczne budownictwo mieszkaniowe — sumowana w historycznych cenach bieżących — wynosi 6,1 bln zł, z czego 80% przypada tbs (zob. tabelę 3).

Kredyty KFM wydatkowane są na mieszkania poddane standaryzacji powierzchni użytkowej w stosunku do reszty budownictwa mieszkaniowego podlegającej po 1989 roku tylko ograniczeniom prawa budowlanego oraz innych ogólnych przepisów. Wraz z transformacją systemową uchylony jest bowiem standard budownictwa wielorodzinnego dla ludności nierolniczej z 1974 roku, wprowadzony w miejsce normatywu z 1959 roku (Andrzejewski 1987, s. 357–364). Minimalna powierzchnia użytkowa mieszkań określona standardami z lat 1959 i 1974 zestawiona z przyjętymi normami dotyczącymi budownictwa tbs i spółdzielni lokatorskich¹⁶ wykazuje powolność zmian. Stosunkowo największy wzrost minimalnej powierzchni użytkowej wykazują mieszkania przeznaczone dla 5–7 osób. Standard powierzchniowy tej grupy mieszkań sytuuje lokale kredytowane z KFM między normami z lat 1959 i 1974. Powierzchnia mieszkań jedno- i trzyosobowych jest równa normie z 1974 roku. Jedynie mieszkania projektowane dla 3 osób muszą mieć w tbs i spółdzielniach lokatorskich większą minimalną powierzchnię użytkową, niż nakazywały normy z roku 1974. Ogólnie jednak standardy z 1974 i 2000 roku są w tym zakresie porównywalne. Minimalna powierzchnia użytkowa przypadająca na osobę w mieszkaniach 5–7-osobowych powstających przy udziale kredytów KFM jest mniejsza niż normatywna w 1974 roku. Taka sama w przypadku mieszkań jedno- i trzyosobowych, większa natomiast dla lokali dwu- i czteroosobowych. Najwięcej mieszkań realizowanych przez tbs i spółdzielnie lokatorskie przeznaczonych jest dla gospodarstw trzyosobowych, następnie dwu- i czteroosobowych¹⁷.

W latach 1995–2010 tbs i spółdzielnie zaciągające kredyty z KFM oddały do użytku ponad 90 tys. mieszkań, w tym ponad 74 tys. w formule tbs. Początkowej dynamice akcji kredytowej odpowiada — według danych Banku Gospodarstwa Krajowego — wzrost liczby wybudowanych mieszkań z 24 w 1995 do 11,8 tys. w roku 2001. Powstaje w tym czasie 20 tys. mieszkań w formule tbs i prawie 8 tys. spółdzielczych. Po 2001 roku wraz ze znacznym obniżaniem się skali kredytów udzielanych przez KFM, liczba mieszkań przekazywanych do użytku wykazuje — zbliżając się jeszcze do niemal 11 tys. w 2003 roku

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków, DzU 2000 Nr 62 z późn. zm. (DzU 2004 r. Nr 86).

¹⁷ Cesarski 2005, s. 30–47. Podczas spisu w 2002 roku w strukturze wielkości zasobu tbs (36 tys. mieszkań), po 18% lokali miało 30–39 m² i 40–49 m² p. u. natomiast 17% — 60–79 m². Powierzchnia użytkowa 15% mieszkań to 50–59 m², a 12% lokali wykazywało poniżej 39 m² p.u. W sumie wielkość 80% mieszkań tbs nie przekraczała w 2002 roku 79 m² p.u. Zob. *Mieszkania*, 2003.

— malejący trend do poziomu 3 tys. w roku 2010. W latach 2002–2010 oddano 63 tys. mieszkań, w tym 54 tys. przez tbs. W 2010 liczba wybudowanych mieszkań (3 tys.) jest wyższa tylko od uzyskiwanej w trzech pierwszych latach (1996–1998) istnienia efektów rzeczowych KFM (zob. tabelę 5).

