

Maciej Cesarski, *Powojenna polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej – sektor publiczny a paradygmat wzrostu ekonomicznego*, (w:) *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 255-267.

1. Wprowadzenie – cel i zakres opracowania

Polityka mieszkaniowa aspirująca do ogólnospołecznego oddziaływania, odejmująca skalę państwa, jak każda inna o tym zakresie prowadzona jest w cywilizacji zachodniej przez sektor publiczny. Sektor ten pozostaje zarazem znaczącym punktem odniesienia tej polityki. Działalność sektora publicznego w państwach powojennej Europy Zachodniej jest różnie nasilona w czasie oraz prowadzona na różnych poziomach przestrzennych – także w stosunku do mieszkalnictwa.¹ Ważniejsze jednak dla obranego tematu opracowaniu jest to, że sektor publiczny podlega tendencji do pozornego samoograniczania się co najmniej w czterech ostatnich dekadach. Następuje to głównie poprzez redukcję znaczenia państwa i jego agend w rozwoju społeczno-gospodarczym. W rzeczywistości, tendencja ta wynika to przede wszystkim z interesów politycznych grup władzy i kapitału czerpiących zyski z wzrostu ekonomicznego podporządkowanego zasadom liberalizmu. Liberalizm – po perturbacjach i odwróceniu doktryny „*welfare state*” podobnie skierowanej na wzrost, lecz w wykładni keynesizmu – jest łatwy do przywrócenia. Przywracany jest w imię niezmiennego od Wielkiego Kryzysu celu – podtrzymywania wzrostu ekonomicznego. Formą nawrotu liberalizmu jest neoliberalizm i jego teorie. Dotyczy to również polityki mieszkaniowej. Obecna niepewność i niestabilność we współczesnej Europie mają istotne korzenie w tych zmianach i zależnościach.

Cele oraz model polityki mieszkaniowej jako reakcja na polityczne meandry ekonomii i zarazem ich czynnik odgrywają niedocenianą na ogół rolę. Wskazaniu strukturalnych aspektów tej roli, w tym ewolucji sektora publicznego służy przekładane opracowanie skoncentrowane retrospektywnie na mankamentach i niewłaściwych torach polityki mieszkaniowej. Podejście takie pomija szereg historycznych, nieprzemijających

¹ Polityka mieszkaniowa w poszczególnych państwach „starej UE” (UE-15) przedstawiona jest w sposób obszerny dotyczący najważniejszych dla tematyki przedkładanego opracowania pięciu powojennych dekad w publikacji – Ch. Donner, *Housing policies in the European Union. Theory and practice*, ed. by Christian Donner, Vienna 2000, s. 93–528.

osiągnąć tej polityki w Europie Zachodniej.² Jest dziś uzasadnione bezprecedensową, nagłą w wymiarze cywilizacyjnym, koniecznością poszukiwania nauk z błędów przeszłości.

Przedmiotem rozważań są państwa o znaczącej na zachodnioeuropejskim tle gospodarce – w praktyce (poza Luksemburgiem) wszystkie należące do „starej UE” (UE-15). Państwa te nazywano jeszcze stosunkowo niedawno – mimo różnie zaawansowanego wzrostu ekonomicznego mierzonego poziomem PKB – dojrzałymi, czy też ukształtowanymi gospodarkami rynkowymi. Tak obrany zakres czasowy i przedmiotowy rozważań dostarcza wystarczających przykładów stanów i procesów ilustrujących miejsce oraz rolę polityki mieszkaniowej i sektora publicznego w paradygmacie wzrostu ekonomicznego oraz w genezie i przejawach obecnego strukturalnego kryzysu kapitalizmu.³

