

Prof. dr hab. Marek BRYX

Szkoła Główna Handlowa

Kierownik Katedry Miasta Innowacyjnego

BIURO DZIEKANA
WYDZIAŁU OCEANOLOGII I GEOGRAFII
Wpłynęło dnia *17.12.2020r.*
Zarejestrowano pod numerem
3810
Szanitche
/podpis/

R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej pana magistra Kamila Nowaka p.t.

**„Dostępność zasobów mieszkań społecznych w kontekście polityk
mieszkaniowych oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego polskich
miast”,**

napisanej pod kierunkiem naukowym

Pani Profesor dr hab. Iwony Sagan

1. Podstawa napisania recenzji

Podstawą sporządzenia recenzji jest decyzja Rady Dyscypliny Geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej Uniwersytetu Gdańskiego, przekazana mi pismem dra hab. Tomasza Michalskiego, Profesora UG i Zastępcy przewodniczącego Rady, z 4 listopada 2020 (pismo wpłynęło do kancelarii głównej SGH 9 listopada 2020).

Recenzję sporządzono zgodnie ze strukturą wskazaną w umowie nr 119/O002/STN/2020, będącej załącznikiem do w/w pisma.

2. Ocena merytoryczna

a. Trafność podjętej problematyki badawczej i jej oryginalność

Problematyka budownictwa mieszkaniowego, polityki mieszkaniowej, a zwłaszcza zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich polskich rodzin, także o niskich dochodach, marginalizowana przez wiele lat, nabrała ostatnio dużego znaczenia. Co prawda, państwo stosowało, prawie od początku transformacji, rozwiązania wspierające nabywanie mieszkań zaspokajających potrzeby własne rodzin, ale pogłębiające się zróżnicowanie dochodowe

gospodarstw domowych, uniemożliwiało dużej części z nich nabywanie mieszkań z przeznaczeniem na zaspokojenie potrzeb własnych.

Jak wskazuje Raport Ministerstwa Rozwoju z marca br., mamy w Polsce 424 tysiące mieszkań więcej aniżeli gospodarstw domowych, a równocześnie deficyt mieszkań (rozumiany statystycznie jako różnica pomiędzy liczbą lokali zamieszkałych a liczbą gospodarstw domowych) wynosi ponad 640 tysięcy. Można zatem stwierdzić, że prowadzona od lat polityka mieszkaniowa nie zapewniła rozwiązania problemu mieszkaniowego, tym samym skłaniając do jej dogłębnej analizy i oceny zastosowanych instrumentów oraz wskazania kierunków rozwiązywania nabrzmiałego problemu mieszkaniowego. Warto dodatkowo zwrócić uwagę na fakt, że 45,1% ludzi w wieku 25-34 lata zamieszkuje z rodzicami, podczas gdy średnia dla Unii Europejskiej wynosi 28,6%.

W tym kontekście tematyka recenzowanej pracy jawi się jako bardzo ważna i aktualna, a dualne podejście przyjęte przez doktoranta, zarówno od strony prowadzonej polityki mieszkaniowej jak i (przede wszystkim) w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego polskich miast i ich aktywności w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców, ma charakter oryginalny i nowatorski.

Pan magister Kamil Nowak dokonał bowiem szerokiej oceny polityki mieszkaniowej, koncentrując się na jej aspekcie społecznym, stosowanych instrumentach i osiągniętych rezultatach; w I części rozprawy odnosząc je do całego kraju, zaś w II części - do większości polskich miast o liczbie ludności przekraczającej 20 tysięcy mieszkańców. Pierwsza część pracy opiera się przede wszystkim na analizie literatury, dostępnych prac badawczych i programów rządowych, poczynając od 1992 roku. Druga część dysertacji, dotycząca dostępności zasobów mieszkań społecznych w poszczególnych gminach i aktywności polityki mieszkaniowej gmin, została przedstawiona na tle rozwoju społeczno-gospodarczego tych jednostek przy zastosowaniu badań własnych przeprowadzonych przez doktoranta.