Przyszłość mieszkalnictwa społecznego — niewiadome kryzysu

Między „NSP 1988” a „NSP 2002” statystyczny deficyt mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych zwiększa się o jedną czwartą — z 1,3 mln do 1,6 mln (*Raport z wyników...*, 2003). Obecnie oceniany jest na 1,4–1,8 mln mieszkań, co zweryfikują wyniki „NSP 2011”. Polsce daleko jeszcze do pokonania owego mieszkaniowego proggu nowoczesnego rozwoju cywilizacyjnego w postaci likwidacji tego deficytu. Deficyt pogłębia się przy regresie rozmiarów budownictwa mieszkaniowego, z którym współwystępują niejednoznaczne uwarunkowania kształtowania się liczby, wielkości i struktury gospodarstw domowych. Trudna sytuacja społeczno-gospodarcza po 1989 roku, niepewność ekonomicznych warunków bytu wpływają — podobnie jak podczas systemowego kryzysu lat 80. — na obniżenie częstości ujawniania się potencjalnych gospodarstw domowych i zmniejszenie nacisku na samodzielne mieszkania. Rynekowa rywalizacja społeczno-gospodarcza sprzyja późniejszemu zakładaniu rodzin przez młode pokolenie, spadkowi wielkości gospodarstw domowych, przyspieszając tworzenie gospodarstw jednoosobowych, rodzin niepełnych itp., co zwiększa potrzeby mieszkaniowe.

Likwidacji KFM powodującej doraźne, niewielkie oszczędności budżetowe nie towarzyszy powołanie równoważnej instytucji finansowego wsparcia budownictwa społecznego. Aktywa netto zlikwidowanego KFM zwiększają fundusz statutowy BGK. Jako długoterminowe kredyty nie wzmacniają bieżących możliwości banku i budżetu państwa w zakresie innych potencjalnych form finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego. Mimo, że BGK ma utrzymać obsługę udzielonych kredytów, rośnie niepewność możliwości finansowania podjętych inicjatyw tbs w postaci udzielonych promes kredytów i kwalifikacji na konkretne inwestycje. Pojawia się kwestia wzrostu wartości budynków mieszkalnych powstałych przy dominującym udziale KFM i jej podziału między podmioty, które uczestniczyły w finansowaniu zrealizowanych inwestycji, w tym gminy, które dały grunty pod inwestycje tbs. Zakłócone zostają plany gmin w zakresie zaspokajania społecznych potrzeb mieszkaniowych. Zmniejszanie, zwłaszcza od 2001 roku środków budżetowych na budownictwo odbierane jest przez gminy jako dalsze powiększanie ich odpowiedzialności za odziedziczone sprzed 1989 roku oraz obecne zaniedbania rządowej polityki mieszkaniowej.

Przedstawiane od 2009 roku rządowe propozycje kierunków reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce dostosowują je do wymogów rynku i rezydualnego („pozostałościowego”) modelu mieszkalnictwa społecznego, ku któremu podąża Europa Zachodnia. Enigmatycznie przedstawiana jest przyszłość społecznego budownictwa lokatorskiego *sensu stricto*. Przewiduje się natomiast umożliwienie tbs i spółdzielniom sprzedaży zasobu wybudowanego ze środków KFM zajmującym je lokatorom, by uzyskane środki przerna-

czyć w pierwszej kolejności na spłatę kredytów BGK. Brakuje jednak jasnych deklaracji o przyszłym ich wykorzystaniu na budżetowe wspieranie czynszowego lokatorskiego budownictwa społecznego. Środki ze sprzedaży spółdzielczego zasobu lokatorskiego podlegać mają innym obowiązującym przepisom. W ramach przewidzianej instytucji najmu z docelowym wykupem lokalu lokator ma uczestniczyć w kosztach budowy mieszkania poprzez tak zwaną partycypację i płacony czynsz, a po upływie czasu określonego w umowie z inwestorem (publicznym lub prywatnym) — stać się właścicielem mieszkania. Zainteresowani dochodzeniem do własności mieszkaniowej uformują wraz z inwestorami „społeczne grupy mieszkaniowe”, które zastępować będą wstrzymany w 2012 roku i wygaszany do roku 2020 program „Rodzina na swoim”. Propozycje te i inne, świadczące o złożoności i doraźnym charakterze przepisów prawa w tym zakresie, nie służą długookresowemu zwiększaniu dostępności społecznych mieszkań czynszowych dla znacznej części społeczeństwa polskiego¹⁸.

