

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 438

**Sytuacja rodzin i polityka rodzinna
w Polsce po dekadzie członkostwa
w Unii Europejskiej**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Agata Wiszniowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest częścią projektu naukowego obejmującego V Ogólnopolską Konferencję Naukową pt. *Polityka rodzinna w Polsce po dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej*, zorganizowaną przez Katedrę Socjologii i Polityki Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Oddział Dolnośląski Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, oraz Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA), która odbyła się w Warszawie w 2015 roku

Projekt został dofinansowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192

e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-593-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: EXPOL

Spis treści

Wstęp.....	7
------------	---

WARUNKI FUNKCJONOWANIA RODZIN

Marek Kośny, Joanna Szczepaniak-Sienniak: Sytuacja ekonomiczna polskich rodzin z dziećmi po dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej / Economic situation of Polish families with children after the decade of membership in the European Union	11
Sławomir Kalinowski, Lidia Jabłońska-Porzuczek: Ubóstwo rodzin monoparentalnych w Unii Europejskiej / Poverty of monoparental families in the European Union	32
Adam Kubów: Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej w kontekście polityki rodzinnej / The housing situation in Poland in the period of membership in the European Union in the context of family policy.....	47
Piotr Michoń: Udział ojców w czynnościach związanych z opieką nad dzieckiem – międzynarodowa analiza porównawcza / Father's participation in activities related to childcare – international comparison	64
Wojciech Nowiak, Stein Kuhnle, Dominika Narożna: Rodzina migracyjna. Obraz rodziny na podstawie badań polskich imigrantów w Norwegii / Migrants families. The experiences of Poles in Norway	81
Justyna Szachowicz-Sempruch: Nieodpłatna praca w domu i polityka rodzinna jako formy przemocy instytucjonalnej / Unpaid domestic work and the family policy as forms of institutional violence	107
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Problematyka rodzinna w dokumentach strategicznych polskich województw na przykładzie Małopolski / Family issues in the strategic documents of Polish voivodeships – example of Małopolska Voivodeship.....	126

ZMIANY W POLITYCE SPOŁECZNEJ WOBEC RODZINY

Lucyna Prorok: Modernizacja <i>welfare state</i> oraz innowacje społeczne na przykładzie szwedzkiej polityki rodzinnej – szanse wdrożenia w Polsce / The modernization of welfare state and social innovations on the example of the Swedish family policy – chances of initiating in Poland	141
Iwona Taranowicz: Polityka rodzinna a przemiany współczesnej rodziny / Family policy vs. changes of contemporary family.....	153
Olga Kowalczyk: Jaka polityka społeczna wobec rodzin z osobami niepełnosprawnymi w Polsce? / What should be social policy towards families with disabled persons in Poland?.....	166

Anna Kurowska: Zmiany w dostępie do usług opieki nad dzieckiem poniżej trzech lat i popyt na te usługi w polskich gminach / Changes in access to early childcare services and demand on these services in Poland on the local level.....	180
Weronika Urbaniuk: Zmiany w urlopach dla rodziców w Polsce w latach 1989-2016 / Changes in leave for parents in Poland in the years 1989-2016	192
Anna Bebel: Wpływ Karty Dużej Rodziny na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych w Polsce – ocena na podstawie zogniskowanych wywiadów grupowych / The impact of Large Family Card on improving the situation of large families in Poland – an assessment based on focus group interviews..	206

Wstęp

Niniejsza książka to kolejne opracowanie z zakresu prac naukowo-badawczych dotyczących rodziny i polityki rodzinnej. Skupia ono wyniki badań empirycznych i teoretycznych ukazujące zmiany, wyzwania i perspektywy polityki rodzinnej w Polsce w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej.

Tematyka publikacji skłania do pogłębionej refleksji nad dylematem, czy przynależność naszego kraju do Unii Europejskiej wpłynęła, a jeśli tak, to w jaki sposób, na sytuację polskich rodzin oraz politykę rodzinną w Polsce. Aktualnie ten problem i podobne dylematy są o tyle szczególne, że niedawno minął znamieny – już bowiem dziesięcioletni, okres reformowania i tworzenia nowych, opartych na unijnych podstawach rozwiązań, które zmierzają do poprawy warunków życia rodzin. Te podstawy stanowią określone dyrektywy, strategie, wskaźniki i inne wytyczne, wyznaczające kierunki zmian w polityce rodzinnej, do których poszczególni autorzy odnoszą się w swoich artykułach.

Warto zwrócić uwagę, że tematyka publikacji odzwierciedla najbardziej naglące problemy polskich rodzin oraz wyzwania wobec polityki rodzinnej – głównie rządu, ale też innych podmiotów. W pierwszej części znaleźć można ciekawe analizy dotyczące sytuacji ekonomicznej oraz mieszkaniowej rodzin, opieki nad dzieckiem, migracji rodzin czy przemocy domowej. Interesujące jest tu także ukazanie miejsca i ważności problematyki rodzinnej w działaniach polskich województw.

Część drugą, dotyczącą polityki rodzinnej, otwiera artykuł, który wpisuje się w coraz bardziej zagorzałą dyskusję nad przyszłością współczesnego *welfare state* oraz nad kierunkami modernizacji polityki społecznej, w tym wobec rodziny w ogóle. Podobne aspekty pojawiają się w kolejnych tekstach – o polityce społecznej wobec rodzin z osobami niepełnosprawnymi oraz instrumentach polityki rodzinnej wobec rodzin z małymi dziećmi (usługach wobec rodzin z dziećmi do lat 3, urlopach z tytułu opieki nad dzieckiem) i rodzin wielodzietnych (Karcie Dużej Rodziny).

Redaktorzy opracowania serdecznie dziękują wszystkim autorom, którzy przez złożenie swych artykułów poparli inicjatywę wydania niniejszej publikacji, a w zamieszczonych w niej tekstach wyrazili swoje przekonanie o potrzebie dalszego rozwoju badań poświęconych tematyce rodziny i polityki rodzinnej.

Joanna Szczepaniak-Sienniak, Adam Kubów

Adam Kubów

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: adam.kubow@ue.wroc.pl

**SYTUACJA MIESZKANIOWA W POLSCE
W OKRESIE CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ
W KONTEKŚCIE POLITYKI RODZINNEJ**

**THE HOUSING SITUATION IN POLAND IN THE
PERIOD OF MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN
UNION IN THE CONTEXT OF FAMILY POLICY**

DOI: 10.15611/pn.2016.438.03

JEL Classification: I38, J13, J18

Streszczenie: Sytuacja mieszkaniowa jest traktowana jako jeden z czynników szeroko rozumianej polityki rodzinnej, nazywanej też polityką pośrednią. Jest ona też wymieniana wśród najważniejszych składników postawy prokreacyjnej rodziny. Nie oznacza to jednak, że jej pozytywna zmiana wywoła skutki w postaci zwiększonej dzietności, choć może mieć na nią wpływ w dłuższym okresie. Artykuł przybliży zmiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce w dziesięcioletnim okresie członkostwa w Unii Europejskiej. Jest też próbą odpowiedzi na pytanie, czy członkostwo to, mimo braku wspólnej unijnej polityki mieszkaniowej, mogło oddziaływać na zmiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

Słowa kluczowe: mieszkanie, polityka rodzinna, program mieszkaniowy.

