

Maciej Cesarski

Instytut Gospodarstwa Społecznego
Szkoła Główna Handlowa¹

Spółeczna polityka mieszkaniowa w Europie — czy możliwa w rynkowym paradygmacie wzrostu?

Streszczenie

Czy rozwój społecznego mieszkalnictwa w powojennej ewolucji rynkowego paradygmatu wzrostu ekonomicznego był satysfakcjonujący? W opracowaniu są rozpatrywane losy społecznego mieszkalnictwa w aspekcie cech, w tym zaniedbań, polityki mieszkaniowej w państwach Europy Zachodniej do lat 70., kiedy nastąpiło apogeum państwa opiekuńczego, oraz błędne w sumie kierunki tej polityki podporządkowanej od lat 80. neoliberalizmowi ekonomicznemu. Te kierunki polityki mieszkaniowej są istotnym bezpośrednim czynnikiem wybuchu i pogłębiania się od 2008 r. strukturalnego kryzysu światowego kapitalizmu. Sprowadziły ponadto społeczne mieszkalnictwo w znacznym stopniu do mieszkaniowej pomocy socjalnej stygmatyzującej najsłabiej sytuowane grupy społeczne, także w rozwiniętych gospodarkach rynkowych o dużych tradycjach w tym zakresie, np. we Francji. Widoczne to jest także w Polsce po 1989 r., co wnosi dodatkowe argumenty przemawiające za schyłkiem paradygmatu rynkowego wzrostu ekonomicznego. Przemawia to za celowością przewartościowania roli społecznego mieszkalnictwa z perspektywy lepszego urzeczywistniania koncepcji trwałego rozwoju.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, rynek, rozwój trwały

¹ Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa; adres elektroniczny autora: cesarskimaciej@interia.pl.

Wprowadzenie

Przez mieszkalnictwo społeczne rozumie się z reguły w europejskiej praktyce tę część sektora mieszkaniowego, która w różnej formie i zakresie korzysta ze środków budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub środków bezzwrotnych innych podmiotów. Społeczna polityka mieszkaniowa oznacza na ogół redystrybucję dochodów na rzecz wspomagania wzrostu konsumpcji usług mieszkaniowych przez mniej zamożne grupy ludności. Termin „mieszkalnictwo socjalne” jest używany w węższym znaczeniu i dotyczy zespołu przedsięwzięć rządowych i samorządowych mających na celu zaopatrzenie gospodarstw domowych o niskich dochodach lub niewykazujących dochodów w mieszkania o skromnym standardzie i umiarkowanych cenach lub bezpłatnie. Cechą terminów „mieszkalnictwo społeczne” i „mieszkalnictwo socjalne” jest brak jednoznacznych definicji i kryteriów ich wyodrębniania (Cesarski 2014).

Celem opracowania jest próba zasygnalizowania odpowiedzi na pytanie, czy rozwój polityki dotyczącej społecznego mieszkalnictwa w okresie powojennym był w stanie sprostać nadziejom i oczekiwaniom społecznym w sytuacji ewoluującego rynkowego paradygmatu wzrostu ekonomicznego rozbudzającego te oczekiwania. Rozpatrywane są w związku z tym losy społecznego mieszkalnictwa w aspekcie cech, w tym zaniedbań, polityki mieszkaniowej w państwach Europy Zachodniej do lat 70., kiedy nastąpiło apogeum urzeczywistniania koncepcji państwa opiekuńczego. Wskazywane są następnie niewłaściwe, błędne wręcz kierunki polityki mieszkaniowej podporządkowanej, zwłaszcza od lat 80., rosnącemu wpływowi neoliberalizmu ekonomicznego. Mylne, nawarstwiające się poczynania polityki mieszkaniowej sprowadziły społeczne mieszkalnictwo do słabnącej w sumie mieszkaniowej pomocy socjalnej, stygmatyzującej najslabiej sytuowane grupy społeczne. Stały się ponadto istotnym bezpośrednim czynnikiem doprowadzającym do wybuchu i pogłębienia się od 2008 r. strukturalnego kryzysu światowego kapitalizmu. Państwa nazywane jeszcze niedawno dojrzałymi gospodarkami rynkowymi dostarczają obecnie przykładów stanów i procesów ilustrujących rolę niewłaściwej polityki mieszkaniowej i spadającego znaczenia mieszkaniowego sektora publicznego w genezie i przejawach obecnego strukturalnego kryzysu kapitalizmu (Cesarski 2013a, Cesarski 2013b). Francja, w której model polityki mieszkaniowej ewoluuje od korporacyjnego do liberalnego, może być w tym zakresie dobitnym przykładem. Redukowanie społecznego mieszkalnictwa do niedostatecznej pomocy socjalnej jest także widoczne w Polsce dołączającej do świata zachodniego po 1989 r.

Polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej do lat 70.

W dwóch kolejnych powojennych dekadach polityka mieszkaniowa nabiera w czołowych państwach Europy Zachodniej cech systemu interwencji publicznej, podporządkowanej mechanizmom gospodarki rynkowej opartej na teorii keynesowskiej oraz doktrynie państwa opiekuńczego (Andrzejewski 1987). W okresie nienotowanej więcej pomyślności ekonomicznej lat 50. i 60. społeczne wymogi zaspokajania rozbudzanych potrzeb mieszkaniowych początkowo nie sprawiają w rozwiniętych zachodnioeuropejskich gospodarkach

rynkowych zasadniczych problemów (Sturmeijer 1959). Wykształcające się modele polityki mieszkaniowej (Książkowski 1999) sytuują wszakże mieszkanie w różnej roli ekonomicznej.

W modelu embrionalnym, zwłaszcza w Grecji, Portugalii, Hiszpanii, mieszkanie jest w sumie zaniedbanym przez państwo i rynek dobrem pasywnym ekonomicznie, zdobywanym głównie własnymi staraniami poza sektorem publicznym. Przeciwny model kompleksowy, istniejący głównie w Holandii, Niemczech (b. RFN), Francji i państwach nordyckich, zakłada stosunkowo największą odpowiedzialność państwa za inwestycje mieszkaniowe, stanowiące istotny czynnik stymulowania wzrostu ekonomicznego, także w sektorze prywatnym. Mieszkaniowe instytucje publiczne i quasi-publiczne, nienastawione na zysk, są wspierane szeroko zakrojonymi wydatkami publicznymi. Sektor publiczny przyjmuje w tym modelu zbyt duży, jak pokaże przyszłość, finansowy ciężar społecznego budownictwa czynszowego. Pomimo państwowych zachęt dla sektora prywatnego budownictwo to ulega na przełomie lat 60. i 70. osłabieniu. Okazuje się przy tym za drogie dla części potencjalnych lokatorów (Cesarski 2014).

W modelu socjalnym, realizowanym przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i Irlandii, a także w Szwajcarii oraz Belgii, mieszkanie jest w najwyższym wówczas stopniu dobrem ucieleśniającym kapitał, przy ostrożnie dozowanej pomocy finansów publicznych dla niemogących go zdobyć na rynku. W modelach kompleksowym i socjalnym polityka mieszkaniowa podlega próbom włączania w stymulowanie popytu i w konsekwencji wzrostu ekonomicznego w myśl dominującego wówczas keynesizmu. Mankamentem jest w tym zakresie presja inflacyjna osłabiająca budownictwo społeczne i czyniąca finanse publiczne coraz mniej wydolnymi. Wykształcają się poza tym dwa główne modele mieszkalnictwa społecznego. Model masowy, stanowiący jakby część modelu kompleksowego, istnieje przede wszystkim w Skandynawii, Danii i Holandii. Model rezydualny, będący członem modelu socjalnego, rozwija się najlepiej w Wielkiej Brytanii i znacznie gorzej w państwach o modelu embrionalnym (Malpass 2008). Modele masowy oraz rezydualny zyskują naprzemiennie relatywne uzasadnienie lub negację w przebiegu cykli koniunkturalnych, przesileni i kryzysów o różnej skali i głębokości, osłabiających miejsce i zadania sektora publicznego w kreowaniu wzrostu ekonomicznego (Cesarski 2009b).

Problemy wzrostu ekonomicznego wywołują mechaniczny nacisk na redukcję sektora publicznego także w polityce mieszkaniowej. Rozpoczynają się regres budownictwa i prywatyzowanego publicznego zasobu mieszkaniowego oraz promowanie inwestycji mieszkaniowych w sektorze prywatnym (O'Sullivan, Gibb 2003). Model masowy zostaje wtedy zakwestionowany na rzecz modelu rezydualnego, którego realizowanie nie likwiduje niedoboru mieszkań społecznych. Rozwój społecznej polityki mieszkaniowej okazuje się jednak w obu modelach wtórny w stosunku do skali i tempa wzrostu ekonomicznego, co jest związane z niską rentownością lokowanego tam kapitału. Polityka mieszkaniowa w państwach Europy Zachodniej prowadzona do lat 70. nie może zatem sięgać źródeł segregacji społeczno-przestrzennej towarzyszącej szybkiej urbanizacji lat 50 i 60., stanowiącej o głównych zaniedbaniach w równoważeniu przestrzeni zamieszkałej. Od czasu zwolnienia wzrostu ekonomicznego lat 70. nadzieję w aspekcie zmniejszenia tej segregacji napawają wszakże głosy podnoszące znaczenie działań proekologicznych, zwiastujących ideę rozwoju trwałego (Meadows i in. 1973, Mesarovic, Pestel 1978, Tinbergen 1978).

Polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej od lat 80.

Załamanie wzrostu ekonomicznego oraz przeciwdziałające inflacji monetarystyczne cięcia wydatków publicznych i wysokie stopy procentowe utrwalają niedobór publicznego zasobu czynszowego, w tym socjalnego. Dochodzenie do czynszu ekonomicznego, zapewniającego opłacalność inwestycji mieszkaniowych, odbywa się przy obniżaniu dotacji budżetowych centralnych, a także terenowych (Dieleman 2002; Balchin, Isaac, Chen 2000). Prywatyzacja najlepszych mieszkań czynszowych w sektorze publicznym, bazująca ze względów politycznych na wysokich bonifikatach w stosunku do wartości rynkowej tych nieruchomości, pogarsza standard zasobu pozostającego w tym sektorze. Ponadto wyprowadzanie dochodów z prywatyzacji poza mieszkaniowy sektor publiczny zakreśla granice oddziaływania tej akcji do promowania wzrostu ekonomicznego (O'Sullivan, Gibb 2003). Promowanie to odbywa się głównie przez popieranie sfery prywatnej w zakresie budownictwa mieszkaniowego, co napotyka poważne problemy w przypadku mieszkań dla słabo i średnio sytuowanej ludności. Ostające się zagęszczone mieszkania i osiedla mieszkaniowe w sektorze publicznym wzbudzają niezadowolenie lokatorów wynikające z ilościowych i jakościowych niedostatków społecznego zasobu czynszowego, stanowiących istotny czynnik nierównoważonego rozwoju przestrzeni zamieszkałej (Ward 1983).

Te błędne kierunki polityki mieszkaniowej wciągają bezpośredniego i w nadmiernej — jak się okaże — mierze część średnio i słabo sytuowanej ludności w próby podtrzymywania wzrostu gospodarczego. Wciąganie to odbywa się przez spekulacyjne procedury bankowo-finansowe, dające miraż szybkiej własności mieszkaniowej ludności o niedostatecznej zdolności kredytowej i bogacenia się na bazie kapitału tkwiącego we własnych nieruchomościach. Ów miraż rozciąga się na perspektywę lepszego środowiska zamieszkania, gdyż jest oparty na jednorodzinnej zabudowie mieszkaniowej. Mechanizm ten powoduje zmniejszanie się przestrzeni publicznej o istotniejszych walorach przyrodniczo-ekologicznych i pogłębia niedostatek tanich terenów pod społeczne budownictwo mieszkaniowe. Polityka mieszkaniowa oparta na takim mirażu, złączona z polityką miejską i innymi, przekształca się w latach 80. w składnik gospodarki rynkowej podlegający rygorom efektywności *stricte* ekonomicznej (O'Sullivan, Gibb 2003; Cesarski 1993).

Wobec przedstawionych zmian i zależności do przełomu XX i XXI w. wyrazistość modeli polityki mieszkaniowej maleje mimo nowego nazewnictwa. W latach 90. zostają wyodrębnione modele: rudymmentarny, liberalny, korporacyjny i socjaldemokratyczny (Książkowski 1999). Model rudymmentarny odpowiada, razem z reprezentującymi go państwami, poprzedniemu modelowi embrionalnemu, natomiast model liberalny — socjalnemu. W modelu korporacyjnym z domieszką cech konserwatywnych (Austria, Francja, Niemcy i Włochy, przede wszystkim północne) pośrednia publiczna interwencja w stosunki mieszkaniowe — równoległa ze wspieraniem własności prywatnej — jest powiązana z przynależnością do społeczno-zawodowych stowarzyszeń itp. Główny nurt polityki mieszkaniowej ewoluuje wraz z miejscem i rolą sektora publicznego — od modelu korporacyjnego do liberalnego, bardziej przyczyniającego się w myśl neoliberalizmu do wzrostu ekonomicznego. Spektakularnym przykładem jest pod tym względem Francja.

W modelu socjaldemokratycznym (Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia) państwo stara się ograniczać, ale już tylko pośrednio, wpływ rynku na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych uboższej ludności (Księżopolski 1999).

