

Dr hab. Ewa Szafrńska, prof. UŁ
Instytut Geografii Miast, Turystyki i Geoinformacji
Wydział Nauk Geograficznych
Uniwersytet Łódzki

Recenzja

rozprawy doktorskiej pan magistra Kamila Nowaka pt.
***Dostępność zasobów mieszkań społecznych w kontekście polityk mieszkaniowych
oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego polskich miast***
przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Iwony Sagan
na Wydziale Oceanologii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego

Uwagi ogólne

Przedstawiona do oceny praca doktorska porusza bardzo istotne zagadnienie jakim jest dostępność zasobów mieszkalnictwa społecznego w miastach polskich i omawia je w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego tych miast oraz polityki mieszkaniowej (zarówno krajowej jak i tej, która prowadzona jest na szczeblu lokalnym). Wybrany przez Autora temat jest niezwykle ważny, bo dotyczy sfery związanej z realizacją jednej z podstawowych potrzeb człowieka, jaką jest mieszkanie.

Jest to również temat bardzo aktualny, bowiem, jak wskazuje cytowana przez Autora prof. Iwona Sagan (2017), współczesne tendencje do neoliberalizacji polityk miejskich prowadzą do wycofywania się sektora publicznego z aktywnej polityki mieszkaniowej, a w konsekwencji zwiększają nierówności mieszkaniowe, szczególnie dotycząc gospodarstwa domowe o niższych dochodach.

Praca wpisuje się w szeroki nurt badań interdyscyplinarnych określanych jako studia mieszkaniowe (*housing studies*) oraz subdyscyplinę geografii, jaką jest geografia mieszkalnictwa. Ma również wymiar aplikacyjny, ponieważ dostarcza wiedzy, której znajomość może pomóc w kreowaniu bardziej efektywnych rozwiązań z zakresu polityki mieszkaniowej i jej najważniejszych instrumentów, które kształtują dostępność mieszkalnictwa społecznego.

Struktura rozprawy

Praca składa się z wstępu, dziewięciu numerowanych rozdziałów różnej długości oraz nienumerowanej części zatytułowanej „Wnioski”. Rozdziały od 1 do 4 opierają się na analizie danych zastanych i mają charakter w większości deskryptywny, a rozdziały od 5 do 9 opierają się na własnych, bardzo szerokich, badaniach empirycznych Autora i przedstawiają analizę ich wyników. Praca zawiera obszerną bibliografię liczącą w sumie 237 pozycji (w tym 184 pozycje literaturowe, 26 aktów prawnych, 29 źródeł internetowych i 8 roczników), spisy tablic i rycin oraz jeden załącznik przedstawiający listę miast, które poddano badaniom. Zawiera również streszczenia w języku polskim oraz angielskim. Całość liczy 226 stron, w tym sama treść pracy (bez spisów, załącznika i bibliografii) 190 stron.

Układ pracy jest logiczny i spójny. Zamieszczono w niej 22 tablice oraz 59 rycin. Głównie są to kartodiagramy opracowane przez Autora oraz wykresy prezentujące dane i wyniki badań. Strona formalna pracy nie budzi zastrzeżeń. Praca została przygotowana starannie. Język opracowania jest poprawny, choć Autorowi nie udało się uniknąć drobnych błędów redakcyjnych i literówek, które są jednak bardzo nieliczne. Są to m. in. tytuł rysunku 7 (powielony z rys. 6) drobne literówki (np. s. 13, s. 16, s. 59, s. 74, s. 165) oraz ilustracje 22, 23, 24 i 26, które nie zostały przetłumaczone na język polski.

Ocena zawartości poszczególnych rozdziałów

Wstęp

Pracę otwiera ponad dwudziestostronicowy Wstęp, w którym Autor przedstawia założenia rozprawy, jej główny cel, cele szczegółowe, pytania badawcze, hipotezę, zastosowane metody i szczegółowy opis kolejnych etapów procedury badawczej a także przegląd literatury.

