

OKRES POWOJENNY

1970-1993

Wstęp

(Potrzeby mieszkaniowe. Problemy i perspektywy. WP, Warszawa 1970)

Mało jest problemów o podobnym jak mieszkalnictwo znaczeniu,
które były by tak szeroko dyskutowane i tak mało analizowane.
(Lionel Neddleman: The Economics of Housing)

Problem mieszkaniowy jest jednym z najbardziej nabrzmiałych
zagadnień społecznych współczesnego świata. Decyduje o tym jego

trwałość, złożony charakter, skala i zasięg, napięcia jakie wokół niego się tworzą, niełatwe perspektywy rozwiązań.

Trudności mieszkaniowe towarzyszyły, jak dotychczas, nieodłącznie wszystkim formacjom społeczno-gospodarczym. Znał je starożytny Rzym, znały feudalne miasta średniowiecza. Koniec XVIII i początek XIX wieku przynoszą wraz z rozwojem industrializacji i urbanizacji narodziny i rozwój kapitalistycznej kwestii mieszkaniowej. Ulega ona przekształceniom w następnych fazach rozwoju kapitalizmu, nie ustępuje jednak i natarczywie daje znać o sobie przez cały XX. Wkroczenie, umacnianie się i dynamiczny rozwój gospodarki socjalistycznej przynosi w ostatnich dziesięciokach lat nowe, skomplikowane problemy mieszkaniowe.

Jak każdy problem dotyczący zaspokojenia potrzeb ludzkich, problem mieszkaniowy stanowi zjawisko wtórne, tkwiące w warunkach ustrojowych, stosunkach społeczno-gospodarczych, w nierozwiązalnych lub nie rozwiązanych dotąd sprawach produkcji i podziału, zależnie od osiągniętego rozwoju sił wytwórczych danej epoki i danego kraju.

Zagadnienia mieszkaniowe, choć posiadają wiele elementów wspólnych, przedstawiają się w sposób odmienny w krajach socjalistycznych i w krajach kapitalistycznych. Zmieniają się w poszczególnych fazach ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Na problemy mieszkaniowe wpływ mają wreszcie warunki geograficzno-klimatyczne, stosunki ludnościowe, szereg cech rozwoju kulturowego tych krajów.

Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że rozwój sił wytwórczych, związany z tym potencjał produkcji, poziom urbanizacji, stopień zamożności poszczególnych społeczeństw decydują w szerokim zakresie zarówno o potrzebach mieszkaniowych, jak i o środkach na ich zaspokojenie, którymi społeczeństwo danego kraju może dysponować. Wyznaczają więc one ogólny poziom sytuacji mieszkaniowej.

Stosunki społeczno-gospodarcze i ustrojowe decydują natomiast o systemie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i o charakterze tych potrzeb. Poprzez ten system regulują stopień, w jakim poszczególne klasy i grupy społeczne wykorzystują środki materialne, które społeczeństwo gotowe jest poświęcić na cele mieszkaniowe. System ten określa również sposób podziału zasobów mieszkaniowych już istniejących oraz podziału mieszkań nowo budowanych. Stosunki społeczno-gospodarcze mają wpływ na poziom warunków mieszkaniowych poszczególnych klas i grup społecznych. W ten sposób pośrednio

wyznaczają ramy, w których kształtuje się zazwyczaj sytuacja mieszkaniowa poszczególnych rodzin i jednostek.

Im bardziej przechodzi się od ogólnych rozważań do analizy rzeczywistych stosunków, tym większy wpływ na rozwój sytuacji i gospodarki mieszkaniowej może wywierać trafny dobór celów i metod działania polityki mieszkaniowej. Jej efekty zależą jednak od ogólnej polityki ekonomicznej i społecznej konkretnego kraju, znaczenia, jakie społeczeństwa i rządy przywiązują do mieszkania. Polityka mieszkaniowa poszczególnych krajów, jej cele i środki są niezmiernie silnie związane z wymienionymi poprzednio czynnikami strukturalnymi, warunkami ustrojowymi i poziomem rozwoju gospodarczego. W oderwaniu od nich polityka mieszkaniowa nie może być ani formułowana, ani skutecznie realizowana.

Poziom i tempo rozwoju ekonomicznego, układ stosunków społeczno-gospodarczych są to czynniki ogólne, które oddziałują w zbliżony sposób na poziom i metody zaspokajania niemal wszystkich potrzeb konsumpcyjnych. Na kształtowanie się potrzeb i sytuacji mieszkaniowej mają ponadto wpływ pewne specyficzne cechy mieszkania, które jest dobrem trwałego użytku, powstającym w procesie budowlanym. Charakter mieszkania i jego właściwości jako produktu budowlanego wpływają w sposób bardzo silny na zaostrenie trudności mieszkaniowych i na znacznie wolniejsze w stosunku do innych dziedzin tempo ich poprawy. Do tych specyficznych cech należy niemożliwość mieszkania i przytwierdzenie do terenu, na którym zostało wzniesione, następnie wysoka trwałość i wielokrotnie dłuższy okres użytkowania mieszkania niż innych trwałych dóbr konsumpcyjnych. Cechy te prowadzą z kolei do podatności na procesy zużycia moralnego. Wreszcie wymienić należy wysoki, najwyższy w sferze spożycia, koszt jednostkowy, na który składają się zarówno koszty budowy mieszkania, jak i koszty jego eksploatacji.

Sytuację ekonomiczną komplikuje dodatkowo wolniejszy wzrost wydajności pracy w budownictwie w porównaniu z innymi gałęziami produkcji przemysłowej oraz wzrost standardu mieszkania, jaki następuje wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym, co powoduje, iż cena mieszkania w porównaniu do innych artykułów – w szczególności artykułów trwałego użytku – nie maleje, lecz relatywnie wzrasta.

Wraz z rozwojem kulturalnym i materialnym rośnie rola mieszkania w życiu indywidualnym i rodzinnym, rosną wymagania w tym zakresie. Ono warunkuje jeśli nie założenie rodziny, to jej ugruntowanie

oraz normalny i szczęśliwy rozwój. Pomimo wzrostu znaczenia szkoły i innych instytucji oświatowo-społecznych, mieszkanie nie przestaje być miejscem wychowywania dzieci i młodzieży. Prócz tradycyjnych funkcji gospodarstwa domowego, które spełnia, staje się miejscem, w którym ogniskować się zaczynają silniej i powszechniej formy życia kulturalnego. Utrwala się w świadomości lepsze zrozumienie związków występujących pomiędzy dobrymi warunkami mieszkaniowymi a rozwojem ludności i warunkami zdrowotnymi, poziomem oświaty i ogólnym rozwojem kulturalnym. Na skutek tego problemy mieszkaniowe są od dawna zagadnieniem ogólnospołecznym, wykraczającym poza sferę życia indywidualnej rodziny, a ich masowość i powszechność uczyniła z nich pierwszoplanowy problem polityczny.

Coraz powszechniej jest także rozumiany związek pomiędzy mieszkaniem a rozwojem gospodarczym. Mieszkanie stanowi nie tylko warunek zgromadzenia i zapewnienia siły roboczej w określonym miejscu, lecz także czynnik, od którego w coraz większym stopniu zależą możliwości stałego rozwoju kwalifikacji zawodowych pracowników, ich wypoczynek, regeneracja sił fizycznych i umysłowych, podnoszenie wydajności pracy. Inwestycje i budownictwo mieszkaniowe stanowią wreszcie poważną siłę napędową rozwoju gospodarczego, stosunkowo łatwą do uruchomienia, ze względu na niską raczej kapitałochłonność przemysłu budowlanego w porównaniu z innymi dziedzinami produkcji przemysłowej, oraz niewielkie obciążenie bilansu handlu zagranicznego, ponieważ budownictwo opiera się o surowce rodzime. Nie należy pomijać również znaczenia mieszkania – przy odpowiedniej polityce opłat – jako elementu równowagi na rynku spożycia i czynnika mającego znaczny wpływ na kształtowanie struktury spożycia poszczegółnej rodziny i całego społeczeństwa.

Obok społecznych i ekonomicznych, zwrócić należy uwagę również na niektóre przestrzenne aspekty mieszkania i mieszkalnictwa. Zasoby mieszkaniowe stanowią największy element infrastruktury społecznej lub też stosując inną klasyfikację – infrastruktury osadniczej. Są one głównym tworzywem naszych miast i osiedli. Jako element materialny tej infrastruktury i jako wyznacznik rozmieszczenia ludności – mieszkanie, jego usytuowanie, forma architektoniczno-budowlana i urbanistyczna, strona użytkowa, mają bardzo duży wpływ na środowisko, jego walory naturalne i krajobrazowe. Stanowią podstawowe zagadnienie w planach i rozwiązaniach zagospodarowania przestrzen-

nego na wszystkich szczeblach – od osiedla mieszkaniowego i miasta poprzez sieć regionalną do układu osadniczego w skali kraju.

Dokonując wyboru spośród szerokiej problematyki mieszkaniowej, zajmiemy się w niniejszej pracy zagadnieniem potrzeb mieszkaniowych. Interesować nas będą potrzeby w ujęciu społecznym, uzasadnionym ogólnymi względami rozwoju, jak również potrzeby indywidualne – rodziny, jednostki, nierozłącznie zresztą z pierwszymi związane.

Potrzeby mieszkaniowe stanowią czynnik najbardziej dynamiczny w stosunkach mieszkaniowych. W przeciwieństwie do konserwatywnego układu, jaki reprezentują zasoby mieszkaniowe, które, raz wybudowane, podlegają stopniowemu zużyciu i starzeniu się i których powiększanie lub modernizacja wymagają kosztownych nakładów, potrzeby mieszkaniowe ulegają stałym przekształceniom, pogłębiając istniejące dysproporcje i napięcia. Równocześnie jednak są one czynnikiem motorycznym pobudzającym społeczeństwo do rozwiązywania trudności w tym zakresie i stałej poprawy warunków mieszkaniowych.

Tempo narastania potrzeb, zarówno jeśli idzie o potrzeby obiektywne, wyznaczone procesami demograficznymi, społecznymi i koniecznościami wymiany zasobów, jak i potrzeby typu subiektywnego, związane z rosnącymi wymaganiami ludności, z rozwojem bazy ekonomicznej i technicznej – jest niezwykle szybkie i stanowi charakterystyczne znamię naszej epoki. Również inne cechy tej epoki – otwarcie dalekich perspektyw rozwoju dzięki rewolucyjnym zmianom w technice i nauce, dzięki postępującemu umacnianiu się socjalistycznej formacji, a równocześnie zakotwiczenie w dalekiej przeszłości przez szereg nie rozwiązanych problemów społecznych, politycznych, ekonomicznych i kulturalnych, znajdują odbicie w trudnej, pełnej dysproporcji sytuacji mieszkaniowej we współczesnym świecie.

Zajmując się potrzebami mieszkaniowymi, czynnikami, które je kształtują, dynamiką narastania, skalą ilościową i aspektami jakościowymi potrzeb, zwrócimy uwagę przede wszystkim na problematykę występującą w krajach rozwiniętych. Polska w swej drodze rozwojowej zbliża się ku nim coraz bardziej.

Patrząc na zaprezentowane powyżej problemy przez pryzmat zainteresowań naszego społeczeństwa i gospodarki socjalistycznej chcielibyśmy, aby książka ta, ukazując skalę i dynamikę potrzeb mieszkaniowych we współczesnym świecie, zwracała uwagę na konieczność zapewnienia w programach i planach rozwoju kraju odpowiednich

środków i sił, które umożliwiałyby rozwiązywanie tych problemów w przyszłości. Chcielibyśmy również, aby unaoczniała konieczność współdziałania przy rozwiązywaniu trudności mieszkaniowych całego społeczeństwa, jak najbardziej bezpośrednio zainteresowanego w poprawie swej sytuacji mieszkaniowej.

Sytuacja i potrzeby mieszkaniowe we współczesnym świecie

(Potrzeby mieszkaniowe. Problemy i perspektywy. WP, Warszawa 1970)

Geneza dzisiejszej sytuacji

Zróznicowana i na przeważającym obszarze naszego globu bardzo ciężka sytuacja mieszkaniowa jest odbiciem ogólnych trudności, jakie napotyka rozwój społeczny i gospodarczy świata. Rozwój ten, pełen nierównomierności i dysproporcji, odbywa się pod znakiem ostrej rywalizacji dwu systemów – socjalistycznego i kapitalistycznego. Starając się poznać i zrozumieć trudności mieszkaniowe, które przeżywamy, trzeba odwoływać się przede wszystkim do aktualnej problematyki politycznej, gospodarczej i technicznej. Należy jednak równocześnie pamiętać, iż niektóre nie rozwiązane problemy mieszkaniowe korzeniami swymi sięgają stosunkowo daleko w przeszłość, niekiedy do początków kapitalistycznej rewolucji przemysłowej i żywiołowego rozwoju miast, który jej towarzyszył.

Historycznie ujmując można wyodrębnić następujące kolejne fazy rozwoju problemów mieszkaniowych:

Faza wczesnej kapitalistycznej industrializacji i urbanizacji stała pod znakiem silnego wzmagania się potrzeb mieszkaniowych, wynikających z przyspieszenia tempa wzrostu ogólnej liczby ludności świata oraz liczby ludności miejskiej. W ciągu XIX wieku ukształtował się w krajach kapitalistycznych system zaspokajania potrzeb mieszkaniowych traktujący mieszkanie jako towar. Uzależniał on zatem możliwości i poziom zaspokojenia tych potrzeb – czy to w formie wynajmu mieszkania, czy nabycia go na własność – od sytuacji materialnej indywidualnej rodziny. Przyniósł dalsze, oparte na podziałach klasowych zaostrenie dysproporcji w warunkach mieszkaniowych.

Pogłębił przeciwieństwa pomiędzy sytuacją mieszkaniową ludności zamieszkalej w miastach i na wsi.

W następnych fazach rozwoju gospodarki kapitalistycznej w XX wieku, a w szczególności w fazie postindustrialnej, powstały w rozwiniętych krajach należących do systemu kapitalistycznego dogodniejsze warunki do pokonywania trudności mieszkaniowych. Zmniejszył się nacisk ludnościowy, wzrosły środki materialne i potencjał budowlano-inwestycyjny. Równocześnie w krajach tych rozwinęła się ingerencja publiczna w stosunki mieszkaniowe, zmierzająca do wzmożenia produkcji nowych mieszkań i do bardziej prawidłowego ich rozdziału.

Łagodząc przejawy kwestii mieszkaniowej, polityka w tej dziedzinie rozwiniętych krajów kapitalistycznych nie likwidowała jednak zasadniczego źródła rozwarstwienia warunków mieszkaniowych, wynikającego z nierównej pozycji ekonomicznej poszczególnych klas i grup społecznych. W sumie ogólny wzrost możliwości materialnych tych krajów, wynikający z ich rozwoju gospodarczego, postęp techniczny w budownictwie i urządzeniach komunalnych przyniosły stopniowo, w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat znaczną poprawę przeciętnych warunków mieszkaniowych. Na tle tej poprawy tym ostrzej występowały przejawy kwestii mieszkaniowej w krajach kapitalistycznych rozwijających się wolniej, a także na obszarach nierozwiniętych.

W gospodarce socjalistycznej również wystąpiły trudne problemy mieszkaniowe. Wraz ze zmianą stosunków ustrojowych zmienił się społeczny charakter stosunków mieszkaniowych. Nastąpiła eliminacja zysku jako motywu napędowego. System zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki i rodziny, dzięki polityce niskich, subwencjonowanych czynszów, rozwojowi uspołecznionych form budownictwa mieszkaniowego i dopłat państwa, został oparty na możliwościach społeczeństwa jako całości. Powstały warunki sprzyjające wyrównywaniu i przeciwdziałaniu rozwarstwieniom sytuacji mieszkaniowej.

Problemy mieszkaniowe to jednak nie tylko kwestia podziału, lecz w nie mniejszym stopniu pomnożenia i odnowienia zasobów. W ślad za zmianami ustrojowymi nie od razu następowały zmiany w ogólnym stanie zasobów i poziomie warunków mieszkaniowych, pozwalające na bardziej wydatną poprawę zaniedbań przeszłości, a rozwój gospodarki socjalistycznej wywoływał nowe potrzeby mieszkaniowe.

Budowę socjalizmu podejmowały kraje znajdujące się przeważnie na niskim poziomie rozwoju gospodarczego. Dotyczyło to ZSRR i więk-

szości krajów demokracji ludowej. Gospodarka planowa otwierała drogę do przyspieszenia rozwoju gospodarczego, a założenia społeczno-ustrojowe stwarzały dogodniejsze warunki do sprawiedliwego wykorzystania istniejących i nowo budowanych zasobów. Równolegle jednak przyspieszenie rozwoju gospodarczego – w szczególności konieczność finansowania uprzemysłowienia i nie zawsze właściwie wyważony priorytet interesów produkcji – wpływało i wpływa w wielu z tych krajów ograniczająco na możliwości szybszego wzrostu budownictwa mieszkaniowego i poprawę warunków mieszkaniowych.

W tych okolicznościach ocena zmian, jakie zaszły w sytuacji mieszkaniowej krajów socjalistycznych, posiadać musi dwoisty charakter. Niewątpliwą znaczną poprawą i przekształcenie warunków mieszkaniowych w stosunku do bardzo trudnej sytuacji wyjściowej nie może przesłonić faktu, iż poprawa ta jest niewystarczająca w porównaniu z postępem gospodarczym, którego kraje socjalistyczne dokonały, ani, jak zobaczymy, w porównaniu z sytuacją mieszkaniową rozwiniętych krajów kapitalistycznych. Na wielu innych odcinkach warunków bytowych i w wielu dziedzinach konsumpcji dystans uległ o wiele wyraźniejszemu zmniejszeniu.

Sytuacja mieszkaniowa we współczesnym świecie

Odbicie historycznie narastających i kolejno pojawiających się problemów mieszkaniowych odnaleźć można na mieszkaniowej mapie świata. Występują one bardzo wyraźnie obok siebie, jeśli w przestrzennym ujęciu, obok podziału na sfery gospodarki socjalistycznej i kapitalistycznej, uwzględnimy kryteria rozwoju gospodarczego i osiągnięte przez poszczególne kraje stopnie rozwoju. Dla uproszczenia będziemy się posługiwać jako miarą tego rozwoju poziomem dochodu narodowego na mieszkańca. Jest to miara stosunkowo najbardziej syntetyczna, wystarczająca dla naszych celów, choć nie pozbawiona pewnych słabych stron¹.

¹ Po pierwsze, dochód narodowy, podobnie jak płaca, określa poziom dochodów w określonej jednostce czasu, a nie poziom zamożności, stan majątkowy danego społeczeństwa, z którym bardziej ściśle wiąże się jego sytuacja mieszkaniowa, będąca wynikiem długotrwałych procesów. Po drugie, pojęcie i systemy obliczania dochodu narodowego w krajach socjalistycznych i kapitalistycznych wykazują duże różnice i utrudniają porównania. Po trzecie wreszcie – przeliczenia na walutę porównywalną – w naszym wypadku dolar amerykański – są dokonywane zazwyczaj wg kursów oficjalnych, które nie odpowiadają cenom inwestycyjnym.

Według przeprowadzonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych szacunków łączny niedobór mieszkań dla ludności bezdomnej i zamieszkującej w skrajnie złych warunkach wynosił na początku lat sześćdziesiątych w trzech wielkich regionach – Afryce, Azji i Ameryce Południowej – ok. 200 mln jednostek mieszkalnych dla przeszło 1 miliarda mieszkańców. Na głównym obszarze tych wielkich, zacofanych gospodarczo regionów, z których przeważająca część tylko eufemistycznie może być określana jako kraje rozwijające się, dochód narodowy na mieszkańca w 1961 r. kształtował się na poziomie poniżej 200 dolarów. Jedynie w Ameryce Południowej przekraczał 400 dolarów. W sumie trzy wymienione regiony zamieszkiwało wówczas przeszło 2,1 miliarda osób, tj. nieco ponad 70% ówczesnej ludności naszego globu. Dla niemal połowy spośród nich brak więc było dostatecznej liczby odrębnych mieszkań, odpowiadających lokalnym, w porównaniu z Europą zazwyczaj niezwykle niskim, standardom.

Nie tylko niedobór ilościowy zasobów cechuje niezwykle ciężkie warunki mieszkaniowe panujące na tych wielkich obszarach. Określa je też nietrwały charakter przeważającej części zabudowy mieszkaniowej, powszechne braki w zakresie urządzeń komunalnych i wyposażenia domów mieszkalnych w instalacje, skrajne przeludnienie mieszkań. W sytuacji mieszkaniowej znajdują wyraz dysproporcje strukturalne i klasowe, społeczne zróżnicowania, przeciwieństwa pomiędzy wsią i miastem, pomiędzy prymitywnym i zacofanym dziedzictwem budowlanym, a torującymi sobie już w niektórych z tych krajów drogę pewnymi elementami nowej techniki i budownictwa.

Zarówno niekompletność statystyki ludnościowej i mieszkaniowej, jak i niedostosowanie przyjętej w warunkach europejskich konwencji statystycznej do panujących na tych obszarach stosunków nie pozwala zarysować tamtejszej sytuacji mieszkaniowej w sposób, jaki to zwykle czynimy, a więc w oparciu o informacje o zaludnieniu i wielkości mieszkań, ich wyposażeniu, jakości zabudowy itp.

Dla pewnej ilustracji stosunków w tym względzie można podać, iż na początku lat sześćdziesiątych w Indonezji tylko 5% w Pakistanie 10%, na Filipinach tylko 12% ludności mieszkało w budynkach z trwałego materiału. Odsetek ludności korzystającej z wody w mieszkaniu wyniósł na Filipinach 20%, a tylko niespełna 8% mieszkań było skanalizowanych. Na wsi indyjskiej 95% domów było pozbawionych ustępów. Dane o zaludnieniu pośrednio charakteryzują dane o wielko-

ści mieszkania. Przy licznych, nieraz kilkunastoosobowych rodzinach odsetek rodzin zamieszkających w mieszkaniach jednoizbowych wyniósł w Indiach: na obszarach wiejskich – 34%, w miastach 44%, w czterech największych miastach – 67%², a w Kalkucie – 79%.

Zarówno w wielkich miastach Indii, jak i we wszystkich wielkich miastach Pakistanu, Indonezji, Filipin, Malezji znaczna część ludności pozbawiona była stałego miejsca zamieszkania, bądź gnieździła się w prowizorycznej bieda-zabudowie rozprzestrzeniającej się wokół metropolii. Podobne przykłady przytoczyć można z terenu innych krajów azjatyckich czy też, uwzględniając specyficzność czarnego lądu, z większości państw afrykańskich.

W porównaniu z Azją i Afryką sytuacja mieszkaniowa w należącej do innego kręgu cywilizacyjnego Ameryce Południowej i Środkowej przedstawia się nieco korzystniej. Wyższy dochód narodowy i odmienne niż w Azji i Afryce formy zamieszkiwania nie zmniejszyły rozpiętości, jakie istnieją w warunkach mieszkaniowych wewnątrz poszczególnych krajów należących do tego obszaru. Znalazło to wyraz w przytoczonym w tabl. 1 niedoborze mieszkań, oszacowanym przez ONZ.

Natomiast w Europie, Ameryce Północnej i Australii, a więc regionach świata obejmujących kraje wysoko bądź średnio rozwinięte, sytuacja mieszkaniowa jest w porównaniu z obszarami poprzednio scharakteryzowanymi znacznie korzystniejsza, ulega przy tym stopniowej dalszej poprawie. Ocena sytuacji wypadnie jednak znacznie mniej optymistycznie, jeśli dokonamy jej uwzględniając stosunki społeczne, ogólny poziom gospodarczy tych krajów, istniejące w nich standardy zaspokojenia potrzeb i wymagania. Wydzielimy w tym celu dwie odrębne grupy:

Grupę krajów kapitalistycznych, składającą się głównie z krajów europejskich. Do grupy tej ponadto zaliczyć trzeba Stany Zjednoczone Ameryki, Kanadę oraz kilka krajów kapitalistycznych położonych w innych częściach świata, zamieszkałych przeważnie przez ludność białą, a powstałych przede wszystkim z dawnych dominiów brytyjskich, jak m.in. Australia i Nowa Zelandia. Z krajów azjatyckich do tej grupy zaliczyć można jedynie Japonię.

Grupę krajów socjalistycznych, do której oprócz Związku Radzieckiego wchodzi Polska i pozostałe kraje europejskie należące do systemu socjalistycznego.

² Bombaj, Madras, Kalkuta, Delhi. *World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements*. United Nations, New York 1965.

Wymienione grupy krajów posiadają odmienne systemy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, które rzutują w zasadniczy sposób na warunki mieszkaniowe, a w szczególności na ich społeczny układ. Niezależnie od tego jednak wewnątrz obu grup, specjalnie wśród krajów kapitalistycznych, występują bardzo znaczne różnice w sytuacji i potrzebach mieszkaniowych. Znajdują one wyraz w dużych rozpiętościach w zakresie stanu liczbowego posiadanych zasobów, ich zaludnienia, jakości i wyposażenia.

Wśród krajów kapitalistycznych wedle przeciętnych wskaźników najlepsze warunki mieszkaniowe posiadają Stany Zjednoczone Ameryki, w których domy mieszkalne są przeważnie jednorodzinne, zaś ich przeciętna wielkość wynosi 5 izb, a przeciętne zaludnienie 0,66 osób na izbę. Podobnie wysoki jest standard wyposażenia w instalacje. Ok. 9 mieszkań na 10 dysponuje wodociągiem i łazienką. Kanada również posiada zbliżony, choć nieco niższy standard warunków mieszkaniowych.

Charakterystyczny przykład negatywnych różnicowań, wynikających z dysproporcji rozwoju, może stanowić sytuacja mieszkaniowa graniczącego ze Stanami Meksyku, który posiada siedmiokrotnie niższy dochód narodowy na jednego mieszkańca. W kraju tym – podobnie jak np. w leżącej w zasięgu wpływów amerykańskich Panamie – mieszkania są przeciętnie 2,5 raza mniejsze niż w Stanach – 80% liczy 1 lub 2 izby. Zaludnienie ich jest natomiast 3,5-4-krotnie wyższe, wynosi 2,6 osób na izbę. W rezultacie przeważająca część ludności obu tych krajów żyje w mieszkaniach przeludnionych, a około połowa w warunkach skrajnego przeludnienia, tj. powyżej trzech osób na izbę. Tego rodzaju kategoria przeludnienia w Stanach Zjednoczonych w ogóle nie występuje. Podobnie przedstawiają się różnice w jakościowej charakterystyce zasobów³.

Duże, choć nie tak wielkie różnicowanie poziomu sytuacji ekonomicznej i mieszkaniowej występuje wśród kapitalistycznych krajów położonych w Europie. Dochód narodowy dwóch z nich: Szwecji i Szwajcarii wynosił w r. 1966 2 tys. dolarów na mieszkańca, a kilku dalszych przekraczał 1,4 tys. W tym samym czasie Hiszpania, Portugalia i Grecja miały dochód poniżej 0,5 tys. dolarów na osobę.

³ Tylko 24% mieszkań w Meksyku dysponowało w r. 1960 wodą, a 28% elektrycznością, *Statistical Yearbook 1967*, U.N. New York 1968. G. H. Beyer, *Housing and Society*, Macmillan, New York 1965.

W czołowych europejskich krajach kapitalistycznych przeciętne wskaźniki charakteryzujące nasycenie zasobami mieszkaniowymi i warunki mieszkaniowe zbliżały się do poziomu wskaźników w Stanach Zjednoczonych. Przekraczają one obecnie 300-350 mieszkań na 1000 mieszkańców, wielkość mieszkań wynosi od 3,5 do 4,8 izby na mieszkanie, przeciętne zaludnienie kształtuje się w rezultacie od ok. 0,7 osoby na izbę w W. Brytanii, Szwajcarii i Danii, do 1,0 osoby na izbę we Francji. Większość mieszkań posiada wyposażenie w podstawowe instalacje. Równocześnie jednak spora część ludności w Norwegii, Szwecji, NRF i Francji zamieszkuje w mieszkaniach przeludnionych. Stan jakościowy zasobów mieszkaniowych wykazuje duże braki. Udział mieszkań pozbawionych wyposażenia w urządzenia komunalne nawet w tej grupie krajów nadal jest znaczny.

Na sytuacji mieszkaniowej krajów rozwiniętych odbija się w wysokim stopniu zużycie techniczne i złe utrzymanie budynków starszych, pochodzących z XIX i początku XX wieku. Dysproporcje jakościowe i związane z nimi trudności występują tym bardziej ostro, iż tego rodzaju obiekty grupują się w określonych regionach kraju, przeważnie w wielkich metropoliach oraz w miastach przemysłowych, które rozwinęły się w początkowym okresie kapitalistycznej industrializacji. Podobne negatywne zjawiska występują na obszarach rolnych bądź w rejonach zacofanych i podupadających gospodarczo. W Stanach Zjednoczonych – wg oficjalnych szacunków – liczba mieszkań zakwalifikowanych jako nieodpowiadające minimalnym wymaganiom i stanowiących slumsy i rudery wynosiła wg spisu z r. 1960 10,6 mln, tj. 17% ogólnej masy zasobów. Na wsi odsetek ten był przeszło dwukrotnie wyższy⁴. Wśród wymienionych krajów europejskich najwyższy udział zasobów przestarzałych posiadają Francja i W. Brytania.

Znacznie gorszą sytuację mieszkaniową mają kraje o średnim i niższym dochodzie narodowym, a zwłaszcza położone na południowym i zachodnim skraju Europy: Grecja, Włochy (szczególnie część południowa półwyspu), Hiszpania i Portugalia. Tę grupę krajów mniej zurbanizowanych cechuje niższy stan zasobów (od niespełna 250 do ok. 300 mieszkań na 1000 mieszkańców), mniejsze mieszkania (2,7-3,5 izby) i wyższe zaludnienie, sięgające do 1,5 osób na izbę. Udział mieszkań przeludnionych sięga w wypadku Grecji 52%. Bez porównania niższa jest przede wszystkim jednak jakość mieszkań, wśród których dużą

⁴ G. B. Beyer, *Housing and Society*, Macmillan, New York 1965.

część stanowią zasoby wiejskie o prymitywnym standardzie wyposażenia.

Wskaźniki, które wyznaczają w krajach kapitalistycznych krytyczne elementy sytuacji mieszkaniowej, określają równocześnie w przybliżeniu zasięg i ostrość dysproporcji społecznych. Z różnych przyczyn są one znacznie słabiej pod względem statystycznym rozpoznane. Społeczne rozpiętości warunków mieszkaniowych występują masowo w krajach, w których cięższa jest ogólna sytuacja. Choć bardziej ograniczone, są one jednak nie mniej dotkliwe w krajach o dobrych przeciętnych warunkach, gdyż skala potrzeb jest skalą ruchomą. Trudne warunki mieszkaniowe dotyczą przede wszystkim słabsze ekonomicznie grupy ludności, a więc ludność robotniczą, chłopską oraz warstwy pośrednie.

Na klasowy układ stosunków mieszkaniowych nakłada się drugi, komplikujący jego przejrzystość, związany w większym stopniu z cyklem życiowym i wynikającą stąd sytuacją materialną ludności. Są to mianowicie specyficzne trudności i kłopoty mieszkaniowe wchodzących w życie młodych małżeństw, rodzin wielodzietnych i ludzi starych.

Również w krajach socjalistycznych sytuacja mieszkaniowa jest trudna i pozostawia w większości wypadków wiele do życzenia. W pewnym zakresie wpływ miała na to spuścizna okresu kapitalistycznego. Poza Czechosłowacją i NRD na drogę socjalizmu weszły kraje znajdujące się na niskim poziomie rozwoju gospodarczego. W czasie drugiej wojny światowej ZSRR, Polska, Jugosławia poniosły bardzo wysokie, najwyższe w Europie straty substancji mieszkaniowej (ponad 20% zasobów). Hamujący wpływ na tempo poprawy sytuacji mieszkaniowej miały również problemy i potrzeby związane z procesami intensywnej industrializacji i urbanizacji, za którymi na ogół nie szły w odpowiednich proporcjach inwestycje mieszkaniowe.

Stan zasobów na 1000 mieszkańców wynosił w połowie lat sześćdziesiątych od ok. 350 mieszkań w NRD i ok. 300 w Czechosłowacji i na Węgrzech, do ok. 250 w Polsce i Bułgarii i nieco ponad 240 mieszkań w Jugosławii, co oznaczało dla większości tych krajów dość spory niedobór. Przeciętna wielkość mieszkań i zaludnienie tylko w NRD odpowiadały poziomowi krajów rozwiniętych (wielkość mieszkania – 3,5 izby, 0,9 osób na izbę). W Bułgarii, Jugosławii i zapewne w Rumunii zaludnienie przekraczało natomiast 1,5 osoby. Również wyposażenie mieszkań w instalacje wykazywało znaczne rozpiętości pomiędzy poszczególnymi krajami socjalistycznymi, przy czym występowała tu

wyraźna zależność od stopnia rozwoju urbanizacji. Charakterystycznym elementem sytuacji w tej grupie krajów jest bowiem stosunkowo wysoki standard wyposażenia rozbudowanych w okresie gospodarki socjalistycznej zasobów mieszkaniowych miejskich, przy znacznie słabszej pod tym względem poprawie stosunków na wsi⁵.

Ogólnie biorąc, sytuację mieszkaniową krajów socjalistycznych – pomimo znacznej poprawy, jaką wykazała ona w okresie od ostatniej wojny światowej – trzeba zakwalifikować jako sytuację pośrednią pomiędzy obu poprzednio scharakteryzowanymi grupami, tj. czołówką rozwiniętych krajów kapitalistycznych i krajami rozwijającymi się⁶. Decydują o tym nie tyle wskaźniki ilościowe i przeciętne zaludnienie mieszkań, co sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, który jest znacznie bardziej równomierny niż w krajach kapitalistycznych. Dzięki temu rozpiętości sytuacji mieszkaniowej poszczególnych grup ludności są w krajach socjalistycznych znacznie mniejsze. Za taką oceną przemawia również, wspomniany wyżej, znaczny udział nowych zasobów mieszkaniowych w miastach o dobrym standardzie wyposażenia. Natomiast standard zabudowy wsi pozostał w zakresie wyposażenia o wiele skromniejszy.

Potrzeby mieszkaniowe w krajach nierozwiniętych i rozwiniętych

Poziom sytuacji mieszkaniowej i skala jej aktualnych braków określają rozmiary potrzeb mieszkaniowych nie zaspokojonych lub zaspokojonych w sposób niewystarczający. Tego rodzaju próbę ustalenia potrzeb mieszkaniowych już istniejących stanowią, podane w poprzednim punkcie, szacunki niedoboru mieszkań dokonane przez ONZ dla Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej. Pełny rachunek potrzeb wymaga ponadto uwzględnienia potrzeb nowych, które narastają

⁵ W miastach odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg wynosił: w NRD 80%, Czechosłowacji 69%, Polsce 68%, Bułgarii 54%, na Węgrzech 50%. Na wsi odsetek ten wynosił w tej samej kolejności już tylko: 24, 28, 6, 8 i 3%. Łazienkę w miastach posiadało 49% mieszkań w Czechosłowacji, 40% w Polsce, 35% na Węgrzech, 32% w Bułgarii i 27% w NRD. Dla ZSRR brak odpowiednich danych.

⁶ Dochód narodowy na mieszkańca, przeliczony w układzie porównywalnym, kształtował się w latach 1965/66 w większości krajów socjalistycznych na poziomie odpowiadającym średniej grupie krajów kapitalistycznych, tj. w granicach 1400-800 dolarów (NRD, Czechosłowacja, ZSRR, Polska, Węgry) natomiast w Rumunii, Bułgarii i Jugosławii był niższy.

bieżący i będą narastać w przyszłości na skutek rozwoju ludności, przemian społeczno-gospodarczych, a w pierwszym rzędzie procesów urbanizacji oraz na skutek konieczności dalszego wycofywania zużytych i przestarzałych obiektów mieszkalnych.

Tego rodzaju globalne, orientacyjne szacunki potrzeb dokonane przez ONZ dla wymienionych obszarów zamykają się sumą ok. 390 mln nowych mieszkań, potrzebnych w okresie lat piętnastu – 1960-1975. Około 1/4 tej liczby (26%) służyłaby na wyrównanie połowy sygnalizowanego niedoboru mieszkań. 38% stanowiłyby mieszkania dla szybko rosnącej ludności tych regionów, która wg prognoz ONZ powinna osiągnąć w 1975 r. 2,9 mld, tj. o ok. 780 mln więcej niż w 1960 r. Reszta (34%) pokryłaby potrzeby wymiany zasobów mieszkaniowych, bardzo znaczne na tych obszarach ze względu na charakter i niską jakość zabudowy⁷.

Co z punktu widzenia zadań budowlanych oznacza taka sytuacja i potrzeby mieszkaniowe obszarów słabo rozwiniętych i rozwijających się? Aby pokryć tak obliczone potrzeby, należałoby w ciągu 15 lat budować przeciętnie rocznie 26 mln mieszkań, tj. 10-11 mieszkań na 1000 mieszkańców. Wystarczy powiedzieć, iż jak dotychczas tylko w kilku najbardziej przodujących krajach w świecie, w ZSRR, Szwecji i NRF, potrafiono utrzymać w dłuższym niż kilka lat okresie czasu budownictwo mieszkaniowe na podobnie wysokim poziomie. W krajach tych oddawano do użytku w latach 1958-1967 przeciętnie 10,8, 10,6 i 10,1 mieszkań rocznie. W tym samym czasie Stany Zjednoczone budowały rocznie przeciętnie 7,6 mieszkań, a Polska niespełna 5 mieszkań na 1000 mieszkańców⁸. Rozmiary budownictwa mieszkaniowego w krajach Afryki, Azji i Ameryki Południowej w bez porównania większym stopniu odbiegały od poziomu określonego potrzebami. Przy tym znaczna część budownictwa jest tam tak niskiej jakości, iż zamiast likwidować, odtwarzała ona standardowe warunki mieszkaniowe.

Również w rozwiniętych i w rozwijających się krajach Europy, znajdujących się obiektywnie biorąc w znacznie lepszych warunkach, napięcie potrzeb mieszkaniowych nie wykazywało osłabienia. Wobec relatywnie wyższych standardów i wymagań, jakie występują w tych

⁷ W opracowaniu ONZ przyjęto, iż przeciętny okres użytkowania mieszkań w miastach wynosi 30 lat, a na wsi 20 lat. Zob. *World Housing conditions...* o.c.

⁸ *Annual Bulletin of Housing and Building Statistics in Europe – 1968*, U.N., New York 1969.

krajach, pomimo nieporównanie korzystniejszej sytuacji mieszkaniowej – potrzeby krajów znajdujących się na wysokim szczeblu rozwoju gospodarczego są określane na niewiele niższym, a niekiedy nawet na wyższym poziomie, niż w słabo rozwiniętych państwach Afryki, Azji i Ameryki Południowej.

Według półoficjalnych, nie zawsze porównywalnych szacunków, dokonanych pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, bieżące potrzeby mieszkaniowe krajów kapitalistycznych tego regionu odpowiadały rocznym rozmiarom budownictwa w wysokości 8-13 mieszkań na 1000 mieszkańców kraju⁹. W przypadku Wielkiej Brytanii potrzeby określono nawet na 17 mieszkań, w dwóch przypadkach – Włoch i Belgii – oszacowano je poniżej 8 mieszkań na 1000 mieszkańców. We wszystkich krajach, z wyjątkiem Szwajcarii i Holandii, przeciętne rozmiary budownictwa mieszkaniowego w ciągu pięciolecia 1964-1968 były niższe, niż poprzednio określone potrzeby.

Podobna rozbieżność występowała w Stanach Zjednoczonych. Przeciętne roczne rozmiary budownictwa w latach 1966-1968 pokrywały ok. 83% przeciętnej normy potrzeb mieszkaniowych oszacowanej dla okresu 1966-1975.

W grupie krajów socjalistycznych szacunki potrzeb mieszkaniowych ZSRR (13,3 mieszkań na 1000 mieszkańców), Polski (9,9 mieszkań) i Czechosłowacji (7,9 mieszkań) były zbliżone do rzędu potrzeb wykazanych przez kraje kapitalistyczne. Natomiast szacunku Jugosławii i Węgier były znacznie niższe, najniższe spośród krajów europejskich, co nie mogło odpowiadać stanowi faktycznemu. We wszystkich przypadkach rozmiary budownictwa w krajach socjalistycznych osiągnięte w latach 1964-1968 nie odpowiadały tak określonym potrzebom.

⁹ Szacunki potrzeb opublikowane w tomie *The Housing Situation and Perspectives for Long-Term Housing Requirements in European Countries*, Economic Commission for Europe. Geneva 1968, zostały dokonane w zasadzie przez same zainteresowane kraje. Przy ich obliczaniu zastosowano znacznie bardziej precyzyjne metody i dysponowano bez porównania lepszą znajomością sytuacji mieszkaniowej i ludnościowej, niż w przypadku krajów słabo rozwiniętych. Tym niemniej zróżnicowanie założeń i metod oceny potrzeb oraz przyjęcie niejednakowych okresów czasu dla sporządzenia szacunków – ogranicza ich wzajemną porównywalność. W wystarczający sposób charakteryzują one natomiast ogólną skalę zagadnienia, a także zjawisko relatywnego charakteru potrzeb i kryteriów stosowanych do ich oceny.

Dysproporcja pomiędzy realistycznie oszacowanymi potrzebami a rozmiarami ruchu budowlanego nie koniecznie musi prowadzić do statystycznego pogorszenia się sytuacji mieszkaniowej. Dzieje się tak jedynie wtedy, jeżeli rozmiary budownictwa nie pokrywają potrzeb związanych ze zmianami ludnościowymi i z faktycznymi ubytkami zasobów. W innych przypadkach tego rodzaju rozpiętość pociąga za sobą pogarszanie się nieuchwytnych statystycznie lub mało uchwytnych warunków jakościowych. Następować będzie zwiększanie się udziału zasobów przestarzałych, nie odpowiadających współczesnym wymaganiom, przedłużanie okresu zamieszkiwania części ludności w nieodpowiednich, substandardowych warunkach, opóźnianie i utrudnianie uzyskania mieszkań przez nowo zakładane rodziny itd., itd. W rezultacie, jeśli stan taki będzie się utrzymywał przez czas dłuższy – pomimo poprawy podstawowych wskaźników charakteryzujących ilościowe relacje pomiędzy ludnością a zasobami – może wzrastać napięcie potrzeb mieszkaniowych wewnątrz kraju i następować relatywne pogorszenie sytuacji w stosunku do innych państw.

Zróznicowany charakter potrzeb w świecie

Sytuacja i potrzeby mieszkaniowe w omawianych grupach krajów nie mogą być w pełni porównywane. Szczególnie trudno zestawiać sytuację i potrzeby krajów mało rozwiniętych z sytuacją i potrzebami krajów rozwiniętych. Jest to rezultat nie tylko różnic środowiska geograficzno-klimatycznego i odmienności kręgów kulturowo-cywilizacyjnych reprezentowanych przez te kraje, lecz przede wszystkim odmienności możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, wynikających z głębokich różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego.

Dodatkowe trudności w zakresie wszelkich porównań i analiz powodują różnice społeczno-ustrojowe, w szczególności różnice pomiędzy kapitalistycznym i socjalistycznym systemem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, rzutujące na układ i natężenie tych potrzeb.

Światowa Organizacja Zdrowia, która zajmuje się sprawami mieszkaniowymi z punktu widzenia podstawowych potrzeb higieny i zdrowia oraz prawidłowego rozwoju jednostki ludzkiej i społeczeństwa, rozróżnia cztery kolejne progi wymagań, jakie można stawiać mieszkaniu:

Pierwszym, najprymitywniejszym warunkiem stawianym mieszkaniu i środowisku mieszkalnemu jest zabezpieczenie mieszkańców przed przedwczesną śmiercią. Próg drugi wymagań – to zabezpieczenie miesz-

kańców przed chorobami i urazami. Trzeci określa warunki, jakie powinno spełniać mieszkanie, aby zapewnić dobre funkcjonowanie i sprawność organizmu ludzkiego. Progiem czwartym jest zapewnienie komfortu.

Za powyższymi ogólnymi wymaganiami stoi szereg konkretnych postulatów dotyczących formy, wielkości i jakości, lokalizacji mieszkania oraz sposobu jego realizacji (konstrukcja, wyposażenie i wykończenie).

Wszystkie powyższe postulaty mają na celu zabezpieczenie podstawowych potrzeb fizjologicznych i psychologicznych rodziny, uwzględniając zarówno jej interesy, jak i interes społeczny.

Podczas gdy problemy mieszkaniowe rozwiniętych krajów kapitalistycznych i europejskich krajów socjalistycznych dotyczą realizacji progu trzeciego i czwartego, większa część krajów rozwijających się koncentruje dotychczas swą uwagę i środki na pokonaniu progu pierwszego i drugiego: zapewnieniu podstawowych warunków utrzymania zdrowia i ochrony życia ludzkiego.

Również perspektywy dalszego rozwoju sytuacji na tym odcinku w krajach znajdujących się na niższym poziomie gospodarczym nie są korzystne. Stoją one pod znakiem niezwykle szybkiego przyrostu demograficznego. Wg prognoz ONZ w okresie między rokiem 1965-2000 – jeśli nie zajdą jakieś zasadnicze zmiany – przyrost ludności w regionach rozwijających się będzie dwu i półkrotnie szybszy niż w regionach rozwiniętych. Spowoduje to w ciągu trzydziestu pięciu lat podwojenie się ludności tych krajów. Z wyjątkiem niewielkiej liczby krajów szybciej rozwijających się, znajdujących się w uprzywilejowanej sytuacji ze względu na bogactwa mineralne (szczególnie złoża ropy naftowej), sytuacja demograficzna i ekonomiczna pozostałych nie pozwala na złudzenia, że będą one mogły we własnym zakresie skutecznie przeciwdziałać trudnościom mieszkaniowym i uzyskać bardziej wyraźną poprawę sytuacji.

Problem mieszkaniowy krajów rozwijających się stanowi spektakularne odbicie głębokiego rozdarcia ekonomicznego, politycznego i ideologicznego, które istnieje dziś w świecie. Perspektywy bardziej skutecznej walki i poprawa warunków mieszkaniowych zależą od rozwiązania podstawowych trudności i niedomagań tej grupy krajów, a więc od przyspieszenia wzrostu ekonomicznego i zmniejszenia rozpiętości dzielącej je od krajów rozwiniętych. Rozwiązanie sygnalizowanych tu problemów nie jest możliwe bez usunięcia hamulców społecznych i politycznych, utrudniających rozwój krajów zacofanych gospodarczo od wewnątrz i od zewnątrz.

Próby pomocy międzynarodowej w dziedzinie mieszkalnictwa podejmowane przez Radę Społeczno-Ekonomiczną ONZ i przez Międzynarodową Organizację Pracy są znacznie trudniejsze, niż działalność międzynarodowa i pomoc w dziedzinie np. zdrowia, oświaty czy żywności. Ograniczają się one do rozwijania poradnictwa w zakresie budownictwa i produkcji materiałów budowlanych, do pomocy w wymianie doświadczeń technicznych i projektowych, w wymianie specjalistów i ekspertów. Są to posunięcia zmierzające raczej do budzenia świadomości w zakresie potrzeb mieszkaniowych i do przygotowywania kadr specjalistów zdolnych do podjęcia działań w tej dziedzinie, niż do bezpośredniego oddziaływania na aktualny układ stosunków mieszkaniowych.

Rozmiary i natężenie trudności mieszkaniowych krajów rozwijających się i ciężar gatunkowy tych trudności w skali ogólnoswiatowej nie umniejszają znacznie problemów mieszkaniowych występujących w rozwiniętych krajach kapitalistycznych i w krajach socjalistycznych, ani nie ujmują im wagi.

Pomimo lepszej sytuacji mieszkaniowej i mniejszego nacisku demograficznego na gospodarkę w przyszłości oraz dogodniejszej sytuacji ekonomicznej, potrzeby mieszkaniowe w obu grupach krajów rozwiniętych występują, jak widzieliśmy, w dużym nasileniu. W rzeczywistości nasilenie to jest większe i rośnie bardziej gwałtownie, niż wykazują cytowane studia ONZ, mające statystyczny charakter. Wynika to z ogólnego charakteru stale wzrastających i odnawiających się potrzeb ludzkich, będących motorem rozwoju społeczno-gospodarczego, a równocześnie i funkcją tego rozwoju.

