

*Maciej Cesarski*

## **SYTUACJA I POLITYKA MIESZKANIOWA W POLSCE – MIEJSCE SEKTORA PUBLICZNEGO W LATACH 2002–2011**

### **Wprowadzenie. Cel i zakres opracowania**

Podstawowym celem opracowania jest analiza stanu i zmian sytuacji mieszkaniowej w Polsce na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 r. i NSP Ludności i Mieszkań z 2011 r. z wyodrębnieniem sektora publicznego oraz form własności zasobu składających się na ten sektor. Drugi cel opracowania stanowi ocena stanu i zmian sytuacji mieszkaniowej w Polsce w odniesieniu do cech polityki mieszkaniowej w Polsce przede wszystkim w okresie 2002–2011. Analiza tej polityki skoncentrowana jest przy tym na roli i miejscu form własności zasobu mieszkaniowego stanowiących elementy sektora publicznego.

Sytuacja mieszkaniowa w sektorze publicznym decyduje o rozwiązywaniu kwestii mieszkaniowej. Istnienie sektora publicznego, uprawomocnionego i przywróconego – mimo stosowania tego terminu przed 1989 r. – w powojennej Polsce dopiero w latach 90.<sup>1</sup> implikuje interwencję w stosunki mieszkaniowe. Działalność sektora publicznego w państwach powojennej Europy Zachodniej jest różnie nasiloną w czasie oraz na różnych poziomach przestrzennych – także w stosunku do mieszkalnictwa. Aktywność sektora publicznego, w tym mieszkaniowego, ograniczana jest co najmniej w czterech ostatnich dekadach. Następuje to głównie poprzez redukcję znaczenia państwa i jego agend w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Tendencja ta, związana z próbami podtrzymywania wzrostu ekonomicznego w myśl zasad neoliberalizmu, widoczna jest od pierwszych lat transformacji także w Polsce<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 17–33; W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo WSB, Poznań 2002, s. 11–28; J. Kleer, *Przyszłość sektora publicznego w Polsce*, „Polska 2000 plus”, „Biuletyn” nr 1, 2002, s. 23–35; S. Owsiak, *Jeszcze raz o przyszłości sektora publicznego*, ibidem, s. 36–40.

<sup>2</sup> M. Cesarski, *Powojenna polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej – sektor publiczny a paradygmat wzrostu ekonomicznego*, w: *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 255–267.

Istotną płaszczyznę badań stanowi wartościowanie wyników NSP 2011 pod względem ich spójności i wiarygodności. Wartościowanie wyników NSP 2011 następuje także w związku z treścią danych NSP 2002 dotyczących sytuacji mieszkaniowej. Niektóre dane NSP 2011 są bowiem mało porównywane nie tylko z wynikami NSP 1988, co łączy się w dużym stopniu z przyczynami obiektywnymi, lecz także z rezultatami NSP 2002 przeprowadzonego już w rynkowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej w Polsce. Dane NSP 2011 wywołują szereg wątpliwości co do wiarygodności przede wszystkim w odniesieniu do sektora publicznego. Opracowanie będące autorskim spojrzeniem na tę problematykę nawiązuje generalną metodą do doświadczeń polskiej szkoły badań mieszkaniowych<sup>3</sup>.

## 1. Uwagi metodyczne

Określenie sektora publicznego nie jest jednoznacznie przyjęte w literaturze przedmiotu oraz w aktach prawnych regulujących w Polsce i za granicą sferę finansów publicznych. Pojęcie sektora publicznego kojarzone jest z częścią gospodarki tworzoną przez wykonujące zadania państwa instytucje niekomercyjne finansowane podatkami i opłatami pobieranymi przez władzę centralną i terytorialną<sup>4</sup>. Od pierwszych lat transformacji w Polsce zakres sektora publicznego sprowadzany jest do państwowych i samorządowych instytucji oraz jednostek organizacyjnych finansowanych wyłącznie lub głównie ze środków Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego wykonujących zadania publiczne<sup>5</sup>. Sektor publiczny i finanse publiczne mają wspólną bazę w postaci własności publicznej. W odróżnieniu od ulotnych w dłuższym okresie publicznych strumieni finansowych, sektor publiczny wyznaczany jest w ujęciu zasobowym (majątkowym) na podstawie kryterium własności. W badaniach sytuacji mieszkaniowej poprzestać można na określeniu sektora publicznego w Polsce jako własności nieprywatnej, finansowanej wyłącznie lub w części z budżetu centralnego i budżetów gmin. Takie pragmatyczne podejście

<sup>3</sup> K. Krzeczkowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Związek Miast Polskich, Warszawa 1939; A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1914–1974*, PWE, Warszawa 1977; *Sytuacja mieszkaniowa ludności Polski w roku 1978*, t. 1 i 2, IKŚ, PWN, Warszawa 1983; M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 – dziedzictwo i przemiany*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007; M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

<sup>4</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, IBnGR, Gdańsk 2002, s. 21–29; E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, IBnGR, Gdańsk 2002, s. 5–10.

<sup>5</sup> Ibidem.

prowadzi do definicji operacyjnej mieszkaniowego sektora publicznego związanej z układem danych statystycznych. Zakres tego sektora obejmować powinien własność lub współwłasność: Skarbu Państwa, gmin, zakładów pracy w sektorze publicznym, towarzystw budownictwa społecznego, a także spółdzielczości typu lokatorskiego. Towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie lokatorskie dotowane były z budżetu centralnego w latach 1995–2009 poprzez preferencyjnie oprocentowane długookresowe i umarżalne (w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia, bez części komercyjnej) kredyty z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Obecnie na podstawie zobowiązań b. KFM wynikających z udzielonych promes tbs-y zaciągają w szczątkowej postaci kredyty (nieumarżane) ze środków własnych BGK na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane.

Układ i dostępności statystyki, w tym wyników NSP 2002 i NSP 2011, sprawiają jednak, że definicja operacyjna mieszkaniowego sektora publicznego musi być nieco rozszerzona o niewyodrębnianą własność zakładów pracy w sektorze prywatnym (w praktyce o marginalnym znaczeniu) oraz o mieszkania własnościowe w zasobie tbs (stanowiące, jak można przyjąć, około 20% całego zasobu tbs)<sup>6</sup>. Dane NSP 2002 i NSP 2011 w zakresie form własności mieszkań pozwalają na wnioskowanie dotyczące sytuacji mieszkaniowej w sektorze publicznym i jego elementach. Największe zmiany w tym zakresie w okresie transformacji dotyczą spółdzielczość mieszkaniową, przede wszystkim lokatorską<sup>7</sup>. Przemawia to za wyodrębnieniem problematyki spółdzielczości mieszkaniowej podczas analizy.

Narodowe spisy powszechne przeprowadzane były Polsce do NSP 2002 metodą badania pełnego, o różnym zakresie przedmiotowym dotyczącym jednak – poza NSP 1921 przeprowadzonym w niespełna rok po działaniach wojennych – całej populacji ludności i mieszkań w granicach państwa polskiego<sup>8</sup>. Podstawą tej metody był bezpośredni wywiad z osobami w gospodarstwach domowych, w tym rodzinach podlegających spisowi. W celu zmniejszenia kosztów i problemów organizacyjnych, w dobie nowych metod i technik badawczych oraz związanego z tym łatwiejszego dostępu do danych administracji publicznej, NSP 2011 przeprowadzony został gruntownie zmienioną metodą mieszaną. Metoda ta połączyła trzy źródła danych pochodzących z: rejestrów i systemów informacyjnych, samospisu ludności oraz spisu reprezentacyjnego<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005...*, op.cit., s. 73–85.

<sup>7</sup> M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa...*, op.cit., s. 155–167 oraz 208–214.

<sup>8</sup> A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa...*, op.cit., s. 16–34; *Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, GUS, Warszawa 2003, s. 8–12.

<sup>9</sup> *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, GUS, Warszawa 2012, s. 7–31.

Informacje na temat własności mieszkań i budynków mieszkalnych podczas NSP 2011 – tak istotne w analizie sytuacji mieszkaniowej w sektorze publicznym – pochodzą z badania reprezentacyjnego oraz innych źródeł w przypadku mieszkań nieuwzględnionych w tym badaniu. Istnieją zatem dane z tzw. spisu pełnego obejmującego wszystkie dostępne źródła informacji, w tym wyniki badania reprezentacyjnego oraz dane uogólnione na podstawie badania reprezentacyjnego. W badaniu pełnym liczba mieszkań zamieszkałych stanowi 12,5 mln. Dane dotyczące tytułu prawnego do mieszkania oraz dane na temat gospodarstw domowych pochodzą wyłącznie z badania reprezentacyjnego.

