

Wydział Zarządzania



UNIWERSYTET EKONOMICZNY
W POZNANIU

KATEDRA INWESTYCJI I NIERUCHOMOŚCI

Katarzyna Suszyńska

**DOŚWIADCZENIA SPOŁECZNEGO BUDOWNICTWA
MIESZKANIOWEGO W SZWECJI I MOŻLIWOŚCI ICH
WYKORZYSTANIA W POLSKIEJ PRAKTYCE**

Rozprawa doktorska

Promotor:

Prof. zw. dr hab. Henryk Gawron

Poznań 2014

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
I. Tendencje rozwoju budownictwa mieszkaniowego.....	11
1. Rola mieszkania w strukturze potrzeb człowieka.....	11
1.1. Współczesne teorie potrzeb ludzkich	11
1.2. Miejsce potrzeb mieszkaniowych w ekonocentrycznych teoriach potrzeb.....	13
2. Struktura i klasyfikacja budownictwa mieszkaniowego	18
2.1. Pojęcie i klasyfikacja nieruchomości	18
2.2. Specyfika nieruchomości jako dobra i towaru	24
3. Rola państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.....	27
4. Modele polityki mieszkaniowej	36
II. Geneza i kierunki rozwoju budownictwa społecznego w Europie	45
1. Definicja społecznego budownictwa mieszkaniowego w literaturze przedmiotu.....	45
2. Geneza budownictwa społecznego w Europie	50
3. Problematyka budownictwa społecznego w badaniach międzynarodowych	53
3.1. Konwergencja społecznych systemów mieszkaniowych w podejściu uniwersalnym.....	54
3.2. Dywergencja modeli budownictwa społecznego w podejściu pośrednim.....	56
4. Mechanizmy regulacyjne społecznych systemów mieszkaniowych	67
4.1. Systemy alokacji mieszkań społecznych.....	67
4.2. Nowe tendencje w przydziale mieszkań społecznych.....	75
4.3. Ochrona lokatorów i systemy kontroli czynszów.....	79
5. Systemy finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego	85
III. Tendencje rozwoju i stan budownictwa mieszkaniowego oraz udział i znaczenie mieszkań społecznych w Szwecji.....	90
1. Dynamika i struktura budownictwa mieszkaniowego w Szwecji	90
1.1. Dynamika budownictwa mieszkaniowego	90
1.2. Struktura zasobów pod względem rodzaju zabudowy.....	91
1.3. Struktura własnościowa mieszkań.....	92
2. Ewolucja roli państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.....	101
2.1. Instrumenty szwedzkiej polityki mieszkaniowej.....	105
3. Udział i znaczenie budownictwa społecznego w Szwecji.....	107
IV. Uwarunkowania funkcjonowania organizacji zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Szwecji.....	118
1. Kierunki rozwoju systemów zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Szwecji na tle innych krajów Europy	118

2. Zasady organizacji gminnych przedsiębiorstw gospodarki zasobami mieszkaniowymi społecznymi w Szwecji	125
3. Poziom kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych i czynszów	132
4. Zasady partycypacji lokatorów w systemie zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi.....	139
V. Ocena systemu zarządzania zasobami mieszkań społecznych w Polsce oraz możliwości jego reformy	154
1. Stan i ewolucja komunalnych zasobów mieszkaniowych w Polsce.....	154
2. Modele zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Polsce	167
3. Udział lokatorów w zarządzaniu społecznymi zasobami mieszkaniowymi w świetle badań ankietowych.....	173
4. Propozycje usprawnień systemu zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Polsce w świetle doświadczeń szwedzkich.....	203
Zakończenie	211
Bibliografia.....	216
Spis tabel	230
Spis wykresów.....	231
Spis rysunków i fotografii.....	233

Wstęp

Poniższa rozprawa stanowi analizę rozwoju i metod zarządzania zasobami budownictwa mieszkaniowego w Szwecji, a także możliwości wykorzystania doświadczeń szwedzkich w tym zasobie w polskiej praktyce. Podstawą rozważań jest szwedzki zasób mieszkań społecznych w Szwecji, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki procesu zarządzania tym zasobem. W rozprawie autorka podjęła próbę analizy tendencji zmian w tworzeniu, funkcjonowaniu i zarządzaniu zasobami mieszkań społecznych w Szwecji, jak i próbę oszacowania ich socjoekonomicznych konsekwencji. Ważnym elementem niniejszej dysertacji są badania empiryczne przeprowadzone w celu oszacowania partycypacji społecznej i lokatorskiej wśród lokatorów mieszkań społecznych w Polsce. Ostatnim etapem rozważań jest wskazanie możliwości adaptacji szwedzkich rozwiązań i doświadczeń w zakresie budownictwa społecznego do polskiego systemu, z uwzględnieniem jego specyfiki i stanu rozwoju.

Podjęcie przez autorkę rozważań i badań z zakresu problematyki rozwoju i zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Szwecji i Polsce wynika z kilku podstawowych przesłanek.

W polskiej literaturze przedmiotu niewiele miejsca poświęca się ocenie krajowego dorobku w zakresie budownictwa społecznego, jak i krytycznej ocenie wdrożonych rozwiązań skierowanych na likwidację luki mieszkaniowej wśród gospodarstw o niższym poziomie zamożności.

Każdy kraj musi znaleźć własny sposób rozwiązania kwestii mieszkaniowej. Takie rozwiązania powinny wynikać z doktryny społecznej, jak i dotychczasowych doświadczeń i charakteru polityki mieszkaniowej. Nieocenioną pomocą w formułowaniu programów i strategii w zakresie budowania, finansowania i zarządzania zasobami społecznymi jest korzystanie z doświadczeń i rozwiązań stosowanych przez inne państwa.

Stosunkowo największe zasoby budownictwa społecznego powstały w Szwecji, Wielkiej Brytanii i Holandii. Właśnie te państwa posiadają najbogatsze doświadczenie w rozwiązywaniu problemów związanych z funkcjonowaniem i zarządzaniem przedmiotowymi zasobami. Autorka do pogłębionej analizy i oceny wybrała pierwszy z wymienionych krajów. Szwedzki system mieszkalnictwa społecznego wydaje się być szczególnie interesujący z uwagi na znaczną racjonalność ekonomiczną oraz zasadność społeczną. W procesie zarządzania tym zasobem można zaobserwować praktykę unikalną w skali światowej - duży udział lokatorów w zarządzaniu zasobami mieszkań społecznych.

Podjęmowana w poniższej pracy problematyka jest kwestią interesującą i wartą zgłębienia z punktu widzenia dynamiki zmian zachodzących w analizowanym segencie mieszkaniowym. Zarówno budownictwo społeczne, jak i procesy zarządzania zasobami mieszkań społecznych podlegają ciągłym przeobrażeniom. Koncepcja budownictwa publicznego, która pierwotnie bazowała na idei społecznego zarządzania mieszkaniem (ang. *social management of housing*), przekształciła się w profesjonalne zarządzanie zasobami publicznymi (ang. *management of social housing*). Za realizację większości zadań związanych z zarządzaniem społecznymi zasobami mieszkaniowymi odpowiedzialne są, w zależności od organizacji systemu społecznego budownictwa mieszkaniowego w danym kraju, podmioty z sektora prywatnego bądź publicznego: samorządy gminne, przedsiębiorstwa publiczne, spółki mieszkaniowe, stowarzyszenia mieszkaniowe i inne.

Problematyka zmian w systemach zarządzania społecznymi mieszkaniem podejmowana jest szeroko przez przedstawicieli różnych europejskich ośrodków badawczych. Wielu ekonomistów zwraca uwagę na ogólne kierunki transformacji systemów mieszkalnictwa społecznego w Europie, a w szczególności:

- urynkowanie procesów zarządzania (podmioty zarządzające zasobami mieszkań publicznych coraz większą wagę przywiązują do preferencji i oczekiwań lokatorów, którzy w nowych warunkach postrzegani są jako klienci),

- odstępianie od prymarnej zasady odpowiedzialności społecznej na rzecz prywatyzacji i większej niezależności od władz samorządowych (system finansowania z budżetu państwa w coraz większym stopniu zastępowany jest przez model finansowania budownictwa społecznego ze środków prywatnych, a dotacje rządowe na ten cel ustępują miejsca ulgom i zwolnieniom, które uznaje się za mniej „inwazyjne” środki pomocowe),

- konsekwentny spadek udziału mieszkań społecznych na rzecz innych form władania, (głównie mieszkań własnościowych) na skutek malejącej liczby oddanych mieszkań społecznych w większości krajów Unii Europejskiej, prywatyzacji, niszczenia często przestarzałych zasobów, wandalizmu,

- polaryzacja społeczna będąca wynikiem odpływu ludności o średnich i wysokich dochodach z zasobów społecznych, gdzie następuje koncentracja grup finansowo „słabszych”, wymagających pomocy ze strony państwa (mniejszości etniczne, osoby starsze, osoby samotnie wychowujące dzieci, bezrobotni),

- nawiązanie dialogu z lokatorami i umożliwienie im partycypowania w decyzjach dotyczących kwestii mieszkaniowych;

- różnicowanie i profesjonalizacja usług świadczonych lokatorom (m.in. czynności związane z utrzymaniem budynków, ochroną, remontami),

- zaostrzenie konkurencji wewnętrznej między dostawcami mieszkań czynszowych oraz między sektorem publicznym a prywatnym.

Autorka podjęła w dysertacji próbę analizy i prognozy zmian roli, jaką pełni obecnie budownictwo społeczne w krajach rozwiniętych. Swoje rozważania skoncentrowała na Szwecji, w której podsektor mieszkań społecznych przechodzi obecnie wielopłaszczyznową transformację. Przedmiotem analizy jest również współczesny model zarządzania tymi zasobami, łączący elementy tradycyjne (przede wszystkim znaczący udział lokatorów), jak i nowe, wynikające z wyzwań, jakie przed sektorem stawia zmieniające się otoczenie. Nowy model oparty jest na koncepcji efektywności ekonomicznej, decentralizacji oraz profesjonalizacji usług nastawionych na zaspokojenie oczekiwań lokatorów, którzy w nowych realiach stają się konsumentami. Z dużej decentralizacji wynika z kolei inny atrybut szwedzkiego modelu - demokratyzacja systemu zarządzania publicznymi zasobami mieszkaniowymi. Jest to rozwiązanie efektywniejsze nie tylko z ekonomicznego, ale również społecznego punktu widzenia. Mieszkańcy mogą być „bliżej” instytucji, czy osób odpowiedzialnych za zarządzanie danymi budynkami i bezpośrednio lub pośrednio wpływać na skuteczność procesu zarządzania.

W trakcie przygotowywania rozprawy autorka korzystała z zagranicznych i krajowych pozycji literatury przedmiotu. Podjęta tematyka ma charakter interdyscyplinarny. Jako źródła posłużyły nie tylko prace z zakresu ekonomii, ale m.in. socjologii, polityki społecznej i gospodarczej. Ważnym źródłem danych empirycznych były materiały urzędów statystycznych (szwedzki SCB i polski GUS) oraz międzynarodowe bazy danych statystycznych, m.in. EUROSTAT.

Rozprawa podejmuje, zdaniem autorki, słabo rozpoznany i aktualny problem badawczy. W polskim piśmiennictwie nie ma zwartej monografii poświęconej badanym przez autorkę kwestiom. Zamierzeniem autorki było rozwiązanie następującego problemu badawczego: czy budownictwo społeczne może nadal pełnić ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych Szwecji i innych krajów rozwiniętych oraz jakie implikacje z doświadczeń tych państw w zakresie dostarczania mieszkań społecznych oraz zarządzania tym zasobem wynikają dla Polski.

Główną hipotezę niniejszej dysertacji sformułowano następująco:

Budownictwo społeczne może spełniać ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności, ale warunkiem jego efektywnego zarządzania jest aktywne zaangażowanie jego użytkowników.

Na potrzeby weryfikacji hipotezy głównej oraz realizacji celów badawczych autorka przyjęła następujące hipotezy szczegółowe:

- H₁: Istnieje generalna tendencja wśród państw Europy Zachodniej do zmniejszania ingerencji w sektor społecznego mieszkalnictwa.
- H₂: Szwecja jest przykładem kraju, który konsekwentnie prowadzi kompleksową i nastawioną na demokratyzację życia społecznego politykę mieszkaniową.
- H₃: Racjonalne zarządzanie zasobami mieszkaniowymi wymaga we współczesnej ekonomice stosowania coraz szerzej zasad rachunku ekonomicznego, profesjonalizacji usług i zorientowania ich na klienta.
- H₄: W Polsce brakuje efektywnego systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o zróżnicowanym poziomie zamożności.
- H₅: Udział mieszkańców lokali społecznych w Polsce w zarządzaniu tymi zasobami jest relatywnie niski.
- H₆: Doświadczenia szwedzkie w zakresie zarządzania zasobami mieszkaniowymi mogą być przydatne w doskonaleniu koncepcji zarządzania zasobami mieszkaniowymi w Polsce.

Praca ma określone walory poznawcze i metodyczne. Cel poznawczy dysertacji polega na:

- przedstawieniu teoretycznych ujęć kwestii społecznego budownictwa mieszkaniowego w krajach rozwiniętych oraz rozpoznanie segmentu mieszkań społecznych w Szwecji,
- kompleksowej prezentacji organizacji systemu zarządzania społecznymi mieszkaniem czynszowymi w Szwecji.

Cel metodyczny natomiast polega na zbadaniu poziomu aktywności społecznej i lokatorskiej mieszkańców lokali społecznych na rynku lokalnym oraz opracowaniu propozycji usprawnień systemu mieszkań społecznych w Polsce.

Cele poznawcze i metodyczne pracy wytyczają następujące szczegółowe zadania badawcze:

- przegląd i próba uporządkowania teoretycznych podejść do kwestii mieszkania i jego miejsca w ogólnej teorii potrzeb,

- omówienie istoty i systemów społecznego budownictwa czynszowego w wybranych krajach Unii Europejskiej,
- prezentacja modeli polityki mieszkaniowej i poglądów na rolę państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli,
- dokonanie szczegółowej analizy szwedzkiego systemu zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi, ze szczególnym uwzględnieniem roli lokatorów w procesach zarządczych,
- prezentacja polskiego sektora mieszkań społecznych w kontekście poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych,
- określenie poziomu partycypacji społecznej i lokatorskiej mieszkańców społecznych zasobów czynszowych w Polsce za pomocą badania ankietowego.

Główną metodą badawczą zastosowaną w pracy jest synteza wiedzy zgromadzonej w wyniku analizy literatury fachowej dotyczącej zasobów mieszkań społecznych w krajach rozwiniętych, uwzględniająca zmiany zachodzące w zarządzaniu tymi zasobami. Pierwszy etap pracy to szczegółowa klasyfikacja zagadnień ważnych z punktu widzenia celów pracy. Zastosowana metoda ma na celu uporządkowanie dostępnej wiedzy na temat budownictwa społecznego w Szwecji i innych krajach rozwiniętych, stanowiącej przyczynek do rozważań teoretycznych nad możliwością wdrożenia wybranych rozwiązań do systemu polskiego.

W empirycznych badaniach skupiających się na wątku partycypacji społecznej i lokatorskiej mieszkańców zasobów społecznych w Polsce, autorka posłużyła się kwestionariuszem ankiety, skonstruowanej celowo na potrzeby rzeczowego badania. Ankiety przeprowadzono na próbie (n=199) gospodarstw domowych zamieszkujących poznańskie mieszkania komunalne oraz TBS. Pozyskane dane przetworzono za pomocą tradycyjnych metod statystycznych, jak i programów z wbudowaną możliwością zastosowania użytych metod, tzn. STATISTICA oraz MS Excel.

Struktura dysertacji podporządkowana jest hipotezom badawczym, celom pracy, jak i problemowi badawczemu. Opracowanie składa się z pięciu zasadniczych części (rozdziałów), różniących się charakterem ujęcia oraz wagą i użytecznością prezentowanych problemów.

Rozdział pierwszy poświęcony jest tendencjom rozwoju budownictwa mieszkaniowego w krajach Unii Europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem ewolucji tego sektora w krajach skandynawskich). Rozważania teoretyczne autorka rozpoczyna od zbadania roli mieszkania w strukturze potrzeb ludności. W dalszej części rozdziału autorka charakteryzuje

strukturę budownictwa mieszkaniowego, przyjęte modele polityki mieszkaniowej, jak i rolę państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństw krajów członkowskich.

Drugi rozdział poświęcony jest w całości społecznemu budownictwu mieszkaniowemu – kwestii definicji, genezy, kierunkom rozwoju, charakterystyce, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów regulacyjnych systemów mieszkalnictwa społecznego w Europie.

W kolejnej części dysertacji autorka skoncentrowała się na analizie sektora budownictwa mieszkaniowego w Szwecji. Na wstępie przedstawiono sytuację na szwedzkim rynku mieszkaniowym – strukturę i dynamikę budownictwa w ostatnich latach, jak również udział mieszkań społecznych w tym rynku. Scharakteryzowano również rolę i udział państwa szwedzkiego w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Czwarty rozdział w całości poświęcony jest organizacji zarządzania szwedzkimi społecznymi zasobami mieszkaniowymi. W tym rozdziale autorka przedstawiła podstawy prawne organizacji gminnych przedsiębiorstw mieszkaniowych, zasady udziału lokatorów w systemie zarządzania, jak i poziom czynszów oraz kosztów utrzymania społecznych zasobów mieszkaniowych.

Ostatnia część dysertacji ma charakter teoretyczno-empiryczny. Autorka przedstawiła w niej stan i ewolucję społecznych zasobów mieszkaniowych w Polsce, a także modele zarządzania mieszkaniami komunalnymi w Polsce. Następnie, za pomocą badań ankietowych, autorka zbadała poziom zaangażowania lokatorów w procesy zarządzania wybranymi społecznymi zasobami czynszowymi. Wyniki badań wraz z rozważaniami na temat systemu szwedzkiego, zawartymi we wcześniejszych rozdziałach, pozwoliły na sformułowanie wniosków dla polskiego systemu budownictwa społecznego.

I. Tendencje rozwoju budownictwa mieszkaniowego

1. Rola mieszkania w strukturze potrzeb człowieka

1.1. Współczesne teorie potrzeb ludzkich

Punktem wyjścia rozważań teoretycznych odnośnie gospodarowania i wyborów ekonomicznych jest pojęcie potrzeby. Kwestia potrzeb ludzkich od lat stanowi przedmiot badań wielu dyscyplin naukowych: ekonomii, psychologii, socjologii, antropologii, teologii, biologii, a nawet eutyfroniki zajmującej się filozofią techniki. Wymienione nauki opisują człowieka i jego potrzeby w różnych wymiarach, traktując go albo jako podmiot samodzielny, jak to ma miejsce np. w przypadku psychologii, albo jako element kompleksowych systemów.

Spośród wszystkich nauk, w ramach których prowadzono badania nad potrzebami człowieka, największy dorobek empiryczny i teoretyczny zgromadzono na gruncie psychologii. Do dorobku tej dyscypliny zaliczamy większość z funkcjonujących dzisiaj teorii i klasyfikacji potrzeb, jak i znaczenia poszczególnych potrzeb w życiu człowieka. Psychologiczne teorie potrzeb opierają się zwyczajowo na założeniu, iż dopiero zaspokojenie najbardziej elementarnych potrzeb związanych z przetrwaniem gatunku oraz prawidłowym funkcjonowaniem organizmu biologicznego, implikuje potrzebę zaspokojenia tzw. potrzeb wyższego rzędu, które wynikają z przesłanek socjopsychologicznych, np. potrzeby akceptacji i ciągłego rozwoju.

Wielu naukowców podkreśla ewolucyjny charakter potrzeb ludzkich, które swoje korzenie mają w uwarunkowaniach biologicznych, a mogą zostać zaspokojone tylko w wyniku świadomie podjętego procesu wytwarzania dóbr. Po zaspokojeniu pierwotnych pragnień, stopniowo rozwijają się potrzeby wyższego rzędu. Autorem jednej z najpopularniejszych teorii potrzeb, wstosowanej w wielu koncepcjach zarządzania ludźmi, a także w socjologii zachowań rynkowych, jest A. Maslow, który sklasyfikował motywacje kierujące ludźmi, poprzez identyfikację i hierarchizację ich potrzeb. Potrzeby zostały wpisane w model piramidy, której podstawę stanowią potrzeby fizjologiczne (sen, pragnienie, głód, brak napięć), kolejny segment to potrzeba bezpieczeństwa (wsparcie, opieka, spokój, wolność od obaw, wygoda), potrzeby przynależności (więzi, afiliacja, miłość), potrzeby szacunku i uznania (wiara w siebie, akceptacja środowiska). Najwyżej w hierarchii znalazły się potrzeby samorealizacji (rozwój, dążenie do celów, estetyka) [Maslow, 1943, 377]. Podobne poglądy, z punktu widzenia dostępności środków do zaspokojenia potrzeb o różnej skali istotności dla jednostki, głosiło wielu badaczy, w tym polski filozof J.W. Gałkowski, który

stwierdził, iż w miarę wspinania się po szczeblach hierarchii potrzeb, klasa przedmiotów (wartości) o zdolności do zaspokojenia danej potrzeby jest coraz węższa, a wartości na danym poziomie coraz mniej wymienne, aż do całkowitej indywidualizacji potrzeb najwyższych [Gałkowski, 1976, s. 1650-1653].

Usystematyzowania definicji potrzeb ludzkich dokonał m.in. T. Kocowski, który wyróżnił cztery podejścia, w zależności od źródeł ich powstania:

- biocentryczne, gdzie potrzeby wynikają z uwarunkowań przetrwania osobniczego i gatunkowego,
- socjocentryczne, gdzie człowiek postrzegany jest głównie jako wytwór zdeterminowanych przez historię stosunków społecznych lub kultury,
- psychocentryczne, w którym potrzeby wynikają z natury człowieka, jego osobowości, ambicji i emocji,
- egocentryczne, w którym jednostka stawia siebie w centrum poprzez absolutyzowanie własnych doświadczeń, obserwacji i refleksji.

Autor dokonał też kategoryzacji potrzeb ze względu na ich przedmiot. W odróżnieniu od A. Masłowa założył, że podział ten jest elastyczny i zindywidualizowany, co oznacza, że poszczególne potrzeby mogą zmienić kategorię, bądź wystąpić w kilku grupach jednocześnie. Wyodrębnione kategorie to:

- potrzeby egzystencji (m.in. pokarmowe, bezpieczeństwa, mieszkaniowe, odzieżowe, zdrowotne),
- potrzeby prokreacji i rozwoju (m.in. opieki, rodzinne, wychowawcze, samorealizacji i spełnienia),
- potrzeby funkcjonalne (informacyjne, sprawnościowe, swobody, innowacji, lokomocyjności),
- potrzeby społeczne (przynależnościowe, organizacji, więzi emocjonalnej, społecznej przydatności, akceptacji i samodzielności),
- potrzeby psychiczne (rozwoju, egzystencji, społeczne, estetyczne, funkcjonalne, ludyczne i inne) [Kocowski, 1982, s.188].

W światowej klasyfikacji potrzeb znamienne miejsce zajmuje też amerykański psycholog H.A. Murray. Przyporządkował on potrzeby do następujących pięciu grup:

- 1) utajone i jawne,
- 2) proaktywne (kierunek działania: od wewnątrz na zewnątrz),
- 3) reaktywne (działanie otoczenia zewnętrznego na jednostkę),
- 4) proaktywnorekreatywne (oba środowiska są równie aktywne),

- 5) wiscerogenne (wrodzone, podyktowane zapotrzebowaniem organizmu),
- 6) psychogenne (nabyte, podyktowane sytuacją, naciski (szacunku, miłości, itp.)
[Murray, 1938, s. 85].

1.2. Miejsce potrzeb mieszkaniowych w ekonocentrycznych teoriach potrzeb

Badaniami potrzeb człowieka w skali makro – z perspektywy gospodarstw domowych, grup, czy gospodarki narodowej, zajmuje się głównie ekonomia. W jej ujęciu, problematyka potrzeb eksponuje udział jednostki, jak i dualizm ról człowieka w systemie gospodarczym. Gospodarstwo domowe, będąc najstarszym podmiotem gospodarczym ze wszystkich dotychczasowych form organizacji produkcji społecznej, jest jednocześnie twórcą produktów materialnych i usług oraz ich konsumentem. Z perspektywy ekonocentrycznej, najistotniejsze są potrzeby przedmiotowe, które można zmierzyć i przedstawić za pomocą wskaźników ilościowych, a najlepszym sposobem identyfikacji potrzeb jest analiza popytu rynkowego, jak i preferencji konsumentów [Kwaśnik, Żukow, 2009, s. 6-12]. Stąd O. Lange definiuje potrzebę jako stan, w którym człowiek częściowo, lub w pełni świadomie odczuwa brak wybranych dóbr, bądź usług. Stopień odczuwania danej potrzeby zależy nie tylko od predyspozycji jednostki, ale przede wszystkim od poziomu rozwoju systemu gospodarczego i społecznego [Lange, 1959 r., s. 8].

Eksplicacji pojęcia potrzeby, przeprowadzonej pod kątem jej przydatności w teorii ekonomii, podjął się m.in. K. Rogoziński. Twierdzi on, że rozwinięta potrzeba, w obecnym stadium rozwoju historyczno-ontogenicznego człowieka, odznacza się „nie tylko wtórną socjalizacją, lecz ogólną, zasadniczą inwersją jej pierwotnych cech”. Potrzeba jest poczuciem braku czegoś, bez czego dany osobnik nie może ani normalnie funkcjonować, ani się rozwijać. Rozwój człowieka dokonuje się poprzez ciągłe zakłócanie stanu homeostazy, poprzez ciągłe jej osiągnięcie i odchodzenie od niej [Rogoziński, 1979 r., s. 634].

Teoria satysfakcji, opracowana przez J. Kozielskiego, akcentuje istotę warunków, w jakich zapada decyzja o sposobie zaspokojenia danej potrzeby. W sytuacji, kiedy potrzeby ludzi w dużej mierze zaspokajane są poprzez produkty i usługi dostępne na rynku, elementem determinującym liczbę i jakość wariantów, jest dostępność środków pieniężnych. Gospodarstwa domowe o ograniczonym zasobie środków pieniężnych muszą kierować się maksymalizacją efektów użytkowych – zbiór alternatyw z konieczności kurczy się do dóbr niezbędnych. Jeżeli budżet gospodarstwa domowego zawiera środki do swobodnej decyzji, to decyzje o zakupie produktów i usług mają charakter otwarty. Szersze spektrum możliwości

dotyczy nie tylko dóbr luksusowych, ale również podstawowych, niezbędnych do życia [Kozielecki, 1977, s. 22]. Zjawisko to opisuje również K. Rogoziński. Wg niego, substytucja ta pod wpływem działania „funduszu swobodnej decyzji” może przybrać dwie formy. Kiedy człowiek wybiera te dobra, które były dla niego wcześniej nieosiągalne, mamy do czynienia substytucją kompensacyjną. W przypadku, gdy o wyborze produktu decyduje nie racjonalizacja konsumpcji, ale własne aspiracje oraz prestiż związany z posiadaniem danego dobra, mowa jest o konsumpcji sublimacyjnej [Rogoziński, 1979, s. 640].

Niezależnie od typu klasyfikacji oraz dyscypliny, na gruncie której powstała, autorzy zgodni są co do tego, że mieszkanie stanowi jedną z najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Ludzie od zarania dziejów poszukiwali schronienia przed zimmem, upałem, deszczem i dzikimi zwierzętami. Szukali miejsca, gdzie mogliby w poczuciu bezpieczeństwa założyć rodzinę, wychować potomstwo i realizować wszystkie funkcje życiowe. I choć pojęcie mieszkania ewoluowało, to jedno wydaje się być niezmiennie – współczesny człowiek również poszukuje siedziby, która spełni jego oczekiwania i potrzeby, zarówno podstawowe, jak i wyższego rzędu.

Mieszkanie stanowi przedmiot badań wielu nauk, co z jednej strony świadczy o tym, że pełni ono kluczową rolę w życiu ludzi, z drugiej zaś - wskazuje na brak możliwości zamknięcia opisu i badania wątku w ramach jednej dyscypliny naukowej, gdyż żadna z nich nie jest w stanie wyczerpać problematyki mieszkania. Mieszkanie od lat staje się przedmiotem różnorodnych opisów i klasyfikacji na gruncie nauk:

- społecznych (ekonomia, psychologia, socjologia, antropologia, których przedmiotem zainteresowań jest mieszkanie w kontekście systemu gospodarczego, psychospołecznego i kulturowego),
- technicznych (które kładą nacisk na poszukiwanie optymalnych rozwiązań architektonicznych i konstrukcyjnych),
- prawnych (konieczność kompleksowych regulacji sfery mieszkalnictwa, obrotu mieszkaniami, najmu itp.)
- geograficznych (w ramach gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego),
- politycznych (głównie polityka mieszkaniowa),
- medycznych (interesującym, z punktu widzenia tych gałęzi nauk, może być choćby związek pomiędzy kondycją zdrowotną ludzi, a ich warunkami mieszkaniowymi) [Goryński, 1981, s. 23]

Interdyscyplinarność mieszkania dodatkowo potęguje fakt, iż kwestia mieszkaniowa dotyczy jednostki, gospodarstw domowych, rodzin w szerszym rozumieniu, jak i ludności

zamieszkującej dany region, czy państwo. Na każdym z tych poziomów występują inne potrzeby związane z mieszkaniem, jak i sposoby ich realizacji. Wg K. Krzeczковского, mieszkanie w hierarchii potrzeb człowieka zajmuje czołowe miejsce stanowiąc jedną z najistotniejszych pozycji spożycia indywidualnego. Autor dodaje, iż mieszkanie jest równocześnie potrzebą społeczną, której sposób zaspokojenia ma newralgiczny wpływ na środowisko ludzkie i jego rozwój. O nasyceniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa decyduje jednak nie tylko zaspokojenie potrzeb indywidualnych, ale również zbiorowych. Istotny jest też sposób i poziom tego nasycenia [Krzeczkowski, *op.cit.*, s.16]. Ponadto, charakter oraz intensywność odczuwania danej potrzeby mieszkaniowej zależy głównie od wcześniejszych doświadczeń człowieka i jego środowiska - od tego, czy potrzeby jego rodziny (wraz z wcześniejszymi pokoleniami) były w przeszłości zaspokajane i na jakim poziomie.

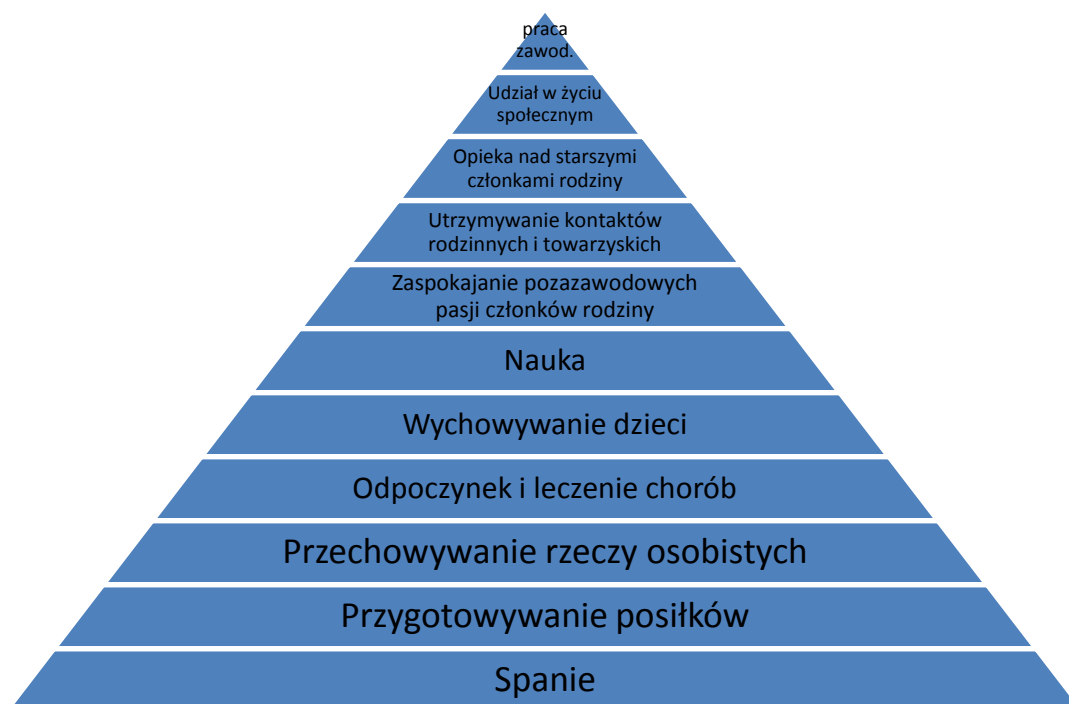
O ile w początkowym etapie rozwoju cywilizacyjnego ludności mieszkanie zaspokajało przede wszystkim potrzeby podstawowe, z czasem zaczęło pełnić coraz bardziej rozbudowane i skomplikowane funkcje. Tradycyjną oraz współczesną strukturę potrzeb zaspokajanych przez mieszkanie ilustrują poniższe rysunki:

Rysunek 1. Tradycyjna struktura potrzeb zaspokajanych przez mieszkanie



Źródło: [H. Gawron, 2012, s. 40].

Rysunek 2. Współczesna struktura potrzeb zaspokajanych przez mieszkanie



Źródło: H. Gawron [2012, s.42].

Interpretacja H. Gawrona potwierdza szczególny charakter dobra, jakim jest mieszkanie – z jednej strony zaspokaja najbardziej elementarne, socjalno-bytowe potrzeby człowieka, z drugiej pozwala na realizację potrzeb wyższego rzędu poprzez zagwarantowanie jednostce prawidłowego rozwoju intelektualnego, emocjonalnego i społecznego.

Stosunkowo dużo miejsca zagadnieniu potrzeb mieszkaniowych poświęca A. Szelańska, która proponuje macierzowy i pierścieniowy model potrzeb mieszkaniowych, a także podział na podstawie ośmiu kryteriów ich zaspokajania:

Tabela 1. Klasyfikacja potrzeb mieszkaniowych

Klasyfikacja	Rodzaje potrzeb mieszkaniowych
Kryterium genezy powstania	elementarne i zaawansowane
	anachroniczne i współczesne
	prymarne i wtórne
	generalne i intencjonalne
	użytkowe i nieużytkowe
	koherentne i niekoherentne
Kryterium kolejności zaspokajania	nadrzędne i podrzędne
	równorzędne i nierównorzędne
	pierwotne i wtórne
Kryterium zasięgu terytorialnego	globalne i etniczne
	regionalne i lokalne

Klasyfikacja	Rodzaje potrzeb mieszkaniowych
	obszarów miejskich i wiejskich
	pandemiczne i indywidualne
Kryterium częstotliwości występowania	regularne i nieregularne
	stałe i fluktuacyjne
	cykliczne i niecykliczne
	permanentne i sezonowe
	krótkotrwałe i długotrwałe
	restytucyjne i jednorazowe
Kryterium celu	materialne i niematerialne
	asekuracyjne i nieasekuracyjne
	synkretyczne i rozłączne
	symptomatyczne i niesymptomatyczne
Kryterium możliwości realizacji	abstrakcyjne i realne
	afirmacyjne i nieafirmacyjne
	efemeryczne i nieefemeryczne
	wykonalne i niewykonalne
Kryterium precyzyjności zdefiniowania	demarkacyjne i niedemarkacyjne
	mierzalne i niemierzalne
	zidentyfikowane i niezidentyfikowane
Kryterium odczuwania	subiektywne i obiektywne
	ograniczone i nieograniczone
	konwencjonalne i niekonwencjonalne
	świadome i nieświadome

Źródło: [Szelągowska, 2011, s.41].

Z pojęciem potrzeb mieszkaniowych sprzężona jest inna kategoria socjoekonomiczna, a mianowicie popyt na mieszkania. Nie są to jednak pojęcia równoznaczne. Na gruncie nauk ekonomicznych, najwięcej wzmianek o potrzebach ludzkich, pragnieniach oraz popycie realnym znaleźć można w literaturze z zakresu marketingu. I tak, według Ph. Kotlera, potrzeba ludzka jest stanem odczuwania braku zaspokojenia, pragnienie to wyraz potrzeby szczególnego zaspokojenia potrzeb pierwotnych, natomiast popyt to pragnienie posiadania określonych dóbr, poparte możliwością i gotowością ich nabycia [Kotler, Marketing, 2009, s.7]. Wspomniana konieczność posiadania odpowiednio dużego zasobu środków pieniężnych, bądź dostępu do takich zasobów, sprawia, że popyt staje się kategorią zdecydowanie węższą niż potrzeba. Polaryzacja kategorii pragnienia i popytu jest szczególnie widoczna na rynku mieszkaniowym, gdzie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych często jest niemożliwe, bądź odłożone w czasie, z uwagi na kapitałochłonność takiej inwestycji.

Jak zauważa M. Bryx, potrzeby mieszkaniowe zależne są od trzech czynników: aktualnej sytuacji na rynku mieszkaniowym, tendencji demograficznych, jak i zmian w sferze

świadomości [Bryx, 2001, s.16]. Podobne wnioski zaprezentowano w raporcie zredagowanym przez P. Witakowskiego, gdzie wśród podstawowych determinant potrzeb mieszkaniowych wyróżnia się:

- istniejący deficyt mieszkań,
- konieczność wymiany mieszkań zużytych oraz wyburzanych ze względów urbanistycznych,
- konieczność stworzenia rezerwy dla właściwej gospodarki mieszkaniowej,
- rozwój demograficzny i społeczny,
- preferencje i prognozy mające podłoże w demografii, wzory i modele społecznie akceptowalne [Witakowski, 2007, s. 32-36].

Mieszkanie jest jednym z najdroższych dóbr w koszyku konsumentów – koszt jego budowy lub zakupu stanowi zwyczajowo wielokrotność rocznych dochodów gospodarstw domowych. O dostępności mieszkań decyduje nie tylko koszt ich nabycia, ale również koszty eksploatacji. Stąd też zakup mieszkania jest często zwieńczeniem wieloletniego oszczędzania gospodarstwa domowego na ten cel, jak i pozyskania pożyczek lub kredytów od banków, czy z programów rządowych.

2. Struktura i klasyfikacja budownictwa mieszkaniowego

2.1. Pojęcie i klasyfikacja nieruchomości

Mieszkanie jest dobrem specyficznym, które zaspokaja szereg bytowych, kulturowych i społeczno-ekonomicznych potrzeb ludzi. Będąc podstawowym elementem majątku trwałego gospodarstw domowych, stanowi jednocześnie dorobek i dziedzictwo materialne pokoleń.

Aby mieszkanie spełniało swoje liczne funkcje i w sposób kompletny zaspokajało potrzeby mieszkaniowe społeczeństwa, musi funkcjonować w systemie prawnym, który w sposób przejrzysty i kompleksowy reguluje procesy zakupu, budowy, użytkowania i obrotu. Biorąc pod uwagę miejsce mieszkania w hierarchii potrzeb człowieka, regulacje prawne z zakresu budownictwa mieszkaniowego można uznać za jedno z najistotniejszych w systemie prawnym każdego kraju. Ponadto, należy podkreślić, iż mieszkanie rozpatrywane w szerszym kontekście stanowi integralny element systemu rynku nieruchomości, i jako taki podlega licznym relacjom wewnętrznym, a także interakcjom z bliższym i dalszym

otoczeniem rynkowym. Uwzględniając liczne role i stopień istotności mieszkania dla społeczeństwa, konieczne jest zdefiniowanie szerszego kontekstu, w jakim mieszkanie funkcjonuje. Eksplikacja pojęcia „mieszkanie” wymaga zestawienia go z innymi produktami na rynku nieruchomości, jak i przybliżenia wszystkich kategorii, które występują pod tym terminem, a także przedstawienia jego pozycji w kontekście funkcjonowania zbioru nieruchomości.

Pojęcie „nieruchomości” jest ściśle związane z pojęciem gruntu (ziemi). Biorąc pod uwagę fakt, iż ziemia od zarania dziejów stanowi podstawę funkcjonowania społecznego i aktywności gospodarczej człowieka, jest źródłem bogactwa i istotnym przedmiotem obrotu, problematyka związana z nieruchomościami ma charakter interdyscyplinarny. Różne dyscypliny naukowe stawiają nieruchomość w centrum zainteresowań, analizując różne jej aspekty stosując cztery podstawowe podejścia:

- geograficzne (gdzie istotne stają się cechy fizyczne, chemiczne, biologiczne determinujące sposób użytkowania ziemi. Jej wykorzystanie uwarunkowane jest również m.in. czynnikami klimatycznymi, zasobnością w surowce naturalne i minerały, stopniem nachylenia terenu itp.),
- ekonomiczne (grunt stanowi podstawowy element nieruchomości, a także jeden z czynników produkcji. Wiązka praw do nieruchomości jest towarem rynkowym, który przynosi właścicielowi korzyści ekonomiczne przede wszystkim z tytułu korzystania, jak i możliwości czerpania innych pożytków z posiadanej nieruchomości),
- społeczne (w centrum zainteresowania stawia paralelność funkcji ziemi, jako wspólnego kapitału społeczeństwa oraz dobra będącego przedmiotem własności i obrotu),
- prawne (ze względu na znamienne funkcje gospodarcze nieruchomości, powstał dla nich odrębny, kompleksowy reżim prawny) [Henzel, 2004, s.11-12].

Termin prawny „nieruchomość” semantycznie pokrywa się z potocznym rozumieniem tego słowa, choć interpretacja terminu podlegała wyraźnej ewolucji. Początkowo obejmowała wyłącznie własność nieruchomości w ich naturalnej formie, jednak za sprawą rozwoju gospodarczego zintensyfikowano inwestycje w budowlę, które jako elementy składowe nieruchomości, stanowią współcześnie podstawowy składnik kapitału człowieka [ibidem, s.16]. W prawie nieruchomość to pewien obszar ziemi (gruntu)

oraz wszystko, co jest z nim trwale związane z natury, jak i naniesienia – zwłaszcza budynki¹. Podstawą wyodrębnienia obszarów gruntu mogą być naturalne granice (np. rzeki, jeziora), bądź sztuczne granice ustanowione przez człowieka w sposób fizyczny lub wirtualny. Prawo cywilne poświęca wiele miejsca dobrom materialnym i formom korzystania z rzeczy. W świetle zapisów kodeksu cywilnego (art.45), rzeczami są tylko przedmioty materialne, tzn.

- rzeczy, które są materialnymi częściami przyrody,
- rzeczy o charakterze samoistnym, tzn. wyodrębnione w takim stopniu, że mogą być w obrocie traktowane jako dobra samoistne [Kisilowska, 2001, s.13].

W aktualnym ustawodawstwie polskim, pojęcie nieruchomości jest ściśle skorelowane z koncepcją własności oraz praw rzeczowych [Wierzbowski, 2007, s. 15]. Według zapisu Kodeksu Cywilnego (art.46), nieruchomości to „części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności” [Kodeks Cywilny, 1964, art. 46, §1]. Na podstawie powyższej definicji, wyodrębnić można trzy zasadnicze typy nieruchomości: gruntowe, budynkowe oraz lokalowe.

Elementarną kategorią nieruchomości są grunty, natomiast budynki oraz lokale są nieruchomościami, o ile na mocy przepisów szczególnych uzyskały taki status stanowiąc odrębny od gruntu przedmiot własności. Nieruchomości gruntowe podlegają konwencyjnemu, jurydycznemu wyodrębnieniu w wyniku podziału otaczającej powierzchni ziemskiej oraz ustanowieniu odrębnego przedmiotu własności.

Nieruchomości budynkowe można ustanowić wyłącznie przepisami prawnymi o statusie *lex specialis* [Gniewek, 2006, s. 108-111]. W warunkach współczesnych, odrębna własność budynków ustanawiana jest przede wszystkim w przypadku budynków wzniesionych na gruntach pozostających w użytkowaniu wieczystym.

Według przedmiotowej normy, nieruchomościami określamy również części budynków (lokale), w przypadku gdy stanowią odrębny przedmiot własności (Kodeks Cywilny, art. 46, §1). Części budynków (lokale) stają się nieruchomościami identycznie, jak ma to miejsce w przypadku nieruchomości budynkowych. Lokal musi zapewniać samodzielność architektoniczno – funkcjonalną.

¹ Podobna definicja obowiązuje w ustawodawstwie wielu krajów. Wg najpopularniejszego w Stanach Zjednoczonych słownika terminów prawnych *Black's Law Dictionary*, nieruchomość to „grunty i wszystko, co jest trwale z gruntem związane” [Black's Law Dictionary, 2009].

Ze względu na złożoność pojęcia nieruchomości, istnieje wiele różnych typologii bazujących na licznych kryteriach wyodrębnienia, np. E. Kucharska-Stasiak proponuje podział z uwagi na przeznaczenie (funkcje, jakie nieruchomości pełnią). I tak, wyróżnia nieruchomości:

- mieszkaniowe (grupa ta obejmuje domy w zabudowie jedno- i wielorodzinnej, nieruchomości użytkowane przez właścicieli w celu zaspokojenia własnych potrzeb, ale również przeznaczone na sprzedaż lub wynajem),
- komercyjne (takie jak obiekty handlowe, biurowe, magazynowe, usługowe, sportowo-rekreacyjne itp. Inwestor zakłada relatywnie wysokie zyski w dalszej przyszłości),
- przemysłowe (nieruchomości o małej płynności i zdolności do zmiany sposobu wykorzystania),
- rolne (nieruchomości ziemskie obejmujące użytki rolne i leśne wraz z zadrzewieniami),
- specjalnego przeznaczenia (często wzniesione nie w celach inwestycyjnych, lecz społecznych – np. kościoły, szpitale, szkoły, domy kultury, lotniska, mosty, drogi, a także wszelkiego rodzaju obiekty publiczne [Kucharska-Stasiak, 2005, s. 39]²).

Przykładem rozwiniętej i jednocześnie skonkretyzowanej klasyfikacji jest podział nieruchomości zawarty w opracowaniu zredagowanym przez H. Henzel „Inwestycje na rynku nieruchomości” [Henzel, 2004, s. 28-40]. Autorka proponuje wielopoziomowy podział ze względu na dwa fundamentalne kryteria:

- podmiotowe - nieruchomości należące do gospodarstw domowych i rolnych, przedsiębiorstw oraz funduszy inwestycyjnych, podmiotów publicznych skarbu państwa, jednostek samorządów terytorialnych, agencji i innych podmiotów publicznych³),
- przedmiotowe - w tej kategorii autorka wyodrębniła dwie subkategorie:

² Podobny podział proponują w swoim opracowaniu A. Śliwiński oraz H. Henzel, wyodrębniając następujące grupy: nieruchomości mieszkalne, nieruchomości komercyjne, nieruchomości przemysłowe, nieruchomości ziemskie, nieruchomości specjalne, w skład których wchodzi przede wszystkim obiekty użytku publicznego [Śliwiński, 2000, s.53], [Henzel, 2004, s. 38].

³ M. Bryx proponuje podział w ramach kryterium podmiotowego ze względu na status właściciela na nieruchomości skarbu państwa, nieruchomości będące własnością samorządów terytorialnych oraz nieruchomości we władaniu prywatnych właścicieli [Bryx, 2000, s. 53]

1. nieruchomości zurbanizowane (rozumiane jako nieruchomości mieszkalne i rekreacyjne oraz handlowe, magazynowe, biurowe i pozostałe usługowe, a także przemysłowe i inne specjalne, typu nieruchomości zabytkowe),
2. nieruchomości niezurbanizowane (typowymi przykładami będą tu nieruchomości rolne i leśne. Do tej grupy zaliczamy również wybrane nieruchomości z subkategorii „inne specjalne”, np. zbiorniki wodne),

jak i dalsze kryteria klasyfikacji, wynikające z ekonomicznej definicji nieruchomości oraz problematyki tzw. „ekskluzywności” wiązki praw do nieruchomości:

- kryterium ekonomicznego (gospodarczego) wykorzystania i ewidencjonowania (ujmowania) – na tym poziomie H. Henzel wyróżnia nieruchomości zabudowane i niezabudowane, specjalne, a także nieruchomości, na których znajdują się akwenty wodne, kopaliny bądź drzewa i nasadzenia. Nieruchomości można również skategoryzować pod względem funkcji, jakie pełnią w przedsiębiorstwie. Z tej perspektywy, wyodrębnić można nieruchomości operacyjne, nieruchomości inwestycyjne, a także utrzymywane w firmie w charakterze zapasów. Przedmiotowe kryterium uwzględnia również sposób ewidencjonowania nieruchomości w przedsiębiorstwie,
- kryterium ekskluzywności – kategoria w tym kontekście interpretowana jest jako wiązka praw do danej nieruchomości (i tak, wyróżnić można pełną własność nieruchomości, użytkowanie wieczyste gruntu, a także ograniczone prawa rzeczowe, jak i prawa zobowiązaniowe do nieruchomości [Henzel, 2004, s. 26-34].

Za kolejne kryterium wyróżnienia można przyjąć potencjał inwestycyjny nieruchomości. I tak, H. Gawron wskazuje na dwie grupy nieruchomości, które dają inwestorom odrębne możliwości ulokowania kapitału:

- nieruchomości gruntowe (specjalistyczna, często spekulacyjna dziedzina inwestowania),
- nieruchomości budowlane (w tej grupie autor wyróżnił obiekty niedochodowe, służące zaspokojeniu potrzeb własnych inwestorów lub wypełnienia ich funkcji w społeczeństwie, a także obiekty dochodowe, czyli mieszkania na wynajem, a także nieruchomości biurowe, handlowe, produkcyjne, usługowe i inne) [Gawron, 2006, s.7].

Inwestorzy, którzy decydują się na podjęcie inwestycji w nieruchomości, najczęściej na ich przedmiot wybierają inwestycje mieszkaniowe. We współczesnym budownictwie wyodrębnić można kilka zasadniczych kategorii zabudowy mieszkaniowej. Podstawowy podział wyróżnia budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne i wielorodzinne. Cechy pozwalające na klasyfikację obiektu do wymienionych kategorii zabudowy mają charakter architektoniczno-użytkowy i można do nich zaliczyć:

- typ wejścia do budynku (budynek wielorodzinny to taki, w którym wejście z otoczenia zewnętrznego użytkowane jest przez dwa lub więcej gospodarstw domowych),
- intensywność zabudowy (wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie; może być obliczany w różny sposób, np. jako liczba mieszkań przypadająca na jedną działkę budowlaną. Jeżeli w obrębie jednej działki posadowiono budynek w dwoma (lub więcej) mieszkaniach, obiekt zaklasyfikować należy do kategorii wielorodzinnych),

Jak zauważa H. Gawron [*ibidem*, s. 12], powszechne jest przekonanie, iż budownictwo jednorodzinne lepiej zaspokaja potrzeby mieszkaniowe pod względem rozwiązań funkcjonalno-użytkowych niż budownictwo wielorodzinne. Opinia ta nie zawsze jest prawdziwa - wiele współczesnych wielorodzinnych budynków mieszkaniowych (np. apartamenty i lofty w centrach dużych miast) daje lokatorom zdecydowanie większy komfort mieszkaniowy.

Dalsza klasyfikacja zakłada podział budownictwa jednorodzinnego pod względem form zabudowy na:

- zabudowę wolnostojącą (jeżeli budynek jednorodzinny z każdej strony graniczy z pasem wolnym od zabudowy, lub ma trzy elewacje usytuowane swobodnie, a jedną przylega bezpośrednio do pasa drogi),
- zabudowę bliźniaczą (do czynienia z zabudową bliźniaczą mamy wtedy, gdy jedna ze ścian zewnętrznych budynku przylega do drugiego budynku, a pozostałe trzy elewacje usytuowane są swobodnie. Połowy bliźniaczego budynku najczęściej zbudowane są na zasadzie lustrzanego odbicia, choć często spotyka się rozwiązania rozbieżne pod względem architektonicznym i funkcjonalnym),
- zabudowę szeregową (trzeci typ zabudowy wśród budynków jednorodzinnych to zabudowa szeregowa składająca się z łańcucha co najmniej trzech

obiektów, dzielących zajmowane przez obiekty działki na dwie części. Dwie boczne ściany zewnętrzne domu szeregowego przylegają do sąsiednich budynków, a dwie pełnią funkcję jego przedniej i tylnej elewacji. Współcześnie dużą wagę architekci przykładają do indywidualnego charakteru budynków oraz zerwania ze standaryzowanymi rozwiązaniami systemowymi, czego wyrazem staje się duże różnicowanie segmentów składowych),

- zabudowę atrialną (najczęściej spotykana forma, budynki przylegające do sąsiednich dwiema lub trzema ścianami zewnętrznymi, doświetlone przez atrium).

2.2. Specyfika nieruchomości jako dobra i towaru

Odmienna charakterystyka poszczególnych elementów nieruchomości sprawia, że analiza nieruchomości jest procesem skomplikowanym. Nieruchomość jest kategorią szeroką i zróżnicowaną, o czym świadczy mnogość podejść badawczych przyjętych w literaturze przedmiotu. W zależności od perspektywy badawczej, istotne okazują się być różne cechy nieruchomości. Wielu autorów, m.in. E. Kucharska - Stasiak [Kucharska – Stasiak, 2009, s.16], H. Henzel [Henzel, 2004, s.51]), I. Hansson [Hansson i Turner, 1977, s. 4] ogólne atrybuty nieruchomości dzieli na trzy nadrzędne kategorie:

- fizyczne,
- ekonomiczne,
- instytucjonalno – prawne.

W ramach pierwszej grupy, jako najistotniejsze wymienia się następujące cechy:

- złożoność fizyczna i różnorodność,
- stałość w miejscu i niepodzielność,
- trwałość.

Złożona natura nieruchomości wynika nie tylko z bogactwa form fizycznych, różnic w lokalizacji i otoczeniu, stanie technicznym, standardzie, pełnionych funkcjach itp., ale również heterogeniczności praw do nieruchomości.

Godnym odnotowania jest fakt, iż mimo braku mobilności fizycznej, duża grupa nieruchomości to towary relatywnie elastyczne pod względem sposobów wykorzystania. Stałość w miejscu nieruchomości z kolei skutkuje licznymi implikacjami ekonomicznymi, m.in.:

- łatwością opodatkowania nieruchomości, a także egzekwowania nałożonych podatków i innych obciążeń,
- nieruchomości stanowią częste zabezpieczenie kredytów poprzez ustanowienie hipoteki,
- rynek nieruchomości ma charakter lokalny,
- wartość nieruchomości jest wrażliwa na zmiany w otoczeniu

Mamy też do czynienia z wielowymiarową niepodzielnością nieruchomości pod względem:

- kapitału (brak możliwości, bądź utrudnienia w wycofaniu części zainwestowanego kapitału),
- przestrzeni (trudność w adaptacji kubatury nieruchomości do zmieniających się warunków i potrzeb inwestorów),
- fizycznym (nieprzenaszalność budynków, która uniemożliwia niwelację ewentualnych błędów lokalizacyjnych) [Henzel, 2004, s.51-53].

Ostatni atrybut z grupy cech fizycznych, czyli trwałość, dotyczy przede wszystkim gruntu. W przeciwieństwie do budynków i budowli, które podlegają zużyciu fizycznemu, funkcjonalnemu i technicznemu, ziemia jest postrzegana jako dobro niezniszczalne i jako takie stanowi atrakcyjny przedmiot inwestycji.

Do grupy najważniejszych własności ekonomicznych nieruchomości, zarówno H. Henzel [*ibidem*, s.53-57], jak i E. Kucharska-Stasiak [Kucharska-Stasiak, 2009, s. 20-21] zaliczają:

- dużą kapitałochłonność (implikacje pierwszej cechy są szczególnie istotne dla każdego doczesnego i potencjalnego inwestora. Po pierwsze, inwestor z reguły zmuszony jest do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania na etapie zakupu i realizacji. Po drugie, musi liczyć się z długim okresem zwrotu poniesionych nakładów. Rekompensatą może być względnie długi okres trwałości ekonomicznej, (choć w szczególnych sytuacjach wartość nieruchomości może spadać i osiągnąć nawet wartość ujemną, np. w skutek rażącego zanieczyszczenia środowiska). Duża kapitałochłonność inwestycji w nieruchomości skutkuje również dominacją podmiotów instytucjonalnych w tym sektorze.

- małą płynność (która oznacza trudność w szybkim zbyciu nieruchomości za cenę rynkową. Cecha ta jest kluczowym czynnikiem ryzyka inwestowania w nieruchomości),
- rzadkość (inaczej deficytowość, oznacza ograniczoną podaż gruntów o pożądanej lokalizacji oraz jakości, a także brak wystarczającej substancji mieszkaniowej),
- lokalizację oraz współzależność (obopólne oddziaływanie na siebie nieruchomości i otoczenia - widoczne np. w przypadku nieruchomości handlowych, gdzie posadowienie większego centrum handlowego przyciąga kolejne tego typu inwestycje)

Ostatni zbiór atrybutów ma charakter instytucjonalno-prawny. Cechy prawne obejmują rodzaj wiązki praw do nieruchomości, a także szereg rozwiązań organizacyjno-prawnych i instytucjonalnych, wypracowanych na potrzeby regulowania heterogenicznego systemu nieruchomości.

Z badań literaturowych wynika, iż typologie proponowane w krajowej literaturze podobne lub wręcz tożsame z krajowymi. W pracy „Reforming land and real estate markets” dotyczącej reform wdrażanych na rynkach nieruchomości w krajach rozwijających się, autorzy zwracają uwagę na cztery cechy nieruchomości istotne z punktu widzenia przedmiotu opracowania:

- stałość w miejscu,
- heterogeniczność,
- kapitałochłonność (w fazie zakupu oraz eksploatacji),
- popyt na nieruchomości sprzężony jest z zagregowanym popytem na produkty i usługi [Galal i Razzaz, 2001, s. 11].

Autorzy podkreślają, iż pierwszy atrybut pociąga za sobą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki, wynikające z nieuchronnej ekspozycji na otoczenie prawne i społeczne (np. sąsiedztwo, czy lokalne regulacje prawne). Duże znaczenie ma obecność w danej gminie kompleksowych regulacji w sferze nieruchomości, jak i skuteczność samorządów w egzekwowaniu tegoż prawa.

Kolejną cechą uznaną przez autorów za istotną jest heterogeniczność nieruchomości. Atrybut ten jest poniekąd wypadkową pierwszej cechy oraz endogenicznych cech determinujących jakość nieruchomości: gruntów (np. klasa gleby, stopień nachylenia terenu, pagórkowatość itp.) oraz naniesień (m.in. stan techniczny, kubatura). O różnorodności

nieruchomości decydują też różnice w statusie prawnym, np. wiązka praw do nieruchomości, ale również prawa i przywileje właścicieli lub użytkowników nieruchomości. Różnorodność cechująca nieruchomości powoduje asymetrię informacyjną, gdyż w sposób naturalny właściciele posiadają większą wiedzę na temat danej nieruchomości, niż potencjalni kupujący, czy najemcy. W celu redukcji luki informacyjnej pomiędzy obiema stronami, w większości krajów tworzone są systemy ewidencji nieruchomości oraz bazy danych o zawartych transakcjach.

Kolejny atrybut, wymieniony jako kluczowy w rozprawie A. Gallal'a i O. Razzaz'a, to kapitałochłonność – koszt nabycia nieruchomości zdecydowanie przewyższa wieloletnie dochody gospodarstwa domowego i często zgromadzone oszczędności. Jak zauważa J. Łaszek, w 2003 r. koszt przeciętnego mieszkania mierzony rocznymi dochodami przeciętnego gospodarstwa domowego zawierał się w przedziale 2-15 lat, przy średniej ok. 5,5 r. oraz wysokości wskaźnika w granicach 3-4 lat dla krajów o najlepiej rozwiniętych gospodarkach i rynkach mieszkaniowych [Łaszek, 2004, s.17].

Obok dochodów gospodarstw domowych, czynnikiem generującym największe utrudnienia w nabyciu nieruchomości jest niedostępność, bądź niewystarczający poziom rozwoju systemu finansowania nieruchomości. W krajach rozwiniętych, system finansowania nieruchomości obejmuje zarówno prywatny, jak i wtórny rynek nieruchomości, podczas gdy w krajach o słabo wykształconej infrastrukturze instrumentów finansowania kredytów na nieruchomości, środki finansowe dostępne są jedynie dla gospodarstw domowych o najwyższych dochodach. Dla przykładu, w raporcie Banku Światowego z 2003 r. oszacowano, iż niespełna 30% gospodarstw domowych ma potencjalny dostęp do systemu finansowania mieszkalnictwa [Renaud, 2003, s.13].

Jak podkreślają autorzy, niezwykle istotne jest sprzężenie popytu na nieruchomości z popytem na inne produkty i usługi. W odniesieniu do rynku mieszkaniowego największym zakłóceniem są systemy kontroli czynszów, które prowadzą do zmniejszenia podaży mieszkań czynszowych, spadku nakładów na utrzymanie zasobów czynszowych, jak i licznych przypadków nadużyć spowodowanych problemami ze skuteczną alokacją.

3. Rola państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych

Pomoc w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych jednostek i gospodarstw domowych leży w gestii rządów, a stała się szczególnie intensywna pod koniec XIX w., kiedy fatalne warunki mieszkaniowe ludności miejskiej stały się przedmiotem publicznej debaty

sprokowanej przez społecznych reformatorów Europy i Stanów Zjednoczonych [Harloe, 1995]. Interwencję w tę sferę zwiększono ponownie w okresie po II wojnie światowej, kiedy to cały wysiłek przedsiębiorstw budowlanych skupiono na odbudowie i remontowaniu zniszczonych budynków mieszkalnych. Wydatki na szeroko zakrojone programy mieszkaniowe zwiększono jeszcze u schyłku lat 60., co spotkało się z falą krytyki ze strony ekonomistów, którzy uważali je za bezzasadne i zanadto obciążające budżety państw. Na tym etapie luki mieszkaniowe zostały w większości państw europejskich zlikwidowane, a budownictwo publiczne, w ocenie ówczesnych ekspertów, w coraz mniejszym stopniu i coraz mniej skutecznie wypełniało misję zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli⁴ [Dodson, 2006, s. 224].

W latach 70. w wielu państwach europejskich przeprowadzono zmiany w zakresie zarządzania publiczną substancją mieszkaniową. Po pierwsze, wdrożono nowe metody zarządzania zasobami czynszowych mieszkań społecznych poprzez m. in. nowe instrumenty instytucjonalne oraz zwiększenie skuteczności w docieraniu do grup o najpilniejszych potrzebach mieszkaniowych. Kolejną zmianą było przewartościowanie pomocy rządowej pod względem kierunku przepływu środków – zaczęto wspierać stronę popytową (dofinansowując gospodarstwa domowe o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych), a nie podaźową, jak miało to miejsce dotychczas.

Sektory mieszkaniowe w większości krajów rozwiniętych, są nadal w znacznym stopniu regulowane przez państwo. Interwencja obejmuje przede wszystkim systemy bankowe, regulacje gospodarki przestrzennej, kwestie socjalne, jak i problematykę ochrony praw wynajmujących i najemców. Jak zauważa J. Łaszek, polityka fiskalna w ramach sektora mieszkaniowego jest często prowadzona w sposób „łagodniejszy” niż w pozostałych sektorach, zwłaszcza w przypadku segmentu mieszkań własnościowych [Łaszek, 2004, s.39]. Liberalizacja ta jest konsekwencją filozofii promowania własności prywatnej, jako kategorii zapewniającej większą i trwalszą stabilność społeczną.

Nadrzędnym celem polityki mieszkaniowej rządu jest dążenie do jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, przy czym do podstawowych czynników determinujących osiągnięcie tego celu zaliczyć należy ogólny poziom rozwoju ekonomicznego (a w skali mikro - poziom dochodów gospodarstw domowych), wielkość

⁴ Rządowi zarzucano brak świadomej i ukierunkowanej polityki mieszkaniowej opartej na faktycznych potrzebach obywateli – krytykowano np. technologie wykonania budynków realizowanych przez gminy, brak infrastruktury osiedlowej i małej architektury, a także nietrafione lokalizacje. Liczne mankamenty miały przyczyniać się do pogłębiania rozwarstwienia społecznego, a także utraty potencjalnych mieszkańców na rzecz sektora prywatnego.

i stan zasobów mieszkaniowych oraz rozwiązania prawno-instytucjonalne składające się na rynkowy system gospodarki mieszkaniowej. W związku z tym, do podstawowych sfer interwencji państwa należą polityka makroekonomiczna rozwoju i stabilizacji (skutkująca wzrostem dochodów gospodarstw domowych), jak i polityka mieszkaniowa ukierunkowana na kształtowanie ram prawno-instytucjonalnych oraz utrzymanie i zwiększenie zasobu mieszkaniowego.

Źródła interwencjonizmu państwa w sferę budownictwa i mieszkalnictwa są zróżnicowane. Wg raportu szwedzkiego Krajowego Zarządu Gospodarki Mieszkaniowej, Budownictwa i Planowania Boverket⁵ [Boverket, 2011, s.9-12], do podstawowych przyczyn ingerencji państwa w tę sferę zaliczyć można :

- 1) fundamentalne znaczenie mieszkania dla człowieka - w hierarchii człowieka mieszkanie zajmuje kluczowe miejsce. Z racji swoich funkcji i znaczenia dla społeczeństwa, mieszkanie staje się czymś więcej niż towarem równym innym, usługą, bądź przedmiotem inwestycji. Każdy człowiek dąży do zapewnienia sobie miejsca zamieszkania, jednak musi wystąpić szereg warunków, które pozwolą mu to dążenie zrealizować. Zadaniem państwa jest stworzenie reguł funkcjonowania rynku mieszkaniowego jako systemu, a także jego segmentów, w celu zagwarantowania społeczeństwu niezbędnej ochrony;
- 2) realizacja polityki społecznej (i w węższym ujęciu – rodzinnej) – obecnie wszystkie systemy polityki rodzinnej stoją wobec fundamentalnych wyzwań wynikających ze zmian demograficznych, a także socjoekonomicznych i politycznych wpływających na tworzenie i funkcjonowanie rodzin. W krajach prowadzących prorodzinną politykę, zagwarantowanie możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych jest priorytetem polityki społecznej;
- 3) warunki sanitarne mieszkań – państwo powinno monitorować warunki mieszkaniowe obywateli, eliminować środowiska mieszkaniowe, które zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi;
- 4) jakość zasobów mieszkaniowych – rolą państwa jest również dążenie do likwidacji luki mieszkaniowej i ciągłej poprawy standardu mieszkaniowego;
- 5) sprawiedliwość społeczna – zasoby mieszkaniowe stanowią elementarną część majątku społeczeństwa. Zadaniem państwa jest umożliwienie sprawnego zarządzania

⁵ Centralny organ nadzoru budowlanego w Szwecji, podporządkowany Ministerstwu Polityki Społecznej, do kompetencji którego należą zadania z zakresu planowania, zarządzania gruntami i zasobami wodnymi, rozwoju urbanistycznego, budownictwa i mieszkalnictwa.

tym zasobem, zagwarantowanie praw do nieruchomości mieszkaniowych, a także zapobieganie nieuczciwym praktykom związanym z ich obrotem;

- 6) udział w rynku pracy – branża budownictwa mieszkaniowego zajmuje ważne miejsce w strukturze zatrudnienia. Stąd też państwo powinno dążyć do wyrównania koniunktury budowlanej w celu zapewnienia stabilności gospodarczej i równowagi na rynku pracy;
- 7) równowagę środowiskową – potrzeba ochrony środowiska oraz wysokie koszty energii mobilizują rządy do inwestowania w rozwój budownictwa energooszczędnego oraz pasywnego.

Syntetyczne uzasadnienie zaangażowania państwa w sferę mieszkalnictwa przedstawia Ch. Donner, który stwierdza, iż tylko w ten sposób możliwe jest zapewnienie wszystkim gospodarstwom domowym odpowiedniego mieszkania po przystępnej cenie [Donner, 2001]. Z kolei A. Holmans, K. Scanlon i C. Whitehead wymieniają trzy aspekty, które wymagają odgórnej regulacji – dostęp do mieszkań, wydatki mieszkaniowe oraz ściśle sprzężona z nimi alokacja środków finansowych [Holmans i inni, 2002].

Zdaniem J. Łaszka, konieczność interwencji państwa w tę dziedzinę wynika ze strukturalnych problemów rynku, jako niedoskonałego mechanizmu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Najistotniejsze problemy, które muszą być rozwiązane przez system wspierania budownictwa mieszkaniowego oraz politykę mieszkaniową, to m.in.:

- sztywna podaż, w konsekwencji której wzrost popytu nie przekłada się na przyrost zasobu,
- mała płynność mieszkania z uwagi na wysoką wartość oraz lokalny charakter rynku mieszkań,
- utrudniony dostęp do mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, jak i dla słabszych ekonomicznie grup społecznych,
- negatywny wpływ procesów zachodzących w bliższym lub dalszym otoczeniu zewnętrznym [Łaszek, 2004, s.49].

Zatem interwencjonizm państwa w zakresie mieszkalnictwa jest konsekwencją przekonania, iż mechanizmy wolnego rynku nie zapewnią skutecznej i optymalnej dystrybucji mieszkań. Charakterystyczne dla rynku mieszkaniowego jest to, że preferuje on podmioty stabilne finansowo, marginalizując tzw. słabsze i „wykluczone” grupy społeczne. Współcześnie, polityki mieszkaniowe wszystkich państw rozwiniętych nie tylko dążą

do zagwarantowania prawa do mieszkania wszystkim mieszkańcom, ale również do ciągłej poprawy warunków mieszkaniowych.

Zdaniem niektórych, interwencjonizm państwa jest zasadny przede wszystkim wtedy, kiedy prowadzi do zwiększenia efektywności ekonomicznej, wyrównania różnic społecznych, bądź minimalizacji ich skutków [Haffner i Boelhouwer, 2006]. Jednak warunkiem osiągnięcia optymalnego poziomu efektywności ekonomicznej jest równoczesne wystąpienie czterech czynników: pełnej informacji, doskonałej konkurencji, w pełni rozwiniętego rynku, oraz całkowicie stabilnej koniunktury [Barr, 1998]. Jako że rynek mieszkaniowy daleki jest od spełnienia powyższych warunków, rząd zmuszony jest do wspierania jego mechanizmów poprzez adaptację szeregu regulacji prawnych, organizacyjnych i instytucjonalnych.

Interwencję państwa w sferę mieszkalnictwa można, w zależności od kryterium zasięgu, podzielić na wąską (selektywną) oraz szeroką (ogólną). Im jest węższa, tym precyzyjniej sformułowana jest grupa jej beneficjentów. Różne mogą też być grupy docelowe programów rządowych: określone jednostki, gospodarstwa domowe, regiony, bądź mieszkańcy wybranych zasobów mieszkaniowych [Andersson K. i inni, 2004, s. 5]. We wszystkich krajach rozwiniętych obserwuje się tendencję do zawężania i ściślejszego ukierunkowywania interwencji rządowej, co prowadzi nie tylko do zmniejszenia kosztów pomocy, ale również do zwiększenia jej efektywności.

Jedną z najskuteczniejszych strategii wspierania mieszkalnictwa jest wspieranie obniżania kosztów finansowania inwestycji mieszkaniowych, przy równoczesnej stymulacji wzrostu dochodów gospodarstw domowych. Wzrost dochodów przekłada się na większą dostępność produktów rynkowych. Holmans twierdzi nawet, że całkowite przekierowanie wsparcia finansowego z zasobów mieszkaniowych na obywateli prowadzi do optymalizacji efektywności interwencjonizmu, jako że regulacja popytu na rynku nieruchomości mieszkaniowych daje lepsze efekty niż regulacja podaży [Holmans i inni, 2002].

Jak wspomniano powyżej, ingerencja państwa w sferę mieszkalnictwa powinna prowadzić do trójtorowej optymalizacji w kwestiach: dostępu do mieszkań, wydatków gospodarstw domowych na cele mieszkaniowe oraz alokacji środków finansowych. W ramach pierwszego aspektu rządy najczęściej skupiają się na wdrożeniu programów i mechanizmów zwiększania podaży nowych mieszkań. W ujęciu teoretycznym, produkcja nowych mieszkań determinowana jest przez wolumen podaży i popytu. Poprzez instrumenty polityki mieszkaniowej, jak np. rządowe dopłaty do odsetek od kredytów mieszkaniowych, całkowite koszty budowy ulegają zmniejszeniu, a w konsekwencji produkcja mieszkaniowa zwiększa się. Ulgi i zwolnienia podatkowe oraz subwencje wpływają na strukturę produkcji nowych

mieszkań, określając która forma własności nowych mieszkań okaże się w danym okresie dominującą i jak duży będzie rynek mieszkań na wynajem. Kolejnym bodźcem determinującym rozmiar i kierunki rozwoju tego rynku są regulacje rynku mieszkań czynszowych (np. wyznaczając limity wzrostu czynszów, rządy ryzykują znaczne obniżenie aktywności inwestorów na rynku mieszkań czynszowych).

Kolejnym celem interwencji rządu jest zapewnienie obywatelom „właściwego” poziomu wydatków na cele mieszkaniowe poprzez oddziaływanie na rozwój czynszów i cen mieszkań. Na gruncie teorii, zarówno cena mieszkania, jak i czynsz, determinowane są przez stronę podażową (głównie poprzez koszty budowy) oraz popytową (wydatki mieszkaniowe, łącznie z kosztem nabycia lokalu). Jako że instrumenty polityki mieszkaniowej mają bezpośredni wpływ na poziom wspomnianych kosztów, interwencja rządowa przekłada się bezpośrednio na poziom cen mieszkań i czynszów. Przykładem może być podniesienie podatku od nieruchomości, co zwiększa wydatki mieszkaniowe, tym samym redukując zasoby finansowe gospodarstw domowych, czego efektem finalnym może być spadek cen domów [Enström i Turner, 2001].

