



Maciej Cesarski¹

Niektóre sprzeczności neoliberalnej polityki mieszkaniowej – mechanizmy globalne i Polska

Streszczenie

Neoliberalna polityka mieszkaniowa daje nadwyżki mieszkań w stosunku do efektywnego popytu, pozwala traktować puste mieszkania jako środek tezauryzacji itp. Polityka ta nie likwiduje przy tym niechcianego niesamodzielnego zamieszkiwania części gospodarstw domowych, eksmisji, bezdomności itp. Powoduje natomiast ekonomicznie wymierne oraz niewymierne lub mało wymierne koszty społeczne i przyrodniczo-ekologiczne. Celem artykułu jest uwydatnienie niektórych sprzeczności i kontrowersji neoliberalnej polityki mieszkaniowej. Rozpatrywane sprzeczności i kontrowersje dotyczą generalnej fikcji rynku mieszkaniowego polegającej na pozornej obfitości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, która jest szkodliwa w długim okresie dla gospodarowania społecznego, a tym samym dla zrównoważonego rozwoju zamieszkiwania człowieka. Pochodną tego kwestią jest tendencja do pogarszania się wiarygodności statystyki mieszkaniowej i ludnościowej, co gmatwa ocenę społecznych efektów polityki mieszkaniowej i ukrywa jej mankamenty.

Na tym tle rozpatrywane są również konkretne kontrowersje i paradoksy polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r., korespondujące ze sprzecznościami neoliberalnej polityki mieszkaniowej o zasięgu globalnym, właściwej cywilizacji zachodniej. Niektóre kontrowersje i paradoksy przejawiające się w Polsce wpisują się przy tym w ogólny mechanizm kryzysowych zmian w tym zakresie. Taki przekaz artykułu ma także uzasadnić konieczność poszukiwań sposobów naprawy i przekształceń rozwoju cywilizacji zachodniej jako szansy rzeczywistego gospodarowania społecznego w powszechnym wymiarze – szansy, której wykorzystanie zależy od skoncentrowania się na równoważeniu rozwoju przestrzeni zamieszkaanej oraz całej przestrzeni zamieszkiwania człowieka poprzez przekształcenia w kierunku większego urzeczywistniania trwałego rozwoju.

Słowa kluczowe: nadwyżki mieszkań, niesamodzielne zamieszkiwanie, wiarygodność statystyki mieszkaniowej

¹ Dr hab. Maciej Cesarski, prof. SGH, Instytut Gospodarstwa Społecznego w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym, ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa, e-mail: cesarski-maciej@interia.pl

1. Wprowadzenie – cel i zakres opracowania

Kreowana od lat 80. we współczesnej cywilizacji zachodniej neoliberalna polityka mieszkaniowa, wprzęgnięta w próby podtrzymywania wzrostu ekonomicznego, daje nadwyżki mieszkań w stosunku do efektywnego popytu, pozwala traktować puste mieszkania jako środek tezauryzacji itp. Z drugiej strony polityka ta nie likwiduje niechcianego niesamodzielnego zamieszkiwania części gospodarstw domowych, problemów eksmisji, bezdomności itp. Generuje przy tym ekonomicznie wymierne oraz niewymierne lub mało wymierne koszty społeczne i przyrodniczo-ekologiczne. Przesłaniem opracowania jest uwydatnienie niektórych sprzeczności i kontrowersji składających się na tę globalną społeczną dysharmonię neoliberalnej polityki mieszkaniowej – często bagatelizowaną wobec przeciętnie wysokiego stopnia zaspakajania potrzeb mieszkaniowych zasiedziałej ludności w przodujących państwach gospodarki rynkowej. Zaznaczające się sprzeczności i kontrowersje dotyczą przy tym w różnych aspektach generalnej fikcji rynku mieszkaniowego polegającej na pozornej obfitości – w ramach forsowania wzrostu ekonomicznego – zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Obfitość ta szkodzi w dłuższej perspektywie – wbrew zasadom i celom koncepcji trwałego rozwoju – gospodarowaniu społecznemu, a tym samym szkodzi zrównoważonemu rozwojowi zamieszkiwania człowieka. Wtórnią w stosunku do tego kwestią jest paradoksalna przy rosnących technicznych możliwościach pozyskiwania danych tendencja do pogarszania się wiarygodności statystyki mieszkaniowej i ludnościowej, co gmatwa ocenę społecznych efektów polityki mieszkaniowej i ukrywa jej mankamenty (Cesarski 2016c: *passim*).

Globalne kryzysowe problemy zamieszkiwania oraz ich przejawy zaostrome po 2008 r. strukturalnym kryzysem kapitalizmu dotyczą w różnym stopniu i zakresie całej współczesnej cywilizacji zachodniej, która promieniuje w wymiarze polityczno-ekonomicznym na inne części świata². Dzisiejszy kryzys dostarcza decydujących argumentów potwierdzających tezę, że powojenna polityka mieszkaniowa, w tym rozwój społeczno mieszkalnictwa, nie sprostала nadziejom i oczekiwaniom społecznym w ramach ewoluującego rynkowego paradygmatu wzrostu ekonomicznego potęgującego te oczekiwania. Strukturalny kryzys kapi-

² Można przyjąć, że współczesną cywilizację zachodnią kształtują w sposób ogólny Europa Zachodnia, Europa Środkowa, Ameryka Północna i niektóre inne państwa „euroatlantyckie” (wymieniane są: Australia, Nowa Zelandia i Republika Południowej Afryki) od drugiej połowy XX w.

talizmu odsuwa postępy w zakresie społecznej polityki mieszkaniowej w nieokreślonej – jak się wydaje – przyszłości nawet w najbogatszych państwach cywilizacji zachodniej (Cesarski 2017a: 95–106). W tej sytuacji w uwagach dotyczących problemów i wyzwań polityki mieszkaniowej o znaczeniu ogólnocywilizacyjnym trzeba poprzestać na procesach i zjawiskach generalnych – zagadnieniach strukturalnych. Na tym tle zasadne jest również rozpatrywanie konkretnych kontrowersji i paradoksów polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r., korespondujących ze sprzecznościami polityki mieszkaniowej o zasięgu globalnym właściwym cywilizacji zachodniej. Niektóre owe kontrowersje i paradoksy pełniące rolę rodzimego przykładu wpisują się przy tym wprost w ogólny mechanizm kryzysowych zmian w tym zakresie.

Przekaz taki ma także uzasadnić konieczność poszukiwań sposobów naprawy i przekształceń kierunków rozwoju cywilizacji zachodniej jako szansy na rzeczywiste gospodarowanie społecznym w powszechnym wymiarze. Jej rdzeniem jest, jak się zdaje, równoważenie rozwoju przestrzeni zamieszkałej oraz całej przestrzeni zamieszkiwania człowieka poprzez przekształcenia rozwoju cywilizacyjnego w kierunku wydatniejszego urzeczywistniania zmian o nachyleniu promieszkaniowym i w konsekwencji proosadniczym. Owo nachylenie wydaje się bowiem decydować o losach globalnej przestrzeni zamieszkiwania. Dzieje kryzysów w gospodarce rynkowej o różnej skali i charakterze – z których wywołany w 2008 r. jest nieznana dotąd kulminacją poprzednich i platformą nowych zagrożeń – przeradzają się współcześnie nie tylko w strukturalny kryzys kapitalizmu. Składają się na trwający od paru ostatnich stuleci megakryzys poczyną cywilizacji zachodniej skierowanej na postęp zależny od ilościowego wzrostu ekonomicznego (Bauman: 2016).

Miejsce Polski na tle podstawowych miar sytuacji mieszkaniowej w zachodnich państwach UE jest nadal odległe (Cesarski 2016b: 61–84). Pozostaje na nim mimo odejścia u nas po 1989 r. od przesadnie wyolbrzymianych negatywów „rewolucji mieszkaniowej”, która dokonała się w socjalizmie, a także w kapitalizmie głównie po II wojnie światowej, w stronę własnościowego budownictwa indywidualnego (Łukasiewicz 2017: 231–233). Przy kontynuowaniu rozwoju cywilizacji zachodniej opartego na rynkowym paradygmacie wzrostu ekonomicznego odległe miejsce Polski na tle unijnego kształtowania się wyznaczników sytuacji mieszkaniowej w sposób istotny nie poprawi się (Cesarski 2013a: 255–267). Stan w tym zakresie jest bowiem generalnym efektem tego paradygmatu, który wyczerpuje wszakże swoje społeczno-gospodarcze moż-

liwości. Bezpośrednim tego dowodem jest właśnie strukturalny kryzys kapitalizmu wywołany w dużej mierze błędną antyspołeczną polityką mieszkaniową wykazującą strukturalne sprzeczności, w tym miejscowe kontrowersje i paradoksy (Cesarski 2009: 277–296).