Początkowo, w wyniku różniącej się znacznie metody przeprowadzenia NSP 2002 i NSP 2011 komplikacji uległa przede wszystkim analiza przekształceń form własności zasobu mieszkaniowego. Poprawne merytorycznie rozróżnianie indywidualnej własności budynku i mieszkania istniejące w NSP 2002 nie było bowiem pierwotnie zastosowane w grupowaniu danych NSP 2011. Dodatkowo sprawę tę gmatwała kategoria współwłasności, nad której interpretacją i ostatecznym zaszeregowaniem trwały prace w GUS. Po autorskiej sugestii dotyczącej konieczności wyeliminowania tego mankamentu powróciła w praktyce GUS porównywalność danych NSP 2002 i NSP 2011 w tym zakresie<sup>10</sup>.

Obecnie własność budynku dotyczy gospodarstwa mieszkającego we własnym domu, w którym budynek i mieszkanie są własnością osoby fizycznej. Własność mieszkania jest natomiast własnością osoby fizycznej, przy czym budynek stanowi współwłasność. Sytuacja taka dotyczy również gospodarstwa, które zamieszkiwało z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu własnościowego lub lokatorskiego, a w związku z ustawą z grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych przekształciło je w prawo odrębnej własności mieszkania z wpisem do księgi wieczystej<sup>11</sup>. Uogólniając, własność osób fizycznych obejmuje własność: całej nieruchomości mieszkaniowej (np. domu jednorodzinnego), mieszkania (np. w budynku wielomieszkaniowym objętym wspólnotą mieszkaniową oraz w budynku spółdzielczym, gdy jest ujawniona w księdze wieczystej), a także mieszkania stanowiącego tymczasową własność podmiotu budującego dla zysku, organizacji wyznaniowych, stowarzyszeń, partii, związków zawodowych itp.

W okresie 2003–2011 zachodzić miały – zgodnie z danymi wstępnego raportu z NSP 2011 – rzekomo bardzo małe w zestawieniu z latami 1989–2002 zmiany

<sup>10</sup> M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa gospodarstw domowych i rodzin w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 i elementy zmian od 2002 r.*, GUS, Warszawa 2014 (maszynopis), s. 6–8.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU 2001, nr 4.

w strukturze własności zasobu mieszkaniowego<sup>12</sup>. Autorska publikacja wskazuje wówczas na znaczne mankamenty raportu z NSP 2011 głównie w tym zakresie<sup>13</sup>. Liczbę i proporcje mieszkań w układzie podmiotów będących ich właścicielami wydają się czynić wiarygodnymi wyniki NSP 2011 zawarte w późniejszej publikacji poświęconej mieszkaniom<sup>14</sup>.

W sytuacji nowej w Polsce, zastosowanej najpierw w Skandynawii w 1970 r. złożonej metody przeprowadzenia NSP 2011 łączącej – jak wspomniano – dane z systemów informacyjnych, samospisu ludności i spisu reprezentacyjnego w grę wchodzi dwa główne rodzaje błędów. Są to błędy losowe związane z badaniem reprezentacyjnym oraz nielosowe właściwe badaniu pełnemu, czyli tzw. błędy kompletności i treści. W zakresie błędów kompletności wyróżnia się z kolei błędy pominięcia, powtórzenia i zakwalifikowania. Błędy treści mogą przy tym wystąpić w spisach prowadzonych metodą trakcyjną oraz mieszaną. Dotyczą bowiem wadliwej charakterystyki jednostek obserwacji, niewłaściwych odpowiedzi czy też merytorycznych usterek grupowania, analizy, prezentacji lub kwalifikacji badanych w spisie cech. W większości analiz jakości spisów rozpatrywane są przy tym głównie błędy kompletności. Stwierdza się też, że stosowanie w spisach metod wykorzystujących dane z różnych istniejących rejestrów umożliwia bardziej wszechstronną analizę wolną od powielania błędów ocenianego badania<sup>15</sup>. Trzeba tu jednak dodać, że ocenę tę należy odnosić do rejestrów i statystyki w państwach o bardziej dojrzałych (jak np. w Skandynawii) systemach społeczno-gospodarczych niż w Polsce.

Głównym punktem odniesienia do oceny sytuacji mieszkaniowej nie tylko w Polsce jest różnica lub relacja między liczbą mieszkań zamieszkałych a liczbą gospodarstw domowych. Podstawą informacji spisowych o liczbie i strukturze gospodarstw domowych oraz rodzin są oświadczenia zamieszkujących wspólnie osób. Dopiero na tle samodzielności zamieszkiwania nabierają właściwej wymowy wskaźniki zaludnienia mieszkań i inne dotyczące sytuacji mieszkaniowej. W NSP 2011 – jak w poprzednich narodowych spisach powszechnych – gospodarstwo domowe zdefiniowane zostało jako zespół osób spokrewnionych lub niespokrewnionych wspólnie zamieszkujących i utrzymujących się. Zgodnie z tą definicją osoba mieszkająca samotnie lub z innymi osobami, lecz utrzymująca się oddzielnie tworzy jednoosobowe gospodarstwo domowe. W odróżnieniu jednak od poprzednich NSP w spisie

<sup>12</sup> *Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002*, op.cit.; *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników*, op.cit.

<sup>13</sup> M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce – pierwsze wyniki NSP 2011 na tle lat 1988 i 2002*, „Człowiek i Środowisko” nr 4, 2012, s. 83–99.

<sup>14</sup> *Mieszkania – Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2013.

<sup>15</sup> Por. E. Gołata, *Spis ludności i prawda*, „Studia Demograficzne” nr 1(161), 2012, s. 31–37.

w 2011 r. liczba i struktura gospodarstw domowych i rodzin w Polsce wyznaczone zostały na podstawie badania reprezentacyjnego. Deklarowana w wylosowanym do badania reprezentacyjnego mieszkaniu przez dany zespół osób (lub osobę) wspólnota (lub odrębność) utrzymywania się decydowała o określonej w danym mieszkaniu liczbie gospodarstw domowych.

W zależności od jednostkowej sytuacji materialnej i od ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej mogących ulegać – co potwierdzają ostatnie dekady – istotnym krótkookresowym zmianom ta sama grupa osób (np. rodzina wielopokoleniowa) deklarować się może jako jedno lub dwa i więcej gospodarstw domowych. W możliwości tej deklaracji kryją się w praktyce niemożliwe do całkowitego wyeliminowania (nawet przy nadwyżce mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych) zniekształcenia danych spisowych w zakresie samodzielności zamieszkiwania. W przedkładanym opracowaniu, mimo doniosłości samodzielności zamieszkiwania, zrezygnowano jednak z analizy tej kwestii w podziale na formy własności, w tym należące do sektora publicznego, z uwagi na zasadnicze wątpliwości co do wiarygodności danych o zamieszkujących tam gospodarstwach domowych.

Wobec nakreślonych kwestii metodycznych wiarygodność danych NSP 2011 nabiera wyjątkowego znaczenia ważącego także na jakości przyszłych spisów powszechnych w Polsce. Zasadniczą płaszczyzną odniesienia do oceny jakości i wiarygodności wyników NSP 2011 są stan i zmiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce z wyodrębnieniem sektora publicznego wynikające z możliwości porównań rezultatów NSP 2002 i NSP 2011. Cechy te wartościowane są na tle przebiegu i charakteru polityki mieszkaniowej w Polsce i innych procesów społeczno-gospodarczych lat transformacji.

## 2. Polityka mieszkaniowa – zmiany społeczno-ekonomiczne

Uwolnieniu w Polsce mechanizmów rynku odpowiadają, mimo deklaracji o potrzebie społecznej gospodarki rynkowej, nagłe zmiany w polityce mieszkaniowej zgodne z praktyką liberalizmu ekonomicznego. Główne założenia tej polityki – wypaczone później nawet w zakresie dość słabo zarysowanych celów społecznych – sformułowane zostają w tzw. Nowym Ładzie mieszkaniowym z 1992 r.<sup>16</sup>, ujętym w trzech ustawach

---

<sup>16</sup> *Nowy ład mieszkaniowy*, „Sprawy Mieszkaniowe” z. 4, 1992, s. 5–58; *Założenia polityki mieszkaniowej państwa*, „Sprawy Mieszkaniowe” z. 2, 1993, s. 5–10; uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej, MP nr 35.

z lat 1994–1995 i późniejszych ich zmianach<sup>17</sup>. Największe zmiany prawno-instytucjonalne dotyczące spółdzielczości mieszkaniowej rozciągają się – w odróżnieniu od innych form własności – także na okres 2002–2011<sup>18</sup>. Od 2000 r. stwarza się możliwość wykupu mieszkań spółdzielczych na własność indywidualną wraz z zakładaniem hipoteki oraz prawo nabywania i odsprzedawania tych mieszkań bez członkostwa w spółdzielni. Zmiany w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych z 2007 r. bardziej niż poprzednie regulacje prawne sprzyjają wewnętrznym przesunięciom statusu mieszkań i budynków. Służą także podziałom i likwidowaniu spółdzielni mieszkaniowych<sup>19</sup>. Ustawa znosi istniejącą od 1972 r. możliwość ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego – sprzyja zatem tworzeniu indywidualnej własności w zasobie spółdzielczym. Likwidacja KFM w 2009 r. dodatkowo zaciemniła przyszłość spółdzielczości lokatorskiej i programu tbs<sup>20</sup>.

