

Maciej Cesarski

PUBLICZNA SOCJALNA POMOC MIESZKANIOWA – LOSY, ROZWIĄZANIA I TREŚĆ¹

Wprowadzenie

Doświadczenie sięgające XVI w. pokazuje, że niepubliczna pomoc mieszkaniowa, zwykle o cechach filantropijnych, może mieć znikome, tylko symboliczne znaczenie, nawet w stosunkowo dostatnich państwach Europy Zachodniej². W XVI w. istnieją także pierwowzory publicznej pomocy mieszkaniowej o zabarwieniu utopijnym. Publiczna pomoc mieszkaniowa mająca ambicje oddziaływania w wymiarze ogólnospołecznym istnieje w wielu formach i kierowana jest do różnych grup ludności w Europie Zachodniej od przełomu XIX i XX w.³

Przedstawiciele tworzącej się w okresie międzywojennym polskiej szkoły badań problematyki mieszkaniowej z Teodorem Toeplitzem, a także Konstantym Krzeczowskim, Janem Strzeleckim, Edwardem Strzeleckiego i Stanisławem Tołwińskim na czele nadaremnie postulują nadanie pomocy mieszkaniowej bardziej publicznego i zarazem społecznego charakteru⁴. Adam Andrzejewski jeszcze w 1938 r. krytykuje pocytywanie mieszkań budowanych dla bogatej ludności za świadectwo zbliżania się w Polsce do epoki „szklanych domów”. Nawołuje do zajęcia się mieszkaniami

¹ W artykule przedstawione są rozważania powstałe po lekturze książki: A. Przyemeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2014.

² J. Burnett, *A social history of housing 1815–1985*, David & Charles Ltd, Great Britain 1978, s. 5–278; A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 43–55; J. Życiński, *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności*, Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa, Fundacja Bezdomnych, Warszawa 2005, s. 7–32 (recenzja: M. Cesarski, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11–12, s. 24–26); P. Malpass, *Histories of social housing: A comparative approach*, w: *Social Housing in Europe II. A Review of Policies and Outcomes*, red. K. Scanlon, Ch. Whitehead, LSE, London 2008, s. 15–31.

³ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, op.cit., s. 43–55; 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. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004, s. 419–434.

⁴ M. Cesarski, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 47–86.

małymi, lecz dobrze wyposażonymi dla ludności pracującej fizycznie i – jak to określa – proletariatu umysłowego. Właśnie dla tej ludności – podkreśla – miały być przeznaczone „szklane domy”⁵, hasło związane z ideami i działaniami ówczesnej WSM znajdujące literackie ujęcie w twórczości Stefana Żeromskiego, a po wojnie u Kazimierza Brandysa⁶. Jak daleko tu od współczesnej socjalnej pomocy mieszkaniowej odgradzającej ludzi jej doznających od reszty społeczeństwa w wielu aspektach i od siebie samych. Pomocy potwierdzającej, że odwiecznie „biedakiem jest się samotnym...”⁷. Podwalin pod modernistyczny przełom w architekturze, w tym purystyczny i funkcjonalny styl przedwojennych osiedli WSM, szukać można przed stu laty. Maksymy kierowania się rzeczywistymi potrzebami użytkowników, uwytądniania natury materiałów i technologii, ekonomicznego podchodzenia do realizacji architektonicznych obecnie są nad wyraz aktualne⁸. Powinny być spełnione także w przypadku mieszkań uznawanych dziś za socjalne.

Historia wspieranego przez sektor publiczny mieszkalnictwa społecznego sięgająca wymiaru sekularnego związana jest w Europie Zachodniej z wykształcaniem się dwóch jego podstawowych modeli: masowego („uniwersalnego”) oraz rezydualnego („pozostałościowego”)⁹. Model masowy polega na dążeniu państwa i innych instytucji publicznych do wspomagania budowania i utrzymania zasobu mieszkaniowego dostępnego dla słabo, a także średnio sytuowanej ludności pracowniczey jako wartości wykraczającej poza funkcje ściśle mieszkaniowe. W modelu tym rozwój mieszkalnictwa stanowi podstawę organizacji życia społecznego, służąc równoważeniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Model rezydualny zakłada natomiast wspomaganie tych, których nie stać na zakup mieszkania na rynku¹⁰.

W dzisiejszym rozumieniu miejsca publicznej pomocy mieszkaniowej w społecznej demarginalizacji ludności ubogiej istotne są rozważania z zakresu socjologii mieszkalnictwa ilustrowane wynikami badań mikrosocjologicznych. Rozważania takie stwarzają podstawę do odbioru analitycznego meritum tego zagadnienia, dla którego zasadnicze jest pojęcie publicznej socjalnej pomocy mieszkaniowej.

⁵ A. Andrzejewski, *Projekt sfinansowania budownictwa społecznego*, „Naród i Państwo” 1938, nr 9–10, s. 13–14.

⁶ S. Żeromski, *Przedwiośnie*, Czytelnik, Warszawa 1968, s. 70–77 (wyd. I Wydawnictwo Jakuba Mortkowicza, Warszawa 1925); K. Brandys, *Listy do pani Z.: wspomnienia z teraźniejszości, 1957–1958*, PIW, Warszawa 1960, s. 58–62.

⁷ Z. Bauman, *Między chwilą a pięknem. O sztuce w rozpedzonym świecie*, Wydawnictwo Oficyna, Łódź 2010, s. 127–139.

⁸ A. Loos, *Ornament i zbrodnia. Eseje wybrane*, Centrum Architektury i BWA, Galeria Miejska w Tarnowie, Tarnów 2013, s. 4 i dalsze (wyd. I „Cahiers d’aujourd’hui” 1913, no. 5).

⁹ W literaturze anglojęzycznej używane są tu terminy: *mass model of social housing* (lub *universalist model of social housing*) oraz *residual model of social housing*.

¹⁰ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne w państwach i perspektywie UE. Retrospekcja i wyzwania*, „Problemy Rozwoju Miast” 2009, nr 1–2, s. 39–50.

Socjolog znacznie bowiem częściej – przypomnieć tu można – niż polityk społeczny i mieszkaniowy używa narracji, która przeradza się często w opowiadanie (rozumiane szeroko, nie jako gatunek literacki) lub inną fabułę (rozumianą technicznie, nie jako fikcja). Takie podejście w plastyczny, spektakularny sposób przemawia za aktualną koniecznością publicznej socjalnej pomocy mieszkaniowej nie tylko w państwach będących – jak Polska – od stosunkowo niedawna pełnoprawnymi członkami wspólnoty europejskiej. Pomoc ta traktowana jest zazwyczaj jako część polityki mieszkaniowej państwa i jego agend, tzn. jako socjalna część tej polityki. Badania w tym zakresie umiejscawiane są ponadto w zakresie polityki społecznej. Przekonuje o tym w jasny sposób książka Andrzeja Przymeńskiego i Moniki Oliwy-Ciesielskiej¹¹.