Trzecim celem interwencji państwa w sferę mieszkalnictwa jest właściwa alokacja środków finansowych przeznaczonych na poprawę sytuacji mieszkaniowej niezamożnych gospodarstw domowych. Wg B. Turnera sprawdza się tutaj metoda „ precyzyjnego uderzenia” (szw. *precisionsbombning*), czyli zwiększania skali pomocy dla gospodarstw domowych, które najbardziej jej potrzebują, bądź które są marginalizowane lub wykluczone z zasięgu obecnej polityki mieszkaniowej [Turner, 2001]. Państwo wspiera rozwój rynku mieszkaniowego poprzez kierowanie środków budżetowych na programy wspomagające programy samorządowe, czy też (niedoskonałe) mechanizmy rynkowe, jednak nie powinno brać pełnej odpowiedzialności za potrzeby mieszkaniowe społeczeństwa. Ocena rządowych instrumentów wspierania mieszkalnictwa powinna opierać się nie tylko na estymacji wielkości wydatkowanych środków, ale również ich skuteczności (mierzonej m.in. w liczbie nowych inwestycji mieszkaniowych, czy poziomie utrzymania dotychczasowych zasobów) oraz celowości społecznej i ekonomicznej. W celu umożliwienia realizacji potrzeb mieszkaniowych obywateli bez nadmiernego zaangażowania państwa, konieczne jest jednak wspieranie rozwoju systemów długookresowego kredytowania mieszkalnictwa, jak i oszczędzania na cele mieszkaniowe.

K. Andersson, E. von Essen i B. Turner [Andersson i inni, 2001], opierając się o badania opublikowane przez R. Struyk’a w 2000 r., przedstawiają w sumarycznej formie pozytywne i negatywne aspekty poszczególnych instrumentów interwencjonizmu państwowego.

Opracowane przez autorów zestawienie wskazuje ponadto na skuteczność instrumentów interwencyjnych, rozumianą w tym kontekście, jako wypadkową względnie niskiego kosztu dla państwa oraz efektywnej alokacji środków.

Tabela 2. Pozytywne i negatywne implikacje wybranych instrumentów interwencjonizmu państwowego.

Instrument		Cel			Efekty	
		Duża dostępność mieszkań	Niski koszt	Korzyści z dobrego podziału	Trafność	Oplacalność
Rodzaj interwencjonizmu						
Podatki						
powszechne	podatek od nieruchomości	x	-	-	-	x
selektywne	ulga proinwestycyjna	+	+	x	+	+
	ulga odsetkowa	+	+	+	+/-	+/-
Subwencje i dotacje						
subwencje ogólne	dopłaty do odsetek	+	+/-	x	+/-	+/-
dotacje celowe	dopłaty do mieszkania	x	+/-	+	+	+
	dopłaty inwestycyjne	+	+	x	+	+
	gwarancje kredytowe	+	+	x	+	+
Regulacje prawne						
	dot. najmu	-	+	+	-	-
	dot. budownictwa	-	X	x	-	x

Źródło: [Andersson et al, 2004, s. 7].

Argumentację przemawiającą za słusznością i celowością interwencji państwa w dziedzinę mieszkalnictwa przedstawia również P. Lis, który wyróżnia pięć kluczowych czynników:

- ochrona praw własności – państwo występuje w roli gwaranta ram prawnych i w związku z tym musi zadbać o mechanizmy egzekwowania, (szczególnie w odniesieniu do prawa własności). Brak transparentności hamuje rozwój rynku mieszkaniowego i finansowego;
- korygowanie niesprawności rynku mieszkaniowego i finansowego – deficyty te mogą być skutkiem wielu przesłanek, np. asymetrii, bądź luki informacyjnej w odniesieniu do jakości, ceny i tendencji rozwoju rynku mieszkaniowego, wysokie koszty transakcji, czy też mała konkurencyjność rynków wchodzących w skład sektora

mieszkaniowego. Interwencja państwa jest, zdaniem autora, szczególnie zasadna w przypadku asymetrii informacji, bądź gdy jest ona niedoskonała. Podkreśla się, iż wspomniane deficyty zwiększają znacznie ryzyko rynkowe inwestorów na rynku kapitałowym, jak i ryzyko finansowe instytucji finansowych;

- zwiększenie sprawiedliwości społecznej – czynnik ten rozpatrywać można dwupłaszczyznowo. Sprawiedliwość w ujęciu równości szans opiera się na eliminacji źródeł niestabilności społecznej przy wykorzystaniu różnych dostępnych narzędzi, np. subsydiów. W przypadku sektora mieszkaniowego dotyczy projektów już na etapie planowania – np. gminy powinny kształtować harmonię społeczną poprzez lokowanie budownictwa społecznego w pobliżu własnościowego, dywersyfikację standardu i jakości mieszkań w budynkach wielorodzinnych i inne metody mające na celu zapobieżenie formowania gett, czy slumsów. Realizacja koncepcji sprawiedliwości poprzez redystrybucję potrzeb skupia się natomiast na bezpośrednich instrumentach wsparcia grup społecznych o najniższych dochodach. Cele mogą być realizowane na przykład za pomocą programów dla mieszkańców ubogich osiedli – programy te zmierzają do zapewnienia lokatorom godziwych warunków zamieszkania, zapobieżenia dekapitalizacji zasobów i nawarstwiania się problemów społecznych⁶;
- stymulacja wzrostu gospodarczego w fazie recesji lub spowolnienia gospodarczego – wysoka koniunktura w sektorze mieszkaniowym przekłada się na zwiększone zatrudnienie w wielu innych dziedzinach gospodarki. Mnożnikowy efekt zatrudnienia dowodzi, iż instrumenty wsparcia sektora mieszkaniowego stymulują życie gospodarcze kraju intensywniej niż wiele innych grup wydatków publicznych [Lis, 2008, s.145].

Argumenty zaproponowane przez autora odnoszą się do trzech płaszczyzn interwencji państwa w ramach sektora mieszkaniowego. Po pierwsze, państwo musi tworzyć prawa własności (i zapewnić ich poszanowanie). Po drugie, powinno niwelować deficyty

⁶ W warunkach polskich występuje dużo zdegradowanych obszarów miejskich, które wymagają pilnej rewitalizacji (np. śródmieścia, osiedla wielkopłytowe, obszary przemysłowe, poprzemysłowe i inne). Mimo rozległej degradacji oraz zużycia technicznego i funkcjonalnego budynków i infrastruktury, bardzo rzadko występuje zjawisko wyłączenia z użycia całych osiedli mieszkaniowych – z uwagi na rozległy deficyt mieszkaniowy (szczególnie dla najuboższych grup społecznych), ludzie pozostają w zdekapitalizowanych zasobach mieszkaniowych o najniższej wartości użytkowej.

Kolejnym problemem jest pogłębiająca się luka remontowa – remonty i modernizacje przeprowadzane są zbyt rzadko, ich skala nie odpowiada rzeczywistym potrzebom modernizacyjnym, a z uwagi na trudną sytuację finansową samorządów lokalnych, rzadko prowadzi się w miastach systemowe, zintegrowane prace remontowe mające na celu długofalową poprawę wizerunku ulic, osiedli, czy dzielnic.

i niedoskonałości rynków. Kolejnym obowiązkiem jest dbanie o ład społeczny poprzez sukcesywne zwiększanie sprawiedliwości społecznej.

W krajach europejskich można zaobserwować pewne wspólne kierunki rozwoju współczesnego interwencjonizmu państwowego w sferze mieszkalnictwa. Po pierwsze, rządy odchodzą od szeroko zakrojonych programów mieszkaniowych na rzecz bardziej selektywnej i ukierunkowanej pomocy względem grup o najmniejszym stopniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Przesłankami takiej tendencji są m.in. czynniki makroekonomiczne (kryzysy gospodarcze, niskie przyrosty PKB, pogłębienie integracji i konwergencji prawnej krajów członkowskich Unii Europejskiej), a także sytuacja demograficzna oraz wysoki stopień nasycenia mieszkaniami w niektórych krajach. Konsekwencją trendu są szeroko zakrojone zmiany w kierunkach polityk mieszkaniowych większości państw europejskich – zmniejszenie ulg podatkowych i zawężenie grupy ich beneficjentów, zmniejszenie rządowych dopłat do odsetek od kredytów mieszkaniowych, podniesienie dotychczasowych podatków od nieruchomości lub wprowadzenie nowych form ich opodatkowania, liberalizacja regulacji prawnych podsektora mieszkań na wynajem, a w ramach systemu finansowania nieruchomości, podniesienie wskaźnika LTV (ang. *loan-to value*⁷).

Odpowiedzialność rządów centralnych kurczy się również na polu zarządzania zasobami społecznymi, gdzie za coraz większą liczbę zadań odpowiadają zarządcy, którzy mają działać jak przedsiębiorcy prywatni. W wielu krajach (np. w Holandi, Szwecji) podkreśla się konieczność „samowystarczalności” organizacji mieszkaniowych. Z jednej strony, zarządcy tych mieszkań mają obowiązek wypełniania statutowych zadań socjalnych, z drugiej zaś – muszą przybrać komercyjną, rynkową postawę. Dychotomia obowiązków staje się w wielu krajach przyczyną napięć i niepewności co do przyszłości systemów społecznych.

W większości krajów europejskich, rządy przestały pełnić kluczową rolę na rynku budownictwa mieszkaniowego. Prywatyzacja, z punktu widzenia finansowania inwestycji mieszkaniowych, jest zjawiskiem zaawansowanym i powszechnym. W latach 50. i 60. rządy centralne finansowały znaczną część budownictwa mieszkaniowego, a później także renowację i odnowę miast. W latach 80. zadania te zostały przekazane w znacznym stopniu prywatnym podmiotom rynku kapitałowego. Rynek kapitałowy podlegał równocześnie liberalizacji i relacja między kapitałem, a rynkiem mieszkaniowym została wzmocniona [Ogonowska, 2004, s.46]. Z kolei konsekwencją malejącej roli państwa w sektorze

⁷ Wskaźnik używany w bankowości do określania wysokości udzielanego kredytu lub pożyczki do wielkości (wartości) zabezpieczeń spłaty tego kredytu.

mieszkalnictwa było zwiększenie wrażliwości rynku budownictwa mieszkaniowego na zmiany w otoczeniu gospodarczym.

4. Modele polityki mieszkaniowej

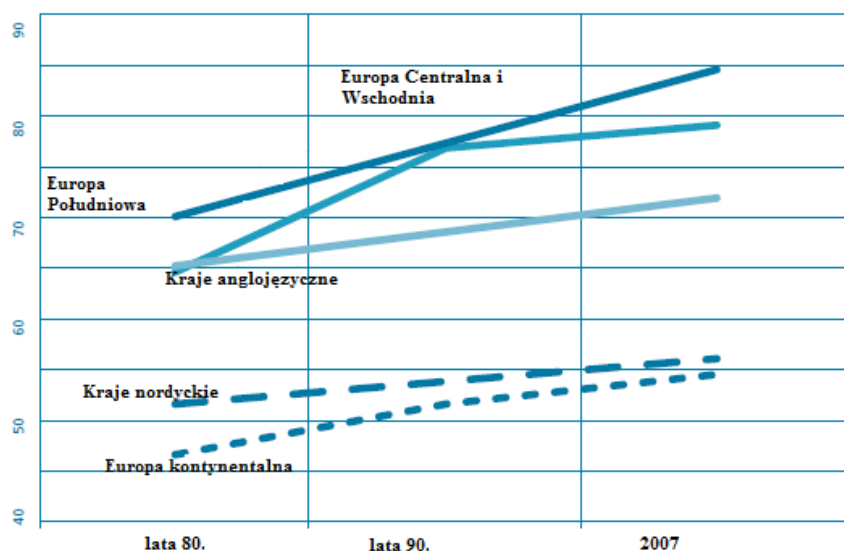
Jeszcze w XIX w. powszechny był pogląd, iż budownictwo mieszkaniowe w ogóle nie wymaga interwencji państwa, a wszelkie problemy skutecznie rozwiązują władze samorządowe przy pomocy właściwych przepisów higieniczno-sanitarnych. Dopiero dramatyczna sytuacja mieszkaniowa robotników⁸ w uprzemysłowionych miastach sprawiła, że na przełomie wieków poszczególne państwa europejskie zaczęły wprowadzać ustawy o wspieraniu z kasy państwowej budownictwa mieszkaniowego. Pierwsza ustawa o wsparciu finansowym mieszkań dla klasy robotniczej, będąca niejako potwierdzeniem konieczności interwencji państwowej w sferę mieszkalnictwa, powstała w Belgii w 1889 r. z inicjatywy A. Beernaert'a, druga – we Francji w 1894 z inicjatywy L. Siegfried'a. Ustawy te powstały w odpowiedzi na potrzeby robotniczych elit, w przeciwieństwie do ustawy brytyjskiej z 18.08.1890 r. adresowanej do uboższych robotników, których stać było jedynie na wynajem mieszkania. I choć ramy prawne systemu finansowania budowy mieszkań dla robotników zostały ukształtowane do wybuchu I wojny światowej, na ich wdrożenie trzeba było poczekać do okresu gwałtownej urbanizacji po II wojnie światowej [Życiński, 2004, s. 32-37].

Polityki mieszkaniowe krajów europejskich po II wojnie światowej skoncentrowane były na likwidacji znacznych luk mieszkaniowych (w wielu krajach podstawowym środkiem do uzyskania tego celu było utworzenie systemów mieszkalnictwa społecznego), zwiększeniu zdolności produkcyjnych budownictwa, jak i szybkim odbudowaniu przemysłu i infrastruktury technicznej. W kolejnych dekadach (lata 60. i 70.) polityka mieszkaniowa podyktowana była chęcią zaspokojenia dużych potrzeb mieszkaniowych ludności poprzez zintensyfikowanie dynamiki budownictwa mieszkaniowego. Mimo, iż niedobór mieszkań został zmniejszony w Europie Zachodniej, powstało wiele problemów na polu zarządzania zasobami społecznymi. Ponadto, w niektórych krajach Europy Zachodniej popyt na mieszkania został zaspokojony na krótko, po pierwsze – ze względu na przyrost ludności będący skutkiem szerokiej imigracji (np. we Francji, Wielkiej Brytanii, czy Holandii), po drugie – z uwagi na zmniejszenie wielkości gospodarstwa domowego na skutek czynników gospodarczych, socjologicznych i kulturalnych.

⁸ Najbardziej znaną publikacją z tego okresu, traktującą o fatalnych warunkach mieszkaniowych robotników, jest wydane w 1845 r. dzieło F. Engelsa „Sytuacja klasy robotniczej w Anglii”.

W wyniku zwiększenia podaży mieszkań, w europejskich politykach mieszkaniowych na ważności straciły społeczno-polityczne kwestie mieszkaniowe, a zyskały aspekty środowiska zamieszkania, infrastruktury i architektury, integracji i demokratyzacji społecznej. Zmienił się też profil nowych inwestycji budowlanych – głównym problemem stały się metody utrzymania i modernizacji starych zasobów mieszkaniowych. Do tej pory w Europie widoczny jest „trend jakościowy” objawiający się zorientowaniem polityki mieszkaniowej na kwestię standardu mieszkań i dywersyfikacji zasobów mieszkaniowych pod względem struktury własnościowej (przy czym najsilniej promowaną kategorią były i są mieszkania własnościowe, co widać na poniższym wykresie).

Wykres 1. Zmiany udziału [%] mieszkań własnościowych w zasobach mieszkaniowych w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Regionu



Kraje nordyckie – Dania, Norwegia, Szwecja, Finlandia

Kraje anglojęzyczne – Australia, Kanada, Wielka Brytania, USA, Irlandia

Europa Kontynentalna – Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Holandia, Szwajcaria, Luksemburg

Europa Południowa – Grecja, Hiszpania, Włochy

Europa Centralna /Wschodnia – Węgry, Polska, Rosja

Zródło: [D. Andrews i inni (2011)].

Zasadniczo rządy podczas wytyczania kierunków polityki mieszkaniowej posiłkują się bezpośrednimi i pośrednimi instrumentami, które docelowo mają prowadzić do rozwiązania kwestii mieszkaniowej. Model polityki mieszkaniowej państwa zależy od obranej polityki społeczno-gospodarczej, a także występujących w tym państwie problemów mieszkaniowych.

W literaturze światowej można znaleźć wiele typologii modeli polityki mieszkaniowej. Jedną z nich jest podział zaproponowany w 1994 r. przez wspomnianych już autorów – J. Barlow’a oraz S. Duncana, którzy wyróżnili trzy modele: liberalny, korporacyjny

i socjaldemokratyczny⁹ [Barlow i Duncan, 1994]. Kryteria wyodrębnienia to skala i zakres stosowania poszczególnych instrumentów polityki mieszkaniowej (np. subsydiów, kontroli czynszów, przydziału lokali itp.). Model liberalny cechuje się orientacją rynkową, przy możliwie minimalnej ingerencji państwa (finansowa pomoc rządowa jest ściśle ukierunkowana i mogą na nią liczyć wyłącznie najslabsze grupy społeczne). Model korporacyjny z kolei opiera się na filozofii wolnego rynku, jednak zakłada interwencjonizm państwowy w określonych kwestiach mieszkaniowych. Trzeci z modeli - socjaldemokratyczny, realizowany jest w krajach skandynawskich. Stawia on w centrum zainteresowania interes społeczny. Kluczową rolę odgrywa w nim państwo, które koryguje mechanizmy rynku poprzez kontrolę cen i czynszów, a także poprzez rozbudowany system alokacji mieszkań.

Jak zauważa L. Nykiel [Nykiel, 2008, s. 30-33], niezależnie od przyjętej typologii modeli polityki mieszkaniowej, nie ma sztywnych granic pomiędzy poszczególnymi modelami i żaden z nich nie występuje w czystej postaci. Przykłady przenikania się koncepcji można mnożyć - w krajach, które prowadzą liberalną politykę mieszkaniową (np. w USA, czy Kanadzie), interwencjonizm zaznacza się chociażby poprzez politykę przestrzenną, podatkową, czy stopy procentowe. W modelu socjalistycznym z kolei, wyraźnie widocznym do lat 90. w państwach Europy środkowo-wschodniej, zazwyczaj funkcjonowały wolnorynkowe mechanizmy w odniesieniu do budownictwa jednorodzinnego, czy obrotu mieszkaniami własnościowymi. Z powyższych względów, znacznie ważniejsze od klasyfikacji jest poprawne zdefiniowanie skali koniecznej interwencji rządowej, jak i jej instrumentów, aby prowadziła do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w danych warunkach społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych. Ze względu na duże zróżnicowanie tych czynników w poszczególnych krajach europejskich, nie jest możliwe wytyczenie uniwersalnych prawd, które powinny determinować politykę mieszkaniową – można jedynie poszukiwać rozwiązań, które w określonych warunkach pozwoliłyby najskuteczniej realizować wytyczone cele i kierunki tej polityki.

Wśród krajów członkowskich UE występuje duża zbieżność pod względem formułowania i realizacji celów i kierunków polityki mieszkaniowej. I choć akty prawne, instytucje i systemy finansowo-fiskalne dotyczące sfery mieszkalnictwa nie są przedmiotem

⁹ Typologia J. Barlow'a i S. Duncana oparta jest w dużej mierze na klasyfikacji tzw. reżimów państwa opiekuńczego G. Esping-Andersena, po raz pierwszy przedstawionej w pracy „Trzy Światy Kapitalizmu Społecznego” [Esping-Andersen, 1990]. Praca ta, omówiona szerzej w kolejnym rozdziale, stanowi najbardziej fundamentalną i kompleksową ramę teoretyczną w międzynarodowych badaniach komparatystycznych państw opiekuńczych *welfare state*.

regulacji prawa unijnego, stosowane rozwiązania w poszczególnych krajach nie mogą naruszać pewnych ogólnie przyjętych zasad – m.in. równości podmiotów gospodarczych, swobody konkurencji oraz równości praw obywateli. Jak zauważa W. Dominiak, podobieństwa krajów europejskich pod względem polityki mieszkaniowej mają charakter długotrwały i stanowią pochodną wysokiej wagi przywiązywanej w okresie powojennym do „konsumpcji” mieszkaniowej, jak i efektywności ekonomicznej oraz zasadności społecznej wykorzystywanych środków i mechanizmów wspomagania, a także popytu mieszkaniowego i dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach [Dominiak, 2005].

Analizując kierunki rozwoju polityk mieszkaniowych państw europejskich można zauważyć, iż niektóre tendencje w sferze mieszkalnictwa mają zasięg krajowy, inne międzynarodowy, niektóre zaś można by określić mianem paneuropejskich. Do grupy tych ostatnich zaliczamy problem z dostępnością mieszkań - szczególnie widoczny w miejskich metropoliach, gdzie barierą rozwoju jest zbyt mała podaż gruntów w centralnych lokalizacjach (oraz związana z tym zaporowa cena). Stąd też wątki polityki planistycznej kluczowych miast europejskich skupione są z reguły na zwiększeniu podaży budownictwa wielorodzinnego, w tym czynszowych mieszkań społecznych.

Odwrotny problem – znacznych pustostanów oraz budynków opuszczonych staje się również istotnym elementem lokalnych polityk mieszkaniowych wielu krajów Europy. Na szczęście, rzadko staje się problemem na skalę krajową, jako że z reguły dotyczy obszarów wiejskich (czasem o niekorzystnym położeniu geograficznym) lub rejonów dotkniętych negatywnymi skutkami restrukturyzacji gospodarki, np. likwidacją zakładów przemysłu ciężkiego [Norris, Shiels, 2004, s.13-15].

Kwestia regulacji podaży mieszkań stanowi integralny element polityki mieszkaniowej większości rządów europejskich, choć różna jest skala nasilenia problemu, jego specyfika, a także sposoby jego niwelowania. Jak zauważają M. Norris i P. Shiels [*ibidem*, s. 14], w Finlandii, Holandii, Irlandii, Luxemburgu i Hiszpanii, popyt na mieszkania zdecydowanie przewyższa podaż na tak dużych obszarach, że problem urósł do skali krajowej i stanowi priorytet rządowej polityki mieszkaniowej.

Ponadto, w agendach wielu rządów w ostatniej dekadzie zasadnicze miejsce zajmują kwestie rewitalizacji i doskonalenia metod zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Programy rewitalizacji mogą obejmować konkretne formy własności (np. w Wielkiej Brytanii, czy Irlandii skupiono się na odnowie zasobów komunalnych), bądź zasoby wybudowane

w określonej technologii - np. budownictwo wielkopłytowe z lat 1950-1980, bardzo popularne w krajach nowych państw członkowskich.

Jak podkreślają M. Norris i P. Shiels, poza kwestiami podaży i rewitalizacji, które zdają się urastać do problemów paneuropejskich, istnieją fundamentalne różnice pomiędzy kierunkami rozwoju polityk mieszkaniowych państw tzw. starej piętnastki, a politykami nowych członków w ostatnich latach. Niewątpliwie nowe państwa członkowskie borykają się z problemami, które są wypadkowymi odmiennego tła politycznego, jak i innej, niż ma to miejsce w przypadku starych państw członkowskich, sytuacji ekonomiczno-demograficznej.

Wśród rządów tzw. starej piętnastki wyraźne jest dążenie do rozwijania zasobów prywatnych mieszkań czynszowych, które mogłyby posłużyć jako instrument w rozwiązaniu problemu luki mieszkaniowej w dużych miastach. Ważną kwestią stało się również zarządzanie publicznymi zasobami mieszkaniowymi, jak i rozwiązywanie problemów społecznych występujących w ramach tego segmentu, np. problemu stygmatyzacji i koncentracji etnicznej. Próba likwidacji (bądź złagodzenia) skali negatywnych zjawisk społecznych dotyczących mieszkańców lokali społecznych jest wdrożenie w „starych” państwach Unii programów mających na celu zapewnienie większej dywersyfikacji demograficzno-przestrzennej zasobów. Programy te najczęściej obejmują najuboższe dzielnice lub osiedla, zamieszkałe przez rodziny o najniższych dochodach lub których budżety oparte są wyłącznie na pomocy i świadczeniach socjalnych uzyskanych od państwa. Jak powszechnie wiadomo, deprywacja społecznoekonomiczna mieszkańców jest ważnym czynnikiem przyczyniającym się do postępującej degradacji i dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza w dzielnicach śródmiejskich. W takich warunkach konieczne stało się w ostatnich latach wdrożenie programów rewitalizacji miejskiej, które zazwyczaj oparte są na zwolnieniach i ulgach podatkowych mających na celu intensyfikację budownictwa nowego, jak i renowację starego w tych rejonach.

Innymi priorytetami w sferze polityki mieszkaniowej kierują się państwa Europy Centralnej. Rządy tych krajów koncentrują się na skutkach programów prywatyzacyjnych przeprowadzonych po transformacjach systemowych na przełomie lat 80. i 90. Do najważniejszych konsekwencji masowych prywatyzacji można zaliczyć m.in. wąskie zasoby społecznych mieszkań czynszowych (przy niewspółmiernie dużym zapotrzebowaniu na mieszkania dla niezamożnych gospodarstw domowych), których rozwój jest dodatkowo zakłócony przez tzw. „sztywne” regulacje czynszów.

Innym aspektem polityki mieszkaniowej, który zyskuje dużo uwagi wśród rządów państw Europy Wschodniej i Centralnej jest niski poziom rozwoju bankowości hipotecznej

i ograniczony dostęp do innych instrumentów finansowania nieruchomości na prywatnym rynku kapitałowym. Jak wspomniano wcześniej, immanentną cechą mieszkania jest wysoka wartość jednostkowa, zazwyczaj stanowiąca wielokrotność rocznego dochodu gospodarstwa domowego. Duża rozbieżność pomiędzy ceną mieszkania, a wartością przeciętnego dochodu gospodarstwa domowego praktycznie uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, bądź powoduje, że rodziny tylko częściowo je realizują. Implikacją znacznej kapitałochłonności jest potrzeba skorzystania z kapitału obcego w procesie finansowania zakupu nieruchomości. Zdaniem A. Białek-Jaworskiej, realizacja potrzeb mieszkaniowych wymaga transformacji istniejących potrzeb w popyt efektywny poprzez zapewnienie gospodarstwom domowym dostępu do długoterminowych kredytów hipotecznych, przy czym gwarancją sukcesu przekształcenia popytu potencjalnego w efektywny w ramach sektora finansowania budownictwa niskoczynszowego jest niska inflacja, niskie stopy procentowe i korzystne prognozy ekonomiczne [Białek-Jaworska, 2007].

Jak zaznaczono w dalszej części pracy, istnieje generalna tendencja wśród rządów centralnych do zawężania obszarów odpowiedzialności za mieszkalnictwo, a także do zmniejszania wydatków na ten segment. Konsekwencją jest postępująca decentralizacja polityki mieszkaniowej oraz prywatyzacja zadań. Mieszkania społeczne, które w przeszłości były w całości podporządkowane celom i instrumentom rządowej polityki mieszkaniowej, coraz częściej występują na rynku jako towar rynkowy, który konkurować musi z mieszkaniami czynszowymi stanowiącymi własność prywatną, czy spółdzielczą.

Polityka mieszkaniowa w krajach skandynawskich

Jako że znaczna część poniższej dysertacji koncentruje się wokół systemu mieszkaniowego Szwecji, niezbędne jest, zdaniem autorki, przedstawienie polityki mieszkaniowej kraju w kontekście modelu państwa dobrobytu (tzw. *welfare state*), tak charakterystycznego dla krajów skandynawskich.

W ostatnich latach ukazało się kilka publikacji książkowych na temat rynków i polityk mieszkaniowych krajów skandynawskich. Wśród nich, dwie zdają się być szczególnie cennym źródłem informacji o skandynawskich systemach mieszkaniowych – opracowanie przygotowane przez Nordycką Radę Ministrów pt. „Housing and Housing Policy in the Nordic Countries” pod redakcją M. Lujanena [Nordycka Rada Ministrów, 2004] oraz praca pod redakcją B. Bengtssona „Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus” (tłum. *Dlaczego tak różne? Porównanie nordyckich polityk mieszkaniowych pod względem genezy*). Przedmiotem analizy obu publikacji są sektory mieszkaniowe Szwecji,

Danii oraz Norwegii, (w przypadku pierwszej publikacji, również Finlandii i Islandii), a celem zbadanie różnic w kierunkach polityk mieszkaniowych, jak i innych aspektach związanych z mieszkalnictwem – m.in. dynamiką i strukturą budownictwa mieszkaniowego, poziomem wydatków na mieszkanie, czy systemami finansowania budownictwa mieszkaniowego.

Powszechnie znanym faktem jest, iż kraje skandynawskie charakteryzuje zbliżony system wartości społecznych i gospodarczych, a ich polityki w wielu dziedzinach pokrywają się (np. system edukacji, służby zdrowia, czy świadczeń społecznych). Nie inaczej sytuacja wygląda w przypadku polityki mieszkaniowej – deklarowanym wspólnym celem rządów wspomnianych krajów jest zapewnienie wszystkim obywatelom mieszkań o wysokiej jakości, przystępnej cenie i dobrej lokalizacji. Poszczególne kraje sformułowały cele prowadzonej polityki mieszkaniowej następująco:

- Szwecja: zapewnienie stabilnego w długiej perspektywie rynku mieszkaniowego, zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe wszystkich mieszkańców [strona internetowa szwedzkiego Ministerstwa Środowiska <http://www.government.se/sb/d/15486/a/184411>, 26.01.2013 r.];

- Dania: zapewnienie szerokiego wyboru mieszkań o odpowiednim standardzie, które zrealizują różnorodne potrzeby mieszkaniowe wszystkich grup społecznych [strona duńskiego Ministerstwa ds. Mieszkalnictwa, Miast i Wsi <http://mdbl.dk/bolig>, 26.01.2013 r.],

- Norwegia: zapewnienie mieszkań wszystkim obywatelom, zgodnie z ich potrzebami. Podkreślono też konieczność stosowania efektywnych, proekologicznych rozwiązań w procesach inwestycji budowlanych [strona Ministerstwa ds. Samorządów Lokalnych i Rozwoju Regionalnego <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/Subjects/Housing-and-building-policy.html?id=943>, 26.01.2013 r.]¹⁰.

Lujanen zwraca jednak uwagę, iż pomimo zbliżonych celów, występują znaczne różnice w zakresie stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej w tych krajach [Lujanen, 2004, s.11]. Pośrednio wynika to ze struktury własności zasobów mieszkaniowych w państwach skandynawskich. W Szwecji i Danii istnieje długa i silna tradycja najmu mieszkań (w Danii większość czynszowych mieszkań społecznych należy do spółdzielni). Ponadto, w obu krajach społeczne mieszkania czynszowe stanowią ponad połowę zasobów

¹⁰ Podobne cele polityki mieszkaniowej deklaruje rząd Finlandii, która w publikacjach pod redakcją M. Lujanena i B. Bengtssona nie została uwzględniona, tj. zapewnienie społecznie i regionalnie zrównoważonego, stabilnego rynku mieszkaniowego, eliminacja bezdomności długoterminowej oraz stałe podnoszenie standardu życia [strona internetowa fińskiego Ministerstwa Środowiska: <http://www.environment.fi/default.asp?node=4073&lan=en#a0>, 26.01.2013 r.];

mieszkań na wynajem. Z kolei w Norwegii, Finlandii, jak i na Islandii, zdecydowanie dominują mieszkania własnościowe. W Norwegii mieszkania czynszowe stanowią nieco powyżej 20% substancji mieszkaniowej, przy czym jedynie 4% lokali sklasyfikować można jako mieszkania społeczne.

Jednoznaczne określenie miejsca mieszkalnictwa w systemach gospodarek dobrobytu następuje licznymi problemami. Przyczyną trudności jest fakt, iż międzynarodowe zestawienia porównawcze systemów *welfare* z reguły nie obejmują sektora mieszkaniowego [Kemeny, 1995, s.173]. Kemeny twierdzi, iż sektor jest wyłączony z takich porównań z uwagi na swoją odmienną od pozostałych sektorów ekonomii społecznej – w większości państw alokacja mieszkań odbywa się poprzez zawieranie indywidualnych umów na warunkach wolnorynkowych.

Potwierdzeniem teorii Kemeny'ego jest publikacja B. Bengtssona „Housing – Market Commodity of the Welfare State”, w której autor zastanawia się nad rolą i miejscem mieszkalnictwa w filozofii państwa dobrobytu. Zauważa, iż zazwyczaj kwestie mieszkaniowe rozpatrywane są w badaniach z perspektywy politycznej, bądź ekonomicznej. Ekonomiści koncentrują się w swoich publikacjach na funkcjonowaniu rynku, deprecjonując rolę państwa w tej materii, podczas gdy komentatorzy polityczni postrzegają ten sektor, jako jeden z filarów państwa dobrobytu¹¹ - obok edukacji, służby zdrowia i systemu świadczeń społecznych. Taka dezintegracja wątków (państwo a rynek) bez próby analizy wspólnej płaszczyzny, przyczynia się, zdaniem B. Bengtsson'a do niedoskonałości rozwiązań normatywno-systemowych. Autor sugeruje, iż polityka mieszkaniowa rządu funkcjonuje najefektywniej, gdy pełni funkcję korygującą rynku [Bengtsson, 1995, s.7].

B. Bengtsson podkreśla, iż kierunki i instrumenty polityk mieszkaniowych w krajach skandynawskich były bardzo zbliżone, szczególnie w okresie od zakończenia II wojny światowej do lat 80. W tym czasie rządy Danii, Szwecji i Norwegii subsydiowały masową produkcję mieszkań i stosowały instrumenty korygujące działanie sił rynkowych. Od końca lat 80. obserwujemy proces zmierzania polityk mieszkaniowych powyższych krajów w kierunku urynkowania i zawężenia grupy docelowej – z ogółu społeczeństwa do grup słabszych, a także ograniczania subsydiów i dotacji. Innym wspólnym kierunkiem jest prywatyzowanie zasobów mieszkań społecznych i rozwój segmentu mieszkań własnościowych.

¹¹ U. Torgersen jest autorem słynnego powiedzenia, iż „mieszkalnictwo jest chwiejną nogą państwa dobrobytu”. W 1987 r. powstała publikacja o tym samym tytule [Torgersen, 1987].

Warto zaznaczyć, iż procesy te różniły się w badanych krajach pod względem intensywności. Polityka mieszkaniowa Norwegii w latach 1980 – 2000 przeszła największą transformację – całkowicie uwolniono czynsze, zlikwidowano wszystkie subsydia i dotacje rządowe przeznaczone na wspieranie budownictwa społecznego, priorytetem stało się wyrównywanie szans różnych grup społecznych na rynku mieszkaniowym. W Szwecji pierwsze zmiany wprowadzono na początku lat 90., kiedy stopniowo zastąpiono szeroko zakrojone programy wsparcia dla budownictwa mieszkaniowego dotacjami celowymi dla najsłabszych grup społecznych. Umożliwiono też, choć w wąskim zakresie, przekształcanie mieszkań komunalnych w spółdzielcze. Z początkiem 2011 r. uwolniono częściowo czynsze¹². Najłagodniejsze zmiany zaszły w polityce mieszkaniowej Danii, gdzie subsydia dla budownictwa społecznego zredukowano tylko nieznacznie, kontrola czynszów nadal jest bardzo restrykcyjna we wszystkich segmentach mieszkań, a prywatyzację przeprowadzono na znikomą skalę.

¹² Procesy te szczegółowo opisano w rozdziale IV.

II. Geneza i kierunki rozwoju budownictwa społecznego w Europie

1. Definicja społecznego budownictwa mieszkaniowego w literaturze przedmiotu

Koncepcja społecznego budownictwa mieszkaniowego podlega nieustannym zmianom nie tylko w czasie, różni się też w zależności od państwa i realizowanej polityki mieszkaniowej. Stąd też w światowej nomenklaturze brakuje homogenicznej definicji społecznego budownictwa mieszkaniowego (ang. *social housing*). W każdym kraju istnieją jednak formy mieszkalnictwa, które powstały w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych niezdolnych do samodzielnego nabycia mieszkań na wolnym rynku. Mimo iż filozofia systemu społecznego budownictwa mieszkaniowego historycznie oparta jest na wspólnych ideałach, sposoby i narzędzia realizacji koncepcji mogą być skrajnie różne.

Pierwotnie społeczne budownictwo mieszkaniowe funkcjonowało jako subsektor budownictwa publicznego, finansowanego w całości lub w części ze środków publicznych. Z czasem lokatorzy czynszowych mieszkań społecznych uzyskali możliwość partycypacji w kosztach budowy, co w niektórych przypadkach otwierało im drogę do zmiany statusu z najemców na współwłaścicieli, lub właścicieli. O przynależności zasobów mieszkaniowych do tego segmentu decydują też organizacje mieszkaniowe odpowiedzialne za dostarczanie ich na rynek mieszkaniowy – organizacje państwowe, bądź profesjonalne, prywatne podmioty gospodarcze działające nie dla zysku. Analizując genezę tego sektora, można stwierdzić, iż przyczynkiem do wykształcenia się publicznego i prywatnego subsektora społecznego budownictwa mieszkaniowego były rosnące potrzeby mieszkaniowe społeczeństwa.

Przegląd współczesnej literatury krajowej i zagranicznej z zakresu rynku mieszkaniowego w szerokim ujęciu, jak i mieszkalnictwa społecznego, dowodzi mnogości definicji i interpretacji pojęcia budownictwa społecznego. Rozpiętość semantyczna terminu wynika chociażby z faktu, iż w większości państw europejskich nie ma oficjalnej definicji „mieszkalnictwa społecznego”, a w niektórych krajach pojęcie to funkcjonuje pod innymi nazwami.

W literaturze polskiej pojęcie „mieszkalnictwo społeczne” z reguły stosowane jest wymiennie z terminem „mieszkalnictwo socjalne” z uwagi na brak jednoznacznych definicji i nieprzejrzystość kryteriów rozgraniczających i klasyfikujących. Autorzy raportu „Mieszkania socjalne w wybranych krajach europejskich i możliwości zastosowania wybranych rozwiązań w Polsce” [Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, Zakład

Mieszkalnictwa w Warszawie, 2003, s.4-5] sugerują wręcz, iż angielskiemu terminowi „social housing” bliższe jest tłumaczenie „budownictwo socjalne”, niż „budownictwo społeczne”. Próbuąc rozgraniczyć zasób semantyczny obu terminów, należy zauważyć, iż pojęcie „mieszkalnictwa socjalnego” używane jest w węższym znaczeniu i oznacza zespół przedsięwzięć rządowych i samorządowych, mających za zadanie zaopatrzenie gospodarstw domowych o niskich dochodach (bądź nieposiadających dochodów) w mieszkania o skromnym standardzie i umiarkowanych cenach (względnie bezpłatnie). Zdaniem H. Gawrona, lokale socjalne cechują się obniżoną wartością użytkową, w szczególności gorszym wyposażeniem technicznym, a przyznane mogą być osobom, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a ich sytuację materialną można określić jako złą [Gawron, 2012, s.63].

Poprzez mieszkalnictwo społeczne z kolei rozumie się zazwyczaj tę część sektora mieszkaniowego (produkcji, dystrybucji i konsumpcji), która w różnym zakresie i formie wspomagana jest ze środków budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub środków bezzwrotnych innych podmiotów. Zdecydowanie częściej wyraz „społeczny” używany jest do opisu polityki państwa, w tym polityki mieszkaniowej. Społeczna polityka mieszkaniowa oznacza z reguły redystrybucję dochodów w celu motywowania wzrostu konsumpcji określonych dóbr i usług przez mniej zamożne gospodarstwa domowe [Instytut Rozwoju Miast (...), 2003, s.4].

We Francji społeczne budownictwo mieszkaniowe funkcjonuje jako „budownictwo niskoczynszowe” (fr. *logement social* oraz *Habitations à logement modéré*), w Szwecji, Danii i Niemczech „budownictwo pożytku publicznego” (szw. *allmännyttiga bostadsföretagen*, duń. *almene boliger*, niem. *Gemeinnütziger Wohnbau*), w Hiszpanii „budownictwo chronione” (hiszp. *vivienda de protección oficial*) itd.

Budownictwo społeczne krajów Unii Europejskiej charakteryzuje się zróżnicowaniem w odniesieniu do warunków mieszkaniowych, koncepcji i miejsca w polityce mieszkaniowej. Wśród państw członkowskich, widoczne są różnice pod względem:

- tytułów prawnych do mieszkań społecznych (z reguły są to mieszkania czynszowe, czasami dopuszcza się możliwość sprzedaży, niekiedy służą jako tymczasowe lokale zastępcze),
- podmiotów odpowiedzialnych za dostarczanie mieszkań społecznych (od władz lokalnych i spółek skarbu państwa, poprzez organizacje non-profit oraz organizacje o ograniczonym zysku (ang. *limited-profit companies*) i spółdzielnie, do spółek komercyjnych),

- beneficjentów (istnieje szerokie spektrum kryteriów przydziału mieszkań społecznych - w niektórych państwach sektor ten jest dostępny dla wszystkich obywateli, podczas gdy w innych przedmiotowe mieszkania przeznaczone są dla tych gospodarstw domowych, których nie stać na wynajem (lub zakup) mieszkania na wolnym rynku),

- systemów finansowania (modele finansowania budownictwa społecznego różnią się biegunowo – od państw, które je w pełni finansują z funduszy publicznych, po pełne finansowanie na komercyjnym rynku kredytowym).

W celu uszeregowania definicji społecznego budownictwa mieszkaniowego, jak i przyjęcia ujednoczonej definicji na potrzeby niniejszej pracy, autorka dokonała przeglądu pojęć budownictwa społecznego wypracowanych w różnych okresach, jak i w różnych ośrodkach naukowych i instytucjach.

I tak, wg M. Harloe – przedstawiciela ośrodka naukowego w Delft, niezależnie od kryterium geograficznego, społeczne mieszkalnictwo czynszowe można ogólnie określić jako wypadkową trzech podstawowych atrybutów:

- jest dostarczane przez podmioty, których głównym motywem działania nie jest zysk,
- przydział administracyjny jest ściśle sprzężony z potrzebami mieszkaniowymi określonych grup społecznych,
- podlega ścisłej kontroli rządowej [Harloe, 1978].

Interpretacja Harloe, wybrana na konferencji w Örebro w 1992 r. jako najbardziej uniwersalna i kompleksowa definicja mieszkalnictwa społecznego, straciła jednak znacznie na aktualności w ostatnich czasach. Na podstawie obserwacji kierunków zmian wewnątrz analizowanego segmentu, można zauważyć, iż pierwsze z wymienionych kryteriów, które *de facto* stanowi istotę pierwotnej filozofii systemu budownictwa społecznego, przestało być prawdziwe dla wielu krajów (np. Szwecji, czy Holandii). Po drugie, w warunkach współczesnych nie można mówić o ścisłej kontroli ze strony instytucji państwowych – obecne systemy mieszkalnictwa społecznego charakteryzują się daleko posuniętą decentralizacją, demokratyzacją, jak i urynkowaniem procesów zarządzania i dostarczania usług.

Bardzo ogólną definicję budownictwa społecznego zamieszczono w raporcie „Finansowanie mieszkalnictwa. Kluczowe koncepcje i pojęcia”, opublikowanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1998 r. Budownictwo społeczne, wg autorów tego opracowania, to część sektora mieszkaniowego, która jest subsydiowana przez państwo poprzez przekazywanie określonych korzyści, w celu zmniejszenia finalnego kosztu ponoszonego przez konsumenta. W odróżnieniu od modelu wolnorynkowego, inwestor jest dotowany przez rząd. Niezależnie od tego, czy inwestor działa w sektorze prywatnym,

czy publicznym, może on osiągać zyski z inwestycji. Pomoc rządowa może przybrać różne formy, np. zapewnienia bezpłatnej infrastruktury, przekazania subsydiów na zakup gruntów pod inwestycje, zwolnienia z opłat związanych z zakupem nieruchomości, bądź obniżenia opłat

z tytułu dzierżawy gruntu [Housing Finance, 1998].

Syntetycznie sformułowaną, operacyjną definicję mieszkalnictwa socjalnego proponuje Komisja Europejska w raporcie dotyczącym usług pożytku publicznego [Komisja Europejska, 2010]. Definicja ta opiera się na dwóch atrybutach przesądzających o przynależności zasobów mieszkaniowych do sektora mieszkań społecznych – na przystępności cenowej oraz istnieniu systemu przydziału mieszkań. Zgodnie z nią, budownictwo społeczne to budowanie, najem lub sprzedaż oraz utrzymywanie zasobów mieszkaniowych po przystępnych cenach, jak i alokacja oraz zarządzanie tymi zasobami. Komisja Europejska podkreśla też, że zarządzanie przedmiotowymi zasobami przestaje ograniczać się do kwestii technicznych i ekonomicznych. Współczesne zarządzanie mieszkaniem społecznym obejmuje również aspekty społeczne, choć główny ciężar opieki nad „najsłabszymi” gospodarstwami domowymi nadal spoczywa na szerokorozumianych placówkach opiekuńczych.

Dogłębnej eksplikacji pojęcia mieszkalnictwa społecznego dokonuje Ch. Donner. W swoim szerokim opracowaniu poświęconym politykom mieszkaniowym krajów członkowskich UE, zauważa on, iż termin „budownictwo społeczne” w niektórych krajach UE obejmuje zarówno zasoby mieszkań publicznych (ang. *public housing*), jak również mieszkania czynszowe o umiarkowanym zysku (ang. *limited-profit housing*). Czasem odnosi się wyłącznie do mieszkań dotowanych, w nielicznych przypadkach obejmuje podsektor prywatnych mieszkań czynszowych, o ile publiczna interwencja na rynku prowadzi do redukcji czynszów, bądź ich utrzymania na poziomie poniżej stawek rynkowych.

Jak zauważa autor, mieszkania społeczne mogą być dostarczane przez gminy, podmioty publiczne, bądź deweloperów na zasadach rynkowych, lecz ci ostatni nie mają pełnej swobody w ustalaniu czynszów. Ponadto, sektor prywatny nie oddziałuje na sektor społeczny w zakresie podaży mieszkań. Siła ta działa natomiast w odwrotnym kierunku – sektor społeczny, zwiększając podaż tanich mieszkań, wpływa na ceny i wolumen budownictwa mieszkaniowego w sektorze prywatnym. System normatywnego ustalania czynszów dla sektorów publicznego i prywatnego może doprowadzić do sytuacji, w której prywatni właściciele mieszkań zmuszeni są do rezygnacji z poziomu zysków, jakie ich nieruchomości przyniosłyby na wolnym rynku.

Ponadto, autor analizowanego opracowania dokonuje próby sprecyzowania kryteriów oraz wskazania na ograniczenia i uwarunkowania społecznego mieszkalnictwa. Twierdzi on, że mieszkanie, będąc produktem konsumenckim, nie może być rozpatrywane w kontekście dobra socjalnego. Może być jedynie wykorzystywane jako jeden z instrumentów w procesie planowania i realizacji polityki mieszkaniowej skierowanej na potrzeby różnych grup, oraz w szerszym ujęciu, jako element całościowej koncepcji polityki społecznej państwa. Warto podkreślić, że po II wojnie światowej, zwłaszcza w Europie Północnej, popularny był pogląd, iż mieszkanie w ogóle nie powinno być dobrem rynkowym. Teorie te szybko się zdezaktualizowały, choć nadal istnieją państwa, gdzie dostęp do mieszkań społecznych nie podlega teoretycznie żadnym ograniczeniom.

Inną postawę badawczą wobec definicji społecznego budownictwa czynszowego przyjmuje J. Kemeny [Kemeny, 1995]. Różnicuje on prywatny i publiczny sektor czynszowy na podstawie kryterium podmiotowego, a ściślej – w oparciu o profil podmiotu dostarczającego mieszkania. Kemeny od pojęć mieszkalnictwo czynszowe prywatne i publiczne preferuje określenia „sektor czynszowy non-profit” oraz „sektor czynszowy dla zysku”. Wg Kemeny’ego, budownictwo na wynajem typu non-profit obejmuje wszystkie zasoby, w których czynsze ustalane są na podstawie wysokości kosztów odtworzenia nieruchomości - niezależnie od tego, czy podmiot dostarczający mieszkania jest organizacją publiczną, czy też inwestorem prywatnym. Sektor czynszowy dla zysku charakteryzuje się dążeniem inwestorów do maksymalizacji zysków – reprezentują go głównie podmioty prywatne, choć podmioty społeczne mogą również wynajmować część swoich zasobów na takich zasadach.

Z dokonanego przeglądu definicji i zakresu terminu „budownictwo społeczne” wynika, iż dla przeważającej większości analizowanych krajów wspólnymi atrybutami takich lokali są:

- subsydiowanie budowy mieszkań lub utrzymania zasobów mieszkaniowych ze środków budżetu państwa lub gmin,
- budowa i zarządzanie zasobami leży w gestii samorządów lokalnych lub profesjonalnych organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk,
- ustalanie czynszu najmu poniżej poziomu rynkowego oraz/lub stosowanie innych form ochrony lokatorów,
- wynajem mieszkań z reguły w oparciu o sytuację rodzinną i poziom dochodów gospodarstwa domowego.

Istnieje jednak szereg wyjątków od powyższych założeń, co zdaniem niektórych wręcz uniemożliwia wyodrębnienie określonych grup krajów w oparciu o wyraźne organizacyjno-systemowe kryteria, czy też według geograficznego położenia [Instytut Rozwoju Miast (...), 2003]. Przykładowo, klasycznymi odstępstwami od trzech wyżej wymienionych atrybutów są Grecja oraz Szwecja. W Grecji nie istnieje podsektor społecznych mieszkań czynszowych, natomiast w Szwecji system dodatków mieszkaniowych opiera się o kryteria demograficzno-ekonomiczne, niezależnie od formy własności i statusu użytkownika mieszkania.

Mając na uwadze mnogość interpretacji koncepcji budownictwa społecznego, autorka na potrzeby niniejszej pracy doktorskiej przyjęła definicję stanowiącą esencję wyżej przytoczonych, a mianowicie: Społeczne budownictwo mieszkaniowe stanowi formę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych. Wyróżnikiem segmentu jest stosowanie systemu przydziału lokali, silna zależność od polityki lokalnej, a także większa ochrona praw lokatorów niż w segmencie prywatnych mieszkań czynszowych.

2. Geneza budownictwa społecznego w Europie

Po II wojnie światowej, w wielu krajach europejskich nastąpił dynamiczny rozwój sektorów budownictwa własnościowego i społecznego czynszowego. Znaczny niedobór mieszkań w wielu państwach europejskich spowodowany był nie tylko zniszczeniami wojennymi, ale również exodusem ludności wiejskiej do miast oraz dużym przyrostem naturalnym.

Okres powojenny przyniósł zmianę punktu koncentracji na rynku mieszkaniowym – tendencje nowego budownictwa wyznaczały już nie potrzeby właścicieli mieszkań, lecz ich mieszkańców [Życiński, 2004]. Postulaty konieczności polepszenia warunków mieszkaniowych ludności miejskiej znalazły się m.in. Karcie Ateńskiej, opublikowanej wobec oczekiwanego końca II wojny światowej w 1943 r. Karta zawierała zalecenia dla odbudowujących zrujnowane miasta architektów i stała się manifestem urbanistyki modernistycznej. Dokument zwraca uwagę na potrzebę indywidualizacji architektury oraz konieczność jej „przejścia na służbę człowieka” – mieszkanie powinno być najważniejszym aspektem projektowania urbanistycznego, a miasto, jako jednostka funkcjonalna, powinno zapewnić każdemu mieszkańcowi cztery nierozzerwalne funkcje urbanistyczne: mieszkanie, praca, wypoczynek i ruch.

Potwierdzeniem nowych tendencji była uchwalona przez ONZ w 1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (Art. 25). Głosiła ona, iż „każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne”.

Zanim jednak nowe ideały znalazły zastosowanie w praktyce, głównym celem polityki mieszkaniowej była likwidacja deficytu mieszkaniowego poprzez maksymalizację produkcji nowych lokali niskoczynszowych. Szczególnie gwałtowny i masowy wzrost liczby mieszkań (głównie socjalnych) nastąpił w krajach socrealistycznych, gdzie rządy poprzez budowę wielkopłytowych osiedli próbowały zmniejszyć niedobór w sposób możliwie najszybszy i najmniej kapitałochłonny. Stąd też, w latach 50. i 60. polityki mieszkaniowe państw europejskich skierowane były na regulowanie przede wszystkim wolumenu nowopowstających zasobów mieszkaniowych, podczas gdy alokacja oraz zarządzanie tymi zasobami, kwestia ich jakości i zróżnicowania miały znaczenie drugorzędne. Ponadto, perspektywy rozwoju rynku mieszkaniowego sprowadzono wyłącznie do rozwoju budownictwa wielorodzinnego w ramach osiedli mieszkaniowych. Proces doboru lokalizacji osiedli bloków był przy tym silnie zbiurokratyzowany i odbywał się w oderwaniu od analizy środowiska mieszkaniowego, lokalnej gospodarki i istniejących uwarunkowań. Pomoc mieszkaniowa miała charakter przedmiotowy - oznaczało to większe wsparcie dla inwestycji mieszkaniowych niż dla gospodarstw domowych [Priemus i Dieleman, 1999].

W pierwszej połowie lat 60. wydatki rządowe na programy socjalne gwałtownie wzrosły. Postępowała modernizacja ekonomiczna i dynamiczny rozwój gospodarczy, co przełożyło się bezpośrednio na kumulację środków finansowych w sektorach publicznym i prywatnym. Zwiększenie dochodów gospodarstw domowych spowodowało wzmożone inwestowanie w domy i mieszkania własnościowe. W Europie Zachodniej nastąpił rozkwit oszczędnościowych kas mieszkaniowych, co dało klasie robotniczej powszechny dostęp do własnych lokali. Stopniowo zmieniał się też charakter pomocy mieszkaniowej z przedmiotowej na podmiotową – wprowadzono (bądź zintensyfikowano) bezpośrednią pomoc finansową dla gospodarstw domowych o niskich dochodach kosztem subsydiów dla wybranych grup inwestycji mieszkaniowych.

W latach 60. i w pierwszej połowie lat 70. upowszechnił się model budownictwa społecznego wykorzystujący technologię wielkopłytową oraz techniki standaryzacji budowlanej. Podstawową jednostką urbanistyczną stała się dzielnica podmiejska pozostająca w opozycji do koncepcji howardowskiego miasta-ogrodu. Dzięki rozwojowi szybkiej komunikacji podmiejskiej miejsce zatrudnienia przestało bezwarunkowo determinować

miejsce zamieszkania. W tym czasie powstały skupiska wysokich punktowców i długich kilkukondygnacyjnych budynków. Znacznie skrócił się czas realizacji takich inwestycji dzięki zastosowaniu takich materiałów jak stal i beton, a także konstrukcji szkieletowej, która umożliwiła zastąpienie grubych i ciężkich murów lekkimi, termo-izolacyjnymi materiałami. Początkowo wielorodzinne budownictwo czynszowe cieszyło się ogromnym zainteresowaniem (np. w Wielkiej Brytanii, gdzie zabudowa wielorodzinna była wcześniej rzadkością, aż 90% gospodarstw domowych deklaroowało chęć zamieszkania na wyższych kondygnacjach) [Życiński, 2004]. Jak wynika z wieloletnich obserwacji takich zasobów, często stwarzały w późniejszym czasie wiele problemów natury społecznej, ekonomicznej i politycznej. Stało się to przesłanką dla wielu rządów do masowej prywatyzacji czynszowych lokali społecznych, a w niektórych przypadkach - do ich likwidacji (np. słynne wyburzenia francuskich punktowców „*grands ensembles*” w latach 80. i 90.).

Koniec lat 60. i pierwsza połowa lat 70. to również okres kryzysu budownictwa społecznego. Redukcja wydatków publicznych na ten segment, spowodowana cięciami wydatków z budżetów centralnych w obliczu kryzysu gospodarczego, poskutkowała wzrostem czynszów w zasobach społecznych oraz ukierunkowaniem zawężonego strumienia subsydiów na gospodarstwa domowe o najniższych dochodach. Jednoczesne promowanie przez rządy budownictwa własnościowego (m.in. poprzez zapewnienie niskiego oprocentowania kredytów hipotecznych) sprawiło, iż rodziny średnio zamożne masowo opuszczały zasoby społeczne. Paradoksalną konsekwencją takiej polityki mieszkaniowej było to, że kilku-, czy kilkunastoletnie osiedla wybudowane przy wykorzystaniu znacznego kapitału w coraz większej mierze zasiedlone były przez najuboższe rodziny korzystające z programów pomocy socjalnej, a nie przez klasę średnią i robotniczą, dla której pierwotnie budowano wspomniane zasoby.

W wielu krajach europejskich w latach 70. rządy rozpoczęły nowy etap polityki mieszkaniowej, który trwa do dziś. Jest to proces powolnego wycofywania bezpośrednich instrumentów wsparcia budownictwa społecznego, wprowadzający jednocześnie szereg ulg mieszkaniowych w celu stymulacji popytu i zmniejszenia obciążeń finansowych gospodarstw domowych w obliczu postępującej pauperyzacji. Stopniowo przekształcano system mieszkalnictwa społecznego w mechanizm rynkowy. Jak podkreśla A. Szelałowska, zmiany te często negatywnie odbijały się na gospodarkach państw powodując spowolnienie gospodarcze. Rządy musiały więc ponownie wprowadzić wyższe subwencje, by zwiększyć podaż mieszkań czynszowych [Szelałowska, 2011, s. 139].

3. Problematyka budownictwa społecznego w badaniach międzynarodowych

Wielu przedstawicieli ośrodków akademickich w całej Europie podjęło próbę analizy porównawczej modeli mieszkalnictwa społecznego w krajach UE. Jak wykazano powyżej, poważne utrudnienie w prowadzeniu studiów porównawczych stanowi mnogość płaszczyzn badawczych, jak i interpretacji koncepcji budownictwa społecznego, szeroki wachlarz narzędzi i technik realizacji i zarządzania tymi zasobami, a także brak jednolitych, jasno określonych kryteriów wyodrębniania w sektorze mieszkaniowym podsektora mieszkalnictwa społecznego. Elander [Danermark i Elander, 1994] zauważył, iż w przeprowadzonych badaniach dominowały trzy podejścia badawcze, które przekładały się na punkty koncentracji analiz: podaż i podmioty na rynku mieszkań społecznych [np. Ambrose, 1991], zestawienie modeli rynków czynszowych (pionierem w tym zakresie stał się J. Kemeny [Kemeny, 1993] oraz polityka mieszkaniowa [Lundqvist, 1992, Boelhouwer i Van der Heijden, 1992, oraz Papa, 1992].

Z kolei Pickvance wyróżnił dwie postawy badawcze w ramach komparatystycznych studiów międzynarodowych – podejście uniwersalne (*universalistic approach*) oraz szczegółowe (*particularistic approach*). Podejście **uniwersalne**, które dominowało w publikacjach powojennych, oparte było na założeniu, iż zjawiska społeczne warunkowane są niezmiennymi czynnikami oraz ogólnymi regułami, i jako takie nie są zależne od bezpośredniego otoczenia [Pickvance, 2001]. Przedstawiciele tej szkoły wierzyli, iż społeczeństwa i gospodarki wszystkich krajów podlegają identycznym zmianom ewolucyjnym, różnią się jedynie ich przebiegiem i czasem nastąpienia. Takie podejście badawcze spotkało się z ostrą krytyką, jako powierzchowne i nie uwzględniające specyfiki krajów będących przedmiotami analizy – ich tła politycznego, sytuacji gospodarczej, czy kontekstu kulturowego [Hantrais, 1999]. Z podejścia uniwersalistycznego wynikała, szerzej opisana poniżej, teoria konwergencji.

Podejście **szczełgólwe** zakłada dla odmiany, iż wyciąganie daleko idących wniosków z międzynarodowych zestawień ma znikomą wartość poznawczą, jako że wyniki badań są prawdziwe wyłącznie dla badanej populacji, w danym miejscu i czasie [Sommerville, 2005]. A zatem wszelkie zjawiska i procesy społeczne muszą być rozpatrywane i interpretowane z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań poszczególnych państw, jak i ich narodowej odrębności i niepowtarzalności. Studia te prezentują rozbieżności pomiędzy społeczeństwami i państwami, ale nie odpowiadają na pytanie o przyczyny tych różnic [Lowe, 2004a, s.248].

W obliczu niedoskonałości obu podejść, naukowcy w ciągu ostatnich dwudziestu lat próbowali znaleźć „złoty środek” pomiędzy uogólnieniami, a nadmierną eksplikacją narodowych kontekstów. Efektem tych starań są teorie i studia porównawcze, które dążą do wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy grupami społecznymi przy użyciu typologii opartych na teoriach kulturowych, politycznych i ideologicznych. Kompromis pomiędzy dwiema zaprezentowanymi powyżej postawami badawczymi często w literaturze określany jest jako podejście pośrednie. Podejście to spotyka się również z pewną krytyką, gdyż – pomimo próby odrzucenia uogólnień – samo je, niejako z konieczności, zawiera. Sommerville jako przykład podaje terminy „mieszkania własnościowe” i „mieszkania czynszowe”, których znaczenie zmieniało się (i nadal zmienia) w zależności od szerokości geograficznej, czy czasu [Somerville, 2005].

Od tych niedoskonałości wolna jest natomiast relatywnie nowa postawa badawcza w międzynarodowej komparatyście, a mianowicie studia porównawcze „w skali mikro” (*micro-scale comparative research*). Zakres przestrzenny badań jest z reguły bardzo wąski, co pozwala wykluczyć ryzyko wpływu etnocentryzmu autora na wielowątkowe zestawienia międzynarodowe. W podejściu tym często stosuje się metodologię konstruktywizmu i metody badań jakościowych [Matznetter, 2006].

3.1. Konwergencja społecznych systemów mieszkaniowych w podejściu uniwersalnym

Sztandarowym dziełem, uznawanym do dziś za ramę konceptualną teorii konwergencji, jest publikacja z 1995 r. „The People’s Home”, autorstwa M. Harloe. Autor wyjaśnia w niej kierunki rozwoju systemów i polityk mieszkaniowych wybranych krajów poprzez pryzmat teorii neomarksistowskich. Uważa on, że interwencja państwa w sektor budownictwa mieszkaniowego powinna być uzależniona od rentowności inwestycji mieszkaniowych w sektorze prywatnym. W okresach niskiej rentowności prywatnych inwestycji mieszkaniowych wdrażane są rządowe programy realizacji budownictwa społecznego. Po ustabilizowaniu się sytuacji na rynku prywatnym, należy bezzwłocznie zaniechać publicznych inwestycji mieszkaniowych [Hoekstra, 2010, s.4]. Ponadto, Harloe był zwolennikiem wczesnych prac F. Blocka [Block, 1987], który twierdził, iż źródłem zmian kierunków polityki mieszkaniowej jest narodowa postawa polityczno-ekonomiczna oraz jej wpływ na długotrwałą dynamikę kapitalizmu. Presja ekspansji kapitalistycznej kreuje szczególną więź społeczną, włączając w to dostarczanie zasobów

społecznego budownictwa mieszkaniowego. W związku z tym, wyróżnił trzy fazy ekspansji, z których dwie pierwsze zakończyły się kryzysem:

- fazę liberalnego kapitalizmu, którą otwiera początek industrializmu, a kończy recesja gospodarcza lat 30. XX w. Główną cechą tego okresu był ograniczony interwencjonizm gospodarczy, jak i znikome zaangażowanie państwa w zapewnianie dobrobytu obywateli;

- fazę kapitalizmu społecznego, która trwała od zakończenia II wojny światowej do jej upadku w latach 60. XX w., co wywołało kolejną recesję gospodarczą w połowie lat 70. W fazie tej, pomimo dużej dywergencji ekonomicznej, społecznej, demograficznej i politycznej w krajach europejskich, nastąpił dynamiczny rozwój opieki społecznej, jak i usług publicznych;

- fazę postindustrialną, która, zdaniem autora trwa od zakończenia kryzysu lat 70. do dziś. Okres ten charakteryzuje się globalizacją, a także postępującym zawężaniem zakresu odpowiedzialności społecznej za obywatela oraz modyfikacją idei państwa opiekuńczego lansowanego w poprzedniej fazie¹³.

Osią rozważań M. Harloe'a stało się pytanie aktualne do dziś, a mianowicie, jaka grupa społeczna powinna być docelowym beneficjentem systemu budownictwa społecznego – czy najuboższe gospodarstwa domowe, które nie są w stanie realizować swych potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku, czy tzw. gospodarstwa średnio zamożne. Poszukując odpowiedzi na to pytanie, Harloe wyróżnił dwa główne modele społecznego budownictwa mieszkaniowego: model **rezydualny** oraz model **masowy**. Pierwszy z nich obejmuje budownictwo społeczne w wąskim ujęciu, oparte na programach ukierunkowanych na rozwiązanie konkretnych problemów mieszkaniowych najuboższych gospodarstw domowych. Zgodnie z założeniem, programy te mają określone terminy realizacji, po których interwencja rządowa zostaje zakończona. Model masowy z kolei, oparty jest na szeroko zakrojonych, długofalowych programach subsydialnych obejmujących społeczne budownictwo czynszowe. Beneficjentami mieszkań społecznych w przedmiotowym modelu są zarówno niezamożne gospodarstwa domowe, jak i rodziny średnio zamożne.

Jak już wspomniano powyżej, M. Harloe uznał model masowy za nieefektywny w normalnych warunkach gospodarczych, akceptowalny wyłącznie jako rozwiązanie przejściowe w czasach kryzysu lub restrukturalizacji. Analizując historię społecznego budownictwa mieszkaniowego w Europie, Harloe wyodrębnił kilka faz, w których omówione

¹³ Zdaniem A. Szelągowskiej [Szelągowska, 2011], uwzględniając czas trwania ostatniej fazy, można postawić tezę, iż faza postindustrialna zakończyła się wraz z nadejściem światowego kryzysu finansowego w 2008 r. Autorka twierdzi, iż jesteśmy obecnie świadkami wyłaniania się czwartej fazy ekspansji w zakresie budownictwa społecznego – fazy koherencji.

modele występowały na przemian. Zdaniem autora, do 1914 r. dominował model rezydualny. Przesłanką takiej klasyfikacji była ówczesna forma mieszkalnictwa społecznego (działalność filantropijna i woluntarystyczna, skierowana na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych grupy najuboższych gospodarstw domowych, a więc prowadzona na ograniczoną skalę). Systemy społeczne w okresie 1918-1920 charakteryzowały się modelem masowym, z uwagi na konieczność odbudowania gospodarek i zniszczonych w wyniku działań wojennych zasobów mieszkaniowych. Krótki okres stabilizacji (1929-1939) przyniósł powrót modelu rezydualnego.

Po II wojnie światowej społeczne budownictwo czynszowe przeżywało okres wielkiej prosperity (ponowny etap masowego systemu społecznego budownictwa mieszkaniowego w odbudowie zniszczeń powojennych), która trwała aż do połowy lat 70., kiedy to kryzys gospodarczy wymusił ograniczenie skali inwestycji w społeczne budownictwo mieszkaniowe na rzecz budownictwa indywidualnego.

3.2. Dywergencja modeli budownictwa społecznego w podejściu pośrednim

Z dokonanego przeglądu polskiej i zagranicznej literatury fachowej, dla większości analizowanych krajów można sformułować pewne wspólne atrybuty funkcjonujących systemów społecznego mieszkalnictwa.

Po pierwsze, mieszkania społeczne z reguły są lokalami na wynajem, dlatego też termin społeczne mieszkalnictwo uzupełniany jest często określeniem „czynszowe” (ang. *social rented housing*, bądź *social rental housing*). Są jednak w Europie kraje, gdzie koncepcja mieszkalnictwa społecznego może być realizowana przy pomocy zasobów własnościowych, np. w Hiszpanii. Budownictwo własnościowe wspomagane środkami publicznymi, (w Hiszpanii zwane mieszkalnictwem urzędowo lub prawnie chronionym), realizowane jest w dwóch systemach – publicznym i ogólnym. W pierwszym z systemów inwestorami są jednostki publiczne, a beneficjentami wyłącznie gospodarstwa domowe o najniższych dochodach.

Po drugie, termin budownictwo społeczne często odnosi się do różnych podsektorów budownictwa mieszkaniowego, w których obok mechanizmów rynkowych znaczącą rolę odgrywają procedury regulacji publicznej, a przede wszystkim procedury przydziału przedmiotowych lokali. Alokacja lokali z reguły ma charakter „socjalny”, co według

krytyków społecznych systemów mieszkaniowych stoi w opozycji do indywidualnych potrzeb, preferencji i wyborów lokatorów.

W zależności od poziomu interwencjonizmu państw europejskich oraz roli, jaką odgrywają w nich podsektory mieszkalnictwa społecznego, Federacja Mieszkalnictwa Publicznego, Spółdzielczego i Społecznego CECODHAS¹⁴ wyróżnia trzy podstawowe modele budownictwa społecznego w Europie:

- model rezydualny (budownictwo społeczne (socjalne) powinno stanowić wąski sektor ukierunkowany na gospodarstwa domowe niezdolne do nabycia mieszkań w sektorze prywatnym),
- model ogólny (budownictwo społeczne powinno pośrednio regulować prywatny rynek mieszkań poprzez wyznaczanie poziomu cen i czynszów, sprawiając tym samym, że mieszkania o podobnym standardzie dostępne są w obu sektorach dla szerokiej grupy beneficjentów),
- model uniwersalny (budownictwo społeczne jest ściśle skorelowane z ideą budownictwa non-profit, nie ma ściśle określonej grupy beneficjentów, sektor publiczny i prywatny tworzą system unitarny. Model ten występuje wyłącznie w Szwecji, Danii i Holandii, a jego losy obecnie się ważą, jako że jest sprzeczny z koncepcją budownictwa społecznego promowaną przez Komisję Europejską).

Tabela 3. Typologia modeli społecznego budownictwa mieszkaniowego w Unii Europejskiej.

Model rezydualny	Model ogólny	Model uniwersalny
Pomoc skierowana do:		
- słabszych grup społecznych - tzw. wykluczonych	- słabszych grup społecznych - tzw. wykluczonych - gosp. domowych o najniższych dochodach	- całego społeczeństwa
Misja:		

¹⁴ Federacja funkcjonowała początkowo pod nazwą CECODHAS Europejski Komitet Koordynacyjny Mieszkalnictwa Społecznego. Została powołana w 1988 roku i należy obecnie do najważniejszych reprezentacji spółdzielczości wobec Komisji Europejskiej i innych instytucji Unii. Otwarta jest nie tylko na tradycyjnie pojmowane spółdzielnie, ale i na wszelkie inne formy organizacyjne z tak zwanego „trzeciego sektora” czy sektora „gospodarki społecznej”.

Model rezydualny	Model ogólny	Model uniwersalny
- walka z wykluczeniem na rynku mieszkaniowym	- zwiększenie dostępności mieszkań	- zagwarantowanie wszystkim dostępu do mieszkań o dobrym standardzie
Cechy rynku mieszkaniowego		
- zdecydowana dominacja własności, jako prawa do lokali - słabo rozwinięty, zderegulowany rynek prywatnych mieszkań czynszowych	- dominacja własności, jako prawa do lokali - istnieje rynek prywatnych mieszkań czynszowych - dominacja sektora prywatnego na rynku mieszkań na wynajem	- słabo rozwinięty rynek mieszkań własnościowych - regulowany rynek prywatnych mieszkań czynszowych - dominacja sektora publicznego na rynku mieszkań na wynajem
Polityka czynszowa		
- czynsz ekonomiczny (na granicy opłacalności) lub zależny od dochodów - przywileje socjalne dla lokatorów	- sztywny, ograniczony czynsz lub zależny od dochodów - ulgi i/lub dodatki mieszkaniowe (zależne od dochodu)	- czynsz ekonomiczny - ulgi i/lub dodatki mieszkaniowe - gwarancja czynszowa dla najsłabszych gospodarstw domowych
Klasyfikacja państw UE		
Bułgaria Cypr Estonia Węgry Irlandia Malta Łotwa Litwa Rumunia Wielka Brytania → Słowacja	← Austria ← Belgia Czechy Finlandia → Francja ← Niemcy Grecja ← Włochy ← Luksemburg ← Polska Portugalia Słowenia Hiszpania	← Dania Holandia Szwecja

Zródło: L. Chekiere [2007].

Studia porównawcze systemów społecznego budownictwa mieszkaniowego, prowadzone w XX w. rozwinęły się na podstawie obserwacji historii i doświadczeń reżimów państwa opiekuńczego. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwie zasadnicze klasyfikacje systemów mieszkaniowych, które stanowią podwaliny wielu prowadzonych współcześnie badań teoretycznych i empirycznych:

- typologia J. Kemeny'ego,
- typologia G. Esping-Andersena,

Główną rolę odgrywają w nich kryteria wyodrębniania systemów. Spośród wymienionych typologii, najistotniejszą z punktu widzenia niniejszej pracy jest klasyfikacja J. Kemeny'ego.

Typologia G. Esping-Andersena przedstawiona w pracy „Trzy Światy Kapitalizmu Społecznego” [Esping-Andersen, 1990] stanowi najbardziej fundamentalną i kompleksową podstawę teoretyczną w międzynarodowych badaniach komparatystycznych państw opiekuńczych (*welfare state*). Autor wyodrębnił trzy tzw. reżimy państwa opiekuńczego: **liberalny** (w literaturze często nazywany modelem z rezydualnym zakresem państwa opiekuńczego), **korporacyjny** (zwany również modelem motywacyjnym), oraz **socjaldemokratyczny** (często nazywany redystrybucyjnym). Za osobny reżim państwa opiekuńczego autor uznał kraje Południowej Europy (Grecję, Hiszpanię i Portugalię). Zainspirowany koncepcją społecznego obywatelstwa T.H. Marshall'a, jak i klasyfikacją państw opiekuńczych R. Titmuss'a, G. Esping-Andersen definiuje reżim państwa opiekuńczego, jako kompleksowy system prawno-instytucjonalnych rozwiązań polityki społecznej. Każdy z reżimów państwa opiekuńczego cechuje się określonym poziomem dekomodyfikacji (stopień, do jakiego jednostki i rodziny mogą utrzymywać akceptowany społecznie standard życia, nie uczestnicząc w rynku pracy), stratyfikacji (mierzonej dostępnością do pięciu podstawowych zasobów społecznych, jakimi są: władza, pieniądze, prestiż, wykształcenie oraz zdrowie), a także wzajemnych relacji państwa, rynku i obywateli w procesie dostarczania opieki społecznej [Hoekstra, 2004, s.2]. Swoją typologię G. Esping-Andersen oparł o takie kryteria, jak: poziom subsydiów, kontrola czynszów i cen nieruchomości mieszkaniowych, organizacja rynku mieszkaniowego, a także metoda przydziału mieszkań społecznych.