Uchwalona w 2001 r. ustawa o ochronie lokatorów obowiązująca wszystkie formy własności wywołuje – głównie u prywatnych właścicieli zasobu czynszowego i neoliberalnie nastawionych decydentów – obawy wiążące się ze zbyt długim minimalnym okresem zawierania umów o odpłatne użytkowanie mieszkań grożącym usztywnieniem ich wtórnego rynku. Nowelizacja ustawy w 2003 r. znosi poprzedni, co najmniej 3-letni okres zawierania umów, nie wprowadzając w zasadzie doń ograniczeń, z wyjątkiem lokali stanowiących własność gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego. Łagodzi przy tym zbyt ostre społeczne konsekwencje wyroku eksmisji możliwością uzyskania mieszkania socjalnego przez osoby dotknięte takim

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, DzU nr 85; ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o własności lokali, DzU nr 106; ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, DzU nr 105; ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 133; ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU nr 213; ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, DzU nr 240; ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, DzU nr 64; ustawa z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, DzU nr 208.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU 2001, nr 4; ustawa z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 240; obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU nr 119; obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 października 2003 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo spółdzielcze, DzU nr 188; ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 122.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU nr 125.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw, DzU nr 65; M. Cesarski, *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 15, 2011, s. 29–51.

postanowieniem<sup>21</sup>. W sumie ustawa o ochronie lokatorów z 2001 r., jej nowelizacje i dalsze zmiany, sięgające 2011 r. – w formie tekstu jednolitego uwzględniającego wyroki Trybunału Konstytucyjnego skodyfikowane w 2014 r. – potwierdzają nie-spójność polityki mieszkaniowej w tym zakresie<sup>22</sup>.

Inne prawne modyfikacje oraz założenia polityki mieszkaniowej idą zazwyczaj w kierunku popierania przez państwo własności prywatnej mieszkań i ludności o większych dochodach. Tak działa od 2001 r. program „Własne Mieszkanie” kilka razy nowelizowany w formie ustaw, oparty na dopłatach budżetu państwa do oprocentowania kredytów hipotecznych<sup>23</sup>. Podobne cele ma uruchomiony w zamian w 2006 r. również nowelizowany kilkakrotnie program „Rodzina na Swoim”, polegający na dotowaniu z budżetu centralnego zakupu mieszkania lub domu na rynku pierwotnym i wtórnym<sup>24</sup>. Wprowadzony w to miejsce w 2014 r. program „Mieszkanie dla Młodych” ma obowiązywać do 2018 r.<sup>25</sup> Dotyczy tylko rynku pierwotnego. Skierowany jest do wszystkich nabywców, niezależnie od wielkości ich dochodów. Podlega jednak krytyce także przez środowisko bankowo-finansowe za wspieranie głównie sektora deweloperskiego i niedostateczne uwzględnianie aspektów społecznych, w tym polityki prorodzinnej<sup>26</sup>.

W zakresie innych finansowo-ekonomicznych uwarunkowań polityki mieszkaniowej cofnięcie ulgi w podatku dochodowym w związku z oszczędzaniem w kasie mieszkaniowej dotyczące umów zawartych od 2002 r. powoduje obniżenie się depozytów ludności. Od 2003 r. uruchamiane zaczynają być w bankach komercyjnych kredyty na zakup nowych mieszkań dotowane przez BGK. Nowe warunki oszczędzania na książeczkach mieszkaniowych wprowadzone od 2002 r. przez PKO Bank

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU nr 71; ustawa z dnia 9 maja 2003 r. o zmianie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU nr 113.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU nr 71; ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – tekst jednolity, DzU 2014, nr 150.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie, DzU nr 74; 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 nr 94; M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w polskim kapitalizmie – społeczne spojrzenie naukowe*, w: *Kapitalizm czy kapitalizmy? Anatomia i ewolucja formacji*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 459–482.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU nr 183; ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU nr 223.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, DzU z 8 listopada 2013.

<sup>26</sup> *Raport o sytuacji na rynkach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2013 r.* NBP, Warszawa 2014, s. 22.

Polski SA oraz towarzyszący temu wzrost liczby rachunków są posunięciami pozytywnymi, jednakże nie powstają oczekiwane systemowe rozwiązania atrakcyjne dla średnio sytuowanych materialnie gospodarstw domowych łączące oszczędności z uzyskaniem kredytu<sup>27</sup>.

Wspomaganie mieszkalnictwa ze środków publicznych realizowane jest przede wszystkim poprzez dotacje pośrednie promujące ludność bogatszą i prywatną własność mieszkań. Cel taki mają np. ulgi w podatku dochodowym z tytułu wydatków mieszkaniowych wprowadzone już w 1991 r.<sup>28</sup> Ulgi te obowiązują najdłużej – do końca 2005 r.<sup>29</sup> Jest tak również, gdy popieranie własności prywatnej mieszkań przybiera nieco łagodniejszą formę<sup>30</sup>. Po 1999 r. zainteresowanie tą formą dotacji publicznej zmniejsza się znacznie, głównie na skutek oznak nasycenia efektywnego popytu mieszkaniowego warstwy średniej, spadku dynamiki PKB i wzrostu trudności na rynku pracy. W 2001 r. następuje zastąpienie odliczania wydatków przez odliczanie odsetek od kredytu lub pożyczki bankowej. Nowe zasady kształtowania mieszkaniowej ulgi podatkowej przybliżają ją do roli komplementarnej wobec bezpośrednich wydatków budżetowych.

Z kolei wydatne obniżenie stóp procentowych oraz konkurencja w oferowaniu kredytów, wyraźne od 2002 r., wpływają na zwiększenie ich dostępności. Wzrostowi wydatków ludności na inwestycje mieszkaniowe towarzyszy jednak zmniejszenie się udziału kwot własnych. Wydatki te zaczynają bowiem wtedy być stymulowane sporą jak na warunki Polskie kreacją kredytu mieszkaniowego wzmagającą się w następnych 5 latach. Bezpośredni wpływ na to ma z kolei słabnąca ingerencja państwa w rozwój budownictwa mieszkaniowego nie tylko poprzez ulgi podatkowe, lecz coraz bardziej w formie redukcji publicznych wydatków z KFM.

Zmiany makroproporcji inwestycji mieszkaniowych świadczą o głębokim ich pogorszeniu w latach 1991–1996 oraz w sumie niewielkiej i niestabilnej poprawie w latach następnych niewyrównującej poprzedniego regresu<sup>31</sup>. Poprawa tym zakresie, niezbędna zwłaszcza dla ludności gorzej sytuowanej, może nastąpić – przy

<sup>27</sup> *Perspektywy finansowania budownictwa mieszkaniowego*, red. E. Gostomski, IBnGR, Gdańsk 1999, s. 47–116.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podatku dochodowego od osób fizycznych, DzU nr 42; obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie wysokości ogólnej kwoty odliczeń wydatków na cele mieszkaniowe, MP nr 78.

<sup>29</sup> J. Gawrzyński, E. Skrzypek, *Funkcjonowanie mieszkaniowych ulg w podatku od dochodów osobistych w Polsce w latach 1996–2001. Wyniki, problemy, kierunki zmian*, IGM, Warszawa 2002, s. 8–53.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, DzU nr 177.

