

Tekst opublikowany w: *Wymiary kryzysu – przyczyny, przejawy, prognozy i środki zaradcze*, red. nauk J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 277-296.

Maciej Cesarski

Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w.

1. Wprowadzenie – podstawowe terminy i założenia

Punkty zwrotne i fazy dziejów mieszkalnictwa społecznego – sięgających w europejskim trzonie cywilizacji zachodniej wymiaru sekularnego – łączą się z kryzysami gospodarczymi w XX i XXI w. Są widoczne zwłaszcza w podejściu porównawczym zorientowanym na procesy i szersze zależności przekraczające praktykę i doświadczenia poszczególnych państw.

Mieszkalnictwo społeczne obejmuje zazwyczaj sektor otrzymujący wsparcie państwa, samorządu terytorialnego lub innych podmiotów publicznych. Społeczna polityka mieszkaniowa utożsamiana jest najczęściej z redystrybucją dochodów na rzecz wspomagania konsumpcji usług mieszkaniowych przez mniej zamożne grupy ludności. Termin „mieszkalnictwo socjalne” używany jest w węższym znaczeniu dla zespołu przedsięwzięć rządowych i samorządowych w celu udostępnienia gospodarstwom domowym o niskich lub symbolicznych dochodach mieszkań o skromnym, niemniej współczesnym standardzie. Podkreślić jednak należy, symptomatyczny dla współczesnej cywilizacji zachodniej brak jednoznacznych definicji i kryteriów w tym zakresie.¹

Kryzys gospodarczy mający szerokie konsekwencje społeczne kojarzony jest powszechnie się ze skokowym zmniejszeniem się aktywności ekonomicznej mierzonym gwałtownym zazwyczaj spadkiem PKB,² także wzrostem bezrobocia. Brak natomiast wystarczającej odpowiedzi jak duże i jak długo zachodzące zmniejszenie np. PKB świadczy o kryzysie, co powoduje kryzysy oraz jak działa mechanizm cyklu koniunkturalnego w obecnych warunkach gospodarczych. W kapitalizmie, instrumentalnych, w sumie płytkich, przyczyn kryzysów

¹ *Guidelines on Social Housing. Principles and Examples*, ECE, UN, New York, Geneva 2006, s. 10-13. *Poverty and Exclusion, Special Eurobarometer*, European Commission 2007, s. 58-60.

² Niezbyt słusznie nie wnika się na ogół w strukturę zmniejszenia PKB, która może np. wskazywać na ograniczenie konsumpcji marnotrawnej i ostentacyjnej lub groźny spadek konsumpcji dóbr podstawowych.

gospodarczych szuka się na ogół w sferze regulacji finansowych.³ Jako bezpośrednie, rzeczywiste, bardziej przekonujące źródła obecnego kryzysu wskazywane są znacznie rzadziej strukturalne przemiany gospodarki światowej, widoczne najbardziej w Stanach Zjednoczonych A. P. zwłaszcza od przełomu lat 70. i 80.⁴ Fundamentalne przyczyny załamań gospodarczych wynikają tymczasem z immanentnych błędów rynkowej polityki społeczno-ekonomicznej dotyczącej sfery realnej. Z błędów powielanych także podczas rozkwitu i trwania „państwa opiekuńczego” dążącego do zapewnienia członkom społeczeństwa godziwych warunków życia, dopuszczającego wszakże ogromne powstające oraz dziedziczone nierówności dochodów i bogactwa. Również z błędów paradygmatu wzrostu gospodarczego przejawiających się w zdawałoby się odmiennym, głoszącym egalitaryzm, ustroju tzw. socjalizmu realnego wykluczającego „trzecie drogi”.⁵ Dany system społeczno-ekonomiczny nie jest bowiem tylko sposobem zaspokajania potrzeb istniejących, lecz również służy kreowaniu pragnień wybiegających w przyszłość,⁶ gdzie zwodnicza „zdrowa chciwość” jest drogą do nikąd.⁷

Zdecydowana większość załamań na rynkach finansowych w XX w. nie przerodziła się w długotrwałe kryzysy gospodarcze o oddziaływaniu światowym.⁸ Jedynie Wielki Kryzys z przełomu lat 20. i 30., a także – lecz w mniejszym stopniu – kryzysy naftowe lat 70. miały takie cechy i mogą być pod tym względem porównywane, także z dzisiejszym załamaniem społeczno-gospodarczym.⁹ Innego typu unikalnym wydarzeniem o światowych reperkusjach stała się w latach 90. transformacja byłych centralnie planowanych gospodarek w systemy rynkowe. Towarzyszą jej w szeregu państwach europejskich

³ W. Małecki, A. Sławiński, U. Żuławska, *Kryzysy walutowe*, PWN, Warszawa 2001, s. 5 i dalsze.

⁴ J. Żyżyński, *Neoliberalizm jako strukturalna przyczyna kryzysu a poszukiwanie dróg naprawy*, „*Ekonomista*” 2009 nr 2, s. 163 -189.

⁵ T. Kowalik, *W kierunku „realnych utopii”* (w:) *Spotkania z utopią XXI wieku*, red. P. Żuk, Oficyna Naukowa, Warszawa 2008, s. 21-48.

⁶ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 356-365.

⁷ G. Szulczewski, *Etyka wobec współczesnego kryzysu ekonomicznego* (w:) *Nauki społeczne wobec kryzysu ekonomicznego*, Zrozumieć kryzys 2, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 67-98.

⁸ Załamania finansowe lat 80, na początku lat 90. XX w. w Europie, później w Meksyku, krajach Azji, w Rosji, Brazylii, Argentynie, Turcji, a także w Japonii nie przeniosły się w znacznej skali na inne branże gospodarki.

⁹ P. Jachowicz, *Wielki Kryzys, szoki naftowe i obecny kryzys finansowy: próba analizy porównawczej*, (w:) *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*, Zrozumieć kryzys, red. J. Osiński, S. Sztaba, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 11-31.

przechodzących te przemiany: nagłe obniżenie się poziomu PKB, pojawienie się i wzrost bezrobocia itp. rozciągające się na długi okres. Są wynikiem radykalnych posunięć w polityce finansowej (w Polsce tzw. terapia szokowa). Zasięgu i długości obecnego kryzysu systemu kapitalistycznego, kojarzonego nadal powierzchownie przede wszystkim ze sferą finansów, nie sposób przewidzieć. Odczuwany jest już jednak wyraźnie w skali międzynarodowej, dotyczącej także tzw. państw wschodzących, przede wszystkim w motoryzacji, budownictwie, na rynku nieruchomości, zwłaszcza mieszkaniowych i w innych dziedzinach. Dzisiejszy kryzys gospodarczy uzasadnia potrzebę odwrócenia niebezpiecznej polityki prywatyzacji, deregulacji i redukcji funkcji społecznych państwa – między innymi w zakresie mieszkalnictwa – stosowanej od kryzysów naftowych przez ponad trzy dekady.¹⁰

Istnieją dwa różniące się – mające wspólne podłoże w ekonomii klasycznej – zasadnicze kierunki antykryzysowego myślenia ekonomicznego w gospodarce rynkowej nie dające wszakże wystarczających rozwiązań. Pierwszy wywodzący się z keynesizmu i jego pochodnych zakłada potrzebę większego zaangażowania się państwa poprzez kreację popytu efektywnego, wykorzystując obecnie elementy polityki monetarnej i fiskalnej. Drugi nawiązujący do ekonomii neoklasycznej opowiada się za zwiększoną w czasie załamań swobodą gospodarczą.¹¹ Historyczny spór w tym zakresie przechodzi różne koleje losu, począwszy od Wielkiego Kryzysu lat 30. podważającego wiarę w wolny rynek, do kryzysu w lat 70., który wywołuje zwrot w kierunku liberalizacji. Nieznany jest wpływ obecnego kryzysu w tym zakresie, niemniej należałoby oczekiwać jakiejś większej syntezy teoretycznej i takichże środków zaradczych.

