

**Maciej Cesarski**

*Szkoła Główna Handlowa*

***Działania i losy Instytutu Gospodarki  
Mieszkaniowej. Przyczynek do dziejów  
naukowego zaplecza polityki społecznej***

Reaktywowanie Polskiego Towarzystwa Reformy Mieszkaniowej (1946–1949), którego prezesem był Michał Kaczorowski, przedwojenny sekretarz Towarzystwa, pozwoliło na wznowienie po wojnie badań nad polityką mieszkaniową w Polsce. W 1949 roku – ustępując jako minister odbudowy – stworzył Instytut Budownictwa Mieszkaniowego, kontynuujący dzieło międzywojennej polskiej szkoły mieszkaniowej. Szkoła głosi za programem Teodora Toeplitza i innych, że kwestia mieszkaniowa to niedostateczny standard i głęboki strukturalny niedobór mieszkań dla ludności upośledzonej ekonomicznie. Kwestia ta stanowi wytwór stosunków społecznych. Jest skutkiem podporządkowania inwestycji mieszkaniowych mechanizmom rynku i dążenia do zysku. Instytut przejmuje rozpoczęte badania i bibliotekę PTRM, rozwiązanej w 1950 roku, oraz powstający człon badawczy Zakładu Osiedli Robotniczych (ZOR) – Instytut Badań Mieszkaniowych (IBM). Zmiany te wiążą się z przejściem przez państwo bezpośredniej odpowiedzialności za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności miejskiej, nacjonalizacją prywatnych przedsiębiorstw budowlanych oraz Społecznego Przedsiębiorstwa Budowlanego związanego z WSM. Odpowiada temu centralizacja działalności inwestycji mieszkaniowych związanych z rozbudową przemysłu i miast w gestii jednego inwestora – ZOR.

Do IBM przechodzi z likwidowanego Ministerstwa Odbudowy grupa pracowników, z Adamem Andrzejewskim, sekretarzem powojennego PTRM, współpracującym z Michałem Kaczorowskim już w okresie międzywojennym. Dyrektorem IBM pozostaje Michał Kaczorowski do 1971 roku (z przerwą w latach 1955–1958). Instytut staje się jedyną w Polsce, unikalną na europejskim tle placówką naukową pod względem konsekwencji i ciągłości badań, stanowiącą azyl dla ludzi o różnej przeszłości politycznej. Koncepcja IBM – o nazwie ukształtowanej pod wpływem zadań związanych wówczas obiektywnie przede wszystkim z nowymi inwestycjami mieszkaniowymi – opiera się na prowadzeniu prac badawczych dotyczących całokształtu polityki mieszkaniowej. Wyznacza zgodnie z tradycjami polskiej szkoły mieszkaniowej społeczne założenie działalności Instytutu. Instytut będący jednostką państwową – mogącą w warunkach zwrotu ku centralizacji, skuteczniej, niż początkowo zakładano, kontynuować myśl polskiej szkoły mieszkaniowej – prowadzi badania istotne dla polityki władz. Wykonuje zarazem badania o charakterze autonomicznym, kierując propozycje do organów decyzyjnych. Działalność IBM przekształconego w 1968 roku w Instytut Gospodarki Mieszkaniowej wywiera jednak – mimo formalnie bardziej sprzyjających niż przed wojną warunków ustrojowych – ograniczony wpływ na politykę mieszkaniową w Polsce.