<sup>31</sup> M. Cesarski, *Wielkość i makroproporcje inwestycji mieszkaniowych – konsekwencje społeczne*, w: *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*, red. H. Zaniewska, IPiSS, Warszawa 2007, s. 31–38; M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa...*, op.cit., s. 138–144.

regulacjach prawnych dyskryminujących spółdzielczość lokatorską i stopujących budownictwo zakładów pracy – przede wszystkim poprzez wzrost komunalnego, w tym socjalnego budownictwa mieszkaniowego. Spółdzielcze budownictwo własnościowe staje się bowiem w sumie quasi-deweloperskim. W tej sytuacji na gminy spada także – w większym niż poprzednio stopniu – wspomaganie w różny sposób innych inwestorów mogących przyczynić się do poprawy sytuacji mieszkaniowej ludności w skali lokalnej<sup>32</sup>, zwłaszcza tej o umiarkowanych i niskich dochodach. Po początkowym większym zainteresowaniu partycypacją finansową gminy zaczynają jednak poprzestawać na wnoszeniu na ogół uzbrojonych terenów pod budownictwo tbs. Nowelizacja ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego przeprowadzona w 2001 r. niesie wszakże ułatwienia dla tbs, rozszerzając źródła finansowania KFM oraz wprowadzając tzw. partycypację osób fizycznych. Kolejna nowelizacja tej ustawy z 2002 r. nie zwiększa jednak dostępności mieszkań dla mniej zamożnej ludności, umożliwiając działania tbs na zasadach deweloperskich. Pierwszym etapem niedostatecznych do dziś działań w sferze socjalnej jest w praktyce dopiero realizacja ustawy z 2004 r. o finansowym wsparciu z Funduszu Dopłat tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych<sup>33</sup>.

W Polsce narasta tymczasem spekulacyjna, napędzana akcją kredytową (np. poprzez reklamowanie ich zaciągania we frankach szwajcarskich) nadwyżka popytu nad podażą mieszkań szczególnie widoczna w latach 2004–2007. Wykształca się wtedy „rynek dewelopera” oferujący głównie zakup mieszkań na własność. W połowie 2007 r. wytwarza się patologiczna sytuacja kryzysowego – po uprzednim bumie – spadku cen i kosztów budownictwa. Skala obrotów na wtórnym rynku mieszkaniowym maleje znacznie, powodując kryzysogeny, znamieny dla zstępujących zależności koniunkturalnych spadek cen. Przyczynami są ograniczenie akcji kredytowej, powrót do transakcji gotówkowych, obniżenie wartości zabezpieczenia kredytów hipotecznych, co wywołuje odpowiedź deweloperów w postaci gwałtownego spadku podaży mieszkań. W Polsce skala problemów będących skutkiem spekulacji „złych kredytów” jest jednak nieporównywalnie mniejsza niż występująca podczas wybuchu w połowie 2007 r. kryzysu w Stanach Zjednoczonych. Decyduje o tym – w paradoksalny

<sup>32</sup> W. Urbańska, *Rola samorządów lokalnych w rozwoju sektora społecznych mieszkań czynszowych*, „Problemy Rozwoju Miast” nr 1/2, 2004, s. 147–159; J. Kornilowicz, *Wybrane elementy polityki mieszkaniowej gmin*, „Problemy Rozwoju Miast” nr 4, 2005, s. 48–53.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 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 nr 150; ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU nr 251.

sposób – znacznie mniejsze zaawansowanie i tempo ekspansji kredytowej związane z nieporównanie gorzej wykształconymi finansowymi instytucjami w naszym państwie. Wstrzymanie w 2009 r. około 80% inwestycji deweloperów wywołuje znaczne obniżenie się w 2010 r. liczby mieszkań oddawanych do użytku w Polsce do 136 tys. wobec 160 tys. w 2009 r.<sup>34</sup> W latach następnych ulegające istotnym wahaniom rozmiary budownictwa mieszkaniowego nie przekraczają poziomu z 2009 r. (131 tys. w 2011 r., 153 tys. w 2012 r. i 146 tys. mieszkań w 2013 r.)<sup>35</sup>. Po likwidacji KFM wnoszone nowe propozycje kierunków reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce dostosować mają to budownictwo do wymogów rynku w myśl reformującej je niedosłej ustawy. Propozycje te pokazują zagmatwanie i doraźność przepisów prawa w tym zakresie niesłużącą długookresowemu zwiększaniu dostępności społecznych mieszkań czynszowych w Polsce<sup>36</sup>.

Przekształcenia własnościowe wpływające na kształtowanie się zasobu mieszkaniowego gmin i ich polityka budowlano-mieszkaniowa pozostają także w okresie 2002–2011 pod dominującym wpływem sprzedawania, a właściwie wyprzedawania mieszkań komunalnych dotychczasowym lokatorom. Złagodzenie skali i większe skomercjalizowanie tej wyprzedaży w ostatnich latach wynika z presji kryzysu, a także z wykupienia znacznej części najlepszego zasobu komunalnego w pierwszej dekadzie transformacji. Wyprzedaż, słabnąca ostatnio z analogicznych powodów, dotyczy także – poza zasobem spółdzielczym – mieszkań zakładów pracy i Skarbu Państwa<sup>37</sup>. Gminy zadowolają się krótkookresowymi, wobec niezbędnego mierzonego dekadami horyzontu systematycznej polityki mieszkaniowej, korzyściami ekonomicznymi polegającymi głównie na mniejszych bezpośrednich kosztach utrzymania własnego zasobu w związku z prostym pozbyciem się jego części. Wyprzedaż dotyczy jednak przede wszystkim mieszkań o dobrym standardzie i relatywnie niewielkich potrzebnych nakładach remontowo-modernizacyjnych. Poza tym środki z wyprzedaży nie zasilają zazwyczaj funduszu utrzymania komunalnego zasobu mieszkaniowego. Wspólnoty mieszkaniowe powstają na ogół w zasobie lepszym jakościowo. Wysokość zaliczek jest we wspólnotach na ogół dużo niższa od czynszów za podobne mieszkania najmowane. Środki na techniczne utrzymanie budynków są we wspólnotach

<sup>34</sup> *Budownictwo mieszkaniowe w okresie I–IV 2010 r.*, GUS, Warszawa 2010.

<sup>35</sup> *Rocznik Statystyczny*, GUS, Warszawa 2012; *Budownictwo mieszkaniowe w okresie I–XII 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014.

<sup>36</sup> M. Cesański, *Budżet a mieszkalnictwo...*, op.cit.

<sup>37</sup> *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2009 r.*, IRM, Kraków 2010, s. 10–12; *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 r.*, IRM, Kraków 2010, s. 10–12; *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2011 r.*, IRM, Kraków 2012, s. 10–12.

także przeważnie znacznie mniejsze niż w zasobie komunalnym, co źle rokuje przyszłemu stanowi tego zasobu<sup>38</sup>.

Większość gmin decyduje się także na adaptacje budynków niemieszkalnych oraz inne formy pozyskiwania lokali na cele mieszkaniowe, co nie przynosi zadowalających efektów<sup>39</sup>. Poza niedostateczną łączną liczbą mieszkań pozostających wówczas w gestii gmin niepokojącym zjawiskiem jest tu nierokujące większych efektów społecznych manewrowanie przez gminy wcześniej powstałym zasobem nieruchomości budowlanych. Najistotniejszą barierą komunalnego budownictwa mieszkaniowego stanowi w związku z powyższymi faktami głęboki niedobór środków finansowych. Między innymi z tego powodu gminy uznają w sposób błędny, że standard lokali socjalnych jest zawyżony i nie różni się w zasadzie od występującego w zasobie komunalnym<sup>40</sup>. W sumie istnieje przeświadczenie o potrzebie większego włączenia się państwa w pomoc finansową w realizacji polityki budowlano-mieszkaniowej gmin<sup>41</sup>.

Politykę mieszkaniową państwa, wyznaczającą ramy działań mieszkaniowych gmin, charakteryzuje w międzyspisowym okresie 2002–2011 podobnie jak w latach poprzednich zbytnia orientacja na zależności rynkowe oraz niesystematyczność. Pomimo stworzenia w pierwszej dekadzie transformacji podstaw organizacyjno-prawnych dla koniecznej ekonomicznej reformy mieszkalnictwa kolejne działania dotyczące sfery ustawowo-legislacyjnej nie przeciwdziałają w dostateczny sposób pogłębiającemu się kryzysowi w zakresie budownictwa i społecznej dostępności mieszkań. Szersze uekonomicznianie mieszkalnictwa ograniczane jest także znanymi z praktyki zachodniej trudnościami w upłynnieniu kapitału tkwiącego w mieszkaniach<sup>42</sup>.

### 3. Sytuacja mieszkaniowa w spółdzielczości

W okresie 2003–2011 zasób spółdzielczy zmniejszył się z 3,4 mln do 2,3 mln mieszkań, tj. o 1,1 mln (o 32%). Udział spółdzielczości w zasobie mieszkaniowym ogółem maleje z 29% do 18%. Liczba izb spółdzielczych spada niemal dwukrotnie

<sup>38</sup> Ibidem oraz J. Kornilowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*, IRM, Kraków 2007, s. 68–72.

<sup>39</sup> *Informacje o mieszkalnictwie...*, op.cit. oraz J. Kornilowicz, T. Żelawski, op.cit., s. 20–30.

<sup>40</sup> W.A. Werner, T. Jaworski, E. Wężyk, *Realizacja polityki mieszkaniowej państwa w zakresie budownictwa mieszkaniowego*, IRM, Kraków 2007, s. 30–36.