Głównym celem pracy (s. 15) jest ***ocena dostępności zasobów mieszkań społecznych w polskich miastach, w kontekście prowadzonej polityki mieszkaniowej i uwarunkowań społeczno-gospodarczych***. Aby zrealizować ten cel Autor wyznaczył siedem celów szczegółowych:

- ocena stanu i struktury zasobów mieszkaniowych w Polsce;
- porównanie społecznej polityki mieszkaniowej w Polsce w stosunku do innych krajów;
- ocena dostępności do mieszkań społecznych w polskich miastach;
- ocena aktywności władz lokalnych w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej;
- stworzenie typologii miast w oparciu o dostępność do miejskich zasobów mieszkań społecznych;
- ocena zależności pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego miast a dostępnością do mieszkań społecznych i aktywnością lokalnej polityki mieszkaniowej;
- ocena zapotrzebowania na mieszkalnictwo dostępne w Polsce.

Przedstawione cele szczegółowe sformułowanie są poprawnie i niewątpliwie przybliżają Autora do realizacji celu głównego. Pewne wątpliwości budzi jedynie sposób sformułowania celu szóstego, czyli ***ocena zależności pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego miast a dostępnością do mieszkań społecznych i aktywnością lokalnej polityki mieszkaniowej***, który w tej formie jest niemal powtórzeniem celu głównego.

Przyjętym w pracy siedmiu celom szczegółowym Autor przyporządkował osiem korespondujących z nimi pytań badawczych. Relacje pomiędzy celami szczegółowymi i pytaniami przedstawione zostały w formie graficznej (tab.2) co uznać można za cenne, ponieważ ułatwia ich percepcję. Spektrum zagadaniem poruszanych w pytaniach wydaje się nieco szersze niż w celach. Tak jest np. z pytaniem 7 ***Czy zróżnicowanie dostępności do mieszkań społecznych w polskich miastach wykazuje prawidłowości przestrzenne związane z uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi i wielkością miast?***, które wprowadza do analiz bardzo ważną zmienną wyjaśniającą, czyli wielkość miast, o której jednak nie wspomniano w celach, co należałoby uzupełnić.

W pracy sformułowano hipotezę, zgodnie z którą ***zasadniczy wpływ na dostępność zasobów mieszkań społecznych w miastach w Polsce ma stopień aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej a nie poziom rozwoju społeczno-gospodarczego***. Sposób sformułowania tej

hipotezy jest prawidłowy (choć małe precyzyjne jest określenie „zasadniczy wpływ”), jednak, jak pokazała lektura dalszej części pracy, jej potwierdzenie (lub zaprzeczenie) nie było łatwym zadaniem badawczym.

Zakres przestrzenny pracy określono dwójako. W pierwszej, opisowej części pracy, odnoszącej się do prowadzenia polityk mieszkaniowych w różnych krajach objęto nim Polskę, Niemcy, Francję i Wielką Brytanię (z wyszczególnieniem Anglii). W drugiej, empirycznej części pracy, ważniejszej z punktu widzenia realizacji postawionego celu badawczego, zakresem objęto 210 miast, a właściwie jak precyzuje Autor, gmin miejskich i miejsko-wiejskich (odpowiednio 128 miejskich i 82 miejsko-wiejskich), liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców.

Zakres czasowy pracy, również określony był dwójako. W części empirycznej obejmował dane (zarówno statystyczne jak i pochodzące z kwerendy oraz badań ankietowych) za lata 2016-2018, a w części opisowej sięgał do roku 1918 r. (co w odniesieniu do polityki mieszkaniowej nie wydaje się niezbędne ze względu na przerwanie jej ciągłości przez II wojnę światową).

Procedura doboru gmin do badań miała charakter kilkietapowy i w dużej mierze, jak przyznaje sam Autor (s. 18) opierała się na dostępności danych pochodzących z badań ankietowych. Była więc po części próbą dostępnościową. Drugi etap doboru polegał na eliminacji gmin poniżej 20 tys. mieszkańców, jako dość istotnie odbiegających pod względem analizowanych kwestii od gmin większych, co jest zabiegiem w pełni uzasadnionym. W efekcie zastosowania obu tych procedur otrzymano zbiór 210 gmin, który jest dość silnie wewnętrznie zróżnicowany pod względem wielkości i charakteru (gminy miejskie i miejsko-wiejskie). Zbiór ten „broni się” jednak dużą liczebnością, dzięki czemu dostarcza danych o charakterze przekrojowym, dających możliwość porównań w skali całego kraju, co nieczęsto zdarza się w badaniach z zakresu mieszkalnictwa.