Myślenie na temat ewolucji mieszkalnictwa społecznego oparte na konwergencji oraz dywergencji rozwoju społeczno-gospodarczego stara się tłumaczyć uwarunkowania i przemiany tego mieszkalnictwa związane z kryzysami i ich skutkami. Szkoła konwergencji wskazuje trzy dotychczasowe fazy rozwoju kapitalizmu – liberalną, opiekuńczą i postindustrialną. W fazach tych ulega upodabnianiu praktyka społeczno-gospodarcza poszczególnych

¹⁰ M. Książkowski, *Kryzys gospodarczy końca pierwszej dekady XXI wieku – szanse i zagrożenia dla polityki społecznej* (w:) *Polityka społeczna w kryzysie*, red. M. Książkowski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, IPS UW, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009, s. 25-38. J. Supińska, *Polskie drogi trwałego wielowymiarowego rozwoju* (w:) *ibidem*, s. 39-51.

¹¹ B. Snowden, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998, s. 52 i dalsze.

zachodnioeuropejskich państw. Każdej z tych faz odpowiadają określone strukturalne rozwiązania społeczno-gospodarcze. Kapitalizm liberalny obejmujący okres od narodzin uprzemysłowienia na przełomie XVII w. i XIX w. do II Wojny Światowej, cechuje w sumie – mimo prób przeciwdziałania Wielkiemu Kryzysowi – ograniczona interwencja państwa w gospodarkę, w tym niski poziom publicznych świadczeń. Rozpowszechniony Europie zachodniej po 1945 r., kapitalizm opiekuńczy, istnie osłabiony globalnym kryzysem ekonomicznym lat 70. charakteryzuje się wzmożonym interwencjonizmem państwowym w tym rozwoju usług publicznych. Wyłaniający się z kryzysu w latach 70. kapitalizm postindustrialny oznacza znaczne ograniczenie zadań opiekuńczych państwa. Szkoła dywergencji nie wprowadza tego typu periodyzacji. Podnosi natomiast znaczenie głębiej osadzonych struktur społeczno-kulturowych i związanej z nimi praktyki różniącej się między państwami i ich grupami. Praktyki dające się uogólniać teoretycznie, a zatem przewidywalnej. Rozumowanie oparte na dywergencji pozbawione jest w zasadzie determinizmu – nie pretenduje do uporządkowanej wersji historii zdarzeń społeczno-gospodarczych.¹²

W związku z rozumowaniem szkół konwergencji i dywergencji, wskazać można dwa generalne sposoby uogólniania dziejów mieszkalnictwa społecznego w Europie Zachodniej w formie modelu masowego („uniwersalnego”) oraz modelu rezydualnego („pozostałościowego”).¹³ Stopień szczegółowości podejścia konwergencyjnego i dywergencyjnego do historycznej analizy porównawczej przesądza o eksponowaniu podobieństw lub różnic rozwoju mieszkalnictwa społecznego wyrażanych przez te modele.¹⁴ W referacie przedstawiona jest w

¹² *Guidelines on Social...* op. cit s. 1-3. P. Malpass, *Histories of social housing: a comparative approach* (w:) *Social Housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, ed. K. Scanlon, Ch. Whitehead, LSE, London 2008, s. 15-30.

¹³ W literaturze anglojęzycznej używane są terminy: *mass model of social housing* (lub *universalist model of social housing*) oraz *residual model of social housing*. Model masowy, charakterystyczny dla Skandynawii i Holandii, polega na dążeniu sektora publicznego do szerokiego wspomagania rozwoju zintegrowanej, zabudowy mieszkaniowej dla ludności o złej i umiarkowanych sytuacji materialnej. W modelu tym mieszkalnictwo społeczne pretenduje do roli istnego czynnika organizacji życia społecznego. W modelu rezydualnym zakłada się przede wszystkim wspomaganie tych członków społeczeństwa, których nie stać na zakup mieszkania na rynku. Model rezydualny rozwija się w dostatniej Wielkiej Brytanii i znacznie gorzej w państwach południa Europy (Grecji, Hiszpanii, Portugalii i innych). Zob. M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne w państwach i perspektywie UE – retrospekcja i wyzwania*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 1-2 (w druku).

¹⁴ W państwach Europy środkowej i wschodniej, najbardziej opóźnionych w rozwoju kapitalizmu, szczątkowe budownictwo typu społecznego nie pozwala na uogólnienia modelowe.

ujęciu retrospektywnym analiza wpływu kryzysów gospodarczych w XX i XXI w. na ewolucję mieszkalnictwa społecznego w Europie Zachodniej i związane z tym modele jego rozwoju. Wskazane są również podstawowe problemy mieszkalnictwa społecznego łączące się z tzw. kryzysem transformacyjnym lat 90 XX w. w czołowych państwach przekształceń systemowych, stających się następnie członkami UE. Zastosowane rozumowanie prowadzi także do próby określenia warunków rozwoju i roli mieszkalnictwa społecznego jako czynnika zapobiegania kryzysom. Obecny kryzys społeczno-gospodarczy występujący w otwartej formie od w 2008 r. w skali światowej – wywołuje ponadto pytania o przyszłość mieszkalnictwa społecznego. Przewidywania w tym zakresie są bardzo trudne. Mają bowiem szanse wiarygodności przy założeniu braku większych zakłóceń w przebiegu procesów i uwarunkowań ekstrapolowanych w przyszłość. Dzisiejsze nagłe, kryzysowe zakłócenia społeczno-gospodarcze, leżą natomiast poza możliwościami takiej ekstrapolacji. Wnioski końcowe służą w tej sytuacji tylko postawieniu niektórych pytań oraz sygnalizacji społecznych wyzwań strukturalnych w tym zakresie.

2. Mieszkalnictwo społeczne wobec kryzysów w XX w. – fazy i zależności

Od czasów rewolucji przemysłowej, do końca I wojny światowej, istnieje w lepiej rozwiniętych państwach Europy Zachodniej stricte socjalna, wybiórcza pomoc mieszkaniowa typu filantropijnego dla najuboższych członków kapitalistycznego społeczeństwa. Kwestia mieszkaniowa, w tym problemy mieszkalnictwa społecznego nabierają od połowy XIX w. współczesnego wyrazu wraz z dążeniem własności prywatnej do osiągnięcia zysku z wynajmowania mieszkań ubogiej lub skrajnie biednej ludności pracowniczej. Zorganizowana publiczna pomoc dla budownictwa mieszkaniowego typu społecznego zaznacza się w Europie zachodniej od przełomu XIX i XX w.¹⁵ Czynniki te składają się – zgodnie z myśleniem w kategoriach konwergencji – na rodzaj wczesnego, mało wykształconego „pozostałościowego” modelu mieszkalnictwa społecznego.

Przykłady społecznej zabudowy mieszkaniowej o ambicjach umasowienia powstają wszakże już w okresie międzywojennym w Polsce, przybierając formę osiedli WSM i TOR. Zob. M. Cesarski, *Podstawy zamieszkiwania i ich rola w integracji społecznej (myśl polskiej szkoły mieszkaniowej)* (w:) *80 lat PTPS – spojrzenie w przyszłość*, PTPS „Biuletyn Informacyjny” 2005 nr 1, s. 54-72.

¹⁵ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 32-64.

Celem jest zaspokajanie potrzeb ludności najuboższej, które sprzyjając spokojowi społecznemu podtrzymuje rozwój wolnorynkowego kapitalizmu.

Bezpośrednio po 1918 r., w związku z wojennym zastoje budownictwa, demobilizacją oraz podykowanymi militarnymi przepisami o ochronie lokatorów. pojawiają się **dążenia do szerszego wspomagania rozwoju mieszkalnictwa typu społecznego zintegrowanej, zwykle wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej przeznaczanej dla słabo, a także średnio sytuowanej ludności pracowniczej. Myślenie zgodne z tym modelem traktuje pomoc w zdobyciu mieszkania jako wartość wykraczającą poza funkcje stricte mieszkaniowe. Zasada się na przekonaniu, że rozwój mieszkalnictwa stanowić może podstawę organizacji życia społecznego, także w makroskali, służąc lepiej – niż np. zamieszkiwanie w indywidualnym domu – zrównoważonemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu.** Od późnych lat 20. do II wojny światowej zaczyna nabierać znaczenia model rezydualny. Wielki Kryzys przejawiający się najbardziej drastycznie w okresie 1929-1933 zrodzony jest pustymi, pozbawionymi łączności ze sferą realną, transakcjami finansowymi. Prywatne inwestycje w zakresie rzeczowego majątku trwałego w zakresie mieszkalnictwa społecznego nie istnieją w zasadzie do końca II wojny światowej ze względu na niską rentowność lokowanego tam kapitału i brak wystarczających zysków.

