

Maciej Cesarski

Mieszkalnictwo społeczne w państwach i perspektywie UE : retrospekcja i wyzwania

Problemy Rozwoju Miast 6/1-2, 39-49

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej Cesarski

MIESZKALNICTWO SPOŁECZNE W PAŃSTWACH I W PERSPEKTYWIE UE. RETROSPEKCJA I WYZWANIA

Abstrakt. W artykule przedstawione są w ujęciu retrospektywnym historia i modele mieszkalnictwa społecznego w Europie Zachodniej. Nakreślone są jego podstawowe problemy w państwach transformacji systemowej. Postrzeganie tego mieszkalnictwa z perspektywy Unii Europejskiej dopełnia niezbyt jasną jego sytuację i przyszłość. Wnioski służą sygnalizowaniu społecznych wyzwań strukturalnych w tym zakresie.

Słowa kluczowe: retrospekcja mieszkalnictwa społecznego, historia i modele w Europie Zachodniej, państwa transformacji systemowej, perspektywa Unii Europejskiej, wyzwania i przyszłość.

1.Wprowadzenie

Pierwowzory społecznego zasobu mieszkaniowego o silnym zabarwieniu filantropijnym i bardziej obiecującym utopijnym pojawiają się w Europie Zachodniej już XVI i XVII wieku. Od połowy XIX w. nabierają współczesnego wyrazu wraz z rozwojem kapitalizmu i dążeniem własności prywatnej do osiągania zysku z najmowania mieszkań ubogiej lub skrajnie biednej ludności pracowniczej.

Publiczna pomoc dla budownictwa mieszkaniowego typu społecznego zaznacza się w Europie Zachodniej od przełomu XIX i XX wieku¹. Prywatne wytwarzanie społecznych mieszkań czynszowych nie istnieje jednak w zasadzie do końca II wojny światowej ze względu na niską rentowność kapitału.

Po wojnie, w okresie państwa opiekuńczego, sektor państwowy przyjmuje główny ciężar szerokiego przedmiotowego zaspokajania społecznych potrzeb mieszkaniowych. Problemy wzrostu gospodarczego po 1973 r., nacisk na zmniejszanie sektora publicznego i deregulację, rozpoczynają regres społecznego zasobu mieszkaniowego.

Prywatyzacja zasobu czynszowego oraz promowanie inwestycji prywatnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych słabiej sytuowanej ludności napotyka ograniczenia². Zjawiska te wypaczają formułę zamieszkiwania w zasobie społecznym za umiarkowany czynsz. Wywołują uzasadnione niezadowolenie uboższych warstw lokatorów, obwiniających formę za wynikające z treści kapitalistycznych stosunków rynkowych braki zasobu społecznego.

Łatwiejsze dla gospodarki rynkowej i jej krótkookresowego horyzontu funkcjonowania jest kredytowanie z funduszy publicznych budowy oraz zakupu mieszkań, stających się

¹ A. Andrzejewski: *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, PWE, s. 32-64.

² *Housing Economics and Public Policy*, ed. T. O'Sullivan, K. Gibb, Oxford, Blackwell 2003, s. 235-247.

własnością indywidualną. Wspomagany w ten sposób sektor prywatny zawęży pole dla mieszkalnictwa społecznego do działalności stricte socjalnej łagodzącej konflikty społeczne³.

W Europie Zachodniej występuje od lat 70. znaczne zmniejszenie udziału lokali czynszowych w zasobie ogółem, także w państwach o stosunkowo dużym udziale mieszkań społecznych (Austrii, Danii, Francji, Holandii, Niemczech, Szwecji, Wielkiej Brytanii). Pogarsza się społeczna dostępność mieszkań czynszowych. Udział mieszkań socjalnych w zasobie czynszowym wzrasta jednak w niektórych państwach, niekiedy wyraźnie (w Belgii, Danii, Francji)⁴. Świadczy to o względnej trwałości najostrzejszych społecznych wyzwań mieszkaniowych nawet w rozwiniętych państwach zachodnioeuropejskich⁵.

Mieszkalnictwo społeczne pozostaje przy tym z niezrozumiałych powodów poza bezpośrednim oddziaływaniem Wspólnoty i dzisiejszej Unii Europejskiej głoszącej potrzebę integracji oraz spójności przekraczającej granice państw. Warto zatem przybliżyć historię mieszkalnictwa społecznego skłaniającą do ważnych wniosków.