Różnice pomiędzy poszczególnymi reżimami uwidaczniają się w sposobach przydziału (alokacji) mieszkań, kierunkach polityki mieszkaniowej, a także w sposobach, w jakie państwa wpływają bezpośrednio na ceny mieszkań (poprzez ich regulowanie

lub subsydiowanie produkcji budowlano-montażowej, bądź stosowanie subsydiów podmiotowych lub przedmiotowych dla gospodarstw domowych.

Tabela 4. Wybrane różnice systemów mieszkaniowych wg typologii G.Esping-Andersena.

Kryterium	Socjaldemokratyczny	Korporacyjny	Liberalny
Dekomodyfikacja	Wysoka	stosunkowo wysoka	Niska
Stratyfikacja	relatywnie niska	wysoka, oparta głównie na statusie społecznym	wysoka, oparta głównie na dochodzie
Wzajemne relacje państwa, rynku i gospodarstw domowych	dominująca pozycja państwa	ważna pozycja gospodarstw domowych; stosunkowo wysoki wpływ prywatnych organizacji non profit	rynek głównym regulatorem
Poziom interwencjonizmu	silna pozycja rządu centralnego	decentralizacja funkcji, wypracowanie metod rozwiązywania problemów	relatywnie mało regulacji państwowych (na poziomie centralnym i lokalnym)
Ogólne cele polityki mieszkaniowej	zagwarantowanie każdemu mieszkania wysokiej jakości	zachowanie stratyfikacji społecznej, preferowanie tradycyjnego modelu rodziny, motywowanie gospodarstw domowych do wykazania inicjatywy na rynku mieszkaniowym	dominująca rola rynku, państwo pomaga jedynie najsłabszym grupom społecznym
Subsydiowanie	budownictwa masowego, dotacje celowe dla dużych grup społecznych	szczegółowa segmentacja - różne opcje dla różnych grup społecznych	dotacje celowe zależne od dochodów, niewiele dotacji na budownictwo
Ustalanie i regulowanie cen	silny wpływ państwa na regulację i ustalanie cen	umiarkowany wpływ państwa, państwo reguluje ceny, by zniwelować negatywne skutki oddziaływania rynku	rynek regulatorem cen mieszkań

Kryterium	Socjaldemokratyczny	Korporacyjny	Liberalny
Alokacja mieszkań	wg kryterium potrzeb	państwo interweniuje, by korygować oddziaływanie rynku, poszczególne grupy zyskują preferencyjny status	w większości zasobów mieszkaniowych - na zasadach wolnorynkowych, alokacja regulowana w niewielkiej części zasobów, przeznaczonych dla najuboższych
Organizacja dostarczania mieszkań	restrykcyjne reguły planowania przestrzennego, państwo inicjuje budowę mieszkań	umiarkowanie restrykcyjne reguły planowania przestrzennego, podmioty sektora prywatnego inicjują budowę mieszkań (gosp. domowe, małe przedsiębiorstwa)	swobodne reguły planowania przestrzennego, podmioty sektora prywatnego inicjują budowę mieszkań (głównie duże przedsiębiorstwa)

Źródło: Hoekstra [2010], s. 38.

Koncepcja opracowana przez G. Esping-Andersena funkcjonuje najczęściej jako podstawa teoretyczna międzynarodowej komparatystyki *welfare states*, rzadko jednak funkcjonuje jako podstawa badań empirycznych. Wyjątkami są prace T. Domburg-De Rooij'a i S. Musterd'a [Domburg-De Rooij i Musterd, 2002] oraz J. Barlow'a i S. Duncan'a [Barlow i Duncan, 1994]. W pierwszej z prac zbadano relację poszczególnych reżimów państwa opiekuńczego oraz przedstawiono statystyki dotyczące segregacji społecznej, druga testuje korelację typologii G. Esping-Andersena i wolumenu budownictwa mieszkaniowego w wielkiej Brytanii, Francji i Szwecji.

Zwolennikiem podejścia dywergencyjnego był J. Kemeny, który podzielił systemy budownictwa społecznego na dwie grupy krajów:

- anglosaskie, dla których charakterystyczny jest wysoki udział budownictwa własnościowego,
- kraje Europy kontynentalnej, w których dominują zasoby czynszowe.

Podstawą zróżnicowania europejskich systemów mieszkaniowych oraz kierunków ich rozwoju jest odmienność poszczególnych krajów pod względem sytuacji społeczno-politycznej, ze szczególnym uwzględnieniem postaw przeważających wśród społeczeństw. Kemeny wyróżnia postawę kolektywistyczną oraz indywidualistyczną.

Kemeny poszukiwał w toku prowadzonych obserwacji jednoznacznego wyjaśnienia widocznej preferencji dla budownictwa własnościowego w pierwszej z wyodrębnionych grup.

Spostrzegł też, że w krajach nadreńskich, w których prowadzono intensywną i konsekwentną strategię dostarczania czynszowego budownictwa czynszowego, zasoby te mogą konkurować z zasobami prywatnymi. Odwrotna tendencja wystąpiła w krajach anglosaskich, gdzie bardzo silnie zaznaczyły się dążenia inwestorów do lokowania kapitału w budownictwie czynszowym, co z kolei poskutkowało stopniową deprecjacją ilościową budownictwa społecznego.

Głównym wątkiem rozważań autora jest budownictwo na wynajem. Opierając się na analizie dywergencji, Kemeny podzielił systemy mieszkaniowe na wynajem na systemy unitarne i dualne [Kemeny, 1995], tworząc tym samym ramę konceptualną komparatystyki międzynarodowej z zakresu rynków mieszkań czynszowych. Jako kryterium różnicowania autor przyjął rolę i udział publicznego budownictwa czynszowego w zasobach mieszkaniowych.

Tabela 5. Typologia systemów mieszkaniowych J. Kemeny’ego.

System unitarny		System dualny
Kraje	Dania, Szwecja, Niemcy, Holandia, Belgia, Austria, Szwajcaria	Wielka Brytania, Irlandia, (oraz USA, Kanada, Australia i Nowa Zelandia)
Udział mieszkań własnościowych w zasobach ogółem	relatywnie mały, równoległe działanie publicznego i prywatnego rynku mieszkań na wynajem	relatywnie duży, publiczny i prywatny rynek mieszkań na wynajem funkcjonują na dwóch osobnych płaszczyznach
Rodzaj gospodarki	mieszana, oparta na przemyśle	oparta na usługach
Polityka gospodarcza	zorientowana na społeczeństwo	zorientowana na rynek i klienta
System podatkowy	wysokie obciążenia	relatywnie niskie obciążenia
Poziom centralizacji władzy	duży	mały, lub pełna decentralizacja
Opieka socjalna	szeroka, z hojnym systemem emerytalnym, silne prawa pracownicze; znacząca rola czynszowego budownictwa społecznego	wąska i ukierunkowana, z niskimi emeryturami państwowymi; znacząca rola mieszkań socjalnych
System subsydiów	neutralny względem własności, do niedawna bardziej dotowane było budownictwo społeczne	preferowana własność mieszkań
Stawki czynszów	oparte na koszcie odtworzenia lub wartości użytkowej (<i>use value</i>)	ustalane w oderwaniu od kosztów odtworzeniowych
System alokacji mieszkań społecznych	otwarty dla każdego obywatela	gospodarstwa domowe o najniższych dochodach

Źródło: Kemeny [1995], Lowe [2004], Lis [2008].

W międzynarodowej komparatyście rynków mieszkań na wynajem typologia J. Kemeny’ego najczęściej rozpatrywana jest jedynie w charakterze ramy teoretycznej o statusie epistemologicznym. Lukę badawczą wypełnia m.in. J. Hoekstra [Hoekstra, 2005], który bazując na przedmiotowej koncepcji przeprowadził badania empiryczne w sześciu krajach w celu weryfikacji hipotez będących ekstrapolacją teorii Kemeny’ego, oraz zbadania korelacji między typem systemu mieszkaniowego, a wynikami danego rynku mieszkaniowego¹⁵.

¹⁵ Problematykę projekcji teorii dywergencji na badania empiryczne podjęli w ostatnich latach również Matznetter [2002], Stamsø, [2008]; Van Gent, [2009].

Tabela 6. Różnice pomiędzy zintegrowanym (unitarnym), a dualnym rynkiem czynszowym w interpretacji J.Hoekstra.

Dualny system czynszowy		zintegrowany rynek czynszowy ¹⁶
1. Udział mieszkań własnościowych w zasobach ogółem	relatywnie duży	relatywnie mały
2. Standard mieszkaniowy	relatywnie duże różnice w standardzie mieszkaniowym pomiędzy zasobami mieszkań własnościowych a społecznych	relatywnie małe różnice w standardzie mieszkaniowym pomiędzy zasobami mieszkań własnościowych a społecznych
3. Poziom dochodów lokatorów	znaczna rezydualizacja sektora budownictwa społecznego	ograniczona rezydualizacja sektora budownictwa społecznego
4. Poziom czynszów (skorygowany o standard mieszkaniowy)	znaczne różnice pomiędzy czynszowym budownictwem prywatnym, a społecznym	niewielkie różnice pomiędzy czynszowym budownictwem prywatnym, a społecznym
Badane kraje	Wielka Brytania, Irlandia, Belgia	Holandia, Dania, Austria

Źródło: [J. Hoekstra, 2010, str. 90.]

Wyniki badań przeprowadzonych przez J. Hoekstra pozwoliły potwierdzić aktualność i prawdziwość typologii Kemeny’ego. Jednocześnie autor zauważa, że obecnie istnienie zintegrowanych systemów czynszowych jest zagrożone. Dzieje się tak z powodu powszechnej reorganizacji modelu państwa opiekuńczego, jak i zorientowania krajowych polityk mieszkaniowych na wzrost i rozwój zasobów własnościowych. Coraz częściej na drodze do dalszego rozwoju społecznych czynszowych zasobów mieszkaniowych stają też regulacje Unii Europejskiej, która promuje rozwiązania wolnorynkowe. Choć systemy mieszkaniowe poszczególnych państw członkowskich nie są bezpośrednio przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego, polityki mieszkaniowe członków nie mogą naruszać zasad obowiązujących w Unii, m.in. równości podmiotów gospodarczych, swobody konkurencji i przepływu osób, równości wszystkich obywateli wobec prawa, a także procedur udzielania pomocy przez instytucje publiczne i zakazu dyskryminacji [Muczyński, 2011, s.8]. W 2005 r. EPF (*European Property Federation*) wniosła pozew do Komisji Europejskiej przeciwko szwedzkim spółkom komunalnym zaangażowanym w budownictwo społeczne, twierdząc, iż otrzymywały one bezpośrednią i pośrednią pomoc od gmin, co dawało im przewagę

¹⁶ W późniejszych pracach Kemeny [Kemeny i inni, 2005] zastępuje pojęcie „systemu unitarnego” „zintegrowanym rynkiem czynszowym”. Pojęcia te są jednak bardzo zbliżone i w pracy autorka posługuje się nimi wymiennie.

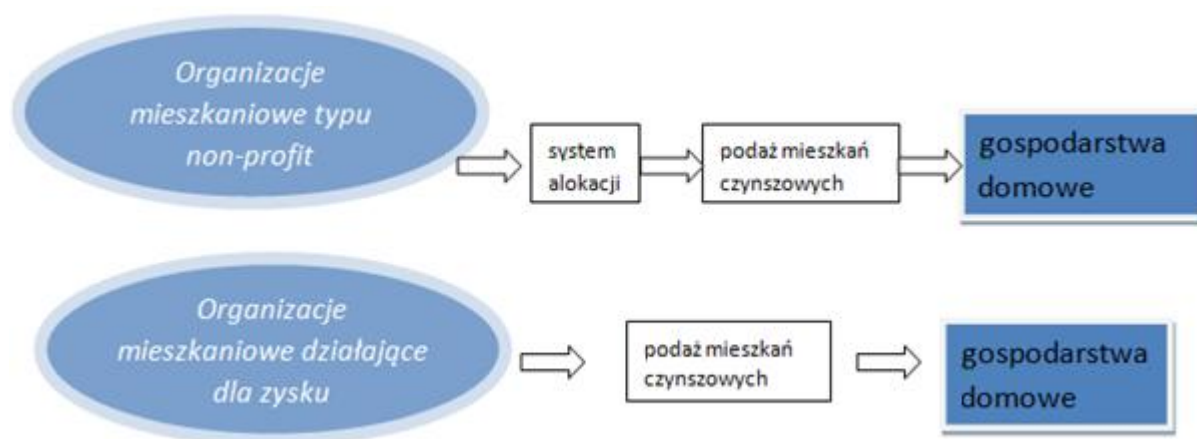
konkurencyjną nad spółkami prywatnymi. Sytuacja była dodatkowo skomplikowana faktem, iż czynsze najmu w sektorze prywatnym były bezpośrednio zależne od stawek czynszu w sektorze publicznym. Zdarzało się, że przedsiębiorstwa prywatne zmuszone były pobierać nierynkową, zaniżoną stawkę czynszu [UN-HABITAT, 2009, s.36]. Nierówne zasady funkcjonowania sektorów publicznego i państwowego były sprzeczne z unijną zasadą równości podmiotów gospodarczych i swobodą konkurencji.

W tym samym czasie Komisja Europejska wystosowała do rządu holenderskiego listę zaleceń odnośnie struktury własnościowej zasobów mieszkaniowych [Hoekstra, 2010]. Główną wytyczną dla tego kraju było zmniejszenie sektora mieszkań społecznych i ukierunkowanie go na węższą grupę beneficjentów – gospodarstwa domowe o najniższych dochodach. Takie działania niewątpliwie zmierzają do sprowadzenia zdywersyfikowanych systemów mieszkaniowych w Europie do ujednocionej struktury opartej o założenia opisanego poniżej modelu dualnego.

Taki model dominuje w krajach, gdzie panuje liberalizm gospodarczy, hegemonia polityczna partii prawicowych, a społeczeństwa wyznają tzw. „prywatyzm obywatelski”, czyli „ideologię własności”¹⁷. Ingerencja państwa w mechanizmy rynkowe ograniczona jest do pomocy finansowej grupom społecznym, które nie są w stanie zakupić usług społecznych na wolnym rynku. Tym sposobem, obok zderegulowanych rynków prywatnych funkcjonuje silnie kontrolowany przez państwo sektor państwowy [Kemeny, 1995, s.9]. Taka dychotomia przekłada się również na system czynszowy w modelu dualnym. Prywatny sektor mieszkań czynszowych działa na innych zasadach niż sektor mieszkalnictwa społecznego (publicznego), wykorzystywanego przez rząd do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych gospodarstw domowych. Podczas gdy prywatne mieszkalnictwo czynszowe cechuje brak systemu ochrony lokatorów oraz wysokie stawki czynszu, sektor mieszkań społecznych cechują relatywnie niskie czynsze i wysoka ochrona, jednak kosztem stygmatyzacji społecznej i innych problemów społecznych.

¹⁷ W języku angielskim taką ideologię określa pojęcie „*privatism*”. W języku polskim istnieje duża dowolność w nazywaniu tego zjawiska. Problem komplikuje dodatkowo niejednoznaczność polskiego terminu „prywatyzacja”. Termin ten stosowany jest zarówno w sensie formalnoprawnego statusu własności oraz procesów do niego prowadzących, ale również w sensie redukcji określonych kwestii społecznych do poziomu problemów jednostkowych [Lipski, 2010]. W polskiej literaturze „*privatism*” funkcjonuje najczęściej jako prywatyzacja, można też spotkać określenie „prywacja” lub „prywatyzm obywatelski”.

Rysunek 3. Model dualny systemu mieszkań czynszowych



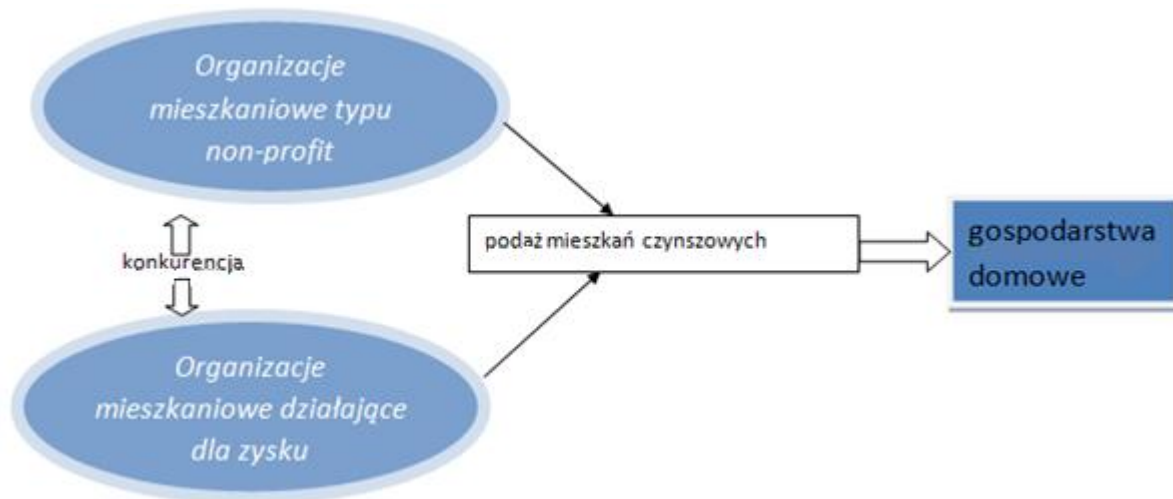
Źródło: Opracowanie własne.

Jako że oba sektory czynszowe są obarczone tak znaczącymi wadami, gospodarstwa domowe dążą do posiadania mieszkań na własność. Tendencję tę dodatkowo intensyfikują przywileje podatkowe na rzecz tej formy władania zasobem.

Zintegrowane systemy czynszowe mają korzenie w ideologii państwa opiekuńczego i występują w Szwecji, Danii, Niemczech, Holandii, Austrii, Belgii i Szwajcarii. Model ten zakłada taką konstrukcję rynków, która pozwoli na połączenie priorytetów ekonomicznych ze społecznymi, co spowoduje złagodzenie negatywnych konsekwencji działania mechanizmów rynkowych [Kemeny, 1995, s.11]. W odniesieniu do rynków czynszowych, interwencjonizm państwa jest wskazany, jednak nie powinien zakłócać konkurencji pomiędzy sektorami prywatnym i publicznym (dlatego też subsydia mieszkaniowe mają charakter neutralny względem własności). W modelu unitarnym prywatny i publiczny sektor mieszkań czynszowych funkcjonują za pośrednictwem władz lokalnych na wspólnym rynku mieszkaniowym. Ponadto, bardzo często w państwach tych występuje uniwersalny system ustalania czynszów w oparciu o koszty odtworzenia nieruchomości, co zapobiega zawyżaniu stawek czynszów oraz ich gwałtownym wzrostom w obu sektorach. Budzi to obawy o interes właścicieli prywatnych, którzy niejednokrotnie zmuszeni są do pobierania czynszów znacznie poniżej wartości rynkowej.

Kompleksowa ochrona lokatorów, kontrolowane czynsze, jak i bezpośrednia konkurencja między sektorami sprawia, że rynki mieszkań czynszowych w krajach, gdzie występuje unitarny system mieszkaniowy, są atrakcyjne i dostępne dla szerokiej grupy społecznej, a także stanowią pełnowartościową alternatywę dla sektora mieszkań własnościowych.

Rysunek 4. Model unitarny systemu mieszkań czynszowych



Źródło: Opracowanie własne.

Problemem, któremu J. Kemeny poświęca dużo uwagi w swoich publikacjach na temat sektorów mieszkań czynszowych, są płatności finansowe. Dotyczy to głównie rosnącej różnicy między wartością zadłużenia jednego mieszkania na istniejącym rynku mieszkaniowym, a średnim zadłużeniem przypadającym na mieszkanie związanym z budową, nabyciem lub remontem lokalu. Znaczenie wspomnianych płatności jest duże, jako że ponoszone koszty wpływają na konkurencyjność pomiędzy społecznym budownictwem czynszowym, a prywatnym budownictwem mieszkaniowym działającym dla zysku [Szelągowska, 2011].

4. Mechanizmy regulacyjne społecznych systemów mieszkaniowych

4.1. Systemy alokacji mieszkań społecznych

Formy budownictwa społecznego, grupy beneficjentów społecznych systemów mieszkaniowych, jak i zasady finansowania inwestycji budowlanych w poszczególnych krajach europejskich regulują przepisy ustaw mieszkaniowych, bądź szerszych aktów prawnych. Za definiowanie szczegółowych kryteriów oraz priorytetów alokacji mieszkań społecznych w krajach europejskich odpowiadają gminy.

Istnieje wiele wariantowych systemów dystrybucji społecznych zasobów mieszkaniowych. D. Czischke i A. Pittini [Czischke i Pittini, 2007] wyodrębniają dwa modele alokacji:

- model uniwersalny (ang. *universalistic*),
- model docelowy (ang. *targeted*).

W uniwersalnym systemie alokacji mieszkań społecznych sektor mieszkalnictwa traktowany jest jako społeczny obowiązek gminnych organizacji mieszkaniowych (np. w Szwecji), bądź organizacji nie nastawionych na zysk (np. w Holandii). Budownictwo społeczne ma poprzez szereg narzędzi (jak np. kontrola czynszów) regulować rynek w celu zagwarantowania całej populacji dostępu do mieszkań o akceptowalnym standardzie.

System docelowy z kolei opiera się na założeniu, iż cele polityki mieszkaniowej będą realizowane głównie przez rynek, np. poprzez dostosowanie podaży mieszkań do popytu. Beneficjentami mieszkań społecznych mogą być wyłącznie gospodarstwa domowe, którym wolny rynek nie jest w stanie dostarczyć mieszkań po przystępnej cenie i o akceptowalnym standardzie. Z uwagi na mnogość rodzajów i rozmiarów sektorów budownictwa społecznego, a także kryteriów alokacji lokali społecznych, w ramach systemu docelowego D. Czischke i A. Pittini wyróżnili dwa podtypy:

- system docelowy, w którym alokacji mieszkań dokonuje się na podstawie kryterium dochodowego,
- system docelowy, w którym mieszkania przydzielane są „najsłabszym ogniwoom” w społeczeństwie [UN-HABITAT, 2009, s.17].

Zdaniem A. Szlągowskiej, można dodatkowo wyróżnić trzy modele:

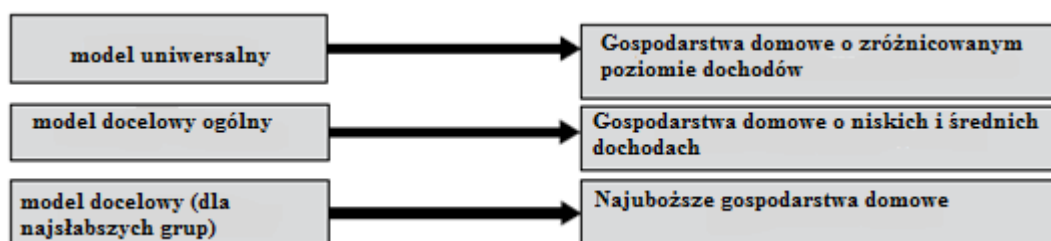
- rynkowy,
- administracyjny,
- administracyjno-rynkowy.

Jak zauważa autorka, modele wskazane przez D. Czischke i A. Pittini są najczęściej spotykane w praktyce gospodarczej, podczas gdy trzy ostatnie mają charakter teoretyczny [Szlągowska, 2011, s.120].

Podobną typologię wcześniej zastosował L. Ghekiere, który pierwszy z podtypów nazwał ogólnym (ang. *generalist*), a drugi rezydualnym (ang. *residual*) [Czischke i Pittini, 2007, s.15].

Istotę systemów uniwersalnego i docelowego przedstawia poniższy rysunek:

Rysunek 5. System uniwersalny i docelowy przydziału mieszkań społecznych.



Źródło: UN-HABITAT, 2009, s. 18.

Zgodnie z zasadami systemu rynkowej alokacji społecznych zasobów mieszkaniowych, lokale powinny zostać przydzielone kandydatom składającym najwyższą ofertę cenową, pod warunkiem wynegocjowania pomiędzy właścicielem, a najemcą: sposobu pokrycia kosztów utrzymania wynajmowanego lokalu, okresu najmu i warunków wygaśnięcia, bądź rozwiązania umowy, a także przypisania odpowiedzialności za ewentualne szkody, powstałe w trakcie użytkowania mieszkania. Niewątpliwą wadą takiego systemu jest nieuwzględnienie potrzeb mieszkaniowych najuboższych gospodarstw domowych. Największą zaletą z kolei jest pełna decyzyjność lokatorów w kwestii doboru typu budownictwa, atrybutów mieszkania, a także zmiany miejsca zamieszkania w dowolnym terminie.

Taka metoda alokacji mieszkań społecznych przyjęta jest w krajach, gdzie nie stosuje się limitów dochodowych w odniesieniu do gospodarstw domowych ubiegających się o prawo do zamieszkania w zasobach społecznych, tj. w Danii i Szwecji [Szelągowska, 2011, s.121]. Jednak zdaniem autorki niniejszej rozprawy, w żadnym z europejskich krajów nie występuje typowo rynkowy system alokacji mieszkań społecznych.

Obok rynkowego systemu przydziału mieszkań, wyróżnić można mieszany system rynkowo-administracyjny i administracyjny. Model mieszany charakteryzuje się tym, że władze samorządowe ustalają wysokość stawek czynszów oraz wyznaczają minimalny standard utrzymania lokali przez lokatorów. System ten jest niekorzystny dla właścicieli mieszkań z kilku względów:

- dotychczasowi lokatorzy są faworyzowani,
- właściciel nie ma motywacji do utrzymywania standardu nieruchomości na poziomie wyższym niż minimalny,
- istnieje ryzyko, że właściciel sprzeda nieruchomość w czasie trwania umowy najmu w celu eksmisji lokatorów,
- lokator nie ma motywacji do poprawy standardu wynajmowanej powierzchni z uwagi na duże prawdopodobieństwo zerwania umowy najmu przez właściciela mieszkania,

- system prowadzi nieuchronnie do stopniowego obniżenia podaży społecznych zasobów czynszowych.

Najbardziej ekstremalnym systemem alokacji mieszkań społecznych, zdaniem A. Szelałowskiej, jest system administracyjny. Cechuje się on tym, że samorządy lokalne sprawują pełną kontrolę nad całym zasobem społecznych mieszkań czynszowych oraz są odpowiedzialne za ich dystrybucję wśród beneficjentów. System ten jest skierowany do gospodarstw domowych o najniższych dochodach i najczęściej bazuje na punktowym systemie alokacyjnym. Obowiązują kryteria maksymalnego dochodu przypadającego na członka gospodarstwa domowego. Jeżeli w trakcie umowy najmu dochód ten przekroczy wyznaczony poziom, lokatorzy zostają przekwaterowani do lokalu o wyższym czynszu [*ibidem*, s.122].

W większości krajów europejskich barierą dostępu do społecznego sektora czynszowego są dochody osiągnięte przez gospodarstwa domowe. Czasem pułapy te są tak wysokie, że większość populacji danego kraju kwalifikuje się do zamieszkania w zasobach społecznych (np. Austria i Francja). W krajach, gdzie ustalono limity dochodowe, występują też jasne reguły, co do mieszkaniowych konsekwencji ich przekroczenia przez gospodarstwa domowe.

Tabela 7. Dostępność mieszkań społecznych w wybranych krajach UE.

	Próg dochodowy		% populacji uprawnionej	Konsekwencje przekroczenia limitu dochodu
	Formalnie	w praktyce		
Austria	tak	tak, ale relatywnie wysoki	80-90	czynsz niezmienny
Dania	nie	tak	100	n.d.
Anglia	nie	tak	100 (ale dostępność zależna od potrzeb mieszkaniowych)	n.d.
Francja	tak	tak	zależny od rodzaju mieszkania (od 30 do 81)	zwiększenie czynszu (w praktyce nie zawsze występuje)

	Próg dochodowy		% populacji uprawnionej	Konsekwencje przekroczenia limitu dochodu
	Formalnie	w praktyce		
Niemcy	tak	Tak	20%	gmina ma prawo podnieść czynsz lokatorom, którzy przekroczyli wyznaczony pułap dochodowy. W praktyce rzadko stosowane, by uniknąć wyludnienia zasobów mieszkań społecznych
Węgry	tak	tak	bardzo ograniczony	b.d.
Irlandia	tak	tak	bardzo ograniczony	zwiększenie czynszu
Holandia	tak	tak	< 40	czynsz niezmienny
Szwecja	nie	tak	100	n.d.

Źródło: [Ch. Whitehead, K. Scanlon, 2007, s.18]

W większości krajów UE beneficjenci mieszkań społecznych definiowani są na szczeblu centralnym, podczas gdy samorzady lokalne lub organizacje mieszkaniowe odpowiadają za bezpośrednią ocenę i kwalifikację gospodarstw domowych do poszczególnych zasobów.

Tabela 8. Podmioty odpowiedzialne za alokację mieszkań społecznych.

	Ustalanie reguł kwalifikacji lokatorów	Kwalifikowanie indywidualnych gospodarstw domowych	Dopasowanie odpowiedniego gospodarstwa domowego do konkretnego mieszkania
Austria	rząd centralny	samorząd lokalny/ właściciel	samorząd lokalny/ właściciel
Dania	rząd centralny	samorząd lokalny/ właściciel	samorząd lokalny 25%/ właściciel 75%
Anglia	rząd centralny	samorząd lokalny/ właściciel	właściciel
Francja	rząd centralny	właściciel	właściciel/inne podmioty
Niemcy	samorząd lokalny	samorząd lokalny	właściciel
Węgry	samorząd lokalny	samorząd lokalny	samorząd lokalny
Irlandia	rząd centralny	samorząd lokalny	właściciel

	Ustalanie reguł kwalifikacji lokatorów	Kwalifikowanie indywidualnych gospodarstw domowych	Dopasowanie odpowiedniego gospodarstwa domowego do konkretnego mieszkania
Holandia	samorząd lokalny/ właściciel	właściciel	właściciel
Szwecja	samorząd lokalny/ właściciel	właściciel	właściciel

Źródło: [Ch. Whitehead, K. Scanlon, 2007, s.19].

Popyt na mieszkania społeczne z reguły przekracza ich podaż, co jest szczególnie widoczne w dużych ośrodkach miejskich. Stąd też, bardzo istotną częścią każdego systemu alokacji jest sposób ewaluacji potrzeb mieszkaniowych. Kryteria przydziału mieszkań społecznych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej zaprezentowano w poniższej tabeli:

Tabela 9. Kryteria przydziału mieszkań społecznych w UE

Przydział		Pierwszeństwo	Pierwszeństwo dla instytucji publ. (gdy mieszkania dostarczają podmioty spoza sektora publicznego)
Austria	próg dochodowy	dodatkowe kryteria socjalne (w przypadku dostawców działających dla ograniczonego zysku)	dla gmin i regionów
Belgia	próg dochodowy, zakaz posiadania innej nieruchomości, ważnym kryterium jest wielkość gosp. domowego	dodatkowe kryteria socjalne oparte na nagłości potrzeb mieszkaniowych	n.d.
Bulgaria	próg dochodowy, zakaz posiadania innej nieruchomości, stałe zameldowanie w gminie	dla osób o najpilniejszych potrzebach mieszkaniowych + lokatorów restytuowanych nieruchomości	n.d.
Czechy	różne modele, w zależności od rodzaju mieszkania	zazwyczaj dla rodzin o niskich dochodach	n.d.

Przydział		Pierwszeństwo	Pierwszeństwo dla instytucji publ. (gdy mieszkania dostarczają podmioty spoza sektora publicznego)
Cypr	samotni rodzice, imigranci, niepełnosprawni, rodziny wielodzietne o niskich dochodach	n.d.	n.d.
Dania	rejestracja na liście oczekujących	w zależności od uwarunkowań lokalnych	dla gmin
Estonia	próg dochodowy + zła sytuacja mieszkaniowa	najslabsze grupy społ., jak starsi, lokatorzy restytuowanych nieruchomości, niepełnosprawni	n.d.
Finlandia	na podstawie sytuacji społeczno-finansowej gosp. domowego	n.d.	n.d.
Francja	próg dochodowy	w zasobach organizacji DALO - bezdomni, w innych potrzeby mieszkaniowe	prefekt (wysoki administrator)
Niemcy	próg dochodowy ustalany przez każdy land osobno	gospodarstwa domowe w najtrudniejszej sytuacji mieszkaniowej	dla gmin
Grecja	pracownicy i pracownicy kontraktowi oraz specjalne programy dla najslabszych grup społ.	n.d.	n.d.
Węgry	brak regulacji centralnych - zazwyczaj próg dochodowy, zakaz posiadania innej nieruchomości	brak regulacji na szczeblu centralnym, ale w praktyce rodziny z dziećmi	n.d.
Irlandia	próg dochodowy	najslabsze społecznie gospodarstwa domowe	n.d.
Włochy	próg dochodowy	system punktowy oparty na warunkach mieszkaniowych i liczbie dzieci na utrzymaniu	dla gmin, regionów, rządu centralnego
Łotwa	próg dochodowy	osoby starsze	n.d.
Litwa	najslabsze grupy społeczne	n.d.	n.d.
Luksemburg	próg dochodowy	n.d.	n.d.

Przydział		Pierwszeństwo	Pierwszeństwo dla instytucji publ. (gdy mieszkania dostarczają podmioty spoza sektora publicznego)
Holandia	różne modele w poszczególnych gminach i regionach; głównie próg dochodowy	gospodarstwa domowe o relatywnie niskich dochodach	gminy
Polska	różne modele w poszczególnych gminach, zazwyczaj dochód określony widełkami	bezdomni, rodziny o niskich dochodach, eksmitowani	gminy, różne modele w zależności od rodzaju mieszkania
Portugalia	w zależności od programu	n.d.	n.d.
Rumunia	różne modele w poszczególnych gminach, głównie rodziny o niskich dochodach + (od 2009 r.) młodzi pracownicy i Romowie	słabe społecznie grupy oraz lokatorzy restytuowanych nieruchomości	n.d.
Słowenia	próg dochodowy (niski dochód, lecz pozwalający na opłacanie czynszu) oraz złe warunki mieszkaniowe	dotatkowe kryteria socjalne	n.d.
Słowacja	różne modele w poszczególnych gminach	nagłość potrzeb mieszkaniowych	n.d.
Hiszpania	próg dochodowy, zakaz posiadania innej nieruchomości. Ponadto, niepełnosprawni i niezdolni do samodzielnego utrzymywania się	w zależności od uwarunkowań lokalnych	n.d.
Szwecja	dostęp do mieszkań socjalnych dla wszystkich	n.d.	w przypadku dużego popytu na mieszkania, organizacja mieszkaniowa może sporządzić listę oczekujących, czasami obejmuje ona zarówno zasoby lokali prywatnych, jak i publicznych

Przydział		Pierwszeństwo	Pierwszeństwo dla instytucji publ. (gdy mieszkania dostarczają podmioty spoza sektora publicznego)
Wielka Brytania	osoby/gospodarstwa domowe w potrzebie, posiadające stałe zameldowanie w danej gminie	bezdomni i inni o pilnych potrzebach mieszkaniowych	n.d.

Źródło: [CECODHAS, 2011, s.34]

Gospodarstwa domowe, które rejestrują się jako kandydaci do najmu mieszkań społecznych na podstawie jasno określonych kryteriów, oceniane są najczęściej przy użyciu skali punktowej. W systemie rankingowym najwięcej punktów otrzymują kandydaci, których obecna sytuacja mieszkaniowa oceniona jest najniżej i którzy nie mają perspektyw na jej poprawę w przyszłości. W niektórych krajach, (jak np. w Anglii, czy Szwecji), dodatkowym kryterium jest czas oczekiwania na przydział [UN-HABITAT, 2009, s.18].

4.2. Nowe tendencje w przydziale mieszkań społecznych

W ostatnich latach systemy alokacji oraz ustalania czynszów przechodzą gruntowne zmiany. Samorządy lokalne, jak i organizacje mieszkaniowe dostarczające mieszkania społeczne, rewidują swoje procedury w tym zakresie, przede wszystkim modyfikując metody rangowania wniosków o przydział mieszkań (dostępne metody przedstawiono w tabeli nr 10).

Tabela 10. Metody rangowania aplikacji w procesie oceny potrzeb mieszkaniowych

Kryterium alokacji	Cechy	Zalety	Wady
Treść zgłoszenia	Każdy wniosek jest rozpatrywany indywidualnie. Niektóre z rodzin ubiegających się o przydział mogą spotykać się z odmową, niezależnie od liczby złożonych wniosków	Możliwość wyłonienia odpowiedniego gospodarstwa domowego; metoda najlepiej sprawdza się w alokacji niewielkich zasobów	Ryzyko błędu przy podejmowaniu subiektywnej opinii; brak jasnych kryteriów; metoda nie nadaje się do alokacji masowej
Data zgłoszenia	Zgodnie z zasadą "kto pierwszy, ten lepszy". Każdy kto został zakwalifikowany otrzyma przydział	Przejrzystość i niski koszt; Wnioskujący mogą oszacować czas oczekiwania na mieszkanie	Nie ocenia się skali i nagłości potrzeb mieszkaniowych
Data zgłoszenia oraz prawo pierwszeństwa	Decyduje data zgłoszenia, ale rodziny o najpilniejszych potrzebach mieszkaniowych przesuwane są na początek kolejki	Elastyczność (daje możliwość uwzględnia potrzeb m.); Przejrzysty system.	Tylko nieliczne wnioski rozpatrywane są pod kątem potrzeb; Reguły pierwszeństwa są często b. ogólnikowe i trudne do zinterpretowania, a także stwarzają ryzyko błędu
Prawo pierwszeństwa	Na wstępie oceniane są potrzeby mieszkaniowe wszystkich wnioskodawców	Próba uszeregowania potrzeb mieszkaniowych; potrzeby można ocenić ponownie na każdym etapie	Metoda może być skomplikowana i niezbyt przejrzysta w odbiorze społecznym; subiektywne kryteria nadawania pierwszeństwa
Losowanie	Wszyscy wnioskodawcy mają jednakowe szanse; brak preferencji dla poszczególnych grup	Metoda łatwa do przeprowadzenia; równe szanse aplikantów	Brak możliwości uwzględnienia skali potrzeb mieszkaniowych
Grupa docelowa	Alokacja mieszkań tylko w wybranej grupie docelowej	"Odgórne" ustalenie i kontrola priorytetów systemu alokacji	Mała wrażliwość na indywidualne potrzeby gospodarstw domowych
Okres oczekiwania + lot szczęścia	Wymaga od chętnych na przydział regularnego kontaktowania się z administracją w celu sprawdzenia, czy są dostępne mieszkania społeczne	System prosty w administracji; nagradza tych, których (uporczywe) działania wskazują na najpilniejszą potrzebę mieszkaniową	Przypadek decyduje o tym, komu zostanie przydzielone mieszkanie

Kryterium alokacji	Cechy	Zalety	Wady
Ogłoszenia + rangowanie wg przyjętych kryteriów	Wolne lokale są ogłaszane, a chętni, którzy odpowiedzą na zgłoszenia, przechodzą proces selekcji wg przyjętych kryteriów (tzw. system delftyjski)	Przejrzysty i prosty w administracji system; daje chętnym możliwość samodzielnego wyboru lokalu; nieruchomość jest dopasowana do potrzeb mieszkaniowych wnioskujących; najlepiej sprawdza się w przypadku dużej liczby wolnych mieszkań	wymaga przyjęcia kryteriów selekcji najlepiej dopasowanego gospodarstwa domowego do danego lokalu; przewagę mają ci, którzy potrafią znaleźć ogłoszenia i odpowiedzieć na właściwe

Źródło: [Burke, Hulse, 2003, s. 12].

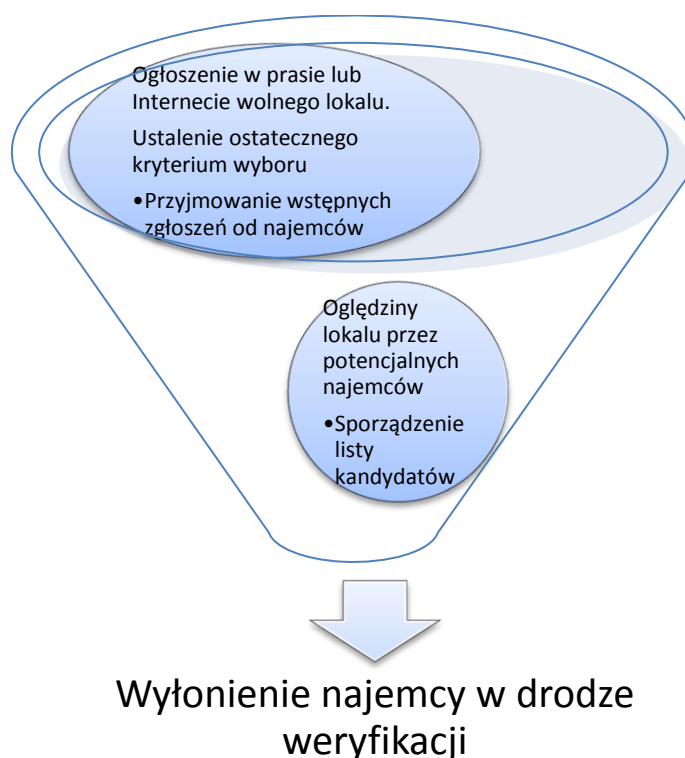
Doświadczenie europejskie pokazuje, iż ogólną tendencją jest zastępowanie tradycyjnego mechanizmu alokacji, opartego wyłącznie na kryterium potrzeb, systemem, który uwzględnia również (choć w ograniczonym stopniu) preferencje potencjalnych najemców. Przykładem nowych praktyk jest choćby ogłaszanie w prasie wolnych mieszkań społecznych, co daje przyszłym najemcom możliwość zgłoszenia swoich kandydatur do zajęcia konkretnych lokali.

Tematyce współczesnych zmian w alokacji mieszkań społecznych wiele uwagi poświęcili I. Cole, B. Iqbal, L. Slocombe i T. Trott ” [Cole et al, 2001]. Innowacyjnym w skali światowej rozwiązaniem problemu alokacji mieszkań społecznych jest tzw. system delftyjski¹⁸, przyjęty w 80% gmin holenderskich. Organizacje mieszkaniowe zamieszczają w prasie lokalnej i na specjalnych forach internetowych ogłoszenia o niewynajętych mieszkaniach społecznych, dzięki czemu informacja ta dociera do wszystkich zarejestrowanych na listach oczekujących. Następnie, mieszkańcy zainteresowani konkretną nieruchomością deklarują chęć obejrzenia lokalu i ewentualnie zgłaszają swoją kandydaturę do jego najmu. Jeżeli aplikuje więcej niż jeden kandydat, najemca wyłaniany jest na podstawie ostatecznego kryterium, przyjętego dla danej nieruchomości¹⁹ (patrz rys.6).

¹⁸ Nazwa pochodzi od holenderskiego miasta Delft, gdzie po raz pierwszy wdrożono ten system na początku lat 90. Pod koniec lat 90. zaadaptowała go również Wielka Brytania w formie systemu najmu mieszkań, który uwzględnia preferencje nabywców. W Wielkiej Brytanii model ten znany jest jako CBL (ang. *choice-based letting*) [Haffner i Hoekstra, 2006, s. 443].

¹⁹ Kandydat musi w pierwszej kolejności spełnić szereg kryteriów podstawowych, umożliwiających mu rejestrację w bazie oczekujących na przydział lokalu społecznego.

Rysunek 6. Cykl alokacyjny w systemie delftyjskim



Źródło: Opracowanie własne

W Holandii, ostatecznym kryterium wyboru często jest wiek, przy czym pierwszeństwo przysługuje najstarszemu kandydatowi. Po wyłonieniu najemcy, wynik ogłaszany jest w prasie i/lub Internecie. Raz na kwartał publikowane jest zestawienie przydzielonych mieszkań wraz z tabelą informacyjną zawierającą dane adresowe lokali, informacje o rodzaju zabudowy, powierzchni użytkowej, liczbie izb itp., a także całkowitej liczbie kandydatów oraz kwalifikacjach „zwycięskiego” najemcy (np. jego wieku, czy czasie oczekiwania na liście). Daje to odrzuconym kandydatom możliwość oszacowania własnej pozycji, jak i oceny szans na dany typ mieszkania [Kullberg, 2002, s.551].

Dodatkowo, w Holandii funkcjonuje międzysektorowy system rejestracji mieszkań, co umożliwia prywatnym właścicielom włączenie swoich nieruchomości do społecznego systemu dystrybucji. Wiele gmin zachęca prywatnych właścicieli do korzystania z tego systemu, gdyż prowadzi on do dwustronnych korzyści – właściciele zwiększają grono potencjalnych najemców swoich nieruchomości, a gminy „odciążają” system pomocy socjalnej poprzez skrócenie list kandydatów oczekujących na przydział mieszkań społecznych [Burke, 2003, s.13]

Model delftyjski uznawany jest przez ekonomistów za najlepszy z dostępnych. Po pierwsze, pozwala uwzględnić w procesie alokacji preferencje mieszkaniowe potencjalnych najemców. Po drugie, jest bardziej transparentny od dotychczas wykorzystywanych mechanizmów (ogłoszenia o wolnych lokalach są emitowane w ogólnodostępnych środkach przekazu, podobnie jak informacje o już przydzielonych mieszkaniach). Po trzecie, system cechuje duża efektywność ekonomiczna (prowadzi do redukcji pustostanów i czasu oczekiwania na przydział innego mieszkania z zasobów społecznych.) [Haffner i Hoekstra, 2006, s. 443].

4.3. Ochrona lokatorów i systemy kontroli czynszów

Zgodnie z koncepcją państwa dobrobytu, interwencjonizm państwa jest zasadny przede wszystkim wtedy, kiedy prowadzi do zwiększenia efektywności ekonomicznej. Kolejną przesłanką, która legitymizuje ingerencję rządową, jest wyrównanie różnic społecznych, bądź minimalizacja ich skutków [Haffner i Boelhouwer, 2006]. Pełna efektywność ekonomiczna z kolei, zdaniem N. Barr'a, może zostać osiągnięta wyłącznie poprzez jednoczesne spełnienie czterech warunków: pełnej informacji (1), doskonałej konkurencji (2), na całkowicie rozwiniętym rynku (3) i przy braku załamań na tym rynku (4) [Barr, 1998]. Jeżeli te kryteria nie są spełnione, rząd może podnieść efektywność ekonomiczną poprzez przyjęcie szeregu regulacji lub mechanizmów.

W warunkach budownictwa na wynajem, spełnienie powyższych kryteriów jest praktycznie niemożliwe. Z reguły występuje dysproporcja pod względem informacji oraz konkurencji między właścicielem mieszkania a najemcą. W celu redukcji tej asymetrii, w wielu krajach powstały systemy ochrony praw lokatorów. Pojęcie ochrony lokatorów w sensie prawnym dotyczy trzech aspektów:

- 1) ochrony lokatorów przed nieuzasadnioną eksmisją (z tą kategorią związany jest też problem możliwości przedłużenia umowy przez najemcę po jej formalnym wygaśnięciu),
- 2) ochrony lokatorów przed nieefektywnym zarządzaniem nieruchomością (w sytuacji, gdy właściciel nie dopełnia warunków umowy, bądź dopuszcza się rażących zaniedbań, np. zaniechania napraw i remontów, czy uchylania się przed wnoszeniem opłat za media),

- 3) ochrony lokatorów przed nieuzasadnionymi podwyżkami czynszów (istota, źródła, jak i typologie reżimów czynszowych zostały scharakteryzowane w następnym podrozdziale).

Próbie uzasadnienia konieczności prawnej ochrony lokatorów podejmuje H. Lind w publikacji „Ochrona lokatorów. Legislacja w sektorze prywatnych mieszkań na wynajem” (ang. *Security of Tenure Legislation in Private Rental Housing*) [Lind, 2011, s.1-4]. Hipotetycznie, możliwe jest uregulowanie sytuacji najemcy bez stworzenia ram legislacyjnych. Można wyobrazić sobie sytuację, gdzie najemca sam negocjuje takie warunki umowy najmu, które zapewnią mu pożądaną ochronę i cenę, którą jest gotowy zapłacić. Kolejnym (teoretycznie) możliwym rozwiązaniem byłoby odgórne nałożenie na właściciela obowiązku zapewnienia najemcy możliwości wyboru kilku „pakietów” cenowych – w myśl zasady: im wyższa ochrona praw lokatora, tym wyższa cena najmu.

Są to jednak rozwiązania niemożliwe do wdrożenia w warunkach realnych. Lokatorzy potrzebują bardziej kompleksowej i efektywnej ochrony niż konsumenci innych dóbr z dwóch powodów:

- mieszkanie to dobro szczególne, nieodzowne do życia i prawidłowego funkcjonowania jednostki i rodziny, spełniające jednocześnie najbardziej elementarne potrzeby, jak i te wyższego rzędu,
- wysokie koszty transakcyjne towarzyszące zmianie miejsca zamieszkania sprawiają, że właściciel mieszkania ma zdecydowanie korzystniejszą pozycję przetargową.

Istnieje duże podobieństwo pomiędzy rynkiem mieszkań na wynajem oraz rynkiem pracy – relacje między stronami są zazwyczaj długoterminowe, a koszty transakcyjne (relokacyjne) wysokie. Podobne są również regulacje prawne na obu rynkach, czego skrajnym przykładem jest Szwecja, gdzie kolektywne negocjacje czynszów dla zasobów mieszkań społecznych wzorowane są na systemie negocjacyjnym funkcjonującym na szwedzkim rynku pracy [Lind, 2011, s.2].

Współcześnie dochodzi do rozluźnienia prawa chroniącego lokatorów, szczególnie w krajach o niezbyt rozwiniętych rynkach mieszkań czynszowych. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę rynku czynszowego, jak i samego mieszkania, należy wyraźnie podkreślić, iż w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku mieszkań czynszowych (szczególnie społecznych), istnienie systemu elementarnej ochrony lokatorów jest nieodzowne.

Podstawowym elementem systemu ochrony lokatorów jest regulacja czynszów. Czy jest zjawiskiem pozytywnym? Nie ma co do tego zgody wśród ekonomistów.

Przeglądu literatury dotyczącej badań empirycznych nad wadami i zaletami kontroli czynszu dokonali w 2003 r. B. Turner i S. Malpezzi. Jak wynika z obserwacji autorów, przedmiotem zdecydowanej większości analiz jest problematyka kontroli czynszów w Stanach Zjednoczonych, podczas gdy systemy europejskie rzadko poddawane są tak wnikliwym analizom. Autorzy konkludują, że możliwe jest zestawienie mechanizmów regulacji czynszowych w różnych krajach, natomiast trudno o ich jednoznaczną ocenę, gdyż efekty systemów czynszowych różnią się znacząco nie tylko między krajami, ale też regionami, czy miastami, w zależności od sytuacji na lokalnym rynku mieszkaniowym [Turner i Malpezzi, 2003, s.13-18].

Zdaniem R. Arnott'a należy rozgraniczyć „twarde” systemy regulacji czynszów – inaczej systemy pierwotne (ang. *first-generation rent control*) i „miękkie”, czyli wtórne systemy (ang. *second-generation rent control*). Podczas gdy w pierwszym z systemów kontrola czynszów polega na zamrożeniu nominalnej wartości czynszu, drugi jest bardziej elastyczny i dopuszcza wzrost w konkretnych sytuacjach. O ile pierwszy z reguły uznawany jest za nieefektywny w dłuższym okresie, to drugi może okazać się bardzo korzystnym rozwiązaniem dla podmiotów rynku mieszkaniowego [Arnott, 1995, s.100-103].

Regulacje poziomu czynszu mogą być rozpatrywane jako podgrupa regulacji prawnych dotyczących umów najmu. H. Lind [Lind, 2001, s.44] wyróżnia trzy poziomy regulacji relacji najemca - właściciel:

- 1) prawo ogólne, np. kodeks handlowy, czy ustawa antymonopolowa,
- 2) szczegółowe regulacje dotyczące umów najmu (np. konieczność zachowania formy pisemnej umowy, możliwość wypowiedzenia umowy przez właściciela w konkretnych sytuacjach, okres wypowiedzenia umowy),
- 3) regulacje czynszowe, tj. szczegółowe zasady ustalania wysokości czynszu przez właścicieli mieszkań

Autor dzieli regulacje czynszowe na dwie kategorie – pierwsza obejmuje dotychczasowych lokatorów (typy A i B w poniższej klasyfikacji) i dotyczy stawek czynszu w przypadku przedłużenia umowy, bądź naliczenia nowej stawki, gdy okres obowiązywania poprzedniej się kończy. Do drugiej kategorii (typy C, D i E w poniższej klasyfikacji) H.Lind zaliczył wszystkich najemców, zarówno dotychczasowych, jak i nowych.

Bazując na tym podziale, H.Lind wyodrębnił pięć typów regulacji czynszowych (typy A-E), które obecnie służą wielu badaczom, jako podstawa teoretyczna i punkt wyjścia do badań empirycznych i teoretycznych.

Typ A - to miękka regulacja czynszu oparta na kosztach transakcyjnych, której celem jest ochrona dotychczasowych lokatorów przed czynszami wyższymi od rynkowych. Gospodarstwo domowe w warunkach stabilnego rynku mieszkaniowego ma z reguły gorszą pozycję negocjacyjną niż właściciel lokalu, co spowodowane jest m.in. wysokimi kosztami transakcyjnymi. Typ A regulacji służy do ograniczenia właścicielowi możliwości wykorzystania uprzywilejowanej pozycji w celu podniesienia czynszu powyżej poziomu wyznaczonego przez rynek. Lind określił ten system jako miękki, gdyż nie chroni on lokatorów przed wzrostami stawek rynkowych.

W Szwecji, regulację czynszu opartą na kosztach transakcyjnych (typ A) stosuje się w stosunku do najmu na rynku komercyjnym. Powodem jest fakt, iż typowa umowa najmu powierzchni biurowej lub handlowej zawierana jest na krótki okres. Jako że koszty relokacji takich punktów są wysokie, właściciel nieruchomości mógłby zażądać wyższej stawki czynszu od dotychczasowego, niż od nowego najemcy. W warunkach szwedzkich, jeżeli właściciel nieruchomości ustali czynsz powyżej poziomu rynkowego, a najemca zrezygnuje z najmu, właściciel jest zobowiązany do wypłaty na rzecz najemcy odszkodowania [Lind, 2001, s.45].

Typ B - to twarda regulacja czynszu oparta na kosztach transakcyjnych, której celem jest ochrona dotychczasowych lokatorów przed podwyżkami czynszów rynkowych (niezwiązanymi ze wzrostem kosztów).

W warunkach rosnącego popytu na mieszkania czynszowe na danym obszarze, właściciel nieruchomości może oczekiwać wyższych zysków z najmu. Częstą praktyką jest więc podnoszenie czynszów nie tylko dla nowych najemców, ale również dotychczasowych, co dla niektórych gospodarstw domowych jest równoznaczne z przymusem opuszczenia zajmowanych lokali. We wspomnianym systemie wzrost popytu nie uprawnia właścicieli do podniesienia stawki czynszu stałym lokatorom. Z punktu widzenia właściciela, takie rozwiązanie jest jednak akceptowalną restrykcją, gdyż dopuszcza możliwość podniesienia stawki czynszu w pewnych okolicznościach – na przykład, gdy rośnie ogólny indeks cen, lub kiedy zwiększają się koszty operacyjne

Typ C - to regulacja czynszu zapobiegająca monopolowi – jej celem jest ochrona wszystkich najemców przed czynszami wyższymi niż rynkowe.

Nieruchomości mieszkaniowe są heterogeniczne i nie istnieją dwa identyczne domy, czy mieszkania - zawsze występuje różnica choćby w jednym atrybucie, np. położeniu. A zatem, właściciel nieruchomości posiada do pewnego stopnia pozycję monopolistyczną, którą mógłby wykorzystać w celu ustalenia stawki czynszu ponad poziomem rynkowym

(definiowanym jako najbardziej prawdopodobny czynsz akceptowany przez wynajmującego i nowego najemcę). Trzeci model regulacji czynszowych wyodrębniony przez H. Lind różni się od pierwszego tym, że nie jest oparty na kosztach transakcyjnych, a więc obejmuje również nowych najemców.

Typ D - to regulacja czynszu, która ma na celu zapobieganie gwałtownym wzrostom stawek czynszu w krótkich okresach.

Specyfika towaru, jakim jest mieszkanie, skutkuje znacznym ograniczeniem funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Popyt na nieruchomości uzależniony jest od dochodów nabywcy oraz od poziomu cen, podczas gdy podaż zależy od wielkości istniejącego zasobu, jak i zmian wewnątrz niego. Pojęcie podaży na rynku mieszkaniowym nie jest równoznaczne z istniejącym zasobem lokali, ani zmianami tego zasobu – powinno być rozumiane jako wolumen nieruchomości, dla których poszukiwani są nabywcy. Zarówno popyt, jak i podaż na tym rynku wykazują niską elastyczność w krótkim czasie. Gwałtowny wzrost popytu na lokale mieszkalne z reguły nie może zostać w szybkim tempie zaspokojony poprzez wzrost podaży - efektem tej asymetrii jest gwałtowny wzrost cen mieszkań (i czynszów najmu) oraz ich spadek po zwiększeniu podaży. W związku z wysoką niedoskonałością rynku nieruchomości można stwierdzić, iż z reguły nie dochodzi na nim do zjawiska równowagi rynkowej.

W takich warunkach, regulacja czynszowa typu D zmierza do wygładzenia odchyłeń stawek czynszów w krótkich okresach, poprzez wyznaczenie rocznych limitów wzrostu. Zgodnie z ideą systemu, stawki czynszów w zasobach społecznych nie powinny jednak być niższe od czynszów rynkowych w dłuższej perspektywie.

Typ E - to regulacja czynszu chroniąca wszystkich najemców przed wybranymi typami podwyżek stawek czynszu.

Celem tego systemu czynszowego jest permanentne utrzymanie czynszów, zarówno dla nowych, jak i obecnych najemców, na poziomie niższym od rynkowego. Mechanizm opiera się na doktrynie równości i powszechnego dostępu do mieszkań w atrakcyjnych dzielnicach.

Lind uważa, iż wspomniane wcześniej „pierwotne” regulacje czynszu (*first-generation rent control*), są skrajną wersją regulacji typu E, jako że nie tylko hamują realny wzrost czynszów, ale powodują spadki stawek poprzez zamrażanie nominalnych wartości i nieuwzględnienie inflacji [Lind, 2001, s. 41-50].

Następnie, Lind poddał analizie systemy czynszowe w wybranych krajach europejskich, jak i w kilku miastach Ameryki Północnej. Zauważył, że można wyodrębnić wśród nich cztery podejścia do kontroli czynszu:

- podejście 1: czynsze w atrakcyjnych lokalizacjach są permanentnie utrzymywane poniżej poziomu rynkowego (rozwiązanie współcześnie coraz rzadziej spotykane, przykłady to Szwecja i Austria oraz miasto Nowy York),

- podejście 2: aktualni lokatorzy chronieni są przed wybranymi rodzajami podwyżek wywołanymi wzrostem czynszów rynkowych. Nowi lokatorzy chronieni są poprzez nałożenie na właściciela nieruchomości limitu rocznej podwyżki czynszu. Limit ten jest na tyle wysoki, że możliwe są podwyżki czynszu spowodowane wzrostem kosztów operacyjnych, inflacją itp. W dłuższej perspektywie stawki czynszu w zasobach społecznych powinny zbliżyć się lub zrównać z czynszami rynkowymi (przykłady to m.in. Niemcy i Waszyngton),

- podejście 3: ochronę zapewnia się wyłącznie aktualnym najemcom, brak regulacji czynszowych dla nowych lokatorów (przykłady: Szwajcaria, Hiszpania, Toronto, Los Angeles),

- podejście 4: najemcy są chronieni wyłącznie przed czynszami wyższymi od poziomu rynkowego (np. w Wielkiej Brytanii) [Lind, 2001, s.54].

Systemy regulacji czynszu stanowią w pewnym sensie consensus pomiędzy ochroną lokatorów a zapewnieniem właścicielowi nieruchomości możliwości uzyskania oczekiwanej stopy zwrotu z nieruchomości czynszowej. W przypadku zbyt rygorystycznej oraz nieelastycznej kontroli czynszu, nieruchomość nie wygeneruje dla właściciela spodziewanych zysków, co w dalszej perspektywie może spowodować wycofanie się inwestora z rynku mieszkań na wynajem. W konsekwencji, taki system nie tylko doprowadzi do długofalowego zmniejszenia podaży mieszkań na wynajem, ale również zniechęci nowych inwestorów do wejścia na rynek czynszowy.

Innym niebezpieczeństwem związanym z kontrolą wzrostu czynszów jest zawyżanie przez właścicieli nieruchomości początkowych stawek. W sytuacji, kiedy właściciel pozbawiony jest możliwości stopniowego podnoszenia czynszu do poziomu stawek rynkowych, zdarza się, że w ramach własnej rekompensaty zawyży ich stawki wyjściowe (jednak taka praktyka przyniesie mu korzyści wyłącznie w warunkach dużego niedoboru mieszkań czynszowych).

Efektem ubocznym kompleksowej ochrony lokatorów jest duża ostrożność właścicieli mieszkań w doborze lokatorów. Najemcy, którzy wcześniej mieli np. problemy z terminowym regulowaniem zobowiązań czynszowych, a także imigranci, czy ludzie młodzi

mogą napotkać na trudności związane z podpisaniem nowej umowy najmu. Prowadzi to do rozwoju podnajmu oraz tzw. czarnego rynku – w obu przypadkach stawki czynszu są wyższe niż na pierwotnym rynku czynszowym.

Z drugiej strony, regulacja czynszu wraz z innymi elementami ochrony lokatorów powodują wzrost popytu na mieszkania czynszowe, stymulując równocześnie przyrost tych zasobów. Ponadto, system ochrony lokatorów przyczynia się do większego zaangażowania lokatorów w sprawy związane z utrzymaniem i zarządzaniem zajmowanych przez nich mieszkań, a także jest bodźcem do zwiększenia nakładów z własnych środków finansowych na ten cel.

5. Systemy finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego

Systemy finansowania budownictwa mieszkaniowego są przedmiotem rozlicznych badań i publikacji w Polsce i za granicą.²⁰ Podstawowymi elementami analizy są: kredytowanie i dotowania gospodarstw domowych, źródła pozyskiwania rynkowych środków kredytowych, nadzór bankowy nad instytucjami finansowania mieszkalnictwa itp. Wymieniona tematyka jest też regularnie analizowana w raportach takich instytucji, jak np. Bank Światowy (IBRD), Bank Europejski (EBRD), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), Organizacja Gospodarczej Współpracy i Rozwoju (OECD), jak i różnego rodzaju instytucje doradcze. Jak wspomniano we wcześniejszej części pracy, mimo tak dużego zainteresowania problematyką, brak jest jednorodnej, światowej definicji i typologii tychże systemów. Z tego powodu utrudnione jest prowadzenie analiz i badań porównawczych w tym zakresie, co wynika z różnic pomiędzy krajami w realizowanych politykach mieszkaniowych, jak i dostępnych mechanizmach finansowania. Kraje Unii Europejskiej wykorzystują zbliżone instrumenty wsparcia sektora budownictwa mieszkaniowego, choć w różnych układach, zależnych w głównej mierze od obranych kierunków polityki mieszkaniowej i stopnia realizacji programów mieszkaniowych.

Bardzo prostą i zwięzłą definicję systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego proponuje od 1985 r. organizacja IUHF²¹. Zgodnie z nią, jest to system, którego celem jest dostarczenie podmiotom rynku mieszkaniowego środków na zakup

²⁰ Spośród wielu autorów wymienić należy m.in. P. Malpass'a i H. Aughton'a [1999], K. Gibb i C. Whitehead [2007], B. Turner i C. Whitehead [1993 i 2002], E. Springler [2009], M. Frąckowiaka [2008].

²¹ IUHF (*International Union for Housing Finance*) międzynarodowa organizacja publikująca raporty o najnowszych tendencjach w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego. Organizacja zrzesza 90 organizacji członkowskich z 42 państw.

mieszkań i domów, poprzez skuteczny transfer tych środków od inwestora do beneficjenta, przy ograniczonej liczbie instrumentów [IUHF, 1985].

W warunkach polskich, W. Dominiak proponuje następującą definicję - system finansowania budownictwa mieszkaniowego tworzą instytucje, w obrębie których zachodzi proces gromadzenia i dystrybucji środków na inwestycje w sektorze budownictwa mieszkaniowego [Dominiak, 1973, s.123-125].

Syntetyczną definicję proponuje A. Szelałowska, która zdefiniowała wspomniany system, jako mechanizm określający źródła i tryb finansowania nieruchomości mieszkaniowych, dostosowany do sytuacji społeczno-gospodarczej, a także poziomu rozwoju rynków finansowych, rozwoju podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym, stopnia rozwoju inwestycji na tym rynku oraz ryzyka, jakie są w stanie zaakceptować inwestorzy angażujący własne środki na rynku nieruchomości mieszkaniowych [Szelałowska, 2011, s.207].

Na podstawie powyższej definicji można uznać, iż mechanizm finansowania społecznego budownictwa mieszkaniowego to system organizacyjno-prawny, służący do gromadzenia i wydatkowania środków (budżetowych oraz pochodzących z komercyjnych instytucji rynku finansowego) na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych. Nadrzędnym celem tego systemu jest dopasowanie najbardziej ekonomicznej i efektywnej metody finansowania do potrzeb gospodarstwa domowego

Zdaniem A. Szelałowskiej, skuteczny i efektywny system finansowania mieszkalnictwa spełnia poniższe warunki:

- kredyty mieszkaniowe dostępne są po przystępnej cenie,
- instytucje rynku finansowego finansujące inwestycje mieszkaniowe nie działają w sposób, który grozi im utratą płynności²²,
- instytucje rynku finansowego finansujące inwestycje mieszkaniowe wspierają swoją działalnością rozwój sektora mieszkaniowego, a także wzrost gospodarczy kraju.

Z kolei, system finansowania potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych, powinien dodatkowo cechować:

- utylitaryzm – dążenie do zapewnienia długofalowych korzyści obu stronom układu (zarówno rządowi, czyli dawcy kapitału, jak i beneficjentom -

²² Udzielanie komercyjnych kredytów mieszkaniowych dostępnych na rynku finansowym najuboższym gospodarstwom domowym byłoby bezzasadne. Dla tej grupy społecznej korzystniejsze, z punktu widzenia ekonomicznego i moralnego, są programy pomocowe finansowane z budżetu państwa (w tym wypadku mieszkania socjalne).

niezamożnym grupom społeczeństwa, korzystającym z mieszkań finansowanych ze środków rządowych i których stopa życia w związku z tym się poprawia),

- praktycyzm – system powinien służyć całemu społeczeństwu,
- pragmatyzm – rząd powinien realistycznie szacować możliwości finansowania i podejmować wyłącznie takie zadania i stosować te mechanizmy, które gwarantują skuteczność w danej sytuacji,
- celowość ekonomiczna i społeczna – system powinien być dostosowany do faktycznych potrzeb społeczeństwa przy właściwym dostosowaniu posiadanych środków do wyznaczonych celów,
- transparentność – jawne i klarowne zasady alokacji i dystrybucji środków finansowych,
- angażowanie kapitału prywatnego poprzez system zachęt ekonomicznych [Szelałowska, 2011, s.209-211].

W sektorach społecznego budownictwa mieszkaniowego, w zależności od kraju, specyfiki rynku mieszkaniowego i stopnia jego rozwinięcia, stosowane są rozliczne źródła finansowania. Ogólnie źródła takie można podzielić na dochodowe i kapitałowe. W sprawnie funkcjonującym systemie mieszkalnictwa społecznego formą dominującą powinny być źródła dochodowe – czynsze, obrót aktywami, a także instrumenty polityki mieszkaniowej, takie jak zasiłki i dodatki mieszkaniowe, ulgi i zwolnienia podatkowe. Za ich pomocą pokrywane są koszty budowy nowych mieszkań, utrzymania starych zasobów, jak i zarządzania. W przypadku, kiedy system finansowania dochodowego nie jest wystarczający, podmioty społecznego rynku mieszkaniowego zmuszone są do wdrożenia mechanizmów finansowania kapitałowego.

Najbardziej rozpowszechnioną formą finansowania społecznego mieszkalnictwa są bezpośrednie subwencje mieszkaniowe, wykorzystywane jako uzupełnienie innych źródeł finansowania, które stanowią jeden z najważniejszych instrumentów powojennej i współczesnej polityki mieszkaniowej. Subsydia kapitałowe (nazywane również budowlanymi) to środki bezzwrotne pochodzące z budżetu państwa, budżetów regionów (w przypadku ich szerokiej autonomii) i budżetów gmin, wykorzystywane w celu budowy mieszkań, względnie na remonty i modernizację starych zasobów, zwłaszcza czynszowych zasobów komunalnych.

Do najczęściej spotykanych form kapitałowych subsydiów należą:

- granty stanowiące określoną część wartości podejmowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego,
- tzw. subsydia procentowe, które pokrywają różnicę pomiędzy rynkową stopą oprocentowania hipotecznych kredytów mieszkaniowych, a stopą normatywnie ustaloną, uważaną za stopę, która motywuje inwestorów do lokowania środków własnych w budowę mieszkań i nieobciążającą gospodarstw domowych spłatami wygórowanych rat hipotecznych kredytów,
- ulgi podatkowe – odliczenia od dochodów lub przychodów, odpisy amortyzacyjne, obniżki podatków od nieruchomości, obniżki podatków od mieszkań sprzedanych lub przekazanych na cele społecznego budownictwa mieszkaniowego, zwolnienia z opodatkowania dochodów kapitałowych uzyskiwanych z działalności w sferze budownictwa społecznego,
- subsydia rzeczowe, np. udostępnianie przez gminy gruntów budowlanych po niskich cenach, zapewnienie nieodpłatnego, bądź relatywnie taniego dostępu do urządzeń infrastrukturalnych, udostępnienie inwestorowi lokali socjalnych [Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, 2003, s. 44].

Jak wynika z raportu wspomnianego Instytutu, do najczęściej wykorzystywanych form subsydiowania kosztów budowy należą granty z budżetu państwa oraz subsydia rzeczowe. Na subsydia procentowe inwestorzy sektora budownictwa czynszowego mogli liczyć przede wszystkim w latach 60. i 70., kiedy rynkowa stopa oprocentowania hipotecznych kredytów mieszkaniowych kształtowała się w granicach 8-14%. Ulgi podatkowe stosowane są głównie w przypadku mieszkań własnościowych.

Interesujący podział źródeł finansowania budownictwa społecznego przedstawiono w raporcie organizacji UN-HABITAT z 2009 r. [UN-HABITAT, s.27]. Zgodnie z nim, wspomniane źródła dzielą się na wewnętrzne (przychody z czynszów najmu i sprzedaż aktywów organizacji mieszkaniowych) i zewnętrzne (środki pozyskane z sektora publicznego, a więc od rządu i samorządów, jak i sektora prywatnego, tj. komercyjnych instytucji rynku finansowego²³, a także wybranych podmiotów dostarczających prywatne mieszkania czynszowe²⁴).

Wysoki udział wewnętrznych źródeł finansowania implikuje znaczną samodzielność ekonomiczną podmiotów segmentu mieszkań społecznych. Wskazuje też na konieczność

²³ Udzielane pożyczki i kredyty mogą mieć rynkową stopę procentowania, bądź obniżoną dzięki dopłatom ze środków publicznych.

²⁴ W niektórych krajach inwestorzy sektora prywatnych mieszkań czynszowych mają obowiązek przeznaczenia określonej części środków/zasobów na cel społeczny.

zgromadzenia dużych zasobów aktywów lub pozyskania przez podmiot wysokich wpływów z czynszów w celu pokrycia kosztów bieżących oraz kosztów działalności inwestycyjnej. Z kolei efekty dominacji źródeł zewnętrznych w finansowaniu budownictwa społecznego mogą być różne, w zależności od tego, czy środki pozyskano z budżetu państwa, czy od instytucji komercyjnych. Znaczny udział subsydiów sugeruje duże obciążenie dla finansów publicznych. Jako że w ostatnich latach bezpośrednie wsparcie finansowe instytucji centralnych zostało w wielu krajach ograniczone, a w skrajnych przypadkach zlikwidowane, podmioty rynku mieszkaniowego zdane są na finansowanie przez instytucje rynku finansowego. W takich warunkach, o ile system finansowania nie jest krzyżowy (w pozyskaniu i spłacie zobowiązania nie pomaga państwo), organizacje obsługiwane są na zasadach rynkowych. A zatem, tak samo jak w przypadku przedsiębiorstw, mogą mieć problem z pozyskaniem środków, rosnącymi kosztami obsługi długu, wzrastającymi stopami procentowymi, czy zapewnieniem gwarancji i zabezpieczeń dla wierzycieli. Do zalet systemu można natomiast zaliczyć możliwość wykorzystania efektu dźwigni finansowej, niższy koszt kapitału obcego, jak i możliwość skorzystania z tarczy podatkowej.