Summary: The housing situation is regarded as one of the factors of broadly defined family policy, also known as indirect policy. It is also mentioned among the most important components of attitude of procreative family attitude. This does not mean, however, that the positive change takes effect in the form of increased fertility, although it may affect it in the long term. The article introduces changes in the housing situation in Poland in the ten-year period of membership in the European Union. It is also an attempt to consider whether the membership, despite the lack of a common EU housing policy, could influence the changes in the housing situation in Poland.

Keywords: house, family policy, housing program.

1. Wstęp

Trudno przecenić znaczenie mieszkania dla prawidłowego funkcjonowania rodziny, dlatego też we współczesnych krajach rozwiniętych państwo, poprzez różne progra-

my i instrumenty, pomaga w dostępie do tego dobra. Jest to o tyle ważne, gdyż jest to dobro bardzo drogie, którego zakup czy też wynajem wiąże się ze znacznymi wyrzeczeniami zabiegających o nie. Warto także zaznaczyć, że budownictwo mieszkaniowe jest nie tylko narzędziem zaspokajania bardzo ważnych potrzeb człowieka, ale też istotnym czynnikiem rzutującym na rozwoju wielu dziedzin gospodarki, powiązanych z budową nowych zasobów czy też ich wyposażeniem i funkcjonowaniem.

Artykuł ma na celu ukazanie sytuacji mieszkaniowej w Polsce w okresie ostatniego dziesięciolecia. Stanowi też próbę pokazania tej sytuacji na tle innych krajów Unii Europejskiej, stawia jednocześnie pytanie, czy członkostwo Polski w Unii wpłynęło na tę sytuację¹.

Nawiązując do tematyki artykułu, w jego wprowadzeniu warto przypomnieć te funkcje mieszkania, które wiążą się bezpośrednio z ważnymi potrzebami członków rodziny; mieszkanie mianowicie:

- stwarza warunki zaspokojenia najważniejszych biologicznych potrzeb człowieka, takich jak odżywianie, sen, wypoczynek,
- stwarza poczucie bezpieczeństwa fizycznego i psychicznego czy też odgrywa istotną rolę w procesie przywracania dobrego stanu zdrowia i samopoczucia,
- w sposób istotny wpływa na rozwój jej członków, stwarzając warunki do nauki, kształtowania ambicji i zainteresowań, przygotowania do pracy czy wręcz wykonywania pracy,
- odgrywa istotną rolę w kształtowaniu wzorców konsumpcji i stylów życia, np. przez propagowanie racjonalnego sposobu odżywiania, zasad dbałości o higienę i zdrowie,
- stanowi miejsce podstawowych procesów, ważnych na każdym etapie rozwoju rodziny, jak np. rodzenie dzieci i opieka nad nimi, pielęgnacja osób chorych, opieka nad osobami starszymi,
- sprzyja integracji społecznej, gdyż jest miejscem spotkań rodzinnych, przyjacielskich, sąsiedzkich (por. [Andrzejewski 2005, s. 43-44]).

Funkcje te wyraźnie pokazują, że sytuacja mieszkaniowa w kraju wyraźnie koresponduje z polityką rodzinną. Wydaje się tu konieczne nieco szersze rozwinięcie zagadnienia polityki rodzinnej.

Politykę rodzinną obecnie często przedstawia się w dwóch ujęciach: tradycyjnym i nowoczesnym. W tradycyjnym ujęciu polityka rodzinna wiązana jest z dwoma szczególnie ważnymi funkcjami rodziny, a mianowicie: prokreacyjną i opiekuńczo-zabezpieczającą. W wyniku ich realizacji polityka rodzinna powinna zarówno prowadzić do uruchomienia programów i działań wspierających rozwój demograficzny, jak i przeciwdziałać ubożeniu rodzin, szczególnie tych, które są obciążone obowiązkami rodzicielskimi. Natomiast współczesna polityka rodzinna zmierza nie tylko do osiągnięcia celów tradycyjnych, ale także mocno wspiera jakościowy rozwój rodziny.

¹ Ze względu na rozległy zakres problematyki w artykule omówione zostały tylko wybrane problemy. Pominięto m.in. politykę czynszową, dodatki mieszkaniowe czy społeczne budownictwo mieszkaniowe.

To różne podejście do ujmowania polityki rodzinnej wyraża się także w rozróżnieniu polityki rodzinnej bezpośredniej i pośredniej. Takie ujęcie można odnaleźć m.in. w publikacjach B. Balcerzak-Paradowskiej, która wyjaśnia, że na politykę bezpośrednią składają się tylko te działania, które są wyraźnie kierowane do rodziny. Tym samym obejmuje ona działania i programy, które w zamierzeniu prowadzą do realizacji bezpośrednich celów związanych z rodziną. Jej podstawowymi instrumentami są świadczenia pieniężne czy też w naturze, kierowane wprost do rodziny. Polityka pośrednia nie przyjmuje zaś rodziny jako wyodrębnionego celu. Składają się na nią normy i działania, których specjalnym adresatem nie jest tylko rodzina, w konsekwencji jej realizacja sprzyja rozwojowi społecznemu, a tym samym także zaspokojeniu potrzeb rodzin i dzieci [Balcerzak-Paradowska 2004, s. 140]. Są to różne działania zawierające się w ramach innych polityk szczegółowych. Te obszary i działania można ująć następująco, jak:

- 1) tworzenie warunków sprzyjających aktywności gospodarczej członków rodziny,
- 2) inicjowanie działań z zakresu polityki podatkowej czy dochodowej poprawiających sytuację materialną społeczeństwa,
- 3) kształtowanie postaw prokreacyjnych rodziny poprzez działania w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, zatrudnienia, polityki mieszkaniowej,
- 4) wprowadzanie rozwiązań i warunków ułatwiających godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi,
- 5) kreowaniu takiej polityki mieszkaniowej sprzyjającej prawidłowemu funkcjonowaniu rodziny [Balcerzak-Paradowska 2004].