2. Historia i zachodnie modele mieszkalnictwa społecznego

Sięgająca wymiaru sekularnego historia mieszkalnictwa społecznego związana jest w Europie Zachodniej z wykształcaniem się dwóch jego modeli: masowego („uniwersalnego”) oraz rezydualnego („pozostałościowego”). W literaturze anglojęzycznej używane są terminy: *mass model of social housing* lub *universalist model of social housing* oraz *residual model of social housing*. Wyostrenie różnic między oboma modelami daje możliwość plastycznego pokazania ich istoty. Model masowy polega w takim ujęciu na dążeniu państwa i innych instytucji publicznych do szerokiego wspomagania rozwoju 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. Zasadza się na przekonaniu, że rozwój mieszkalnictwa stanowić może podstawę organizacji życia społecznego, także w skali makro, służąc lepiej zrównoważonemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu niż np. zamieszkiwanie w indywidualnym domu. W odróżnieniu od tego w modelu rezydualnym zakłada się przede wszystkim wspomaganie tych jednostek i grup społecznych, których nie stać na zakup mieszkania na rynku.

Model masowy wywodzi się z przede wszystkim ze Skandynawii i Holandii. Z państw skandynawskich spektakularnym przykładem rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego jest od przełomu XIX i XX w. Szwecja. W Holandii wspieranie społecznego mieszkalnictwa czynszowego wprowadza prawo już w 1901 r.

³ 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. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004, s. 419-434.

⁴ *A Statistical Survey of the Housing Situation in the ECE Countries Around 1970*, United Nations, EC, New York 1978, s. 74-105. *Housing Statistics in European Union 2005/2006*, Federcasa, Italian Housing Federation, Rome 2006, s. 64-65. W grupie nowych państw Unii wskazania statystyki w tym zakresie są mało porównywalne w związku z odmiennymi klasyfikacjami. Od formuły społecznej czynszowej niewiele różnią się treścią ekonomiczną opłaty za mieszkanie pobierane przez spółdzielnie lokatorskie powstające w Europie od połowy XIX w. Zob. *Co-operative Housing*. Hamburg 1980, ICA, s. 4-7, 122 i dalsze. Obie formy własności składają się na przyjęty orientacyjny zakres społecznego czynszowego zasobu mieszkaniowego.

⁵ W. Dominiak, *Mieszkania socjalne w wybranych krajach europejskich i możliwości zastosowania wybranych rozwiązań w Polsce*, IRM, Kraków 2004 (maszynopis).

Model rezydualny rozwija się dobrze w konserwatywnej, lecz dostatniej Wielkiej Brytanii. W Anglii, na przykład, subsydiowana jest budowa osiedli czynszowych, często w formie domków jednorodzinnych bliźniaczych i szeregowych, których inwestorami są samorządy, organizacje spółdzielcze i inne, a także osoby prywatne. Wyraźnie gorzej model ten funkcjonuje w państwach południa Europy (Grecji, Hiszpanii, Portugalii i in.), w których występują istotne pozostałości żywiłowych kapitalistycznych stosunków rynkowych⁶.

W państwach Europy Środkowej i Wschodniej, najbardziej opóźnionych w rozwoju kapitalizmu, szcążkowe budownictwo typu społecznego nie pozwala na uogólnienia modelowe. Jednakże właśnie w Polsce – po rozbiorach i ponad 100-letniej utracie państwowości – powstają w okresie międzywojennym przykłady społecznej zabudowy mieszkaniowej o ambicjach umasowienia⁷.

Historia mieszkalnictwa społecznego wyznaczana ewolucją obu modeli łączy się z zachodnim myśleniem w tym zakresie w kategoriach konwergencji oraz dywergencji. Podejście konwergencyjne, akcentujące historię zdarzeń, ostatnio bliższe hasłom globalizacji, zakłada, że fazom ekspansji kapitalistycznej odpowiadają określone rozwiązania dotyczące mieszkalnictwa społecznego. W fazie kapitalizmu liberalnego, od narodzin uprzemysłowienia, poprzez wielki kryzys, do II wojny światowej, wpływ państwa na gospodarkę jest ograniczony, a publiczne świadczenia poprawiające poziom życia, w tym warunki mieszkaniowe, są niskie. Kapitalizm opiekuńczy znacznie rozpowszechniony po 1945 r., osłabiony w połowie lat 70. kryzysem energetycznym przeradzającym się w ogólnogospodarczy, charakteryzuje się wzmożonym interwencjonizmem państwowym, rozwojem usług publicznych, w tym mieszkaniowych. Wyłaniający się z kryzysu kapitalizm postindustrialny nacechowany jest znacznym ograniczaniem zadań opiekuńczych państwa, także mieszkaniowych⁸.

Periodyzacja ta złączona jest z kolejami losu modeli społecznego mieszkalnictwa: masowego i rezydualnego. Przed 1914 r. istnieje na ogół stricte socjalna, wielce wybiórcza pomoc mieszkaniowa typu charytatywnego. Jest to – poza patologiczną zabudową koszarową i podnajmem – rodzaj wczesnego modelu „pozostałościowego”, mającego zapewniać minimum zaspokojenia potrzeb najuboższych dla spokoju społecznego umożliwiającego pomnażanie kapitału. Po 1918 roku pojawiają się symptomy modelu masowego na bazie powojennego pragnienia bezpieczeństwa. Sprzyja temu ówczesne osłabienie kapitalistycznej presji rynkowej na nadmierną konsumpcję i wolność bez wartości. Istotną rolę odgrywają także potrzeby mieszkaniowe związane z wojennym spadkiem wielkości budownictwa, demobilizacją oraz okresowe utrzymywanie po 1918 r. przepisów o ochronie lokatorów (ciekawe, że w Polsce stosunkowo długo, w zasadzie przez całe międzywojnie).

