

Anna Szelałowska, 2011, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa: Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, 414 s.

Badania wykazały, że człowiek spędza ok. 80% swojego życia w mieszkaniu i z tego względu stanowi ono zasadnicze dobro ludzkiego bytowania¹. Społeczne budownictwo mieszkaniowe spełnia ważną rolę w polityce społecznej każdego państwa. Z tych względów problematyka podjęta przez Autorkę jest istotna, zważywszy na to, że brak jest do tej pory całościowego opracowania tego problemu w literaturze krajowej i zagranicznej. Są opracowania fragmentaryczne naświetlające np. wysokie koszty budowanych mieszkań, rozwiązania problemu deficytu mieszkaniowego, zmniejszenia wydatków rządowych na sferę mieszkaniową, problem braku lokali zastępczych dla eksmitowanych lokatorów, a także dostępności mieszkań o przystępnych czynszach dla gospodarstw domowych o średnich dochodach, które nie kwalifikują się do przyznania lokalu komunalnego, a nie mają zdolności kredytowej, aby sfinansować zakup mieszkania po cenach rynkowych itp. Podobnych tematów cząstkowych można by wymieniać wiele – wszystkie są ważne, ale nie ujmują całości problemu.

Przez społeczne budownictwo mieszkaniowe Autorka rozumie subsektor budownictwa mieszkaniowego; zasoby tego subsektora kierowane są głównie do niezamożnych gospodarstw domowych i w całości lub części finansowane ze środków publicznych bądź prywatnych. W związku z powyższym cechą tego budownictwa są, po pierwsze, nisko- i średnioczynszowe zasoby mieszkaniowe na wynajem, a po drugie, społeczne organizacje mieszkaniowe zarówno o charakterze *non profit*, jak i działające dla zysku, których celem jest tworzenie społecznych zasobów mieszkaniowych i zarządzanie nimi.

Opracowanie Anny Szelałowskiej powstało z zamiarem rozwiązania następującego problemu badawczego: czy i jeśli tak, to dlaczego, w Polsce potrzebne jest społeczne budownictwo mieszkaniowe oraz jaki model powinien przyjąć polski system zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych? Odpowiedzi na tak sformułowane pytanie starano się udzielić na gruncie rozważań teoretycznych, poznawczych oraz metodologicznych.

Tak określonymu celowi podporządkowana została hipoteza badawcza, która brzmi następująco: „W Polsce nie udało się dotąd wypracować racjonalnej polityki mieszkaniowej służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych. Większość krajów zachodnioeuropejskich rozwiązała

¹ P. Witakowski et al. (red.), 2007, *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*. Praca zespołowa wykonana w trybie społecznym, Warszawa, styczeń.

problem dostępności mieszkań dla niezamożnej części społeczeństwa w latach 60. i 70. ubiegłego wieku, przeznaczając na ten cel w długim okresie powyżej 1% PKB rocznie. Rozwiązanie w Polsce kwestii dostępności nisko czynszowych mieszkań na wynajem nie jest możliwe bez zwiększenia finansowego wsparcia ze strony rządu. Z tego względu istnieje pilna potrzeba stworzenia warunków sprzyjających długofalowemu rozwojowi budownictwa społecznego poprzez wykorzystanie zarówno publicznych, jak i prywatnych źródeł finansowania” (s. 17).

Kolejność zawartych w książce rozdziałów wyznaczają dwie zasady: od ogółu do szczegółu i od teorii do praktyki. I tak, rozdziały pierwszy i drugi stanowią solidny fundament pod badaną problematykę, czyli społeczne budownictwo mieszkaniowe; rozdziały trzeci i czwarty naświetlają ten problem z różnych punktów widzenia w wybranych krajach UE, a rozdziały piąty i szósty zawierają omówienie uwarunkowań rozwoju i finansowania budownictwa społecznego w Polsce, ze zwróceniem szczególnej uwagi na alternatywne metody pozyskania środków finansowych.

Powyższemu celowi i hipotezie badawczej podporządkowana została następująca konstrukcja pracy.