Rozprzestrzeniający się w skali światowej kryzys finansowo-gospodarczy wywołuje ponadto pytania o szerszej pojętą przyszłość mieszkalnictwa społecznego w Polsce. Pytania związane nie tyle z tendencjami globalnymi, ile z kryzysowymi niewiadomymi w tym zakresie. Pytania takie nie znajdują dziś satysfakcjonującej odpowiedzi. Kryzysowe zjawiska społeczno-gospodarcze czynią bowiem znacznie mniej wiarygodnymi nawet tradycyjnie stosunkowo pewne prognozy demograficzne oparte na ludnościowych zależnościach typu autonomicznego. Zależnościach stanowiących niezbędną podstawę szerszej zakrojonych programów budownictwa społecznego i związanych z tym wydatków budżetowych. Podstawową niewiadomą jest przyszła aktywność gospodarcza, oddziałująca, zwłaszcza w systemach wolnorynkowych, w sposób bezpośredni na kształt procesów demograficznych, dochodów i wydatków budżetowych oraz w konsekwencji społeczne oblicze sytuacji mieszkaniowej.

Mówienie o przyszłości mieszkalnictwa społecznego w Polsce, uczestniczącej bezpośrednio po 1989 roku w mechanizmie globalnej gospodarki rynkowej oparte może być przede wszystkim na odziedziczonych strukturalnych wyzwaniach w tym zakresie. Przejawiają się one w wykształconej postaci w najbliższej nam Europie Zachodniej. Wyzwania te umiejscawiają mieszkalnictwo społeczne w kręgu rynkowych niemożności.

W okresie powojennej koniunktury interwencjonizm państwowy decydował w Europie Zachodniej o tym, że uzyskanie dotowanego mieszkania stawało się szansą poprawy warunków życia i statusu społecznego. Uwalniane od lat 70. mechanizmy rynku czynią natomiast tam (a także w Polsce po 1989 roku) zamieszkiwanie w zasobie społecznym, zwłaszcza typu socjalnego, dowodem rzekomej nieudolności i deprywacji potrzeb.

Mechanizmy rynku niweczą szersze uzasadnienia społeczno-gospodarcze mieszkalnictwa społecznego, sprowadzając je poprzez prywatyzację zasobu publicznego w dużej mierze do mieszkań socjalnych. Uzależnienie od socjalnej opieki mieszkaniowej oka-

¹⁸ *Podstawowe propozycje rozwiązań...*, 2009, s. 3–5. *Kierunki reformy systemu budownictwa...*, 2009, s. 3–6; *Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych...*, 2010, s. 32–111; *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 15–56.

zuję się argumentem przeciwko mieszkalnictwu społecznemu. Perspektywiczna racjonalność budowania mieszkań socjalnych jest zatem podważana. Jednak zgodnie z modelem rezydualnym mieszkania socjalne mają zastępować budownictwo społeczne do nieokreślonego przyszłego lepszego rozwoju sektora prywatnego. Ma być tak do nie umiejscowionego w przyszłości czasu, gdy działalność sektora prywatnego umożliwi zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w masowej społecznej skali bez udziału środków publicznych.

W Polsce odchodzącej od zakładanej na początku transformacji *społecznej gospodarki rynkowej* wolny rynek staje się główną instytucją mieszkaniową, spychając, wobec braku interwencji państwa, główny ciężar zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na rodziny i gospodarstwa domowe. Tymczasem w Europie Zachodniej, tradycyjny w państwach jej południowych obrzeży, model mieszkaniowy, oparty na samopomocy rozbudowanej hierarchicznej rodziny (Judith 2006, s. 251–277), poddany został w latach 90. szerszemu oddziaływaniu rynku i państwa. Wpływa to na znacznie większą niż w Polsce poprawę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W państwach rozwiniętej północnej części Europy Zachodniej, najlepiej łączących działanie państwa i rynku, stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest najwyższy. W większości tych państw interwencja mieszkaniowa spada w latach 90., jednak nadal stanowi wraz z rynkiem podstawę najlepszych wyników mieszkaniowych (Norris, Domański 2009, s. 385–407).