Do realizacji celów postawionych w pracy, Autor przyjął cztery grupy metod badawczych, do których należą:

- analiza danych zastanych,
- badania ankietowe,
- metody analizy statystycznej,
- kwerenda zasobów internetowych.

Zastosowanie tego spektrum metod uznać należy za słuszne, tym bardziej, że jak podaje Autor, dane uzyskiwane z pomocą jednej grupy metod poszerzały i pogłębiały, a niekiedy także weryfikowały dane uzyskane za pomocą innych. Na uwagę zasługuje również wiele źródeł danych wykorzystanych przy pisaniu rozprawy, co przy tak szerokim zakresie przestrzennym pracy (210 gmin) wiązało się z dużym nakładem pracy Autora.

Część wstępną kończy przegląd literatury, w którym wymienionych jest wiele (choć oczywiście nie wszystkie) prac dotyczących podejmowanej tematyki. Przegląd ten jest dość syntetyczny i w pierwszej chwili pozostawia pewien niedosyt. Jednak w dalszej części pracy są umieszczone liczne odniesienia do literatury, także kwestię osadzenia pracy w dotychczasowym piśmiennictwie oceniam jako w pełni wystarczającą.

Rozdział 1

W rozdziale 1. omówiono podstawowe pojęcia dotyczące mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej. Zwrócono w nim szczególnie uwagę na społeczną politykę mieszkaniową jako

część polityki mieszkaniowej w ogóle oraz na rozróżnienie pomiędzy mieszkalnictwem społecznym a dostępnym. Rozdział ten opiera się na przeglądzie literatury i pokazuje dobrą znajomość poruszanych zagadnień. W rozdziale szeroko cytowana jest nie tylko literatura polska, ale i zagraniczna. Rozdział ten jest cenny z punktu widzenia pracy, ponieważ porządkuje używaną w pracy terminologię, co nie jest zadaniem łatwym, biorąc pod uwagę, że wiele omawianych w nim terminów jest różnie rozumiana przez różnych autorów. Cennym elementem tej części pracy jest także omówienie typologii systemów mieszkaniowych i ich zróżnicowania w skali międzynarodowej.

Rozdział 2

W rozdziale 2. dokonano diagnozy sytuacji mieszkaniowej w Polsce, uwzględniając wielkość i stan zasobów mieszkaniowych. Przedstawiono je w ujęciu dynamicznym (od 1990 roku) oraz międzynarodowym, pokazując sytuację Polski na tle innych krajów europejskich, po raz kolejny wskazując jak bardzo jest niekorzystna.

W rozdziale tym Autor skupia się na sektorze mieszkalnictwa społecznego, który jest głównym przedmiotem analizy i na który składają się zasoby gminne oraz zasoby należące do TBS (o marginalnym znaczeniu w strukturze zasobów mieszkaniowych w Polsce). Analizując strukturę własnościową zasobów mieszkaniowych i pokazując dominację udziału mieszkań stanowiących własność osób fizycznych, Autor słusznie zauważa, że nie świadczy to o zamożności obywateli, lecz (cyt.) *stanowi efekt działań z zakresu polityki mieszkaniowej podejmowanych po 1989 r., opartych na założeniu, iż mieszkanie jest dobrem prywatnym, a zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest w głównej mierze samodzielnym obowiązkiem obywateli.* (s. 43). Zjawisko to związane jest z pojawieniem się nowej klasy tzw. „*poor owners*” („*poor home-owners*”, czyli biednych właścicieli) charakterystyczne jest dla większości krajów postsocjalistycznych.

W dalszej części rozdziału Autor wyjaśnia przyczyny złej sytuacji mieszkaniowej w Polsce, a także złożoną sytuację samorządów, które są niemal jednymi właścicielami zasobów mieszkań społecznych w miastach polskich.