Tabela 1. Główne przyczyny malejącej liczby urodzeń w Polsce według badań CBOS – lata 2000-2012

Wyszczególnienie	Wskazania badanych w %		
	2000	2006	2012
Obawy kobiet przed utratą pracy	52	62	60
Złe warunki mieszkaniowe	76	58	48
Poczucie braku wsparcia ze strony państwa	55	42	41
Obawy przed obniżeniem materialnego poziomu życia	50	36	32
Chęć robienia kariery zawodowej przez kobiety	19	29	26
Trudności z pogodzeniem obowiązków rodzinnych i zawodowych	22	22	23
Wygoda, chęć korzystania z życia	13	16	16
Inne	1	3	3
Trudno powiedzieć	1	3	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Polityka państwa wobec rodziny 2012, s. 5].

Ze względu na przedmiot artykułu zakres rozważań ograniczono do polityki mieszkaniowej, w tym głównie do tych działań, które są bezpośrednio adresowane

do rodziny, czyli do rozwiązań mieszczących się między bezpośrednią a pośrednią polityką rodzinną.

Na znaczenie mieszkania w realizacji celów polityki rodzinnej wskazują także liczne badania. Na przykład z powtarzanych badań CBOS-u wynika, że złe warunki mieszkaniowe są wciąż uznawane przez respondentów za jedną z podstawowych przyczyn niskiej liczby urodzeń.

Respondenci objęci badaniami przez CBOS, zarówno w 2000 roku, jak i w latach 2006 i 2012, wyrażali opinię, że złe warunki mieszkaniowe to ciągle bardzo istotny czynnik malejącej liczby urodzeń w Polsce, choć jego znaczenie uległo pewnej zmianie, gdyż w 2000 roku czynnik ten był wymieniany najczęściej – przez $\frac{3}{4}$ respondentów, a w roku 2012 jego znaczenie obniżyło się i było wskazywane przez $\frac{1}{2}$ respondentów. Tym samym można przypuszczać, że sytuacja mieszkaniowa w Polsce w tym okresie uległa poprawie lub też czynnik związany z rynkiem pracy zdominował pozostałe².

2. Sytuacja mieszkaniowa w Europie

W krajach Unii Europejskiej nie ma jednej wspólnej polityki mieszkaniowej, co nie oznacza, że Unia nie podejmuje żadnych działań w zakresie mieszkalnictwa. Polityka mieszkaniowa prowadzona przez Unię Europejską przybiera postać raczej ogólnych wytycznych niż zbiór wyraźnie adresowanych zadań. Takie rozwiązanie nie jest powszechnie uznawane za wystarczające. Obecnie pojawiają się bowiem wątpliwości, czy słuszne jest rozwiązanie pozostawiające sprawy mieszkaniowe poza polityką wspólnotową. Do argumentów przemawiających za stworzeniem spójnej polityki mieszkaniowej Unii Europejskiej zalicza się potrzebę objęcia regulacjami szeregu aspektów związanych z aktualnymi problemami, np. trudna sytuacja mieszkaniowa ludzi młodych, konieczność podejmowania działań proekologicznych czy też nasilające się migracje itp. Natomiast wśród argumentów przeciw wymienia się głównie wysokie koszty polityki mieszkaniowej, które mogłyby znacznie obciążyć fundusze unijne [Zubrzycka-Czarnecka 2011, s. 202-203].

W wyniku istniejących rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa w krajach Unii Europejskiej sytuacja mieszkaniowa jest zróżnicowana. Wielkość zasobów mieszkaniowych, jak i ich jakość są wynikiem prowadzonej w danym kraju polityki mieszkaniowej. Niewątpliwie ta sytuacja zależy także od czynników o charakterze historycznym, kulturowym, politycznych, jak też uwarunkowań geograficznych. Stąd też trudno dobrać zestaw mierników, które dawałyby porównywalny obraz sytuacji mieszkaniowej poszczególnych krajów. Gdyby posłużyć się miernikiem najbardziej ogólnym w postaci liczby mieszkań przypadających na 1000 ludności, to można by zauważyć, że najkorzystniejszą sytuację mają obywatele większości krajów starej Unii (bez krajów przyjętych w 2004 roku i później). Polska ma dość słabą pozycję

² Szerzej na temat zmiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce: pkt 3 artykułu.

pod tym względem i ma wartość wskaźnika niższą o ponad 30% od tych najwyższych w Unii (Hiszpania, Finlandia, Francja i Dania).

Tabela 2. Liczba mieszkań przypadająca na 1000 ludności w krajach UE w 2009 roku

Kraj	Liczba mieszkań	Kraj	Liczba mieszkań
Hiszpania	544	Austria	436
Finlandia	531	Niderlandy	431
Francja	509	Węgry	429
Dania	500	Rumunia	390
Estonia	485	Litwa	390
Szwecja	479	Luksemburg	389
Łotwa	461	Polska	349
Belgia	457	Malta	349
Anglia	443	Słowacja	326

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Housing Europe Review 2012].

Zadania państw członkowskich Unii Europejskiej w sferze polityki społecznej określa Europejska Karta Społeczna z 1961 roku. Karta nie tylko formułuje cele polityki społecznej, ale także chroni zasadnicze prawa społeczne i ekonomiczne ludności, gdyż zobowiązuje kraje członkowskie do realizacji najważniejszych celów, w tym określonych w artykule 16 – Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej. Artykuł ów mówi, że „W celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa. Umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki” [Europejska Karta Społeczna...]. W przytoczonym artykule podkreślona została waga mieszkania w prawidłowym funkcjonowaniu rodziny.

Zdecydowanie wyraźniej znaczenie mieszkania zostało zapisane w uchwalonej w 1996 roku Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej [Zrewidowana Europejska Karta Społeczna...]. Karta ta jest jednym z podstawowych dokumentów Rady Europy, określającym prawa i wolności, a także mechanizm kontrolny gwarantujący ich poszanowanie przez państwa będące stronami Karty. Rząd Polski przyjął ją w 2005 roku, tym samym zobowiązał się do skutecznego wykonywania prawa do mieszkania zapisanego w artykule 31 przez podejmowanie działań zmierzających do:

- 1) popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;
- 2) zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania;
- 3) uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów [Zrewidowana Europejska Karta Społeczna].

Znaczenie mieszkania dla prawidłowego funkcjonowania rodziny podkreśla także Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2007 roku, w której choć nie ma odrębnych zapisów dotyczących prawa do mieszkania, to można je odnaleźć przynajmniej w dwóch artykułach. Artykuł 7 – Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego – stanowi, że „Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się”. Artykuł 34 – Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna – w punkcie 3 określa „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”. Zapisy dotyczące prawa do mieszkania, choć nie są sformułowane bezpośrednio, można też dostrzec w artykułach 21 i 33 dotyczących niedyskryminacji oraz życia rodzinnego i zawodowego [Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej...].