Głównym – słusznym w doznawanej przez nas rzeczywistości – przesłaniem książki jest uzasadnienie potrzeby rozszerzenia systemu zabezpieczenia społecznego o instrumenty i działania zapewniające bezpieczeństwo mieszkaniowe ludności. Cel książki obejmuje rozszerzenie wiedzy na temat mieszkalnictwa socjalnego, w tym wprowadzenie związanych z tym pojęć z zakresu polityki mieszkaniowej, a także diagnozę mieszkalnictwa socjalnego w Polsce i rekomendacje dla polityki społecznej w tym zakresie. Praca Andrzeja Przymeńskiego i Moniki Oliwy-Ciesielskiej daje sposobność do niektórych innych przemyśleń wybiegających poza jej cel i przesłanie. Przemyśleń skupionych wokół bieżącej oraz przyszłej, zapewne sięgającej dekad, niezbędności socjalnej pomocy mieszkaniowej jako dopełnienia innych publicznych form tej pomocy. Niezbędności, która nie musi oznaczać zgody co do głębszego społecznego sensu socjalnej pomocy mieszkaniowej wobec jej aktualnej w kręgu cywilizacji zachodniej treści. Pośrednie wątki takiego rozumowania znaleźć przy tym można także w rzeczonyj książce.

1. Książka Andrzeja Przymeńskiego i Moniki Oliwy-Ciesielskiej – podstawowe wartości

Socjologiczna część książki napisana przez Monikę Oliwę-Ciesielską dotyczy stosunkowo nowej w Polsce dziedziny wiedzy – wspomnianej socjologii mieszkalnictwa. Dwie poświęcone temu partie pracy udanie nawiązują treścią zwłaszcza do jednego z pięciu podstawowych problemów badawczych tej socjologii, jakim jest dostęp do odpowiednich warunków mieszkaniowych stanowiących wartość społeczną, której

¹¹ A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, op.cit.

niedostatek odczuwany jest w kategoriach deprywacji¹². Mają także liczne właściwe merytorycznie punkty styeczne z dwoma innymi podstawowymi problemami badawczymi socjologii mieszkalnictwa – zróżnicowaniem społeczno-przestrzennym w społeczeństwach o strukturze warstwowo-klasowej (lub podziałach etnicznych) oraz modelem jednostki mieszkaniowej będącej częścią środowiska zamieszkiwania.

Monika Oliwa-Ciesielska pisze najpierw o marginalizacji i gettoizacji w wymiarze fizycznym oraz tyczącem się umysłowości jednostek i grup. Mamy tu zatem rozpatrywane gettoizację jako element marginalizacji i świadomości społecznej, ocenę siebie i innych złączoną z ambiwalencją wobec miejsca zamieszkania, kwestię marginalizacji i demarginalizacji społecznej i tak istotne – o czym później – rozróżnienie marginesu społecznego i socjalnego. Następują po tym rozważania dotyczące interakcji zamieszkujących w kontekście uzmysławianych przez nich dystansów społecznych. Interakcje i dystanse dotyczą relacji sąsiedztwa, wzajemnego oddziaływania „swoich i obcych”, alienacji ubogich i piętna społecznego przekładającego się we współczesnych stosunkach społecznych na współegzystowanie w przestrzeni zamieszkiwania oraz stopień poczucia bezpieczeństwa i pomocy. Nieuchronnie sprowadza się to – co stanowi jakby konkluzję rozdziału – do płaszczyzny fizycznej, czyli, precyzując, do wpływu sytuacji mieszkaniowej na postrzeganie miejsca w społeczeństwie. Trzy przyjęte przez autorkę kategorie respondentów badań mikrosocjologicznych wykonanych w Poznaniu, tj. osób w lokalach socjalnych, mieszkających w sąsiedztwie, w tym w schronisku dla bezdomnych, czynią pole obserwacji przekonywającym, skłaniającym do rozciągnięcia sedna analizy na inne niż mikrosocjologiczny zakresy. Jest tak, nawet pamiętając o względnie dostatniej w przeciętnym polskim wymiarze przestrzeni zamieszkiwania miasta Poznań.

W socjologicznej części opracowania znaleźć można wiele odpowiedzi na pytania o istotę zjawiska marginalizacji i działań w zakresie demarginalizowania. Pomagają w tym wydatnie wyniki badań empirycznych, które ilustrują nastroje społeczne współcześnie związane z postrzeganiem ludzi – jak to jest zaznaczone w sugestywnym, eufemistycznym cudzysłowie – w „gorszym położeniu”. Demaskujące pozorny tylko brak megaspółecznej kwestii konieczności mieszkań socjalnych są w tym zakresie obserwacje Moniki Oliwy-Ciesielskiej. Stwierdza bowiem np., że w znacznym stopniu ludzie w „gorszym położeniu” mają świadomość piętnującego charakteru swojego ubóstwa związanego z charakterem mieszkania, a w konsekwencji – uzupełnić można – zamieszkiwania.

¹² E. Kaltenberg-Kwiatkowska, *Społeczne problemy mieszkalnictwa i socjologia mieszkania*, w: *Mieszkanie. Analiza socjologiczna*, red. E. Kaltenberg-Kwiatkowska, PWE, Warszawa 1982, s. 29–35.

Tematyka dwóch kolejnych partii książki, których autorem jest Andrzej Przyemeński, dotyczy wprost zasadniczego problemu postawionego w tytule całej pracy. Autor rozprawia o socjalnym sektorze polityki mieszkaniowej państwa, dając dogłębną diagnozę stanu mieszkalnictwa socjalnego w Polsce wzbogaconą znacznie wątkami metodyczno-teoretycznym oraz porównaniami międzynarodowymi. Przekonuje, że marginalizacja ekonomiczna, także w postaci marginalizacji mieszkaniowej, jest jednym z istotniejszych symptomów nierówności społecznych i wyzwań dla rozumienia – można powiedzieć za Jolantą Supińską – miejsca polityki mieszkaniowej w polityce społecznej oraz miejsca polityki społecznej w polityce mieszkaniowej¹³. Andrzej Przyemeński określa socjalną pomoc mieszkaniową jako część pomocy mieszkaniowej w ramach polityki społecznej państwa kierowaną do ludności zmarginalizowanej ekonomicznie w celu jej demarginalizowania mieszkaniowego w postaci bezzwrotnych transferów usług mieszkaniowych i środków pieniężnych. Odnośnie do znaczenia kryteriów poziomu życia w procedurze ubiegania się o lokum autor stwierdza, że socjalną pomoc mieszkaniową mogą otrzymać wyłącznie osoby i rodziny legalnie użytkujące mieszkanie. Osoby bezdomne nie posiadają istotnych praw w tym zakresie, a pomoc im udzielana ma w znacznym stopniu charakter uznaniowy. Analizując instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej i kryteria ich stosowania w Polsce na tle doświadczeń międzynarodowych, autor wskazuje m.in. na walory niestosowanego w Polsce vouchera mieszkaniowego, stanowiącego formę dopłaty do czynszu w mieszkaniach wynajmowanych na rynku w zasobach prywatnych.