b. Uzyskane rezultaty i ich znaczenie dla nauki i praktyki

Celem głównym recenzowanej dysertacji była ocena dostępności mieszkań społecznych dla gospodarstw domowych, które nie osiągają wystarczających dochodów, aby móc zakupić mieszkanie i poprzez własność zaspokoić swoje potrzeby zamieszkiwania. Dostępność tę doktorant analizował w kontekście prowadzonej polityki mieszkaniowej państwa i gminy oraz lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Autor recenzowanej pracy trafnie przedstawił skuteczność kolejnych instrumentów oddziaływania państwa na możliwość zakupu mieszkania, poczynając od ulg podatkowych i

kolejnych programów wspomagających wybranych nabywców, nie pomijając inicjatyw polityki państwowej na rzecz zwiększenia dostępności mieszkań społecznych.

Doktorant dokonał tego na podstawie oceny zmian w ilości mieszkań oraz zmian w strukturze właścicielskiej mieszkań w Polsce, na tle ich charakterystyki jakościowej, dokonując także porównań sytuacji w Polsce z wybranymi krajami Unii Europejskiej. Wnioski, które uzyskał, nie odbiegają od wyników innych prac wykonanych w ostatnich kilku latach. Autor jednak starał się pokazać uzyskane wyniki kompleksowo, wskazując także na istotność oddziaływania poszczególnych instrumentów polityki mieszkaniowej. Odnosząc uzyskane wyniki z pracy badawczej do wybranej grupy miast, ostatecznie potwierdził niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa polskiego. Według przeprowadzonych przez niego badań, spośród gospodarstw domowych nie posiadających mieszkania i nieposiadających środków finansowych na jego zakup, średnio jedno gospodarstwo domowe na 5, z powodu istniejących kryteriów, mogło zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe korzystając z zasobu gminnego.

Autor dysertacji zwrócił też uwagę, co jest już jego oryginalnym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych badań, że większą skłonność do określania wysokich limitów dochodowych, uprawniających do ubiegania się o najem mieszkania wykazują miasta duże.

Doktorant dokonał też oceny polityki mieszkaniowej władz lokalnych w badanych miastach, dzięki syntetycznej ocenie 9 wskaźników, co doprowadziło go do szeregu konkluzji, z których za najważniejsze dla proponowania zmian w omawianej polityce należy uznać:

- niską aktywność gmin w prowadzeniu działań remontowych własnego zasobu mieszkaniowego;
- kilkuprocentowy udział pustostanów w zasobie mieszkań komunalnych, we wszystkich badanych miastach;
- powszechną prywatyzację zasobu - tylko 14,2 % gmin powiększyło zasób mieszkaniowy, a niemal 70 % zmniejszyło;
- nieracjonalną politykę czynszową - tylko 17,1% badanych miast stosowało stawki czynszów przekraczające 2% wartości odtworzeniowej budynku, i inne.

Badania doktoranta przeprowadzone w układzie terytorialnym dowiodły, że największy udział miast o wysokiej aktywności w prowadzeniu polityki mieszkaniowej posiadało województwo zachodniopomorskie, a po nim : łódzkie i wielkopolskie. Natomiast aż w pięciu województwach doktorant nie zidentyfikował żadnego miasta znajdującego się w

najwyższej klasie aktywności. Są to województwa: lubuskie, opolskie, świętokrzyskie, lubelskie, i warmińsko-mazurskie.

Największą biernością w tym zakresie charakteryzowały się miasta województwa świętokrzyskiego. Poza nim, niską aktywnością gmin w zakresie polityki mieszkaniowej wykazały się także miasta województw: warmińsko-mazurskiego oraz podkarpackiego.

