

Maciej Cesarski

Modele i warunki mieszkaniowe w powojennej zachodniej oraz środkowej Europie

Problemy Rozwoju Miast 7/4, 23-33

2010

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej Cesarski

MODELE I WARUNKI MIESZKANIOWE W POWOJENNEJ ZACHODNIEJ ORAZ ŚRODKOWEJ EUROPIE

Abstrakt. W artykule określone są długookresowe kierunki zmian zależności między modelami polityki mieszkaniowej a warunkami mieszkaniowymi. W pierwszych powojennych dekadach określonym modelom odpowiadają znaczne różnice warunków mieszkaniowych. Na początku XXI w. istnieje niewielkie zróżnicowanie modeli i warunków mieszkaniowych w zasiedlonych państwach Unii Europejskiej. Cechy jakościowe tych warunków rejestrowane w ogólnoeuropejskich badaniach uwydatniają znaczne pozostawienie w tyle większości państw transformacji i innych przyjętych po 2004 r. lub kandydujących do UE.

Słowa kluczowe: modele polityki mieszkaniowej, warunki mieszkaniowe, Unia Europejska, badania ogólnoeuropejskie.

Wprowadzenie – cel i założenia opracowania

Warunki mieszkaniowe kształtowane są w fazach rozwoju społeczno-gospodarczego na podstawie założeń ustrojowych stanowiących odbicie przemian cywilizacyjnych. Problemy mieszkaniowe zaznaczają się w fazach rozwoju powojennej zachodniej i środkowej Europy w zasadzie w każdym z jej państw. Wiążą się z długookresowymi cechami polityki mieszkaniowej¹. Zależność poprawy sytuacji i warunków mieszkaniowych od decyzji politycznych jest ewidentna. Decyzje te rozpatrywane w podejściu porównawczym, zorientowanym na procesy przekraczające doświadczenia państw w realizacji konkretnych organizacyjno-prawnych systemów polityki mieszkaniowej, wyznaczają cechy modeli w tym zakresie. Właściwe przedstawienie różnorodności polityki mieszkaniowej stosowanej w poszczególnych państwach zachodniej i środkowej Europy jest wątpliwe. Modele pozwalają natomiast uzyskać uproszczony, lecz przejrzysty obraz tej polityki odnoszący się do grup państw.

Celem opracowania jest nakreślenie podstawowych długookresowych kierunków zmian zależności między modelami polityki mieszkaniowej a warunkami mieszkaniowymi oraz sposobu ich postrzegania w powojennej zachodniej i środkowej Europie. Założyć można, że społeczeństwa i narody zamieszkujące tę część kontynentu tworzą względnie jednorodną kulturowo europejską cywilizację zachodnią. Zakres przestrzenny tej cywilizacji wyznaczają w wystarczającym przybliżeniu terytoria państw dzisiejszej Unii Europejskiej. W związku z tym badania kierunków zmian zależności modeli polityki mieszkaniowej i warunków mieszkaniowych sprowadzone są ze względów praktycznych w zasadzie do państw dzisiejszej EU. Modele, w tym modele polityki mieszkaniowej różnie rozumiane i stosowane, używane są w dwóch zasadniczych znaczeniach. Modele teoretyczne objaśniają prawidłowości rozwoju

¹ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 16-31.

mieszkalnictwa². Modele typu instytucjonalnego naświetlają podstawowe zasady istniejącej polityki mieszkaniowej. Terminologia oraz klasyfikacje zastosowane w artykule dotyczą modelu instytucjonalnego. Zostały przejęte z przytaczanej literatury przedmiotu, z dalszą próbą ich generalizacji odpowiadającej wyznaczonemu celowi przedkładanego opracowania.

W dwóch ostatnich dekadach XX w. międzynarodowe porównania w zakresie mieszkalnictwa stają się intensywne³. Porównania warunków mieszkaniowych skoncentrowane są wszakże w drugiej połowie XX w. na aspekcie ilościowym. Aspekt ten przesądza bowiem o rozwiązywaniu kwestii mieszkaniowej nie tylko w zmienionych ustrojowo państwach środkowej Europy, lecz także w rynkowych gospodarkach zachodnich. Istotniejsze badania systemów i modeli polityki mieszkaniowej pojawiają się od końca lat 60⁴. W latach 70. zgłaszane są również koncepcje badań jakości życia poprzez analizę typu obiektywnego i subiektywnego⁵. Warunki mieszkaniowe zaczynają być poddawane tego typu szerszej zakrojonej analizie w dwóch zasadniczych ogólnoeuropejskich badaniach przeprowadzonych w latach 2003 i 2007⁶ oraz w publikacjach pochodnych.

Badania ogólnoeuropejskie z lat 2003 i 2007 obejmują każdorazowo państwa członkowskie i oficjalnie kandydujące do Unii Europejskiej (w 2007 r. także Norwegię). Warunki mieszkaniowe ilustrowane są w tych badaniach danymi typu obiektywnego oraz odpowiedziami na ankietę obejmującą na ogół 1000 osób, dorosłych przedstawicieli gospodarstw domowych⁷. Wnioski z tego typu badań ankietowych są, zgodnie z prawem wielkich liczb, tym pewniejsze, im bardziej dotyczą zagregowanych danych. Podstawowa ich weryfikacja zasadza się na wzajemnej niesprzeczności. Metoda losowania próby zakłada uproszczenia i zniekształcenia badanych zagadnień, stanowiące konieczny wymóg spojrzenia całościowego⁸. Wybrana losowo próba respondentów w 2007 r. zestawiona jest przy tym według bardziej rozbudowanej metody, co zwiększa jej reprezentatywność⁹.