<sup>41</sup> W.A. Werner, A. Kowalewski, M. Thiel, *Uwarunkowania rozwoju budownictwa w przestrzeni urbanistycznej*, IRM, Kraków 2010, s. 51–69.

<sup>42</sup> *Housing finance in transition economies*, OECD, Paris 2002, s. 7–16 (recenzja – M. Cesarski, „Ekonomista” nr 2, 2004, s. 293–297).

z 11,3 mln 7,7 mln, a powierzchnia użytkowa mieszkań – z 170 mln m<sup>2</sup> do 116 mln m<sup>2</sup>. Podczas NSP 2002 i NSP 2011 spółdzielcze mieszkania zarejestrowane są prawie wyłącznie w miastach, w których jest ponad 98% tego zasobu. Udział spółdzielczości w miejskim zasobie mieszkaniowym obniża się jednak z 42% w 2002 r. do 26 w 2011 r. Na wsiach zasób spółdzielczy liczący w 2002 r. 55 tys. mieszkań (1,4% zasobu wiejskiego) zmniejsza się w 2011 r. do 40 tys. (1,0%). Następuje spadek liczby spółdzielczych mieszkań własnościowych z 2,3 mln do 1,9 mln oraz o statusie lokatorskim reprezentujących zakres sektora publicznego w spółdzielczości – z 1,1 mln do 0,4 mln.

Struktura wieku spółdzielczego zasobu mieszkaniowego potwierdza jego względną „młodość”. Według NSP 2002 z okresu powojennego pochodzi w skali Polski 77% mieszkań, w tym 12% z lat 1989–2002, a w zasobie spółdzielczym – 99%, z czego 16% z lat 1989–2002. W zasobie lokatorskim częściej niż we własnościowym występują mieszkania najstarsze wiekiem. Prawie 3% zasobu lokatorskiego – dwa razy więcej niż własnościowego – ostało się sprzed 1945 r. Bez mała 17% mieszkań lokatorskich powstało po 1988 r. – wobec 16% mieszkań własnościowych. W 2011 r. istnieje w Polsce 80% mieszkań powstałych po II wojnie światowej, natomiast w zakresie spółdzielczości – 99%. W opublikowanych danych NSP 2011 brak natomiast możliwości uchwycenia struktury wieku zasobu spółdzielczego w podziale na mieszkania własnościowe i lokatorskie. Stosunkowo młody wiekiem zasób spółdzielczy powstający po wojnie na podstawie państwowych w zasadzie normatywów projektowania cechuje mniejsza niż przeciętnie w Polsce wielkość mieszkań. Spis z 2002 r. wykazuje przeciętnie w mieszkaniu 3,70 izby i 68,5 m<sup>2</sup> p.u. oraz 3,36 izby i 50,6 m<sup>2</sup> p.u. w mieszkaniu spółdzielczym. Spółdzielcze mieszkania lokatorskie są w 2002 r. nieco większe niż własnościowe, liczą średnio 3,37 izby i 50,9 m<sup>2</sup> p.u. (własnościowe – 3,35 izby i 50,4 m<sup>2</sup> p.u.). Podczas NSP 2011 jest w Polsce przeciętnie w mieszkaniu 3,83 izby i 72,4 m<sup>2</sup> p.u., a w mieszkaniu spółdzielczym 3,36 izby i 50,6 m<sup>2</sup> – tj. tak jak w 2002 r., co może budzić wątpliwości. W związku z tym spółdzielcze mieszkania lokatorskie mają być w 2011 r. według danych spisu w większym stopniu niż w 2002 r. większe niż własnościowe, gdyż liczą średnio 3,39 izby i 51,6 m<sup>2</sup> p.u. Z korzystną strukturą wieku spółdzielczego zasobu mieszkaniowego wiąże się jego lepsze niż przeciętnie w Polsce wyposażenie w instalacje sanitarno-techniczne. W 2002 r. w łazienkę – reprezentującą współczesny pożądaný standard – wyposażonych jest w Polsce 87% mieszkań, podczas gdy w zasobie spółdzielczym w zasadzie 100%, w tym w lokatorskim – 99%. W 2011 r. odpowiednie liczby wynoszą 92% i 100%, przy braku danych dla spółdzielczych mieszkań lokatorskich.

Warunki mieszkaniowe w spółdzielczości są w porównaniu ze skalą Polski lepsze w zakresie zaludnienia. W okresie 2003–2011 liczba osób na jedną izbę zmniejsza się w Polsce z 0,88 do 0,80, a w zasobie spółdzielczym – z 0,85 do 0,73. Liczba osób

na jeden pokój spada w tym okresie przeciętnie w Polsce z 1,19 do 1,09, natomiast w spółdzielczości z 1,16 do 1,00, bez możliwości rozróżnienia w materiałach NSP 2011 danych dla spółdzielczych mieszkań własnościowych i lokatorskich. W jednym mieszkaniu w 2002 r. znajduje się średnio 3,25 osoby w zasobie ogółem i 2,87 osoby w zasobie spółdzielczym, a w 2011 r. – 3,04 oraz 2,46 osoby. Liczba m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej na jedną osobę jest przeciętnie w skali Polski wyższa, obejmuje bowiem m.in. budynki jednorodzinne zamieszkałe często przez rodziny wielopokoleniowe, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Między spisami z lat 2002 i 2011 wskaźnik ten powiększa się w Polsce z 21,1 m<sup>2</sup> p.u. do 23,6 m<sup>2</sup> p.u., natomiast w zasobie spółdzielczym z 17,8 m<sup>2</sup> p.u. do 20,5 m<sup>2</sup> p.u.

W roku 2002 na jedną izbę w zasobie własnościowym przypada 0,79 osoby, na jeden pokój – 1,08 osoby, na jedno mieszkanie – 2,66 osoby. W mieszkaniach lokatorskich wskaźniki te wynoszą odpowiednio: 0,96, 1,32 i 3,23 osoby. Powierzchnia użytkowa mieszkań przeliczona na jednego zamieszkującego stanowi 19,0 m<sup>2</sup> w zasobie własnościowym i 15,8 m<sup>2</sup> w zasobie lokatorskim. W trakcie NSP 2011 na izbę i mieszkanie przypada w zasobie własnościowym odpowiednio 0,71 i 2,38 osoby. W mieszkaniach lokatorskich wskaźniki te wynoszą 0,92 i 2,88 osoby, natomiast nie istnieją dostępne dane o zaludnieniu pokoi w mieszkaniach własnościowych i lokatorskich. Powierzchnia użytkowa mieszkań przeliczona na jednego zamieszkującego stanowi 21,2 m<sup>2</sup> w zasobie własnościowym i 17,9 m<sup>2</sup> w zasobie lokatorskim. Gorsze przeciętne zaludnienie spółdzielczych mieszkań lokatorskich jest zatem w 2011 r. wyraźniejsze, gdy odnosi się do powierzchni użytkowej.

W roku 2002 liczba gospodarstw domowych w przeliczeniu na 100 mieszkań jest przeciętnie w Polsce znacznie większa (114,7) od notowanej w spółdzielczości, stanowiącej 111,3. W spółdzielczości korzystniejsze warunki mieszkaniowe mają zamieszkujący w zasobie własnościowym. Różnice w samodzielności zamieszkiwania ilustrują w 2002 r. liczby 110,8 gospodarstw domowych spisanych przeciętnie na 100 mieszkań w zasobie własnościowym i 112,1 – w lokatorskim. Analiza samodzielności zamieszkiwania w spółdzielczości mieszkaniowej na podstawie NSP 2011 wzbudza jednak zasadnicze wątpliwości co do wiarygodności danych o zamieszkujących tam gospodarstwach domowych. Na przykład w 364 spółdzielczych mieszkaniach lokatorskich wykazywanych w NSP 2011 miałyby zamieszkiwać tylko 350 tys. gospodarstw domowych, co daje 96,1 gospodarstw domowych na 100 mieszkań. Dopiero gdy do owych 364 spółdzielczych mieszkań lokatorskich dodać 68 tys. gospodarstw w mieszkaniach funkcyjnych stanowiących własność spółdzielni, lecz zamieszkiwanych na podstawie najmu (np. gospodarstwa z dozorcą lub pracownikiem obsługi technicznej), to wskaźnik samodzielności zamieszkiwania wzrasta do wiarygodnego poziomu 114,8 gospodarstw na 100 mieszkań. Ta wartość wskaźnika

sugeruje, że prawie 30% gospodarstw znajdujących w spółdzielczym zasobie lokatorskim zamieszkuje niesamodzielnie<sup>43</sup>.