⁶ J. Allen, J. Barlow, J. Leal, T. Maloutas, L. Padovani, *Housing and Welfare in Southern Europe*, Wiley-Blackwell, San Francisco 2004, s. 3 i dalsze.

⁷ Złączone są z formowaniem się od lat 20. polskiej szkoły badań mieszkaniowych, 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.

⁸ *Guidelines on Social Housing. Principles and Examples*, ECE, UN, New York, Geneva 2006, 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.

Od późnych lat dwudziestych do II wojny światowej zaczyna nabierać znaczenia model rezydualny. Wielki kryzys zrodzony jest przez transakcje finansowe pozbawione łączności ze sferą realną⁹. Mimo narodzin keynesizmu, stanowiący nań odpowiedź neoliberalizm sprowadza wkrótce mieszkalnictwo społeczne do funkcji socjalnych.

Okres kapitalizmu opiekuńczego przynosi zwielokrotnioną skalę budownictwa społecznego i pierwsze, zbyt jednak kosztowne wyburzenia slumsów. W rozwiniętych gospodarkach rynkowych dominuje wtedy model społecznego mieszkalnictwa typu uniwersalnego w najbardziej dojrzałej znanej kapitalizmowi postaci. Od połowy lat 70., wraz z kryzysem i przyspieszeniem rozwoju kapitalizmu globalnego, model uniwersalny zastąpiono modelem rezydualnym.

Szkoła dywergencji, mniej systematyzująca i uogólniająca, podnosi znaczenie głębiej osadzonych struktur społeczno-kulturowych i związanej z nimi praktyki mieszkalnictwa społecznego różniącej się w poszczególnych państwach. Przewyższa pod tym względem wykładnię na podstawie konwergencji.

Szkoła ta twierdzi, że rozwój kapitalizmu nie prowadzi wprost do ujednolicania mieszkalnictwa społecznego. Poszukiwanie prywatnego zysku z wynajmu mieszkań i refundowanie najemcom tych wydatków ze środków publicznych skazuje jednak, zwłaszcza w państwach anglosaskich, mieszkania społeczne na rolę rezydualną. Państwo zmniejsza różnice w czynszach i zmierza do analogicznej atrakcyjności mieszkań wynajmowanych w sektorze publicznym i prywatnym na powstającym zintegrowanym rynku najmu. Główny akcent determinizmu opartego na dywergencji dotyczy konieczności powstania takiego rynku najmu i dopiero potem różnych wariantów „pozostałościowego” mieszkalnictwa społecznego.

Zwolennicy teorii dywergencji widzą w kryzysach gospodarczych źródło „oczyszczenia ekonomicznego”, ograniczającego politykę państwa oraz redukującego wynajem na zasadach społecznych. Teza ta wspierana jest przykładem historii mieszkalnictwa społecznego w Wielkiej Brytanii, gdzie punktem zwrotnym jest połowa lat 70.¹⁰. Następuje wtedy znamienne przejście od traktowania mieszkalnictwa społecznego jako środka rozwiązywania problemów wynajmu w sektorze prywatnym do uznania mieszkalnictwa społecznego za problem, któremu przeciwdziała sektor prywatny¹¹.

3. Mieszkalnictwo społeczne w państwach transformacji

W byłych gospodarkach realnego socjalizmu koszty społeczno-gospodarcze i polityczne założenia transformacji systemowej wymuszają wycofanie się państwa z sektora mieszkań wynajmowanych. Powodują cięcia subsydiów dla mieszkalnictwa typu czynszowego, urynkowanie budownictwa oraz przemysłu materiałów budowlanych,

⁹ Było to charakterystyczne również dla rozrastającego się później, po II wojnie, zwłaszcza od lat 80., „kapitalizmu kasynowego” tak groźnego dla społecznego mieszkalnictwa. Por. M. Cesarski, głos w dyskusji [w:] *Polityka mieszkaniowa we współczesnych warunkach społecznych i gospodarczych*, „Sprawy Mieszkaniowe”, 1993 z. 4, s. 100-112.

¹⁰ Warto wspomnieć, iż w Wielkiej Brytanii jedną z głównych przyczyn wycofania się kapitału prywatnego z budownictwa społecznego była państwowa kontrola czynszów. Zob. M. Oxley, J. J. Smith, *Housing Policy. Rented Housing in Europe*, E & FN Spon, United Kingdom 1996, s. 152-167.