Rozwój mieszkaniowych rozwiązań rynkowych w Europie Zachodniej i w Polsce nabiera nowej wymowy w świetle kryzysu finansowo-gospodarczego bezpośrednio spowodowanego nadużywaniem przez lata kredytu hipotecznego w celu promowania własności mieszkaniowej w rozwiniętych państwach kapitalistycznych (Cesarski 2009, s. 277–296). Kryzys kwestionuje zakorzenione w tradycyjnej gospodarce rynkowej poczucie stabilizacji związane z własnością nieruchomości mieszkaniowej. Posiadanie domu lub mieszkania może być bowiem źródłem znacznych kłopotów finansowych, a nawet utraty nieruchomości (*Property is widely...*, 2011). Jest to istotny sygnał wyczerpywania się możliwości rozwoju cywilizacyjnego opartego na paradygmacie wzrostu gospodarczego kształtowanego przez mechanizmy rynkowe.

Prognoza GUS przewiduje zmniejszanie się liczby ludności w Polsce do 36 mln w 2035 roku (*Prognoza ludności...*, 2009). Zwiększać potrzeby mieszkaniowe będzie jednak wzrost liczby gospodarstw domowych do 14,8 mln, w tym jednoosobowych i innych nietypowych (np. bez dzieci), oraz spadek przeciętnej wielkości gospodarstwa. Prognoza GUS, a także przewidywania Eurostatu (*Population projections 2010–2060*, 2011, s. 1–4; Lanzieri 2011, s. 1–11), wskazują na szybkie starzenie się społeczeństwa polskiego (Strzelecki 2003; Ptak-Chmielewska 2004, s. 7–31). Przepowiadają kontynuację procesów demograficznych występujących w Polsce i w rozwiniętych państwach Europy Zachodniej. Nasilenie procesów starzenia się społeczeństwa polskiego ma być przy tym na ogół większe niż w tych państwach. Doprowadzi to do ukształtowania się w Polsce groźniejszej w aspekcie społeczno-gospodarczym struktury wieku ludności od prognozowanej w większości państw Europy Zachodniej.

Powojenne upodobnianie się przebiegu procesów demograficznych w państwach Europy Zachodniej i Polsce staje się szczególnie czytelne po 1989 roku. Zachodzi podczas panowania *paradygmatu wzrostu gospodarczego* w całej cywilizacji zachodniej. Paradygmatu obowiązującego w okresie *prosperity* i rozkwitu „państwa opiekuńczego”, prowadzącego następnie do zawężania od lat 70. — w myśl powracającego liberalizmu — społecznych celów rozwoju gospodarczego. Paradygmatu przejawiającego się także w, zdawałoby się odmiennym, ustroju tak zwanego socjalizmu realnego. Powodującego w powojennej Polsce odkładanie korzystania z owoców wzrostu ekonomicznego w oddalającą się ciągle przyszłość w imię aktualnej akumulacji — jak w początkowym okresie rozwoju kapitalizmu.

Gwałtowne starzenie się społeczeństw Europy Zachodniej i Polski jest efektem tego paradygmatu, który paradoksalnie podcina dalszy wzrost ekonomiczny. Wpływa na zwiększanie się potrzeb mieszkaniowych. Taka formuła konwergencji skazuje Polskę, niezależnie od przeszłej polityki mieszkaniowej, na pogarszanie się wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań nadrabiania opóźnień w kształtowaniu społecznego wymiaru sytuacji mieszkaniowej. Uszczupli w nadchodzących latach i dekadach możliwości budżetu państwa w zakresie redukcji ilościowego deficytu mieszkań jako istotnego wyznacznika nowoczesnego rozwoju Polski.

Likwidacja w 2009 roku Krajowego Funduszu Mieszkaniowego — stanowiącego formę budżetowego dotowania budownictwa społecznego — jest symbolem jego niepewnej przyszłości. Rozprzestrzeniający się w skali światowej kryzys finansowo-gospodarczy wywołuje ponadto pytania o szerszej pojętą przyszłość mieszkalnictwa społecznego w Polsce.

W Polsce lat transformacji te groźne perspektywy zderzają się z marginalizacją zorganizowanego naukowego zaplecza prowadzenia polityki mieszkaniowej. Przemawiają za koniecznością powołania, a w zasadzie reaktywowania, placówki naukowej nadającej ton badaniom mieszkaniowym w skali odpowiadającej społecznemu znaczeniu zaspokajania potrzeb w tym zakresie. Taka reaktywowana placówka naukowa, oraz powołująca i mocująca ją ministerialna instytucja, winny objąć swoimi zainteresowaniami również zagadnienia zamieszkałej przestrzeni leżące w polu polityki osadniczej.