#### 4. Sektor publiczny na tle Polski ogółem i własności osób fizycznych

W roku 2002 zasób w sektorze publicznym tworzy 3,0 mln mieszkań mających 9,1 mln izb oraz 145,8 mln m<sup>2</sup> p.u. Mieszkaniowy sektor publiczny obejmuje 22% mieszkań ogółem, 21% izb i 18% p.u. zasobu w skali Polski, czyli 2–4 razy mniej niż własność osób fizycznych (odpowiednio 55%, 61% i 67%). W trakcie NSP 2011 sektor publiczny obejmuje 1,6 mln mieszkań mających 4,6 mln izb oraz 76,8 mln m<sup>2</sup> p.u. Kurczy się zatem około dwukrotnie. Sektor ten obejmuje 13% mieszkań ogółem, 10% izb oraz 9% p.u. zasobu w skali Polski. Jest to 6–8 razy mniej od własności osób fizycznych stanowiącej odpowiednio 64%, 71% i 75%.

Struktura wieku zasobu w sektorze publicznym pokazuje większy niż średni w Polsce udział mieszkań najstarszych wiekiem wybudowanych przed 1918 r., które przetrwały do 2002 r. (sektor – 17%, kraj – 10%). Mniejsza od ogólnokrajowej część zasobu w mieszkaniowym sektorze publicznym pochodzi z pozostałych wyodrębnionych okresów: 1918–1944, 1945–1988 i 1989–2002. Struktura wieku zasobu w sektorze publicznym w 2011 r. nie uwzględnia w tym przekroju danych o nabierających marginalnego znaczenia spółdzielczych mieszkaniach lokatorskich. Struktura ta wydaje się świadczyć o względnym istotnym starzeniu się publicznego zasobu mieszkaniowego w porównaniu z 2002 r. Pokazuje bowiem znacznie większy niż przeciętny w Polsce udział mieszkań wybudowanych przed 1918 r., które dotrwały do 2011 r. (sektor – 23%, Polska – 9%). Podejrzanym merytorycznie jest przy tym kształtowanie się tej proporcji na tym samym poziomie (9%) w skali Polski i u osób fizycznych. Podobnie jak w 2002 r. mniejsza niż w skali Polski część publicznego zasobu pochodzi z pozostałych wyodrębnionych przedziałów wieku. Wykupywanie z sektora publicznego lepszych jakościowo mieszkań, czyli na ogół młodszych wiekiem, obniża przy tym znacznie udział publicznego zasobu mieszkaniowego w pozostałych przedziałach wieku w 2011 r. w zestawieniu z rokiem 2002.

<sup>43</sup> *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2013; *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002*, GUS, Warszawa 2003. *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i ich rodzin, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002*, GUS, Warszawa 2003; *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2014.

W latach 2003–2011 powstaje 4% zasobu w sektorze publicznym, a ogólnie w Polsce – 7%. W porównaniu z zasobem stanowiącym własność osób fizycznych sektor publiczny ogarnia w 2011 r. 23%, tj. prawie trzy razy więcej mieszkań pochodzących sprzed 1918 r. (w 2002 r. sektor – 17%, osoby fizyczne – 10%). Ogarnia także odwrotnie niż w 2002 r. więcej mieszkań wybudowanych w okresie 1918–1944 – 16,5% (w 2002 r. odpowiednio 13% i 18%). Na sektor publiczny przypada natomiast relatywnie mniej niż u osób fizycznych mieszkań zbudowanych w okresie 1945–1988 (w 2002 r. podobna część – 62% i 61%) oraz dwa razy mniej oddanych do użytku w latach 1989–2002 (w 2002 r. – 9% i 11%).

Mieszkania w sektorze publicznym są przeciętnie znacznie mniejsze niż w Polsce. W 2002 r. w jednym mieszkaniu notuje się 3,07 izby w sektorze publicznym i 3,67 izby w skali Polski, a w 2011 r. – 3,74 i 3,83 izby. Powierzchnia użytkowa przeciętnego mieszkania w sektorze publicznym stanowi 49,3 m<sup>2</sup>, gdy średnio w Polsce wynosi 68,5 m<sup>2</sup>, natomiast w 2011 r. – 48,8 i 72,2 m<sup>2</sup>. Wzrastająca różnica wielkości mieszkań jest szczególnie widoczna w zestawieniu z mieszkaniami osób fizycznych mającymi w 2002 r. średnio 4,11 izby oraz 4,15 izby w 2011 r., natomiast jako niewiarygodny należy ocenić rzekomy spadek przeciętnej powierzchni mieszkań osób fizycznych 83,5 m<sup>2</sup> p.u. i 83,4 m<sup>2</sup> p.u. między NSP 2002 a NSP 2011. Trzeba także pamiętać, że prywatyzacja objęła m.in. przestronne mieszkania zasobu publicznego pochodzące z lat międzywojennych, przybierając tu często formę reprivatyzacji.

W czasie NSP 2002 i NSP 2011 mieszkania w Polsce, w tym w sektorze publicznym, wyposażone są prawie powszechnie w instalację wodociągową (97–98%) i w podobnym stopniu w łazienkę (87–88%), reprezentującą współczesne wymogi standardowe. W mieszkaniach stanowiących własność osób fizycznych w okresie 2003–2011 następuje – także w wyniku prywatyzacji mieszkań z sektora publicznego – wyraźna poprawa częstości występowania wodociągu. Do wodociągu (sieciowego i lokalnego) w 2002 r. podłączonych jest 93% mieszkań osób fizycznych, a w 2011 r. – 96%. Stopień upowszechnienia łazienki również rośnie tam z 83% do 90%. Odwrotnie niż w 2002 r. instalacja ta występuje już w zasobie będącym własnością osób fizycznych częściej niż w sektorze publicznym. Występuje jednak nadal rzadziej niż w skali Polski.

W roku 2002 w sektorze publicznym notowane są lepsze niż średnio w Polsce wskaźniki: liczba gospodarstw domowych przypadających na 100 mieszkań (sektor – 111,7, Polska – 114,7) oraz liczba osób na jedno mieszkanie (sektor – 3,10, Polska – 3,25). Sektor ten ustępuje natomiast w zakresie warunków mieszkaniowych przeciętnemu w Polsce zaludnieniu jednej izby (sektor – 0,99, Polska – 0,88 osoby), a także pod względem powierzchni użytkowej mieszkań na jedną osobę (sektor – 16,2 m<sup>2</sup>, Polska – 16,6 m<sup>2</sup>). Mieszkania stanowiące własność osób fizycznych są na ogół przede

wszystkim w budynkach jednorodzinnych. W związku z tym, w zasobie osób fizycznych zaludnienie jednej izby (0,86 osoby) oraz powierzchnia użytkowa na jedną osobę (23,6) kształtują się korzystniej niż w skali Polski, a tym bardziej w zestawieniu z zasobem publicznym. Z wymienionymi cechami zabudowy jednorodzinnej i jej składem społeczno-demograficznym łączą się także wyższe w zasobie osób fizycznych: liczba gospodarstw domowych na 100 mieszkań wynosząca 116,8 oraz liczba osób w mieszkaniu stanowiąca 3,54.

Wspominane niewiarygodne wskazania danych NSP 2011 w zakresie samodzielności zamieszkiwania gospodarstw domowych według form własności uniemożliwiają m.in. przeprowadzenie porównań dotyczących zasobu w sektorze publicznym. Z innych wskaźników warunków mieszkaniowych w 2011 r., podobnie jak w 2002 r., w sektorze publicznym jest większe niż w Polsce zaludnienie jednej izby (sektor – 1,10, Polska – 0,80 osoby) oraz występuje mniejsza p. u. mieszkań na 1 osobę (sektor – 18,5 m<sup>2</sup>, Polska – 23,6 m<sup>2</sup>). W sektorze publicznym zaludnienie izby wzrasta przy tym w okresie 2003–2011 z 0,99 osoby do 1,10 osoby. Podobnie jak w 2002 r. w sektorze publicznym notowana jest – przy ogólnej poprawie – mniejsza niż średnio w Polsce liczba osób na jedno mieszkanie (sektor – 2,60, Polska – 3,04). W 2011 r. mieszkania osób fizycznych są – jak 2002 r. – zazwyczaj większe. Powoduje to, że w zasobie osób fizycznych zaludnienie jednej izby (0,80 osoby) oraz liczba m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej na jedną osobę (25,1) są wyraźnie korzystniejsze od ustalonych w skali Polski, w jeszcze większym stopniu od występujących w zasobie publicznym.