Kryzys ten, wykraczający znacznie poza obszar państw cywilizacji zachodniej, ma wydźwięk światowy podważający, w przeciwieństwie do Wielkiego Kryzysu, istotę kapitalizmu. Świadczy o wyczerpywaniu się możliwości rozwoju cywilizacyjnego tkwiących w paradygmacie wzrostu ekonomicznego kształtowanego przez mechanizmy rynku. Wynika to obserwacji rozwoju cywilizacji zachodniej od rewolucji przemysłowej, a współcześnie przynajmniej od lat 70. XX w. których wątpliwym zwieńczeniem jest dzisiejszy kryzys. Kapitalizm wydaje się pozostawiać po około 200 latach społeczno-gospodarcze i przyrodniczo-ekologiczne zgliszcza na obszarach największych swoich uprzednich osiągnięć. Przekonać się mogą o tym – znacznie szybciej – kolosy społeczno-gospodarcze spoza cywilizacji zachodniej przyjmujące ten ustrój w sferze ekonomicznej (np. Chiny). Pojawia się więc potrzeba odchodzenia od paradygmatu rynkowego wzrostu ekonomicznego w kierunku rzeczywistego podążania ku rozwojowi trwałemu, w którym gospodarowanie społeczne będzie elementem stabilności i pewniejszego jutra. Polityka mieszkaniowa prowadzona przez odzyskujący należne znaczenie sektor publiczny, bardziej zorientowana na prospołeczny i proekologiczny efektywny ekonomicznie rozwój i

² A. Andrzejewski, M. Lujanen, *Major trends in housing policy*, UN, New York 1980, s. 5–25; A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 33–60; M. Cesarski, *Polityka i sytuacja mieszkaniowa w Polsce oraz Europie Zachodniej – kierunki, uwarunkowania*, (w:) *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz. Warszawa-Katowice, Wydawnictwo „Śląsk”, IP i SS, 2005, s. 122–136.

³ M. Cesarski, *Kryzys istoty kapitalizmu*, „Przyszłość Świat - Europa – Polska” Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” 2013 (w druku).

utrzymywanie zasobu mieszkaniowego, jako fundamentu infrastruktury osadniczej,⁴ może mieć bardzo istotne przyszłe zadania w tej dziedzinie.

Opracowanie nie obejmuje ze względu na objętość grupy europejskich państw, w których gospodarka nabiera rynkowego oblicza od lat 90. Polityka mieszkaniowa w państwach transformacji systemowej, zestawiona z doświadczeniami Europy Zachodniej wniesić może przy tym nowe wartości do kwestii schyłku paradygmatu wzrostu ekonomicznego.⁵ Stykają się tu bowiem problemy tej polityki i sektora publicznego związane z paradygmatem tego wzrostu w obu, rozumując w uproszczeniu, powojennych rywalizujących wersjach. Zatem w wersji efektywnej w wymiarze stricte ekonomicznym opartej na mechanizmach rynkowo-finansowych, wygrywającej po czterech powojennych dekadach oraz w przegrywającej wtedy wersji ekstensywnej w wymiarze społeczno-gospodarczym, praktykowanej w byłych gospodarkach tzw. realnego socjalizmu centralnie planowanych w kategoriach rzeczowych. W państwach transformacji systemowej przyjęte w latach 90. liberalne kierunki polityki mieszkaniowej i całej polityki społeczno-gospodarczej nie przeciwdziałają perturbacjom i kryzysowemu załamaniu się wzrostu ekonomicznego. Są natomiast znacznie bardziej brzemiennie w skutki społeczne, a związana z nimi początkowo mniejsza presja na środowisko przyrodniczo-ekologiczne wynika głównie z likwidowania tzw. przemysłów tradycyjnych. Intuicyjna trafność tej tezy podbudowuje – jak się wydaje – w sposób dodatkowy obrany temat i zakres przedkładanego opracowania.

2. Polityka mieszkaniowa do lat 70. – zaniedbania

Podczas pomyślności ekonomicznej lat 50. i 60. społeczne wymogi zaspokajania potrzeb mieszkaniowych początkowo nie sprawiają w najbardziej rozwiniętych zachodnioeuropejskich gospodarkach rynkowych większych problemów. Ekonomia mieszkalnictwa stać się może tam podstawową płaszczyzną wartościowania polityki mieszkaniowej, także w sektorze publicznym oraz jej celów społecznych.⁶ Modele polityki

⁴ A.. Andrzejewski, *Związki infrastruktury społecznej z rozmieszczeniem mieszkalnictwa oraz infrastruktury osadniczej*, (w:) *Kształtowanie infrastruktury społecznej w Polsce w latach 1971-1980 oraz uwarunkowania i przesłanki jej rozwoju w latach 1981-1985*, KPPiPS PAN, INP UG, Gdańsk 1979, s. 25–38; M. Cesarski., *Rozwój infrastruktury osadniczej w Polsce w latach 1990-2005 – miary nakładów*, „Studia i Prace KES” 2008 z. 15, s. 495–517.