Na początku XXI w. występuje już niewielkie zróżnicowanie orientacji polityki mieszkaniowej między państwami o wskazanych modelach. Ekonomiczna rola mieszkania upodabnia się. Wąsko rozumiana ekonomika rynku mieszkaniowego decyduje o zbieżnej polityce w stosunku do mieszkalnictwa społecznego skierowanej na model rezydualny. Model ten sytuuje mieszkalnictwo społeczne jako działalność socjalną, łagodzącą konflikty społeczne wywoływane konkurencją i ekspansją ekonomiczną (Cesarski 2004; Cesarski 2009c). Model rezydualny wpisuje się dobrze w logikę kapitalizmu zakładającą kryzysy. Zwolennicy ekonomii neoliberalnej widzą w kryzysach naturalny przejaw dojrzewania kapitalizmu skazanego na wzrost ekonomiczny, ograniczanie interwencji mieszkaniowej i redukującego wynajem w sektorze publicznym (Malpass 2008).

Nasilona od lat 90. deregulacja rynku kredytów hipotecznych udzielanych z rosnącym spekulacyjnym zyskiem, nakręcając popyt mieszkaniowy i kreując wzrost ekonomiczny, wywołuje wzrastanie cen domów i mieszkań, które są nabywane za kolejne kredyty. Udziela się kredytów na spłatę poprzednio zaciągniętych. Mechanizm ten, finansowany środkami publicznymi, początkowo się ziszcza (Sowell 2009; Andrews 2010). Nadużywanie kredytów na upowszechnianie indywidualnej własności mieszkaniowej jest bezpośrednią przyczyną przerwania tej spirali i wybuchu w 2007 r. kryzysu — najpierw w Stanach Zjednoczonych. Sprawdza się tu zatem obserwacja, że inwestycje mieszkaniowe wyprzedzają zmiany zachodzące we wzroście gospodarczym (Lis 2012). Kryzys szybko rozprzestrzeniający się kanałami bankowo-finansowymi, dotykający większość państw zaawansowanej gospodarki rynkowej, kumuluje błędy neoliberalnej presji na wzrost ekonomiczny (Cesarski 2009a).

Wielka Brytania, Irlandia oraz inne państwa Europy Zachodniej, mające realne procesy gospodarcze wysoce uzależnione od sektora bankowo-finansowego, realizujące politykę mieszkaniową zgodnie z modelem socjalnym i uruchamiające w latach 90. spiralę pożyczek hipotecznych, odczuwają kryzys raptownie i najgłębiej. Podobnie jest w Hiszpanii i Portugalii, państwach o modelu rudymenarnym z coraz silniejszą rolą rynku dewelopera. W Szwecji, kontynuującej poddawany mutacjom model socjaldemokratyczny, skutki kryzysu są opóźnione i łagodniejsze (Owsiak 2011). Szybko dopasowuje się przy tym do kryzysu zagrażającego jak nigdy dotąd kapitalizmowi tezę, że wartość nieruchomości cechuje się niestabilnością, a kryzysy mają podłoże wyłącznie finansowe (*The lessons...* 2011).

Mimo rozwoju koncepcji rozwoju trwałego (Auty, Brown 1997) rynkowy paradygmat wzrostu, korzystny przez dekady dla najbogatszych państw oraz grup społecznych, podcina wraz z kryzysem także i ich rozwój. Przy takim paradygmacie polityce mieszkaniowej daleko do wydatniejszego podbudowywania rozwoju trwałego. Daleko choćby do służenia postulatowi gospodarki rynkowej odznaczającej się społeczno-ekologicznym porządkiem ramowym, związanym z interwencją publiczną (Platje 2009). Polityka ta porządkowana jest — jak i inne dziedziny aktywności społeczno-gospodarczej — wytwarzaniu zysku w kontekście konkurencyjności, a nie współdziałania.

Spoleczna polityka mieszkaniowa — przykład Francji i Polski

Kulminacyjnym dla aktywnej społecznej polityki mieszkaniowej państwa, także we Francji, jest okres do lat 70. Symbolem jest tu uruchomiony w 1950 r. system dofinansowywanych ze środków publicznych mieszkań o umiarkowanym czynszu dla ludności niemogącej sprostać warunkom rynku — zwany HLM (Habitation à Loyer Modéré). Losy HLM są wymowne. Gdy możliwości budowania mieszkań w formule HLM ulegają osłabieniu, podejmuje się od 1969 r. budownictwo socjalne o niższym standardzie i czynszach (PRL — Programme à Loyer Réduit) oraz program przekwaterowywania (Programme Social de Relogement). Obszary, na których socjalny czynsz jest niższy od ceny równowagi rynkowej, ulegają wieloaspektowej degradacji. Od lat 70. zasób mieszkaniowy typu HLM rozwarstwia się na ściśle socjalny i komercyjno-prywatny. Problemy gettoizacji, kwestia blokowisk współwystępują z wyprowadzaniem się klasy średniej o umiarkowanych dochodach z zasobu HLM. Wpływa to na dezintegrację zamieszkujących w tym zasobie, sprzyja powstawaniu slumsów (Castells 1982; Zubrzycka-Czarnecka 2011a; Cesarski 2011b). Świadczy o niemożności długookresowej społecznej polityki mieszkaniowej według modelu masowego przy nasilaniu się stosowania rozwiązań rynkowych (Cesarski 2004). Kryzys tej polityki znamionują również podwyżki czynszów pozbawiające zamieszkiwania zasobie HLM części niżej zarabiających grup społecznych. Środki publiczne są przekazywane na ułatwienie zdobywania mieszkania na rynku. Od lat 80. zachodzi zwiększanie uprawnień właścicieli mieszkań na wynajem. Jak w większości zachodnioeuropejskich gospodarek o różnych modelach polityki mieszkaniowej, oddziaływanie państwa na systemy mieszkaniowe spada w latach 90. (Norris, Domański 2009; Cesarski 2010).