Andrzej Przyemeński omawia następnie istotne zagadnienia zarządzania socjalną pomocą mieszkaniową. Podnosi pozytywne uwarunkowanie funkcjonowania systemu tej pomocy związane z relatywnie mniejszym jeszcze w Polsce niż w niektórych, zwłaszcza wysoko rozwiniętych państwach kapitalistycznych „bagażem przeszłości”. Bagażem w postaci znacznych skupisk mniejszości rasowych i etnicznych stwarzających tam socjalne problemy społeczno-ekonomiczne, w tym kulturowe. Co do warunków prawidłowej realizacji socjalnej pomocy mieszkaniowej, na szczególną uwagę zasługuje stwierdzenie Andrzeja Przyemeńskiego, że stosowanie instrumentu lokalu socjalnego jako narzędzia działań w tym zakresie odpowiada pojęciu „demarginalizowanie”. Osiągnięcie zdemarginalizowania mieszkaniowego zależy jednak – jak dodaje – od wielu innych czynników. Ponadto przydział lokalu o obniżonym standardzie gospodarstwom domowym niewykazującym zachowań patologicznych i znajdującym się w niezawinionej sytuacji ubóstwa jest zgodny z prawem, niedopuszczalny jednak z punktu widzenia celów socjalnej pomocy mieszkaniowej.

¹³ J. Supińska, *Miejsce polityki mieszkaniowej w polityce społecznej; miejsce polityki społecznej w polityce mieszkaniowej*, w: *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo „Śląsk” – IPiSS, Katowice 2005, s. 9–17.

Poruszając tę kwestię, Andrzej Przyemeński sygnalizuje współczesne społeczne ograniczenia pomocy typu socjalnego. Jednakże negatywna ocena poziomu zaspokojenia potrzeb w zakresie dostępności mieszkań socjalnych i ich standardu nie upoważnia, zdaniem autora, do negatywnej oceny systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce.

W aspekcie ekonomiki mieszkalnictwa komunalnego słusznie akcentowana jest potrzeba podziału komunalnego zasobu mieszkaniowego na służący bezpośrednio socjalnej pomocy mieszkaniowej oraz wynajmowany dla zysku. Krytyce podlega przy tym rządowy program dopłat do tworzenia mieszkań socjalnych. Pozyskiwane w procedurach konkursowych dotacje naruszają bowiem zasadę pełnej odpowiedzialności gmin oraz promują gminy bogatsze, które mogą wyłożyć większe środki własne. Autor opowiada się tu za dotacjami celowymi na mieszkalnictwo socjalne, kierowanymi według ustalonego algorytmu proporcjonalnie do wszystkich gmin.

Poruszając problematykę uwarunkowań społecznych socjalnej pomocy mieszkaniowej, Andrzej Przyemeński wskazuje, że potencjalni i rzeczywisti jej beneficjenci to bezdomni i „źle mieszkający”, okreśłani według Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS). Ustalenie ich winy za sytuację marginalizacji nastręcza jednak wiele problemów. W związku z tym proponuje wyróżnianie trzech kategorii lokatorów: zajmujących lokale socjalne i niezadowolonych z sytuacji mieszkaniowej, czekających na poprawę tej sytuacji bez udziału własnego oraz lokatorów aktywnych i zadowolonych. Zauważa także, że dylemat skupisk społeczno-przestrzennych ludności ubogiej nie ma większego znaczenia w skutecznym udzielaniu socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce. Przypomina, że najmowanie na zasadach rynkowych części mieszkań komunalnych mogłoby w Polsce zmniejszyć przestrzenną koncentrację lokatorów socjalnych. Poza tym traktuje opinię publiczną, uaktywniającą się zwłaszcza w przypadkach represyjnych działań podmiotów odpowiedzialnych za socjalną pomoc mieszkaniową, jako instytucję kontroli społecznej.

Wnioski z badań i rekomendacje wypełniają finalną część książki. Z socjologicznej perspektywy Moniki Oliwy-Ciesielskiej mieszkania socjalne są akceptowaną przez beneficjentów formą, bo poza nimi nie ma już innych lokali z przeznaczenia mieszkalnych (poza zbiorowymi). Udzielanie pomocy mieszkaniowej powinno uwzględniać m.in. możliwość społecznego uczestnictwa w kształtowaniu najbliższej przestrzeni, co wspomaga demarginalizację. Wniosek ten wzmacnia obserwacja autorki, że środowisko sąsiedzkie w obszarze mieszkań socjalnych, pozbawione zewnętrznych działań integrujących, wytwarza dezintegrację, a więc, można dopowiedzieć, ujawnia inny ujemny społeczny aspekt dzisiejszej socjalnej pomocy mieszkaniowej. Lokalizacja mieszkań socjalnych z dala od skupisk przestrzennych nie

jest przy tym podstawowym czynnikiem marginalizującym. Bezdomni za najlepszą pomoc uznają przydział mieszkań socjalnych – nie godzą się w sumie na zamieszkanie w kontenerach itp., proponowanych przecież – znowu dygresja – przez niektóre władze samorządowe w Polsce jako socjalne lokum.

Perspektywa polityki społecznej skłania Andrzeja Przymeńskiego do celnej konstatacji, że demarginalizowanie mieszkaniowe jest koniecznym, lecz nie zawsze wystarczającym warunkiem demarginalizowania społecznego. System socjalnej pomocy mieszkaniowej nie zaspokaja w Polsce potrzeb wszystkich uprawnionych obywateli. Socjalna pomoc mieszkaniowa przyczynia się do demarginalizacji mieszkaniowej beneficjentów. Nadszarpnięty status społeczny jest jakby tego kosztem niemożliwym do uniknięcia w dającej się przewidzieć przyszłości. Główne dylematy zarządzania socjalną pomocą mieszkaniową polegają na harmonizowaniu ekonomicznych, społecznych i urbanistycznych jej aspektów, w czym ułatwieniem mogą stać się niewielkie osiedla z budynkami o umiarkowanej wielkości. Zasadnicze lokalizacje zasobu komunalnego służącego socjalnej pomocy mieszkaniowej wyznacza obszar zabudowy miejskiej, natomiast na przedmieściach mogą być sytuowane tylko małe osiedla budynków socjalnych, gdy rekompensatą za peryferyjność są np. indywidualne ogródki i place zabaw.

Andrzej Przymeński uważa dylemat tworzenia socjalnych sąsiedztw „lepszyc” z lokatorami ubogimi z przyczyn obiektywnych i „gorszych” zamieszkiwanych przez zdeprawowanych za w zasadzie nierozstrzygalny. Proponuje jednak wzmożoną – w porównaniu z innego typu sąsiedztwami – ich kontrolę, czyli *de facto* opowiada się w sposób uzasadniony przeciw tego rodzaju podziałom społecznym. Wysoko ocenia sprawność systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce, zaznaczając, że części przyczyn takiej oceny należy szukać w niewielkich możliwościach finansowych gmin oraz w dziedzictwie PRL niepozostawiającym względnie dużych i trwałych środowisk ludności ubogiej. W takiej sytuacji generalna rekomendacja dla systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej polega na apelu o znaczne zwiększanie środków finansowych w tym zakresie, co nie może nastąpić szybko. Ważnie są zatem – stwierdza Andrzej Przymeński – równoczesne działania państwa wspomagające najem za niski czynsz w sektorze prywatnym. W splocie obu poczynań socjalna pomoc mieszkaniowa stać się może znaczącym elementem systemu zabezpieczenia społecznego. Współgra z tym inna rekomendacja przekształcania uznaniowego przyznawania ubogim mieszkań socjalnych w obligatoryjne dla gmin.