Przekształcenia te są najbardziej dynamiczne w krajach rozwiniętych, w których najbardziej też odczuwa się przyspieszenie rozwoju świata i kurczenie się jego rozmiarów, jeśli mierzyć je będziemy czasem potrzebnym dla pokonania przestrzeni. Znacznie szybszy niż w poprzednich epokach wzrost wielu potrzeb i wymagań napotkał w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych barierę trudności wynikających z konserwatywnego charakteru zasobów mieszkaniowych. Ich wielka, nie dająca się przesunąć i pełna inercji masa z trudem poddaje się próbom jakiegokolwiek szybszego przekształcenia. Przyrost nowych zasobów jest powolny, a tymczasem rosną i upowszechniają się wymagania w zakresie warunków mieszkaniowych, pojawiają się nowe problemy towarzyszące przekształceniom form osadnictwa miejskiego, niesionym przez drugą rewolucję przemysłową, nowe źródła energii oraz

rozwój środków komunikacji. Coraz silniej uwidacznia się wpływ nowej techniki na koncepcję samego mieszkania, jak również na koncepcję organizacji życia w mieście.

W rozwoju potrzeb mieszkaniowych w krajach socjalistycznych i w krajach kapitalistycznych występują pewne elementy wspólne i pewne elementy wyraźnie odmienne, kontrowersyjne. Podobieństwa wynikają z oddziaływania na kształtowanie się owych potrzeb czynników wspólnych, tkwiących przede wszystkim w sferze rozwoju cywilizacyjnego i urbanizacyjnego, rozwoju nauki i techniki, szeroko rozumianych procesów technologicznych. Różnice zaś wynikają z odmiennych form politycznych i gospodarczych, metod i celów społecznego działania, które znajdują odbicie zarówno w życiu małych komórek społecznych, do których należy rodzina, jak i na wyższych szczeblach organizacji społeczeństwa.

Te sprawy będziemy starali się mieć na uwadze, zajmując się w następnych rozdziałach czynnikami kształtującymi potrzeby mieszkaniowe we współczesnym świecie, mechanizmem ich narastania i kryteriami oceny potrzeb (...)

Mieszkanie a problemy dalszego rozwoju społecznego, gospodarczego i technicznego

(Potrzeby mieszkaniowe. Problemy i perspektywy. WP, Warszawa 1970)

Dynamiczny charakter potrzeb mieszkaniowych sprawia, że zanim zostanie uchwycona równowaga, zanim rozwiązane będą i pokonane trudności wywodzące się z okresu poprzedniego, powstaną nowe problemy, które dziś istnieją w stanie załżkowym. Sprzeczność pomiędzy powolnie zmieniającym się i pełnym inercji układem reprezentowanym przez zasoby mieszkaniowe a dynamiką i zmiennością potrzeb mieszkaniowych, przekształcających się pod wpływem szybkiego rozwoju techniki i ekonomiki współczesnego świata, dawała i coraz silniej dawać będzie znać o sobie. Charakteryzując trudności, które na tym tle powstają i komplikują zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, sygnalizowaliśmy wielokrotnie, iż w sprzyjających warunkach, które dla ogólnego rozwoju tworzy gospodarka socjalistyczna, sprzeczności powyższe występują jeszcze w sposób bardziej wyraźny. Jest to rezultat prężności i dynamiki tego systemu społeczno-gospodarczego oraz założeń społecznych socjalizmu.

Oto tytułem przykładu niektóre z problemów, które wraz z rozwiązywaniem istniejących trudności mieszkaniowych będą występować z coraz większą siłą.

Rozwój koncepcji przestrzennej mieszkania ulega stałemu rozszerzeniu. Wskazaliśmy, jak z ujęcia architektonicznego, ograniczającego się do obrębu budynku i bezpośredniego otoczenia, koncepcja mieszkania stawała się koncepcją architektoniczno-urbanistyczną, obejmującą osiedle i zespół mieszkaniowy. Jako sukces podkreśla się, że coraz skuteczniej w realizacjach urbanistycznych wiąże się te zespoły z ogólnym planem miasta. A równocześnie tradycyjne, zwarte przestrzennie miasto, zarówno wielkie, jak i duże, przeżywa jako układ przestrzenny głęboki kryzys. We współczesnym świecie, przy postępującym procesie koncentracji ludności, produkcji i usług oraz stale rosnącej wadze kooperacji, coraz wyraźniej toruje sobie drogę koncepcja rozproszonych, policentrycznych układów osadniczych, stanowiących funkcjonalną całość. Ich wielkość sięga jednak skali regionalnej.

Oznacza to, iż odległość codziennych powiązań pomiędzy ośrodkami usług wyższego rzędu i ośrodkami integracji społecznej, ulegnie dalszemu zwiększeniu. Nowa, szersza koncepcja mieszkania uwzględnić będzie musiała wobec tego w znacznie większym stopniu sprawę przestrzeni i jej pokonywania, wykorzystać możliwości rekreacji, jakie daje w zamian rozproszony układ osadniczy poprzez zbliżenie mieszkań do środowiska naturalnego. Oprócz urządzeń komunalnych i kompleksu urządzeń usługowych bezpośrednio z mieszkaniem związanych wejdzie niewątpliwie do programu i kosztu mieszkania trzeci element integralny – kompleks urządzeń komunikacyjno-transportowych, racjonalizujący żywiołowe próby rozwiązań podejmowane w tym względzie w wielkich aglomeracjach zurbanizowanych regionów świata.

Na drodze zbliżonej do układów osadniczych znaleźć może również nowe impulsy przebudowa osadnictwa i zabudowy mieszkaniowej na wsi, o tyle bardziej złożona w krajach socjalistycznych, iż ściśle powiązana z procesami uspołecznienia rolnictwa. Tymczasem, jak dotychczas, co najmniej znaczna część, jeśli nie większość budownictwa wiejskiego realizowanego w tych krajach utrwała istniejący, przestarzały układ osadniczy i formy zabudowy.

Postęp techniczny i postęp technologiczny, które dotychczas znajdowały wyraz przede wszystkim w wewnętrznej strukturze budynku, układzie i wyposażeniu mieszkania, w coraz większym stopniu wkraczają

w dziedzinę architektoniczno-urbanistyczną i urbanistyczną. Nowe rozwiązania, nie wychodzące dziś jeszcze ze sfery projektów koncepcyjnych, i nieliczne eksperymenty budowlane zapowiadają, iż wraz z przekształceniami struktury osadnictwa zmieni się również forma i kształt zabudowy mieszkaniowej. Miną jeszcze lata, nim koncepcje miast i mieszkań przyszłości zaczną przybierać kształt realny. Ich wpływ jednak zarówno na indywidualne realizacje zespołów mieszkaniowych, jak i na planowanie urbanistyczne i tworzenie rezerw, pozwalających w przyszłości na budowę istniejących układów osadniczych, będzie coraz silniejszy.

Pomimo szybkich postępów, w ostatnim zwłaszcza dziesięcioleciu, dopiero w stadium początkowego wzrostu znajduje się właściwie rozwój przemysłowych form budownictwa. Nie rozwiązane są jeszcze w tym procesie dylematy ilości i jakości, masowości i różnorodności, które w takim produkcie, jak mieszkanie, mają podstawowe znaczenie. W sferze poszukiwań pozostaje sprawa skrócenia trwałości i odpowiedniego potaniania obiektów mieszkalnych, której rozwiązanie miałyby kapitalne znaczenie dla zwiększenia rozmiarów budownictwa, ale zarazem zaostrzyłoby kryteria użytkowe i doraźnie pogłębiłoby proces zużycia moralnego starych zasobów mieszkaniowych. Zresztą, również w skali budynku i mieszkania, znajdujemy się dopiero w fazie początkowej wykorzystywania istniejących już możliwości technicznych dla ułatwienia organizacji gospodarstwa domowego i codziennego życia mieszkańców.

Pozostaje wreszcie ogromna i podstawowa sfera zagadnień typu społecznego. W jakim kierunku oddziaływać będzie na organizację życia domowego rodziny oraz funkcje i układ mieszkania wyraźnie zwiększający się czas wolny od pracy? Czy, jak tradycyjnie się przyjmuje, będzie to przede wszystkim kwestia rekreacji, rozrywki, a następnie nauki, która wobec rosnącej konieczności stałego podnoszenia kwalifikacji staje się coraz bardziej permanentnym elementem życia ludzkiego i przenosi się w miarę wieku uczących się członków rodziny do mieszkania? Czy też nastąpi równocześnie wzrost pewnej sumy obowiązków w dziedzinie bezpośredniej obsługi mieszkania, którą rodzina będzie musiała w swoim zakresie wykonać, między innymi na skutek powszechności i takiego wzrostu tego rodzaju obciążeń, że utrudnić mogą organizację obsługi społecznej?

Po powszechnie dokonanym w zurbanizowanych społeczeństwach przejściu przez członków rodziny czynności związanych z codziennym

utrzymaniem czystości i porządku w mieszkaniu, zmierza również w tym kierunku w krajach najbardziej rozwiniętych rozwiązanie sprawy konserwacji mieszkania i drobnych napraw, które obciążają samych mieszkańców. Nie wydaje się, by w przyszłości, przy dalszym rozwoju form zabudowy osiedlowej i obszarów zieleni, zagospodarowanie ich i utrzymanie mogło obywać się bez stałego udziału mieszkańców, podobnie jak to ma dziś miejsce w domach jednorodzinnych.

Dotychczasowe rozważania były oparte na tradycyjnym modelu życia rodzinnego. Z punktu widzenia dotychczasowego rozwoju podkreślaliśmy trwałość tej komórki społecznej i jej zdolność przystosowania do nowych warunków ustrojowych, a także unowocześnienie form gospodarstwa domowego i czynności związanych z jego prowadzeniem. Tym niemniej istnieje zasadniczy problem, który należy również w rozważaniach dotyczących przyszłości mieszkania uwzględnić; jest nim – bardziej radykalne przekształcenie form życia rodzinnego. Obok oddziaływania podobnie jak rodzina trwałych, wielokrotnie odradzających się koncepcji kolektywnych, głoszących społeczne formy organizacji życia codziennego, które wyrażają zapewne nie tylko nieokreślone, indywidualne tęsknoty, lecz i tendencje rozwoju społecznego, liczyć się trzeba z wpływem na spójność i trwałość rodziny przemian demograficznych, obyczajowych, społeczno-gospodarczych, jak również dalszego podziału pracy i zastosowania techniki w życiu codziennym.

Emancypacja starszego pokolenia i emancypacja samotnej kobiety, rozbicie rodziny wielopokoleniowej są wynikiem tych złożonych procesów, które się nie zatrzymują. Postępuje coraz wyraźniej wcześniejsze usamodzielnianie młodego pokolenia, czemu sprzyja szereg czynników charakteryzujących młodych: wzrost kwalifikacji zawodowych, lepsza sytuacja materialna, nowa obyczajowość i szereg podobnych czynników po drugiej stronie, m.in. aktywizacja zawodowa kobiety, zmieniająca rolę i aspiracje matki w życiu rodzinnym, mniejsza liczba dzieci, wzrost roli społecznych organizacji wychowania itp. Skraca się wyraźnie okres, w którym istnieje i funkcjonuje klasyczna rodzina złożona z rodziców i dzieci, do której dzisiejsze mieszkanie i organizacja gospodarstwa domowego jest szczególnie dostosowana. Powstaje pytanie, czy powyższe przekształcenia i rosnąca liczebność osób samotnych oraz rodzin ograniczonych do pary osób dorosłych nie pociągają za sobą – podobnie jak dzieje się to z innymi nieco przyczyn z mieszkalnictwem specjalnym dla osób starszych – wzrostu tendencji do masowego rozwoju nowych

form zamieszkiwania, zapewniających bardziej społeczne formy obsługi, przy zachowaniu w pełni indywidualnego charakteru podstawowego jądra mieszkania? W podobnym kierunku działać może rosnący nacisk młodych i ich dążenie do samodzielnego zamieszkiwania.

Nie jest rzeczą osób parających się problemem mieszkaniowym zajmować się prognozami dotyczącymi przekształceń życia społecznego i rodzinnego. Trzeba jednak obserwować tego rodzaju przemiany, wyciągać z nich wnioski i eksperymentować, aby architektura i budownictwo mieszkaniowe nie pozostawały poza przemianami życia. Polityka społeczna w krajach socjalistycznych traktować powinna mieszkanie jako środowisko, którego ukształtowanie i forma może stanowić element oddziaływania na rozwój i organizację życia społecznego, zarówno w małej komórce rodzinnej, jak i w większych zespołach ludzkich.

Rozwiązując problemy nawarstwione przez dzień wczorajszy i przez otaczające nas życie, obserwujemy i analizujemy układ stosunków społecznych i mieszkaniowych i zmiany w nich zachodzące, szczególnie te, w których znajdują odbicie problemy dnia jutrzejszego.

Rozwiązywanie problemu mieszkaniowego jest procesem ciągłym, stale nie zakończonym, wymaga znacznych środków i jeszcze lepszej wiedzy o rzeczywistym układzie stosunków mieszkaniowych, znajomości mechanizmu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i rozmiarów jego wpływu na kształtowanie się sytuacji. Wymaga również wyobraźni i umiejętności wybiegania nią w przyszłość.

Badania nad rozwojem sytuacji mieszkaniowej w Polsce w latach 1918-1974 – problematyka, źródła, wybrane zagadnienia metodologiczne

(Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974. PWE, Warszawa 1977)

Wprowadzenie

W piśmiennictwie polskim brak jest prac monograficznych poświęconych sytuacji mieszkaniowej w naszym kraju i obejmujących całość tej problematyki. Ostatnią tego rodzaju publikacją, a w pewnym sensie i jedyną, była książka Konstantego Krzeczowskiego pt. *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*. Ukazała się ona w roku 1939 i była poświęcona

problemom mieszkaniowym Polski międzywojennej, głównie sytuacji mieszkaniowej w świetle wyników spisu powszechnego z 1931 r. Autor, koncentrując swoją uwagę na tematyce miejskiej, zawarł w niej jednak sporo informacji dotyczących warunków mieszkaniowych ludności na wsi. Niemal cały jej nakład uległ zniszczeniu w czasie działań wojennych i książka stanowi dziś pozycję znaną tylko specjalistom.

W Polsce Ludowej, choć sytuacja mieszkaniowa była niejednokrotnie badana, głównie przez Instytut Budownictwa Mieszkaniowego (późniejszy Instytut Gospodarki Mieszkaniowej i Instytut Kształtowania Środowiska), a wyniki tych badań były ogłaszane w formie studiów statystycznych, brak było publikacji podobnego typu, o szerokim w zamierzeniu zakresie i zasięgu, poświęconej sytuacji mieszkaniowej w kraju i zachodzącym w niej zmianom. Nie mogły jej zastąpić ani wspomniane studia statystyczne, artykuły w czasopismach fachowych, ani fragmenty na ten temat w publikacjach poświęconych ogólnym problemom polityki mieszkaniowej i rozwoju społeczno-gospodarczego, z natury rzeczy ujęte w sposób bardzo syntetyczny i skrótowy¹, ani też bardzo niekiedy cenne studia monograficzne poświęcone przemianom sytuacji i stosunków mieszkaniowych w poszczególnych regionach i ośrodkach².

Podobny stan rzeczy może się wydać zaskakujący ze względu na wagę tematu, rolę spraw mieszkaniowych w rozwoju gospodarczym i społecznym kraju, jak również zainteresowanie społeczeństwa tym problemem, jako szczególnie istotnym i trudnym elementem ogólnych warunków życia. Dysponujemy przy tym – co trzeba podkreślić – bardzo bogatym zestawem materiałów statystycznych dzięki badaniom statystycznym w tej dziedzinie prowadzonym od lat przez Główny Urząd Statystyczny, pozwalającym na wszechstronne przeanalizowanie tego zagadnienia.

¹ Na tematy te pisali między innymi: J. Dangel, W. Litterer-Marwege, A. Stasiak, W. Czerda, H. Kulesza, D. Kozińska, Z. Skałuba, T. Żarski, M. Kaczorowski oraz autor książki. Nie wymieniam poszczególnych pozycji. W większości są cytowane w książce i znajdują się w bibliografii.

² Między innymi J. Cegielski, *Stosunki mieszkaniowe w Warszawie w latach 1864-1964*, Warszawa 1968; A. Stasiak, *Miasto Królewska Huta*, Warszawa 1962 oraz *Przemiany stosunków mieszkaniowych w Zagłębiu Śląsko-Dąbrowskim*, Warszawa 1966; E. Kozłowska, *Warunki mieszkaniowe w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym w świetle badań statystycznych*, Warszawa 1957; A. Ginsbert, *Łódź. Studium monograficzne*, Łódź 1962; W. Jaskółowska, *Polityka mieszkaniowa w Łodzi w latach 1945-1965 i jej wpływ na sytuację mieszkaniową*, Łódź 1968.

Niniejsza praca stanowi próbę częściowego wypełnienia istniejącej luki. Zadaniem autora było przedstawienie głównych tendencji rozwoju sytuacji mieszkaniowej w Polsce i zmian w niej zachodzących na tle przekształceń demograficznych, przemian społeczno-gospodarczych, przestrzennych oraz politycznych, jakie miały miejsce w okresie od zakończenia I wojny światowej i odzyskania niepodległości do połowy lat siedemdziesiątych.

Książka obejmuje więc problematykę zasobów i warunków mieszkaniowych w kapitalistycznej Polsce międzywojennej, analizuje konsekwencje, jakie dla sytuacji mieszkaniowej miał zarówno niszczycielski wpływ II wojny światowej, jak i zmiany obszaru Państwa Polskiego i towarzyszące im procesy ludnościowe oraz przedstawia rozwój sytuacji mieszkaniowej w nowych warunkach społeczno-gospodarczych i ustrojowych Polski Ludowej.

Problematyka badań nad rozwojem sytuacji mieszkaniowej i wybrane problemy metodologiczne

Przez sytuację mieszkaniową rozumiemy zazwyczaj poziom warunków zamieszkiwania całego społeczeństwa lub tworzących je mniejszych grup społecznych. Składają się na nią takie czynniki, jak: stan ilościowy i jakość zasobów mieszkaniowych, formy zamieszkiwania oraz sposób użytkowania i wykorzystania zasobów przez ludność, zależne od układu stosunków mieszkaniowych, który poprzez cenę mieszkań i system zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ma wpływ na rzeczywiste ukształtowanie warunków mieszkaniowych poszczególnych grup ludności i jednostek.

Wyznacznikiem sytuacji mieszkaniowej są w takim ujęciu w większości cechy mierzalne samych zasobów – budynków mieszkalnych i mieszkań – oraz ludności, a także zachodzące między tymi wielkościami relacje. W szerszym rozumieniu ocena sytuacji mieszkaniowej wychodzi jednak poza granicę mieszkania i budynku, wiąże się z warunkami otoczenia, zagospodarowaniem najbliższych terenów, rozwiązaniami urbanistycznymi zabudowy mieszkaniowej, wyposażeniem jej w urządzenia komunalne i towarzyszące mieszkaniu usługi. Tak pojmowana sytuacja mieszkaniowa zależy zatem od poziomu ogólnych warunków osiedleńczych i układu osadniczego.

Sytuacja mieszkaniowa jest odbiciem problemów społecznych i bytowych danego kraju, a zarazem jednym z najistotniejszych ich elementów. Wśród ogólnych czynników kształtujących sytuację mieszkaniową można w uproszczeniu rozróżnić czynniki typu strukturalnego, takie jak: poziom rozwoju gospodarczego i technicznego, stopień zamożności danego społeczeństwa, jego aspiracje kulturalne oraz czynniki ustrojowe wynikające z systemu stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych panujących w danym kraju³.

Pierwsza grupa czynników typu strukturalnego wraz z układem stosunków demograficznych, zmianami zachodzącymi w liczebności, strukturze i rozmieszczeniu ludności decydują o dynamice potrzeb mieszkaniowych oraz o ogólnych możliwościach ich zaspokojenia – rozmiarach budownictwa mieszkaniowego, poziomie standardów mieszkaniowych i osiedleńczych.

Drugą grupę czynników stanowią czynniki ustrojowe, które, niezależnie od oddziaływania na całość życia społecznego i gospodarczego, styl życia i wzorce konsumpcyjne oraz szybkość przemian w tych dziedzinach, rzutują na system zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Formy ustrojowe, poprzez układ stosunków klasowych, decydują również o tym, w jakim stopniu poszczególne grupy społeczne i zawodowe mają możliwość korzystania z zasobów mieszkaniowych, ze stałego postępu jakościowego, jaki odbywa się w budownictwie, technice komunalnej, w planowaniu przestrzennym.

Na sytuację mieszkaniową, jej poziom i dynamikę oddziałują, oprócz powyższych czynników, mających z punktu widzenia problematyki mieszkaniowej charakter bardziej trwały i niezależny, także czynniki o charakterze bardziej zmiennym: założenia ogólnej polityki społeczno-gospodarczej i polityki mieszkaniowej, zwłaszcza budowlano-mieszkaniowej prowadzonej w danym kraju. Określają one kierunki i metody rozwiązywania problemów mieszkaniowych.

Choć środki oddziaływania są ograniczone przez poziom rozwoju gospodarczego oraz istniejące struktury ustrojowe, polityka dokonując wyborów, formułując cele i podejmując działania, reprezentuje czynnik o stosunkowo dużej elastyczności i możliwości wpływu na sytuację mieszkaniową i na cały układ stosunków mieszkaniowych. Cele i założenia polityki wyrażają znaczenie, jakie przywiązuje dany kraj do spraw mieszkaniowych. Są one również w pewnym stopniu wyznacznikiem

³ A. Andrzejewski, *Zarys polityki mieszkaniowej*, Warszawa 1969, s. 19 i nast.

poziomu kultury mieszkaniowej danego społeczeństwa, mówią bowiem o wadze mieszkania jako elementu ogólnych warunków życiowych.

Aktualna sytuacja mieszkaniowa jest tworem historycznym ukształtowanym przez długotrwałe procesy społeczno-gospodarcze i ludnościowe. Wobec wielowiekowej przeszłości sieci osadniczej, długowieczności zasobów mieszkaniowych i relatywnie powolnych przekształceń, jakie w nich zachodzą na skutek stosunkowo niewielkich, w porównaniu z masą zasobów, rozmiarów budownictwa, sytuacja mieszkaniowa ma charakter zróżnicowany.

Między poszczególnymi grupami zasobów mieszkaniowych powstałych w różnych okresach, w znacznej części w odmiennych warunkach ustrojowych, politycznych i społecznych widoczne są różnice standardowe i jakościowe. Wynika to z jednej strony z postępu technik i rozwoju ekonomicznego sprzyjającego podnoszeniu standardów budowlanych, architektonicznych, urbanistycznych i komunalnych, z drugiej – z przyspieszonego tymi procesami zużycia technicznego i moralnego obiektów starszych – poszczególnych budynków mieszkalnych, ich zespołów i całych dzielnic mieszkaniowych⁴.

Powyższy, pełen dysproporcji standardowych układ zasobów mieszkaniowych wykazuje, na skutek swego wieku, masy oraz kosztów zabiegów modernizacyjnych, wyraźne cechy konserwatywne i małą podatność na szybkie przemiany. Na układ ten nakładają się zmienne, szybko przekształcające się struktury demograficzne i społeczne ludności zamieszkującej zasoby mieszkaniowe.

Zmienność stosunków i struktur ludnościowych polega nie tylko na ciągłej biologicznej wymianie ludności i na przestrzennym jej przemieszczaniu, lecz również, i to w jeszcze większym stopniu, na zmienności reprezentowanych potrzeb i cech społecznych. Kształtują się one zarówno w wyniku zmiany struktur wiekowych społeczeństwa, jak i ogólnych przemian społeczno-ekonomicznych i technicznych, wśród których industrializacja i urbanizacja oraz nasycenie gospodarstwa domowego elementami techniki odgrywały w ostatnich kilku dziesiętkach lat rolę najbardziej powszechną. Towarzyszące tym wielkim procesom zmiany zachodzące w strukturze społecznej i zawodowej ludności, w poziomie wykształcenia oraz w funkcjach i formach podstawowych komórek społecznych, jakimi są rodzina i gospodarstwo domowe, ich wielkości, organizacji sposobu życia, przekształcały nie tylko potrzeby mieszkaniowe, lecz również przy-

⁴ A. Andrzejewski, *Potrzeby mieszkaniowe. Problemy i perspektywy*, Warszawa 1970.

datność i wartość użytkową istniejących mieszkań. Należy również brać pod uwagę przemiany ustrojowe, które w przypadku społeczeństw socjalistycznych miały bardzo silny wpływ na stosunek jednostki i społeczeństwa do koncepcji zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz na egalitaryzację standardów i wzorców w zakresie mieszkania. Zmiany te, jeśli idzie o zaspokajanie potrzeb, cechował wzrost udziału środków społecznych w koszcie mieszkania i zwiększenie odpowiedzialności organizacji publicznych za rozwiązanie problemów mieszkaniowych.

Wobec złożoności samego zjawiska, badanie rozwoju sytuacji mieszkaniowej w stosunkowo długim, przeszło pięćdziesięcioletnim okresie napotyka, podobnie jak wszelkie tego typu badania mające na celu długookresowe pomiary różnych zjawisk rozwoju gospodarczego i społecznego, poważne trudności. Wynikają one z braków i niedostatków materiałów statystycznych, ograniczonej możliwości zmierzenia wielu cech jakościowych, zmienności samych zjawisk, których dotyczą, oraz niewykształconych jeszcze metod i narzędzi badawczych.

Na tle ciągłych zmian zachodzących w zasobach mieszkaniowych i w sposobie zamieszkiwania, a także potrzebach i kryteriach ich zaspokajania powstaje wiele trudnych zagadnień metodologicznych. Wynikają one z konieczności stosowania z jednej strony dość ogólnych i stabilnych pojęć i definicji pozwalających na śledzenie przebiegu głównych tendencji rozwojowych sytuacji mieszkaniowej, z drugiej – posługiwania się elastycznym i powiększającym się zespołem mierników obejmujących nowe elementy pojawiające się w miarę rozwoju sytuacji mieszkaniowej.

Wybór zjawisk i cech nie jest swobodny, lecz ograniczony w bardzo wysokim stopniu zakresem dochodzeń statystycznych, zazwyczaj tych najbardziej odległych w czasie. Ponadto istnieje konieczność zachowania ostrożności w formułowaniu wniosków, gdyż za stosowanymi definicjami i odpowiadającymi im wielkościami statystycznymi kryje się zmienna rzeczywistość i zmienne odczucie tego rzeczywistego układu w przeszłości i w obecnym czasie. Zarówno standard warunków mieszkaniowych, jak i treść społeczna wielu zjawisk demograficznych i mieszkaniowych podlegały tak daleko idącym zmianom, iż rzutowały one na interpretację danych i materiałów statystycznych dotyczących pozornie tych samych statystycznych jednostek inwentaryzacji oraz relacji między ludnością a zasobami mieszkaniowymi, między rodziną i gospodarstwem domowym a mieszkaniem.

W warunkach polskich badania długookresowe tego typu oraz analizy statystyczno-ekonomiczne, demograficzne i społeczne dotyczące przemian zachodzących w XIX i XX stuleciu są specjalnie trudne i skomplikowane⁵. Wynika to m.in. z historycznych kolei Polski, wiekowej niewoli, niełatwych problemów ukształtowania i umocnienia organizmu państwowego integrującego zróżnicowane tereny byłych zaborów po odzyskaniu niepodległości. Lata niewoli pozostawiły niezwykle silne ślady na rozwoju przestrzennym oraz społeczno-gospodarczym i kulturalnym tych ziem oraz na standardach infrastruktury osadniczej. Nie mogły one być wyrównane w krótkim okresie międzywojennym. Z kolei druga wojna światowa przyniosła nie tylko zniszczenia – jedne z najwyższych w Europie – infrastruktury osadniczej oraz niezwykle wysokie straty ludnościowe, lecz również przesunięcia terytorialne obszaru Państwa Polskiego i zmianę granic.

W okresie objętym badaniami nastąpiły również zasadnicze zmiany ustrojowe i społeczno-gospodarcze. Istniejące zasoby mieszkaniowe i układ sytuacji mieszkaniowej w Polsce niepodległej w latach dwudziestych w znacznym stopniu ukształtowały się już w XIX wieku w okresie przejściowym między formacją feudalną a kapitalistyczną. Rozwój stosunków kapitalistycznych na ziemiach polskich odbywał się bowiem ze znacznym opóźnieniem i w sposób nierównomierny. Lata międzywojenne były okresem dalszych przemian struktur kapitalistycznych. Przekształcenia ustrojowe i wejście na drogę socjalistycznego rozwoju po II wojnie światowej przyniosły zmiany niezwykle głębokie i o szerokim zasięgu. Również układ stosunków mieszkaniowych i sytuacja mieszkaniowa podlegały daleko idącym przemianom, choć rytm ich nie był identyczny.

Na przełomie XIX i XX wieku w dużych miastach na ziemiach polskich rynek mieszkaniowy, działający według reguł popytu i podaży, miał ograniczony zasięg, natomiast w mniejszych miastach i na wsi występowała rozległa sfera naturalnej gospodarki mieszkaniowej. Stosunki te uległy przekształceniom w latach międzywojennych.

⁵ Zob. m.in. uwagi K. Secomskiego, *Przemiany struktury gospodarczej Polski w okresie pięćdziesięciolecia 1918-1968*. w: *Droga przez półwiecze. O Polsce lat 1918-1968. Referaty z sesji naukowych Polskiej Akademii Nauk i Uniwersytetu Warszawskiego poświęcone 50 rocznicy odzyskania niepodległości*, Warszawa 1969 oraz M. Kaczorowski, *Uwagi o rozwoju polityki i gospodarki mieszkaniowej na ziemiach polskich w latach 1870-1967*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1969, nr 1.

Część zasobów mieszkaniowych, na skutek podjęcia przez państwo interwencji, poddano również reglamentacji, nie podważając jednak przy tym podstaw systemu. Dopiero przejście do planowej gospodarki mieszkaniowej w Polsce Ludowej zmieniło całkowicie istniejący system i stanowiło czynnik silnie oddziałujący na zmiany w sytuacji mieszkaniowej.

W związku z powyższym realizacja głównych zadań pracy, tzw. wyznaczenia kierunku zmian sytuacji mieszkaniowej, przemian ilościowych i jakościowych zasobów, zmian w poziomie warunków mieszkaniowych, jak również zbadania czynników, które kształtowały powyższe zmiany, wymagała wielu prac i rozstrzygnięć wstępnych, a m.in.:

- zgromadzenia materiałów statystycznych dotyczących różnych okresów i doprowadzenia ich do względnej porównywalności,
- wyboru wyznaczników charakteryzujących zmiany w sytuacji mieszkaniowej, jej przekształcenia ilościowe i jakościowe,
- wyboru i zastosowania kryteriów o charakterze dynamicznym, które pozwoliłyby na ocenę, w jakim stopniu zmiany sytuacji mieszkaniowej wynikające z ogólnego rozwoju ludnościowego i społeczno-ekonomicznego, procesów urbanizacyjnych i przemian ustrojowych nadążały z przemianami społecznymi i przestrzennymi kraju oraz zmianami w ogólnym poziomie życia. (...)

Główne kierunki i charakter przemian sytuacji mieszkaniowej w Polsce w latach 1918-1974 (Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974. PWE, Warszawa 1977)

Trudności oceny i zmiany punktów odniesienia

Próba syntetycznego przedstawienia i ocenienia przemian, jakie nastąpiły w sytuacji mieszkaniowej w Polsce w latach 1920-1974, należy do zadań skomplikowanych i trudnych. Zarówno przedmiot oceny – sytuacja mieszkaniowa, jak i kryteria oceny – warunki mieszkaniowe, potrzeby oraz preferencje społeczne i indywidualne, wymagania standardowe uległy w tym czasie bardzo poważnym przeobrażeniom. Wynikały one z głębokich przekształceń politycznych, społeczno-

-ekonomicznych i terytorialnych, które zostały zapoczątkowane w naszym kraju na przełomie lat 1944/1945 i miały przeomny wpływ na odmienne kierunki rozwoju Polski Ludowej w porównaniu z Polską z lat międzywojennych po odzyskaniu przez nią niepodległości w 1918 r. Wynikały one również z ogólnego przyspieszenia postępu technicznego i cywilizacyjnego, który nastąpił w świecie w ostatnich dwóch dziesięcioleciach, a którego wpływ na sprawy urbanizacji, osadnictwa i mieszkalnictwa był bardzo silny.

Spróbujmy niektóre zmiany wiążące się z ewolucją sytuacji mieszkaniowej w czasie przeszło pięćdziesięciu lat, a które uczyniły ocenę bardziej złożoną, pokrótce omówić.

W okresie tym nastąpiły przemiany struktury przestrzennej i gospodarczej państwa oraz przemiany społeczeństwa, którego sytuację mieszkaniową pragniemy ocenić. Dotyczą one nie tylko terytorium i granic państwa, ludności to terytorium zamieszkującej, lecz także, w związku z przemianami ustrojowymi, samej organizacji państwowej, jej celów i form działania, więzi społecznych. Wzrósł znacznie potencjał ekonomiczny kraju. Polska z kraju rolniczo-przemysłowego stała się krajem uprzemysłowionym i zurbanizowanym, choć wykazującym jeszcze nierównomierności rozwoju.

Nastąpiły również przemiany struktury demograficznej społeczeństwa. Wynikały one nie tylko z naturalnego odnowienia składu ludności, lecz także z gwałtownych zakłóceń rozwoju ludnościowego wywołanych stratami wojennymi oraz zmian w dynamice przyrostu naturalnego, które nastąpiły po wojnie¹. Znalazły one odbicie w składzie ludności i proporcjach struktur demograficznych, nie w pełni jeszcze w przeszło trzydzieści lat po zakończeniu wojny wyrównanych.

Kolejna zmiana, którą należy odnotować, to całkowita przemiana struktur narodowych i społecznych. Z kraju, w którym mniejszości narodowe stanowiły około jednej trzeciej składu ludności, w wyniku działania różnych czynników, stała się Polska krajem jednorodnym narodowościowo o niewielkim procencie ludności należącej do innych grup etnicznych².

Równocześnie ze społeczeństwa o silnych sprzecznościach i podziałach klasowych wytworzyło się w Polsce Ludowej społeczeń-

¹ E. Rosset, *Demografia Polski. Stan, rozmieszczenie i struktura ludności*, PWN, Warszawa 1975.

² Tamże.

stwo, z którego zostały wyeliminowane klasy i grupy społeczne opierające swą działalność na wyzysku. Choć nie stało się ono przez to wolne od innego typu konfliktów, podstawowe źródło antagonizmów społecznych zostało usunięte.

Wraz z industrializacją kraju i unowocześnieniem struktury gospodarczej nastąpiło przekształcenie struktury społeczno-zawodowej³. W okresie międzywojennym przeważała ludność rolnicza (61%), a wśród niej najliczniejszą grupę stanowiła ludność chłopska. Udział ludności robotniczej wraz z robotnikami rolnymi był prawie dwukrotnie niższy. Pracownicy umysłowi stanowili niespełna 5%. Rozwinięte były klasy i warstwy pośrednie, żyjące i rozwijające swą działalność gospodarczą w formach gospodarki drobnotowarowej⁴. Społeczeństwo dzisiejsze stało się znacznie bardziej nowoczesne. Ludność utrzymująca się ze źródeł głównie poza rolniczych przekroczyła już w 1970 r. 70%⁵, a w 1974 r. osiągnęła prawie 73%. W tym dominującą część stanowi klasa robotnicza, o bardzo dużym udziale robotników wieloprzemysłowych. Udział ludności rolniczej zmniejszył się do około 27%. Proporcje między ludnością robotniczą i ludnością chłopską, która stanowiła podstawową część ludności rolniczej, uległy w stosunku do okresu międzywojennego odwróceniu. W okresie powojennym bardzo silnie wzrosła również liczebność grupy pracowników umysłowych⁶.

Procesy rozwoju gospodarczego i postępu urbanizacji wpłynęły również na zmiany przestrzennego rozmieszczenia ludności, form zamieszkiwania, oraz podziału ludności na miejską i wiejską. Z około 27% ludności zamieszkałej w latach dwudziestych i początku lat trzydziestych w miastach, i to w znacznej części w małych i najmniejszych osadach, ludność miejska wzrosła w 1974 r. do około 55% ogółu ludności kraju. Procesy urbanizacji wykraczały coraz wyraźniej poza granice miejskie, obejmując swym zasięgiem tereny wiejskie. Było to związane w części ze zmianą pracy zawodowej ludności wiejskiej,

³ J. Szczepański, *Zmiany społeczeństwa polskiego w procesie uprzemysłowienia*, Warszawa 1973.

⁴ J. Żarnowski, *Społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, PWN, Warszawa 1973.

⁵ *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, Warszawa 1939.

⁶ J. Szczepański, *Zmiany...*, jw.; J. Żarnowski, *Społeczeństwo...* jw.; *Polska 1975*, Warszawa 1975.

a w części z przystosowaniem gospodarki do współczesnych wymagań. Rozwinęły się masowe dojazdy do pracy⁷.

Chcąc dokonać syntetycznej oceny przemian sytuacji mieszkaniowej w Polsce w latach 1920-1974, musimy przezwyciężyć trudności wynikające z konieczności porównania sytuacji i potrzeb dwu znacznie różniących się społeczności zamieszkujących tylko w części pokrywające się terytoria, których wspólnym mianownikiem są: przeszłość historyczna, tradycje narodowe, państwowe, kulturowe i wyrosłe z nich aspiracje.

Równolegle z przemianami makrospołecznymi następowały przemiany w skali mikrospołecznej, w formach życia rodzinnego i w funkcjach rodziny oraz jej wielkości i strukturze⁸. Znalazły one odbicie również w organizacji i funkcjonowaniu gospodarstwa domowego, uproszczonym ich składzie i zmniejszonej wielkości. Przemiany w tym względzie obrazowały również odpowiednie zmiany definicji spisowych. W spisie z roku 1921 w skład gospodarstwa domowego, oprócz osób stanowiących rodzinę, mogli wchodzić między innymi: nauczyciele domowi, guwernantki i guwernerzy, służba domowa wraz z dziećmi, czeladź, terminatorzy, pracownicy i robotnicy mieszkający u pracodawców. W roku 1970 do gospodarstwa zaliczano tylko faktycznych członków rodziny z położeniem akcentu na przypadki, gdy wspólnie mieszkający członkowie rodziny tworzyli odrębne gospodarstwa domowe i z wyłączeniem pomocy domowej i innych osób pracujących lub uczących się, a zamieszkałych wspólnie, zaliczanych do tzw. gospodarstw specjalnych. Przeciętna wielkość gospodarstwa zmniejszyła się w Polsce w ciągu 50 lat z 4,75 do 3,31 osób, a w miastach z 4,06 do 2,97 osób.

Rodziny, gospodarstwa domowe, poszczególne jednostki i zespoły mieszkańców reprezentują dziś zupełnie odmienne potrzeby mieszkaniowe, zarówno potrzeby typu subiektywnego, wynikające z poziomu kulturowego, sytuacji materialnej, a co za tym idzie, z charakteru i stopnia rozbudzenia potrzeb mieszkaniowych, jak i obiektywnego, wynikające z przemian typu społecznego oraz z przemian cywilizacyjnych. Cechą tych przemian jest szybkość, z jaką się rozwijają i rozprzestrzeniają, szybkość, która wynika z postępu dokonującego się w kraju oraz ogólnego przyspieszenia rozwoju współczesnego świata.

⁷ M. Olędzki, *Polityka zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1974.

⁸ P. Rybicki, *Spółeczeństwo miejskie*, Warszawa 1972.

Od zakończenia I wojny światowej, a więc w okresie niespełna 60 lat nastąpiły zmiany koncepcji i układu funkcjonowania mieszkania i budynku mieszkalnego, standardu wyposażenia, a także jego rozwiązań architektonicznych i urbanistycznych⁹. Postęp techniczny, zmiany rozwiązań i zasięgu infrastruktury miejskiej oraz przyspieszenie postępu w budownictwie przy równoczesnym postępie ekonomicznym i wzroście możliwości materialnych wpłynęło niezwykle silnie na zmiany w dziedzinie standardów budowlanych, na podniesienie wymaganej i faktycznej jakości zasobów mieszkaniowych.

Są to wszystko elementy, które należy brać pod uwagę przy prezentacji trendów rozwojowych, jak również przy formułowaniu ocen. Przekształceniom uległy bowiem nie tylko państwo i społeczeństwo polskie, jego potrzeby i możliwości, lecz zmieniły się formy zabudowy mieszkaniowej, standardy i stawiane w tym względzie wymagania. Uległy przekształceniom warunki i stosunki mieszkaniowe również w innych krajach, stanowiące jeden z punktów odniesienia dla oceny sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

Próba syntetycznego przedstawienia i podsumowania rozwoju sytuacji mieszkaniowej w naszym kraju i przemian jakie zachodziły w przestrzennej, społecznej i demograficznej strukturze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zostanie przeprowadzona w trzech odmiennych ujęciach i perspektywach, wymagających zastosowania odmiennych kryteriów.

Na tle częściowych ocen przedstawionych w poprzednich rozdziałach zostaną zwłaszcza dokonane:

- rekapitulacja i ocena zmian, jakie zaszły w sytuacji mieszkaniowej w okresie bez mała już 60 lat, które dzielą nas od ukończenia I wojny światowej i odzyskania niepodległości, a więc w czasie, w którym Polska przebyła drogę od kraju rolniczo-przemysłowego, nękanego sprzecznościami kapitalistycznej gospodarki, do kraju budującego socjalizm o rozwiniętym przemyśle, realizującym społeczne programy przebudowy warunków życia;
- rekapitulacja i ocena zmian w sytuacji mieszkaniowej w okresie Polski Ludowej, jako jednego z elementów socjalistycznych przekształceń, osiągnięć i braków w tej dziedzinie;

⁹ Por.: C. Crappe, *La conception du logement et son evolution, rapport de synthese*, Bruksela 1973; J. Goryński, *Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 1973; W. Ostrowski, *Urbanistyka współczesna*, Warszawa 1975; H. Syrkus, *Ku idei osiedla społecznego*, Warszawa 1976.

- skonfrontowanie powyższych zmian w sytuacji mieszkaniowej z postępem, jaki w warunkach mieszkaniowych dokonał się i dokonuje we współczesnym świecie.

Główne zmiany w stanie zasobów mieszkaniowych i w sytuacji mieszkaniowej w Polsce w latach 1921-1974

W latach 1921-1938 ludność Polski międzywojennej wzrosła z 27,2 mln do 34,8 mln, czyli o około 7,6 mln osób. W tym samym czasie zasoby mieszkaniowe, które były niewystarczające ilościowo, o zróżnicowanej, lecz w ogólnym przekroju bardzo niskiej jakości budowlanej i użytkowej, powiększyły się z 5,2 mln do ponad 7 mln mieszkań, tj. o około 1,9 mln. Wzrost ten pozwolił na pewną, niewielką zresztą poprawę relacji między liczbą mieszkań a liczbą ludności (ze 190 do 204 mieszkań na 1000 mieszkańców kraju). Ponieważ przyrost izb mieszkalnych był proporcjonalnie nieco większy, uległo również, nieznacznie zresztą, obniżeniu przeciętne zaludnienie 1 izby mieszkalnej z około 2,8 do około 2,6 osób.

Przyrost zasobów w czasie przebiegał nierównomiernie. Był intensywniejszy w pierwszych latach po wojnie, kiedy – zwłaszcza na wsi – miała miejsce odbudowa zniszczonych działaniami wojennymi domów mieszkalnych, następnie w okresie „prosperity” w latach 1928-1929, kiedy rozwinął się intensywniejszy ruch budowlany oraz w latach ponownego ożywienia gospodarczego w drugiej połowie lat trzydziestych. Przyrost zasobów był również rozłożony nierównomiernie w przestrzeni. Nie wchodząc w złożoną specyfikę zróżnicowań regionalnych, które wynikały z odmiennych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie zaborów i pozostałości tego układu, jak również z nowych dysproporcji rozwoju gospodarczego w latach międzywojennych, ograniczymy się jedynie do przedstawienia przekształceń zachodzących w układzie miasto-wieś.

W rozwijających się szybciej miastach ludność wzrosła w latach 1921-1939 o około 40%, natomiast ludność wsi o 15%. Przyrost zasobów tylko okresowo nadążał za globalnym wzrostem potrzeb ilościowych. W sumie w 1938 r. w stosunku do okresu wyjściowego ilościowe stosunki wykazywały względną stabilizację na bardzo niskim poziomie wyjściowym. Wzrosło nieznacznie zaopatrzenie ludności miejskiej w mieszkania liczone liczbą mieszkań na 1000 mieszkańców (z 218 do

221), zmniejszyła się natomiast nieco przeciętna wielkość mieszkań. Zaludnienie mieszkań utrzymywało się od 1921 r. na przeciętnym poziomie około 2,0 osób na izbę. W miarę poprawy warunków komunalnych i wzrostu wymagań budowlanych poprawił się natomiast w pewnym stopniu przeciętny standard zabudowy miejskiej.

Na terenie wsi, między innymi na skutek wolniej rosnącej liczby ludności, rysował się bardziej wyraźny trend poprawy sytuacji mieszkaniowej. Uległy poprawie w omawianym okresie trzy podstawowe wskaźniki: liczba mieszkań na 1000 mieszkańców podniosła się ze 184 na 198, zwiększyła się przeciętna wielkość mieszkania, obniżyło się przeciętne zaludnienie izby mieszkalnej z 3,3 w 1921 r. do około 2,9 osób w ostatnim roku przed wojną.

Zniszczenia wojenne zasobów, straty ludności, przesunięcia terytorialne i migracje, zmiana stosunków społecznych w Polsce Ludowej i nowe elementy społeczne w polityce mieszkaniowej stworzyły zupełnie nowy układ sytuacji mieszkaniowej po zakończeniu II wojny światowej. Tę pełną sprzeczności sytuację charakteryzował wielki ubytek zasobów. Zniszczenia wojenne wynosiły około 1,6 mln mieszkań. Zasoby mieszkaniowe zmniejszyły się zarówno w porównaniu do stanu sprzed wojny na obszarze obecnej Polski, jak i do zasobów Polski przedwrześniowej (o około 24%). Równocześnie nastąpiła jednak zmiana ich struktury jakościowej, na skutek objęcia bardziej zurbanizowanych i reprezentujących wyższy standard zabudowy mieszkaniowej Ziemi Zachodnich i Północnych.

Straty wojenne ludności były jeszcze większe. Spowodowało to, że przeciętne wskaźniki i relacje charakteryzujące warunki mieszkaniowe uległy, w porównaniu do analogicznych wskaźników Polski międzywojennej, poprawie. Jednak napięcie i ostrość sytuacji mieszkaniowej na skutek rozmiarów i nierównomiernego rozłożenia zniszczeń oraz przemieszczeń ludności były niespotykane.

Na obszarze Polski na początku roku 1946, w porównaniu ze stanem z 1938 r., w granicach Polski międzywojennej znajdowało się blisko 11 mln mniej ludności, o 2 mln mniej mieszkań; zmniejszenie stanu izb mieszkalnych wynosiło natomiast tylko 1,9 mln. Przeciętna wielkość mieszkania (rezultat włączenia Ziemi Zachodnich i Północnych) wzrosła z około 1,9 do 2,27 izby.

Jeżeli porównamy stan zasobów mieszkaniowych i ludności na obszarze znajdującym się w nowych granicach państwa, ogólny stan

ludności w 1946 r. był mniejszy o około 5,2 mln osób, liczba mieszkań o 1,3 mln, a liczba izb mieszkalnych o 3,2 mln niż w latach 1927/1931. W porównaniu z rokiem 1939 analogiczne ubytki były oczywiście znacznie wyższe.

Jak widać, wzrost ludności i zasobów mieszkaniowych po II wojnie światowej rozpoczynał się z niższego niż po I wojnie punktu wyjściowego. Liczba ludności była mniejsza o 3,3 mln, liczba mieszkań o około 0,2 mln (przy wyższej jednak o 2,0 mln liczbie izb mieszkalnych). Natomiast wskaźniki charakteryzujące zasoby i ich użytkowanie były znacznie korzystniejsze niż w Polsce międzywojennej. Przeciętna wielkość mieszkania wynosiła w 1946 r. około 2,3 izby, a przeciętna zaludnienia 2,0 osoby na izbę. Wskaźniki te, obejmujące łącznie miasto i wieś, ukształtowały się na poziomie odpowiadającym w latach międzywojennych stosunkom miejskim. Zmiany powyższe dokonały się w wyniku różnorodnych skutków wojny i przesunięć granicy państwa.

W latach 1946-1974 ludność Polski wzrosła z 23,9 mln do 33,6 mln, a więc o 9,7 mln osób. Liczba mieszkań z 5,05 mln do 8,5 mln, tj. o około 3,5 mln, a liczba izb mieszkalnych o 14,0 mln, przekraczając w 1974 r. stan 25,4 mln. Proporcje przyrostu ludności i zasobów zapewniały znaczną poprawę przeciętnych warunków mieszkaniowych w przekroju ogólnokrajowym, widoczną zwłaszcza w latach odbudowy i w okresie 1960-1974. Przy spadku tempa przyrostu ludności, który nastąpił wyraźnie w ostatnich latach, przyrost zasobów wykazywał tendencję rosnącą. W 1974 r. nasycenie w mieszkaniu osiągnęło 254 jednostki na 1000 mieszkańców, przeciętna wielkość mieszkania podniosła się do 2,98 izb i odpowiednio obniżyło się przeciętne zaludnienie do 1,29 osób na izbę (dane dotyczą całego kraju).