2. Sprzeczności w polityce mieszkaniowej – procesy i zjawiska ogólne

Podporządkowane paradygmatowi wzrostu ekonomicznego, w tym kryterium zysku, wytwarzanie znaczącego zasobu mieszkaniowego o jakości niezapewniającej godziwego zamieszkiwania kosztuje gospodarkę dzisiejszej Unii Europejskiej około 194 mld EUR rocznie (*Inadequate...*, 2016: 1). Na tę szacunkową kwotę składają się nie tylko bezpośrednie koszty ratowania zdrowia mieszkańców substandardowych lokali powiązane z koniecznymi usługami medycznymi i społecznymi. W grę wchodzi także koszty pośrednie w postaci utraty wydajności pracy, ograniczonych możliwości znalezienia się na rynku pracy itp. (*Inadequate...*, 2016: 27–45). Zauważa się przy tym, zakładając implicite kontynuację paradygmatu wzrostu ekonomicznego, że usunięcie elementów substandardu mieszkaniowego jest inwestycją długoterminową, która wygeneruje odpowiednie krótkookresowe oraz długookresowe dywidendy społeczne i ekonomiczne. Pozytywne efekty likwidowania elementów substandardu mieszkaniowego rozciągają się również na stymulację gospodarki lokalnej, poprawę społecznej ochrony zmarginalizowanych grup społecznych, w szczególności dzieci, integrację migrantów oraz wspieranie mobilności społecznej (*Inadequate...*, 2016: 27–45). Do tego w znacznym stopniu hipotetycznego bilansu można dodać potencjalne wymierne oraz niewymierne zyski wynikające ze wzrostu mobilności przestrzennej związanej z lepszymi standardami dostępności mieszkań i pozostałych elementów infrastruktury osadniczej prowadzącymi do wydawniejszego równoważenia rozwoju przestrzeni zamieszkiwania. W dokumentach Unii Europejskiej i innych państw OECD nie operuje się jednak terminem infrastruktury osadniczej (Cesarski 2014: 35–46), obecnym w publikacjach o zasięgu światowym (*Settlement...*, 1995: 8; *An urbanizing...*, 1996: 309 i dalsze; *Global...*, 2009: 3–46).

Neoliberalny wzrost ekonomiczny ograniczający potencjalne dobroczynne społeczno-gospodarcze skutki rozwoju pełnostandardowego społecznego budownictwa mieszkaniowego generuje zatem i w tym aspekcie niemałe, częściowo tylko możliwe do oszacowania koszty. Wyzwała ponadto, poczynając od 2015 r., tzw. kryzys migracyjny stanowiący

nową odsłonę kryzysu z 2008 r. Kryzys migracyjny generuje koszty niepomierzenie większe i znacznie trudniej mierzalne – bo długookresowe i społeczne – nie do udźwignięcia przez współczesne najbogatsze nawet państwa. Istotna część tych kosztów związana jest z problemami polityki mieszkaniowej, i to zarówno w zakresie krótkookresowego wpływu mieszkaniowych relacji popytowo-podażowych na gospodarkę, jak i bardziej strukturalnego, długookresowego obciążenia gospodarki różnego typu mieszkalnictwem socjalnym, często mylonym z mieszkalnictwem społecznym³. Według stanu z 2016 r. migracje stałe do państw OECD zwiększają się trzeci rok z rzędu. W 2016 r. do państw OECD przybyło około 5 mln ludności, czyli znacznie więcej niż w przedkryzysowym 2007 r. W latach 2015–2016 migracje o tzw. podłożu humanitarnym objęły około 1,5 mln ludności. Polska znalazła się przy tym w grupie pięciu państw głównego pochodzenia migrantów (ustępując liczbą migrantów tylko Chinom, Syrii i Rumunii, a wyprzedzając pod tym względem Indie, *International...*, 2016: 10–15, 122–124; *International...*, 2017: 9–15).

Co więcej, stworzony na potrzeby wzrostu ekonomicznego, zbudowany na zasadzie bilansu system rachunków społecznych (System of National Accounts – SNA) wykazuje sprzeczności. Dotyczą one między innymi uwarunkowań oraz rezultatów polityki mieszkaniowej, w tym szacowania wartości inwestycji i mieszkaniowego majątku trwałego. System rachunków społecznych, rejestrujący bieżące nadwyżki i deficyty gospodarcze, pozostaje nieczuły, zwłaszcza w krótkim okresie, na przekraczanie progów ekologicznych. Odnotowywane są tam w wielu przypadkach dokonania ilościowe po przychodowej stronie bilansu, którym nie można przyporządkować pełnego kosztu rozchodów. W ramach tego systemu zwłaszcza sposób obliczania pkb wyraża logikę paradygmatu rynkowego wzrostu ekonomicznego. Niektóre bowiem produkty pośrednie – np. koszty ochrony środowiska – traktowane są jako finalne,

³ Polskie przymiotniki „społeczny” i „socjalny” mają niejednakowe znaczenia w odniesieniu do polityki mieszkaniowej i związanego z tym zakresu terminu „mieszkalnictwo”. 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 mających na celu udostępnienie gospodarstwom domowym o niskich lub symbolicznych dochodach mieszkań o skromnym, niemniej z założenia współczesnym standardzie. Brak jest jednak w Polsce i innych państwach jednoznacznych definicji i kryteriów w tym zakresie. Por. np. *Guidelines on social housing. Principles and Examples*, ECE, UN, New York, Geneva 2006, s. 10–13.

co zaważyła pkb. Przypisać to można także inwestycjom mieszkaniowym – przeszacowanym w aspekcie bieżącej wartości stricte ekonomicznej i potencjalnie znacznie niedoszacowanym w zakresie nierejestrowanych w zasadzie długookresowych kosztów społecznych i środowiskowo-ekologicznych. Analogiczne akcenty przeszacowania i niedoszacowania dotyczą odpowiadających skumulowanym inwestycjom bezpośrednich efektów w postaci przyrostu wolumenu mieszkaniowego majątku trwałego i rzeczowego zasobu mieszkań. Jest to związane z rozpowszechnionym stosowaniem w gospodarce rynkowej, w tym w zakresie polityki mieszkaniowej, miar nakładów i ich bezpośrednich efektów, zamiast znacznie bardziej długofalowych miar wyników. Szczególnie miary wyników są pożądane dla oceny polityki mieszkaniowej w aspekcie przestrzegania zasad koncepcji trwałego rozwoju i zmierzania do jej celów. W odróżnieniu od miar wyników, miary nakładów (np. wolumen inwestycji mieszkaniowych) a także bezpośrednich efektów (np. przyrost m² p.u. zasobu mieszkaniowego) nie pozwalają bowiem na bezpośredni pomiar jakości życia (Cesarski 2017b; Biderman 1966: 68–153; Kurowska 2011: *passim*; Michalos 1997: 189–216)⁴.

Aby jednak koncepcja trwałego rozwoju zyskała czytelniejsze, powszechnie aprobowane walory aplikacyjne, musi najpierw zostać wskazana megapłaszczyzna globalna zespalająca w większym niż dotąd stopniu trzy płaszczyzny trwałego rozwoju: społeczną, ekonomiczną i przyrodniczo-ekologiczną. Megapłaszczyznę tę, podkreślającą nadrzędny humanistyczny cel trwałego rozwoju, może wyznaczać koncepcja infrastruktury osadniczej, w której pierwszoplanową rolę odgrywa kwestia zapewnienia mieszkania, a zatem polityka mieszkaniowa. Koncepcja infrastruktury osadniczej daje szanse integracji przestrzeni zamieszkałej wokół mieszkań i innych elementów zagospodarowania przestrzennego (przede wszystkim z zakresu infrastruktury społecznej, komunalnej i pozostałej technicznej) podbudowujących bezpośrednio – zgodnie z kryterium funkcjonalno-przestrzennym – procesy osiedleńcze (Andrzejewski 1974: 138–150; Andrzejewski 1979b: 25–38; Cesarski, 1987: 21–52; Cesarski 2012b: 125–149)⁵.

⁴ Miary wyników stosowane są między innymi do konstruowania różnych systemów wskaźników społecznych rozwijanych od drugiej połowy lat 60. Przykładowymi miarami wyników łączących się w różnym stopniu między innym z inwestycjami mieszkaniowymi są: saldo migracji wewnętrznych, częstość oddolnych inicjatyw społecznych, czas dojazdu do pracy itp. W latach 90. zaczęto przy tym włączać szerzej w zakres wskaźników społecznych miary dotyczące środowiska naturalnego i ekosystemów.

⁵ W Polsce koncepcję infrastruktury osadniczej wprowadza A. Andrzejewski.