⁵ Ch. Donner, *Housing policies in Central Eastern Europe*, ed. by Christian Donner, Vienna 2006, s. 315–325; M. Cesarski, *Spoleczne mieszkalnictwo w krajach Europy Zachodniej*, „Człowiek i Środowisko” 2009 nr. 1–4, s. 67–82.

⁶ S. G. Sturmeij, *Income and economic welfare*, Longmans, London 1959, s. 172–189; C. Sanford, *Social economics*, Heinemann Educational Books, London 1977, s. 224–242.

mieszkaniowej w powojennej Europie Zachodniej,⁷ umiejscawiają 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, ściśle konsumpcyjnym, zdobywanym głównie własnymi na ogół rodzinnymi 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, także w sektorze prywatnym, stanowiące istotny czynnik stymulowania wzrostu gospodarczego. Szeroko zakrojone wydatki publiczne wspierają mieszkaniowe instytucje publiczne i quasi-publiczne nienastawione na zysk. Sektor publiczny przyjmuje w tym modelu stosunkowo największy – zbyt duży jak się potem okazuje – 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, głównie co do poziomu czynszu, dla części rzeczywistych i potencjalnych lokatorów.⁸

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 stanem finansów publicznych pomocy dla niemogących go zdobyć na rynku. W modelach kompleksowym i socjalnym politykę mieszkaniową podlega próbom wtłaczania 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 nazwane w sposób jakże sugestywny. Model masowy („uniwersalny”) stanowiący jakby część modelu kompleksowego istnieje przede wszystkim w Skandynawii, Danii i Holandii. Model rezydualny („pozostałościowy”) będący członem modelu socjalnego rozwija się najlepiej w Wielkiej Brytanii i znacznie gorzej w państwach o modelu

⁷ M. Książkowski, *Polityka społeczna, wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1999, s. 225–230.

⁸ M. Cesarski, *Mieszkania czynszowe w społeczeństwach XIX i XX w. – Polska, Europa Zachodnia, Stany Zjednoczone* (w:) *Europa w gospodarce, polityce i kulturze światowej. Między dziedzictwem i przyszłością*, red. akcją nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004, s. 419–434.

embrionalnym.⁹ Modele rezydualny oraz masowy zyskują naprzemiennie mechanistyczne relatywne uzasadnienie oraz negację w przebiegu cykli koniunkturalnych, przesileń i kryzysów o różnej skali i głębokości zmieniających spojrzenie na miejsce i zadania sektora publicznego.¹⁰ Najważniejsza jest bowiem pokusa przyspieszenia wzrostu ekonomicznego.

Ilustracją powyższych zależności jest okres kryzysów naftowych z lat 1973 i 1978 przeradzających się w ogólnogospodarcze, które znacznie osłabiają urzeczywistnianie doktryny „welfare state”. Problemy wzrostu ekonomicznego wywołują bowiem 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.¹¹ Model masowy („uniwersalny”) zostaje wtedy zakwestionowany na rzecz modelu rezydualnego, który nie jest w stanie zlikwidować niedoboru mieszkań społecznych. Rozwój społecznie skierowanej polityki mieszkaniowej okazuje się jednak w obu modelach w sumie wtórny w stosunku do skali i tempa wzrostu ekonomicznego, co związane jest z przeciętnie niską rentownością lokowanego tam kapitału.

Polityka mieszkaniowa w państwach Europy Zachodniej prowadzona do lat 70. nie może zatem sięgać źródeł segregacji społecznej i przestrzennej towarzyszącej szybkiej urbanizacji lat 50 i 60. – stanowiącej o głównych zaniedbaniach w równoważeniu przestrzeni zamieszkałej. Od lat 70. po okresie obu kryzysów energetycznych i zwolnienia wzrostu ekonomicznego nadzieją w aspekcie zmniejszania segregacji społecznej i przestrzennej napawają wszakże głosy podnoszące znaczenie działań proekologicznych zwiastujących ideę rozwoju trwałego.¹²

3. Polityka mieszkaniowa od lat 80. – błędne kierunki

Poprzedzony dwoma „szokami naftowymi” lat 70. kryzys ekonomiczny zaznacza się w państwach Europy Zachodniej zastojem społeczno-gospodarczym dotyczącym także

⁹ 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.

¹⁰ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w.*, (w:) *Wymiary kryzysu. Między praktyczną teorią a wirtualną praktyką*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 277–296.