Niepewność co do losów tak koniecznego resortu zajmującego się mieszkalnictwem i osadnictwem nasiliła się przed wyborami 2011 roku. Zapowiedziom likwidacji Ministerstwa Infrastruktury, a zatem — można sądzić — także istniejącego tam Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa nie towarzyszyło bowiem wskazanie innej instytucji centralnej przejmującej problematykę polityki i gospodarki mieszkaniowej w Polsce. Wróżyło to kolejną, pochopną i pozbawianą merytorycznych podstaw degradację mieszkalnictwa w przyszłym, pozbawionym przez to istotnej nowoczesnej cechy rozwoju naszego państwa.

Wraz z nowym rządem powołano Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w którym człon „budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa” usytuowany jest wśród kilkunastu innych obszarów zainteresowań tej instytucji. Takie ministerstwo, twór o cechach molocha, stanowi mniej niż połowiczną odpowiedź na potrzebę

centralnej instytucji i związanej z nią placówki naukowej sprawujących pieczę nad mieszkalnictwem i osadnictwem jako sferami decydującymi o warunkach życia, będącymi zarazem elementarną infrastrukturą rozwoju społeczno-gospodarczego.

Tablica 1. Udział wydatków budżetu na sferę mieszkaniową w PKB i ogólnych wydatkach budżetu w Polsce w latach 1991-2009 (bieżące ceny ewidencyjne, udział w %)

Rok	Udział	
	w PKB	w budżecie
1991	1,5	5,1
1992	2,0	6,1
1993	1,2	3,8
1994	1,3	4,0
1995	1,0	3,1
1996	0,9	3,1
1997	0,8	2,7
1998	0,6	2,4
1999	0,4	1,5
2000	0,4	1,7
2001	0,5	2,2
2002	0,4	1,2
2003	0,2	1,0
2004	0,1	0,6
2005	0,1	0,4
2006	0,1	0,5
2007	0,1	0,5
2008	0,1	0,4
2009	0,1	0,3

Źródło: J. Kornilowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*, IRM, Kraków 2007, s. 31.

Tablica 2. Wielkość i dynamika wydatków bezpośrednich budżetu na Krajowy Fundusz Mieszkaniowy i ich udział w wydatkach na sferę mieszkaniową w Polsce w latach 1995-2009 (bieżące ceny ewidencyjne)

Lata	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wydatki (mln zł)															
— ogółem	2 815,2	3 397,6	3 392,2	3 297,0	2 103,0	2 587,8	3 958,0	2 200,9	1 901,7	1 216,0	922,0	1 012,5	1 197,0	1 015,4	915,2
— dynamika	100,0	120,7	120,5	117,1	74,7	91,9	140,6	78,2	67,6	43,2	32,8	36,0	42,5	36,1	32,5
— na KFM	58,70	342,00	220,00	332,30	150,00	242,50	248,90	472,50	455,90	472,50	164,60	353,00	408,20	220,00	150,00
— dynamika	100,0	582,6	374,8	566,1	255,5	413,1	424,0	804,9	776,7	804,9	280,4	601,4	695,4	374,8	255,5
Udział (%)	2,1	10,1	6,5	10,1	7,1	9,4	6,3	21,5	24,0	38,9	17,9	34,9	34,1	21,7	16,4

Źródło: Dane Ministerstwa Infrastruktury.

Tablica 32. Rozmiary budownictwa mieszkaniowego w podziale na formy własności w Polsce w latach 1990–2010 (w tys.)