Po II wojnie światowej, państwo i jego instytucje publiczne przyjmują w okresie doktryny *welfare state*, główny ciężar szerokiego przedmiotowego zaspokajania społecznych potrzeb mieszkaniowych. Spostrzeganie sytuacji mieszkaniowej jako problemu o zasięgu społecznym zyskuje głębsze uzasadnienie, wobec zmian w geopolityce i śmiałych zapowiedzi rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w państwach realnego socjalizmu. Okres kapitalizmu opiekuńczego nazwany jest niekiedy w literaturze zachodniej „złotym czasem” mieszkań społecznych ze względu na nieporównanie dużą z poprzednimi dekadami skalę inwestycji w tym zakresie i znaczące, kosztowne akcje wyburzeń slumsów. W rozwiniętym trzonie gospodarek rynkowych dominuje wtedy model społecznego mieszkalnictwa typu uniwersalnego w najbardziej dojrzałej, znanej kapitalizmowi postaci. Mimo rozwoju keynesizmu i neokeynesizmu, stanowiący na nie odpowiedź neoliberalizm sprowadza jednak mieszkalnictwo społeczne po trzech dekadach prosperity do funkcji przede wszystkim socjalnych. Państwo

stara się, bez większego powodzenia, przekazać odpowiedzialność za rozwój społecznego mieszkalnictwa sektorowi prywatnemu. Dzieje się tak zwłaszcza od pierwszych lat 70., w wyniku kryzysów naftowych z roku 1973 i 1978 przeradzających się szybko w ogólnogospodarcze, osłabiające znacznie realizację idei „państwa dobrobytu”. O ile jednak Wielki Kryzys bierze początek wewnątrz świata zachodniego, to kryzysy naftowe wywołane są gwałtownym wzrostem cen ropy naftowej na rynkach światowych w wyniku sankcji państw arabskich należących do OPEC wobec Stanów Zjednoczonych A.P. i Europy Zachodniej po wybuchu wojny izraelsko-arabskiej w 1973 r. Kryzysy te poprzedzone są przy tym spekulacyjnym wzrostem cen na rynkach prywatnych nieruchomości mieszkaniowych w latach 1972-1973 zaostrzającym przebieg późniejszych wydarzeń.

Problemy wzrostu ekonomicznego, nacisk na zmniejszanie sektora publicznego, rozpoczynają regres społecznego zasobu mieszkaniowego oraz usilne promowanie inwestycji prywatnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych słabiej sytuowanej ludności.¹⁶ Upowszechnianie mieszkań społecznych zostaje wtedy zakwestionowane na rzecz modelu rezydualnego. Recesja w latach 80. pogłębia trudności w rozwoju mieszkalnictwa społecznego, mimo pojawiających się ograniczeń w prywatyzacji zasobu czynszowego. Łatwiejsze dla krótkookresowego horyzontu funkcjonowania gospodarki rynkowej jest kredytowanie z funduszy publicznych budowy oraz zakupu mieszkań, stających się własnością prywatną, w tym indywidualną. Praktyka taka zawężyła pole mieszkalnictwa społecznego w kierunku działalności socjalnej łagodzącej – podobnie jak przed I wojną światową – konflikty społeczne.¹⁷ Zmiany funkcjonowania gospodarek rynkowych widoczne wyraźnie od lat 80. określane bywają przez myślicieli zachodnich mianem „kapitalizmu kasynowego”. Pieniądz generowany jest bowiem nie tyle w wyniku tworzenia

¹⁶ *Housing Economics and Public Policy*, ed. T. O'Sullivan, K. Gibb, Oxford, Blackwell 2003, s. 235-247.

¹⁷ M. Cesarski, *Mieszkania czynszowe w społeczeństwach XIX i XX w. – Polska, Europa Zachodnia, Stany Zjednoczone A. P.* (w:) *Europa w gospodarce, polityce i kulturze światowej. Między dziedzictwem i przyszłością*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 2004, s. 419-434.

majątku rzeczowego np. w formie mieszkań, ile przez operacje finansowe na aktywach płynnych.¹⁸

Determinizm dziejów mieszkalnictwa społecznego zasadza się przy myśleniu w kategoriach konwergencji na niemożności długookresowej kontroli nad siłami rynku. Kryzysy okresu 1929-1933 i lat 70., w tym ich mieszkaniowe reperkusje, wydają się świadczyć w tej konwencji, iż rezydualny model mieszkalnictwa społecznego bardziej przystaje do kapitalizmu wyzbywającego się bezpośredniej interwencji prospołecznej. Model rezydualny jest wówczas prostszy do godzenia z działaniem mechanizmów rynku. Jest tak zwłaszcza w charakterystycznym dla lat 70. okresie spadku PKB, nasilenia stagflacji, wzrostu stóp procentowych i bezrobocia oraz innych wątpliwych społecznie zjawisk i procesów, które próbuje uogólniać i okiełznać monetaryzm. Znaczenie ówczesnego kryzysu gospodarczego wiąże się w wykładni konwergencji z przyspieszeniem rozwoju kapitalizmu globalnego opartego na zasadach neoliberalnych. Strukturalnie niesterowalna ekonomika rynku decyduje zatem o zbieżnej w państwach kapitalistycznych polityce skierowanej na model rezydualny i wzrastającą indywidualną własność mieszkań, zwiastując nieuchronny rzekomo zanik mieszkalnictwa społecznego.¹⁹

Szkoła dywergencji twierdzi, że rozwój kapitalizmu nie prowadzi wprost do ujednoczenia się mieszkalnictwa społecznego w stronę modelu rezydualnego. Ten nieunikniony proces jest w interpretacji tej szkoły bardziej złożony. Społeczna gospodarka rynkowa w powojennym okresie *welfare state* sprzyja w wielu państwach Europy – głównie kontynentalnej – pozostawianiu zysków z wynajmu mieszkań w sektorze publicznym. Sektor publiczny konkuruje wtedy z regulowanym rynkiem najmu prywatnego. Poszukiwanie prywatnego zysku z wynajmu mieszkań i refundowanie najemcom tych wydatków ze środków publicznych umiejscawia dopiero tą drogą mieszkania społeczne w roli rezydualnej – przede wszystkim w państwach anglosaskich. Ewolucja ta nie ma jednak etapów. Państwa zmniejszają różnice w czynszach i zmierną do analogicznej atrakcyjności mieszkań wynajmowanych w sektorze publicznym i prywatnym na powstającym zintegrowanym rynku wynajmu z uwalnianymi

¹⁸ R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1991, s. 21-23.

¹⁹ M. Cesarski, recenzja książki, *Social Housing in Europe II...* op. cit. "Człowiek i Środowisko" 2009 nr 1-2 (w redakcji).

opłatami. W zależności od makroekonomicznego kształtowania się stopy inflacji i inwestycji obniżyć się może realna wartość spłat hipotecznych. Jest tak np. podczas kryzysowego spadku inwestycji mieszkaniowych i wzrostu inflacji w latach 70. Zyski sektora prywatnego oraz wartość zaoszczędzonych czynów umownych właścicieli-użytkowników budynków mieszkalnych i mieszkań stają się konkurencyjne do kosztu wynajmu w zasobie społecznym. Rozumowanie oparte na dywergencji pozbawione jest w zasadzie determinizmu, poza kwestią konieczności zintegrowanego rynku najmu. Niedocenia wpływu sił zewnętrznych, ostatnio globalizacji, upodabniających rynkowe rozwiązania mieszkaniowe. Zwolennicy dywergencji widzą w kryzysie raczej źródło dojrzewania kapitalizmu, prowadzącego do ograniczania interwencji państwa oraz redukującego wynajem na zasadach społecznych.²⁰

W gospodarkach transformacji systemowej, nagle perturbacje społeczno-gospodarcze lat 90. o nieznanym przedtem finansowym źródle powodują cięcia subsydiów dla mieszkalnictwa typu społecznego, prywatyzację ex-państwowego zasobu na wynajem oraz zwracanie mieszkań dawnym właścicielom.²¹ Przejawy wspomnianego „kapitalizmu kasynowego”, oznaczającego groźną dla gospodarki rynkowej sytuację dotyczącą w sposób szczególny działalności o słabej rentowności występują wyraźnie w mieszkalnictwie państw transformacji.²² Społeczno-gospodarcze koszty przemian mieszkaniowych polegają bezpośrednio na sprzedaży ponad połowy zasobu mieszkań czynszowych, na ogół najlepszych, za mniej niż 15% ceny rynkowej. Pogarsza to stan techniczny zasobu oraz wywołuje wtórne zapotrzebowanie na mieszkania czynszowe o wyższym standardzie napotykanym przez bariery popytu efektywnego. W sytuacji tej prywatne inwestowanie w zasób czynszowy skazane jest na niepowodzenie.²³ Koszty ogólniejsze polegają na uczynieniu mieszkalnictwa społecznego obszarem napięć społeczno-politycznych.. W państwach transformacji nie wykształca się nowy ład mieszkaniowy.