¹¹ P. Malpass, *Histories of social...*, op. cit.

liberalizację cen usług mieszkaniowych itp.¹². Główny przejaw transformacji zasobu społecznego stanowią prywatyzacja i zwracanie mieszkań dawnym właścicielom.

Przekształcanie ekspaństwowego zasobu wynajmowanych mieszkań w sektor mieszkalnictwa społecznego funkcjonujący w otoczeniu rynkowym wymaga wprowadzenia dodatków mieszkaniowych, czynszów i opłat opartych na kosztach, zmniejszenia praw najemców oraz innych zmian. Społeczno-gospodarcze koszty tych przemian stają się wysokie w zastanej strukturze instytucjonalno-ekonomicznej.

Państwa transformacji sprzedają ponad połowę zasobu mieszkań czynszowych, na ogół z upustem wynoszącym mniej niż 15% ceny rynkowej. Prywatyzację, a w zasadzie wyprzedaż mieszkań najlepszych przeprowadza się na podstawie różnych rozwiązań prawnych i finansowych w sytuacji braku jasnych ram legislacyjnych, szczególnie dla budynków wielopiętrowych. Sprzyja to spekulacji i omijaniu prawa¹³. Pogarsza także stan techniczny zasobu oraz wywołuje wtórne zapotrzebowanie na mieszkania czynszowe o wyższym standardzie, napotykające barierę popytu efektywnego. Skazuje to na niepowodzenie zamiary prywatnego inwestowania w zasób czynszowy¹⁴.

Prywatyzacja zwiększa znaczenie pomocy w stawianiu się właścicielem-użytkownikiem mieszkania lub domu. W związku z tym od połowy lat 90. uwaga koncentruje się na indywidualnych kredytach budowlanych dla klasy średniej. Wersje niemieckiego systemu kredytów kontraktowych wprowadzane są na Słowacji (1993), w Republice Czeskiej (1994), na Węgrzech (1997), w Rumunii (2003), Bułgarii (2004). W Polsce system ten wprowadzony w 1995 roku nie zyskuje popularności. Gospodarstwa domowe wybierające najem są w niekorzystnej sytuacji finansowej w stosunku do właścicieli mieszkań, gdyż nie otrzymują tak dużych dotacji i ulg podatkowych. Brak systemowych uregulowań prawnych sprawia, że zachowania najemców oraz właścicieli są nieprzewidywalne. Popyt na mieszkania na wynajem zostaje zmarginalizowany wspieraniem prywatnego sektora mieszkaniowego.

Władze lokalne pozostają odpowiedzialne za zarządzanie najbardziej zniszczoną częścią społecznego, w tym socjalnego, zasobu mieszkaniowego zamieszkiwanego przez ubogie na ogół gospodarstwa domowe. Czynsze nie pokrywają kosztów utrzymania zwłaszcza tego typu zasobu, a samorządy nie są zainteresowane jego rozwojem.

Pojawia się rynkowa, mechaniczna skłonność gospodarstw domowych spodziewających się podwyżek czynszu do kupna nieruchomości mieszkaniowych. Odpowiada temu wyzbywanie się przez samorządy zasobu komunalnego w celu doraźnego uzyskiwania środków na równoważenie budżetów lokalnych. Sektor mieszkalnictwa społecznego sprowadzony zostaje przez mechanizmy rynku do potencjalnego pola napięć społeczno-politycznych. Napięcia te związane są np. ze wzrostem czynszów lub sprzeciwem mieszkańców wobec nowych jednostek najmu, gdyż pogarszają one – zgodnie z logiką renty

¹² *Guidelines on Social Housing...* op. cit, s. 3-9. J. Hegedüs, *Social Housing in Transition Countries*, [w:] *Social Housing in Europe*, ed. Ch. Whitehead, K. Scanlon, LSE, London 2007, s. 165-177.

¹³ W Niemczech, np. gdzie podlegający prywatyzacji zasób czynszowy na obszarze byłej NRD jest znaczny, „hurtowi” nabywcy oferują lokatorom odkupienie lokali po znacznie wyższych cenach lub ich opuszczenie w ciągu 3-5 lat. Zob. W. Dominiak, J. Gawrzyński, *Finansowanie i zarządzanie czynszowymi zasobami mieszkaniowymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, IRM, Zakład Mieszkalnictwa w Warszawie (maszynopis).

¹⁴ T. Yasui, *Housing Finance in Transition Economies*, [w:] *Housing Finance in Transition Economies*, OECD, Paris 2002, s. 17-36.

budowlanej i lokalizacyjnej – wartość całego zamieszkiwanego sąsiedztwa. Powstaje również nacisk na likwidowanie starej zabudowy czynszowej.