W zakończeniu książki czytamy, że postępowanie w zakresie bezpieczeństwa mieszkaniowego w Polsce zależy przede wszystkim od sytuacji poza systemem socjalnej pomocy mieszkaniowej. Decydują tu stan gospodarki i wola polityczna demarginalizowania mieszkaniowego. Niemożliwe jest wszakże pełne zdemarginalizowanie

ludności ubogiej przez publiczną socjalną pomoc mieszkaniową. Instytucje pomocowe oraz społeczeństwo mają jednak duży potencjalny wpływ na łagodzenie owej demarginalizacji.

Liczne sygnalizowane zalety pracy wiążą się ze społecznym spojrzeniem naukowym autorów opracowania, tak istotnym w zakresie problematyki podstawowych warunków bytu społeczności i społeczeństw. Zatem bezsprzecznie istotnym w zakresie pomocy mieszkaniowej, nawet gdy przyjmuje postać działań socjalnych będących wytworem wad systemowych kapitalizmu, zwłaszcza jego wersji liberalnej widocznej wyraźnie w Polsce. Trafny tytuł książki sformułowany jest w pozytywnej konwencji i, co ważniejsze, podnosi bagatelizowane w polskiej praktyce polityki mieszkaniowej i społecznej znaczenie pomocy mieszkaniowej w przeciwdziałaniu marginalizacji społecznej ludności ubogiej. Wprowadzone są w pracy nowe pojęcia z zakresu polityki mieszkaniowej. Nowe są zwłaszcza zestawienia pojęć: zmarginalizowanie – zdemarginalizowanie oraz marginalizowanie – demarginalizowanie, odnoszące się do socjalnej pomocy mieszkaniowej. Oddają one bowiem statyczny i dynamiczny aspekt tej problematyki w kontekście procesów marginalizowania oraz demarginalizowania społecznego.

2. Publiczna pomoc mieszkaniowa o ambicjach ogólnospołecznych – przykłady i losy

Publiczna pomoc mieszkaniowa udzielana jest – jak już wspomniano – w wielu formach i dotyczy różnych grup społecznych. Może mieć zróżnicowany zasięg społeczny, poczynawszy od sprzyjającej warstwom bogatszym, poprzez mającą największy społeczny sens pomoc średnio i słabiej sytuowanej ludności, po nieuchronną w gospodarce rynkowej, zwłaszcza typu liberalnego, socjalną pomoc ludności ubogiej. Przykładem publicznej pomocy mieszkaniowej nieoddziałującej w wymiarze socjalnym i o wątpliwym szerszym znaczeniu społecznym – zwłaszcza w państwach niezbyt dostatnich, czyli w także Polsce – jest dotowanie szeroko rozumianych ulg mieszkaniowych wzrastających wraz z sumami przeznaczanymi na mieszkania, czyli premiuje bogatszych. Przykładem formy takiej pomocy są skierowane na popieranie przez sektor publiczny prywatnej własności mieszkań dopłaty z budżetu państwa do oprocentowania kredytów hipotecznych, a także ich pochodne stosowane

m.in. w Polsce w okresie transformacji¹⁴. Pójście dalej w tym kierunku to udzielanie przede wszystkim w stosunkowo dostatnich, zwanych rozwiniętymi, systemach rynkowych kredytów hipotecznych ludności niemającej realnej zdolności kredytowej, stwarzanej kolejnymi pożyczkami. Mechanizm ten doprowadza do trwającego od 2008 r. głębokiego, strukturalnego kryzysu istoty kapitalizmu¹⁵, wykraczającego poza obszar cywilizacji zachodniej¹⁶. Kryzysu dotyczącego także Polskę, którego łagodniejszy początkowo przebieg powodowany jest głównie relatywnie mało rozwiniętym systemem bankowo-finansowym kreującym kredyty typu *subprime*¹⁷.

Ulgi w podatku dochodowym z tytułu wydatków mieszkaniowych wprowadzone w naszym państwie już w 1991 r. są innym przykładem publicznej pomocy mieszkaniowej niedającej większych efektów społecznych i niemającej żadnego socjalnego znaczenia¹⁸. Sprzyjanie w tym zakresie bogatszym warstwom ludności daje władzom i decydom socjotechniczną możliwość epatowania szybką, efektywną w krótkookresowym wymiarze *stricte* ekonomicznym poprawą uśrednionych miar sytuacji mieszkaniowej. W Polsce przynosi to w okresie 1993–1999 – w związku rezerwami finansowymi lepiej sytuowanych gospodarstw domowych i częściowo niezaspokojonym ich popytem mieszkaniowym – wzrost liczby ludności korzystającej z tej formy pomocy publicznej. Występują jednak duże nierówności korzyści społecznych wobec różnic w możliwościach wydatków na cele mieszkaniowe przy progresji podatko-

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie, DzU 2001, nr 74; Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, DzU 2002, nr 230; Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU 2002, nr 127; Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, DzU 2005, nr 94; Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2006, nr 183.

¹⁵ M. Ciesielski, *Kryzys istoty kapitalizmu*, „Przyszłość: Świat – Europa – Polska” 2013, nr 2 (28), „Biuletyn Komitetu Prognoz »Polska 2000 Plus« przy Prezydium PAN”, Warszawa 2013, s. 22–33.

¹⁶ T. Sowell, *The housing boom and bust*, Basics Books, New York 2009, s. 57–89; *Shelter or burden?*, „The Economist” April 18, 2009; *What foreclosure problem?*, „The Economist” March 8, 2011; *Property is widely seen as a safe asset. It is arguably the most dangerous of all*, „The Economist” March 3, 2011; *Even big developers and state-owned newspapers are beginning to express fears of a property bubble*, „The Economist” November 16, 2013.

¹⁷ H. Augustyniak, J. Łaszek, M. Widłak, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w latach 2002–2009*, cz. I, IE NBP, Warszawa 2010, s. 13–41; M. Lissowska, J. Szulfer, *Cykl mieszkaniowy a system bankowy – przypadek Polski*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną a polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały IRG SGH” nr 88, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 95–116.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podatku dochodowego od osób fizycznych, DzU 1991, nr 42; Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości ogólnej kwoty odliczeń wydatków na cele mieszkaniowe, MP 2003, nr 58; Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie wysokości ogólnej kwoty odliczeń wydatków na cele mieszkaniowe, MP 2005, nr 78; Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, DzU 2005, nr 177.

wej. Po 1999 r. zainteresowanie tą formą dotacji publicznej zmniejsza się znacznie, głównie na skutek nasycenia efektywnego popytu mieszkaniowego warstwy średniej, spadku dynamiki PKB i wzrostu trudności na rynku pracy¹⁹.