²⁰ P. Malpass, *Histories of social...* op. cit.

²¹ *Guidelines on Social Housing...* op. cit, s. 3-8. J. Hegedüs, *Social Housing in Transition Countries* (w:) *Social Housing in Europe*, ed. Ch. Whitehead, K. Scanlon, LSE, London 2007, s. 165-177.

²² M. Cesarski, *Głos w dyskusji* (w:) *Polityka mieszkaniowa we współczesnych warunkach społecznych i gospodarczych*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1993 z. 4, s. 110-112.

²³ T. Yasui, *Housing Finance in Transition Economies* (w:) *Housing Finance in Transition Economies*, OECD Paris 2002, s. 17-36.

Przekształcenia w sektorze mieszkalnictwa społecznego stanowią mało kontrolowaną wypadkową działania różnych sił politycznych zmieniających nieustannie instytucje wpływające na sposób przechodzenia do gospodarki rynkowej. Niepewność, a nie racje społeczno-kulturowe, stanowi główny motyw dążenia do stawania się właścicielem lokalu lub domu. Państwa transformacji dryfują w kierunku rezydualnego modelu mieszkalnictwa społecznego.

3. Kryzys początku XXI w. – finansowy mechanizm kreacji prywatnej własności mieszkań

Dzisiejszy światowy kryzys gospodarczy bierze - jak ten sprzed blisko ośmiu dekad – początek w Stanach Zjednoczonych A. P. Związany jest z nadużywaniem kredytów hipotecznych oraz wadliwą polityką kształtowania struktury własności mieszkań sięgającą dekad. Polityką zakładającą skrajnie rezydualną rolę mieszkalnictwa społecznego. Program *New Deal* wprowadzany w latach 1933-1939 zakłada między innymi, iż rozwój budownictwa mieszkaniowego będzie – zgodnie z modnym wówczas kreowaniem popytu – jednym z podstawowych czynników długookresowego wychodzenia z Wielkiego Kryzysu. Może temu podołać duża skala programu mieszkaniowego. Oznacza to w Stanach Zjednoczonych A. P., tworzących społeczeństwo właścicieli (*ownership society*),²⁴ konieczność posiadania prywatnego domu przez szersze warstwy społeczne. Cel ten osiągnięty ma być poprzez udostępnienie mieszkaniowych kredytów hipotecznych ludności o średnich i niskich dochodach.²⁵ Początki dzielenia zwiększonego ryzyka takich kredytów za pomocą ich sekurytyzacji zaznaczają się w Stanach Zjednoczonych A. P. od 1970 r. Od tego czasu nasila się groźba szerszych operacji finansowych generujących „pusty” pieniądz.²⁶ Przełomowym aktem prawnym w przekształceniu rynku mieszkaniowych kredytów hipotecznych w niewypłacalną w sumie już w 2007 r

²⁴ W Stanach Zjednoczonych A. P., w 2003 r. ok. 98% mieszkań było własności prywatną, a wśród mieszkań zamieszkałych tylko 32% stanowiły lokale na wynajem. Zob. *Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe and North America* ECE United Nations, New York 2006.

²⁵ Przykład jednej z istotnych instytucji powołanych do realizacji tych założeń opisany jest w pracy: B. Pielniński, *Od kryzysu do kryzysu. Przypadek Federalnego Narodowego Stowarzyszenia Hipotecznego(w:) Polityka społeczna w kryzysie...*op. cit., s. 243-259.

²⁶ W Europie, pierwszym państwem uruchamiającym proces sekurytyzacji kredytów hipotecznych jest nieprzypadkowo anglosaska Wielka Brytania (w 1987 r.) realizująca rezydualny model mieszkalnictwa społecznego.

machinej finansowj, jest w Stanach ustawa z 1977 r. zobowijzujzaca banki do udzielania pozyczek osobom fizycznym i biznesowi w rejonach o niskich dochodach.²⁷

Dalsze udogodnienia, umozliwiajq w Stanach Zjednoczonych A. P. udzielanie od 1999 r. mieszkaniowych kredytow hipotecznych w szerokim, zakresie ludnoSci o niedostatecznej zdolnoSci platniczej wyznaczanej suma strumieni dochodow i zasobem majztku. LudnoSc ta nie jest w stanie splzac – bez rozkrzczania wtornej pomocy bankowej – odsetek i rat kapitalowych tzw. kredytow *subprime*. Kredyty te wziewkszazjq udzial w rynku pozyczek hipotecznych z 7% w 2001 r. do 20% w 2006 r. Gdy od 2001 r. System Rezerwy Federalnej Stanow Zjednoczonych (FED) zaczyna przeciwdziazacz zaznaczajzcej sie recesji – stopy procentowe malejq, a ceny domow szybko rosna. Wtlaczany do gospodarki pieniazd bez pokrycia nie powoduje wziewkszej inflacji wobec szalezczej, niemozliwej do racjonalnego trwania, akcji kredytowej. Kreowany, sztuczny popyt na mieszkaniowe kredyty hipotecznie przewyzzsza ich podaz prowadzacz do dalszego wzrostu cen domow. Spekulacyjny w wymiarze dziazacz panstwa wzrost cen nieruchomoSci mieszkaniowych, stanowiacz w zalozeniach istotny instrument antyrecesyjny, zapewnia srodki finansowe na wklad wziasny oraz na splaty odsetek i kapitalizowanych rat kredytow. Mozliwe jest bowiem branie pod zastaw domow zyskujzcych wartosc, nastepnych kredytow w celu obslugi poprzednich. Jest tak do drugiej polowy 2006 r., odkad ceny domow zaczynajz spadacz, a mechanizm zaciagania kredytow, ich sekurytyzacji oraz splaty traci wzstepujzcy impet. Załamanie sie wzrostu cen domow stawia w wielce niekorzystnej sytuacji finansowej dwie nakladajzce sie czeszciowo grupy nabywcow: kupujzcych nieruchomoSc w ostatniej fazie gwałtownego rozwoju rynku oraz zaciagajzcych kredyty *subprime*. Sztuczna panstwowa piramida finansowa przestaje istniec – zaczyna sie kryzys spoleczno-gospodarczy. Kapital finansujzcy forsowanie kredytow *subprime* pochodzi bowiem z glownie z funduszy emerytalnych i inwestycyjnych.²⁸

²⁷ B. Samojlik, *Kryzys finansowy: zrodla, skutki, kierunki naprawy*, (w:) *Nauki spoleczne wobec...op. cit.*, s. 59-76.

²⁸ A. Slawinski, *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego*, (w:) *Nauki spoleczne wobec...op. cit.*, s. 33-58.