Trwały rozwój gospodarowania społecznego możliwy jest bowiem tylko w sytuacji zrównoważonego rozwoju przestrzeni zamieszkiwania i decydującej o jej kształcie przestrzeni zamieszkałej⁶. Równoważenie rozwoju infrastruktury osadniczej może być podstawą zrównoważonego gospodarowania społecznego wtedy, gdy przyczynia się do zrównoważonego rozwoju obu przestrzeni: zamieszkałej i zamieszkiwania. Kwestie równoważenia rozwoju infrastruktury osadniczej można podzielić umownie na dwa aspekty. Pierwszym jest wpływ równoważenia rozwoju tej infrastruktury na harmonijny rozwój cywilizacyjny podporządkowany zasadom koncepcji trwałego rozwoju. Drugi, będący podstawą pierwszego, polega na przeciwdziałaniu dysproporcjom rozmieszczenia elementów tej infrastruktury i ich i standardów (Cesarski 2012a: 9–5).

Jakby wbrew tym szansom i potrzebom gospodarowania społecznego neoliberalna polityka mieszkaniowa, skierowana na wzrost ekonomiczny, jest istotnym czynnikiem wytwarzania globalnych sprzeczności, które znajdują syntetyczny wyraz w kwestii przestrzegania niektórych z 27 zasad trwałego rozwoju. Zasady te sformułowano na początku lat 90., na długo przed dzisiejszym kryzysem (*Deklaracja...*, 1992). Pierwsza zasada określa człowieka jako podmiot mający prawo do zdrowego i produktywnego życia w harmonii z naturą, co winno implikować przede wszystkim priorytetowe przestrzeganie sformułowanego już w 1949 r. prawa do mieszkania (Andrzejewski 1979a: 284–287). Zasada trzecia stwierdza równe prawa do rozwoju obecnej i przyszłych generacji. Połowiczne przestrzeganie prawa do mieszkania może uniemożliwiać spełnianie tego kryterium, i to w dwóch aspektach. Dysproporcje w sytuacji mieszkaniowej odciskają nie w pełni zauważane piętno na życiu dzisiejszych generacji. Zmniejszają także możliwości lepszego zamieszkiwania przyszłych pokoleń. Niedostateczne działania w tym zakresie oddziałują na istotny aspekt sprawiedliwości międzypokoleniowej, jakim jest przekazanie następnym pokoleniom właściwych standardów zasobu mieszkaniowego i zabudowy mieszkaniowej. Współbrzmiająca z tym zasada piąta trwałego rozwoju wskazuje konieczność zwalczania ubóstwa i jego

⁶ Pojęcie przestrzeni zamieszkiwania nabiera jaśniejszego sensu dopiero w kontekście zagospodarowania przestrzennego, którego przedmiotem jest przestrzeń geograficzna, czyli środowisko materialne człowieka złożone ze środowiska naturalnego oraz istniejącego trwałego zainwestowania. W zakres tego zainwestowania wchodzi materialne elementy zwane infrastrukturą osadniczą, wyznaczające przestrzeń zamieszkaną, która stanowi zasadniczą część przestrzeni zamieszkiwania. Przestrzenią zamieszkaną, u której podstaw znajduje się mikrop przestrzeń w postaci mieszkań, zajmuje się w sposób zbiorczy polityka mieszkaniowa i osadnicza, wykazująca związki z innymi dyscyplinami odnoszącymi się do kształtowania przestrzeni.

skutków, skazujących przede wszystkim na depryzację potrzeb mieszkaniowych.

Oddziaływanie neoliberalnej polityki mieszkaniowej jest sprzeczne z lapidarną, acz wielce interdyscyplinarną zasadą ósmą koncepcji trwałego rozwoju, mówiącą o konieczności zmian trendów produkcji i konsumpcji na bardziej zrównoważone. Będzie temu sprzyjać masowe wytwarzanie energooszczędnych, minimalizujących i utylizujących zanieczyszczenia (organiczne i nieorganiczne), społecznie dostępnych mieszkań i związanych z nimi innych składników infrastruktury osadniczej, zwłaszcza w formie zwartej, np. osiedlowej zabudowy wielorodzinnej. Budowanie takich mieszkań zwiększa już teraz, jeszcze za panowania paradygmatu wzrostu ekonomicznego, dostosowawcze właściwości rynku pracy, ułatwia ruchliwość przestrzenną oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych, tworzy miejsca pracy itp. Występujący wówczas wzrost wartości dodanej, a w przyszłości „społecznej wartości dodanej” (Głowacki 2010: 26–34; Głowacki, Płonka, Rosiek 2012: 332–337), pochodzi z relatywnie pracochłonnego powstawania i długiego użytkowania, a więc remontowania oraz modernizowania zasobooszczędnych mieszkań i towarzyszącej im podstawowej infrastruktury osadniczej.

Wynikająca z ósmej zasady trwałego rozwoju maksyma powstrzymywania nadmiernego zużycia przestrzeni i sprowadzania jej wykorzystywania na poziom ekologicznie mniej szkodliwy stoi w ostrej sprzeczności z próbami podtrzymywania wzrostu ekonomicznego poprzez procedury bankowo-finansowe, dające miraż szybkiej własności mieszkaniowej jako sposobu na przyszłe trwałe bogacenia się „na kredyt” na bazie kapitału tkwiącego we własnych nieruchomościach mieszkaniowych. Miraż ten rozciąga się na perspektywę lepszego środowiska zamieszkania. Od lat 80. urbanizacja związana z przestrzennym rozrostem miast oparta jest bowiem w Europie Zachodniej, jak nigdy przedtem, na jednorodzinnej zabudowie mieszkaniowej umożliwiającej – jednak przede wszystkim dobrze sytuowanej ludności – między innymi dostęp do atrakcyjnego środowiska zamieszkania. Odstępstwa od tej tendencji, polegające np. na preferencjach dla zwartej zabudowy mieszkaniowej w rozrastających się aglomeracjach miejskich strefy niemiecko-języcznej (Austria, Niemcy), wydają się potwierdzać ten generalny proces. Proces ten, nabierający wyrazistości także w Polsce lat transformacji, powoduje zmniejszanie się publicznego dostępu do przestrzeni o istotniejszych walorach przyrodniczo-ekologicznych. Daleka od realnych uwarunkowań w tym zakresie jest zasada dwudziesta siódma, nakładająca obowiązek współpracy państw i społeczeństw w urzeczywistnianiu trwałego rozwoju (*Deklaracja...*, 1992).

Przytoczonym koncepcjom odpowiadają bezpośrednio niektóre z siedemnastu celów rozwoju zrównoważonego sformułowanych w 2015 r. (*Szczyt...*, 2015). Cel pierwszy wskazuje na konieczność wyeliminowania ubóstwa we wszystkich jego formach na całym świecie. Zapewnienie wszystkim zdrowego życia oraz promowanie dobrostanu stanowi cel trzeci. Stosunkowo najbliższy zagadnieniom mieszkaniowym i osadniczym jest cel jedenasty, polegający na uczynieniu miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu przestrzeniami. W ramach tego celu wyodrębnione jest między innymi zadanie zapewnienia do 2030 r. wszystkim ludziom dostępu do bezpiecznych i przystępnych cenowo mieszkań oraz podstawowych usług, a także poprawienie warunków życia w slumsach. To ostatnie wydaje się jednak najmniej realne, zważywszy na kontynuację paradygmatu rynkowego wzrostu ekonomicznego. Tworzenie wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji wyznacza cel dwunasty. Symptomatycznym odpowiednikiem dwudziestej siódmej zasady trwałego rozwoju, zakładającej obowiązek współpracy państw i społeczeństw w urzeczywistnianiu trwałego rozwoju, jest cel siedemnasty, sygnalizujący konieczność odnowy globalnego partnerstwa i solidarności w tym zakresie skupionej na potrzebach najbardziej potrzebującej ludności i jej grupach (*Szczyt...*, 2015).

Wspominane fikcyjne efekty rynku mieszkaniowego wiążą się w przestrzeni miejskiej głównie z suburbanizacją, rewitalizacją i gentryfikacją, a także ze szczególnym zjawiskiem osiedli grodzonych, jak również z tak istotnym dla wybuchu w 2008 r. strukturalnego światowego kryzysu społeczno-gospodarczego pozornym i krótkotrwałym bogaceniem się ludności bez zdolności kredytowej, zachęcanej spekulacyjnymi kredytami na zakup domów i mieszkań na własność. Istnienie lokali niezamieszkałych nadających się do zasiedlenia w sytuacji bezdomności, deficytu mieszkań dla słabiej sytuowanych i ubogich gospodarstw domowych także stanowi negatywny przejaw neoliberalnej polityki mieszkaniowej (CesarSKI 2015: 261–277).