III. Tendencje rozwoju i stan budownictwa mieszkaniowego oraz udział i znaczenie mieszkań społecznych w Szwecji

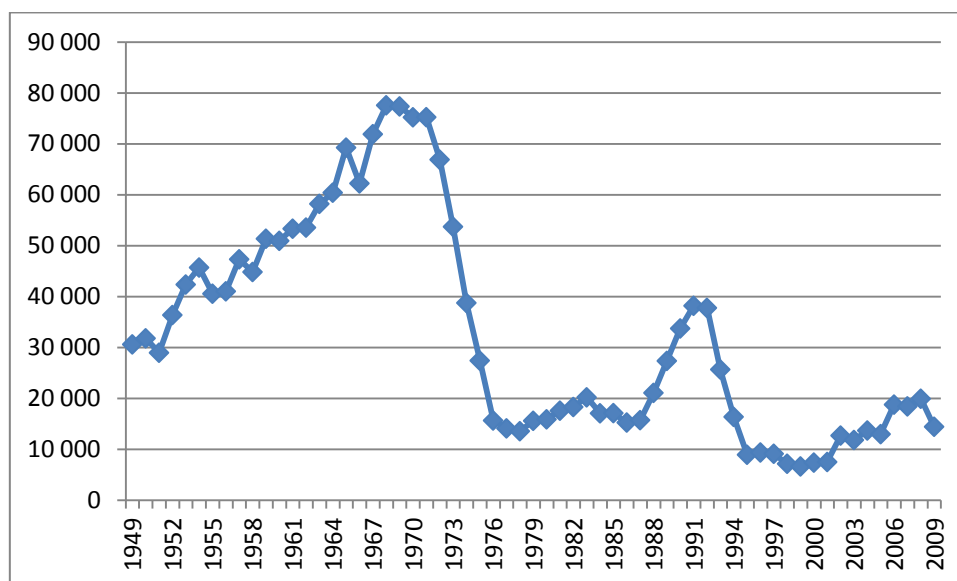
1. Dynamika i struktura budownictwa mieszkaniowego w Szwecji

1.1. Dynamika budownictwa mieszkaniowego

Dla szwedzkiego sektora mieszkaniowego charakterystyczne są trzy cechy: uniwersalny charakter polityki mieszkaniowej, zintegrowany rynek czynszowy oraz korporacyjny system negocjacji czynszów najmu. Egalitaryzm polityki mieszkaniowej oznacza, iż powinna ona być skierowana do każdego, nie tylko do grup najbardziej potrzebujących wsparcia ze strony państwa. Integralność rynku czynszowego to z kolei przede wszystkim bliskie i zinstytucjonalizowane powiązania sektora publicznego i prywatnego. To z tej więzi wynika trzecia z wymienionych właściwości – korporacyjny system ustalania stawek czynszu najmu. Stawki obowiązujące na rynku są rezultatem negocjacji pomiędzy silnym i scentralizowanym Związkiem Lokatorów oraz organizacjami reprezentującymi interesy właścicieli budynków czynszowych.

Z przeprowadzonych przez Szwedzki Urząd Statystyczny (*SCB*) badań wynika, iż na koniec 2008 r. cały zasób mieszkaniowy Szwecji kształtował się na poziomie ok. 4,5 mln lokali, przy liczbie ludności ok. 9 256 347 osób. Poziom nasycenia wyniósł więc 486,5 lokali mieszkalnych na 1000 osób. Prawie 40% zamieszkiwanych dzisiaj mieszkań i domów powstało w okresie od 1945 r. do 1970 r. Zmiany przyrostu zasobów mieszkaniowych od wczesnych lat 50. do 2009 r. przedstawia poniższy wykres:

Wykres 2. Liczba mieszkań i domów oddanych do użytku w Szwecji w okresie 1949 r. – 1995 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB.

Jak wynika z powyższego wykresu, na początku lat 50. liczba nowo oddanych mieszkań wyniosła średniorocznie ok. 40 000 mieszkań. W ciągu kolejnych 20 lat liczba nowobudowanych mieszkań zwiększała się, by osiągnąć szczyt w 1970 r. W okresie 1950 – 1980 Szwecja osiągnęła najwyższy spośród krajów europejskich wskaźnik mieszkań oddanych do użytku – na 1000 mieszkańców oddano 9,6 mieszkań. Trend opadający trwał aż do roku 1987 r., kiedy to liczba nowo wybudowanych mieszkań spadła ponad trzykrotnie w stosunku do 1970 r. Po 1991 r. nastąpiło krótkie ożywienie, a następnie nastąpiła stabilizacja budowy nowych mieszkań na bardzo niskim poziomie. Przyczyną fluktuacji liczby wybudowanych mieszkań są rozmaite czynniki wewnętrzne - głównie zmiany polityki mieszkaniowej państwa, jak i zewnętrzne, np. światowe kryzysy gospodarcze.

1.2. Struktura zasobów pod względem rodzaju zabudowy

Z przeprowadzonych przez SCB badań wynika, iż na koniec 2008 r. ponad połowę (ok. 55%) zasobów mieszkaniowych Szwecji stanowiły mieszkania w zabudowie wielorodzinnej.

W przeszłości szwedzki zasób nieruchomości mieszkaniowych zdominowany był przez domy jednorodzinne w zabudowie wolnostojącej. Takie budownictwo było logiczną konsekwencją przesłanek natury demograficznej (Szwecja to jedno z państw o najmniejszym

zagęszczeniu ludności w Europie) i geograficznej (obszar kraju wynosi 450 tys. km², z czego większość stanowią tereny trudno dostępne, o niekorzystnych warunkach lokalizacyjnych).

Zaskakującym może więc wydawać się fakt, iż w latach 60. i 70. Szwecja wraz z Danią stały się liderami wśród państw europejskich pod względem liczby oddawanych budynków wielorodzinnych. Pierwsza „fala” tego typu budownictwa nastąpiła w Szwecji pod koniec lat 50. Wybudowane bloki charakteryzował relatywnie wysoki standard, ciekawe wzornictwo i nowoczesne rozwiązania konstrukcyjne, co sprawiło, że do dzisiaj cieszą się sporym zainteresowaniem. Kolejna faza przyniosła najwięcej budynków w zabudowie wielorodzinnej, jednak tym razem do ich stawiania użyto płyt prefabrykowanych. Większość z oddanych mieszkań stanowiła własność spółdzielni, bądź instytucji publicznych. Ostatnim etapem, po którym struktura zasobu nieruchomości w Szwecji uległa zmianie, było wybudowanie bloków o różnym przeznaczeniu, lokalizacji i własności (przedsiębiorstwa prywatne, spółki państwowe i prywatne).

Przyczyn tego rodzaju zmian w strukturze szwedzkiego zasobu nieruchomości należy szukać w zmianach demograficznych (w latach 1945 – 1990 populacja zwiększyła się o 28%, a liczba gospodarstw domowych wzrosła o 80%), a także procesie szerokiej urbanizacji, która trwała nieprzerwanie przez 30 lat od zakończenia II wojny światowej. W tym okresie, liczba ludności zamieszkującej obszary miejskie wzrosła z 60% do 85%, co było wynikiem migracji wewnętrznych, (ludność napływała z terenów północnych do dużych miast na południu kraju i ośrodków przemysłowych skoncentrowanych nad Bałtykiem), jak i fal imigracji na przełomie lat 60. i 70. [Borgergård L.A., Kemeny J., 2004, s.36] Przestrzenna migracja ludności, gwałtowny wzrost liczby gospodarstw domowych, jak i bogacenie się społeczeństwa wpłynęły na zwiększenie się popytu na nieruchomości. W rezultacie, zasoby nieruchomości mieszkaniowych w Szwecji w latach 1960 – 1990 zwiększyły się o ponad połowę.

1.3. Struktura własnościowa mieszkań

Na szwedzkim rynku budownictwa mieszkaniowego wyróżnia się trzy kategorie – budownictwo własnościowe (38%), budownictwo spółdzielcze (ok. 18%) oraz budownictwo czynszowe (44%). Ewolucję wymienionych form własności zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela 11. Struktura własnościowa lokali mieszkalnych w Szwecji w latach 1945 – 2000 [%].

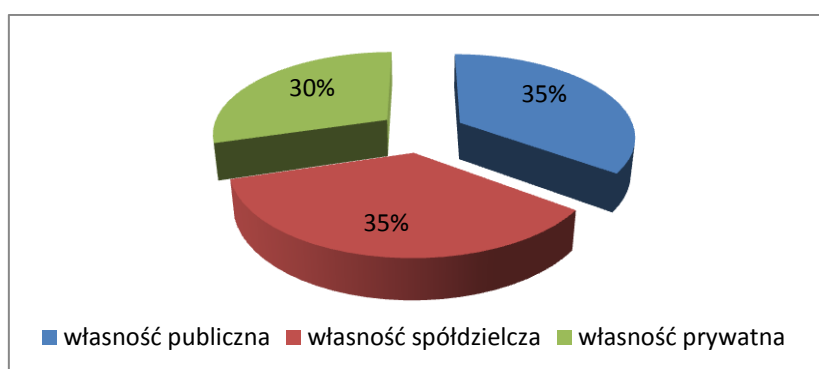
Tytuł do lokalu	1945	1960	1970	1980	1990	2000
własnościowe	38	34	34	41	39	38
spółdzielcze	4	9	13	14	17	15
czynszowe:	58	57	53	45	44	47
prywatne	52	43	30	21	20	b.d.
publiczne	6	14	23	24	24	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Andersson i Naumanen, 2007]

Jak wykazano powyżej, udział lokali czynszowych w rynku sukcesywnie spada. W latach 1951 – 1970, 42% nowych inwestycji budowlanych w tym sektorze stanowiło publiczne budownictwo czynszowe, podczas gdy 10 lat później jego udział w zasobach czynszowych spadł o 15%. Od 1945 r. do 2000 r. odsetek mieszkalnictwa własnościowego pozostał na tym samym poziomie. Warto dodać, że nie zmienił się do dziś.

Jak wspomniano, 55% zasobów nieruchomości mieszkaniowych Szwecji stanowi zabudowa wielorodzinna. Struktura własnościowa w zabudowie wielorodzinnej w 2009 r. przedstawia się następująco:

Wykres 3. Struktura zasobu mieszkań wielorodzinnych, stan na koniec 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB

Jak wynika z wykresu, podział między trzema kategoriami budownictwa jest dość wyrównany. Największą grupę lokali w zabudowie wielorodzinnej stanowią spółdzielcze

lokale czynszowe (35%). Niewiele mniej jest w Szwecji mieszkań czynszowych publicznych (33%) oraz czynszowych prywatnych (30%). Zwraca uwagę fakt, iż w strukturze tej nie występują mieszkania własnościowe. Budownictwo własnościowe obejmuje bowiem niemal wyłącznie domy jedno- i dwurodzinne, jako że dopiero od maja 2009 r. w Szwecji buduje się mieszkania, które można by uznać jako własnościowe (szw. *ägar-lägenheter*).

Spółdzielnie w Szwecji (szw. *bostadsrättsförening* – w niektórych publikacjach określane mianem towarzystw właścicielsko-lokatorskich [por. Szelałowska, 2011, s.92]) nie mają jednej organizacji parasolowej na szczeblu państwowym. 75% spółdzielni związane jest z jedną z dwóch organizacji: Narodowym Stowarzyszeniem Oszczędzania Lokatorskiego i Związków Budowlanych *HSB* (50%) lub Stowarzyszeniem Spółdzielczym *Riksbyggen* (25%). Pozostałe spółdzielnie pozostają niezrzeszone. Przeciętna spółdzielnia w Szwecji posiada 80 mieszkań. Lokatorom nie wolno podnajmować zajmowanych lokali, chyba że zgodę wyrazi spółdzielnia. Lokatorom przysługuje nieograniczone czasowo prawo do korzystania z lokalu, będącego częścią nieruchomości formalnie należącej do spółdzielni. Lokatorzy zobowiązani są do uiszczania na rzecz towarzystw comiesięcznych opłat, które pokrywają koszty zarządzania, ogrzewania, renowacji i utrzymania budynku oraz koszty odsetek od kredytów hipotecznych.

Szwedzki rynek mieszkań czynszowych jest systemem unitarnym, a więc podsektory mieszkań czynszowych prywatnych i publicznych funkcjonują na jednolitym rynku mieszkaniowym, a subsydia mieszkaniowe przeznaczone na nowe inwestycje mają charakter neutralny wobec własności. Funkcjonuje też wspólny system negocjacji stawek czynszów. Lokale społeczne zarządzane są instytucjonalnie przez ok. 330 gminnych przedsiębiorstw mieszkaniowych, działających głównie w formie spółek z o.o. Zdecydowana większość wspomnianych spółek (ok. 95%) jest zrzeszona w Szwedzkiej Federacji Gminnych Przedsiębiorstw Mieszkaniowych *SABO* (szw. *Sveriges Allmänna Bostadsföretag*). Publiczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe są elementarnym instrumentem polityki mieszkaniowej państwa. Szwedzki system różni się jednak w znacznym stopniu od typowych programów mieszkalnictwa socjalnego, oferowanych w wielu państwach europejskich. Zgodnie ze skandynawską doktryną egalitaryzmu, każdy, niezależnie od kryterium dochodowego, może zamieszkać w publicznych mieszkaniach czynszowych. Czynsze w zasobach publicznych i prywatnych ustalane są w drodze negocjacji, w oparciu o koszty odtworzeniowe. Takie negocjacje to kolektywne ustalenia lokalne, dokonane pomiędzy gminnymi przedsiębiorstwami mieszkaniowymi a miejscowymi związkami lokatorów (szw. *Hyresgästföreningen*). Tak ustalone stawki czynszu są podstawą do kalkulacji stawek

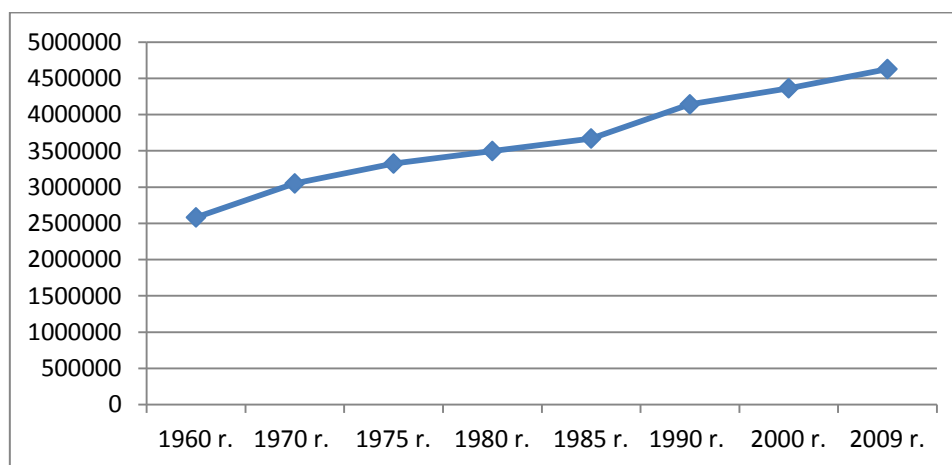
czynszów w sektorze prywatnym. Jeżeli negocjacje pomiędzy obiema stronami kończą się fiaskiem, spór rozstrzyga federacja SABO wraz z Centralnym Związkiem Lokatorów. Kluczowe znaczenie w procesie ustalania stawek ma system wartości użytkowej lokali, stanowiący, iż dla lokali o podobnej wartości użytkowej, czynsze powinny być zbliżone²⁵.

1.4. Standard mieszkaniowy w Szwecji i jego determinanty

1.4.1. Liczebność i struktura gospodarstw domowych

Szwedzki urząd statystyczny, podobnie jak w Polsce, definiuje gospodarstwo domowe, jako zespół osób spokrewnionych lub niespokrewnionych, mieszkających razem i wspólnie utrzymujących się. Jeśli ktoś z domowników utrzymuje się oddzielnie, osoba ta tworzy odrębne, jednoosobowe gospodarstwo domowe. Szacuje się, że w 2009 r. w Szwecji było ponad 4,5 mln gospodarstw domowych, co oznacza że od 1960 r. ich liczba wzrosła o ok. 50%. Liczebność i aktualną strukturę gospodarstw domowych przedstawiono na wykresach nr 4 i 5.

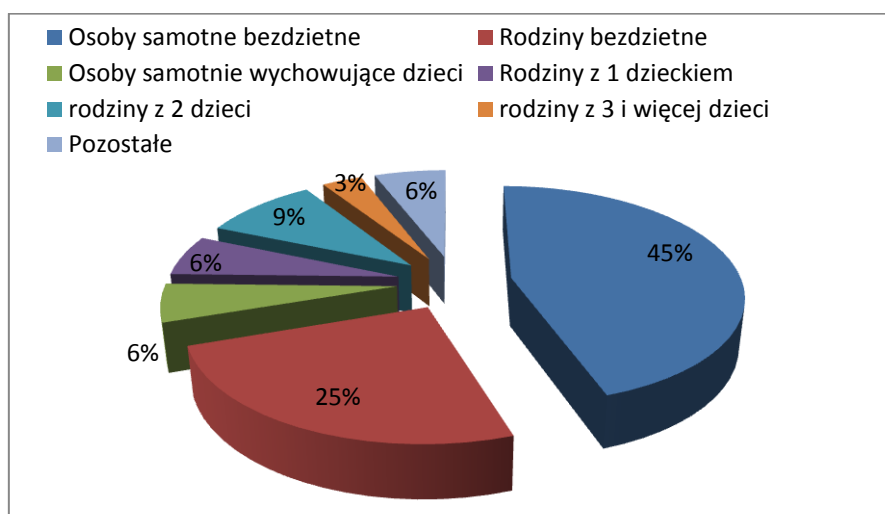
Wykres 4. Liczba gospodarstw domowych w Szwecji w latach 1960 – 2009.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB.

²⁵ Nowe regulacje, obowiązujące od 1 stycznia 2011 r., znoszą normatywny charakter negocjacji pomiędzy gminnymi przedsiębiorstwami mieszkaniowymi a związkami lokatorów. Od tej daty, stawki czynszu ustalone w drodze jakichkolwiek kolektywnych negocjacji (prowadzonych również przez przedsiębiorstwa prywatne), stają się wiążące

Wykres 5. Struktura gospodarstw domowych w Szwecji w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB.

W Szwecji bardzo wyraźny jest trend obserwowany w całej Europie, a mianowicie ciągły wzrost udziału rodzin bezdzietnych oraz jednoosobowych gospodarstw domowych w ich liczbie ogółem. Szwecja znalazła się na pierwszym miejscu w Europie pod względem liczby gospodarstw jednoosobowych (w 1981 r. było to 33%, w 2008 r. ponad 45%), podczas gdy wskaźnik dla UE wyniósł 27,7%. Pozostałe kraje skandynawskie również zajęły wysokie pozycje w tym rankingu (Finlandia 41%, Dania 39%). W Polsce wskaźnik osiągnął poziom 24%. Naturalną konsekwencją wspomnianego trendu jest stały wzrost popytu na mieszkania oraz zwiększanie się udziału wydatków mieszkaniowych w dochodach rozporządzalnych gospodarstw domowych.

1.4.2. Warunki mieszkaniowe

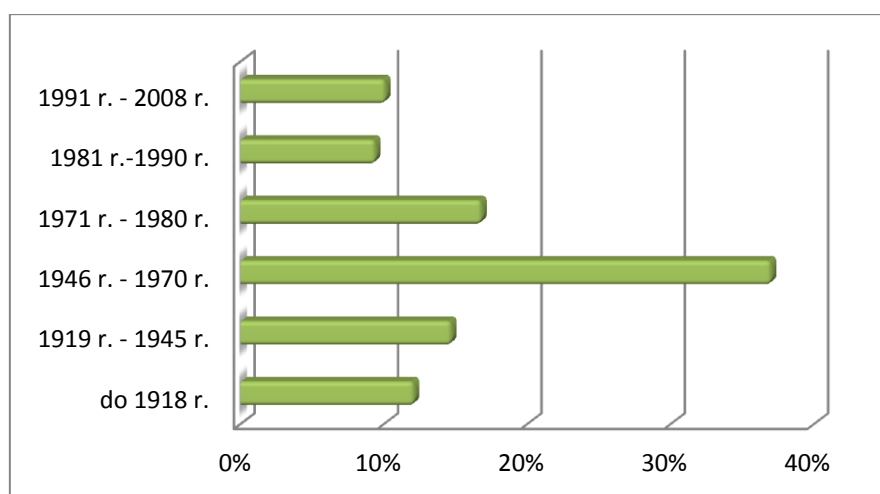
W literaturze określenie standard mieszkaniowy jest używane głównie w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, oznacza poziom warunków mieszkaniowych w danym kraju (standard rzeczywisty), z drugiej strony odnosi się do budownictwa mieszkaniowego, jako określenie poziomu uznanego za pożądany lub obowiązujący na danym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego i technicznego (standard normatywno-postulatywny) [Wilczek, 2010].

Na potrzeby niniejszej analizy, standard mieszkań do dyspozycji szwedzkich gospodarstw domowych określono na podstawie analizy takich czynników, jak struktura wiekowa istniejącego zasobu, liczba izb i osób w mieszkaniu, liczba mieszkań przypadająca

na 1000 osób, standard zaludnienia (przeciętna liczba osób przypadająca na izbę) oraz standard powierzchniowy (przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania oddanego do użytku).

Wg A. Sobczaka, jakość zasobów mieszkaniowych do dyspozycji gospodarstw domowych można wstępnie oszacować analizując ich wiek [Sobczak, 1993, s. 48]. Na wykresie pokazano strukturę zasobów nieruchomości mieszkalnych w Szwecji pod względem okresu powstania.

Wykres 6. Struktura wiekowa zasobów mieszkaniowych w Szwecji na koniec 2008 r. [%].



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB.

Powyższy wykres pokazuje, iż ok. 26,8% ogółu zasobów mieszkaniowych w Szwecji powstało przed 1945 r., natomiast najczęściej mieszkań pochodzi z okresu 1946 - 1970 (37%). Nie zawsze okres powstania obiektu determinuje jego standard, ale szwedzkie mieszkania wybudowane przed II wojną światową uznaje się za najmniej atrakcyjne. W tym okresie standard mieszkań w Szwecji był jednym z najniższych w Europie, podczas gdy stawki czynszu najmu mieszkań były niewspółmiernie wysokie.

W 1997 r. czasopismo „The Economist” umieściło Szwecję i Danię *ex aequo* na szczycie światowego rankingu państw o najmniejszej liczbie osób na jedno mieszkanie [Pocket World in Figures, 1997, s.77]. Wg roczników statystyki międzynarodowej GUS, w 1960 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 3,4 osób natomiast w 1970 r. spadł do poziomu 2,7 osób na mieszkanie. Wg Eurostat, w kolejnych dekadach wskaźnik kształtował się następująco:

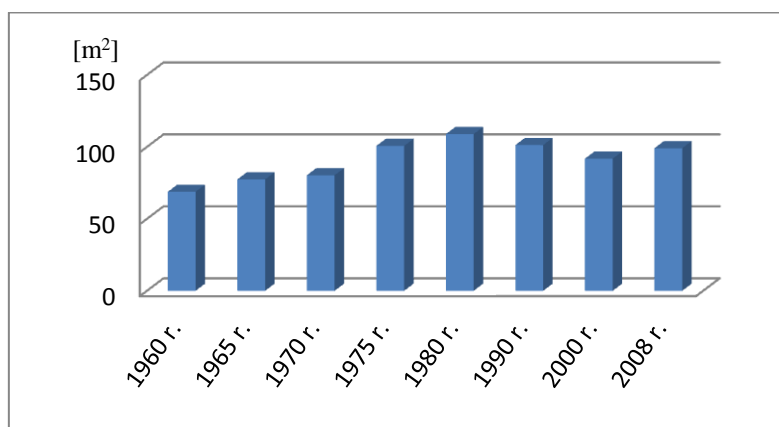
Tabela 12. Przeciętna liczba osób przypadająca na mieszkanie w wybranych krajach europejskich w latach 1980 – 2010.

	1980 r.	1990 r.	2000 r.	2010 r.
Szwecja	2,3	2,1	2,0	2,0
Dania	2,5	2,3	2,2	2,2
Finlandia	2,6	2,4	2,2	2,1
Polska	3,1	3,1	2,9	2,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Eurostat

Najniższa na świecie liczba osób przypadających na jedno mieszkanie świadczy niewątpliwie o dobrych warunkach mieszkaniowych obywateli Szwecji. Na ich poprawę wpływa też dodatkowo konsekwentnie zwiększający się wskaźnik przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkań w nowym budownictwie.

Wykres 7. Przeciętna powierzchnia użytkowa nowo wybudowanych mieszkań w latach 1960-2008.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Housing Statistics in the European Union, 2010].

Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań oddawanych do użytku w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat wzrosła o niemal 35%. W ciągu ostatniej dekady przeciętna wielkość mieszkania wzrosła przeciętnie o 7 m². W Szwecji aż 42,1% lokatorów żyje w mieszkaniach o wysokim standardzie powierzchniowym (wzrost o 4,5% od 1986 r.), 55 % populacji ma do dyspozycji mieszkania o przeciętnym standardzie powierzchniowym (w 1986 r. – 60,2%), natomiast

ok. 2,9% (w 1986 r. -2,1%) zamieszkuje lokale o niedopasowanej wielkości do potrzeb gospodarstwa²⁶.

Tabela 13. Standard powierzchniowy aktualnych zasobów mieszkaniowych na tle wybranych państw europejskich.

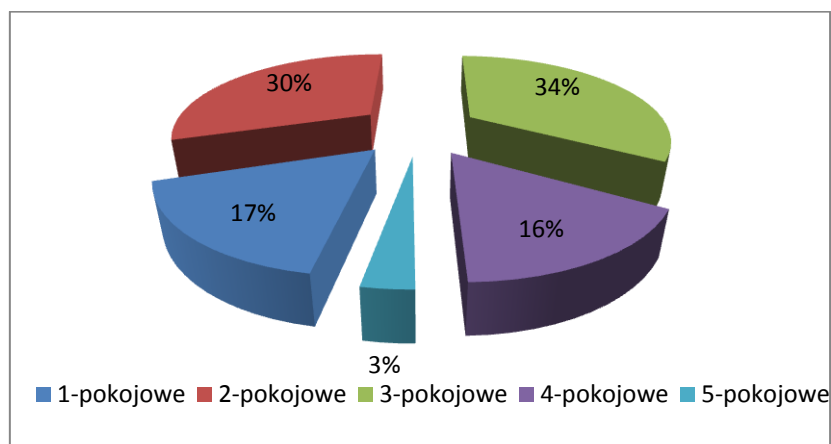
	Rok badania	Zasoby mieszkaniowe ogółem [m ² /mieszkanie]	Rok badania	Budownictwo nowe [m ² /mieszkanie]
Szwecja	2008	92,8	2009	99,1
Dania	2009	114,4	2008	131,5
Finlandia	2009	79,4	2008	101,7
Polska	2008	70,2	2008	104

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: raportu Housing Statistics in the European Union 2010.

Wg Silk'a, standard przestrzenny oraz wyposażenie szwedzkich lokali w okresie przed- i międzywojennym można określić jako bardzo złe [Silk, 1948, s.48]. W 1945 r. 70% mieszkań składało się z maksymalnie dwóch pokoi i kuchni i tylko 50% mieszkań (w miastach) wyposażone było w centralne ogrzewanie, wannę lub prysznic. Na początku lat 70. sytuacja zaczęła się zmieniać. Na przełomie lat 70. i 80., przeciętna liczba izb w mieszkaniu wzrosła do 4,2 pokoi, przy czym 95% lokali było centralnie ogrzewanych, posiadało podłączenie do ciepłej i zimnej wody, jak i dysponowało łazienką z prysznicem, bądź wanną [Hall, 1998, s. 854].

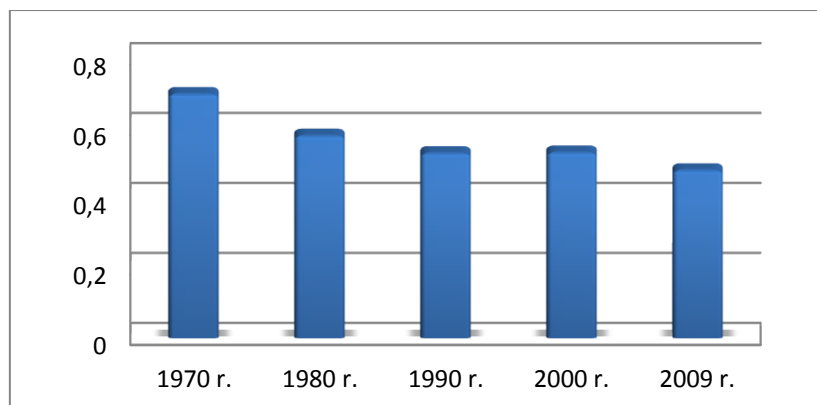
²⁶ Lokale o niedopasowanej wielkości do potrzeb gospodarstwa domowego, wg definicji Boverket, to takie lokale, w których na każdą osobę mieszkającą osobno, bądź na dwie osoby mieszkające razem, przypada mniej niż jeden pokój.

Wykres 8. Struktura mieszkań w Szwecji pod względem liczby pokoi w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB

Wykres 9. Przeciętna liczba osób przypadających na pokój w Szwecji.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB.

Jak pokazano na powyższych wykresach, zasoby mieszkaniowe Szwecji składają się głównie z mieszkań wielopokojowych. Najwięcej jest mieszkań 3-pokojowych (34%) i 2-pokojowych (30%), Najmniejszą część zasobów stanowią mieszkania 5-pokojowe. Przeciętna liczba osób przypadających na pokój wynosi ok. 0,45 (w 1970 r. wskaźnik ten był wyższy o ok. 65%).

Jak wynika z przeprowadzonej analizy wybranych czynników determinujących standard mieszkaniowy, pod wieloma względami szwedzkie mieszkania mają bardzo wysoki, jeśli nie najwyższy, standard w Europie.

Analiza ewolucji szwedzkich zasobów nieruchomości mieszkaniowych pokazuje, iż w ciągu ostatnich 60 lat nastąpiły duże zmiany, zarówno w dynamice inwestycji budowlanych, jak i w poziomie warunków mieszkaniowych.

Obserwując dane dotyczące struktury własnościowej mieszkań w Europie, można zauważyć interesujące zjawisko - najniższy udział prawa własności względem innych tytułów do lokali zanotowano właśnie w Szwecji. Statystyki z ostatnich kilku dekad pokazują, iż niemal wszystkie kraje UE zanotowały wzrost udziału tego prawa. Jedynie w Danii i Finlandii udział ten spadł znacząco, podczas gdy w Szwecji zanotowano spadek na poziomie 1% [Doling i Elsinga, 2006, s.89]. Przyczyn takiego odchylenia należy szukać w specyfice modelu państwowości państw skandynawskich. Kemeny już w latach 70. wysunął tezę, iż istnieje silne negatywne sprzężenie zwrotne pomiędzy prawem własności, a modelem państwa dobrobytu. W krajach, które oferują bardzo ograniczoną pomoc socjalną dla emerytów, widoczna jest tendencja na rynku nieruchomości do inwestowania w mieszkania i domy własnościowe. Ludzie decydują się na takie inwestycje gdyż zakładają, iż koszt utrzymania mieszkań własnościowych będzie relatywnie niski, a pobierane w przyszłości świadczenie emerytalne pozwoli na jego pokrycie [Kemeny, 1992, s.49].

2. Ewolucja roli państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych

Przełom XIX i XX wieku w Szwecji cechowały gwałtowny wzrost liczby ludności, jak i rozległa fala urbanizacji. Wymienione zjawiska doprowadziły do przeludnienia niektórych obszarów kraju, wyludnienia innych, oraz znacznego spadku standardu oddawanych mieszkań. Szwedzki rząd, by zapobiec dalszemu pogarszaniu się sytuacji na rynku mieszkaniowym i budowlanym, podjął kroki w kierunku stymulacji. W 1935 r. wszedł w życie program pomocy rodzinom wielodzietnym o niskich dochodach, którym przekazane środki miały umożliwić wynajem niedrogiego mieszkania. Wprowadzono rządowe pożyczki i dotacje na nowe inwestycje budowlane oraz renowację starych obiektów [Hedman, 2007, s.12]. Pożyczek udzielano wyłącznie przedsiębiorstwom typu non-profit, które były zarządzane bezpośrednio bądź pośrednio przez gminy. Początkowo dotowano tylko mieszkania na wynajem w zabudowie wielorodzinnej, z czasem zaczęto również kredytować budowę własnościowych domów jednorodzinnych. W rezultacie, krótko przed wybuchem II wojny światowej, szwedzki rynek mieszkaniowy przeżywał okres wielkiej prosperity.

Wojna przyniosła załamanie budownictwa i w krótkim czasie nadwyżka podaży mieszkań zamieniła się w deficyt. Drastycznie wzrosły koszty budowlane i stopy procentowe, postępowała pauperyzacja najuboższej warstwy społecznej, co wymagało kolejnej interwencji rządowej. Wprowadzono system ujednoliconych stawek czynszów najmu oraz system dotacji, który preferował podmioty reprezentujące sektor publiczny (Rozporządzenie w sprawie

tw. pożyczek terytorialnych i dodatków dla podmiotów publicznego sektora budowlanego nr 1942:569).

Największa aktywność rządu szwedzkiego w sektorze mieszkaniowym przypadła na okres powojenny, kiedy rząd musiał zmierzyć się z problemem deficytu i niskiego standardu mieszkań. Co prawda Szwecja, w wyniku tzw. polityki neutralności, nie doznała zniszczeń wojennych, ale pojawił się szereg innych czynników, które przyczyniły się do powiększenia niedoboru mieszkań, m. in. globalizacja, rosnący popyt na mieszkania dodatkowo stymulowany liberalnym systemem dotacji oraz bogacenie się społeczeństwa, a wraz z nim wzrost wymagań co do standardu, rozmiaru i jakości lokali [Hall i Viden, 2005, s.303].

„Godziwe mieszkanie dla wszystkich” stało się przewodnim hasłem polityki społecznej. Rodziny ubogie i wielodzietne otrzymały ulgi mieszkaniowe, gminy oraz spółki nadzorowane przez samorządy lokalne mogły ubiegać się o całkowitą refundację kosztów poniesionych na inwestycje budowlane (spółdzielniom refundowano aż do 90% kosztów) [Hedman, 2007, s.15]. Priorytetem rządów aż do lat 70. była szybka likwidacja deficytu mieszkań (politykę mieszkaniową tego okresu określa się często mianem „produkcyjnej” (szw. *bostadsproduktionspolitik*) [Boverket, 2007, s.52]. Rząd co roku ustalał dla każdej gminy zalecenia, co do liczby wybudowanych mieszkań, jak i nakładał limity udzielanych na ten cel pożyczek.

By ostatecznie uporać się z deficytem, rząd przyjął w 1965 r. projekt zakładający oddanie do użytku 100 tys. lokali mieszkalnych rocznie przez 10 lat w okresie 1965 – 1974 r., czyli zwiększenie zasobu mieszkaniowego kraju o niemal 30%. Mniej komentowanym faktem pozostało wyburzenie znacznej części starszego zasobu, odbiegającego od nowoczesnych rozwiązań konstrukcyjnych i technologicznych, przez co realny przyrost zasobów lokali, będących wynikiem wdrożenia rzeczonoego programu, wyniósł ok. 650 000 [Turkington i inni, 2004, s.36].

Fotografia 1. Przykłady budynków powstałych w wyniku wdrożenia „programu milionowego”



Źródło: Raport „Bostadspolitiken - Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år”

Efekty „programu milionowego” (*miljonprogrammet*) przez lata wzbudzały wielkie kontrowersje, głównie ze względu na brak tzw. małej architektury i punktów usługowych w bezpośrednim otoczeniu budynków, ale także „socjalistyczną” architekturę większości obiektów. W latach 90. pojawiły się jednak też pierwsze głosy w obronie tego programu. Przyznano, że plan pozwolił na zwiększenie standardu mieszkaniowego. W 1960 r. 45% lokali nie było wyposażonych w łazienki, a 34% gospodarstw domowych żyło w „ciasnocie”. W 1975 r. brak łazienek i przeludnienie dotyczyło już tylko 5% społeczeństwa. Doceniono również fakt, iż same lokale miały doskonale zaprojektowany układ przestrzenny, a materiały wykończeniowe były wysokiej jakości [*ibidem*, s.36].

W połowie lat 70. rynek nieruchomości mieszkaniowych w Szwecji był już przesycony. Wskaźnik pustostanów wzrastał gwałtownie w nowo powstałych budynkach w zabudowie wielorodzinnej. Postępowała społeczna stygmatyzacja - coraz większy odsetek mieszkańców stanowiły gospodarstwa jednoosobowe oraz rodziny w „trudnej sytuacji życiowej”. Międzynarodowy kryzys naftowy, rosnąca inflacja i bezrobocie przyczyniły się do załamania polityki mieszkaniowej. Jej priorytety zredukowano do zapobiegania dalszej segregacji etnicznej i społecznej oraz polepszania tzw. małej architektury wokół dzielnic powstałych w wyniku wdrożenia „programu milionowego”. Gminne spółki z kolei musiały przejść transformację z silnie dotowanych scentralizowanych podmiotów nastawionych na inwestycje budowlane, do samodzielnych podmiotów zorientowanych na zarządzanie własnymi zasobami mieszkaniowymi [Boverket, 2007, s. 37].

Nadrzędnym celem szwedzkiej polityki mieszkaniowej w okresie powojennym było zapewnienie dobrych warunków mieszkaniowych społeczeństwu, jako ogółowi,

bez adresowania wsparcia do poszczególnych grup społecznych, czy też form własności. Uznano, że poprzez poprawę ogólnej sytuacji mieszkaniowej, polepszą się również warunki najuboższych rodzin. Ostatnia dekada XX wieku przyniosła jednak wielką zmianę kierunku polityki mieszkaniowej i reformę sektora mieszkaniowego. Zmiana rządu z socjaldemokratycznego na centroprawicowy w 1991 r. oznaczała drastyczne ograniczenie pomocy finansowej państwa – zlikwidowano pożyczki rządowe, ograniczono do minimum dotacje na spłatę odsetek, przesunięto ryzyko finansowe (związane m.in. z poziomem pustostanów) z rządu na kredytobiorców. Celem tych działań było zorientowanie polityki mieszkaniowej na rynek oraz zniesienie preferencyjnych warunków dla gminnych spółek mieszkaniowych. W konsekwencji wiele gmin zdecydowało się na sprzedaż części swoich zasobów nieruchomości mieszkaniowych²⁷.

Stopniowa i powolna zmiana modelu polityki mieszkaniowej z uniwersalnej na selektywną spowodowała, że mieszkalnictwo, zdaniem wielu obserwatorów europejskich rynków mieszkaniowych, nie jest już filarem państwa opiekuńczego. Szwedzkie mieszkania, wzorem większości rynków europejskich, zyskały status produktu konsumenckiego, a straciły na znaczeniu jako przywilej społeczny (Magnusson Turner, 2010).

W ostatnich latach coraz bardziej widoczny w krajowej polityce mieszkaniowej jest też wpływ regulacji unijnych. Choć systemy mieszkaniowe poszczególnych państw członkowskich nie są bezpośrednio przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego, polityki mieszkaniowe członków nie mogą naruszać zasad obowiązujących w Unii, m.in. równości podmiotów gospodarczych, swobody konkurencji i przepływu osób, równości wszystkich obywateli wobec prawa, a także procedur udzielania pomocy przez instytucje publiczne i zakazu dyskryminacji [Muczyński, 2011, s.8]. W 2005 r. EPF (*European Property Federation*) wniosła pozew do Komisji Europejskiej przeciwko szwedzkim komunalnym spółkom mieszkaniowym zaangażowanym w budownictwo społeczne, twierdząc, iż otrzymywały one bezpośrednią i pośrednią pomoc od gmin, co dawało im przewagę konkurencyjną nad spółkami prywatnymi. Sytuacja była dodatkowo skomplikowana poprzez fakt, iż czynsze najmu w sektorze prywatnym były bezpośrednio zależne od stawek czynszu w sektorze publicznym. Zdarzało się, że właściciele prywatni zmuszeni byli pobierać nierynkowe, zaniżone stawki czynszu [UN-HABITAT, 2009, s. 36], co jest sprzeczne z unijną zasadą równości podmiotów gospodarczych i swobodą konkurencji.

²⁷ Rząd zapobiegał takim sprzedażom poprzez wprowadzenie limitów prywatyzacyjnych. W 2006 r., kiedy do władzy ponownie doszła partia centroprawicowa, ograniczenia te zniesiono.

2.1. Instrumenty szwedzkiej polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa Szwecji, do niedawna zorientowana na wspieranie strony podażowej, stopniowo zmieniała kierunek. Ostatnie tzw. subwencje podażowe (produkcyjne) przyznawane przez rząd zostały wycofane w 2012 r. Relatywnie największa część pomocy finansowej w ramach sektora mieszkaniowego przypada na ulgi odsetkowe od kredytów mieszkaniowych. Takie działanie powoduje wzrost popytu na własnościowe mieszkania i domy.

Instrumentem regulowania polityki mieszkaniowej na poziomie centralnym są np. gwarancje czynszowe i gwarancje zakupu dla klientów debiutujących na rynku mieszkaniowym. Oba instrumenty stworzono dla tej samej wąskiej grupy – wypłacalnych klientów, którzy z różnych powodów nie mogą być najemcami mieszkań czynszowych lub uzyskać kredytu bankowego [raport Consumer-oriented housing policy (...), 2009]. Gwarancje czynszowe udzielane przez gminy mają „uwiarygodnić” potencjalnego najemcę, gdyż gmina przez okres dwóch lat zobowiązuje się regulować zaległości czynszowe, gdyby takowe wystąpiły. Gmina nie ma obowiązku udzielić gwarancji, a jeśli ją wyda, wynajmujący nie musi jej respektować. Gminy otrzymują za każdą wydaną gwarancję dopłatę rządową w wysokości 5 000 SEK. Niemniej, ze względu na niejasność regulacji odnośnie przyznawania gwarancji czynszowych, zarówno samorządy lokalne, jak i sami lokatorzy korzystają ze wspomnianego instrumentu stosunkowo rzadko – w skali kraju wydaje się ich około stu rocznie.

Rządowe gwarancje zakupu na rzecz kredytodawcy realizowane są w przypadku niespłacania przez nabywcę rat kredytu na kwotę do 100 tys. SEK. Banki same muszą zdecydować, czy zgadzają się na realizację gwarancji. Na nich spoczywa też obowiązek szczegółowej weryfikacji pod względem zdolności kredytowej potencjalnego klienta, jako że gwarancja rządowa obejmuje wyłącznie przypadki osób wypłacalnych, które z przyczyn innych niż finansowe, nie uzyskały kredytu hipotecznego. Rządowe gwarancje zakupu to instrument istniejący tylko formalnie, czego dowodem jest liczba wydanych zaświadczeń - od 2005 r. do 2007 r. wydano jedną gwarancję zakupu.

Ważnym instrumentem szwedzkiej polityki mieszkaniowej są dotatki mieszkaniowe. Obywatele Szwecji mogą skorzystać z trzech grup świadczeń mieszkaniowych: zasiłków mieszkaniowych dla rodzin z dziećmi (szw. *bostadsbidrag till barnfamiljer*) oraz zasiłku dla bezdzietnych młodych ludzi (szw. *bostadsbidrag till unga utan barn*), jak i dodatków mieszkaniowych dla emerytów (szw. *bostadstillägg*). Znamiennym jest fakt, iż zasiłki

przysługują zarówno najemcom, jak i właścicielom mieszkań. Przesłanką systemu jest zapewnienie „najsłabszym” grupom społecznym lokali o relatywnie dobrym standardzie, a emerytom dodatkowo możliwości pozostania do końca życia w zajmowanych przez nich lokalach.

Zasiłki mieszkaniowe dla rodzin z dziećmi otrzymują rodziny z dziećmi wykazujące niskie dochody. Wysokość zasiłku zależy od osiągniętych dochodów, kosztów utrzymania lokalu, wielkości mieszkania i liczby dzieci. Zasiłek jest kalkulowany na podstawie szacunkowych informacji dostarczanych przez petenta, po czym kwota jest weryfikowana. Wymagane jest zameldowanie i faktycznie zamieszkiwanie lokalu, na który ma zostać przyznany zasiłek, bez względu na to, czy jest to mieszkanie własnościowe, czy wynajmowane. Rodzina z dzieckiem definiowana jest przez szwedzką Kasę Ubezpieczeń (szw. *försäkringskassan*) jako rodzina, która posiada niepełnoletnie dziecko zamieszkujące lokal stale lub okresowo, lub też dziecko pełnoletnie, w przypadku, gdy pobiera pomoc finansową dla osób uczących się lub przyznano jej przedłużony zasiłek na dziecko.

Wysokość należnego zasiłku zależna jest od:

- liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, kosztów utrzymania mieszkania i jego metrażu, posiadanych dochodów i majątku,
- od częstotliwości przebywania dziecka w miejscu zamieszkania rodzica wnioskującego o zasiłek (mniejsze szanse na zasiłek mają rodzice, których dzieci mieszkają na zmianę u obojga rodziców, lub głównie u drugiego rodzica),
- miejsca zameldowania dziecka,
- od tego, kto sprawuje władzę rodzicielską nad dzieckiem.

Zasiłek mieszkaniowy nie przysługuje, jeżeli:

- czynsz za mieszkanie wynosi mniej niż 2000 SEK miesięcznie,
- dochód wnioskodawcy, łącznie z dochodem współmałżonka lub partnera, przekracza 354 000 SEK rocznie.
- wnioskodawca jest osobą samodzielnie utrzymującą rodzinę, a jego dochód przekracza 117 000 SEK. Dla osób będących w związku małżeńskim lub wspólnie zamieszkujących, limit ten wynosi 58 000 SEK na osobę.
- zgodnie z kalkulacją przeprowadzoną przez szwedzką Kasę Ubezpieczeń, wynosiłby mniej niż 100 SEK miesięcznie²⁸.

²⁸ http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/hjalp_hyran

Zasiłki mieszkaniowe dla młodych osób bezdzietnych otrzymują młode, bezdzietne gospodarstwa domowe, wykazujące niskie dochody. Wysokość zasiłku zależy od osiągniętych dochodów, kosztów utrzymania lokalu oraz metrażu mieszkania. Podobnie jak w przypadku zasiłku dla rodzin z dziećmi, zasiłek jest kalkulowany na podstawie szacunkowych informacji dostarczanych przez wnioskodawcę, po czym kwota jest weryfikowana.

Zasiłek mieszkaniowy mogą otrzymać osoby pomiędzy 18., a 29. rokiem życia. W przypadku małżonków lub osób pozostających we wspólnym pożyciu, oboje ubiegający się muszą być w wieku poniżej 29 lat, muszą też mieszkać i mieć meldunek w Szwecji - w mieszkaniu, na które ma zostać przyznany zasiłek.

Wysokość przysługującego zasiłku zależy od:

- wielkości gospodarstwa domowego,
- wydatków mieszkaniowych,
- posiadanego majątku i dochodu.

Maksymalna wysokość zasiłku mieszkaniowego to 1100 SEK miesięcznie. Można otrzymać również zasiłek na koszty utrzymania mieszkania, jeżeli przekraczają 1800 SEK (do 3600 SEK) miesięcznie. Zasiłek obejmuje mieszkania o powierzchni poniżej i równej 60 m², a maksymalny dopuszczalny dochód wnioskodawcy to 77 000 SEK rocznie (94 000 SEK dla małżonków).

Trzecie ze świadczeń przysługuje obywatelom po ukończeniu 65. roku życia, (nawet jeżeli emeryturę zaczęli pobierać wcześniej), wyłącznie w przypadku, gdy są uprawnieni do otrzymywania pełnego świadczenia emerytalnego lub renty wdowiej. Jak podaje Urząd Spraw Emerytalnych i Rentowych (szw. *Pensions Myndigheten*), wysokość dodatku jest zależna od poziomu kosztów utrzymania mieszkania, wysokości pobieranej emerytury lub renty, oraz ewentualnych innych źródeł dochodu. Maksymalna wysokość dodatku w 2011 r. wynosiła 4 650 SEK miesięcznie.

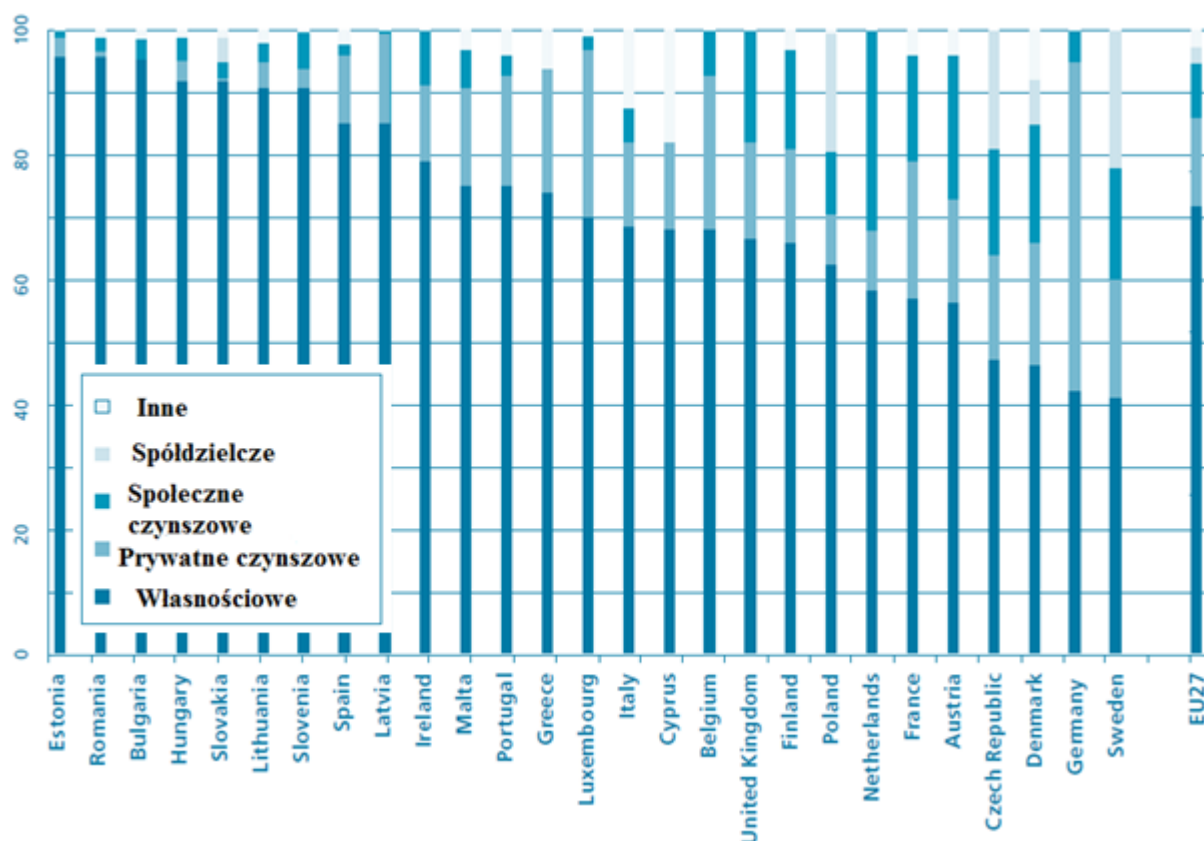
3. Udział i znaczenie budownictwa społecznego w Szwecji

Jak wykazano we wcześniejszej części pracy, nie istnieje wspólna dla wszystkich państw europejskich definicja budownictwa społecznego. Dowolność interpretacji uniemożliwia badaczom dokładne i rzetelne porównanie danych ilościowych z rynków mieszkaniowych tych państw. Z tego względu, podczas opracowywania zestawień dotyczących wielkości sektorów budownictwa społecznego w Europie, konieczne jest dodanie do tabel kompleksowych legend objaśniających naturę zmiennych w poszczególnych państwach.

Dodatkowym utrudnieniem, z punktu widzenia badań statystycznych, jest pozycja budownictwa spółdzielczego. W niektórych państwach dane z tego sektora prezentowane są łącznie w zagregowanej kategorii mieszkań własnościowych, w innych traktuje się te zasoby, jako część składową budownictwa społecznego, podczas gdy w pozostałych stanowią one trzecią, odrębną kategorię.

Udział budownictwa społecznego w poszczególnych krajach Europejskich jest bardzo zróżnicowany. Najmniejszą liczbą mieszkań społecznych dysponują kraje Europy Wschodniej, jak i niektóre kraje Europy Południowej (Hiszpania, Grecja i Włochy). W większości państw ten sektor rynku mieszkaniowego wyraźnie „przegrał” z sektorem mieszkań własnościowych pod względem wielkości zasobów. Wolumen budownictwa społecznego spada nie tylko ze względu na coraz niższą dynamikę budowy mieszkań społecznych, ale również ich prywatyzację, czy wyburzanie. Do przesłanek spadku ich udziału niewątpliwie należą tendencje demograficzne i socjoekonomiczne (jak starzenie się społeczeństwa), pro-własnościowe polityki mieszkaniowe (ulgi i zwolnienia podatkowe dla nabywców mieszkań i domów, programy ułatwiające masowy wykup społecznych mieszkań czynszowych), a także relatywnie niskie stopy procentowe oraz rozwój rynku kredytów hipotecznych. Wg najnowszych danych opublikowanych przez CECODHAS [CECODHAS, 2011], struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych poszczególnych państw europejskich prezentuje się następująco:

Tabela 14. Struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych państw europejskich [%].



Źródło: [CECODHAS, 2011, s. 10.]

Tabela 15. Zasoby mieszkań społecznych w Unii Europejskiej

Kraj	Mieszkania społeczne czynszowe jako % całkowitych zasobów mieszkaniowych	Mieszkania społeczne czynszowe jako % zasobów czynszowych	L. mieszkań społecznych na 1000 mieszkańców	Mieszkania społeczne jako % mieszkań nowoodanych
Austria	23	56	100	27,5
Belgia	7	24	32	6
Bulgaria	3,1	b.d.	b.d.	b.d.
Czechy	0	b.d.	b.d.	b.d.
Cypr	17	b.d.	b.d.	b.d.
Dania	19	51	95	22
Estonia	1	25	5	b.d.
Finlandia	16	53	85	13
Francja	17	44	86,5	12
Niemcy	4,6	7,8	22,6	15
Grecja	0	0	0	1
Węgry	3,7	53	15,9	b.d.
Irlandia	8,7	41	b.d.	7

Kraj	Mieszkania społeczne czynszowe jako % całkowitych zasobów mieszkaniowych	Mieszkania społeczne czynszowe jako % zasobów czynszowych	L. mieszkań społecznych na 1000 mieszkańców	Mieszkania społeczne jako % mieszkań nowoodanych
Włochy	5,3	28	29	b.d.
Łotwa	0,4	2,5	b.d.	1
Litwa	3	43	11,7	b.d.
Luksemburg	2	7	7,8	b.d.
Malta	6	b.d.	b.d.	b.d.
Holandia	32	75	138	19
Polska	10	64	34,9	5
Portugalia	3,3	16	b.d.	b.d.
Rumunia	2,3	b.d.	8,9	4
Słowacja	2,6	87	8,5	12
Słowenia	6	b.d.	b.d.	b.d.
Hiszpania	2	15	10,9	16
Szwecja	18	48	84	13
Wielka Brytania	18	54	80	b.d.

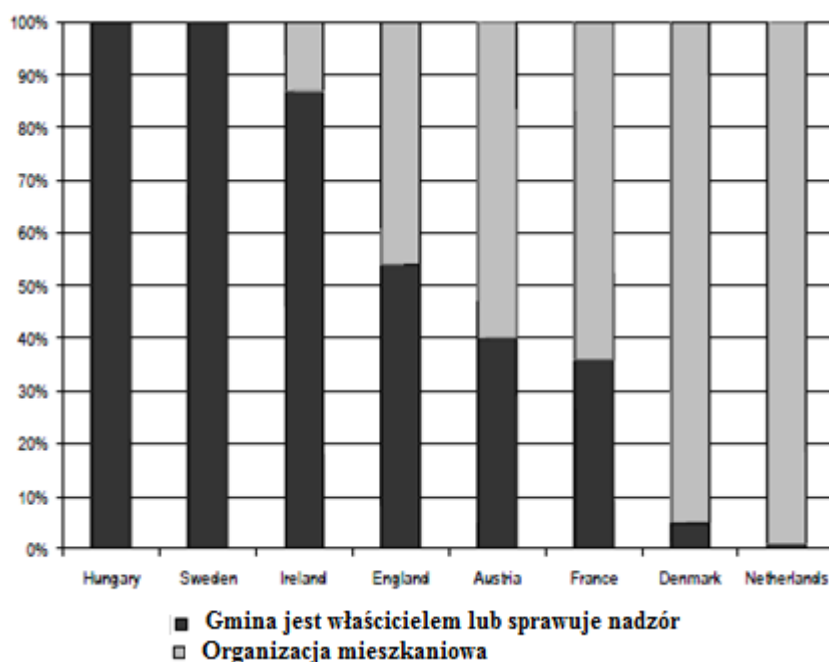
Źródło: [CECODHAS, 2011, s. 24.]

Jak wynika z powyższej tabeli i wykresu, bardzo zróżnicowany wśród państw UE jest udział mieszkań społecznych w rynku mieszkań czynszowych ogółem. W niektórych państwach budownictwo społeczne stanowi około połowy wspomnianego rynku (np. w Holandii, Szwecji, czy Wielkiej Brytanii), w innych jedynie marginalną jego część.

Charakterystyczną i wspólną zarazem cechą dla większości krajów unijnych jest zmniejszanie się udziału mieszkań budowanych bezpośrednio przez samorządy lokalne, a tym samym wzrost podaży mieszkań społecznych realizowanych przez organizacje mieszkaniowe nie nastawione na zysk (lub o ograniczonym zysku). Choć w większości krajów za dostarczenie mieszkań społecznych odpowiadają gminy na podstawie ustaw mieszkaniowych, ustaw o samorządzie terytorialnym, bądź o zabezpieczeniu społecznym, kierują się one zasadą subsydiarności („podmioty publiczne nie powinny robić tego, co mogą zrobić lepiej i taniej inne podmioty, np. organizacje pozarządowe”) [Instytut Rozwoju Miast w Krakowie i Zakład Mieszkalnictwa w Warszawie, 2003]. W „złoty latach” budownictwa społecznego (lata 60. i 70.) gminy były znaczącym inwestorem budownictwa mieszkaniowego, realizując od kilku do kilkunastu procent budownictwa mieszkaniowego ogółem i od kilkunastu do kilkudziesięciu procent mieszkań czynszowych oddawanych do użytku. W 2003 r. udział społecznych mieszkań czynszowych budowanych przez gminy

oscylował w wielu krajach wokół 0,5% - 3% nowo wybudowanych mieszkań, podczas gdy organizacje mieszkaniowe oddawały do użytku od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Sugestywnym przykładem zachodzących tendencji w ostatnich kilku dekadach jest Holandia, w której udział mieszkań dostarczonych przez gminy wynosił w latach 50. i 60. około 33%, a w latach 1990-2000 jedynie 3%. Poniższy wykres prezentuje strukturę własnościową mieszkań społecznych w wybranych krajach UE, z wyłączeniem mieszkań spółdzielczych.

Wykres 10. Udział organizacji mieszkaniowych i samorządów lokalnych w dostarczaniu mieszkań społecznych w wybranych krajach europejskich (dane za 2007 r.).



Źródło: [Ch. Whitehead, K. Scanlon, 2007, s. 209].

Interesującym może wydać się fakt, iż w ostatnich latach mieszkania społeczne coraz częściej dostarczane są przez podmioty „niewyspecjalizowane”- prywatnych inwestorów oraz deweloperów komercyjnych. W zamian za subsydia publiczne, zobowiązują się oni do tymczasowego udostępnienia swoich nieruchomości na cele społeczne, przy zachowaniu zasad regulujących sektor mieszkań publicznych (niskie czynsze, lokatorzy z list oczekujących). Zachęty ekonomiczne mogą przybrać nie tylko postać subsydiów, ale również korzystnych regulacji fiskalnych oraz administracyjno-prawnych. Obok przydziału subsydiów budowlanych dla podmiotów dostarczających na rynek mieszkania społeczne, w ostatnich latach upowszechniła się wśród gmin praktyka udostępniania i uzbrajania terenów budowlanych oraz wnoszenia różnych form aportu. Samorządy lokalne zapewniają sobie wpływ na strategiczne decyzje organizacji mieszkaniowych poprzez uczestniczenie

przedstawicieli w posiedzeniach zarządu stowarzyszeń, spółdzielni, czy fundacji mieszkaniowych.

Tabela 16. Podmioty dostarczające społeczne mieszkania czynszowe w Unii Europejskiej.

Kraj	Rząd centralny	Jednostki samorządu terytorialnego	Publiczne jednostki organizacyjne, spółki gminy i SP	Spółdzielnie	Inne prywatne podmioty non-profit	Prywatne podmioty działające dla zysku
Austria		x	x	x	x	x
Belgia		x	x			
Bulgaria		x				
Czechy						
Cypr	x	x		x*		
Dania		x		x*		
Estonia		x				
Finlandia			x			
Francja			x	x		
Niemcy						x**
Grecja			x			
Węgry		x				
Irlandia		x		x		
Włochy		x	x	x		x
Malta	x					
Litwa		x				
Łotwa		x				
Luksemburg		x	x			
Holandia					x	
Polska		x		x***	x	
Portugalia		x	x	x	x	
Rumunia		x				
Słowenia		x			x	
Słowacja		x				
Hiszpania		x	x	x		x
Wielka Brytania		x	x	x	x	x*

* - mogą ubiegać się o dofinansowanie do produkcji mieszkań społecznych w ramach programów rządowych

** - kategoria obejmuje również spółki komunalne, których współwłaścicielami są podmioty sektora prywatnego;

*** - w zależności od przyjętej definicji

Źródło: [CECODHAS, 2011, s.26]

Podsumowując, budownictwo społeczne w krajach europejskich cechuje duża różnorodność, także pod względem perspektyw rozwoju. W większości państw europejskich wyraźna jest tendencja do ograniczania produkcji mieszkań społecznych, pomimo rosnącego w perspektywie globalnej popytu na mieszkania społeczne. Zapotrzebowanie na tanie mieszkania będzie najprawdopodobniej rosło jeszcze przez kilka lat, jako pokłosie globalnego kryzysu *subprime*. Jak czytamy w raporcie FEANTSA z 2011 r., liczba bezdomnych dynamicznie rośnie w kilku krajach europejskich (głównie w Grecji, ale również w Anglii, czy Irlandii), przybywa też bezrobotnych [FEANTSA, 2011]. W takich warunkach, zaobserwować można dążenie Unii Europejskiej do nałożenia na wszystkie kraje członkowskie bezwzględnego obowiązku zagwarantowania prawa do mieszkania wszystkim obywatelom.

Według typologii reżimów państwa opiekuńczego G. Esping-Andersena, system szwedzki jest typowym przykładem modelu socjaldemokratycznego, z mocno rozwiniętym systemem usług publicznych skierowanych na uregulowanie potrzeb mieszkaniowych wszystkich obywateli. Założeniem systemu jest wyrównanie szans poprzez zniwelowanie szeroko rozumianych różnic pomiędzy gospodarstwami domowymi. Narzędziem do osiągnięcia tego celu w ramach mieszkalnictwa są gminne organizacje mieszkaniowe, których organizacja oraz kompetencje zostały szczegółowo omówione w kolejnym rozdziale.

Analizując wielkość społecznych zasobów mieszkaniowych w Szwecji w ostatnich dziesięcioleciach, można zauważyć, iż kraj wpisuje się w ogólnoeuropejski trend - liczba mieszkań w posiadaniu gminnych spółek mieszkaniowych systematycznie spada. Spadek ten spowodowany jest głównie dwoma względami. Pierwszą przesłanką stały się rządowe programy rewitalizacji miast, których centralnym punktem była likwidacja zniszczonych, zaniedbanych mieszkań w postindustrialnych dzielnicach. Drugim motywem była prywatyzacja mieszkań społecznych w atrakcyjnych lokalizacjach (przekształcanie ich na mieszkania spółdzielcze).

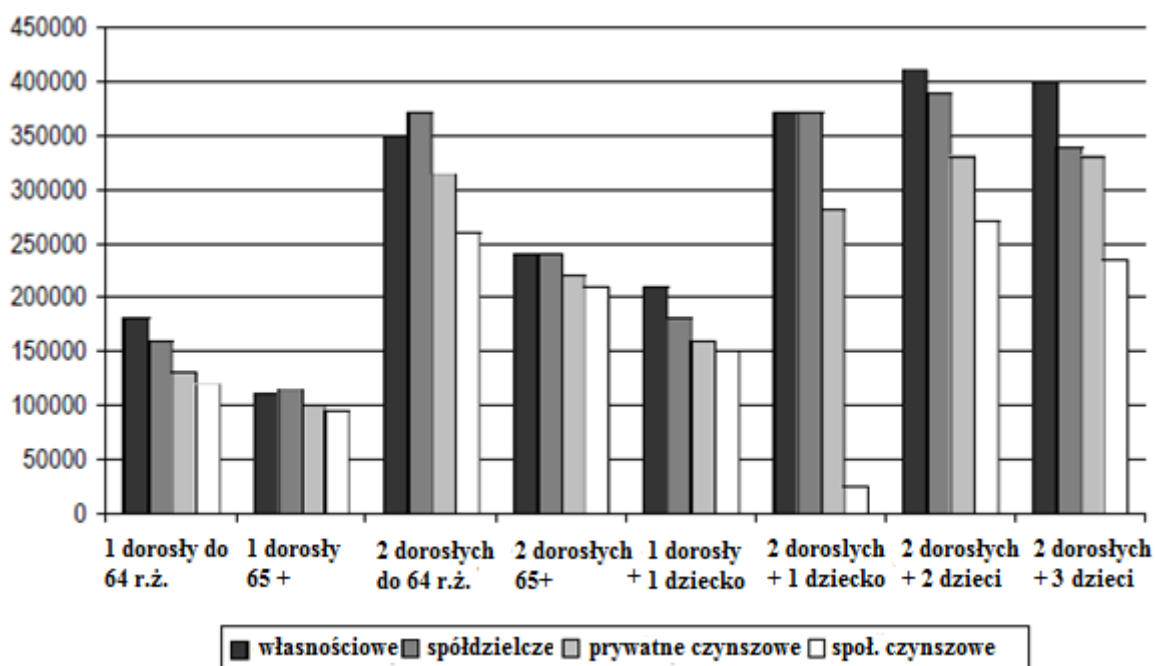
W przypadku budowy nowych mieszkań społecznych w Szwecji, sytuacja wygląda niewiele korzystniej. Choć udział mieszkań społecznych w nowym zasobie mieszkaniowym nieznacznie tylko odbiega od ich udziału w zasobach mieszkaniowych ogółem (ok. 20%), wyraźna jest tendencja spadkowa. Gminy tłumaczą swoją niską aktywność deweloperską wysokimi kosztami produkcji mieszkań oraz niskimi dochodami własnymi.

Na poziomie poszczególnych gmin i regionów istnieją znaczące różnice w dostępności mieszkań społecznych. W mniej atrakcyjnych lokalizacyjnie gminach istnieje nadwyżka takich lokali, podczas gdy w większych miastach powszechnie spotyka się wydłużone listy

oczekujących na przydział (w Sztokholmie nawet do kilkunastu lat). W 2008 r. liczba mieszkań gotowych do wynajęcia we wszystkich zasobach mieszkaniowych ukształtowała się na poziomie 26 412. Po nagłym załamaniu koniunktury spowodowanym globalnym kryzysem na rynkach światowych, Szwedzki Urząd Statystyczny SCB ogłosił, iż na dzień 1.09.2009 r., około 34 000 mieszkań przeznaczonych na wynajem pozostało niewynajętych, co oznacza niemal 30% wzrost w stosunku do roku 2008. 73% tego zbioru stanowiły mieszkania gotowe do natychmiastowego zamieszkania, 27% lokale znajdujące się w remoncie i inne. Proporcjonalnie najwięcej (76%) mieszkań niewynajętych znajduje się w gminach o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 75 000, najmniej w dużych miastach oraz w mniejszych miastach uniwersyteckich. Udział społecznych mieszkań w grupie lokali niewynajętych jest porównywalny z udziałem mieszkań stanowiących własność prywatną.

Szwedzki system mieszkalnictwa publicznego różni się w znacznym stopniu od systemów dostępnych w większości państw europejskich. Zgodnie ze skandynawską doktryną egalitaryzmu, każdy, niezależnie od kryterium dochodowego, może zamieszkać w publicznych mieszkaniach czynszowych. Przesłanka pełnej dostępności mieszkalnictwa publicznego w praktyce nie przekłada się jednak na brak segregacji społecznej i etnicznej lokatorów. Mimo wielu zabiegów rządu i gmin w kierunku eliminacji nierówności społecznych, profil najemców publicznych mieszkań czynszowych różni się od profilu społecznego przeciętnego mieszkańca pozostałych zasobów. Poniższy wykres przedstawia strukturę i liczebność gospodarstw domowych przypadających na poszczególne formy własności zajmowanych mieszkań.

Wykres 11. Typy gospodarstw domowych, a forma własności mieszkań w 2004 r.

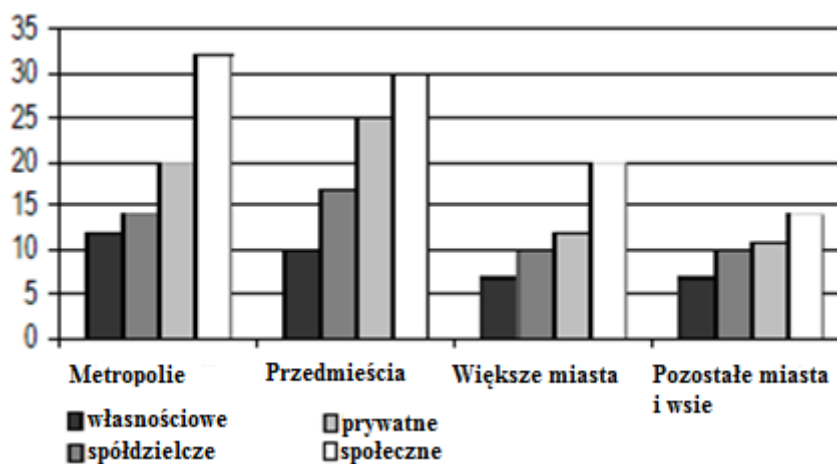


Źródło: Turner, B.[2004, s. 153]

Jak wynika z powyższego wykresu, relatywnie dużo najemców publicznych mieszkań czynszowych to grupy społecznie „słabsze” (np. osoby samotnie wychowujące dzieci, emeryci, osoby niepełnosprawne), podczas gdy tzw. rodziny pełne oraz ludzie młodzi preferują domy i mieszkania własnościowe, spółdzielcze oraz prywatne mieszkania czynszowe.

Kolejny diagram obrazuje skalę problemu segregacji etnicznej w publicznych zasobach mieszkaniowych.

Wykres 12. Imigranci w poszczególnych typach mieszkań w 2002 r. [%]



Źródło: [Turner B., 2004, s.155]

Jak widać, imigranci najczęściej wybierają mieszkania społeczne czynszowe. Tendencja ta jest szczególnie wyraźna w metropoliach i większych miastach

W podsumowaniu można stwierdzić, że odpowiedzialność za dostarczenie mieszkań najuboższym gospodarstwom domowym w krajach europejskich przypada różnym podmiotom publicznym, bądź publiczno- prywatnym. Wybór konkretnego systemu odzwierciedla charakter obranej przez państwo polityki mieszkaniowej, jak i sposób definiowania grupy społecznej, do której kierowane są instrumenty tej polityki. Powszechną tendencją w państwach europejskich jest redefiniowanie grupy beneficjentów wsparcia w ramach polityki mieszkaniowej w celu optymalizacji wyników, jak i dotarcia do grup o najpilniejszych potrzebach mieszkaniowych. Pomoc może mieć formę wsparcia dla indywidualnych gospodarstw domowych o najniższych dochodach, w celu umożliwienia im nabycia (najmu) lokalu na warunkach rynkowych. Alternatywą z kolei jest dotowanie przez państwo budowy społecznych mieszkań czynszowych dla najuboższych gospodarstw domowych. Z reguły rządy stosują systemy, które łączą obie formy. Limit dochodu może być ustalony na dowolnym poziomie – jak pokazuje praktyka, pułap ten często jest na tyle wysoki, że kandydaci o średnich dochodach również kwalifikują się do zamieszkania w zasobach społecznych. W nielicznych krajach, w tym w Szwecji, nie stosuje się kryterium dochodowego [Birgersson i Turner, 2006, s. 9].

Przyczyn różnic w politykach mieszkaniowych państw europejskich należy szukać w odmiennych kontekstach historycznych i kulturowych. Szwedzki model, zdaniem M. Harloe, oparty był do niedawna na filozofii socjalizmu reformistycznego – celem było zmniejszenie różnic majątkowych w społeczeństwie, również poprzez zapewnienie przeciwwagi dla kapitału prywatnego dostępnego na rynku mieszkaniowym. Rządząca socjaldemokracja wypromowała model uniwersalny mieszkalnictwa społecznego, w którym, w przeciwieństwie do modelu rezydualnego, dopuszcza się korzystanie z zasobu mieszkań społecznych przez ogół społeczeństwa [Harloe, 1995, s.537-542]. Jak pokazuje szereg badań socjoekonomicznych i socjometrycznych, [np. Andersson et al., 2007, Malmberg et al., 2004], szwedzkiemu rządowi udało się zapewnić obywatelom relatywnie duży egalitaryzm systemu mieszkalnictwa społecznego, który przejawia się między innymi postrzeganiem społecznych mieszkań czynszowych jako równie atrakcyjnych, co prywatne czynszowe, a nawet własnościowe [Andersson et al., 2007, s.10]. Pozytywny stosunek do mieszkań czynszowych społecznych i prywatnych mają nie tylko młodzi Szwedzi, ale również osoby w średnim wieku i starsi. Przekonanie to dominuje w społeczeństwie szwedzkim mimo faktu, że z reguły

zasoby te są naznaczone pewną asymetrią społeczną i stygmatyzacją. Co więcej, badania mobilności mieszkaniowej pokazują duże natężenie przepływu z segmentu mieszkań i domów własnościowych w kierunku segmentu mieszkań społecznych.

Szwecja, jako modelowe państwo dobrobytu, w świadomości Europejczyków od wielu dziesięcioleci funkcjonuje jako bastion budownictwa społecznego. Patrząc przez pryzmat większości współczesnych europejskich systemów mieszkalnictwa społecznego, system szwedzki, mimo niesprzyjających trendów w sektorze, nadal jest jednym z najbardziej rozwiniętych i zasadnych ekonomicznie.

IV. Uwarunkowania funkcjonowania organizacji zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Szwecji

1. Kierunki rozwoju systemów zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Szwecji na tle innych krajów Europy

Praktycznie we wszystkich krajach Europy Zachodniej toczy się ożywiona debata na temat współczesnych systemów i instrumentów, a także kierunków dalszego rozwoju mieszkalnictwa społecznego. Jednym z punktów zapalnych jest odwieczne pytanie, czy „subsydiować nieruchomości, czy ludzi” [Oxley, 2000]. Do lat 80. dominowało podejście przedmiotowe, które koncentrowało się na tzw. subsydiach podażowych, skierowanych na inwestycje mieszkaniowe. Nastąpił jednak przełom w interpretacji źródeł problemu mieszkaniowego – jeżeli wcześniej dostrzegano go głównie w deficycie ilościowym, teraz do jego przesłanek zaliczono niskie dochody ludności oraz błędną alokację zasobów. W celu rozwiązania problemu mieszkaniowego uruchomiono wiele zwolnień i ulg mieszkaniowych kosztem dotacji celowych związanych z konkretnymi nieruchomościami. W literaturze przedmiotu można jednak spotkać się z krytyką takiej praktyki z uwagi na niewielką zdolność ulg mieszkaniowych do motywowania inwestorów do podejmowania nowych inwestycji. Stąd też wiele rządów decyduje się na dwubiegunową dystrybucję kapitału poprzez subsydia dla podmiotów realizujących inwestycje mieszkaniowe, jak i nabywców lub lokatorów mieszkań [Priemus i Dieleman, 1999, s. 627].