Znacznym utrudnieniem długookresowych porównań kierunków zmian zależności modeli polityki mieszkaniowej i warunków mieszkaniowych w powojennej Europie są jej geopolityczne zmiany latach 1990-1993, w tym powstanie nowych państw. Zmienia się także sposób określania i waloryzacji modeli polityki mieszkaniowej. Cel – ograniczona objętość opracowania i dostępność długookresowych porównywalnych danych, sprawia, że warunki mieszkaniowe ilustrowane są nasyceniem mieszkaniem, ich zaludnieniem, brakiem w nich w.c. oraz subiektywnie odczuwanymi niedogodnościami. Poza zakresem opracowania

² M. P. Johnson, H. J. Heinz, *Economic and statistical models for affordable housing policy design*, Carnegie Mellon University, Pittsburgh, "Economic Analysis for Flexible Models" 4/26/2007, s. 1-25.

³ J. Kemeny, S. Lowe, *Schools of comparative housing research: from convergence to divergence*, „Housing Studies”, vol. 13, nr 2, 1998, s. 161-176.

⁴ Przegląd tych badań zawiera publikacja P. Boelhouwer, *Housing systems in Europe*, „Journal of Housing and the Built Environment”, vol. 8, nr 4, 1993, s. 6-370. Zob. także: J. Dolling, *Comparative housing policy. Government and housing in advanced industrialized countries*, Palgrave Macmillan, London 1997, s. 7-215.

⁵ M. Nussbaum, A. Sen, *Introduction*, (w:) *The quality of life*, ed. by M. Nussbaum and A. Sen, Oxford University Press, Oxford 1993, s. 1-8.

⁶ *Quality of life in Europe, First European Quality of Life Survey 2003*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004. *Second European Quality of Life Survey – First Findings*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Ireland 2007. *Second European Quality of Life Survey – overview*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.

⁷ W 2003 r. 600 osób na Cyprze, w Estonii, na Malcie, w Luksemburgu i Słowenii. W 2007 r. 1500 osób we Francji, Polsce, Wielkiej Brytanii i Włoszech oraz 2000 osób w Niemczech i Turcji.

⁸ W związku z tym analizie nie podlegają w artykule bardzo małe państwa UE: Cypr, Malta i Luksemburg.

⁹ EQLS 2007 methodology, (w:) *Second European Quality...* op. cit., s. 91-95.

pozostają zagadnienia łączące się z warunkami mieszkaniowymi ludności różniącymi się z punktu widzenia struktury gospodarstw domowych według płci, wieku, grup społeczno-zawodowych, dochodów, rodzajów własności zasobu mieszkaniowego i innych. Kierunki zmian zależności modeli polityki mieszkaniowej i warunków mieszkaniowych interpretowane są natomiast niekiedy w związku z podziałem miasto-wieś i ogólnym zaawansowaniem urbanizacji. Okoliczności te a także kwestie dotyczące niejednorodnej dokumentacji liczbowej w przytaczanej literaturze przedmiotu¹⁰, znajdują odbicie w strukturze przedstawianego tekstu.

Modele polityki mieszkaniowej od drugiej połowy XX w. – cechy podstawowe

W klasyfikacji z końca lat 60., dopełnionej na początku lat 80., już w czasie osłabienia roli państwa opiekuńczego. D. Donnison wskazuje trzy modele polityki mieszkaniowej odnoszące się do Europy Zachodniej: embrionalny, socjalny oraz kompleksowy. W modelu embrionalnym mieszkanie traktowane jest jako przedmiot konsumpcji. Inwestycje mieszkaniowe ograniczają wydatkowanie nakładów w przemyśle i w innych, traktowanych jako podstawowe dziedzinach gospodarki. Ograniczają w formalnie podobny sposób, jak w ówczesnych środkoeuropejskich państwach tzw. socjalizmu realnego, stosujących w centralnym planowaniu i bilansowaniu gospodarki system produktu materialnego (*material product system*), w tym koncepcję dochodu narodowego zawężonego do produkcji materialnej. W peryferyjnych wówczas europejskich gospodarkach rynkowych wykazujących model embrionalny, zwłaszcza w mniej zurbanizowanych na zachodnioeuropejskim tle Grecji, Portugalii, Hiszpanii, państwo jest pasywne w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych¹¹.

W modelu socjalnym D. Donnisona potrzeby mieszkaniowe zaspokajane są na podstawie kryteriów rynkowych, przy selektywnej pomocy publicznej dla ludności nie-mogącej zdobyć mieszkania na wolnym rynku. Model ten istnieje wówczas w wysoko rozwiniętych Wielkiej Brytanii i Irlandii, a także w Szwajcarii. Państwo przyjmuje w modelu kompleksowym odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w zasadzie wszystkich obywateli. Inwestycje mieszkaniowe stanowią w tym modelu istotny czynnik generujący wzrost gospodarczy wraz z systematyczną ingerencją państwa wspierającego głównie mieszkaniowe instytucje quasi-publiczne nienastawione na zysk. Model kompleksowy istnieje w Holandii, Niemczech (b. RFN) i państwach nordyckich, w tym w skandynawskich: Danii, Norwegii i Szwecji oraz w Islandii i Finlandii¹².