W czasie szczególnie jednostronnej polityki forsownego uprzemysłowienia w latach 1950–1955, tym bardziej nie udaje się Instytutowi przekonać władz, iż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest nie tylko czynnikiem realizacji celów społecznych, lecz również podbudowuje osiąganie lepszych wyników w całej gospodarce. Zagadnienie to pozostaje aktualne do ostatnich dni istnienia Instytutu. Podczas zmian politycznych lat 1956–1957, IBM bezskutecznie – mimo rozwiązania ZOR – zaleca odejście od scentralizowanego budownictwa mieszkaniowego miejskiego finansowanego w zasadzie wyłącznie ze środków publicznych, na rzecz lokalnych funduszy mieszkaniowych i gospodarki samorządowej. Stanowisko Instytutu przeciwstawiające się polityce „upaństwowiania” spółdzielczości mieszkaniowej również nie jest uwzględnione. Zdecydowaną reakcją środowiska badawczego Instytutu wywołują decyzje władz z początku lat sześćdziesiątych, wprowadzające tak zwane budownictwo oszczędnościowe. Adam Andrzejewski, pełniący do 1965 roku funkcję dyrektora IBM do spraw naukowych, musi w związku z tym formalnie rozstać się z Instytutem na sześć lat, a Juliusz Goryński traci pozycję wiceministra budownictwa.

Instytut od końca lat pięćdziesiątych sygnalizuje narastanie wyżu demograficznego i jego wpływ na wzrost potrzeb mieszkaniowych. W związku z pracami nad pierwszym w Polsce planem perspektywicznym (tzw. planem Kaleckiego) IBM przygotowuje – wykorzystując również publikacje Komitetu Mieszkalnictwa, Budownictwa i Planowania EKG ONZ – wariantowy program budownictwa. Program ten zaprzepaszczonej został w wyniku zastoju społeczno-gospodar-

czego lat sześćdziesiątych, w tym polityki „budownictwa oszczędnościowego”. Instytut opracowuje również na początku lat sześćdziesiątych pionierską w Polsce prognozę liczby i struktury gospodarstw domowych. Założenia metodyczne badań w tym zakresie przystosowano do warunków polskich z rozwiązań przyjętych po wojnie w krajach Europy Zachodniej – przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i państwach skandynawskich.

W zakresie modelu polityki i gospodarki mieszkaniowej Instytut stosuje szerokie spojrzenie na rolę mieszkania w rozwoju społeczno-gospodarczym. Adam Andrzejewski formułuje uogólnienia rozwiązań gospodarki mieszkaniowej. Wskazuje na istniejący model administracyjno-dotacyjny i pożądaną akumulacyjno-interwencyjny. Późniejsze badania Instytutu prowadzą do określenia „odważnych” wówczas zasad modelu polityki i gospodarki mieszkaniowej. Środowisko IGM wskazuje, że ludność ma prawo do określonego minimum warunków mieszkaniowych. Koszt budowy i utrzymania mieszkań ponosi ona w zasadzie z własnych dochodów pieniężnych, przy czym konieczne jest – w imię owego minimum i innych wyzwań – pokrywanie części tego kosztu z funduszu spożycia społecznego. Dopiero na początku lat siedemdziesiątych podjęto rządowe prace nad perspektywicznym programem budownictwa mieszkaniowego w latach 1971–1980, przyjętym w 1972 roku. W pracach tych wykorzystano dorobek i potencjał badawczy IGM. Uwagi Instytutu dotyczące niedostatecznej skali środków realizacji, nieobjęcia programem utrzymania zasobu i braku jasnych założeń polityki mieszkaniowej nie są wszakże uwzględnione.