Dopiero publiczna pomoc mieszkaniowa kierowana dla średnio i nieco słabiej sytuowanej ludności może być pozytywna za społeczną *sensu stricto*. Można tu przypomnieć początkowe osiągnięcia najbardziej znanego, wprowadzonego w 1950 r. francuskiego systemu Habitation à Loyer Modéré (HLM), tj. systemu mieszkań o umiarkowanym czynszu, którego dalsze losy są wymowne. Gdy budowanie mieszkań o umiarkowanych czynszach w ramach dotowanej z budżetu centralnego formuły HLM ulega osłabieniu, od 1969 r. podejmuje się realizację budownictwa socjalnego o niższym standardzie i czynszach (Programme à Loyer Réduit – PRL) oraz społeczny program przekwaterowywania (Programme Social de Relogement). Obszary, na których socjalny czynsz jest mniejszy od ceny równowagi rynkowej, ulegają przy tym wieloaspektowej degradacji²⁰. Od lat 70. zasób mieszkaniowy typu HLM traci swój społeczny charakter, ulegając dwutorowemu rozwarstwieniu na część ściśle socjalną i komercyjno-privatną. Problem gettoizacji, w tym kwestia blokowisk, współwystępuje z wyprowadzaniem się w tym okresie klasy średniej z zasobu HLM przeznaczonego pierwotnie dla ludności o niskich i umiarkowanych dochodach. Zjawisko to wpływa na dezintegrację i spadek aktywności społecznej ludności pozostającej w zasobie HLM – jest istotnym czynnikiem sprzyjającym powstawaniu slumsów²¹. Podobnie powojenne wznowienie wiedeńskiej komunalnej polityki mieszkaniowej następuje w 1955 r. Jest przykładem bardziej trwałego niż we Francji mieszkalnictwa społecznego istniejącego w skali regionu miejskiego. Jednak i tu od początku XXI w. daje znać wpływ liberalizacji stosunków gospodarczych, której ceną jest odchodzenie polityki mieszkaniowej od wypracowanego przez dekady modelu masowego mieszkalnictwa społecznego. Przejawami tego są: dopuszczenie intensywnej zabudowy mieszkaniowej, w tym wysokiej realizowanej przez inwestorów prywatnych, przesuwanie publicznych subsydiów na budownictwo własnościowe i dozbieranie prywatnych inwestycji mieszkaniowych w infrastrukturę społeczną, wzrost cen ziemi, spekulacja, prywatyzacja rynku mieszkań i wymuszane przez nią krótkowzroczne zmiany planów miejscowych oraz inne²². Dzieje społecznej polityki

¹⁹ J. Gawrzyński, E. Skrzypek, *Funkcjonowanie mieszkaniowych ulg w podatku od dochodów osobistych w Polsce w latach 1996–2001. Wyniki, problemy, kierunki zmian*, IGM, Warszawa 2002, s. 8–53.

²⁰ M. Castells, *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982, s. 156–179.

²¹ A. Zubrzycka-Czarnecka, *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 72–78; M. Cesarski, *Ewolucja zachodniej społecznej polityki mieszkaniowej na przykładzie Francji*, „Problemy Rozwoju Miast” 2011, nr 1–2, s. 29–40.

²² J. Giecwicz, *Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920–2005*, Oficyna Wydawnicza PW, Warszawa 2008, s. 141–148.

mieszkaniowej w Wiedniu dowodzą jej możliwości w otoczeniu gospodarki rynkowej. W jakim jednak stopniu koncepcja sprawdzająca się w skali metropolii może pomagać myśleniu o porządku cywilizacyjnym? Czy ostatnie modyfikacje wiedeńskiej polityki mieszkaniowej nie mówią aby o istnieniu nieprzekraczalnych dziś granic takiej transformacji?

W Polsce ustanowiony od 1995 r. i realizowany od 1997 r. na niedostateczną skalę program tbs (wzorowany na HLM) zostaje w 2009 r. zaniechany. Likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego, z którego finansowane są preferencyjne kredyty dla tbs, nie towarzyszy powołanie choćby równoważnej instytucji finansowego wsparcia budownictwa społecznego²³. Ogłaszane od 2009 r. propozycje kierunków przekształceń systemu budownictwa społecznego w Polsce dostosowują je do mechanizmów rynku i rezydualnego („pozostałościowego”) modelu mieszkalnictwa społecznego opartego na działaniach socjalnych²⁴. Umożliwia się tbs i spółdzielniom sprzedaż mieszkań wybudowanych ze środków KFM zajmującym je lokatorom²⁵. Poza tym instytucja najmu z docelowym wykupem lokalu ma dać lokatorowi – zwłaszcza należącemu do społecznej grupy mieszkaniowej i uczestniczącemu w kosztach budowy mieszkania – własność mieszkania po upływie czasu określonego w umowie z inwestorem publicznym lub prywatnym²⁶. Utworzony w BGK Krajowy Fundusz Mieszkań na Wynajem pomyślany jest jako fundusz zamknięty aktywów niepublicznych²⁷. W przyszłości fundusz ma być sprzedany wybranemu inwestorowi lub na Giełdzie Papierów Wartościowych w formie certyfikatów inwestycyjnych. Cel promowania własności mieszkaniowej poprzez rządowe wsparcie wkładu własnego przyświeca programowi „Mieszkanie dla młodych”, który zastępować będzie wstrzymany w 2012 r. i wygaszany do 2020 r. analogicznie skierowany program „Rodzina na swoim” oparty na dopłatach do rat

²³ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych ustaw, DzU 2009, nr 65.

²⁴ *Podstawowe propozycje rozwiązań w sektorze budownictwa społecznego*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 6 listopada 2009, s. 3–5; *Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce – proponowane rozwiązania*, Warszawa, 26 listopada 2009 r., s. 3–6; *Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 29 kwietnia 2010, s. 32–111; *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 15–56.

²⁵ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, DzU 2011, nr 201.

²⁶ *Projekt założeń projektu ustawy o społecznych grupach mieszkaniowych*, Ministerstwo Infrastruktury Warszawa 2011.

²⁷ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych, DzU 2004, nr 146.

kredytu²⁸. Działania te pokazują doraźność przepisów prawa w tym zakresie. Niesłużącą także długookresowemu zwiększaniu dostępności społecznych mieszkań czynszowych dla znacznej części społeczeństwa polskiego²⁹.

3. Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa – kwestie nazewnictwa i cech

Publiczna pomoc mieszkaniowa dla ludności ubogiej i zmarginalizowanej, czyli dzisiejsza socjalna stanowi natomiast z wielu względów, o czym piszą Andrzej Przyemeński i Monika Oliwa-Ciesielska, namiastkę niezbędnych szerszych działań społecznych (nie tylko w Polsce). Jest tak nawet gdyby przyjąć, że socjalna pomoc mieszkaniowa świadczona jest w wystarczającej ilościowej skali. W Polsce istotniejsze działania w zakresie dostarczania mieszkań socjalnych podjęte są dopiero od 2004 r.³⁰ Fragmentaryczne dane wskazują, że wsparcie finansowe udzielane gminom z budżetu jest niewystarczające. Buduje się w tym czasie 8% planowanych lokali³¹. Skupiając się na nazewnictwie, zauważmy, że polskie przymiotniki „społeczny” i „socjalny” mają niejednakowe znaczenie 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 wspomaganie konsumpcji usług mieszkaniowych przez mniej zamożne grupy ludności. Termin „mieszkalnictwo socjalne” używany jest w węższym znaczeniu dla zespołu przedsięwzięć rządowych i samorządowych w celu udostępnienia gospodarstwom domowym o niskich lub

²⁸ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2006, nr 183, poz. 1354; Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, DzU 2013, poz. 1304.

²⁹ M. Cesarski, *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2011, nr 15, s. 29–51.