Centralne planowanie w gospodarkach socjalistycznych oznacza w praktyce bezpośrednią odpowiedzialność państwa za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza miejskich. W tych uwarunkowaniach A. Andrzejewski, współpracujący z D. Dennisonem

¹⁰ Np. zastosowany w badaniach ogólnoeuropejskich wskaźnik zaludnienia mieszkań (wobec braku danych o p.u.) – liczba pokoi na 1 osobę, utrudnia spojrzenie retrospektywne (wobec tradycyjnie stosowanej liczby osób na 1 izbę), lecz słusznie skierowany jest w przyszłość. Nawet bowiem w krajach Europy o najgorszej sytuacji mieszkaniowej liczba ludności w mieszkaniach przekroczyła liczbę izb. W Polsce w 2008 r. na 1 izbę przypadało 0,78 osoby. Zob. *Rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 2009, s. 43.

¹¹ M. Księżopolski, *Polityka społeczna, wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1999, s. 225-230.

¹² Ibidem.

w EKG ONZ nad międzynarodowymi zagadnieniami mieszkalnictwa¹³, formułuje dwa modele polityki mieszkaniowej: administracyjno-dotacyjny oraz akumulacyjno-interwencyjny. Model pierwszy, typu nakazowego, oparty na państwowej własności, zwłaszcza zasobu miejskiego, stosowany jest powszechnie w środkowoeuropejskich państwach socjalistycznych do lat 70. XX w. Polityka mieszkaniowa podporządkowana jest przestrzennej koncentracji budownictwa mieszkaniowego, podbudowującego ośrodki wzrostu gospodarczego. Nie uwzględnia się mieszkaniowych preferencji indywidualnych i akumulowania środków ludności na mieszkania. Model akumulacyjno-interwencyjny dopuszcza różne formy własności mieszkań. Ewoluuje w kierunku uwzględniania preferencji indywidualnych. Zaznacza się on wyraźniej od lat 70. XX w. w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech¹⁴.

W latach prowadzących do przełomu XX i XXI w. zainteresowanie modelami polityki mieszkaniowej podlega przemianom, głównie w zakresie terminologii, na bazie toczącej się dyskusji zwolenników konwergencji oraz dywergencji europejskich systemów polityki mieszkaniowej¹⁵. Przemiany w postrzeganiu modeli polityki mieszkaniowej połączone są z problemami wzrostu gospodarczego po kryzysach energetycznych z lat 1973 i 1978, dotyczących gospodarki zachodnie. Rozwinięciem klasyfikacji D. Donnisona jest propozycja J. Barłowa i S. Duncana z 1994 r., wyodrębniających cztery modele polityki mieszkaniowej w Europie Zachodniej: rudymenatarny, liberalny, korporacyjny i socjaldemokratyczny. Model rudymenatarny odpowiada – wraz z wykazującymi go państwami – modelowi embrionalnemu, a model liberalny to u D. Donnisona model socjalny. W modelu korporacyjnym, występującym w Austrii, Francji, Niemczech i Włoszech (północnych), pośrednie państwowe subwencje mieszkaniowe powiązane są ze statusem społeczno-ekonomicznym ludności. Status jest dziedziczony poprzez przynależność do organizacji społeczno-zawodowych (stowarzyszeń, związków zawodowych itp.), stanowiących niekiedy spuściznę po feudalizmie (np. po średniowiecznych gildiach). W modelu socjaldemokratycznym państwo ogranicza bezpośrednio wpływ rynku na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Model istnieje w państwach skandynawskich: Danii, Norwegii, Szwecji oraz Holandii. Modele korporacyjny i socjaldemokratyczny dotyczą razem tych samych państw, co model kompleksowy D. Dennisona, składają się jakby na ten model¹⁶.

Powrót do metod ekonomii neoliberalnej w poszukiwaniu sposobów ożywiania wzrostu gospodarczego rodzi pytania o przydatność społecznego budownictwa i zasobu mieszkaniowego. Spojrzenie na niemal wiekową historię mieszkalnictwa społecznego w Europie Zachodniej prowadzi do określenia dwóch jego zasadniczych modeli: masowego („uniwersalnego”) i rezydualnego („pozostałościowego”). Model masowy kojarzony jest z przede wszystkim ze Skandynawią i Holandią, a więc z państwami o ogólnym socjaldemokratycznym modelu mieszkalnictwa. Polega na dążeniu sektora publicznego do szerokiego wspomagania rozwoju zintegrowanej zabudowy mieszkaniowej dla ludności

¹³ A. Andrzejewski, D. Donnison, *Major long-term problems of government housing and related policies*, (vol. I i II) ECE, United Nations, New York 1966.