Polska należy, obok Republiki Czeskiej i Łotwy, do państw transformacji o stosunkowo dużym jeszcze udziale wynajmowanych mieszkań sektora publicznego w zasobie ogółem (16-17% na początku XXI w.). Zwłaszcza te państwa znajdują się pod presją dalszej prywatyzacji i ograniczonych możliwości przekształcania postsocjalistycznego sektora mieszkań czynszowych w mieszkalnictwo społeczne. Oddawanie mieszkań z sektora publicznego dawnym właścicielom odgrywa istotną rolę w Republice Czeskiej, gdzie zasadnicza masa zwrotów przeprowadzonych do 1993 r. obejmuje około 7% zasobu. Tylko na Węgrzech prawo nie przewiduje takiej możliwości.

Znaczne osłabienie pomocy państwowej oraz wyprowadzanie przychodów z prywatyzacji poza sektor mieszkalnictwa społecznego wpływa na drastyczny spadek budownictwa. Rozwój budownictwa społecznego i jego miejsce w przyszłym modelu mieszkalnictwa zależą w państwach transformacji od skali i relacji trzech rodzajów interwencji publicznej: dotyczącej dodatków mieszkaniowych, tworzenia nowego społecznego sektora mieszkań wynajmowanych oraz wsparcia gospodarstw w uzyskiwaniu statusu właściciela-użytkownika.

Dodatki mieszkaniowe, stosunkowo dobrze rozwinięte w Republice Czeskiej, w Polsce i na Słowacji są przede wszystkim formą socjalnego wsparcia uboższych gospodarstw w sprostaniu kosztom mieszkaniowym (w tym energii, wody, usuwania nieczystości itp.). Dodatki te nie stymulują popytu mieszkaniowego i nie przyczyniają się w sposób istotny do zwiększania dostępności mieszkań.

Pod koniec lat 90. odzyskiwanie przez większość państw transformacji względnej równowagi po transformacyjnej recesji gospodarczej sprzyja postrzeganiu mieszkalnictwa jako ważnego i zaniedbywanego obszaru polityki publicznej. Programy mieszkaniowe, zwłaszcza przygotowane na Słowacji (1999), Węgrzech (2000) i w Rumunii (2000), podkreślają rolę mieszkań na wynajem: komunalnych oraz będących własnością instytucji mieszkaniowych nienastawionych na zysk. Głównym podmiotem tych programów są władze lokalne, przede wszystkim na Słowacji, Węgrzech oraz w Republice Czeskiej i Rumunii. Programy te polegają na subsydiowaniu budownictwa przez rząd centralny, określaniu warunków ustalania czynszu i przydziału lokali. W regulacji wysokości czynszów w Republice Czeskiej, Polsce i na Słowacji stosuje się roczne, zwykle nieosiągalne pułapy w relacji do wartości odtworzenia budynków. W Rumunii czynsz odnoszony jest do dochodu lub średniego wynagrodzenia netto. Niektóre rządy centralne określają kryteria rozdziału, preferując młode rodziny i gospodarstwa o określonych dochodach (Republika Czeska, Słowacja). Na Węgrzech i w Rumunii władze lokalne mogą ustalać własne kryteria.

Spółdzielczość mieszkaniowa, zwłaszcza lokatorska, przeżywa głęboki regres, gdyż będąc w przeszłości pod nadzorem państwa, musi po utracie jego pomocy konkurować z sektorem prywatnym. Z nowych organizacji *non-profit* budujących mieszkania do wynajęcia jako najbardziej udane wskazywane są tbs-y w Polsce, oparte na francuskim modelu HLM. Dopiero wtedy, gdy poznało się bezpośrednio niedostateczną skalę finansowania inwestycji i dość wysokie wymagania finansowe tej formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

najemców, widać, jak daleko jest w państwach transformacji do odpowiednich rozwiązań w tej dziedzinie.

W państwach transformacji wbrew zapowiedziom i pochopnym ocenom nie wykształca się nowy ład mieszkaniowy. Przekształcenia w sektorze mieszkalnictwa społecznego stanowią wypadkową działania zmiennych sił politycznych, wpływających na sposób przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej. W procesie tym występują instytucjonalne, społeczne i ekonomiczne ograniczenia rozwoju mieszkalnictwa społecznego, związane z nieokreślonością transformacji. Niepewność stanowi istotny czynnik dążenia do stawania się właścicielem lokalu lub domu. Wzmacnia ją współgrająca z lękiem lokatorów polityczna tendencja do wspierania prywatyzacji.