Własny dom lub mieszkanie posiada w 1940 r. w Stanach Zjednoczonych A. P. około 44% gospodarstw domowych, natomiast w 2004 r. prawie 70%.²⁹ W latach 2001-2002 buduje się w Stanach rocznie 1,2-1,3 mln domów jednorodzinnych, natomiast w latach 2004-2005 liczba rozpoczętych budów wzrasta do 1,6-1,7 mln. Gdy w 2007 r. są oznaki kryzysu, liczba ta obniża się do ok. 1 mln, a w 2008 r. nie przekracza 700 tys.³⁰ Sprzedaż domów na rynku wtórnym maleje w lutym 2009 do 4,7 mln tj. o 3% w porównaniu rocznym.³¹ W 2008 r., 2,3 mln rodzin traci w Stanach domy, nie mogąc podjąć zaostrzonym warunkom spłat kredytów lub staje przed poważnymi trudnościami w tym zakresie. Obecnie 10 mln gospodarstw domowych odczuwa tam ujemną *housing equity* (w okresie wzrostu cen jest to tzw. „nadwyżka mieszkaniowa”),³² bowiem obciążenia hipoteczne przekraczają wartość ich domu. Groźba „bankructwa mieszkaniowego” wpływa na zmniejszenie udziału właścicieli-użytkowników z 69% w 2004 r. do 67% zasobu mieszkaniowego ogółem w 2008 r. Ceny mieszkań spadają aż o 30% od ich szczytowego pułapu w połowie 2006 r. Doprowadza to do regresu wartości mieszkaniowego majątku trwałego z ponad 22 bln dol. w 2007 r. do 19 bln dol. w 2008 r. Wskaźnik inflacji w połowie 2008 r. (w porównaniu do czerwca 2007 r.) wynosi 5%, by zmaleć po zmasowanej interwencji FED praktycznie do zera w pierwszych miesiącach 2009 r.³³ W Wielkiej Brytanii ceny mieszkań maleją na początku 2009 r. o 21% od ich poziomu w październiku 2007. Liczba właścicieli-użytkowników obniża się w latach 2007-2008 – po raz pierwszy od 1950 r. Około 3% gospodarstw domowych doznaje ujemnej *housing equity*, co może doprowadzić do utraty domu i oszczędności życia. Inflacja wzrasta w Wielkiej Brytanii do 5,2%, czyli do poziomu najwyższego od ponad dekady.³⁴

²⁹ Podaję za B. Pielniński, *Od kryzysu do kryzysu...* op. cit., s. 244.

³⁰ M. Cesarski, *Mieszkania na wynajem – wyzwania, doświadczenia, przestrogi*, Głos w dyskusji, (w:) *Dostępność mieszkań sprzyjająca mobilności rynku pracy*, „Problemy Rozwoju Miast” 2008, z. 2-3-4, s. 88-92.

³¹ <http://www.wnp.pl/wiadomosci/78785.html> (data dostępu 23. 04. 2009).

³² M. Cesarski, *Koszty mieszkań własnych a zmiany cen detalicznych w Zjednoczonym Królestwie*, „Sprawy Mieszkaniowe”, z. 1-2, 1992, s. 88-93. M. Cesarski, „Hipoteka odwrotna” na mieszkania ludności starszej, „Sprawy Mieszkaniowe”, z. 3, 1993, s. 97-102.

³³ http://washington.trade.gov.pl/pl/usa/article/detail,220,Sytuacja_gospodarcza_Stanow_Zjednoczonych_w_I_polroczu_2008_r.html, (data dostępu: 01 06 2009),

http://washington.trade.gov.pl/pl/usa/article/detail,982,Inflacja_w_Stanach_Zjednoczonych_w_I_utym_2009_r.html, (data dostępu: 01 06 2009)

³⁴ *Shelter or burden? The Economist* 18th-24th April 2009, s. 60-62.

Analogiczne kryzysowe zależności społeczno-gospodarcze będące wynikiem forsowania rozwoju rynku domów dla właścicieli-użytkowników zachodzą w innych – poza Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią – rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Zwłaszcza w tych, jak Irlandia czy Hiszpania, w których poziom budownictwa deweloperów kierowanego do właścicieli-użytkowników jest przed kryzysem szczególnie wysoki. Nie tak dawne korzyści z własnego, zakupionego na kredyt domu mieszkalnego, zanikają wobec wysokich jego kosztów przyczyniając się do pogłębiania kryzysu gospodarczego. Wspieranie własności mieszkaniowej jako dobra publicznego zaczyna być kwestionowane.³⁵ Pozornie korzystna społecznie sytuacja spadku cen mieszkań wynika z kryzysu. Ceny obniżają się bowiem nie na skutek wzrostu wydajności i technicznego uzbrojenia pracy w budownictwie mieszkaniowym, lecz w związku z dostosowywaniem się sektora finansowego do załamującej się koniunktury.³⁶

Wobec wykładni finansowego mechanizmu kryzysu z początku XXI w. przywołać trzeba przewodnią tezę austriackiej teorii cyklu koniunkturalnego stwierdzającą, że sztuczny boom musi zakończyć się załamaniem gospodarczym. Ponadto austriacka szkoła ekonomii mówi, iż im dłużej forsuje się sztuczny boom tym dłuższy i głębszy jest wynikający z tego kryzys. Obecny kryzys wydaje się także potwierdzać stanowisko tej szkoły, że znaczny dopływ pieniądza do gospodarki powoduje w coraz większym stopniu przemieszczanie zasobów z produkcji dóbr konsumpcyjnych (są nimi w pewnym stopniu mieszkania) do produkcji dóbr inwestycyjnych. Przy niezmiennych preferencjach konsumentów skierowanych w przyszłość wywołuje to niebilansowanie i następnie kryzys.³⁷ Spadkobiercy austriackiej szkoły ekonomii przedstawiają przy tym analizę ekonomiczną, wyjaśniającą podane wyżej przyczyny boomu na rynku

³⁵ Popieranie własności domu jednorodzinnego opiera się zwłaszcza w anglosaskim świecie na dwóch dogmatach, zyskujących częściowe potwierdzenie w czasie prosperity. Własność ta pomaga wówczas gromadzić indywidualne bogactwo sprzyjając w skali gospodarki potrzebnemu oszczędzaniu. Mniej przekonuje teza, że własność domu jest lepsza ze względów społecznych, bowiem w większym stopniu niż wynajem angażuje w szeroko rozumianą działalność obywatelską, zwłaszcza w miejscu zamieszkania. Zob. *Shelter, or burden?*... op. cit.

³⁶http://budownictwo.wnp.pl/ceny-domow-w-wielkiej-brytanii-nadal-spadaja,61329_1_0_0.html (data dostępu: 30. 09.2008). <http://www.wnp.pl/wiadomosci/77205.html> (data dostępu: 02. 04.2009).

³⁷ B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii*...op. cit. s. 372-380.

nieruchomości i wskazują już od 2002 r. jego niechybne konsekwencje.³⁸ Proroctwa są w tym kontekście stwierdzenia J. K. Galbraithsa, a także innych ekonomistów.³⁹

Międzynarodowe przewidywania oparte na początkowych przejawach kryzysu, wskazują, że od 2008 r. wystąpi w państwach UE największa od trzech dekad skala załamania w budownictwie, zwłaszcza mieszkaniowym ze znacznym pogłębieniem w 2009 r. W 2008 nakłady na budowę mieszkań spadają w porównaniu z 2007 r. o 51 mld euro tj. o 15% (w Irlandii o 45%, Hiszpanii o 30%, Wielkiej Brytanii o 20%). Euroconstruct prognozuje w 2009 r. dalszy kryzys w budownictwie, w tym spadek liczby rozpoczynanych budów mieszkań o ponad 120 tys. i liczby mieszkań oddawanych do użytku – o 520 tys.⁴⁰ Kryzysowe zależności społeczno-gospodarcze rozciągają się także na państwa transformacji systemowej.⁴¹

4. Przebieg oraz przewidywania kryzysu w Polsce – budownictwo i rynek mieszkaniowy

W Polsce, wynikiem dziedzictwa przeszłości i transformacyjnego zwrotu jest szczególnie widoczna od 2004 r. do połowy 2007 r., spekulacyjna nadwyżka popytu nad podażą mieszkań w formie „ryнку dewelopera” oferującego głównie ich zakup na własność. W połowie 2007 r. windowanie cen nie jest już możliwe, a wzrastające stopy procentowe zasadniczo utrudniają stawanie się właścicielem mieszkania. Banki zaczynają odmawiać kredytów deweloperom i ich klientom. W 2007 r. rozpoczyna się budowę ok. 79 tys. mieszkań realizowanych przez deweloperów, w 2008 r. – 67 tys. Wyparci z „ryнку dewelopera” decydują się w

³⁸ *A nie mówiliśmy?* Opracowanie Instytutu Misesa, 19 października 2008 <http://mises.pl/848/a-nie-mowilismy/>. P. D. Schiff, J. Downes, *Crash Proof: How to Profit From the Coming Economic Collapse*, Copyright by P. D. Schiff and L. Sonberg Books Associates, Published by John Wiley & Sons, INC. Hoboken, New Jersey, United States 2007, s. 1-267.