Problematyka mieszkalnictwa jest też przedmiotem licznych rezolucji Parlamentu Europejskiego, spośród których na szczególną uwagę zasługują te, w których sytuacja mieszkaniowa była mocno akcentowana. Należy do nich Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej. Parlament, mając na uwadze fakt, że prawo do mieszkania o odpowiednim, dobrym standardzie za rozsądną cenę jest ważnym podstawowym prawem, uznanym w niejednej karcie międzynarodowej i konstytucji krajowej, zwrócił w niej uwagę na istotne znaczenie mieszkania dla rozwoju regionu, gdyż wyraża opinię, że:

1) trudny dostęp do mieszkań leży u podstaw zjawiska segregacji społecznej i powstawania gett,

2) brak mieszkania wywołuje problemy bezdomności i wykluczenia społecznego,

3) inwestowanie w mieszkania socjalne odgrywa istotną rolę w udostępnianiu mieszkań tym osobom, dla których rynek mieszkaniowy jest niedostępny,

4) rozwój mieszkalnictwa prowadzi także do rozwoju infrastruktury społecznej (ośrodki kultury, gabinety lekarskie, przedszkola, stadiony, miejsca spotkań itd.), a w konsekwencji przeciwdziała alienacji i prowadzi do integracji społeczeństwa.

W rezolucji sformułowane zostały także oczekiwania pod adresem państw członkowskich, dotyczące m.in.:

1) przyjęcia niezbędnych przepisów ustawowych gwarantujących rzeczywiste prawo do mieszkania o odpowiednim, dobrym standardzie za przystępną cenę;

2) skoncentrowania uwagi władz krajowych i lokalnych na uruchomieniu instrumentów mających na celu ułatwienie młodym ludziom nabycia pierwszego mieszkania;

3) ściślejszej koordynacji przepływów finansowych i działań politycznych mających wpływ na mieszkalnictwo;

4) zainteresowania państw członkowskich pełnym wykorzystywaniem funduszy udostępnianych przez EFRR w dziedzinie mieszkalnictwa (por. [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie mieszkalnictwa...]).

Z kolei Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa socjalnego w Unii Europejskiej w całości została poświęcona dążeniom do stworzenia europejskiej polityki mieszkalnictwa socjalnego. Zapisy Rezolucji zwracają uwagę, że wydatki na mieszkalnictwo socjalne niekiedy niesłusznie są postrzegane tylko jako koszty, gdyż w rzeczywistości dają wiele korzyści w postaci lepszego samopoczucia społecznego i stanu zdrowia, rozwoju lokalnego rynku pracy, hamowania procesu zadłużania się gospodarstw domowych itp. [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa...].

Z omówionych dokumentów wynika, że polityka mieszkaniowa prowadzona przez Unię Europejską przybiera postać ogólnych wytycznych. Unia Europejska nie ingeruje wyraźnie w politykę mieszkaniową państw członkowskich i niekiedy tym samym ogranicza możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych obywateli poszczególnych krajów.

Z dokumentami Unii Europejskiej koresponduje artykuł 75 Konstytucji RP, który stanowi, że „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...].

O stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w poszczególnych krajach decyduje nie tylko liczba mieszkań, ale także ich wielkość. Zbyt małe mieszkania nie stwarzają bowiem odpowiednich warunków dla realizacji ważnych funkcji członków rodziny. Miernikiem wyrażającym dostosowanie mieszkania do wielkości rodziny jest wskaźnik przeludnienia³.

Średni wskaźnik przeludnienia w krajach Unii Europejskiej w 2014 roku wynosił 16,9%. Mieszkania w Polsce są jednymi z najbardziej przeludnionych w Europie. Ponad 40% polskich rodzin mieszka w zbyt małych mieszkaniach. W porównaniu z rokiem 2005 wskaźnik ten uległ jednak zmniejszeniu z poziomu 54,1%. Dane Eurostatu pokazują, że wskaźniki przeludnienia zmniejszają się wraz z wiekiem członków rodziny. W mieszkaniach przeludnionych w Polsce w 2014 roku zamieszkiwało ponad 55,2% rodzin z dziećmi do 18 roku życia i dwukrotnie mniej rodzin w wieku ponad 65 lat (27,4%). Podobnie wysokie wskaźniki przeludnienia występują w większości pozostałych nowych krajów unijnych. Problem przeludnienia w niewielkim stopniu dotyczy natomiast krajów starej Unii, w nich bowiem mieszkania przeludnione stanowią średnio 10,5%, a w większości z nich jest niższy.

³ Wskaźnik przeludnienia definiuje się jako odsetek ludności żyjących w lokalu nadmiernie zagęszczonym, tj. w gospodarstwach domowych, które nie dysponują co najmniej liczbą mieszkań odpowiadającą następującym kryteriom: jedno pomieszczenie na jedno gospodarstwo domowe, na parę w gospodarstwie domowym, dla każdej osoby w wieku 18 lat i więcej, dla pary pojedynczych osób tej samej płci, między 12. a 17. rokiem życia, dla każdej osoby w wieku 12-17 lat, a nieuwzględnionych w poprzedniej kategorii lub dla pary z dziećmi poniżej 12. roku życia [Eurostat (ilc_lvho05a)].

Tabela 3. Wskaźnik przeludnienia w krajach UE w 2014 roku

Udział w %	Kraje
Do 10	Belgia (2,0), Cypr (2,2), Holandia (3,5), Irlandia (3,6), Malta (4,0), Hiszpania (5,3), Niemcy (6,6), Luksemburg (6,7), Finlandia (7,0), Francja (7,1), Wielka Brytania (7,2), Dania (8,1)
10-20	Portugalia (10,3), Szwecja (10,7), Estonia (14,2), Słowenia (14,8), Austria (15,3), Czechy (19,9)
20-30	Włochy (27,2), Grecja (27,4), Litwa (28,3)
30-40	Słowacja (38,6), Łotwa (39,8)
Powyżej 40	Chorwacja (42,1), Bułgaria (43,3), Polska (44,2), Węgry (44,6), Rumunia (52,3)
UE – ogółem	UE 28 (16,9), UE 15 (10,5), UE (nowe kraje) 12 (40,8)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat (ilc_lvho05a)].

O stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w poszczególnych krajach decyduje nie tylko liczba i wielkość mieszkań, ale także ich jakość. Za miernik wyrażający jakość mieszkań można przyjąć miernik bardziej złożony, a takim jest miernik poważnej deprywacji mieszkania wskazujący na brak w mieszkaniu odpowiedniego wyposażenia: bieżącej wody, toalety, a także mieszkania z przeciekającym dachem czy też niedostatecznie nasłonecznione. Również w tym przypadku Polska spośród krajów Unii Europejskiej wyróżnia się niekorzystnie. W 2014 roku 9,1% polskich rodzin zamieszkiwało mieszkania zaliczane do grupy poważnej deprywacji. Warto jednak podkreślić, że w okresie 2005-2014 wskaźnik ten obniżył się z poziomu 29,7%, a więc trzykrotnie.