Przebieg suburbanizacji oraz gentryfikacji jest istotnym czynnikiem segregacji mieszkaniowo-przestrzennej. Mechanizmy rynkowe pozwalają tu na zawłaszczanie przez kapitał przestrzeni zamieszkałej, zagospodarowanej w pewnym stopniu przez wykluczoną lub niezamożną społeczność lokalną. Przestrzeń taka staje się bowiem podatna na gentryfikację. Podobne mechanizmy służą przywłaszczaniu przez sektor prywatny kapitału symbolicznego wytworzonego przez gorzej sytuowaną lokalną społeczność. Społeczność ta po pewnym czasie musi opuścić zasiedlającą zabudowę mieszkaniową. Deweloperzy znacznie podnoszą bowiem czynsze,

wykorzystując rentę monopolową poprzez oferowanie drogiej mieszkań zamożnym nabywcom na terenie o rzadkim lub unikalnym – wycenianym wysoko przez rynek – kapitale symbolicznym. Tym samym w wyniku wstępujących mechanizmów mnożnikowych zamieszkiwanie w danej przestrzeni lokalnej staje się możliwe dla mającej ludności (Harvey 2012: 37–40, 43, 119, 154–160; Nawrotek 2012: 118–121). Przewycięzanie miejskiej segregacji mieszkaniowo-przestrzennej poprzez szerzej zakrojoną niż gentryfikacja rewitalizację jest mało prawdopodobne. Rewitalizacji nie towarzyszy bowiem z reguły odpowiednio duża skala taniego nowoczesnego budownictwa społecznego, na którą nie pozwala logika rynku mieszkaniowego. Współczesna formuła rewitalizacji nie rozwiązuje na ogół problemów zamieszkiwania człowieka w środowisku materialnym złożonym ze środowiska naturalnego oraz trwałego zainwestowania, w tym problemów stricte mieszkaniowych. Przesuwa je głównie za pomocą rozpraszania i wypierania ludności wykluczonej w inne miejsca (Harvey 2012: 38–40), przede wszystkim na peryferie miast. Rynek wymaga zwrotu kosztów rewitalizacji, co możliwe jest poprzez zamieszkiwanie dobrze sytuowanej ludności.

Społeczna fikcja rynku mieszkaniowego generowana przez neoliberalną politykę mieszkaniową objawia się również rzekomą szansą posiadania własnego domu przez niezamożną ludność. Ludność ta kupuje niekiedy kolejne domy jako lokaty środków finansowych o rosnącej spekulacyjnie wartości, aby spłacić raty hipoteczne za nieruchomości nabyte poprzednio. Tego typu piramida finansowa dość szybko wyczerpuje swe możliwości (Cesarski 2013a: 255–267). Wywołany w dużym stopniu jej mechanizmem kryzys z 2008 r. podważa między innymi zakorzenione także wśród klasy średniej poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji związane z własnością nieruchomości mieszkaniowej, która stać się może źródłem znacznych kłopotów finansowych, a nawet utraty miejsca zamieszkania (Harvey 2012: 78–90).

Szczególnym przypadkiem fikcji i sprzeczności stwarzanych przez rynek mieszkaniowy są osiedla grodzone. Na przykładzie tych osiedli sugerowane jest „odrywanie się” przestrzeni społecznej od przestrzeni fizycznej (Gądecki 2009: *passim*). Konteksty pojawiania się zamkniętych osiedli strzeżonych związane są z suburbanizacją, gentryfikacją oraz z kulturą kontroli, rolą wspólnoty sąsiedzkiej w przeciwdziałaniu przestępczości, prywatyzacją bezpieczeństwa itp. Wiąże się to ze zmieniającą się przestrzenią fizyczną podporządkowywaną wytwarzaniu i reprodukcji relacji społecznych opartych na rywalizacji ekonomicznej. Wobec tej rywalizacji osiedla strzeżone dają złudzenie niezależności, w tym poczucie bezpieczeństwa. Stanowią enklawy dobrobytu miesz-

kaniowego, niemającego jednak wytwarzać szerszej spójności społecznej. Są formą wywłaszczenia i prywatyzacji tego, co wspólne (Diken 2011: 136).

Istniejące także przed 2008 r. nadwyżki mieszkań w stosunku do efektywnego popytu, traktowanie pustych mieszkań jako środka tezauryzacji, ale też niesamodzielne zamieszkiwanie potencjalnych gospodarstw domowych, eksmisje, nasilenie bezdomności skutkują bezpośrednio powiększaniem się zasobu mieszkań niezamieszkaných, przeznaczonych do stałego zamieszkania. Pustostany, będące zwykle własnością osób fizycznych, gdy są nowo zbudowane lub rozbudowane, stanowią w dwójnasób świadectwo marnotrawnego efektu rynku mieszkaniowego. Nie mogą bowiem, zwłaszcza po 2008 r., spełniać należycie funkcji rezerwy mieszkań (Harvey 2012: 82). Racjonalne w wymiarze mikroekonomicznym zachowania podmiotów gospodarki mieszkaniowej traktujących pustostany jako lokatę kapitału grającą na rynku nie gwarantują osiągnięcia długofalowego efektu makroekonomicznego i przekonujących efektów społecznych. Podobny marnotrawny efekt rynku mieszkaniowego można było obserwować na przykładzie „wakacyjnych” drugich domów i mieszkań w Hiszpanii, gdzie po 2008 r. nieruchomości takie stanowiły około 30% zasobu pustostanów.

Poza wskazanymi sprzecznościami polityki mieszkaniowej zaznaczający się w otwartej formie od 2008 r. strukturalny kryzys kapitalizmu wraz z niewiadomymi globalizacji i przemian demograficznych wywołuje negatywne zjawisko wtórne. Spłyca bowiem treść i przydatność wielu merytorycznie bardzo istotnych dla oceny polityki i sytuacji mieszkaniowej danych statystyki, nawet tych uzyskiwanych z narodowych spisów powszechnych. Wśród państw należących do Europejskiej Komisji Gospodarczej stosowane są trzy metody przeprowadzania spisów: tradycyjna, czyli oparta na pracy rachmistrzów spisowych, metoda pozyskiwania danych wyłącznie z rejestrów bieżących strumieni informacji oraz podejście łączące metodę tradycyjną z rejestrami strumieni danych. Proces wprowadzania nowszych metod wymaga czasu, stabilnych podstaw społeczno-gospodarczych, w tym prawnych, czemu nie sprzyja obecny globalny kryzys (*Measuring...*, 2014: 165–207)⁷. Najważniejszym przykładem są tu zasadnicze trudności określenia wiarygodnej liczby i struk-

⁷ Tradycyjną metodę spisu zachowano w Chorwacji, Federacji Rosyjskiej, Francji, Grecji, Irlandii, Luksemburgu, Portugalii, Rumunii, Republice Czeskiej, Stanach Zjednoczonych, na Węgrzech, w Wielkiej Brytanii oraz we Włoszech. Metoda wykorzystująca różne rejestry strumieni danych stosowna jest w Holandii, Norwegii, na Słowenii i w Szwajcarii. Państwami przeprowadzającymi spisy na podstawie podejścia łączącego obie te metody są – oprócz Polski – Estonia, Hiszpania, Izrael, Litwa, Łotwa i Turcja.

tury gospodarstw domowych nawet w dochodzeniach spisowych. Dostępne aktualne dane zbiorcze, formalnie najlepiej porównywalne w układzie międzynarodowym, są coraz bardziej zdawkowe, opierają się bowiem na liczbach względnych. Problematyka samodzielności zamieszkiwania gospodarstw domowych, podstawowa dla oceny polityki i sytuacji mieszkaniowej, jest w statystyce międzynarodowej ostatnio pomijana (*Household...*, 2016a; *Household...*, 2016b; *New OECD...*, 2016).

Istnieją jednak przesłanki, że występujący przed 2008 r. ogólny niedobór mieszkań, zwłaszcza dla słabo sytuowanej dorastającej młodej ludności, utrwała się nawet w najbardziej rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Jest tak np. we Francji, wyróżniającej się stosunkowo znacznie bardziej subsydiowanym budownictwem społecznym niż gospodarki o typowo liberalnym modelu polityki mieszkaniowej, takie jak np. w Stanach Zjednoczonych (Laferrère, Le Blanc 2006: 159–178; Zubrzycka-Czarnecka 2010: 113–127; Zubrzycka-Czarnecka 2011: 29–34). Stan ten można traktować jako wytworzony przez niemożliwy do prostego kontynuowania paradygmat rynkowego wzrostu ekonomicznego. Refleksję nad tym problemem dobrze byłoby potraktować jako punkt wyjścia do poszukiwania innych propozycji dalszego rozwoju cywilizacyjnego.