Rozdział pierwszy poświęcony jest teorii potrzeb mieszkaniowych. Z punktu widzenia tematu książki Autorka skupiła się w nim w szczególności na społecznych potrzebach mieszkaniowych definiowanych jako potrzeby, których zaspokojenie wymaga istnienia instytucji rządowych i pozarządowych działających na rzecz zamierzonych celów związanych z dostarczeniem lokali mieszkalnych dla określonych grup społecznych. Jej zdaniem część społeczeństwa, której nie stać na samodzielne zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych, powinna otrzymać pomoc nie tylko od władz publicznych, lecz także od podmiotów prywatnych. W rozdziale tym Szelağowska nawiązała do kwestii prawa do mieszkania gwarantowanego w wielu aktach i dokumentach zarówno międzynarodowych, jak i krajowych. Jej zamierzeniem było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: jak należy interpretować prawo do mieszkania przysługujące każdej jednostce społecznej? Na podstawie przedstawionych rozważań Autorka zaproponowała dwa modele zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, tj. macierzowe i pierścieniowe podejście do ich realizacji.

W rozdziale drugim, który ma charakter teoretyczny, przedstawione zostały definicje społecznego budownictwa mieszkaniowego na tle unormowań prawnych i historycznych w UE. Autorka zaprezentowała dwa wykształcone systemy społecznego budownictwa mieszkaniowego przy zastosowaniu podejścia konwergencyjnego oraz dywergencyjnego. Biorąc pod uwagę kwestie przydziału mieszkań w społecznym budownictwie mieszkaniowym, powyższe systemy uzupełniła o przyjętą klasyfikację systemu rynkowego przydziału mieszkań obejmującą systemy: administracyjny, administracyjno-rynkowy oraz uniwersalny. Rozdział zamyka charakterystyka i ocena systemu z Delft, uznanego przez Szelağowską za jeden z najbardziej efektywnych systemów przydziału zasobów mieszkaniowych na świecie. Często używane w opracowaniu wyrażenie „gospodarstwa domowe o niskich i średnich dochodach”, powinno być dookreślone. Kształtuje się to różnie w analizowanych państwach, więc nie jest łatwo podać

ściłą definicję, jednak Czytelnik wyczuwa ten stan zamożności badanych gospodarstw domowych intuicyjnie.

Rozdział trzeci przedstawia rolę społecznych organizacji mieszkaniowych w Holandii, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Belgii, Szwecji, Austrii, Danii i we Francji. Wybór tych krajów był podyktowany przyjętą klasyfikacją według kryteriów systemu społecznego budownictwa mieszkaniowego (systemy: rezydualny, dualny, mieszany i unitarny) oraz możliwości zastosowania konkretnych rozwiązań w Polsce. Ponadto w rozdziale tym Autorka dowodzi, że dopuszczenie do społecznego sektora mieszkaniowego także instytucji prywatnych stało się kolejnym etapem reform mieszkaniowych.

W rozdziale czwartym A. Szelałowska charakteryzuje najczęściej stosowane w UE instrumenty finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego. Na uwagę zasługuje przyjęty algorytm badawczy, zgodnie z którym metody te związane są z formą finansowania: dochodową lub kapitałową. Podsumowując, należy stwierdzić, że aspekty teoretyczne badanej problematyki ilustrowane są danymi empirycznymi.

Z kolei w rozdziale piątym przedstawiony został dotychczasowy rozwój społecznego budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Na uwagę zasługuje identyfikacja wad i zalet finansowania w naszym kraju na tle rozwiązań unijnych. W konkluzji Autorka wykazuje, że poniesione w przeszłości wydatki z budżetu państwa nie przełożyły się na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych.

W rozdziale szóstym zaprezentowane są wyniki badań przeprowadzonych w największych polskich miastach. Rezultaty te pokazały, że polski sektor społecznego budownictwa mieszkaniowego odznacza się dużym niezaspokojonym popytem i ograniczonymi możliwościami finansowymi. Z uwagi na aktualny stan finansów publicznych finansowanie tego sektora z budżetu państwa jest ograniczone. Dlatego Autorka przedstawia alternatywne modele finansowania tego subsektora bazujące na finansowaniu publicznym, publiczno-prywatnym i prywatnym.