Tabela 4. Poważna deprywacja mieszkaniowa⁴ w krajach UE w 2014 roku

Udział w %	Kraje
Do 2	Holandia (0,6), Finlandia (0,7), Belgia (0,9), Irlandia (1,2), Malta (1,3), Cypr (1,5), Luksemburg (1,6), Szwecja (1,6), Hiszpania (1,7), Niemcy (1,9)
2-5	Dania (2,3), Francja (2,3), Wielka Brytania (2,4), Czechy (3,5), Austria (3,7), Estonia (3,9), Słowacja (4,3)
5-10	Portugalia (5,5), Grecja (6,0), Słowenia (6,5), Chorwacja (7,8), Polska (9,1), Włochy (9,5)
Powyżej 10	Litwa (10,1), Bułgaria (12,9), Łotwa (16,6), Węgry (18,1), Rumunia (21,4)
UE – ogółem	UE 28 (5,1), UE 15 (3,3), UE (nowe kraje) 12 (11,9)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat (ilc_mdho06a)].

⁴ Wskaźnik deprywacji materialnej definiuje się jako odsetek osób zajmujących mieszkania uważane za przeludnione, a zarazem odznaczające się występowaniem co najmniej jednego wyróżnika deprywacji mieszkaniowej, czyli np. brakiem toalety, zbyt małe nasłonecznienie, nieszczelny dach [Eurostat (ilc_mdho06a)].

Informacji o sytuacji mieszkaniowej w Polsce dostarcza także status własności mieszkania. Polska należy do krajów Unii Europejskiej charakteryzujących się najwyższymi wskaźnikami własnościowych lokali mieszkaniowych. Nie jest on jednak odzwierciedleniem zamożności obywateli. Wcześniej, do roku 1989 roku, dominował w Polsce socjalistyczny model polityki społecznej, charakteryzujący się tym, że państwo było podstawowym gwarantem bezpieczeństwa socjalnego obywateli [Książkowski 2011, s. 277]. W sferze mieszkaniowej wyrażał się on w dużym udziale państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Państwo miało obowiązek zapewnienia mieszkań społeczeństwu, co nie oznaczało, że tylko państwo uczestniczyło w finansowaniu i udostępnianiu mieszkania. Obecnie wysoki udział lokali mieszkaniowych o charakterze własnościowym w Polsce wynika stąd, że podmioty kreujące rozwiązania z zakresu polityki mieszkaniowej po 1989 roku przyjęły stanowisko według którego mieszkanie jest dobrem prywatnym, a tym samym zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych należy przede wszystkim do samych obywateli [Supińska, Zubrzycka-Czarnecka 2015, s. 288]. Tezę tę potwierdzają badania Eurostatu, wskazujące na systematyczne zwiększanie się udziału własnościowych lokali mieszkaniowych w Polsce z 62,5% w 2007 roku do 83,5% w 2014 roku. W bardziej bogatych krajach europejskich, jak np. Niemcy, Austria, Dania, udział własnych lokali mieszkaniowych jest zdecydowanie niższy niż w Polsce i w wielu nowych krajach unijnych. W 2014 roku udział własnościowych lokali mieszkaniowych w krajach Unii Europejskiej zawierał się w przedziale 52,5-96,1%; najmniejszy był w Niemczech, największy zaś – w Rumunii (tab. 5).

Tabela 5. Zamieszkiwanie we własnych lokalach własnościowych w krajach UE w 2014 roku

Udział w %	Kraje
50-60	Niemcy (52,5), Austria (57,2)
60-70	Dania (63,3), Wielka Brytania (64,8), Francja (65,0), Holandia (67,0), Irlandia (68,6), Szwecja (69,3)
70-80	Belgia (72,0), Luksemburg (72,5), Cypr (72,9), Włochy (73,1), Finlandia (73,2), Grecja (74,0), Portugalia (74,9), Słowenia (76,7), Hiszpania (78,8), Czechy (78,9), Malta (80,0),
80-90	Łotwa (80,9), Estonia (81,5), Polska (83,5), Bułgaria (84,3), Węgry (89,1), Chorwacja (89,7), Litwa (89,9)
Powyżej 90	Słowacja (90,3), Rumunia (96,1)
UE – ogółem	UE 28 (70,1)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat (ilc_lvho02)].

Wysokie koszty nabycia, jak i utrzymania mieszkania są wyraźnym uszczerbkiem dochodów rodziny. W Polsce według badania Eurostatu prawie 10% gospodarstw domowych obciążonych jest kosztami mieszkaniowymi przekraczającymi 40% ich rozporządzalnych dochodów. Pod tym względem jednak średnia sytuacja

w krajach Unii Europejskiej jest zbliżona. W wielu jednak krajach ten udział jest wyraźnie niższy, np. na Malcie wynosi on tylko 1,6%, na Cyprze – 4,0%, około 5% – w Finlandii, we Francji i w Irlandii, natomiast w Niemczech sięga 16%, a w Grecji przekracza 40%.

Tabela 6. Obciążenie gospodarstw domowych kosztami mieszkaniowymi przekraczającymi 40% dochodów do dyspozycji w 2014 roku

Udział w %	Kraje
Do 5	Malta (1,6), Cypr (4,0)
5-10	Finlandia (5,1), Francja (5,1), Irlandia (5,5), Słowenia (6,4), Austria (6,6), Luksemburg (6,8), Litwa (7,1), Chorwacja (7,5), Szwecja (7,8), Estonia (8,3), Włochy (8,5), Słowacja (9,0), Portugalia (9,2), Polska (9,6)
Powyżej 10	Belgia (10,4), Czechy (10,5), Hiszpania (10,9), Bułgaria (12,9), Łotwa (10,6), Węgry (11,4), Wielka Brytania (12,1), Rumunia (14,9), Holandia (15,4), Dania (15,6), Niemcy (15,9), Grecja (40,7)
UE – ogółem	UE 28 (11,4), UE 15 (11,5), UE (nowe kraje) 12 (11,1)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Eurostat (ilc_lvho07a)].

Nieco inaczej spojrzeć można na wydatki mieszkaniowe w Polsce, powołując się na dane Diagnozy Społecznej 2015, wskazujące na utrzymujący się na dość wysokim poziomie udział gospodarstw domowych zalegających z opłatami za mieszkanie oraz za gaz i energię elektryczną. W 2015 roku ze stałymi opłatami za czynsz zalegało 5,5% gospodarstw domowych, a z opłatami za gaz i energię elektryczną – około 2,5%. Sytuacja znacznie gorsza miała miejsce w rodzinach utrzymujących się z niezarobkowych źródeł utrzymania oraz w rodzinach niepełnych, w których zaległości za czynsz miała co piąta rodzina. Ponadto około 1,4% gospodarstw domowych zalegało ze spłatą kredytu mieszkaniowego. W porównaniu z odpowiednimi danymi dotyczącymi roku 2000 uległy one znacznemu obniżeniu, gdyż o około połowę [*Diagnoza Społeczna 2015... 2015*, s. 92-94].