¹⁴ A. Andrzejewski, *Housing policy and housing-system models in some socialist countries*, (w:) *The economic problems of housing*, ed. by A. A. Nevitt, Macmillan, London 1967, s. 65-76. A. Andrzejewski, *Zarys polityki mieszkaniowej*, Arkady, Warszawa 1969, s. 316-322.

¹⁵ J. Kemeny, S. Lowe, *Schools of comparative...* op. cit.

¹⁶ M. Książkowski, *Polityka społeczna, wybrane...* op. cit.

w złej i umiarkowanej sytuacji materialnej. W modelu tym mieszkalnictwo społeczne pretenduje do roli istotnego czynnika organizacji życia społecznego. Model rezydualny rozwija się w dostatniej Wielkiej Brytanii, wykazującej ogólny model liberalny mieszkalnictwa, i znacznie gorzej w państwach zaliczonych do modelu rudymenarnego, w Grecji, Hiszpanii i Portugalii¹⁷. Równoległe pojawiają się nazwy: publiczny i socjalny model mieszkalnictwa społecznego, jako odpowiedniki modelu masowego i rezydualnego¹⁸. Modele mieszkalnictwa społecznego: rezydualny oraz masowy (publiczny i socjalny) zyskują uzasadnienie a zarazem swoją negację w związku z cyklami koniunkturalnymi i złączonymi z nimi załamaniami ekonomicznymi. W modelu rezydualnym realizacja mieszkań dla słabiej sytuowanej ludności ma zapobiegać jej społecznemu buntowi. Jest produktem ubocznym wzrostu gospodarczego. Okresy rozwoju modelu masowego w trakcie ożywień gospodarczych traktowane są jako anomalie. Kryzysy gospodarcze przywracają model rezydualny, którego rola ma skończyć się wraz z upowszechnieniem indywidualnej własności nieruchomości mieszkaniowych¹⁹.

Ze względu na względny mieszkaniowy dostatek w rozwiniętych gospodarkach rynkowych większą uwagę koncentruje się również na modelu mieszkaniowym w dawnych peryferyjnych państwach południa EU sprzed 2004 r. Mówi się w związku z tym o mieszkaniowym modelu południowej Europy, mając na myśli państwa zaliczane przez D. Dennisona do modelu embrionalnego, przez J. Barlowa i S. Duncana – do rudymenarnego – Grecję, Hiszpanię, Portugalię, a także Włochy, zwłaszcza południowe. Wskazuje się, iż w państwach tych (w mniejszym stopniu od lat 90. w Hiszpanii i Portugalii) patriarchalna wielopokoleniowa rodzina jest główną instytucją społeczną dbającą o dostępność mieszkań dla wchodzących w jej skład licznych i liczebnych na ogół gospodarstw domowych. Służy temu specyficzne dziedziczenie nieruchomości mieszkaniowych, niepodlegających obrotowi rynkowemu, związane z cyklem rozwoju rodziny i jej strukturą. Mechanizm dziedziczenia uzupełniany jest działaniami administracji publicznej oraz formalnymi i nieformalnymi relacjami na rynku pracy. Mieszkaniowy model południowej Europy cechują – podobnie jak model socjalny (liberalny), lecz przy relatywnie gorszych warunkach mieszkaniowych – duży udział mieszkań właścicieli-użytkowników, w tym drugich mieszkań i niewielkie znaczenie mieszkalnictwa społecznego²⁰.

Zaczyna też być wyodrębniany słabo jeszcze wykształcony rynkowy model mieszkaniowy w Polsce i innych środkowoeuropejskich państwach transformacji systemowej²¹. W państwach transformacji przekształcenia w sektorze mieszkalnictwa

¹⁷ P. Malpass, *Histories of social housing: a comparative approach* (w:) *Social housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, ed. K. Scanlon, Ch. Whitehead, LSE, London 2008, s. 15-30.

¹⁸ P. Malpass, C. Victory, *The modernisation of social housing in England*, "International Journal of Housing Policy", vol. 10, nr 1, 2010, s. 3-18.

¹⁹ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy gospodarcze XX i XXI w.*, (w:) *Wymiary kryzysu. Między praktyczną teorią a wirtualną praktyką*, red. nauk. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 277-296.

²⁰ J. Allen, J. Barlow, J. Leal, T. Maloutas, L. Padovani, *Housing and welfare in Southern Europe*, June Wiley-Blackwell Publishing, United Kingdom, 2004, 15-58. A. Judith, *Welfare regimes, welfare systems and housing in Southern Europe*, "European Journal of Housing Policy", vol. 6, nr 3, 2006, s. 251-277.

²¹ E. Kucharska-Stasiak, *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, vol. 16 nr 1, Olsztyn 2008, s. 27-36. M. Norris, H. Domański, *Housing conditions*,

stanowią mało kontrolowaną wypadkową działania różnych sił politycznych, zmieniających zbyt często instytucje wpływające na sposób przechodzenia do gospodarki rynkowej²².