Ludność miejska w okresie tym zwiększyła się o 10,8 mln mieszkańców. Miasta wchłonęły więc, poza całym przyrostem krajowym, część ludności wiejskiej. Główna część przyrostu zasobów mieszkaniowych z tego względu była skoncentrowana w miastach – około 3,0 mln mieszkań i 9,8 mln izb mieszkalnych. W 1974 r. – przy nieco wyższym niż w 1946 r. nasyceniu w mieszkaniu (273 mieszkań na 1000 mieszkańców w stosunku do 260 po wojnie) i wyraźnym wzroście przeciętnej ich wielkości (z 2,4 do 2,86 izb) – zaludnienie zmniejszyło się, w porównaniu z 1946 r., z 1,67 do 1,23 osób na izbę.

Na wsi w ciągu całego omawianego dwudziestolecia ludność zmniejszyła się o około 0,8 mln osób, natomiast liczba mieszkań

wzrosła o 0,5 mln, a liczba izb mieszkalnych o 4,2 mln. Dzięki temu poprawiło się zarówno nasycenie w mieszkania, ich przeciętna wielkość, jak i przeciętne zaludnienie na izbę. Zwłaszcza ten ostatni wskaźnik wykazywał szybsze tempo spadku niż w miastach (z 2,3 do 1,36 osób na izbę).

W Polsce Ludowej przeciętne procentowe roczne przyrosty ogólnej liczby ludności były, biorąc pod uwagę cały okres 1946-1974, na nieco niższym poziomie niż w latach gospodarki kapitalistycznej. Natomiast przeciętne tempo wzrostu zasobów było wyższe o około 15% w przypadku mieszkań i 80% w przypadku izb mieszkalnych¹⁰.

Wyszczególnienie	Przyrost (w %)		Przeciętny przyrost roczny (w %)	
	1921-1938	1946-1974	1921-1938	1946-1974
Polska ogółem				
ludność	28	41	1,6	1,4
mieszkania	38	69	2,2	2,5
izby mieszkalne	43	122	2,5	4,4
miasta				
ludność	57	145	3,2	5,2
mieszkania	63	157	3,7	5,6
izby mieszkalne	56	220	3,3	7,9
wieś				
ludność	20	-5	1,2	-0,2
mieszkania	28	19	1,6	0,7
izby mieszkalne	36	61	2,1	2,2

W powyższym zestawieniu na szczególną uwagę zasługują różnice w intensywności przemian zachodzących w miastach. Zarówno

¹⁰ Przytoczone w niniejszym rozdziale dane statystyczne są, jeśli nie zaznaczono inaczej, obliczeniami własnymi autora na podstawie publikacji cytowanych w poprzednich rozdziałach, a zwłaszcza: *Pierwszy Powszechny Spis z 1921 r. Mieszkania, Ludność...* jw.; *Miasta w Polsce i ich ludność według spisów 1931 i 1921 r.*, „Wiadomości Statystyczne” 1932, nr 2; *Drugi Powszechny Spis Ludności z 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki...*, jw.; *Rocznik Demograficzny 1945-1966*, Warszawa 1968; *Pierwszy Sumaryczny Spis Ludności...*, jw.; *Zasoby mieszkaniowe miast...*, jw.; *Reichswohnungszählung 1927...*, jw.; *Reichswohnungszählung 1918...*, jw.; *Ergebnisse der Wohnungs...*, jw.; *Narodowy Spis Powszechny 1950...*; *Spis Powszechny z 1960 r.*..., jw.; *Narodowy Spis Powszechny 1970...*, jw.; *Spis ludności i mieszkań metodą reprezentacyjną...* jw.

tempo urbanizacji, jak i tempo wzrostu zasobów stanowią wyraz głębokich przemian społeczno-gospodarczych i politycznych w Polsce Ludowej. Pozwoliły one – w odróżnieniu od lat międzywojennych – na znaczną poprawę warunków mieszkaniowych ludności miejskiej. Również poprawa na wsi była daleko idąca.

Różnice w skali poprawy przytaczanych już wyżej trzech wskaźników, charakteryzujących ilościowe aspekty sytuacji mieszkaniowej w obu okresach, ukazuje poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie	Wzrost (+) lub spadek (–) przeciętnych wskaźników rocznych w latach	
	1921–1938	1946–1974
Polska ogółem		
liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	+14	+43
liczba izb na 1 mieszkanie	+0,08	+0,69
liczba osób na 1 izbę mieszkalną	–0,28	–0,76
Miasta		
liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	+8	+13
liczba izb na 1 mieszkanie	–0,08	+0,56
liczba osób na 1 mieszkanie	0,0	–0,44
Wieś		
liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	+13	+39
liczba izb na 1 mieszkanie	+0,11	+0,89
liczba osób na 1 izbę mieszkalną	–0,39	–0,94

Znając kierunki i nasilenia tendencji występujących w dwóch kolejno omawianych okresach, można z kolei przedstawić zmiany, jakie zaszły w latach 1921–1974, a więc w okresie przeszło półwiecza. Wobec zmiennego obszaru, którego dane dotyczą, tego rodzaju łączne ujęcie jest uzasadnione tylko w takim przypadku, jeśli służyć ono będzie ocenie zmian w stanie zasobów stojących do dyspozycji ludności naszego kraju w obu tak różnych okresach.

Zmiany ilościowego poziomu zaspokojenia potrzeb miały zasadniczy charakter. Ludność Polski licząca w 1974 r. 33,6 mln, tj. o 24% więcej niż w 1921 r., miała o 66% więcej mieszkań i 172% więcej izb mieszkalnych w porównaniu z 1921 r. W stosunku do przyrostu ludności, przyrost mieszkań był 2,8 razy większy, a przyrost izb mieszkalnych 7,2 razy większy.

Wyszczególnienie	1921 r.	1938 r.	1946 r.	1950 r.	1970 r.
	(w każdorazowych granicach kraju) ¹¹				
ludność	100	127	88	92	124
mieszkanie	100	136	98	113	166
izby mieszkalne	100	139	122	146	272
mieszkania na 1000 mieszkańców	100	108	112	123	134
izby na 1 mieszkanie	100	104	125	129	165
izby na 100 osób	100	111	139	149	220

Jak widać, o ukształtowaniu liczby mieszkań i wielkości zasobów, a w konsekwencji i o poprawie warunków mieszkaniowych decydowały głównie odbudowa, a następnie nowe budownictwo w Polsce Ludowej.

Zasoby na Ziemiach Odzyskanych, które ułatwiły rozładowanie niezwykle trudnej sytuacji mieszkaniowej bezpośrednio po wojnie, miały istotne znaczenie dla poprawy, jaką zarejestrowano na nowym obszarze kraju w 1946 r., przeciętnej wielkości oraz standardu wyposażenia mieszkań.

Interesujące może być przedstawienie zmian w stanie infrastruktury mieszkaniowej na obecnym terytorium kraju. Stan zasobów okresu międzywojennego został osiągnięty, przy innym zresztą przestrzennym rozmieszczeniu zarówno ludności, jak i zasobów, w połowie lat pięćdziesiątych, stan sprzed wybuchu I wojny około roku 1960, natomiast stan ludności z roku 1938 dopiero około roku 1966:

Wyszczególnienie	1927/1931 r.	1938 r.	1946 r.	1950 r.	1960 r.	1974 r.
	(w obecnych granicach kraju)					
mieszkania	100	111	81	94	113	138
izby mieszkalne	100	113	79	93	118	174
ludność	100	107	80	84	100	113

Oznacza to, że teoretyczny przeciętny poziom warunków mieszkaniowych, stanowiący wypadkową dwu różnych układów istniejących na dawnym obszarze Polski w latach międzywojennych, został osiągnięty i przekroczony wcześniej niż stan zasobów mieszkaniowych.

Obraz przemian sytuacji mieszkaniowej, oparty na trzech przeciętnych wskaźnikach, jest jednak obrazem nie tylko z natury rzeczy bardzo

¹¹ Dane międzywojenne dla Polski w granicach z 1931 r. Podobnie będą podawane informacje w następnych zestawieniach tego typu.

schematycznym, lecz zbyt optymistycznym, gdyż nie uwzględnia nader istotnego czynnika korygującego poziom nasycenia w mieszkaniu, a mianowicie zachodzących równocześnie zmian w zapotrzebowaniu na mieszkania związanych z ewolucją charakteru i liczby gospodarstw domowych. Omawiane w poprzednich rozdziałach zmiany w strukturze i w funkcjonowaniu gospodarstw domowych były uwarunkowane przemianami, jakie nastąpiły w funkcjach i strukturze samej rodziny, w strukturze demograficznej społeczeństwa, w warunkach społeczno-gospodarczych i procesach urbanizacyjnych, w sytuacji mieszkaniowej i w systemie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Występujące we współczesnym świecie w krajach rozwiniętych i zurbanizowanych tendencje do uproszczenia składu i zmniejszenia wielkości rodziny i gospodarstwa domowego znalazły w naszym kraju dodatkowe bodźce w przemianach społecznych i politycznych¹². Istotną zmianą, z punktu widzenia nas interesującego, jaka nastąpiła w rodzinie, a w dalszej konsekwencji w gospodarstwie domowym było znaczne ograniczenie jej funkcji produkcyjnych. W warunkach przekształceń społeczno-gospodarczych po II wojnie, uspołecznienia handlu, zmian w funkcjonowaniu drobnego rzemiosła i usług, rodzina miejska w Polsce utraciła prawie całkowicie swe funkcje produkcyjne. Zachowały się one jeszcze, choć w ograniczonym zakresie, w rodzinach wiejskich, głównie w sferze zasięgu indywidualnej gospodarki rolnej oraz częściowo wśród rodzin chłopo-robotniczych.

Ograniczenie i zmniejszenie roli produkcyjnej rodziny w mieście, rozwój systemu zabezpieczenia społecznego, emerytur i rent sprzyjały rozkładowi rodzin wielopokoleniowych i prowadziły do rozpowszechnienia modelu rodziny dwupokoleniowej. Podobne tendencje, choć słabiej i z pewnym opóźnieniem zaczęły występować na wsi.

Innym czynnikiem ograniczającym wielkość gospodarstwa domowego była zmiana postaw prokreacyjnych i w wyniku tego zmniejszenie liczby dzieci w rodzinie i liczby dzieci w rodzinnym gospodarstwie domowym. Oprócz tego przemiany materialne, duże możliwości podjęcia pracy zawodowej i wprowadzenie coraz wyższych emerytur i rent powodowały znaczne zwiększenie liczby i udziału gospodarstw domowych osób samotnych, zarówno w wieku młodszym, jak i wśród osób starszych.

¹² W. Litterer-Marwege, *Rozwój ludności... jw., Polityka ludnościowa, Współczesne problemy*, Warszawa 1973.

W konsekwencji przyrost liczby gospodarstw domowych, który następował szybciej niż przyrost ogólnej liczby ludności już w okresie lat międzywojennych, uległ w Polsce Ludowej znacznemu dalszemu przyspieszeniu¹³. W świetle powyższych procesów scharakteryzowany poprzednio wzrost liczby mieszkań i zmiany wskaźnika nasycenia w mieszkaniu obliczanego w stosunku do globalnej liczby ludności były niewystarczające:

Wyszczególnienie	1921 r.	1931 r.	1950 r.	1970 r.	1974 r.
	(w każdorazowych granicach kraju)				
Gospodarstwa domowe ogółem (w mln)	5,3	7,2	7,1	9,4	9,9
Liczba osób przypadająca na gospodarstwo	4,75	4,42	3,40	3,39	3,31
Liczba gospodarstw przypadająca na 100 mieszkań	109	112	122	116	116
Nadwyżka gospodarstw nad mieszkaniami (w mln)	0,4	0,8	1,3	1,3	1,4

Z wielu względów (zmiennosc samej instytucji, różnice stosunków w miastach i na wsi, płynność definicji, wpływ sytuacji mieszkaniowej i poziomu wymagań subiektywnych) dane o gospodarstwach domowych nie są w tak długich okresach porównywalne bez wnikliwej analizy i dodatkowych wyjaśnień. Tym niemniej przedstawione wyżej liczby wskazują zarówno na skalę zjawiska niedoboru mieszkań, jak i na jego uporczywe utrzymywanie się pomimo ogólnej poprawy innych elementów sytuacji mieszkaniowej.

Z danych tych wynika również, że wyraźna poprawa zaludnienia mieszkań, która nastąpiła na przestrzeni lat 1946-1947, była w znacznie większym stopniu wynikiem poprawy standardu wielkości mieszkań,

¹³ Specyficzna sytuacja demograficzna bezpośrednio po II wojnie światowej, rozbiebie wielu rodzin, bardzo duża liczba rodzin niepełnych powodowały, iż przeciętna liczba osób przypadających na gospodarstwo domowe była w r. 1950 stosunkowo nieduża. Na skutek tego długookresowa tendencja spadku wielkości gospodarstwa domowego została zniekształcona. W roku 1960, w bardziej już normalnym układzie demograficznym, przeciętna wielkość gospodarstw domowych wynosiła w Polsce 3,47 osób. Zob.: *Rocznik Demograficzny 1945-1966...* jw.

niezwykle niskiego w latach międzywojennych oraz zmniejszenia wielkości gospodarstw domowych i liczby osób przypadających na mieszkanie, niż poprawy zaopatrzenia ludności w mieszkania. Trzeba bowiem zaznaczyć, że sytuacja mieszkaniowa ani przed rokiem 1939 ani po roku 1945 nie sprzyjała ujawnieniu rzeczywistej liczby gospodarstw domowych, których część nie mogła, ze względu na brak mieszkania, usamodzielnąć się¹⁴.

Warunki mieszkaniowe w miastach i na wsi w latach 1921-1974. Wpływ urbanizacji na sytuację mieszkaniową

Najbardziej zasadnicze zmiany w sytuacji mieszkaniowej ludności naszego kraju w porównaniu z okresem międzywojennym nastąpiły w układzie stosunków miasto – wieś. Intensywne procesy urbanizacyjne w Polsce Ludowej przyniosły wyrównywanie strat wojennych, które szczególnie silnie dotknęły ludność miejską, a następnie bardzo szybki jej rozwój. W latach 1921-1974 ludność miejska powiększyła się przeszło 2,5-krotnie – o 11,6 mln osób. W latach 1946-1974 przyrost ludności w miastach wyniósł przeszło 10,5 mln osób. Przyrost zasobów – dzięki znacznemu w Polsce Ludowej rozwojowi budownictwa w miastach – był szybszy. Licząc w mieszkaniach, zasoby powiększyły się przeszło 3,5-krotnie w stosunku do roku 1921, mimo ogromnych zniszczeń wojennych.

Ludność, mieszkania i izby mieszkalne w miastach	1921 r.	1938 r.	1946 r.	1974 r.
	(w każdorazowych granicach kraju)			
ludność		155	112	276
mieszkania		163	137	352
izby mieszkalne		155	136	434

Na wsi ludność w 1974 r. była o 4,8 mln mniej liczna niż w roku 1921. W stosunku do wykazanego najwyższego stanu w 1938 r. zmniejszenie wynosiło 8,8 mln. W Polsce Ludowej stan ludności na wsi był względnie ustabilizowany. Po spadku w latach 1946-1950 wykazywała ona tendencję do niewielkiego wzrostu, przerywaną okresowymi zmia-

¹⁴ W. Czecherda, *Potrzeby i możliwości mieszkaniowe młodych*, Warszawa 1970.

nami administracyjnymi zmniejszającymi obszary wiejskie. Od końca lat sześćdziesiątych liczba ludności na wsi zaczęła maleć. Oprócz stopniowego włączenia najbardziej urbanizujących się obszarów wiejskich w granice miast i osiedli miejskich oraz powoływania nowych jednostek tego typu, proces urbanizacji wkroczył szeroko na tereny wsi, co znajdowało wyraz w omówionych poprzednio przekształceniach struktury zawodowej ludności wiejskiej i wzroście udziału ludności nierolniczej.

Stały, choć nierównomierny w czasie, wzrost zasobów mieszkaniowych na wsi w okresie po ostatniej wojnie przyczynił się do znacznej poprawy warunków mieszkaniowych:

Ludność, mieszkania i izby mieszkalne na wsi	1921 r.	1938 r.	1946 r.	1974 r.
	(w każdorazowych granicach kraju)			
ludność	100	120	80	76
mieszkania	100	130	83	95
izby mieszkalne	100	135	115	185

Znacznie mniejsza niż w 1921 r. ludność wiejska posiadała w 1974 r. niemal identyczną liczbę mieszkań i blisko dwukrotnie (o 85%) większą liczbę izb mieszkalnych.

Przemiany sytuacji mieszkaniowej dokonujące się w Polsce Ludowej miały charakter strukturalny. W latach międzywojennych ostre dysproporcje istniejące w warunkach mieszkaniowych ludności wiejskiej i miejskiej – pomimo ogólnie trudnej sytuacji tej ostatniej – stanowiły ilustrację klasycznej formuły o przeciwieństwie między miastem i wsią. W Polsce Ludowej powstały dogodniejsze warunki stopniowego zmniejszania tych dysproporcji. Nastąpiło w rezultacie znaczne zbliżenie niektórych wskaźników reprezentujących przeciętne wartości statystyczne w zakresie warunków zamieszkiwania do aktualnych przeciętnych miejskich. Dotyczyło to wielkości mieszkania i przeciętnego zaludnienia. Podczas gdy w 1921 r. przeciętne mieszkanie na wsi było o 30% mniejsze niż mieszkanie w mieście, choć liczba osób w nim zamieszkująca była o około 18% większa, relacje wielkości mieszkań od roku 1970 uległy odwróceniu. W r. 1974 mieszkanie na wsi było o 10% większe (licząc w izbach). Liczniesze nadal rodziny i gospodarstwa domowe na wsi wymagały i wymagają jednak większych niż w mieście mieszkań, aby zapewnić to samo przeciętne zaludnienie na izbę.

Wyraźne zmniejszenie się rozpiętości między nasyceniem wsi i miast w mieszkania, między przeciętną wielkością mieszkań i ich zaludnieniem odbywało się przy tym na coraz wyższym poziomie, przy ogólnej poprawie warunków mieszkaniowych:

Lata	Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców		Rozpiętość wskaźników na korzyść miasta
	w miastach	na wsi	(wieś+1,00)
1921	213	185	1,15
1938	221	198	1,12
1946	260	193	1,35
1950	256	226	1,13
1960	251	228	1,10
1970	264	229	1,15
1974	273	232	1,18

Lata	Wielkość mieszkania		Rozpiętość wskaźników na korzyść	
	w izbach		miasta	wsi
	w miastach	na wsi	(wieś=1,00)	(miasto=1,00)
1921	2,29	1,62	1,41	
1938	2,22	1,69	1,31	
1946	2,30	2,25	1,07	
1950	2,44	2,26	1,08	
1960	2,50	2,42	1,03	
1970	2,77	3,01		1,09
1974	2,89	3,14		1,10

Lata	Liczba osób przypadająca na izbę		Rozpiętość wskaźników na korzyść miasta
	w miastach	na wsi	(wieś =1,00)
1921	1,99	3,30	0,60
1938	1,99	2,95	0,67
1946	1,67	2,30	0,73
1950	1,54	1,42	0,80
1960	1,53	1,80	0,85
1970	1,32	1,44	0,92
1974	1,23	1,36	0,90

Powyższe dane nie dają pełnego obrazu przemian warunków zamieszkiwania i wymagają uzupełnienia w zakresie rozmiarów zaspokojenia zapotrzebowania na mieszkania ze strony gospodarstw domowych:

Lata	Liczba osób przypadająca na 100 mieszkań		Rozpiętość wskaźników na korzyść wsi
	w miastach	na wsi	(miasto =1,00)
1921	113	107	0,95
1931	121	108	0,89
1950	132	115	0,87
1970	120	112	0,93
1974	119	112	0,94

Tak, jak wynikało z danych ogólnokrajowych, niedobór mieszkań, nie w pełni uchwycony na skutek definicji spisowych przyjętych w roku 1921 oraz odmiennej organizacji gospodarstwa domowego w latach następnych, a zwłaszcza w latach wojny i w pierwszym okresie powojennym nadal się pogłębiał. Brak mieszkań w stosunku do szybko powiększającej się liczby gospodarstw domowych pozostawał stale najtrudniejszym elementem sytuacji mieszkaniowej, zwłaszcza w miastach:

Lata	Nadwyżka gospodarstw nad mieszkaniami przypadająca na miasta (w%)	Odsetek ludności miejskiej
1921	38,4	24,6
1931	52,9	27,4
1950	60,7	39,0
1970	68,2	52,3
1974	67,8	54,1

O pozornie korzystniejszej sytuacji na wsi decydowała i nadal decyduje nie tyle lepsza sytuacja, lecz nie wykształcone jeszcze w takim stopniu co w miastach potrzeby oraz stosowane metody spisywania gospodarstw na wsi pomniejszające rzeczywistą liczbę gospodarstw domowych¹⁵.

Poza wielkością mieszkania, wszystkie cechy podane w dotychczasowej analizie nie uwzględniają cech jakościowych zabudowy, które stanowią zasadniczy próg dzielący dotychczas wieś od miasta.

¹⁵ Por. uwagi w rozdz. 2 i 4.

Procesy urbanizacji sprawiły, iż w porównaniu z 1/4 ludności w pierwszych latach po I wojnie światowej i 1/3 po II wojnie, w 1974 r. już przeszło połowa ludności znalazła się w kręgu miejskiego standardu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Zmiany te charakteryzują następujące proporcje podziału ludności i zasobów mieszkaniowych między miasto i wieś:

Wyszczególnienie	1921 r.	1938 r.	1946 r.	1974 r.
ludność (w %)				
miasto	25	30	34	54
wieś	75	70	64	46
mieszkania (w%)				
miasto	29	32	39	58
wieś	71	68	61	42
izby mieszkalne (w%)				
miasto	36	38	39	56
wieś	64	62	61	44

Miejski standard mieszkaniowy charakteryzuje, prócz form zabudowy, przede wszystkim stosunkowo wysokie nasycenie infrastruktury komunalnej. W samym budynku i mieszkaniu reprezentuje go w naszych warunkach wyższa jakość oraz znacznie bogatsze wyposażenie w instalacje. Standard ten, a zwłaszcza jego stronę urbanistyczną, architektoniczną i budowlaną cechuje we współczesnych warunkach wielka dynamika. Wpływały na nią przyspieszony rozwój techniki i technologii komunalnej oraz budowlanej, jak również tempo rozwoju ekonomicznego, od którego w decydującym stopniu zależy możliwość masowego zastosowania postępu w budownictwie mieszkaniowym i podniesienie standardu realizowanych obiektów.

Brak danych statystycznych nie pozwala na dokładniejszą analizę zmian, jakie zaszły na odcinku wyposażenia zasobów mieszkaniowych począwszy od roku 1921. Te dane, które istnieją po niewielkich uzupełnieniach szacunkami, pozwalają jednak w pewnej mierze na orientację, jaki wpływ na sytuację w tym zakresie miało włączenie zurbanizowanych Ziemi zachodnich, lepiej wyposażonych w infrastrukturę komunalną, a następnie rozwój miast w okresie industrializacji socjalistycznej i całkowicie odmienny, wyższy standard uspołecznionego budownictwa mieszkaniowego w Polsce Ludowej:

Wyszczególnienie	1931 r.	1950 r.	1970 r.	1974 r.
	(w każdorazowych granicach kraju)			
ludność miejska ogółem (w mln)	8,7	9,6	17,1	18,2
odsetek ludności korzystającej z:				
elektryczności	60	89	100	100
wodociągu w budynku	36	55	82	85
wodociągu w mieszkaniu	—	47	77	82
WC w mieszkaniu	—	30	58	65
łazienki	—	18	51	59
wzrost ludności miejskiej ogółem				
w stosunku do roku 1931	100	110	195	209
w tym:				
korzystającej z elektryczności	100	164	328	350
korzystającej z wodociągu				
w budynku lub mieszkaniu	100	184	448	495

Natomiast proces stopniowej urbanizacji terenów wiejskich i podnoszenia ich standardu zabudowy oraz warunków komunalnych nie wystąpił, jak dotychczas w sposób, który by znalazł statystyczne odbicie w bardziej zasadniczej zmianie wskaźników wyposażenia budynków i mieszkań na wsi. Istotnym wyjątkiem od tej zasady jest jedynie daleko zaawansowany proces elektryfikacji wsi. W 1970 r. 92,4% mieszkań na wsi korzystało z oświetlenia elektrycznego, podczas gdy w okresie międzywojennym wsie zelektryfikowane stanowiły rzadkie, nieliczne enklawy.

Nie rozwiązany został dotychczas drugi kluczowy problem, jakim jest zaopatrzenie mieszkań wiejskich w bieżącą wodę. W 1974 r. tylko 20,1% mieszkań posiadało wodociąg i niewiele większy odsetek zamieszkującej je ludności korzystał z doprowadzenia wody do mieszkania (20,6%).

Tym istotniejsze dla przekształcenia warunków mieszkaniowych ludności i rozszerzenia możliwości korzystania z podstawowych urządzeń sanitarnych i technicznych w mieszkaniu miały procesy wzrostu miast i ludności miejskiej. Poniższe zestawienie, które charakteryzuje powiększenie się udziału ludności korzystającej w całym kraju z elektryczności i wodociągu, ma częściowo szacunkowy charakter. Ilustruje ono jednak w sposób wystarczający ogólne proporcje i rozmiary przemian w standardzie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w sferze instalacji i wyposażenia. Liczby te wskazują na znaczne postępy w tym zakresie, jak również na bardzo poważne zadania czekające na wykonanie:

Wyszczególnienie	1931 r.	1950 r.	1970 r.	1974 r.
	(w każdorazowych granicach kraju)			
odsetek ludności korzystającej w mieszkaniu z elektryczności				
Polska ogółem	20	54	96	.
w tym miasta	60	89	100	100
z wodociągu w budynku lub mieszkaniu				
Polska ogółem	10	23	52	55
w tym miasta	37	55	82	86

Statystyczny obraz rozwoju sytuacji mieszkaniowej naszego kraju w okresie półwiecza, a właściwie tych jej aspektów, które wynikają ze zmian w stanie ludności i w stanie zasobów, ogranicza się z konieczności do niewielkiej liczby przeciętnych wskaźników charakteryzujących ważniejsze, ale bynajmniej nie wszystkie najważniejsze relacje ilościowe i niektóre tylko cechy jakościowe. Może on się wydać nadmiernie uproszczony. Tym niemniej po raz pierwszy w sposób ciągły został naszkicowany przebieg i kierunek przemian zachodzących w sytuacji mieszkaniowej w kraju, poczynwszy od pierwszych lat odzyskania niepodległości aż po lata ostatnie.

Na uwagę zasługują następujące problemy:

1. Zestawienie podstawowych wskaźników określających poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności ukazuje skalę zmian, jakie w tym względzie zaszły w latach 1921-1974. Znaczna poprawa warunków mieszkaniowych ludności wystąpiła na wszystkich odcinkach, zwłaszcza w zakresie wielkości i zaludnienia oraz wyposażenia mieszkań w instalacje, choć postęp nie był równomierny i choć wiele podstawowych elementów sytuacji, z niedoborem mieszkań na czele, pozostało nierozwiązanych.
2. Zgromadzone materiały wskazują na o wiele intensywniejszy, a strukturalnie i jakościowo bez porównania bardziej wartościowy charakter przyrostu zasobów mieszkaniowych w Polsce Ludowej w porównaniu z okresem Polski międzywojennej. Przyrost ten, o którym decydowały początkowo odbudowa, a następnie rosnące stopniowo rozmiary budownictwa mieszkaniowego, odegrał podstawową rolę w korzystnych przemianach.
3. Dane naświetlają również długotrwały i wielostronny wpływ na kształtowanie się sytuacji mieszkaniowej strat i zniszczeń wojennych oraz

przesunięć terytorialnych. Pozwalają one na precyzyjniejsze niż przedtem określenie roli, jaką w tym względzie odegrało włączenie Ziemi zachodnich. Rola ta polegała przede wszystkim na podniesieniu przeciętnego standardu jakościowego zasobów, podczas gdy na ukształtowanie korzystniejszych w latach 1946-1949 niż przed 1939 r. relacji ilościowych miały wpływ przede wszystkim straty ludnościowe.

4. Szczególnie interesujący wydaje się – jeśli idzie o zmiany w sytuacji – wielostronny wpływ procesów urbanizacyjnych w Polsce Ludowej, towarzyszący socjalistycznej industrializacji, na wzrost ilościowy i jakościowy zasobów mieszkaniowych oraz na poprawę warunków mieszkaniowych, zarówno w miastach, jak i na wsi. Sprawę tę należy uwypuklić, gdyż patrząc z krótszej perspektywy, z procesem urbanizacji łączy się zazwyczaj kumulację bieżących trudności mieszkaniowych.
5. Zmiany sytuacji zachodzące na obszarze miast i wsi ukazują również rozmiary postępującego procesu zmniejszania się dysproporcji w warunkach mieszkaniowych ludności miejskiej i wiejskiej. Proces ten, mimo sporych rezultatów, jest daleki jeszcze od zakończenia; dysproporcje w jakości i wyposażeniu zasobów mieszkaniowych pozostały bardzo wielkie.

Oprócz przedstawionych głównych przemian można by wymienić, na podstawie materiałów statystycznych zawartych w poprzednich rozdziałach, znacznie więcej podobnych pozytywnych faktów. Niektóre z nich, jak zmiana struktury zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, czy znaczne wyrównanie jednostkowych standardów społecznych rozpiętości, wynikające ze zmiany stosunków mieszkaniowych i likwidacji kapitalistycznego systemu gospodarki mieszkaniowej, będą omówione w następnym podrozdziale.

Socjalistyczne aspekty przekształceń sytuacji mieszkaniowej w Polsce Ludowej w latach 1946-1974

Zmiany w sytuacji mieszkaniowej i poprawa warunków mieszkaniowych w Polsce Ludowej były głównie wynikiem stopniowego rozwoju inwestycji i budownictwa mieszkaniowego, możliwym dzięki szybkiemu ogólnemu rozwojowi gospodarki narodowej i jej strukturalnym przemianom. Około roku 1954 globalne nakłady na inwestycje mieszkaniowe przekroczyły poziom z 1937 r., który był, podobnie jak rok 1929, najkorzystniejszym dla ruchu budowlanego sezonem

w Polsce międzywojennej¹⁶. W roku 1960 były one już 2,8 razy wyższe (w cenach z 1937 r.), choć udział inwestycji mieszkaniowych w globalnych inwestycjach był przeszło dwa razy niższy¹⁷. Rozmiary budownictwa w Polsce Ludowej ze względu na nieporównywalną strukturę (znacznie większy udział budownictwa w miastach oraz znacznie wyższy przeciętny standard) rosły nieco wolniej niż nakłady. Jednakże od 1957 r. wyprzedziły na trwałe szczytowe wyniki wymienionych poprzednio dwu lat najbardziej ożywionego w okresie międzywojennym ruchu budowlanego, który cechowały wielkie wahania koniunkturalne. W 1975 r. rozmiary budownictwa były już 2,2 razy wyższe niż w latach 1936 i 1937, a jego nasilenie wynosiło 7,7 mieszkań na 1000 mieszkańców w porównaniu z 3,4 mieszkaniami osiągniętymi w roku 1936, choć nadal poziom budownictwa był nie wystarczający w stosunku do zaległych i nowych, zdynamizowanych rozwojem społecznym i gospodarczym potrzeb.

Próbując dokonać podsumowania i oceny zmian, które się dokonały i dokonują w budownictwie mieszkaniowym, raz jeszcze zwrócimy uwagę na dwoistość tych ocen. Z jednej strony pozytywny stosunek do zmian, które nastąpiły w porównaniu z przeszłością i które wskazują na przebyta od lat międzywojennych drogę. Z drugiej niekiedy wysoce krytyczne oceny osiągniętego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w stosunku do kryteriów i wymagań współmiernych do osiągniętego już w Polsce Ludowej potencjału gospodarczego, postępu w innych elementach warunków bytu, a zwłaszcza w niektórych elementach konsumpcji materialnej. Można również dokonać oceny na podstawie porównania z warunkami mieszkaniowymi osiągniętymi przez niektóre kraje socjalistyczne i kapitalistyczne nie odbiegające zbytnio poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i aspiracjami od naszego kraju.

W niniejszym podrozdziale skoncentrujemy uwagę przede wszystkim na uwypukleniu zmian, jakie zaszły w sytuacji mieszkaniowej w Polsce Ludowej po zakończeniu II wojny światowej, dokonując ich wyboru z punktu widzenia potrzeb społecznych oraz wymagań stawia-

¹⁶ Szacunek Autora na podstawie pracy: L. Zienkowski, *Dochód narodowy Polski 1937-1960*, Warszawa 1963. Zob. również: A. Andrzejewski, *Problemy mieszkaniowe...* jw.

¹⁷ Inwestycje mieszkaniowe wynosiły w 1937 r. w Polsce 0,68 mld zł i stanowiły 30,9% inwestycji ogółem. W roku 1960 wynosiły (w cenach z 1937 r.) 1,9 mld zł i stanowiły 13,7% globalnych nakładów inwestycyjnych. Zob. tamże.

nych przez rozwój gospodarczy, a więc kryteriów nie zawsze z sobą, nawet w warunkach gospodarki planowej, wystarczająco uzgodnionych, a których rozbieżności zbyt często są pokrywane wygodną formułą potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedstawione będą również wyniki przemian, jakie zaszły w strukturze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dzięki zmianom ustrojowym, ukształtowaniu podstaw socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej oraz daleko posuniętej przebudowie systemu realizowania potrzeb mieszkaniowych ludności.

Do bezspornych osiągnięć dokonanych w Polsce Ludowej należą między innymi:

1. Rozpoczęta w bardzo trudnych warunkach bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych i prowadzona w skomplikowanych, pełnych napięć latach szybkiego rozwoju ludnościowego i gospodarczego, odbudowa i rozbudowa zasobów mieszkaniowych przyniosła znaczne efekty ilościowe. Przyrost mieszkań w stosunku do 1946 r. wynosił przeszło 70%. Przeszło 47% zasobów mieszkaniowych użytkowanych w 1947 r. zostało wybudowanych w okresie Polski Ludowej.
2. W okresie tym nastąpiło bardzo szybkie unowocześnienie znacznej części zabudowy mieszkaniowej i podniesienie jej standardu technicznego. Było to możliwe głównie dzięki stosunkowo wysokim standardom wyposażenia realizowanym od pierwszych lat w budownictwie uspołecznionym. W rezultacie, mimo pewnych wahań w polityce standardowej, 68% mieszkań posiadających ustęp spłukiwany i 74% – łazienki zostało wybudowanych po wojnie.
3. Koncentracja przeważającej masy budownictwa uspołecznionego w miastach (znajduje się w nich 60% mieszkań wybudowanych w Polsce Ludowej po roku 1944) zapewniła ich szybki rozwój w okresie intensywnej industrializacji i urbanizacji, umożliwiła rozbudowę potencjału gospodarczego kraju.
4. Podkreślenia wymagają również niedoceniane zazwyczaj rezultaty budownictwa indywidualnego na wsi i w mniejszych miastach, które przyniosły powiększenie stanu zasobów i poprawę standardu. Poprawa ta dotyczyła – inaczej niż w budownictwie uspołecznionym – głównie wielkości mieszkań.
5. Wszystkie wyżej wymienione oraz inne liczne zmiany jakie wniosło budownictwo – zwłaszcza, dzięki rozwojowi form budownictwa osiedlowego, w zakresie urbanistycznym – przyczyniły się do poprawy wa-

runków mieszkaniowych. Były one najbardziej widoczne na tle sytuacji lat międzywojennych i trudności okresu powojennego. Jednakże w odniesieniu do skali potrzeb wynikających z niskiego punktu startowego oraz dynamicznego przyrostu nowych pod wpływem oddziaływania czynników demograficznych i przekształceń społeczno-gospodarczych, postęp był zbyt powolny. Był on również niewystarczający, jeżeli weźmiemy pod uwagę społeczne aspekty programowe socjalizmu.

6. W rezultacie wiele podstawowych, trudnych elementów naszej sytuacji mieszkaniowej nie zostało rozwiązanych, przede wszystkim utrzymujący się od lat w niemal niezmienionej wielkości absolutny niedobór mieszkań (nadwyżka statystyczna gospodarstw nad liczbą mieszkań wynosi około 1,2 mln jednostek, deficyt oszacowany – około 0,9 mln mieszkań, potrzeby zarejestrowane z pewnym wyprzedzeniem – ponad 1,3 mln).
7. Zbyt małe rozmiary mieszkań w starych i nowych zasobach, pochodzących zwłaszcza z lat sześćdziesiątych, niedopasowanie ich struktury do struktury wielkości gospodarstw oraz ogólny niedobór mieszkań powodowały chroniczne przeludnienie znacznej części mieszkań, zamieszkałych przede wszystkim przez rodziny większe i rozwojowe. Pomimo obniżenia się zaludnienia, w roku 1970 6,8 mln osób w miastach (41% ludności miejskiej) i około 8,4 mln osób na wsi (54% ludności wiejskiej) zajmowało mieszkania przeludnione (powyżej 1,5 osób na izbę).
8. Mimo poprawy standardu wyposażenia (9,2 osób, w tym 8,3 mln w miastach, mieszkało w mieszkaniach o pełnym wyposażeniu), więcej niż połowa ludności kraju, bo aż 17,4 mln osób nie korzystało w 1970 r. z bieżącej wody w mieszkaniu (z tego 3,8 mln stanowili mieszkańcy miast), 21,5 mln osób nie posiadało ustępu w mieszkaniu (w tym 6,9 mln w miastach). Znaczna część tej ludności mieszkała w domach wybudowanych po wojnie w ramach budownictwa indywidualnego. Na tle różnic standardowych rozwijały się różnicowania między poszczególnymi grupami ludności miejskiej, dysproporcje między miastem i wsią, między miastem i terenami urbanizowanymi. Wytworzyła się infrastrukturalna luka urbanizacyjna.

W powyższym wyliczeniu głównych osiągnięć i niektórych niedostatków, jakie wystąpiły w rozwoju sytuacji gospodarki mieszkaniowej, nie została wymieniona najbardziej istotna pozytywna przemiana związana ze zmianą ustroju, a mianowicie zasadnicze przekształcenie

stosunków mieszkaniowych i systemu zaspokajania potrzeb, demokratyzacja warunków zamieszkiwania, znaczne wyrównywanie istniejących przedtem jaskrawych kontrastów i dysproporcji typu klasowego i społeczno-kulturowego.

Na dwie sprawy w tym zakresie zwrócimy uwagę. Pierwsza dotyczy przemian w strukturze zamieszkiwania w porównaniu z okresem sprzed 1939 r. W porównaniu z klęską przeludnienia koncentrującego się w mieszkaniach najmniejszych i z niezwykle silnymi rozpiętościami w zaludnieniu mieszkań nastąpiły daleko idące zmiany. Polegały one na znacznej poprawie struktury wielkości mieszkań i zmniejszeniu udziału mieszkań jednoizbowych (z 47% do niespełna 11%), a w części i dwuizbowych będących w latach międzywojennych typowymi mieszkaniem zajmowanymi przede wszystkim przez wielodzietne rodziny chłopskie i robotnicze. W roku 1931 stanowiły one w sumie przeszło 5,2 mln mieszkań (81,3%). Ich udział w roku 1970 zmniejszył się przeszło dwupółkrotnie. Na tle tych ogólnych przekształceń w stanie i strukturze użytkowania zasobów nastąpiło, oprócz znacznego obniżenia przeciętnego zaludnienia, obniżenie zaludnień skrajnych.

Ocena tych zjawisk (bez badań szczegółowych) może być dość skomplikowana i trudna. Jeśli patrzeć na istniejące społeczne zróżnicowania sytuacji mieszkaniowych w świetle przemian, jakie zaszły w porównaniu z układem z lat międzywojennych, to na pierwszy plan wysuwają się zmiany w strukturze społecznej i bardzo znaczne zbliżenie tak przeciwstawnych przed wojną warunków mieszkaniowych robotników i pracowników umysłowych. Według danych spisów z lat 1931 i 1970, cytowanych w rozdz. 3 i 7, w okresie międzywojennym pracownicy umysłowi (a także przedstawiciele tzw. wolnych zawodów) zamieszkiwali relatywnie cztery razy częściej w mieszkaniach średnich i większych, niż robotnicy (71% i 18%). W r. 1970 relacja ta wynosiła już tylko 1,2 razy (65% i 53%), a w przypadku pracowników umysłowych z wyższym wykształceniem – 1,5 razy (75% i 53%)¹⁸. Zbliżenie to wynikało w części z ogólnej poprawy sytuacji mieszkaniowej, ale zasadniczym czynnikiem przemian była niewątpliwie polityka budowlana i realizowana od 1946 r. w budownictwie uspołecznionym koncepcja jednolitego standardu budowlanego oraz prowadzona od pierwszych dni władzy ludowej polityka kwaterunkowa i leżące u jej

¹⁸ W. Czeczzerda, *Spółeczne zróżnicowanie warunków mieszkaniowych ludności według danych NSP 1970*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1975, nr 3.

podstaw egalitarne wzorce nowego układu stosunków mieszkaniowych.

Można i trzeba również patrzeć na istniejące zróżnicowania, jako na rezultat nie zrealizowanych w pełni zadań naszej polityki budowlano-mieszkaniowej i polityki społecznej. W takim przypadku tylko w części można je wyjaśnić strukturalnymi cechami ogólnej sytuacji mieszkaniowej i niewystarczającą jej poprawą.

Daleko idąca poprawa struktury zaludnienia mieszkań oraz zasadnicze zmiany w społecznym układzie warunków mieszkaniowych w stosunku do lat międzywojennych są w części wynikiem ogólnej poprawy sytuacji mieszkaniowej, która miała miejsce w Polsce Ludowej, w części efektem egalitarnych elementów tej polityki związanych z ogólnymi założeniami rozwoju i budowy stosunków socjalistycznych w naszym kraju. Znalazły one wyraz, jak już podkreślono, zarówno w systemie finansowania gospodarki mieszkaniowej i szerokiego jej subsydiowania, jak i w zakresie polityki standardowej oraz zasad rozdziału mieszkań.

Podstawą tych przemian były znaczne zwiększenia stanu zasobów, poprawa struktury wielkości mieszkań i standardu jakości zabudowy mieszkaniowej oraz samego mieszkania. Równocześnie jednak niewystarczający w stosunku do sytuacji wyjściowej i do szybko narastających potrzeb zasięg budownictwa oraz ograniczenia standardowe wyznaczały możliwości dalszej przebudowy struktury zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Ograniczenia te były bardziej widoczne, jeśli brało się pod uwagę przekroje przestrzenne. Na ukształtowanie i na utrzymywanie różnic w warunkach mieszkaniowych miały wpływ znaczne jeszcze dysproporcje między sytuacją i standardem zasobów mieszkaniowych w miastach i na wsi, zjawisko tzw. infrastrukturalnej luki urbanizacyjnej i nienadążanie materialnych procesów urbanizacyjnych za urbanizacją w sensie demograficznym i ekonomicznym. Zjawiska te były ściśle związane z problemem regionalnych zróżnicowań sytuacji mieszkaniowej. Był to czynnik pogarszający społeczne efekty przemian w sytuacji mieszkaniowej w Polsce Ludowej.

Na efekty tej polityki należy również spojrzeć z innej strony. Demokratyzacja standardów i wzorce budownictwa uspołecznionego przyczyniły się również do rozbudzenia potrzeb mieszkaniowych ludności, podniesienia kultury mieszkaniowej i wzrostu wymagań w zakresie standardu mieszkaniowego. Podobny wpływ miały ogólne prze-

miany społeczno-gospodarcze, procesy urbanizacyjne, występująca poprawa sytuacji materialnej, coraz żywsze i wszechstronniejsze kontakty zagraniczne, związane z tym i z oddziaływaniem środków masowego przekazu, coraz szerszy wpływ wzorców mieszkaniowych, pochodzących z krajów bardziej od nas rozwiniętych, zarówno kapitalistycznych, jak i socjalistycznych. Powyższe, pobudzające i pozytywne społeczne procesy miały również dodatkowe konsekwencje. Powodowały wzrost wymagań społeczeństwa i zaostrenie krytycznych ocen naszej rzeczywistości mieszkaniowej.

Przemiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce w świetle poprawy sytuacji mieszkaniowej w innych krajach europejskich

Pewną miarą postępu i poprawy sytuacji w naszym kraju może być porównanie zmian, jakie zaszły od lat międzywojennych do początku lat siedemdziesiątych w warunkach mieszkaniowych ludności Polski, w zestawieniu z warunkami mieszkaniowymi w innych krajach europejskich. Tego typu porównania, analiza wyników oraz ich przyczyn mogłaby być przedmiotem badań samym w sobie. W tym przypadku chodzi jedynie o ustalenie, czy poprawa, która dokonała się w Polsce, była szybsza niż w innych krajach lub też postępowała wolniej, a więc czy ludność Polski relatywnie w stosunku do ludności innych państw poprawiała swą sytuację mieszkaniową, czy też poprawy tej nie można było zarejestrować.

Ograniczenia takiego porównania wynikają w części z przyczyn obiektywnych. Statystyka mieszkaniowa przed II wojną światową była mało rozwinięta. Tylko dla kilku krajów istnieją dostępne materiały dotyczące lat międzywojennych. Istnieją także pewne luki w statystyce lat nam bliższych. Wybór krajów był uwarunkowany dostępnością materiałów oraz założeniem, iż powinny być reprezentowane kraje bardziej i mniej rozwinięte oraz kraje kapitalistyczne i te, które weszły po II wojnie światowej na drogę rozwoju socjalistycznego. W zakresie wyboru tematyki ograniczyć się trzeba do spraw najprostszych, a mianowicie ilościowego zaspokojenia potrzeb – liczby mieszkań, którymi dany kraj dysponuje, wielkości i zaludnienia mieszkań oraz standardu wyposażenia tych mieszkań. Ten drugi element informacji w zakresie niezbędnym dla porównań istnieje dopiero dla okresu po II wojnie.

Zarówno pod względem liczby mieszkań w stosunku do liczby ludności kraju, jak również wielkości mieszkań i ich zaludnienia znajdowaliśmy się w okresie międzywojennym na jednym z najgorszych miejsc wśród krajów europejskich. Ludność Polski dysponowała w przeliczeniu na 1000 mieszkańców kraju znacznie mniejszą liczbą mieszkań. Posiadaliśmy niespełna 200 mieszkań na 1000 osób, tj. o 20% mniej niż Niemcy, o około 15% mniej niż Wielka Brytania.

Mieszkania te były przeciętnie bardzo niewielkie. Średnia wielkość mieszkania w Polsce w latach trzydziestych była przeszło dwukrotnie niższa niż w krajach o najlepszej sytuacji mieszkaniowej w ówczesnej Europie jak Anglia i Holandia, w których wynosiła ona 5,0 i 4,5 izb na mieszkanie. Do drugiej grupy krajów środkowej Europy należała Rzesza Niemiecka (średnia wielkość mieszkania około 4 izby). W grupie krajów o przeciętnej wielkości mieszkania poniżej 3 izb znajdowała się, jak można sądzić z danych dla miast, m.in. Szwecja, Czechosłowacja i najbliższa Polsce, jeśli idzie o wielkość mieszkania, Finlandia, w której na mieszkanie w miastach przypadały średnio 2,3 izby mieszkalne.

Warunki mieszkaniowe w krajach zachodniej i środkowej Europy, a także w krajach skandynawskich były w sumie znacznie korzystniejsze niż u nas. Natomiast sądząc z fragmentarycznych danych sprzed II wojny światowej oraz z danych bezpośrednio po II wojnie, trudne, a niekiedy znacznie trudniejsze warunki mieszkaniowe niż w Polsce występowały w krajach półwyspu bałkańskiego, w Hiszpanii i Portugalii.

W sumie wśród wymienionych krajów Polska znajdowała się w sytuacji mieszkaniowej bardzo trudnej, odbiegającej znacznie od średnich standardów europejskich.

Okres powojenny zmienił w sposób zasadniczy sytuację mieszkaniową na kontynencie europejskim. Po okresie pogorszenia sytuacji w wielu krajach na skutek wojny i zniszczeń po wojnie i po wyrównaniu strat wojennych, co pośrednio przyczyniło się w niektórych krajach do odnowienia stanu zasobów, szybki rozwój budownictwa mieszkaniowego i zmiany jakościowe, jakie w nim nastąpiły, przyniosły we wszystkich niemal krajach bardzo znaczne, korzystne przemiany sytuacji. Nastąpił rozwój zasobów, wzrosła wielkość mieszkań, a powszechnemu prawie zrewolucjonizowaniu uległa jakościowa strona standardu w zakresie wyposażenia mieszkań, urządzeń sanitarnych i gospodarczych.