Przedstawione w tym rozdziale zagadnienia omówione są wyczerpująco i pokazują dobrą znajomość tematu.

Rozdział 3

W rozdziale 3 pt. „Polityka mieszkaniowa w Polsce” omówiono kształtowanie się krajowej polityki mieszkaniowej poczynając od 1918 roku, poprzez okres powojenny, skupiając się słusznie na okresie po 1989 roku, kiedy to istotnie zmieniły się uwarunkowania społeczno-polityczne i gospodarcze prowadzenia tej polityki.

W rozdziale zidentyfikowano i scharakteryzowano wszystkie instrumenty polityki mieszkaniowej (programy mieszkaniowe) realizowane w kraju po 1989 roku przedstawiając je w formie graficznej, co niewątpliwie je porządkuje i ułatwia ich percepcję. Zestawienie dokonane przez Autora pokazujące mnogość tych programów a wraz z ich omówieniem i próbą oceny stanowi wartościową część pracy, która unaocznia fragmentaryczność i doraźność wielu tych działań, a w konsekwencji ich niewielką efektywność.

Pewne wątpliwości budzi może nadmierny, moim zdaniem, optymizm w stosunku do ostatniego z tych programów pod nazwą „Mieszkanie Plus”, który jak wiadomo jest jeszcze mało zaawansowany w realizacji, a przedstawiające go dokumenty rządowe skupiają się głównie na planowanych, a nie dotychczasowych jego efektach.

W dalszej części rozdziału scharakteryzowano lokalną politykę mieszkaniową (a właściwie „lokalne polityki mieszkaniowe”) przez pryzmat aktywności, czy też, jak pisze sam Autor, raczej „bierności” gmin w tym zakresie. Ilustracją omawianych zagadnień są szczegółowe dane pochodzące z wcześniejszych badań Autora (już opublikowanych w 2018 roku) opartych na analizie wieloletnich programów mieszkaniowych badanych gmin. Zawartość tego rozdziału pokazuje bardzo dobrą znajomość omawianych zagadnień.

Rozdział 4

W rozdziale 4. dokonano przekrojowej analizy sytuacji mieszkaniowej i polityk mieszkaniowych w trzech wybranych krajach europejskich (w Anglii, Francji i w Niemczech) w kontekście jej społecznego wymiaru. Skonfrontowano ją także z sytuacją występującą w Polsce. Rozdział ten jest interesujący i daje dobre tło do rozważań na temat polityki mieszkaniowej w Polsce, choć warto byłoby go uzupełnić o uzasadnienie dlaczego akurat te kraje wybrał Autor do porównania z Polską. Niewątpliwie istniejące w nich rozwiązania stanowić mogą pewien wzór, do którego warto się odnosić, co też Autor czyni dalszej części rozprawy. Jednak w grupie tych krajów zabrakło, moim zdaniem, choć jednego z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, których doświadczenia są bardziej zbieżne z polskimi biorąc pod uwagę lata 1945-1990.

Rozdział 5

W rozdziale 5. przeprowadzono ocenę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego 210 gmin wybranych do badań. Uwzględniono w nim odrębnie poziom rozwoju społecznego oraz gospodarczego a następnie opracowano syntetyczny wskaźnik łączący oba te komponenty. Zastosowana przez Autora metoda normowania zmiennych jest typową procedurą stosowaną w wielowymiarowej analizie porównawczej i jako taka zastosowana została prawidłowo. Warto podkreślić jest, że słusznie zdecydowano się na nadanie wskaźnikom częściowym indywidualnych wag, ze względu na ich zróżnicowaną wartość diagnostyczną.