W 1974 roku IGM, niewygodny dla władz polityczno-gospodarczych, kończy działalność jako samodzielna placówka. Zatrudnia wówczas około stu pracowników razem z utworzonymi oddziałami w Katowicach (1967) i Krakowie (1968). Wydaje między innymi 24 zeszytów „Materiałów i Dokumentacji”, a w wydawnictwie Arkady – 60 zeszytów „Prac Instytutu”. Ostaje się tylko wychodzący od 1963 roku kwartalnik „Sprawy Mieszkaniowe”. Instytut nawiązuje kontakty z polskimi i zagranicznymi instytucjami badawczymi: Instytutem Urbanistyki i Architektury, Komitetami PAN: Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Nauk Demograficznych, Badań i Prognoz „Polska-2000”, Zakładem Badań Społeczno-Gospodarczych PAN i GUS, Szkołą Główną Planowania i Statystyki, Politechniką Warszawską, Uniwersytetem Warszawskim i innymi. W ramach kontaktów zagranicznych prowadzi współpracę z: Komitetem Mieszkalnictwa, Budownictwa i Planowania Przestrzennego Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ w Genewie, Międzynarodową Federacją Mieszkalnictwa, Urbanistyki i Planowania Regionalnego w Hadze, Instytutem Badawczym Budownictwa w Hanowerze, London School of Economics, Ośrodkiem Badawczym Budownictwa w Garston w Anglii i innymi. Instytut pozbawiony zostaje w 1974 roku możliwości samodzielnej oceny polityki mieszkaniowej. Do pracy w szkolnictwie wyższym przechodzą ostatecznie Adam Andrzejewski i Witold Nieciński,

wcześniej – od 1965 roku – Juliusz Goryński. Książka Witolda Niecińskiego *O modelach socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej*, ukończona w 1972 roku, związana ściśle ze stanowiskiem Instytutu wstrzymywana jest przez cenzurę dwa lata.

W latach 1974–1986 kadra naukowa IGM stanowi, w okrojonej postaci, różnie usytuowany w Instytucie Kształtowania Środowiska pion mieszkaniowy, a w latach 1986–1990 – w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Wraz z likwidacją IGM badania mieszkaniowe ulegają ilościowemu ograniczeniu. Podstawowa tematyka badań zostaje utrzymana, podobnie jak tradycja zgłaszania w latach zwrotów politycznych propozycji zmian w polityce mieszkaniowej. Badania wykazują załamywanie się programu budownictwa mieszkaniowego z 1972 roku. Narastający od przynajmniej dekady strukturalny kryzys społeczno-gospodarczy obejmuje od 1979 roku gospodarkę Polski, w tym gospodarkę mieszkaniową. Źródłami kryzysu mieszkaniowego wskazywanymi wielokrotnie w badaniach IBM i IGM są: brak konsekwentnej polityki, niespójny jej system, niedostateczne środki kierowane na rozwój mieszkalnictwa, złe rozwiązania technologiczne łączące się z kapitałochłonną i nieefektywną metodą budownictwa wielkopłytowego obarczonego istotnymi wadami architektoniczno-urbanistycznymi.

Badania w tym zakresie stanowią podstawę krytycznej oceny mieszkalnictwa w Polsce przez kadre byłego IGM w ekspertyzie powstałej przy PTE pod kierunkiem Adama Andrzejewskiego i Witolda Niecińskiego w 1979 roku. Gwałtowne zmiany polityczne w 1981 roku i pogłębiająca się niepewność losów mieszkalnictwa wywołują kolejny głos środowiska naukowego IGM w formie tak zwanej II ekspertyzy PTE. Wywiad Adama Andrzejewskiego dla tygodnika „Polityka”, związany z tematyką „II ekspertyzy”, zatrzymuje cenzura. Nie znajduje też szerszego oddźwięku oparty na dorobku IGM raport Edwarda Kuminka i Witolda Niecińskiego dotyczący problemów mieszkaniowych, napisany na I Zjazd „Solidarności” w 1981 roku. Bez reakcji władz pozostaje prognoza ostrzegawcza mieszkalnictwa wykonana w 1981 roku przez Adama Andrzejewskiego i Juliusza Goryńskiego pod egidą Komitetu PAN „Polska 2000”. Podobny los spotyka krytyczne oceny założeń polityki mieszkaniowej rządu opracowane w latach 1984 i 1986 przez pracowników byłego IGM pod kierunkiem Edwarda Kuminka. Autorski raport Adama Andrzejewskiego dotyczący stanu mieszkalnictwa opracowany w 1986 roku wydany może być tylko w tak zwanym drugim obiegu. Ostatnią przed rozpoczęciem rynkowej transformacji systemowej większą publikacją środowiska badaczy IGM jest książka z 1989 roku poświęcona 70-leciu Adama Andrzejewskiego podsumowująca problemy mieszkalnictwa. Książka ta nie może już wyrzeć wpływu na bieg wydarzeń mieszkaniowych i innych.