³⁰ H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkania socjalne w gminach (wyniki badań ankietowych)*, „Problemy Rozwoju Miast” 2004, nr 1/2, s. 133–145; H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle programu pilotażowego budowy mieszkań dla wymagających pomocy socjalnej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2005, nr 3, s. 5–23; Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2004, nr 145; Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2005, nr 150; Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, DzU 2006, nr 251.

³¹ *Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych*, NIK, Łódź 2011, s. 6–13, 19–25.

symbolicznych dochodach mieszkań o skromnym, niemniej z założenia współczesnym standardzie. Brak jest jednak w Polsce i innych państwach jednoznacznych definicji i kryteriów w tym zakresie³².

Polskim wyrazom „społeczny” i „socjalny” odpowiada anglojęzyczny termin *social*. Przytaczany w polskojęzycznym piśmiennictwie termin *social housing* jest z tego powodu mylący, bo może oznaczać oprócz mieszkalnictwa społecznego także socjalne, którego bazą są mieszkania przeznaczone dla ludzi ubogich i zmarginalizowanych o stosunkowo niskim, niekiedy najgorszym dopuszczanym formalnie przez prawo standardzie. Termin *social housing* obejmuje w perspektywie międzynarodowej mieszkalnictwo publiczne oraz mieszkalnictwo czynszowe o umiarkowanym zysku (*limited profit rental housing*). Odnoszony bywa do całości subwencjonowanego mieszkalnictwa. W niektórych przypadkach do *social housing* zaliczany jest również zasób prywatnych mieszkań czynszowych, gdy publiczna interwencja kształtuje czynsze poniżej poziomu rynkowego. Podobnie jest z niemieckim zwrotem *sozialer Wohnungsbau* i innymi.

Spolszczone określenie mieszkań socjalnych jest niejednoznacznie rozumiane także w zachodnich państwach zasiedziały w UE. W praktyce nie pozwala to na zarysowanie choćby ogólnych cech tych mieszkań i konstruowanie klasyfikacji lub grupowań państw w tym zakresie. Krótki, orientacyjny przegląd powojennych rozwiązań oraz kryteriów wskazuje, że np. w Austrii socjalne mieszkania budowane są przez gminy lub przez organizacje mieszkaniowe nienastawione na zysk. Szerze określenie stosowane jest w Belgii, w której są to mieszkania wybudowane lub nabyte przez publiczne instytucje wynajmujące je osobom uprawnionym do pomocy socjalnej. W Danii socjalne mieszkania wynajmują lokatorom niedochodowe stowarzyszenia mieszkaniowe (*non-profit housing associations*), uprawnione przez władze lokalne, otrzymujące publiczną pomoc finansową oraz równoważące koszty z wpływami z czynszów. W Holandii tego typu mieszkania są relatywnie tanie, subsydiowane, wynajmowane przez organizacje mieszkaniowe nienastawione na zysk lub gminy. We Francji wyodrębniane są na podstawie statusu własności. Stanowią własność różnych podmiotów skupionych w HLM, a także w Societies d'Economie Mixte (SEM) oraz Societe Centrale Immobiliere de la Caisse des Depots et Consignation (CDC). W Finlandii mieszkania socjalne są finansowane z subsydiowanych pożyczek państwowych udzielanych podmiotom publicznym i towarzystwom

³² *Guidelines on social housing. Principles and Examples*, ECE, UN, New York–Geneva 2006, s. 10–13; *Poverty and exclusion. Special eurobarometer*, European Commission, Brussels 2007, s. 58–60; *Housing Finance. Key Concepts and Terms*, UN, New York–Geneva 1998, s. 50; Ch. Donner, *Housing Policies in the European Union. Theory and Practice*, Austrian Federal Ministry of Economic Affairs and Labour, Vienna 2000, s. 2–3.

mieszkaniowym nienastawionym na zysk. W Hiszpanii, podobnie jak w Portugalii, socjalnymi mieszkaniami są te, w których czynsz stanowi określoną część ceny mieszkania subsydiowanej ze środków publicznych. Socjalne mieszkania czynszowe są dostarczane w Irlandii przez samorządy lokalne oraz towarzystwa mieszkaniowe. W Niemczech przez socjalne mieszkania rozumie się lokale, na które przeznaczana jest publiczna pomoc finansowa. We Włoszech socjalne mieszkania pozostają we władaniu publicznych korporacji mieszkaniowych przeprowadzających selekcje lokatorów na podstawie kryteriów społecznych oraz listy najemców.

Istnieją także rozwiązania i kryteria mieszane. W Wielkiej Brytanii najem mieszkań stanowiących zasób towarzystw nienastawionych na zysk oraz lokalnych władz samorządowych oparty jest na czynszu socjalnym (*social rent*) lub prywatnym (*private rent*) zbliżonym do rynkowego. W Luksemburgu status socjalny ma zasób gmin oraz pozostający w gestii dwóch organizacji mieszkaniowych o umiarkowanym czynszu (Fonds pour le Logement a cout Modere oraz Societe Nationale des Habitations a Bon Marche). W Szwecji stosowany jest termin „publiczne mieszkalnictwo” (*public housing*) na oznaczenie mieszkań w wielorodzinnych budynkach czynszowych będących własnością gminnych organizacji nienastawionych na zysk. Czynsz w takich mieszkaniach jest analogiczny jak w porównywalnych mieszkaniach prywatnych, a dodatki mieszkaniowe są uzależnione od sytuacji rodzinnej i dochodowej lokatorów. Jako tylko symbol mieszkań socjalnych można uznać w Grecji wynajem lub sprzedaż części mieszkań budującym je robotnikom w regionach o deficycie mieszkaniowym w ramach Organizacji Mieszkaniowej Pracowników (Worker’s Housing Organization)³³.

4. Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa – kwestie treści społecznej

Istotę pojęcia „socjalny” wydaje się dobrze tłumaczyć – także w odniesieniu do mieszkalnictwa – rozumienie przez Jürgena Habermasa pojęcia państwa socjalnego (opiekuńczego): *Sozialstaat*. Demokratyczne i socjalnie zaangażowane państwo opiekuńcze nie zakłada autoprzemiany w społeczeństwo państwowe (*Staatsgesellschaft*). Dopuszcza tylko przekształcanie negatywnych liberalnych praw podstawowych – w tym prawa do mieszkania – chroniących rzekomo sektor i sferę prywatną przed ingerencją państwa (sektora i sfery publicznej) od podlegających w rzeczywistości

³³ Ibidem, s. 93–528; A. Szelągowska, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, CeDeWu, pl, Warszawa 2011, s. 129–204; I. Drozd-Jaśniewicz, *Społeczne budownictwo i mieszkalnictwo w Polsce i w krajach europejskich. Rola spółdzielni mieszkaniowych*, ZRSM, Warszawa 2013, s. 22–30.

władzy państwowej do pozytywnych socjalnych praw uczestnictwa zapewnianych przez owo państwo. Istnieje więc tu ciągłość tradycji liberalnej. Państwo socjalne i państwo liberalne czerpią swoje wpływy z podatków, ingerując w ten sposób w społeczny rozkład dochodów i majątku, a nie w rozporządzenie własnością prywatną. Liberalna gwarancja tej własności tonowana jest przez normy socjalne głównie w postaci prawa do pracy i mieszkania (nielikwidujących przecież bezrobocia i bezdomności). Współczesne państwo oparte na podatkach nie stanie się zatem społeczeństwem państwowym, tak jak władza państwowa nie zostanie poddana w pełni demokratycznej kontroli³⁴. Działania w sferze socjalnej jako najbardziej zagrożonej buntem mas sferze życia społecznego wyrastają więc z pierwocin kapitalistycznego liberalnego państwa prawa, od początku zorientowanego w aspekcie gospodarczym na wzrost ekonomiczny.