¹¹ *Housing economics and public policy*, red. T. O’Sullivan, K. Gibb, Blackwell, Oxford 2003, s. 235–247.

¹² D. H. Meadows i inni: *Granice wzrostu*. Warszawa, PWE 1973, s. 4 i dalsze; M. Mesarovic, E. Pestel: *Ludzkość w punkcie zwrotnym*. Warszawa, PWE 1976, s. 5 i dalsze; *O nowy ład międzynarodowy*, red. J. Tinbergen. Warszawa, PWN 1978, s. 4 i dalsze; T. Strange, A. Bayley, *Sustainable development. Linking economy, society, environment*, OECD, Paris 2008, s. 20–35, 98–113.

najbardziej dynamicznych gospodarek z lat 50. i 60. Załamanie wzrostu ekonomicznego oraz przeciwdziałające wysokiej inflacji monetarystyczne cięcia wydatków publicznych oraz wysokie stopy procentowe, utrwalają zwłaszcza od lat 80., niedobór publicznego zasobu czynszowego, w tym socjalnego. Dochodzenie do czynszu ekonomicznego zapewniającego opłacalność inwestycji mieszkaniowych odbywa się przy obniżaniu dotacji budżetowych przede wszystkim centralnych, a także terenowych.¹³ Prywatyzacja mieszkań czynszowych w sektorze publicznym bazująca ze względów politycznych na wysokich bonifikatach w stosunku do wartości rynkowej lokali i nieruchomości pogarsza standard zasobu pozostającego w tym w sektorze. Ponadto, wyprawdanie dochodów z prywatyzacji poza mieszkaniowy sektor publiczny, zakreśla granice oddziaływania całej akcji do promowania wzrostu ekonomicznego.¹⁴ Promowanie to odbywa się głównie poprzez popieranie sfery prywatnej w zakresie budownictwa mieszkaniowego, co napotyka poważne problemy w przypadku mieszkań dla słabo i średnio sytuowanej ludności. Wypacza także formę zamieszkiwania za umiarkowany czynsz będącą podstawą sterowania nowoczesną urbanizacją. Ostające się mieszkania i zagęszczone osiedla mieszkaniowe w sektorze publicznym wzbudzają uzasadnione niezadowolenie lokatorów wynikające z ilościowych i jakościowych niedostatków społecznego zasobu czynszowego stanowiących istotny czynnik nierównoważenia przestrzeni zamieszkałej.¹⁵

Te błędne kierunki polityki mieszkaniowej wciągają bezpośredniego i zbytnio – jak się okaże – część średnio i słabo sytuowanej ludności w próby podtrzymywania wzrostu gospodarczego. Wciąganie to odbywa się poprzez wyrafinowane niekiedy procedury bankowo-finansowe, dające miraż szybkiej własności mieszkaniowej jako sposobu na przyszłe trwałe bogacenie się na bazie kapitału tkwiącego we własnych nieruchomościach mieszkaniowych. Ów miraż rozciąga się przy tym także na perspektywę lepszego środowiska zamieszkania. Zaiste, w latach 80. urbanizacja związana z przestrzennym rozrostem miast oparta jest, jak nigdy przedtem, na wolno stojącej jednorodzinnej zabudowie mieszkaniowej umożliwiającej dostęp do atrakcyjnego środowiska mieszkalnego. Dotyczy to jednakże w zasadzie tylko warstw zamożniejszych, a nie ludności gorzej sytuowanej mającej się dopiero bogacić „na kredyt”. Proces ten powoduje zmniejszaniem się przestrzeni o istotniejszych walorach przyrodniczo-

¹³ F. M. Dieleman, *Social rented housing. Valuable asset or unsustainable burden*, (w:) *The city. Critical in social sciences*, red. M. Pacione, Routledge, London–New York 2002, s. 471–493; P.N. Balchin, D. Isaac, J. Chen, *Urban economics. A global perspectives*, Macmillan Press–Palgrave, London 2000, s. 146–157.

¹⁴ *Housing economics and ...*, op.cit.