³⁹ J. K. Galbraiths, *Karać bankierów a nie pracowników* (w:) *Prognozy trzydziestu myślicieli o przyszłości*, red. S. Griffiths, Zysk i S-ka. Poznań 2006, s. 149-151. D. Baker, *The Run-up in Home Prices: Is It Real or Is It Another Bubble?* CEPR, Washington 2002, Briefing Paper, Washington 2009, s. 1-22. D. Baker, D. Rosnick, *Will a Bursting Bubble Trouble Bernanke? The Evidence for a Housing Bubble*, CEPR, Washington 2005, s. 1-12. Zob. również D. Baker, *Zagrożenie: Niekontrolowana bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości* (w:) *Kryzys. Przewodnik Krytyki Politycznej. Przyczyny, analizy, prognozy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2009, s. 116-126. D. Baker, *Bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości a kryzys finansowy* (w:) *Kryzys. Przewodnik Krytyki...* op. cit. s. 227-148. R. Brenner, *Nowy boom czy nowa bańka?* (w:) *Kryzys. Przewodnik Krytyki...* op. cit. s. 149-212.

⁴⁰ <http://www.kongresbudownictwa.pl/html/ekspertyzy.html> (data dostępu: 12.10. 2008).

⁴¹ http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/109669,ebor_kryzys_finansowy_zagraza_osiagnieciom_transformacji.html (data dostępu: 26 01 2009).

pewnej części na budowę pozamiejskich domów jednorodzinnych, wobec obniżania się cen robocizny, materiałów oraz działek budowlanych. Przyczynia się to z kolei do wzrostu liczby pozwoleń na budowę tych domów o 10% w styczniu i lutym 2009 r. w porównaniu do 2008 r. Inwestorzy indywidualni uzyskują w tym czasie ponad 14 tys. pozwoleń. Rozpoczętych jest 7 tys. budów indywidualnych domów jednorodzinnych. Wytwarza się patologiczna sytuacja kryzysowego – po uprzednim boomie – spadku cen i kosztów budownictwa.⁴²

Tymczasem ogólna liczba 28 tys. pozwoleń na budowę mieszkań w styczniu i lutym obniża się o 10% w zestawieniu z 2008 r. Liczba rozpoczętych 12 tys. budów w tych miesiącach 2009 r. jest o 45% mniejsza niż w analogicznym okresie 2008 r. Redukcje dotyczą zatem przede wszystkim społecznego budownictwa mieszkaniowego dla średnio i słabo sytuowanej ludności. Skala obrotów na wtórnym rynku mieszkaniowym maleje znacznie powodując kryzysogenny, znamieny zstępującym zależnościom koniunkturalnym, spadek cen. Przyczynami są ograniczenie akcji kredytowej, powrót do transakcji gotówkowych, obniżenie wartości zabezpieczenia kredytów hipotecznych, które rokuje gwałtowny spadek podaży mieszkań.⁴³ Znacznie mniejsze zaawansowanie i tempo ekspansji kredytowej, decydują przy tym, iż w Polsce skala problemu "złych kredytów" jest kilkanaście razy mniejsza niż np. w Stanach Zjednoczonych A. P.

Wzrastającą niepewność pogłębia chaos informacyjny. W związku z pokaźnym deficytem mieszkań (1,5-2,0 mln), pojawiają się opinie o rychłej stabilizacji nienasyconego rynku mieszkaniowego i jego zrównoważonym rozwoju.⁴⁴ W opiniach tych zapomina się, że w wielu rozwiniętych gospodarkach rynkowych przechodzących kryzys, w tym zapaść rynku mieszkaniowego, ilościowy deficyt mieszkaniowy w zasadzie nie występuje. Deficyt ten nie powinien być więc traktowany jako samoistna przesłanka szybkiego powrotu rynku mieszkaniowego do równowagi. Padają także inne stwierdzenia ilustrujące kryzysowy krąg rynkowych niemożności i przypuszczeń. Mówi się o potrzebie

⁴²http://budownictwo.wnp.pl/budownictwo-jednorodzinne-nie-zwalnia,76872_1_0_0.html (data dostępu: 30.03.2009).

⁴³http://budownictwo.wnp.pl/liczba-pozwolen-na-budowe-mieszkan-spadla-o-9-6-proc,76331_1_0_0.html (data dostępu: 24.03.2009).

<http://www.kongresbudownictwa.pl/html/ekspertyzy.html> (data dostępu: 13.03.2009).

⁴⁴http://budownictwo.wnp.pl/rynek-mieszkaniowy-chaotyczna-stabilizacja,5376_2_0_2.htm (data dostępu: 15.03.2009).

zwiększenia dostępności do kredytów hipotecznych przez banki, mimo uprzedniego sztucznego podnoszenia cen mieszkań. Symptomatyczne jest krótkotrwałe ożywienie sprzedaży mieszkań przez deweloperów w I kwartale 2009 r. po obniżonych cenach, w wyniku wycofywania się klientów z umów, zawartych w latach „deweloperskiego boomu” z przełomu 2006 r. i 2007 r. Kryzys objawia się okresowymi zwiększonymi: podażą i wyborem ofert mieszkaniowych.⁴⁵

Dane GUS wykazują wybudowanie w trzech miesiącach 2009 r. około 42 tys. mieszkań, czyli o 18% więcej niż w analogicznym okresie 2008 r. Jest to pochodną poprzedniego „deweloperskiego boomu” w okresie wzrostu cen budownictwa. Kupujący wówczas od deweloperów mieszkania w celach lokaty kapitału nie mogą od przełomu lat 2008 i 2009 odsprzedać ich bez straty finansowej. Wynajęcie tych mieszkań staje się szansą przeczekania kryzysu i minimalizowania strat. W związku z tym w agencjach obrotu nieruchomości mieszkaniowymi przeważają umowy najmu.⁴⁶ Zwiększenie podaży mieszkań na wynajem nie jest zatem rezultatem świadomej polityki. Kryzys zwraca potrzeby mieszkaniowe w kierunku najmu, lecz nie towarzyszy temu podaż budownictwa społecznego.

Główny Urząd Statystyczny informuje o spadku liczby pozwoleń na budowę mieszkań o 19% do 59 tys. do kwietnia między latami 2008 i 2009. W przypadku budownictwa deweloperów zmniejszenie liczby pozwoleń wynosi 29%, do 22 tys. mieszkań. W okresie tym, deweloperzy rozpoczynają budowę 39 tys. mieszkań ogółem, co oznacza spadek o 35%. Gorsze o 1% wyniki niż przed rokiem osiągają w okresie styczeń-kwiecień 2009 r. inwestorzy indywidualni kończący podobnie jak deweloperzy 24 tys. mieszkań. Inwestorzy indywidualni również ograniczają przyszłe budownictwo, gdyż otrzymują zezwolenia na budowę 32 tys. mieszkań (spadek o 9%). Spółdzielnie przekazują do użytku w okresie styczeń-kwiecień tylko 2 tys. mieszkań, o 15% mniej niż przed rokiem.

⁴⁵http://budownictwo.wnp.pl/80-proc-inwestycji-na-ryнку-mieszkaniowym-zostanie-wstrzymanych,75634_1_0_0.html (data dostępu: 16. 03.2009).http://budownictwo.wnp.pl/j-w-construction-sprzedaz-mieszkan-wskazuje-na-wyrazne-odbicie,76510_1_0_0.html (data dostępu: 25. 03.2009). http://budownictwo.wnp.pl/to-bedzie-trudny-rok-dla-budownictwa,5382_2_0_0.html (data dostępu: 26. 03.2009).

http://budownictwo.wnp.pl/zaczyna-rosnac-sprzedaz-mieszkan,77157_1_0_0.html (data dostępu: 02. 04.2009).

⁴⁶http://budownictwo.wnp.pl/w-najblizszym-roku-spadnie-liczba-oddawanych-mieszkan,78317_1_0_0.html (data dostępu: 17. 04. 2009).