Patrząc poprzez paradygmat wzrostu ekonomicznego, im większe kłopoty w tym wzroście, tym w większym stopniu w społecznej polityce mieszkaniowej pojawiają się elementy socjalne oznaczające pomaganie tym, którzy nie są w stanie sprostać wymogom tego wzrostu. Paradygmat wzrostu ekonomicznego zakwestionowany zostaje jednak z uwagi na strukturalny kryzys społeczno-gospodarczy wywołany próbami radykalnego odejścia od idei i praktyki mieszkalnictwa społecznego w stronę promowania wspieranej kredytami *subprime* indywidualnej własności domów i mieszkań. Można postawić tezę, że w okresie powojennym generalną przyczyną utrzymywania się biegunowości „lokale socjalne – luksusowa zabudowa jednorodzinna” podczas ogólnego regresu mieszkalnictwa społecznego jest forsowanie zbyt szybkiego wzrostu gospodarczego. Prawdziwość tej tezy oznaczałaby jeszcze jeden dowód na to, że terminowi „socjalny” pejoratywne znaczenie nadał w decydującym stopniu liberalizm społeczno-gospodarczy. Liberalizm ten umożliwił zarazem przejście od dawnego pojęcia kwestii społecznej do pseudonowoczesnej współczesnej kwestii socjalnej odbywającego się na bazie redukcji znaczenia państwa i sektora publicznego. Polityka publiczna doprowadza do największych społecznych osiągnięć kapitalizmu w czasach habermasowskiego państwa socjalnego niewyzbywającego się tradycji liberalnego państwa prawa. Dającą doraźne w wymiarze cywilizacyjnym efekty odpowiedzi na perturbacje i kryzysy lat 70. podważające model państwa socjalnego jest przywracanie XIX-wiecznego liberalizmu gospodarczego jako neoliberalizmu opartego tylko nowocześniejszymi technikami bankowo-finansowymi i innymi³⁵.

³⁴ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 399–418.

³⁵ M. 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.

Biegunowość „lokale socjalne – luksusowa zabudowa jednorodzinna” jest odbiciem równie przeciwstawnej znacznie szerszej relacji „lokalność – globalizacja” dotyczącej bezbronnej w dużym stopniu lokalności w starciu z globalizacją³⁶. Jako usprawiedliwienie tego *status quo* proponowane jest niekiedy podejście translokalne zakładające czasoprzestrzenną dialektykę zderzeń i integracji tego, co globalne i lokalne, wpływającą na status miejsc³⁷. W propozycji tej nie ma jednak odpowiedzi na pytanie, czy dialektyka ta jest względnie autonomicznym elementem bytu, czy generowanym przez siły zewnętrzne wraz z rozwojem cywilizacyjnym, a więc współcześnie przez globalizację. Przyjęcie drugiej interpretacji podważałoby dialektykę globalizacji i lokalności, a w konsekwencji rolę translokalkości w interpretowaniu utrzymującej się biegunowości „lokale socjalne – luksusowa zabudowa jednorodzinna”. Niekwestionowany bowiem wzrost przeciętnej zamożności ludności i koncentracja na konsumpcji indywidualnej zwiększają lukę między bogatymi i biednymi we współczesnym społeczeństwie, dając trwałą w przewidywalnej przyszłości grunt pod socjalną pomoc mieszkaniową w dzisiejszej postaci. Na tym tle lansowane ostatnio odrywanie się przestrzeni społecznej od przestrzeni fizycznej okazuje się fikcją wobec świadomego kształtowania przez człowieka struktury przestrzennej, a zwłaszcza oddziaływania na fizyczne formy przestrzeni zamieszkałej. W zakresie przestrzeni zamieszkałej przestrzeń społeczna jest sprowadzalna do płaszczyzny fizycznej, czyli, jak u Moniki Oliwy-Ciesielskiej, poszukując źródeł, do wpływu sytuacji mieszkaniowej i jej aspektów społecznych, w tym socjalnych, na postrzeganie miejsca w społeczeństwie ludzi zamieszkujących.

W wykładni liberalizmu społeczno-gospodarczego trwające od lat 70. prywatyzacja i rozczłonkowanie publicznego zasobu mieszkaniowego mają zakończyć, w bliżej niesprecyzowanej przyszłości, istnienie mieszkalnictwa społecznego. Niesie to długookresową konieczność utrzymywania zasobu mieszkań *stricte* socjalnych (*very social housing*) do nieokreślonego przyszłego lepszego rozwoju prywatnego sektora mieszkaniowego, który umożliwi zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w masowej społecznej skali bez udziału środków publicznych. Będąca wytworem genetycznie pierwotnej liberalnej wersji kapitalizmu logika pułapki uzależnienia od socjalnej pomocy mieszkaniowej staje się więc argumentem przeciwko mieszkalnictwu społecznemu.

³⁶ Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006, s. 141–200; idem, *Płynne czasy. Życie w epoce niepewności*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007, s. 101–130; M. Castells, *Spółeczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 381–428; idem, *Siła tożsamości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 299–309.

³⁷ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo. Myślenie globalne a przestrzenne wymiary działań w Polsce*, w: *Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwa. Świat na progu XXI wieku*, red. nauk J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2001, s. 351–366; J. Gądecki, *Za murami. Osiedla grodzone w Polsce – analiza dyskursu*, Wydawnictwo UWr., Wrocław 2009, s. 18–27; M. Cesarski, *Refleksje na marginesie książki Jacka Gądeckiego o osiedlach grodzonych w Polsce*, „Człowiek i Środowisko” 2010, nr 1–2, s. 43–58.

Mechanizmy rynku czynią zamieszkiwanie w zasobie typu socjalnego – jak wynika to m.in. z książki Andrzeja Przymeńskiego i Moniki Oliwy-Ciesielskiej – wyznacznikiem nieudolności i marginalizacji społecznej. Sytuacja taka przesłania obecnie szersze uzasadnienia społeczno-gospodarcze rozwoju mieszkalnictwa społecznego. Głosy za perspektywicznym sensem istnienia znacznego publicznego sektora mieszkalnictwa społecznego nikt wtedy jakby wobec bieżącej presji na efektywność *stricte* ekonomiczną – także w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w wymiarze ogólnospołecznym³⁸.