Początek XXI w. przynosi częściowy powrót — przez politykę „władzy na dystans” — do centralnych decyzji wykonywanych fakultatywnie na szczeblu lokalnym bez wzmocnienia funkcji kontrolnych. Obarcza to samorząd lokalny nadmiernymi zadaniami finansowymi, gdyż *gros* środków pomocy podmiotowej pozostaje w gestii państwa. Konsekwencjami są problemy polityczne, organizacyjne i finansowe, mimo deklaracji władz o partnerskich stosunkach z mieszkańcami zasobu społecznego (Gustin, Dubois 2001). Decentralizacja polityki mieszkaniowej nie daje gwarancji osiągnięcia celów społecznych, które są niekiedy gorzej realizowane przez władze lokalne niż przez terenowe agendy władzy centralnej. Budownictwo społeczne dla ludności o niskich i średnich dochodach jest niewystarczające w stosunku do potrzeb oraz dalekie od cech, które czyniłyby je istotnym elementem organizacji życia społecznego. Zmniejszeniu np. publicznych pomocy przedmiotowej dla zasobu HLM odpowiada wzrost finansowania dokonywanych tam inwestycji mieszkaniowych z czynszów. Towarzyszy temu wprowadzenie w 1995 r. dotowanych środkami publicznymi nieoprocentowanych pożyczek dla gospodarstw domowych na pierwsze własnościowe mieszkania bez progów dochodowych. Preferencyjne pożyczki i ulgi podatkowe okazują się zbyt niskie, by zachęcić kapitał prywatny do budowy niezbędnej liczby tanich mieszkań na wynajem. Przenoszenie różnego typu ryzyka mieszkaniowego z jednostek na wspólnotę gwarantowane przez władze publiczne ulega we Francji symptomatycznej ewolucji stygmatyzującej najsłabiej sytuowane grupy społeczne (Zubrzycka-Czarnecka

2011b). W promowaniu prywatnego sektora mieszkaniowego środki finansowe są kierowane przede wszystkim na wspieranie właścicieli-użytkowników mieszkań, natomiast rozwój prywatnego wynajmu jest subwencjonowany głównie przez ulgi podatkowe (Schaefer 2003). Najem w sektorze publicznym dokonywany z pomocą państwa dotyczy przede wszystkim zmniejszającej się w ostatnich latach liczby oferowanych mieszkań w zasobie typu HLM. Sumarycznym, wymiernym efektem takiego procesu decentralizacji polityki mieszkaniowej i jej orientacji na sektor prywatny jest przedkryzysowy deficyt mieszkań na poziomie 0,8 mln lokali w 2008 r., dotyczący głównie słabo sytuowanych materialnie gospodarstw domowych (Zubrzycka-Czarnecka 2011a).

We Francji kryzys finansowo-ekonomiczny pojawiający się pod koniec 2008 r. pogarsza w największym stopniu sytuację mieszkaniową osób młodych oraz samotnych matek. W pakiecie antykryzysowych narzędzi wspieranie budownictwa mieszkaniowego obejmuje wszakże niskooprocentowane kredyty dla słabiej sytuowanej ludności na nabycie własnego domu (Zubrzycka-Czarnecka 2009). Stanowi to element kontynuacji groźnego promowania własności mieszkaniowej przez kierowanie ułatwień finansowych dla grup ludności o podwyższonym ryzyku spłaty zobowiązań. Pogłębia się nierównowaga efektywnego popytu i podaży na rynku mieszkaniowym. Maleje poziom wydatków publicznych na mieszkalnictwo, przede wszystkim z budżetu państwa. Wzrost zasobu HLM utrzymuje się na niskim poziomie i nie ma charakteru ściśle społecznego, gdyż powstaje stosunkowo mało mieszkań o niskich czynszach

W Polsce po 1989 r. główne założenia polityki mieszkaniowej, sformułowane w tzw. Nowym Ładzie mieszkaniowym z 1992 r. (*Nowy ład...* 1992), rodzą niedługo po ogłoszeniu wątpliwości środowiska polskiej szkoły mieszkaniowej (*Sily...* 1993). Wzorem HLM, towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) zarządzają także powstałym zasobem, a Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) udziela kredytów również dla spółdzielczości lokatorskiej i gmin w zakresie infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe, w tym także prywatne.