Kolejnym interesującym rezultatem pracy badawczej doktoranta było stworzenie typologii miast w oparciu o dostępność do komunalnych zasobów mieszkaniowych. Na podstawie 15 mierników statystycznych, mgr Kamil Nowak wyznaczył osiem typów dostępności do zasobów mieszkań społecznych, poczynając od zasobów wysokodostępnych i rozwojowych, poprzez wysokodostępne, ale nierozwojowe, aż do słabo dostępnych i nierozwojowych. Ta typologia stanowi także oryginalne osiągnięcie doktoranta. Dzięki niej mógł on określić, że rozwojowy charakter zasobów występował najczęściej w gminach liczących do 20 do 50 tysięcy mieszkańców (61%), a najniższy był w grupie miast dużych, liczących ponad 100 tysięcy mieszkańców, wynosił bowiem 37%.

Kolejnym ważnym i oryginalnym rezultatem badań magistra Kamila Nowaka jest dokonana ocena zależności pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego miast, określonym w rozprawie przez autora, a dostępnością do mieszkań społecznych i aktywnością lokalnej polityki mieszkaniowej ustaloną w opracowanej typologii miast. Spośród przedstawionych wniosków za najważniejszy uważam ten, który głosi, że stosunkowo wysokiemu poziomowi dostępności mieszkań najczęściej towarzyszy aktywna polityka mieszkaniowa władz lokalnych.

Dodatkowo, autor potwierdził fakt braku w Polsce tzw. sektora mieszkań dostępnych, wskazując zarazem na dużą skalę niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych średniozamożnych gospodarstw domowych. Jest znamienne, dla sytuacji mieszkaniowej w naszym kraju, że osoby samotnej, pracującej na pełny etat za płacę minimalną nie stać, ani na kupno, ani na wynajem trzydziestopięciometrowego mieszkania na rynku, w żadnym z badanych przez doktoranta miast!

Uzyskane rezultaty, zarówno z teoretycznej jak i empirycznej części pracy mają ważne znaczenie dla nauki i praktyki. Potwierdzają one, w świetle przeprowadzonych przez doktoranta badań, istniejącą i powszechnie akceptowaną ocenę polityki mieszkaniowej w Polsce, stosowanych w jej ramach różnorodnych instrumentów oddziaływania oraz szereg występujących niekonsekwencji realizacyjnych. Wyniki badań doktoranta, w części rozprawy dotyczącej polityki mieszkaniowej i jej instrumentów, korespondują z wynikami innych badań dotyczących tej problematyki, ale także je uzupełniają i wzmacniają ich wymowę. W

szczegółności dotyczy to nadmiernej zmienności instrumentów oddziaływania państwa, braku konsekwencji w realizacji polityki mieszkaniowej, słabego wsparcia władz lokalnych prowadzących lokalną politykę mieszkaniową przez politykę centralną, niesłusznego wyhamowanie działań towarzystw budownictwa społecznego czy braku mieszkań dostępnych, rozumianych jako zasób mieszkań społecznych o umiarkowanych czynszach.

Natomiast część druga pracy, empiryczna, oparta o badania doktoranta, której główne wyniki wskazano wyżej, ma charakter oryginalny, zarówno w odniesieniu do tematyki i zakresu badań, jak i osiągniętych przez doktoranta rezultatów.

Zarówno nauka, jak i praktyka, co sugeruje autor rozprawy, powinna poszukiwać nowych rozwiązań w zakresie prowadzonej polityki mieszkaniowej, które umożliwiłyby także osobom o niskich dochodach, możliwość godnego zamieszkiwania. Jeśli nie jest to możliwe poprzez kupno mieszkania z powodu zbyt niskich dochodów, a zarazem zbyt wysokich aby otrzymać możliwość zamieszkiwania w lokalach gminnych, jedyną możliwością rozwiązania tego problemu jawi się tworzenie zasobu mieszkań dostępnych. Dotyczy to około 2/3 miliona gospodarstw domowych w Polsce. Są to wnioski, których nie wolno lekceważyć.

c. Poprawność formalno-językowa, stylistyczna i interpunkcyjna, w tym streszczenie w języku angielskim

Rozprawa została napisana nienagannym językiem; charakteryzuje się przemyślaną strukturą i poprawnym stylem. Powoduje to, że czyta się ją dobrze, bez zbędnego wysiłku, co pozwala skoncentrować się na stronie merytorycznej, zamiast formalnej. Praktycznie nie zawiera literówek, aczkolwiek znalazłem taką na s. 12 (wyprzedać zamiast wyprzedzać), ale to wyjątek potwierdzający regułę, czyli bardzo poprawnie napisana praca.