Modele a warunki mieszkaniowe w drugiej połowie XX w. – relacje generalne

Po II wojnie światowej Grecja, Hiszpania i Portugalia mają trudniejsze warunki mieszkaniowe niż Polska i inne państwa socjalistyczne. Państwa o modelu embrionalnym wydatnie poprawiają jednakże do lat 70. zaludnienie mieszkań do 0,8 osób na izbę w Hiszpanii i Portugalii i do 1,2 w Grecji, wobec 0,9 w Czechosłowacji i NRD oraz 1,2 w Polsce²³. Polska wykazuje na początku lat 70, mimo wyższego poziomu urbanizacji i związanych z tym różnic społeczno-demograficznych, znacznie mniej mieszkań na 1000 mieszkańców (248) niż Grecja (281), Hiszpania (314) i Portugalia (254) oraz inne gospodarki centralnego planowania. Udział mieszkań z wodociągiem jest również w sumie korzystniejszy w państwach reprezentujących model embrionalny niż w tych gospodarkach (poza b. Czechosłowacją i NRD). Mieszkania z wodociągiem stanowią 48% w Portugalii, 65% w Grecji i 71% w Hiszpanii, a w Polsce 48%²⁴.

W Wielkiej Brytanii, reprezentującej model socjalny, nasycenie mieszkaniem wzrasta w okresie 1931-1970 do 346 jednostek na 1000 mieszkańców, tj. o 47%. W Szwajcarii, w której również zaznacza się ten model, wynosi ono 351 mieszkań, należąc do najwyższych w Europie. Wielkość mieszkań mierzona liczbą izb rośnie jednak stosunkowo niewiele w państwach przodujących w tej dziedzinie. W rezultacie przeciętne zaludnienie mieszkań kształtuje się na poziomie 0,6 osób na izbę w Wielkiej Brytanii i 0,7 – w Szwajcarii. W Wielkiej Brytanii i Szwajcarii na początku lat 70. odpowiednio 93% i 99% mieszkań podłączonych jest do wodociągu²⁵.

Z państw realizujących kompleksowy model polityki mieszkaniowej na przełomie lat 60. i 70. Szwecja osiąga ponad 380 mieszkań na 1000 mieszkańców. W Niemczech (b. RFN) nasycenie mieszkaniem wzrasta do 355, tj. o 43% w porównaniu z końcem międzywojnia. Jest na wysokim poziomie w Danii (365), 318 i 330 mieszkań przypada na 1000 mieszkańców w Finlandii oraz Norwegii. Niewielkie na ogół przeciętne zaludnienie mieszkań w państwach utożsamianych z modelem kompleksowym wynosi wtenczas 0,7 osób na izbę w Holandii, Norwegii, Niemczech (b. RFN) i Szwecji oraz 0,8 i 1,1 osób na izbę w Danii i Finlandii. Wodociąg ma 99% mieszkań w Danii i Niemczech (b. RFN), 97%-94% w Holandii, Norwegii, Szwecji i 72% w Finlandii²⁶.

states, markets and households: A Pan-European analysis, "Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice", vol. 11, nr 3, 2009, s. 385-407.

²² M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne w państwach i perspektywie UE. Retrospekcja i wyzwania*, „Problemy Rozwoju Miast”, 2009 nr 1-2, s. 39-49.

²³ Ze względu na powojenny układ geopolityczny Europy do modelu embrionalnego nie zalicza się Jugosławii, istniejącej w okresie 1945-1991. Jugosławia wykazuje w 1971 r. w zestawieniu z państwami o modelu embrionalnym oraz gospodarkami centralnie planowanymi najgorsze warunki mieszkaniowe w zakresie liczby mieszkań na 1000 ludności – 247, osób na izbę (1,4), mieszkań z wodociągiem (razem z Rumunią po ok. 35%). Łazienkę ma w Jugosławii 25% mieszkań (stosunkowo mniej tylko w Rumunii – 18%). Reforma mieszkaniowa w Jugosławii przeprowadzona w 1965 r. nie przynosi w tym zakresie spodziewanych rezultatów. Zob. M. Majchrzak, *Reforma mieszkaniowa w Jugosławii i jej rezultaty*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1975, z. 1, s. 39-52.

²⁴ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1914-1974*, PWE, Warszawa 1977, s. 378-385. A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa...* op. cit. s. 56-61, 90-95.

²⁵ M. Księżopolski, *Polityka społeczna, wybrane...* op. cit.

²⁶ A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa...* op. cit., A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa...* op. cit.

Klasyfikowane w modelu embrionalnym Grecja, Portugalia, Hiszpania, wykazują w latach 90. XX w. najwyższą liczbę mieszkań na 1000 mieszkańców – 470-500 wraz z państwami zaliczanymi do modelu kompleksowego: Danią, Finlandią, Francją i zjednoczonymi Niemcami. Grecja, Portugalia, Hiszpania wyprzedzają pod tym względem tradycyjnie przodującą w tym zakresie, charakterystyczną dla modelu socjalnego Wielką Brytanię (430 mieszkań). Największy, prawie dwukrotny wzrost nasycenia do 490 mieszkań wykazuje Finlandia. Polska z 325 mieszkańami na 1000 mieszkańców w 2002 r. pozostaje w tyle za państwami zachodnimi znacznie niż w końcu lat 60. Jest również prawie za wszystkimi państwami transformacji systemowej. Liczba osób na mieszkanie obniża się w Polsce do 3,1. Pozostaje jednak najwyższa w państwach transformacji, pozostających zwykle w różnym stopniu w tyle za Europą Zachodnią. Liczba osób na mieszkanie kształtuje się tam od 1,8 w Grecji, 2,0 w Finlandii, Francji, Szwecji do 2,5 w Austrii i 2,4 w Holandii. Cechy nowej jakości cywilizacyjnej nosi upowszechnienie wodociągu w państwach zapóźnionych pod tym względem w końcu lat 60. W Polsce 96% mieszkań wyposażonych jest na przełomie XX i XXI w. w tę instalację, w Grecji i Finlandii w latach 90. XX w. – ok. 98%, a w innych zachodnich państwach w zasadzie 100%. Państwa o embrionalnym modelu polityki mieszkaniowej zmniejszają opóźnienie w poziomie warunków mieszkaniowych do najlepszych standardów w Europie. Polska należy do grupy środkowoeuropejskich państw transformacji systemowej o mało sprecyzowanym rynkowym modelu polityki mieszkaniowej, notujących – poza Czechami – znaczny cywilizacyjny dystans w tym zakresie.