W Polsce nie wykształca się nowy ład mieszkaniowy. Przekształcenia mieszkalnictwa społecznego stanowią mało kontrolowaną wypadkową działania zmiennych sił politycznych. Niepewność, w tym współgrająca z lękiem lokatorów polityczna tendencja do wspierania prywatyzacji, stanowi istotny czynnik dążenia do własności mieszkania lub domu (Cesarski 2009b). Społeczna polityka mieszkaniowa napotyka w Polsce problemy znajdujące wyraz w przekształceniach rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz w ewolucji sytuacji mieszkaniowej. Politykę tę charakteryzują nadmierna orientacja na mechanizmy rynku oraz doraźność i krótkowzroczność regulacji instytucjonalno-prawnych. Uekonomicznienie gospodarki mieszkaniowej nie przeciwdziała w dostateczny sposób pogłębianiu się strukturalnego kryzysu mieszkalnictwa, w tym spadkowi społecznej dostępności mieszkań. Rynkowy wzrost ekonomiczny, poddany w Polsce od lat 90. kierunkowi neoliberalnemu, i miejsce w tym wzroście polityki mieszkaniowej zostają zakwestionowane trwającym od 2008 r. kryzysem społeczno-gospodarczym. Kryzys ten, nabierający cech strukturalnych, również w Polsce, został wywołany w wielu rozwiniętych państwach gospodarki rynkowej bezpośrednio i w znacznym stopniu błędami polegającymi na odchodzeniu od budownictwa społecznego w stronę promowania prywatnej własności nieruchomości mieszkaniowej

wych i rezydualnych akcji budownictwa socjalnego. Likwidacji KFM w 2009 r., przynoszącej doraźne oszczędności budżetowe, nie towarzyszy powołanie równoważnej instytucji finansowego wsparcia lokatorskiego budownictwa społecznego. Likwidacja KFM jest symbolem niepewnej przyszłości całego mieszkalnictwa społecznego podczas szerszych zagrożeń jego statusu i rozwoju w okresie światowego kryzysu finansowo-ekonomicznego nieomijającego Polski (Cesarski 2011a). Kryzys ten, odznaczający się cechami strukturalnymi, ma w Polsce stosunkowo łagodny przebieg, co jest związane z nieporównanie gorzej wykształconymi neoliberalnymi finansowymi instytucjami, w tym kreującymi kredyty typu *subprime*. Liczba gospodarstw domowych przypadająca na 100 mieszkań zamieszkałych rośnie w latach 1989–2002 z 111,7 do 114,6 i zwodniczo spada do 112,3 w 2011 r. (Cesarski 2015b). Składają się na to: starzenie się społeczeństwa, trend rosnącego migracyjnego ubytku ludności po przyjęciu Polski do UE oraz mankamenty w jego wiarygodnej rejestracji w latach kryzysowych (Cesarski 2016a), a także niedostateczny poziom społecznego budownictwa mieszkaniowego wymuszający współzamieszkiwanie rodzin wielopokoleniowych i inne (Cesarski 2016b). Polityka mieszkaniowa w Polsce wnosi dodatkowe argumenty przemawiające za schyłkiem paradygmatu rynkowego wzrostu ekonomicznego w aspekcie możliwości rozwoju społecznego mieszkalnictwa.

Zakończenie i wnioski

Polityka mieszkaniowa ma liczne związki z polityką społeczną (Supińska 2005). Wyodrębniany instytucjonalno-redystrybucyjny model polityki społecznej, oparty na odpowiedzialności państwa za występowanie i rozwiązywanie kwestii społecznych (Księżopolski 2013), jest najbliższy społecznej polityce mieszkaniowej. Jego mieszkaniowym odpowiednikiem jest model socjaldemokratyczny, w którym państwo ogranicza bezpośrednio wpływ rynku na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych (Księżopolski 1999). Umożliwia to odchodzenie od tradycyjnej socjalnej pomocy mieszkaniowej, ze względu na jej płytką społeczną treść, także w rozwiniętych gospodarkach rynkowych (Cesarski 2014).