Cel i hipotezę badawczą Autorka sformułowała na podstawie literatury z zakresu ekonomii i finansów, a w szczególności funkcjonowania subsektora społecznego budownictwa mieszkaniowego, oraz materiału empirycznego Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Infrastruktury i innych instytucji zagranicznych zajmujących się badaną problematyką. Ponadto wykorzystała dane źródłowe uzyskane z badań na próbie 39 największych polskich miast o populacji powyżej 100 tys. mieszkańców. Wybór tych podmiotów był, jak uzasadnia A. Szelałowska, podyktowany z jednej strony największym rynkiem nieruchomości mieszkaniowych, a z drugiej – największą populacją na tych obszarach.

W pracy do analizy prezentowanych zagadnień wykorzystano m.in. następujące metody badawcze: analizę, badanie dokumentów, komparatystykę, studia przypadków oraz metody dedukcyjną, statystyczną i syntezy.

Autorka prezentuje ciekawe ujęcie wiedzy powszechnie znanej i uznanej. Odnosi ją do badanego problemu, wkładając własną inwencję twórczą, co przejawia się w toku wykładu oraz ujęciu graficznym licznych rysunków i tabel.

Przy tego typu opracowaniach rodzi się niebezpieczeństwo wprowadzenia uogólnień dotyczących specyfiki funkcjonowania działu gospodarki, jakim jest budownictwo, albo wężziej – sektor budownictwa mieszkaniowego. W recenzowanej książce tego uproszczenia uniknięto, co jest dodatkowym jej walorem, gdyż Czytelnik koncentruje się wyłącznie na problematyce poświęconej subsektorowi społecznego budownictwa mieszkaniowego. Choć tom ma charakter poważnego opracowania naukowego, to napisany jest prostym i zrozumiałym językiem. Dlatego publikacja ta, jak twierdzi sama Autorka, doskonale się wpisuje w trwające prace polskiego rządu nad reformą budownictwa społecznego, dzięki czemu może być adresowana zarówno do decydentów najwyższego szczebla, pracowników jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za lokalną politykę mieszkaniową, jak i do szerokiego grona Czytelników, którym bliskie są kwestie zaspokojenia współczesnych potrzeb mieszkaniowych. Książki nie polecałbym natomiast osobom zamożnym posiadającym kilka mieszkań na własność, gdyż przedstawione w niej wywoły mogą być dla nich mało oczywiste, jakkolwiek może doceniłoby to, co mają, i zdecydowali się na wynajem mieszkań tym, którzy ich nie posiadają. Obecnie, dysponując kapitałem, można bez trudu kupić mieszkanie na wolnym rynku. W gorszej sytuacji są osoby niezamożne o niskich i średnich dochodach, nie mówiąc o ludziach bezrobotnych lub bezdomnych.

Dokonując oceny merytorycznej treści zawartej w pracy, należy stwierdzić, że pierwsze cztery rozdziały lepiej prezentują się w odbiorze Czytelnika niż rozdziały dotyczące problematyki krajowej. Wynikać to może z kilku powodów: zamożności krajów wybranych do analizy, z czym wiąże się przeznaczenie większych środków finansowych na społeczne budownictwo mieszkaniowe, bądź z braku znajomości realiów mieszkaniowych w tych państwach. Problemy występują wszędzie, tylko nie z takim nasileniem i ostrością jak w Polsce bądź innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które jednak nie były przedmiotem analiz.

Recenzowana publikacja zawiera obszerną bibliografię obejmującą ok. 400 pozycji krajowych i zagranicznych, akty prawne oraz źródła internetowe. Tytuł opracowania, spis treści oraz krótkie streszczenie powinny być zaprezentowane w języku angielskim z uwagi na to, że książka jest monografią. Podsumowując, należy stwierdzić, że zamierzony cel pracy został osiągnięty, a hipoteza badawcza sformułowana przez Autorkę we wstępie w pełni się potwierdziła.

Wojciech Sołta

Wydział Ekonomiczny Politechniki Radomskiej
im. K. Pułaskiego w Radomiu