## 5. Różnice w sytuacji mieszkaniowej w sektorze publicznym

W roku 2011 – podobnie jak w roku 2002 – największy zasób mieszkaniowy w sektorze publicznym obejmują gminy posiadające 1,1 mln mieszkań (w 2002 r. – 1,4 mln) o powierzchni użytkowej 50,9 mln m<sup>2</sup> (w 2002 r. – 63,6 mln m<sup>2</sup>), w których jest 3,0 mln izb (w 2002 r. – 3,8 mln). Na spółdzielczość lokatorską przypada znacznie mniejsza część zasobu niż w 2002 r. – 364 tys. mieszkań (w 2002 r. – 1,1 mln), 1,2 mln izb (w 2002 r. – 3,7 mln) oraz 18,9 m<sup>2</sup> p.u. (w 2002 r. – 55,9 m<sup>2</sup>). W zasobie zakładów pracy jest 204 tys. mieszkań (w 2002 r. – 257 tys.), a w zasobie Skarbu Państwa – 197 tys. (w 2002 r. – 204 tys.) Własność towarzystw budownictwa społecznego tworzy 84 tys. mieszkań (w 2002 r. – 36 tys.).

W roku 2011 r. w zasobie komunalnym jest nadal stosunkowo najwięcej mieszkań wybudowanych przed 1918 r. – 27% (w 2002 r. – 30%). Uwzględniający dwa przedziały wieku (przed 1918 r. i lata 1919–1945) udział mieszkań pochodzących

sprzed 1945 r. stanowi tak samo jak w 2002 r. 45%. Na zasób komunalny powstały w okresie 1945–1988 przypada 49% mieszkań (w 2002 r. – 53%), 3% – na zrealizowany w latach 1989–2002 (w 2002 r. – 2%) oraz 2% na pochodzący z lat 2003–2011. Znaczny udział mieszkań starszych wiekiem pozostaje także w zasobie zakładów pracy. Zakładowe mieszkania w sektorze publicznym zarejestrowane w budynkach mieszkalnych zbudowanych przed 1918 r. wyznaczają 20% tego zasobu ogółem (w 2002 r. – 26%), a będące efektem budownictwa z lat 1918–1944 – 18% (w 2002 r. – 20%). Jak podaje NSP 2011, 6% mieszkań zakładowych powstało w okresie 1989–2002, co zastanawia przy poziomie 5% notowanym w 2002 r. W latach 2003–2011 przybywa natomiast 1% mieszkań w tej formie własności.

W spółdzielczym zasobie lokatorskim przeciętnie znacznie rzadziej niż we wskazanych formach własności publicznej występują mieszkania najstarsze wiekiem. Według NSP 2002 około 3% zasobu lokatorskiego pochodzi sprzed 1944 r., jednakże prawie 17% takich mieszkań powstało w latach 1989–2002. Mimo braku dostępnych danych o lokatorskim zasobie spółdzielczym z NSP 2011 sądzić można, że w dalszym ciągu zasób ten jest młodszy wiekiem od mieszkań wykazywanych jako własność powoływanych po 1995 r. towarzystw budownictwa społecznego. Towarzystwa te dysponują w 2011 r. jeszcze w istotnym stopniu (17%, w 2002 r. – 39%) lokalami i budynkami powstałymi przed 1989 r. Jeszcze 5% mieszkań spisanych jako własność tbs wybudowano przed 1918 r. (w 2002 r. – 10%), 4% (w 2002 r. – 8%) w latach 1918–1944, a 8% (w 2002 r. – 20%) zbudowano w okresie 1945–1988. Można wnioskować, że nadal większość mieszkań o własności przypisanej do tbs, pochodzących z odległych lat jest faktycznie tylko zarządzana przez te towarzystwa, pozostając przeważnie własnością komunalną.

Wielkość mieszkań mierzona przeciętną liczbą izb waha się w sektorze publicznym od 2,79 izby w zasobie komunalnym w 2002 r., gdzie pozostaje według NSP 2011 zastanawiająco niezmienna, do 3,39 izby w spółdzielczym lokatorskim (w 2002 r. – 3,37 izby). Jest nadal stosunkowo duża w zasobie Skarbu Państwa, natomiast stosunkowo niewielka w mieszkaniach należących do towarzystw budownictwa społecznego. Gdy wielkość mieszkań wyraża powierzchnia użytkowa, to na pierwsze miejsce wysuwa się w sektorze publicznym zasób Skarbu Państwa zakładów pracy, w którym na jedno mieszkanie przypada po 53,8 m<sup>2</sup> p.u. (w 2002 r. odpowiednio 53,6 m<sup>2</sup> p.u. oraz 52,9 m<sup>2</sup> p.u.). Mieszkania w lokatorskim zasobie spółdzielczym mają trochę mniej m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej – 51,6 (w 2002 r. – 50,9 m<sup>2</sup> p.u.), natomiast pozostające w gestii towarzystw budownictwa mieszkaniowego istotnie więcej niż w 2002 r. – 53,3 m<sup>2</sup> p.u. (w 2002 r. – 48,9 m<sup>2</sup> p.u.). Stopień upowszechnienia wodociągu jest w mieszkaniach sektora publicznego, jak już wskazywano, wysoki. Wynosi od 97% (w 2002 r. i w 2011 r.) w zasobie Skarbu Państwa do 100% w spółdzielczym zasobie

lokatorskim i – co po raz wtóry zastanawia – w zasobie gmin (w 2002 r. ponad 99% w lokatorskim i 97% w zasobie komunalnym). Częstość występowania łazienki wzrasta z 86% w zasobie gmin (w 2002 r. – 77%) do 98% w zasobie tbs i prawdopodobnie do 100% w spółdzielczym lokatorskim, dla którego nie ma jednak danych w publikowanych wynikach NSP 2011 (w 2002 r. spółdzielczość lokatorska –99%, a tbs – 91%).

W roku 2002 samodzielność zamieszkiwania w sektorze publicznym określa liczba 111,7 gospodarstw domowych w przeliczeniu na 100 mieszkań. Najniższa samodzielność zamieszkania istnieje w zasobie gmin, w którym na 100 mieszkań przypada 114,1 gospodarstw. Stosunkowo niska samodzielność zamieszkiwania występuje także w lokatorskim zasobie spółdzielczym, gdzie w 100 mieszkaniach zamieszkuje przeciętnie 112,1 gospodarstw. W zakresie własności zakładów pracy na 100 mieszkań przypada 110,2 gospodarstw domowych, a w zakresie własności Skarbu Państwa – 109,4. Stosunkowo najlepszą samodzielnością zamieszkiwania odznacza się w sektorze publicznym zasób towarzystw budownictwa społecznego wykazujący 106,7 gospodarstw na 100 mieszkań. Kształtowanie się samodzielności zamieszkiwania w zasobie publicznym wynikające z NSP 2011 wzbudza sygnalizowane już zasadnicze wątpliwości w zakresie wiarygodności danych w tym zakresie. Wyniki NSP 2011 wskazują, np. że w 1090 tys. mieszkań komunalnych miałyby zamieszkiwać tylko 1029 gospodarstw domowych. Otrzymujemy wówczas zupełnie niewiarygodną samodzielność zamieszkiwania na poziomie 94,4 mieszkań na 100 gospodarstw domowych. Analogicznie niewiarygodnie niski wskaźnik samodzielności zamieszkiwania miałyby występować zgodnie z wynikami NSP 2011 w zasobie zakładów pracy itd.<sup>44</sup> W świetle tych liczb wzrastają również wątpliwości dotyczące rejestrowanego wzrostu samodzielności zamieszkiwania gospodarstw domowych ogółem. Z danych NSP 2002 i NSP 2011 wynika bowiem, że liczba gospodarstw domowych przypadająca na 100 mieszkań zamieszkanych spada w Polsce w latach 2003–2011 z 114,6 do 112,3.

Wewnątrz sektora publicznego rozpiętość zaludnienia mieszkań wyznacza wskaźnik dla tbs stanowiący w 2011 r. 0,84 osoby na izbę, podczas gdy w 2002 r. jest to wskaźnik dla spółdzielczych mieszkań lokatorskich stanowiący 0,96 osoby na izbę. Najbardziej zaludnione są w 2011 r. mieszkania komunalne z wskaźnikiem 0,99 osoby na izbę (w 2002 r. – 1,05 osoby). Gradacja liczby osób przypadających na jeden pokój wskazuje ponownie jako najmniej zaludnione mieszkania w zasobie tbs (1,19 osoby na pokój), gdy w 2002 r. są to spółdzielcze mieszkania lokatorskie (1,32 osoby). Przy tym sposobie mierzenia najbardziej zaludnione okazują się ponownie mieszkania należące do gmin, których jest 1,41 osoby na pokój (w 2002 r. – 1,50 osoby). Zasób

<sup>44</sup> Zob. przypis 42.

towarzystw budownictwa mieszkaniowego wykazuje również najmniej osób na jedno mieszkanie – 2,62 (w 2002 r. – 2,81). W zasobie gmin – w którym znajduje się jeszcze istotna liczba lokali starszych wiekiem pochodzących sprzed 1945 r. – na jedno mieszkanie przypada niewiele więcej osób – 2,75 (w 2002 r. – 2,93). Skarb Państwa i spółdzielczość lokatorska wykazują w 2011 r. w jednym mieszkaniu największą przeciętną liczbę osób – kolejno 2,93 oraz (w 2002 r. – 3,24) oraz 3,23 – tak jak w 2002 r. Średnią powierzchnię użytkową przypadającą na jednego mieszkańca stanowiącą w sektorze publicznym 18,5 m<sup>2</sup> (w 2002 r. – 16,2 m<sup>2</sup>) przekracza zaludnienie mieszkań w nikłym jeszcze zasobie tbs oraz zakładów pracy. Mniejsza niż średnio w sektorze publicznym powierzchnia użytkowa na mieszkańca występuje w zasobie gmin i lokatorskim spółdzielczym oraz Skarbu Państwa.