Ogólna ocena sytuacji mieszkaniowej w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej wypada ostatecznie dość niekorzystnie, natomiast zmiany, jakie zaszły w obszarze mieszkalnictwa w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej, są raczej pozytywne. Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić spadek wskaźników przeludnienia mieszkania i deprywacji mieszkania. Z obawą jednak można patrzeć na samo podejście podmiotów tworzących rozwiązania w sferze mieszkalnictwa, które traktują mieszkanie jako dobro prywatne, o które troszczyć muszą się głównie same rodziny. Takie podejście ogranicza dostęp do tego dobra przez rodziny mniej zamożne lub też obarcza je nadmiernymi obowiązkami finansowymi prowadzącymi do zadłużenia.

3. Programy na rzecz poprawy sytuacji mieszkaniowej rodziny w Polsce

Mimo zwiększenia dostępności mieszkaniowych kredytów hipotecznych i znacznego ożywienia budownictwa mieszkaniowego, duża część społeczeństwa polskiego nie jest w stanie zainwestować w zakup mieszkania. Podstawową barierą są niskie płace w stosunku do rynkowych cen nieruchomości oraz wysokie koszty budowy mieszkań. W największych miastach w Polsce za przeciętną pensję można kupić jedynie ok. 0,5-0,6 m² mieszkania. Natomiast w krajach zachodnioeuropejskich jest to 4-5 razy więcej. Deficyt mieszkań występuje przede wszystkim w dużych miastach. Czynniki te powodują, że nadal bez możliwości zakupu mieszkania pozostaje znaczna grupa ludzi, zwłaszcza młodych, a jeszcze większa część rodzin zamieszkuje lokale o niskim standardzie, co niewątpliwie ogranicza ich rozwój, a także niekorzystnie wpływa na przyrost naturalny ludności.

Tabela 7. Statystyczny deficyt mieszkaniowy w Polsce w latach 2002 i 2011⁵

Wyszczególnienie	2002	2011
Liczba gospodarstw domowych	13 337 040	13 567 999
Liczba mieszkań zamieszkaných	11 763 540	12 525 412
Deficyt mieszkań bezwzględny	1 573 500	1 042 587
Wskaźnik deprivacji mieszkaniowej	ok. 30%	11,4%
Liczba mieszkań o niskim standardzie	3 529 062	1427 897
Łączny deficyt mieszkań	5 102 562	2 470 484

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Eurostat (ilc_mdho06a); Narodowe Spisy Powszechnne...].

Szacunkowe obliczenia pozwalają sądzić, że około miliona rodzin w Polsce nie posiada samodzielnego mieszkania, a wyraźnie ponad milion rodzin zamieszkuje lokale o obniżonym standardzie. Tak obliczony deficyt mieszkaniowy wskazuje, że 2,5 mln rodzin ma niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Warto jednak zauważyć, że w okresie między dwoma ostatnimi Narodowymi Spisami Powszechnymi sytuacja mieszkaniowa polskich rodzin uległa znacznej poprawie. W latach między spisami 2002 i 2011 bezwzględny deficyt mieszkaniowy obniżył się o ponad 35%, a liczba mieszkań o obniżonym standardzie – co wynika z wyraźnego obniżenia wskaźnika deprivacji mieszkaniowej – spadła o 60%.

Ta znaczna poprawa sytuacji mieszkaniowej w Polsce mogła dokonać się m.in. w wyniku rosnących nakładów państwa na mieszkalnictwo. Analizując wydatki

⁵ Pokazane w tabeli obliczenia deficytu mieszkaniowego, mające charakter szacunku, dają przybliżoną wielkość niedoborów, stąd też wielkości deficytu mieszkaniowego podawane w różnych opracowaniach mogą różnić się. Można założyć, że obecnie deficyt jest nieco mniejszy, co wynikać może z przyrostu zasobów mieszkaniowych oraz obniżenia się wskaźnika deprivacji mieszkania (por. tab. 4).

państwa na cele mieszkaniowe w latach 2004-2014, zauważyć można ich wzrost o 70%. Wzrost wydatków przeznaczony był na remonty istniejących zasobów mieszkaniowych (Fundusz Termomodernizacji i Remontów), a przede wszystkim na Fundusz Dopłat promujący te cele mieszkaniowe, które wykazywane są w dokumentach Unii Europejskiej, a więc rozwój budownictwa mieszkaniowego na rzecz uboższej części społeczeństwa, jak i młodych rodzin nieposiadających własnego mieszkania.

Tabela 8. Wydatki budżetu państwa na cele mieszkaniowe w latach 2004-2014 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	171,8	233	147,5	138,4	143	119	74,6	52,2
Refundacja premii gwarancyjnych	526,7	385	402,5	428,8	444,8	434,7	398,3	302,7
Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	472,5	164,6	150	brak	brak	brak	brak	brak
Fundusz Termomodernizacji i Remontów	41,6	114,9	109,3	0	260	120	132,7	330
Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi	3,4	3,5	0,9	0,6	1,4	2,1	1,2	0,5
Fundusz Dopłat,	0	21	105	295	519,1	808,6	890	882,2
w tym:								
– dopłata do kredytów „Rodzina na Swoim”			60,0	255,0	439,1	686,6	800,0	594,9
– mieszkania socjalne, mieszkania chronione, noclegownie		21,0	45,0	40,0	80,0	120,0	90,0	80,0
– dopłaty do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi „Mieszkanie dla Młodych”								207,0
Razem	922	1012,5	915,2	862,8	1368,3	1484,4	1496,8	1567,6

Źródło: [Bezpośrednie wydatki budżetu państwa...].

W celu poprawy warunków mieszkaniowych młodych rodzin w 2006 roku został uruchomiony system preferencyjnych kredytów z dopłatą rządową pod nazwą „Rodzina na swoim”. Istotą programu była (i jest) pomoc państwa w spłacie kredytu przez okres ośmiu lat w wysokości połowy naliczonych odsetek. Z pomocy mogły skorzystać przede wszystkim rodziny i osoby, które nie były właścicielami mieszkania lub domu, pod warunkiem że nieruchomości była położona na terytorium Polski, a jej

powierzchnia nie przekraczała 75 m² w przypadku kupowanego mieszkania i 140 m² w przypadku domu [Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu...].

W ciągu 7 lat trwania programu „Rodzina na Swoim” („RnS”) przyznano 192 360 kredytów mieszkaniowych z dopłatą rządową, dzięki czemu ponad 192 tysiące gospodarstw domowych nabyło własne mieszkanie. Ponadto program „RnS” w wielu przypadkach był czynnikiem przyspieszającym podjęcie decyzji o nabyciu własnego lokalu mieszkalnego bądź domu jednorodzinnego.