¹⁵ B. Ward, *Dom człowieka*, PiW, Warszawa 1983, s. 81–82.

ekologicznych w związku z popytem na działki budowlane, indywidualny transport samochodowy, energię przy pogłębiającym się niedostatku tanich terenów pod społeczne budownictwo mieszkaniowe, deficytowości transportu publicznego, drożęcej energii itp. Dyskryminuje dostęp do z natury publicznej przestrzeni. 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.¹⁶

Innym aspektem mirażu powszechnego bogacenia się „na kredyt” jest podnoszone w sposób instrumentalny rzekome odrywanie się przestrzeni społecznej od przestrzeni fizycznej. Odrywanie to ma być możliwe przede wszystkim za sprawą miejskiej „kreatywnej klasy społecznej” i jej „kapitału kulturowego” wspieranego kapitałem finansowym deweloperów. Klasa ta w istocie przewodzi suburbanizacji, gentryfikacji, powstawaniu zamkniętych osiedli strzeżonych itp.¹⁷ W połączeniu z kulturą kontroli oraz prywatyzacją bezpieczeństwa klasa owa staje się bazą neoliberalnej polityki mieszkaniowej i miejskiej. Polityki zmieniającej tylko fragmenty przestrzeni fizycznej bez zbytnej troski o przestrzeń społeczną ludności niezamożnej wypychanej z miejsc tak rozumianej odnowy lub rewitalizacji. Towarzyszy temu oficjalna nieobecność władz samorządowych wśród podmiotów zaangażowanych w procesy suburbanizacji, gentryfikacji, czy powstawanie osiedli strzeżonych przy niedostatecznym budownictwie komunalnym i socjalnym. Nieformalne zaangażowanie władz na te procesy istnieje natomiast w zamian za finansowany środkami sektora prywatnego lepszy wizerunek miast w postmodernistycznym sensie.

Wobec przedstawionych zmian i zależności, do przełomu XX i XXI w. wyrazistość modeli polityki mieszkaniowej maleje mimo nowego nazewnictwa. W latach 90. wyodrębnione są w państwach Europy Zachodniej modele: rudymenatny, liberalny, korporacyjny i socjaldemokratyczny.¹⁸ Model rudymenatny 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 – powiązana jest z przynależnością do społeczno-zawodowych

¹⁶ *Housing economics...*, op.cit.; M. Cesarski, *Prywatyzacja mieszkań w Zjednoczonym Królestwie*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1993, z. 1, s. 82–88.

¹⁷ M. Cesarski, *Refleksje na marginesie książki Jacka Gądeckiego o osiedlach grodzonych w Polsce*, „Człowiek i Środowisko” 2010 nr 1–2, s. 43–58.

¹⁸ M. Książkowski, *Polityka społeczna...*, op.cit.

stowarzyszeń. Główny nurt polityki mieszkaniowej w państwach Europy Zachodniej ewoluuje przy tym 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. Decentralizacja polityki mieszkaniowej nie daje tu jednak gwarancji osiągnięcia celów społecznych, które są niekiedy gorzej realizowane przez władze lokalne niż przez terenowe agendy władzy centralnej.¹⁹ Podobna, choć nie tak wyraźna ewolucja modelu polityki mieszkaniowej zachodzi w Austrii.²⁰ W modelu socjaldemokratycznym (Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia) państwo stara się ograniczać, ale już tylko pośrednio, wpływ rynku na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych uboższej ludności.²¹

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 także 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.²² Model rezydualny wpisuje się dobrze w logikę kapitalizmu zakładając kryzysy, której pozytywnym zaburzeniem staje się okres „*welfare state*”. Zwolennicy ekonomii neoliberalnej widzą w kryzysach naturalny przejaw dojrzewania kapitalizmu skazanego na wzrost ekonomiczny, prowadzącego do ograniczania mieszkaniowej interwencji państwa oraz redukującego wynajem w sektorze publicznym.²³

Nasilona w latach 90. deregulacja rynku kredytów hipotecznych udzielanych z rosnącym spekulacyjnym zyskiem, nakręcając popyt mieszkaniowy, a zatem kreując wzrost ekonomiczny, wywołuje coraz szybsze zwiększanie się cen domów i mieszkań, które nabywane są za pomocą kolejnych kredytów. Udziela się także kredytów na spłatę tych poprzednio zaciągniętych. Finansowany środkami publicznymi miraż szybkiego bogacenia się ludności nie mającej rzeczywistej zdolności kredytowej początkowo ziszcza

¹⁹A. Zubrzycka-Czarnecka, *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 69–121; M. Cesarski, *Ewolucja zachodniej społecznej polityki mieszkaniowej na przykładzie Francji*, „Problemy Rozwoju Miast” 2011, nr 1-2, s. 29–40.