Natomiast streszczenie, zarówno w języku polskim, jak i w angielskim, mogłoby, jak sądzę, zawierać nieco więcej informacji o osiągniętych przez autora rezultatach wykonanej pracy badawczej, czyli zawierać bardziej konkretne odniesienie do wniosków przedstawionych szczegółowo na stronach 193-200.

3. Ocena metodologiczna pracy

a. Dobór literatury i umiejętność wykorzystania źródeł

Pan magister Kamil Nowak dokonał imponującego przeglądu literatury, aktów prawnych oraz źródeł statystycznych i internetowych. W pisaniu rozprawy opierał się przede wszystkim na literaturze wydanej w XXI wieku oraz na wybranych, starszych dziełach, głównie

napisanych przez osoby związane z instytutami badawczymi zajmującymi się poruszaną przez doktoranta problematyką: IKŚ, IGM, IGPiM, IRM, IRMiR.

W rezultacie pominał nazwiska kilku ekonomistów pracujących na SGPiS, obecnie SGH, wśród których szczególnie brakuje mi nazwiska Juliusza Goryńskiego, twórcy *Ekonomiki budownictwa*, a także autora książki *Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro* (1975); a także Ingi Ogonowskiej opisującej mieszkalnictwo w Holandii (1993) i RFN (1994). Żałuję też, że autor nie skorzystał z mojej książki *Finansowanie budownictwa mieszkaniowego w miastach* (1999), która, chociaż tytuł tego nie sugeruje, dotyczy ściśle polityki mieszkaniowej, zarówno jej aspektów ekonomicznych, jak i społecznych.

Doktorant znajduje i przywołuje, co prawda, szereg myśli z tych książek, potwierdzonych późniejszymi badaniami innych autorów, ale byłoby lepiej gdyby sięgnął także do wskazanych źródeł. Jestem przekonany, że ułatwiłoby mu to zrozumienie szerszego kontekstu zjawisk zachodzących przez lata w mieszkalnictwie. Jest ono bowiem głęboko uwarunkowane konsekwencjami przedwojennego „głodu mieszkaniowego”, wojny i powojennych przesiedleń oraz założeniami politycznymi nowego, socjalistycznego ustroju państwa. Jest to ważne, gdyż:

Po pierwsze - przy uogólnieniach wybranych zjawisk, łatwo wpaść w pułapkę jednostronnego spojrzenia, czego na szczęście udało się autorowi uniknąć;

Po drugie – historycznie, polityka mieszkaniowa jest wciąż pochodną tamtych rozwiązań, z których część funkcjonuje do dziś (np. ochrona lokatorów), a niektóre wracają jako nowe, pomimo historycznie udokumentowanych negatywnych skutków, jak np. zamrażanie czynszów.

Nie mam natomiast uwag w odniesieniu do wykorzystanej literatury zagranicznej oraz polskiej w odniesieniu do drugiej części pracy, kiedy autor zajął się kwestią typologii miast czy też oceny poziomu społeczno-gospodarczego na poziomie gminy.

b. Poprawność formułowania problemów i hipotez (założeń badawczych)

Podstawowym celem rozprawy doktorskiej przygotowanej przez pana Kamila Nowaka jest *ocena dostępności zasobów mieszkań społecznych w polskich miastach w kontekście prowadzonej polityki mieszkaniowej i uwarunkowań społeczno-gospodarczych* (s.15). Skłoniło to autora do sformułowania siedmiu celów szczegółowych, dotyczących ocen szczegółowych, a mianowicie oceny:

- Stanu i struktury zasobów mieszkaniowych w Polsce;

- Społecznej polityki mieszkaniowej w Polsce w porównaniu z wybranymi krajami (Wielka Brytania, Niemcy, Francja);
- Dostępności do mieszkań społecznych w polskich miastach;
- Aktywności władz lokalnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej;
- Zależności pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego miast a dostępnością mieszkań społecznych i aktywnością lokalnej polityki mieszkaniowej;
- Zapotrzebowania na mieszkalnictwo dostępne;

a także stworzenia typologii miast w oparciu o dostępność ludności do miejskich zasobów mieszkaniowych.

Do tak ukształtowanych celów doktorant sformułował osiem pytań badawczych powiązanych z celami, co zilustrował na wykresie zawartym na stronie 16 doktoratu.

Do celu pierwszego sformułowano dwa pytania - o to jak kształtuje się stan i struktura zasobów mieszkaniowych w miastach polskich oraz czy odpowiada ona potrzebom mieszkańców.

Do celu drugiego sformułowano także dwa pytania badawcze o to w jaki sposób władze lokalne i krajowe prowadzą politykę mieszkaniową oraz jak kształtują się te polityki w wybranych krajach europejskich i jaka rolę odgrywa w nich społeczna polityka mieszkaniowa.

Do celu trzeciego sformułowano pytanie o zróżnicowanie dostępności do mieszkań społecznych w miastach polskich.

Do celu czwartego autor zadał pytanie o podejście władz lokalnych do prowadzenia społecznej polityki mieszkaniowej.

Celem piątym było stworzenie typologii miast polskich, i do tego celu autor zaadresował dwa powyższe pytania oraz kolejne – czy zróżnicowanie dostępności do mieszkań społecznych w polskich miastach wykazuje prawidłowości przestrzenne związane z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi i wielkością miast?

To samo pytanie zostało powiązane z celem szóstym, a do celu siódmego, o zapotrzebowanie na mieszkalnictwo dostępne, zostało sformułowane pytanie o poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych średniozamożnych gospodarstw domowych.

Te pytania badawcze w powiązaniu z celami rozprawy doprowadziło doktoranta do sformułowania jednej, głównej hipotezy badawczej dysertacji, a mianowicie: *Zasadniczy wpływ na dostępność mieszkań społecznych w miastach w Polsce ma stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej a nie poziom rozwoju gospodarczego*, (s. 17).

Cele te, pytania badawcze i hipotezę uważam za istotne i sformułowane prawidłowo.

c. Trafność doboru metod i narzędzi badawczych, umiejętność ich zastosowania

Zadanie badawcze i przedstawiona hipoteza mają bardzo ambitny charakter, gdyż autor zdecydował się powiązać politykę mieszkaniową, kształtowaną nadal na szczeblu centralnym, z aktywnością miast w tym zakresie oraz uzyskanym przez nie poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Dla realizacji nakreślonego celu oraz weryfikacji hipotezy, doktorant wykorzystał cztery metody badawcze.

Pierwsza z nich polegała na analizie danych zastanych, w tym przede wszystkim danych statystycznych z różnych źródeł (GUS, EUROSTAT, DESTATIS, INSEE, MHCLG, dotyczących sytuacji mieszkaniowej w Polsce, Niemczech, Francji, Anglii i Unii Europejskiej), a także na studiach literatury przedmiotu oraz programów gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gmin.

Drugą metodą badawczą było przeprowadzenie w roku 2017 badań ankietowych, które miały za zadanie poszerzenie zasobu informacji o mieszkalnictwie społecznym w gminach. Rozesłana do gmin ankietę liczyła 31 pytań otwartych. Odpowiedzi uzyskał autor z 750 gmin (81,3%) badanych, z których wybrano 210 gmin będących gminami miejskimi lub miejsko-wiejskimi, liczącymi ponad 20 tysięcy mieszkańców, co stanowi 67,5% wszystkich tego typu podmiotów. Pełne wyniki badań ankietowych wykorzystano w innych opracowaniach Instytutu RMiR, natomiast część danych pozyskanych przez pana magistrą K. Nowaka została poddana analizom statystycznym w recenzowanej dysertacji doktorskiej.