Pewien niedosyt budzi jedynie dobór wskaźników przyjętych przez Autora do określenia poziomu rozwoju społecznego. Zdając sobie sprawę, że dyskusja nad doborem wskaźników i ich wartością diagnostyczną towarzyszy niemal każdej pracy empirycznej opartej na metodach wskaźnikowych oraz że dostępność wielu wskaźników jest ograniczona, to jednak szkoda, że Autor uwzględnił tak skromny ich zbiór. Szczególnie brak tak ważnego wskaźnika jakim jest poziom wykształcenia, który moim zdaniem (nawet przy ograniczonej aktualności - ostatnie dane są za 2011 rok, o czym wspominał Autor) można było zastosować. Ponadto można było sięgnąć do zbioru zmiennych przyjmowanych w analizach poziomu kapitału społecznego i kapitału ludzkiego (za najbardziej celowe uznałabym tu np. frekwencję wyborczą i długość życia). Choć oczywiście, jak już zaznaczono, dobór wskaźników do miar syntetycznych jest zawsze kwestią dyskusyjną.

Rozdział 6

W rozdziale 6. dokonano oceny dostępności mieszkalnictwa społecznego w badanych gminach. Zwrócono uwagę na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w tym sektorze w aspekcie ilościowym i ekonomicznym. W celu klasyfikacji gmin pod względem wskaźnika syntetycznego określonego w pracy jako poziom dostępności do zasobów mieszkań społecznych zastosowano tę samą metodę analizy wielowymiarowej. Źródłem danych były własne badania ankietowe Autora przeprowadzone w urzędach badanych gmin.

Przy konstrukcji autorskiego wskaźnika syntetycznego wykorzystano sześć wskaźników cząstkowych, które dobrze diagnozują omawiane zagadnienie. W tym kontekście zastanawia jednak relatywnie dobry wynik tych analiz, zgodnie z którym w większości badanych jednostek, a w szczególności w dużych miastach, dostępność mieszkań społecznych została oceniona jako średnio wysoka i wysoka. Być może wpływ na to miało źródło danych, jakim były ankiety wypełniane przez urzędników samorządowych, którzy mogli mieć tendencje do przedstawiania lepszego obrazu sytuacji niż obraz rzeczywisty. Tego oczywiście nie da się stwierdzić *ex-post*, ale wydaje się, że wynik ten wymaga komentarza Autora.

Rozdział 7

W rozdziale 7. zidentyfikowano stopień aktywności władz lokalnych w prowadzeniu społecznej polityki mieszkaniowej. Do jego oceny wykorzystano dziewięć wskaźników, które zostały podzielone na trzy kategorie: stan zasobów gminnych, podejście władz lokalnych do gospodarowania zasobami mieszkaniowymi oraz sposób prowadzenia polityki czynszowej. Zastosowano tę samą metodę (analizy wielowymiarowej) i wykorzystano to samo źródło danych (badania ankietowe przeprowadzone w urzędach gminnych), które służyło do określenia dostępności mieszkań społecznych. Tym razem jednak niektóre z pytań Autor weryfikował przy pomocy kwerendy dokumentów gminnych. Zastosowanie tej procedury zasługuje na podkreślenie, ponieważ zdarza się nieczęsto (obserwuje się raczej zbyt duże zaufanie do wyników badań ankietowych) i świadczy o krytycznym podejściu do źródeł, niezbędnym w dojrzałych pracach naukowych.

Rozdział 8

W rozdziale 8. przeprowadzono syntezę wcześniejszych analiz, których wyniki zawarto w rozdziałach 6 i 7. Na ich podstawie przygotowano wielokryterialną typologię dostępności do zasobów mieszkań społecznych, którą następnie zestawiono z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego zidentyfikowanym w pracy (w rozdz. 5). Zastosowana przez Autora procedura pozwoliła sklasyfikować badane jednostki pod względem dwóch skonstruowanych wcześniej miar syntetycznych i wyodrębnić różne typy miast. Analizując wyniki uwzględniono przy tym wielkość miast i ich rozmieszczenie przestrzenne. Opracowanie tej typologii stanowi oryginalny wkład Autora do badań nad mieszkalnictwem społecznym w Polsce.

Rozdział 9

W rozdziale 9. dokonano analizy zapotrzebowania na mieszkalnictwo dostępne w Polsce, zwracając uwagę na rynek najmu komercyjnego oraz możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w zależności od dochodów gospodarstw domowych. Przeprowadzona analiza

miała na celu określenie poziomu luki czynszowej oraz rzeczywistych możliwości najmu mieszkania na rynku mieszkaniowym przez średniozamożne gospodarstwa domowe w poszczególnych gminach, przy założeniu, że wydatki na mieszkanie dostępne nie powinno przekraczać 30% uzyskiwanych dochodów.