4. Mieszkalnictwo społeczne w perspektywie UE

Począwszy od pierwszych, pośrednich wspólnotowych regulacji z lat 60., dotyczących mobilności ludności pracowniczej, płaszczyzną odniesienia zasad rozwoju mieszkalnictwa, zwłaszcza społecznego, staje się coraz bardziej Unia Europejska¹⁵. Przeczy temu formułowane w kręgach UE ogólne określanie tego mieszkalnictwa w duchu modelu rezydualnego. Mieszkalnictwo to przeznaczone ma być bowiem dla osób w trudnym położeniu lub dla mniej uprzywilejowanych grup społecznych pozbawionych możliwości zakupu mieszkania na rynku¹⁶. Z drugiej strony Unia uznaje mieszkalnictwo społeczne za usługę użyteczności publicznej, a więc świadczenie o charakterze masowym, w którym interwencjonizm i wyjątki od prawa konkurencji są konieczne. Nadal nie istnieje unijna definicja i zakres przedmiotowy mieszkalnictwa społecznego, a wiele pytań dotyczących jego szerszych celów i funkcji nie znajduje wystarczającej odpowiedzi. Problematyka mieszkaniowa rozproszona jest między nieskoordynowane w tym zakresie organy Unii. Podstawą harmonijnego rozwoju mieszkalnictwa społecznego mają być zatem jednolite ramy prawne, wykraczające poza odstępstwa od praw ogólnych.

Institucje i dokumenty UE podkreślają, że dostępność mieszkań stanowi wstępny warunek korzystania z praw człowieka. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych sprzyja bowiem integracji ponad podziałami dochodowo-majątkowymi, rasowymi, wyznaniowymi i innymi. Segregacja mieszkaniowa prowadzi do upośledzenia i wykluczenia wielu mniejszości społecznych sprzecznego z europejskim modelem społecznym¹⁷.

Karta praw podstawowych Unii podnosi konieczność pomocy mieszkaniowej dla ludności pozbawionej wystarczających środków¹⁸. Prawo do mieszkania zapisane jest w Europejskiej karcie społecznej¹⁹. Wskazane jest wprowadzenie kwestii mieszkaniowej do

¹⁵ *Regulation (EEC) No 1612/68, of the Council of 15 October 1968 on Freedom of Movement for Workers within the Community*, CECs, Brussels 1968. *Housing Policy in the EU Member States*, Working Document, Social Affairs Series W 14, European Parliament, Strasbourg 1996, s. 1-75. *Housing in EU Policy Making, Overview of EU Policies Affecting the Social Function of Housing Policies*. FEANTSA, Brussels 2002, s. 1-14.

¹⁶ Takie określenie budownictwa społecznego nie obejmuje np. przypadku Szwecji, w której w 2007 r. umożliwiono subsydiowanie mieszkań dla osób starszych w zasadzie niezależnie od ich sytuacji majątkowej. Zob. K. Scanlon, *Introduction*, [w:] *Social Housing in Europe II...*, op. cit. s. 12-13.

¹⁷ *Mieszkalnictwo i polityka regionalna. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej*, Dz. U. UE 2007/C76E/124.

¹⁸ *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. U. UE 2007/C 303/01.

¹⁹ *Europejska karta społeczna. Traktat Rady Europy chroniący prawa człowieka*, Polish Version, Council of Europe, Strasbourg 2008, s. 5.

traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy oraz opracowanie europejskiej strategii mieszkaniowej.

Parlament UE zachęca władze państwowe, regionalne i lokalne do polityki mieszkaniowej zgodnej z zasadami trwałego rozwoju. Wzywa te władze, aby pilnie zajęły się jednym z priorytetowych zadań polityki mieszkaniowej – rozwiązaniem problemu bezdomności²⁰. W Unii dostrzega się – co polska szkoła mieszkaniowa sformułowała w dojrzałej postaci w latach 70. – że szerzej rozumiana problematyka mieszkalnictwa wiąże się z całą sferą osadnictwa, w tym z infrastrukturą osadniczą, podbudowując także cele gospodarcze²¹.

Rada Architektów Europy uznaje na podstawie Europejskiej karty mieszkaniowej prawo do mieszkań wysokiej jakości, także socjalnych. Karta przewiduje również utworzenie Europejskiego Obserwatorium Mieszkalnictwa pod auspicjami UE²². Mieszkalnictwo musi również odgrywać większą rolę w programach odnowy społeczno-gospodarczej i kulturowej obszarów zastoju²³.

Prawo wspólnotowe stara się promować budownictwo społeczne, umożliwiając obniżanie związanego z tym podatku VAT. Przyjęty w państwach członkowskich, w tym w Polsce, zbyt szeroki zakres tego budownictwa oznacza jednak subsydiowanie ze środków publicznych także mieszkań luksusowych. Stawka taka nie dotyczy natomiast infrastruktury towarzyszącej budownictwu. Decyzja ta komplikuje sformułowanie definicji i funkcji infrastruktury związanej z budownictwem społecznym²⁴.