Zachodzące od lat 70. przemiany polityki mieszkaniowej we Francji oraz kierunek rozwoju tej polityki w Polsce po 1989 r. uwydatniają coraz bardziej zaniedbywaną podstawową rolę państwa i sektora publicznego w jej prowadzeniu w wymiarze społecznym. Czy owe przemiany nie mówią aby o istnieniu nieprzekraczalnych barier prowadzenia społecznej polityki mieszkaniowej, które rosną wraz z neoliberalną ekspansją rynkowego paradygmatu wzrostu? Dzisiejszy schyłek tego paradygmatu przemawia za celowością przewartościowania roli społecznego mieszkalnictwa z perspektywy koniecznych przekształceń rozwoju cywilizacyjnego przez wydatniejszą realizację koncepcji trwałego rozwoju o nachyleniu promieszkaniowym, stanowiącym podstawę równoważenia przestrzeni zamieszkałej (Cesarski 2012). Nachyleniu zyskującym oddolne społeczne poparcie (Hollowey 2007; Harvey 2012; Cesarski 2015a). Sprawdza się więc tu filozoficzna maksyma zalecająca krytykę zastanego stanu społecznego przez niedopuszczanie do zagubienia się ludzi w aktualnych ideach i sposobach postępowania (Horkheimer 1987).

Bibliografia

- Andrews, D. (2010). Real house prices in OECD countries: the role of demand shocks and structural and policy factors. OECD, Economics Department, *Working Paper*, 831, s. 2–32.
- Andrzejewski, A. (1987). *Polityka mieszkaniowa*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Auty, R.M., Brown, K. (1997). An overview to approaches to sustainable development. W: R.M. Auty, K. Brown (red.), *Approaches to sustainable development*. London: Routledge, s. 3–20.
- Balchin, P.N., Isaac, D., Chen, J. (2000). *Urban economics. A global perspectives*. London: Macmillan Press, New York: Palgrave.
- Castells, M. (1982). *Kwestia miejska*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Cesarski M. (1993). Prywatyzacja mieszkań w Zjednoczonym Królestwie. *Sprawy Mieszkaniowe*, nr 1, s. 82–88.
- Cesarski, M. (2004). Mieszkania czynszowe w społeczeństwach XIX i XX w. — Polska, Europa Zachodnia, Stany Zjednoczone. W: J. Osiński (red.), *Europa w gospodarce, polityce i kulturze światowej. Między dziedzictwem i przyszłością*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 67–82.
- Cesarski, M. (2009a). Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w. W: J. Osiński (red.), *Wymiary kryzysu — przyczyny, przejawy, prognozy i środki zaradcze*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 277–296.
- Cesarski, M. (2009b). Mieszkalnictwo społeczne w państwach i perspektywie UE. Retrospekcja i wyzwania. *Problemy Rozwoju Miast*, nr 1–2, s. 39–50.
- Cesarski, M. (2009c). Społeczne mieszkalnictwo w krajach Europy Zachodniej. *Człowiek i Środowisko*, nr 1–4, s. 67–82.
- Cesarski, M. (2010). Z problematyki mieszkaniowo-osadniczych atutów i słabości współczesnej cywilizacji zachodniej. W: J. Osiński (red.), *Współczesna cywilizacja zachodu — atuty i słabości*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 341–355.
- Cesarski, M. (2011a). Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 15, s. 29–51.
- Cesarski, M. (2011b). Ewolucja zachodniej społecznej polityki mieszkaniowej na przykładzie Francji. *Problemy Rozwoju Miast*, nr 1–2, s. 29–40.
- Cesarski, M. (2012). Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania — rola infrastruktury osadniczej. *Studia i Prace KES*, nr 2 (10), s. 125–149.
- Cesarski, M. (2013a). Kryzys istoty kapitalizmu. *Biuletyn Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, PRZYSZŁOŚĆ: Świat — Europa — Polska* nr 2(28), s. 22–33.
- Cesarski, M. (2013b). Powojenna polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej — sektor publiczny a paradygmat wzrostu ekonomicznego. W: J. Osiński (red.), *Kryzys, niepew-*