Łączne rozmiary budownictwa komunalnego, tbs i zakładowego kształtują się na poziomie jak w 2008 r. (2 tys. mieszkań). W kwietniu 2009 r. w budowie jest przy tym 673 tys. mieszkań ogółem, zatem o 2% mniej niż przed rokiem. W czterech miesiącach 2009 r. oddanych jest do użytku 54 tys. mieszkań (o 9,0% więcej).⁴⁷

Obniża się liczba mieszkań na rynku, gdyż poza ogólnym spadkiem budownictwa, deweloperzy wycofują z oferty część tanich mieszkań. Występuje niedopasowanie strukturalnych ofert i oczekiwań klientów, dotyczących zwłaszcza najbardziej poszukiwanych mieszkań o umiarkowanej cenie. Wysuwane są jednak złudne nadzieje, że kryzys bardziej obniży ceny mieszkań niż zdolności płatnicze ludności ich potrzebującej. Zdaniem ekspertów, w 2009 r. ceny mieszkań mogą spaść nawet o 15%, a ich dalszy spadek może trwać do 2012 r. Wstrzymanie w 2009 r. ok. 80% inwestycji deweloperów musi wywołać znaczne obniżenie się od 2010 r. liczby mieszkań oddawanych do użytku, w tym zmniejszenie sali i zróżnicowania ofert wynajmu oraz wzrost cen. Do 2012 inwestycje mieszkaniowe spaść mają o 30 mld zł., co przełoży się między innymi na niższe wpływy z do budżetu z podatków VAT i CIT.⁴⁸ Przewidywany scenariusz regresu budownictwa i rynku mieszkaniowego nie zakłada śmielszej interwencji państwa, godząc się na zanikanie mieszkalnictwa społecznego w Polsce zgodnie z modelem rezydualnym.

5. Wyzwania i wnioski - pytania o mieszkalnictwo społeczne

Poszukiwanie punktów zwrotnych i faz historii europejskiego mieszkalnictwa społecznego łączących się z kryzysami gospodarczymi w XX i XXI w. jest zasadne. Syntetyczne porównanie interpretacji tej problematyki przedstawionej w kategoriach konwergencji i dywergencji oraz na podstawie realizacji modeli mieszkalnictwa społecznego: masowego oraz rezydualnego upoważnia do kilku spostrzeżeń. Mieszkania społeczne, w Europie początku XX w. głównie socjalne, mają stricte rezydualny charakter, przy istotnych

⁴⁷ *Budownictwo mieszkaniowe w okresie I-IV 2009 r.* GUS, Warszawa 2009, s. 1-4.

⁴⁸ <http://www.wnp.pl/wiadomosci/78602.html> (data dostępu: 22. 04. 2009).
<http://www.wnp.pl/wiadomosci/79702.html> (data dostępu: 06. 05. 2009).
http://budownictwo.wnp.pl/coraz-wiecej-polakow-bedzie-stac-na-mieszkanie,77530_1_0_0.html (data dostępu 07. 04.2009).
http://budownictwo.wnp.pl/ceny-mieszkan-spadna-w-2009-r-nawet-o-kilkanascie-proc,71875_1_0_0.html (data dostępu: 07. 02. 2009).
<http://www.wnp.pl/wiadomosci/77588.html> (data dostępu: 07. 04. 2009).
http://budownictwo.wnp.pl/do-2012-inwestycje-w-branzy-mieszkaniowej-spadna-o-30-mld-zl,77588_1_0_0.html (data dostępu: 07. 04. 2009).

trudnościach w ich dostarczaniu. W okresie międzywojennym, mimo oznak upowszechniania mieszkalnictwa społecznego po I Wojnie Światowej, społeczny zasób mieszkaniowy powiększa się również w niewielkim stopniu, a w związku z Wielkim Kryzysem znaczenia nabiera ponownie model rezydualny. Dopiero w trzech dekadach po 1945 r. osiągnięta jest duża skala społecznych inwestycji mieszkaniowych podczas wykształcania się modelu masowego.

Cezurą są kryzysy naftowe lat 70., kiedy następuje przejście z traktowania mieszkalnictwa społecznego jako środka przewycięzania kwestii wynajmu w sektorze prywatnym do uznania tego mieszkalnictwa za problem, którego rozwiązaniu służyć ma działalność sektora prywatnego. Kulminacją tego procesu są kryzysowe wydarzenia na rynku nieruchomości mieszkaniowych rozpoczynające się w Stanach Zjednoczonych A. P. w latach 2007-2008.⁴⁹ Przykład Stanów Zjednoczonych A. P., innych rozwiniętych gospodarek świata zachodniego oraz państw transformacji, pokazuje jak oparcie rozwoju mieszkalnictwa na wspomaganym środkami publicznymi finansowaniu własności domów mieszkalnych, szkodzić może nie tylko dostępności mieszkań i elastyczności rynku pracy.⁵⁰ Forsowanie kredytów na zakup prywatnych nieruchomości mieszkaniowych jest groźne, dla ogólnej równowagi społeczno-gospodarczej warunkującej funkcjonowanie kapitalizmu. Powojenna tendencja do upowszechniania mieszkań społecznych przerwana w latach 70. oraz trwająca faza prywatyzacji i rozcłonkowania zasobu publicznego traktowane są jednak na ogół jako proces mający zakończyć, w bliżej nie sprecyzowanej przyszłości, istnienie mieszkalnictwa społecznego.

Ten rzekomo nieodwracalny proces prowokuje pytania. Czy zatem mieszkalnictwo społeczne jest nadal konsekwencją niesprawiedliwych stosunków społecznych, których nie zmieniły, co do istoty, nowoczesne uprzemysłowienie i urbanizacja? Niekwestionowany wzrost przeciętnej zamożności ludności i koncentracja na konsumpcji indywidualnej poszerzyły bowiem lukę między bogatymi i biednymi w współczesnym społeczeństwie. Jakie zadania ma obecnie mieszkalnictwo społeczne, wypełniające w przeszłości istotne funkcje oparte na zgodzie społecznej o podłożu normatywnym? Pytania te nabierają mocy wobec coraz bardziej rozbieżnych potrzeb społecznych z indywidualnymi, sztucznie

⁴⁹ A. Sławiński, *Spadek z urwiska*, „Gazeta Wyborcza” z 10 lutego 2008, s. 28.

⁵⁰ M. Cesarski, *Mieszkania na wynajem...*op. cit.

kreowanymi przez rynek oraz słabnącej zdolności społeczeństw do rozwiązywania problemów strukturalnych. Wiąże się to z odchodzeniem od utożsamiania bezpieczeństwa indywidualnego, tworzonego także poprzez formy zamieszkiwania, z działaniami kolektywnymi.

Mimo tych tendencji i zagrożeń potrzeba rozwoju mieszkalnictwa społeczne jest uzasadniona, podlegając modyfikacji. Wraz z kryzysowymi niewiadomymi uwydatnia się walor stabilności zamieszkiwania w zasobie społecznym, który poddaje się stosunkowo dobrze rewitalizacji, daje możliwość planowania rozwoju miast, przeciwdziałania segregacji mieszkaniowej. Rozwój tego zasobu zwiększa także możliwości ożywiania gospodarki i uelastyczniania rynku pracy. Napięcia społeczne związane z rynkiem mieszkań właścicieli-użytkowników i najmu prywatnego spowolniają odnowę obszarów miejskich. Przewycięzanie segregacji miejskiej, w tym mieszkaniowej poprzez szerszą rewitalizację obszarów problemowych jest w dającej się przewidzieć perspektywie mało prawdopodobne. Nie towarzyszy mu bowiem odpowiednia duża skala taniego nowoczesnego budownictwa społecznego. Problem ten nie znajduje rozwiązania od lat 60.⁵¹ Można natomiast pytać, jak ograniczać narastanie tej segregacji, wobec znacznych trudności w promowaniu zróżnicowanej struktury społecznej na upadłych obszarach.?