3. Społeczno-przestrzenne kontrowersje i paradoksy polityki mieszkaniowej – przypadek Polski

Spory polskich architektów, urbanistów i polityków mieszkaniowych z władzami dotyczące metod respektowania interesu społecznego sięgają czasów międzywojnia. Nie milkły także w powojennej gospodarce niedoboru, podporządkowanej wzrostowi ekonomicznemu, forsowanemu jednak w ekstensywny sposób za pomocą eliminacji de facto mechanizmów rynku. Spory te zastępuje po 1989 r. – w sytuacji formalnie głoszonej społecznej gospodarki rynkowej – tak częste paradoksalne podporządkowanie projektanta woli inwestora goniącego za indywidualnym sukcesem finansowym i marketingowym (Nowicki 2003: 69–71; Świt-Jankowska 2004: 131–138). Założenia urbanistyczne, oddziałujące na standardy zamieszkiwania, pozostawione są w budzący kontrowersje sposób gminom, mającym niesprecyzowaną autonomię w tym zakresie. W ramach planów zagospodarowania przestrzennego, które nie są obowiązkowe i nie muszą obejmować całej gminy, rozwiązania mieszkaniowo-urbanistyczne powstają często w toku uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy. Sprzeczności te ograniczają dodatkowo merytorycz-

ną spójność tych założeń. Strategie mieszkaniowe gmin bazują na podejściu ekonomiczno-technicznym. Przypominane u progu XXI w. wartości społeczne, architektoniczno-urbanistyczne i osadnicze przypisane mieszkalnictwu nie są na ogół dostrzegane przez samorządową administrację publiczną (Bratkowski 2002: 3–13; Bratkowski 2004: 1–8). Zadania tego nie wypełnia w dotychczasowym okresie transformacji także budownictwo indywidualne i deweloperskie. Zapomina się, że nawet wybudowanie odpowiedniej do potrzeb liczby mieszkań i budynków nie wystarcza do społecznej akceptacji form zamieszkiwania (Cesarski 2005: 54–72). Te negatywne zjawiska i procesy utrwalane są przez brak standardów mieszkaniowych i urbanistycznych sprzyjający doraźnym, szkodliwym społecznie, rozwiązaniom projektowym.

Na tym tle zaznaczył się symptomatyczny na początku lat 90. paradoks, kiedy władze głosiły, że brak polityki mieszkaniowej jest najlepszą polityką, a mieszkanie jest towarem rynkowym. Pochodną tego sposobu myślenia jest marginalizacja na skutek niedostatecznych środków publicznych „nowego ładu mieszkaniowego” wprowadzonego formalnie w latach 1994–1995 (Cesarski 2011: 29–51). Kosztowne „inwestycje w człowieka” zwiększające szanse na rynku pracy, kultury i innych majoryzują nie mniej kosztowne mieszkania, zwłaszcza mieszkania społeczne nieuznawane za powszechne dobro publiczne. Mieszkanie przegrywa w paradoksalny sposób w rynkowym wyścigu o lepszą przyszłość. Cechy mieszkania – najdroższego dobra powszechnego użytku – takie jak: niemobilność, długotrwałość użytkowania, stosunkowo niski stopień przystosowalności do zmieniających się potrzeb zamieszkujących, podatność na zużycie moralne (Andrzejewski 1979a: 260), są sprzeczne w warunkach paradygmatu rynkowego wzrostu ekonomicznego z jego upowszechnianiem w wymiarze społecznym. Jest to sprzeczność właściwa w zasadzie całej cywilizacji zachodniej. Ostrość występowania tej sprzeczności maleje jednak wraz z pomyślnością w zakresie owego wzrostu ekonomicznego.

Cechy te kolidują także z niezbędną dla rynku mobilnością społeczeństwa polskiego i związanymi z tym zmianami wielkości i struktury gospodarstw domowych, stylu życia, uwarunkowań kulturowych itp. Inny paradoks polega na zderzaniu się potrzeb i możliwości oszczędzania na pozyskanie oraz utrzymanie mieszkania z trudnościami systematycznego zarobkowania wynikającymi z wysokiego zagrożenia bezrobociem czy popularności tzw. elastycznych form zatrudnienia itp. Łączy się z tym dysharmonia dotycząca koniecznej wielości dróg zdobycia mieszkania, form jego własności i rodzajów przy coraz większych nierównościach finansowych, majątkowych i społecznych. Do rangi paradoksu

urasta w Polsce rola mieszkania jako intymnej oazy prywatności, a zarazem dobra publicznego. Agresja i wzajemne niezrozumienie wywoływane przeludnieniem mieszkań oraz izolacją różnych społeczności, tłumienie dobrze rozumianej kreatywności itp. są bowiem problemami ponadindywidualnymi o randze ogólnospołecznej (Supińska, Szewczyk 2009: 91–94), również w innych gospodarkach cywilizacji zachodniej. Nie przeczy temu istotny spadek zaludnienia mieszkań w Polsce zwłaszcza na skutek emigracji zarobkowej po wstąpieniu naszego państwa do UE. Spadek ten ma w związku z tym w sumie mało stabilne podstawy, nadwątlone dodatkowo kryzysem po 2008 r.

Uzasadnione kontrowersje wywołuje fakt, że substytutem polityki mieszkaniowej są niesynchronizowane i powierzchowne mieszkaniowe akcje podporządkowane minimalizacji deficytów budżetowych. Polityka mieszkaniowa nie przeciwdziała zawężonej reprodukcji demograficznej niosącej wiele innych problemów społeczno-ekonomicznych. W sumie zbyt mało jest w Polsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej, co wpisuje się wprost w ogólny mechanizm kryzysowych zmian w tym zakresie w cywilizacji zachodniej. Im głębsze są badania związków między niepełnym zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych a perturbacjami społeczno-ekonomicznymi, tym czytelniejsze wydają się argumenty za wdrażaniem programów dofinansowywania mieszkalnictwa ze środków publicznych w celu udostępniania mieszkań gorzej sytuowanym grupom społeczeństwa. Zbyt mało jest również polityki mieszkaniowej w polityce społecznej. Przykładem tego może być częste pomijanie w konstruowaniu koszyka niezbędnych dóbr i usług oraz w szacowaniu minimalnego dochodu zróżnicowanych, na ogół relatywnie wysokich ciągniętych kosztów inwestycji mieszkaniowych. W aspekcie właściwego miejsca polityki przestrzennej w polityce mieszkaniowej i społecznej kontrowersyjne jest wysoce niewystarczające utożsamianie ładu przestrzennego z estetyzującym podejściem architektów, mającym niewiele wspólnego z polityką mieszkaniową. Budując mieszkania, należy bowiem równocześnie realizować harmonijne i funkcjonalne osiedla ludzkie stanowiące podstawowy wyznacznik owego ładu. Przedłużenie funkcji mieszkania służyć ma przede wszystkim wzbogaceniu szerszego standardu osiedleńczego (Goryński 1973: 60; Cesarski 2013b: 103–104). Ubolewa się w związku z tym nad obecnym prostym, wynikającym z potocznej wiedzy dewaluowaniem wielu twórczych postulatów takiego myślenia, sprowadzanego błędnie do zasad i wad tzw. socjalizmu realnego. Ubolewa się także nad łatwo odrzucanym w Polsce – jak bodaj nigdzie indziej – dziedzictwem modernizmu w tym zakresie wobec faktu, iż pro-

blematyka mieszkalnictwa zyskała już dawno charakter wiedzy interdyscyplinarnej (Supińska, Szewczyk 2009: 91–94).

Pogarszająca się wiarygodność statystyki migracji – zwłaszcza zagranicznych, co odbija się ujemnie także na jakości danych o migracjach wewnętrznych – wpływa na tylko orientacyjne znaczenie tej statystyki jako czynnika wyznaczania skali i dynamiki potrzeb mieszkaniowych (*Ludność...*, 2003: passim; *Ludność...*, 2013: passim). Tego typu zagmatwanie jest przy tym charakterystyczne dla europejskiej cywilizacji zachodniej w dobie tzw. kryzysu migracyjnego. W trakcie NSP 2011 r. ponad 2 mln ludności mającej stałe miejsce zamieszkania w Polsce przebywało poza jej granicami dłużej niż trzy miesiące. Około 78% emigrantów (1,6 mln) wyjechało na 12 miesięcy i więcej. Wyniki NSP 2011 wykazują przy tym wzrost w porównaniu z NSP 2002 liczby Polaków będących za granicą dłużej niż trzy miesiące. Zgodnie z szacunkami GUS w końcu 2013 r. (*Informacja...*, 2014) za granicą przebywało czasowo, tj. powyżej trzech miesięcy, 2,2 mln Polaków, a w 2014 r. już około 2,3 mln. Dodatkowo ocenia się, że ponad 75% emigrantów czasowych przebywa za granicą powyżej 12 miesięcy. Zdecydowana większość emigrantów (73%) wyjeżdżała z Polski z powodu braku możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz w poszukiwaniu pracy. Podczas NSP 2011 zarejestrowano w Polsce większą liczbę stałych mieszkańców innych państw (56 tys. przebywających powyżej trzech miesięcy) niż w czasie NSP 2002 (34 tys. przebywających powyżej 2 miesięcy). Ocenia się, jednak że dane w tym zakresie są zaniżone w obu dochodzeniach spisowych. Spis z 2011 r. wykazał także, że w Polsce minimum rok przebywa ponad 27 tys. stałych mieszkańców innych państw. Rejestrowana liczba imigrantów, którzy zamierzają przebywać w Polsce przez rok lub dłużej, jest jednak większa (36 tys. *Informacja...*, 2015a). Mała porównywalność danych dotyczących migracji wynika również z badania GUS przeprowadzonego po NSP 2011. Liczba imigrantów w wieku 15–64 lat urodzonych za granicą, którzy przebywają lub planują osiąść w Polsce na co najmniej 12 miesięcy, wynosiła bowiem w 2014 r. około 80 tys. (*Informacja...*, 2015b). Natomiast liczba imigrantów urodzonych poza Polską ogółem wyniosła według tego badania znacznie więcej – 279 tys. Dane NSP 2011 pokazują z kolei, że liczba ludności rezydującej w naszym państwie i urodzonej poza Polską stanowiła 641 tys. (*Ludność...*, 2013: passim).