Przeprowadzone w końcu lat sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych spisy mieszkaniowe wykazały, iż w większości kra-

jów europejskich liczba mieszkań na 1000 mieszkańców przekroczyła 300, a w Szwecji osiągnęła ponad 380. W Wielkiej Brytanii nasycenie w mieszkania wzrosło w okresie od roku 1931 do 1970 o przeszło 110 mieszkań (do 346 na 1000 mieszkańców), tj. o 47%, a w RFN i NRD do 355, tj. o 106 mieszkań w porównaniu z latami międzywojennymi (przyrost o 43%). Wzrosła przy tym rozpiętość między krajami o najkorzystniejszych wskaźnikach a krajami posiadającymi mniej korzystne relacje między stanem zasobów a liczbą ludności. Najniższy wskaźnik posiadała w 1971 r. Jugosławia – 247 mieszkań na 1000 ludności.

Inaczej przebiegała ewolucja przeciętnej wielkości mieszkań. Średnia wielkość mieszkania, mierzona liczbą izb mieszkalnych uległa znacznemu wyrównaniu. Niewiele podniosła się ona w krajach produkujących przed wojną, jak Wielka Brytania, czy Holandia, które preferują zabudowę jednorodzinną i nadal dysponują mieszkaniami największymi (5,5 i 5,2 izby na mieszkanie). Natomiast w pozostałych krajach o lepszej sytuacji ukształtowała się ona na poziomie 3,5-4,2 izby na mieszkanie. Nastąpiło znaczne przekształcenie struktury wielkości mieszkań i dalsze zmniejszenie udziału mieszkań najmniejszych. Mieszkaniami dla gospodarstwa 1- i 2-osobowego odpowiadającym wymogom standardowym stały się w krajach rozwiniętych z reguły mieszkania 2 i 3 izbowe, tj. składające się z kuchni i co najmniej 1 lub 2 pokoiów mieszkalnych.

Podczas gdy przyrost liczby mieszkań podążał za szybkim powiększaniem się liczby gospodarstw domowych, zarówno wielkość mieszkań, jak i wielkość powierzchni przypadającej na jednego mieszkańca są ograniczone potrzebami funkcjonalnymi, możliwością zorganizowania i utrzymania powierzchni w sposób zapewniający prawidłowe funkcjonowanie gospodarstwa domowego. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym działanie tendencji powiększania rozmiarów w stosunku do lat przedwojennych stały się stopniowy zanik instytucji służby domowej oraz wzbogacenie technicznego wyposażenia mieszkania, pozwalającego na osiągnięcie wyższych standardów użytkowych i wyższej sprawności na stosunkowo mniejszych powierzchniach. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę stałą tendencję zmniejszania się wielkości rodzin i gospodarstw domowych oraz przypadków wspólnego zamieszkiwania.

W rezultacie, przeciętne zaludnienie mieszkań będące wynikiem scharakteryzowanych poprzednio czynników, ukształtowało się na poziomie od około 0,6 osób na izbę w Wielkiej Brytanii, 0,7 osób na izbę

w RFN, Szwajcarii i Szwecji do około 1,1 osób w Finlandii, Włoszech, Czechosłowacji, NRD. Najwyższe zaludnienie odnotowano w początkach lat siedemdziesiątych w Jugosławii (1,4 osoby na izbę).

Polskę w latach międzywojennych, z jej niezwykle trudnymi warunkami mieszkaniowymi, zwłaszcza na wsi, dzieliła od krajów o najlepszej sytuacji mieszkaniowej niemal przepaść. Dane z pierwszych lat powojennych, pomimo skali zniszczeń wskazują na pewne zbliżenie statystycznych wskaźników charakteryzujących stosunki ilościowe. Był to skutek wielokrotnie już podkreślanych przekształceń strukturalnych w sytuacji mieszkaniowej kraju spowodowanych przez straty ludnościowe oraz polityczne efekty wojny – przesunięcie granic na zachód, a także rezultat szybkiej odbudowy kraju. Okres następnych dwudziestu paru lat nie zmienił naszej relacji od krajów przodujących, a nieco ją pogorszył w stosunku do krajów znajdujących się w okresie przedwojennym na miejscach pośrednich. Równocześnie niektóre kraje o niewątpliwie jeszcze trudniejszej sytuacji przed wojną niż Polska, położone na półwyspie Bałkańskim jak Grecja, czy kraje takie jak Hiszpania, potrafiły wydatniej poprawić swe wskaźniki statystyczne w zakresie zaludnienia mieszkań¹⁹. Decydującym czynnikiem w tym względzie był zbyt powolny w Polsce wzrost stanu zasobów. Mierząc liczbę mieszkań na 1000 osób ludności, posiadaliśmy w kraju w początkach lat siedemdziesiątych, pomimo wyższego poziomu urbanizacji i związanych z tym różnic demograficznych i społecznych, znacznie mniej mieszkań na 1000 mieszkańców niż Grecja, Węgry lub Hiszpania. Poza nami znajdowały się jedynie Jugosławia i Rumunia.

Korzystniej natomiast przedstawiały się przemiany w zakresie wyposażenia mieszkań, związane ze standardem budownictwa i z intensywnością procesów urbanizacji, które zaszły w naszym kraju po II wojnie światowej. Brak informacji z okresu międzywojennego uniemożliwia przeprowadzenie podobnego porównania, jak dokonane powyżej w zakresie zaludnienia mieszkań, jednakże aktualna sytuacja w tym względzie jest dla Polski korzystniejsza. Pod względem wyposażenia mieszkań w wodociąg, urządzenia rozpowszechnionego w Europie środkowej i zachodniej już w latach przed II wojną świa-

¹⁹ Użyto określenia „poprawa wskaźników statystycznych”, gdyż w porównaniu tym musiały być pominięte zmiany w strukturze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych stanowiące istotny element społecznego układu warunków mieszkaniowych, którego nie pokazują wartości przeciętne.

ową, Polska znajdowała się w latach siedemdziesiątych w środkowej grupie krajów posiadając przeszło połowę mieszkań zaopatrzonych w wodociąg i bieżącą wodę. Wyraźnie wyprzedziliśmy pod tym względem kraje położone od nas na południe, jak Węgry, Rumunię, Jugosławię, czy Grecję. Standard nasz w tym względzie jest również nieco wyższy niż w Hiszpanii i Portugalii. Podobnie, jeśli idzie o mieszkania posiadające łazienkę Polska zajmuje miejsce pośrednie, osiągając ten standard w około 2/5 zasobów. Rozpiętości w tym względzie pomiędzy krajami przodującymi w Europie, jak Wielka Brytania (87%) i Szwecja (84%) a krajami o najniższym standardzie są bardzo wysokie.

Natomiast standard zasobów wiejskich ciąży na wskaźnikach ogólnych, to też pomimo postępów pozostaliśmy w zakresie standardu wyposażenia mieszkań na dalekich, w stosunku do współczesnych wymagań, pozycjach.

Różnice między Polską a innymi krajami europejskimi, w tym również większością krajów socjalistycznych, w zakresie jakości zasobów mieszkaniowych pozostały nadal bardzo wyraźne. Ich niwelacja, podobnie jak podniesienie standardu wielkości mieszkań oraz zmniejszenie niedoboru ilościowego, należą do podstawowych zadań polityki mieszkaniowej.

Operowaliśmy zgodnie z przyjętym założeniem, jedynie tymi elementami sytuacji i warunków mieszkaniowych, które można zilustrować danymi spisów. Poza nimi pozostaje wiele niewymiernych w ogóle lub trudno wymiernych cech mieszkania i jego użytkowania, mających nie mniej ważne znaczenie dla określenia ogólnego poziomu warunków mieszkaniowych ludności. Część z nich możemy traktować jako elementy pozytywne, jak np. znaczna egalitaryzacja warunków mieszkaniowych. Część pogarsza nasz bilans w porównaniu z większością krajów rozwiniętych. Należą do nich standard wykończenia budynków mieszkalnych, ich stan utrzymania, jak również elementy jakości wynikające z funkcjonalności rozwiązań projektowych, standardu i jakości robót budowlanych i wykończeniowych.

Perspektywy zmian

Lata siedemdziesiąte przyniosły istotne zmiany w podejściu do problematyki mieszkaniowej w naszym kraju. Na niewystarczające w świetle obiektywnych liczb i wskaźników tempo zmian w sytuacji

mieszkaniowej ludności, jak wiadomo znacznie wolniejsze niż w innych dziedzinach warunków bytowych²⁰, zaczęły się nakładać zaostrome kryteria typu subiektywnego, stanowiące realną siłę społeczną. Łączyły się z tym społeczno-kulturowe, zdrowotne i demograficzne następstwa trudnej sytuacji mieszkaniowej. Zarówno te przyczyny, jak i świadomość, iż zapóźniona w rozwoju gospodarka mieszkaniowa, niewystarczająca i nieodpowiednio do potrzeb rozmieszczone zasoby mieszkaniowe, niski ich standard stanowią czynnik coraz silniej hamujący rozwój kraju pod względem gospodarczym i wzrost wydajności pracy, opóźniają rozwój kultury ogólnej i technicznej społeczeństwa, a także hamują rozwój celowej społecznie i ekonomicznie konsumpcji oraz utrudniają przestawienie jej struktury, stały u podstaw decyzji o potrzebie opracowania i o wprowadzeniu w życie perspektywicznego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego i poprawy warunków mieszkaniowych obejmującego okres do 1990 roku.

Program budownictwa²¹ zapowiadany w 1971 r., przyjęty w roku 1972 i od tego czasu realizowany opierał się na danych globalnych i wielkościach przeciętnych. Wysunął na czoło elementy ilościowe sytuacji, a przede wszystkim najtrudniejszy jej punkt – deficyt mieszkaniowy. Podstawowe założenie programu głosi, aby w drugiej połowie lat osiemdziesiątych w zasadzie każda rodzina dysponowała samodzielnym mieszkaniem. W tym celu należało według założeń planu wybudować przeszło 7 mln mieszkań (od 6,6 do 7,3 mln) – mieszkań większych niż dotychczas, o wyższym i pełniejszym standardzie wyposażenia i wykończenia.

Pierwszy etap programu – plan budownictwa mieszkaniowego 1971-1975 przyniósł w sumie ponad 1,1 mln mieszkań. Plan na lata 1976-1980 zakłada budowę prawie 1,6 mln mieszkań. Według wstępnych propozycji planuje się powiększenie rozmiarów budownictwa

²⁰ Bardziej ściśle porównania w tym zakresie są trudne ze względu na niewymierność oraz ograniczoną porównywalność poszczególnych elementów warunków bytowych. Próby tego rodzaju przeliczeń, oparte na tzw. metodzie genewskiej wskazują, iż przy zastosowaniu zmodyfikowanych międzynarodowych miar i wag poziom zaspokajania potrzeb w dziedzinie mieszkaniowej należał w roku 1971 (a także w latach poprzednich) do relatywnie najniższych wśród sześciu elementów poziomu życia. Zob.: J. Rosner, *Wskaźniki poziomu życia ludności Polski*, „Biuletyn Instytutu Gospodarstwa Społecznego” 1974, nr 4; A. Luszniiewicz, *Statystyka poziomu życia ludności*, Warszawa 1972.

²¹ VI Zjazd PZPR, 6-11 XII 1971 r. *Podstawowe materiały i dokumenty*, Warszawa 1972; *Uchwała V Plenarnego posiedzenia...., jw.*; VII Zjazd PZPR, 8-12 XII 1975 r., Warszawa 1976.

w latach 1981-1986 do poziomu 2,3-2,5 mln mieszkań²², a więc poziomu wyższego niż pierwotnie przewidywano. Jest to konsekwencja niezwykle silnej dynamiki przyrostu potrzeb mieszkaniowych i rosnącego w kraju zapotrzebowania na mieszkania.

Podjęta próba dalszego przyspieszenia rozwoju i powiększenia budownictwa mieszkaniowego oraz przesunięcie części środków na te cele stanowi bardzo ważne i pierwszoplanowe zadania, jednakże lepsza obecnie znajomość zjawisk strukturalnych pozwala na uwypuklenie znaczenia, jakie dla poprawy sytuacji mieszkaniowej mają sprawy jakościowe. Przede wszystkim są to sprawy uzupełnienia i polepszenia standardu wyposażenia bardzo znacznej części zasobów oraz poprawy struktury wielkości mieszkań i dalszego wyrównania warunków mieszkaniowych poprzez stopniową poprawę sytuacji ludności znajdującej się w warunkach najtrudniejszych i likwidacją zasobów mieszkaniowych substandardowych.

Na tle istniejących już dysproporcji między nowymi zasobami o pełnowartościowym standardzie wyposażenia w instalacje, a wielkością pozostałych zasobów, wyraźniej i pilniej rysuje się sprawa modernizacji i przebudowy starych dzielnic mieszkalnych, nieodłącznie związana z porządkowaniem zabudowy naszych miast. Również w sposób bardziej wyrazisty występuje sprawa podniesienia standardu mieszkaniowego na wsi, którego wstępnym punktem jest rozwiązanie problemu zaopatrzenia wsi w wodę, co wymaga rozstrzygnięcia koncepcji struktury przestrzennej osadnictwa wiejskiego na tle przekształceń struktury agrarnej²³.

Wymienione kwestie nie stanowią rozszerzenia programu. Konkretyzują jedynie sprawy nim objęte, wskazują ich skalę i stopień pilności, komplikując w ten sposób i tak trudne zadania. Jest to swego rodzaju prawidłowość wynikająca z fazy rozwoju społeczno-gospodarczego, w której się obecnie znajdujemy. Wraz z przechodzeniem kraju na wyższe stopnie rozwoju ekonomicznego potrzeby stają się bardziej złożone. Wzrasta również kosztowność ich zaspokajania. Zwiększa się stopień powiązania infrastruktury mieszkaniowej z rozwojem infrastruktury komunalnej oraz społecznej, podnoszą się standardy. W ślad za tym rosną nakłady. Poruszona zatem została sprawa bardzo istotna, a mianowicie założenie, że intensywny rozwój gospodarczy wymaga

²² Podstawowe dokumenty i materiały VIII Plenum KC PZPR, Warszawa 1977.

²³ Zob.: A. Andrzejewski, *Rozwój gospodarki mieszkaniowej...*, jw.

w kraju słabo wyposażonym w infrastrukturę społeczną ponad proporcjonalnego wzrostu nakładów na jej rozwój, podobnie jak nakładów na cele inwestycji komunalnych.

Realizacja tej zasady jest szczególnie ważna w naszym kraju, w którym przez długi okres inwestycje mieszkaniowe i komunalne znajdowały się na dalekich szczeblach hierarchii inwestycyjnej i rozwijały się wolniej, niż inwestycje bezpośrednio służące produkcji, a ich udział w globalnych nakładach inwestycyjnych ulegał ograniczeniu. Zapoczątkowane w latach 1976/1977 zmiany proporcji inwestycyjnych na rzecz budownictwa mieszkaniowego, stanowią z tego względu trwałe i nieodzowny warunek rozwiązania obecnych trudności mieszkaniowych i skutecznego stawiania czoła dalszym zadaniom w tej dziedzinie, które niesie z sobą rozwój demograficzny, społeczno-gospodarczy i kulturalny naszego społeczeństwa.

W zakończeniu raz jeszcze trzeba podkreślić skalę przeobrażeń, jakie w przeciągu półwiecza nastąpiły w warunkach mieszkaniowych. Przeobrażenia te wynikają z ogólnego społeczno-gospodarczego i kulturalnego rozwoju kraju, z impulsów, jakie dla tego rozwoju przyniosły zmiany polityczno-ustrojowe oraz perspektywy dalszej poprawy sytuacji mieszkaniowej, jakie otworzył program rozwoju budownictwa mieszkaniowego opracowany do 1990 roku. Na tle przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju, który nastąpił po roku 1970, jest to próba śmielszego wykorzystania tych możliwości, jakie dla poprawy warunków mieszkaniowych otworzył system gospodarki socjalistycznej.

Gospodarka mieszkaniowa i polityka mieszkaniowa – podstawowe pojęcia i zakres

(Polityka mieszkaniowa. Wydanie III, zmienione. PWE, Warszawa 1987)

Mieszkanie jako element środowiska materialnego i społecznego – funkcje i forma mieszkania

Z perspektywy historycznej staje się widoczne, jak początkowo prymitywne schronienie pierwotnego człowieka, szukającego osłony przed działaniem sił przyrody i ochrony przed wrogim otoczeniem, przekształca się stopniowo w coraz bardziej świadomie kształtowane i lepiej wyposażone mieszkanie.

W miarę rozwoju życia społecznego i form życia rodzinnego rozszerza się zakres czynności wykonywanych w mieszkaniu (przygotowanie i spożywanie posiłków, gromadzenie zapasów i dobytku, utrzymanie czystości osobistej itp.). Oprócz funkcji ochrony i odpoczynku mieszkanie przejmuje inne funkcje istotne dla fizycznego utrzymania gatunku i rozwoju osobowości ludzkiej. W coraz większym stopniu zaczyna służyć zaspokojeniu potrzeb indywidualnych i społecznych wyższego rzędu oraz stawać się miejscem, w którym ogniskują się również funkcje wychowawcze i typu kulturalnego, takie jak nauka, zabawa, rozrywka, stosunki sąsiedzkie itp.

Oprócz wymienionych funkcji bytowych, zarówno typu materialnego, jak i niematerialnego, mieszkanie było i często jeszcze jest związane z procesem wytwarzania dóbr i usług – z warsztatem rzemieślniczym i handlowym, z gospodarstwem rolnym. We współczesnym świecie rozdział przestrzenny i funkcjonalny między mieszkaniem a warsztatem pracy postępuje bardzo szybko, jednak w określonych warunkach nadal w mieszkaniu wykonuje się czynności gospodarcze.

Zakres i nasilenie funkcji, jakie pełni mieszkanie, będących wyrazem potrzeb indywidualnych i społecznych, zależą od środowiska geograficzno-klimatycznego, poziomu rozwoju materialnego i kulturalnego, sposobu produkcji oraz form życia społecznego.

Dotychczasowe uwagi dotyczą mieszkania w ogólnym tego słowa znaczeniu, które odpowiada „sposobowi zamieszkiwania”.

Mieszkanie jako sposób zamieszkania jest określone przez zespół funkcji, których realizacja wymaga odpowiedniej przestrzeni i urządzeń.

W rzeczywistości mieszkanie występuje w konkretnych formach budowlanych. Formy te są dostosowane do funkcji, którym mają służyć, i podobnie jak one zależne są od środowiska fizycznego, rozwoju ekonomicznego i społecznego, czynników kulturalnych, które znajdują wyraz w sztuce i technice budowania. Stopniowe opanowywanie przez człowieka procesu budowlanego, rozwój sztuki architektonicznej i techniki budowlanej, rozwój nauki i techniki stwarzają warunki do zaspokojenia rozwijających się potrzeb mieszkaniowych na coraz wyższym poziomie.

W świecie cywilizacji europejskiej, na tle rodzinnej organizacji życia i rodziny jako podstawowej komórki społecznej, wytworzyły się i przetrwały dwa zasadnicze typy mieszkania:

1) **mieszkanie w domu jednorodzinnym**, najczęściej jedno- lub dwukondygnacyjnym,

2) **mieszkanie w domu wielorodzinnym**, zazwyczaj wielokondygnacyjnym¹.

Pierwszy typ rozwinął się z wiejskiego domu mieszkalnego powiązanego z gospodarką rolną i z formą osadnictwa wiejskiego. Szybko jednak stał się również elementem zabudowy miejskiej, a w niektórych krajach, niezależnie od stopnia ich industrializacji i urbanizacji, nawet dominuje. Drugi typ związany był od początku z miastem i właściwą mu koncentracją zabudowy.

Mieszkanie w techniczno-budowlanym ujęciu ogranicza się do obudowanej, przeznaczonej dla rodziny przestrzeni.

W wypadku pierwszym **mieszkanie i dom jednorodzinny** są właściwie pojęciami wymiennymi, w drugim – mieszkanie stanowi część większego budynku. Zazwyczaj jednak funkcje mieszkalne wykraczają poza budynek na otaczający teren, podwórze, ogród czy drogę doprowadzającą². Zgodnie z założeniami współczesnej urbanistyki, począwszy od pierwszej połowy naszego wieku, zaczyna się rozwijać budownictwo mieszkaniowe planowane i realizowane w formie zespołów i osiedli mieszkaniowych, w skład których wchodzi: odpowiednio zagospodarowane i uzbrojone tereny, budynki mieszkalne, obiekty usługowe bezpośrednio związane z rodzinnymi potrzebami mieszkańców³. Wraz ze wspomnianym rozwojem funkcji mieszkalnych część z nich wykracza poza granice indywidualnego mieszkania i znajduje możliwości zaspokojenia w formach organizacji społecznej dzięki urządzeniom znajdującym się w bezpośrednim jego sąsiedztwie.

W architektoniczno-urbanistycznym ujęciu mieszkanie ulega rozszerzeniu i obejmuje oprócz obudowanej, wydzielonej dla rodziny przestrzeni również otoczenie – zagospodarowany do celów mieszkalnych teren i usługowe urządzenia towarzyszące.

Dalszym rozwinięciem i rozszerzeniem pojęcia mieszkania jest wprowadzenie i coraz szersze w ostatnich latach zastosowanie ujęć środowiskowych. Poza scharakteryzowanymi poprzednio elementami architektoniczno-urbanistycznymi **środowisko mieszkalne obejmuje również elementy naturalne środowiska przetworzone przez człowieka w miejscu zamieszkania, które z kolei oddziałują na niego.**

¹ Zob. G. Pirrone, *Une tradition européenne dans l'habitation*, Leyde 1963.

² Zob. J. Goryński, *Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 1975.

³ Zob. W. Czerny, *Architektura zespołów osiedleńczych*, Warszawa 1972; H. Syrkus, *Ku idei osiedla społecznego 1925-1975*, Warszawa 1976.

Jest to więc układ przestrzenny, dynamiczny mający swe własne prawa rozwoju, przekształcany przez człowieka, a jednocześnie oddziałujący na niego i na jego potrzeby⁴.

Zmiany zachodzące w warunkach bytowania, organizacji życia rodzinnego i społecznego, rozwoju szkolnictwa, jak również potrzeby i konsekwencje rozwoju gospodarczego sprawiają, iż oprócz **mieszkalnictwa typu rodzinnego** coraz szerzej rozwija się **mieszkalnictwo specjalne** przeznaczone dla osób o specyficznych potrzebach. Przeważnie są to osoby samotne. Obiekty mieszkalnictwa specjalnego mogą być dostosowane do potrzeb osób przebywających okresowo poza rodziną (m.in. wszelkiego rodzaju bursy, internaty i domy związane ze szkolnictwem średnim i wyższym). W związku ze zmianami w strukturze demograficznej współczesnych społeczeństw i rosnącym udziałem osób samotnych, samodzielnych ekonomicznie, rozwijają się również różnego rodzaju mniej lub więcej stałe formy mieszkalnictwa dla młodzieży pracującej, dorosłych, a zwłaszcza dla osób starszych⁵.

Znaczenie mieszkania w życiu indywidualnym i społecznym

Niezwykłe istotne znaczenie mieszkania i warunków mieszkaniowych w życiu indywidualnym i społecznym wynika z roli, jaką mieszkanie odgrywa w kształtowaniu zarówno materialnego, jak i społecznego środowiska, w którym żyje i rozwija się człowiek. Cechy fizyczne mieszkania, jego lokalizacja i charakter otoczenia, kształt i wewnętrzne rozplanowanie, materiał użyty przy budowaniu, naświetlenie i wymiana powietrza, wyposażenie, stan techniczny, poziom utrzymania oraz sposób użytkowania mają decydujący wpływ na warunki higieniczne oraz zdrowie fizyczne i psychiczne zamieszkujących je osób. Od zespołu tych cech zależy omówiona poprzednio funkcjonalna strona mieszkania i jego wartość użytkowa.

Mieszkanie w istotny sposób wpływa na kształtowanie się **środowiska społecznego**, a zwłaszcza podstawowej komórki społecznej –

⁴ Zob. *L'environnement du logement*, Comité de l'Habitation, de la Construction et de la Planification, CEE ONU, Genéve 1971; *Program poprawy warunków zamieszkiwania w miastach i skupiskach wiejskich*, praca zbiorowa, IKŚ, Warszawa 1976. Zob. również *Le logement de demain*, Actes du Seminaire tenu á Athènes, CEE ONU, Genéve 1976.

⁵ Zob. *Housing for Special Groups*. Seminar of UN ECE in the Hague, London 1977.

rodziny, jest bowiem nieodzownym warunkiem jej założenia i rozwoju⁶. Mieszkanie dostosowane pod względem wielkości, układu i cech jakościowych do potrzeb powinno stwarzać warunki rozwoju tych elementów, które mają znaczenie integrujące w życiu rodziny, a jednocześnie zapewniać mieszkańcom pewien stopień intymności i możliwości izolacji. Mieszkanie oraz sposób jego użytkowania niejednokrotnie mają decydujący wpływ na rozwój stosunków rodzinnych. Nie można przeceniać wagi warunków mieszkaniowych zarówno dla indywidualnego rozwoju poszczególnych członków rodziny i ich osobowości, jak i dla społecznych funkcji, jakie spełnia ono m.in. w zakresie wychowania.

Nie mniejsze jest znaczenie odpowiedniego mieszkania i warunków mieszkaniowych dla osób samotnych.

Z punktu widzenia **procesu zamieszkiwania**, łączącego się zazwyczaj z realizacją wielu funkcji bytowych i wspólnym gospodarowaniem, **osoby zajmujące jedno mieszkanie – bez względu na to, czy stanowią rodzinę czy są nie spokrewnione między sobą, lecz wspólnie mieszkają, gospodarują i utrzymują się, czy też są to osoby samotnie mieszkające i gospodarujące oddzielnie – nazywamy gospodarstwami domowymi, rozróżniając gospodarstwa rodzinne i gospodarstwa osób samotnych**⁷.

Poprzez kształtowanie stosunków i więzi sąsiedzkich oraz tworzenie społecznych form samorządu mieszkanie, a także formy organizacji osiedli i zespołów mieszkaniowych odgrywają również coraz istotniejszą rolę w kształtowaniu szerszego środowiska społecznego opartego na więzi przestrzennej⁸.

Zarówno na szczeblu rodziny, jak i w stosunkach innego typu wpływ mieszkania i warunków mieszkaniowych może być integrujący bądź dezintegrujący, przy czym czynniki dezintegrujące występują niekiedy w bardzo jaskrawych formach.

Rolę mieszkania materialnego jako elementu środowiska społecznego najczęściej rozpatruje się w kategoriach **socjologicznych**, tzn. stosunków rodzinnych i sąsiedzkich lub w kategoriach **socjalnych**, tzn. warunków bytowania i rozwoju rodziny oraz poszczególnych jedno-

⁶ Zob. P. Chombart de Lauve, *Famille et l'habitation. Sciences humaines et conceptions de l'habitation*, Paris 1959; W. Czezerda, *Młode małżeństwo i mieszkanie*, Warszawa 1978.

⁷ Zob. *Recommendations for the 1980 Censuses of Population and Housing in the ECE Region*, UN, New York 1978.

⁸ Zob. J. Ziółkowski, *Urbanizacja, miasto, osiedle*, Warszawa 1965.

stek. Działanie tych czynników można i należy ujmować w szerszych aspektach rozwoju społeczno-gospodarczego. Z tego punktu widzenia trzeba podkreślić doniosłe znaczenie mieszkania i warunków mieszkaniowych w przebiegu reprodukcji ludności. Mieszkanie odgrywa w tych procesach rolę podobną do infrastruktury społecznej.

Mieszkanie jako kategoria ekonomiczna

Mimo wagi mieszkania i zasięgu jego powiązań z całokształtem problematyki społecznej i gospodarczej pojęcie mieszkania jako kategorii ekonomicznej nie jest jednoznacznie sprecyzowane. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, mających w znacznym stopniu charakter potrzeb typu biologicznego, jest jednym z podstawowych zadań działalności gospodarczej.

Z punktu widzenia **procesu spożycia mieszkanie określa się często jako dobro konsumpcyjne trwałego użytku. Jednostką użytkującą jest jednak, jak już podkreślałem, zazwyczaj użytkownik wspólny – rodzina, a nie indywidualny konsument.**

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych może nastąpić przez uzyskanie (wybudowanie, nabycie) mieszkania na stałe bądź przez czasowe użytkowanie na podstawie najmu czy przydziału lub też odpowiednich uprawnień spółdzielczych.

Koncepcja traktująca mieszkanie jako dobro konsumpcyjne opiera się na pewnych analogiach do konsumpcji innych dóbr trwałego użytku, które też mogą być nabywane bądź wynajmowane i które tracą stopniowo swą wartość w procesie użytkowania przez właściciela lub innego użytkownika. Koncepcji takiej można jednak słusznie zarzucić, że pomija niektóre istotne różnice między mieszkaniem a innymi dobrami trwałego użytku bądź też różnic tych nie tłumaczy w sposób wystarczający. Po pierwsze – w przypadku najmu lub uzyskania przydziału mieszkania jego użytkownik zaspokaja swe potrzeby nie bezpośrednio, lecz poprzez uzyskanie prawa do korzystania z usług mieszkaniowych. Wymagają one odpowiednich działań i nakładów ze strony właściciela mieszkania czy budynku mieszkalnego. Podobnie w przypadku budowy lub kupna mieszkania potrzeby zaspokaja się nie bezpośrednio, lecz dzięki usługom spełnianym przez mieszkanie, których jakość zależy od dodatkowego wkładu prac właściciela lub zarządcy mieszkania w jego eksploatację i utrzymanie. Po drugie – przeciwko uznaniu mieszkania jako dobra kon-

sumpcyjnego trwałego użytku przemawia fakt, że traktuje się je równocześnie jako składnik majątku trwałego będący efektem procesu inwestycyjno-budowlanego. Efekty inwestycji mieszkaniowych są bowiem rejestrowane w bilansie środków trwałych.

Toteż **nie mieszkanie** jako takie, **lecz usługi mieszkaniowe**, które ono świadczy, są przedmiotem konsumpcji, zaspokajają potrzeby mieszkaniowe użytkownika mieszkania. W tym sensie mieszkanie nie stanowi więc klasycznego dobra trwałego użytku, lecz dobro należące do grupy środków trwałych, które zużywają się i przekazują swą wartość w procesie tworzenia usług mających – zdaniem autora – charakter materialny.

Rozróżnienie to z punktu widzenia użytkownika mieszkania nie ma praktycznego znaczenia. Jest bowiem dla niego obojętne – mieszkanie bezpośrednio czy pośrednio (poprzez usługi mieszkaniowe) zaspokaja jego potrzeby. Ma ono natomiast istotne znaczenie w kategoriach ekonomicznych. (...)

W porównaniu z innymi dobrami mieszkanie i dom mieszkalny odznaczają się cechami specyficznymi, mającymi duże znaczenie zarówno dla samego procesu użytkowania, jak i dla produkcji i reprodukcji. Właściwości te wynikają z znacznym stopniu z charakteru mieszkania jako produktu budowlanego⁹.

Należą do nich:

- 1) trwałość i długowieczność mieszkania,
- 2) niemobilność,
- 3) względna niezmienność i mała przystosowalność do zmiennych potrzeb,
- 4) wysoki koszt jednostkowy (kapitałochłonność).

Mieszkanie jest dobrem o bardzo wysokiej **kapitałności i trwałości**, a więc o szczególnie długim okresie użytkowania. W warunkach europejskich mieszkania służą z reguły kilku pokoleniom użytkowników.

Mieszkanie jest dobrem **niemobilnym**, związanym z konkretną lokalizacją przestrzenną. Z tego względu wszelkie zmiany w rozmieszczeniu potrzeb, zarówno indywidualnych (zmiany miejsca przez konkretnego użytkownika), jak i społecznych (przemieszczenia ludności w kraju), powodują konieczność dostarczenia dodatkowych mieszkań.

Mieszkanie cechuje **mała przystosowalność do zmiennych w czasie, z reguły wzrastających potrzeb użytkownika**. Wynika to z niewielkiej

⁹ Zob. J. Goryński, *Studia z zakresu ekonomiki budownictwa*, Warszawa 1965 oraz tegoż autora *Ekonomika budownictwa i polityka budowlana*, wyd. 3, Warszawa 1981; M. Kaczorowski, *Zagadnienia ekonomiki projektowania architektonicznego*, Warszawa 1958.

podatności mieszkania do powiększania jego powierzchni użytkowej i do zmian w układzie wewnętrznym. Dotyczy to przede wszystkim lokali mieszkalnych w domach wielorodzinnych. Technicznie prostsze, ale kosztowne są zmiany w wyposażeniu i wykończeniu. Również z tych względów zmiany w potrzebach użytkowników wymagają wymiany mieszkań.

Mieszkanie jest dobrem **kapitałochłonnym**. Nakład społeczny pracy na budowę mieszkania i utrzymanie go w stanie umożliwiającym użytkowanie jest bardzo wysoki. Koszt jednostkowy budowy i utrzymania jest w konsekwencji znacznie wyższy niż w przypadku innych dóbr, co znajduje odbicie w udziale wydatków na mieszkania w budżetach indywidualnych i w nakładach społecznych.

Niezależnie od wymienionych przyczyn strukturalnych na kształtowanie się kosztu budowy mieszkania mają wpływ również **specyficzne cechy produkcji budowlanej**, m.in. wyraźne opóźnienie budownictwa pod względem technicznym w stosunku do innych gałęzi przemysłu, zastosowanie nowoczesnych metod produkcji, zmechanizowanie i uprzemysłowienie poszczególnych procesów, które mogłyby prowadzić do wzrostu wydajności pracy i obniżki kosztów budowy. W rezultacie relacja kosztu mieszkania do kosztu dóbr konsumpcyjnych kształtuje się szczególnie niekorzystnie.

Kolejnym elementem zwiększającym koszty mieszkania są **koszty terenu i inwestycji komplementarnych**, które rosną w miarę rozwoju procesów urbanizacji. Związanie mieszkania z określoną lokalizacją i działką terenu uzależnia jego wartość od działania renty gruntowej. Niekiedy czynniki, które decydują o wzroście renty gruntowej i ceny gruntu, takie jak lokalizacja śródmiejska zwiększająca atrakcyjność i powodująca intensywniejsze wykorzystanie terenu, mogą mieć odmienny, ujemny wpływ na wartość użytkową mieszkania.

Mieszkanie jest równocześnie istotnym **składnikiem majątku narodowego**. Jest także jednym z podstawowych czynników warunkujących rozwój gospodarczy ze względu na rolę, jaką odgrywa w procesie reprodukcji ludności i reprodukcji siły roboczej. W procesie reprodukcji siły roboczej znaczenie mieszkania nie ogranicza się jedynie do wpływu na wydajność pracy dzięki warunkom, jakie stwarza do regeneracji sił, wypoczynku itp. Warunki mieszkaniowe mają również duże znaczenie dla podnoszenia kwalifikacji zawodowych – coraz istotniejszego elementu rozwoju współczesnej techniki wytwarzania i metod gospodarowania.

Należy również podkreślić rolę mieszkania jako czynnika umożliwiającego uruchomienie siły roboczej w procesie produkcji. Jako element majątku trwałego mieszkanie musi znajdować się w określonej relacji przestrzennej z rozmieszczeniem trwałego majątku produkcyjnego. Z tego punktu widzenia mieszkanie spełnia funkcję zbliżoną do infrastruktury gospodarczej, a zwłaszcza infrastruktury osadniczej, do której należy je zaliczyć.

Problem mieszkaniowy i kształtujące go czynniki

W świetle doświadczeń historycznych i współczesnych można stwierdzić, iż problem mieszkaniowy należy do najbardziej ostrych i trudnych. Nienadążanie budownictwa za potrzebami, niewystarczający poziom utrzymania budynków mieszkalnych i przyspieszone procesy dekapitalizacji mieszkań istniejących, dysproporcje regionalne występujące w poziomie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności zamieszkałej w miastach i na wsi oraz dysproporcje w warunkach mieszkaniowych poszczególnych klas i grup społecznych – oto niektóre tylko jego przejawy¹⁰.

(...) Kwestia mieszkaniowa szczególnie zaostrzyła się w początkowym okresie kapitalizmu, gdy w związku z procesami industrializacji i urbanizacji ogromnie wzrosły potrzeby i jednocześnie uległ zmianie system ich zaspokajania. W warunkach gospodarki kapitalistycznej problemy te występują najostrzej w krajach słabo rozwiniętych, jednakże trudności mieszkaniowe, oczywiście innego typu, przeżywają również kraje należące do bogatych¹¹. Nie rozwiązane i trudne problemy występują również w krajach socjalistycznych¹². Społeczny charakter tych problemów zmienił się wraz ze zmianą stosunków ustrojowych. Nie wchodząc w przyczyny trzeba stwierdzić, że w ślad za tym nie zawsze i nie od razu następowały zmiany w ogólnym poziomie wa-

¹⁰ Zob. *Major Long-term Problems of Government Housing and Related Policies*, Geneva 1966; Ch. Abrams, *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*, Massachusetts 1964; D. L. Bronier, *Sowremiennyye problemy žylišcznogo choziajstwa*, Moskwa 1961.

¹¹ Zob. *Human Settlements in Europe. Post-war Trends and Policies*, New York 1976; A. Andrzejewski, M. Lujanen, *Major Trends in Housing Policy in ECE Countries*, UN, New York 1980.

¹² Zob. A. Andrzejewski, *Budownictwo i inwestycje mieszkaniowe w krajach socjalistycznych*, Warszawa 1966; A. Andrzejewski, M. Lujanen, *Major Trends...* jw.

runków mieszkaniowych, a wskutek rozwoju gospodarki socjalistycznej powstały problemy nowe.

Jakie są źródła tak trwałych i tak powszechnych trudności? Analiza procesów zachodzących w kolejnych fazach rozwoju gospodarki kapitalistycznej i przestrzennych aspektów trudności mieszkaniowych w świecie współczesnym, a także doświadczenia własne krajów socjalistycznych prowadzą do kilku wniosków. Problemy mieszkaniowe, podobnie jak zagadnienia związane z zaspokajaniem innych potrzeb konsumpcyjnych, mają w większości charakter wtórny, wynikają z ogólnych prawidłowości rozwoju społeczno-gospodarczego i sprzeczności, które ten rozwój w sobie kryje. O charakterze i zakresie tych problemów decydują następujące główne czynniki:

1. **Poziom rozwoju sił wytwórczych, osiągnięty poziom i tempo rozwoju ekonomicznego oraz związany z tym stopień zamożności społeczeństwa**, a więc czynniki określające w znacznym stopniu zarówno potrzeby mieszkaniowe, jak i materialne możliwości działania.
2. **Stosunki społeczno-gospodarcze, które wyznaczają ogólne cele rozwoju społeczno-gospodarczego i kierunki działania oraz przesądzają o podziale i stopniu korzystania poszczególnych klas społecznych, grup i jednostek ze środków pozostających do dyspozycji społeczeństwa.**
3. **Metody działania wyrażające się w systemie zaspokajania potrzeb i w założeniach polityki mieszkaniowej**, związanych zazwyczaj bardzo silnie z ogólnymi założeniami polityki gospodarczej i społecznej.

Wymienione na początku dwa czynniki mają charakter strukturalny, czynnik ostatni jest bardziej elastyczny, choć swobodę wyboru metod działania ograniczają zarówno możliwości ekonomiczne, jak i stosunki ustrojowe.

Dodatkowe źródła trudności mieszkaniowych powodują omówione poprzednio specyficzne cechy mieszkania wynikające z jego właściwości jako produktu budowlanego. Są one w znacznym stopniu niezależne od czynników ustrojowych.

Gospodarka i polityka mieszkaniowa – definicje, zasięg i związki

W miarę rozwoju społecznego i gospodarczego zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, wybudowanie lub uzyskanie mieszkania, a następnie jego utrzymanie w stanie nadającym się do użytku przestaje

być sprawą jednostki, a staje się przedmiotem złożonego współdziałania. Społeczny podział pracy doprowadził m.in. do wyodrębnienia się budownictwa spośród innych dziedzin działalności, a następnie do powierzenia utrzymania i eksploatacji budynków mieszkalnych wyspecjalizowanym jednostkom czy organizacjom. Dotyczy to nie tylko techniczno-organizacyjnych konsekwencji w sferze budowy i eksploatacji mieszkań, lecz także szeroko pojętego procesu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a więc ekonomicznych i społecznych aspektów budowy mieszkań, spraw własności, rozdziału, użytkowania itd. Poczynania takie przekształcają się stopniowo z izolowanych działań indywidualnych w proces społeczny, poddawany z kolei próbom oddziaływania i korygowania bądź planowania i kierowania.

Wydaje się, że o pierwszych elementach świadomej gospodarki mieszkaniowej można mówić, gdy podmiot publiczny – samorząd miejski, organizacje państwowe i społeczne, władze państwowe – podejmuje próby oddziaływania na układ stosunków mieszkaniowych. Przedmiotem oddziaływania mogą być budynki mieszkalne i mieszkania już istniejące bądź budowane lub ich właściciele i użytkownicy.

W gospodarce mieszkaniowej mieszkania ujmuje się nie tylko jako sumę indywidualnych jednostek mieszkaniowych, lecz również w postaci zbiorczej kategorii – **zasobów mieszkaniowych** znajdujących się w dyspozycji społeczeństwa. Powstanie i rozwój gospodarki mieszkaniowej wiąże się więc z oddziaływaniem czynnika publicznego na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności. Działania tego rodzaju nabierają z czasem charakteru systemowego, dając początek temu, co dziś nazywamy polityką mieszkaniową najpierw o zasięgu lokalnym, potem – regionalnym i krajowym. Oznacza to, iż pojęcie gospodarki mieszkaniowej związane jest ściśle z polityką mieszkaniową. Spróbujmy określić bliżej te terminy w ich dzisiejszym rozumieniu.

Gospodarka mieszkaniowa obejmuje całość działalności administracyjnej, gospodarczej i techniczno-gospodarczej mającej na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a przede wszystkim produkcję, eksploatację i rozdział mieszkań.

Termin **polityka mieszkaniowa** jest używany obecnie w dwu znaczeniach. W pierwszym, pragmatycznym ujęciu, którego genezę przedstawiliśmy, **polityka mieszkaniowa** oznacza ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwa lub inne podmioty

publiczne, organizacje polityczne i społeczne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W takim sensie mówimy o różnych programach czy systemach polityki mieszkaniowej ustalających cele i środki takiego działania w konkretnych okolicznościach.

W drugim znaczeniu, które ukształtowało się znacznie później w miarę rozwoju badań naukowych nad problematyką mieszkaniową, polityka mieszkaniowa jest dyscypliną naukową formułującą teoretyczne przesłanki do programowania praktycznej działalności. W ramach tej polityki bada się stosunki mieszkaniowe i prawidłowości w nich występujące, a następnie na tej podstawie wskazuje cele i metody oddziaływania na układ stosunków mieszkaniowych.

Precyzując dalej można powiedzieć, iż polityka mieszkaniowa określa metody kierowania rozwojem stosunków mieszkaniowych i rozwiązywania zagadnień dotyczących utrzymania i reprodukcji bazy materialnej, którą dla tych stosunków są zasoby mieszkaniowe. Przedmiotem badań jest tu całościowy kształt tych spraw w ich aspektach ekonomicznych, socjalnych i technicznych.

Pragmatyczny w dużym stopniu charakter polityki mieszkaniowej ma oczywiście znaczny wpływ na wybór problematyki badawczej. Wynika ona zarówno z określonych warunków ustrojowych, jak i z poziomu rozwoju gospodarczego, charakteru i nasilenia potrzeb mieszkaniowych, na które oddziałują również czynniki demograficzne i środowisko geograficzne.

Z punktu widzenia **problematyki ekonomicznej** w polityce mieszkaniowej dominują metody określania skali potrzeb mieszkaniowych i poziomu ich zaspokojenia oraz optymalnego wykorzystania środków, którymi dysponuje gospodarka mieszkaniowa zarówno w bieżącym procesie gospodarowania, jak i w procesie reprodukcji rozszerzonej. Pierwsza grupa problemów dotyczy inwentaryzacji zasobów, badania warunków i potrzeb mieszkaniowych oraz standardu mieszkań, druga – gospodarki tymi zasobami, inwestycji i systemu zaspokajania potrzeb. Należy je rozpatrywać jako elementy składające się na system gospodarki mieszkaniowej oraz w powiązaniu z ogólnymi zagadnieniami rozwoju gospodarki narodowej.

Z punktu widzenia **problematyki społecznej** przedmiotem zainteresowania polityki mieszkaniowej są warunki mieszkaniowe jako jeden z podstawowych elementów warunków bytowych jednostki

i rodziny oraz rola mieszkania jako środowiska kształtującego proces reprodukcji ludności, warunki życia i rozwoju kulturalnego społeczeństwa.

Aspekty techniczne polityki mieszkaniowej występują w powiązaniach gospodarki mieszkaniowej z budownictwem, projektowaniem i budową mieszkań, działalnością remontową oraz procesami przebudowy i modernizacji zasobów mieszkaniowych. Dotyczą one poszukiwania optimum rozwiązań użytkowych i ekonomicznych w świetle wymagań planowania oraz projektowania urbanistycznego i architektonicznego, a także techniki budowlanej i techniki w ogóle.

W warunkach polskich i innych krajów socjalistycznych, wobec istniejącej dysproporcji między potrzebami i wymaganiami a ograniczonymi z różnych względów środkami, dominującym problemem polityki mieszkaniowej jest ekonomika zużycia środków służących rozwojowi gospodarki mieszkaniowej. Wynikają stąd niekiedy tendencje do utożsamiania bądź ograniczania zainteresowań polityki mieszkaniowej do ekonomiki gospodarki mieszkaniowej rozumianej w sensie branżowej ekonomiki określonego działu gospodarki narodowej. Ograniczenie takie nie przynosi pożytku ani w ujęciach naukowych, ani w działaniach praktycznych. Szczególnie istotne są w obu sferach wzajemne powiązania pomiędzy gospodarką mieszkaniową, mieszkaniem a rozwojem i funkcjonowaniem gospodarki narodowej.

Pojęcie gospodarka mieszkaniowa odpowiada pojęciu **żyłiszcznoje choziajstwo** używanemu w terminologii radzieckiej czy **Wohnungswirtschaft** w niemieckiej. Łączy się z tym, jak wspomniałem, wyobrażenie podmiotu gospodarującego – państwa, samorządu, władzy terenowej na szczeblu lokalnym lub innej instytucji czy organizacji o charakterze publicznoprawnym. W słownictwie francuskim i angielskim takiego terminu nie spotyka się. Natomiast stosowany w terminologii anglosaskiej **housing**, a we francuskiej **l'habitation** odpowiada polskiemu mieszkalnictwu. Ten użyteczny termin, który nie zdobył – jak dotychczas – powszechniejszego uznania, ma szerszy zasięg pojęciowy niż gospodarka mieszkaniowa, obejmuje bowiem oprócz instytucjonalnych, ekonomicznych i ekonomiczno-technicznych również socjalne i kulturowe aspekty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W podobnym, szerokim sensie używane i rozumiane są pojęcia **housing policy** i **politique du logement** czy **Wohnungspolitik**, odpowiadające naszej polityce mieszkaniowej.

Polityka mieszkaniowa przez związki mieszkania i zespołu mieszkaniowego z osiedlem ludzkim, którego są elementem, jest jak najściślej związana z całą sferą gospodarki przestrzennej, gospodarką miejską i komunalną oraz z polityką komunalną¹³, planowaniem przestrzennym, polityką urbanizacyjną i osadniczą¹⁴, terenową i budowlaną, jak również z ekonomiką budownictwa i inwestycji¹⁵. Istotne są również jej związki z ogólną polityką ekonomiczną, planowaniem gospodarki narodowej i polityką społeczną¹⁶. Sfera stosunków mieszkaniowych zbliża się wreszcie do zainteresowań nauk socjologicznych, a zwłaszcza socjologii miasta i wsi oraz socjologii rodziny¹⁷.

(...)

Kwestia mieszkaniowa w Polsce kapitalistycznej (Polityka mieszkaniowa. Wydanie III, zmienione. PWE, Warszawa 1987)

(...)

Rozwój poglądów na sprawę mieszkaniową

U podłoża kwestii mieszkaniowej w okresie międzywojennym tkwiły przyczyny strukturalne, wynikające z warunków ustrojowych, niskiego poziomu rozwoju gospodarczego i ze stagnacji cechującej ówczesną gospodarkę, oraz konsekwencje wielkiego kryzysu gospodarczego. Wiele negatywnych przejawów tej kwestii pogłębiała jednak – jak widzieliśmy – polityka budowlano-mieszkaniowa.