Cechy mieszkań dostępnych dla ludności uboższej i ulegającej marginalizacji – istniejące w państwach dawnej Unii Europejskiej – trudno jest jednak niekiedy przypisać nowym jej członkom³⁹. W Polsce obserwuje się np. skłonność części gmin do tworzenia substandardu socjalnego, sprzecznego z dzisiejszą potrzebą mieszkań spełniających minimalne wymagania użytkowe, lecz o socjalnych warunkach najmu⁴⁰. Ponadto można przypomnieć za Andrzejem Przymeńskim, że do socjalnej pomocy mieszkaniowej uprawnione są przede wszystkim osoby i rodziny legalnie użytkujące mieszkanie. Ludzie bezdomni nie mają istotnych realnych praw w tym zakresie, oprócz pomocy o charakterze uznaniowym. Ich bezdomność generowana jest przy tym – jak wskazują badania z lat 90. – w istotnym wszakże stopniu przez mechanizmy rynku mieszkaniowego⁴¹, podobnie jak potrzeba pomocy socjalnej wywoływana jest przez mechanizmy całej gospodarki rynkowej. Bardzo potrzebne jest zatem występujące u Moniki Oliwy-Ciesielskiej – już wspomniane – rozróżnienie marginesu społecznego i socjalnego. Margines społeczny wynika z istoty rozwoju cywilizacyjnego, w tym zwłaszcza kulturowego i artystycznego – jest jego immanentnym składnikiem. Margines socjalny natomiast – ze świadomego zaburzenia przez człowieka naturalnych relacji członów społecznego, ekonomicznego i przyrodniczo-przestrzennego w rozwoju cywilizacyjnym.

Współczesne mieszkania socjalne nie zaspokajają na ogół specyficznych potrzeb ludzi starszych wiekiem, samotnych, niepełnosprawnych, młodych małżeństw itp. Ich standard nie spełnia także postulatów subdyscypliny socjologii mieszkalnictwa, jaką jest socjologia mieszkania. Przedmiot badań socjologii mieszkania wyznaczają bowiem sposoby wykorzystania i kształtowania mikroprzestrzeni mieszkania przez

³⁸ S. Glynn, *If public housing didn't exist, we'd have to invent it*, w: *Where the other half lives: lower income housing in a neoliberal world*, red. S. Glynn, Pluto Press, New York 2009, s. 9–37.

³⁹ M. Thiel, H. Zaniewska, *Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich. Dostępność i standard*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 3, s. 33–46.

⁴⁰ H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkania socjalne w gminach...*, op.cit., s. 133–145; H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkania dla ubogich...*, op.cit., s. 5–23.

⁴¹ Ch. Jencks, *The homeless*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.–London, England 1994, s. 81–93.

użytkowników oraz orientacja na wartości życia rodziny. Wartości te wpływają z kolei na sposób użytkowania mieszkania oraz na miejsca i prawa członków rodzin w mieszkaniu jako czynników ich ról społecznych i statusu wewnątrz rodziny. Przedmiot ten konstytuują również badania obejmujące szybkość zmian sposobu użytkowania mieszkań i ich relacji do etapów życia rodziny oraz stopień zadowolenia z układu mieszkań, stwarzanych przez nie warunków mieszkaniowych oraz z przynależności społeczno-kulturowej mieszkańców. Postawy i preferencje co do rodzajów budownictwa i typów mieszkań oraz co do sposobów użytkowania i aranżacji przestrzeni mieszkania mieszczą się także w polu zainteresowań socjologii mieszkania.

Objęcie socjalnej pomocy mieszkaniowej przyszłym zakresem zabezpieczenia społecznego jest równoznaczne z jakże realistycznym przewidywaniem istnienia nadmiernych nierówności społecznych w kluczowym elemencie zamieszkiwania, jakim jest zapewnienie godziwego mieszkania. Mieszkanie jako dobro materialne nie może być „socjalne”. Może być natomiast udostępniane jako instrument społecznej polityki mieszkaniowej i szerzej polityki uwzględniającej cele społeczne w ramach redystrybucji dochodów. Socjalna pomoc mieszkaniowa nie jest w stanie w obecnej postaci nie tylko w Polsce realnie oddziaływać w kierunku rzeczywistego równoważenia rozwoju przestrzeni zamieszkiwania w wymiarze cywilizacyjnym.

Książka Andrzeja Przymeńskiego i Moniki Oliwy-Ciesielskiej ukazuje po raz pierwszy w Polsce lat transformacji w tak obszerny sposób znaczny potencjał oraz dzisiejsze zagrożenia dotyczące socjalnej pomocy mieszkaniowej. Ma zakodowane znacznie szersze – niż objęcie socjalnej pomocy mieszkaniowej zakresem zabezpieczenia społecznego – generalne przesłanie. Jest wartościowym głosem za traktowaniem społecznego mieszkalnictwa jako niedocenianego czynnika bytu społecznego. Czynnika dającego szansę realnej poprawy warunków życia szerokich rzesz ludności tkwiącej w równoważeniu rozwoju przestrzeni zamieszkałej poprzez społecznie zorientowany rozwój budownictwa mieszkaniowego oraz innych elementów infrastruktury osadniczej. Nadmierne promowanie prywatnej własności domów i mieszkań, a z drugiej strony konieczność socjalnej pomocy mieszkaniowej ujawniają jeden z mankamentów kapitalistycznego rynku prowadzącego do niezrównoważonych form przestrzeni zamieszkałej. Polityczna wymowa datującej się od narodzin kapitalizmu kwestii mieszkaniowej trwale rozdzielającej standard zamieszkiwania bogatych i biednych jest tu oczywista. Perspektywiczna racjonalność mieszkań socjalnych jest zatem w wymiarze rozwoju cywilizacyjnego wątpliwa.

Słowa kluczowe:

książka Andrzeja Przymeńskiego i Moniki Oliwy-Ciesielskiej, sektor publiczny w mieszkalnictwie, socjalna pomoc mieszkaniowa, mieszkalnictwo społeczne

Public social housing: history, solutions and meaning

The article analyses contemporary understanding of the place of social housing in improving the situation of poor population. The text and reflections contained in it revolve around the Przymeński and Oliwa-Ciesielska's book that deals with contemporary and future problems related to public housing.

Keywords:

Andrzej Przymeński, Monika Oliwa-Ciesielska, public sector in housing, public social housing, social housing

Les logements sociaux publics – l'histoire, les solutions et la signification

L'article analyse la compréhension contemporaine de la place du logement social dans l'amélioration de la situation de la population pauvre. Le texte et les réflexions présentées s'articulent autour d'un livre par Przymeński et Oliwa-Ciesielska, qui traite des problèmes actuels et futurs en matière de logement public.

Mots-clés:

Andrzej Przymeński, Monika Oliwa-Ciesielska, le secteur public en matière de logement, logements sociaux publics, le logement social

Социальная помощь в жилье – история, решения и суть

Статья содержит размышления о сегодняшнем понимании места социальной помощи в жилье в социальной демаргинализации бедного населения. Понимания основанного на необходимости государственной помощи в социальном жилье, не только в Польше, как показывает новая книга А.

Пшименского и М. Олива-Цесельской. Книга приводит к ряду мыслей, связанных с необходимостью, так сейчас как и в будущем, социальной жилищной помощи, в качестве дополнения других государственных форм этой помощи. Упомянутая необходимость – как следует из представленных рассуждений – не обязательно подразумевает согласие на более глубокий социальный смысл социальной помощи в жилье, в сравнении с ее современным содержанием в западной цивилизации.

Ключевые слова:

Книга Анджея Пшименского и Моника Олива-Цесельской, государственный сектор в сфере жилья, социальная помощь в жилье, социальное жилье