Unia dopuszcza natomiast pośrednie oddziaływanie swych funduszy, zwłaszcza strukturalnych, na poprawę infrastruktury mieszkaniowej na obszarach rewitalizowanych, oraz w budowie, przebudowie i adaptacji nieruchomości na socjalne cele mieszkaniowe²⁵. Nie istnieją jednak możliwości bezpośredniego współfinansowania środkami Unii większych społecznych inwestycji mieszkaniowych²⁶.

Dostęp do mieszkań, będący istotnym warunkiem zachowania spójności społecznej i terytorialnej Unii, ma zarazem fundamentalne znaczenie dla konkurencyjności regionów. W związku z tym proponuje się w Unii pełniejsze określenie wkładu polityki mieszkaniowej w realizację odnowionej strategii lizbońskiej, z koncentracją na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu²⁷. Przykładem działań UE wywodzących się z bieżących przesłanek

²⁰ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Mieszkalnictwo a polityka regionalna”* Dz. U. UE 2007/C161/03. *Opinia EKES w sprawie „Mieszkalnictwo a polityka regionalna”*, opr. M. Mendza-Drozd, Stowarzyszenie na Rzecz FIP, Warszawa 2007, s. 1-4.

²¹ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo i osadnictwo w integracji europejskiej – możliwości i bariery*, [w:] *Integracja europejska – nowe bariery czy trwałe kryzysy?*, red. nauk. K. Żukrowska, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 167-181.

²² *Charte Européenne du Logement*, Architects Council of Europe, Bulletin nr 3-06 Bruxelles 2006, s. 1-11.

²³ *Mieszkalnictwo i polityka regionalna. Rezolucja...*, op. cit. *Opinia Europejskiego Komitetu...*, op. cit. *Opinia Komitetu Regionów Polityka mieszkaniowa i regionalna*, Dz. U. UE 2007/C146/02.

²⁴ *Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*, Dz. U. UE 2006/L347/1.

²⁵ *Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999*. Dz. U. UE 2006/L210/1.

²⁶ A. Zygierewicz, *Środki UE na cele związane z mieszkalnictwem*, [w:] *Polityka mieszkaniowa*, Studia BAS, red. E. Karpowicz, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007, s. 133-155.

²⁷ *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, Komunikat na Wiosenny Szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005) 24 końcowy,

ekonomicznych, podnoszącym wszakże znaczenie mieszkalnictwa społecznego, jest oszczędność energii w budynkach²⁸. Straty energii w wielorodzinnym zasobie społecznym, zwłaszcza starszym wiekiem i zamieszkałym przez osoby uboższe, są znaczne.

5. Wnioski i wyzwania

Przyszłość mieszkalnictwa społecznego, widziana poprzez historię i doświadczenia zachodnie, problemy transformacji oraz perspektywę EU, zapętała się w kręgu rynkowych niemożności.

Modele masowy oraz rezydualny wpisują się dobrze w deterministyczną wykładnię historii rozwoju zachodniego mieszkalnictwa społecznego. Realizacja mieszkań dla słabiej sytuowanej ludności jest tu produktem ubocznym wzrostu gospodarczego, wystarczającym do zażegnania jej otwartego buntu. Krótkie okresy rozwoju modelu masowego mieszkalnictwa społecznego okazują się odstępstwami od generalnego trendu.

Kryzysy gospodarcze przywracają model rezydualny, stwarzający możliwość i pokusę szybkiego przejścia do indywidualnej własności nieruchomości mieszkaniowych. Nadmierne finansowe promowanie tej własności ujawnia jedną z wad kapitalistycznego rynku prowadzącego do niezrównoważonych form zamieszkiwania.

Dzisiejszy kryzys pokazuje, że forsowanie kredytów na prywatne nieruchomości mieszkaniowe jest groźne dla ogólnej równowagi społeczno-gospodarczej, nawet w gospodarkach rynkowych nazywanych dojrzałymi. Narusza bowiem pożądaną zróżnicowaną strukturę stosunków własnościowych w mieszkalnictwie, uwalniając charakterystyczną dla wolnego rynku spiralę mechanicznych przystosowań²⁹. Przenosi się to na funkcjonowanie realnej sfery gospodarczej. Symptomatyczne jest, że przekonującą diagnozę kryzysu, wychodzącą poza rzekomo wystarczającą interpretację instytucjonalno-finansową ku procesom i zależnościom realnym, daje w Polsce nie ekonomista, lecz socjolog³⁰.

Mieszkalnictwo społeczne przestało być prostą konsekwencją szczególnie niesprawiedliwych stosunków społecznych pierwotnego kapitalizmu, wartościowanych na bazie ówczesnej idei wspólnego dobra. Idei przeistaczającej się w Europie Zachodniej w gwarantujące po wojnie pokój społeczny działania państwa opiekuńczego.