Analizując kierunki polityki mieszkaniowej większości państw europejskich w ciągu ostatnich dziesięcioleci, można zaobserwować tendencję do odchodzenia od interwencjonizmu państwa na rzecz adaptacji mechanizmów rynkowych. Zmiany te przebiegają w różnym tempie i zakresie w poszczególnych krajach. Można jednak wyodrębnić pewne ogólne tendencje, a mianowicie:

- decentralizację zarządzania zasobami mieszkań społecznych,
- prywatyzację zasobów społecznych (poprzez przeniesienie praw na rzecz prywatnych organizacji non-profit, sprzedaż spółdzielniom i innym podmiotom lub masową sprzedaż mieszkań obecnym lokatorom²⁹),

²⁹ Większość rozwiniętych krajów członkowskich kieruje się pragmatycznym podejściem do kwestii prywatyzacji czynszowych zasobów mieszkaniowych, które w okresie wznoszenia lub eksploatacji dotowane były z publicznych środków finansowych. W masowych akcjach sprzedaży angielskich i holenderskich lokali komunalnych, bonifikaty przyznawane lokatorom na zakup mieszkań oscylowały wokół 10-15% szacowanej

- ograniczenie finansowania budownictwa społecznego ze środków publicznych.

Takie zmiany oznaczają dla organizacji i podmiotów dostarczających mieszkania z jednej strony większą swobodę w interpretacji i realizacji doktryny misji społecznej, z drugiej jednak strony nowe wyzwania w postaci konieczności utrzymania rentowności jednostek bez wsparcia ze strony państwa [Gruis i Nieboer, 2004].

Ponadto, powyższe zmiany przyczyniły się do zwiększenia nacisku na demokratyzację i filozofię społecznej odpowiedzialności w zarządzaniu zasobami społecznymi. Zarządy spółek mieszkaniowych coraz częściej zmuszone są szczegółowo konsultować i negocjować realizowane programy z gminami, co ma zrekompensować słabnącą kontrolę rządu centralnego.

Postępujące urynkowanie zasad działania takich przedsiębiorstw sprawiło, że podmioty te konkurują zarówno między sobą, jak i z organizacjami sektora prywatnego. Do nowych uwarunkowań należy zaliczyć też zmieniające się otoczenie prawne. Choć mieszkalnictwo nie jest przedmiotem regulacji prawa unijnego, krajowe polityki mieszkaniowe nie mogą być sprzeczne z ogólnymi zasadami obowiązującymi we wspólnocie, m.in. równości podmiotów gospodarczych, (z czym wiąże się konieczność dostosowania prawa państwowego do reguł udzielania pomocy publicznej), oraz równości praw obywateli, swobody konkurencji, czy zakazu dyskryminacji. Komplementarność ta jest egzekwowana, o czym mogą świadczyć pouczenia wystosowane do rządów szwedzkiego i holenderskiego przez Komisję Europejską, która zakwestionowała zasady udzielania wsparcia finansowego państwowym spółkom mieszkaniowym.

Na ewolucję funkcji i roli społecznych przedsiębiorstw mieszkaniowych wpływa nie tylko zmiana kierunków polityk mieszkaniowych, ale również procesy społeczno-kulturowe zachodzące na rynku mieszkaniowym. Nie ulega wątpliwości, iż w ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpiły istotne zmiany w strukturze demograficznej ludności państw europejskich. Napływ nowych grup etnicznych, ciągle zmniejszanie się gospodarstw domowych, związane z rosnącą popularnością jednoosobowych i dwuosobowych rodzin, oraz drastycznym wzrostem liczby rozwodów, a także starzenie się populacji, stawiają przed przedsiębiorstwami sektora budownictwa społecznego nowe wyzwania. Kolejnym nowym zadaniem jest zrównoważenie pogłębiającej się polaryzacji społecznej i ekonomicznej. Mimo szeroko pojętego bogacenia się społeczeństw Unii Europejskiej, po raz

wartości rzeczowych lokali. Sprzedaż za symboliczne kwoty, propagowana w Europie Wschodniej, w krajach zachodnich uznawana jest za nieefektywną ekonomicznie oraz społecznie demoralizującą.

pierwszy od dziesięcioleci w miastach europejskich powstają osiedla – slumsy, rośnie też liczba bezdomnych [Czischke i Gruis, 2007].

Zmieniające się warunki, w których funkcjonują społeczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe, wpłynęły znacząco na struktury organizacyjne przedmiotowych firm, sposoby zarządzania zasobami i metody działania tych podmiotów. Można stwierdzić, iż współczesna koncepcja zarządzania zasobami mieszkań społecznych w krajach rozwiniętych zmierza w kierunku coraz szerszego stosowania rozwiązań wolnorynkowych oraz rozszerzenia gamy usług oferowanych przez społeczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe. Ponadto, zarządcy przedsiębiorstw mieszkaniowych w coraz większym stopniu korzystają z nowoczesnych praktyk zarządczych, opracowanych na potrzeby przedsiębiorstw komercyjnych. Wybrane metody szerzej omówiono poniżej.

Urynkowanie zadań, celów i metod działania społecznych przedsiębiorstw mieszkaniowych może przybrać formę tzw. zarządzania efektywnością (ang. *performance management*). Z punktu widzenia zarządzania strategicznego, kluczowym czynnikiem sukcesu przedsiębiorstw jest zdolność do szybkiej reakcji na zmiany w otoczeniu technologicznym, gospodarczym i społecznym, które z kolei bezpośrednio przekładają się na strategię walki z konkurencją, jak i oczekiwania klientów. W kontekście społecznych przedsiębiorstw mieszkaniowych, nieustannym zwiększaniem efektywności ekonomicznej i skuteczności działań tych podmiotów zainteresowanych jest wiele stron – obok wspomnianych podmiotów, będą to rządy państw, samorządy lokalne, dotychczasowi i potencjalni najemcy, ale także partie polityczne [Choi, 1999].

Zarządzanie efektywnością, w literaturze przedmiotu zwane również zarządzaniem wynikami, nie jest pojęciem nowym – pierwsze szersze publikacje poświęcone w głównej mierze temu zagadnieniu pojawiły się na rynku w latach dziewięćdziesiątych [m.in. Varcoe 1993; Adam, 1994, Cope, 1996]. Autorzy definiują pojęcie zarządzania efektywnością, jako proces wspomagający skuteczne zarządzanie jednostkami i grupami ludzi w celu zwiększenia efektywności funkcjonalno-ekonomicznej, którego głównym celem jest racjonalna i efektywna alokacja środków. Otley twierdzi nawet, iż bez wykorzystania koncepcji zarządzania wynikami, przedsiębiorstwu trudno jest osiągnąć przyjęte cele strategiczne i poprawiać wynik finansowy [Otley 2005]. Koncepcję realizuje się dwuetapowo – w pierwszej fazie kadra kierownicza analizuje wyniki osiągnięte przez przedsiębiorstwo w kontekście realizacji zakładanych celów i zysków, w drugiej kolejności ocenia postęp i przygotowuje plan naprawczy.

Najistotniejszą fazą wdrażania koncepcji jest faza planowania, kiedy to przedsiębiorca powinien stworzyć ramy teoretyczne projektu. Konieczne jest przeprowadzenie czterostopniowej analizy polegającej na identyfikacji dotychczasowego i pożądanego stanu i wyników procesów zarządzania. Po pierwsze, przedsiębiorca sporządza listę obecnych, kluczowych czynników sukcesu oraz metody pomiaru i monitorowania wyników w ramach każdego czynnika. Następnie, wyznacza pożądany poziom wyników w zakresie wspomnianych czynników sukcesu i koryguje ilościowe cele strategiczne. Kolejnym etapem jest projekcja celów na system nagród i kar dla osób odpowiedzialnych za wdrożenie i monitorowanie zmian. Ostatnim elementem jest identyfikacja treści i kierunków przepływu informacji niezbędnych do przeprowadzenia procedur pomiaru, kontroli i wnioskowania.

Walory systematycznego pomiaru i oceny wyników podkreśla N. Flynn w swoim opracowaniu dotyczącym procesów zarządzania w sektorze publicznym. Autor postuluje, iż nowe techniki zarządcze powinny służyć nie tylko do monitoringu i kontroli jednostek, zespołów ludzi, procesów produkcyjnych i usług, ale przede wszystkim mają prowadzić do ich doskonalenia na wielu płaszczyznach. Porównywanie wyników finansowych przez przedsiębiorstwa jest konieczne i efektywne z punktu widzenia motywacji zespołu, niemniej najistotniejsze jest zbadanie, jakie metody zarządzania stosują konkurenci, którzy uzyskali lepsze rezultaty. Autor podkreśla też, że przedsiębiorstwa sektora publicznego coraz częściej korzystają ze wskaźników efektywności (ang. *performance indicators*), opracowywanych i publikowanych dla poszczególnych sektorów. Wskaźniki te spełniają dwie ważne role – mogą stanowić element systemu kontroli stosowanego wewnątrz organizacji, jak i stanowić przyczynek do usprawnienia procesów zarządczych poprzez porównywanie własnych wyników do rezultatów osiągniętych przez konkurentów.

N. Flynn jest też zwolennikiem techniki komparatywnej (ang. *benchmarking*) - okresowego porównywania wyników z liderami branży, choć jednocześnie dostrzega ryzyko zaniedbania przez managerów obszarów i parametrów nieobjętych rankingiem [Flynn, 2007]. Skuteczne uczenie się od najlepszych wymaga zdaniem J. F. Nowaka wdrożenia w organizacji wieloetapowych działań:

- analizy zewnętrznych zmian, preferencji i oczekiwań,
- analizy wewnętrznej organizacji,
- rozpoznania obszarów wymagających usprawnienia,
- mierzenia działań zidentyfikowanych jako wymagające poprawy,
- wyłonienia partnerów do studiów porównawczych,
- przeprowadzenia pomiarów w obu organizacjach,

- identyfikacji najlepszych praktyk w ramach obszarów wytypowanych do zmian,
- wdrożenia usprawnień opracowanych na podstawie najlepszych praktyk w danym obszarze [Nowak J. F., 2006, s. 162].

System wskaźników efektywności, będących podstawowym narzędziem techniki komparatywnej, znajduje szerokie zastosowanie wśród organizacji działających na rynku nieruchomości. Jest on pomocny w kalkulacji i ocenie ogólnych wyników przedsiębiorstwa, służy ciągłemu doskonaleniu, daje też przedsiębiorstwu możliwość szybkiej reakcji na zmiany zachodzące wewnątrz branży, czy też w bezpośrednim jej otoczeniu. Tzw. *benchmarking* może przyjąć różne formy – odnoszenia własnych wyników do tabel wskaźników, analizy sprawozdań finansowych publikowanych przez przedsiębiorstwa konkurencyjne, jak również konsultacje ze znaczącymi komercyjnymi przedsiębiorstwami zarządzającymi nieruchomościami. Pewne jest, iż stosowanie *benchmarkingu* jest obecnie powszechną praktyką wśród szwedzkich społecznych organizacji mieszkaniowych, co jest bezpośrednio związane z obowiązkiem konkurowania wspomnianych organizacji z innymi podmiotami działającymi na publicznym rynku czynszowym, jak i na czynszowym rynku prywatnym [Borelius i Wennerström, 2007].

Monitoring i zarządzanie wynikami przedsiębiorstwa stanowią istotne elementy szerszej koncepcji zarządzania, jaką jest *facility management*. Charakterystyczne dla doktryny *facility management* jest to, że pomiar wyników skupia się na tzw. kluczowych czynnikach sukcesu, bezpośrednio skorelowanych ze strategią organizacyjną. Ma poprzez to wpływ na kierunki rozwoju strategicznego, a także na ciągły rozwój i doskonalenie dotychczasowych usług, działań i procesów. Niemniej, jak zauważają D. Amaratunga i D. Baldry, organizacje stosujące *facility management* często deprecjonują, bądź powierzchownie realizują technikę zarządzania wynikami. Autorzy podkreślają konieczność badania nie tylko „twardych” danych w postaci wskaźników finansowych, ale również satysfakcji klientów, czy wskaźników ogólnego rozwoju. Organizacje powinny w fazie konceptualizacji wypracować syntetyczną siatkę pomiarów obejmującą takie wskaźniki, jak:

- preferencje i oczekiwania klientów (np. czy ważniejsza dla profilowego klienta jest jakość usług, czy też cena),
- wewnętrzne procesy produkcyjne (operacje, procesy oraz kompetencje i umiejętności mające największy wpływ na maksymalizację satysfakcji klienta i poprawę wyników finansowych),
- postęp (permanentna poprawa struktury i jakości usług, oraz dążenie do optymalizacji wewnętrznych procesów produkcyjnych),

- wyniki ekonomiczne i pozaekonomiczne (wskaźniki stosowane w rachunku efektywności ekonomicznej, które mają istotne znaczenie dla prawidłowej realizacji strategii obranej przez organizację) [Amaratunga i Baldry, 2003].

Istotę stosowania wspomnianych technik kontrolnych przez organizacje mieszkalnictwa społecznego w celu zapewnienia produktów i usług wartych swych cen (*ang. value for money*) podkreśla też Brytyjska Komisja Audytowa w raporcie z 2005 r. [Raport Komisji Audytowej, 2005]. Do istotnych wad opracowania należy jednak zaliczyć koncentrację wyłącznie na wynikach i sposobach pomiarów, podczas gdy pominięta została analiza czynników wpływających na poprawę efektywności i skuteczności procesów zarządczych realizowanych we wcześniejszych fazach życia usług.

Wielu autorów podejmowało próby identyfikacji praktyk zarządczych prowadzących do optymalizacji w kontekście świadczonych usług, jednak były to studia teoretyczne, niepoparte obserwacjami³⁰. Lukę badawczą w postaci badań empirycznych wypełnia m.in. T. Y.M. Lam, który próbuje odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób przedsiębiorstwa powinny stosować technikę zarządzania wynikami w celu optymalizacji świadczonych usług [Lam, 2008]. Zakres przedmiotowy analizy obejmuje społeczne organizacje mieszkaniowe typu non-profit oraz przedsiębiorstwa działające dla zysku. Osią rozważań stały się tradycyjne praktyki zarządcze stosowane przez dwie wytypowane przez autora do studium przypadku organizacje mieszkaniowe – organizacja mieszkaniowa typu non-profit w Anglii, oraz Centralna Organizacja Mieszkaniowa w Hong Kongu (*ang. Hong Kong Housing Authority*), która usługi zarządzania podległymi sobie społecznymi zasobami mieszkań czynszowych zleca zewnętrznym przedsiębiorstwom mieszkaniowym działającym na zasadach rynkowych.

Jak wynika z badań empirycznych przeprowadzonych przez autora, społeczne organizacje mieszkaniowe typu non-profit w celu poprawy jakości usług i optymalizacji procesów zarządczych, powinny stosować *benchmarking*, który może przybrać różne formy – od tradycyjnych konsultacji i wymiany doświadczeń z podobnymi organizacjami, poprzez analizę sprawozdań finansowych innych społecznych podmiotów, do analizy spółek mieszkaniowych sektora prywatnego. Zdaniem autora, spółki mieszkaniowe działające dla zysku mogą zwiększyć skuteczność techniki *benchmarkingu* oraz pozostałych praktyk zarządczych poprzez rozszerzanie gamy usług, dla których przedsiębiorstwo uruchamia procedury przetargowe. Badania potwierdziły też znaczne korzyści płynące z finansowego

³⁰ Wśród zagranicznych publikacji dotyczących teoretycznych ujęć aspektów optymalizacji zarządzania usługami, wymienić można m.in. Lee i inni (1999), Longenecker i Scazzero (2000).

i pozafinansowego systemu nagradzania managerów generujących dla organizacji największe zyski.

Zespół powołany w ramach organizacji ENHR (ang. *European Network for Housing Research*) do pracy nad projektem „Budownictwo społeczne: Instytucje, Organizacje i Zarządzanie” od dekady analizuje procesy zmian zachodzących w ramach europejskiego sektora budownictwa społecznego, przyjmując szereg różnych perspektyw badawczych, w tym perspektywy teorii systemowych i teorii sieci. Coraz więcej uwagi eksperci poświęcają też zmianom zachodzącym wewnątrz przedsiębiorstw mieszkaniowych. V. Gruis [Gruis, 2008] wskazuje na trudność i wewnętrzną niespójność nowych warunków, w których funkcjonują społeczne organizacje mieszkaniowe, podczas gdy D. Mullins i G. Pawson skupiają się na nowych rozwiązaniach w sferze zarządzania takimi organizacjami, koncentrując się głównie na technice zarządzania hybrydowego [Mullins i Pawson, 2010].

Hybrydowość w zarządzaniu (ang. *hybridity*) jest koncepcją zyskującą coraz więcej uwagi, jednak problematyka ta pozostaje wciąż słabo rozpoznana w literaturze przedmiotu, szczególnie odnośnie zarządzania społecznymi organizacjami mieszkaniowymi. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w pracy C. Skelcheer’a, który twierdzi, iż hybrydowość to koncepcja szeroko stosowana w praktyce, ale nie odgrywa jak dotąd istotnej roli na gruncie teorii, ani też nie jest wykorzystywana na etapie tworzenia strategii organizacji [Skelcheer, 2012, s.1].

Trudność jednoznacznego zdefiniowania koncepcji „hybrydowości” jest skutkiem, obok niedostatku studiów teoretycznych, mnogości znaczeń oraz form. Złożoność natury organizacji hybrydowej może wynikać np. z heterogenicznej konfiguracji przynależności sektorowej (np. przedsiębiorstwa działające na pograniczu sektora prywatnego i publicznego), form prawnych (np. spółdzielnie socjalne), a także mnogości powiązań instytucjonalnych (np. w przedsięwzięciach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, czy trójsektorowego). Hybrydowość może wystąpić na dwóch poziomach – wewnętrznym (w ramach jednej organizacji) oraz zewnętrznym (w postaci zinstytucjonalizowanych konsorcjów odrębnych podmiotów). Taka niejednorodność skutkuje wieloma problemami, przede wszystkim w zakresie zarządzania. Zdaniem P. Frączaka, do podstawowych zagrożeń związanych z hybrydowością należą:

- 1) brak wartości dodanej – występują wewnętrzne problemy na polu zarządzania oraz trudności z pełną integracją. Ponadto, sukcesom finansowym mogą towarzyszyć straty w kwestiach społecznych;

- 2) komercjalizacja aktywności społecznej – przyjęcie sprzecznych misji sprawia, że organizacje w coraz większej mierze przypominają przedsiębiorstwa sektora prywatnego. Finansowanie usług z wpłat od beneficjentów wymusza podejście marketingowe, a brak dofinansowania ze środków publicznych - konkurencję między podmiotami. Jak zauważa autor, rywalizacja, obok licznych zalet, stwarza jednak niebezpieczeństwo odejścia od misji na rzecz dostosowania się do wymogów wolnego rynku. Organizacja społeczna może niespostrzeżenie zamienić się w zwykłe przedsiębiorstwo, którego cele społeczne są jedynie elementem promocji, bądź też zabiegiem marketingowym, a nie faktycznym, priorytetowym celem działania;
- 3) etatyzacja działań społecznych – jest przyczyną odchodzenia od misji na rzecz formalnych procedur, a w ostatecznym efekcie może oznaczać sytuację „kooptacji i powolnej absorpcji” struktury typu non-profit przez struktury biurokratyczne [Frączak, 2008, s.58-59].

Jako że europejskie systemy mieszkalnictwa społecznego w coraz większym stopniu adaptują mechanizmy rynkowe, czerpanie z technik zarządczych rozwiniętych w sektorze prywatnym wydaje się być naturalną, logiczną konsekwencją tego procesu. Jednakże, jak podkreślają V. Gruis i N. Nieboer [Gruis i Nieboer, 2004, s. 2], techniki te muszą być dostosowane do specyfiki organizacji działającej w ramach mieszkalnictwa społecznego. Podczas gdy celem metod wypracowanych dla sektora prywatnego jest maksymalizacja zysku finansowego i wartości rynkowej firmy, zarządcy zasobów mieszkań społecznych muszą kierować się dodatkowo maksymalizacją użyteczności społecznej.

2. Zasady organizacji gminnych przedsiębiorstw gospodarki zasobami mieszkaniowymi społecznymi w Szwecji

W połowie lat 40. rząd Szwecji zdecydował, iż każda gmina jest zobowiązana posiadać przedsiębiorstwo mieszkaniowe, które będzie pełniło rolę instrumentu regulacji rozwoju lokalnego oraz wyrównania szans społecznych. Przyczyną nadania tak dużego znaczenia gminnym organizacjom mieszkaniowym była niewątpliwie niekorzystna sytuacja na rynku mieszkaniowym trwająca od początku XX w. Gwałtowny proces urbanizacji w wyniku industrializacji, przy jednoczesnym braku wzrostu podaży mieszkań i infrastruktury miejskiej, spowodował przeludnienie w największych ośrodkach miejskich, a także pogorszenie warunków mieszkaniowych i zdrowotnych społeczeństwa. Pierwszą próbą rozwiązania

problemu były lokale dla najuboższych (szw. *barnrikehus*), zakładane w latach 30. Właścicielom kamienic, którzy przeznaczyci część lokali na ten cel, państwo gwarantowało otrzymanie pożyczek na działalność budowlaną na preferencyjnych warunkach.

Po nałożeniu na gminy obowiązku prowadzenia społecznych przedsiębiorstw mieszkaniowych w latach 40., określono dla nich statutowe zadania. Początkowo wysiłki organizacji skupione były na likwidacji luki mieszkaniowej oraz poprawieniu standardu dostępnych mieszkań, a nadrzędnym celem stało się zapewnienie wszystkim mieszkańcom odpowiednich mieszkań po przystępnej cenie. W celu umożliwienia gminom skutecznej realizacji potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, rząd rozszerzał ramy prawne systemu, jak i formy pomocy dla gminnych spółek mieszkaniowych. Regulacje prawne wewnątrz sektora miały na celu stymulację rynku mieszkaniowego poprzez m.in. regulację stosunków czynszowych, zasad przydzielania dotacji państwowych, jak i zasad udzielania państwowych pożyczek na inwestycje mieszkaniowe. W konsekwencji dynamicznej polityki podażowej, jak i licznych instrumentów stymulujących wzrost organizacji mieszkaniowych, pozycja społecznego sektora czynszowego umocniła się, a gminne organizacje mieszkaniowe nadal dla gmin są kluczowym instrumentem regulacji lokalnych rynków mieszkaniowych.

Zgodnie ze szwedzką polityką mieszkaniową, obowiązkiem państwa jest zapewnienie ram prawnych i finansowych funkcjonowania rynku mieszkaniowego, podczas gdy gminy odpowiedzialne są za planowanie i realizację jej kierunków. Obowiązek zapewnienia właściwej podaży mieszkań na poziomie lokalnym nakłada na gminy:

- Ustawa Ustrojowa (1974:152), stanowiąca kluczową część konstytucji szwedzkiej³¹,
- Ustawa Mieszkaniowa (2000:1383),
- Ustawa o Samorządach Lokalnych (1991:900),
- Rozporządzenie w sprawie mieszkalnictwa gminnego i regionalnych analiz rynku (2011:1160),
- Ustawa o usługach socjalnych (2001:453),
- Ustawa o gminnych spółkach mieszkaniowych (2010:879),
- Ustawa prawo budowlane (2010:900).

³¹ Szwecja nie posiada ustawy zasadniczej sensu *stricto*. Na konstytucję Szwecji składają się dziś cztery odrębne akty prawne:

- Ustawa ustrojowa (*Regeringsformen*) z 1974 r. – akt określający i regulujący podstawy ustrojowe państwa, cele i formę rządów, prawa i obowiązki obywatela, funkcje i wzajemne relacje rządu, parlamentu i organów administracji państwowej,
- Ustawa o sukcesji tronu z 1810 r. (*Successionsordningen*),
- Ustawa o swobodzie wypowiedzi z 1991 r. (*Yttrandefrihetsgrundlagen*),
- Ustawa o swobodzie publikacji z 1949 r. (*Tryckfrihetsförordningen*).

Zgodnie ze szwedzką Ustawą o Mieszkalnictwie (szw. *bostadsförsörjningslagen*), każda gmina powinna zapewnić odpowiednie warunki mieszkaniowe wszystkim swoim mieszkańcom. Jak wspomniano wcześniej, szwedzkie samorządy realizują ten obowiązek poprzez przedsiębiorstwa mieszkaniowe, które są własnością gmin. Przedsiębiorstwa te, będąc jednostkami podległymi instytucjom państwowym, muszą, w odróżnieniu od przedsiębiorstw mieszkaniowych na rynku prywatnym, spełniać pewną misję społeczną oraz działać zgodnie z polityką mieszkaniową wytyczoną przez gminę.

Do 2011 r., a więc przed nowelizacją ustawy o gminnych spółkach mieszkaniowych (2010:879), szwedzkie komunalne przedsiębiorstwa mieszkaniowe nie mogły przynosić zysku właścicielom, a wszelkie nadwyżki finansowe reinwestowano z zamiarem utrwalenia, czy wzmocnienia pozycji przedsiębiorstw na lokalnych rynkach.

Wraz ze zmianami wprowadzonymi do wymienionej ustawy na początku 2011 r., zmieniły się elementarne zasady funkcjonowania spółek, które od tej pory działają również dla zysku. Co więcej, ustawa nakłada na nie obowiązek corocznego wyznaczenia minimalnej rentowności kapitału, ustalanej w oparciu o dane z rynku prywatnych mieszkań czynszowych. Ustawa w nowej formie redefiniuje też misję, wizję i cele działania spółek mieszkaniowych. Na mocy ustawy:

- interes gminnych spółek mieszkaniowych musi być zbieżny z interesem publicznym (przedsiębiorstwa nie mogą działać wyłącznie dla zysku) - w dzisiejszych warunkach rynkowych, misja społeczna szwedzkich przedsiębiorstw mieszkaniowych sprowadza się głównie do zapewnienia mieszkań o stosunkowo wysokim standardzie po przystępnej cenie;
- prymarną domeną gminnych spółek mieszkaniowych jest zarządzanie mieszkaniami czynszowymi - wiele spółek zarządza również innymi nieruchomościami przeznaczonymi na cele publiczne (np. szkołami), jednak nie może to być działalnością główną,
- gminne spółki mieszkaniowe odpowiedzialne są za dostateczną podaż mieszkań w gminie - obowiązkiem każdej gminy jest dążenie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie tylko gospodarstw domowych o najniższych dochodach, ale wszystkich jej mieszkańców,
- lokatorzy zasobów gminnych spółek mieszkaniowych mają prawo brać czynny udział w zarządzaniu zasobami oraz wpływać na strategiczne decyzje spółek,
- gminne spółki mieszkaniowe, przy zachowaniu misji społecznej, muszą działać na zasadach rynkowych [Ustawa Mieszkaniowa (nr 2000:1383)].

Na etapie pisania niniejszej pracy dużo kontrowersji wzbudza ostatni z powyższych zapisów ustawy. Przedstawiciele gminnych spółek mieszkaniowych postulują, iż w wielu przypadkach nie da się pogodzić celu społecznego z maksymalizacją zysków. O ile zasobne spółki działające na terenie większych miast nie odczują zmian wprowadzonych przez ustawę (wcześniej przynosiły zyski, nie korzystały z subwencji itp.), dla mniej dochodowych spółek nowe regulacje mogą oznaczać konieczność ogłoszenia upadłości.

Wątpliwości co do optymalnego sposobu zarządzania finansami gminnych spółek mieszkaniowych stały się przedmiotem wielu dyskusji jeszcze przed wprowadzeniem wspomnianych zmian. B. Turner zwrócił wcześniej uwagę na paradoks – Ustawa o samorządach lokalnych (1991:900, pkt.2, §7) zabrania gminom czerpania zysków z działalności ich spółek mieszkaniowych, ale jednocześnie nakłada na nie obowiązek uzyskiwania możliwie najwyższego zwrotu z kapitału własnego. Mimo iż minimalna wysokość wskaźnika nie jest zdefiniowana ustawowo, coroczne raporty rządowe zawierają informację o maksymalnej wartości dywidend (SOU, 2001:27, s.56). Ponadto, zgodnie z ustawą o samorządach lokalnych, wysokość wszystkich opłat nakładanych przez gminne spółki mieszkaniowe powinna odzwierciedlać koszty dostarczenia tychże usług (1991:900, pkt. 8, §3c). Zapis ten nie dotyczy czynszów, choć implikuje konieczność uwzględnienia wymienionych zasad w procesie ich negocjacji [Turner, 1999].

Gminne przedsiębiorstwo mieszkaniowe - to jednostka, którą włada jedna, lub – jak ma to miejsce w przypadku najmniejszych jednostek terytorialnych - kilka gmin. Największe gminy posiadają kilka spółek mieszkaniowych. Przedsiębiorstwa te mają formę prawną spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, będących, zgodnie z ustawą, w co najmniej 50% własnością gmin, przy czym zdecydowana większość spółek należy do gmin w całości. W teorii możliwe jest wybranie formy prawnej fundacji. Przed zmianami strukturalnymi w latach 90. podział między obiema formami prawnymi był mniej więcej równy, po tym okresie niemal wszystkie fundacje przekształcono w spółki z o.o. Obecnie liczbę fundacji mieszkaniowych szacuje się na 20 (podczas gdy liczba spółek z.o.o. na rynku mieszkań publicznych oscyluje wokół 300), a ich zasoby są bardzo ograniczone.

Niemal wszystkie gminne spółki mieszkaniowe (ok. 95%) zrzeszone są w Szwedzkiej Federacji Gminnych Przedsiębiorstw Mieszkaniowych SABO (szw. *Sveriges Allmänna Bostadsföretag*). Federacją zarządza kongres wraz z zarządem, w skład którego wchodzi politycy. Członkowie organizacji zarządzają ok. 80 000 mieszkań, czyli ponad 20% zasobów mieszkaniowych ogółem, przy czym w zasobach SABO zamieszkuje ok. 1,5 mln mieszkańców.

Struktura wielkościowa gminnych spółek mieszkaniowych jest niejednolita – 2% przedsiębiorstw włada 23% zasobów mieszkań społecznych.

Tabela 17. Klasyfikacja szwedzkich gminnych spółek mieszkaniowych ze względu na wielkość

Liczba lokali we władaniu spółki	Liczba spółek	%	Liczba lokali	%
-199	9	3	1 208	0
200 - 499	49	17	18 309	2
500 - 999	66	22	49 273	6
1000 - 1999	75	26	104 443	13
2000 - 4999	55	19	170 987	21
5000 - 9999	22	7	149 211	18
10 000 - 19 999	11	4	142 798	17
20 000 -	7	2	186 498	23
Razem	294	100	822 727	100

Źródło: [B. Turner, 2007, s. 149].

Okolo 60% mieszkań społecznych powstało po 1965 r. Niemal 3/4 z nich to mieszkania jedno-, bądź dwupokojowe.

Szwedzkie zasoby społecznych mieszkań na wynajem są nieznacznie młodsze od zasobów prywatnych, co sprawia, że konkurencja międzysektorowa, wymuszona nowymi regułami organizacji rynków mieszkań czynszowych, jest dla zarządców zasobów publicznych łatwiejsza.

Tabela 18. Struktura mieszkań społecznych pod względem wieku i wielkości.

Rok budowy	1 pokój	2 pokoje	3 pokoje	4 pokoje	5 i >	Inne	Razem	%
-1940	6,000	11,600	6,700	2,100	700	1,300	28,500	4
1941-65	34,200	111,900	85,300	19,900	4,100	21,700	277,100	37
1966-70	14,100	39,500	48,600	15,700	2,900	8,300	129,000	17
1971-75	13,600	41,800	43,900	12,200	1,500	9,700	122,700	16
1976-80	3,500	15,300	15,000	6,700	1,200	2,000	43,800	6
1981-85	2,200	17,700	13,900	7,800	1,500	1,200	44,300	6
1986-90	4,000	21,700	15,100	7,200	1,400	1,800	51,200	7
1991-	5,500	24,100	17,000	7,900	1,500	3,200	59,200	8
Razem	83,100	283,700	245,600	79,600	14,700	49,100	755,800	
%	11	38	32	11	2	7		

Źródło: www.sabo.se

Działalność spółek z o.o. reguluje przede wszystkim Ustawa o Spółkach z o.o. (szw. *Aktiebolagslagen*) (ABL) oraz Rozporządzenie w sprawie Spółek z o.o. (szw. *Aktiebolagsförrordningen*). Oba akty regulują działanie mieszkaniowych spółek z o.o. działających zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

Obok wspomnianych aktów prawnych, publiczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe podlegają również jurysdykcji prawnej obowiązującej wyłącznie jednostki publiczne. Na mocy Ustawy o Samorządzie Gminnym (*Kommunallagen*), gminy nie mogą angażować się w przedsięwzięcia, które mają na celu generowanie zysku, a jedynie w takie, które zmierzają do zapewnienia mieszkańcom gminy odpowiedniego poziomu usług (trwają prace nad nowelizacją ustawy, jako że zapis ten jest *de facto* sprzeczny z regulacjami znowelizowanej ustawy o gminnych spółkach mieszkaniowych). Ustawa o wolnym dostępie do informacji (szw. *Tryckfrihetsförrordningen*) nakłada na przedsiębiorstwa publiczne obowiązek większej transparentności, niż w przypadku firm prywatnych. O poprawności i bezstronności procedur zamówień publicznych z kolei traktuje ustawa o zamówieniach publicznych (szw. *Lagen om offentlig upphandling*). W Szwecji nie ma jednej ustawy regulującej działanie wszystkich przedsiębiorstw publicznych lub non-profit, istnieje jednak akt normalizujący funkcjonowanie publicznych przedsiębiorstw mieszkaniowych (szw. *Lagen om allmännyttiga bostadsföretag*). Ustawa ta stanowi, iż wszystkie przedsiębiorstwa mieszkaniowe, których właścicielem jest gmina, są z definicji jednostkami publicznymi.

Na mocy rzeczzonego prawa, wszystkie publiczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe mają obowiązek sporządzania corocznego sprawozdania dla Rady Regionu z wysokości i sposobu kalkulacji dywidend dla właścicieli. Wysokość dywidend zatwierdza rząd (stawka ta z reguły ustalana jest na podstawie stóp dochodu z obligacji skarbowych w roku uprzednim i powiększana o jeden procent wartości udziału właściciela w majątku spółki [OECD, 2007, s. 114]. Publiczne przedsiębiorstwa nie mogą, bez uprzedniej zgody Rady Regionu, sprzedawać nieruchomości przedsiębiorstwom prywatnym. Co więcej, komunalne przedsiębiorstwa mieszkaniowe mają obowiązek dążyć do zapewnienia swoim najemcom jak najszerszych możliwości decydowania zarówno o wynajmowanych mieszkaniach, jak i zarządzaniu nimi.

Skład zarządu w publicznych spółkach mieszkaniowych ustalany jest przez gminę co cztery lata i odzwierciedla wyniki wyborów samorządowych. Zarząd mianuje prezesa, który odpowiada za utrzymanie zasobu, politykę czynszową, administrację i marketing. Jedynie największe spółki decydują się na powołanie niezależnego politycznie jednego, bądź dwóch tzw. ekspertów zewnętrznych na członków zarządu, którzy - jak pokazuje praktyka - z reguły pełnią funkcje rzeczników. Z badania ankietowego przeprowadzonego przez L. Borg wśród przedstawicieli gminnych spółek mieszkaniowych wynika, iż ponad 70% ankietowanych opowiada się za odpolitycznieniem zarządów organizacji mieszkaniowych [Borg, 2006, s.17]. Taki postulat wydaje się szczególnie uzasadniony w świetle nowych regulacji, które podkreślają istotę rynkowej orientacji rzeczowych przedsiębiorstw.

Wszystkie gminne spółki mieszkaniowe działają zgodnie z dyrektywami ustalonymi przez właścicieli, czyli gminy (szw. *ägardirektiv*). Lista dyrektyw opracowywana jest z różną częstotliwością – często gminy korygują swoje koncepcje zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi wraz ze zmianą władz.

W Szwecji obowiązuje system ustalania czynszów, którego podwaliny powstały w latach 40. XX w. Od tego okresu, czynsze w publicznych i prywatnych zasobach mieszkaniowych ustalane są w drodze negocjacji. Większość negocjacji to ustalenia o charakterze lokalnym i zbiorowym, do 2011 r. były podejmowane wyłącznie pomiędzy miejscowymi związkami lokatorów (*Hyresgästföreningen*), a gminnymi przedsiębiorstwami mieszkaniowymi. Tak ustalone stawki czynszu były podstawą do kalkulacji stawek czynszów w sektorze prywatnym, co chroniło lokatorów tych zasobów przed gwałtownymi podwyżkami czynszów, jak i pozwoliło utrzymać czynsze w zasobach prywatnych na poziomie porównywalnym do stawek w zasobach komunalnych. Od 1 stycznia 2011 r., negocjacje między gminnymi przedsiębiorstwami mieszkaniowymi a związkami lokatorów

utraciły normatywny charakter dla sektora prywatnego - obecnie, czynsze ustalone w drodze kolektywnych negocjacji (prowadzonych również przez przedsiębiorstwa prywatne), stają się wiążące [www.sabo.se/AKTUELLT/ALLTOMALLVILL/Sidor/default.aspx].

Kluczowe znaczenie w procesie ustalania stawek ma zasada wartości użytkowej lokali (szw. *bruksvärde*), stanowiąca, iż dla lokali o takiej samej wartości użytkowej, czynsze powinny być jednakowe. Najemcy, porównując naliczone im czynsze z czynszami za mieszkania podobne, mogą ocenić ich adekwatność i ewentualnie wystąpić o obniżenie stawek. Nowelizacja ustawy wprowadziła dwie istotne zmiany w kwestii wartości użytkowej:

- do 2011 r. atrybutem o największej wadze w wyznaczaniu wartości użytkowej był standard lokalu oraz stan techniczny budynku. Ustawa po nowelizacji zmieniła hierarchię ważności cech, podnosząc wagę lokalizacji. Taka zmiana ma prowadzić do likwidacji „czarnego rynku” najmu – jako że oficjalne stawki czynszu w najbardziej atrakcyjnych lokalizacjach, wyznaczone głównie na podstawie standardu i stanu technicznego lokali i budynków, były zbliżone do stawek w gorszych lokalizacjach, właściciele bezprawnie żądali dodatkowych kwot od najemców z uwagi na położenie. Nowa ustawa dopuszcza możliwość korekty wynegocjowanych stawek czynszu z racji dogodnej lokalizacji;
- bazą wyjściową do wyliczania wartości użytkowej lokali były mieszkania z zasobów społecznych. Znowelizowana ustawa dopuszcza kalkulacje również na podstawie wartości użytkowej lokali czynszowych należących do prywatnych właścicieli [Goldman, 2011, s.1-3].

W przypadku, gdy negocjacje pomiędzy związkami lokatorów a gminnymi spółkami mieszkaniowymi kończą się fiaskiem, spór rozstrzyga organizacja SABO³² wraz z Centralnym Związkiem Lokatorów. W przypadku nierozwiązania sporu, najemca, za pośrednictwem lokalnego związku lokatorów, ma prawo odwołać się do sądu apelacyjnego.

3. Poziom kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych i czynszów

W porównaniach międzynarodowych, zarówno koszt wybudowania mieszkania, jak i jego utrzymania w Szwecji jest znacznie wyższy od średniej europejskiej. Istnieje szereg

³² Organizacja parasolowa szwedzkich publicznych przedsiębiorstw mieszkaniowych.

przyczyn takiej sytuacji, jak np. warunki klimatyczne (powodujące np. wzrost wydatków na energię, a także konieczność instalowania efektywnych systemów grzewczych), czy prawne (jedne z najwyższych podatków od nieruchomości w Unii Europejskiej).

Niewiele jest kompleksowych studiów porównawczych zestawiających dane z różnych krajów, uwzględniających koszty robót budowlanych³³, w tym koszt siły roboczej i materiałów budowlanych itp. Ponadto, dostępne opracowania z reguły nie uwzględniają siły nabywczej pieniądza w danym kraju. Kompleksowe zestawienie dotyczące kosztów robót budowlanych przygotowali Gardiner i Theobald w 2001 r. Zasięg przestrzenny analizy to 30 państw Unii Europejskiej, skąd autorzy zebrali dane dotyczące cen robót budowlanych dla inwestycji w mieszkalnictwo wielorodzinne o dobrym, lecz nie najwyższym standardzie.

W szwedzkiej literaturze dotyczącej zarządzania nieruchomościami występują znaczne rozbieżności co do klasyfikacji i definicji kosztów. Najczęściej spotykanym podziałem jest rozróżnienie pomiędzy kosztami bieżącej eksploatacji budynków i lokali (szw. *drift*) oraz kosztami utrzymania technicznego (szw. *underhåll*), choć i te pojęcia definiowane są w różnych źródłach w sposób niejednoznaczny. Nadrzędną zasadą jest to, iż koszty utrzymania technicznego traktowane są jako inwestycje w polepszenie, bądź utrzymanie dotychczasowego stanu technicznego.

Koszty bieżącej eksploatacji budynków i lokali, wg typologii E. Berjum, składają się z takich elementów, jak:

- zużycie energii,
- usługi porządkowe,
- zużycia wody itd. [Berjum, 1991, s. 59-60].

Inną typologię zawarto w raporcie firmy doradczej Repab, gdzie wyróżniono dziewięć kategorii w ramach wspomnianego pojęcia:

- administracja,
- ubezpieczenie,
- ogrzewanie,
- zużycie energii,
- zużycie wody,
- ochrona mienia i usługi porządkowe,
- naprawy bieżące,

³³ koszt wybudowania budynku wielorodzinnego z wyłączeniem kosztu gruntu, kosztów ponoszonych przez właściciela/developera i podatku VAT.

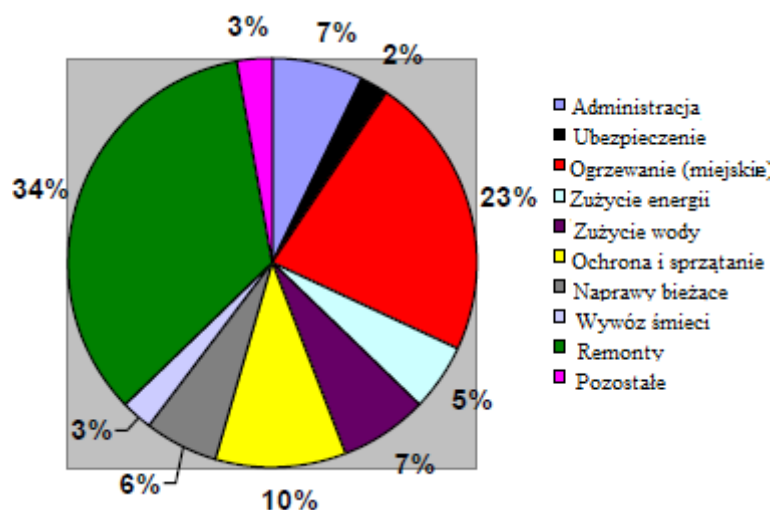
- wywóz śmieci,
- pozostałe [Repab, 2009, s.18],

Centralne Biuro Statystyczne SCB, które wyróżnia pięć kategorii:

- usługi porządkowe,
- administracja,
- ogrzewanie,
- opłaty (elektryczność, wywóz śmieci i zużycie wody),
- pozostałe.

Według raportu Repab, w standardowym budynku wielorodzinnym struktura kosztów utrzymania typowego mieszkania kształtuje się następująco:

Wykres 13. Koszty bieżącej eksploatacji budynków i lokali oraz koszty utrzymania technicznego (ogrzewanie za pomocą miejskiego systemu ciepłowniczego)



Źródło: [Johnsson, 2010, s.12].

Jak wynika z wykresu, zaplanowane wcześniej, długoterminowe remonty mają największy udział w kosztach. Przy założeniu, że budynek ogrzewany jest za pomocą miejskiej sieci ciepłowniczej, roczny koszt z tego tytułu to ok. 23% kosztów bieżącej eksploatacji. Struktura kosztów ulega częstym zmianom i jest warunkowana wieloma czynnikami. Na przykład opłaty za zużycie wody w mieszkaniach zależą od ich lokalizacji (wysokość opłat abonamentowych ustalana jest w porozumieniu z Radami Gmin), od wieku i stopnia zużycia instalacji, wielkości pustostanów itp.

Wielkość produkcji śmieci w budynku wielorodzinnym uzależniona jest m.in. od liczby gospodarstw domowych, ale również od ich struktury wiekowej (liczby dzieci i osób starszych).

Koszty administracyjne, (definiowane przez Repab jako koszty personalne, lokalne, zarządu, specjalne koszty zarządcze, księgowości, koszty sprawozdawczości oraz koszty związane z prowadzeniem biura), w znacznej mierze zależą od liczby osób zatrudnionych do zarządzania obiektem, a także poziomu rotacji lokatorów, oddalenia od siebie nieruchomości tworzących zasoby danego przedsiębiorstwa, czy w końcu - od poziomu świadczonych usług. Duże różnice w poziomie tychże kosztów można zauważyć pomiędzy zasobami publicznymi i prywatnymi [Repab, 2009, s.18-24].

Koszt energii zużytej w procesie obsługi technicznej budynku zależy przede wszystkim od standardu technicznego budynku (stare instalacje oznaczają z reguły wyższe koszty), a także od rodzaju i efektywności systemu grzewczego itp.

Z oczywistych względów, koszt ogrzewania determinuje przede wszystkim rodzaj systemu grzewczego, pożądana temperatura powietrza w mieszkaniu³⁴ i budynku, a także szczelność i efektywność izolacji budynku. Około 90% budynków wielorodzinnych w Szwecji ogrzewane jest obecnie za pomocą miejskiego systemu ciepłowniczego (szw. *fjärrvärme*).

Koszt ogrzewania za pomocą miejskiego systemu ciepłowniczego różni się znacznie (nawet dwukrotnie) w zależności od gminy, w której nieruchomość jest położona (sieci z mniejszą liczbą użytkowników są droższe) [Johnsson, 2010, s.20]. Inne czynniki wpływające na wysokość opłat to rodzaj opału oraz głębokość posadowienia rur. Pomiędzy 1997 a 2007 r. opłaty za tego typu ogrzewanie wzrosły przeciętnie o 20%.

Statystyki pokazują, iż spośród wszystkich dostępnych kategorii budownictwa wielorodzinnego (czynszowe prywatne, społeczne i spółdzielcze), najniższe przeciętne koszty utrzymania odnotowują spółdzielnie. Powodem oszczędności jest zapewne większa dbałość o mienie członków spółdzielni, aniżeli lokatorów mieszkań na wynajem³⁵. Z kolei, właściciele prywatnych mieszkań czynszowych zapłacili najmniej za administrację, obsługę techniczną, media i wywóz śmieci.

Zgodnie ze sprawozdaniami finansowymi gminnych spółek mieszkaniowych, (prezentowanymi w innym układzie), na koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych netto (*driftnettokostnader*) składają się koszty bieżącej eksploatacji budynków i lokali (*drift*), koszty utrzymania technicznego budynków i lokali (*underhåll*), podatek od nieruchomości (*fastighetsskat*) oraz opłaty za użytkowanie gruntów (*markavgifter*)³⁶. Łączne koszty

³⁴ Według kompendium budowlanego, rekomendowana temperatura powietrza to 21°C. Zwiększenie temperatury o jednostkę powoduje wzrost kosztów ogrzewania przeciętnie o 5%.

³⁵ Pośrednio spowodowane jest to również mniejszą rotacją lokatorów, a co za tym idzie -

³⁶ Do 2007 r. do grupy kosztów bieżącego utrzymania zasobów netto zaliczano również koszty administracji centralnej.

utrzymania zasobów mieszkaniowych w 2009 r. wyniosły 31 mld kr, tj. 605 SEK/m² powierzchni mieszkań i lokali użytkowych. Największy udział w powyższej grupie kosztów stanowiły koszty bieżącej eksploatacji zasobów (68%) oraz ich utrzymanie techniczne (28%), podczas gdy podatek od nieruchomości oraz opłaty za użytkowanie gruntu stanowiły odpowiednio 3% oraz 0,3% łącznych wydatków na utrzymanie zasobów.

Tabela 19. Struktura kosztów bieżącego utrzymania zasobów mieszkaniowych gminnych spółek mieszkaniowych w latach 2005 -2009 (SEK/m² powierzchni mieszkań i lokali użytkowych, w cenach stałych)

	2005	2006	2007	2008	2009
koszty bieżącej eksploatacji budynków i lokali	390	399	374	392	412
koszty utrzymania technicznego budynków i lokali	147	150	151	154	172
podatek od nieruchomości	23	24	18	18	19
opłaty za użytkowanie gruntów	4	5	1	2	2
Razem	564	578	544	566	605

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB

Koszty bieżącej eksploatacji budynków i lokali (*driftkostnader*) obejmują koszty utrzymania czystości w obiektach, naprawy bieżące, opłaty, ogrzewanie, administrację oraz pozostałe. W 2009 r. koszty te wyniosły średnio 412 SEK/m² (5% więcej niż w roku poprzednim). Wzrost spowodowany był przede wszystkim podwyżką kosztów ogrzewania, jak i cen usług sprzątania (6% w stosunku do 2008 r.) – powyższe pozycje stanowią łącznie aż 43% omawianej grupy kosztów. Relatywnie duży udział (22%) w grupie mają opłaty, które również wzrosły o 5% w rozpatrywanym okresie.

Z kolei kształtowanie się kosztów bieżącej eksploatacji zasobów gminnych spółek mieszkaniowych w omawianych latach przedstawiono poniżej:

Tabela 20. Koszty bieżącej eksploatacji zasobów gminnych spółek mieszkaniowych w latach 2005 -2009 (SEK/m² powierzchni mieszkań i lokali użytkowych, w cenach stałych)

	2005	2006	2007	2008	2009
utrzymanie czystości	72	75	70	74	79
naprawy bieżące	46	46	50	51	52
opłaty, w tym:	74	76	83	88	92
<i>energia elektryczna</i>	29	32	33	37	39
<i>zużycie wody</i>	28	27	30	31	32
<i>wywóz nieczystości</i>	17	17	20	20	21

	2005	2006	2007	2008	2009
Ogrzewanie	102	102	98	102	108
administracja lokalna	70	72	46	48	52
Pozostałe	27	27	28	30	30
Razem	391	398	375	393	413

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB

Koszty utrzymania czystości i napraw obiektów różnią się znacznie pomiędzy spółkami i zależą od wielu czynników. Najważniejszym czynnikiem determinującym ich wysokość jest wiek i stan techniczny zasobów, lokalizacja obiektów, jak i poziom rotacji lokatorów. Różnice mogą wreszcie wynikać z odmiennej interpretacji księgowej poszczególnych kosztów przez spółki³⁷. Średni koszt utrzymania czystości wyniósł w 2009 roku 79 SEK/m², natomiast koszt napraw bieżących ukształtował się na poziomie 52 SEK/m².

Do opłat (*taxebundna kostnader*) zaliczamy opłaty za dostawy energii elektrycznej, zużycie wody i wywóz nieczystości (wysokość poszczególnych pozycji w okresie 2005 – 2009 r. przedstawiono w tabeli 20).

Tabela 21. Opłaty gminnych spółek mieszkaniowych w latach 2005 -2009 (SEK/m² powierzchni mieszkań i lokali użytkowych, w cenach stałych).

	2005	2006	2007	2008	2009
energia elektryczna	29	32	33	37	39
zużycie wody	28	27	30	31	32
wywóz śmieci (gospodarka odpadami?)	17	17	20	20	21
Razem	74	76	83,0	88,0	92,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB

Warto dodać, iż łączne opłaty w okresie 2000- 2005 wzrosły o 60%. Największy wpływ na tę zmianę miał wzrost opłat za przesył energii (o 97% od 2000 r.). Najwyższe opłaty za energię nakładane są na spółki, których zasoby zlokalizowane są na północy kraju, w gminach rzadko zabudowanych, o dużym rozproszeniu budynków. Zużycie wody kosztuje spółki średnio 32 SEK/m², co oznacza wzrost o 24% od 2000 r. Wywóz nieczystości to wydatek ok. 21 SEK/m² (wzrost o 77% od roku 2000). Wzrost kosztów gospodarki odpadami związany jest głównie ze wzrostem kosztów utylizacji, jak i podwojeniem ilości produkowanych odpadów od 1992 r. Koszty ogrzewania różnią się znacznie pomiędzy spółkami w zależności od stosowanego systemu i wynoszą średnio 108 SEK/m².

³⁷ Raport SABO „Ekonomisk statistik. SABOs medlemsföretag 2009”, Sztokholm 2010 r.

Od 2007 r. koszty administracyjne dzielą się na koszty administracji lokalnej związane bezpośrednio z nieruchomościami (*fastighetsanknuten administration*), oraz koszty administracji centralnej (*central administration*), związane z zarządzaniem przedsiębiorstwem i zasobem rozumianym jako całość. Pierwsze z wymienionych ewidencjonowane są w grupie kosztów bieżącej eksploatacji i stanowią dla przedsiębiorstw wydatek rzędu ok. 52 SEK/m². Obejmują koszty zarządzania (*förvaltning*), bieżącą administrację finansami (*löpande ekonomisk administration*), marketing (*marknadsföring*), planowanie techniczne (*teknisk planering*) wraz z przygotowaniem implementacji oraz zarządzanie zasobami ludzkimi (*personaladministration*). Do kosztów tych zaliczają się również koszty związane z wynajmem, obsługą rejestru lokatorów, ewidencjonowaniem umów najmu, koszty negocjacji oraz kontaktów z najemcami, jak i wynagrodzenia personelu, koszty usług obcych, zajmowanych lokali biurowych, ich wyposażenia wraz z amortyzacją.

Pozostałe koszty obejmują ubezpieczenie nieruchomości, odszkodowania wypłacone najemcom, wpłaty na rzecz Związków i inne koszty związane z bieżącą eksploatacją zasobów. Do 2008 r. do tej grupy kosztów zaliczano również opłaty za użytkowanie gruntów, które teraz księgowane są osobno w grupie kosztów bieżącej eksploatacji budynków i lokali. Spółki wykazują średnio 30 SEK/m² dla tej pozycji.

Koszty utrzymania technicznego budynków i lokali (*underhåll*) zwiększyły się w latach 2000 – 2009 r. o 73% - w 2009 r. wynosiły średnio 172 SEK/m².

Na podstawie danych pozyskanych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego oraz z raportów SABO dotyczących sytuacji finansowej gminnych spółek mieszkaniowych, sporządzono zestawienie całkowitych kosztów gminnych spółek mieszkaniowych (Tabela 22 i Wykres 16).

Tabela 22. Struktura kosztów całkowitych gminnych spółek mieszkaniowych w Szwecji w latach 2005 - 2009 (SEK/m² pow. użytkowej lokali mieszkalnych i użytkowych, w cenach bieżących).

Rodzaj kosztów	2005	2006	2007	2008	2009
koszty bieżącego utrzymania zasobów mieszkaniowych	565	578	545	565	605
odpisy amortyzacyjne	96	101	102	104	109
administracja centralna	-	-	36	34	32
Odsetki	112	107	125	135	109
Razem	773	786	808	838	855

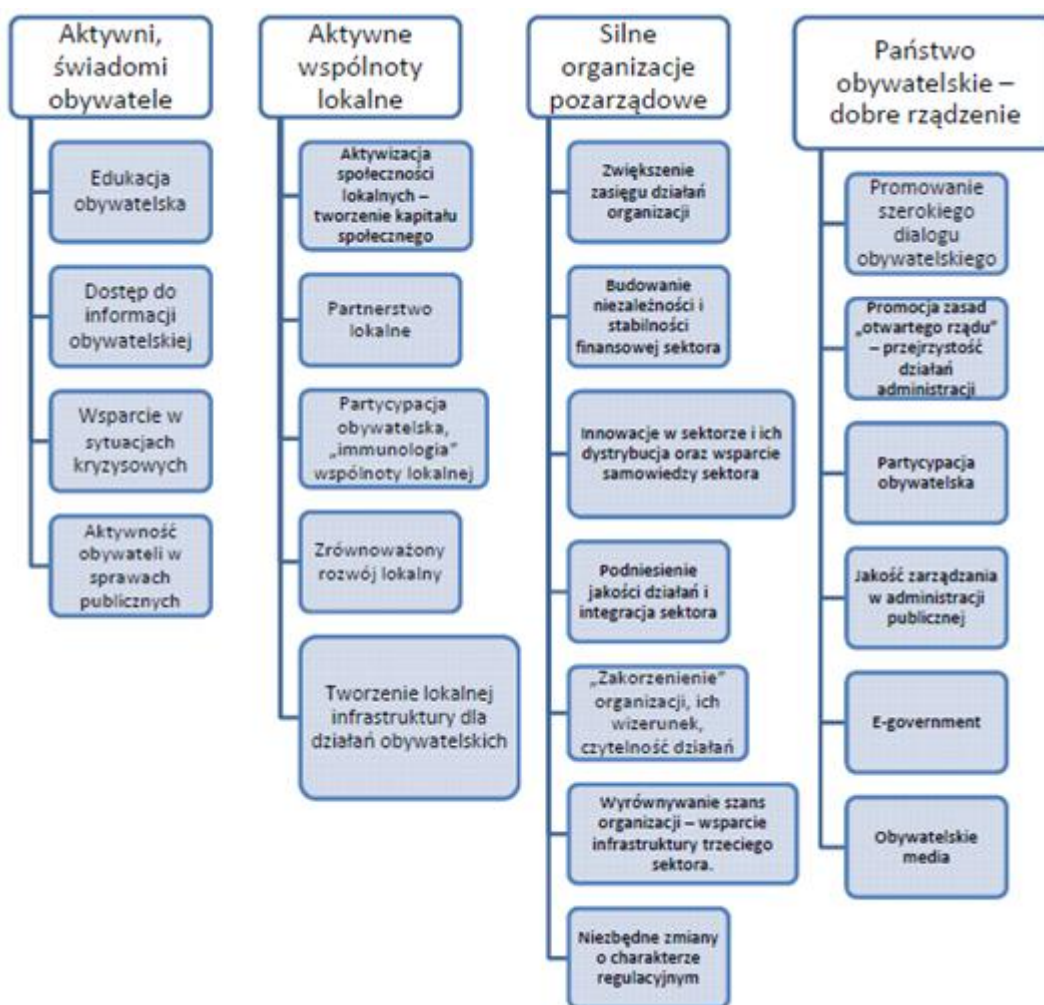
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Szwedzkiego Urzędu Statystycznego SCB

Dalsza część rozważań poświęcona jest przybliżeniu zasad udziału lokatorów w systemie zarządzania mieszkaniem społecznymi.

4. Zasady partycypacji lokatorów w systemie zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi

Analizując kwestię demokratyzacji zarządzania społecznymi zasobami czynszowymi konieczne jest, zdaniem autorki, nawiązanie do idei społeczeństwa obywatelskiego. Współcześnie uważa się, iż wzorce kulturowe, tradycje, historia (szczególnie historia walki o prawa obywatelskie), stanowią kapitał niezbędny do budowania i propagowania koncepcji demokracji. Od lat toczy się dyskusja na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wg P. Frączaka, do uzyskania takiego statusu konieczne jest wypracowanie czterech solidnych filarów w państwie – aktywnych obywateli, aktywnych wspólnot lokalnych, silnych organizacji pozarządowych, a także sprawnego aparatu państwa (rys.7).

Rysunek 7. Filary rozwoju społeczeństwa obywatelskiego



Źródło: [Frączak, 2008]

Pojęciem, które nierozzerwalnie związane jest z ideą społeczeństwa obywatelskiego jest kapitał społeczny. W najnowszej literaturze, termin kapitału społecznego ma zasadniczo trzy rozbieżne znaczenia:

- kapitał społeczny jako „zbiór zasobów, związanych z posiadaniem przez jednostkę określonych sieci relacji z innymi, opartych na wzajemnych długotrwałych kontaktach i zależnościach, czy też przynależności do tej samej grupy” [Skąpska, 2007, s.52]. Jest to, zdaniem G. Skąpskiej, zasób jednostkowy, który może przybrać wiele pejoratywnych form antyobywatelskich;
- kapitał społeczny, jako zasób prowadzący do synergii działań jednostek lub grup;
- kapitał społeczny rozumiany jako własność zbiorowości (grup lokalnych, dużych grup społecznych, regionów itp.), dotyczy takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą wzmocnić efektywność działań

społeczeństwa, umożliwiając skoordynowane działania i podtrzymanie zbiorowości (np. utrwalone społecznie wzorce kooperacji, umiejętności współpracy, czy skłonność do kompromisów) [*ibidem*, s.52].

Kolejną podstawą koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, jak wskazuje wielu socjologów i politologów, jest kategoria zaufania. Zdaniem F. Fukuyamy, od poziomu zaufania w społeczeństwie zależy dobrobyt całego kraju oraz jego przewaga konkurencyjna [Fukuyama, 2002, s.8]. A. Szelałowska twierdzi, iż bez zaufania nie mógłby się rozwijać rynek mieszkaniowy, rynek kapitałowy i jego instytucje [Szelałowska, 2012, s.292]. Zaufanie społeczne sprawia, że obywatele chętnie grupują się we wspólnoty, prowadzą otwarte i bogate życie społeczne, aktywnie uczestniczą w działaniach stowarzyszeń, a także stosują się do obowiązującego kodeksu moralnego i egzekwują jego przestrzeganie u innych [Uslander 2006, s. 120-124]. A zatem kapitał zaufania nie tylko determinuje poziom interakcji jednostek, ale przekłada się również na szersze kategorie społeczne, tj. zaufanie do instytucji, rządów i ich administracji.

Następną kategorią, sprzężoną z pojęciem zaufania, jest legitymizacja. Wyniki cyklicznego Europejskiego Sondażu Społecznego³⁸ pokazują, że poziom legitymizacji w państwach starego kontynentu można określić jako przeciętny. W 2002 r. ranking otwierały kraje skandynawskie (kolejno Dania, Finlandia i Szwecja), a zamykała Polska. Jest to, z punktu widzenia niniejszej dysertacji, niezwykle istotna informacja, gdyż w praktyce przekłada się na poziom zaangażowania społecznego (i lokatorskiego) obywateli.

Najwyższy poziom legitymizacji zidentyfikowano u respondentów deklarujących znaczną satysfakcję z życia. Na poziomie systemów państwowych z kolei, Inglehart zaobserwował, iż im państwo jest bardziej demokratyczne, tym wyższy jest poziom zadowolenia obywateli [Inglehart, 1999, s. 113]. Do czynników różnicujących poziom legitymizacji zazwyczaj zalicza się wskaźniki makroekonomiczne kraju, jak i stopę życiową obywateli. Wysoka stopa życiowa wynikająca z m.in. satysfakcjonujących dochodów gospodarstw domowych, szerokiego dostępu do kultury, oświaty, a także możliwości rozwoju zawodowego przekłada się na większą mobilizację społeczną i demokrację partycypacyjną.

Wielu ekspertów zwraca uwagę na silną korelację legitymizacji z szerokokorozumianym zadowoleniem z demokracji. Stopień zaufania do instytucji publicznych zależy przede

³⁸ Europejski Sondaż Społeczny (ang. *European Social Survey*) to międzynarodowy projekt badawczy realizowany cyklicznie od 2002 r. w wybranych krajach Europy klasyczną metodą wywiadu bezpośredniego na reprezentatywnej próbie dobranych losowo dorosłych mieszkańców tych państw. Za przeprowadzenie badań na terenie Polski odpowiedzialna jest Polska Akademia Nauk. Nadrzędnym celem badania jest zbadanie postaw politycznych Europejczyków, ich samooceny miejsca w hierarchii społecznej, jak i szans rynkowych, a także oszacowanie dynamiki kluczowych zjawisk społecznych w integrującej się Europie.

wszystkim od zaufania do obecnych władz. Stąd też istotne jest w procesie analizy poziomu legitymizacji ustalenie, czy respondent wcześniej głosował na rządzącą partię, czy skłaniał się raczej ku partiom opozycyjnym. Wielowariantowe analizy potwierdzają generalną prawidłowość – oddanie głosu w wyborach na partię opozycyjną (a więc „przegraną”) implikuje późniejsze tzw. niezadowolenie z demokracji. Tendencja ta jest szczególnie wyraźna w stosunkowo nowych demokratycznych ustrojach Europy Wschodniej.

H. Domański w opracowaniu „Czynniki legitymizacji w 21 krajach” podjął próbę ilościowego zbadania czynników opisujących to zjawisko oraz ustalenia generalnych prawidłowości dotyczących relatywnego poziomu i czynników legitymizacji, a także zbadania źródeł kryzysu legitymizacji w Europie. Odnosząc się do wyników Europejskiego Sondażu Społecznego z 2002 r. (patrz Tabela 23), autor analizuje różnice w postawach i orientacjach mieszkańców krajów objętych sondażem.

Tabela 23. Wybrane postawy i orientacje mieszkańców 21 krajów objętych Europejskim Sondażem Społecznym w 2002 r.

	Legitymizacja (średnia)	Zaufanie	Satysfakcja z życia	Lewicowość -prawicowość	Antywelfare	Rzetelność polityków	Zadowolenie z poziomu dochodów
Anglia	14,6	16,0	7,02	5,14	7,91	4,76	39,9
Austria	14,7	15,7	7,55	4,65	7,34	4,14	29,7
Belgia	16,1	14,9	7,44	4,83	7,73	4,73	39,8
Czechy	12,4	13,4	6,27	5,41	7,80	4,09	9,6
Dania	20,1	20,4	8,44	5,54	8,55	5,88	63,0
Finlandia	18,3	19,0	7,91	5,62	7,19	5,28	21,2
Grecja	13,3	10,3	6,26	5,66	6,47	3,50	10,6
Hiszpania	14,7	14,5	6,93	4,42	7,29	3,93	28,1
Holandia	15,4	17,1	7,62	5,30	8,25	5,22	51,7
Irlandia	13,7	17,4	7,46	5,41	7,62	4,63	37,1
Izrael	10,9	14,4	6,42	5,30	6,69	4,06	16,8
Luksemburg	19,9	15,3	7,80	4,98	7,86	4,87	53,6
Niemcy	11,0	15,2	6,81	4,60	7,66	4,29	27,9
Norwegia	16,5	19,6	7,76	5,33	7,78	5,88	52,9
Polska	9,6	11,5	5,84	5,10	7,33	3,90	4,9
Portugalia	10,9	12,9	5,76	4,95	7,09	3,54	8,9
Słowenia	12,8	12,9	6,57	4,70	6,35	3,96	37,9
Szwajcaria	17,0	17,2	7,96	4,88	7,60	5,26	50,4
Szwecja	16,5	18,8	7,80	4,88	7,61	5,76	53,3
Węgry	13,8	12,9	5,61	4,95	7,00	4,51	6,5
Włochy	13,0	13,2	6,86	4,79	7,14	4,16	33,8
Średnia	14,4	15,4	7,06	5,08	7,44	4,59	32,0

Źródło: [H. Domański, 2004, s. 82].

Autor zastanawia się nad powodami, dla których Polska znalazła się na ostatniej pozycji rankingu pod względem średniego poziomu legitymizacji obywateli. Stwierdza, iż nie wynikała ona z ówczesnych nastrojów politycznych, niskiej stopy życiowej, czy niedojrzałości demokracji, ale z trwałych prawidłowości – niskiego poziomu kapitału społecznego na poziomie jednostki, trwałych wzorców mentalnościowych (przekonanie o braku uczciwości, zasada „ufaj tylko sobie” i ostrożność wobec innych), jak i braku satysfakcji z warunków materialnych. Najwyższe pozycje w rankingu zajmują kraje skandynawskie. Promowany jest w nich model państwa opiekuńczego, który okazuje się sprzyjać pozyskiwaniu poparcia społecznego. Wart podkreślenia jest fakt, że chociaż wydatki socjalne były również domeną rządów postkomunistycznych, nie przełożyło się to na pozytywny stosunek do aparatu państwa. A zatem korzyści z realizowania modelu *welfare state* widoczne są w krajach, gdzie model ten realizuje się konsekwentnie i wielopłaszczyznowo.

W kontekście omawianej problematyki nie sposób nie wspomnieć o stosunkowo nowym modelu tzw. aktywnej polityki społecznej. W świetle załamania modelu państwa opiekuńczego, jak i kumulacji negatywnych zjawisk społecznych w krajach europejskich, (np. rosnące bezrobocie, stygmatyzacja), zaobserwować można przenikanie się licznych tradycji polityki społecznej. Stąd też wielu ekspertów określa obecny jej model jako eklektyczny, tzw. *welfare mix* [Hausner i inni, 2007, s. 74, cyt. za Rymsza 2003]. Autorzy wyróżnili dziesięć koncepcji przewodnich współcześnie realizowanej polityki społecznej, w tym między innymi:

- decentralizacja i zwiększenie odpowiedzialności podmiotów lokalnych,
- zwiększenie roli tzw. „trzeciego sektora”,
- akceptacja przez państwo podmiotowości wspólnot lokalnych i znaczenia więzi społecznych prowadzących do budowania kapitału społecznego,
- wzrost znaczenia negocjacji kolektywnych oraz dostrzeżenie konieczności wzmocnienia tradycyjnych trójstronnych porozumień dialogiem i konsensusem obywatelskim,
- wdrożenie społecznych programów integracyjnych,
- aktywizacja społeczności lokalnej [Hausner i inni, 2007, s. 75-76].

W kontekście omawianej problematyki zarządzania zasobami mieszkań społecznych, ekonomia społeczna jest ważnym pojęciem, gdyż wiąże się z kreowaniem tzw. demokracji uczestniczącej lokatorów, proponując nową wizję ładu społecznego i integrację społeczności

lokalnych. Idea solidarności poparta indywidualną partycypacją ekonomiczną skutkuje budowaniem aktywnych struktur uczestnictwa lokalnego.

Koncepcja partycypacji lokatorskiej, która jest głównym przedmiotem badań empirycznych w niniejszej rozprawie, wpisuje się w szerszy kontekst partycypacji społecznej. W literaturze istnieją też bardziej szczegółowe klasyfikacje, które dodatkowo wyróżniają partycypację polityczną, obywatelską, publiczną, czy wreszcie organizacyjną. Zakresy semantyczne powyższych terminów nie są precyzyjne, często pokrywają się, niekiedy hasła te stosowane są zamiennie.

Terminem o najszerszym znaczeniu jest partycypacja (aktywność) społeczna. Koncepcja partycypacji społecznej zasadza się na tradycyjnie rozumianej teorii demokracji, która zakłada, iż każdy obywatel ma prawo głosu i udziału w podejmowaniu decyzji ważnych dla narodu [Fensicl, 1993, s. 7]. Zdaniem J. Kwiatkowskiego, oznacza ona włączanie się w proces podejmowania kluczowych decyzji na poziomie lokalnym, a także angażowanie się w rozwiązywanie problemów lokalnych. Innymi słowy, partycypacja obywatelska to aktywność dwóch (lub więcej) stron współuczestniczących w opracowaniu planów i procedur realizacji obranej polityki w celu tworzenia nowej, lepszej rzeczywistości [Kwiatkowski, 2003, s. 8].

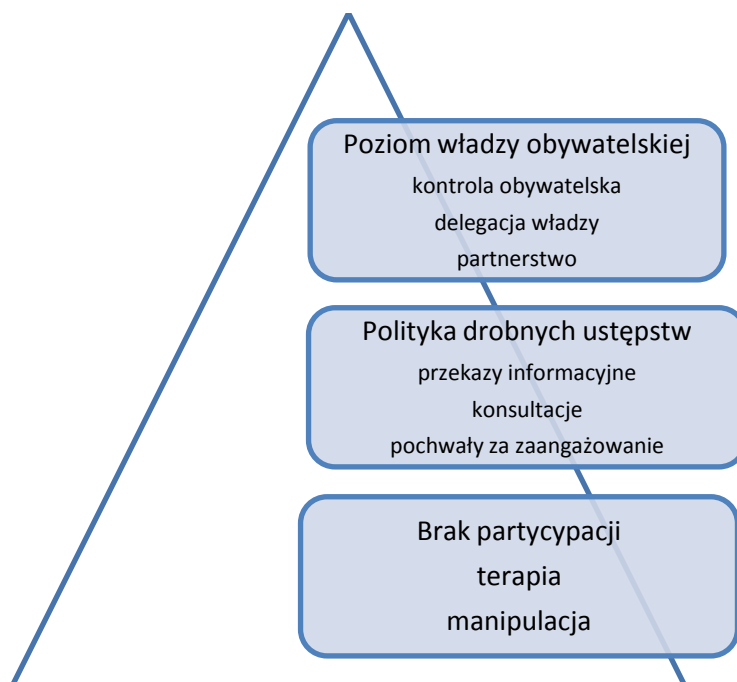
Z kolei w publikacji Banku Światowego z 1998 r. J. Rietbergen-McCracken oraz D. Narayan określają partycypację społeczną jako proces, w którym uczestnicy kształtują i kontrolują inicjatywy rozwoju, decyzje i środki, które ich dotyczą. Może przybrać różne formy, od konsultacji do pełnej współpracy i szerokich wpływów [Bank Światowy, 1998, s. 4].

Jednym z obszarów aktywności społecznej jest partycypacja lokatorska. Krótką, sumaryczną definicję partycypacji obywatelskiej proponuje np. B. Bengtsson, wg którego jest ona „kolektywnym działaniem w ramach lokalnego osiedla mieszkaniowego”. W publikacji autor dokonuje eksplikacji definicji i wyjaśnia poszczególne determinanty partycypacji. Zaznacza, iż koncepcja partycypacji lokatorskiej wychodzi poza relację lokator-właściciel (zarządca), przybierając postać np. inicjatyw skierowanych na poprawę funkcjonowania i estetyki osiedli, np. utworzenie placu zabaw, instalacja telewizji kablowej, organizacja sąsiedzkich imprez integracyjnych. Ponadto, zaprzecza jakoby działania wewnątrz lokalnego osiedla mieszkaniowego były ograniczone w skutkach jedynie do tego obszaru. Mogą dotyczyć one aspektów o szerszym zasięgu geograficznym, np. ochrony środowiska, czy formowania opozycji do polityki mieszkaniowej lokalnych urzędników [Bengtsson, 1994, s. 4-12].