¹³ Zob. A. Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1977.

¹⁴ Zob. W. Litterer-Marwege, *Rozwój ludności Polski a planowanie przestrzenne i programowanie gospodarki mieszkaniowej*, Warszawa 1967.

¹⁵ Zob. J. Goryński, *Ekonomika budownictwa...* jw.

¹⁶ Zob. K. Secomski, *Polityka społeczno-ekonomiczna. Zarys teorii*, Warszawa 1977; *Polityka społeczna*, praca zbiorowa pod red. A. Rajkiewicza, Warszawa 1975; W. Szubert *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973.

¹⁷ Zob. J. Turowski, *Środowisko mieszkalne w świadomości ludności miejskiej*, Wrocław 1979; W. Czecherda, *Rodzina i jej potrzeby w zakresie mieszkania*, Warszawa 1969; *Mieszkanie. Analiza socjologiczna*, praca zbiorowa pod red. E. Kaltenberg-Kwiatkowskiej, Warszawa 1982.

Zarówno sama sprawa mieszkaniowa, jak i polityka w tej dziedzinie prowadzona przez ówczesne rządy były przedmiotem zainteresowania i krytyki ze strony opinii publicznej. Świadczą o tym publikacje poświęcone problematyce mieszkaniowej, artykuły i wypowiedzi prasowe na ten temat, jak również inicjatywy i konkretne działania społeczne podejmowane w tym zakresie. Wyrażały one bardzo różnorodne poglądy – od obrony interesów zagrożonej przez ochronę lokatorów pozycji właścicieli nieruchomości poprzez solidarystyczne koncepcje aż po krytykę działań prowadzonych z reformistycznych pozycji i program walki o poprawę szczególnie trudnych warunków mieszkaniowych ludności robotniczej¹.

Postępowe tradycje w rozwoju poglądów na sprawę mieszkaniową w Polsce mają długą genealogię i niejedną piękną kartę. Oceniając te poglądy i opinie trzeba uwzględniać nie tylko ich bezpośredni wpływ na działalność praktyczną, lecz także te elementy, które zachowały swoje znaczenie również w zmienionych warunkach ustrojowych i mogły być wykorzystane w polityce mieszkaniowej w Polsce Ludowej.

W kształtowaniu się postępowych idei w naszym mieszkalnictwie istotną rolę odegrała Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa. Odzwierciedlała ona tendencje robotniczego, klasowego ruchu spółdzielczego, który zaczął się intensywnie rozwijać po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Przeciwstawiał się on izolowaniu spółdzielczości od zagadnień politycznych, jakie niosła z sobą w ówczesnych warunkach walka klasowa, oraz reformizmowi spółdzielczemu, który przewidywał możliwość przebudowy społecznej w ramach istniejących warunków – poprzez „uspółdzielczenie” poszczególnych dziedzin życia gospodarczego.

Na tej fali w końcu 1921 r. – powstała **Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa**, związana z klasowym ruchem zawodowym, a następnie z lewym skrzydłem ruchu robotniczego. Do członków założycieli należeli m.in. B. Bierut, S. Szwalbe, J. Strzelecki, S. Tołwiński². W działalności WSM znajdowało odbicie stałe zmaganie się elementów radykalnych i reformistycznych. Członkami WSM mogli być jedynie pracownicy najemni oraz rzemieślnicy nie zatrudniający czeladników. WSM w odróżnieniu od innych spółdzielni budowała osiedla mieszkaniowe (na Żoli-

¹ J. Cegielski, *Koncepcje rozwiązania kwestii mieszkaniowej w Polsce w okresie kapitalizmu*, IGM Warszawa 1970.

² Zob. M. Nowicki, *Przed dwudziestu pięciu laty*, „Życie WSM” 1947, z. 2. Zob. również *Budownictwo mieszkań robotniczych*, Warszawa 1927 (książka napisana przez T. Toeplitza, S. Tołwińskiego i S. Szwalbego, wydana w „Robotniczym Przeglądzie Gospodarczym”).

borzu i na Rakowcu) wraz z urządzeniami społeczno-usługowymi. Osiedle żoliborskie było pierwszym społecznym osiedlem budowanym w Polsce. Rola spółdzielni nie ograniczała się do budowy i administrowania. Organizowała ona życie mieszkańców osiedla współpracując z licznymi instytucjami i organizacjami społecznymi. Budowa osiedli WSM realizowana była przez **Spółeczne Przedsiębiorstwo Budowlane (SPB)** zorganizowane jako spółdzielnia osób prawnych.

Z perspektywy Polski Ludowej postępową rolę WSM została określona w następujący sposób: „Powstał duży warsztat doświadczalny z rozmaitymi przybudówkami; dwa pierwsze osiedla społeczne w Polsce, kuźnia idei i pomysłów, wykraczających daleko poza teren działalności spółdzielczej”³. W zakresie ograniczonym do zagadnień architektoniczno-urbanistycznych, techniczno-ekonomicznych i organizacyjnych ocena taka może również odnosić się do rezultatów działalności **Towarzystwa Osiedli Robotniczych** (o którego utworzeniu była już mowa). Dzięki poparciu czynników rządowych TOR dysponowało znacznie większymi środkami finansowymi niż WSM. Kierownictwo TOR starało się zachować niezależność od swych mocodawców⁴. Realizując budowę osiedli i zespołów budynków mieszkalnych, zawierających niewielkie, skromnie wyposażone mieszkania, zgromadziło ono liczny zespół architektów i urbanistów szukających innych tematów pracy projektowej niż kapita-listyczne domy czynszowe i starających się znaleźć rozwiązania interesujących ich zagadnień związanych z masowym budownictwem mieszkaniowym, m.in. problemów standardu mieszkaniowego. Doświadczenia TOR w tym zakresie oraz w dziedzinie organizacji służb inwestycyjnych i wykonawstwa zostały później wykorzystane przy organizowaniu budownictwa mieszkaniowego w Polsce Ludowej⁵.

Duże zasługi w kształtowaniu postępowych poglądów w kwestii mieszkaniowej miało **Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej** utworzone w 1929 r. skupiało ono wiele osób i instytucji reprezentujących najróżniejsze poglądy – od przedstawicieli oficjalnych ośrodków rządowych, kół liberalnych, poprzez różne ośrodki myśli refor-

³ S. Tołwiński, *Wskazania jubileuszowe, „Życie WSM” 1947, z. 2.*

⁴ Na czele TOR stał Jan Strzelecki. Por. J. Strzelecki, *Wspomnienia, „Sprawy Mieszkaniowe” 1968, z. 2.* Współorganizatorem TOR-u był Roman Piotrowski, jeden z ministrów budownictwa w Polsce Ludowej.

⁵ W. Czecherda, *Standard budownictwa społecznego i jego rola jako wzorca zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, „Sprawy Mieszkaniowe” 1965, z. 1.*

mistycznej, do działaczy ruchu robotniczego i WSM. Dzięki wysiłkom grup postępowych Towarzystwo inicjując badania naukowe, organizując poradnictwo mieszkaniowe, prowadząc szeroką akcję wydawniczą, systematycznie wykazywało wzrastające nasilenie kryzysu mieszkaniowego, a równocześnie formułowało program walki ze skutkami kryzysu. Organizatorem PTRM i faktycznym jego kierownikiem był przez wiele lat Teodor Toeplitz, najwybitniejszy w owych latach znawca zagadnień mieszkaniowych i działacz związany blisko z WSM i wielu innymi organizacjami zajmującymi się sprawami mieszkaniowymi. Był on założycielem PTRM i Związku Miast Polskich. Założył i redagował również organ PTRM, pismo „Dom, Osiedle, Mieszkanie”⁶.

Z organizacji i instytucji zajmujących się w omawianym okresie zagadnieniami mieszkaniowymi wymienić trzeba jeszcze **Stowarzyszenie Architektów Rzeczypospolitej Polskiej (SARP)** i Towarzystwo Urbanistów Polskich (TUP), w których działały również grupy postępowych architektów i urbanistów. Przecistawiali się oni kapitalistycznym formom budownictwa, domagając się ograniczenia indywidualnych interesów właścicieli nieruchomości w imię planowego rozwoju miast i zabezpieczenia – nie zawsze zresztą jasno określonych – interesów społecznych.

Oprócz badań prowadzonych i opublikowanych pod kierunkiem PTRM, wiele cennych materiałów rejestrujących niezwykle trudne warunki mieszkaniowe klasy robotniczej gromadził i wydał **Instytut Gospodarstwa Społecznego (IGS)** pod kierownictwem Ludwika Krzywickiego oraz **Instytut Spraw Społecznych (ISS)**⁷. W badaniach obu instytutów tematy mieszkaniowe stanowiły tylko fragment, jednakże przywiązywano do nich – zwłaszcza w IGS – duże znaczenie. Z IGS-em

⁶ S. Szwalbe, Teodor Toeplitz – *Ideolog społeczny budownictwa mieszkaniowego*, „Kronika Warszawy” 1977, nr 3; A. Andrzejewski, *Poglądy Teodora Toeplitza a polityka budowlano-mieszkaniowa w Polsce Ludowej*. „Sprawy Mieszkaniowe” 1979, nr 3/4. Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej reaktywowało swą działalność po wojnie i działało do 1949 r. W tym okresie wychodziło również pismo „Dom, Osiedle, Mieszkanie”. Po wojnie prezesem PTRM był prof. dr Michał Kaczorowski, ówczesny minister odbudowy, a przed wojną członek zarządu Towarzystwa.

⁷ Należy tu wymienić m.in. prace IGS naświetlające stosunki mieszkaniowe: *Warunki życia robotniczego w Warszawie, Łodzi i Zagłębiu Dąbrowskim w świetle ankiet 1927 r.* oraz opracowanie A. Zdanowskiego, *Warunki mieszkaniowe robotników w okresie kryzysu i bezrobocia*, Warszawa 1936. Z publikacji PTRM, opartych na badaniach terenowych, również tego autora: *Mieszkania kolejarzy – warsztatowców węzła warszawskiego*, Warszawa 1937. Z publikacji ISS cytowaną poprzednio pracę A. Zębalskiego, *Osadnictwo robotnicze*, jw.

współpracował Konstanty Krzeczkowski, autor cytowanej już kilkakrotnie książki *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, i Edward Strzelecki.

Pewnego rodzaju podsumowaniem dorobku myśli postępowej w zakresie mieszkalnictwa w latach między pierwszą a drugą wojną światową był **Ogólnopolski Kongres Mieszkaniowy** zorganizowany w 1937 r. przez PTRM i WSM. Wzięli w nim udział przedstawiciele licznych organizacji i instytucji zajmujących się sprawami mieszkaniowymi. Odbył się on w okresie ożywionego – w porównaniu z poprzednimi kryzysowymi latami – rozwoju prywatnego budownictwa mieszkaniowego, korzystającego z publicznych kredytów i ulg podatkowych. To ożywienie budownictwa przedstawiane było przez czynniki oficjalne jako zasadnicze przełamanie trudności mieszkaniowych. Kongres, analizując rzeczywiste potrzeby i wysuwając, jako niezbędny, minimalny program, budowę w ciągu 20 lat po 135 tys. izb rocznie w celu likwidacji najostrzejszych form kryzysu mieszkaniowego, uświadomił raz jeszcze rozmiary klęski mieszkaniowej w Polsce, a jednocześnie potrzebę stworzenia kompleksowego programu działania i walki o poprawę sytuacji w tej dziedzinie. Programu takiego nie sformułowały nigdy oficjalne koła rządowe⁸.

Na Kongresie zostało również postawione zagadnienie mieszkania społecznie najpotrzebniejszego, tj. zapewniającego postulaty higieny i użytkowości, dostępnego dla człowieka pracy, o komornym nie przekraczającym zdolności płatniczych szerokich rzesz ludności. Koncepcja mieszkania społecznie najpotrzebniejszego, przyjmując za jedną z przesłanek kalkulacji możliwości płatnicze jednostki, opierała się na realiach ówczesnych stosunków społecznych⁹. Jednocześnie stanowiła ostrą krytykę polityki budowlanej prowadzonej przez państwo. Po przekształceniu została ona wykorzystana przy formułowaniu pojęcia **standard mieszkaniowy i mieszkanie standardowe** w Polsce Ludowej.

Podobnie wykorzystane zostały inne doświadczenia budownictwa WSM i TOR czy koncepcje PTRM przy organizowaniu początków społecznego budownictwa mieszkaniowego w Polsce Ludowej, a następnie spółdzielczości mieszkaniowej¹⁰.

(...)

⁸ J. Strzelecki, *Sytuacja mieszkaniowa i potrzeby mieszkaniowe w Polsce* [w:] *Materiały Pierwszego Kongresu Mieszkaniowego*, Warszawa 1937.

⁹ S. Tołwiński, *Definicja mieszkania społecznie najpotrzebniejszego*, „Dom, Osiedle, Mieszkanie” 1939, z. 6. Zob. również S. Tołwiński, *Wybór Pism*, Warszawa 1975.

¹⁰ S. Tołwiński, *Wspomnienia 1895-1939*, Warszawa 1970; H. Syrkus, *Ku idei osiedla...*, jw.

Problemy polityki i gospodarki mieszkaniowej po 1970 r. (Polityka mieszkaniowa. Wydanie II, zmienione. PWE, Warszawa 1987)

(...)

Przekształcenia sytuacji mieszkaniowej w Polsce po 1970 r. i jej nie rozwiązane problemy strukturalne

W rozdziale poprzednim przeprowadzono została ocena zmian, które nastąpiły w okresie dwudziestolecia 1950-1970. Dotyczyła ona przede wszystkim zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wynikających z rozwoju gospodarczego kraju, postępów industrializacji i urbanizacji, a także poprawy warunków mieszkaniowych w porównaniu z okresem międzywojennym. Wyniki dwu spisów ludności i mieszkań przeprowadzonych w latach 1978 i 1984 umożliwiają dokonanie podobnej oceny zmian sytuacji mieszkaniowej zarówno w porównaniu z poprzednim dwudziestoleciem, jak i całym okresem Polski Ludowej. Pewne ograniczenia porównań dotyczą jedynie danych pochodzących z 1984 r.¹ Ze względu na zastosowaną metodę reprezentacyjną tzw. mikrosпис zgromadził nieco węższy zakres informacji, a niektóre jego wyniki dotyczące gospodarstw domowych zostały zakwestionowane². Do sprawy tej powrócimy na następnych stronach.

Według danych ostatniego spisu, w grudniu 1984 r. na ogólną liczbę 10,25 mln mieszkań zamieszkanymi 3,2 mln (tj. 32,2%) zostało oddanych do użytku i zasiedlonych po 1970 r. Z tego nieco ponad 2,0 mln przypadało na lata przyspieszenia budownictwa (1970-1978), a niepełna 1,2 mln na okres jego załamania i regresu 1978-1984 (...). Łączne rozmiary zasobów mieszkaniowych pochodzących z tego 14-letniego okresu były tylko niewiele niższe od powstałych w latach 1945-1970 (3,45 mln mieszkań – 33,7% stanu zasobów). W sumie prawie 6,7 mln mieszkań, tj. blisko dwie trzecie zasobów istniejących w 1984 r., pochodziło z lat powojennych. Sprzed pierwszej i drugiej wojny światowej pozostało w użytkowaniu 3,6 mln mieszkań (25,0% zasobów).

Z przytoczonych liczb wynika, że istotna w całym okresie Polski Ludowej rola budownictwa w rozbudowie i odnowie zasobów miesz-

¹ *Spis ludności i mieszkań metodą reprezentacyjną z dnia 6 grudnia 1984 r. Warunki mieszkaniowe*. Seria „Materiały Statystyczne”, z. 34, GUS, Warszawa 1985.

² Zob. m.in. W. Litterer-Marwege, *Deficyt mieszkań w miastach – pozory i rzeczywistość*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1986, z. 3.

kaniowych po 1970 r. wzmocniła się i stan ten trwał, biorąc pod uwagę pewne przesunięcie w zasiedleniu wybudowanych mieszkań, do 1980 r. Jednakże znaczny udział nowo wybudowanych mieszkań był rezultatem nie tylko rozmiarów budownictwa, lecz także niskiego stanu wyjściowego zasobów mieszkaniowych w 1945 r. Biorąc pod uwagę szybki rozwój demograficzny kraju – bardziej widoczny był wpływ budownictwa na elementy jakościowe sytuacji mieszkaniowej niż na jej aspekty ilościowe, od których należy zacząć poniższą ocenę.

Niedobór mieszkań i samodzielność zamieszkiwania

Ze względu na bardzo ciężkie warunki po zakończeniu wojny i dynamikę nowych potrzeb mieszkaniowych, w całym późniejszym okresie niedobór ten stanowił stały element trudnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce. W latach 1950-1970 utrzymywał się on na względnie ustabilizowanym poziomie 1,3-1,4 mln mieszkań. Od końca lat sześćdziesiątych deficyt mieszkań pogłębił się na skutek wchodzenia w wiek zakładania rodzin młodego pokolenia 10-milionowego powojennego wyżu demograficznego³. W tym samym kierunku oddziaływało przyspieszenie gospodarcze pierwszej połowy lat siedemdziesiątych. Nieudaną próbą przeciwdziałania rosnącemu naporowi potrzeb był omówiony na początku tego rozdziału perspektywiczny program poprawy warunków mieszkaniowych, który po załamaniu się budownictwa w końcu lat siedemdziesiątych został w czasie kryzysu poniechany. W rezultacie zamiast ograniczenia, a następnie likwidowania niedoboru mieszkań nastąpiło jego poważne powiększenie do przeszło 1,6 mln w 1978 r. Oznaczało to, że prawie 3 mln gospodarstw domowych zamieszkiwało w lokalach wspólnie użytkowanych z innymi gospodarstwami.

Rozwój sytuacji demograficznej, utrzymująca się do 1983 r. włącznie wysoka liczba zawieranych małżeństw i zmniejszające się po 1978 r. rozmiary budownictwa wskazywały, iż tendencja do wzrostu niedoboru mieszkań powinna była się utrzymywać w latach następnych. Według oszacowań Instytutu Kształtowania Środowiska, w 1982 r. wynosił on ok. 1,8 mln mieszkań. Dopiero w 1984 r. zarysował się wyraźniejszy spadek liczby zawartych małżeństw, który mógł ograniczyć wzrost deficytu. Wyniki spisu reprezentacyjnego nie potwierdziły tendencji wzrostowych.

³ W. Czecherda, *Młode małżeństwo i mieszkanie...*, jw.

Według jego danych liczba gospodarstw domowych w 1984 r. uległa nawet niewielkiemu zmniejszeniu (o ok. 40 tys.). Złożyły się na to niewielki w porównaniu z okresem poprzednim (1970-1978) wzrost liczby gospodarstw w miastach (o 293 tys.) oraz duży ich ubytek na wsi (335 tys.).

Według tych danych liczba gospodarstw domowych w 1984 r. zmniejszyła się w porównaniu ze spisem 1978 r. o 0,4%, pomimo iż w tym czasie wzrosła liczba ludności w gospodarstwach domowych o 6,3%, małżeństw o 7,4%, a rodzin o 8,2%. Powiększyć się miała przeciętna wielkość gospodarstwa domowego z 3,11 do 3,32 osób i zmniejszyć udział gospodarstw 1-, 2- i 3-osobowych z 61,9 do 56,4% na rzecz gospodarstw większych. W krótkim okresie 6 lat podwoić się miała liczba gospodarstw dwurodzinnych, potroić trzyrodzinnych i większych. Zmniejszyły się również znacznie liczba i udział gospodarstw jednoosobowych, których duża część znalazła się w składzie innych gospodarstw domowych, z którymi współzamieszkiwały.

Tego rodzaju zaskakująca, nie spotykana w cywilizacyjnym kręgu europejskim zmiana tendencji musiała wywołać wspomniane już wątpliwości, zwłaszcza, że próba wyjaśnienia przez GUS przedstawionych poprzednio przekształceń poprzez zmiany warunków ekonomicznych nie była przekonująca. Ich znaczne pogorszenie miało skłaniać mieszkające razem i spokrewnione ze sobą rodziny do wspólnego utrzymywania się i deklarowania jako jedno gospodarstwo. Podobne tendencje mogły oczywiście wystąpić i zapewne występowały. Niezrozumiałe jest jednak, dlaczego miałyby oddziaływać z taką siłą na obszarze wsi, gdzie sytuacja ekonomiczna pod wieloma względami po-prawiła się, a w znacznie mniejszym stopniu w miastach, gdzie była ona o wiele gorsza i gdzie funkcjonował system kartkowy. Mogły oddziaływać zapewne również inne czynniki, np. zmniejszenie dostępności mieszkań. Szukać ich trzeba także w specyfice spisów reprezentacyjnych, w techniczno-organizacyjnych aspektach jego przeprowadzenia, które mogą w pewnych warunkach mieć wpływ na zniekształcenie zastosowanej definicji gospodarstwa domowego. Zapewne dopiero następny spis powszechny, który odbędzie się w 1988 r., przyniesie wyjaśnienie tej sprawy.

Konkludując, informacje spisu z 1984 r. o gospodarstwach domowych zaciemniły rzeczywisty obraz dysponowania samodzielnym mieszkaniem, sprawy tak istotnej dla określenia warunków zamieszkiwania. Nie pozwalają też na porównywanie danych o gospodarstwach z danymi spisów poprzednich. Według spisu reprezentacyjnego tylko

1,2 mln gospodarstw domowych miało współzamieszkiwać i nie posiadać samodzielnego mieszkania, a równocześnie (wg tego samego źródła) 2,8 mln rodzin dzieliło mieszkania z innymi rodzinami i gospodarstwami domowymi⁴. Nie ma powodów, aby sądzić, że czyniły to w większości dobrowolnie. Wszystkie bezpośrednie źródła informacji o zapotrzebowaniu na mieszkania zaczerpnięte z list zapisów oraz liczba osób oczekujących na mieszkania w spółdzielczości i w innych formach budownictwa wskazują, iż presja na mieszkania nie słabnie.

Również GUS w publikacji spisowej zwrócił uwagę, iż w tych warunkach tradycyjne odniesienie liczby mieszkań do liczby gospodarstw domowych jest niewystarczające do oceny zmian w zakresie samodzielności zamieszkiwania i że bardziej miarodajną podstawą w tym względzie jest liczba tzw. gospodarstw potencjalnych, obejmujących rodziny oraz gospodarstwa nierodzinne jedno- i wieloosobowe⁵. Według takiego ujęcia w 1984 r. na 11,9 mln gospodarstw potencjalnych 3,1 mln (tj. 26,1%) zamieszkiwało wspólnie. Niedobór mieszkań w stosunku do liczby tych gospodarstw wynosił ponad 1,6 mln. Należy zaznaczyć, że rachunek ten nie uwzględnia konsekwencji zaliczenia w mikrosписie części gospodarstw 1-osobowych do gospodarstw, z którymi one zamieszkiwały⁶. Jest więc zapewne o 300-400 tys. zaniżony.

Zapotrzebowanie na nowe mieszkania koncentrowało się na obszarze wielkich aglomeracji i w regionach o większym dopływie imigracyjnym. Jednocześnie jednak, pomimo odpływu ludności ze wsi, po raz pierwszy dane spisu z 1978 r. wykazały znaczny wzrost zapotrzebowania na mieszkania na terenach wsi. Pośrednie oddziaływanie procesów urbanizacyjnych, wzorce miejskiego sposobu życia oraz zmiany pokoleniowe miały wpływ na przekształcanie się modelu rodziny wiejskiej i na pogłębienie tendencji do rozpadu rodzin wielopokoleniowych. Proces ten może ulegać wahaniom, jest jednak nieodwracalny.

Wielkość i zaludnienie mieszkań

Utrzymujący się wysoki deficyt mieszkaniowy przesłonił w odczuciu społecznym inne – tym razem korzystne – zmiany ilościowe w wiel-

⁴ B. Ratajczak, *Zmiany sytuacji mieszkaniowej w latach 1978-1984*, „Wiadomości Statystyczne” 1986, z. 3 oraz E. Studnicka, *Sytuacja mieszkaniowa rodzin*, tamże.

⁵ *Spis ludności i mieszkań... 1984. Warunki mieszkaniowe*, jw.

⁶ W. Litterer-Marwege, *Deficyt mieszkań w miastach...*, jw.

kości i zaludnieniu mieszkań. Tendencje te utrzymywały się w całym okresie powojennym, począwszy od 1946 r. Lata 1970-1984 przyniosły dalszą poprawę struktury wielkości mieszkań, zmniejszenie udziału mieszkań najmniejszych. Mieszkania 1- i 2-izbowe stanowiły w 1950 r. przeszło połowę ogólnej liczby mieszkań, w 1970 r. – ponad 2/5, a w 1984 r. – tylko 1/4. Mniej istotny, choć wyraźny był wzrost udziału mieszkań większych liczących 5 i więcej izb mieszkalnych (ponad 13% w 1984 r.). W wyniku tych zmian przeciętna wielkość mieszkania wzrosła z 2,3 izby w 1950 r. i nieco mniej niż 2,9 izby w 1970 r. do 3,3 izby w 1984 r. (55,6 m² pow. użytkowej). W sumie stanowiło to zwiększenie przeciętnej wielkości mieszkania prawie o 1 izbę.

W wyniku tych zmian oraz zmniejszenia wielkości gospodarstw domowych, nastąpił w skali kraju spadek przeciętnego zaludnienia mieszkań. W roku 1950 wynosiło ono 1,75 osoby na izbę, w 1970 r. – 1,37, a w 1984 r. spadło do ok. 1,07 osób na izbę mieszkalną. Odpowiednio powiększyła się powierzchnia użytkowa przypadająca na mieszkańca w 1970 r. z 12,9 do 15,7 m².

W stosunku do sytuacji w 1950 r. i do stanu z 1970 r. zmiany były znaczne. Jednocześnie jednak w końcu 1984 r. 12,6 mln osób, tj. prawie 35% ogółu mieszkańców, nadal zamieszkiwało w lokalach przeludnionych, w których przypadało 1,5 lub powyżej 1,5 osoby na izbę. Po wyeliminowaniu kuchni oznaczało to przeciętnie 2 lub powyżej 2 osób na pokój. Takie warunki nie pozwalały na realizację nawet skromnych wymagań dotyczących odpowiedniego rozmieszczenia osób i posłań w mieszkaniu, koniecznego rozdzielenia mieszkających według wieku i płci oraz odpowiedniej wzajemnej izolacji, potrzebnej dla wypoczynku i pracy w mieszkaniu. W tym samym roku tylko ok. 8 mln osób (12% ogółu ludności) mieszkało w relatywnie dogodnych, niekiedy bardzo dogodnych warunkach (w lokalach mieszkalnych o zaludnieniu poniżej 1 osoby na izbę, łącznie z kuchnią).

Poziom wyposażenia mieszkań i niektóre inne czynniki decydujące o jakości warunków mieszkaniowych

Najbardziej wyraźną poprawę w tym względzie przyniosły zmiany w zaopatrzeniu mieszkań w instalacje i urządzenia komunalne. Były one widoczne na skutek bardzo niskiego standardu wyposażenia mieszkań po wojnie. W roku 1950 niespełna 1/5 mieszkań w Polsce –

licząc łącznie miasta i wieś – miała doprowadzoną instalację wodociągową, a 1/10 – WC. W miarę rozwoju budownictwa zmiany postępowały szybko. Początkowo koncentrowały się one głównie w miastach, dzięki powszechnemu standardowi zaopatrzenia w podstawowe instalacje mieszkań budowanych przez państwo i spółdzielczość. Jednakże w skali całego kraju jeszcze w 1970 r. tylko niespełna połowa mieszkań (47%) była wyposażona w wodociąg, mniej niż 1/3 – w WC (33%) i łazienkę (29,5%), a mniej niż 1/4 – w centralne ogrzewanie (22,5%).

Dopiero lata 1970-1984 przyniosły radykalną zmianę. Zmiany zarejestrowane przez oba spisy były zaskakująco duże. W ciągu czternastu lat udział mieszkań wyposażonych w podstawowe instalacje wzrósł o 32-34 punkty. W roku 1984 już 79% mieszkań posiadało wodociąg, 64% – łazienkę, 65% – WC, 61% – ciepłą bieżącą wodę, 54% – centralne ogrzewanie. O zmianach tych zdecydowało kilka czynników: wysoki w tym okresie (w relacji do zasobów) przyrost nowych mieszkań, znaczne podniesienie standardu wyposażenia budownictwa indywidualnego oraz widoczne wyniki modernizacji mieszkań w starszych zasobach, dokonywanej głównie przez mieszkańców. Nastąpiła też wyraźna poprawa standardu wyposażenia zabudowań wiejskich.

W przypadku wyposażenia mieszkań trzeba zwrócić uwagę na występujące ograniczenia procesów poprawy, dające się zauważyć w niej luki i zachowane zróżnicowania. W końcu 1984 r. 22,5 mln osób zamieszkiwało w mieszkaniach o standardowym wyposażeniu w podstawowe urządzenia (wodociąg, WC, łazienkę). Stanowiło to 62%, a więc obejmowało prawie 2/3 ludności kraju. W tym samym czasie 7,6 mln osób (ponad 21% ludności Polski) zamieszkiwało w mieszkaniach pozbawionych nawet instalacji wodociągowej i dopływu bieżącej wody, a więc w warunkach pełnego prymitywu.

Ocena zmian jakościowych w zasobach i w warunkach mieszkaniowych na podstawie statystycznych wskaźników wymaga przypomnienia jeszcze kilku ważnych elementów poprzednio już omawianych. Dokonująca się poprawa była przez mieszkańców nowo wzniesionych osiedli i domów wielorodzinnych słabiej odczuwana z powodu niskiej jakości wykonawstwa i wykończenia mieszkań, ograniczenia i opóźnienia w realizacji towarzyszących urządzeń komunalnych i usługowych oraz w zagospodarowaniu terenów osiedlowych. W indywidualnym budownictwie jednorodzinnym na

niepełne uzyskanie efektów jakościowych wpływ miała niska ogólna kultura budowlana ludności. W całym budownictwie zarówno społecznym, jak i indywidualnym coraz bardziej widoczny od lat siedemdziesiątych stawał się brak aktywnej polityki budowlanej i urbanistycznej, która by traktowała wznoszone budynki i zespoły mieszkalne jako instrumenty kształtowania ładu przestrzennego i przetwarzania układów osadniczych.

Podstawowe znaczenie dla jakości warunków zamieszkiwania miało pogorszenie technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych. Ograniczone silniej niż poprzednio w stosunku do potrzeb środki publiczne były, począwszy od drugiej połowy lat siedemdziesiątych, kierowane głównie na budowę nowych mieszkań kosztem nakładów na utrzymanie zasobów. Gospodarka społeczna, nawet spółdzielcza, nie posiadała dostatecznych środków na sfinansowanie prewencyjnej działalności. Stan utrzymania zasobów indywidualnych był zróżnicowany zależnie od sytuacji materialnej właścicieli, lecz w większości nie wystarczający.

Zróżnicowania przestrzenne sytuacji mieszkaniowej

Ostatnią sprawą, która wymaga przedstawienia, są zróżnicowania sytuacji między miastem i wsią oraz pomiędzy poszczególnymi regionami kraju. Zarówno jedno, jak i drugie wynikają częściowo z przeszłości i są historycznie uwarunkowane.

Zróżnicowania te zostały w pewnym stopniu wyrównane pod wpływem ogólnych przekształceń ustrojowych i regulacji prawnych, jakie nastąpiły w Polsce Ludowej, oraz przekształceń, jakie niosły z sobą industrializacja i urbanizacja. Powodowały one szybki i wielostronny wzrost potrzeb mieszkaniowych, a zarazem dzięki decyzjom centrum, wiążącym budownictwo z rozwojem przemysłu, sprzyjały uzyskaniu środków na inwestycje komunalne i mieszkaniowe. Budownictwo mieszkaniowe koncentrowało się w miarę upływu czasu coraz silniej w miastach. Ponad 3/4 mieszkań (75,3%) wzniesionych w latach 70. i 80. Było już zlokalizowanych na obszarze miast.

Urbanizacja i koncentracja budownictwa mieszkaniowego w wielkich aglomeracjach i w miastach rozszerzały zakres ludności objętej miejskimi standardami osiedleńczymi oraz podnosiły ogólny poziom tych standardów. Jednocześnie jednak ani infrastruktura komu-

nalna, ani budownictwo nie nadążały za zapotrzebowaniem na nowe mieszkania. Niedobór mieszkań w miastach wykazywał stałą tendencję do wzrostu, choć miasta nie wchłaniały całego potencjalnego naporu migracyjnego. Broniły się przed nim przez długi czas ograniczeniami meldunkowymi. Sygnałem trudności był wzrost liczby osób dojeżdżających z dalszych odległości do pracy.

Na wsi procesy urbanizacyjne i migracja do miast odciążały początkowo napór na mieszkania. Natomiast pozostawanie na miejscu części osób pracujących w mieście, zwiększenie liczby dojeżdżających do pracy oraz wzrost udziału ludności zatrudnionej poza rolnictwem zwiększały dochody i potencjał ekonomiczny wsi. Również procesy społeczne, przekształcenia tradycyjnej rodziny rolniczej oraz przenoszenie się wzorców życia miejskiego prowadziły do wzrostu aspiracji mieszkaniowych i do większego zapotrzebowania na mieszkania. Te ostatnie tendencje stały się dominujące. Spowodowały one, pomimo rozwoju budownictwa ludności nierolniczej na terenach wiejskich oraz znacznego (od 1950 r.) wzrostu wielkości mieszkań na wsi, powiększenie w latach siedemdziesiątych niedoboru w stopniu wyższym niż w miastach.

Natomiast dążenia współczesnej urbanizacji, zmierzającej do stopniowego podnoszenia standardu warunków komunalnych na terenach wiejskich, przebiegały się powoli. Dopiero w latach siedemdziesiątych i w początku lat osiemdziesiątych stały się one zauważalne w wyraźnej poprawie wyposażenia budynków i mieszkań wiejskich. W roku 1984 przeciętny standard wyposażenia zasobów na wsi w podstawowe urządzenia techniczne zbliżył się do poziomu osiągniętego w miastach w 1960 r. Pozytywnym wyjątkiem była jedynie elektryfikacja wsi, praktycznie zakończona w latach siedemdziesiątych.

Postęp w standardach wyposażenia mieszkań wiejskich zmienił zasadniczo relację do standardów zasobów miejskich z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Jednakże nadal utrzymywało się znaczne rozwarstwienie warunków komunalno-mieszkaniowych pomiędzy ludnością miejską i wiejską. Miarą koncentracji trudności mieszkaniowych na obszarze wsi mogą być przytoczone liczby. W roku 1984 udział ludności wiejskiej w ogólnej liczbie ludności wynosił 40,7%, natomiast udział mieszkańców wsi w grupie ludności zamieszkałej w mieszkaniach przeludnionych (1,5 i więcej osób na izbę) przekroczył 48%,

a w mieszkaniach skrajnie przeludnionych (2 i więcej osób na izbę) – 50%. Poza tym na wsi znajdowało się 59% mieszkań bez łazienki, 66% bez WC i prawie 78% bez wodociągu i wody bieżącej, choć udział wsi w całości zasobów wynosił ok. 36% mieszkań.

Stopień urbanizacji, wielkość aglomeracji i miast oraz okresy rozwoju procesów urbanizacyjnych należały do głównych czynników przesądzających o regionalnych zróżnicowaniach sytuacji mieszkaniowej. W tym samym 1984 r. odsetek mieszkań pozbawionych wodociągu wahał się od 51 do 60% w województwach: siedleckim, białskopodlaskim i zamojskim do niespełna 12% w województwie stołecznym i ok. 5-7% w województwach: gdańskim, katowickim i szczecińskim; odsetek mieszkań bez łazienek – od ok. 60-66% w tych samych co poprzednio województwach wschodnich do 24% w województwie gdańskim i 20% w województwie stołecznym. Natomiast niedobór mieszkań samodzielnych był najwyższy w regionach wysoko zurbanizowanych – w województwach: poznańskim, gdańskim, szczecińskim i wrocławskim – 123-124 gospodarstwa na 100 mieszkań, a najniższy w województwach: łomżyńskim, konińskim, białskopodlaskim – 112-114 mieszkań. W tej grupie znajdowało się również województwo łódzkie (dane z 1978 r.)⁷.

Ogólna ocena zmian gospodarki mieszkaniowej i zadania na dalsze lata

Dokonanie krótkiej, syntetycznej oceny zmian w sytuacji mieszkaniowej, na podstawie informacji i analiz zawartych w niniejszym i w poprzednich rozdziałach, nie jest łatwe. Jej wyniki nie będą jednoznaczne, zależą one od przyjętego punktu odniesienia i zastosowanych kryteriów:

Jeśli uwzględni się bardzo trudną i klasowo niejedolitą, a równocześnie przestrzennie znacznie zróżnicowaną sytuację mieszkaniową w Polsce międzywojennej oraz po zakończeniu drugiej wojny światowej, kiedy podjęto odbudowę zniszczonego kraju, to zmiany w warunkach mieszkaniowych w latach 1945-1985 były rozległe i głębokie. Wiązały się one z przekształceniami politycznymi, społeczno-ekonomicznymi, a także terytorialnymi zmianami obszaru państwa.

⁷ Na podstawie: *Spis ludności i mieszkań... 1984. Warunki mieszkaniowe*, jw.

W porównaniu jednak do istniejących potrzeb mieszkaniowych zmiany te były niewystarczające, a poprawa warunków zbyt powolna. Na skutek niskich – w stosunku do szybkiego rozwoju demograficznego oraz do intensywnych procesów industrializacji i urbanizacji – rozmiarów budownictwa, nie potrafiono rozwiązać – jak wskazywaliśmy – wielu strukturalnych problemów ciężących na sytuacji mieszkaniowej kraju, takich jak deficyt ilościowy mieszkań, niska jakość znacznej ich części, braki w wyposażeniu mieszkań w instalacje, duże rozpiętości występujące nadal między warunkami mieszkaniowymi w miastach i na wsi oraz pomiędzy poszczególnymi regionami.

Porównania z innymi krajami europejskimi również potwierdzają niekorzystną sytuację mieszkaniową Polski i zbyt powolne jej zmiany na lepsze. Pod względem liczby mieszkań znajdowaliśmy się po wojnie i znajdujemy nadal na jednym z ostatnich miejsc w Europie. W początku lat osiemdziesiątych za nami była jedynie Jugosławia. Większość pozostałych krajów socjalistycznych i kapitalistycznych wyprzedziła nas wyraźnie. Pomimo dużego w naszych warunkach w okresie powojennego wzrostu przeciętnej wielkości mieszkań i podobnie znacznego obniżenia się przeciętnego ich zaludnienia, mierzonego liczbą osób na izbę mieszkalną, pozostajemy również pod tym względem w grupie krajów o najmniej korzystnej sytuacji. Stosunkowo lepiej przedstawiał się w początku lat osiemdziesiątych tylko standard wyposażenia mieszkań w instalacje, choć opóźnienie nasze w stosunku do czołowych krajów środkowej i zachodniej Europy sięga około dwu dziesiątków lat.

Ograniczyliśmy się do porównań opartych na wskaźnikach statystycznych. Poza nimi pozostaje wiele trudno wymiernych cech mieszkania i sposobu jego użytkowania. Część z nich można traktować jako elementy pozytywne (np. znaczną egalitaryzację standardu i warunków mieszkaniowych), część natomiast (np. standard wykończenia, jakość robót budowlanych czy jakość utrzymania zasobów) pogarsza nasz bilans porównań z krajami bardziej od nas rozwiniętymi⁸.

Skutki tej niekorzystnej i skomplikowanej sytuacji, pomimo statystycznej poprawy warunków mieszkaniowych, były bardzo silnie

⁸ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce...*, jw.

odczuwane przez ludność. Trudności spotęgował w początku lat osiemdziesiątych ogólny kryzys społeczno-gospodarczy, a więc regres budownictwa mieszkaniowego, rozregulowanie systemu funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej, zmniejszenie się dostępności mieszkania i wydłużenia okresu oczekiwania na jego uzyskanie. Ponadto poczyniła postępy dekapitalizacja zabudowy mieszkaniowej zarówno pochodzącej z okresu sprzed drugiej wojny światowej, jak i powstałej już w Polsce Ludowej.

Na tle obecnej sytuacji mieszkaniowej i doświadczeń płynących z funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej w Polsce Ludowej, zwłaszcza w latach ostatnich, wymienić trzeba następujące postulaty:

- przyspieszenie i zwiększenie rozmiarów budownictwa, a w konsekwencji poważne ograniczenie niedoboru mieszkań i zbliżenie się do momentu jego likwidacji;
- zahamowanie procesu dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych, poprawę stanu utrzymania technicznego i warunków zamieszkiwania w starych zasobach przez wzmoczenie remontów oraz modernizacji mieszkań i budynków;
- porządkowanie systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w sposób zapewniający jednostce i rodzinie dostępność mieszkania oraz możliwość realizacji indywidualnych preferencji w tej dziedzinie, a także preferencji społecznych przez zagwarantowanie zarówno interesu socjalnego, jak i potrzeb rozwoju gospodarczego.

(...)

Na zakończenie trzeba podkreślić, iż polityka mieszkaniowa, najskuteczniej może działać przez zapobieganie kumulacji trudności i przez wyprzedzające przedsięwzięcia w okresach dogodniejszych. Najodpowiedniejszym okresem, z punktu widzenia potrzeb mieszkaniowych, była do tego druga połowa lat osiemdziesiątych. Są to bowiem lata dalszego zmniejszania się liczebności wchodzących w życie zawodowe i rodzinne roczników urodzonych w niżowych latach sześćdziesiątych. Wyraźne zwiększenie budownictwa w tym czasie, czego plan na lata 1986-1990 nie spełnia, wpłynęłoby na odczuwalne zmniejszenie deficytu mieszkań. Podjęcie tego zadania po roku dziewięćdziesiątym skumuluje się z nową falą wyżu demograficznego, opóźniając zmniejszenie napięć społecznych powodowanych sprawą mieszkaniową, a nawet je powiększając.

Miejsce gospodarki mieszkaniowej w gospodarce narodowej i jej rozwiązania modelowe

(Polityka mieszkaniowa. Wydanie III, zmienione. PWE, Warszawa 1987)

(...)

Gospodarka mieszkaniowa w gospodarce narodowej – wybrane proporcje

(...)

Proporcje, gospodarka mieszkaniowa – gospodarka narodowa,
w sferze inwestycji i majątku trwałego

W obu tych sferach działalności inwestycyjnej i reprodukcji majątku trwałego najistotniejsze wydają się – jak wspomniano – relacje określające wartość zasobów mieszkaniowych w stosunku do ogółu środków trwałych i do majątku trwałego, następnie relacje ukazujące udział inwestycji i budownictwa mieszkaniowego w inwestycjach ogółem i w robotach budowlano-montażowych, a także relacje nakładów inwestycyjnych do dochodu narodowego.

Wartość brutto majątku trwałego gospodarki mieszkaniowej, którą będziemy traktować z pewnym uproszczeniem, jako pokrywającą się z wartością budynków mieszkalnych, wynosiła w 1975 r. ok. 1,2 biliona zł (w 1970 r. niecały bilion). Stanowiło to ok. 1/4 wartości budynków. Wobec przyspieszonego ekspansją inwestycyjną przyrostu środków trwałych w przemyśle i budownictwie – pomimo znacznego początkowo w stosunku do zasobów, lecz wolniejszego niż w środkach produkcji, przyrostu zasobów budynków mieszkalnych – udział wartości środków trwałych gospodarki mieszkaniowej w gospodarce narodowej najpierw ulegał wyraźnemu zmniejszeniu z ok. 27% w 1970 r. do ok. 22% w 1977 r. W następnym okresie udział ten się ustabilizował, a w latach osiemdziesiątych zaczął nawet wzrastać, zbliżając się do 24%. Tylko w części te przekształcenia spowodowane były okresową zmianą proporcji inwestycyjnych i przyrostu środków trwałych. W większej zapewne części miały wpływ zmiany kosztów budownictwa mieszkaniowego i relatywne jego znaczne podrożenie, które również przyczyniło się do zwiększenia udziału inwestycji mieszkaniowych po oficjalnych podwyżkach cen w latach 1977 i w 1982, niezależnie od oddziaływania bezpośredniego procesu inflacyjnego.

Na zmiany w strukturze wskazywał także udział gospodarki mieszkaniowej w środkach trwałych netto, zależny od stopnia zużycia zasobów mieszkaniowych i pozostałych środków, podobnie jak w poprzednim przypadku głównie środków trwałych w przemyśle i budownictwie.

Wysoki stopień zużycia zasobów mieszkaniowych w 1970 r. wynoszący przeszło 39% uległ, w wyniku przedstawionego odnowienia zasobów, znacznemu obniżeniu do ok. 28% w 1983 r., a także relatywnemu obniżeniu w stosunku do stopnia zużycia środków trwałych w całej gospodarce narodowej (z odmienną tendencją w połowie lat siedemdziesiątych). Tempo spadku zużycia w latach osiemdziesiątych podważa jednak wiarygodność takiego przebiegu procesu. Z danych statystycznych wynika, że udział środków trwałych w gospodarce mieszkaniowej według wartości netto był nieco wyższy niż w wartości brutto i wynosił w 1970 r. ok. 28%, a w 1983 r. ponad 25%.

Wartość majątku narodowego, który jest pojęciem szerszym od kategorii środków trwałych, uwzględnia dodatkowo środki obrotowe oraz majątek konsumpcyjny średnio- i długotrwałego użytkowania w gospodarstwach domowych¹. W szacunku środków trwałych wzięto również pod uwagę wartość lasów, traktując je w warunkach polskich, gdzie lasy naturalne stanowią niewielki odsetek, jako element majątku trwałego. Udział zasobów mieszkaniowych w 1874 r. oszacowano na 15,7% ogólnej wartości majątku brutto, a 13,3% wartości majątku narodowego netto, ze względu na wyższy stopień zużycia budynków mieszkalnych niż pozostałych składników majątku narodowego.

W roku 1975 udział nakładów na inwestycje mieszkaniowe wynosił 12,8% ogólnych nakładów inwestycyjnych i 25,7% nakładów na roboty budowlano-montażowe, a więc 1/8 działalności inwestycyjnej i 1/4 działalności budowlanej było związane z gospodarką mieszkaniową. Równowartość nakładów na inwestycje mieszkaniowe w stosunku do dochodu narodowego podzielonego wynosiła 4,8% i była wyższa niż można by było przypuszczać z poprzednich relacji ze względu na bardzo wysokie obciążenie dochodu narodowego akumulacją na cele inwestycyjne.

Jest charakterystyczne, że po 1970 r., kiedy zarówno gospodarka mieszkaniowa, jak i gospodarka narodowa weszły w nowy etap rozwoju, nie nastąpiła poprawa tych proporcji. Przeciwnie, przyspieszenie rozwo-

¹ A. Orlńska, *Statystyczny rachunek majątku narodowego*, „Wiadomości Statystyczne” 1977, nr 4.

ju przyniosło ograniczenie i to gwałtowne udziału inwestycji mieszkaniowych. Korzystniej kształtował się jedynie stosunek nakładów na inwestycje mieszkaniowe do dochodu narodowego (wzrost z 4,4% w 1970 r. do 5,7% w 1977 r.). Był to wynik wspomnianego znacznego wzrostu udziału akumulacji. Natomiast po 1980 r., w latach kryzysu i spadku realnej wartości nakładów inwestycyjnych, proporcje uległy poprawie, wywołanej w części szybszym wzrostem kosztów budownictwa mieszkaniowego niż inwestycji produkcyjnych, zwłaszcza przemysłowych. Lata 1985/1986 przyniosły ponowne pogorszenie proporcji inwestycyjnych z punktu widzenia interesów gospodarki mieszkaniowej.

Proporcje, gospodarka mieszkaniowa – gospodarka narodowa w sferze konsumpcji

W sferze konsumpcji rolę gospodarki mieszkaniowej w ujęciu makroekonomicznym określa udział usług mieszkaniowych w spożyciu przez ludność dóbr i usług. Istotne jest przede wszystkim ustalenie pełnej wartości usług, a więc zarówno usług mieszkaniowych świadczonych w ramach działalności społecznie zorganizowanej, jak i umownej wartości usług w zasobach mieszkaniowych indywidualnych, wymagających oszacowania. Z kolei globalna wartość usług mieszkaniowych, którą należy obliczyć na podstawie nakładów na gospodarkę mieszkaniową wraz z równowartością pracy włożonej przez właścicieli domów, wymaga podziału. Trzeba wyodrębnić część usług opłacaną z dochodów osobistych ludności oraz część opłacaną z funduszy świadczeń społecznych, tj. z subwencji, jakie otrzymuje gospodarka mieszkaniowa i konsumenci usług mieszkaniowych ze środków publicznych². Ze względu na niedoszacowanie wartości usług mieszkaniowych w ujęciu statystyki GUS dla określenia tej wartości posłużono się opartym na zmianach wartości środków trwałych w gospodarce mieszkaniowej orientacyjnym szacunkiem. Można przyjąć, że udział usług mieszkaniowych w spożyciu wahał się od przeszło 7% w 1970 r. do ponad 6% w 1985 r., wykazując w okresie lat siedemdziesiątych wyraźny spadek spowodowany zapewne głównie wzrostem w tym czasie globalnej wartości spożycia.