Modele a warunki mieszkaniowe w ogólnoeuropejskich badaniach na początku XXI w.

W 2003 r. Polska wykazuje najmniejszą z państw członkowskich i kandydujących do EU liczbę pokoi na 1 osobę (0,9). Wskaźnik ten jest niski w innych państwach transformacji systemowej próbujących kształtować rynkowy model mieszkaniowy, stanowi – od 1,1 na Węgrzech i w Rumunii do 1,5 w Estonii. Liczba pokoi na 1 osobę w szeregu państw „starej Unii” sprzed 2004 r. jest wyższa, poza państwami o południowym modelu mieszkaniowym: Grecją (1,5), Portugalią i Włochami (1,5), Hiszpanią (1,6), a także poza Finlandią (1,6) i Austrią (1,8). Kształtuje się w „starej Unii” od 1,9 w Szwecji do 2,1 w Holandii, przy czym w Wielkiej Brytanii (2,6) i Belgii (2,7) jest zdecydowanie największa. Są to państwa utożsamiane zarówno z modelem korporacyjnym, jak i socjaldemokratycznym oraz liberalnym. W „starej UE” największy udział gospodarstw domowych bez w.c. w mieszkaniu notowany w dwóch państwach południowego modelu mieszkaniowego, Grecji, Portugalii i nieoczekiwanie w Belgii nie przekracza 5%. Wśród państw nowo przyjętych i kandydujących również niski odsetek gospodarstw pozbawionych w.c. mają Czechy, Słowenia i Węgry. Na Łotwie i Litwie odsetek ten wynosi 20% i 25%, a w Bułgarii i Rumunii – 30% i 39%²⁷. Natężenie braku w.c. jest większe na obszarach wiejskich, zwłaszcza w państwach transformacji. Na obszarach tych na Litwie, w Bułgarii i Rumunii ½ gospodarstw domowych nie ma w mieszkaniu w.c., a na Łotwie, w Estonii i Turcji ⅓.

²⁷ H. Domański, A. Ostrowska, *Housing and the local environment*, (w:) *Quality of life...* op. cit., s. 15-22.

Brak dostępu do w.c. wiąże się z subiektywnie odczuwanymi niedogodnościami warunków mieszkaniowych. Niewygody jakościowe w postaci zmurszałych okien, zużytych podłóg, spróchniałych drzwi, wilgoci i przecieków odczuwane są dotkliwie w Estonii, na Litwie i Łotwie, w których 30%-36% gospodarstw deklaruje kumulację przynajmniej dwóch rodzajów niedogodności. Ocenę taką formułuje 17%-25% gospodarstw domowych w Polsce, Słowacji i na Węgrzech. Jedynie w Czechach i Słowenii częstość złych ocen (9%-11%) zbliża się do proporcji notowanych w „starej UE”. W Bułgarii częstość ta kształtuje się na poziomie 26%, w Turcji 31%, a w Rumunii 35%. W „starej UE” nakładanie się jakościowych problemów zgłasza zdecydowanie największa część gospodarstw w Portugalii – 24%.

Z państw poszerzonej Unii i kandydujących (stan z 2007 r.) w Macedonii, Chorwacji, Rumunii, na Węgrzech i Łotwie na osobę przypada tylko jeden pokój. Na Litwie, w Turcji, Polsce, Bułgarii i Grecji niewiele więcej (1,1). Oprócz Grecji w „starej Unii” stosunkowo mała liczba pokoi przypada na osobę w państwach o południowym modelu mieszkaniowym, w Hiszpanii (1,4), Portugalii i we Włoszech (po 1,5). Największa ich liczba notowana jest w państwach Beneluksu, kojarzonych z modelem socjaldemokratycznym i w dołączonej do badań Norwegii (2,2-2,3). W Wielkiej Brytanii stosującej model liberalny wynosi 2,0. W grupie państw przyjętych do Unii po 2004 r. stosunkowo wysoki wskaźnik wykazują Czechy – 1,6. Szczególnie duży odsetek gospodarstw pozbawionych w.c. mają Rumunia (35%), Bułgaria (25%) oraz Litwa (22%) i Łotwa (19%). Niewielki jest przy tym udział gospodarstw niedysponujących w.c. w wykazujących południowy model mieszkaniowy Grecji, Hiszpanii i Portugalii i we Włoszech (1-2%) – 3 razy mniejszy niż w Szwecji (6%) i porównywalny z Czechami (3%). W Grecji i Portugalii odsetek gospodarstw pozbawionych bezpośredniego dostępu do w.c. obniżyłby się zatem dwukrotnie w porównaniu z 2003 r.