Mieszkania	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem:	62,6	73,7	80,6	82,0	87,7	106,0	97,6	162,7	108,1	114,1	115,4	133,7	165,2	160,0	135,7
— miasta	45,3	55,2	61,6	65,6	70,1	86,1	71,1	93,5	72,5	77,7	80,2	88,3	109,5	111,3	
— wsie	16,8	18,5	19,0	16,4	17,6	19,9	26,5	69,2	35,6	36,4	35,2	45,4	55,7	48,7	
Spółdzielcze	24,6	28,1	28,0	27,5	24,4	25,8	15,4	12,0	9,4	8,2	9,1	8,2	8,7	7,3	5,1
Komunalne	3,0	3,7	3,4	2,7	1,8	2,3	2,5	2,0	1,8	3,6	4,5	2,5	2,7	4,2	
Zakładowe	1,6	1,4	1,5	1,0	1,2	1,0	0,6	1,0	0,6	0,5	0,2	0,4	0,6	0,6	
Przeznaczone na sprzedaż i wynajem	2,7	5,1	9,0	14,2	20,7	29,4	22,0	23,8	24,2	33,1	38,0	45,7	66,7	48,7	53,2
Spoleczne czynszowe	0,6	0,3	1,4	3,3	3,9	6,8	4,7	5,9	7,2	5,4	6,0	5,3	3,2	3,6	
Indywidualne:	30,1	35,1	37,3	33,3	35,5	40,7	52,4	118,0	64,9	63,3	57,6	71,6	83,3	72,0	70,4
— miasta	14,2	17,9	19,4	18,7	19,9	22,8	27,2	50,3	31,1	29,7	25,6	29,7	33,5	28,8	
— wsie	15,9	17,2	17,9	14,6	15,6	17,9	25,2	67,7	33,8	33,6	32,0	41,9	49,8	43,2	

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS za odpowiednie lata.

Tablica 4. Wielkość, dynamika i proporcje kredytów Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na budownictwo mieszkaniowe tbs i spółdzielni w Polsce w latach 1996–2010 (bieżące ceny ewidencyjne, dynamika i udział w %)

Lata	mIn zł			dynamika (rok poprzedni = 100)			udział (ogółem = 100)		
	TBS	SM	Razem	TBS	SM	Razem	TBS	SM	Razem
1996	1,3	0,0	1,3	–	–	–	0,0	0,0	0,0
1997	33,8	6,3	40,1	2 600	–	3 085	0,7	0,5	0,7
1998	132,8	67,0	199,8	393	1 063	498	2,7	5,7	3,3
1999	314,0	159,8	473,8	236	239	237	6,4	13,5	7,8
2000	553,5	195,3	748,8	176	122	158	11,3	16,5	12,3
2001	654,6	257,8	912,4	118	132	122	13,3	21,8	15,0
2002	593,2	183,2	776,4	91	71	85	12,1	15,5	12,8
2003	689,2	191,8	881,0	116	105	113	14,1	16,2	14,5
2004	523,1	54,8	577,9	76	29	66	10,7	4,6	9,5
2005	587,2	42,8	630,0	112	78	109	12,0	3,6	10,3
2006	484,9	0,1	485,0	83	0	77	9,9	0,0	8,0
2007	337,1	25,1	362,2	70	27 619	75	6,9	2,1	5,9
2008	276,2	10,7	286,9	82	43	79	5,6	0,9	4,7
2009	398,5	15,5	414,0	144	145	144	8,1	1,3	6,8
2010	174,4	6,5	180,9	44	42	44	3,6	0,5	3,0
ogółem	4 905	1 184	6 089	–	–	–	100,0	100,0	100,0

Źródło: dane Banku Gospodarstwa Krajowego.

Tablica 5. Liczba, dynamika i proporcje mieszkań finansowanych z kredytów Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w Polsce w latach 1996–2010 (dynamika i udział w %)

Lata	TBS	SM	razem	dynamika (rok poprzedni = 100)			udział (ogółem = 100)		
				TBS	SM	Razem	TBS	SM	Razem
1996	24	0	24	-	-	-	0,0	-	0,0
1997	381	36	417	1 588	-	1 738	0,5	0,2	0,5
1998	1 220	407	1 627	320	1 131	390	1,6	2,5	1,8
1999	3 856	1 192	5 048	316	293	310	5,2	7,4	5,6
2000	5 835	2 606	8 441	151	219	167	7,9	16,2	9,3
2001	8 641	3 114	11 755	148	119	139	11,6	19,4	13,0
2002	4 846	1 771	6 617	56	57	56	6,5	11,0	7,3
2003	8 438	2 159	10 597	174	122	160	11,4	13,4	11,7
2004	7 306	1 785	9 091	87	83	86	9,8	11,1	10,1
2005	7 008	948	7 956	96	53	88	9,4	5,9	8,8
2006	9 186	685	9 871	131	72	124	12,4	4,3	10,9
2007	5 810	909	6 719	63	133	68	7,8	5,7	7,4
2008	4 049	318	4 367	70	35	65	5,5	2,0	4,8
2009	4 699	84	4 783	116	26	110	6,3	0,5	5,3
2010	2 990	54	3 044	64	64	64	4,0	0,3	3,4
ogółem	74 289	16 068	90 357	-	-	-	100,0	100,0	100,0

Źródło: dane Banku Gospodarstwa Krajowego.