W ujęciu mikroekonomicznym relację tę odzwierciedla udział wydatków na mieszkanie w budżetach rodzinnych. Były one szerzej

² M. Pohorille, *Spożycie zbiorowe...*, jw.

przedstawione w rozdziale XII. Na tym tle występuje interesujące zjawisko rozszerzania pojęcia wydatku na mieszkanie i włączanie do niego nowych elementów, takich jak wydatki na ogrzewanie, ciepłą wodę, windę itp., związanych z podnoszeniem standardu mieszkania i usług mieszkaniowych. Kolejnym zjawiskiem wymagającym odnotowania jest wzrost usług pozarynkowych związanych z mieszkaniem³. Są to elementy przekształceń zachodzących w modelu konsumpcji pod wpływem rosnącego znaczenia mieszkania jako bazy dla innych wydatków konsumpcyjnych oraz samych usług mieszkaniowych⁴.

Przytoczone w tym punkcie wielkości statystyczne należy traktować nader ostrożnie. Zawierają niewątpliwie wiele nieścisłości wynikających zarówno z charakteru danych, jak i z braków ujęć metodologicznych. Nawet w tej postaci wskazują na celowość szerszego stosowania ujęć wartościowych dla analiz strukturalnych powiązań gospodarki mieszkaniowej z gospodarką narodową oraz procesów jej przekształceń.

(...)

Problemy dalszego rozwoju gospodarki mieszkaniowej z Polsce – prawo do mieszkania i warunki jej realizacji

W zakończeniu rozdziału VIII, charakteryzującego problematykę mieszkaniową w naszym kraju, oraz w rozdziałach następnych, omawiających poszczególne elementy gospodarki mieszkaniowej, zawarte były oceny dotychczasowego rozwoju trudnej sytuacji i rozległych potrzeb mieszkaniowych w Polsce, niewystarczających efektów tej gospodarki oraz ograniczonej skuteczności stosowanych przez politykę mieszkaniową środków działania. Spróbujemy wyciągnąć wnioski z tych odcinkowych rozważań, ujmując je w świetle celów i zadań stojących przed polityką mieszkaniową oraz przygotowania gospodarki mieszkaniowej i gospodarki narodowej do ich realizowania w najbliższych 15-20 latach. Horyzont czasu przyjęty w tych końcowych rozważaniach sięga więc 2000 r. i początków następnego stulecia⁵. Najwłaściwszym punktem wyjścia przyszłych przekształceń i określe-

³ *Spoleczne aspekty rozwoju gospodarczego*, praca zbiorowa, Warszawa 1974.

⁴ Tamże, zob. również E. Wiszniewski, *Ekonomika konsumpcji*, Warszawa 1977 oraz H. Kulesza, *Czynsze a płace i dochody*. „Życie Gospodarcze” 1987, nr 26.

⁵ A. Andrzejewski, *Mieszkalnictwo w Polsce...*, jw.

nia ich kierunku wydaje się koncepcja systemu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, obejmującego preferencje indywidualne i społeczne, a zwłaszcza koncepcja tzw. **prawa do mieszkania**. Jego prekursorem był w latach międzywojennych T. Toeplitz⁶, a po raz pierwszy zostało ono sformułowane w akcie międzynarodowym w Deklaracji Praw Człowieka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1948 r.⁷ – jako jedno z głównych praw społecznych. Posługując się koncepcją prawa jako instrumentem polityki mieszkaniowej, należy na prawie do mieszkania oprzeć zasadę wyznaczania wzajemnego układu praw i obowiązków jednostki, społeczeństwa i państwa w zakresie zapewnienia podstawowych warunków mieszkaniowych. Prawo to nie powinno być jednak rozumiane i traktowane jako punkt wyjścia do jednostronnego wysuwania żądań w tej dziedzinie nie poparte odpowiednim wysiłkiem indywidualnym i społecznym. Z deklaracji przekształca się ono w swego rodzaju umowę społeczną.

W naszych warunkach oraz na tle wymagań współczesnej wiedzy, dotyczących potrzeb jednostki i rodziny, w pojęciu prawa do mieszkania powinny się znaleźć następujące elementy:

- 1) prawo rodziny i osoby samotnej do samodzielnego mieszkania bądź do wyboru innej formy zamieszkania, w tym również przybierającej na znaczeniu formy mieszkalnictwa specjalnego (dla osób starszych, samotnych, wymagającego specjalnych rozwiązań ze względu na stan zdrowia, trwałe kalectwo itp.),
- 2) prawo do niezbędnego, społecznie zaakceptowanego standardu mieszkania, zapewniającego zarówno odpowiedni poziom warunków higienicznych i funkcjonalnych w zakresie przestrzeni i jakości wyposażenia samego mieszkania, jak i właściwe warunki otoczenia,
- 3) prawo do poprawy tych podstawowych warunków w granicach społecznie uzasadnionych,
- 4) prawo do wyboru miejsca zamieszkania, optymalnej lokalizacji mieszkania,
- 5) prawo do wyboru czasu zamiany mieszkania.

Dwa pierwsze punkty określają niezbędny poziom warunków mieszkaniowych, którego osiągnięcie państwo i społeczeństwo powinno ułatwić wszystkim, tworząc ku temu odpowiednie warunki materialne

⁶ S. Tołwiński, *Wybór pism*, praca zbiorowa pod red. A. Andrzejewskiego i J. Tołwińskiej, Warszawa 1975, s. 20.

⁷ A. Andrzejewski, M. Lujanen, *Major Trends...*, jw.

i techniczne oraz pomagając pokonać ewentualne bariery ekonomiczne. Podkreślają one egalitarne elementy socjalistycznego sposobu życia.

Następne punkty otwierają rodzinie i osobom samotnym możliwość realizowania swych potrzeb i preferencji w granicach wynikających z danej sytuacji mieszkaniowej, indywidualnych aspiracji i możliwości ekonomicznych w zakresie, który nie będzie kolidował z zaspokojeniem podstawowych potrzeb innych rodzin⁸. Wymienionych treści prawa do mieszkania nie należy traktować w sposób sztywny. Zależą one od określonej sytuacji i perspektyw jej przeobrażeń, podobnie jak i wyobrażeń o potrzebach, które mają charakter dynamiczny.

Silne zaakcentowanie prawa wyboru jednostki wiąże się uznaniem roli preferencji indywidualnych i ma w istocie ogólniejsze znaczenie niż umożliwienie optymalnego w danych warunkach dostosowania mieszkania do potrzeb rodziny. Potwierdza ono podstawowe prawo człowieka do kształtowania swego bezpośredniego środowiska w sposób odpowiadający jego aspiracjom, broni mieszkania przed uniformizacją i przed pozbawieniem cech odpowiadających osobowości mieszkańców. Ze społecznego punktu widzenia prawo do mieszkania, do godziwych w nim warunków oraz możliwość ich poprawy w społecznie uzasadnionych granicach stanowi elementarną podstawę kształtowania stosunków międzyludzkich w socjalistycznym społeczeństwie.

Urzeczywistnienie prawa do mieszkania jest procesem długotrwałym. W obecnej sytuacji oznacza konieczność – jak już wielokrotnie podkreślano – zlikwidowania niedoboru mieszkań samodzielnych i substandardowych warunków mieszkaniowych w miastach i osiedlach oraz ogólną poprawę warunków mieszkaniowych na wsi, a także dążenie do zmniejszenia rozpiętości regionalnych w sytuacji mieszkaniowej i istniejących jeszcze dysproporcji społecznych. Oznacza również potrzebę wydatnego zmniejszenia różnic standardowych między zasobami wybudowanymi w okresach poprzednich a standardem uznanym za współczesny.

Realizacja przedstawionych poprzednio założeń prawa zależy również od rozwiązań systemowych wewnątrz gospodarki mieszkaniowej oraz jej powiązań z gospodarką narodową. Rozwiązania te powinny:

- gwarantować jednostce i rodzinie możliwość uczestniczenia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych na wszystkich szczeblach – na

⁸ A. Andrzejewski, *Potrzeby mieszkaniowe. Problemy i perspektywy*, jw.

szczeblu lokalnym poprzez samorząd terytorialny, a na szczeblu centrum poprzez tworzenie instytucjonalnych form oddziaływania na politykę mieszkaniową;

- rozwijać w systemie gospodarki mieszkaniowej mechanizmy sprzyjające gromadzeniu środków na jej rozwój i przywrócić w związku z tym większe znaczenie cenie mieszkania;
- stwarzać możliwości realizacji preferencji jednostkowych i grupowych przez zwiększenie własnego wkładu materialnego, a jednocześnie przez zróżnicowanie form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i zakresu pomocy państwa;
- zapewniać wewnętrzną spójność systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, bezkolizyjne przechodzenie zależnie od potrzeb i preferencji z jednej formy do drugiej;
- usprawnić drożność pomiędzy systemem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i całym systemem gospodarki mieszkaniowej a gospodarką narodową, a zwłaszcza przekazywanie impulsów dotyczących zapotrzebowania na mieszkania i kierunków efektywnego popytu; powinny one znajdować odbicie w alokacji środków produkcji i środków inwestycyjnych umożliwiających zmiany w strukturze konsumpcji społeczeństwa i realizacji jego preferencji w zakresie spożycia, a w związku z tym również w kierunkach i proporcjach inwestowania;
- zapewnić podobną drożność w układzie terytorialnym.

Przemiany w ogólnym systemie funkcjonowania gospodarki narodowej oraz własne doświadczenia gospodarki mieszkaniowej wskazują, iż cena mieszkania i usługi mieszkaniowej będzie zmierzać do poziomu ekonomicznie uzasadnionego. W związku z tym uwydatnią się socjalne aspekty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i konieczność zapewnienia mieszkań dla ludności znajdującej się w trudniejszych warunkach materialnych bądź z przyczyn strukturalnych, bądź przejściowych (przebieg cyklu życiowego i rodzinnego, zawarcie małżeństwa, liczba dzieci itp.). Stąd konieczne stanie się rozbudowanie odrębnego systemu pomocy socjalnej pozwalającego na ochronę interesów społecznych.

Specyfika gospodarki mieszkaniowej, dysproporcje występujące pomiędzy zasobami o różnych standardach budowlanych (w zależności od wieku, dotychczasowego stanu utrzymania), a także zróżnicowania przestrzenne wymagają również stałego dofinansowania gospodarki mieszkaniowej ze środków centralnie akumulowanych w całej gospodarce narodowej.

W związku z tym bardzo ważne jest właściwe określenie kosztu i ceny mieszkania. Woluntarystyczne decyzje w tych sprawach podejmowane w przeszłości oraz chaotyczny, podlegający presji grupowych i lokalnych interesów, rozwój kosztów i cen przed i po 1980 r. doprowadziły do całkowitego zagubienia ekonomicznych zależności, jakie istnieją pomiędzy poziomem płac i kosztów budowy oraz poziomem dochodów w budżetach rodzinnych a poziomem cen i opłat w sferze gospodarki mieszkaniowej. Odtworzenie tego typu naturalnych proporcji jest warunkiem centralnego sterowania i koordynowania rozwoju gospodarki mieszkaniowej, będącej w swym charakterze *par excellence* domeną gospodarki lokalnej, a wymagającej – ze względu na swe społeczne i ekonomiczne znaczenie – stałego oddziaływania centrum. Zastanawiając się nad przyszłością trzeba również uwzględnić rozległość problematyki mieszkaniowej, jej wielostronne powiązania polityczne, gospodarcze i przestrzenne. Proponowane rozwiązania nie mogą się ograniczać jedynie do społecznych i ekonomiczno-technicznych oraz budowlanych aspektów mieszkalnictwa. Powinny ujmować mieszkanie jako element infrastruktury osadniczej bezpośrednio związany z zagospodarowaniem terenów, infrastrukturą komunalną i usługową, kształtowaniem sieci osadniczej. Jednocześnie zaś niezbędne jest rozpatrywanie mieszkania jako czynnika rozwoju społeczno-ekonomicznego, demograficznego, a także warunkującego postęp cywilizacyjny i kulturowy.

Rozwój mieszkalnictwa wymaga wreszcie pokonania wielu barier ogólnoeconomicznych, organizacyjnych i techniczno-budowlanych oraz tkwiących w samej gospodarce mieszkaniowej.

Przezwyciężenie **barier ogólnoeconomicznych** zmusza do włączenia gospodarki mieszkaniowej w szerszym zakresie do reformy gospodarki narodowej, a zwłaszcza do stworzenia podstaw ekonomicznych w dziedzinie własnych dochodów oraz podwyżki cen mieszkań w relacji do zaistniałych zmian w strukturze kosztów i cen.

Pokonanie **barier organizacyjnych** i techniczno-budowlanych wymaga z jednej strony rozwiązań systemowych w zakresie samorządu terytorialnego, z drugiej zaś – reformy przemysłu i wykonawstwa budowlanego, dostosowania jego struktury do potrzeb zarówno budownictwa mieszkaniowego, jak i gospodarki remontowej.

* * *

Cele i zadania postawione w zakończeniu nie wydają się wygórowane. Tym bardziej, że sformułowano je nie tylko na tle sytuacji i możliwości rozwiniętych krajów zachodniej Europy, lecz również w świetle rozwoju budownictwa i poprawy trudnych warunków mieszkaniowych, która się dokonała w latach powojennych w takich krajach, jak Finlandia, Hiszpania oraz w większości krajów socjalistycznych. Realizacja podobnych celów pozwoliłaby w najbliższych 15-20 latach jedynie na pewną poprawę ilościową w tej dziedzinie i zahamowanie przedwczesnego niszczenia substancji mieszkaniowej, a przede wszystkim na zwiększenie dostępności mieszkania.

Jak wygląda realność stopniowego wykonania tego rodzaju celów i zadań, postawionych przed gospodarką i przed społeczeństwem w obecnej, niezwykle trudnej sytuacji? Można sądzić, że w okresie podstawowych przekształceń polityki społeczno-gospodarczej kraju i formułowanych przez nią celów oraz odrzucania i przewycięzania błędnych koncepcji, szansa wyprowadzenia mieszkalnictwa na drogę oczekiwanego rozwoju jest większa niż poprzednio. Konieczne jest jednak, aby polityka mieszkaniowa i mieszkanie stały się aktywnym elementem ogólnej polityki społeczno-gospodarczej, zmierzającej do przewycięzania tych sił i tendencji, które powodowały napięcia i kryzysy. Niezbędna jest także realizacja programu przebudowy struktur naszej gospodarki oraz zmiana hierarchii ważności celów i jakościowych kryteriów sposobu życia.

Stoimy przed koniecznością dokonania wyborów w tych istotnych dla rozwoju społecznego i gospodarczego sprawach.

Procesy urbanizacyjne przed 1980 r.

(Procesy urbanizacyjne w latach 80. i 90. Biuletyn KPZK PAN, z. 154,

Warszawa 1991)

Procesy urbanizacyjne w Polsce weszły w latach osiemdziesiątych w nową fazę. Pod wpływem kryzysu i regresu uległy zmianom społeczno-gospodarcze uwarunkowania urbanizacji kraju, jej natężenie i kierunki oraz funkcje. Zmieniły się również na początku lat osiemdziesiątych uwarunkowania demograficzne. Przejście do nowej fazy nie przerywa, ze względu na sekularne trendy procesów urbanizacyjnych oraz cykle demograficzne, ich związków z poprzednimi okresami.

Nie można ich rozpatrywać i rozumieć bez ciągłego odwoływania się do bliższej i dalszej przeszłości, nie tylko do doświadczeń lat siedemdziesiątych, lecz również dziesięcioleci przednich.

Ewolucja procesów urbanizacyjnych w latach 1950-1980 i zmiany ich dynamiki w latach siedemdziesiątych

Punktem wyjścia procesów urbanizacyjnych po zakończeniu ostatniej wojny stały się zmiany polityczne, nowe formy ustrojowe i nowe granice państwa polskiego, przesunięcia terytorium na zachód, objęcie i zagospodarowanie Ziemi Odzyskanych, znacznie bardziej zurbanizowanych niż ziemie wschodnie, które weszły w skład ZSRR. Następnie po zakończeniu wstępnej fazy odbudowy podjęta została w 1950 r. forsowna industrializacja kraju, której towarzyszyły procesy urbanizacji. U źródeł polityki uprzemysłowienia, trzeba to przypomnieć społecznie aprobowanej, znajdowały się nie tylko ideologiczne koncepcje socjalistycznej industrializacji, lecz także międzywojenne doświadczenia Polski, nierozwiniętego kraju rolniczo-przemysłowego, o bardzo wysokim przyroście naturalnym i o przeludnionej wsi oraz żywe tradycje programów uprzemysłowienia, które były synonimem postępu cywilizacyjnego i materialnego. Czynnikiem dodatkowo uzasadniającym i sprzyjającym tym koncepcjom był układ stosunków demograficznych, a mianowicie szczególnie wysoka po wojnie stopa urodzeń oraz wzrost faktycznej i potencjalnej mobilności ludności na skutek zniszczeń wojennych i zmiany granic.

Industrializacja spełniała rolę głównego motoru procesów urbanizacyjnych. Należy jednak pamiętać również o bardzo istotnym w tym względzie znaczeniu polityki odbudowy miast, zwłaszcza wielkich ośrodków z Warszawą, Wrocławiem, Gdańskiem i Szczecinem na czele. Procesy odbudowy rozpoczęte bezpośrednio po wojnie, kontynuowane w latach pięćdziesiątych i jeszcze na początku lat sześćdziesiątych, pobudzały nie tylko rozwój funkcji gospodarczych, lecz w jeszcze większym stopniu funkcji usługowych, administracyjnych, kulturowych i naukowych, jakie te wielkie miasta pełniły w skali krajowej i ponadregionalnej w nowym powojennym układzie przestrzennym. Dotyczyło to również w odpowiedniej skali wielu średnich i mniejszych ośrodków.

Patrząc na postępy urbanizacji z punktu widzenia celów ekspertryzy ograniczymy się w tym punkcie do najbardziej ogólnych aspektów procesów urbanizacyjnych: demograficznych, infrastrukturalnych,

a także kulturowych, wiążących się z postawami i aspiracjami ludności i z zachodzącymi w nich zmianami.

Lata 1950-1980 przyniosły w sumie blisko 2,4-krotny wzrost ludności miejskiej z 8,9 do 21,0 mln. Z liczącego ponad 12 mln przyrostu ludności miejskiej przeszło połowa – ok. 6,8 mln, tj. 57% pochodziło ze wsi, w tym przeszło 2/3 stanowiła nadwyżka wędrowek pomiędzy wsią i miastami, a blisko 1/3 mieszkańcy obszarów wiejskich, które uzyskały status miejski. Również wysoki przyrost naturalny ludności miejskiej, ogółem ok. 5,2 mln osób, zawdzięczały miasta w znacznym stopniu ludności, która przywędrowała ze wsi przynosząc ze sobą specyficzne dla polskiej wsi postawy prokreacyjne. Nawet gdyby wyeliminować ludność, która nie zmieniając miejsca zamieszkania znalazła się w miastach w wyniku zmian administracyjnych potwierdzających procesy urbanizacyjne zachodzące na obszarach wiejskich, pozostały, tzw. rzeczywisty przyrost ludności miejskiej był bardzo wysoki. Wynosił on ok. 9 mln osób i był równy liczbie ludności miast w okresie wyjściowym w 1950 r.

Łącznie w okresie trzech dziesiętków lat przyrost ludności miejskiej postępował trzykrotnie szybciej niż ogólny, wysoki przyrost ludności w kraju, a jej udział od początku 1950 do końca 1980 r. podniósł się z 36 do 59%.

Rozwój miast i przyrost ludności miejskiej przebiegał nierównomiernie, ze zmiennym nasileniem. W pierwszym dziesięcioleciu obejmującym lata 1951-1980 o 2,4 i blisko o 4 mln, tj. o jedną szóstą i o jedną czwartą w stosunku do stanu ludności miejskiej na początku każdego okresu.

Jeśli wyłączyć ze względu na odmienny charakter i odmienne bezpośrednie oddziaływanie na procesy urbanizacyjne – przyrost ludności spowodowany zmianami administracyjnymi, wahania te optycznie nieco się zmniejszą, pozostaną jednak znaczne:

	Przyrost ludności miejskiej ogółem	
	w mln	w % stanu z początku okresu
1951–1960	5,15	55,8
1961–1970	2,7	18,7
1971–1980	3,9	23,3
	bez przyrostu z tytułu zmian administracyjnych	
1950–1960	3,6	39,1
1961–1970	2,6	18,1
1971–1980	3,5	20,5

O tak znacznych zmianach wielkości i tempa przyrostu ludności miejskiej w kolejnych okresach decydowały głównie założenia strategii rozwoju i woluntarystyczna polityka ekonomiczna i inwestycyjna, a przede wszystkim kolejne przyspieszenia rozwoju gospodarczego w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych i siedemdziesiątych. Pobudzały one bezpośrednio migracje i rozwój miast. W dłuższym czasie nadmiernie obciążając gospodarkę narodową i kierując jej rozwój w niewłaściwym kierunku, programy te prowadziły do załamania równowagi i do narastania strukturalnych dysproporcji.

Drugim czynnikiem był specyficzny, w odróżnieniu od poprzedniego w wysokim stopniu autonomiczny, układ stosunków demograficznych. Na ten układ składały się przeludnienie rolnicze występujące po wojnie na znacznej części obszarów wiejskich oraz konsekwencje powojennego, trwającego od 1946 r. do końca lat pięćdziesiątych wyżu demograficznego, sprzyjającego migracji. O skali problemów z tym związanych mówi liczebność generacji wyżowej. Według danych Instytutu Gospodarstwa Społecznego w roku 1960 generacja ta obejmowała nieco ponad 9,9 mln osób. Dzieci urodzone w latach 1946-1960 na wsi stanowiły ok. 61%.

Na przejściowe osłabienie tempa rozwoju miast i tendencji migracyjnych w latach sześćdziesiątych miały wpływ niższa dynamika gospodarcza, niżowy układ demograficzny, a także polityka ograniczania wzrostu ludności w dużych ośrodkach miejskich, podjęta w końcu lat pięćdziesiątych przez Władysława Gomułkę.

W latach siedemdziesiątych wystąpiła ponownie kumulacja procesów społeczno-gospodarczych i demograficznych, wzmagających procesy urbanizacyjne, która była konsekwencją równoczesnego oddziaływania kilku poprzednio już wymienionych czynników:

- podjęcia na początku lat siedemdziesiątych przez ekipę Gierka działań zmierzających do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju poprzez nowy etap forsownej industrializacji, tym razem opartej w znacznym stopniu na kredytach zagranicznych,
- masowego wejścia w okres podejmowania pracy zawodowej i zakładania rodzin przez wielomilionowe pokolenie powojennego wyżu demograficznego, wydatnego zwiększenia przyrostu naturalnego,
- dużej potencjalnej mobilności pokolenia wyżowego skoncentrowanego ze względu na miejsce urodzenia na obszarach wsi i małych miast, a w układzie regionalnym na ziemiach zachodnich i południo-

wych, a więc na obszarach o wysokiej stopie urodzeń, lecz mniejszych perspektywach uzyskania pracy i mieszkania.

Zmianę dynamiki procesów demograficznych i urbanizacyjnych w latach 1971-1980 w stosunku do poprzedniego dziesięciolecia charakteryzują następujące liczby:

	1961–1970	1971–1980	zmiana w %
	w mln osób		
Przyrost ludności ogółem			
w kraju	2,9	3,1	+7,5
w miastach	2,7	3,9	+45,0
w tym przyrost naturalny	1,3	1,7	+33,0
saldo migracji do miast	1,2	2,0	+66,9
na wsi	0,2	–0,8	x

W rezultacie lata siedemdziesiąte przyniosły znaczne zwiększenie przyrostu ludności w miastach – o blisko połowę w porównaniu z latami sześćdziesiątymi. Złożyło się na to zwiększenie przyrostu naturalnego, a w jeszcze większym stopniu dopływu ludności ze wsi do miast. Saldo migracji wewnętrznych ze wsi do miast powiększyło się w tych samych dwóch okresach o przeszło 66%. Przyrost ludności miejskiej był w latach 1971-1980 o ponad 0,8 mln osób większy niż ogólny przyrost ludności kraju i spowodował tego samego rzędu zmniejszenie ludności na wsi.

Cechy szczególne przekształceń, rozwój luki infrastrukturalnej i remontowej w latach siedemdziesiątych

Procesy urbanizacji cechowała jednostronność. W porównaniu z szybkim postępem urbanizacji demograficznej, występowało opóźnienie rozwoju materialnych elementów infrastruktury osadniczej: mieszkalnictwa, infrastruktury komunalnej oraz infrastruktury społecznej. Jej niedostatek był trwałą cechą polskiej urbanizacji naszych miast i osiedli. Opóźnienia te i dysproporcje występowały również w stosunku do rozwoju zapotrzebowania gospodarki narodowej, której infrastruktura osadnicza służy w nie mniejszym stopniu niż układom osadniczym i ich mieszkańcom.

Procesy industrializacji i urbanizacji były w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych finansowane niemal wyłącznie na szczeblu central-

nym ze środków pochodzących z akumulacji wewnętrznej. Środki te były ograniczone, a przy wysokiej stopie akumulacji kolejne próby jej powiększenia prowadziły do sprzeczności społecznych. Tym istotniejsze znaczenie miały proporcje podziału środków inwestycyjnych. Polityka inwestycyjna przyznawała z reguły priorytet inwestycjom o produkcyjnym, głównie przemysłowym charakterze. W rezultacie w latach przyspieszeń rozwoju gospodarczego wzrost ekspansji inwestycyjnej i rozbudowa przemysłu powodowały wzmożenie migracji ze wsi do miast oraz nacisk potrzeb w dziedzinie infrastruktury. Natomiast udział nakładów na inwestycje w sferze osadnictwa zmniejszał się.

Narastające dysproporcje infrastrukturalne w okresie szybkiego wzrostu ludności miast nie były od razu dostrzegane m.in. ze względu na możliwość wykorzystania rezerw infrastrukturalnych, istniejących głównie w miastach i osiedlach Ziemi Odzyskanych, a także ze względu na efektywność procesów odbudowy. Sytuacja w tym względzie zaczęła się zmieniać w latach sześćdziesiątych, gdy rezerwy tego rodzaju uległy wyczerpaniu, a w sferze urządzeń komunalnych zaczęto natrafiać i przekraczać graniczne progi wydolności powstałych w latach międzywojennych lub jeszcze przed I wojną światową urządzeń infrastruktury komunalnej. Wystąpiły też skutki niedostatecznej troski o bieżące utrzymanie całej niemal infrastruktury osadniczej. Były one charakterystyczne dla całego okresu po ostatniej wojnie, w którym dominował od 1980 r. programowy prymat inwestycji w stosunku do nakładów na utrzymanie i remonty. Stan taki sięgał jednak znacznie odleglejszych czasów, był widoczny w latach międzywojennych. Oznaki przyspieszonej dekapitalizacji stawały się coraz bardziej widoczne nie tylko w zabudowie mieszkaniowej miast i osiedli, lecz również w komunalnych urządzeniach miejskich oraz w obiektach infrastruktury społecznej, szczególnie w dziedzinie szkolnictwa i służby zdrowia.

Lata siedemdziesiąte zapowiadały zmiany w dotychczasowej strategii inwestycyjnej, potwierdzenie społecznego i gospodarczego znaczenia budownictwa mieszkalnego i komunalnego, a także uznania potrzeb rozwoju urządzeń infrastruktury społecznej. Wyrazem tego było przyjęcie przez Sejm w 1972 r. uchwały o programie poprawy warunków mieszkaniowych do 1990 r., wysunięcie szerszego programowego, skompromitowanego potem, hasła budowy tzw. drugiej Polski, oraz pewne zwiększenie inwestycji w sferze osadniczej. Jednakże już lata następne wykazały, że podejście do problemów rozwoju, do

proporcji inwestycyjnych w interesującej ekspertyzę sferze nie uległo zmianom, że nadal obowiązywało bezwzględne pierwszeństwo sfery produkcyjnej. W okresie silnej ekspansji inwestycyjnej w latach 1971-1975, kiedy nakłady na inwestycje uległy niemal podwojeniu w stosunku do pięciolecia 1966-1970, udział inwestycji produkcyjnych wzrósł z 74,2 do 76,9%, w tym przemysłu z 38,4 do 43,8%, natomiast nakładów na infrastrukturę osadniczą obniżył się z 24,8 do 22,2%. Udział objętych tą pozycją inwestycji mieszkaniowych spadł w okresie pierwszego pięciolecia realizacji programu mieszkaniowego z 17,6% ogółu nakładów inwestycyjnych w 1971 r. do 13,5% w 1975 r.

Natomiast potrzeby wynikające z sytuacji demograficznej oraz przemian społecznych i gospodarczych wzrastały. Dodatkowym czynnikiem, który wpłynął na procesy urbanizacyjne w krótkim okresie wzmagając zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne, były zmiany układu administracyjnego kraju, przeprowadzone w 1974 r. Nowy podział wojewódzki i przeszło dwukrotne zwiększenie liczby województw oraz kreowanie 31 nowych miast wojewódzkich stanowiło silny bodziec do ich rozwoju i przetasowania środków inwestycyjnych. Druga połowa lat siedemdziesiątych stała już pod znakiem nadchodzącego wielostronnego społeczno-politycznego i gospodarczego kryzysu. Nastąpiło ograniczenie nakładów remontowych, a następnie inwestycyjnych w sferze osadnictwa. W tych latach w coraz bardziej widoczny sposób zaczęły dawać znać o sobie skutki długotrwałych dysproporcji występujących w procesach urbanizacyjnych pomiędzy rozwojem ludności miejskiej a rozwojem bazy materialnej dla tych procesów – infrastruktury osadniczej. Zaczęła się powiększać luka infrastrukturalna i luka remontowa, obniżać poziom eksploatacji miast i osiedli, pogarszać warunki bytowania. Z punktu widzenia ogólnych procesów rozwoju społeczno-gospodarczego dysproporcje te miały szerszy wymiar. Ujawniła się i zaczęła rozszerzać luka pomiędzy stanem aparatu wytwórczego a infrastrukturą osadniczą jako całością, zaczęło to zagrażać podstawowym procesom rozwoju kraju.

Równocześnie rosły wymagania i aspiracje ludności napływającej do miast i ludności podlegającej procesom urbanizacji. Początkowo przejście ze wsi do miast i związana z tym zmiana standardów osiedleńczych, składających się na warunki zamieszkiwania, zaspokajały potrzeby i aspiracje migrantów. Przewrót w tym względzie nastąpił w latach siedemdziesiątych, gdy zaczęło wchodzić w życie społeczne

i zawodowe pokolenie urodzone i wychowane w Polsce Ludowej. Jego postawy stanowiły nowy, niedoceniany jeszcze wówczas czynnik przekształcający rzeczywistość społeczną w naszych miastach i osiedlach.

**Zmiany uwarunkowań urbanizacji i czynników
oddziałujących na jej przebieg w latach osiemdziesiątych**
(Procesy urbanizacyjne w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.
Biuletyn KPZK PAN, z. 154, Warszawa 1991)

Przez cały okres powojenny pojęcie urbanizacji wiązało się z postęпами industrializacji i z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju. Praca w mieście i życie w warunkach miejskich, mimo wielu trudności i niedogodności, otwierały perspektywę poprawy bytu, lepszych warunków mieszkaniowych, awansu materialnego i kulturowego. Kryzys społeczno-gospodarczy lat osiemdziesiątych, jego strukturalny i systemowy charakter, podważył te aksjomaty. Uległy zachwianiu i rozkojarzeniu formy życia społecznego i politycznego. Ich wyrazem było wprowadzenie w 1981 r. stanu wojennego. Już wcześniej nastąpiło załamanie dotychczasowej linii rozwoju gospodarki narodowej, spadek aktywności gospodarczej i dochodu narodowego, a równocześnie dały znać o sobie nieskuteczność systemu i polityki gospodarczej w walce z nierównowagą i inflacją, spadek stopy życiowej ludności.

Nastąpiła zmiana uwarunkowań społeczno-gospodarczych, w których przebiegały procesy urbanizacyjne oraz zmiana czynników instytucjonalnych oddziałujących na ich przebieg. Centrum utraciło praktycznie możliwość sterowania nimi. Zmieniły się również niektóre inne uwarunkowania, a przede wszystkim mające w znacznym stopniu niezależny charakter przekształcenia demograficzne oraz uwarunkowania socjologiczne związane z postawami ludności.

Kryzys gospodarczy miał dwa aspekty. Systemowy, którego wyrazem była niska efektywność funkcjonowania jednostek gospodarczych i funkcjonowania gospodarki jako całości, oraz aspekt programowy dotyczący strategicznych i operacyjnych celów rozwoju społecznego i gospodarczego, konieczności ich reorientacji oraz restrukturalizacji gospodarki. Z punktu widzenia urbanizacji, ten drugi aspekt był bardziej widoczny i wysuwał się na czoło. Należy jednak doceniać także aspekty systemowe.

Zjawiska kryzysu koncentrowały się w miastach. Tu były najbardziej dotkliwe konsekwencje inflacji i załamania się równowagi rynkowej, trudności zaopatrzenia, pogorszenia warunków komunalnych, pogłębienie się niedoboru mieszkań, dekapitalizacji materialnej substancji miast itd. Toteż miasta utraciły znaczną część swojej siły przyciągania, zwłaszcza w początkowym okresie kryzysu. W tym czasie sytuacja ludności zamieszkałej na wsi uległa relatywnej poprawie, jednakże polityka w tej dziedzinie nie była w latach następnych konsekwentnie realizowana.

Podobne niezdecydowanie w zakresie koncepcji i realizacji cechowało również inne działania polityki gospodarczej oraz wprowadzenie w życie założeń reformy funkcjonowania gospodarki narodowej. Biorąc pod uwagę tematykę i zakres ekspertyzy można przykładowo wskazać niektóre kwestie istotne ze względu na obecny stan i przyszłość urbanizacji:

- mało skuteczne w latach osiemdziesiątych próby zmiany strategii gospodarczej, zmierzające do przełamania tradycyjnych form industrializacji i tradycyjnych nadmiernych proporcji na rzecz przemysłów wydobywczych i przemysłu ciężkiego,
- nieopanowanie sytuacji na rynku inwestycyjno-budowlanym, na którym utrzymuje się głęboka nierównowaga, nadwyżka popytu inwestycyjnego nad możliwościami wykonawczymi i materiałowymi; nieudane próby ograniczenia inwestycji i zmiany ich struktury,
- spadek i ograniczenie możliwości rozbudowy oraz utrzymania infrastruktury osadniczej z mieszkalnictwem na czele,
- zbyt powolne procesy decentralizacji oraz przeniesienia niektórych atrybutów władzy na szczebel regionalny i lokalny oraz stopniowy powrót do koncepcji i praktyki samorządu terytorialnego, jednak bez wyraźnego sprecyzowania jego funkcji i uprawnień, a także bez zapewnienia wystarczających podstaw finansowych.

Lata osiemdziesiąte, w których nastąpiły głębokie zmiany ekonomicznych uwarunkowań procesów urbanizacji w Polsce, nie przyniosły więc widocznych efektów reform i restrukturalizacji gospodarki, ani przezwyciężenia kryzysu gospodarczego. Nie wchodząc w przyczyny takiego obrotu spraw, trzeba stwierdzić, że przedłużanie się podobnej nieokreślonej sytuacji, brak jasno zarysowanych perspektyw wyjścia z niej, stał się samoistnym czynnikiem oddziałującym na procesy społeczno-gospodarcze, w tym także na procesy urbanizacyjne. Sytuacja ta musiała również prowadzić do coraz silniejszego akcentowania

konieczności przeprowadzenia systemowych zmian politycznych do zrealizowania reform gospodarczych.

Jak już wspomniano, w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych wystąpiły również daleko idące zmiany uwarunkowań demograficznych. W 1980 r. ostatni z licznych roczników powojennego wyżu demograficznego (dzieci urodzonych w 1960 r.) ukończył rok dwudziesty, a więc wszedł w wiek podejmowania pracy zawodowej, gotowości migracyjnej i zakładania rodzin. Po nim zaczęły dorastać roczniki coraz mniej liczne. Zmniejszył się przyrost ludności w wieku produkcyjnym. Spadać zaczęła liczba zawieranych małżeństw, a od połowy lat osiemdziesiątych zaczął występować spadek urodzeń oraz przyrostu naturalnego, szczególnie widoczny w miastach. Niezależnie od powyższych zmian o cyklicznym, specyficznym dla naszego kraju i jego wojennej historii charakterze, zaczęły występować w Polsce przejawy głębszych zmian, a mianowicie transformacji demograficznej i zmian struktur wiekowych, a przede wszystkim procesu starzenia się ludności. Ograniczały one przyrost i mobilność ludności.

Ostatnia zmiana, którą należy odnotować, wiąże się ze zmianą postaw społecznych. Wystąpiło zmęczenie i frustracje społeczne wynikające z długotrwałości kryzysu. Równocześnie wzrosły mimo kryzysu aspiracje całego społeczeństwa, a przede wszystkim pokolenia młodszego urodzonego w Polsce Ludowej. Znacznie lepiej wykształcone, akceptujące wpojona przez wychowanie postawę roszczeniową, korzystające z rosnącego otwarcia na zachód, pokolenie to zaczęło przejmować wzorce konsumpcyjne krajów bardziej rozwiniętych i o znacznie wyższej stopie życiowej.

Przytoczone zmiany uwarunkowań i postaw oraz czynników promigracyjnych i prourbanizacyjnych, jak i czynników hamujących te procesy miały różnorodny charakter. Występowały i występują ze zmiennym nasileniem w czasie. W jakim stopniu oddziaływały na kierunki i przebieg migracji, w jakim stopniu miały doraźny, a w jakim bardziej trwały charakter?

Oslabienie dynamiki rozwoju ludności miejskiej w latach osiemdziesiątych

Zmiany sytuacji gospodarczej oraz zmiany społeczno-demograficzne przyniosły osłabienie przyrostu ludności miejskiej. W pięcioleciu

1981-1985 liczba mieszkańców miast wzrosła z 21,0 do 22,5 mln, tj. o 1,5 mln w porównaniu z 2,0 mln w pięcioleciu 1976-1980. W następnych latach 1986 i 1987 przyrost uległ dalszemu obniżeniu i wyniósł według danych sprawozdawczości GUS w sumie 0,5 mln. W całym siedmioleciu 1981-1987 rozmiary przyrostu były niewiele wyższe niż w ciągu pięciu lat 1976-1980. Stan ludności w miastach wynosił w końcu roku 1987 – 23,0 mln osób. Złożyło się na to kilka przyczyn, które omówimy w kolejności, w jakiej zaczęły one oddziaływać.

Spadek przyrostu ludności w miastach rozpoczął się już w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, kiedy wystąpiło osłabienie wewnętrznych ruchów migracyjnych w kraju i zmiany ich kierunków. Wysokie dodatnie saldo migracji ze wsi do miast, które osiągnęło swe maksimum w połowie lat siedemdziesiątych, zaczęło się obniżać po 1976 r. Początkowo decydował o tym wzrost odpływu, którego wysoki poziom utrzymywał się przez wiele lat następnych. Od 1979 r. zaczął zdecydowanie zmniejszać się napływ ludności ze wsi do miast. W wyniku tych zmian dodatnie saldo migracji ludności do miast obniżyło się w 1980 r. w stosunku do roku 1975 z 251 do 192 tys., a więc o ok. 23%.

Otwarty kryzys w latach osiemdziesiątych przyniósł dalszy spadek ogólnego natężenia wędrówek wewnętrznych oraz spadek nadwyżki dopływu ludności ze wsi do miast. Saldo to obniżyło się w 1985 r. do niepełna 117 tys. osób, a więc o dalsze 39% w stosunku do roku 1980. Było ono przeszło dwukrotnie niższe w porównaniu ze swym maksimum osiągniętym jak już wspomniano w połowie lat siedemdziesiątych. Dopiero lata następne – 1986 i 1987 przyniosły zmianę dziesięcioletniej tendencji i powiększenie salda na korzyść miasta o 10-12%. Zmiana ta spowodowana była nie tyle wzrostem przepływu ludności ze wsi do miast, co dalszym ograniczeniem odpływu ludności z miast na wieś.

Inaczej formułując: bariery materialno-bytowe, zwłaszcza brak perspektyw uzyskania mieszkania, nadal hamowały potencjalne tendencje migracyjne występujące na wsi. W rezultacie, w okresie kryzysowego pięciolecia 1981-1985 nadwyżka migracji wieś-miasto przyniosła wzrost ludności miejskiej o ok. 686 tys., a łącznie z latami 1986 i 1987 o 948 tys. osób. Były to nadal liczby wysokie, jednakże znacznie niższe niż w pięcioleciu 1976-1980, w którym przyrost migracyjny przyniósł miastom blisko 1,1 mln nowych mieszkańców (1067 tys.).

Szczególnie wyraźne powiązanie pomiędzy sytuacją społeczno-gospodarczą i polityczną a obniżeniem się przepływu ludności ze wsi

do miast nastąpiło w pierwszych latach otwartego kryzysu, tj. w latach 1981-1983. W latach 1984 i 1985 saldo migracji uległo stabilizacji, a powiązania te zaczęły słabnąć. W dwóch latach ostatnich objętych analizą statystyczną – w 1986 r. i 1987 r. tendencja uległa odwróceniu.

Narastające trudności gospodarcze i zmniejszająca się na skutek dynamiki rozwoju siła przyciągania miast nie objaśnia jednak wystarczająco skali powyższych zjawisk i ich falowania. W grę wchodzi zapewne jeszcze inne przyczyny, a mianowicie wahania sytuacji gospodarczej występujące na wsi oraz podobne wahania niekorzystnych relacji pomiędzy stopą życia na wsi i w przeżywających regres miastach. Brak szczegółowych badań nie pozwala na rozwinięcie tej hipotezy, w której jeszcze raz należy pokreślić istotną rolę zmiany relacji warunków bytowych pomiędzy wsią a miastami.

Oprócz ogólnego pogorszenia sytuacji gospodarczej kraju i jej oddziaływania na warunki wiejskie, na osłabienie migracji oddziaływać zaczęły od początku lat osiemdziesiątych przemiany zachodzące w sytuacji demograficznej, związane z regresywną fazą cyklu demograficznego. Po przejściu fali powojennego wyżu demograficznego obejmującej kilkanaście roczników, ok. 1980 r. zaczęły wchodzić w wiek podejmowania decyzji o wyborze i zakładaniu rodziny mniej liczne roczniki pokolenia młodzieży urodzonej po roku 1960.

Było to swego rodzaju echo demograficzne niżu urodzeń w latach wojny. Mniejsza liczebność tych roczników, z których rekrutuje się zazwyczaj znaczna część osób migrujących, ograniczała przepływ do miast. Można też przypuszczać, iż ogólne osłabienie bodźców migracyjnych do miast miało dla tej grupy bardziej istotne znaczenie. Toteż biorąc pod uwagę te wszystkie okoliczności należy uznać, że rozmiary migracji do miast pozostały relatywnie wysokie, a wysiłek wsi oddającej do miast całą nadwyżkę przyrostu swej ludności był bardzo duży.

Z dwóch podstawowych czynników decydujących o rozwoju ludności miejskiej, w latach siedemdziesiątych większe znaczenie miały migracje wewnętrzne. Zamknęły się one saldem 2,0 mln na korzyść miast. Przyrost naturalny dał miastom 1,7 mln osób. W latach osiemdziesiątych przebiegał w sposób niejednolity. Początkowo wykazywał wzrost, od 1984 r. wystąpiła natomiast zdecydowana tendencja spadkowa. Nadwyżka urodzeń nad zgonami powiększyła się w miastach ze 190 tys. w 1980 r. do 208 tys. w 1983 r., by obniżyć się bardzo szybko do niespełna 112 tys. w 1987 r. Odpowiednio, stopa przyrostu naturalnego

podniosła się w pierwszym okresie z 9,2 do 9,7%, by spaść w następnym do 4,9%, a więc do poziomu niemal dwukrotnie niższego. Wysoki początkowo przyrost naturalny spowodowany utrzymaniem, a nawet pewnym wzrostem stopy urodzeń był swego rodzaju zaskoczeniem.

W końcu lat siedemdziesiątych nastąpiła zmiana fazy cyklu demograficznego. Po wejściu w najbardziej aktywny wiek podejmowania pracy zawodowej, a następnie zakładania rodzin całego pokolenia powojennego wyżu demograficznego, zaczęły przechodzić próg lat dwudziestu mniej liczne roczniki urodzone w dekadzie lat sześćdziesiątych. Można było oczekiwać szybkiego obniżenia się liczby i stopy zawieranych związków małżeńskich oraz stopy urodzeń. W tym samym kierunku, należało się spodziewać, że będzie oddziaływać gwałtowne pogorszenie warunków życia, które nastąpiło pod wpływem kryzysu. Tylko w części, ze względu na swój ograniczony zasięg mogły przeciwdziałać temu posunięcia polityki społecznej i wprowadzenie dalszych płatnych urlopów macierzyńskich dla matek z rodzin o niższych dochodach. Toteż sprawa przedłużenia się wyżu urodzeń pozostała niewyjaśniona. Podobnie brak jeszcze podstaw do wyjaśnienia, w jakim stopniu szybki w latach następnych spadek stopy urodzeń i w konsekwencji przyrostu naturalnego spowodowany został przez wspomniane przejście do regresywnej fazy cyklu demograficznego, w jakim przez ogólną transformację demograficzną, a w jakim stopniu czynnikiem przyspieszającym ten proces stał się kryzys społeczno-gospodarczy. Odpowiedź na te pytania powinni dać demografowie i socjologowie. Fakt, że wspomniane tendencje spadkowe wystąpiły na wsi w znacznie łagodniejszej formie, wskazuje, iż wymienione czynniki kumulujące się w miastach mogą mieć silniejszy wpływ na postawy demograficzne młodszych grup ludności miejskiej niż na wsi.

W sumie przyrost naturalny w miastach w latach 1981-1985 wynosił 950 tys. osób, a więc tyle samo, ile w latach 1976-1980 przy nieco niższej stopie tego przyrostu.

Trzecim z kolei czynnikiem zmian stanu ludności miejskiej były wędrówki zewnętrzne o zdecydowanie ujemnym saldzie dla kraju i dla miast. Miały one poprzednio niezbyt istotne znaczenie. Nawet w latach siedemdziesiątych w okresie tzw. łączenia rodzin i wzmożonej emigracji, ubytki z tego tytułu wynosiły niespełna 4% ogólnego przyrostu ludności miejskiej, ok. 7% dodatniego salda wędrówek wewnętrznych do miast. W latach 1981-1985 wyjazdy na stałe za granicę wzrosły według oficjal-

nej sprawozdawczości o 92 tys., a ich udział wskutek ogólnego ograniczenia przyrostu ludności miejskiej dodatkowo się podwyższył. Ubytki z tego tytułu wynosiły w latach 1986-1987 już 10,8% ogólnego przyrostu ludności miejskiej, a 20,8% przyrostu z migracji wewnętrznych. Proces ubytków ludności z tego tytułu zaostrzył się gwałtownie, gdyż oprócz rejestrowanych oficjalnych wyjazdów emigracyjnych na stałe część osób wyjeżdżających w celach turystycznych i rodzinnych nie wracała do kraju. Według oficjalnych szacunków liczba osób, które pozostały w ten sposób za granicą, wynosiła w ostatnich kilku latach ok. 300 tys. Należy sądzić, iż podobnie jak w przypadku emigracji oficjalnej wyjeżdżający nieoficjalnie byli w 80-90% mieszkańcami miast i w przeszło połowie ludźmi młodymi w wieku 20-39 lat.

Ostatnim czynnikiem przemian w stanie ludności miejskiej były zmiany administracyjne, z reguły o jednokierunkowym charakterze, powiększające liczbę i obszar miast oraz ich ludność. W latach 1980-1987 uzyskało lub odzyskało prawa miejskie 14 jednostek osadniczych, a łączny przyrost ludności miejskiej z tytułu zmian administracyjnych wynosił 104 tys., z czego niespełna połowa (48 tys.) przypadała na lata 1981-1985. Tempo zmian w porównaniu z latami siedemdziesiątymi, kiedy zmiany administracyjne przyniosły wzrost ludności miejskiej o blisko 0,4 mln, znacznie osłabło. Zmienił się również ich charakter. Były to drobne zmiany wynikające z inicjatyw i potrzeb lokalnych społeczności.