- ność i niestabilność we współczesnej Europie*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 255–267.
- Cesarski, M. (2014). Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa — losy, rozwiązania i treść. *Studia i Prace KES*, nr 1, s. 115–134.
- Cesarski, M. (2015a). Fikcje rynku mieszkaniowego a prawo do miasta. W: J. Osiński (red.), *Współczesny matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 261–277.
- Cesarski, M. (2015b). Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce — miejsce sektora publicznego w latach 2002–2011. *Studia i Prace KES*, nr 2, s. 205–227.
- Cesarski, M. (2016a). Sprawiedliwość społeczna migracji osiedleńczych w kapitalizmie. W: J. Osiński (red.), *Kapitalizm a sprawiedliwość społeczna*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, s. 121–140.
- Cesarski, M. (2016b). *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce lat 2002–2014 — światowy kryzys, niewiadome i szanse zamieszkiwania*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Dieleman, F.M. (2002). Social rented housing. Valuable asset or unsustainable burden. W: M. Pacione (red.) *The city. Critical in social sciences*. London–New York: Routledge, s. 471–493.
- Gustin, P., Dubois, C. (2001). Information and consultation in the field of social housing in France. W: *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OECD, s.191–205.
- Harvey, D. (2012). *Bunt miast. Prawo do miast i miejska rewolucja*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Horkheimer, M. (1987). *Spoleczna funkcja filozofii. Wybór pism*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Holloway, J. (2007). Change the word without taking power. W: A. Szyłak & O. Ressler (red.), *Alternative economics*. Gdańsk: Wyspa Institute of Art/Progress Foundation, s. 172–175.
- Księżopolski, M. (1999). *Polityka społeczna, wybrane problemy porównań międzynarodowych*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”.
- Księżopolski, M. (2013). *Wspólnie czy osobno. Rozważania o polityce społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Lis, Z. (2012). *Wahania cykliczne rynków mieszkaniowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Malpass, P. (2008). Histories of social housing: a comparative approach. W: K. Scanlon, Ch. Whitehead (red.), *Social housing in Europe II. A review of policies and outcomes*. London: LSE, s. 15–30.
- Meadows, D. i inni (1973). *Granice wzrostu*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Mesarovic, M., Pestel, E. (1978). *Ludzkość w punkcie zwrotnym*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Norris, M., Domański, H. (2009). Housing conditions, states, markets and households: A Pan-European analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, nr 3, (11), s. 385–407.
- Nowy ład mieszkaniowy (1992). *Sprawy Mieszkaniowe*, nr 4, s. 5–58.
- O'Sullivan, T., Gibb, K. (red.) (2003). *Housing economics and public policy*. Oxford: Blackwell.
- Owsiak, S. (2011). Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne. W: A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, s. 69–79.
- Platje, J. (2009). Czy zrównoważony rozwój gospodarczy jest warunkiem wstępnym rozwoju zrównoważonego?. W: D. Kiełczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*. Białystok: Wydawnictwo WSE w Białymstoku, s. 131–143.
- Schaefer, J.P. (2003). Financing social housing in France. *Housing Finance International Journal*, nr 7, s. 3–8.
- Sily na zamiary. O „Założeniach polityki mieszkaniowej państwa”, z prof. Adamem Andrzejewskim rozmawia Teresa Górnicka (1993). *Polityka — Mieszkania*, nr 3 (23).
- Sowell, T. (2009). *The housing boom and bust*. New York: Published by Basics Books.
- Sturmey, S.G. (1959). *Income and economic welfare*. London: Longmans.
- Supińska, J. (2005). Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej; miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej. W: L. Frąckiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*. Katowice: IPISS — Wydawnictwo „Śląsk”, s. 9–17.
- The lessons from the property boom (2011). *The Economist*, March 3.
- Tinbergen, J. (red.) (1978). *Nowy ład międzynarodowy*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Ward, B. (1983). *Dom człowieka*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2009). Programy działań antykryzysowych we Francji. W: M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, s. 223–230.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2011a). *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2011b). Problemy mieszkaniowe we Francji w świetle raportu Fundacji Abbé Pierre'a z 2011 r. *Polityka Społeczna*, nr 10, s. 29–34.

Summary

Was the development of social housing in the postwar period of evolving market paradigm of economic growth satisfactory? The study examined the history of social housing in terms of its features, including the negligence of the housing policy in countries of Western Europe till the 70s, the apogee of the welfare state and a generally wrong direction of the policy, since the 80s subordinated to economic neoliberalism. The then housing policy was an important factor causing the violent explosion and deepening of world capitalism

structural crisis since 2008. Moreover, social housing was largely reduced to residential social assistance stigmatizing the least affluent social groups, even in developed market economies with large tradition in this area, for example in France. This has been evident also in Poland after 1989, which offers additional arguments proving the decline of the market paradigm of economic growth. This makes it appropriate to reevaluate the role of social housing from the perspective how to better realize the concept of sustainable development.

Key words: housing policy, market, sustainable development

Cytowanie

Maciej Cesarski (2017), *Spółeczna polityka mieszkaniowa w Europie — czy możliwa w rynkowym paradygmacie wzrostu?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 36(1), s. 95–106. Dostępny w Internecie na www.problemy polityki społecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]