Bibliografia

- Allen, J., J. Barlow, J. Leal, T. Maloutas, L. Padovani. (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*, June Wiley-Blackwell Publishing.
- Andrzejewski, A. (1974). *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918–1974*. Warszawa: PWE.
- Andrzejewski, A. (1987). *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa: PWE.
- Andrzejewski, A., D. Donnison. (1966). *Major Long-term Problems of Government Housing and Related Policies*. T. I. New York: ECE, UN.
- Andrzejewski, A., M. Lujanen. (1980). *Major Trends in Housing Policy*. New York: United Nations.
- Cesarski, M. (2001). „Mieszkalnictwo. Myślenie globalne a przestrzenne wymiary działań w Polsce”. W: *Globalna gospodarka — lokalne społeczeństwa. Świat na progu XXI wieku*. Red. nauk. J. Osiński. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski, M. (2003). „Społeczne wyznaczniki mieszkalnictwa w Polsce — 1990–2001”. *Polityka Społeczna*, nr 3.
- Cesarski, M. (2004). „Mieszkania czynszowe w społeczeństwach XIX i XX w. — Polska, Europa Zachodnia, Stany Zjednoczone”. W: *Europa w gospodarce, polityce i kulturze światowej. Między dziedzictwem i przyszłością*. Red. nauk. J. Osiński. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski, M. (2005). „Polska szkoła społecznego budownictwa mieszkaniowego — aktualność w latach transformacji”. *Problemy Rozwoju Miast*, nr 4.
- Cesarski, M. (2007). „Wielkość i makroproporcje inwestycji mieszkaniowych — konsekwencje społeczne”. W: H. Zaniewska (red.), *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*. Warszawa: IPISS.
- Cesarski, M. (2007a). *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 — dziedzictwo i przemiany*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski, M. (2009). „Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w”. W: *Wymiary kryzysu — przyczyny, przejawy, prognozy i środki zaradcze*. Red. nauk. J. Osiński. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski, M. (2009). „Mieszkalnictwo społeczne w państwach i perspektywie UE. Retrospekcja i wyzwania”. *Problemy Rozwoju Miast*, nr 1–2.
- Cesarski, M. (2010). „Z problematyki mieszkaniowo-osadniczych atutów i słabości współczesnej cywilizacji zachodniej”. W: *Współczesna cywilizacja Zachodu — atuty i słabości*. Red. nauk. J. Osiński. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski, M. (2011). „Dorobek matrialny spółdzielczości w Polsce”. W: *Historia i przyszłość spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce*. *Nowiny PTM*, nr 10.
- Dominiak, W. (1999). „Miejsce mieszkalnictwa w makroproporcjach gospodarczych”. W: *Uwarunkowania polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym*. Warszawa: IGM.
- Główne cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.* (2011). Warszawa: Sejm RP, 4 marca.
- Gospodarka mieszkaniowa w 2009 r.* (2010). Warszawa: GUS.