Niekwestionowany wzrost przeciętnej zamożności ludności i koncentracja na konsumpcji indywidualnej poszerzyły jednak lukę między bogatymi i biednymi we współczesnym społeczeństwie. W sytuacji tej pułapka uzależnienia ludności ubogiej od socjalnej opieki mieszkaniowej okazuje się argumentem przeciwko mieszkalnictwu społecznemu. Obecne wyzwania społeczne są coraz bardziej rozbieżne ze sztucznie

Bruksela 2005. T. G Grosse, *Nowe podejście do Strategii Lizbońskiej. Czy uda się przewyciężyć sprzeczności europejskiego kapitalizmu*, ISP, „Analizy i Opinie” 2005 nr 34, s. 3-10.

²⁸ Dyrektywa 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz. U. UE 2003/L1/65.

²⁹ Opis forsowania kredytów hipotecznych na indywidualne nieruchomości mieszkaniowe w Stanach Zjednoczonych znaleźć można w opracowaniu: B. Samojlik, *Kryzys finansowy: źródła, skutki, kierunki naprawy*, [w:] *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych, Zrozumieć kryzys, 1968-2008* Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, red. nauk. J. Osiński, S. Sztaba, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 59-76.

³⁰ *Koniec orgii. Z prof. Zygmuntem Baumanem rozmawia Tomasz Kwaśniewski*, „Gazeta Wyborcza”, dodatek „Duży Format” nr 6/814 z 9 lutego 2009, s. 2-5.

kreowanymi i podsycanymi przez rynek pragnieniami indywidualnymi, w tym mieszkaniowymi. Wiąże się z tym odchodzenie od utożsamiania bezpieczeństwa społecznego, tworzonego także poprzez formy zamieszkiwania, z działaniami kolektywnymi. Mieszkalnictwo i osadnictwo społeczne traci etos organizatora życia publicznego. W wyniku tych procesów zdolność społeczeństw do rozwiązywania strukturalnych problemów urbanizacji staje się kwestią podstawową.

Najbliższa, niejasna przyszłość społecznej polityki mieszkaniowej UE, mogącej być przecież początkiem szerszej zakrojonej naprawy struktur osadniczych, łączy się z podstawowymi dla niej, odnowionymi ostatnio dokumentami ogólnymi: Strategią lizbońską oraz Agendą społeczną³¹.

Oba dokumenty nie poruszają problematyki mieszkaniowej. Poprzestają na służącym wzrostowi ekonomicznemu akcentowaniu innowacyjności i dostosowaniu europejskich rynków pracy do wymagań konkurencyjności, dalekich od modyfikowania europejskiego modelu społecznego, w tym mieszkaniowego. Realizacja większości postulatów Agendy społecznej pozostawiana jest przy tym państwom członkowskich UE. Także komunikat Komisji dotyczący przeciwdziałania kryzysowi nie uwzględnia ważnej roli rozwoju mieszkalnictwa społecznego w tym zakresie³².

Integracja społeczna ma podłoże nie tylko w lokalnej więzi społecznej. Może także przy społecznie dostępnych mieszkaniach i właściwie rozwiniętej pozostałej infrastrukturze osadniczej obejmować wymiar regionalny, państwowy i unijny. Globalne problemy mieszkalnictwa społecznego i lokalne próby przeciwdziałania sprowadzają na drugi plan szersze uzasadnienia społeczno-gospodarcze jego rozwoju. Spływają tę problematykę. Pomijają przydatność mieszkalnictwa społecznego dla międzynarodowego sterowania urbanizacją i kształtowania układów osadniczych.

Państwowa polityka mieszkaniowa dysponuje ograniczonymi środkami realizacji i zbyt wąskim polem widzenia przyszłej roli mieszkań społecznych, ważącej na integracji europejskiej. W Unii brakuje natomiast spojrzenia na sferę mieszkalnictwa i osadnictwa społecznego jako czynnik ład makroprzestrzennego przekraczającego granice państw.

³¹ *Agenda społeczna (2006-2010). Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Agendy społecznej na lata 2006-2010*, P6_TA(2005)0210, (2004/2191(INI)) E/256, Dz. U. UE 2006/C117/256. *Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2008) 412 wersja ostateczna, Bruksela 2008.

³² *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, 6097/08., ECOFIN 541, UEM 205, EF 116, COMPET 514, SOC 722, ENER 418, AG 39, COM(2008) 800 wersja ostateczna, Bruksela 2008.

SOCIAL HOUSING IN EU STATES AND PERSPECTIVE. RETROSPECTION AND CHALLENGES

Abstract. The article presents, in a retrospective approach, the history and models of social housing in the Western Europe. Also, it outlines basic problems of social housing in those European states, which have undergone transformations of their political systems. Viewing that type of housing from the EU perspective adds to its none too very clear situation and future. Conclusions aim at drawing attention to social structural challenges in that field.

Key words: social housing retrospection, history and models in the Western Europe, system transformation states, EU perspective, challenges and future.

Dr hab. Maciej Cesarski
prof. nadzw. w Szkole Głównej Handlowej
Warszawa