Sygnalizowany na wstępie punktu b znaczny spadek przyrostu ludności miejskiej w kryzysowych latach osiemdziesiątych narastał stopniowo. Początkowo decydował o nim spadek migracji i dodatniego salda dopływu ludności ze wsi, a od 1984 r. bardzo szybko postępujący spadek przyrostu naturalnego. Dodatkowym, coraz istotniejszym czynnikiem osłabiającym rozwój stawał się odpływ za granicę. Te elementy wyznaczały rzeczywisty przyrost ludności. Mniejsze znaczenie miały zmiany administracyjne oznaczające jedynie zmiany w przestrzennej ewidencji. W rezultacie roczny przyrost rzeczywisty ludności miejskiej określający dodatkowy wzrost zapotrzebowania na nowe inwestycje i urządzenia infrastruktury osadniczej obniżył się pomiędzy 1980 a 1987 rokiem z 369 do 214 tys. mieszkańców, a więc o 42%, zaś w przeliczeniu na 1000 mieszkańców z 18,4 do 10,7%. W roku 1978 wynosił ok. 20%. Oznaczało to m.in. zmniejszenie nacisku na budownictwo, teoretyczne zresztą wobec skali niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i infrastrukturalnych. Było jednak obosieczne, gdyż spadek migracji wewnętrz-

nych i wzrost zagranicznych prowadziły do ograniczenia przyrostu aktywnej zawodowo ludności w młodym i średnim wieku w okresie, gdy przyrost ten był jak na nasze warunki stosunkowo niski.

Wstępne wyniki Spisu Powszechnego z grudnia 1988 r., ogłoszone na początku roku następnego, nie tylko potwierdziły naszkicowane poprzednio tendencje spadkowe przyrostu ludności miejskiej i ludności ogółem w Polsce, lecz wykazały, iż dane pochodzące ze sprawozdawczości były przeszacowane. Dopiero w czasie spisu liczba ludności w Polsce zbliżyła się do 37,8 mln, a więc do stanu szacowanego przez GUS na koniec 1987 r., tj. o rok później. Przeszacowany został również stan ludności miejskiej i odpowiednio nie doszacowany spadek ludności na wsi:

Ludność w tys.	Miasta	Wieś	Ogółem
1980 12 31	20 979	14 756	35 735
1987 12 31	22 993	14 771	37 764
1988 12 06	23 115	14 654	37 769

Główną przyczyną powyższych rozbieżności jest według GUS wspomniane już niedoszacowanie liczby osób, które wyjechały i pozostały za granicą.

Przyrost ludności miejskiej w ośmioleciu 1980-1988 był o 31% niższy niż w podobnym okresie sprzed lat dziesięciu:

Przyrost ludności w tys.	Miasta	Wieś	Ogółem
1970-1978	+3086	-678	+2419
1980-1988	+2136	-102	+2034

Zestawiając te dwa okresy nieporównywalne zarówno pod względem gospodarczym, jak i demograficznym, należy podkreślić znaczną odporność procesów urbanizacyjnych zarówno na kryzys gospodarczy, jak i na zmiany warunków demograficznych, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę ponowny wzrost salda migracji ze wsi do miast od połowy lat osiemdziesiątych.

Procesy urbanizacji społeczno-zawodowej i zmiany ich przebiegu

Procesom urbanizacyjnym, które znajdowały wyraz w zmianie rozmieszczenia ludności i w przechodzeniu jej z obszarów wiejskich do miast i stref zurbanizowanych, towarzyszyły procesy urbanizacji

społeczno-zawodowej, zwiększenie się liczby i udziału ludności zatrudnionej w zawodach związanych z produkcją przemysłową i budowlaną oraz z usługami. Następowaly zmiany struktury ludności i źródeł jej utrzymania. Procesy urbanizacji społeczno-zawodowej postępowały znacznie szybciej niż rozwój miast i ludności miejskiej i obejmowały obszary wiejskie.

Szczególnie silnie zjawisko to wystąpiło w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, kiedy rozbudowa miast i osiedli oraz rozwój materialnych elementów urbanizacji nie nadążały za naporem migracji i przyspieszonym przyrostem ludności tych ośrodków, spowodowanym powojennym wyżem urodzeń. Oslabił on na początku lat sześćdziesiątych, lecz zmiany struktury wieku powodowane dorastaniem i przesuwaniem się roczników wyżowych wymagały w dalszym ciągu zaspokajania nowych potrzeb i nowych inwestycji budowlanych.

Próby przewyciężenia trudności, które koncentrowały się w większych ośrodkach miejskich i ośrodkach uprzemysławianych, podjęte w latach sześćdziesiątych, polegały na administracyjnym hamowaniu migracji: próbach deglomracji przemysłu w niektórych dużych aglomeracjach, okresowym ograniczaniu rozmiarów budownictwa mieszkaniowego znajdujące w dyspozycji przemysłowych zakładów pracy itd. Najbardziej trwale, zaniechane dopiero na początku lat osiemdziesiątych, były administracyjne zakazy meldowania się w wielkich miastach. Przyniosły one jednak nikłe rezultaty i wzmogły dojazdy do pracy. W rezultacie administracyjne hamowanie migracji do wielkich miast opłacone zostało przyspieszoną deformacją struktury demograficznej oraz spadkiem stopy urodzeń. W konsekwencji wystąpiło ograniczenie możliwości reprodukcji ludności i reprodukcji siły roboczej ze wszystkimi ujemnymi skutkami dla efektywności pracy oraz społecznej integracji dojeżdżających i ich rodzin. Na wsi natomiast spowodowały szybki rozwój ludności pracującej poza rolnictwem i dojeżdżającej do pracy w ośrodkach miejskich, a zamieszkującej w warunkach wiejskich. Na niespotykaną poza Polską skalę rozwinęła się kategoria ludności dwuzawodowej, tzw. chłopo-robotników oraz niekontrolowane procesy semiurbanizacji.

Wyrazem tych przemian był wysoki przyrost ludności pozarolniczej. Wyprzedził on w dziesięcioleciu 1951-1960 o ok. 0,7 mln, tj. o 11%, globalny przyrost ludności w miastach, a w następnym dziesięcioleciu 1961-1970 wyprzedzenie wносиło 1,9 mln, a więc ok. 62%.

W latach 1970-1978, kiedy na skutek ekspansji rozwojowej nastąpiło ponowne przyspieszenie rozwoju miast i znaczne zwiększenie migracji ze wsi do miast, przyrost ludności pozarolniczej skoncentrował się w miastach.

Na wsi, której ogólna liczba ludności obniżyła się, przyrost ludności pozarolniczej zmalał prawie o połowę w stosunku do niezwykle wysokiego przyrostu w poprzednim dziesięcioleciu. Pomimo powyższego spowolnienia, ludność zakwalifikowana przez GUS jako ludność utrzymująca się głównie ze źródeł pozarolniczych przekroczyła w roku 1978 połowę stanu ludności wiejskiej. Wynosiła 51,2% w porównaniu z 42,5% w 1970 r., a więc zdystansowała ludność rolniczą.

Lata kryzysu i zapoczątkowania reformy gospodarczej zbiegły się z omawianymi już zmianami struktury demograficznej, osłabieniem przyrostu grupy ludności w wieku produkcyjnym oraz ułatwieniami uzyskania wcześniejszej emerytury. Ten nowy układ przyniósł względną stabilizację liczby osób pracujących, która utrzymywała się w latach 1980-1987 na poziomie ok. 17,3 mln osób.

Nastąpiły natomiast zmiany w jej składzie, przesunięcie części pracującej z sektora gospodarki uspołecznionej do sektora gospodarki nie uspołecznionej i to poza rolnictwem. Liczba osób pracujących w rolnictwie indywidualnym obniżyła się w tym czasie nieznacznie:

Pracujący w mln osób	1980	1987
ogółem	17,3	17,3
w gospodarce:		
uspołecznionej	12,7	12,3
nie uspołecznionej	4,6	5,0
w tym w rolnictwie indywidualnym	4,0	3,9

Zmianom uległy w tym trudnym okresie przebieg procesów urbanizacji społeczno-zawodowej, jej tempo i struktura. Według danych reprezentacyjnego spisu przeprowadzonego przez GUS w 1984 r. w porównaniu ze spisem z 1978 r. w miastach wraz ze zmniejszeniem się przyrostu ludności miejskiej nastąpiło również zmniejszenie będącego jego funkcją przyrostu ludności pozarolniczej. Natomiast na wsi pomimo obniżenia się globalnej liczby ludności tam zamieszkałej, wystąpiło w latach 1978-1984, biorąc pod uwagę krótszy czas, pewne przyspieszenie przyrostu ludności pozarolniczej w stosunku do lat 1971-1978. Udział jej zwiększył się do 57,8%, a więc o 6,6 punktów.

Procesy restrukturalizacji mogły mieć pewien wpływ na taki kierunek przemian, jednakże w tym przypadku zaważyły również inne przyczyny, a mianowicie konsekwencje zaliczania do ludności pozarolniczej całej grupy osób utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych. Wprowadzenie w drugiej połowie lat siedemdziesiątych emerytur dla rolników indywidualnych zwiększyło znacznie tę grupę osób na wsi. Liczba osób utrzymująca się ze źródeł niezarobkowych wzrosła ogółem w latach 1978-1984 z 1,65 mln do 2,9 mln. Liczba emerytów wzrosła w tym samym czasie z 0,4 mln do 1,1 mln, a liczba osób utrzymujących się z emerytur musiała być odpowiednio wyższa.

Nie ma przekonywających podstaw, aby traktować emerytury wypracowane przez rolników w czasie ich długoletniej działalności zawodowej, znacznie na ogół dłuższej niż ma to miejsce w zawodach typowo miejskich jako środki pochodzące ze źródeł pozarolniczych.

Ponadto specyfika stosunków w rolnictwie, zwłaszcza indywidualnym, powoduje, iż znaczna część osób utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych pracuje dodatkowo. Zjawisko to znacznie częściej występuje na wsi niż w mieście. W 1984 r. dotyczyło ono przeszło 0,7 mln osób, a więc ok. 25% całej tej grupy ludności na wsi.

Powyższe uwagi nie zmieniają wagi problemów, które wiążą się z szybkimi postępami urbanizacji społeczno-zawodowej w całym okresie poprzednim, w stosunku do postępów urbanizacji demograficznej. Tylko częściowo przyrost ludności pozarolniczej poza granicami miast wynikał z rozwoju usług służących ludności wiejskiej oraz z rozwoju niektórych komplementarnych inwestycji produkcyjnych służących rolnictwu. W znacznej części był rezultatem opóźnienia materialnych procesów urbanizacji w stosunku do urbanizacji demograficznej i społeczno-zawodowej, a więc nienadążania rozwoju tej części infrastruktury, która służy osadnictwu i społecznym potrzebom, a więc bezpośrednio mieszkańcom miast i osiedli wiejskich.

Trudno jest bez specjalnych badań ustalić, jaka część ludności pozarolniczej związana jest z obsługą wsi, a jaka ciąży do miasta. W pewnym stopniu świadczy o tym wysoka, utrzymująca się od lat liczba ludności dojeżdżającej do pracy w miastach.

Według danych spisów kadrowych z 1978 i 1983 r. ogólna liczba osób dojeżdżających do pracy w gospodarce uspołecznionej uległa w pierwszej fazie kryzysu obniżeniu o ok. 10-11% w stosunku do 1978 r., jednakże wiązało się to z ogólnym spadkiem zatrudnienia. Udział pra-

owników dojeżdżających w zatrudnionych ogółem w gospodarce społecznej pozostał bardzo wysoki, a nawet uległ w tym samym czasie niewielkiemu powiększeniu.

Zatrudnieni w gospodarce społecznej	1978	1983
ogółem w tys.	12 819	11 367
dojeżdżający ogółem		
w tys.	3 391	3 037
w %	26,3	26,7
w tym do miast		
w tys.	2 821	2 510
w %	83,2	82,6
z tego ze wsi do miast		
w tys.	1889	1 737
w %	67,0	69,2

W czasie obu spisów ponad 4/5 dojazdów skierowane było do miejsc pracy położonych w miastach. Ponad 2/3 w roku 1978, a blisko 70% tych dojazdów w 1983 r. było ze wsi. Należy ponadto przypuszczać, że dojazdy pracowników zatrudnionych w gospodarce nieuspołecznionej nie objęte badaniami spisów kadrowych uległy powiększeniu w związku ze zwiększeniem liczebności tej grupy, i że tendencja ta utrzymała się po roku 1983, a nawet nastąpiło jej wzmocnienie.

Ogólnie biorąc dojazdy do pracy zwłaszcza ze wsi odbywały się w trudnych warunkach. Tylko część z nich była uzasadniona ekonomicznie i społecznie. W znacznej części były wymuszone przez brak odpowiedniego zatrudnienia na miejscu oraz niemożność przeniesienia się do miasta, głównie na skutek coraz ostrzejszego deficytu mieszkań. W każdym przypadku wymagają przeciwdziałań inwestycyjnych. Do spraw powyższych powrócimy w następnym punkcie ekspertyzy. Należy również brać pod uwagę złożoność tych spraw, wynikającą ze zróżnicowań przestrzennych tych procesów oraz ich regionalnych koncentracji.

Kryzys w dziedzinie infrastruktury osadniczej

Przebieg procesów urbanizacyjnych przed 1980 r. cechowała jednostronność i opóźnienia rozwoju materialnych elementów infrastruktury osadniczej, a w szczególności mieszkalnictwa, urządzeń komunalnych

oraz infrastruktury społecznej w stosunku do szybkich postępów urbanizacji demograficznej i koncentracji ludności w miastach, jak również zaniedbania w eksploatacji i technicznym utrzymaniu tej infrastruktury. Skutki powyższych dysproporcji w postaci luki remontowej i luki infrastrukturalnej zaostrzyły się i stały się bardziej widoczne pod wpływem przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego w latach siedemdziesiątych, zwłaszcza gdy w drugiej połowie tej dekady pod wpływem narastających trudności gospodarczych nastąpiło najpierw ograniczenie nakładów na remonty, a następnie nakładów na inwestycje.

Lata osiemdziesiąte otwartego i długotrwałego kryzysu gospodarczego przyniosły dalsze ograniczenia rozmiarów inwestycji, w tym również w sferze infrastruktury osadniczej z inwestycjami mieszkaniowymi włącznie. Zmienna i trudna sytuacja gospodarcza, a zwłaszcza rosnąca inflacja utrudniają analizę i ocenę przebiegu i natężenia tych zjawisk. Według oficjalnych danych statystycznych GUS, zapoczątkowany w drugiej połowie lat siedemdziesiątych spadek globalnych nakładów inwestycyjnych (w cenach porównywalnych) postępował szybciej niż nakładów przeznaczonych na infrastrukturę osadniczą, a zwłaszcza na inwestycje mieszkaniowe. Jednakże od 1983 r. nastąpiła zmiana powyższych tendencji i ich odwrócenie. Rozpoczął się stopniowy wzrost nakładów na inwestycje ogółem oraz na wymienione poprzednio grupy inwestycji w sferze produkcji oraz w sferze infrastruktury osadniczej.

Jeszcze w roku 1987 ani poziom dochodu narodowego, ani globalne inwestycje oraz wymienione poprzednio grupy inwestycji łącznie z nakładami na infrastrukturę osadniczą nie osiągnęły w cenach porównywalnych stosowanych przez GUS poziomu z roku 1978, a w większości przypadków również z 1980 r.:

Nakłady inwestycyjne w 1987 r. w cenach stałych w stosunku do roku	1978=100
Inwestycje: w gospodarce narodowej	
ogółem	77,9
produkcyjne	72,7
w tym przemysł	68,5
w sferze infrastruktury osadniczej ogółem	96,6
w tym gospodarka mieszkaniowa	82,9
komunalna	100,3*

Uwaga: * bez dróg publicznych.

Jak wynika z powyższych zestawień w latach 1978-1987 spadek nakładów ogółem na inwestycje w sferze infrastruktury osadniczej miał być mniej głęboki, a w niektórych elementach infrastruktury społecznej (zdrowie, szkolnictwo) wystąpił nawet w efekcie końcowym pewien wzrost nakładów. Dokonując tych porównań trzeba mieć jednak na uwadze, że stanowiący punkt odniesienia rok 1978 cechowała bardzo wysoka stopa akumulacji i bardzo wysoki poziom inwestycji produkcyjnych, zwłaszcza przemysłowych. Natomiast poziom i udział nakładów inwestycyjnych w sferze infrastruktury osadniczej były relatywnie niskie. Nie odpowiadały one nagromadzonym potrzebom ludności. Od roku 1989 nastąpiło ponowne, bardzo dotkliwe ograniczenie działalności inwestycyjnej w tej dziedzinie.

Trzeba również zwrócić uwagę na niektóre aspekty metodologiczne statystyki inwestycyjnej, które podważają oficjalne dane GUS w tej sprawie, a mianowicie: nieadekwatny układ i struktura cen w całej gospodarce, a zwłaszcza relacje cen pomiędzy dobrami inwestycyjnymi w sferze produkcyjnej i tzw. nieprodukcyjnej. Dodatkowym czynnikiem zniekształcającym były dokonywane periodycznie zmiany cen stałych, które przyjmowały za podstawę przeliczeń szybszy wzrost cen robót budowlanych niż cen maszyn i urządzeń. Prowadziło to do sztucznego zaniżania wysokości i udziału inwestycji produkcyjnych, zwłaszcza przemysłowych, a podnoszenia udziału inwestycji o budowlanym charakterze z budownictwem mieszkaniowym i ogólnym na czele.

Załamanie się i dalszy po 1980 r. spadek realnej wartości nakładów inwestycyjnych był tylko w części zamierzonym skutkiem polityki antykryzysowej. Przy bardzo powolnym i niezdecydowanym ograniczaniu frontu inwestycji przemysłowych pogłębiała się nierównowaga na rynku inwestycyjno-budowlanym, wydłużały się cykle realizacji, rosły koszty i ceny budowlane, a efektywność inwestycji malała. Działalność inwestycyjna w latach osiemdziesiątych odbywała się, pomimo spadku jej rozmiaru, w warunkach niezrównoważonego rynku budowlanego.

W rezultacie przedstawiony poprzednio spadek nakładów na infrastrukturę osadniczą, który nastąpił w latach 1978-1987 postępował wolniej niż w innych dziedzinach, jednakże spadek efektów rzeczowych był bardzo duży i podważał wiarygodność stosowanych metod przeliczania nakładów w cenach stałych w warunkach postępującej

inflacji. Przy niższych w 1987 r. o 17,1% nakładach na inwestycje mieszkaniowe w porównaniu z 1978 r. liczba oddanych do użytku mieszkań spadła o 32,5%, a globalna ich powierzchnia o 22%. Podobne niezgodności występowały w relacjach inwestycyjnych w dziedzinie infrastruktury społecznej.

Jeszcze bardziej dotkliwie skutki kryzysu odbiły się na działalności remontowej. Ograniczenie środków na remonty w sferze infrastruktury osadniczej rozpoczęło się już w połowie lat siedemdziesiątych, od 1975 r., a więc wcześniej nim zdecydowano się na ograniczenia w zakresie budownictwa inwestycyjnego. Biorąc pod uwagę wzrost kosztów robót budowlanych realna wartość środków remontowych w gospodarce mieszkaniowej obniżyła się ok. roku 1983 o ponad 45%. Uległ w związku z tym zmniejszeniu zakres remontów o bardziej kapitalnym charakterze i robót typu modernizacyjnego.

Równie dotkliwe ograniczenia wystąpiły w pozostałych elementach infrastruktury osadniczej, a zwłaszcza w zakresie remontów urządzeń komunalnych, koncentrujących się w coraz większym zakresie na doraźnych i wymuszonych przez awarie naprawach.

Konsekwencją ograniczeń inwestycyjnych i remontowych, obniżania się jakości wykonywanych robót i przyspieszonego zużycia urządzeń miejskich było pogorszenie stanu infrastruktury, przyspieszone procesy dekapitalizacji urządzeń miejskich i obniżenie poziomu ich eksploatacji. Stopniowe załamywanie się funkcjonowania miast i osiedli miejskich stanowiło jeden z najbardziej dotkliwych przejawów pogorszenia warunków bytowych ludności miejskiej.

Zjawiska powyższe występowały w różny sposób w poszczególnych sferach infrastruktury osadniczej. W mieszkalnictwie najbardziej dotkliwie dawały się odczuć: rosnący niedobór mieszkań, całkowite rozregulowanie systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz postępujące zużycie budynków mieszkalnych. W sferze infrastruktury komunalnej – niedostateczny rozwój i zawodność funkcjonowania zarówno podstawowych urządzeń, jak i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, systemów ciepłowniczych oraz pogarszający się stan techniczny i wydolność przeciążonych systemów komunikacyjnych, wiązał się z tym niedorozwój masowej komunikacji miejskiej. W sferze społecznej największe braki i niedomagania wykazywała infrastruktura szkolnictwa i szpitalnictwa oraz stan innych urządzeń związanych z ochroną zdrowia.

Znaczenie społeczne i gospodarcze infrastruktury osadniczej i jej poszczególnych elementów, stanowiących bazę dla procesów osadniczych, umożliwiających rozwój jednostek osadniczych i ich układów określa do pewnego stopnia wielkość i udział tej infrastruktury w środkach trwałych gospodarki narodowej. W roku 1987 wartość środków trwałych, które umownie można zaliczyć do sfery infrastruktury osadniczej, wynosiła w cenach 1984 r. – 21,1 bilionów zł, to jest nieco mniej niż 35% ogólnej wartości środków brutto. Z tego 29,3% przypadało na mieszkalnictwo, 3,0% na infrastrukturę komunalną, a 4,3% na infrastrukturę społeczną ze szkolnictwem i ochroną zdrowia na czele. Była to wartość brutto bez potrącenia zużycia, które było wysokie. Powyższe dane podobnie jak przytoczone poprzednio dane o nakładach inwestycyjnych dotyczą miast i wsi łącznie, nie ma bowiem możliwości ich rozgraniczenia. Oczywiście w przeważającej masie zarówno infrastruktura, jak i inwestycje koncentrują się w miastach, choć znaczna ich część powinna być proporcjonalna do rozmieszczenia ludności.

Załamywanie się funkcjonowania miast i osiedli tylko w części spowodowane było niedostatecznym rozwojem i pogarszającym się stanem materialnej tkanki miast, postępującą degradacją infrastruktury i rozszerzającą się luką remontową. Niemniej istotne znaczenie miały niedostosowane do potrzeb gospodarki przestrzennej rozwiązania systemowe w tej dziedzinie. W szczególności decydował o tym konflikt pomiędzy scentralizowanym systemem politycznym, gospodarczym i społecznym, który teoretycznie miał zapewnić sprawność i dynamikę rozwoju, a zróżnicowanymi potrzebami regionalnych i lokalnych struktur osadniczych mających decydujące znaczenie w realizowaniu ogólnych kierunków rozwoju.

Konflikt ten znajdował odbicie w planowaniu i w realizacji rozwoju regionalnego i lokalnego. Występował coraz silniej pomiędzy scentralizowanym branżowym systemem planowania i zarządzania, a tylko teoretycznie uznawaną formułą podmiotowości lokalnych i regionalnych rad narodowych.

Jest charakterystyczne jak formułowane wówczas koncepcje reformy społeczno-politycznej i gospodarczej nie doceniały roli przestrzennych struktur społecznych i gospodarczych oraz przestrzennych aspektów funkcjonowania gospodarki narodowej. Znajdowało to wyraz w bardzo ograniczonym i spóźnionym w stosunku do wprowadzanego w przedsiębiorstwach samorządu robotniczego, dokonywaniu

zmian w ustawodawstwie przestrzennym i połowiczności proponowanych rozwiązań w zakresie samorządu terytorialnego.

Decentralizacja zarządzania gospodarką narodową praktycznie sprowadzona została do przeniesienia większości uprawnień ze szczebla centralnego na szczebel wojewódzki. Utrzymano natomiast dwoisty charakter władz lokalnych, nadal podporządkowanych w szerokim zakresie władzom nadrzędnym i posiadających ograniczone możliwości działania w wyodrębnionej sferze lokalnej. Decydował o tym prawie niezmieniony system finansowania i brak własnej, dostatecznie rozwiniętej bazy materialnej. Nadal decydującą rolę w finansowaniu gospodarki lokalnej spełniają dotacje ograniczające swobodę działania i decydowania.

Charakterystyczne były również tendencje do rozszerzenia sfery bezpośrednich działań gospodarczych samorządów terytorialnych, co prowadzić może do uwikłania ich w działania uboczne w stosunku do podstawowych zadań, jakie dla samorządu terytorialnego stanowi zaspokojenie potrzeb ludności w sferze infrastruktury oraz stworzenie warunków przestrzennych i infrastrukturalnych do podejmowania i rozwoju działalności gospodarczej.

Trudności występujących w latach osiemdziesiątych w sferze rozwoju i funkcjonowaniu miast i osiedli szukać trzeba również w złożonych problemach demograficznych naszego kraju jako całości i rozwoju ludności miejskiej. Społeczności miejskie zarówno w dużych jednostkach aglomeracyjnych, wielkich, dużych i średnich miastach, jak i w mniejszych osiedlach to w większości społeczności ukształtowane przez lata wojny, zmiany terytorialne i migracje okresu powojennego, jak i późniejsze migracje w fazie industrializacji. Pozostały one niezwykle zróżnicowane, a procesy integracyjne z różnych przyczyn napotykały i napotykają na trudności.

Następną cechą charakterystyczną, ciągle jeszcze niedostatecznie docenianą jest podstawowa zmiana generacji, która dokonała się w naszym społeczeństwie. Generacja młoda, urodzona po wojnie, stanowiła w końcu lat osiemdziesiątych nie tylko dominującą część ludności kraju, lecz również ludności dorosłej w wieku produkcyjnym. Wiązał się z tym głęboki przedział międzygeneracyjny spowodowany przez straty z lat wojny i okupacji, które niezależnie od ich ogólnego wymiaru szczególnie dotknęły ówczesne młodsze pokolenie. Wyrwa wojenna wywołana została obniżeniem się liczby i stopy urodzeń

w latach 1940-1945, a uczyniły ją jeszcze bardziej widoczną zmiany, jakie nastąpiły w latach po zakończeniu wojny. Złożyły się na nie przyspieszenie rozwoju demograficznego oraz przekształceń cywilizacyjnych i trwająca do roku 1960 wysoka fala urodzeń. Powstała wówczas generacja wyżowa obejmowała zależnie od przyjętych kryteriów 13-15 powojennych roczników liczących 10-11 mln wówczas urodzonych dzieci. Postęp cywilizacyjno-kulturowy, który dokonał się po wojnie w Polsce w stosunku do okresu międzywojennego, mimo swych ułomności, miał duży wpływ na formowanie się młodego i młodszego pokolenia. W końcu lat osiemdziesiątych najmłodsze roczniki generacji wyżowej zbliżyły się do wieku 28-29 lat, najstarsze do lat 43-44.

Podsumowując należy stwierdzić, że zapas gospodarcza lat osiemdziesiątych pogłębiła wiele kryzysowych zjawisk towarzyszących procesom urbanizacji w Polsce i ujawniła ich strukturalny charakter. Pomimo osłabienia dynamiki ogólnego rozwoju ludności, procesy urbanizacji oraz przyrost ludności miejskiej postępowały dalej nie tylko dzięki korzystnym początkowo tendencjom przyrostu naturalnego ludności zamieszkałej w miastach, ale i dzięki dodatniemu saldu przepływów ludności migrującej ze wsi do miast. Mimo trwającego kilka lat stanu wojennego, kryzysowych warunków bytowych, coraz większych trudności uzyskania mieszkania, miasta zachowały swoją siłę przyciągania. Jak można przypuszczać, decydowały o tym dogodniejsze niż na wsi warunki komunalne i bytowe, wyższe zarobki indywidualne oraz większe szanse awansu zawodowego i społecznego.

Podobne procesy postępowały mimo narastających dysproporcji i powiększania się luki infrastrukturalnej spowodowanej ograniczeniem nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych oraz spadkiem możliwości realizacyjnych. W zakresie tej infrastruktury zaczęła się powiększać, w znacznie wyższym stopniu niż poprzednio, luka remontowa. Przyspieszało to procesy dekapitalizacji zarówno zabudowy miejskiej, jak i zużytych sieci oraz urządzeń infrastrukturalnych.

Z dużą gwałtownością wystąpiło dodatkowo rozregulowanie funkcjonowania gospodarki miast i osiedli wywołane ograniczeniem środków materialnych oraz kryzysem dotychczasowego systemu zarządzania i systemu finansowego gospodarki miejskiej. Towarzyszyły temu procesy zaniedbania i degradacji zabudowy oraz całego środowiska miejskiego. Wszystkie te objawy prowadziły do dezintegracji społecznej i regresu cywilizacyjnego warunków życia ludności

zamieszkałej w miastach i osiedlach. Podobnie jak w sferze zjawisk politycznych i gospodarczych, również w problematyce miejskiej dominującym odczuciem społecznym na przełomie roku 1988 i 1989 był brak perspektyw wyjścia z codziennych trudności na drogę rozwoju. (...)

Polityka urbanizacyjna i osadnicza w okresie przejściowym

(Procesy urbanizacyjne w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.

Biuletyn KPZK PAN, z. 154, Warszawa 1991)

Kryzys miast i jego źródła

Otwarty kryzys społeczno-gospodarczy i polityczny, który od 1980 r. dotknął wszystkie dziedziny życia kraju, odkrył również słabości infrastruktury materialnej i instytucjonalnej naszych miast i osiedli. Głęboko podważone zostały możliwości ich prawidłowego funkcjonowania. Nastąpiło dodatkowo obniżenie niskiego standardu warunków bytowych: komunalnych, ekologicznych, mieszkaniowych. W 1989 r., po dziewięciu latach ogólnego kryzysu, nie mamy, ani jako społeczeństwo, ani jako władza, pełnej świadomości o istnieniu i o charakterze tego odrębnego, choć ściśle powiązanego z ogólnym – kryzysu, który objął sferę osadnictwa, a tym bardziej nie posiadamy koncepcji jego zahamowania i przezwyciężenia.

Jest charakterystyczne, że ani w omawianych dokumentach, ani w stanowiącej szczegółowy przegląd społecznych, gospodarczych i politycznych zagrożeń naszego życia dokumentacji z obrad Okrągłego Stołu, nie znalazło się kompleksowe ujęcie problemu miejskiego w Polsce. Wiele jego aspektów od podstawowych spraw infrastruktury instytucjonalnej, a więc samorządu terytorialnego, niektórych zagadnień infrastruktury materialnej z mieszkalnictwem na pierwszym planie, oraz urządzeń w sferze zdrowia, szkolnictwa czy nauki znalazło odbicie w poszczególnych dokumentach powołanych grup problemowych. Związki między urbanizacją a degradacją, niekiedy przywracaniem wartości środowisku zostały poruszone w tekście ekologów. Jednakże miastu, osiedlu jako zjawisku przestrzennemu i społeczno-gospodarczemu, podobnie jak układowi osadniczemu i procesom urbanizacji, które powalają na systemowe podejście do tych problemów i do

zagrożeń, które ze sobą obecnie niosą, nie poświęcono w materiałach Okrągłego Stołu praktycznie żadnej uwagi. Jest to przykład, jak głęboko zakorzenił się w świadomości społecznej działowy, czy branżowy system funkcjonowania planowania i zarządzania gospodarką narodową, a niestety także sposób myślenia o gospodarczych, społecznych i ludnościowych sprawach, jak zaniedbane zostały ujęcia przestrzenne, pozwalające na ustalenia wzajemnych związków i uwarunkowań.

Reasumując wyniki ekspertyzy, kryzys sfery osadniczej w Polsce ma złożony, wielowarstwowy charakter.

– Jest to po pierwsze, długotrwały kryzys strukturalny, w którym widoczne są m.in. ślady nierównomiernego i opóźnionego rozwoju miast i ziem polskich w drugiej połowie XIX w. oraz w latach międzywojennych, zniszczeń spowodowanych przez obie wojny światowe oraz decyzji terytorialnych, które z sobą przyniosły. Następnie należy odnotować konsekwencje zmian ustrojowych wprowadzonych w Polsce Ludowej. Umożliwiły one szybką odbudowę i przejście do industrializacji. Na dłuższą metę doprowadziły jednak do głębokich dysproporcji pomiędzy rozwojem gospodarczym i postępami urbanizacji, a opóźnionym w stosunku do potrzeb rozwojem infrastruktury osadniczej. Dysproporcje te spowodowane były znanymi doktrynalnymi założeniami strategii wzrostu gospodarczego. Polityka ta prowadzona była mimo że przyrost naturalny ludności w porównaniu z innymi krajami Europy był bardzo wysoki, a preferencje i aspiracje cywilizacyjne społeczeństwa występowały coraz silniej.

– Na powyższy kryzys strukturalny oddziaływały po drugie czynniki wzmagające i pobudzające okresowo zapotrzebowanie na infrastrukturę, spowodowane dorastaniem kolejnych wyżów demograficznych i cyklicznymi zmianami struktury wieku ludności i jej falowaniem. Ze szczególnym nasileniem zjawisko to wystąpiło w latach siedemdziesiątych, równoległe z nadmiernym przyspieszeniem inwestycji przemysłowych i towarzyszącym wzrostem migracji ludności ze wsi do miast, zwiększającym zapotrzebowanie na mieszkania i inne inwestycje infrastrukturalne. Powyższe zjawiska i procesy doprowadziły do głębokiej nierównowagi inwestycyjno-budowlanej, do ograniczenia możliwości budowlanych i remontowych oraz modernizacyjnych w końcu lat siedemdziesiątych i znacznego spadku budownictwa mieszkaniowego i komunalnego oraz obiektów społecznych, a także nakładów na utrzymanie i remonty tych elementów infrastruktury.

– Po trzecie, na powyższe zjawiska kryzysowe nałożyły się w latach osiemdziesiątych wtórne skutki otwartego kryzysu społeczno-gospodarczego i politycznego, który doprowadził do załamania się gospodarki narodowej. Objął on całą sferę osadnictwa oraz zakłócił przebieg procesów urbanizacyjnych.

Tego rodzaju czynniki mają w stosunku do systemu osadniczego oraz procesów urbanizacyjnych charakter zewnętrzny. Na kryzys w tej sferze oddziałują również czynniki wewnętrzne, tj. rozwiązania systemowe przyjęte w osadnictwie, a w szczególności w gospodarce miejskiej – w działalności inwestycyjno-budowlanej, remontowej, w systemie zaspokajania potrzeb oraz w realizacji funkcji, jakie osadnictwo spełnia zarówno wobec ludności, jak i gospodarki narodowej. Dla przykładu można wymienić sprzeczności pomiędzy obowiązującymi przez wiele lat rozwiązaniami scentralizowanego i nakazowego modelu gospodarki narodowej a zróżnicowanymi tendencjami i interesami poszczególnych miast i zamieszkujących je lokalnych społeczności. Inne sprzeczności tkwią w założeniach systemu finansowania tej sfery gospodarki, opartego od wielu lat na dotacjach i dopłatach budżetowych oraz niskich wpływach własnych. Jest to rezultat polityki niskich taryf i czynszów za usługi komunalne i usługi mieszkaniowe, symbolicznych raczej opłat za użytkowanie terenów, a także polityki niskich podatków lokalnych płaconych przez mieszkańców oraz przez przedsiębiorstwa.

Nie chroniąc skutecznie interesów społecznych, ani nie spełniając podstawowych funkcji ekonomicznych – gromadzenia środków na utrzymanie i funkcjonowanie oraz na rozbudowę miast i osiedli, system taki spychał osadnictwo do pasywnej gospodarczo roli. W systemie zarządzanym odgórnie i centralnie, w którym reprezentacja samorządowa miała charakter fasadowy, pasywnie też układała się rola poszczególnych obywateli i całych społeczności lokalnych.

W podsumowaniu starano się uwydatnić złożony i wielowarstwowy kryzys, jaki przeżywają miasta i osiedla. Wydaje się to konieczne w rozdziale, w którym przechodzi się do wniosków, jakie ekspertyza powinna formułować. Złożone i narosłe przez długi czas problemy mogą być rozwiązane tylko przez wielostronne i długofalowe działania, uwzględniające wszystkie warstwy kryzysu. Należy strzec się natomiast przed przywiązywaniem nadmiernej wagi do poszczególnych posunięć i doraźnych rozwiązań, jeśli nie będą miały charakteru systemowego i nie będą obejmowały spraw o ogólnym charakterze, niejednokrotnie na

pozór odległych od najbardziej palących problemów osadniczych. Nie są one bowiem jedynie konsekwencją nieudanych posunięć praktycznych, planistycznych i organizacyjnych, lub niepowodzeń techniczno-ekonomicznych, jakie zwykło się jeszcze niekiedy formułować.

W podobny, możliwie szeroki sposób należy podchodzić do trudności i załamań, które występują w poszczególnych składnikach sfery osadniczej: w mieszkalnictwie, gospodarce komunalnej, gospodarce gruntowej, a także związanych wieloma więzami z gospodarką przestrzenną i osadniczą – szkolnictwem, służbą zdrowia, infrastrukturą wypoczynku i kultury. Wszystkie one przeżywają głęboki kryzys o podobnych źródłach i objawach, choć w każdym z nich występują specyficzne, skomplikowane problemy. (...)

Wybrane elementy polityki urbanizacyjnej i polityki w dziedzinie infrastruktury osadniczej. Perspektywy i zagrożenia. Rola samorządu terytorialnego

Z przewidywanym rozwojem ludności miejskiej i zmianami w jej rozmieszczeniu wiązać się będą kolejne elementy procesów urbanizacyjnych – sygnalizowana już konieczność rozbudowy infrastruktury osadniczej oraz zmiany instytucjonalne. Sytuacja w tej dziedzinie w najbliższych 10-15 latach kształtować się będzie niezwykle poważnie. Na zakres potrzeb oddziaływać będzie:

- niedostateczny pod względem ilościowym i jakościowym stan niemal wszystkich rodzajów infrastruktury osadniczej, w znacznej części zużytej technicznie i źle utrzymanej;
- dodatkowe potrzeby w dziedzinie infrastruktury wynikające z dalszego przyrostu globalnej liczby ludności oraz zmian jej struktury wiekowej oraz struktury stanu cywilnego;
- dodatkowe zapotrzebowania wynikające z restrukturalizacji gospodarki narodowej i towarzyszących jej zmian w zatrudnieniu, przemieszczeń przestrzennych ludności zarówno pomiędzy wsią i miastem, jak i pomiędzy miastami;
- wzrost potrzeb wywołany rozwojem aspiracji i wymagań ludności w dziedzinie infrastruktury, a równocześnie postępującym bardzo szybko procesem zużycia moralnego (społecznego).

Inaczej ujmując te same potrzeby, można powiedzieć, iż decydować o nich będą:

- istniejąca obecnie i mająca tendencję do stałego pogłębiania się infrastrukturalna luka w sferze osadniczej;
- pogłębiająca się luka remontowa i modernizacyjna prowadząca do coraz bardziej przyspieszonej dekapitalizacji infrastruktury osadniczej;
- rozszerzająca swój zasięg i głębokość luka cywilizacyjna wyznaczana przez standardy ekonomiczne i techniczne, jakościowe i ilościowe, infrastruktury osadniczej w miastach polskich w relacji do standardów miast zachodnich, a w części także w stosunku do krajów sąsiednich.

Szczególnie trudna sytuacja kształtuje się w dziedzinie mieszkalnictwa i infrastruktury komunalnej. Bardzo duży niedobór mieszkań i coraz gorszy standard zaspokojenia potrzeb komunalnych stanowi jedno z głównych źródeł napięć społecznych. Dotyczy to także niektórych elementów infrastruktury socjalnej – przede wszystkim szpitalnictwa i szkolnictwa. Nie jest możliwe, by druga w ciągu trzydziestu lat fala wyżu demograficznego mogła być zaabsorbowana przez gospodarkę narodową i nie wywołać zaburzeń społecznych bez odpowiedniego rozwoju budownictwa mieszkaniowego i komunalnego. W perspektywie dzisiejszych trudności i kłopotów inwestycyjnych oraz pauperyzacji znacznej części społeczeństwa, zmiany w tej dziedzinie wydają się przekraczać możliwości wyniszczonego kryzysem kraju. Jednakże stać się one powinny jednym z elementów restrukturalizacji oraz aktywnym czynnikiem przezwyciężenia kryzysu gospodarczego i społecznego.

W obecnej zmiennej i niepewnej sytuacji byłoby trudno określić wielkość potrzeb w zakresie miejskiej infrastruktury osadniczej, czy infrastruktury osadniczej ogółem, ze względu na konieczność zestawienia tych tak różnorodnych potrzeb w ujęciu finansowym. Wymagałoby to specjalnych studiów poświęconych tej sprawie.

Orientacyjnie można przyjąć na przykładzie mieszkalnictwa, że aby zaspokoić przyrost bieżących potrzeb w zakresie infrastruktury osadniczej i zacząć wypełniać lukę infrastrukturalną, należałoby w latach dziewięćdziesiątych przekroczyć poziom realnych nakładów inwestycyjnych z początku drugiej połowy lat siedemdziesiątych o ok. 20-25%, a poziom nakładów z lat 1986-1987 o ok. 70-75%. Podobny rachunek rocznych potrzeb remontowych przeprowadzony dla zasobów mieszkaniowych określił je na ok. 50% nakładów inwestycyjnych na budownictwo mieszkaniowe i zależy w dużym stopniu od ich wysokości. Potrzeby

inwestycyjne w zakresie infrastruktury komunalnej są mniejsze, a remontowe ze względu na większe obciążenie eksploatacyjne niż w budynkach mieszkalnych zapewne wyższe. Bardziej zróżnicowane, ze względu na różnorodność sytuacji poszczególnych działów są potrzeby w zakresie infrastruktury socjalnej.

Należy raz jeszcze zaznaczyć, że podane liczby określają nie tyle potrzeby infrastrukturalne, co próg, którego osiągnięcie i przekroczenie pozwala na zmianę dotychczasowych negatywnych tendencji w zakresie rozbudowy i utrzymania obiektów infrastruktury osadniczej. Wysockość tego progu wskazuje, zwłaszcza na tle aktualnej sytuacji gospodarczej i społecznej, na rozmiary i ciężar problemów urbanizacyjnych, które stoją przed gospodarką polską w związku z rysującymi się perspektywami urbanizacyjnymi i drugim wyżem demograficznym oraz na konieczność uwzględnienia tych spraw wymagających długookresowych działań w przyszłych programach restrukturalizacji kraju.

Przejsie od prognoz urbanizacyjnych dotyczących demograficznych i materialnych uwarunkowań urbanizacji, do spraw polityki urbanizacyjnej w okresie przejściowym, w którym ma się ukształtować nowy system funkcjonowania osadnictwa i gospodarki miejskiej, prowadzi na teren niezwykle niepewny. Dzieje się tak nie tylko ze względu na krytyczną sytuację gospodarczą. Polityka osadnicza, jej cele i funkcje, mechanizm działania, muszą być podporządkowane i zharmonizowane z polityką społeczno-gospodarczą, jej strategicznymi i odcinkowymi celami. Tymczasem propozycje oficjalne w tym zakresie są na ogół niesprecyzowane, ulegają dalszym zmianom.

Brak jest propozycji programowych wytyczających długookresowe kierunki rozwoju kraju. Nie zostały m.in. określone strategiczne cele restrukturalizacji. Program zmian systemowych i zapowiedź wprowadzenia gospodarki rynkowej nie precyzują czy i w jakim stopniu rynek ma być traktowany jako instrument sterowania, a w jakim jako system samoczynnie sterujący rozwojem. Jeśli chodzi o programy o realizacyjnym charakterze, znany jest tylko zarys krótkookresowego programu gospodarczego z października 1989 r. – stabilizacji gospodarki, opanowania inflacji i pierwszej fazy zmian systemowych. Jakże cele zostaną wyznaczone w następnym programie tego rodzaju, który powinien przedstawić zamierzenia dotyczące procesów restrukturalizacyjnych w naszej gospodarce? W jakim zakresie np. decydować o nich będą zainteresowania zagranicznych kapitałów, a w jakim priorytety ustalone w kraju?

Ogólne zapowiedzi i niektóre posunięcia zmierzają do przyspieszenia zmian i odrzucenia wieloletnich dotychczasowych strategii rozwoju, faworyzujących przemysł wydobywczy i ciężki oraz ich pochodne, do daleko idących zmian systemowych, likwidacji systemu nakazowego zarządzania i dotacyjnego systemu finansowania itd. Rozwiązania takie tworzą teoretycznie zdrowszą bazę dla gospodarki osadniczej oraz rozwoju miast i osiedli. Dokonanie tego rodzaju zmian nie gwarantuje jednak automatycznie poprawy sytuacji, a nieumiejętnie i niewłaściwie zastosowane mogą zawieść i zaszkodzić. Największą niewiadomą stanowią jednak rokowania dotyczące przezwyciężenia kryzysu gospodarczego, jego oddziaływania na sytuację społeczną i polityczną oraz oddziaływania odwrotne. Wreszcie mgliste są perspektywy pomocy zagranicznej, jej rozmiary i nie tylko ekonomiczne warunki.

W podobnej sytuacji jest nadal bardzo trudno, a być może jeszcze trudniej niż poprzednio określić, w jakim kierunku będzie rozwijać się polityka urbanizacyjna i osadnicza.

Zgodnie z zakresem ekspertyzy analiza w tym punkcie ograniczy się do kilku kwestii dotyczących infrastruktury instytucjonalnej i materialnej naszych miast i polityki w tej dziedzinie. Podobnie jak w otwierającej ten rozdział analizie źródeł kryzysu sfery osadnictwa, tak również obecnie omawiając niektóre elementy polityki, która powinna służyć przezwyciężeniu tego kryzysu, należy mieć na uwadze jego wielowarstwowy charakter: systemowy, społeczno-gospodarczy i strukturalny.

W jakim kierunku rozwijać się mogą zmiany systemu funkcjonowania miast polskich i gospodarki osadniczej? Na jakie trudności mogą one napotykać? Jakie są perspektywy i jakie zagrożenia rozwoju?

Wśród rysujących się pozytywnych kierunków rozwoju na wymienienie zasługują decentralizacja i demokratyzacja, upodmiotowienie miast i osiedli, społeczności lokalnych i tworzących je mieszkańców, uekonomicznienie wzajemnych stosunków. Wiążą się z tym systemowe rozwiązania funkcjonowania gospodarki osadniczej i jej powiązania z gospodarką narodową. Dwa elementy tego systemu są szczególnie ważne. Pierwszy to rozbudowa własnych podstaw ekonomicznych, uniezależniających funkcjonowanie i rozwój tej gospodarki od zasilania dotacyjnego oraz granice tego usamodzielnienia. Drugi to uwzględnienie specyfiki ekonomicznej osadnictwa ze względu na kosztowność infrastruktury materialnej i jej długotrwałość powodującą m.in. wysoki koszt utrzymania technicznego. Należy w związku z tym także podkreślić

skłonność tej infrastruktury do szybkiego zużycia moralnego ze względu na postęp cywilizacyjny. Odrębną cechą stanowi jej niemobilność.

Zarysowana specyfika dóbr i usług infrastrukturalnych, gdyż w tej postaci są one przez ludność miejską nabywane, ma wpływ na specyfikę form rynkowych w tej sferze, zarówno na kształt i zasięg rynku, jak i na występujący na nim poziom cen. Nieprzesuwalność mieszkania, powiązanej z nim infrastruktury komunalnej, oraz bardzo ograniczona możliwość terytorialnych przemieszczeń popytu powodują, że w objętej przez ekspertyzę dziedzinie należy mówić o wielu oddzielnych lokalnych rynkach, a nie o rynku krajowym, nawet nie zawsze o rynkach regionalnych. Dochodzi do tego podział istniejących rynków na segmenty zależnie od stosunków własnościowych, standardów i innych cech specyficznych dla poszczególnych elementów tej infrastruktury osadniczej. Dalszą cechą charakterystyczną systemu rynkowego w tej dziedzinie jest stosunkowo bardzo duża stabilność podaży i powolność zmian w tym zakresie. Roczny przyrost mieszkań budowanych w stosunku do zasobów istniejących waha się w poszczególnych krajach europejskich z reguły w granicach od 1 do 3%. Podobnie układają się relacje dotyczące wielu podstawowych elementów infrastruktury komunalnej i socjalnej. Dlatego w większych skupieniach miejskich i w wielkich miastach jakiegokolwiek skokowe zmiany podaży w zakresie usług typu infrastrukturalnego są bardzo trudne do osiągnięcia.

Ten specyficzny układ, niezależnie od względów polityki społecznej, powoduje, że przenoszenie stosunków rynkowych w dziedzinę infrastruktury osadniczej ma znaczne ograniczenia. Nie podważa to tezy konieczności oparcia ceny dóbr i usług w sferze mieszkaniowej i komunalnej na ekonomicznych podstawach i o rozwiązywaniu problemów społecznych przez system pomocy podmiotowej. Jeszcze bardziej złożone problemy wiążą się z gospodarką gruntami budowlanymi.