²⁰J. Giecwicz, *Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920–2005*, Oficyna Wydawnicza PW, Warszawa 2008, s. 12–29, 141–148.

²¹M. Książkowski, *Polityka społeczna, wybrane...*, op.cit.

²²M. Cesarski, *Mieszkania czynszowe w społeczeństwach...*, op.cit.; M. Cesarski, *Społeczne mieszkalnictwo w krajach...*, op.cit.

²³P. Malpass, *Histories of social...*, op.cit.

się poprzez spiralę pożyczek.²⁴ Nadużywanie kredytów kierowanych na upowszechnianie indywidualnej własności mieszkaniowej jest wszakże bezpośrednią podstawową przyczyną przerwania się 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.²⁵ Kryzys dotyczący następnie większość innych państw zaawansowanej gospodarki rynkowej, szybko rozprzestrzeniający się kanałami bankowo-finansowymi, kumuluje błędy liberalnej presji na wzrost ekonomiczny leżące poza polityką mieszkaniową (np. trwałe zespolenie wartości pieniądza z ryzykiem).²⁶

Wielka Brytania, Irlandia oraz inne państwa Europy Zachodniej mające wysoce uzależnione realne procesy gospodarcze od sektora bankowo-finansowego, realizujące politykę mieszkaniową zgodnie modelem socjalnym i uruchamiające w latach 90. spiralę pożyczek hipotecznych odczuwają kryzys raptownie i najgłębiej. Podobnie jest w Hiszpanii i Portugalii o modelu rudymenarnym z coraz silniejszą rolą rynku dewelopera. W Szwecji kontynuującej poddawany mutacjom model socjaldemokratyczny, skutki kryzysu są opóźnione i łagodniejsze,²⁷ przy czym mieszkalnictwo społeczne wnosi dodatni wkład do finansów publicznych. Przypisywane jest to jednak znowu w mechanistyczny, znamieny dla liberalizmu ekonomicznego sposób – częściowemu uwolnieniu finansów sektora prywatnego oraz zmianie finansowania tego mieszkalnictwa z długu publicznego na prywatny. 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.²⁸ Tak objawia się przechodzenie od ekonomii mieszkalnictwa z lat 50. i 60. do mikroekonomiki nieruchomości mieszkaniowych w następnych dekadach, nie naruszające paradygmatu wzrostu ekonomicznego.

Mimo postępów koncepcji rozwoju trwałego,²⁹ 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

²⁴ D. Andrews, *Real house prices in OECD countries: the role of demand shocks and structural and policy factors*, OECD, Economics Department, „Working Paper” 2010 nr 831, s. 2–32; T. Sowell, *The housing boom and bust*, Published by Basics Books, New York, 2009, s. 57–89.

²⁵ Z. Lis, *Wahania cykliczne rynków mieszkaniowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 176–177, 208–209 i 212.

²⁶ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne a...*, op.cit.

²⁷ S. Owsiak, *Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne*, (w) *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu.PL, Warszawa 2011, s. 69–79.

²⁸ *Between a rock and a living space. The lessons from the property boom*, „The Economist” March 3, 2011.

²⁹ R. M. Auty, K. Brown, *An overview to approaches to sustainable development*, (w:) *Approaches to sustainable development*, ed. by R. M. Auty, K. Brown Routledge, London 1997, s. 3–20.

wydatniejszego podbudowywania rozwoju trwałego. Daleko choćby do służenia postulatowi gospodarki rynkowej posiadającej społeczno-ekologiczny porządek ramowy związany z interwencją publiczną, w której jakość życia i dobrobyt są utożsamiane.³⁰ Polityka ta porządkowana jest – jak i inne dziedziny aktywności społeczno-gospodarczej – wytwarzaniu zysku w kontekście konkurencyjności, a nie współdziałania.