Przynajmniej dwie jakościowe niedogodności mieszkaniowe kumulują się, podobnie jak w 2003 r., w państwach wykazujących największy udział gospodarstw domowych bez w.c. w mieszkaniu: w Estonii (39%), na Litwie (38%) i Łotwie (43%), w Rumunii (42%) oraz w Turcji (38%). W Polsce współwystępują z częstotliwością 22%. Najlepsze wskaźniki w tym zakresie, 6%-10%, osiągają Czechy, Niemcy, Finlandia, Holandia i Szwecja. Wskazane problemy mieszkaniowe są przy tym bardziej widoczne na obszarach wiejskich, gdzie w większym stopniu sygnalizowany jest brak w.c.²⁸.

Zależności modeli i warunków mieszkaniowych – podsumowanie i wnioski

W zachodniej i środkowej Europie pierwszych powojennych dekad określonymi modelami polityki mieszkaniowej: embrionalnemu, socjalnemu, kompleksowemu a także administracyjno-dotacyjnemu i częściowo akumulacyjno-interwencyjnemu odpowiadają znaczne różnice warunków mieszkaniowych. Różnice te istnieją zwłaszcza między grupami państw o odmiennych ustrojach i problemach zaspokajania potrzeb oraz opóźnionych w rozwoju społeczno-gospodarczym. W zaliczanych wówczas do modelu embrionalnego Grecji, Portugalii i Hiszpanii pasywności państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych

²⁸ *Second European Quality of Life Survey – First Findings...* op. cit., s. 7. R. Anderson, B. Mikulić, G. Vermeulen, M. Lyly-Yrjanainen, V. Zigantem, *Housing and local environment*, (w:) *Second European Quality...* op.cit., s. 39-46.

towarzyszą zle na zachodnioeuropejskim tle warunki mieszkaniowe, początkowo również gorsze niż w państwach gospodarki centralnie planowanej, wykazujących wtedy powszechnie model administracyjno-dotacyjny. W latach 60. i 70. XX w. wspólną cechą modeli wyodrębnianych w Europie Zachodniej – poza embrionalnym – jest stosunkowo wolny spadek zaludnienia mieszkań w porównaniu z poprawą innych elementów warunków mieszkaniowych. Spadek ten ograniczają rosnące potrzeby funkcjonalne gospodarstw domowych, zanikanie służby domowej oraz wzbogacanie wyposażenia mieszkań, umożliwiające osiąganie wysokiego standardu użytkowego na stosunkowo małej powierzchni. Istotną jest także tendencja do zmniejszania się wielkości gospodarstw domowych i współzamieszkiwania.

Od lat 60. Grecja, Portugalia i Hiszpania zmniejszają opóźnienie w poziomie warunków mieszkaniowych w stosunku do państw przodujących w tej dziedzinie. W latach 90. warunki mieszkaniowe – zwłaszcza w Hiszpanii i utożsamianych już z modelem rudymenarnym, a następnie z południowym modelem mieszkaniowym Włoszech – są w wielu elementach zbliżone do istniejących w najbardziej rozwiniętych państwach UE²⁹. Z kolei różnice warunków mieszkaniowych między tymi państwami, reprezentującymi zarówno model socjalny (liberalny) jak i kompleksowy (korporacyjny i socjaldemokratyczny), wykazują tendencję do zmniejszania się lub zacierania. Na przełomie XX i XXI w. poziom warunków mieszkaniowych Polski i większości byłych gospodarek centralnego planowania, wykazujących niebył klarowny rynkowy model polityki mieszkaniowej, różnią się na ogół wyraźnie – oprócz Czech – od czołowych pod tym względem państw Europy Zachodniej. Zmniejsza się jedynie w zakresie wyposażenia mieszkań w instalacje sanitarno-techniczne i ich dostępności dla gospodarstw domowych. Względne nasycenie potrzeb w zakresie wyposażenia mieszkań w rozwiniętych gospodarkach zachodnich odgrywa tu wszakże niebagatelną rolę.

W drugiej połowie XX w. istnieje wiele nierejestrowanych statystycznie jakościowych cech warunków mieszkaniowych, pogarszających dodatkowo pozycję państw centralnego planowania, a następnie transformacji, w stosunku do rozwiniętych gospodarek zachodnich. Należą do nich: wykończenie budynków mieszkalnych, ich stan utrzymania, funkcjonalność rozwiązań projektowych itp. Cechy jakościowe rejestrowane podczas ogólnoeuropejskich badań na początku XXI w. potwierdzają niewielkie tylko różnice warunków mieszkaniowych w „starej Unii” między państwami wykazującymi modele: rudymenarny, liberalny, korporacyjny i socjaldemokratyczny. W państwach transformacji i innych przyjętych po 2004 r. lub kandydujących do UE cechy te uwydatnią ich opóźnienie w poziomie warunków mieszkaniowych do istniejących u zasiedziałyh członków Unii.