## Podsumowanie i spostrzeżenia końcowe

Przedstawione, na ogół ujemne cechy polityki mieszkaniowej w Polsce lat transformacji znajdują wyraz w przeprowadzonej analizie stanu oraz zmian sytuacji mieszkaniowej w Polsce w okresie 2002–2011. Politykę tę, wyznaczającą ramy działań dotyczących ewolucji zasobu publicznego cechuje również w okresie 2002–2011 nadmierna orientacja na zależności *stricte* rynkowe oraz związana z tym doraźność i krótkowzroczność regulacji instytucjonalno-prawnych. Stworzone w pierwszej dekadzie transformacji podstawy do koniecznej ekonomicznej reformy mieszkalnictwa oraz działania w tym zakresie w latach 2002–2011 skierowane są w niedostatecznej skali na rozwój i poprawę sytuacji mieszkaniowej w sektorze publicznym w Polsce.

Z uwag dotyczących wielu luk w danych NSP 2011 i niektórych wątpliwych ich wskazań należy podkreślić zwłaszcza niewiarygodne kształtowanie się samodzielności zamieszkiwania gospodarstw domowych według form własności przekreślające sens analizy w tym zakresie obejmującej zasób w sektorze publicznym. W związku z tym wzrastają wątpliwości co do rejestrowanego wzrostu samodzielności zamieszkiwania gospodarstw domowych w ogółem w okresie 2003–2011. Jednak nawet hipotetyczne zrównanie się liczby mieszkań i gospodarstw domowych rozpatrywane ze statystycznego punktu widzenia nie rozwiąże kwestii samodzielności zamieszkiwania w państwie takim jak Polska przechodzącym transformację systemową. Decyduje tu bowiem niedopasowanie struktury inwestorskiej do zasobności finansowej, w tym zdolności kredytowej znacznej części społeczeństwa polskiego. Kwestia współzamieszkiwania dotyczy bowiem grup społecznych umiarkowanie, a przede wszystkim słabo lub źle sytuowanych materialnie, zagrożonych niekiedy bezdomnością,

w tym odłamu, któremu należałoby zapewnić mieszkania socjalne. Przeprowadzona analiza potwierdza, sięgającą zapewne dekad, niezbędność socjalnej pomocy mieszkaniowej jako dopełnienia innych publicznych form zamieszkiwania, która jednak nie ma głębszego społecznego sensu wobec aktualnej treści<sup>45</sup>.

Także niektóre inne dane NSP 2011 wywołują wiele wątpliwości co do wiarygodności przede wszystkim w odniesieniu do sektora publicznego. Przyczyny tego – trudne na obecnym etapie analizy do wyodrębnienia i rozróżnienia – mogą być, ogólnie mówiąc, dwie. Są nimi błędy i zniekształcenia danych na różnych poziomach przeprowadzania NSP 2011 związane z nową metodą NSP 2011 oraz dynamika i chaotyczność transformacji zmieniającej niekiedy niemal sekularne trendy w kształtowaniu się istotnych elementów sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Błędy są przy tym nieodłącznym elementem wszystkich dochodzeń statystycznych i opartych na nich badań. Sygnalizowaną niekiedy w trakcie analizy potrzebę weryfikacji danych NSP 2011 należy traktować jako propozycję rutynowej procedury badawczej. Narodowe spisy powszechne stanowią bowiem od lat podstawę bieżącej statystyki mieszkaniowej. Uwaga badawcza musi być zatem skierowana przede wszystkim na kreślenie wiarygodnych tendencji w kształtowaniu się sytuacji mieszkaniowej w Polsce w zestawieniu z ustaleniami poprzednich narodowych spisów powszechnych.

Przeprowadzona analiza wykazała istotną – przeciętną w skali państwa – poprawę sytuacji mieszkaniowej powodowaną czynnikami leżącymi na ogół poza zakresem bezpośredniego oddziaływania polityki mieszkaniowej. Równocześnie nastąpił regres skali i znaczenia wielu elementów sektora publicznego w zamieszkiwaniu ludności w Polsce. W okresie 2003–2011 liczba mieszkań w sektorze publicznym zmniejszyła się 1,9 razy z 3,0 mln do 1,6 mln. Udział tego sektora w zasobie mieszkaniowym ogółem spadł o 12 pkt. proc. z 25% do 13%. Wielowątkowe, sięgające także w przyszłość wątpliwości dotyczące społecznych aspektów sytuacji mieszkaniowej w Polsce budzi zatem dotychczasowy spektakularny trend redukcji w latach transformacji zakresu polityki publicznej, w tym mieszkaniowego sektora publicznego. Inny trend dotyczący sektora publicznego obejmuje wszakże wyraźną tam poprawę wyposażenia zasobu i wzrost przeciętnej wielkości mieszkań wyrażanej liczbą izb przy spadku ich wielkości podawanej w m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej. Występuje również wzrost zaludnienia mieszkań mierzonego liczbą osób na jedną izbę oraz spadek ich zaludnienia, gdy punktem odniesienia jest liczba m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej na jedną osobę w kurczącym się sektorze publicznym.

---

<sup>45</sup> M. Cesański, *Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa – losy, rozwiązania i treść*, „Kwartalnik KES Studia i Prace” nr 1, 2014, s. 115–134.

## **Changes in housing situation and policy in Poland between 2002–2011**

The paper presents an analysis and assessment of changes in housing situation in Poland on basis of 2002 and 2011 Censuses. The analysis shows that between 2003–2011 a regression was observed in scale and significance of many elements of the public sector in housing in Poland. The regression corresponds with excessive market orientation of the housing policy in Poland and resulting immediacy and short-sightedness of institutional and legal regulations. Simultaneously, improvement in housing and increase in the average size and density of population of flats in Poland were observed, including in the public sector.

Keywords: policy and housing situation in Poland, the 2002 Census, the 2011 Census, public housing sector

## **Les changements dans le secteur du logement et la politique du logement en Pologne entre 2002 et 2011**

Le document présente une analyse et une évaluation des changements dans le secteur du logement en Pologne en se référant aux résultats des recensements nationaux en 2002 et 2011. L'analyse montre que, entre 2003 et 2011, il y a eu une régression dans l'échelle et la signification de nombreux éléments du secteur public en matière de logement en Pologne. Cela correspond à une focalisation excessive de la politique du logement en Pologne sur le marché, et en conséquence, aux règlements institutionnels et juridiques ad hoc et à courte vue. Simultanément, il y a eu l'amélioration dans l'équipement du logement ainsi que l'augmentation de la taille moyenne du logement et de la densité de population des logements en Pologne, y compris dans le secteur public. Malheureusement, certains résultats du recensement de 2011 sont discutables, en particulier pour le secteur public.

Mots-clés: le recensement de 2002, le recensement de 2011, le secteur public du logement, la politique du logement en Pologne, le secteur du logement en Pologne

### **Жилищная ситуация и жилищная политика в Польше – место государственного сектора в 2002–2011 гг.**

В статье содержится анализ и оценка изменений в жилищной ситуации в Польше, проведенные при использовании результатов переписи населения 2002 и 2011 годов. Исследование показало, что в период 2003–2011 гг. наблюдался регресс в масштабе и значении многих элементов государственного сектора. Соответствовали тому чрезмерная ориентация жилищной политики в Польше на рыночные условия и, связана с этим, временность и близорукость институциональных и правовых норм. В то же время улучшилось оборудование и увеличился средний размер и плотность заселения квартир в Польше, также по отношению к сокращающемуся государственному сектору.

Ключевые слова: жилищная ситуация и жилищная политика в Польше, перепись населения 2002 года и перепись населения 2011 года, общественный жилищный сектор