Poprawa, niekiedy znaczna, prawie wszystkich podstawowych miar sytuacji mieszkaniowej w Polsce związana jest w znacznym stopniu z wywołanym transformacją regresem wielu procesów ludnościowych oraz z kierowaniem budownictwa mieszkaniowego ogółem głównie do

lepiej sytuowanej ludności. Wobec umiarkowanego wzrostu demograficznych potrzeb mieszkaniowych główny wskaźnik w tym zakresie – liczba gospodarstw domowych na 100 mieszkań zamieszkałych – obniżył się w okresie 2003–2011 z 114,6 do 112,3, a statystyczny deficyt mieszkań zamieszkałych w stosunku do liczby gospodarstw obniżył się z 1,6 mln do 1,5 mln. W gospodarstwach ponaddwurodzinnych zamieszkiwało w 2011 r. jednak trzy razy więcej rodzin niż w roku 2002. Oznacza to wzrost prawdopodobieństwa występowania gospodarstw potencjalnych mieszkających niesamodzielnie. W 2011 r. było także trzy razy więcej niż w 2002 r. rodzin niepełnych w gospodarstwach ponaddwurodzinnych tworzonych przez jednego rodzica oraz dzieci. Skala tego zjawiska jest – jak można sądzić – w znacznym stopniu efektem emigracji z przyczyn ekonomicznych, a także skutkiem innych form separacji i rywalizacji społeczno-zawodowej dotyczących gospodarstwa domowe (Cesarski 2016a: 42–59).

Samodzielność zamieszkiwania pogorszyła się między NSP 2002 a NSP 2011 wraz ze wzrostem wielkości mieszkań. Zależność ta, gdy wynika ze współzamieszkiwania potencjalnych gospodarstw domowych z tytułu pokrewieństwa w dużych mieszkaniach, może nie oznaczać złych warunków mieszkaniowych. Rzeczywista skala gospodarstw potencjalnych, których ujawnieniu się przeszkadza brak szans na odrębne mieszkanie, nie może być jednak znana i nie wpływa w zasadzie na rejestrowaną w statystyce samodzielność zamieszkiwania. Określenie rzeczywistej wieloaspektowej chęci wspólnego zamieszkiwania i utrzymywania się nastrocza istotnych trudności, zwłaszcza podczas znacznych zmian społeczno-gospodarczych, w tym w obecnej sytuacji przedłużającego się kryzysu społeczno-gospodarczego z 2008 r. Pogarszanie się sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym zmniejszanie się dostępności mieszkań, sprzyja powstawaniu gospodarstw potencjalnych, tj. otwarcie niedeklarujących się z powodów ekonomicznych. Zależność ta ma w cywilizacji zachodniej, podporządkowanej paradygmatowi wzrostu ekonomicznego, charakter uniwersalny. Różnice dotyczą tylko skali i ostrości jej przejawiania się związanych z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych gospodarek rynkowych. Tendencja do budowania dużych mieszkań własnościowych wobec pokaźnego zapotrzebowania społecznego na mniejsze mieszkania na wynajem nie może wpłynąć w Polsce na istotniejsze rzeczywiste przybliżanie się do równowagi liczby i struktury gospodarstw domowych oraz mieszkań. Nie słabnie ona, pomimo że w ostatnich latach deweloperzy budują więcej mieszkań małych, korzystając w tym zakresie z możliwości stwarzanych przez program „Mieszkanie dla Młodych”, krytykowany jednak za

niedostateczne uwzględnianie aspektów społecznych, w tym polityki prorodzinnej. Poprawa samodzielności zamieszkiwania w wymiarze statystycznym następuje zatem w sytuacji małej dostępności mieszkań, zwłaszcza dla gorzej położonego pokolenia wchodzącego w dorosłe życie. Poprawa samodzielności zamieszkiwania ma zatem w Polsce kruche podstawy. Znamionnym przykładem są tu wspomniane zwiększone wyjazdy za granicę Polaków z młodego pokolenia, a także zawężona klimatem rywalizacji społeczno-ekonomicznej reprodukcja ludności. Procesy te zmniejszają doraźnie potrzeby mieszkaniowe, lecz podcinają możliwości lepszego ich zaspokajania w przyszłości, na skutek utraty znacznej części potencjału ludnościowego.

W okresie 2003–2011 wraz ze wzrostem liczby rodzin, łącznie ze związkami partnerskimi, zamieszkujących w mieszkaniach nastąpiło zmniejszenie się liczby rodzin w mieszkaniach z dziećmi do 24 roku życia (z 6,1 mln do 4,6 mln). Odnotowano zatem spadek udziału rodzin utrzymujących dzieci w ogólnej liczbie rodzin w gospodarstwach w mieszkaniach (z 76% do 49%). W trakcie NSP 2011 zarejestrowano 4,0 mln małżeństw z dziećmi, w tym 2,6 mln z dziećmi do 24 lat, w formie gospodarstw jednorodzinnych mieszkających samodzielnie, tj. mniej niż w 2002 r. (4,5 mln i 2,9 mln). W 2011 r. w gospodarstwach wielopokoleniowych mieszkało samodzielnie 1,8 mln (w 2002 r. – 1,1 mln) rodzin w gospodarstwach dwurodzinnych oraz 218 tys. (w 2002 r. – 75 tys.) – w gospodarstwach ponaddwurodzinnych. Wspólne zamieszkiwanie rodzin wielopokoleniowych rośnie jednak w sposób – jak można sądzić – zwodniczy w aspekcie treści społeczno-kulturowej. W 2011 r. odnotowano bowiem 997 tys. gospodarstw z dwiema lub więcej rodzinami, stanowiących 7% gospodarstw domowych ogółem, tj. więcej niż w 2002 r. (613 tys. i 5%). Zmiana ta jest pośrednią ilustracją zasygnalizowanej wcześniej kwestii gospodarstw potencjalnych. Liczebność i częstość samodzielnego zamieszkiwania rodzin z dziećmi jako gospodarstw jednorodzinnych była w 2011 r. mniejsza niż w 2002 r. Lepsza na ogół samodzielność zamieszkiwania dotyczy rodzin z dziećmi i bez dzieci w gospodarstwach dwurodzinnych i ponaddwurodzinnych. Stanowi to argument za tym, że regres społecznego budownictwa mieszkaniowego i przedłużający się kryzys są istotnymi paradoksalnymi czynnikami wzrostu statystycznej samodzielności zamieszkiwania w Polsce w okresie 2003–2011. Innymi słowy, dedukować można nasilanie się skłonności do samodzielnego zamieszkiwania tłumionej w Polsce niedoborem mieszkań społecznych (Cesarski 2016a: 42–59).

Wątpliwa wiarygodność i niespójność niektórych danych NSP 2011 łączą się w dużym stopniu z wymykaniem się obserwacji statystycznej

wielu zjawisk właściwych dla żywiołowej, niedostatecznie sterowanej transformacji oraz z nową, nieokrzeplą jeszcze metodą przeprowadzenia NSP 2011. Dochodzenie statystyczne w postaci NSP 2011 przeprowadzone zostało metodą obejmującą przede wszystkim wykorzystanie administracyjnych źródeł danych z rejestrów i systemów informacyjnych oraz pozyskanych od respondentów w ramach uzupełniających badań ankietowych (*Narodowy...*, 2012: 7–31). Wypada się jednak zastanowić, czy system administracyjnej bieżącej sprawozdawczości bieżącej dojrzał już po zawirowaniach pierwszych lat transformacji w takim stopniu, że można go stosować jako jedno z podstawowych źródeł informacji w przyszłych narodowych spisach powszechnych, a takie są obecnie plany (*Raport...*, 2017: 15–37; *Raporty...*, 2017: passim). W następnych spisach powszechnych przeprowadzanych w Polsce niezbędna byłaby wówczas stała praktyka kosztownych badań uzupełniających i weryfikujących w postaci specjalnych dochodzeń ankietowych – reprezentacyjnych lub sondażowych, bez realnych szans przeprowadzenia inwentaryzacji technicznej zasobu mieszkaniowego. W związku z tym w Polsce zanikać będzie – jak się wydaje – zasadnicza funkcja spisów powszechnych jako fundamentu weryfikacji centralnej statystyki bieżącej oraz innych rejestrów i baz danych typu branżowo-resortowego opartych na sprawozdawczości. Przyszłe narodowe spisy powszechne w Polsce stać się będą – mimo potrzeby utrzymania ich idei jako badania pełnego – pojawiającym się co około dziesięciu lat strumieniem danych konfrontowanych tylko z innymi, mającymi tę samą dyskusyjną wiarygodność bieżącymi strumieniami korespondujących lub wyjściowych informacji.