Tabela 9. Liczba i wartość udzielonych kredytów w programie „Rodzina na Swoim” w latach 2007-2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ogółem
Liczba udzielonych kredytów	4 001	6 645	30 882	43 120	51 328	45 792	10 592	19 2360
Wartość udzielonych kredytów (w mln zł)	434,7	852,8	5 417,6	8 074,3	10 249,3	7 939,3	2 004,6	34 972,6

Źródło: [Dane liczbowe programu...].

W okresie funkcjonowania programu, tj. do roku 2013, wyraźnie wzrosło zainteresowanie kredytami z dopłatami państwa. Duże zainteresowanie programem powodowało, że stawał się on coraz bardziej kosztowny. Program „Rodzina na Swoim” spotkał się z różnymi ocenami – zarówno pozytywnymi, jak i negatywnymi. Niewątpliwie jego zaletą był fakt, iż przyczynił się do pobudzenia budownictwa mieszkaniowego. Natomiast negatywnie był oceniany ze względu na utrudnioną dostępność preferencyjnego kredytu, wynikająca z ograniczonej zdolności kredytowej ludzi młodych. W rezultacie rodziny mniej zamożne rzadko korzystały z tego kredytu lub w ogóle pozbawione były takiej możliwości. Pewną wadą programu był także fakt, iż ze względu na wysokie ceny m² mieszkania rosło zainteresowanie głównie mieszkaniami małymi, co obniżyło tempo spadku wskaźnika przeludnienia mieszkania⁶.

Po zakończeniu programu „Rodzina na Swoim”, aby pomóc młodym rodzinom nabyć mieszkanie, w 2014 roku rząd uruchomił nowy program „Mieszkanie dla Młodych” („Mdm”). Program ten jest bardziej przyjazny rodzinom, gdyż w odróżnieniu od poprzedniego jest bardziej dostępny także dla rodzin mniej zamożnych – stwarza możliwość otrzymania od państwa dopłaty do wkładu własnego, niezbędnego przy ubieganiu się o kredyt hipoteczny na zakup mieszkania czy budowę domu. Program rządowy pomaga rodzinie zgromadzić wymagany przez banki wkład własny, który w latach 2014-2015 kształtował się na poziomie co najmniej 10% kwoty wnioskowanego kredytu (od 2016 roku 15%).

Program promuje także wielkość rodziny. Otóż osoby samotne bądź małżeństwa bezdzietne mają prawo starać się o dopłatę do wkładu własnego w wielkości 10% wnioskowanego kredytu. Natomiast osoby oraz małżeństwa wychowujące minimum

⁶ Por. poprzedni punkt artykułu.

jedno dziecko mają możliwość skorzystania z dopłaty do wkładu własnego w wysokości 15%, wychowujące dwoje dzieci – 20%, a wychowujące przynajmniej troje dzieci – 30%. Także wraz z rozwojem rodziny zwiększa się powierzchnia mieszkania objęta dopłatą. Bazowa wielkość mieszkania została ustalona na poziomie do 50 m², natomiast w przypadku rodzin z trójką dzieci lub liczniejszych wielkość ta została podwyższona do 65 m². Powierzchnie mieszkań mogą być wyższe, jednakże dodatkowa powierzchnia nie jest już objęta dopłatą. Dopłata natomiast nie przysługuje, jeśli powierzchnia mieszkania przekroczy 75 m², a w przypadku rodzin z trójką dzieci – 85 m². Przy zakupie domu jednorodzinnego górne granice powierzchni zostały ustalone na poziomie 100 lub 110 m².

Ponadto program „MdM” przewiduje dodatkowe wsparcie dla tych kredytobiorców, którym w ciągu 5 lat od nabycia mieszkania liczba dzieci zwiększy się o trzecie lub kolejne po trzecim. Wsparcie to ma charakter jednorazowej spłaty części kredytu w wysokości 5% [*Mieszkanie dla młodych...*]. Na dopłaty w całym okresie funkcjonowania programu, tj. lata 2014-2018, rząd założył przeznaczenie ponad 3,4 mld złotych.

Tabela 10. Liczba i kwota dofinansowania wniosków zaakceptowanych przez banki w programie „Mieszkanie dla Młodych” w latach 2014-2015

Wyszczególnienie	I kw. 2014	II kw. 2014	III kw. 2014	IV kw. 2014	I kw. 2015	II kw. 2015	III kw. 2015	IV kw. 2015	Ogółem
Liczba zaakceptowanych wniosków	4 395	3 842	3 253	4 482	4 481	4 741	6 533	15 146	46 873
Kwota dofinansowania (w mln zł)	98,5	88,5	74,0	105,2	105,9	111,3	158,8	391,4	1133,6

Źródło: [*Raport AMRON-SARFiN...*].

Zainteresowanie programem „MdM” jest bardzo duże i wykazuje tendencję rosnącą. Od jego uruchomienia, tj. 1 stycznia 2014 roku, do końca 2015 roku do dofinansowania zaakceptowano prawie 47 tys. wniosków, a kwota dofinansowania przekroczyła miliard złotych. Jeśli zainteresowanie programem utrzyma się na tak wysokim poziomie, to planowane środki na rok 2016 skończą się już w II kwartale.

Oba realizowane programy zasługują na pozytywną ocenę z punktu widzenia szeroko rozumianej polityki rodzinnej, przede wszystkim dlatego, że stworzyły warunki sprzyjające zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dla wielu młodych rodzin. Także pozytywna ocena programów może być sformułowana z punktu widzenia rozwoju budownictwa mieszkaniowego i rynku nieruchomości. Im więcej mieszkań na rynku, tym nie tylko lepsze zaspokojenie potrzeb wynikające z faktu ich posiadania, ale także zwiększenie podaży mieszkań na wynajem, a to może skutkować obniżką cen wynajmu. Pewnym mankamentem programów może być granica wielkości mieszkania objęta dofinansowaniem. W przypadku rodzin większych mieszkanie o powierzchni do 65 m² może bowiem z góry powodować występowanie przeludnienia mieszkania.

4. Podsumowanie

Ocena zawsze jest trudna, zwykle sprowadza się ona do określenia stanu, który jest zidentyfikowaniem czynników wywołujących zmiany oraz do podania wniosków na przyszłość.

Dokonując próby oceny sytuacji mieszkaniowej polskich rodzin w okresie członkostwa w Unii Europejskiej, można sformułować dwa spostrzeżenia. Po pierwsze, sytuacja ta zmieniła się korzystnie, choć nadal polskie rodziny mają sytuację gorszą niż mieszkańcy wielu krajów unijnych, głównie tych z grupy UE 15. Po drugie, zauważa się zbieżność kierunków realizowanej w Polsce polityki mieszkaniowej z głównymi dokumentami UE dotyczącymi mieszkalnictwa.