Do oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, poziomu aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej oraz dostępności do zasobów mieszkań społecznych doktorant wybrał metodę unitaryzacji zerowanej. Za stymulanty autor przyjął siedem wskaźników, a za destymulanty – dwa, co zostało szczegółowo przedstawione na stronie 107 i następnych. Pozwoliło to ostatecznie zidentyfikować osiem typów dostępności do zasobów mieszkań społecznych w czterech klasach rozwoju gmin.

Zastosowane przez doktoranta w przedłożonej rozprawie metody badawcze uważam za dobrane trafnie i zastosowane prawidłowo.

d. Prawidłowość układu pracy i struktury podziału treści

Rozprawa doktorska pana magistrą Kamila Nowaka ma wyraźne dwie, ściśle ze sobą powiązane, części.

Pierwsza z nich opiera się o analizę danych zastanych, również statystycznych, oraz wykorzystuje dotychczasowy dorobek naukowy w dziedzinie polityki mieszkaniowej, ze szczególnym uwzględnieniem mieszkań społecznych. Stanowią ją pierwsze cztery rozdziały dysertacji. Pierwszy z nich definiuje mieszkalnictwo i politykę mieszkaniową, w tym także społeczną. Drugi rozdział ocenia sytuację mieszkaniową w Polsce, a trzeci szczegółowo omawia różne instrumenty polityki mieszkaniowej wdrażane przez kolejne rządy. Tę część zamyka rozdział czwarty poświęcony porównaniom międzynarodowym w zakresie stosowanych polityk, ale także ich rezultatów statystycznych i społecznych.

Część drugą dysertacji o charakterze empirycznym, dotyczącą przede wszystkim sytuacji mieszkaniowej w gminach, otwiera rozdział piąty, w którym doktorant dokonuje oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozdział szósty zawiera ocenę dostępności do zasobów mieszkań społecznych w badanych miastach. Rozdział siódmy przedstawia ocenę stopnia aktywności w prowadzeniu przez władze lokalne społecznej polityki mieszkaniowej. Treść kolejnego, ósmego rozdziału to synteza dwóch wcześniejszych rozdziałów zmierzająca do ustalenia i prezentacji typologii dostępności zasobów mieszkań społecznych.

Rozprawę uzupełnia aktualna analiza dostępności mieszkań, na komercyjnym rynku najmu dla osób niezamożnych, odniesiona do badanych miast, niezbędna w kontekście wymowy społecznej osiągniętych rezultatów badawczych doktoranta. Rozprawę kończy rozdział z wnioskami umotywowanymi wcześniejszymi wynikami pracy doktoranta.

Uważam, że struktura recenzowanej dysertacji doktorskiej jest prawidłowa. Autor rozpoczyna ją od uporządkowania spraw definicyjnych, ograniczenie obszaru badawczego, czyli od kwestii najbardziej ogólnych, aby następnie omówić szczegółowo konsekwencje zastosowanych instrumentów finansowych, przejść do badań empirycznych, a na końcu jasno sformułować wnioski wynikające z rozprawy.

4. Konkluzja

W świetle zaprezentowanej wyżej opinii na temat recenzowanej dysertacji doktorskiej pana magistra Kamila Nowaka, uważam za uzasadnione stwierdzić, iż przedłożona do recenzji rozprawa spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim w obowiązujących przepisach, i może być dopuszczona do publicznej obrony.

W przypadku pozytywnej oceny Komisji przyjmującej obronę rozprawy doktorskiej wnoszę o przyznanie jej wyróżnienia.

Józefosław, 17 grudnia 2020.