4. Zakończenie i wnioski

Zarysowane niektóre sprzeczności neoliberalnej polityki mieszkaniowej wpływają na sygnalizowaną w opracowaniu nietrwałość realnych efektów społecznych fizycznie obfitego zasobu mieszkaniowego i innej zabudowy osiedleńczej. Obserwacja ta wydaje się potwierdzać istnienie znacznie szerszej kwestii. Kapitalizm, zwłaszcza w wersji neoliberalnej, wytwarza bowiem nadmierne i wyszukane potrzeby typu konsumpcyjnego, w tym także mieszkaniowe, których zaspokajanie w wymiarze ogólnospołecznym przekracza współczesną wydolność gospodarczą tego systemu społeczno-ekonomicznego. Tej generalnej współczesnej sprzeczności kapitalizmu nie zaprzeczają odosobnione w sumie zjawiska pozytywne w postaci między innymi udanych realizacji społecznej polityki mieszkaniowej (np. w kraju federalnym Wiedeń w Austrii 70% zasobu

istniejącego i budowanego objęte jest taką polityką). Nakreślone społeczno-przestrzenne kontrowersje i paradoksy polityki mieszkaniowej w Polsce lat transformacji oraz istotne trudności we właściwym odczytywaniu społecznych treści podstawowych miar sytuacji mieszkaniowej mogą być traktowane jako przypadek szczególny tej systemowej niewydolności w państwie o umiarkowanej zawansowanej gospodarce rynkowej.

Paradygmat zasobochłonnego wzrostu ekonomicznego wypacza lub spłyca realizację koncepcji trwałego rozwoju. Przewycięzanie tego groźnego procesu zależy od przekładania działań społeczno-gospodarczych służących wprost koncepcji trwałego rozwoju na powszechnie zrozumiałe oraz akceptowalne wartości. Wartości te złączone są organicznie z równoważeniem rozwoju przestrzeni zamieszkałej, stanowiącej trzon przestrzeni zamieszkiwania. Wytwarzanie takich wartości może następować stosunkowo najłatwiej w sferze mieszkalnictwa i osadnictwa, zwłaszcza poprzez propołączną produkcję i reprodukcję powszechnie dostępnych, zaspokajających podstawowe dla dzisiejszych i przyszłych pokoleń potrzeby mieszkań i pozostałej infrastruktury osadniczej. Konieczne są w tym zakresie przede wszystkim działania oddolne ruchów miejskich wykazujących wrażliwość społeczną i ekologiczną, nieodzowną dla lepszego zamieszkiwania ludności, zwłaszcza żyjącej z pracy najemnej.

Potrzebne jest nowe spojrzenie na rolę polityki i sytuacji mieszkaniowej w rozwoju cywilizacyjnym, której wyznacznikiem byłoby równoważenie przestrzeni zamieszkałej oparte na infrastrukturze osadniczej i jej właściwych relacjach do innych obiektów i urządzeń tworzących zagospodarowanie przestrzenne. Rozmiary i relacje mieszkań oraz pozostałych składników infrastruktury osadniczej wyznaczają bowiem przestrzenną i społeczną dostępność przestrzeni zamieszkałej, a także standardy jej użytkowania decydujące o powodzeniu trwałego rozwoju. Ważne są zatem niezbędne rozmiary infrastruktury osadniczej, proekologiczny sposób jej wytwarzania, utrzymania, utylizowania itp. oraz odpowiednie funkcjonalno-przestrzenne relacje rodzajów i elementów tej infrastruktury – podstawowych, specjalistycznych i unikalnych – a także stosowne sekwencje czasowe ich powstawania. Działanie w tych kierunkach, dające realne szanse większego zakorzenienia zamieszkiwania, wymaga globalnego myślenia i działania od wymiaru miejscowego do światowego (Oniszczyk 2014: 427–518; Oniszczyk 2017: 383–382, 477–481). Tego typu urzeczywistnianie trwałego rozwoju jest możliwe za sprawą przewodniej aktywności odrodzonego sektora publicznego skierowanej przede wszystkim na przetrwanie łączące się z ideą trwałego

rozwoju (Cesarski 2012a: 9–5). Jakże współcześnie brzmi zatem sentencja z drugiej połowy lat 70. przestrzegająca przed próbami podtrzymywania spowolniającego już wówczas rynkowego wzrostu ekonomicznego: „Jest dość naturalne, że ofiara wysławia zalety podtrzymującego ją narkotyku, gdy tylko zaczyna się obawiać, iż zostanie go pozbawiona. I podobnie dziś można znaleźć nową żarliwość w wychwalaniu «etyki wydajności i sprawności», która wytwarza życie tyleż przepełnione motywacją, co i pozbawione znaczenia” (Mishan 1977; wydanie przywołane – Mishan 1986: 245). Przedstawione niektóre sprzeczności neoliberalnej polityki mieszkaniowej są tego istotnym dowodem.

Literatura

- Álvarez L.J., Cabrero A., 2010, *Does housing really lead the business cycle?*, „Documentos de Trabajo”, nr 1024, Banco de España, Madrid.
- An urbanizing world: global report on human settlements*, 1996, UN Centre for Human Settlement Infrastructure and Environment Programme, Oxford University Press, Oxford.
- Andrzejewski A., 1974, *Infrastruktura społeczna, jej rola i miejsce w układzie osadniczym* [w:] *Gospodarka komunalna i mieszkaniowa i jej rola w społeczno-ekonomicznym rozwoju kraju*, „Monografie i Opracowania SGPiS”, nr 30, Wydawnictwa Uczelniane SGPiS, Warszawa.
- Andrzejewski A., 1979a, *Spoleczne aspekty polityki mieszkaniowej* [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, PWE, Warszawa.
- Andrzejewski A., 1979b, *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.
- Bauman Z., 2016, *Nieprawda, że ignorancja stała się wartością*, wywiad Zygmunta Baumanu udzielony włoskiej gazecie „La Repubblica” w czerwcu 2016 r., <http://krytykapolityczna.pl/swiat/bauman-goldkorn-wywiad/> (dostęp: 10.03.2017).
- Biderman A.D., 1966, *Social indicators and goals* [w:] *Social Indicators*, ed. by R.A. Bauer, Cambridge, Massachusetts.
- Bratkowski A., 2002, *Polska kwestia mieszkaniowa u progu XXI wieku (wstęp do dyskusji)* [w:] *Kongres budownictwa „Budownictwo szansą gospodarki”*, referaty autorskie, Warszawa, 24 maja 2002.
- Bratkowski A., 2004, *Europeizowanie polskiego mieszkalnictwa wyzwaniem pokoleniowym* [w:] *Szanse rozwoju mieszkalnictwa w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, XV Konferencja Spalska: *Budowa i utrzymanie domów mieszkalnych*. Spała.
- Cesarski M., 1987, *Inwestycje w dziedzinie infrastruktury osadniczej w Polsce w latach 1950–1984*, KPZK PAN, „Biuletyn”, z. 133, PWN, Warszawa.
- Cesarski M., 2005, *Podstawy zamieszkiwania i ich rola w integracji społecznej (myśl polskiej szkoły mieszkaniowej* [w:] *80 lat PTPS – spojrzenie w przyszłość*. PTPS „Biuletyn Informacyjny”, „Wiadomości Społeczne”, nr 1.