W literaturze przedmiotu można zauważyć wzrost zainteresowania ruchami lokatorskimi (jak np. [Ward, 1992; Liedholm i Lindberg, 1995; Somerville, 1995; Yip, 2001; Bengtsson i Berger, 2005; raport SCB, 2005; Boverket, 2010; Billeter et al., 2011]), które w ostatnich dekadach uległy znacznej intensyfikacji. Można wskazać dwa zasadnicze cele aktywizacji lokatorskiej. Nadrzędnym celem jest udzielenie lokatorom głosu i możliwości realnego wpływu na dobór i metody wdrożenia najlepszych praktyk zarządczych w ramach budynku, czy osiedla, co skutkuje większym dopasowaniem usług do potrzeb i preferencji klientów, jak i zwiększeniem efektywności zarządzania. Kolejną przesłanką jest chęć wzmocnienia, poprzez aktywizację lokatorów, obywatelskiej demokracji uczestniczącej [Taylor, 2003, s. 191].

W literaturze dotyczącej partycypacji w życiu publicznym najczęściej spotyka się klasyfikację zaproponowaną przez S. Arnsteina, tzw. drabinę partycypacji (rys.8). Na podstawie analizy zaangażowania obywateli na różnych obszarach życia publicznego (głównie w sferze polityki), autor postawił tezę, iż partycypacja jest warunkiem koniecznym do uzyskania władzy (decyzyjności) obywatelskiej.

Rysunek 8. Poziomy partycypacji wg S. Arnsteina



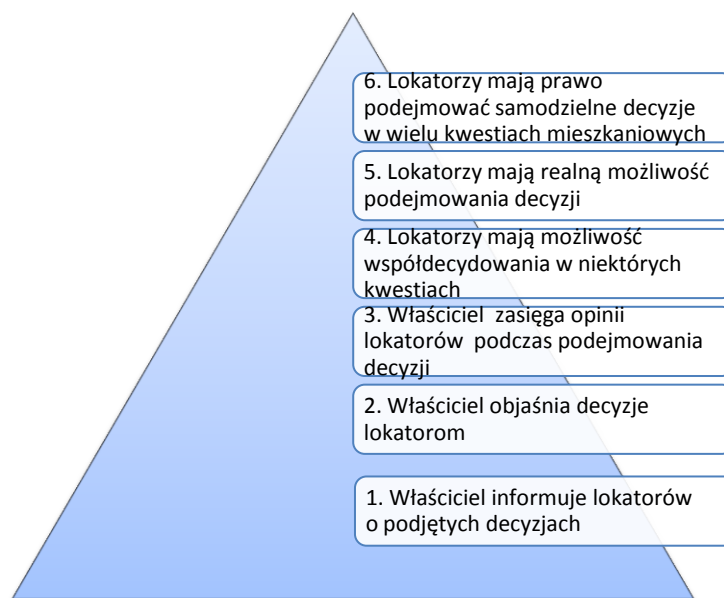
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Arnstein 1969, s.27].

Powyższa typologia dzieli partycypację na osiem szczebli, które symbolizują różne poziomy władzy obywatelskiej. Osiągnięcie najwyższego poziomu oznacza znaczny stopień

władzy obywateli, którzy poprzez swoją aktywność mogą wpływać na decyzje rządu, tudzież innych podmiotów decyzyjnych. Najniższe szczeble drabiny - manipulacja (ang. *manipulation*) i terapia (*therapy*) składają się na poziom braku partycypacji. Na tym etapie podmioty sprawujące władzę jedynie przekazują obywatelom podstawowe informacje, (ale nie wpływają), co z kolei prowadzi do zaszczepienia idei i likwidacji nihilizmu obywatelskiego. Dalsze przekazy, konsultacje oraz pochwały za zaangażowanie (ang. *placation*) stanowią kolejny etap – tzw. politykę drobnych ustępstw (*tokenism*), która z kolei umożliwia obywatelom wysłuchanie i swobodne zabieranie głosu w dyskusji, jednak nadal nie nadaje im decyzyjności. Partnerstwo, delegacja władzy i kontrola obywatelska to najwyższe szczeble władzy, które składają się na ostatni poziom partycypacji, a mianowicie władzę ludu (*citizen power*), na którym to etapie obywatele uzyskują realny i wymierny wpływ na strategiczne decyzje.

Drabina partycypacji S. Arnsteina jest podstawą modelu H. Warda, który opracował własny model szeregujący poziomy partycypacji lokatorskiej. Partycypacja lokatorska wyraża się, jego zdaniem, w zaangażowaniu lokatorów w decydowanie o usługach, których są odbiorcami [Ward, 1992, s. 153].

Rysunek 9. Poziomy partycypacji lokatorskiej wg H. Warda



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ward H., 1992, s. 153]

Autor wyróżnia dwa rodzaje partycypacji lokatorskiej. Pierwszy (poziomy 1-3) to tzw. konsultacje. Na tym etapie właściciel (zarządca) jest wyłącznym decydem, nie posiada procedur i narzędzi, którego mógłby zaoferować lokatorom, by umożliwić im aktywne

uczestnictwo w zarządzaniu. Górna połowa drabiny symbolizuje natomiast realny wpływ lokatorów na decyzje związane z zajmowanymi nieruchomościami.

L.Cairncross, D. Clapham oraz R. Goodlad [Cairncross i inni, 1997, s.20] wyróżnili trzy podstawowe modele zaangażowania lokatorów w zarządzanie mieszkaniem. W pierwszym, tradycyjnym modelu, lokatorzy nie wykazują, bądź wykazują znikome zaangażowanie w zarządzanie, powierzając je w całości profesjonalnym zarządcom, a w kwestii rozwiązań koncepcyjnych – władzom samorządowym. W tym modelu lokatorzy stają się pasywnymi odbiorcami systemu zarządzania. Drugi typ, tzw. model konsumencki, wyłonił się w latach 90. wraz z rozwojem paradygmatu klienta w sferze usług publicznych. Zakłada on, iż najemca powinien być traktowany jak klient przedsiębiorstw komercyjnych i otrzymywać usługi na pożądanym poziomie³⁹. Lokatorzy z założenia stanowią najlepsze źródło ewaluacji jakości usług. Trzecie, tzw. obywatelskie podejście, akcentuje kolektywny charakter udziału lokatorów w praktykach zarządczych poprzez dialog, konsultacje, czy wspólnie podejmowane decyzje. Zakłada, iż aktywizacja mieszkańców na poziomie budynku/osiedla przełoży się na większe zaangażowanie obywatelskie i pro-demokratyczne zachowania społeczne [Chapman i Kirk, 2001, s.38].

Poziomy, cele oraz metody wdrożenia programu partycypacji lokatorów przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 24. Poziomy, cele oraz metody wdrożenia programu partycypacji lokatorów

Poziomy partycypacji lokatorskiej	Cele	Metody i mechanizmy implementacji
Informacje	Lokatorzy otrzymują informacje o kwestiach mieszkaniowych	Biuletyny, spotkania, ulotki, poradniki "ABC lokatora"
Konsultacje i dialog	Opinie lokatorów są zbierane i uwzględniane przy podejmowaniu decyzji i dostarczaniu usług	Otwarte spotkania; ankiety przeprowadzane wśród lokatorów; osiedlowe "panele dyskusyjne"

³⁹ Takie podejście podmiotu komunalnego, wzorowane na metodach działania firm usługowych, powoduje zdaniem J. F. Nowaka szereg implikacji:

- rozpoznaje się potrzeby klientów, dba o jego preferencje i opinie,
- zapewnia się klientom wybór,
- poziom jakości obsługi jest ciągle podnoszony [Nowak, 1998, s.117]

Poziomy partycypacji lokatorskiej	Cele	Metody i mechanizmy implementacji
Współdecydowanie lub decentralizacja	Lokatorzy głosują nad kwestiami dot. dostarczania usług, a więc władze lokalne muszą brać pod uwagę ich opinie	Osiedlowe "panele dyskusyjne", umowy między właścicielami i lokatorami zrzeszonymi w związkach; strategie i plany działania
Zarządzanie przez lokatorów	Lokatorzy mają pełną kontrolę i podejmują autonomiczne decyzje w sprawie kwestii mieszkaniowych	Zarządzanie realizowane przez lokatorów i związki lokatorów

Źródło: [Redmond, Norris, 2007, s. 6].

Partycypacja lokatorów, do niedawna przez wielu zarządców i właścicieli marginalizowana (lub wręcz niepożądana), zyskuje współcześnie miano jednego z kluczowych czynników sukcesu zarządzania zasobami mieszkań czynszowych. W opracowaniu „Housing for Life. A Guide to Housing Management Practices” Ch. Davies zauważa wiele usprawnień na polu zarządzania za sprawą zaangażowania lokatorów, m.in.

- ✓ niższe koszty utrzymania i remontów budynków,
- ✓ zwiększenie funkcjonalności powierzchni mieszkaniowej,
- ✓ większą satysfakcję z pracy dla zarządców,
- ✓ wzrost zadowolenia mieszkańców,
- ✓ większą dbałość o czystość i estetykę osiedla,
- ✓ zmniejszenie pustostanów i szybszy ponowny wynajem [Davies, 1992, s.5].

Ponadto, zaangażowanie lokatorów w sprawy mieszkaniowe sprzyja zacieśnianiu więzi społecznych, zwiększeniu poczucia odpowiedzialności i przynależności do grupy, a tym samym pomaga eliminować problemy społeczne. Podstawowym warunkiem powodzenia aktywizacji jest jednak zapewnienie lokatorom realnego wpływu na jakość usług zarządczych.

Dominującą rolę w zakresie realizowania przyjętej przez państwo szwedzkie polityki mieszkaniowej przypisano samorządom lokalnym. Zobowiązania władz centralnych w tym sektorze polegają przede wszystkim na zapewnieniu sprawnego funkcjonowania rynku mieszkaniowego, oraz stworzeniu kompleksowej bazy prawno-finansowej, która warunkuje poprawne działanie tego rynku. Na szczeblu centralnym zapadają decyzje dotyczące zasad planowania przestrzennego, prawa budowlanego, funkcjonowania rynku finansowego, rynku najmu i ochrony praw lokatorów. Na tym poziomie ustalane są również zasady

gospodarowania publicznymi zasobami mieszkaniowymi przez gminy. Decentralizacja zarządzania publicznymi zasobami nieruchomości jest rozwiązaniem efektywniejszym nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, ale również społecznego – mieszkańcy mogą być „bliżej” instytucji, czy osób odpowiedzialnych za zarządzanie danymi budynkami i bezpośrednio lub pośrednio wpływać na ich skuteczność.

Zgodnie z Ustawą o gminnych spółkach mieszkaniowych (2010:879), spółki te muszą zapewnić lokatorom możliwość wpływu na zarządzanie mieszkaniami, jak i zarządzanie samymi spółkami. [Ustawa o gminnych spółkach mieszkaniowych nr 2002:102, punkt 1]. Ustawodawca podkreśla w komentarzu do ustawy, iż jest to bezwzględny obowiązek spółek: *„Przez gminną spółkę mieszkaniową rozumie się spółkę z o.o., która w interesie publicznym [...] daje lokatorom możliwość udziału w zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi, jak i wpływu na działalność spółki”* [§1, komentarz 2009/10:185 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler].

Demokratyzacja zarządzania zasobami mieszkaniowymi w Szwecji dotyczy przede wszystkim mieszkań czynszowych. Najważniejszą instytucją w tzw. „szwedzkim ruchu lokatorskim” jest Związek Lokatorów (szw. *Hyregästforeningen*) – organizacja o zasięgu krajowym, stanowiąca formację parasolową skupiającą większość lokalnych komitetów lokatorskich.

Inicjatywa lokatorska ma swój początek w kryzysie mieszkaniowym, który nastąpił wraz z wybuchem I wojny światowej. Drastyczny deficyt mieszkań oraz znaczne zagęszczenie ludności na niektórych obszarach dały początek nieuczciwym praktykom podnoszenia czynszów przez właścicieli mieszkań, wywołując falę protestów lokatorów zrzeszających się w małe, lokalne grupy. Wobec nacisków zewnętrznych, jak i braku właściwej ochrony prawnej, tylko dwa stowarzyszenia przetrwały próbę czasu – były to grupy założone w 1917 r. w Göteborgu i Sztokholmie. Wielkim sukcesem było wywalczenie przez nie tymczasowego prawa do kontrolowania czynszów. Aby nie stracić tego przywileju, związki prowadziły agitację w całym kraju, zachęcając niewielkie osiedlowe zrzeszenia do ponadlokalnej współpracy. W 1923 wysunięto inicjatywę utworzenia federacji złożonej z dwunastu organizacji członkowskich, której program opierał się głównie na lobbowaniu na rzecz lokatorów oraz wspieraniu inicjatyw lokatorskich. Federacja szybko przekształciła się w scentralizowaną organizację, w coraz większym stopniu kontrolowaną przez krajowy Związek Lokatorów.

W 1965 r. dokonano reorganizacji strukturalnej ruchu lokatorskiego – przeprowadzono fuzję 194 stowarzyszeń (komitetów) lokalnych, w wyniku której powstały

22 organizacje regionalne. Wraz z wewnętrznym rozwojem organizacji, postępował proces instytucjonalizacji, wprowadzono też daleko idącą standaryzację statutów i procedur działania. Organizacja stopniowo umacniała swoją pozycję na arenie politycznej, stając się m.in. newralgicznym elementem procedur regulacji czynszowych. Dzięki skutecznym zabiegom lobbingowym Związku, w 1942 r. weszła w życie ustawa regulująca czynsze. Ustawa miała mieć charakter doraźny, jednakże obowiązywała aż do 1978 r. Kolejnym sukcesem było przyjęcie przez rząd ustawy zakazującej eksmisję lokatorów z innych powodów niż znaczne zaległości czynszowe, czy też rażące naruszenie zasad współżycia społecznego. W tym samym czasie zaczął obowiązywać system wartości użytkowej mieszkań (*bruksvärde*), wykorzystywany w procesie ustalania stawek czynszu w przypadkach, gdy negocjacje pomiędzy lokatorami i właścicielami mieszkań kończyły się niepowodzeniem.

Bardzo ważnym z punktu widzenia kierunków rozwoju i dalszej aktywności ruchu lokatorskiego był eksperyment przeprowadzony w Göteborgu w latach 1975-1978. Inicjatorami eksperymentu był Szwedzki Związek Gminnych Spółek Mieszkaniowych SABO, jedna z lokalnych spółek mieszkaniowych (Göteborgshem AB), oraz organizacja lokatorska z regionu Szwecja Zachodnia. Eksperyment miał na celu zmotywowanie lokatorów do czynnego udziału w zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi. Bezpośrednią przesłanką do przeprowadzenia eksperymentu było zachwianie się doktryny legitymizacji w Europie, w Szwecji szczególnie widoczne pod koniec lat 60. W odniesieniu do rynku mieszkaniowego, kryzys ten przełożył się m.in. na bunt społeczeństwa przeciwko realizowaniu budynków wielorodzinnych w technologii wielkopłytowej.

Eksperyment polegał na przetestowaniu nowego modelu partycypacji lokatorskiej, który zakładał przesunięcie prawa do decyzji w wielu kwestiach mieszkaniowych z zarządców na przedstawicieli lokatorów (lokalne komitety lokatorskie). Decyzyjność mieszkańców potwierdzona była trójstronną umową pomiędzy SABO, gminną spółką mieszkaniową i Związkiem Lokatorów. Umowa definiowała obowiązki stron – spółki nadal odpowiadały za stan techniczny budynków i jakość usług komunalnych, a czynsze nadal ustalane były w drodze negocjacji. Komitety początkowo otrzymały prawo do decydowania w kwestii utrzymania czystości, wywozu odpadów, osiedlowych parkingów i zasad ruchu drogowego w ich obrębie, małej architektury, placów zabaw, jak i imprez organizowanych na terenie osiedla. Z czasem kompetencje decyzyjne komitetów poszerzono o niemal wszystkie aspekty zarządzania (z wyjątkiem strategicznych decyzji dotyczących majątku spółki i administracji centralnej) [Lennartsson, 1992, s.42]. Miały one wpływ na kształtowanie budżetu spółek, wybór dostawców usług, treść umów najmu itp.

Lokalne komitety lokatorskie wyłaniano spośród mieszkańców danego osiedla podczas regularnych zebrań. Co ciekawe, zebrania były obowiązkowe. Odbywały się minimum dwa razy do roku, z czego jedno było walnym zgromadzeniem, na którym przeprowadzano wybory do komitetów. Prawo głosu przysługiwało jednemu dorosłemu mieszkańcowi każdego mieszkania na terenie osiedla. Komitety miały obowiązek obradowania osiem razy do roku. Na ich obradach obecny był również pracownik spółki, który pełnił jednocześnie rolę sekretarza i osoby do kontaktów pomiędzy komitetami, a spółką, a także przedstawiciel Związku Lokatorów oraz zewnętrzny obserwator reprezentujący związki zawodowe (osoby te nie miały prawa głosu). Członkowie komitetu nie musieli przynależeć i opłacać składek do Związku Lokatorów.

Powyższy model partycypacji lokatorskiej praktykowany był w Göteborgu do lat 80. XX w. Do tego czasu komitety lokatorskie opracowały i podpisały ponad 400 umów z gminnymi spółkami mieszkaniowymi o współpracę w zakresie:

- ✓ zarządzania mieszkaniami,
- ✓ tworzenia komitetów lokatorskich,
- ✓ przekazywania informacji i konsultowania z lokatorami spraw dotyczących zarządzania mieszkaniami i najbliższym otoczeniem,
- ✓ przekazania poszczególnych obszarów zarządzania lokatorom [Cooper, 2000 s.14].

Polityczne reformy pomiędzy 1991 a 1994 r. (tuż po kryzysie gospodarczym) zmusiły gminne spółki mieszkaniowe do przyjęcia bardziej prorynkowych postaw. W 1994 r. do władzy doszedł ponownie rząd socjaldemokratyczny, który kontynuował reformy mieszkaniowe. Wysunięto propozycję restrukturyzacji finansowej i prywatyzacji gminnych spółek mieszkaniowych. Ograniczeniu roli państwa w systemie mieszkalnictwa sprzeciwiły się gminne spółki, lokatorzy zrzeszeni już w prężnie działające organizacje (komitety⁴⁰, stowarzyszenia oraz Związek Lokatorów o zasięgu krajowym), jak również spółdzielnie i prywatni deweloperzy⁴¹. Skutkiem oporu było późniejsze wprowadzenie zmian, a także ograniczenie szeroko zakrojonych programów prywatyzacyjnych [Cooper, 2008, s. 15-18].

Współcześnie, partycypacja lokatorska Szwedów skupia się wokół tych samych organizacji. Związek Lokatorów zrzesza ok. 530 000⁴² gospodarstw domowych

⁴⁰ Obecnie w Szwecji funkcjonuje ok. 300 komitetów lokatorskich, z których każdy opiekuje się przeciętnie 300 mieszkaniami.

⁴¹ Ze względu na otwarty system finansowania dla wszystkich podmiotów rynku mieszkaniowego (również sektora prywatnego).

⁴² W 2000 r. było to 640 000.

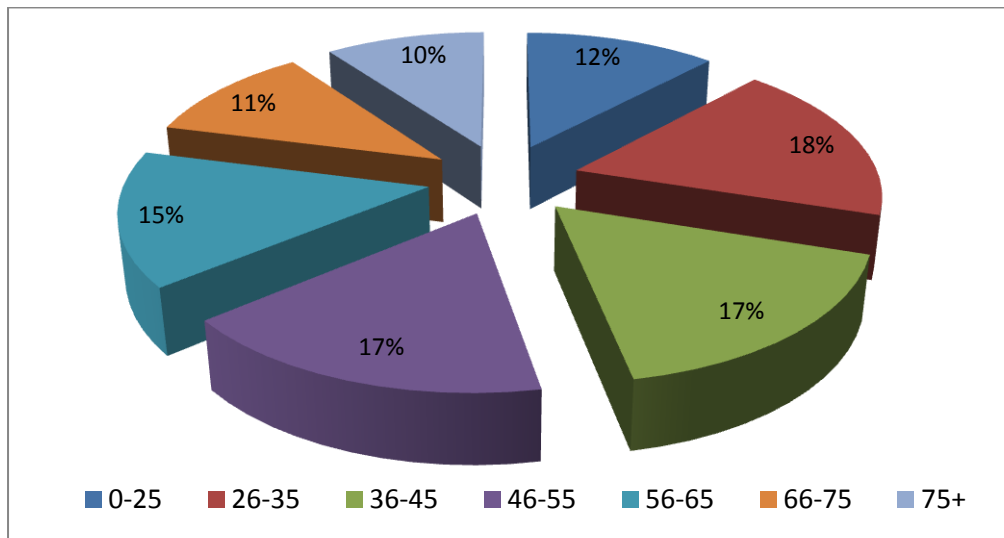
[www.hyresgastforeningen.se/Om_os_svensk, 06.08.2013], a więc ok. 45% wszystkich lokatorów mieszkań czynszowych. Związek zatwierdza politykę oraz przyjmuje program na najbliższe lata na organizowanym co cztery lata kongresie, na którym spotykają się przedstawiciele wszystkich szczebli organizacji lokatorskich. Działalność Związku finansowana jest ze składek pobieranych od lokatorów, jak i opłat wnoszonych przez spółki mieszkaniowe.

Do podstawowych zadań Związku należy:

- ✓ negocjowanie stawek czynszu w imieniu lokatorów,
- ✓ negocjowanie ofert ubezpieczeń mieszkań czynszowych,
- ✓ zapewnienie lokatorom profesjonalnej, prawnej opieki (bezpośrednie konsultacje, porady przez telefon i Internet),
- ✓ zapewnienie dostępu do wiedzy i aktualności dotyczących rynku mieszkań czynszowych,
- ✓ konsultowanie i wspieranie inicjatyw lokatorskich,
- ✓ publikacja miesięcznika „Hem&Hyra” osiem razy do roku,
- ✓ szkolenie kandydatów do komitetów (kandydaci muszą obowiązkowo odbyć kurs).

Jak podaje Związek na swojej stronie internetowej, obecnie organizacja zatrudnia 740 osób, współpracuje z 12 600 przedstawicielami wyłonionymi podczas wyborów. Struktury związku obejmują 152 stowarzyszenia w 9 regionach, w ramach których funkcjonuje 1 438 komitetów lokalnych. Wśród 528 000 gospodarstw domowych będących członkami Związku, 55% to kobiety. Strukturę wiekową zaprezentowano na poniższym wykresie:

Wykres 14. Struktura wiekowa lokatorów zrzeszonych w szwedzkim Związku Lokatorów.



Źródło: www.hyresgastforeningen.se, data korzystania: 07.08.2013 r.

Z powyższego wykresu wynika, iż dystrybucja wiekowa członków Związku Lokatorów jest bardzo wyrównana. Nie ma przewagi lokatorów starszych, którzy – jak mogłoby się wydawać – są bardziej przywiązani do tradycji uczestniczenia w inicjatywach społecznych.

V. Ocena systemu zarządzania zasobami mieszkań społecznych w Polsce oraz możliwości jego reformy

1. Stan i ewolucja komunalnych zasobów mieszkaniowych w Polsce

Aktualny stan zasobów mieszkaniowych w Polsce ukształtował się w wyniku złożonych procesów gospodarczych, społecznych i politycznych. W Polsce eksploatuje się zasoby mieszkaniowe nawet sprzed I wojny światowej. W wyjaśnieniu procesu powstawania zasobów mieszkaniowych i procesów ich przemian warto więc sięgnąć do sytuacji po zakończeniu I wojny światowej i odrodzenia się państwa polskiego. Można oszacować na podstawie spisu z 1921 roku, że zasoby mieszkaniowe wtedy wynosiły około 5,2 miliona mieszkań z 9,4 mln izbami. W 1931 odnotowano 6,4 mln mieszkań a w 1938 roku już 7,1 mln mieszkań z około 13,4 mln izbami mieszkalnymi. Sytuacja mieszkaniowa, szczególnie w dużych miastach, była trudna. Nawet ożywienie budownictwa mieszkaniowego w latach 30. nie poprawiło sytuacji mieszkaniowej szybko przyrastającej ludności. Większość mieszkań w miastach stanowiły prywatne mieszkania na wynajem. Władze państwowe i samorządy terytorialne podejmowały jednak różne interesujące inicjatywy związane ze wspieraniem budownictwa dla uboższych grup ludności. II wojna światowa i działania wojenne oraz zmiany granic terytorialnych państwa a także wielkie migracje ludności zmieniły sytuację mieszkaniową ludności. Ocenia się, że w wyniku działań wojennych uległo całkowitemu lub częściowemu zniszczeniu około 30% zasobów mieszkaniowych. Takie straty były szczególnie dotkliwe w wielu dużych miastach. W 1946 roku szacowano zasoby mieszkaniowe w Polsce na około 4 miliony. W pierwszych latach powojennych podjęto olbrzymi wysiłek związany z odbudową i budową nowych mieszkań w wielu ośrodkach miejskich. Udało się w krótkim okresie 4 lat odbudować i wybudować około 800 tysięcy mieszkań. Stan zasobów mieszkaniowych w 1950 roku oszacowano na 5,85 mln mieszkań. W okresie planu 6-letniego podjęto na olbrzymią skalę inwestycje przemysłowe związane z industrializacją gospodarki. Budownictwo mieszkaniowe nie było priorytetem, a więc w latach 1950-55 wybudowano zaledwie 355 tysięcy nowych mieszkań. Po wydarzeniach politycznych w 1956 roku nastąpiła zmiana w priorytetach gospodarczych i społecznych. W latach 1956-60 udało się jednak wybudować tylko 522 tysiące nowych mieszkań. Widoczne zmiany nastąpiły w latach 60. W tym okresie udało się w Polsce wybudować około 1,3 miliona nowych mieszkań. Zasadnicze przyspieszenie nastąpiło dopiero w latach 70. Podjęto decyzje o uprzemysłowieniu procesów budownictwa

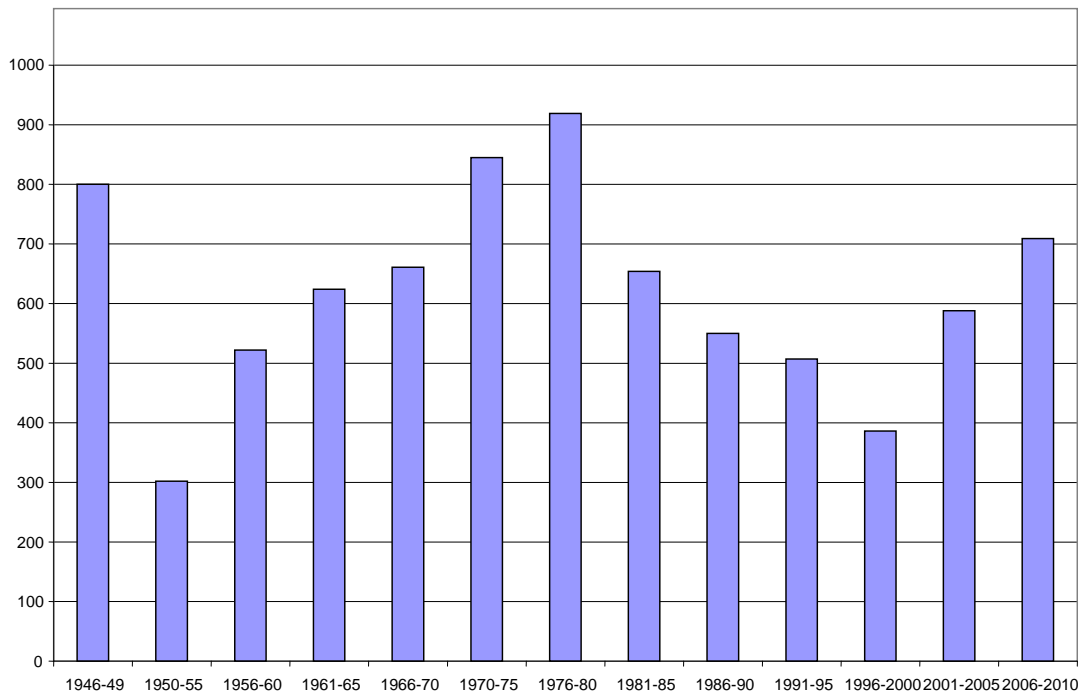
mieszkaniowego i produkcji na masową skalę budownictwa z tzw. wielkiej płyty. W latach 70. wybudowano w Polsce prawie 1,8 miliona nowych mieszkań. Szczególnie dużo mieszkań oddawano w połowie lat 70. W latach 80. nastąpiło w Polsce wyraźne spowolnienie budownictwa mieszkaniowego. Wybudowano w tym okresie około 1,2 miliona nowych mieszkań, a więc o ponad 30% mniej niż w latach 70.

Transformacja ustrojowa, która rozpoczęła się w Polsce od 1989 roku, w zasadniczy sposób wpłynęła na sytuację mieszkaniową. Zgodnie z przyjętą doktryną liberalizmu gospodarczego – rząd zrezygnował z bezpośredniego zaangażowania w nowe budownictwo mieszkaniowe. Stopniowo stwarzano podstawy prawne do przekształcania przez dotychczasowych użytkowników mieszkań na własność. Powstawały różne strategie rozwoju mieszkań i pośredniego inspirowania oraz wspierania finansowego przez państwo rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w tym również budownictwa społecznego. Państwo stopniowo wygaszało dotacje na rozwój budownictwa spółdzielczego. Budownictwo spółdzielcze, jako dominująca przez wiele lat forma budownictwa mieszkaniowego w miastach, zaczęło zanikać. Z kolei nowe formy budownictwa mieszkaniowe, stymulowane przez różne formy wspierania przez państwo prywatnej własności nowych mieszkań, rozwijały się zbyt wolno. W rezultacie braku atrakcyjnej i prężnej polityki mieszkaniowej państwa, nowe budownictwo mieszkaniowe w latach 90. nie rozwijało się zbyt dynamicznie. W latach 1991-95 wybudowano w Polsce 507 tysięcy nowych mieszkań. W dużej części było to zakończenie wielu spółdzielczych inwestycji mieszkaniowych podjętych we wcześniejszych latach. Duża zapaść na rynku mieszkaniowym nastąpiła w drugiej połowie lat 90. Wybudowano w tym okresie zaledwie 386 tysięcy mieszkań. Wkroczenie w XXI wiek powinno również oznaczać nową perspektywę dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Niestety, spowodowało w początkowym okresie nawet pewne załamanie dynamiki nowego budownictwa mieszkaniowego. Główną słabością polskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych było stosunkowo niskie zaangażowanie banków komercyjnych w finansowanie tej sfery gospodarki. Banki komercyjne dość uważnie obserwowały ten segment gospodarki i w drugiej połowie pierwszego dziesięciolecia XXI wieku nastąpił zasadniczy wzrost zainteresowania banków komercyjnych finansowaniem budownictwa nowych mieszkań w Polsce. W pierwszym pięcioleciu XXI wieku wybudowano w Polsce około 588 tysięcy mieszkań. W drugim pięcioleciu nastąpił zasadniczy wzrost zaangażowania banków w finansowaniu zakupu nowych mieszkań i powstało w tym okresie ponad 700 tysięcy nowych mieszkań. W latach 2006-2007 nastąpił w Polsce boom na rynku mieszkaniowym, który doprowadził do znacznego wzrostu cen i nowego budownictwa.

Efektywny popyt na polskim rynku mieszkaniowym okazał się jednak dość płytki i w następnych latach nastąpił kryzys.

Dynamikę nowego budownictwa mieszkaniowego w Polsce w poszczególnych okresach wieloletnich ilustruje wykres:

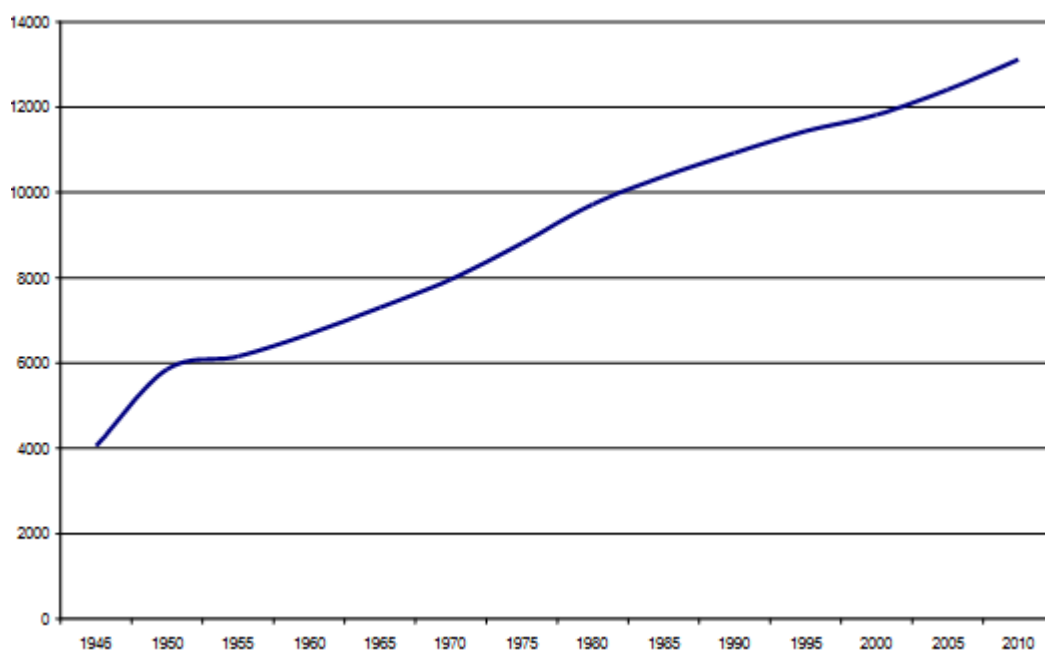
Wykres 15. Przyrosty zasobów mieszkaniowych w latach 1946-2010



Źródło: GUS

Jak wynika z wykresu – przyrosty nowych mieszkań w kolejnych okresach 5-letnich były dość zróżnicowane. W związku z tym również dynamika zasobów mieszkaniowych była zdwywersyfikowana, co ilustruje wykres 17:

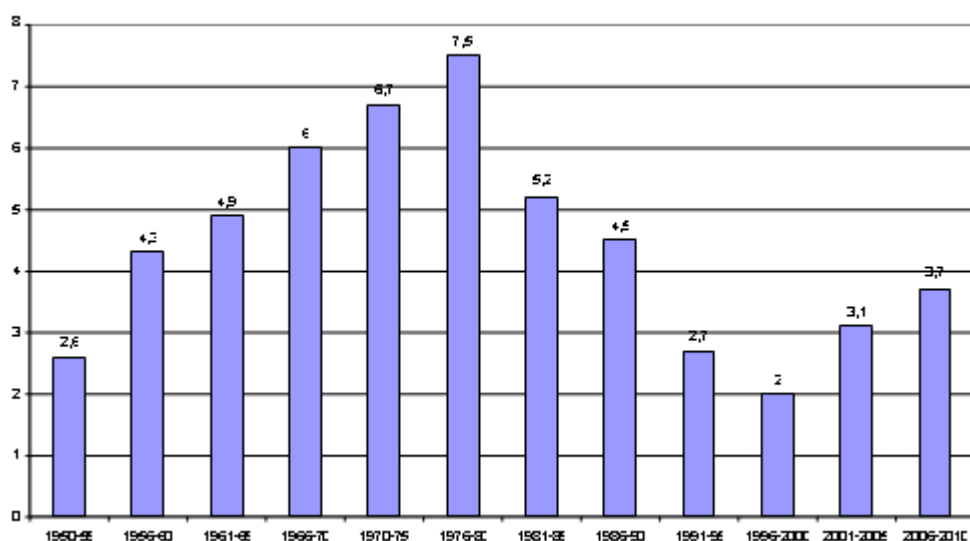
Wykres 16. Dynamika zasobów mieszkaniowych



Źródło: GUS

W porównaniach międzynarodowych sytuacji mieszkaniowej ludności w poszczególnych krajach przyjmuje się często wskaźnik ilustrujący liczbę nowo oddanych do użytku mieszkań na 1000 mieszkańców. Również pod tym względem sytuacja w Polsce nie kształtowała się zbyt pomyślnie - wskaźnik w poszczególnych okresach 5-letnich zaprezentowano na wykresie poniżej:

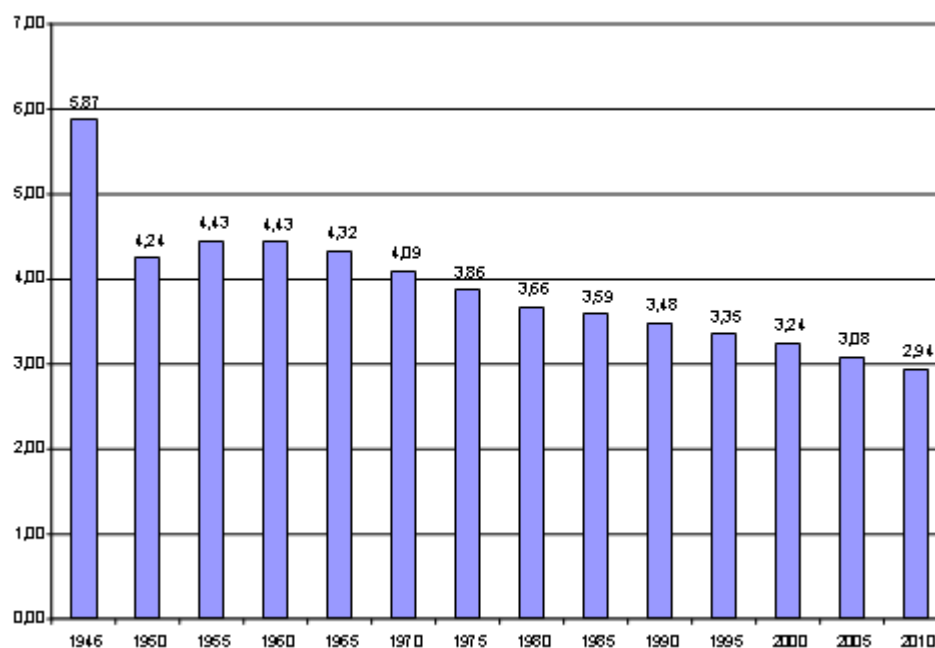
Wykres 17. Nowe mieszkania na 1000 mieszkańców



Źródło: GUS

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce była więc trudna i występował znaczny deficyt mieszkań. Uległa ona zasadniczej poprawie dopiero pod koniec XX wieku. O znacznym zagęszczeniu mieszkań w Polsce informuje chociażby wskaźnik liczby osób na 1 mieszkanie w kolejnych analizowanych podokresach – zob. wykres:

Wykres 18. Liczba osób na 1 mieszkanie



Źródło: GUS

Istotnym czynnikiem wpływającym na sytuację mieszkaniową w Polsce był szybki wzrost udziału ludności miejskiej, co ilustruje poniższa tabela :

Tabela 25. Udział ludności miejskiej w Polsce w latach 1946-2011

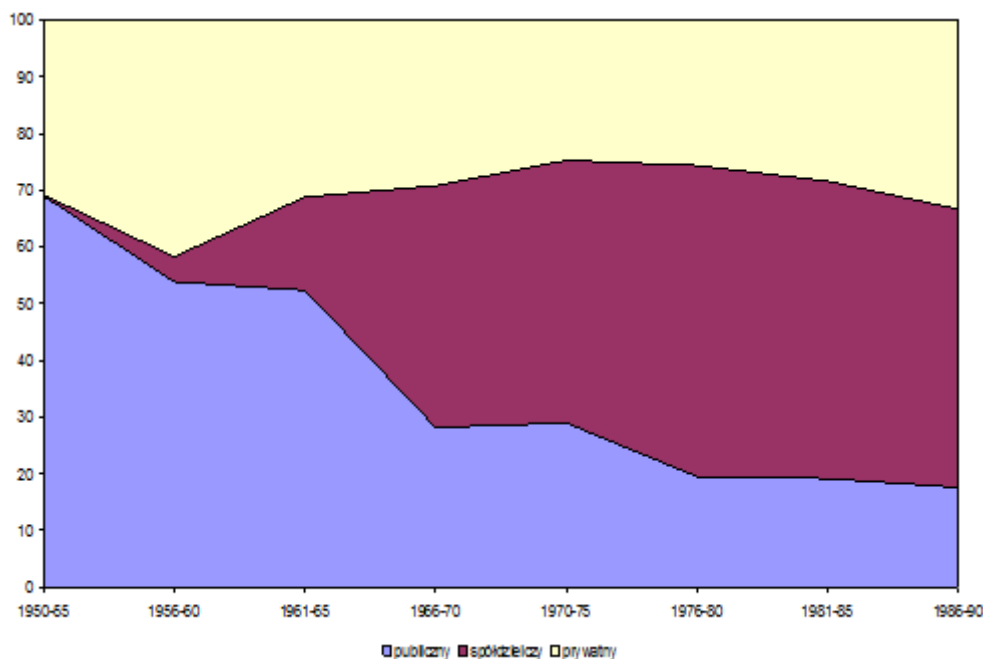
Lata	1946	1950	1960	1970	1978	1988	2002	2011
Ludność miast w tys.	7517	9605	14206	17064	20150	23175	23610	23406
w %	31,6%	38,7%	48,0%	52,5%	56,6%	60,9%	61,3%	60,8%

Źródło: GUS

W rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce po II wojnie światowej można wyróżnić kilka podokresów. W początkowym okresie państwo bezpośrednio angażowało się w proces budownictwa mieszkaniowego, szczególnie w miastach. Z czasem coraz większą, w zasadzie w miastach dominującą rolę, w budowie nowych mieszkań zaczęła odgrywać spółdzielczość mieszkaniowa. Spółdzielnie mieszkaniowe przeznaczały określoną pulę nowo

budowanych mieszkań na zaspokajanie potrzeb publicznych i w ten sposób ograniczały zasady swojej działalności. Dużą rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych – mimo różnych utrudnień i ograniczeń, szczególnie na wsi, odgrywali inwestorzy prywatni. Strukturę inwestorów mieszkaniowych w ramach gospodarki uspołecznionej, a więc do roku 1989, ilustruje wykres:

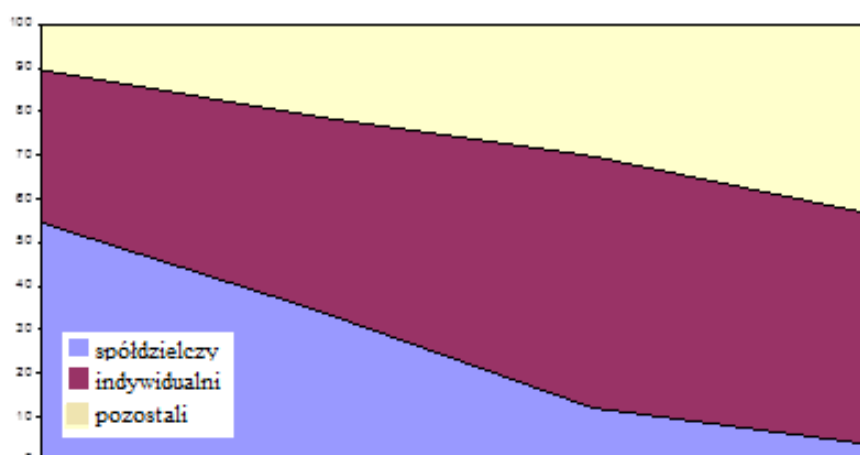
Wykres 19. Struktura inwestorów mieszkaniowych



Źródło: GUS

W procesie transformacji ustrojowej od 1989 roku organy władzy państwowej w zasadniczy sposób stopniowo zmieniały koncepcje polityki mieszkaniowej. Państwo przekazało podstawowe zadania w zakresie gospodarki mieszkaniowej władzom samorządowym. Uznano, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców należy do głównych zadań gmin. Przyjęto koncepcję szerokiej prywatyzacji własności publicznej i spółdzielczej mieszkań. Zakładano, że państwo będzie wspierać pośrednio – poprzez instrumenty finansowe – wyłącznie wybrane formy budownictwa mieszkaniowego. Zrezygnowano z preferencyjnego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego. Zakładano, że skutkiem masowej prywatyzacji będzie powstanie rynku mieszkaniowego, którego głównymi podmiotami będą podmioty prywatne. Zasadnicze zmiany w strukturze inwestorów w Polsce po roku 1989 ilustruje wykres 21:

Wykres 20. Struktura inwestorów na rynku mieszkaniowym w Polsce po 1989r.



Źródło: GUS

Jak wynika z wykresu - w nowych warunkach ustrojowych zmieniła się znacząco struktura inwestorów na rynku mieszkaniowym. W ciągu ostatnich 24 lat wybudowano w Polsce około 2,5 miliona nowych mieszkań, co stanowi około 20% ogółu zasobów mieszkaniowych. Przez wiele lat powstały w Polsce olbrzymie potrzeby w zakresie remontów i modernizacji eksploatowanych zasobów mieszkaniowych. Taka luka remontowa systematycznie pogłębiała się. Wielkości nakładów na remonty eksploatowanych zasobów mieszkaniowych nie pokrywały potrzeb reprodukcji prostej. Nie modernizowano starszych zasobów mieszkaniowych. W związku z tym około 1 miliona mieszkań w Polsce można uznać jako substandardowe, a więc pozbawione przynajmniej jednego z podstawowych mediów. Również stan techniczny co najmniej około 1 miliona mieszkań w Polsce należy określić jako bardzo zły, wymagający w szybkim okresie remontów kapitalnych.

W związku z tym, struktury wiekowej zasobów mieszkaniowych w Polsce nie można ocenić jako korzystnej. Przedstawia się ona następująco – zob. tabela i wykres:

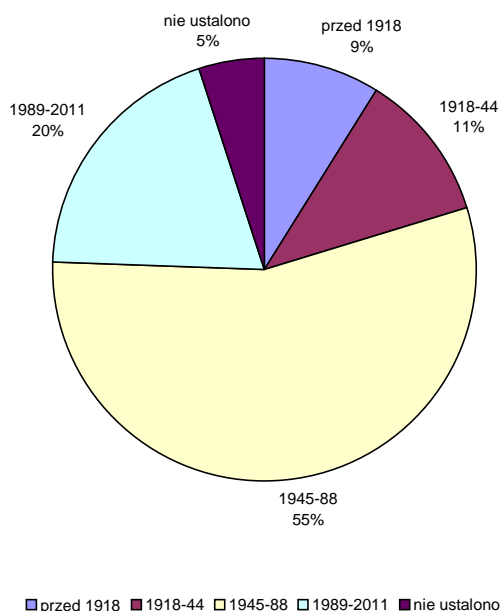
Tabela 26. Wiek zasobów mieszkaniowych

Lata	Liczba w tys.	Udział w %
przed 1918	1220	8,91%
1918-44	1559	11,38%
1945-88	7567	55,23%
1989-2011	2680	19,56%
nie ustalono	674	4,92%

Źródło: dane z GUS

Wykres 21. Struktura wiekowa mieszkań w Polsce w 2012 roku

struktura wiekowa mieszkań w Polsce w 2012 roku



Źródło: GUS

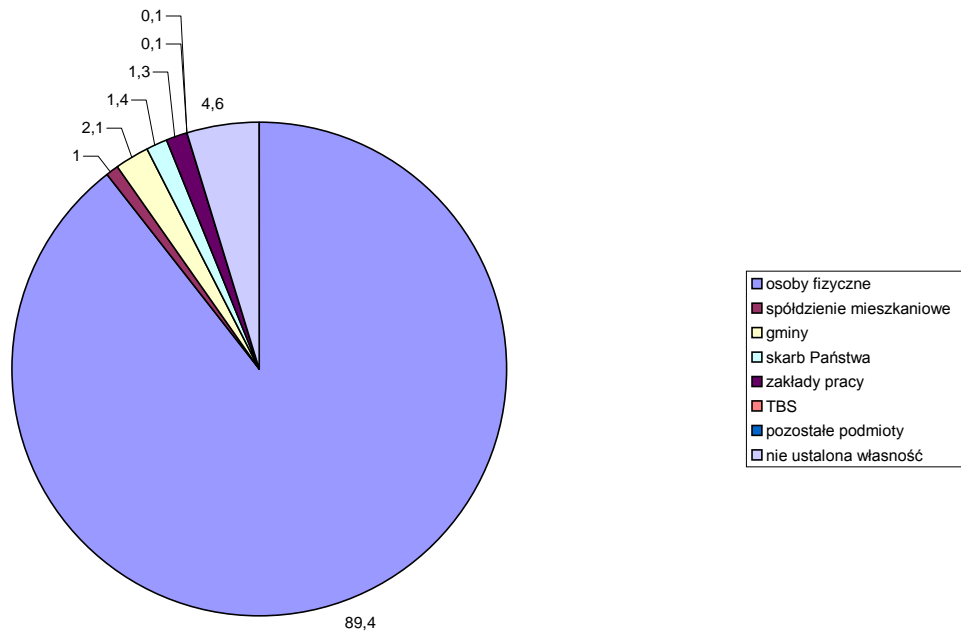
W wyniku masowej prywatyzacji własności mieszkań komunalnych i spółdzielczych oraz nowego, głównie skali prywatnego budownictwa mieszkaniowego, struktura własnościowa mieszkań, jak wynika ze spisu powszechnego, ukształtowała się w 2011 roku następująco – zob. tabela i wykres :

Tabela 27. Struktura własnościowa mieszkań [%]

rodzaj własności	osoby fizyczne	spółdzielnie mieszkaniowe			gminy	Skarb Państwa	zakłady pracy	TBS	pozostałe podmioty	nie ustalona własność
		ogółem	własnościowe	lokatorskie						
ogółem	64,1	18,3	84,1	18,9	8,7	1,6	1,6	0,7	0,3	4,8
miasta	52,5	26,2	84,4	18,5	11,7	1,7	1,8	1	1	4,9
Wieś	89,4	1	67,6	48	2,1	1,4	1,3	0,1	0,1	4,5

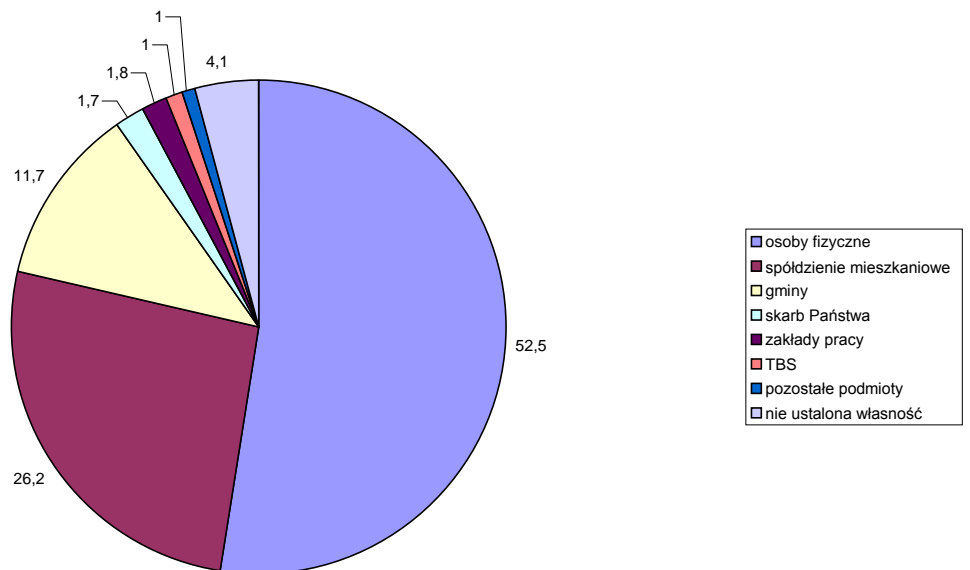
Źródło: GUS

Wykres 22. Struktura własnościowa mieszkań na wsi w 2011 roku



Źródło: GUS

Wykres 23. Struktura własnościowa mieszkań w miastach w 2011 roku



Źródło: GUS

Jak wynika z powyższych danych – w wyniku procesów prywatyzacji w okresie transformacji ustrojowej większość zasobów mieszkaniowych w Polsce stanowiła własność prywatną. Pod tym względem Polska zajęła czołowe miejsce w Europie.

Rolę państwa w kształtowaniu sytuacji mieszkaniowej stopniowo eliminowano. Państwo wspierało nowe budownictwo mieszkaniowe w okresie transformacji w Polsce w różny sposób, a mianowicie poprzez:

- tworzenie podstaw do nowego budownictwa mieszkaniowego w ramach Towarzystw Budownictwa Społecznego,
- udzielanie ulg podatkowych dla nabywców nowych mieszkań przeznaczonych na wynajem,
- tworzenie preferencyjnych systemów kredytowania nabycia mieszkań przez młode małżeństwa itp.

Polityka wspierania przez państwo nowego budownictwa mieszkaniowego nie okazała się zbyt skuteczna.

Krokiem w kierunku dostosowania jej do zmieniających się warunków rynkowych była próba adaptacji zachodnioeuropejskich modeli polityki w ramach budownictwa społecznego. Priorytetem stało się wybudowanie mieszkań czynszowych dla gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach, które nie dają możliwości zakupu na wolnym rynku, lecz pozwalają na opłacanie czynszu pokrywającego koszty utrzymania mieszkania i spłatę zobowiązań związanych z budową. Ustawą z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw powołano Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM), którego celem było obniżenie kosztów budowania mieszkań na wynajem poprzez pozyskiwanie funduszy z zewnątrz oraz emisję obligacji mieszkaniowych. Instytucja udzielała preferencyjnych kredytów następującym beneficjentom:

- ✓ towarzystwom budownictwa społecznego (TBS), których zadaniem było budowanie i zarządzanie społecznymi mieszkaniem czynszowymi,
- ✓ spółdzielniom mieszkaniowym na budowę mieszkań spółdzielczych lokatorskich [Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach (...), art.18].

Fundusz refinansował udzielane pożyczki z dotacji z budżetu państwa (średnio ponad 60%), środków pozyskanych od instytucji finansowych, a także z inwestycji i dochodów z odsetek od udzielonych kredytów.

Do likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 2009 r., z jego środków wybudowano ponad 87 000 lokali, z czego jedynie 20% stanowiły mieszkania spółdzielcze

lokatorskie. W zależności od formy prawnej, TBS-y podlegają odpowiednio przepisom Kodeksu spółek handlowych, bądź Prawa Spółdzielczego z dnia 16 września 1982 r. Na mocy wspomnianej ustawy z 26 października 1995 r., TBS-y mają na określonym terenie prawo do:

- budowy i zarządzania lokalami na wynajem,
- nabywania budynków mieszkalnych,
- wynajmowania lokali użytkowych zlokalizowanych w TBS-ach,
- remontowania i modernizowania swoich budynków,
- zarządzania obiektami spoza zasobów TBS na podstawie stosownych umów,
- inwestowania okresowo wolnych środków pieniężnych na rynku finansowym,

TBS-y miały działać zgodnie z podstawową filozofią budownictwa społecznego, a więc dostarczać mieszkania o umiarkowanym czynszu dla osób, których nie stać na zakup lokalu na wolnym rynku. Lokatorzy z reguły partycypowali w kosztach budowy lokali. Czynsz jest regulowany przez zgromadzenie wspólników, przy czym maksymalna stawka czynszu nie może przekroczyć 4% wskaźnika odtworzeniowego. Beneficjenci nie mogli posiadać tytułu prawnego do innego mieszkania w tej samej miejscowości, gdzie zlokalizowany jest TBS, a maksymalne dochody ustalano się w oparciu o przeciętne miesięczne wynagrodzenie w danym województwie. W przypadku przekroczenia przez gospodarstwo domowe maksymalnego dochodu na osobę określonego w ustawie, TBS ma prawo podnieść czynsz do stawki rynkowej.

W ostatniej dekadzie zainteresowanie lokalami w TBS-ach wzrosło znacząco. Przyczyn należy upatrywać m.in. w licznych nowelizacjach, które poprawiły pozycję towarzystw, jako inwestorów oraz kredytobiorców. Pomiędzy 2005 a 2009 r. zwiększono możliwość finansowania inwestycji z preferencyjnych kredytów udzielanych przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy do 70% wartości inwestycji⁴³, a także wdrożono zasadę bezwarunkowego umorzenia części kredytu (10% wartości przedsięwzięcia inwestycyjnego po rozliczeniu). Ponadto, zastosowano nowy sposób kalkulacji wysokości pierwszej miesięcznej spłaty zadłużenia, wyszczególniono pozycję kosztów kwalifikowanych, a także nałożono na towarzystwa obowiązek występowania do właściwej rady gminy o zgodę na podniesienie stawki czynszu w sytuacji, gdy dochody nie pokrywały kosztów eksploatacji, remontów i spłaty kredytu zaciągniętego przez TBS [Żrebiec, 2011, s.19].

⁴³ Udział środków z KFM ustalono na tym poziomie w 1997 r. uchwalając ustawę z dn. 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz zmianie innych ustaw – wcześniej było to maksymalnie 50% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Mimo iż fundusz wsparto kredytami z Banku Rozwoju Rady Europy i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, przy dużym zainteresowaniu tego typu budownictwem, środki z pożyczek wyczerpywały się. Stąd też, w 2004 r. umożliwiono osobom fizycznym (najemcom) partycypację w kosztach budownictwa. Maksymalny wkład ustalono na poziomie 30% wartości inwestycji, przy czym w TBS-ach prywatnych był on zbliżony do pułapu maksymalnego, a w towarzystwach, gdzie głównym inwestorem była gmina, partycypacja pieniężna lokatorów oscylowała wokół 9% całkowitej wartości inwestycji, tj. wraz z kosztem gruntu.

Likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego 31 maja 2009 r. wywołała dużo kontrowersji⁴⁴. Bank Gospodarstwa Krajowego, który przejął środki funduszu, udziela kredytów na nowych zasadach w ramach rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego.

W 2012 r. zarejestrowano 393 TBS-y, przy czym w większości z nich (231), gmina była wyłącznym właścicielem lub posiadała większość udziałów. 95,7% wszystkich towarzystw działało w formie spółek z o.o., niespełna 3% zorganizowano w formie spółek akcyjnych, a 1,5% ogółu stanowiły spółdzielnie osób prawnych.

Terytorialny rozkład zarejestrowanych towarzystw zaprezentowano w poniższej tabeli:

Tabela 28. Struktura zarejestrowanych TBS-ów w układzie województw (2012 r.)

województwo	liczba TBS-ów
mazowieckie	59
wielkopolskie	41
Śląskie	45
dolnośląskie	34
pomorskie	30
małopolskie	30
zachodnio-pomorskie	29
kujawsko-pomorskie	24
warmińsko-mazurskie	18
łódzkie	23
lubelskie	10
lubuskie	10
podkarpackie	13
opolskie	13

⁴⁴ Wg prognoz BGK, w przypadku utrzymania dotychczasowego poziomu inwestycji, tj. 5 tysięcy lokali na rok, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy stałby się samowystarczalny najpóźniej do 2017 r. [Brzeski i inni, 2009, s. 14]

województwo	liczba TBS-ów
świętokrzyskie	8
podlaskie	6

Źródło: <http://nonstoptbs.pl/informacje-o-tbs/statystyka-towarzystw-budownictwa-spolecznego/>, na podstawie danych udostępnionych przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Należy zauważyć, iż spośród 393 zarejestrowanych towarzystw powstałych do połowy 2012 r., 147 podmiotów utraciło prawo do używania w nazwie terminu „towarzystwo budownictwa społecznego” lub zostało zlikwidowanych. Wg stanu na dzień 31 lipca 2012 r., w rejestrze ministerialnym figurowało 244 TBS-ów, z czego 239 spółek miało statut spółki z o.o., 4 – spółek akcyjnych, a 1 - spółdzielni osób prawnych. W przypadku 80% podmiotów gmina była większościowym udziałowcem, (w 70% gmina posiadała 100% udziałów).

W 2012 r. nadal najwięcej TBS-ów działało na terenie województwa mazowieckiego (29), najmniej funkcjonowało na terenie województwa podlaskiego (3). Większość z nich powstała w miastach wojewódzkich lub będących siedzibą władz powiatowych.

Sektor budownictwa społecznego w Polsce w okresie transformacji ustrojowej ulegał stopniowej redukcji. Autorzy założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych ustaw z 2010 r. [Raport Ministerstwa Infrastruktury, 2010, s.4] podkreślają, że w okresie transformacji brakowało w sektorze mieszkaniowym wypracowanych rozwiązań w kwestii kreowania podaży oraz alokacji mieszkań społecznych, które sprawdziłyby się również w warunkach gospodarki rynkowej. Spuścizną po minionym systemie był znaczny zasób mieszkań stanowiących mienie publiczne, które w 1990 r. przekazano do dyspozycji gminom. Na skutek szeroko zakrojonej prywatyzacji (wspartej programami wysokich, bo nawet 90%, bonifikat), udział gminnych zasobów mieszkaniowych w zasobach ogółem zmalał do 9%. Dużym problemem jest również niewielka skala nowego budownictwa komunalnego. W latach 2001-2009 powstało zaledwie 26 tys. lokali komunalnych. Lokale komunalne często nie są wykorzystywane efektywnie do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najbiedniejszych gospodarstw domowych. O niewydolności tego systemu świadczy choćby brak regularnej weryfikacji dotychczasowych lokatorów mieszkań komunalnych pod względem dochodów i sytuacji majątkowej.

2. Modele zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Polsce

Komunalne zasoby mieszkaniowe stanowiły do 1990 r. własność Skarbu Państwa, a rolę zarządcy pełniły wyłącznie przedsiębiorstwa państwowe. Ustawą z 10 maja 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie gminnym i ustawę o pracownikach samorządowych (DzU 1990, nr 32, poz. 91), na gminy nałożono obowiązek rozwiązania przedsiębiorstw gospodarujących tą częścią majątku skarbu państwa, która stała się przedmiotem komunalizacji. Komunalizacja majątku państwowego objęła:

- podstawowy stopień terenowych organów administracji państwowej⁴⁵,
- przedsiębiorstwa państwowe powołane przez w/w organy,
- jednostki organizacyjne podległe tym instytucjom.

Pojęcie majątku komunalnego obejmuje grunty przeznaczone na cele publiczne, o charakterze lokalnym, budynki i lokale będące własnością gmin, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej, lasy, majątek przedsiębiorstw i innych komunalnych podmiotów itd. Mianem gminnych zasobów mieszkaniowych określa się lokale należące do gminy, a także do komunalnych osób prawnych, spółek z o.o. i akcyjnych powstałych we współdziałaniu gmin, z wyłączeniem TBS-ów. Stworzono podstawy prawne do prywatyzacji gminnych zasobów mieszkaniowych. Na koniec 2000 r. gminne zasoby mieszkaniowe nadal były jeszcze stosunkowo obszerne, tj. gminy były właścicielami, bądź współwłaścicielami niemal 188 tys. budynków, z czego 55% stanowiło ich całkowitą własność, 45% - współwłasność z osobami prywatnymi (w 64% przypadków głównym udziałowcem była gmina). [Nalepka, 2007, s.80]. Po upływie kolejnych 10 lat zasób mieszkań komunalnych zmniejszył się o następnym kilkaset tysięcy mieszkań. W sumie w okresie od skomunalizowania publicznych zasobów mieszkaniowych ich stan zmniejszył się do 2011 r. o ponad połowę. Dotychczasowi użytkownicy z reguły wykupywali na preferencyjnych zasadach mieszkania o nieco lepszym stanie technicznym. W budynkach, w których dotychczasowi użytkownicy przejmowali mieszkania na własność, powstawały wspólnoty mieszkaniowe. Gminy w większości przypadków zachowywały uprawnienia do dalszego administrowania tymi zasobami mieszkaniowymi. W ten sposób powstało

⁴⁵ W przypadku większych miast były to Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej (PGM), w mniejszych, gdzie zasoby zarządzane przez terenowe organy administracji państwowej nie były tak liczne, gospodarkę mieszkaniową powierzano Przedsiębiorstwom Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (PGKiM). Mimo częstych reorganizacji, przedsiębiorstwa te często krytykowane za niską efektywność w gospodarowaniu zasobem, upolitycznianie, wydłużone procedury decyzyjne, brak wykwalifikowanej kadry, jak i niechęć do zmian.

kilkadziesiąt tysięcy wspólnot mieszkaniowych. Prywatyzacja znacznej części dotychczasowych zasobów komunalnych i nowe warunki działania władz samorządowych wymagały stworzenia nowych koncepcji polityki mieszkaniowej miast i zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi.

Na gminach ciąży obowiązek przygotowywania i realizacji odpowiedniej strategii i polityki mieszkaniowej oraz bieżącej gospodarki mieszkaniowej. System gospodarki zasobami mieszkaniowymi w gminie obejmuje takie elementy jak [Sikora-Fernandez, 2010, s. 187-189]:

- nowe budownictwo mieszkaniowe,
- system alokacji praw do lokali komunalnych oraz ich wynajmu,
- zasady alokacji i administrowania mieszkaniem socjalnym,
- gospodarka remontowa,
- system dodatków mieszkaniowych
- polityka czynszowa,
- windykacja należności,
- eksmisje,
- zasady prywatyzacji gminnych lokali mieszkaniowych,
- kształtowanie struktury podmiotów zarządzających gminnym zasobem mieszkaniowym
itd.

Schemat funkcjonowania systemu w gospodarce mieszkaniowej w gminie można przedstawić następująco – zob rys. 10:

Rysunek 10. System gospodarki mieszkaniowej w gminie



Źródło: [Sikora-Fernandez D., 2010, s. 188]

Jednym z podstawowych zadań gmin jest stworzenie efektywnego systemu zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Zarządzaniem gminnym zasobem mieszkaniowym mogą zajmować się takie podmioty jak:

- gminne jednostki organizacyjne (zdecydowana większość gmin przekształciła przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej w zakłady budżetowe, bądź spółki prawa handlowego. Bardzo rzadko notowano przypadki prywatyzacji części mienia⁴⁶);
- prywatne podmioty gospodarcze (zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej (art. 2). Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w trybie właściwych przepisów zdefiniowanych w art.3).

W pierwszym z powyższych modeli, zarządzanie mieniem realizowane jest na dwóch płaszczyznach. Rada gminy i prezydent (wójt, burmistrz) formułują strategię zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym, określają zasady i instrumenty jej wdrożenia, natomiast po stronie odpowiedniej jednostki organizacyjnej leży realizacja tej strategii i bieżące zarządzanie. Zgodnie z ustawą z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 50),

⁴⁶ Niektóre gminy (4%) opóźniały przekształcenie i funkcjonowały w niezmienionej formie aż do wejścia w życie ustawy o gospodarce komunalnej z dn. 20 grudnia 1996 r.

obowiązkiem zarządców mienia komunalnego jest zachowanie staranności oraz jego ochrona. Jak zauważył A. Nalepka, przepis ten budzi wątpliwości, gdyż zarządca, o ile dowiedzie, że działał w dobrej wierze oraz zachował należyłą staranność, nie ma obowiązku wywiązania się z zakładanych efektów finansowych.

Drugi z modeli zakłada realizację zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami komunalnymi na trzech poziomach. Strategię ustala rada gminy w porozumieniu z prezydentem (burmistrzem, wójtem), zakład budżetowy lub spółka przygotowuje procesy zarządzania zasobem, a podmiot wyłoniony do zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym odpowiada za realizację koncepcji zarządzania nieruchomościami komunalnymi [ibidem, s. 81-83]. Nadrzędnym celem takiego podmiotu powinna być maksymalizacja efektów ekonomicznych i wartości rynkowej nieruchomości, przy zachowaniu interesów gminy i użytkowników [Nalepka, 2004, s.34].

M. Majchrzak analizując modele zarządzania gminnymi zasobami nieruchomości gminy w Europie wyróżnił następujące stosowane formy zarządzania [Majchrzak, 2005, s.247-248].:

- ✓ zarządzanie gminnymi zasobami nieruchomości bezpośrednio przez komórki urzędu gminy (model bardzo rzadko wybierany przez gminy w krajach Europy Zachodniej),
- ✓ zarządzanie zasobami komunalnymi przez zakłady budżetowe, przedsiębiorstwa i spółki gminne o charakterze celowym (model ten jest również coraz rzadziej spotykany),
- ✓ zarządzanie budynkami komunalnymi przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne, w których gmina z reguły nie jest organem założycielskim – np. fundacje, towarzystwa, stowarzyszenia mieszkaniowe i organizacje non-profit, powołane do zarządzania własnymi nieruchomościami (zasoby uznawane są za społeczne z uwagi na niższy czynsz), bądź własnymi i zasobami gminy (model najpopularniejszy);
- ✓ zarządzanie lokalami gminnymi zlokalizowanymi w budynkach wspólnych, sprawowane z reguły przez podmioty zewnętrzne (ewentualnie jednostki organizacyjne gminy).

W większości polskich gmin, zarządzanie zasobami mieszkań komunalnych powierzono zakładom budżetowym. Zakłady budżetowe nie posiadają osobowości prawnej,

prowadzą działalność w imieniu i na rachunek gminy, przy czym koszty tej działalności pokrywane są z dochodów własnych oraz ewentualnych dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych na dofinansowanie realizowanych inwestycji.

Do podstawowych zadań zakładów budżetowych działających w sferze gospodarki mieszkaniowej należy windykacja czynszów za lokale, pobieranie opłat za wodę, ogrzewanie, a także wywóz śmieci oraz dokonywanie rozliczeń w imieniu lokatorów z zewnętrznymi dostawcami usług.

Jednostki samorządu terytorialnego posługują się w procesie gospodarowania zakładami budżetowymi przede wszystkim w takich branżach, w których przychody z działalności pokrywają w znacznej mierze koszty aktywności, a które, ze względów społecznych, nie mogą być maksymalizowane. Powszechna jest opinia, iż forma zakładu budżetowego nie sprawdza się we współczesnej gospodarce. P. Jeżowski i Z. Grzymała w publikacji poświęconej przesłankom likwidacji komunalnych zakładów budżetowych nazywają zakłady budżetowe „ułomnymi osobami prawnymi” [Jeżowski i Grzymała, 2009, s. 31]. Autorzy wskazują na fakt, iż nadwyżki środków obrotowych na koniec okresu rozliczeniowego muszą zostać przekazane do budżetu, z którego pokrywane są też długi w przypadku wyniku ujemnego, co nie mobilizuje zakładów do redukcji kosztów, czy maksymalizacji efektów. Inną formą zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest tworzenie przez gminy spółek handlowych. Z roku na rok zaobserwować można coraz większą liczbę przekształceń zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego. Notowano również nieliczne przypadki przekształcania zakładów w jednostki budżetowe. O ile pierwszą tendencję należy uznać za pozytywną, o tyle drugie zjawisko jest negatywne i powinno zostać wyeliminowane. Do przesłanek zastępowania zakładów budżetowych spółkami prawa handlowego zaliczyć należy przede wszystkim spodziewaną większą efektywność finansową spółek, a także coraz częstsze zapowiedzi obligatoryjnej likwidacji zakładów budżetowych.

Jednostka budżetowa to podmiot sektora finansów publicznych, który pokrywa swoje wydatki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i odprowadza do niego pobierane dochody. Podobnie jak zakład budżetowy, nie posiada osobowości prawnej, a podstawą jego działalności jest plan dochodów i wydatków.

Spółki z o.o. (przede wszystkim jednoosobowe spółki gminy) stanowią dominującą formę w zakresie zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym w dużych miastach.

Zarządzanie zasobem mieszkaniowym mogą też gminy powierzyć podmiotom prywatnym na podstawie umów cywilnoprawnych. Niewątpliwą zaletą tego rozwiązania jest

brak konfliktu interesów (np. użytek publiczny a wynik finansowy), tak charakterystyczny dla jednostek i zakładów budżetowych, wadą zaś - konieczność precyzyjnej i trafnej specyfikacji współpracy podmiotów oraz skutecznego nadzoru właścicielskiego nad realizacją zadań [Nalepka, 2007, s. 86-87]. Fundamentalne znaczenie ma również dążenie do optymalizacji działalności gospodarczej podmiotów prywatnych z uwagi na konkurencję, czego konsekwencją są niższe koszty i wyższa jakość usług.

Transformacja gospodarcza, która objęła urynkowienie gospodarki, reformę administracyjną i komunalizację mienia, wymusiła na gminach wielopłaszczyznową restrukturyzację dotychczasowego systemu zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym. A. Nalepka rozróżnia dwie kategorie restrukturyzacji w tym obszarze:

- ✓ podmiotową (przekształcenia organizacyjno-prawne i ekonomiczne),
- ✓ przedmiotową (przekształcenia w odniesieniu do zasobu mieszkań komunalnych i sposobów gospodarowania nimi).

W praktyce, zmiany restrukturyzacyjne sprowadzają się do zmian organizacyjnych jednostek komunalnych, urynkowienia świadczonych usług, a także prywatyzacji zasobu mieszkaniowego.

Przekazywanie zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami spółkom ma zarówno pozytywne, jak i negatywne strony. Do zalet delegowania zadań można zaliczyć:

- zadaniowy charakter spółek,
- szersze możliwości spółek prawa handlowego zawierania umów, korzystania z usług specjalistów i ekspertów rynku, zatrudniania kompetentnych pracowników, prowadzenia działalności handlowej, a także marketingowej.

Z drugiej strony, gminy muszą liczyć się z ryzykiem przekazania mienia podmiotowi, którego działalność reguluje Kodeks spółek handlowych. Wśród najważniejszych wad wymienić należy:

- ryzyko niewłaściwej obsługi i zarządzania powierzonymi nieruchomościami,
- ryzyko związane z nieprzestrzeganiem przez podmioty zewnętrzne warunków umowy (zadań sprecyzowanych w statucie) [Wiśniewski, 2008, s. 27]. Gminy powinny zabezpieczyć się przed negatywnymi konsekwencjami przekazania zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami z zasobów komunalnych poprzez bieżące monitorowanie działalności i wyników finansowych przedsiębiorstw, sprawowanie nadzoru nad właściwym doborem kadry zarządczej, a także niedopuszczenie do sytuacji, gdzie większość udziałów (akcji) należy do innych podmiotów.