4. Zakończenie i wnioski – ku urzeczywistnieniu trwałego rozwoju

W naznaczonych *prosperity* latach 50. i 60. zaniedbania polityki mieszkaniowej nie powodują bieżących istotniejszych problemów wzrostu ekonomicznego w rozwiniętych państwach Europy Zachodniej. Zaniedbania dotyczą głównie niedostatecznego wykorzystania możliwości polityki mieszkaniowej w zakresie kreowania zatrudnienia i popytu, pracochłonnej produkcji mieszkań itp. Dotyczą także roli mieszkań jako konstytutywnego elementu infrastruktury osadniczej podbudowującej wiele funkcji gospodarczych bezpośrednio (np. poprzez podaż siły roboczej) i pośrednio (np. poprzez lepsze funkcjonowanie układów osadniczych). Negatywną konsekwencją forsowania wzrostu ekonomicznego zwiększającego potrzeby mieszkaniowe są także zbyt duże zespoły mieszkaniowe i powiązana wynaturzona społeczna ich rola w dynamicznych gospodarkach Europy Zachodniej okresu „*welfare state*”. W tym sensie szybki wówczas wzrost gospodarczy jest również genetyczną przyczyną pojawiających się później na większą skalę osiedli strzeżonych szatkujących przestrzeń publiczną w wymiarze fizycznym i społecznym, lecz nie dających właścicielom poczucia prywatności. Od lat 70. zaniedbania polityki mieszkaniowej przekształcają się w jej błędne kierunki związane ze zwrotem do zasad ekonomii neoliberalnej, także w polityce mieszkaniowej, w poszukiwaniu ratunku dla wzrostu ekonomicznego. Stają się wkrótce istotnym strukturalnym czynnikiem nieudanych w sumie poczynań w tym zakresie. Procesy te oddalają faktyczne przybliżanie się do rozwoju trwałego, którego koncepcja jest już wówczas rozwijana. Zasadniczą w tym przeszkodą jest niedostateczne równoważenie przestrzeni zamieszkania związane z jednostronnym promującym własność prywatną rozwojem infrastruktury mieszkaniowej.

³⁰ J. Platje, *Czy zrównoważony rozwój gospodarczy jest warunkiem wstępnym rozwoju zrównoważonego?* (w:) *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kielczewski, Wydawnictwo, WSE w Białymstoku, Białystok 2009 s. 131–143.

Kryzys wybuchający w latach 2007-2008 wywołany jest bezpośrednio polityką nadmiernego promowania prywatnej własności mieszkań przede wszystkim w formie domów jednorodzinnych w celu nakręcania ogólnej finansowo-ekonomicznej koniunktury. Tak działa miraż szybkiego bogacenia się „na kredyt” niespłacalny potem i dostępu do przestrzeni zamieszkiwania o wysokich walorach przyrodniczo-ekologicznych przez ludność, której zdolność kredytowa jest sztucznie generowana środkami z sektora publicznego. Uwalnia to charakterystyczną dla mechanizmów rynku spiralę wstępujących i zstępujących dostosowań finansowo-ekonomicznych w tym zakresie. Bezrobocie oraz kurczenie się sektora publicznego przesądzają, że skutki wywołanego w ten sposób kryzysu dotyczą ludność pracowniczą w skali globalnej. Narastające sprzeczności wzrostu ekonomicznego podporządkowanego neoliberalizmowi stają się udziałem polityki mieszkaniowej. Polityka ta jest coraz bardziej zawodna w próbach równoważenia przestrzeni zamieszkałej i jego dominującego potencjalnego znaczenia w kształtowaniu trwałego rozwoju cywilizacyjnego. Zadania w tej dziedzinie przerastają możliwości działań stwarzanych przez politykę mieszkaniową bazującą przez parę ostatnich dekad na mikroekonomicie nieruchomości mieszkaniowych. Występuje przy tym groźny dla dalszych poczynąń społeczno-gospodarczych oparty na sektorze publicznym brak zaufania do instytucji bankowo-finansowych przekładający się na nieufność w stosunku do państwa.³¹

Błędne w retrospekcji kierunki polityki mieszkaniowej jawią się jako element błędnego paradygmatu wzrostu ekonomicznego. Znacznie przerysowując, powiedzieć można obrazowo, że w wyniku takiego generalnego procesu z dzisiejszego „domu” w postaci publicznej przestrzeni zamieszkałej korzystają nie tyle posiadający mieszkania i domy, lecz pogłębiający patologię społeczną – bezdomni. To dla nich bowiem przestrzeń ta jest „domem” w heideggerowskim rozumieniu,³² lecz jakże tragicznym.