Podobną ocenę także można sformułować na podstawie analizy wyników badań pn. *Diagnoza Społeczna*. Wynika z nich również umiarkowanie pozytywna ocena zmiany sytuacji mieszkaniowej w Polsce w ostatnich dziesięciu latach. W tym okresie wzrosło zadowolenie polskiego społeczeństwa z warunków życia, w tym także z warunków mieszkaniowych, jednakże wzrost ten był niższy od ogólnego wzrostu zadowolenia z życia oraz od wzrostu zadowolenia z sytuacji finansowej. W 2015 roku z sytuacji finansowej rodziny był zadowolony co trzeci badany, a w 2005 – tylko co szósty, a więc wzrost dwukrotny. Natomiast z warunków mieszkaniowych w 2015 roku zadowolona była ponad połowa badanych (55,3%), wzrost zadowolenia w tym przypadku był mniejszy, choć również wyraźny, bo o 5,9%, w porównaniu z rokiem 2005 (tab. 11) [*Diagnoza Społeczna 2015... 2015*, s. 188].

Tabela 11. Poziom zadowolenia z warunków mieszkaniowych w Polsce w latach 2003-2015

Wyszczególnienie	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Zadowolenie z życia ogółem	65,0	68,8	75,7	75,6	80,0	80,3	83,3
Zadowolenie sytuacji finansowej	15,9	17,7	25,0	28,8	30,1	28,8	33,4
Zadowolenie z warunków mieszkaniowych	47,5	49,4	50,4	50,6	53,1	53,2	55,3

Źródło: [*Diagnoza Społeczna 2015... 2015*, s. 185-190].

Na poprawę sytuacji mieszkaniowej w Polsce w okresie dziesięciolecia niewątpliwie miała wpływ ogólna pozytywna zmiana sytuacji finansowej części polskich rodzin, wzrost nakładów finansowych państwa na cele mieszkaniowe, a także zmiana struktury tych nakładów na rzecz remontów mieszkań oraz Funduszu Dopłat wspierającego mieszkalnictwo społeczne oraz programy mieszkaniowe „Rodzina na Swoim” i „Mieszkanie dla Młodych”.

Zauważone zmiany w sytuacji mieszkaniowej polskich rodzin w okresie dziesięciolecia członkostwa w Unii Europejskiej pozwalają pozytywnie ocenić ogólne kierunki tych zmian. Tym samym należałoby je kontynuować w przyszłości, z pewną jednak modyfikacją. Zważając na sytuację materialną polskiej rodziny, choć ulegającą

ciągłej poprawie, wysokie ceny mieszkania, jak i wysokie koszty jego utrzymania, należałoby zwiększać nakłady na mieszkalnictwo społeczne. Natomiast w przypadku nowych programów mieszkaniowych dla młodych rodzin należałoby przeanalizować promowaną przez nie wielkość mieszkania w celu uniknięcia problemu przeludnienia, który w Polsce jest znacznie bardziej widoczny niż w wielu krajach unijnych.

Niewątpliwie rozwiązywanie problemów mieszkaniowych poprawia warunki życia rodziny, przyczynia się do zwiększenia zadowolenia z życia. Trudno jednakże oczekiwać, że ta poprawa może wyraźnie zmienić trend niskiej dzietności polskiej rodziny, choć respondenci CBOS wciąż wskazują, że warunki mieszkaniowe są jej istotną przyczyną. W ostatnim dziesięcioleciu, mimo wielu pozytywnych zmian czynników określających sytuację życiową rodziny, wskaźniki dzietności kształtowały się na stałym niskim poziomie i oscylowały wokół wartości 1,3⁷.

Literatura

- Andrzejewski A., 2005, *Mieszkanie jako element środowiska materialnego i społecznego – funkcje i forma mieszkania*, [w:] Frąckiewicz L. (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa-Katowice.
- Balcerzak-Paradowska B., 2004, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową*, <http://mib.gov.pl/files/0/1796792/Wydatkibudzetupanstanwasferemieszkaniowaod1995.pdf> (14.01.2015).
- Dane liczbowe programu „Rodzina na swoim”*, 2014, Bank Gospodarstwa Krajowego, www.bgk.pl/files/public/Pliki/Klienci_indywidualni/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf (20.12.2015).
- Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Czapiński J., Panek T. (red.), Rada Monitoringu Społecznego 2015, Warszawa, <http://www.diagnoza.com> (20.01.2016).
- Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz.U. z dnia 29 stycznia 1999 r., www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa-czlowieka/rada-europy-europejska-karta-spoleczna/ (20.12.2015).
- Eurostat (ilc_lvho05a), 12.01.2016; (ilc_mdho06a), 12.01.2016; (ilc_lvho02), 12.01.2016; (ilc_lvho07a), 12.01.2016.
- Housing Europe Review 2012*, <http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012> (12.01.2016).
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2007/C 303/1, <http://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/080226u1karta.pdf>, 20.12.2015.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.
- Książkowski M., 2011, *Polska polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie*, [w:] *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość*, Anioł W., Duszczyk M., Zawadzki P.W. (red.), Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Mieszkanie dla młodych*, <http://mib.gov.pl/2-MieszkaniedlaMlodych.htm>, 18.12.2015.

⁷ 1,24 – w 2005 roku, 1,30 – w 2010 roku, 1,29 – w 2014 roku [www.stat.gov.pl].

- Narodowe Spisy Powszechne, http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=952036&p_token=-230227756 (10.01.2016).
- Polityka państwa wobec rodziny*, BS/67/2012, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_067_12.PDF (15.12.2015).
- Raport AMRON-SARFiN. Ogólnopolski Raport o Kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, nr 1/2014-4/2015, <http://zbp.pl/raporty/raport-amron-sarfin>, 20.12.2015.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0183+0+DOC+XML+V0//PL> (29.12.2015).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa socjalnego w Unii Europejskiej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+XML+V0//PL> (29.12.2015).
- Supińska J., Zubrzycka-Czarnecka A., 2015, *Polskie mieszkalnictwo w erze integracji europejskiej – punkt wyjścia, ścieżki rozwoju*, [w:] *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej*, Żołędowski C., Rysz-Kowalczyk B., Duszczyk M. (red.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, Dz.U. 2006 nr 183, poz. 1354 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2011 nr 168, poz. 1006.
- www.stat.gov.pl (20.01.2016).
- Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5535,4326, [podpisanie-zrewidowanej-europejskiej-karty-spoecznej.html](http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5535,4326) (20.12.2015).
- Zubrzycka-Czarnecka A., 2011, *Instrumenty i ograniczenia unijnej polityki mieszkaniowej*, [w:] *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość*, Anioł W., Duszczyk M., Zawadzki P.W. (red.), Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.