Nieco inne modele zarządzania zasobami mieszkaniowymi wypracowano w Towarzystwach Budownictwa Społecznego. TBS-y mogą prowadzić działalność inwestycyjną i eksploatacyjną. Mogą zarządzać mieszkaniem, które powstało w wyniku ich działalności inwestycyjnej, ale również innymi zasobami mieszkaniowymi, które stanowią własność komunalną lub prywatną⁴⁷. Obszar działania TBS-ów może być też zróżnicowany. W dużych miastach może działać kilka TBS-ów. Z drugiej strony, podejmowano próby tworzenia TBS-ów obejmujących kilka gmin. Zasoby i organy działania TBS-ów reguluje ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).

Analizując skuteczność zarządzania społecznymi zasobami mieszkań w Polsce, autorka zwróciła uwagę przede wszystkim na stosunkowo niskie zaangażowanie lokatorów w zarządzanie zasobami mieszkań czynszowych. Niska aktywność użytkowników społecznych zasobów mieszkaniowych jest szczególnie widoczna na tle zaprezentowanego we wcześniejszym rozdziale niniejszej pracy dużego zaangażowania lokatorów w proces społeczny zaangażowania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi Szwecji. W celu oceny aktywności społecznej lokatorów mieszkań społecznych na rynku lokalnym, autorka zorganizowała odpowiednie badania ankietowe. Założenia i wyniki tych badań przedstawiono w kolejnym punkcie tego rozdziału.

3. Udział lokatorów w zarządzaniu społecznymi zasobami mieszkaniowymi w świetle badań ankietowych

Większość krajów Unii Europejskiej dąży do zmniejszenia interwencjonizmu państwa na rzecz rozwiązań wolnorynkowych. Do ogólnych tendencji zaliczyć można:

- decentralizację zarządzania mieszkaniem społecznymi,
- prywatyzację tych zasobów (transfer praw na rzecz prywatnych organizacji non-profit, sprzedaż spółdzielniom i innym podmiotom lub sprzedaż lokali dotychczasowym lokatorom⁴⁸),

⁴⁷ Gminne jednostki organizacyjne mogą prowadzić tylko działalność gospodarczą mającą charakter użyteczności publicznej -wyjątkiem jest stanowiące własność lub współwłasność gminy towarzystwo budownictwa społecznego (art. 27 ust. 2 pkt 4 Ustawy z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw

⁴⁸ Większość rozwiniętych krajów członkowskich kieruje się pragmatycznym podejściem do kwestii prywatyzacji czynszowych zasobów mieszkaniowych, które w okresie wznoszenia lub eksploatacji dotowane były z publicznych środków finansowych. W masowych akcjach sprzedaży angielskich i holenderskich lokali

- wygaszenie programów finansowania budownictwa społecznego ze środków publicznych.
- zwiększenie nacisku na demokratyzację i filozofię publicznej odpowiedzialności w zarządzaniu zasobami społecznymi.

Ostatnia z powyższych tendencji stała się przedmiotem badań empirycznych, których wyniki zaprezentowano w niniejszej dysertacji. Na potrzeby rozprawy skonstruowano narzędzie badawcze - kwestionariusz ankiety. W fazie wstępnej konstruowania kwestionariusza ankiety zdefiniowano kluczowe czynniki badania, tj. pojęcie populacji i celu badań, ich zakresu, metod pomiaru itp.

Populację w ujęciu szerokim stanowili lokatorzy społecznych mieszkań czynszowych, a badaniu poddano grupę lokatorów poznańskich TBS-ów oraz mieszkań komunalnych. Badanie przeprowadzono na próbie $n=199$. 100 ankiet zebrano wśród mieszkańców zasobów komunalnych, 99 respondentów to lokatorzy TBS-ów. W przypadku zasobów komunalnych, anonimowe ankiety przeprowadzono w sposób bezpośredni w siedzibie poznańskiego Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych⁴⁹, w punkcie obsługi klienta, gdzie obsługiwani są petenci będący lokatorami poznańskich mieszkań komunalnych. Miejsce to wybrano z uwagi na stosunkowo dogodny i szeroki dostęp do lokatorów mieszkań komunalnych zlokalizowanych w różnych dzielnicach Poznania.

W przypadku TBS-ów, spośród poznańskich zasobów do badania wyznaczono dwie lokalizacje – osiedle przy ul. Piaskowej oraz ul. Folwarcznej. Duża liczba nierozproszonych przestrzennie mieszkań była jedynym kryterium wyboru lokalizacji.

Nielosowy dobór próby badawczej podyktowany był specyfiką rynku i brakiem możliwości sporządzenia operatu losowania.

Celem badania było określenie poziomu partycypacji społecznej i lokatorskiej mieszkańców TBS-ów oraz lokali komunalnych.

komunalnych, bonifikaty przyznawane lokatorom na zakup mieszkań oscyływały wokół 10-15% szacowanej wartości rzeczowych lokali. Sprzedaż za symboliczne kwoty, propagowana w Europie Wschodniej, w krajach zachodnich uznawana jest za nieefektywną ekonomicznie oraz społecznie demoralizującą.

⁴⁹ Z informacji zawartych na stronie www.zkzl.poznan.pl (data korzystania: 06-09-2013), wynika, iż Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych został utworzony w styczniu 2000 r. w celu ujednoczenia polityki gospodarowania miejskimi zasobami lokalowymi. Wcześniej funkcje związane z gospodarowaniem nieruchomościami (m.in. ewidencjonowanie budynków, lokali, nadzór techniczny nad nieruchomościami komunalnymi, reprezentowanie Miasta we wspólnotach mieszkaniowych, wynajmowanie lokali oraz zawieranie innych umów cywilno-prawnych dotyczących korzystania z rzeczowych nieruchomości) pełniły trzy odrębne wydziały Urzędu Miasta. Decyzję o planowanym przekształceniu z dniem 1 lipca 2013 r. zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego odrzucono.

Liczba budynków w eksploatacji na dzień 30.06.2011 r. wyniosła 1 741, z czego 762 lokale było własnością wspólnot mieszkaniowych, a kolejne 691 stanowiły własność wspólnoty, z co najmniej 20% udziałem osób fizycznych. Zasób mieszkań komunalnych w eksploatacji był równy 13 978, z czego 8 046 stanowiły lokale komunalne w budynkach wspólnoty. Liczba lokali użytkowych wyniosła 1 543, łączna pow. eksploatacyjna – 1 752 tys. m², z czego pow. lokali komunalnych stanowiła 746 tys.m².

Badaniem objęto wybrane zasoby komunalne i TBS zlokalizowane na terenie miasta Poznań. Badanie ankietowe przeprowadzono w okresie od kwietnia 2013 r. do sierpnia 2013 r.

Pomiar (przypisanie określonych symboli cechom obiektów) musi odbywać się zgodnie z zasadami obowiązującymi w badaniach ankietowych. Poprawna i skuteczna konstrukcja instrumentu pomiarowego opiera się na doborze właściwych skal (tzw. cechowanie instrumentu). Cztery podstawowe skale najczęściej stosowane w badaniach marketingowych to:

- 1) skala nominalna (ogranicza się do identyfikacji tożsamości jednostki, np. płci): alternatywna i niealternatywna;
- 2) skala porządkowa (pozwala jednostki identyfikować i je szeregować, np. na podstawie zmiennej wykształcenie): skala ta występuje w postaci ciągłej lub stopniowej);
- 3) skala przedziałowa (ma charakter ilościowy, umożliwia wykrycie odległości pomiędzy poszczególnymi jednostkami pod względem badanego atrybutu, np. wieku);
- 4) skala ilorazowa (tzw. skala stosunkowa, podobna do skali przedziałowej)

W badaniu przeprowadzonym na potrzeby rozprawy zastosowano skalę wymuszającą, zrównoważoną bez ustalenia klasy środkowej, z parzystą liczbą alternatyw⁵⁰. Liczba kategorii skal jest różna w poszczególnych częściach ankiety i zawiera się w przedziale 2-4. W ankiecie zastosowano kafeterie dysjunktywne, z wyłączeniem części C, gdzie respondent mógł wskazać maksymalnie trzy odpowiedzi.

W przypadku pomiarów postaw zastosowanie znajdują głównie skale jedno- lub wielowymiarowe o charakterze prostym i złożonym, tj.

- skala rang
- skala sumowanych ocen porównawcza
- skala sumowanych ocen rangowa
- skala pozycyjna
- skala semantyczna
- skala Stapela
- skala Likerta

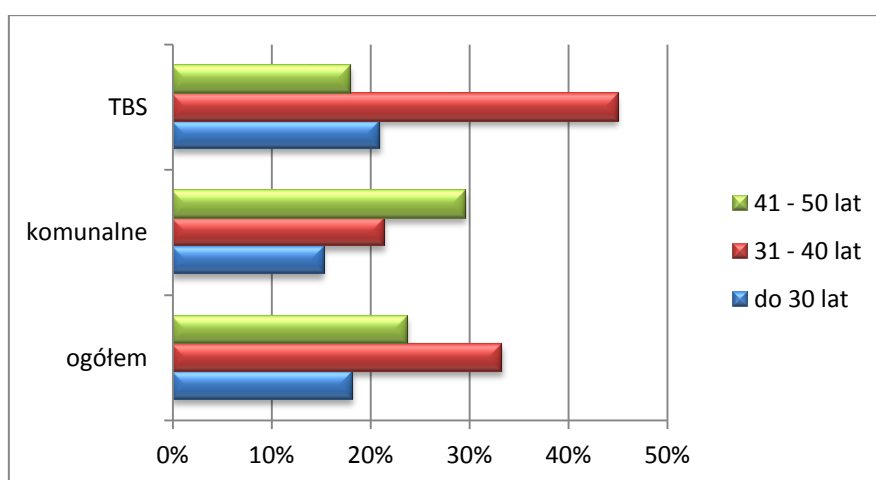
W badaniu dominuje skala pozycyjna, gdzie respondent ocenia poszczególne pozycje za pomocą takich samych skal porządkowych.

⁵⁰ Wartości neutralnej nie utworzono, by wyeliminować ryzyko „zobojętnienia” respondenta na relatywnie liczne pytania. Warto pamiętać, że respondenci wykazują tendencję do wyboru kategorii zlokalizowanych w pobliżu środka.

3.1.1. Struktura respondentów i ich odpowiedzi

Większość, bo ponad dwie trzecie osób biorących udział w badaniu (64%) to kobiety, zarówno w grupie badanych mieszkańców TBS-ów, jak i lokali komunalnych. Pod względem wieku, w grupie ankietowanych mieszkańców TBS dominowały osoby w przedziale wiekowym 31-40 lat (45%), z kolei w przypadku mieszkań komunalnych – osoby powyżej 50 r.ż. (34%). Warto zaznaczyć, iż proporcje te są zbliżone do faktycznej struktury wiekowej lokatorów TBS-ów oraz mieszkań komunalnych.

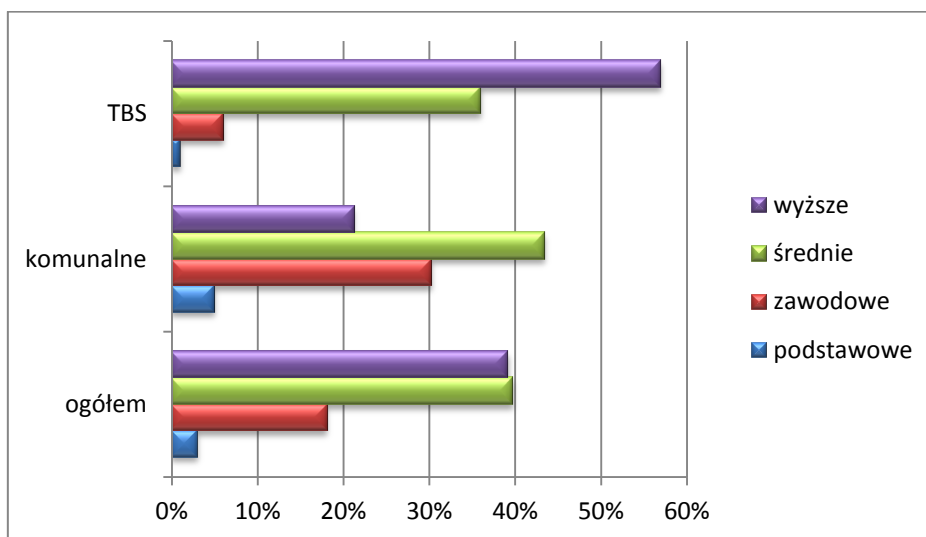
Wykres 24. Struktura wiekowa respondentów.



Źródło: opracowanie własne

Duże różnice pomiędzy respondentami poszczególnych zasobów występują z punktu widzenia wykształcenia. Aż 57% ankietowanych mieszkańców TBS-ów zadeklarowało ukończenie studiów wyższych, 36% posiadanie wykształcenia średniego. Z kolei w zasobach komunalnych, najczęściej respondenci deklarowali wykształcenie średnie (43%) oraz zawodowe (30%). Odsetek osób o wykształceniu podstawowym był bardzo niski w obu grupach i średnio dla badanych wyniósł 3%.

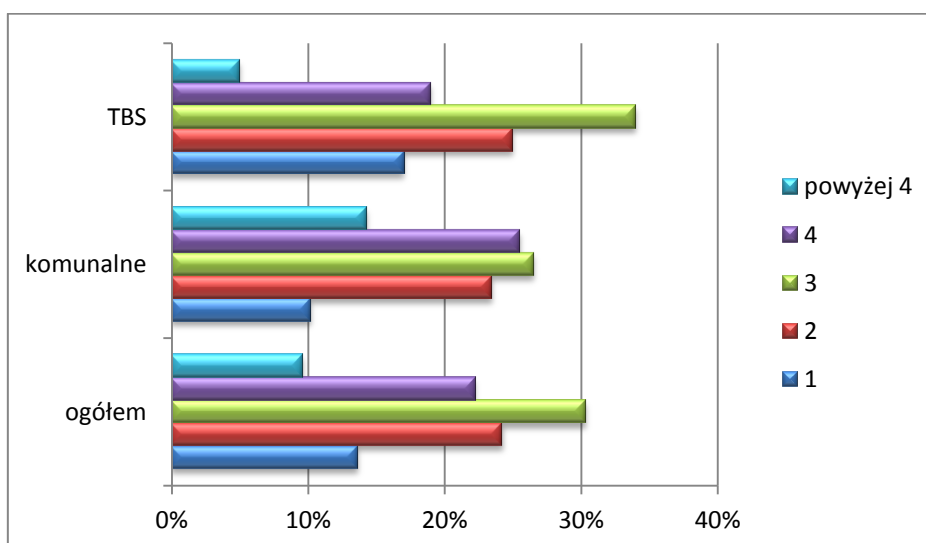
Wykres 25. Respondenci wg wykształcenia



Źródło: opracowanie własne

Próba okazała się względnie jednorodna pod względem liczby osób faktycznie zamieszkujących mieszkanie. Najwięcej spośród ankietowanych dzieliło lokal z dwiema osobami (ogółem 30%). Respondentów samodzielnie zajmujących mieszkanie było więcej wśród mieszkańców TBS-ów (17%, w mieszkaniach komunalnych – 10%). Nie jest jednak możliwe przełożenie zebranych danych na warunki mieszkaniowe i standard powierzchniowy lokali zajmowanych przez respondentów, jako że nie deklarowali oni powierzchni zajmowanych mieszkań.

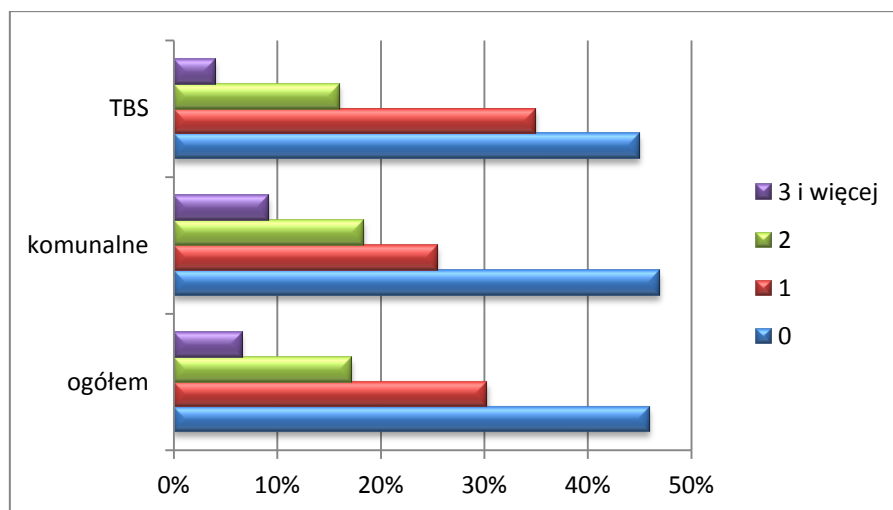
Wykres 26. Respondenci wg liczby osób w mieszkaniu.



Źródło: opracowanie własne

Niemal połowa respondentów (46%) nie posiada w gospodarstwie domowym dzieci poniżej 18 r.ż., a 30% ma pod stałą opieką tylko 1 dziecko. Rodziny wielodzietne (troje i więcej dzieci zamieszkujących lokal) występowały częściej wśród ankietowanych lokatorów mieszkań komunalnych (9%, TBS – 4%).

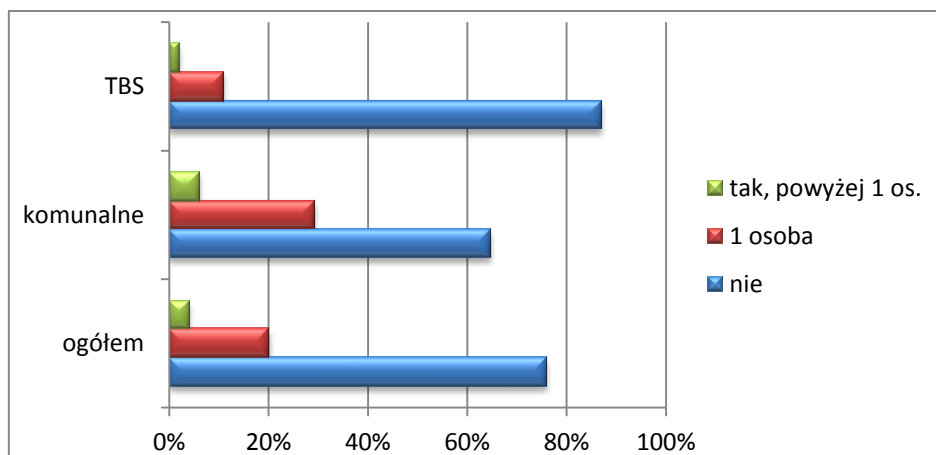
Wykres 27. Respondenci wg deklarowanej liczby dzieci do 18 roku życia.



Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z poniższego wykresu, - większość ankietowanych i członków ich gospodarstw domowych pozostawała w okresie badania czynna zawodowo – najwięcej osób bez pracy znalazło się w grupie lokatorów mieszkań komunalnych, bo aż 35%, w tym 6% żyło w gospodarstwach domowych, gdzie poza rynkiem pracy pozostawały 2 lub więcej osób. Zdecydowanie lepiej przedstawiała się sytuacja lokatorów TBS-ów, gdzie bezrobotnych było trzykrotnie mniej.

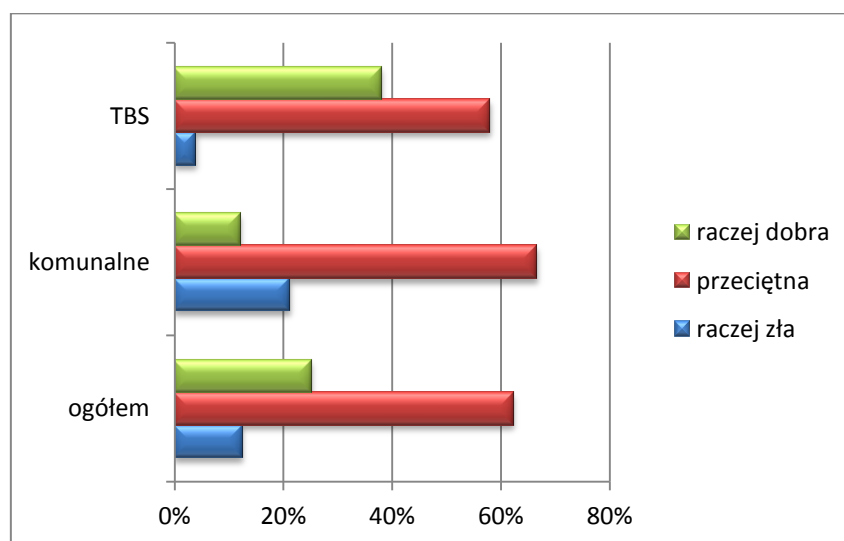
Wykres 28. Respondenci wg liczby osób bezrobotnych w gospodarstwie domowym



Źródło: opracowanie własne

Powyżej przedstawione warunki niewątpliwie wpływają na ocenę własnej sytuacji materialnej przez respondentów – średnio co czwarty ankietowany określił ją jako dobrą, 13% wskazało na zły stan budżetu domowego. Warto zauważyć, że w podziale na zasoby odnotowano dużą różnicę we wskazaniach – jedynie 12% ankietowanych mieszkańców lokali komunalnych było zadowolonych ze swojej sytuacji materialnej (w TBS-ach trzykrotnie więcej), natomiast 21% określiło ją jako złą (dla TBS było to jedynie 4%).

Wykres 29. Sytuacja materialna respondentów w ich subiektywnej opinii.



Źródło: opracowanie własne

Respondenci zostali poproszeni o wyrażenie opinii na temat jakości zarządzania lokalami, a także budynkami i terenami wokół budynków. Pytania odnośnie miejsca zamieszkania i zarządzania środowiskiem mieszkaniowym zadano w celu próby ustalenia różnic w postrzeganiu jakości zarządzania w zasobach komunalnych oraz TBS-ach⁵¹. Ponadto, zamierzeniem autorki było ustalenie, czy ocena ta znajduje odzwierciedlenie w poziomie zaangażowania lokatorów w sprawy mieszkaniowe.

Respondenci wyrazili swoją subiektywną ocenę, poprzez wybór jednego wariantu odpowiedzi (tak/nie), w następujących kwestiach:

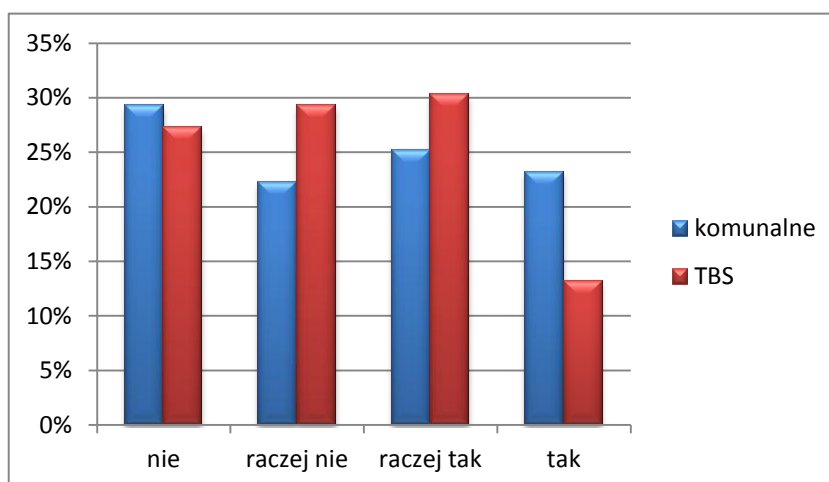
1. Czyszczenie w moim budynku jest adekwatne do jego standardu;

⁵¹ Oczywistą przeszkodą w projekcji wyników na całe zasoby jest fakt, iż respondenci zamieszkują lokale i osiedla niejednorodne pod względem wielu atrybutów, np. wieku, stanu technicznego, czy lokalizacji.

2. Budynek, w którym mieszkam, wymaga prac remontowych;
3. Przeglądy techniczne budynku przeprowadzane są często i regularnie;
4. Klatka schodowa jest zawsze posprzątana i sprawia wrażenie czystości;
5. Teren wokół budynku (chodniki, śmietniki) jest zagospodarowany i czysty;
6. Zieleń wokół budynku utrzymywana jest w należyтым porządku;
7. Administracja budynku reaguje szybko i zdecydowanie na zgłaszane przez mieszkańców problemy (np. awarie);
5. Spotkania administracji z mieszkańcami organizowane są często i regularnie;
6. Moje mieszkanie spełnia potrzeby moje i mojej rodziny;
7. Uważam moje miejsce zamieszkania za bezpieczne;
8. Czuję się członkiem społeczności mojego osiedla.

Nie budzi zdziwienia fakt, iż ponad połowa respondentów dostrzega dysonans pomiędzy stawką czynszu za zajmowany lokal a jego standardem. Stawkę czynszu za w pełni odpowiednią i dostosowaną do jakości mieszkania uznało jedynie 18% badanych. Można przypuszczać, iż część opinii opartych była nie na racjonalnej i obiektywnej opinii relacji stawki czynszu do standardu lokalu, a wynikała raczej z postawy roszczeniowej (lub uzasadnionych pretensji) respondentów wobec podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie tymi obiektami. Co ciekawe, stawkę czynszu bez zastrzeżeń lub z niewielkimi zastrzeżeniami akceptowali najczęściej najmłodszy respondenci (w grupie do 30 lat, 67% odpowiedzi „tak” lub „raczej tak”). Najmniejsza akceptacja stawki czynszu wystąpiła wśród najstarszych ankietowanych (35% odpowiedzi „nie”, 33% „raczej nie”) oraz wśród jednoosobowych gospodarstw domowych (41% „nie”, 22% „raczej nie”). Taki wynik odzwierciedla trudniejszą sytuację powyższych grup na rynku mieszkaniowym spowodowaną niskimi dochodami, bądź świadczeniami emerytalnymi lub rentowymi w przypadku pierwszej grupy, jak i ciężarem samodzielnego finansowania najmu i eksploatacji mieszkania w przypadku drugiej z grup.

Wykres 30. Czyszn w moim budynku jest adekwatny do jego standardu



Źródło: opracowanie własne

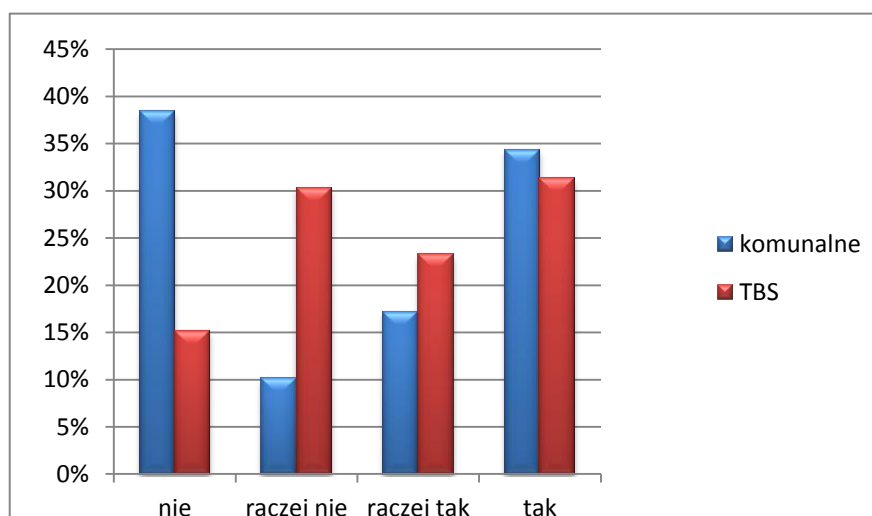
Zapytani o stan techniczny zamieszkiwanych budynków, ogółem 33% respondentów wskazało na bezwzględną konieczność przeprowadzenia remontów. Niemal 40% ankietowanych lokatorów mieszkań komunalnych nie widzi takiej potrzeby (dla TBS-ów odsetek ten był zdecydowanie niższy i wyniósł 15%, co dziwi, biorąc pod uwagę młody wiek tych zasobów). Na podstawie znacznej różnicy wskazań w przypadku obu zasobów, można, zdaniem autorki, przypuszczać, iż polityka remontowa w zasobach komunalnych realizowana jest bardziej skutecznie i terminowo, niż w zasobach TBS.

Co ciekawe, w badaniach przeprowadzonych przez M. Kowalewskiego [2010], jak i I. Borowik [2003] autorzy zaobserwowali zależność między dostrzeganiem wad technicznych lokalu, a poziomem wykształcenia⁵². Osoby o najniższym wykształceniu stanowią, zdaniem autorów, najmniejszy odsetek wśród wskazujących wady techniczne. W wynikach ankiet zebranych na potrzeby niniejszej pracy również zależność ta była widoczna – respondenci z wykształceniem podstawowym najczęściej nie wspominali o wadach mieszkania (50%)⁵³.

⁵² Autorka uzasadnia zależność tym, że osoby z wykształceniem podstawowym i bezrobotne wykazują mniejszą skłonność do krytyki lokalu, gdyż są zadowoleni, że w ogóle przyznano im mieszkanie.

⁵³ Zależność ta nie była jednak widoczna w grupie gospodarstw domowych z największą liczbą bezrobotnych (powyżej 1 osoby).

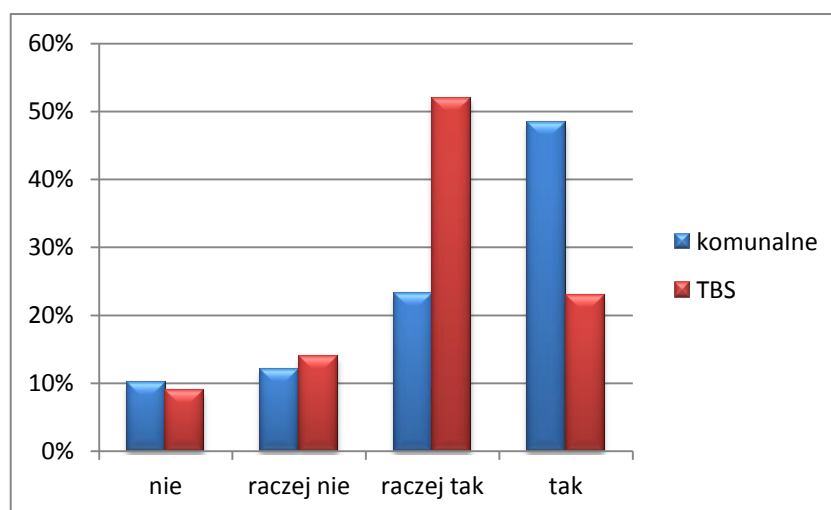
Wykres 31. Budynek, w którym mieszkam, wymaga prac remontowych



Źródło: opracowanie własne

Kolejne pytanie ściśle powiązane z poprzednim – ankietowanych poproszono o informację, czy administracja zapewnia regularne przeglądy techniczne. Ze wskazań wynika, iż obowiązek ten nie jest zaniedbywany w żadnym z zasobów – 73% wszystkich respondentów zaznaczyło odpowiedź „tak” lub „raczej tak”.

Wykres 32. Przeglądy techniczne budynku przeprowadzane są często i regularnie

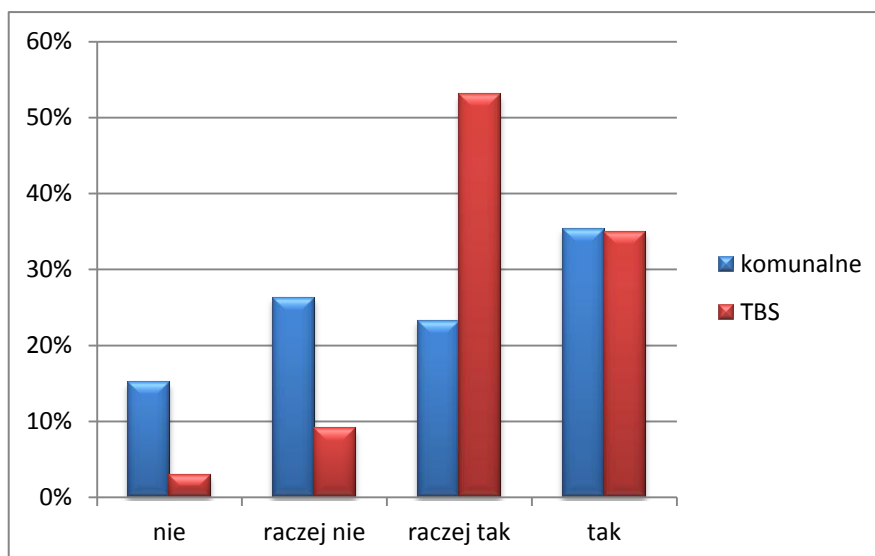


Źródło: opracowanie własne

W kwestionariuszu pytano również o czystość zamieszkiwanych przez respondentów budynków. Wbrew przypuszczeniom, ankietowani pozytywnie ocenili stan czystości klatek schodowych. Ponad 60% ankietowanych lokatorów zasobów komunalnych oraz 66% TBS-ów

wybrało odpowiedź „tak” lub „raczej tak”.

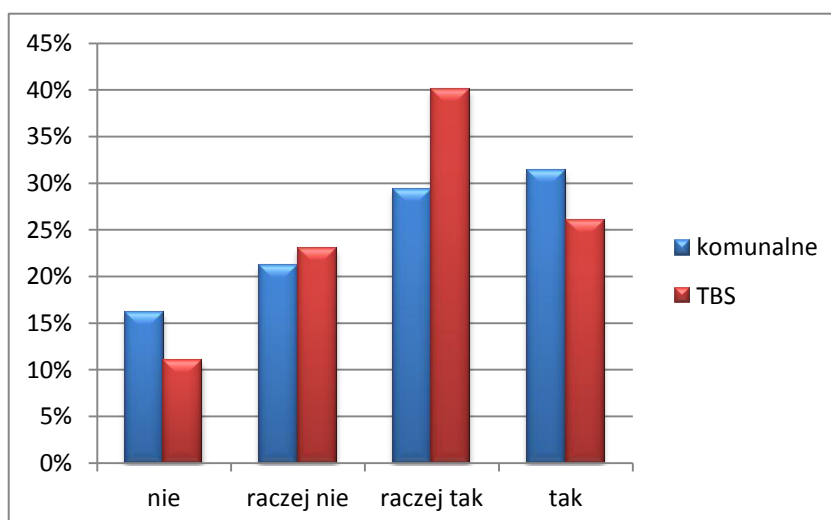
Wykres 33. Klatka schodowa jest zawsze posprzątana i sprawia wrażenie czystości



Źródło: opracowanie własne

W kolejnym pytaniu (o czystość i prawidłowe zagospodarowanie terenu wokół budynków), zdecydowanie lepiej oceniono zasoby towarzystw. Aż 88% respondentów zamieszkujących te zasoby było zdecydowanie lub raczej usatysfakcjonowanych z czystości i sposobu zagospodarowania przyległych do budynków terenów. Dla zasobów komunalnych, odsetek zadowolonych wyniósł 60%.

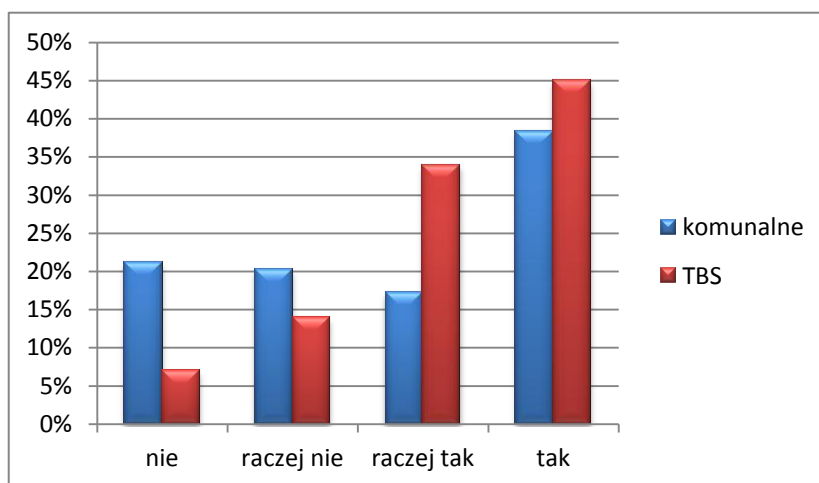
Wykres 34. Teren wokół budynku (chodniki, śmietniki) jest zagospodarowany i czysty



Źródło: opracowanie własne

Podobny wynik dało pytanie o zieleń wokół budynku. Ogółem, niemal 70% respondentów uznało, iż utrzymywana jest w należyтым porządku. Niezadowolonych było więcej w grupie lokatorów mieszkań komunalnych (41%).

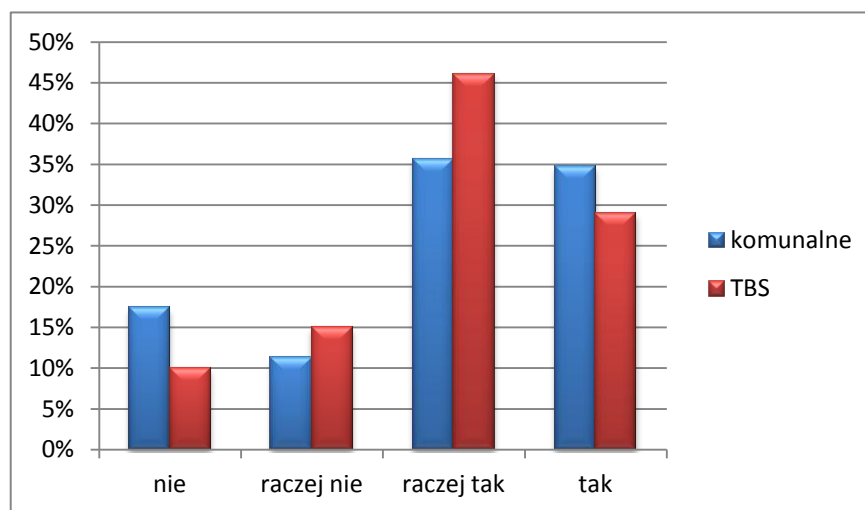
Wykres 35. Zieleń wokół budynku utrzymywana jest w należyтым porządku



Źródło: opracowanie własne

Wyznacznikiem jakości zarządzania zasobami mieszkaniowymi jest również czas reakcji administracji na zgłaszane awarie i inne problemy. Zarówno lokatorzy mieszkań komunalnych, jak i TBS-owskich pozytywnie ocenili działania administracji w tej kwestii. Nie wiadomo jednak, czy respondenci sami zgłaszali kiedykolwiek problemy związane z lokalem, budynkiem, czy najbliższym otoczeniem, czy może zaznaczając odpowiedzi „raczej tak” i „tak” sugerowali się opiniami sąsiadów lub wybierali te warianty odpowiedzi nie posiadając żadnych doświadczeń w kontaktach z administracją.

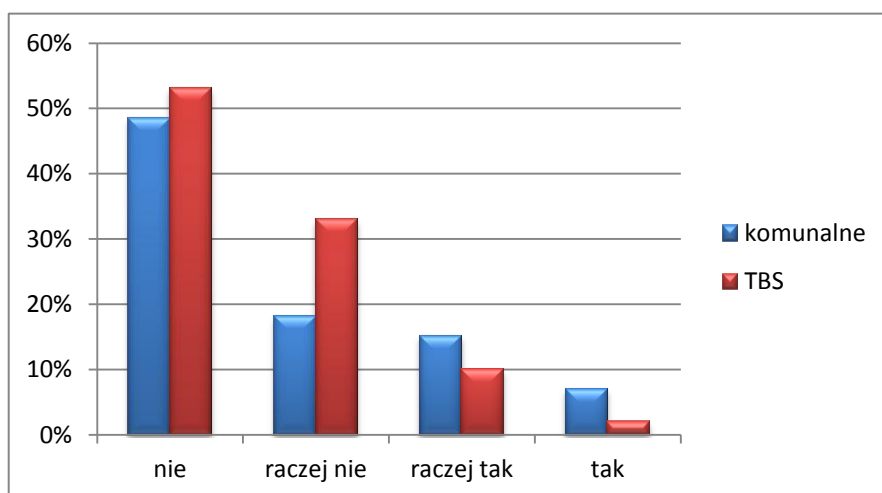
Wykres 36. Administracja budynku reaguje szybko i zdecydowanie na zgłaszane przez mieszkańców problemy (np. awarie)



Źródło: opracowanie własne

W kolejnym pytaniu sprawdzono częstotliwość spotkań administracji z mieszkańcami. Mimo iż w analizowanych zasobach TBS nie ma zwyczaju organizowania takich spotkań, 12% respondentów z tych zasobów stwierdziło, iż spotkania odbywają się często i regularnie. Niezadowolenie z braku bezpośredniego kontaktu wielu mieszkańców potwierdziło odpowiadając na pytanie otwarte: „Jakie działania należałoby podjąć na Pani/Pana osiedlu, aby podnieść jakość życia mieszkańców?”. Potwierdzeniem zbyt ograniczonej komunikacji lokatorów z podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie obiektami jest również wynik uzyskany w pytaniu opisanym w dalszej części pracy, a mianowicie: „Czuję, że mam wpływ na to, co dzieje się z budynkiem i terenem go otaczającym”, gdzie zanotowano 76% odpowiedzi przeczących.

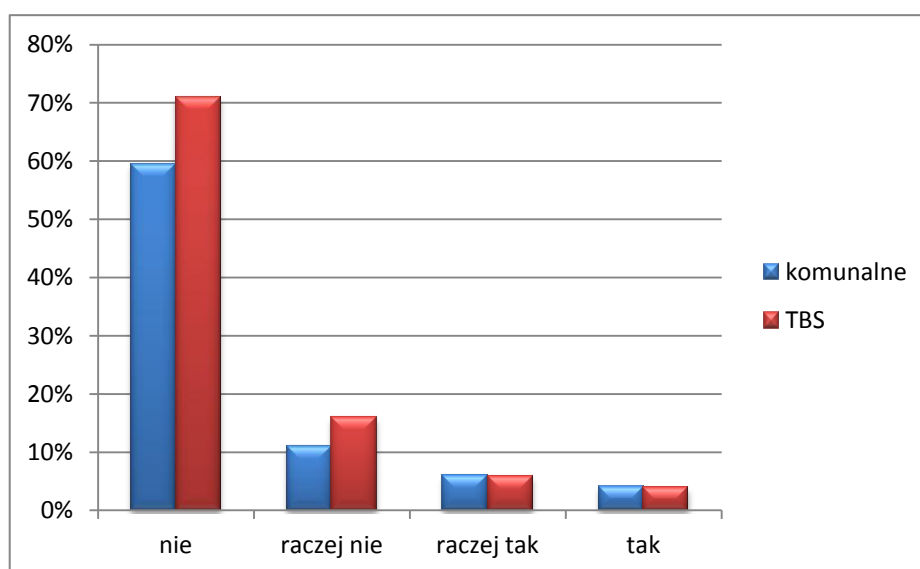
Wykres 37. Spotkania administracji z mieszkańcami organizowane są często i regularnie



Źródło: opracowanie własne

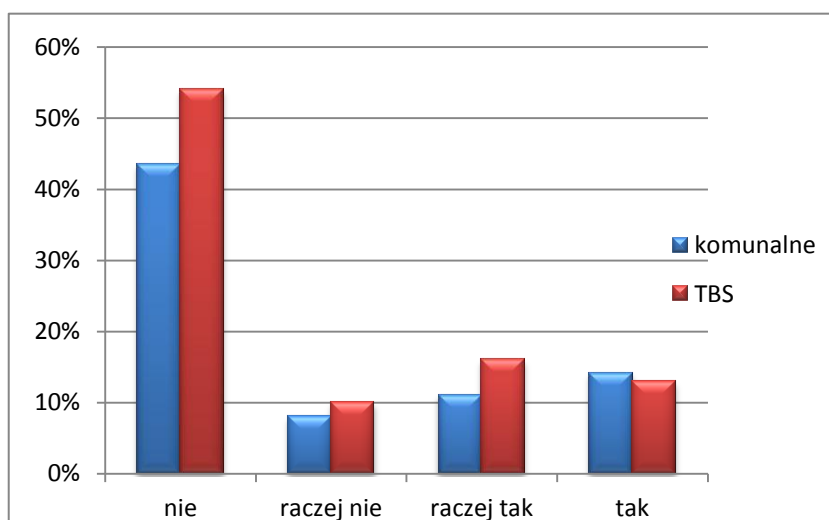
Biorąc pod uwagę brak regularnych spotkań w obu zasobach, zaskakujący może wydać się rozkład procentowy odpowiedzi na pytanie o aktywne uczestnictwo w zebraniach dotyczących spraw budynku i mieszkania (wykres nr 39), czy swobodne wypowiedzianie się na nich (wykres nr 40). Kilku respondentów zaznaczyło, iż chociaż administracja nie organizuje spotkań z lokatorami, zdarzają się wewnętrzne, osiedlowe inicjatywy, w których lokatorzy mogą wziąć udział w celu poprawy funkcjonowania i organizacji osiedla (np. w zasobach TBS na ul. Folwarcznej zawiązała się grupa postulująca utworzenie przystanku tramwajowego przy osiedlu).

Wykres 38. Aktywnie uczestniczę w zebraniach dotyczących spraw budynku i mieszkania



Źródło: opracowanie własne

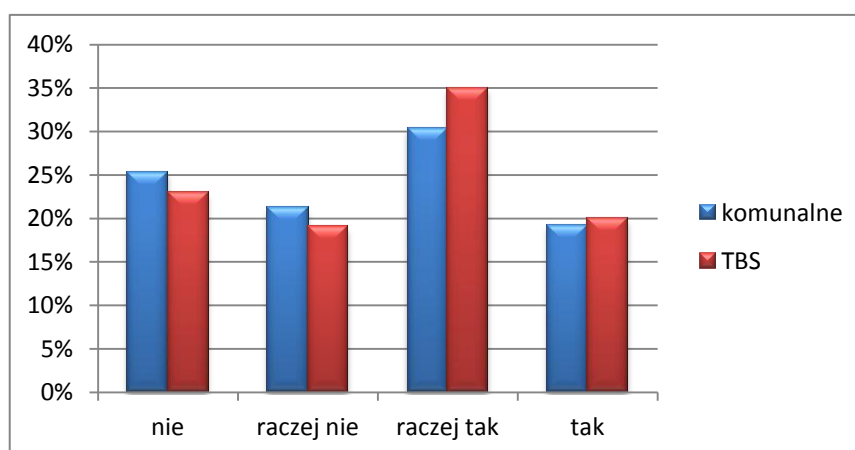
Wykres 39. Na spotkaniach z administracją i sąsiadami swobodnie wypowiadam się na temat zarządzania miejscem, w którym mieszkam.



Źródło: opracowanie własne

W następnym pytaniu zweryfikowano stopień poinformowania lokatorów o sprawach związanych z lokalem i budynkiem – niemal połowa ankietowanych mieszkańców lokali komunalnych i TBS-ów nie czuje się doinformowana. Kilkanaście osób stwierdziło, iż o ile o sprawach związanych z lokalem administracja informuje ich na bieżąco, o tyle kwestie dotyczące budynku, czy osiedla, rozstrzygane są bez wiedzy lokatorów i konsultacji z nimi.

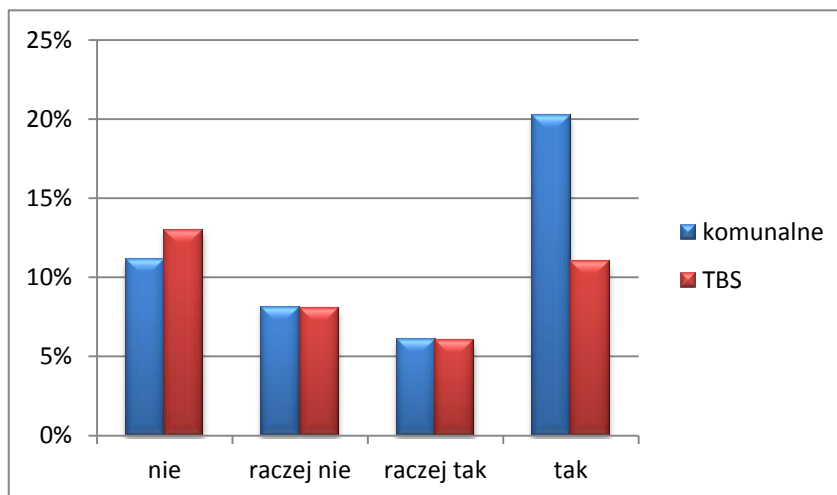
Wykres 40. Czuję się doinformowany przez administrację o wszystkich kwestiach związanych z moim miejscem zamieszkania



Źródło: opracowanie własne

Spośród osób, które nie czują się doinformowane o w/w kwestiach, jedynie nieliczni dociekają i próbują na własną rękę pozyskać brakujące informacje. Większą aktywność wykazują, jak wynika z przeprowadzonego badania, mieszkańcy zasobów komunalnych.

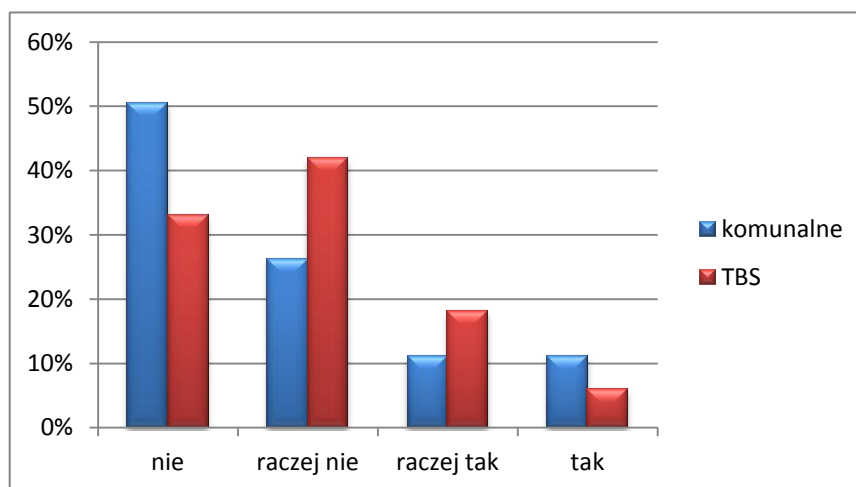
Wykres 41. Czy podejmuje Pan/-i działania w celu uzyskania pełnej informacji na temat zarządzania budynkiem (np. cen usług, dostawców)



Źródło: opracowanie własne

Nie napawają optymizmem wyniki zaprezentowane poniżej – aż 76% respondentów przyznało, że nie ma lub raczej nie ma wpływu na kwestie związane z budynkiem i terenem go otaczającym. Zbliżone wyniki uzyskano w obu zasobach. Poczucie braku wpływu na środowisko mieszkaniowe jest niewątpliwie jednym z powodów braku zaangażowania lokatorów w sprawy mieszkaniowe i nieangażowania się w inicjatywy lokalne.

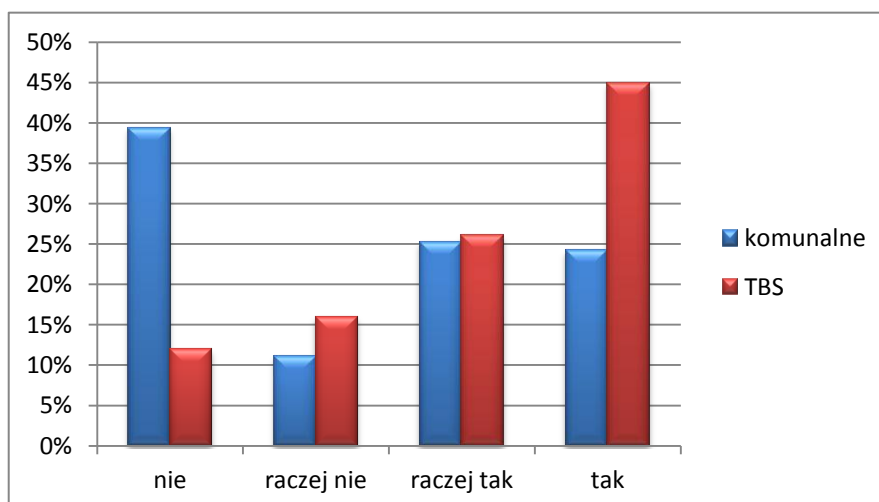
Wykres 42. Czuję, że mam wpływ na to, co dzieje się z budynkiem i terenem go otaczającym



Źródło: opracowanie własne

Respondentów zapytano o wcześniejsze doświadczenia w kwestii zaangażowania lokatorów w poprawę funkcjonowania osiedla. Większość ankietowanych zadeklarowała, iż wcześniej organizowano na ich osiedlu akcje lokatorskie (w zasobach komunalnych – 50%, w zasobach TBS – 71%), ale wielu z nich nie potrafiło dokładnie przypomnieć sobie celu, zakresu i skuteczności działań.

Wykres 43. Na moim osiedlu były podejmowane działania mające na celu poprawę estetyki lub funkcjonowania osiedla (np. założenie placu zabaw itp.).

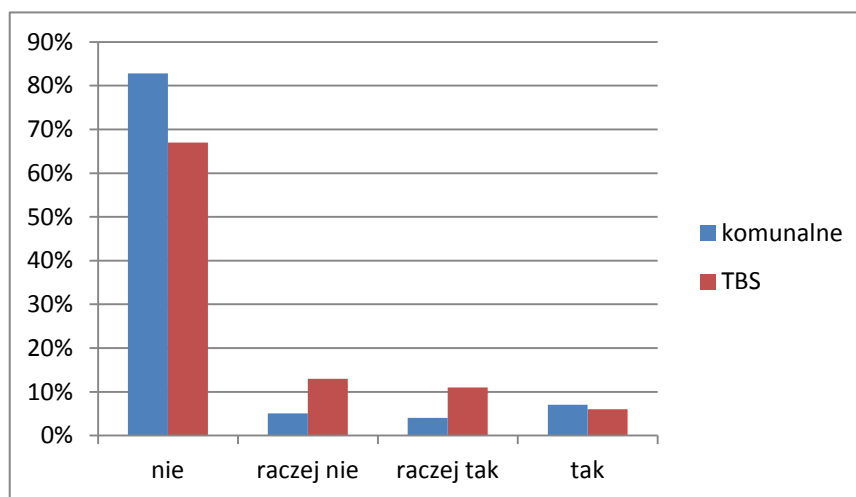


Źródło: opracowanie własne

Ankietowanych, którzy wskazali odpowiedzi „tak” i „raczej tak” w poprzednim

pytaniu, zapytano o osobiste zaangażowanie we wspomniane inicjatywy. 84% z nich nie było inicjatorami, ani też nie wspierało aktywnie działań lokalnych na rzecz osiedla, czy budynku.

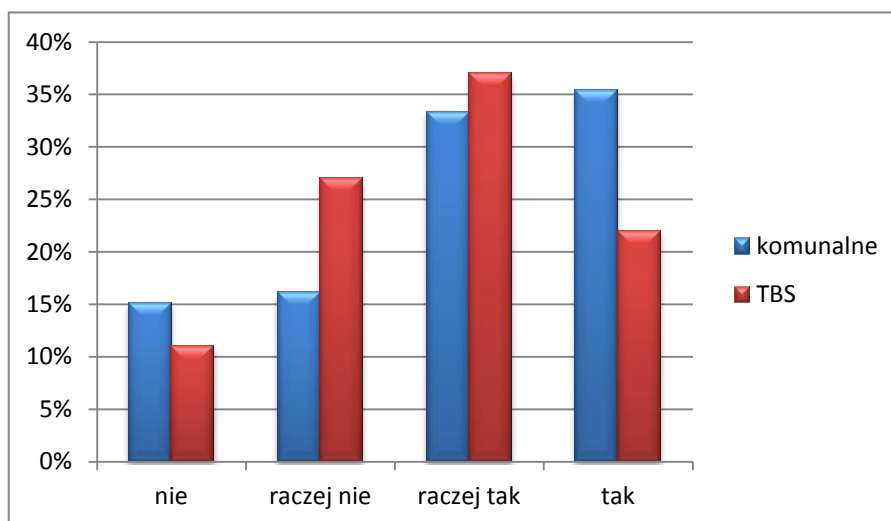
Wykres 44. Byłam/em inicjatorem lub aktywnie wspierałam/em te działania



Źródło: opracowanie własne

Respondentów zapytano również o chęć partycypacji w życiu osiedla – okazuje się, że aż 69% ankietowanych lokatorów mieszkań komunalnych zadeklarowało gotowość do włączenia się w działania na rzecz poprawy funkcjonowania społeczności lokalnej. Gotowość ta była mniejsza wśród mieszkańców TBS-ów (59% odpowiedzi „raczej tak” i „tak”). Najwięcej wskazań pozytywnych zanotowano w grupie najstarszych respondentów, a także wśród osób o przeciętnej sytuacji materialnej oraz, zgodnie z przewidywaniami, wśród tych, którzy czują się członkami osiedla. Co ciekawe, gotowość do działania na rzecz osiedla jest większa u osób, dla których obecnie zajmowany lokal jest pierwszym samodzielnym mieszkaniem. Osoby, które wcześniej zamieszkiwały inne lokale samodzielnie, deklarują o 20% niższą potencjalną aktywność na tym polu. Analogicznie, respondenci, dla których zajmowany lokal jest docelowym, chętniej włączyliby się w działania na rzecz osiedla i jego społeczności.

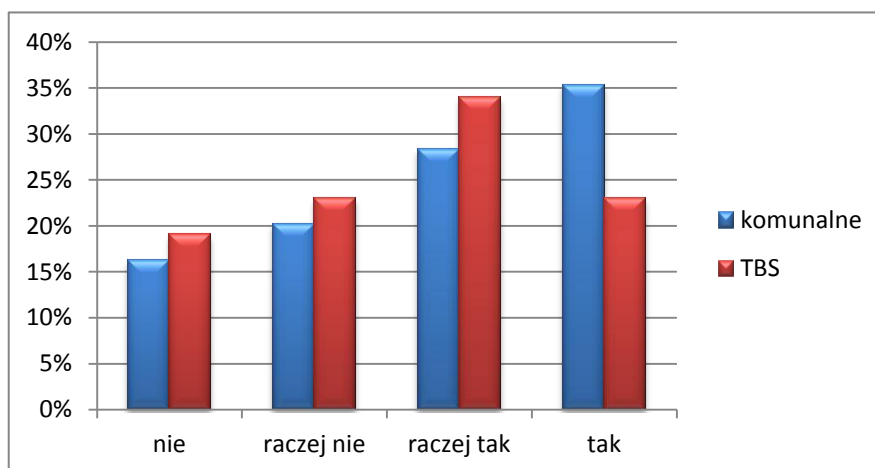
Wykres 45. Chętnie włączyłabym/ włączyłbym się w działania na rzecz poprawy jakości życia na moim osiedlu



Źródło: opracowanie własne

Następnie, respondentów zapytano o chęć uczestniczenia w spotkaniach integracyjnych zorganizowanych specjalnie dla mieszkańców osiedla. Wyniki były zaskakujące - ogółem ok. 60% respondentów odpowiedziało pozytywnie (lokatorzy mieszkań komunalnych - 64%, lokatorzy TBS-ów - 57%). Gotowość do partycypacji w spotkaniach częściej deklarowały kobiety (65%), niż mężczyźni (53%), przede wszystkim osoby ze starszych grup wiekowych (41-50 oraz powyżej 50 lat). Podobnie jak w przypadku poprzedniego pytania, respondenci czujący się członkami osiedla, jak i osoby, dla których zajmowane lokale są pierwszymi samodzielnymi mieszkaniami, zdecydowanie częściej deklarowały chęć uczestnictwa.

Wykres 46. Chętnie wziąłbym udział w spotkaniach integracyjnych organizowanych dla mieszkańców osiedla



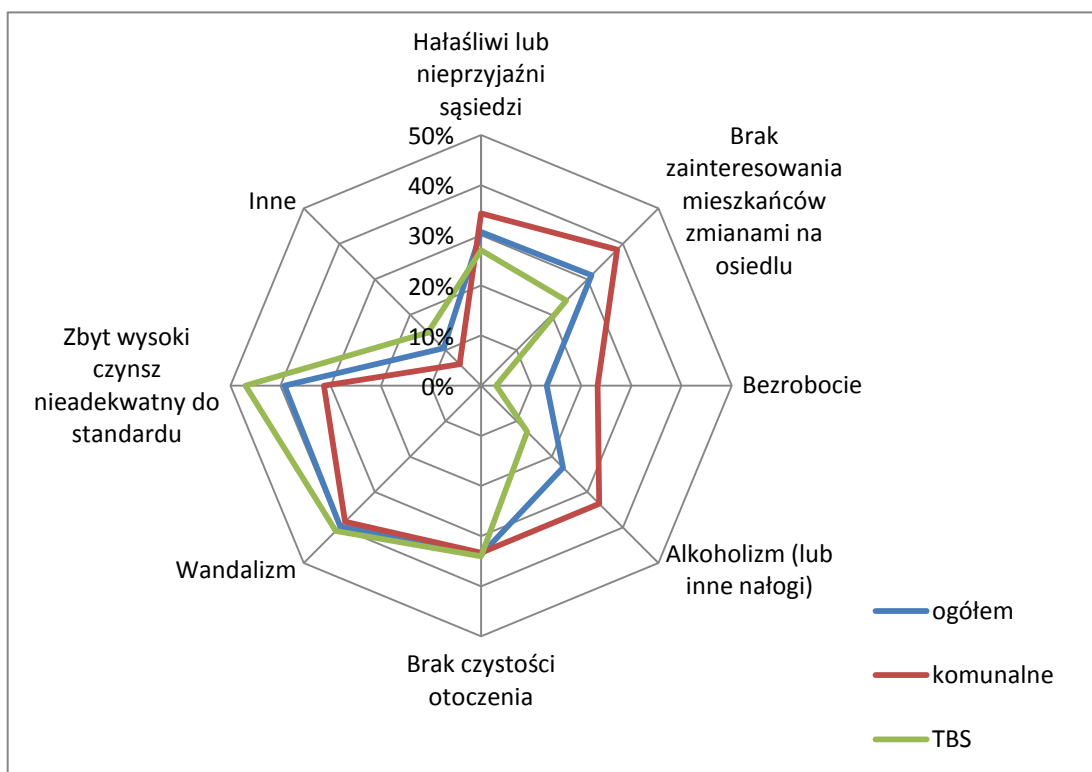
Źródło: opracowanie własne

Ponadto, w celu identyfikacji środowiska społecznego w obu rodzajach zasobów, ankietowanych poproszono o wskazanie najczęściej występujących problemów na ich osiedlu. Zastosowano kafeterię koniunktywną – respondenci mogli wybrać maksymalnie trzy odpowiedzi z poniższej listy:

1. Hałaśliwi lub nieprzyjaźni sąsiedzi;
2. Brak zainteresowania mieszkańców zmianami na osiedlu;
3. Bezrobocie;
4. Alkoholizm (lub inne nałogi);
5. Brak czystości otoczenia;
6. Wandalizm;
7. Zbyt wysoki czynsz nieadekwatny do standardu;
8. Inne
9. Nie dotyczy.

Aż 80% respondentów nie wskazało na żaden z problemów, jako trwale występujący na zamieszkiwanym osiedlu, przy czym dysproporcja pomiędzy zasobami była znaczna – podczas gdy 96% mieszkańców TBS-ów nie zaznaczyło żadnej z podanych odpowiedzi, ponad 60% lokatorów zasobów komunalnych wskazało na co najmniej jeden trwały problem. Najwięcej osób wskazało na wandalizm, zbyt wysoki czynsz, brak czystości otoczenia i brak zainteresowania lokatorów zmianami na osiedlu.

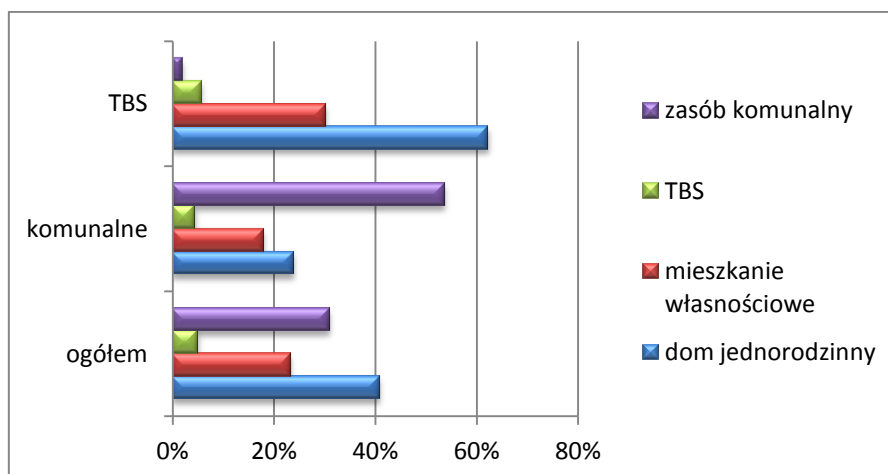
Wykres 47. Problemy występujące najczęściej na osiedlach zamieszkiwanych przez respondentów



Źródło: Opracowanie własne

Zapytani o to, czy zajmowany obecnie lokal jest docelowym, 61% ogółu respondentów zaprzeczyło (w TBS-ach – 56%, w lokalach komunalnych – 66%). Następnie poproszono respondentów o wskazanie zasobów, w których chcieliby zamieszkać w przyszłości. Wyniki zaprezentowano na poniższym wykresie:

Wykres 48. Respondenci wg zasobów, w których chcieliby zamieszkać docelowo w przyszłości.



Źródło: Opracowanie własne

Respondentów poproszono również o wyrażenie opinii, co należałoby zrobić, by na osiedlu mieszkało się lepiej. 48% ankietowanych nie miało sugestii, wśród najczęstszych propozycji dla obu zasobów pojawiły się m.in.:

- regularne konsultacje i spotkania z administracją,
- poprawa bezpieczeństwa (założenie monitoringu itp.),
- aktywizacja lokatorów przez administrację,
- zwiększenie atrakcyjności osiedla dla dzieci i młodzieży (utworzenie placu zabaw, boiska, zamontowanie ławek),
- lepsza gospodarka remontowa,
- większa dostępność informacji dot. budynku i osiedla (biuletyny informacyjne itp.),
- zaostrzenie regulaminu wewnętrznego (kary za śmiecenie, niesprzątanie po psie),
- więcej zieleni, miejsc parkingowych.

3.1.2. Ocena partycypacji lokatorów w zarządzaniu mieszkaniem społecznym w świetle przeprowadzonych badań

W oparciu o przyjęte na potrzeby pracy definicje partycypacji społecznej i lokatorskiej, opracowano kwestionariusz weryfikujący zaangażowanie respondentów w życie społeczne i sprawy lokalne związane z mieszkaniem społecznym.

Partycypację społeczną respondentów określono na podstawie pytań zawartych w części B kwestionariusza. Poproszono ankietowanych o określenie aktywności w różnych kwestiach społecznych poprzez skomentowanie poniżej przedstawionych kwestii:

1. Biorę udział w zebraniach, dyskusjach społecznych na różne tematy;
2. Uczestniczę w wymianie zdań i poglądów w Internecie, dokonuję wpisów na forach internetowych;
3. Pełnię lub pełniłam/-em funkcje społeczne (np. przewodniczącego organizacji, komitetu społecznego, sołtysa, wolontariusza, harcerza itp.);
4. Regularnie biorę udział w wyborach (prezydenckich, do sejmu/senatu, lokalnych);
5. Uczestniczę w różnego rodzaju akcjach i wydarzeniach społecznych i kulturalnych, np. w koncertach muzycznych, WOŚP, wystawach itp.;
6. Dbam o czystość przestrzeni publicznej (nie wyrzucam śmieci i niedopałków na trawniki

czy chodniki, sprzątam po swoim psie itp.);

7. W wolnym czasie uczestniczę w zorganizowanych zajęciach grupowych (chór, nauka j. obcego);

8. Utrzymuję bliższe kontakty z sąsiadami;

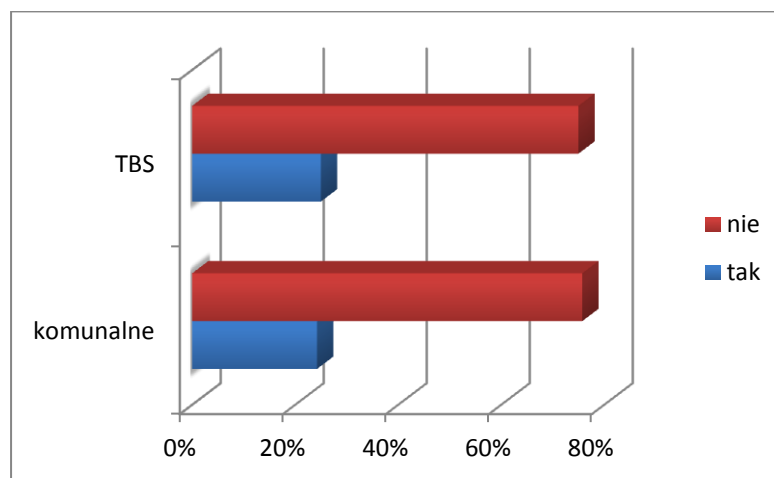
9. Z własnej inicjatywy oferuję bezinteresowną pomoc sąsiadom;

10. Chętnie włączyłbym/włączyłabym się w działania na rzecz poprawy jakości życia na moim osiedlu;

11. Chętnie wziąłbym udział w spotkaniach integracyjnych organizowanych dla mieszkańców osiedla;

W przypadku pierwszego pytania, wyniki są zbieżne dla obu zasobów (wykres nr 49). Jedynie co czwarty ankietowany zadeklarował aktywność na zebraniach i w dyskusjach na różne tematy społeczne. Najbardziej aktywni okazali się respondenci tworzący jednoosobowe gospodarstwa domowe, najmniej – osoby wielodzietne.

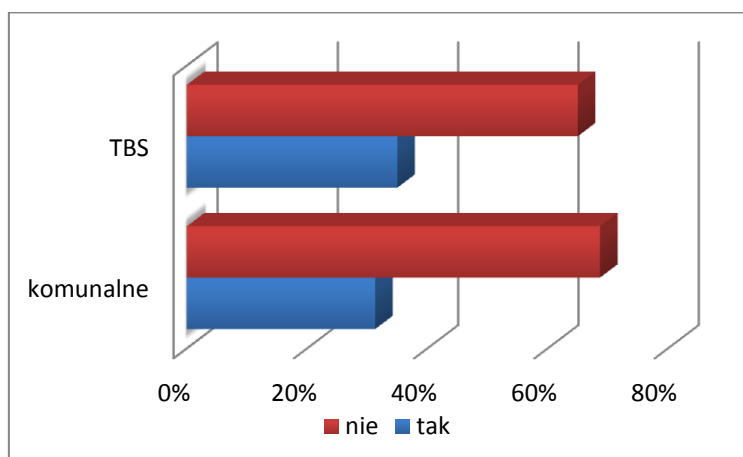
Wykres 49. Biorę udział w zebraniach, dyskusjach społecznych na różne tematy.



Źródło: opracowanie własne

Nieco wyższy, choć nadal relatywnie niski wynik uzyskano w kolejnym pytaniu – ogółem 33% respondentów uczestniczy w wymianie poglądów w Internecie, a także komentuje kwestie społeczne na forach internetowych. Najaktywniejsi w sieci byli najmłodsi respondenci (50% z nich wypowiada się na tematy społeczne w Internecie), częściej mężczyźni niż kobiety (43% - kobiet i 28% mężczyzn).

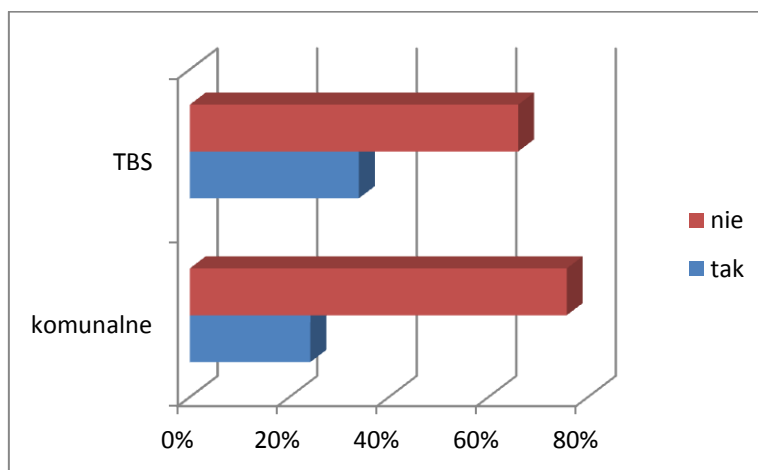
Wykres 50. Uczestniczę w wymianie zdań i poglądów w Internecie, dokonuję wpisów na forach internetowych



Źródło: opracowanie własne

Zgodnie z deklaracjami respondentów, niemal co trzeci pełni, bądź pełnił w przeszłości, choć jedną funkcję społeczną – jest/był aktywnym członkiem organizacji, komitetu społecznego, harcerstwa itp. Najczęściej pełnienie funkcji deklarowały osoby z wyższym wykształceniem, a także osoby bezdzietne.

Wykres 51. Pełnię lub pełniłam/-em funkcje społeczne (np. przewodniczącego organizacji, komitetu społecznego, sołtysa, wolontariusza, harcerza itp.)