Uchwały Okrągłego Stołu nie ujmują najważniejszych przyczyn kryzysu i błędnej polityki mieszkaniowej, mimo trafnych diagnoz środowiska IGM. Sta-



nowią sygnał nadchodzącego zwrotu w polityce mieszkaniowej w kierunku jej radykalnego urynkowienia.

Po 1989 roku środowisko IGM opowiada się za modelem gospodarki mieszkaniowej nacechowanym głęboką interwencją w rynkowe mechanizmy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Początkowe deklaracje władz o potrzebie społecznej gospodarki rynkowej uzasadniają mieszkaniowy optymizm wzmocniony odradzającym się od końca 1990 roku instytucjonalnie IGM. Polityka mieszkaniowa władz okazuje się jednak wkrótce elementem tak zwanej terapii szokowej, pomijającej istotę problemu mieszkaniowego. W zasadniczo zmienionej sytuacji społeczno-gospodarczej głównymi kierunkami badań Instytutu, jego propozycji oraz działań aplikacyjnych stają się: gospodarowanie i zarządzanie zasobem mieszkaniowym, społeczne skutki rynkowej gospodarki mieszkaniowej, finansowanie budownictwa mieszkaniowego, programowanie oraz projektowanie zabudowy mieszkaniowej w miastach i na wsi, a także problemy lokalnych rynków – budowlanego, inwestycyjnego oraz nieruchomości. Nowe założenia polityki mieszkaniowej wywołują konieczność badań koncepcyjno-modelowych tej polityki oraz obserwacji jej realizacji w skali kraju i na poziomie lokalnym. Od 1991 roku w IGM opracowano monitoring mieszkaniowy, a w 1993 roku – monitoring budowlany.

W 1992 roku IGM przedstawia raport o stanie mieszkalnictwa w Polsce. Raport omówiony jest podczas zwołanej przez Instytut konferencji poświęconej podstawowym problemom polskiego mieszkalnictwa na początku transformacji systemowej. Raport i referaty konferencyjne mają istotne znaczenie dla państwowych założeń polityki mieszkaniowej przyjętych jako „Nowy ład mieszkaniowy” i związanych z tym ustaw. W 1995 roku ważnym wydarzeniem staje się II Konferencja Naukowa IGM poświęcona ocenie procesu reform i dalszym przekształceniom systemowym mieszkalnictwa. Na obu konferencjach IGM znawcy problematyki próbują przeciwstawić się uproszczonemu spostrzeganiu kwestii mieszkaniowej.

W 1994 roku ukazuje się w Niemczech monografia *Transformacja gospodarki mieszkaniowej w Polsce* przygotowana przez Instytut Osadnictwa i Mieszkalnictwa Westfalskiego Uniwersytetu w Münster we współdziałaniu z IGM. Współpraca Instytutu z Komitetem Osiedli Ludzkich EKG ONZ umożliwia w 1993 roku organizację międzynarodowego warsztatu na temat gospodarki mieszkaniowej. W 1996 roku powstaje w IGM publikacja przedstawiająca polskie mieszkalnictwo w okresie transformacji, przeznaczona dla ekspertów ONZ. Instytut uczestniczy w przygotowaniu polskich materiałów na światową konferencję ONZ Habitat II w Stambule w 1996 roku. W tym samym roku współdziałanie IGM z Uniwersytetem w Greenwich umożliwia publikację książki traktującej o polityce mieszkaniowej w Europie (P. Balchin, *Housing policy in Europe*, Routledge, London–New York 1996). Przyszłemu kształtowaniu się mieszkal-

nictwa służy opracowana w 1996 roku w Instytucie prognoza sięgająca 2010 roku. W związku z drugą konferencją ONZ Habitat w 1996 roku IGM organizuje w kolejnym roku seminarium dotyczące społecznych, ekonomicznych, technicznych i architektonicznych zagadnień mieszkania w XXI wieku.