W perspektywie UE, podstawą rozwoju mieszkalnictwa społecznego mają być jednolite ramy prawne wykraczające poza odstępstwa od unijnych przepisów ogólnych. Unia uznaje mieszkalnictwo społeczne za usługę użyteczności publicznej, gdzie interwencjonizm i odstępstwa od prawa konkurencji są konieczne. Problematyka mieszkaniowa rozproszona jest jednak między nieskoordynowane w tym zakresie przepisy i organy UE. Nadal nie istnieje unijna definicja mieszkalnictwa społecznego. Wiążące z nią pytania pozostają bez odpowiedzi. Czy oddziaływanie Unii dotyczyć ma budownictwa po przystępnej cenie, czy obejmować winno również towarzyszące usługi społeczne, bezpieczeństwo, planowanie przestrzenne itp? Jaka będzie rola Unii i państwa w świadczeniu usług z zakresu mieszkalnictwa społecznego? Czy mieszkania społeczne kierować należy wyłącznie do gospodarstw domowych na niskich

⁵¹ M. Castells, *Kwestia miejska*, PWE, Warszawa 1982, s. 179-194 i 288-336. J. Urbański, *Odzyskać miasto*, Wydawnictwo Poznańskiej Biblioteki Anarchistycznej, Oficyna Wydawnicza "Bractwo Trojka, Poznań 2005, s. 26-31.

dochodach? Państwowa polityka mieszkaniowa dysponuje zbyt wąskim polem widzenia przyszłej roli mieszkań społecznych, ważącej na integracji europejskiej. Komplikowanie się rozwoju społeczno-gospodarczego przemawia za uruchomieniem procesu przenoszenia części mieszkaniowych regulacji z państwa na szczebel międzynarodowy. Wynika stąd potrzeba unijnej polityki mieszkaniowej o nagłeniu społecznym. Istnieją przesłanki, przejawy oraz wyzwania prowadzenia takiej polityki przez UE.⁵² Dostarczanie mieszkań społecznych o czynszach poniżej poziomu rynkowego pozostanie jednak domeną decyzji państwa.

Przyszłość mieszkalnictwem społecznego obciążona doświadczeniami modelu rezydualnego obraca się w dużym stopniu w kręgu rynkowych niemożności. Rynek decydował bowiem, że uzyskanie mieszkania społecznego oznaczało relatywną poprawę warunków życia i statusu społecznego, gdy likwidowanie deficytu mieszkań społecznych było nieopłacalne dla sektora prywatnego. Obecnie mechanizmy rynku czynią natomiast zamieszkiwanie w tym zasobie, zwłaszcza typu socjalnego, wyznacznikiem nieudolności i marginalizacji społecznej. Rozumowanie takie sprowadza na drugi plan szersze uzasadnienia społeczno-gospodarcze rozwoju mieszkalnictwa społecznego. Pozornie przekonujące formą i przekazem historii, niesie długookresowe społecznie ważne następstwa. Bezpośrednio widocznym jest konieczność utrzymywania do nieokreślonego przyszłego lepszego rozwoju prywatnego sektora mieszkaniowego, zasobu mieszkań stricte socjalnych („*very social housing*”). Zasobu podkreślającego segregację mieszkaniową kojarzoną z budownictwem społecznym w wyniku prywatyzowania najlepszych mieszkań powstałych podczas powojennego rozwoju masowego mieszkalnictwa społecznego. Inne następstwa wynikają z sprowadzania przyczyn mieszkalnictwa społecznego do szczególnie niesprawiedliwego i drastycznego pierwotnego kapitalizmu. Stanowi to spłylenie problematyki i roli mieszkalnictwa społecznego, w tym pominięcie jego przydatności – jako podstawowego składnika infrastruktury osadniczej – dla sterowania urbanizacją.

⁵² M. Cesarski, *Przesłanki i wyzwania społecznej polityki mieszkaniowej Unii Europejskiej*. Referat na XXVII Konferencję Naukową Polityków Społecznych: „*Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*” – Ustroń 19-21 maja 2009 r. (maszynopis w redakcji).

Niedoceniane jest w związku z tym znaczenie polityki rozwoju mieszkalnictwa społecznego w rozwiązywaniu szeregu współczesnych problemów świata zachodniego ważących na równoważeniu urbanizacji. Problemami tymi są zwłaszcza: starzenie się społeczeństw, samodzielność młodego pokolenia, oszczędzanie energii oraz inne działania proekologiczne, a także bezrobocie i patologia bezproduktywnego czasu wolnego.⁵³ Poprawa warunków mieszkaniowych zachodząca przy słabnącym budownictwie społecznym wynika w dużym stopniu z dyktowanym rynkową rywalizacją zawodowo-ekonomiczną zahamowaniem wzrostu i następnie regresem liczby ludności w znacznej części obszaru cywilizacji zachodniej. Poprawie tej towarzyszą jednak problemy związane z procesem starzenia społeczeństw, który narastał będzie w przyszłości. Nie dostrzega się, że rozwiązywaniu tego problemu dopomagać może właśnie rozwój mieszkaniowego budownictwa społecznego. Przykład ten uświadamia, jak współczesny dyskurs dotyczący mieszkalnictwa społecznego koncentruje się na problemach bieżących i zależnościach stricte ekonomicznych.

Retrospekcja z początku XXI w. pokazuje tendencję do regresu mieszkalnictwa społecznego i jego niepewną przyszłość. Odwrócenie tego mechanizmu wymaga zasadniczych przekształceń paradygmatu rozwoju społeczno-gospodarczego. Istniejący paradygmat nastawiony na konkurencję społeczno-ekonomiczną toruje drogę poglądom na rozwiązywanie problemów mieszkalnictwa społecznego zakładającym redukcję jego znaczenia. Modele mieszkalnictwa społecznego: rezydualny oraz masowy mieszczą się dobrze w tym schemacie. W modelu rezydualnym realizacja mieszkań dla słabiej sytuowanej ludności wybiegająca ponad zażegnywanie jej buntu jest produktem ubocznym wzrostu gospodarczego. Niezbyt długie okresy rozwoju modelu masowego traktowane są jako anomalie. Kryzysy gospodarcze przywracają model rezydualny, od którego blisko do forsowania indywidualnej własności nieruchomości mieszkaniowych. Poza znanymi z lat doktryny „państwa opiekuńczego” pozytywnymi doświadczeniami realizacji masowego modelu mieszkalnictwa społecznego, w dobie dzisiejszego kryzysu, dać można przykład

⁵³ M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa i osadnicza a współczesne problemy cywilizacji zachodniej*, (w:) *Nauki ekonomiczno-społeczne a rozwój*, red. K. Żukrowska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008, s. 559-569.

znacznie bardziej trwałej społecznej polityki mieszkaniowej realizowanej w specyficznej formie w skali regionu miejskiego Wiednia. Jednak i tu daje ostatnio znać wpływ liberalizacji stosunków gospodarczych, którego ceną tego może być odchodzenia polityki mieszkaniowej od wypracowanego przez dekady modelu masowego mieszkalnictwa społecznego.⁵⁴

Obecny kryzys pojawia się po długotrwałym trwającym od lat 70. kursie na liberalizację, w tym prywatyzację mieszkań oraz rezydualny model mieszkalnictwa społecznego. Kryzys ten i poprzednie dekady doświadczeń z promowania własności prywatnej i marginalizowania mieszkalnictwa społecznego powinny wpłynąć na odwrócenie tej tendencji. Winny wywołać zwrot w kierunku pełniejszego i trwalszego spożytkowania zalet rozwoju masowego mieszkalnictwa społecznego, które pomóc może wychodzeniu z obecnych trudności społeczno-gospodarczych i równoważyć dalszy rozwój. Dofinansowywanie instytucji odpowiedzialnych bezpośrednio za kryzys jest leczeniem objawów i nie przyczyn. Utrwała zatem istniejący paradygmat rozwoju społeczno-gospodarczego. Rządy państw zachodnich wydały ogromne środki publiczne na zachęcanie do kupowania domów. Pomyłka ta ma obecnie ryzyko powtórzenia się.⁵⁵ Również w Polsce stwierdza się, że kupno mieszkania na własność to dobra, długofalowa inwestycja.⁵⁶ Za kryzys wywołany forsowaniem kredytów na prywatne domy płacą bezpośrednio niedawni ich nabywcy. Bezrobocie, kurczenie się sektora publicznego oraz inflacja towarzysząca zwykle długofalowemu zażegnaniu kryzysu, przesądzą, że skutki popełnionych błędów dotkną całe społeczeństwa.

⁵⁴J. Giecwicz, *Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920-2005*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2008 (recenzja: M. Cesarski, *Konserwacja czy „utopijny pragmatyzm”?* „Człowiek i Środowisko” 2008 nr 1-2, s. 121-129).

⁵⁵ *Building castles of sand*, “The Economist” 18th-24th April 2009, s. 16.

⁵⁶ <http://rynek.net/nieruchomosci/gdy-mieszkan-zabraknie-ceny-znow-poszybuja-w-gore> (data dostępu: 18.04.2009).