- Guidelines on Social Housing. Principles and Examples.* (2006). New York, Geneva: ECE, UN.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2010.* (2011). Warszawa: GUS.
- Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych.* (2011). Łódź: NIK.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2004 r.* (2004). Kraków: IRM.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2009 r.* (2010). Kraków: IRM.
- Judith, A. (2006). "Welfare regimes, welfare systems and housing in Southern Europe". *European Journal of Housing Policy*, vol. 6, nr 3.
- Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce — proponowane rozwiązania.* (2009). Warszawa, 26 listopada.
- Korniłowicz, J. (2005). „Wybrane elementy polityki mieszkaniowej gmin”. *Problemy Rozwoju Miast*, nr 4.
- Korniłowicz, J., T. Żelawski. (2007). *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*. Kraków: IRM.
- Landau, Z. (1998). *Bank Gospodarstwa Krajowego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Lanzieri, G. (2011). "The greying of the baby boomers: A century-long view of ageing in European populations". *Statistics in Focus*, nr 23.
- Malpass, P. (2008). "Histories of social housing: a comparative approach". W: K. Scanlon, Ch. Whitehead (red.), *Social Housing in Europe II. A Review of Policies and Outcomes*. London: LSE.
- Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań.* (2003). Warszawa: GUS.
- Norris, M., H. Domański. (2009). "Housing conditions, states, markets and households: A Pan-European analysis". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11, nr 3.
- „Nowy ład mieszkaniowy”. (1992). *Sprawy Mieszkaniowe*, z. 4.
- Owsiak, S. (2002). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Podstawowe propozycje rozwiązań w sektorze budownictwa społecznego.* (2009). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury, 6 listopada.
- Population projections 2010–2060.* (2011). *Eurostat News Release*, nr 11.
- Poverty and Exclusion. Special Eurobarometer.* (2007). Brussels: European Commission.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035.* (2009). Warszawa: GUS.
- "Property is widely seen as a safe asset. It is arguably the most dangerous of all". (2011). *The Economist*, 3 marca.
- Ptak-Chmielewska, A. (2004). „Stan struktura i dynamika ludności Polski według prognoz GUS za lata 2003–2030 oraz prognozy ONZ za lata 2000–2050”. *Zeszyty Naukowe Sekcji Analiz Demograficznych KND PAN*, nr 9.
- Raport z Wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań.* (2002). Warszawa: GUS.
- Rocznik statystyczny.* (2010). Warszawa: GUS.

- Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia listopada 2006 r. w sprawie ogólnych warunków umów dotyczących dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych oraz 23 zakresu okresowych informacji o udzielanych dopłatach, DzU 2006 nr 221.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków, DzU 2000 r. nr 62 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków, DzU 2000 nr 62 z późn. zm. (DzU 2004 r. nr 86).
- „Społeczne przemiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce — 1988–2005”. (2008). W: A. Rączaszek (red.), *Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Strzelecki, Z. (2003). „Europa-Polska. Stan i perspektywy demograficzne (1980–2050)”. W: Z. Strzelecki (red.), *Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Polska a Europa*. Warszawa.
- Supińska, J. (2005). „Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej; miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej”. W: L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”, IPiSS.
- Supińska, J., Ł. Szewczyk (2009). „O społecznych konsekwencjach (braku) polityki mieszkaniowej w Polsce”. Referat na konferencję „Miejsce i rola mieszkalnictwa w okresie kryzysu gospodarczego”, Spała 6–7 października (maszynopis).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej, M.P. 1995 nr 35.
- Ustawa z 2 lipca 1994r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, DzU 1994 nr 105.
- Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, DzU 1994 nr 85. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o własności lokali, DzU 1997 nr 106.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2007 nr 136.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw, DzU 2009 Nr 65.
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, DzU 2005 nr 94.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2008 nr 223.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie, DzU 2001 nr 74.

- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU 2002 nr 127.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU 2003 nr 30.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, DzU 2002 nr 230.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2006 nr 251.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2006 nr 183.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2005 nr 150.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2004 nr 145.
- „Założenia polityki mieszkaniowej państwa”. (1993). *Sprawy Mieszkaniowe*, z 2.
- Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.* (2010). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury, 29 kwietnia.

***Budget, housing and social construction in Poland of years
of transformation and the prospects***

Countries aspiring to a modern civilization development must reduce the housing deficit as elementary threshold to improve housing conditions. Reducing it is possible during the intensive, subsidized by the state budget, social construction satisfying the housing needs of moderate and hard-to-do people. Between the “Census 1988” and “Census 2002” housing deficit in relation to the number of households in Poland increases by $\frac{1}{4}$ — from 1.3 million to 1.6 million. The KFM liquidation in 2009, constituting a form of budget subsidies for social housing is the symbol of his uncertain future. Spreading global financial and economic crisis, causes also wider questions about the future of social housing in Poland, which still lacks an isolated ministry dealing with housing and related central research facility.