Badania Instytutu nad finansowaniem mieszkalnictwa znajdują od 1995 roku zastosowanie w procesie legislacyjnym oraz tworzeniu i działaniu między innymi Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, kas oszczędnościowo-mieszkaniowych oraz podatkowych ulg mieszkaniowych. Z badań tych wynika, że mechanizmy rynku nie pobudzają wystarczająco dopływu środków finansowych na mieszkalnictwo. W określaniu przez IGM propozycji rozwiązań finansowania mieszkalnictwa dopomagają wydatnie porównania zachodnioeuropejskich systemów w tym zakresie. W IGM powstają również przekrojowe raporty dotyczące finansowo-ekonomicznej kondycji polskiego budownictwa, w tym mieszkaniowego.

Uchwalanie ustaw mieszkaniowych mających lokalne odniesienia skłania IGM do obserwacji w latach 1995–1997 skutków ich wprowadzania w formie badań ankietowych obejmujących czynsze, dodatki mieszkaniowe, eksmisje oraz przekształcenia własnościowe. Badania IGM ukierunkowane na wymiar społeczny i kwestie polityki mieszkaniowej ukazują konsekwencje i ograniczenia tej polityki w okresie transformacji. Równoległe zadanie stanowi poznanie opinii o tych przekształceniach różnych grup społecznych. Do tradycji międzywojennej należą badania ankietowe w tym zakresie. Społeczne aspekty polityki mieszkaniowej zaznaczają się także podczas konferencji mieszkaniowych w Spale, współorganizowanych przez IGM. Kontynuowane są tak istotne w działalności IBM-IGM badania standardów i tendencji architektonicznych i urbanistycznych nowo wznoszonej zabudowy mieszkaniowej. Wątkiem badań sięgających tradycjami powojennego IGM jest forma zamieszkania ludzi starszych i perspektywy młodego pokolenia w tym zakresie. Prowadzane są seminaria na temat mieszkań dla młodego pokolenia (1998) oraz ludzi starszych (2001). W końcu lat dziewięćdziesiątych wykonano także badania dotyczące kwestii mieszkań socjalnych.

Proces przystosowywania się gmin do prowadzenia względnie samodzielnej polityki mieszkaniowej powoduje podjęcie w IGM badań i publikacji dotyczących założeń, zakresu i metody lokalnych strategii mieszkaniowych. Znaczenie wymiaru lokalnego podkreślone jest także poprzez tematykę międzynarodowej konferencji „Uwarunkowania realizacji polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym” zorganizowanej w 1999 roku z okazji 50-lecia istnienia IBM/IGM.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych widać już, że kryzys mieszkaniowy nie zostaje przewyciężany. Pogłębia się, przybierając nieznane przed 1989 roku formy. Założenia państwowej polityki mieszkaniowej z 1995 roku nie zawierają programu działań ani instrumentów ich realizacji. Także rządowa „Strategia dla Polski” z tegoż roku nie przedstawia konkretnych metod przełamania

kryzysu mieszkaniowego. Przyjęta przez władze w 1998 roku średniookresowa strategia rozwoju mieszkalnictwa również nie zapowiada potrzebnych przemian polityki mieszkaniowej. Jest tak, mimo uprzedniego wygłoszonego na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej referatu z ramienia IGM i innych głosów opowiadających się za aktywną polityką mieszkaniową państwa. Kolejny referat przedstawiciela IGM na temat budownictwa mieszkaniowego w perspektywie lat 2010 i 2020 przedstawiony w 2000 roku na posiedzeniu Komitetu PAN „Polska 2000 Plus” i związany z tym memoriał Komitetu do władz państwowych mówiący o groźbie „katastrofy mieszkaniowej” nie wywołują należytej odpowiedzi.