Tym bardziej konieczne jest zatem nowe spojrzenie na rolę polityki mieszkaniowej w rozwoju cywilizacyjnym, której wyznacznikiem byłoby realne przybliżanie się do rozwoju trwałego za sprawą aktywności sektora publicznego. Kluczowa pod tym względem rola polityki mieszkaniowej decydującej o polityce osadniczej, o rozwoju infrastruktury mieszkaniowej i szerszej osadniczej oraz kształcie przestrzeni zamieszkałej

³¹ B. Stevenson, J. Wolfers, *Trust in public institutions over the business cycle*, AEA s\Session „Law and Economics”, University of Pennsylvania Brookings, Pennsylvania 2011, s. 1–10.

³² M. Heidegger, *Budować, mieszkać myśleć* (w:) M. Heidegger, *Budować, mieszkać, myśleć. Eseje wybrane*, Czytelnik, Warszawa 1977, s. 316–336 oraz 326–328; M. Borowska, *Estetyka i poszukiwanie znaczeń w przestrzeniach architektonicznych*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2013, s. 77–86.

polega na możliwości równoczesnego spełniania funkcji podbudowy oraz funkcji zasadniczego pola realizacji rozwoju trwałego.³³ Rola ta zakładać musi duchowość chcącego tak działać człowieka, jakże potrzebną w budowaniu.³⁴

Szansą dla dalszego rozwoju cywilizacyjnego jest wychodząca od jednostek aktywność społeczno-gospodarcza łącząca aspekty ekonomiczne, społeczne i przyrodniczo-ekologiczne w ramach społecznych celów polityki publicznej i jej rodzajów. W dzisiejszym kapitalizmie polityka publiczna, w tym polityka mieszkaniowa muszą być bardzo wnikliwie badane. Polityka publiczna doprowadza do największych osiągnięć kapitalizmu w czasach „*welfare state*”. Ceną są jednak pojawiająca się niewydolność finansów publicznych, inflacja, masowa – taktowana pochopnie jako dobrodziejstwo imigracja z różnych stron świata oraz inne procesy osłabiające wzrost gospodarczy. Sprzężone to jest z obiektywnymi na poły – wzięwszy pod uwagę maksymalizację zasobochłonnego wzrostu gospodarczego – kryzysami energetycznymi lat 70. kończącymi okres powojennej prosperity opartej na zwiększających skłonność do konsumpcji i inwestycji wydatkach publicznych. Prostą, przynoszącą doraźne w wymiarze cywilizacyjnym efekty, odpowiedzią na perturbacje i kryzysy jest przywracanie XIX-wiecznego liberalizmu ekonomicznego. Liberalizmu opatrzonego w jako neoliberalizm nowocześniejszymi technikami bankowo-finansowymi i innymi, który razem z redukowaniem sektora publicznego doprowadza do strukturalnego nabierającego cech chronicznych dzisiejszego kryzysu kapitalizmu. Odrodzona, wyciągająca wnioski z zarysowanej przeszłości, polityka publiczna, w tym zwłaszcza polityka mieszkaniowa może być platformą rzeczywistego przybliżania się do rozwoju trwałego, którego miarą będzie podążanie ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania.

W wykładni tej rozwój trwały jest równoznaczny bytowaniu osiadłych, współdziałających w gospodarowaniu społeczeństw efektywnie produkujących głównie pracochłonne publiczne dobra i usługi podstawowe, oszczędzających geodezyjną przestrzeń zamieszkiwania, w tym inne zasoby naturalne oraz umożliwiających powszechną konsumpcję i zatrudnienie przy orientacji na ascetyczny styl życia i sprawiedliwość międzypokoleniową.³⁵ Takie gospodarowanie społeczne w celu większej

³³ M. Cesarski, *Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej*, „Studia i Prace KES” 2012, nr 2, s. 125-149. M. Cesarski, *Infrastruktura osadnicza w gospodarce regionalnej – kwestie równoważenia rozwoju*, „Studia i Prace KES” 2013 (w redakcji).

³⁴ Z. Cywiński, *O nową filozofię budownictwa*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2010, s. 28-43.

³⁵ M. Cesarski, *Od funkcjonalnego mieszkania...*, op.cit.

stabilności i pewniejszej przyszłości może być praktykowane stosunkowo najłatwiej w zakresie infrastruktury mieszkaniowej i pozostałych budowlanych składników infrastruktury osadniczej. Tak rozumiany rozwój trwały zespalaający człony społeczny, ekonomiczny i przyrodniczo-ekologiczny zadecyduje o równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania, gdy jego podstawą będzie polityka mieszkaniowa.