Powrót do koncepcji samorządu terytorialnego jako podstawowej formy publicznego działania na szczeblu lokalnym, przekreślonej w roku 1950 i zastąpionej przez centralny system zarządzania i jednolitej władzy terenowej, otwiera możliwości przewyżczenia wielu trudności, przeżywanych przez miasta i społeczności lokalne. Powodzenie samorządu zależeć będzie w dużym stopniu od zakresu przekazanych mu funkcji, odpowiedniego organizacyjnego kształtu, stworzenia własnych podstaw finansowych oraz posiadanych do dyspozycji instrumentów prawnych.

Do podstawowych funkcji samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym z punktu widzenia zainteresowania ekspertyzy należeć powinny:

- funkcje kierowania rozwojem poszczególnych miast i osiedli, racjonalnym użytkowaniem terenów,
- funkcje o lokalnym, infrastrukturalnym i przestrzennym charakterze mające zapewnić obsługę powszechnych potrzeb mieszkańców oraz podobnych potrzeb instytucji społecznych i jednostek gospodarczych,
- funkcje gospodarcze związane z bezpośrednią realizacją zadań, wymienionych w poprzednim punkcie, które należą do samorządowych przedsiębiorstw i jednostek zarządzających mieniem komunalnym.

Do stałych celów działalności samorządowej powinno należeć zapewnienie ciągłości rozwoju miasta, zachowanie jego tożsamości. Pozwoli to na zintegrowanie wokół nich społeczności lokalnej z ludnością napływową. Są to cele wymagające długookresowych koncepcji rozwoju.

Gospodarka samorządowa, samorząd terytorialny, tworzą w wielu krajach system ochrony interesów przestrzennych społeczności lokalnych i swego rodzaju formę interwencji w system gospodarki rynkowej. Samorząd oparty na tych samych parametrach ekonomicznych, tam gdzie występują powiązania z gospodarką rynkową, funkcjonuje na innych pod wieloma względami zasadach i kryteriach. Motywem działania jest umożliwienie zaspokojenia powszechnych potrzeb mieszkańców, a nie zysk lub interes jednostkowy. Odmienny jest również horyzont czasowy działalności. Ze względu na funkcje samorządu i ich publiczny charakter działalność samorządu powinna zmierzać do zapewnienia optimum wyników w długim czasie, a nie do doraźnych korzyści.

Te przesłanki przesądziły i nadal przesądzają o potrzebie wykorzystania specyficznych dla gospodarki samorządowej instrumentów i form działania. W pierwszym przypadku, gdy chodzi o osłonę zaspokojenia potrzeb masowych, wymienić trzeba m.in.:

- przedsiębiorstwa użyteczności publicznej oraz instytucje nie obliczone na zysk,
- związki międzykomunalne podejmujące zadania przekraczające możliwości lokalne,
- taryfy opłat stabilizujące i różnicujące ceny za usługi komunalne i mieszkaniowe.

W drugim przypadku, kiedy w grę wchodzi działania długookresowe, są to:

- lokalne plany i programy zagospodarowania przestrzennego i użytkowania terenów,
- programy rozwoju infrastruktury,
- kredyty średnio- i długoterminowe jako źródła finansowania działalności samorządowej głównie w dziedzinie inwestycji i rekonstrukcji.

Odrzucenie dotychczasowego administracyjnego i ekonomicznego podporządkowania władz lokalnych oraz wprowadzenie systemu samorządowego wymagają dokonania wielu zmian prawnych i ekonomicznych, m.in. przyznania osobowości prawnej, wyodrębnienia mienia komunalnego oraz zapewnienia samodzielności finansowej przez ustanowienie stałych, własnych źródeł dochodów. W związku z tym potrzebne są daleko idące zmiany w systemie podatków i zwiększenie na rzecz miasta opodatkowania działalności gospodarczej prowadzonej na jego obszarze. Podatki oraz udziały w podatkach państwowych powinny uwzględniać nie tylko wytworzone wartości i zainwestowanie środków kapitałowych, lecz również obciążenia, jakie dla miasta i gospodarki miejskiej ta działalność powoduje oraz jej wpływ na koszty funkcjonowania miasta i uciążliwości płynące do mieszkańców. Konieczne jest również urealnienie podatków od ludności.

Niezależnie od zmian systemu podatkowego, opłaty za usługi oraz korzystanie z majątku miejskiego powinny pokrywać koszty eksploatacji i utrzymania technicznego, nakłady na niezbędne reinwestycje oraz modernizację, a także uwzględniać wartość terenu.

Jak należy rozumieć samofinansowanie gospodarki miejskiej? Jako zapewnienie pełnej samowystarczalności i zniesienia dotacji, czy jako dążenie do minimalizacji dopłat? Nie wchodząc w teoretyczne dyskusje trzeba założyć, iż w okresie, który ekspertyza określa jako przejściowy, należy liczyć się z koniecznością stosowania dwojakiego rodzaju dotacji wyrównawczych z funduszy centralnych. Pierwsze z nich wiążą się z koniecznością opanowania procesów przyspieszonej dekapitalizacji przeważającej części infrastruktury miejskiej, w tym również mienia komunalnego. Tylko w części wydatki takie mogą znaleźć obecnie pokrycie ze środków akumulowanych w terenie. Celowe dotacje tego typu można traktować jako swego rodzaju kompensatę – zwrot środków, które w przeszłości zostały zakumulowane i zużyte przez centrum na inne cele kosztem zaniedbań infrastruktury osadniczej. Drugi rodzaj dotacji wyrównawczych dotyczyć może środków na niezbędne nowe inwestycje w tej dziedzinie, których znaczenie wykracza poza potrzeby

i możliwości lokalne, a które stanowią element infrastruktury osadniczej o znaczeniu ponadregionalnym lub krajowym.

Polityka samorządu musi stwarzać warunki do ochrony i rozwoju całego majątku miejskiego niezależnie od właściciela. Szczególne obowiązki będzie miał samorząd terytorialny w stosunku do mienia stanowiącego jego własność i przez niego zarządzanego. Wielkość majątku, jego stan i sprawność decydują zarówno o standardzie warunków zamieszkiwania ludności miejskiej, jak i standardzie infrastruktury komunalnej, obu czynnikach bardzo istotnych do prowadzenia działalności gospodarczej, szerzej dla rozwoju miast.

Zagadnienia te wymagają podkreślenia, gdyż wieloletnie zaniedbania, postępująca niezwykle szybko dekapitalizacja całej infrastruktury miejskiej łącznie z zabudową mieszkaniową doprowadziły do sytuacji, w której majątek miejski, a zwłaszcza mienie komunalne stały się obciążeniem dla jego dotychczasowych właścicieli i zarządców. Nastąpiło to w znacznym stopniu wskutek błędnych ogólnych założeń ekonomicznych i technicznych na szczeblu centralnym oraz nieudolności lokalnych instytucji zarządzających. Koncepcje prywatyzacji, tj. odsprzedaży mienia komunalnego są w naszych obecnych warunkach tylko częściowo uzasadnione i realne. Nie biorą pod uwagę ani rzeczywistej wartości tego majątku, ani wielkości nakładów, potrzebnych nie tylko na jego bieżące utrzymanie, lecz również na remonty i modernizację. Pominięte zostały również konsekwencje procesów inflacyjnych, które powodują, iż odsprzedaż przekształca się w wyprzedaż osobom uciekającym przed spadkiem wartości pieniądza.

Zawarte w programie gospodarczym z 1989 r. zapowiedzi szybkiego podjęcia sprzedaży państwowych działek budowlanych, w czasie, gdy pozyskanie i zagospodarowanie terenów budowlanych stanowi jeden z podstawowych czynników warunkujących rozbudowę miast, stanowią przykład głębokich nieporozumień dotyczących istoty polityki gruntowej. Tworzenie zasobu gruntów budowlanych stanowi podstawowe zadanie polityki gruntowej miast, a oddawanie tych terenów pod zabudowę odbywać się powinno wyłącznie na podstawie długookresowego tzw. wieczystego użytkowania, pozwalającego na kontrolę wykorzystania działek i ich odzyskanie po ustaniu umowy. Toteż przy wydzielaniu mienia komunalnego, które ma nastąpić, wszystkie grunty położone w granicach administracyjnych miast, stanowiące dotychczas własność państwową, powinny w zasadzie stać się

własnością komunalną. Dotyczy to zwłaszcza gruntów znajdujących się w zarządzie jednostek gospodarczych.

Ograniczoność zasobów gruntowych, kosztowność ich zagospodarowania, kluczowe znaczenie dla polityki urbanizacyjnej i urbanistycznej spowodowały we wszystkich niemal zurbanizowanych krajach zachodnich daleko posuniętą ingerencję czynników publicznych – władz i instytucji państwowych, a przede wszystkim municypalnych – w sprawy polityki gruntowej. Ingerencja ta odbywa się poprzez instrumenty ekonomiczne oraz instrumenty prawno-administracyjne. Dotyczy ograniczeń prawa wykorzystania i zabudowy terenów przez właścicieli niezgodnie z planami zabudowy, możliwości wykupu i wywłaszczenia terenów budowlanych pod określone inwestycje o charakterze publicznym bądź socjalnym, tworzenia zasobów gruntów itp. Ograniczenia dotyczyć mogą ceny terenów oraz działań spekulacyjnych wykorzystujących rentę gruntową i postępujący przyrost wartości gruntów na skutek realizacji inwestycji podnoszących cenę.

Reasumując, w krajach tych ziemia – teren budowlany – jest w coraz szerszym zakresie traktowany jako dobro publiczne.

Zmiany systemu funkcjonowania osadnictwa przez wprowadzenie samorządu terytorialnego, choć pomyślane głównie jako posunięcie polityczne, odblokują wiele hamulców rozwoju miast i całej sfery osadniczej, mających charakter systemowy. Równocześnie jednak niektóre z konkretnych zapisów zawartych we wspomnianym już programie gospodarczym z jesieni 1989 r. oraz niektóre późniejsze wystąpienia sygnalizują nowe zagrożenia. W zakresie systemowym należą do nich m.in.:

- próby zastosowania ogólnych rozwiązań typu rynkowego bez uwzględnienia specyfiki funkcjonowania systemu ekonomicznego infrastruktury osadniczej i gospodarki samorządowej,
- wyraźne niedocenianie skali problemów wynikających z przekazania miastom i wyodrębnienia jako mienie komunalne znacznej części zdekapitalizowanych starych obiektów bez zapewnienia odpowiednich środków na remonty i rekonstrukcję,
- tzw. prywatyzacja budynków i działek budowlanych w warunkach inflacji i ucieczki od pieniądza.

Zagrożeniem występującym z innej strony było i pozostaje zbyt powolne włączanie gospodarki miejskiej i osadniczej w zachodzące przemiany gospodarki narodowej, niewykorzystanie systemowych rozwią-

zań, specyficznych dla układu społeczno-gospodarczego, stosowanych w gospodarce rynkowej.

Destrukcyjny wpływ kryzysu na sytuację miast i infrastruktury osadniczej, przedstawiony w ekspertyzie, uległ w 1989 r. gwałtownemu wzmocnieniu na skutek wejścia w nową, niebezpieczną fazę niekontrolowanej inflacji. Na spadek szczupłych efektów inwestycyjnych i remontowych pierwszy raz w tej sferze infrastruktury miał wpływ nie tylko brak materiałów i trudności z wykonawstwem, lecz również brak środków finansowych. Jak najszybsze zduszenie inflacji, zrównoważenie budżetu i rynku, również rynku inwestycyjno-budowlanego, podejmowane w interesie ogólnym, służy również potrzebom, które ekspertyza stara się reprezentować. Tym niemniej należy zdawać sobie sprawę, że program antykryzysowy i antyinflacyjny będzie oznaczał dalsze okrojenie realnej wartości nakładów i efektów. Postępuje pogorszenie sytuacji ekonomicznej miast oraz sytuacji ekonomicznej i społecznej ludności miejskiej. Postępuje również pauperyzacja warstw pracowniczych, które utraciły już znaczną część swych drobnych oszczędności, na których bazować mogło kredytowanie budownictwa mieszkaniowego i działalność banków komunalnych. Te wszystkie niekorzystne zmiany będą wpływały ograniczająco na możliwości budowlano-remontowe miast w latach najbliższych.

Jest trudno wykraczać daleko w przyszłość, jednak jeszcze trudniej rozwiązywać obecne problemy bez zarysowania dalszych koncepcji rozwoju gospodarki miejskiej. Pojęcie restrukturalizacji gospodarki narodowej nie ma dzisiaj niemal żadnej konkretnej treści poza uznaniem konieczności dokonania daleko idących zmian. Równie mało znane są cele i zadania, jakie w związku z przemianami społeczno-gospodarczymi powinny być postawione przed miastami. Toczą się procesy demograficzne, narastają problem infrastrukturalne. Nie mogą być ani niezauważone, ani pozostawione bez odpowiedzi.

Zróźnicowanie przestrzenne procesów urbanizacyjnych jako czynnik polityki osadniczej w okresie przejściowym

Zagregowane ujęcie procesów migracyjnych i urbanizacyjnych w poprzednich częściach ekspertyzy, skoncentrowanie uwagi na przemianach zachodzących w skali kraju pozwoliło na wydobycie głównych tendencji tych zmian, uwypukliło postępy urbanizacji, szybkie, lecz nie-

równomierne jej tempo, powstałe dysproporcje pomiędzy rozwojem ludności miejskiej a nienadążającym za nim rozwojem infrastruktury osadniczej itd. Ujęcie to musiało prowadzić do przesłonięcia złożonej przestrzennej rzeczywistości, różnokierunkowych, zmiennych w czasie regionalnych i lokalnych przemian. Było to założenie konieczne. Równoległe przeprowadzenie analizy terytorialnej przy wielości czynników nie jest bowiem praktycznie możliwe, prowadziłoby do zmiany charakteru ekspertyzy i przekształcenia jej w studium o porównawczym charakterze.

W niniejszym punkcie ekspertyzy pragnie się jedynie zwrócić uwagę, jak duże znaczenie w naszych polskich warunkach przy sformułowaniu założeń polityki osadniczej i polityki w dziedzinie infrastruktury osadniczej ma czynnik zróżnicowań przestrzennych. Przykładem mogą być regionalne różnice dynamiki rozwoju ludności miejskiej i poziomu urbanizacji oraz różnice w sferze infrastruktury występujące w latach osiemdziesiątych.

Dokładniejsze dane statystyczne oraz ich przestrzenny układ zawierają tabele i ryciny zamieszczone w aneksie.

Między spisami powszechnymi, w latach 1978-1988, występował wyraźny spadek tempa przyrostu ludności miejskiej, w sumie wynosił on 14,7%. Zróżnicowanie regionalne przyrostu było w przypadkach krańcowych prawie ośmiokrotne: od 5% w województwie łódzkim i ok. 6% w wałbrzyskim do najwyższego – 39% w województwie łomżyńskim i ok. 36% w rzeszowskim. Razem 7 województw miało przyrost do 10% – 9 województw powyżej 30%. Podobne bardzo duże różnice wykazywał w poszczególnych województwach w 1988 r. stopień urbanizacji – 27% (zamojskie) do 93% ludności miejskiej (łódzkie).

Za powyższymi liczbami wojewódzkimi kryją się dalsze zróżnicowania. Przeprowadzone przez A. Stasiaka i P. Eberhardta badania zmian stanu ludności w poszczególnych ośrodkach miejskich objęły nieco krótszy okres (1978-1985). W tym czasie przyrost ludności miejskiej wyniósł w kraju niespełna 9%. Na 812 miast w blisko 90, tj. w prawie 11% nastąpił ubytek ludności, w 17% wzrost był niewielki i nie przekraczał 5% stanu wyjściowego. W tym samym czasie 126 miast, tj. niecałe 15% wykazywało wysoki przyrost ludności, ponad 20%, w tym co piąte powyżej 30%.

Uwzględniając liczbę mieszkańców miast proporcje te wyglądałyby jeszcze inaczej, gdyż wśród miast wykazujących spadek ludności były z jednym wyjątkiem miasta mniejsze, zaś w grupie miast szybko rozwi-

jających się miasta średniej wielkości. Natomiast wielkie aglomeracje i wielkie miasta będące ośrodkami wojewódzkimi charakteryzował niewielki, bądź umiarkowany przyrost ludności, poniżej średniej krajowej.

Bardzo znaczne różnicowanie wykazywały inne cechy, charakteryzujące infrastrukturalną, materialną stronę procesów urbanizacyjnych. Przy średniej krajowej stopnia zużycia urządzeń infrastruktury komunalnej wynoszącej prawie 39% skrajne rozpiętości wojewódzkie zużycia tej infrastruktury wynosiły od 66% w woj. wałbrzyskim do 22% w woj. ostrołęckim.

Jeśli chodzi o zasoby mieszkaniowe, ze względu na trudności wyodrębnienia tej grupy środków trwałych w podziale regionalnym, stopień zużycia określa pośrednio udział zasobów mieszkaniowych pochodzących sprzed I i II wojny światowej. Wynosił on w roku 1984 – 64% w woj. wałbrzyskim, ponad 58% w jeleniogórskim, 14% w woj. rzeszowskim, a ok. 15% w tarnowskim i zamojskim. W 9 województwach, z których tylko 2 znajdowały się poza obszarem odzyskanych po wojnie ziem zachodnich i północnych, udział ten przekroczył 42%. W 8 zaś, których urbanizacja przypadała na okres po drugiej wojnie, udział budynków starych nie przekraczał 20%. Były to głównie województwa w południowo-wschodniej i wschodniej Polsce.

Z wiekiem zasobów miejskich wiąże się w znacznym stopniu standard wyposażenia mieszkań w instalacje komunalne. Jako mieszkania odpowiadające w tym względzie wymogom standardowym przyjęto mieszkania z wodociągiem, wc i łazienką. Wychodząc z tego założenia jako mieszkania substandardowe przyjęto takie, które nie posiadają wc. Udział pierwszej grupy mieszkań standardowych w zasobach położonych w miastach wynosił w 1984 r. nieco ponad 3/4, tj. 76%. W 12 województwach udział ten przekraczał 80%. Nie zmieściły się wśród nich 4 województwa, w których stolicą były wielkie miasta: poznańskie, szczecińskie, wrocławskie i łódzkie.

Udział mieszkań substandardowych pozbawionych ustępu, których w miastach było ok. 18%, przekraczał w trzech województwach 30%: w woj. wałbrzyskim – 35%, siedleckim ok. 33% i bialsko-podlaskim – 31%. Najniższy udział mieszkań odnotowano w woj. gdańskim – poniżej 9%. Zbliżony poziom był w miastach woj. stołecznego z Warszawą (ok. 11%) i krakowskiego (ok. 10%).

Przytoczone liczby wskazują, jak bardzo zróżnicowana i złożona jest sytuacja miast polskich z osobna biorąc, w jak różnych stadiach

znajdują się procesy urbanizacyjne i jak odmienne problemy do rozwiązania stoją w tej dziedzinie przed lokalną polityką i działaniami, które podjąć będą musiały władze miejscowe. Lista wymienionych spraw jest przykładowa i niepełna. Dodać do niej można duże różnice wielkości i struktury własności mienia miejskiego. Podstawowe znaczenie mają: niejednakowy stopień rozwoju gospodarczego, zakłócenia spowodowane kryzysem oraz zachowany potencjał inwestycyjno-budowlany.

Historyczne nawarstwienia i zróżnicowania układu osadniczego są ciągle widoczne. W obrębie granic dzisiejszej Polski można jeszcze rozpoznać na podstawie różnic w standardach zabudowy mieszkaniowej oraz w nasyceniu miast w infrastrukturę komunalną – przebieg granic między zaborami, a następnie granicę pomiędzy Polską z lat międzywojennych a obszarem Ziem Odzyskanych. Na stary układ przestrzenny nałożyły się nie tylko sukcesy odbudowy i efekty urbanizacji, lecz także błędy polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki urbanizacyjnej, o których była wielokrotnie mowa w opracowaniu. Część z nich można odczytać z danych statystycznych oraz rycin zawartych w aneksie.

Na tle ogólnie występujących, niemal powszechnych niedoborów i złej jakości infrastruktury osadniczej, należy zwrócić uwagę na dwie koncentracje przestrzenne o różnym charakterze łączy je wymiar społeczno-gospodarczego i politycznego zagrożenia, które w sobie kryją.

Pierwszą stanowią miasta wysoko zurbanizowanych na polskie warunki województw zachodnich o zdekapitalizowanej dziś i przestarzałej infrastrukturze komunalnej, mieszkaniowej i społecznej. Po okresie intensywnego zagospodarowania i odbudowy tych miast ze zniszczeń wojennych, zbyt późno, bo dopiero na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych rozwinęły się tam nowe inwestycje budowlane. Niedobór środków remontowych pozostawał przez cały czas duży.

Drugą grupę, nie mającą jednak zwartego przestrzennego charakteru, tworzą wielkie aglomeracje. Cechował je szybki początkowo rozwój, szybszy niż pozostałych miast. Rozwój ten przebiegał nierównomiernie i w zakresie infrastruktury był opóźniony w stosunku do złożoności funkcji i wielkości potrzeb, jakie występują w takich zespołach osadniczych. Aglomeracje cechują także głębokie niedobory mieszkań, zmniejszające się od drugiej połowy lat siedemdziesiątych rozmiary budownictwa mieszkaniowego, przekroczone od dawna progi wydolności praktycznie wszystkich urządzeń komunalnych. Tylko

pozornie nieco lepiej niż w innych miastach przedstawia się w nich infrastruktura społeczna ze względu na koncentrację instytucji i urzędów o zasięgu krajowym i ponadregionalnym. Województwa, w skład których wchodzi aglomeracje, zaczęły najwcześniej, bo już od połowy lat siedemdziesiątych odczuwać ograniczenia środków inwestycyjnych i remontowych płynących ze źródeł centralnych. Występujące obecnie zakłócenia i utrudnienia w funkcjonowaniu największych ośrodków w kraju są częściowo konsekwencją administracyjnego hamowania ich rozwoju poczynając od końca lat pięćdziesiątych.

Przy wielu cechach wspólnych, każdej z aglomeracji, w każdym z wielkich miast występują specjalne dodatkowe problemy oraz odmienna skala i hierarchia potrzeb w dziedzinie infrastruktury i rozwoju. Tylko w ograniczonym zakresie i pokonując duże zewnętrzne opory mogły one je zrealizować. Podobnie jest w innych ośrodkach miejskich. Bariery centralnego planowania i finansowania, dezagregująca rola branżowych podziałów rozbijających układy przestrzenne na szczeblu regionalnym i lokalnym były jeszcze trudniejsze do pokonania w miastach średniej wielkości i miastach mniejszych.

Pomimo ogólnego kryzysu, który przeżywają wraz z całym krajem miasta polskie, i pomimo tego, iż kryzys infrastruktury osadniczej stanowi istotny jego składnik, miasta nie utraciły siły przyciągania ludności wiejskiej. Ma na to wpływ wiele różnych czynników materialnych i niematerialnych, a wśród nich zapewne bardzo ważną, choć trudną do wymierzenia rolę odgrywają zarówno wyższy standard małej infrastruktury osadniczej z mieszkaniem na pierwszym miejscu, jak i wzrost aspiracji ludności w dziedzinie standardu środowiska mieszkalnego.

Dokonujące się na wsi i w rolnictwie zasadnicze zmiany społeczne i gospodarcze przyniosły również znaczny postęp w wiejskich warunkach osiedleńczych, ograniczyły wewnętrzne dysproporcje występujące pomiędzy województwami zachodnimi a centralnymi i wschodnimi. Proces ten uległ przyspieszeniu w latach siedemdziesiątych. Postęp w standardach wiejskich zmienił także w istotny sposób relację do standardów miejskich, jednakże pomimo zbliżenia nadal utrzymuje się znaczne rozwarstwienie warunków komunalno-mieszkaniowych pomiędzy ludnością miejską a wiejską. Miara koncentracji trudności mieszkaniowych na obszarze wsi mogą być następujące liczby: udział ludności wiejskiej w 1984 r. wynosił w kraju 40,7%, natomiast udział mieszkańców wsi wśród ludności zamieszkałej w mieszkaniach prze-

ludnionych (1,5 i więcej osób na izbę) przekraczał 48,0%, a w mieszkaniach skrajnie przeludnionych (2 i więcej osób na izbę) – 50%. Z kolei ponad 59% mieszkań pozbawionych łazienki, 66% bez wc, blisko 78% bez wodociągu i wody bieżącej znajdowało się na wsi, podczas gdy jej udział w całości zasobów stanowił około 36%.

Dane dotyczące wyposażenia mieszkań w instalacje charakteryzują do pewnego stopnia różnicowanie standardu komunalnego w miastach i na wsi. Należy ponadto wziąć pod uwagę, że bardzo duża część instalacji w mieszkaniach wiejskich to instalacje wodociągowe i kanalizacyjne typu lokalnego, obsługujące jeden lub zgrupowania kilku domów. Rzeczywisty rozwój urządzeń komunalnych zbiorowych na obszarze wsi jest więc znacznie niższy niż wynikałoby z przytoczonych danych. Dysproporcje pod tym względem pozostały bardzo duże. Nie mniej dotkliwe i uciążliwe są różnice w zakresie infrastruktury społecznej. Dopóki dysproporcje takie istnieją i nie są w inny sposób kompensowane, tendencje migracyjne ludności wiejskiej będą się utrzymywać, a aspiracje młodszego pokolenia będą je potęgować.

Powołanie samorządu terytorialnego otwiera możliwość spojrzenia na procesy przekształceń i rozwoju miast, ich ludności oraz infrastruktury osadniczej od dołu, z miejsca skąd można określić stosunkowo najlepiej zarówno istniejącą sytuację, drogi jej naprawiania, jak i podejmować działania. Samorząd terytorialny wymaga jak już szczegółowiej przedstawiono obudowy ekonomicznej. W ten sposób tworzą się warunki do powstawania dziesiątek i setek lokalnych programów i lokalnych polityk rozwoju miast, projektów rekonstrukcji infrastruktury i zabudowy, które w sprzyjających warunkach będą mogły gromadzić wokół siebie mieszkańców i wiązać ich z własnym miastem. Dotyczy to również współdziałania miast i wsi, samorządu miejskiego i samorządów gminnych.

W ten sposób powstaje też możliwość oddziaływania na ogólne założenia i programy w sferze osadnictwa. Presja wielu działań lokalnych będzie odbijać swe piętno na koncepcji i założeniach programu wskazującego kierunki rozwoju i preferencje z punktu widzenia interesów gospodarki narodowej w skali kraju.

Osadnictwo, procesy urbanizacyjne ze względu na swe znaczenie demograficzne, wagę ekonomiczną i społeczną, przestrzenne znaczenie, sekularne tendencje oraz oddziaływanie na warunki ekologiczne należą do tych procesów, których rozwój wymaga sterowania, koordynacji i obserwacji w skali kraju i regionów. Potrzebne jest również posiadanie ogólnej

koncepcji programowej i systemowej polityki rekonstrukcji i rozwoju miast odpowiadającej skali problemów z tym związanych. Koncepcja musi brać pod uwagę podstawowe parametry ekonomiczne wiążące sferę osadniczą z gospodarką narodową zarówno w mikro- jak i w makroskali.

Zagrożenie kluczowej dla przyszłości miast reformy samorządowej stanowi nadmiernie jednostronne jak dotychczas położenie nacisku na jej aspekty polityczne – upodmiotowienie społeczności lokalnych, wyzwolenie społecznych inicjatyw, zbyt małe natomiast na przygotowanie ekonomicznych podstaw reformy. Jej powodzenie wymaga równoległego zapewnienia własnych dochodów i centralnej pomocy finansowej na miarę zadań przekazywanych samorządom terytorialnym. Szczególnie trudny i niebezpieczny może być pod tym względem okres kilku pierwszych lat, kiedy przestaną działać dotychczasowe mechanizmy zasilające, a nie rozwiną się jeszcze nowe. Może to doprowadzić do okresowej utraty możliwości sterowania chylącą się obecnie do upadku gospodarką miejską, która powinna wspierać restrukturalizację gospodarki narodowej na szczeblu lokalnym.

Uwagi i wnioski płynące z ekspertyzy

(Procesy urbanizacyjne w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych.

Buletyn KPZK PAN, z. 154, Warszawa 1991)

(...)

Lata 1991-2005 cechować będzie daleko idąca zmiana tendencji demograficznych. Po latach osiemdziesiątych, w których roczniki dorastającej młodzieży były mniej liczne, a przyrost ludności zaliczanej do grupy produkcyjnej niewielki, wejdzie w wiek podejmowania pracy oraz zakładania rodzin generacja drugiego powojennego wyżu demograficznego. W latach tych nastąpi systematyczny i przyspieszony rozwój całej grupy ludności w wieku produkcyjnym. W roku 2005 osiągnie ona swe maximum i będzie wyższa o 2,7 mln osób w porównaniu z rokiem 1990. Konsekwencje powyższych zmian będą wielostronne:

- powinny one w stopniu większym niż zakładały oficjalne prognozy pobudzić procesy urbanizacyjne;
- bezpośrednio po roku 1990 wraz z ponowną falą wyżu demograficznego zacznie szybko rosnąć nieaspokojony popyt na mieszkania i na usługi w sferze infrastruktury komunalnej i społecznej;

- procesy restrukturyzacji gospodarki narodowej toczyć się będą przy znacznie większej niż przewidywano podaży rąk do pracy. Wpływ tych procesów na migracje i kierunki urbanizacji będzie bez wątpienia znaczny, lecz obecnie jest jeszcze trudny do określenia.

Również drugi składnik procesów urbanizacyjnych, rozbudowa opóźnionej w rozwoju infrastruktury osadniczej powinna wejść w nadchodzącym piętnastoleciu w nową fazę. Jej kierunek wyznaczać będą presja społeczna i gospodarcza, pobudzone naciskiem nowych potrzeb infrastrukturalnych oraz koniecznością zahamowania postępującej dekapitalizacji wszystkich składników tej infrastruktury:

- potrzeba powiększania szeroko rozumianej infrastruktury osadniczej w wyniku przedstawionych powyżej oczekiwanych zmian w stanie ludności miejskiej, w jej rozmieszczeniu oraz przewidywanych przekształceń struktury wieku i struktury społeczno-zawodowej tej ludności, zwiększenia jej mobilności;
- konieczność wypełnienia infrastrukturalnej luki urbanizacyjnej systematycznie narastającej w całym kraju;
- konieczność podjęcia na szerszą skalę likwidacji luki remontowej i modernizacyjnej.

Potrzeby i wymienione wyżej zadania stanowią od dawna trwałe element krajobrazu polskiego osadnictwa i sytuacji w dziedzinie infrastruktury. Nowym elementem jest równoczesne nasilenie się tych wszystkich tendencji. Kumulacja występuje w okresie wyjątkowo nieodgodnym do ich rozwiązywania, kiedy toczy się walka o wydobywanie gospodarki narodowej z zapaści, w jakiej się znalazła, oraz o przekształcenie systemu społeczno-gospodarczego i politycznego.

Ten układ potrzeb i uwarunkowań stwarzał i stwarza wielostronne zagrożenia społeczne, polityczne i gospodarcze. Choć je dostrzegano, formułowane programy poprawy pozostawały na papierze, nie znajdowały odbicia w trwałych zmianach polityki gospodarczej, zwłaszcza inwestycyjno-budowlanej. Lata kryzysu, spadku ogólnych rozmiarów inwestycji i budownictwa nie zostały wykorzystane, aby przełamać podstawowe bariery hamujące możliwości rozwoju inwestycji w sferze infrastruktury osadniczej. Należą do nich: bariera materiałów budowlanych i wykonawstwo, bariera gruntów budowlanych i podstawowa bariera nie zrównoważonego rynku budowlanego. Przeciwnie, lata kryzysu doprowadziły do wydatnego spadku i stagnacji na obniżonym poziomie.

Nie przewyżczono również barier systemowych. Gospodarka mieszkaniowa i komunalna nie zostały włączone bardziej zdecydowanie do zmian zachodzących w gospodarce narodowej. Pomimo szybkiego wzrostu kosztów budowlanych i eksploatacyjnych, poziom dotowanych czynszów i opłat za mieszkanie, poziom taryf komunalnych pozostawał daleko poza ruchem cen w sferze konsumpcji artykułów przemysłowych i żywności.

Przyspieszenie inflacji stworzyło nową, najostrzejszą zapewne barierę finansową. Podcina ona inwestycje budowlane nie tylko w chwili obecnej, lecz również możliwości ich rozwoju w latach najbliższych na skutek pogorszenia sytuacji finansowej miast, a także pauperyzacji znacznej, średnio zarabiającej części społeczeństwa.

Również obecnie zagrożenia spowodowane niedorozwojem i dekapitalizacją infrastruktury, jej zacofaniem, nie znajdują zrozumienia ani w bieżącej polityce, ani w rzadkich jak dotychczas wystąpieniach podejmujących tematykę bardziej długookresową.

Próba skonfrontowania w perspektywie roku 2005 procesów urbanizacyjnych w Polsce oraz związanych z tym problemów demograficznych i infrastrukturalnych z ogólnym stanem gospodarki wskazuje, że kryzys naszych miast, jeśli nie zostanie opanowany, należy zaliczyć do najpoważniejszych zagrożeń wewnętrznych i wyzwań rozwoju stojących przed Polską.

Powagę zagrożenia potęguje występujące sprzężenie zwrotne. Kryzys gospodarki osadniczej nie będzie mógł być rozwiązany bez przewyżczenia kryzysu społeczno-gospodarczego. Sytuacja gospodarki narodowej, kondycja życia społeczeństwa nie ulegną poprawie bez poprawy funkcjonowania systemu osadnictwa.

W rezultacie brak koniecznych przeciwdziałań, widoczny regres gospodarki miejskiej powodują pogorszenie jakości życia i warunków zamieszkiwania, rosnące zacofanie i brak postępu technik i technologii, którymi coraz bardziej przesycone stają się współczesne ośrodki miejskie i obszary zurbanizowane za granicą. Następuje rozszerzenie się luki cywilizacyjnej pogłębiającej dystans dzielący nasze miasta od miast rozwiniętych krajów Europy. Toteż trzeba na problemy urbanizacji i stan gospodarki osadniczej spojrzeć również z zewnątrz, spoza kraju. Różnice, jakie w tym względzie istnieją pomiędzy Polską a krajami rozwiniętymi zachodniej i północnej Europy, a także krajami, które do tej grupy dochodzą, takimi jak Hiszpania lub Finlandia, stanowią wyzwanie zewnętrzne.

Nie zakończyliśmy fazy rozwoju miast opartej na przemyśle, gdy w krajach rozwiniętych już od pokolenia motorem rozwoju stał się sektor usług. Zmianom uległa wewnętrzna struktura miast i aglomeracji. Część tych krajów realizuje politykę przemieszczenia części ludności dużych miast z dzielnic śródmiejskich na obrzeża aglomeracji i obszary wiejskie.

Nasz obecny poziom ilościowy zasobów mieszkaniowych i poziom wyposażenia mieszkań w miastach kraje zachodniej i północnej Europy osiągnęły na początku lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Infrastrukturalna luka standardowa do miast zachodnich ma tendencję do stałego odnawiania się ze względu na postęp techniczny i cywilizacyjny we współczesnym świecie. Dotyczy to również całej infrastruktury miejskiej.

Nie potrafiliśmy ani wykorzystać starej zabudowy mieszkaniowej i przystosować jej do nowych funkcji, ani opanować przyspieszonej dekapitalizacji nowo wzniesionych budynków mieszkalnych.

Nie dostosowaliśmy funkcji usługowych miast do współczesnych standardów konsumpcji i komunikacji. Nasze miasta przy zajmowanych dużych przestrzeniach nie są gotowe ani do intensyfikacji komunikacji zbiorowej, ani do przyjęcia zwiększonej liczby samochodów indywidualnych.

Program przeciwdziałenia inflacji i zrównoważenia gospodarki stanowić ma punkt wyjścia do jej otwarcia i unowocześnienia. Trzeba zdawać sobie sprawę, że spełnienie tych celów nie jest możliwe bez rekonstrukcji naszych miast i osiedli, przyspieszenia ich rozwoju. Zapóźnienia cywilizacyjne w tym zakresie oraz wyzwania z tym związane są poważne. Dystans opóźnień w tej dziedzinie sięga 20-30 lat, a więc przekracza wymiar jednego pokolenia.

W obecnej trudnej sytuacji, przy wszystkich niewiadomych dotyczących przyszłego kształtu gospodarki naszego kraju oraz niedoprecyzowaniach systemu jej funkcjonowania w zakończeniu ekspertyzy należy sformułować następujące postulaty. W świetle jej wyników konieczne jest:

- 1) opracowanie, przez właściwe organy, długookresowej koncepcji polityki osadniczej w Polsce, obejmującej również osadnictwo na wsi oraz ogólnej koncepcji rekonstrukcji infrastruktury miast,
- 2) opracowanie doraźnej, obejmującej 3-5 lat koncepcji polityki osadniczej zmierzającej do opanowania najostrzejszych przejawów regresu gospodarki miejskiej i funkcjonowania infrastruktury w latach formowania i umacniania podstaw samorządu terytorialnego,

- 3) udzielenie pomocy materialnej w opracowaniu przez wybrane miasta podobnych jak wymienione wyżej w p. 1 i 2 założeń lokalnej polityki osadniczej,
- 4) powierzenie właściwym instytutom i placówkom badawczym weryfikacji i wykorzystania wyników Spisu Powszechnego z 1988 r. oraz materiałów wyceny środków trwałych w celu ich wykorzystania dla potrzeb polityki osadniczej.

Warszawa, grudzień 1989 – styczeń 1990

Siły na zamiary
O „Założeniach polityki mieszkaniowej państwa”
z prof. Adamem Andrzejewskim rozmawia Teresa Górnicka
(Polityka-Mieszkania, nr 3, (23), marzec 1993)

Teresa Górnicka: – Wiemy już na jaką politykę mieszkaniową zdecydował się rząd. Jej koncepcja, zawarta w dokumencie „Założenia polityki mieszkaniowej państwa”, ma być w najbliższych dniach rozpatrywana przez Sejm. Propozycja rządowa jest na ogół znana pod nazwą Nowy Ład Mieszkaniowy. Jak pan ocenia koncepcję i jej przystawalność do obecnych polskich warunków?

Adam Andrzejewski: – Odpowiedzmy sobie przede wszystkim na pytanie – czym są Założenia i jakie elementy polityki mieszkaniowej one określają. W Założeniach formułuje się bardzo szczegółowo cały zespół zmian prawnych i instytucjonalnych, które mają służyć dostosowaniu mieszkalnictwa do warunków rynkowych. Zapowiada się ważne przekształcenia układu własnościowego, stopniową likwidację specjalnego trybu najmu, określa rolę czynszu i szerzej – cenę mieszkań dla użytkowników oraz dla systemu finansowania mieszkalnictwa jako całości.

Te modelowe rozwiązania chce się podporządkować założeniom społecznej gospodarki rynkowej, określając zakres interwencji państwa, głównie w pozyskiwaniu mieszkania. Jest to bardzo istotna sprawa, gdyż w toczących się wcześniej dyskusjach często zapomniano, jak znaczna była i pozostaje rola państwa w tej dziedzinie w krajach rozwiniętych.

– Czego w nich brakuje?

– Nie jest ten dokument i nie miał być – z zamierzenia autorów – ani planem, ani programem działania precyzującym zadania i środki niezbędne do ich osiągnięcia. A jest to istotny element jego oceny.

– **Ale czy można było kusić się w obecnej naszej sytuacji o takie szersze programowe rozwinięcie?**

– To inna kwestia. Można usprawiedliwić ten brak obecnym kryzysowym stanem gospodarki i nieprzewidywalnością rozwoju sytuacji. Zwłaszcza, że intelektualny wkład środowisk ekonomicznych (poza grupą związaną z Instytutem Gospodarki Mieszkaniowej) w ten najtrudniejszy bodaj dział polityki gospodarczej i społecznej jest dosyć ograniczony.

Na tle kilku prezentowanych w ostatnich latach życzeniowych propozycji i uchwał, omawiany dokument należy ocenić jako próbę o poważnym charakterze. Nie można jednak pominąć tej jego słabości. Koncepcji polityki mieszkaniowej nie sposób bowiem ocenić w oderwaniu od zderzenia zadań z możliwościami. Brak pogłębionej podbudowy ekonomicznej utrudnia zarysowanie ścieżki dojścia do modelu docelowego. Brak jest ekonomicznej weryfikacji Założeń zarówno w skali makro-, jak i mikroekonomicznej. Nie możemy sobie odpowiedzieć na zasadnicze pytanie, czy prezentowane zamierzenia są do wykonania, tak ze względu na możliwości ekonomiczne gospodarki przebudowy struktury konsumpcji, jak i finansową wydolność budżetów domowych poszczególnych jednostek i rodzin.

W odczuciu czytelnika pozostają Założenia wyizolowanym dokumentem, słabo osadzonym w polityce społeczno-gospodarczej. Poza kilkoma hasłowymi stwierdzeniami, nie określa się roli, jaką ma do spełnienia polityka mieszkaniowa w przewyciężaniu kryzysu i inflacji. Pominęto przy tym aspekt polityczny sprawy; nie bardzo więc wiadomo, jakie siły społeczne powinny za nią stać. Uderza mnie ponadto nadmierne zaufanie autorów do szybkich efektów zmian ustrojowych w sferze samorządu terytorialnego oraz niedoceniające przestrzennych różnicowań sytuacji mieszkaniowej i problemów stąd wynikających.

Zdaje sobie sprawę, że ta bardzo potrzebna i pierwsza w ostatnich latach próba sformułowania zwartego systemu polityki mieszkaniowej została podjęta w niezwykle trudnych warunkach. Lata inflacji wyniszczyły oszczędności podstawowej grupy ludności, którą tworzą pracownicy najemni. Kluczowa kwestia – urealnienie opłat i czynszów, przypada na bardzo niedogodny okres spadku płac realnych i utrzymującego się zagrożenia inflacją. Będzie to tym trudniejsze, że podwyżki czynszów

nie nadążały w ostatnich latach nawet za ogólnym ruchem cen. Uregulowanie tej sprawy jest jednak potrzebne, jeśli mamy przeprowadzić reformę mieszkalnictwa.

– **Ta trudność została wyraźnie przez autorów Założeń dostrzeżona. Przewidują one dla niezamożnych grup ludności dodatki mieszkaniowe.**

– Dodatki mieszkaniowe są oczywiście niezbędne. Nie ma jednak odpowiedzi na pytanie, jaka może być liczba uprawnionych do ich otrzymywania? Z doświadczeń innych krajów wiadomo, że taka zindywidualizowana pomoc zdaje egzamin wówczas, kiedy nie przekracza kilkunastu procent ludności. Wymaga ona bowiem bieżącej kontroli przez wyspecjalizowane instytucje.

– **Z publikowanych dotychczas wypowiedzi wynika, że Założenia nie wzbudzają na ogół zastrzeżeń jako perspektywiczna wizja polityki mieszkaniowej. Krytykuje się je głównie za brak rozwiązań określających sposób realizowania tej wizji, na co pan również zwraca uwagę. Aby jednak można było mówić o środkach, należało najpierw określić docelowy kształt tej polityki.**

– Tak, ale trzeba choćby zadeklarować, co w jakiej kolejności będzie się realizować, wyznaczyć najpilniejsze sprawy do rozwiązania. A więc przede wszystkim sprawa czynszów, których urealnienie stwarza możliwości rozpoczęcia budowy mieszkań na wynajem bez zysku oraz zahamowania niebezpiecznie narastającej dekapitalizacji zasobów. Z punktu widzenia psychologicznego jest to sprawa o tyle trudna, że ci, którzy będą ponosić zwiększone wydatki na czynsze, niekoniecznie są bezpośrednio zainteresowani takim przesunięciem środków.

Moim zdaniem, za mało wyeksponowano w tym dokumencie problem mieszkaniowej perspektywy dla niezamożnych grup ludności, dla masowego odbiorcy. Ogólna zapowiedź ożywienia publicznego budownictwa czynszowego rysuje się na najbliższe lata mało realnie. Zwłaszcza przy nieznanych reakcjach samorządów terytorialnych na przypisaną im rolę. W sytuacji, kiedy mają one ograniczone środki finansowe. Wiemy ponadto jak nieudolnie gospodarują zasobami mieszkaniowymi władze lokalne.

Tylko bardzo ogólnikowe stwierdzenia można też znaleźć na temat mieszkaniowych kas oszczędnościowo-pożyczkowych. Można mieć wątpliwości, czy mogą one odegrać rolę, jaką się im wyznacza. Już nie tylko ze względu na inwazyjne zagrożenie utratą wartości wnoszo-

nych wkładów. Obawiam się, że dadzą tu o sobie znać błędy przeszłości, kiedy poderwane zostało zaufanie społeczeństwa do oszczędzania na mieszkanie. To co dzieje się z waloryzacją wkładów na książeczkach mieszkaniowych – a zaczęło się to już w latach siedemdziesiątych – będzie ważyć na tej nowej formie gromadzenia środków. A doszły do tego nowe, niedobre doświadczenia związane ze zmianą warunków kredytowania mieszkań spółdzielczych, dla których zawarto umowy przed 1989 r. To są oczywiście fakty, które nie obciążają winą projektodawców. Ale z tymi okolicznościami muszą się oni liczyć.

– **Wróćmy jeszcze do owej ścieżki dojścia. Co konkretnie powinno się na niej znaleźć?**

– Na to pytanie nie mógłbym odpowiedzieć bez wchodzenia w szczegółowe rozważania.

Ujmując rzecz generalnie – w tej pierwszej fazie, moim zdaniem, nie należy podważać tych wszystkich instytucji, które zdają jako tako egzamin. Dotyczy to m.in. spółdzielczości mieszkaniowej. Być może należałoby dokonać rozdziału spółdzielni eksploatujących i inwestujących, określić również maksymalną wielkość spółdzielni, co pozwoliłoby stworzyć lepszy punkt startu do dalszych przekształceń. Nie burzyć jednak całej spółdzielczej struktury, dopóki nie wyłonią się struktury równoległe, powstałe z wyboru członków. A wówczas może okazać się, że obie formy mogą bardzo dobrze współegzystować, konkurując nawet między sobą, podobnie jak dzieje się to w innych krajach.

Skala uregulowań niezbędnych dla przekształcenia polityki mieszkaniowej jest tak ogromna, że próba ich wprowadzenia do praktyki za jednym zamachem nie może się powieść, a jedynie doprowadzić do chaosu.

– **Minister Bratkowski opowiadał się wyraźnie za przyspieszeniem całej operacji legislacyjnej, a nawet wprowadzeniem pakietu ustaw mieszkaniowych w trybie dekretów. O ile oczywiście rząd uprawnienia takie otrzyma, a Sejm zaakceptuje założenia.**

– Taki przyspieszony tryb wdrażania tych nowych regulacji budzi zasadnicze wątpliwości. Większość aktów prawnych będzie tu rozstrzygać o kwestiach drażliwych i mających powszechny zasięg: np. uprawnienia ludzi do wykupu mieszkań, ingerencje w uprawnienia samorządów lokalnych, w prawo spółdzielcze itp. To są zmiany, które dla dobra sprawy powinien rozstrzygnąć Sejm. Będzie to zapewne trudniejsze na etapie legislacyjnym, ale ułatwi ich wprowadzenie w życie.

Nie mniej ważny argument za parlamentarną dyskusją, to poruszana już konieczność ekonomicznej weryfikacji założeń. Ich powiązanie z ogólną polityką gospodarczą i określenie gotowości rządu do zmian w podejściu do kwestii mieszkaniowej m.in. poprzez wykorzystanie roli mieszkania w przewyżczeniu kryzysu i reformowaniu gospodarki.

– Tak się składa, że w rozważaniach nad kształtem nowej polityki mieszkaniowej pomija się ciągle podstawową kwestię – jakim problemom społecznym ma ona stawić czoła? Czy nie wynika to z faktu spadku liczby zawieranych małżeństw i przyrostu ludności w ostatnich latach, co sugerowałoby spadek potrzeb mieszkaniowych?

– Z danych demograficznych płyną również inne wnioski: w życie dorosłe, w wiek zawierania małżeństw wchodzić będzie do roku 2005 kilkanaście licznych roczników urodzonych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. W stosunku do początku lat dziewięćdziesiątych, ich liczebność wzrośnie o 30 proc. W świetle tych danych, rozwiązywanie zaległych i stawianie czoła nowym problemom wymagać będzie znacznego wzrostu środków własnych i publicznych przeznaczanych na mieszkalnictwo. Możemy się tu znów odwołać do doświadczeń w tym względzie krajów rozwiniętych.

– **Dziękuję za rozmowę.**