Środowisko IGM podtrzymuje generalne stanowisko o konieczności ustanowienia programu subwencjonowanego budownictwa mieszkaniowego. Uznaje, że do systemu gospodarki mieszkaniowej powinny być wprowadzone efektywne mechanizmy rynkowe oraz pomoc dla budownictwa własnościowego. Działalność w tym zakresie nie może naruszać jednak społecznych celów wspieranej środkami publicznymi gospodarki i polityki mieszkaniowej, w tym jej wymiaru socjalnego. Stanowisku temu dają zbiorczy wyraz uczestnicy i autorzy dyskusji i artykułów przedstawianych w latach 2000–2002 w „Sprawach Mieszkaniowych”. Krytyka neoliberalnego podejścia do rozwoju mieszkalnictwa wynikającego z rządowego programu strategii gospodarczej z 2002 roku stanowi jeszcze jeden pretekst do likwidacji Instytutu w tymże roku. Nawiązując do tradycji polskiej szkoły podchodzenia do zagadnień mieszkaniowych, środowisko IGM opiera się bowiem różnym pozornie „łatwym” rozwiązaniom, rynkowym „nowinkom” mieszkaniowym, spaczeniem wpływu urzędniczej władzy itp. Kwartalnik „Sprawy Mieszkaniowe” przestaje istnieć wraz z IGM, tak jak tak zwana zielona seria prac uruchomiona po reaktywacji Instytutu.

Nieliczna, zdziesiątkowana z różnych przyczyn kadra byłego IGM, wchodzi w 2003 roku w skład Zakładu Mieszkalnictwa w Instytucie Rozwoju Miast. Pod koniec 2002 roku na bazie zlikwidowanego IGPiK utworzono także Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa. Zakład Mieszkalnictwa i Budownictwa IGPiM, bez badaczy byłego IGM, zajmuje się rynkiem nieruchomości, w tym mieszkaniowych oraz ich rewitalizacją. Doradza gminom w zakresie strategii i gospodarki mieszkaniowej, także wspólnotom, inwestorom mieszkaniowym i innym. Nie współpracuje z Zakładem Mieszkalnictwa IRM, którego potencjał badawczy ulega zasadniczemu – nieporównanie większemu niż podczas poprzednich rozsad instytucjonalnych dotyczących IGM – zmniejszeniu. Będąc, jak IGM, placówką resortową, ZM IRM zdany jest jednak w znacznie większym stopniu na zlecenia rynkowe i wycinkowe prace badawcze wynikające z zainteresowań Ministerstwa Infrastruktury, uzupełniane projektami badawczymi finansowanymi przez resort nauki. Ustają – ustanowione przez IGM – instytucjonalne kontakty naukowe ZM IRM z zagranicą. Badania ZM IRM nie mogą zapełnić

poła zainteresowań zlikwidowanego IGM. W wielu przypadkach dorównują jednak dokonaniom IGM. Publikowane są na ogół w kwartalniku IRM „Problemy Rozwoju Miast”. W Zakładzie Mieszkalnictwa IRM ostaje się grupa badaczy kontynuująca analizy prowadzone w duchu polskiej szkoły mieszkaniowej.

Potrzebę reform mieszkalnictwa głosi także Polskie Towarzystwo Mieszkaniowe powołujące się na tradycje polskiej szkoły mieszkaniowej. Problematyka ta znajduje również miejsce na corocznych konferencjach w Spale, organizowanych przez Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa, wspieranych dawniej przez IGM i nadal przez PTM. W konferencjach tych uczestniczą badacze Zakładu Mieszkalnictwa IRM.