Jedną z ciekawszych pochodnych ogólnoeuropejskich badań dotyczy modelowych czynników decydujących o nakładach, wynikach i warunkach mieszkaniowych. Koncentruje się na roli w tym zakresie trzech głównych instytucji społecznych: państwa, rynku i gospodarstw domowych³⁰. Badanie potwierdza geograficzne różnice w efektach i warunkach mieszkaniowych państw rozszerzonej UE, zaznaczające się na linii północ-

²⁹ Pojawia się tu także przyszła kwestia zaliczania do mieszkaniowego modelu południowej Europy państw bałkańskich, powstałych po rozpadzie Jugosławii istniejącej w latach 1945-1991.

³⁰ M. Norris, H. Domański, *Housing conditions, states, markets and households: A Pan-European analysis*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice”, vol. 11, nr 3, 2009, s. 385-407.

południe oraz wschód-zachód. Wskazuje słabości zbytniego uzależnienia mieszkalnictwa od jednej instytucji. Najlepszy okazuje się system mieszany z udziałem państwa i rynku. Oparcie systemu na rodzinach i gospodarstwach domowych, nawet gdy wspomagane są przez inne instytucje, nie przynosi pożądaných rezultatów. Kulminacją badań są spostrzeżenia dotyczące istotnych zmian w kształtowaniu się nakładów, wyników i warunków mieszkaniowych w połączeniu z przesunięciami w znaczeniu instytucji oddziałujących w tym zakresie u członków UE przed i po 1990 r. (stan po 2007 r.). Zmiany te zachodzą najwyraźniej w państwach transformacji systemowej. W państwach tych przy bardzo ograniczonej roli państwa wolny rynek staje się główną instytucją mieszkaniową, spychając główny ciężar zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na rodziny i gospodarstwa domowe. Towarzyszy temu znacznie zmniejszenie budownictwa mieszkaniowego.

Autorzy badań nie wspominają, że poprawa niektórych wskaźników warunków mieszkaniowych bazuje tam na wyhamowaniu wzrostu liczby ludności lub jej regresie. Wpływ ma na to z kolei wzmożona społeczno-ekonomiczna rywalizacja ludności, zwłaszcza młodej wiekiem, wchodzącej na rynek pracy, odkładającej w związku z tym zawieranie małżeństw i zakładanie rodzin.

Zmiany następują także w państwach południa „starej UE”, gdzie przynoszące umiarkowane wyniki rozwiązania mieszkaniowe oparte na samopomocy rodzinnej uzupełnione zostają pod koniec lat 90. w Hiszpanii i Portugalii szerszym oddziaływaniem mechanizmów rynku i pośrednio państwa. Wpływa to na poprawę warunków mieszkaniowych. W północnej „starej Unii” połączenie działań państwa i rynku daje przed 1990 r. wysokie efekty mieszkaniowe. U większości zasiedziałych członków UE wpływ państwa na systemy mieszkaniowe maleje od początku lat 90., jednak nadal stanowi ono wraz z rynkiem podstawę osiągania najlepszych wyników i warunków mieszkaniowych.

Badania ogólnoeuropejskie dotyczą okresu do 2007 r. Rozwój mieszkaniowych rozwiązań rynkowych w północnej „starej UE” oraz w Hiszpanii i Portugalii a także próby urynkowania mieszkalnictwa w państwach transformacji nabierają innej wymowy w świetle kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych A.P. Kryzys związany jest z ekspansją kredytów hipotecznych zgodną z polityką promowania prywatnej własności mieszkań, sięgającą dekad wstecz. Polityką zakładającą skrajnie rezydualną rolę państwa i mieszkalnictwa społecznego. Kryzys pojawia się także w rozwiniętych europejskich gospodarkach rynkowych. Zwłaszcza w takich państwach, jak Wielka Brytania, Irlandia czy Hiszpania, w których napędzane nadużywaniem kredytu budownictwo mieszkaniowe kierowane do właścicieli-użytkowników jest przed 2007 r. szczególnie wysokie. W Unii nakłady na budowę mieszkań spadają w 2008 r. porównaniu z 2007 r. o 51 mld euro, tj. o 15%, w tym w Irlandii o 45%, w Hiszpanii o 30%, Wielkiej Brytanii o 20%)³¹. Potrzeba dalszych ogólnoeuropejskich badań dotyczących modeli i warunków mieszkaniowych okazuje się zatem nad wyraz aktualna.

³¹ M. Cesarski, *Mieszkalnictwo społeczne a kryzysy...* op. cit.

HOUSING MODELS AND CONDITIONS IN POST-WAR WESTERN AND CENTRAL EUROPE

Abstract. The article refers to the long-term trends in the relationship between models of housing policy and housing conditions. In the early postwar decades, specific models correspond to significant differences in housing conditions. At the beginning of the XXI century there is a slight variation of models and housing in the "EU-15" countries. Quality characteristics of housing conditions recorded in Pan-European researches accentuated significant detachment in this field most of the transformation countries and other adopted after 2004, or EU candidate.

Key words: models of housing policy, housing conditions, the European Union, Pan-European researches.

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