Zawartość tego rozdziału oceniam jako oryginalną i bardzo interesującą. Jej walorem jest konstrukcja autorskich miar służących do oceny omawianego zjawiska oraz zróżnicowane źródła danych, które się uzupełniają i wzajemnie weryfikują. Przeprowadzone w nim analizy pokazują jak ważna jest w Polsce polityka mieszkaniowa w obszarze mieszkalnictwa społecznego. Pokazanie tej potrzeby i jej kontekstu mikroekonomicznego (popytowego) mogłoby być, moim zdaniem, nawet odrębnym celem badawczym, który uwypukliłby wartościowe rezultaty omówionych tu analiz.

Wnioski

Końcowa część pracy przedstawia wnioski, w których odniesiono się do postawionych w pracy celów i pytań badawczych oraz do sformułowanej w pracy hipotezy.

Część ta napisana jest sprawnie i jest przejrzysta, poza jednym fragmentem odnoszącym się do weryfikacji hipotezy, który przed ewentualnym przekazaniem pracy do druku, należałoby uczytelnić.

Odniesienie do każdego z celów pracy przedstawione przez Autora w tym rozdziale pozwoliło stwierdzić, że zarówno cel główny pracy, jak i cele szczegółowe zostały zrealizowane.

W konkluzji pracy, tak jak każdej pracy opartej na metodzie hipotetyczno-dedukcyjnej, oczekiwane jest potwierdzenie przyjętej hipotezy lub jej odrzucenie. W tym przypadku jednak sformułowana przez Autora hipoteza nie została ani w pełni potwierdzona ani odrzucona, ponieważ przedstawione wyniki badań potwierdziły ją tylko częściowo. To jednak także można uznać za wniosek z przeprowadzonych badań.

Podsumowanie i ogólna ocena rozprawy

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska, jak niemal każda praca naukowa, ma swoje pozytywne strony, jak też i elementy dyskusyjne, które zostały przedstawione w części omawiającej zawartość poszczególnych rozdziałów. Część z nich ma charakter redakcyjny i w żaden sposób nie obniża wartości pracy a została przywołana, aby udoskonalić pracę przed publikacją.

Wśród wielu pozytywnych stron, które wydają się warte podkreślenia i które decydują o ogólnej pozytywnej ocenie pracy należą:

- praca porusza bardzo istotne i aktualne zagadnienie jakim jest dostępność zasobów mieszkalnictwa społecznego w miastach w Polsce,
- pokazuje dobrą znajomość omawianych zagadnień i dojrzałość Autora w krytycznym podejściu do wykorzystywanych źródeł,
- jest dziełem oryginalnym, opartym na analizie autorskich wskaźników i miar syntetycznych opracowanych przez Autora,
- obejmuje szeroki zakres przestrzenny, dzięki czemu pokazuje omawiane zagadnienia w skali całego kraju,

- oparta jest na trafnym doborze metod badawczych oraz bardzo szerokim zbiorze danych pochodzących z różnych źródeł, które wzajemnie się uzupełniają i weryfikują,
- dostarcza autorskiej typologii dostępności zasobów mieszkań społecznych, która stanowi oryginalny wkład Autora do badań nad mieszkalnictwem społecznym w Polsce.

Konkluzja

Reasumując stwierdzam, że przedłożona do oceny rozprawa doktorska pana mgr Kamila Nowaka pt. „Dostępność zasobów mieszkań społecznych w kontekście polityk mieszkaniowych oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego polskich miast” spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim w *Ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* (Dz. U. nr 65, poz. 595, z późn. zm.) i wnoszę o dopuszczenie przez Radę Dyscypliny Geografia Społeczno-Ekonomiczna i Gospodarka Przestrzenna Uniwersytetu Gdańskiego pana mgr Kamila Nowaka do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Łódź, dn. 30.01.2021 r.

Ewa Szafrńska