- Cesarski M., 2009, *Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w.* [w:] *Wymiary kryzysu – przyczyny, przejawy, prognozy i środki zaradcze*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cesarski M., 2011, *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje”, nr 15.
- Cesarski M., 2012a, *Infrastruktura osadnicza w gospodarce regionalnej – kwestie równoważenia rozwoju*, „Studia i Prace” KES, nr 3.
- Cesarski M., 2012b, *Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej*, „Studia i Prace” KES nr 2(10).
- Cesarski M., 2013a, *Powojenna polityka mieszkaniowa w Europie Zachodniej – sektor publiczny a paradygmat wzrostu ekonomicznego* [w:] *Kryzys, niepewność i niestabilność we współczesnej Europie*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cesarski M., 2013b, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cesarski M., 2014, *Zrównoważona przestrzeń zamieszkiwania platformą regionalnej spójności społecznej – kontrowersje wokół perspektywy UE*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje”, nr 24(1).
- Cesarski M., 2015, *Fikcje rynku mieszkaniowego a prawo do miasta* [w:] *Współczesny matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cesarski M., 2016a, *Ekspertyza dla GUS – Sytuacja mieszkaniowa gospodarstw domowych i rodzin w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa, <http://stat.gov.pl/z-prac-studialnych/inne> (dostęp: 30.04.2017).
- Cesarski M., 2016b, *Polska na tle urbanizacji i sytuacji mieszkaniowej w UE – Stan, perspektywy i wyzwania*, „Studia i Prace” KES, nr 4.
- Cesarski M., 2016c, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce lat 2002–2014 – światowy kryzys, niewiadome i szanse zamieszkiwania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cesarski M., 2017a, *Społeczna polityka mieszkaniowa w Europie – czy możliwa w rynkowym paradygmacie wzrostu?* „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje”, nr 36(1).
- Cesarski M., 2017b, *Społeczny kontekst efektywności ekonomicznej inwestycji mieszkaniowych*. Referat na konferencję Kolegium Ekonomiczno-Społecznego pt. *Społeczny kontekst ekonomii* (mps).
- Deklaracja z Rio. Konferencja ONZ „Środowisko i Rozwój*, 1992, https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000000280&find_code=SYS&local_base=TEK01 (dostęp: 11.05.2017).
- Diken B., 2011, *Od obozów dla uchodźców do osiedli grodzonych*, „Praktyka Teoretyczna”, nr 3.
- Gądecki J., 2009, *Za murami. Osiedla grodzone w Polsce – analiza dyskursu*, Wydawnictwo UW, Wrocław.
- Global report on human settlements 2009: planning sustainable cities*, 2009, UN, New York.
- Głowacki J., 2010, *Mierzenie społecznej wartości dodanej*, „Ekonomia Społeczna”, nr 1.
- Głowacki J., Płonka M., Rosiek K., 2012, *Wybrane metody oceny społeczno-ekonomicznych efektów działania podmiotów ekonomii społecznej* [w:] *Wokół ekonomii społecznej*, red. M. Frączak, J. Hauser, S. Mazur, MSAP, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków.

- Goryński J., 1973, *Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Harvey D., 2012, *Bunt miast. Prawo do miast i miejska rewolucja*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa.
- Household composition statistics Eurostat, (august 2016), 2016b, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Household_composition_statistics#Source_data_for_tables_and_figures_.28MS_Excel.29 (dostęp: 15.04.2017).
- Household composition statistics, 2016a, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Household_composition_statistics#Main_tables (dostęp: 15.09.2015).
- Inadequate housing in Europe: Costs and consequences, 2016, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Informacja o badaniu „Sytuacja na rynku pracy migrantów i ich potomków”, 2015b, GUS, Warszawa.
- Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013, 2014, GUS, Warszawa.
- Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2014, 2015a, GUS, Warszawa.
- International Migration Outlook 2016, 2016, OECD, Paris.
- International Migration Outlook 2017, 2017, OECD, Paris.
- Kurowska A., 2011, *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*, IPS, Difin, Warszawa.
- LaFerrère A., Le Blanc D., 2006, *Housing policy: low-income households in France* [w:] *A companion to urban economics*, red. R. Arnott, D. McMillen, Blackwell, Oxford.
- Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna, 2003, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, GUS Warszawa.
- Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna, 2013, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, GUS Warszawa.
- Łukasiewicz D., 2017, *Dobre i złe adresy. Szkice z dziejów mieszkania i jego otoczenia w XVII–XXI w.* Wydawnictwo Silva Rerum, Poznań.
- Measuring population and housing. Practices of UNECE countries in the 2010 round of censuses, 2014, UN, Geneva.
- Michalos A.S., 1997, *Combining social, economic and environmental indicators to measure sustainable human well-being*, „Social Indicators Research” vol. 40, iss. 1–2.
- Mishan E.J., 1977, *The economic growth debate and a assessment*, Gorge Allen and Unwin (Publisher) Ltd., London.
- Mishan E.J., 1986, *Spór o wzrost gospodarczy*, PiW, Warszawa.
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników, 2012, GUS, Warszawa.
- Nawrątek K., 2012, *Dziury w całym. Wstęp do miejskich rewolucji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- New OECD Affordable Housing Database (december 2016), 2016, <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm> (dostęp: 15.04.2017).
- Nowicki J., 2003, *Środowisko mieszkaniowe*, cz. II: *Osiedla warszawskie – projekty – doświadczenia XX wieku*, WSEiZ, Warszawa.
- Oniszczyk J., 2014, *Budowanie nowoczesnej polis*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Oniszczyk J., 2017, *Przemoc, pokój, prawa człowieka*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

- Raport z konsultacji społecznych do powszechnego spisu ludności i mieszkań 2021*, 2017, GUS, Warszawa, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021> (dostęp: 21.07.2017).
- Raporty tematyczne z konsultacji społecznych do spisu ludności i mieszkań 2021*, 2017 GUS Warszawa, <http://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/> (dostęp: 21.07.2017).
- Settlement infrastructure and environment programme* [w:] *Operational activities report 1995*, 1995, UN Centre for Human Settlements, Nairobi.
- Supińska J., Szewczyk Ł., 2009, *O społecznych konsekwencjach (braku) polityki mieszkaniowej w Polsce* [w:] *Miejsce i rola mieszkalnictwa w okresie kryzysu gospodarczego*, PZLiTB OW, PTM, Spała 6–7.10.2009.
- Świt-Jankowska B., 2004, *Kształtowanie zespołów mieszkaniowych. Inwestor kontra developer. Czy wrócimy do schematu wielkiej płyty?* [w:] *Psychologia organizacji przestrzeni środowiska mieszkaniowego – habitaty 2003*, red. Z. Bać, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Szczyt Zrównoważonego Rozwoju (25–27 września 2015 r.). Nowa historyczna Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju jednogłośnie przyjęta przez 193 państwa członkowskie ONZ*, 2015, [http://www.unic.un.org.pl/szczyt-zrownowazonego-rozwoju/szczyt-zrownowazonego-rozwoju-\(25-27-wrzesnia-2015-r\):-nowa-historyczna-agenda-na-rzecz-zrownowazonego-rozwoju-jednoglosnie-przyjeta-przez-193-panstwa-czlonkowskie-onz/2863#sthash.zNaX49f8.dpuf](http://www.unic.un.org.pl/szczyt-zrownowazonego-rozwoju/szczyt-zrownowazonego-rozwoju-(25-27-wrzesnia-2015-r):-nowa-historyczna-agenda-na-rzecz-zrownowazonego-rozwoju-jednoglosnie-przyjeta-przez-193-panstwa-czlonkowskie-onz/2863#sthash.zNaX49f8.dpuf) (dostęp: 11.05.2017).
- Zubrzycka-Czarnecka A., 2010, *Gwarantowane prawo do mieszkania we Francji* [w:] *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, Elipsa, Warszawa.
- Zubrzycka-Czarnecka A., 2011, *Problemy mieszkaniowe we Francji w świetle raportu Fundacji Abbé Pierre’a z 2011 r.*, „Polityka Społeczna”, nr 10.

Some contradictions of neoliberal housing policy – global mechanisms and Poland

Abstract

Neoliberal housing policy gives surplus flats relative to effective demand, allows empty dwellings as a means of thesaurisation, etc. This policy does not eliminate unwanted independent indwelling, evictions, homelessness, etc. Such housing policy causes economically measurable and unmeasurable or little measurable social and environmental costs. The aim of the article is to highlight some of the contradictions and controversies of neoliberal housing policies that constitute such a state of affairs. The contradictions and controversies contemplated refer to the general fiction of the housing market, consisting of the apparent abundance of meeting housing needs, which is detrimental in the long run for the social economy and therefore for the sustainable development of human habitation. The derivative of this issue is the tendency to deteriorate the credibility of housing and population data, which muddies the social effects of housing policy and conceal its drawbacks. Against this background, concrete controversies and paradoxes of housing policy in Poland after 1989 correspond to the contradictions of the neoliberal housing policy of a global realm of Western civilization. Some

controversies and paradoxes appearing in Poland are sometimes included in the general mechanism of crisis changes in this area. Such an article also justifies the need to search for ways to repair and transform the development of Western civilization as an opportunity for real social economy in a universal sense. Chances that the use depend on focusing on balancing the development of the inhabited space and the whole space of human habitation by transforming towards a more sustainable development.

Key words: surplus flats, independent indwelling, reliability of housing statistics