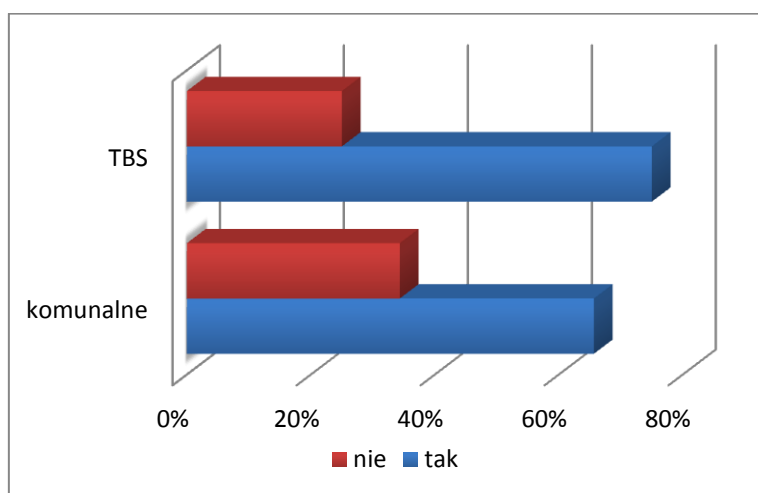


Źródło: opracowanie własne

Kolejnym wykładnikiem zaangażowania społecznego jest udział w wyborach na różnych szczeblach władzy. Regularną partycypację w wyborach zadeklarowało 70% wszystkich ankietowanych, przy czym zaznacza się wyraźna różnica pomiędzy lokatorami dwóch typów badanych zasobów – bardziej aktywni są na tym polu lokatorzy zasobów TBS

niż komunalnych (odpowiednio 75% i 66%). Pośród aktywnych więcej było kobiet niż mężczyzn (73% i 67%), osób z wyższym wykształceniem (82%), a także lokatorów deklarujących korzystną sytuację materialną, jak i gospodarstw domowych, gdzie wszyscy domownicy pracują. Co ciekawe, wśród osób zdefiniowanych po interpretacji wyników jako respondenci o wyższej partycypacji społecznej, jedynie połowa regularnie bierze udział w wyborach. W przypadku partycypacji lokatorskiej wyniki były bardziej spolaryzowane – respondenci, których cechowała wyższa partycypacja lokatorska, zdecydowanie częściej deklarowały uczestnictwo w wyborach (63% oraz 37% dla osób o niskiej partycypacji lokatorskiej).

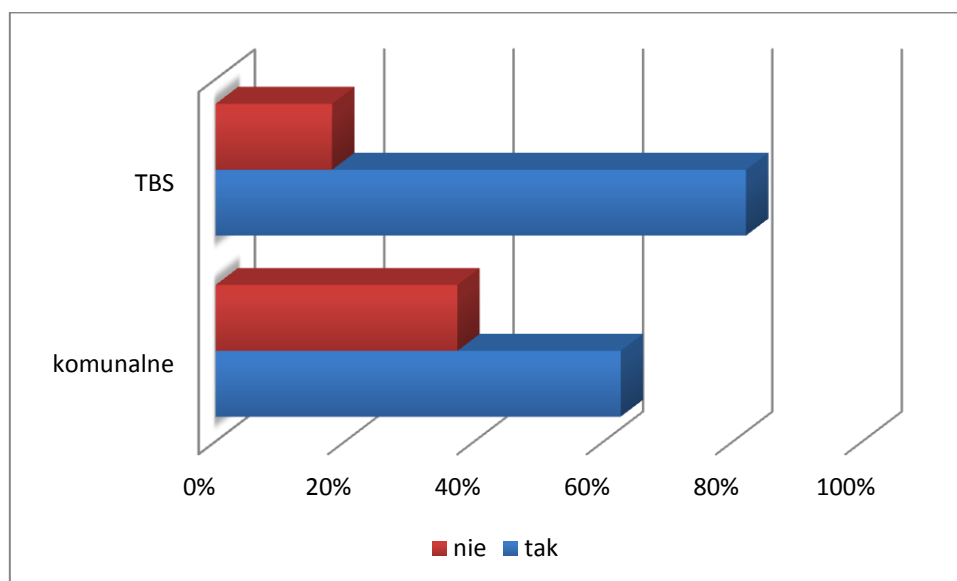
Wykres 52. Regularnie biorę udział w wyborach (prezydenckich, do sejmiku/senatu, lokalnych)



Źródło: opracowanie własne

Podobny rozkład odpowiedzi, co w przypadku pytania o wybory, zanotowano w kolejnym punkcie kwestionariusza.

Wykres 53. Uczestniczę w różnego rodzaju akcjach i wydarzeniach społecznych i kulturalnych, np. w koncertach muzycznych, WOŚP, wystawach itp.

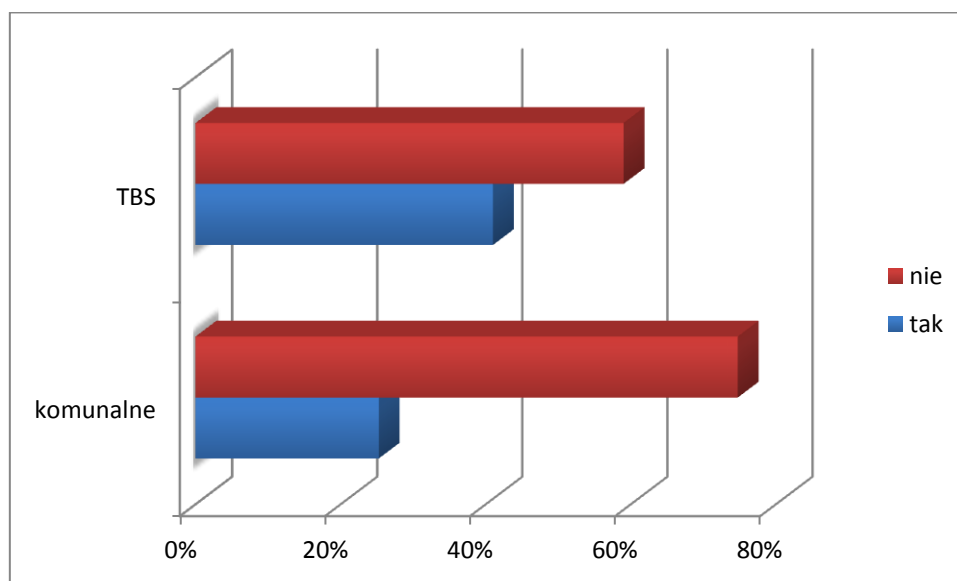


Źródło: opracowanie własne

Następnie, respondentów zapytano o to, czy dbają o czystość przestrzeni publicznej (np. nie wyrzucają śmieci i niedopałków na chodnik, czy sprzątają po swoich psach itp.). Zgodnie z przypuszczeniami, respondenci niechętnie ujawniają negatywne zachowania. Jedynie 5% wszystkich ankietowanych przyznało, że nie zawsze zachowują porządek w miejscach publicznych.

Do zmierzenia aktywności społecznej posłużyło kolejne pytanie dotyczące uczestnictwa w zorganizowanych zajęciach grupowych (chór, nauka j. obcych, sport itp.). Ogółem, 33% respondentów bierze udział w takich zajęciach, przy czym zdecydowanie bardziej aktywni na tym polu są lokatorzy TBS-ów (41%, komunalne – 25%). Najczęściej na zorganizowane kursy uczęszczali ludzie młodzi (53% respondentów z grupy do 30 lat oraz 42% z grupy wiekowej 31-40 lat), osoby bezdzietne i wychowujące jedno dziecko, a także osoby z wykształceniem wyższym (53%). Najrzadziej w ten sposób wolny czas spędzają respondenci powyżej 50 lat (14%) oraz deklarujący złą sytuację materialną (12%)

Wykres 54. W wolnym czasie uczestniczę w zorganizowanych zajęciach grupowych (chór, nauka j. obcego)

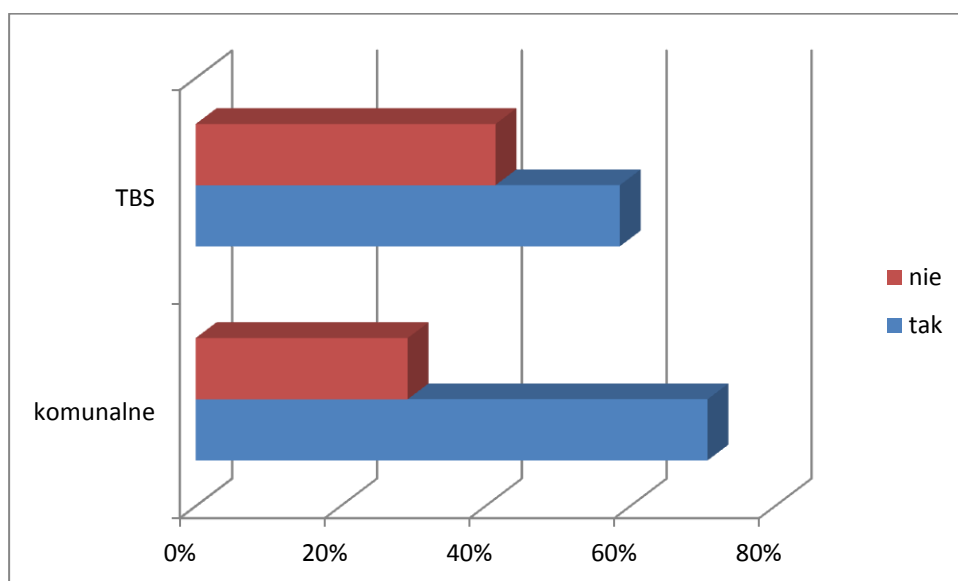


Źródło: opracowanie własne

Ważne przy określaniu poziomu partycypacji społecznej i lokatorskiej są więzi sąsiedzkie. Wpływają one na poczucie bezpieczeństwa, przynależności do społeczności lokalnej, determinują stosunek do miejsca zamieszkania. W ostatnich latach obserwujemy wyraźne osłabienie stosunków sąsiedzkich, na co wpływa wiele czynników, m.in. większa mobilność ludzi (wyjazdy do innych miast i za granicę w celach zarobkowych), procesy suburbanizacyjne (napływ ludności miejskiej do hermetycznych, zwartych środowisk wiejskich), zwiększenie nieufności do obcych, jak i większa dostępność i popularność elektrycznych zabezpieczeń, zastępujących tradycyjne „czuwanie” sąsiedzkie.

Pomimo wspomnianej tendencji, zaskakująco dużo respondentów (65%) zadeklarowało utrzymywanie bliższych kontaktów z sąsiadami. Lokalne kontakty częściej utrzymywali lokatorzy mieszkań komunalnych (71%), niż TBS-ów (59%), co przypuszczalnie wynika z relatywnie młodego wieku samych TBS-ów (brak rodzin, które sąsiadują ze sobą od pokoleń), a także z obecności wielu młodych, napływowych gospodarstw domowych w tych zasobach. Częściej bliższą znajomość z sąsiadami deklarowały osoby, które zadeklarowały w ankiecie, iż czują się członkami osiedla i zostały zidentyfikowane w badaniu jako osoby o wyższej partycypacji lokatorskiej.

Wykres 55. Utrzymuję bliższe kontakty z sąsiadami



Źródło: opracowanie własne

Ponadto, respondentów zapytano, czy z własnej inicjatywy oferują bezinteresowną pomoc sąsiadom. Zgodnie z deklaracjami, 75% chętnie pomaga sąsiadom, przy czym struktura procentowa wskazań dla obu zasobów kształtuje się podobnie.

Ostatnie pytanie w tej części ankiety dotyczyło zwracania uwagi sąsiadom na niestosowne zachowania. Okazało się, że mniej więcej połowa ankietowanych reaguje na niewłaściwe zachowania sąsiadów zarówno w zasobach komunalnych, jak i TBS-ach.

Respondentów poproszono o wskazanie czynników, które skłoniłyby ich do zwiększenia zaangażowania w sprawy osiedla, budynku, czy lokalu poprzez wybranie odpowiedzi „tak” lub „nie” na poniższe pytania:

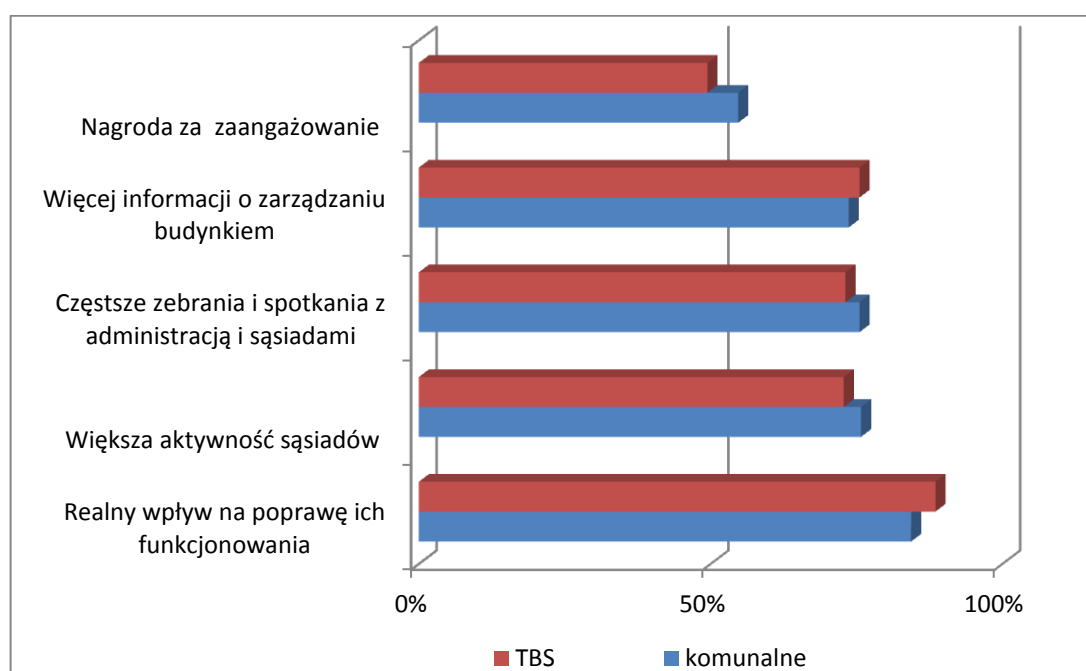
Moje zaangażowanie w sprawy związane z mieszkaniem/budynkiem/osiedlem wzrosłoby:

1. Gdybym czuł/-a, że mam realny wpływ na poprawę ich funkcjonowania
2. Gdyby moi sąsiedzi wykazywali większą aktywność w tych kwestiach
3. Gdyby (częściej) organizowano zebrania i spotkania z administracją i sąsiadami
4. Gdybym otrzymywał więcej informacji od administracji o zarządzaniu budynkiem.
5. Gdybym był/-a nagradzana za swoje zaangażowanie (np. niższy czynsz w zamian za sprzątanie klatki schodowej).

Czynnikiem, na który wskazywano najczęściej w obu zasobach, było uzyskanie poczucia realnego wpływu na poprawę funkcjonowania lokalu i jego otoczenia (lokatorzy TBS-ów 89% wskazań na „tak”, lokatorzy mieszkań komunalnych – 84%).

Najmniejszy wpływ na zaangażowanie respondentów miałyby, wg wskazań, system nagród (50% - lokatorzy TBS, 55% - lokatorzy mieszkań komunalnych). Pozostałe czynniki zadziałałyby z porównywalną siłą – ok. 75% ankietowanych przyznało, że byłoby bardziej aktywni, gdyby administracja organizowała zebrania, udostępniała więcej informacji o zarządzaniu lub gdyby sąsiedzi angażowali się częściej.

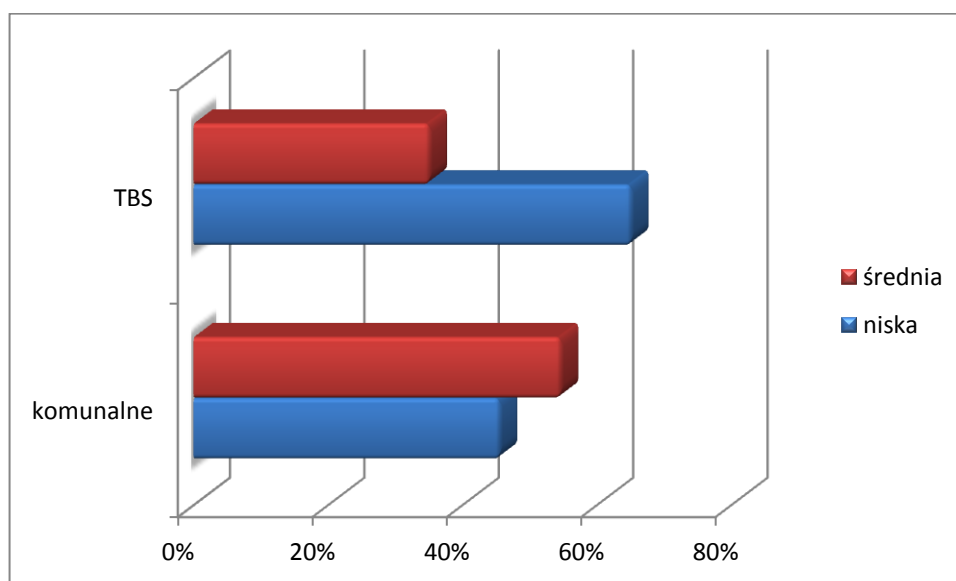
Wykres 56. Czynniki, od których respondenci uzależniają większe zaangażowanie w sprawy mieszkaniowe



Źródło: opracowanie własne

Uwzględniając wyniki uzyskane w poszczególnych pytaniach kwestionariusza, zmienne syntetyczne „aktywność społeczna” i „partycypacja lokatorska” kształtują się jak poniżej:

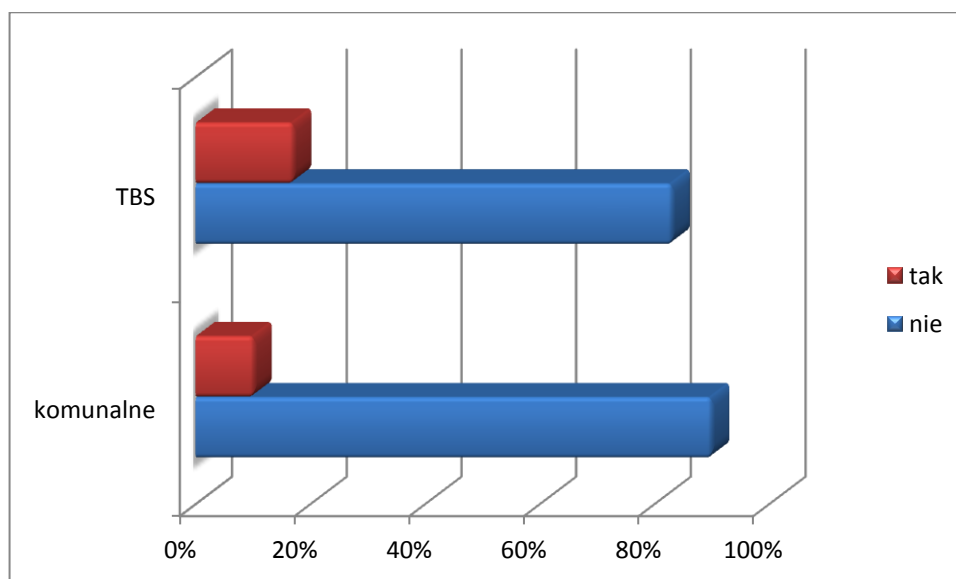
Wykres 57. Aktywność społeczna w świetle badań ankietowych



Źródło: opracowanie własne

Szeroko rozumianą aktywność społeczną badanych osób można określić jako przeciętną. Partycypacja lokatorska respondentów jest węższym pojęciem – zdarza się, że respondenci bardzo aktywni na różnych polach, nie interesowali się problemami społeczności lokalnej, ani też nie dążyli do poprawy warunków funkcjonowania swojego otoczenia mieszkaniowego.

Wykres 58. Partycypacja lokatorska w świetle badań ankietowych



Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z powyższego wykresu, partycypacja lokatorska mieszkańców lokali komunalnych jest niższa od aktywności lokatorskiej mieszkańców TBS-ów. Być może wynika to z konieczności partycypacji w kosztach i wyższych kosztach utrzymania dla lokatorów, a co za tym idzie większego poszanowania dla mienia. Innym wytłumaczeniem może być inny profil społeczny przeciętnego mieszkańca tych zasobów – w zasobach komunalnych dotkliwym problemem są zaległości czynszowe, znacznie częściej występują też problemy społeczne, takie jak bezrobocie.

Z odpowiedzi uzyskanych w ankiecie wynika przede wszystkim, iż respondenci z obu zasobów mieli poczucie braku wpływu na swoje środowisko mieszkaniowe. Nie inicjowali zmian w obrębie budynku i osiedla, rzadko dociekali informacji związanych z zarządzaniem nieruchomościami, które zamieszkiwali.

Trudno jednak winić wyłącznie lokatorów za brak zaangażowania w sprawy mieszkaniowe – wina leży przede wszystkim po stronie właścicieli, czy administracji (brak spotkań z lokatorami, konsultacji kwestii mieszkaniowych, prób integracji i aktywizacji mieszkańców), a także ustawodawcy (brak regulacji prawnych dotyczących aktywności lokatorskiej, mechanizmów tworzenia i funkcjonowania związków lokatorów) itp.

4. Propozycje usprawnień systemu zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Polsce w świetle doświadczeń szwedzkich

W świetle przeprowadzonych badań ankietowych, a także analizy literatury dotyczącej rozwiązań w zakresie budownictwa społecznego w Szwecji i innych państwach zachodnioeuropejskich, można stwierdzić, iż:

- polski system budownictwa społecznego jest nieefektywny i obciążony wieloma wadami na poziomie struktury, zarządzania, a także rozwiązań prawnych i instytucjonalnych,
- wskazane jest wdrożenie do polskiego systemu dobrych praktyk sprawdzonych i z powodzeniem stosowanych w systemach mieszkalnictwa społecznego rozwiniętych krajów europejskich,
- poziom partycypacji lokatorskiej mieszkańców lokali społecznych w Polsce jest niski i konieczne jest wdrożenie działań nastawionych na zwiększenie zaangażowania lokatorów w zarządzanie.

Analizując obecny stan społecznego sektora mieszkaniowego w Polsce, jak i potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich oraz średnich dochodach, staje się jasne, iż konieczna jest modyfikacja systemu regulacyjnego, który doprowadziłby do poprawy efektywności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Działania państwa w tym zakresie są zbyt ograniczone, a część gmin neguje wręcz obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Przedstawiciele samorządów lokalnych podkreślają, iż ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. nr 71, poz. 733) nie nakłada na nie obowiązku „dostarczania” lokali, a jedynie „tworzenia warunków” umożliwiających zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Ponadto, nie nakłada się na gminy żadnej kary za niezrealizowane zadania własne [Mantey, 2013, s.3]. Dla porównania, w Szwecji gminy mają obowiązek zapewnienia każdemu obywatelowi mieszkania w dobrym standardzie. W tym celu gminy muszą opracować długoterminowe strategie racjonalnego społecznie i ekonomicznie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi. Realizacji strategii służy regularne kontrolowanie wyników finansowych gminnych spółek mieszkaniowych, a w razie utraty ich płynności gminy muszą zrestrukturyzować spółkę, zlikwidować organizację i oddać swoje zasoby mieszkaniowe we wspólne władanie z sąsiednią gminą, bądź sprywatyzować lokale. Podstawowym wnioskiem, jaki należy wyciągnąć z doświadczeń szwedzkich jest konieczność racjonalizacji gospodarowania istniejącym zasobem mieszkań społecznych w Polsce. Proces ten powinien uwzględnić m.in. zwiększenie rotacji lokatorów, skrócenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania, a także zwiększenie roli lokatorów w zarządzaniu tymi zasobami.

O ile zwiększenie rotacji lokatorów wymaga rozwiązań strukturalnych i prawnych na szczeblu centralnym, skrócenie kolejek oczekujących można uzyskać poprzez częściowe wdrożenie systemu delftyjskiego na poziomie gminy (w gminach wyposażonych w dostatecznie duże zasoby lokali społecznych). Dobór właściwego lokalu do potrzeb mieszkaniowych gospodarstwa domowego (a także regularna rewizja tego dopasowania) przyczyni się do bardziej efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów, zmniejszenia ryzyka zaległości czynszowych, a w konsekwencji zmniejszenia kosztów utrzymania publicznych zasobów lokalowych.

Analizując kierunki zmian w polskim systemie mieszkalnictwa społecznego, należy wspomnieć o planowanej przez Ministerstwo Infrastruktury reformie systemu mieszkań społecznych oraz nowelizacji ustawy o ochronie lokatorów. W dniu 21 czerwca 2011 r. resort skierował do konsultacji społecznych dwa uzupełniające się dokumenty:

- projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego,

- projekt założeń projektu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

W Ministerstwie Infrastruktury, jako resorcie odpowiedzialnym m.in. za sprawy polityki mieszkaniowej, od kilku lat prowadzono prace nad nowelizacją zasad gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. W rezultacie, 24.04.2012 r. opublikowano „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw” [dokument dostępny na stronie Ministerstwa Infrastruktury www.bip.transport.gov.pl]. Projekt zakłada dość istotne zmiany w zasadach gospodarki nieruchomościami komunalnymi. Na podstawie badań empirycznych stwierdzono, że wpływy z czynszów za mieszkania komunalne tylko w ok. 70% pokrywają koszty ich eksploatacji. W projekcie nowelizacji założono więc możliwość zasadniczej korekty czynszu w lokalach komunalnych, która pozwoliłaby podnieść czynsz do poziomu umożliwiającego pokrycie kosztów utrzymania i remontów takich mieszkań. Gospodarstwa domowe, które ze względu na gorszą sytuację materialną miałyby kłopoty z regulowaniem podwyższonych czynszów, mogłyby liczyć na zwiększoną pulę dodatków mieszkaniowych.

Równocześnie zakłada się ograniczenie praw do korzystania z mieszkań komunalnych - przede wszystkim praw do ich dziedziczenia i najmu. Zakłada się też, że gminy będą miały większą swobodę w dysponowaniu mieszkaniami komunalnymi. Nowo podpisywane umowy najmu będą po zmianach zawierane na czas określony – od roku do maksymalnie pięciu lat.

Szanse na wzrost budownictwa komunalnego są dość ograniczone w obecnej sytuacji budżetowej większości gmin. Tymczasem lista osób oczekujących na mieszkanie komunalne systematycznie wydłuża się. W celu odzyskania części mieszkań komunalnych, w proponowanej nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów zakłada się więc ograniczenie prawa do lokali socjalnych.

Drugim dokumentem dającym obraz planowanych zmian jest publikacja z 25.11.2009 r. „Kierunki reformy budownictwa społecznego w Polsce” [dostępny na stronie Ministerstwa Infrastruktury www.bip.transport.gov.pl]. Zmiany obejmą m.in.:

- zakres podmiotowy inwestorów (wprowadzenie nowego podmiotu dostarczającego mieszkania społeczne, tj. fundacji budownictwa społecznego, wzmocnienie roli gmin w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, utrzymanie

znaczącej roli TBS-ów, ewentualne włączenie spółdzielni mieszkaniowych w realizację celów społecznych);

- zakres przedmiotowy systemu budownictwa społecznego i reguły gospodarowania omawianymi zasobami (tworzenie mieszkań społecznych przez inwestorów budownictwa społecznego; szczególne zasady najmu lokali społecznych, tj. umowy najmu na czas określony, limity dochodowe, system weryfikacji dochodów najemców, nowe zasady wyznaczania czynszu),

- instrumenty wsparcia budownictwa społecznego (dofinansowanie z Funduszu Dopłat, preferencyjne kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych),

- rozwiązania przejściowe (w zakresie gospodarowania istniejącym zasobem, np.: umożliwienie TBS-om i spółdzielniom mieszkaniowym wyodrębniania na własność lokali powstałych dzięki środkom z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, zaliczenie do zasobu mieszkań społecznych lokali wybudowanych bez partycypacji gminy).

Powyższe kierunki zmian opracowane przez Ministerstwo Infrastruktury dają nadzieję na stopniowe, ale istotne zmiany systemu budownictwa społecznego w Polsce. Zakładają wprowadzenie wielu rozwiązań, które w zachodnioeuropejskich systemach budownictwa społecznego stosowane są od dawna, jak np. regularna i skuteczna weryfikacja dochodów najemców, umowy na czas określony, umożliwienie podmiotom budownictwa społecznego prowadzenia działalności na zasadach rynkowych.

W kontekście omawianej w rozprawie problematyki, zwraca uwagę brak w założeniach reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce zapisu dotyczącego zaangażowania lokatorów mieszkań społecznych w zarządzanie.

Z doświadczeń szwedzkich wynika, iż partycypacja lokatorska przynosi wiele usprawnień w zarządzaniu mieszkaniem społecznym. Można osiągnąć m.in.:

- niższe koszty utrzymania i remontów budynków,
- zwiększenie funkcjonalności powierzchni mieszkaniowej,
- większą satysfakcję z pracy dla zarządców,
- wzrost zadowolenia mieszkańców,
- większą dbałość o czystość i estetykę osiedla,
- zmniejszenie pustostanów i szybszy ponowny wynajem.

Podstawowym elementem współzarządzania jest dobra i pełna komunikacja pomiędzy obiema stronami. Aby ją osiągnąć, właściciele lokali powinni wybrać najlepsze kanały przekazywania informacji lokatorom, jak i pozyskiwania informacji zwrotnych. Jak czytamy

na stronie szwedzkiego Związku Lokatorów, metody komunikacji powinny zostać wybrane w porozumieniu z lokatorami, przy zachowaniu zasady, że zależą one od charakteru konsultowanej kwestii mieszkaniowej [www.hyresgastforeningen.se, 12.2013]. Proponowane przez Związek Lokatorów kanały dystrybucji informacji to m.in.:

- broszury i biuletyny informacyjne,
- publikacje typu „ABC lokatora”,
- konferencje i tzw. dni otwartych drzwi,
- wiadomości tekstowe i maile,
- fora i portale społecznościowe dla mieszkańców osiedla.

Kolejnym krokiem jest wypracowanie metod konsultowania spraw mieszkaniowych z lokatorami – należy najpierw zdefiniować w porozumieniu z mieszkańcami obszary zarządzania, o których lokatorzy będą współdecydować, a następnie wybrać metody konsultacji, np.:

- zogniskowane wywiady grupowe,
- grupy robocze pracujące nad konkretnymi zadaniami, czy problemami,
- ankiety pocztowe, telefoniczne lub bezpośrednie,
- składanie wizyt mieszkańcom,
- konferencje i zebrania,
- poprzez rejestrację lokatorów na spotkania w określonych godzinach.

Istotną kwestią jest dostarczanie mieszkańcom informacji zwrotnej o efekcie wspólnych działań i konsultacji, a także monitorowanie i regularna ocena aktywności lokatorskiej. Propozycję wskaźników efektywności partycypacji lokatorskiej znaleźć można np. na stronie rządu Szkocji, gdzie opublikowano „vademecum” skutecznej aktywności lokatorskiej skierowany do indywidualnych lokatorów, związków i organizacji zrzeszających lokatorów, jak i przedstawicieli organizacji mieszkaniowych oraz właścicieli i zarządców społecznych mieszkań czynszowych [dokument Guide to Successful Tenant Participation, 2009, s. 10-13].

Wg poradnika, priorytetem jest ustalenie celów aktywności lokatorskiej w każdej organizacji mieszkaniowej lub w ramach osiedla. Do przykładowych celów zaliczyć można:

- poprawę warunków lokalowych i jakości usług mieszkaniowych,
- zwiększenie decyzyjności lokatorów,
- poprawę komunikacji między lokatorami, a administracją, czy właścicielem,
- zwiększenie satysfakcji lokatorów z usług, standardu i warunków mieszkaniowych,

- większe zaangażowanie w sprawy mieszkaniowe słabszych grup społecznych, np. imigrantów zamieszkujących dane osiedle.

Aby zweryfikować efektywność zaangażowania lokatorów, należy sformułować jej wskaźniki. Wg wspomnianego vademecum, konieczne jest monitorowanie i ocena trzech kategorii: wkład, rezultat i skuteczność (ang. *input, output, outcome*).

Pierwsza z kategorii podlega w modelu szkockim ocenie na podstawie następujących wykładników:

- czas pracowników administracji / zarządców poświęcony lokatorom,
- budżet przeznaczony na wspieranie partycypacji lokatorskiej,
- ile lokali udostępnia się związkom lokatorów,
- dostępność urządzeń biurowych dla związku lokatorów (np. komputery, kserokopiarki itp.),
- pomoc w organizowaniu zebrań, np. zapewnienie transportu, opieki dla dzieci na czas zebrań,
- dostęp do informacji (np. publikowanie broszur i biuletynów),
- warsztaty i szkolenia dla pracowników administracji, lokatorów i zarządców,
- poradnictwo dla lokatorów.

Oceniając rezultaty, należy wziąć pod uwagę:

- obszary, na które lokatorzy mieli wpływ,
- liczbę kwestii mieszkaniowych, o których współdecydowali,
- różnorodność struktur i mechanizmów partycypacji lokatorskiej,
- faktyczne koszty poniesione na wspieranie partycypacji lokatorskiej i ich udział w całkowitym budżecie,
- profil demograficzny związków lokatorów i jego zmiany w czasie, np. wiek członków, narodowość,
- liczbę zarejestrowanych i niezarejestrowanych związków lokatorów i dynamikę ich przyrostu,
- liczbę członków związków lokatorów, jako odsetek wszystkich mieszkańców osiedla/ budynku,
- liczbę, zróżnicowanie i częstotliwość korzystania z różnych metod komunikacji,
- liczbę lokatorów i pracowników administracji, którzy uczęszczali na warsztaty i szkolenia,

- odsetek mieszkańców korzystających z możliwości konsultacji kwestii mieszkaniowych.

Ostatni etap polega na zbadaniu skuteczności współpracy pomiędzy lokatorami, a administracją (zarządcami) poprzez ocenę:

- wpływu lokatorów na decyzje mieszkaniowe,
- poprawy jakości usług mieszkaniowych spowodowanej większym zaangażowaniem lokatorów,
- przyrostu liczebności związków mieszkaniowych i ich członków,
- wypowiedzi lokatorów i pracowników administracji (zarządców) o skuteczności współpracy itp. [*ibidem*, 2009, s. 9-15]

Należy podkreślić, iż poziom partycypacji lokatorskiej w zasobach mieszkań społecznych zależy w dużej mierze od rodzaju przyjętego w danym kraju systemu mieszkalnictwa społecznego, lokalnych uwarunkowań, ale również tradycji angażowania się obywateli w życie społeczne.

Zwiększenie roli lokatorów mogłoby wydawać się pod względem formalnym najłatwiejszą do przeprowadzenia zmianą w polskim systemie mieszkalnictwa społecznego, jednakże wymaga wieloletniego i wielopłaszczyznowego planu realizacji, opartego na stworzeniu:

- podstaw edukacji społeczeństwa obywatelskiego, a w tym:
 - podstaw edukacji na temat współzarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi,
 - uruchomienia systemu promocji udanych przykładów i wzorców współudziału w zarządzaniu społecznymi zasobami mieszkaniowymi w postaci np. specjalnych programów w mediach itp.,
 - rozwinięcia badań nad modelami współzarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi,

oraz propagowania dobrych rozwiązań w tym zakresie, wypracowanych w gospodarkach o dobrze rozwiniętych systemach budownictwa społecznego.

Bez wątpienia państwo powinno stworzyć podstawy prawne dla udziału lokatorów budownictwa społecznego we współzarządzaniu tymi zasobami. Większość zachodnich krajów europejskich wprowadziła do podstawowych ustaw regulujących gospodarkę mieszkaniową zapisy dotyczące aktywnej roli lokatorów. Przykładowo, w szkockiej Ustawie o Gospodarce Mieszkaniowej z 23 listopada 2001 r. poświęcono cały rozdział (III)

partycypacji lokatorskiej. Ustawa nakłada na gminy i niepublicznych właścicieli mieszkań społecznych obowiązek tworzenia strategii partycypacji lokatorskiej w terminach określanych przez Radę Ministrów (art. 53). Strategie te powinny obejmować m.in.:

- ustalenia dotyczące mechanizmów zasięgania i uwzględniania opinii lokatorów co do zarządzania lokalami,
- warunki przekazywania lokatorom i związkom lokatorów informacji dotyczących kwestii mieszkaniowych,
- określenie wielkości środków potrzebnych do funkcjonowania organizacji lokatorów i źródeł finansowania,
- ustalenia dotyczące konsultacji z lokatorami i związkami lokatorów różnych kwestii związanych z zarządzaniem obiektami (np. terminy i formy konsultacji).

Podsumowując, należy stworzyć formalne, hierarchiczne na szczeblu lokalnym i centralnym struktury organizacji lokatorów, dające możliwość współzarządzania zasobami mieszkań społecznych. Istniejące w Polsce organizacje są nieliczne, małe i rozproszone, a ich działania skupiają się na egzekwowaniu praw lokatorów, udzielaniu porad i pomocy prawnej w sprawach dotyczących stosunku najmu, a także występowaniu do sądów z powództwami i wnioskami. Analizując ich statuty i cele można zauważyć, iż brakuje punktów dotyczących uczestnictwa i aktywizacji lokatorów do zarządzania lokalami. Należy dodać, że formalne uregulowanie kwestii współdecydowania lokatorów o sprawach mieszkaniowych zmieniłoby charakter związków lokatorów z organizacji skupiających ludzi dochodzących własnych roszczeń w organizacje zrzeszające lokatorów aktywnych i gotowych do wprowadzania zmian.

Zakończenie

Badania, których wyniki przedstawiono w powyższej dysertacji koncentrowały się na systemach budownictwa społecznego w Szwecji i w Polsce. Rezultatem badań są wnioski o charakterze teoretycznym i aplikacyjnym. Wnioski teoretyczne i praktyczne wyprowadzono po zrealizowaniu celów i zadań badawczych pracy, a w szczególności rozpoznaniu szwedzkiego segmentu mieszkań społecznych, prezentacji polskiego sektora mieszkań społecznych w kontekście poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych oraz określeniu poziomu partycypacji społecznej i lokatorskiej mieszkańców zasobów komunalnych i TBS-ów.

Praca składa się z pięciu rozdziałów, tworzących logiczną całość, realizujących odrębne cele szczegółowe i weryfikujących hipotezy rozprawy.

Rozdział pierwszy poświęcono ewolucji i kierunkom rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Unii Europejskiej. Zdefiniowano miejsce mieszkania w systemie potrzeb ludzkich, strukturę budownictwa mieszkaniowego, współczesne tendencje polityki mieszkaniowej, a także rolę państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności. Na podstawie analizy danych statystycznych dotyczących proponowanych przez rządy europejskie instrumentów wspierania mieszkalnictwa społecznego (ulg podatkowych, dodatków mieszkaniowych itp.) wykazano, iż rządy krajów rozwiniętych odchodzą od szeroko zakrojonych programów mieszkaniowych na rzecz bardziej selektywnej i ukierunkowanej pomocy dla grup o najniższym poziomie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Tym samym, pozytywnie zweryfikowano pierwszą hipotezę - „Istnieje generalna tendencja wśród państw Europy Zachodniej do zmniejszania ingerencji w sektor społeczny mieszkalnictwa”.

W rozdziale drugim wyjaśniono ważne kwestie związane z budownictwem społecznym, przedstawiono genezę powstania tego segmentu mieszkalnictwa oraz scharakteryzowano podejścia teoretyczne do tej kwestii, obserwowane w badaniach międzynarodowych. Scharakteryzowano również uniwersalne elementy systemów budownictwa społecznego, tj. zasady przydziału lokali, ochrony lokatorów, a także finansowania budownictwa społecznego.

W rozdziale trzecim autorka swoje rozważania skoncentrowała na systemie budownictwa społecznego w Szwecji. Na wstępie zaprezentowano dynamikę rozwoju i strukturę rynku mieszkaniowego, a także instrumenty szwedzkiej polityki mieszkaniowej. Następnie scharakteryzowano rolę i udział państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych

społeczeństwa. Wykazano, iż szwedzki system mieszkalnictwa publicznego różni się w znacznym stopniu od systemów dostępnych w większości państw europejskich. Zgodnie ze skandynawską doktryną egalitaryzmu, każdy, niezależnie od kryterium dochodowego, może zamieszkać w publicznych mieszkaniach czynszowych. Ponadto, gminy mają obowiązek opracowywania wieloletnich strategii gospodarowania zasobami mieszkań czynszowych, wdrażania programów eliminujących stygmatyzację i inne problemy społeczne wewnątrz tych zasobów. W efekcie, szwedzkie społeczne mieszkania czynszowe postrzegane są w tym kraju jako równie atrakcyjne, co prywatne czynszowe, a nawet własnościowe. Wnioski przedstawione przez autorkę pozwalają pozytywnie zweryfikować trzecią hipotezę – „Szwecja jest przykładem kraju, który konsekwentnie prowadzi kompleksową i nastawioną na demokratyzację życia społecznego politykę mieszkaniową”.

W rozdziale czwartym przedstawiono uwarunkowania funkcjonowania organizacji zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi w Szwecji – ramy prawno-instytucjonalne systemu, poziom kosztów utrzymania wspomnianych zasobów, a także kierunki jego rozwoju. Analiza doświadczeń z zakresu zarządzania mieszkaniem społecznym w Szwecji wykazała, iż racjonalne zarządzanie zasobami mieszkaniowymi wymaga we współczesnej ekonomice stosowania coraz szerzej zasad rachunku ekonomicznego, profesjonalizacji usług i zorientowania ich na klienta, a zatem trzecia hipoteza również została potwierdzona. W tym rozdziale dużo uwagi poświęcono ważnemu elementowi szwedzkiego systemu zarządzania mieszkaniem społecznym – dużemu udziałowi lokatorów w podejmowaniu decyzji w kwestiach mieszkaniowych oraz ważnej roli Związku Lokatorów w regulowaniu zasad funkcjonowania mieszkań społecznych.

Rozdział piąty stanowi metodologiczne dopełnienie rozważań teoretycznych podjętych w powyższej pracy. Najpierw autorka przedstawiła stan i ewolucję mieszkalnictwa społecznego w Polsce. W porównaniu ze Szwecją i innymi krajami rozwiniętymi UE wyłania się niekorzystny obraz naszego mieszkalnictwa, który pokazuje wielki dystans, jaki dzieli nas od wspomnianych krajów pod względem struktury mieszkaniowej. Poza znikomym udziałem budownictwa realizowanego przez TBS-y, na rynku nie ma mieszkań czynszowych dla osób o niższych dochodach. Tym samym, zweryfikowano hipotezę czwartą: „W Polsce brakuje efektywnego systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o zróżnicowanym poziomie zamożności”.

W ostatnim rozdziale autorka przeanalizowała również metody zarządzania zasobami mieszkań społecznych w Polsce. Następnie, za pomocą badania ankietowego, pozytywnie zweryfikowała hipotezę piątą – „Udział mieszkańców lokali społecznych w Polsce

w zarządzaniu tymi zasobami jest relatywnie niski”. Respondenci mieli poczucie braku wpływu na swoje środowisko mieszkaniowe. Nie inicjowali zmian w obrębie budynku i osiedla, rzadko dociekali informacji związanych z zarządzaniem nieruchomościami, które zamieszkiwali. Taka inercja społeczna ma wiele przyczyn – m.in. brak tradycji angażowania się w działania społeczne, brak regulacji prawnych gwarantujących możliwość współzarządzania mieszkaniem społecznym, a także brak instytucjonalnych i organizacyjnych ram współpracy z właścicielami/zarządcami zasobów. Poziom partycypacji lokatorskiej mieszkańców lokali społecznych w Polsce jest niski i konieczne jest wdrożenie działań nastawionych na zwiększenie zaangażowania lokatorów w zarządzanie.

W końcowej części rozprawy autorka przedstawia propozycje usprawnień polskiego systemu zarządzania społecznymi mieszkaniem. Przeanalizowano planowaną reformę systemu budownictwa społecznego i nowelizację ustawy o ochronie praw lokatorów. Wskazano na możliwości wdrożenia innych usprawnień, wzorowanych na modelu szwedzkim - a zatem hipoteza szósta okazała się prawdziwa („Doświadczenia szwedzkie w zakresie zarządzania zasobami mieszkaniowymi mogą być przydatne w doskonaleniu koncepcji zarządzania zasobami mieszkaniowymi w Polsce”).

Przedstawione w powyższym opracowaniu rozwiązania z zakresu budownictwa społecznego w Szwecji i innych krajach europejskich, w połączeniu z analizą systemu mieszkań społecznych w Polsce, dają podstawy do stwierdzenia, iż polski system budownictwa społecznego jest wysoce nieefektywny. Ponadto, nie wypracowano jak dotąd długofalowej strategii rozwoju mieszkalnictwa społecznego, które w polityce społeczno-gospodarczej ma charakter marginalny.

Problematyka budownictwa społecznego zasługuje, zdaniem autorki, na szczególną uwagę. Od lat 80. XX wieku można zaobserwować spadkową tendencję przyrostu zasobów budownictwa społecznego w większości krajów Unii Europejskiej. Równoległe do zmian ilościowych postępują zmiany jakościowe. I tak, zmieniają się zasady dofinansowania tego sektora. Rządy rezygnują z instrumentów podażowych na rzecz wspierania popytu poprzez udzielanie ulg i zwolnień dla najemców i lokatorów tego typu mieszkań. Niejasna i niejednoznaczna staje się rola europejskiego mieszkalnictwa społecznego w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Organizacje mieszkaniowe, na których do tej pory spoczywała misja dostarczenia mieszkań niskoczynszowych dla niezamożnych gospodarstw domowych, muszą pogodzić cel społeczny z zasadą maksymalizacji zysków, a także działać w warunkach zaostrej konkurencji.

Państwa Europy Zachodniej poradziły sobie z deficytem podażowym, którego apogeum przypadło bezpośrednio na czasy powojenne, poprzez wdrożenie szeroko zakrojonych, masowych programów budownictwa publicznego. Stąd też, współcześnie ich problemy mieszkaniowe koncentrują się raczej wokół ekonomiki zarządzania i utrzymania starzejącej się substancji mieszkaniowej, a także wokół rozwiązania problemów społecznych, które mogłyby przyczynić się do dekapitalizacji tych zasobów. Jednym z priorytetów stało się efektywne zarządzanie zasobami mieszkań społecznych, m.in. poprzez umożliwienie lokatorom współdecydowania w różnych kwestiach mieszkaniowych, a także podniesienie jakości obsługi klienta.

W przypadku niedojrzałych, rozwijających się rynków mieszkaniowych Europy Środkowej, kwestią najpilniejszą pozostaje zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych mniej zamożnych obywateli. Polska boryka się z problemem braku mieszkań o obniżonym czynszu, co sprawia, że najem mieszkań jest najdroższy w całej Europie. Dwuosobowe gospodarstwo domowe musi przeznaczyć około 30 % swoich łącznych dochodów na wynajem mieszkania (podczas gdy np. Austriacy przeznaczają na ten cel połowę mniej). Biorąc pod uwagę ograniczoność środków budżetowych na wspieranie rozwoju sektora budownictwa społecznego (a tym samym brak możliwości pełnego zaspokojenia w krótkim czasie zapotrzebowania na mieszkania o obniżonym czynszu), optymalizacja zarządzania istniejącymi zasobami stanowi, zdaniem autorki, problem równie ważny i pilny, co kwestia dostarczenia odpowiedniej liczby nowych społecznych mieszkań czynszowych.

Przedstawione w ostatniej części pracy projekty Ministerstwa Infrastruktury („Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego” oraz „Projekt założeń projektu ustawy o społecznych grupach mieszkaniowych”) zasługują na jednoznaczne poparcie. Zakładają one wprowadzenie wielu rozwiązań, które w zachodnioeuropejskich systemach budownictwa społecznego funkcjonują od dawna, jak np. efektywny system weryfikacji dochodów najemców, umowy na czas określony, umożliwienie podmiotom budownictwa społecznego prowadzenia działalności na zasadach rynkowych.

Na podstawie analizy przedstawionych w rozprawie problemów zarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi, zwraca uwagę brak w proponowanych reformach systemu budownictwa społecznego w Polsce propozycji dotyczących wzrostu zaangażowania lokatorów mieszkań społecznych w zarządzanie. Nie analizuje się kwestii poprawy jakości usług mieszkaniowych w zasobach społecznych, jak i lepszej komunikacji pomiędzy

lokatorami i właścicielami zasobów. Nie tylko we wspomnianych projektach, ale przede wszystkim w polskiej literaturze przedmiotu na pierwszy plan wysuwane są kwestie finansowe i organizacyjne systemu budownictwa społecznego. Problematyka zarządzania zasobami społecznymi jest, zdaniem autorki niniejszej rozprawy, marginalizowana i nie doceniana. W krajach rozwiniętych zarządzanie tymi zasobami nie ogranicza się do kwestii technicznych i ekonomicznych, ale obejmuje też ważne aspekty społeczne, przede wszystkim angażowanie w kwestie mieszkaniowe lokatorów. Z doświadczeń szwedzkich wynika, iż partycypacja lokatorska przynosi znaczące usprawnienia w zarządzaniu zasobami mieszkań społecznych.

Rozważania prowadzone w powyższej rozprawie upoważniają autorkę do konkluzji, która stanowi jednocześnie potwierdzenie hipotezy głównej niniejszej pracy - budownictwo społeczne może spełniać ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności, ale warunkiem jego efektywnego zarządzania jest aktywne zaangażowanie jego użytkowników.

Bibliografia

1. Adam E.E., Alternative quality improvement practices and organization performance, *Journal of Operations Management*, Vol. 12, 1994.
2. Almqvist A., *Drömmen om det egna huset. Från bostadsförsörjning till livsprojekt*, w: Sociologiska institutionen, Universitet w Uppsali, Uppsala 2006.
3. Amaratunga D., Baldry D., A conceptual framework to measure facilities management performance, w: *Property Management*, Vol. 21 No. 2, 2003.
4. Ambrose P., The housing provision chain as a comparative analytical framework, *Scandinavian Housing and Planning Research* (8), 1991.
5. Andersson K., Essen von E., Turner B., *Bostadspolitiska förändringar i Europa*, Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala Universitet, Uppsala 2004.
6. Andersson, E., Naumanen, P., Ruonavaara H., Turner B., *Housing, Socio-Economic Security and Risks. A. Qualitative Comparison of Household Attitudes in Finland and Sweden*, w: *European Journal of Housing Policy*, Nr 7, Wyd. Routledge, Oxfordshire 2007.
7. Angel S., *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, Oxford University Press, Nowy York 2000.
8. Arnott, R., Time for Revisionism on Rent Control?, *Journal of Economic Perspectives* 9(1), 1995.
9. Arnstein S., Ladder of Citizen Participation, w: *Journal of the American Institute of Planners*, Nr 35, 1969 rok.
10. Barlow J., *Controlling the land market: lessons from Europe*, w: *Urban Studies*, Vol:30, Glasgow 1993.
11. Barlow J., Duncan S., *Success and Failure in Housing Provision*, w: *European systems compared*, Oxford/New York/Tokyo: Elsevier Science Ltd. 1994.
12. Barr N., (red.), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, 3. edycja, 1998.
13. Bartkowska-Nowak D., Nowak J., Webb J., *Zarządzanie w gminie. Podręcznik doskonalenia umiejętności kierowniczych*, Brytyjski Fundusz Know-How Fundusz Współpracy, Warszawa 1998.
14. Bejrums H., *Meddelande, 5:33 Livscykelekonmiska kalkyler för byggnader och fastigheter*, KTH, Sztokholm 1991.

15. Bengtsson B., Housing – Market Commodity of the Welfare State, materiały Instytutu Badań nad Mieszkalnictwem, Gävle 1995.
16. Bengtsson B., Berger S., Gräsrot, språkrör och träffpunkt – lokala organisering och demokrati i boendet, Forskningsrapport 2005:1:, Gävle 2005.
17. Białek-Jaworska A., Modele i kryteria optymalizacji kredytowania budownictwa mieszkaniowego przez banki komercyjne, CeDeWu, 2007.
18. Billeter, A., Brewer, S., Galvin, J., National Housing for Older People Awards 2011, Elderly Accommodation Counsel, Londyn, 2011.
19. Birgersson, B., Turner, B., The future of mainstream public housing in Europe – A Swedish perspective, materiały konferencyjne ENHR, Ljubljana, 2006.
20. Black's Law Dictionary, 9. edycja pod redakcją B.A. Garnera, West Group, Eagan 2009.
21. Block F., Social policy and accumulation: a critique of the new consensus, w: M. Rein, G. Esping-Andersen, L. Rainwater (red.), Stagnation and renewal in social policy. The rise and fall of policy regimes, E. Sharpe Inc., Nowy York 1987.
22. Boelhouwer P., van der Heijden H., Housing Systems in Europe. Part 1. A comparative study of housing policy, w: Housing and Urban Policy Studies, Delft University Press, Delft 1992.
23. Borelius U., Wennerström U. B., We are benchmarking all the time. The refashioning of the municipal housing companies in the city of Gothenburg, Sweden, materiały konferencyjne ENHR, Rotterdam 2007.
24. Borg L., De allmännyttiga bostadsföretagens framtid, KTH, Sztokholm 2006.
25. Borgergård L.E., Kemeny J., Sweden: High-rise housing for a low-density country, w: Turkington, R. van Kempen E. Wassenberg (red.), Housing and Urban Policy Studies 28, Delft University Press, Delft 2004.
26. Borowik I., Blokowiska – miejski habitat w oglądzie socjologicznym. Studium jakości wrocławskich środowisk mieszkaniowych, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2003.
27. Bryx M., Finansowanie inwestycji mieszkaniowych, Poltext, Warszawa 2001.
28. Brzeski J., Chiquier L., Dubel H.J., Taffin C., Rynek wynajmu mieszkań w Polsce, Bank Światowy, kwiecień 2009.
29. Burke T., Hulse K., Allocating Social Housing, materiały konferencyjne Adelaide Convention Centre oraz AHURI, Swinburne 2003.

30. Cairncross L., Clapham D., Goodlad R., *Housing Management, Consumers and Citizens*, Routledge, Nowy Jork 1997.
31. CECODHAS, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe, Bruksela 2011.
32. Cesarski M., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988 – 2005 – dziedzictwo i przemiany*, w: *Wyzwania Społeczno – Ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
33. Chapman M., Kirk K., *Lessons for Community Capacity Building: A Summary of Research Evidence*, Scottish Homes, Edinburgh 2001.
34. Choi Y.C., *The Dynamics of Public Service Contracting: The British Experience*, w: *The Policy Press of University of Bristol*, Bristol 1999.
35. Clarke A., Monk S., *Residualisation of the social rented sector: some new evidence*, Cambridge Centre for Housing and Planning Research, Cambridge 2011.
36. Cole I., Iqbal B., Slocombe L., Trott T., *Social Engineering or Consumer Choice?: Rethinking Housing Allocations*, raport opublikowany w 2001r. przez Chartered Institute of Housing for the Joseph Rowntree Foundation, dostępny na stronie: <http://www.jrf.org.uk/bookshop/details.asp?pubID=371>
37. Cooper Ch., *Empowering Practice in Social Care: Lessons from Swedish Housing*, w: *Social Work in Europe*, Vol. 6, Nr 1, 2000.
38. Cope S., *Contracting and globalisation: implication for governance, policy learning and strategic management*, materiały konferencyjne, Public Administration Seminar, City University of Hong Kong 1996.
39. Czischke D., Gruis V., *Managing social rented housing in the EU in a changing policy environment: towards a comparative study*, ENHR working paper, Dublin 2007.
40. Danermark B., Elander I. (red.), *Social rented housing in Europe: policy, tenure and design*, Delft University Press, Delft 1994.
41. Davies Ch., *Housing for Life. A Guide to Housing Management Practices*. Wydawnictwo E & F N SON, Londyn 1992.
42. Dodson J. *The „roll” of the state: government, neoliberalism and housing assistance in four advanced economies*, w: *Housing, Theory and Society*, Vol. 23, Nr 4, Routledge 2006.
43. Dokument opublikowany na stronie internetowej Rządu Szkocji, *Guide to Successful Tenant Participation*, 16.01.2009, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/Housing/16342/tp/improving/SuccessfulTP>, data korzystania: 10.12.2013.

44. Doling J., Elsinga M., Home ownership: getting in, getting from, getting out, Delft University of Technology, Delft 2006.
45. Domański H., Czynniki legitymizacji w 21 krajach, w: Nauka Nr 4/2004, 2004.
46. Domburg-De Rooij T., Musterd S., Ethnic Segregation and the Welfare State, w: I. Schnell i W. Ostendorf (red.), Studies in Segregation and Desegregation, Aldershot, Ashgate 2002.
47. Dominiak W., Ekonomiczne i społeczne problemy finansowania gospodarki mieszkaniowej, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 1973.
48. Dominiak W., Realizacja społecznych celów mieszkalnictwa w krajach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski, w: Frąckiewicz L. (red.), Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej, IPISS, Warszawa 2005.
49. Donner Ch., Housing Policies in the European Union. Theory and Practice, Austrian Federal Ministry of Economic Affairs and Labour, Wiedeń 2000.
50. Donner Ch., Housing Policy in the EU, Wiedeń 2001.
51. Enström C., Turner B., Bostadsbidrag & prisbildning – en kunskapsöversikt, w: SOU 2001:24 Ur fattigdomsfällan, slutbetänkande av Familjeutredningen, Sztokholm 2001.
52. Esping-Andersen G., Korpi, W., From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy, w: Erikson R., Hansen E.J, Ringen, S., Uusitalo, H. (red.), The Scandinavian Model, Armonk, M E Sharpe, Nowy York 1987.
53. Esping-Andersen G., The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Plity Press, Cambridge 1990.
54. Fensicl T., Settlement planning and participation, w: Progress in Planning, Vol. 139, Nr 2, 1993
55. Frąckowiak M., Ekonomiczne i społeczne problemy polskiego mieszkalnictwa, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2008.
56. Frączak P., Wymiar polityczny, własność społeczna i hybrydowość jako elementy myślenia o zarządzaniu przedsiębiorstwem społecznym, w: Ekonomia Społeczna, Nr 2/2008(3), Kraków 2008.
57. Fukuyama F., Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
58. Galal A., Razzaz O., Reforming land and real estate markets. Policy research working paper 2616, The World Bank, Waszyngton czerwiec 2001.
59. Gałkowski J. W., Struktura potrzeb ludzkich – praca i czas wolny, w: Znak, nr 12 (270), 1976.

60. Gawron H., *Opłacalność inwestowania na rynku nieruchomości*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
61. Gawron H., *Potrzeby mieszkaniowe klientów na lokalnym rynku nieruchomości mieszkaniowych i sposoby ich zaspokajania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012.
62. Gent W. C. van, *Realistic regeneration: housing contexts and social outcomes of neighborhood interventions in Western European cities*, Uniwersytet w Amsterdamie, Amsterdam 2009.
63. Ghekiere, L., *The development of social housing in the European Union - When general interest meets Community interest*, Dexia Editions, Paris 2007.
64. Gibb K., Whitehead C., *Towards the more effective use of housing finance and subsidy*, w: *Housing Studies*, Vol. 22, Nr 2, 2007.
65. Gniewek E. (red.), *Kodeks Cywilny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
66. Goldman D., *How residential rent levels are decided in Sweden, new rules, komentarz do propozycji zmiany ustawy mieszkaniowej w Szwecji*, Borforlaget, Sztokholm 2011.
67. Goryński J., *Ekonomika budownictwa i polityka budowlana*, PWE, Warszawa 1981.
68. Gruis V., Nieboer N., *Asset Management in the Social Rented Sector. Policy and Practice in Europe and Australia*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 2004.
69. Gruis V., *Organisational archetypes for Dutch housing associations*, w: *Environment and planning. Government and policy*, 26(6), Londyn 2008.
70. Haffner M. E. A., Boelhouwer P. J., *Housing allowances and economic efficiency*, w: *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, nr 4, 2006.
71. Haffner M. E. A., Hoekstra, J. S. C. M., *Housing allocation and freedom of movement: a European comparison*, Delft 2006.
72. Hall P., *The social democratic utopia: Stockholm, 1945-1980*, w: *Cities in Civilization*, P.Hall (red.), Wyd. Pantheon Books, Nowy York 1998.
73. Hall T., Viden S., *The Million Homes Programme: a review of the great Swedish planning project*, w: *Planning Perspectives Vol 3*, nr 20, 2005.
74. Hall T., Viden, S., *The Million Homes Programme: a review of the great Swedish planning project*, w: *Planning Perspectives*, Vol. 20, nr 3, 2005.
75. Hansson I., Turner B., *Bostäder och samhällsekonomi*, Liber, Lund 1977.
76. Harloe M., *The People's Home. Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell, Oxford 1995.

77. Harloe M., *The People's Home: social rented housing in Europe and America*, Blackwell, Oxford 1995.
78. Harloe M., *The social construction of social housing*, w: Danermark B., Elander I. (red.), *Social rented housing in Europe: policy, tenure and design*, Delft University Press, Delft 1994.
79. Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.
80. Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A., *Przyszłość państwa opiekuńczego*, w: Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.
81. Headey, B., *Housing Policy in the Developed Economy*, Croom Helm, Londyn 1978.
82. Hedman E. (red.), *Housing in Sweden in an International Perspective*, Boverket, Uppsala 2004.
83. Hedman E., *A history of the Swedish system of non-profit municipal housing*, Boverket, Uppsala 2007.
84. Hedman E., *A history of the Swedish system of non-profit municipal housing*, Boverket, Uppsala 2007.
85. Heidenheimer A. J., Hecló H., Adams C. T., *Comparative Public Policy*, Basingstoke: MacMillan, Londyn 1983.
86. Henzel H. (red.), *Inwestycje na rynku nieruchomości*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2004.
87. Hoekstra J. S. C. M., *Divergence in European welfare and housing systems*, Delft University of Technology, Delft 2010.
88. Holmans A., Scanlon K., Whitehead C., *Fiscal incentives for affordable housing*, Cambridge Centre for Housing and Planning Research, Cambridge 2002.
89. *Housing Finance. Key concepts and terms*, ONZ, Nowy York I, Genewa 1998.
90. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (według stanu na koniec 2001 r.)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, lipiec 2002.
91. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (według stanu na koniec 2006 r.)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, lipiec 2008.
92. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (według stanu na koniec 2009 r.)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, lipiec 2010.

93. Inglehart R., Trust, voluntary association and workable democracy: the contemporary American discourse of civil society, w: Warren M. (red.), Democracy and Trust, Cambridge University Press, Cambridge 1999.
94. Instytut Rozwoju Miast w Krakowie i Zakład Mieszkalnictwa w Warszawie, Mieszkania socjalne w wybranych krajach europejskich i możliwości zastosowania wybranych rozwiązań w Polsce, Warszawa 2003.
95. Jeżowski P., Grzymała Z., Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych, w: Zeszyt Naukowy Kolegium Zarządzania i Finansów, Oficyna Wydawnicza SGH, Nr 92, Warszawa 2009.
96. Johnsson D., Drift- och underhållskostnader för flerbostadshus. En undersökning Av kostnadssamband, Lunds Universitet, Lund 2010.
97. Kemeny J., Comparative rental systems: from implicit Anglo-Saxon model to a theory of change, materiały konferencyjne, Szwedzki Instytut Budownictwa, Karlskrona 1993.
98. Kemeny J., From Public Housing to the Social Market: rental policy strategies in comparative perspective, Routledge, Londyn 1995.
99. Kisilowska H. (red.), Nieruchomości. Zagadnienia prawne, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
100. Kocowski T., Potrzeby człowieka. Koncepcja systemowa, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1982.
101. Komisja Auditowa, Value for Money within Housing: Supplementary Guidance, HMSO, Londyn 2005.
102. Komisja Europejska, Raport Second Biennial Report on social services of general interest. Commission Staff Working Document, Bruksela 2010.
103. Kotler Ph., (red.) Marketing Management, Pearson Education, Harlow 2009
104. Kotlińska J., Zarządzanie majątkiem komunalnym gminy, w: Dolata S. (red.), Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
105. Koziński J., Psychologiczna teoria decyzji, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977.
106. Kucharska – Stasiak E., Nieruchomość a rynek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
107. Kucharska – Stasiak E., Nieruchomość w gospodarce rynkowej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

108. Kullberg J., Consumers' responses to choice-based letting mechanisms, *Housing Studies*, Vol. 17, 2002.
109. Kullberg J., From waiting lists to adverts: the allocation of social rented dwellings in the Netherlands, *Housing Studies*, Vol. 12, No.3, 1997.
110. Kwaśnik Z., Żukow W. (red.), Aktualne wyzwania ekonomii, Wydawnictwo Radomskiej Szkoły Wyższej, Radom 2009.
111. Kwiatkowski J., Partycypacja społeczna i rozwój społeczny, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003.
112. Lam T. Y. M., Optimisation of performance management for housing services, w: *Journal of Facilities Management*, Vol. 6, No.3, 2008.
113. Lange O., *Ekonomia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1959.
114. Lee T. S., Adam E. E., Tuen, C., The convergent and predictive validity of quality and productivity practices in Hong Kong industry, *Total Quality Management*, Vol. 10 No. 1, 1999.
115. Lennartsson H., Lind J., Soidre-Brink T., Från spröt till grund. Hyresgästernas lokala organisering och boendeflytande, Göteborgs Universitet, Göteborg 1992
116. Liedholm M., Lindberg G., Tenant power in progress, materiały konferencyjne ENHR w Wiedniu, Wiedeń 1995.
117. Lind H., Rent regulation: a conceptual and comparative analysis, w: *European Journal of Housing Policy* 1(1), 2001.
118. Lind H., Security of Tenure Legislation in Private Rental Housing, w: *International Encyclopedia of Housing and Home*, Elsevier Ltd., Sztokholm 2011.
119. Lipski A., Społeczeństwo rynkowe: racjonalny porządek bez zbędnej ideologii? O ukrytym programie aksjologii „naturalnej”, w: *Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje*, 13-14/2010, Warszawa 2010.
120. Lis P., *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C.H.Beck, Warszawa 2008.
121. Longenecker C. O., Scazzero J. A., Improving service quality: a tale of two operations, *Managing Service Quality*, Vol. 10 No. 4, 2000.
122. Lowe S., *Housing policy analysis, British housing in cultural and comparative context*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2004.
123. Lujanen M. (red.), *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nordycka Rada Ministrów, Kopenhaga 2004.

124. Lundqvist L.J., *Dislodging the Welfare State? Housing and Provision in Four European Nations*, Delft University Press, Delft 1992.
125. Łaszek J., *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.
126. Magnusson Turner L., *Study on housing exclusion. Welfare policies, housing provision, and labour markets, Country report for Sweden*, I. f. h. a. u. research, Uppsala university, Uppsala 2010.
127. Majchrzak M., *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*, w: Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.
128. Malmberg B., Abramsson M., Magnusson L., Berg T., *Från eget småhus till allmännyttan*, Stockholm: Institutet för framtidsstudier, Ministerstwo Przemysłu, Pracy i Komunikacji, Sztokholm 2004.
129. Malpass P., Aughton P., *Housing Finance: a Basic Guide*, Shelter Publications, Londyn 1999.
130. Mantey D., *Mieszkalnictwo socjalne w Polsce*, Infos nr 19(156), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2013.
131. Maslow A. H., *A theory of Human Motivation*, Psychological Review, Nr 50/1943, 1943.
132. Matznetter W., *Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example*, Urban Studies, 39 (2), 2002.
133. Memorandum Rządu Szwecji nr referencyjny Fi2007/764/BO <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/60/76/3a6dcc47.pdf>, data korzystania: 05.11.2012.
134. Muczyński A., *Gospodarowanie gminnymi zasobami lokalowymi z perspektywy polityki mieszkaniowej*, w: *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, Vol. 19, Nr 2, TNN, Olsztyn 2011.
135. Mullins D., Czischke D., van Bortel G., *Exploring the Meaning of Hybridity and Social Enterprise in Housing Organisations*, Housing Studies, 27:4, 2012.
136. Murray H. A., *Explorations in Personality: A Clinical and Experimental Study of Fifty Men of College Age*, Oxford University Press, Nowy York 1938.
137. Nalepka A. (red.), *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi w Polsce*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków 2007.

138. Nalepka A., Organizacja zarządzania nieruchomościami w systemie zleceń, *Nieruchomości C.H. Beck*, nr 7, 2004.
139. Nesslein T. S., Markets versus Planning: An Assessment of the Swedish Housing Model in the Post-war Period, w: *Urban Studies*, Nr 7, 2003.
140. Ngai Ming Yip, Tenant participation and the management of public housing - The Estate Management Advisory Committee of Hong Kong, *Property Management*, Vol. 19 Iss: 1, 2001.
141. Nordfeldt M., Segnestam Larsson O., Local welfare in Sweden: Housing, employment and child care, *WILCO – Project Badawczy nr 3*, Ersta Sköndal University College, Sztokholm 2010.
142. Norris M., Shiels P., Regular National Report on Housing Developments in European Countries. Synthesis Report, The Housing Unit, Dublin 2004.
143. Nowak J. F., Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
144. Nykiel, L., Rynek mieszkaniowy w Polsce, *Zeszyt Hipoteczny 25/2008*, Fundacja na rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2008.
145. Ogonowska I., Trendy polityki mieszkaniowej w krajach Europy Zachodniej, w: *Sprawy Mieszkaniowe Zeszyt 3/1994*, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 1994.
146. Otley D., Performance management: a framework for analysis, w: Berry A. J., Broadbent J., Otley, D. (red.), *Management Control: Theories, Issues and Performance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.
147. Papa O., Housing Systems in Europe: Part II. A comparative study of housing finance, w: *Housing and Urban Policy Studies*, Delft University Press, Delft 1992.
148. Pickvance C. G., Four varieties of comparative analysis, w: *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 16, nr 1, 2001
149. *Pocket World in Figures 1997 Edition*, Wydawnictwo The Economist in Association with Profile Books Ltd., Londyn 1997.
150. Priemus H., Dieleman F., Social Housing Finance in the European Union: Developments and Prospects, in: *Urban Studies*, Vol. 36, nr 4, 2013
151. *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca – Strategia Gospodarcza Rządu SLD-UP-PSL*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Rzeczpospolita Polska, Warszawa 2002.
152. *Raport Banku Światowego, Participation and social assessment*, Waszyngton 1998.

153. Raport Bostadspolitiken. Svensk politik för boende, Boverket, Uppsala 2007r. (dostępny na stronie www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2007/bostadspolitiken.pdf).
154. Raport Boverket, Bostadspolitiken. Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år, Karlskrona 2007.
155. Raport Boverket, Boendeinflytande i praktiken, Karlskrona 2010.
156. Raport Boverket, De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden, Regeringsuppdrag, Karlskrona 2011.
157. Raport FEANTSA, Impact of anti-crisis austerity measures on homeless services across the EU, FEANTSA Policy Paper, Bruksela 2011.
158. Raport Financing affordable social housing in Europe, Un-habitat, Nairobi 2009 r., str. 36, raport dostępny na stronie www.unhabitat.org.
159. Raport Housing Statistics in the European Union, Uniwersytet Technologiczny w Delft, Delft 2010 r., (dostępny na stronie www.abonneren.rijksoverheid.nl/media/dirs/436/data/housing_statistics_in_the_european_union_2010.pdf).
160. Raport IGN: Uwarunkowania Sektora Mieszkaniowego w latach 2005-2013 r., (http://www.ign.org.pl/files/content/282/uwarunkowania_sektora_mieszkaniowego_2005_2013.pdf, data korzystania: 11.09.2013).
161. Raport Ministerstwa Infrastruktury, Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Warszawa 2010.
162. Raport redNet Property Group, Deficyt mieszkaniowy w Polsce, 2012, dostępny na stronie: http://images.tabelaofert.pl/g/raporty_2012/publikacje/DEFICYT_MIESZKANIOWY_W_POLSCE.pdf, data korzystania: 15.05.2013 r.
163. Raport SCB, Föreningslivet i Sverige: Välfärd, socialt kapital och demokratiskola. Rapport 98 i Levnadsförhållandeserien, 2003.
164. Redmond D., Norris M., Reforming Local Authority Housing Management: The Case of Tenant Participation in Estate Management, in: Housing Contemporary Ireland, Springer, Dublin 2007.
165. Renaud B., The financing of social housing in integrating financial markets: a view from developing countries, [w]: Urban Studies, vol. 36, nr 4, 1999.

166. Repab, Bostäder nyckeltal för kostnader och förbrukningar, 2009.
167. Rogoziński K., Kategoria potrzeb w teorii ekonomii, w: Ekonomista, nr 3, 1979.
168. SABO, Municipal housing companies experiences in Sweden. Organization literature (dostępne: <http://www.sabo.se>), 1996.
169. Sadowy M., Grzymała Z., Problemy zarządzania gospodarką komunalną, w: Zalewski A. (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
170. Sikora-Fernandez D., Identyfikacja ograniczeń w efektywnym zarządzaniu komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi – propozycje zmian, w: Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 243, 2010.
171. Silk L., Sweden *Plans for Better Housing*, North Carolina University Press, Durham (USA) 1948.
172. Skąpska G., Społeczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania, w: Hausner J. (red.), Ekonomia społeczna a rozwój, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.
173. Skelcheer C., Hybrids: Implications of new corporate forms for public service performance, Paper presented at British Academy of Management Conference, Edynburg 2004.
174. Sobczak A., Standard mieszkaniowy i jego rola w procesie dzietności ludności miejskiej w Polsce, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993.
175. Somerville P., Steele A., Making sense of tenant participation, w: Housing and the Built Environment, Vol. 10, Nr 3, 1995.
176. Sońta W., Przekształcenia gospodarki komunalnej w Polsce, w: Rocznik Żyrardowski, Tom IX/2011, 2011.
177. SOU (2001:27) Statens OffentUga Utredningar, Allmanna fbrlaget, Sztokholm 2001.
178. Springler E., Housing Finance Systems: which system serves its goals best?, Uniwersytet Ekonomiczny w Wiedniu 2009.
179. Stamsø M. A., Housing and the Welfare State in Norway, Scandinavian Political Studies, 32 (2), 2008.
180. Strączkowski Ł., Tendencje i determinanty rozwoju lokalnego rynku nieruchomości mieszkaniowych (na przykładzie miasta Poznania), rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań 2008.
181. Szelańska A., Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego, CeDeWu, Warszawa 2011.

182. Szelałowska A., Społeczne potrzeby mieszkaniowe a światowa teoria potrzeb, w: M. Gagacka, K. Głębicka (red.), Współczesne wyzwania dla lokalnej polityki społecznej, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2009.
183. Szelałowska A., Zaufanie, kapitał społeczny a finansowanie niskoczynszowego mieszkalnictwa, Zarządzanie i Finanse, 4(2), 2012.
184. Śliwiński A., Zrządzanie nieruchomościami, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000.
185. Taylor M., Neighbourhood governance: Holy Grail or poisoned chalice?, Vol. 18, No. 3, 2003.
186. Torgersen U., Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State, w: Turner B., Kemeny J., Lundqvist L J, Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era, Scandinavian Housing and Planning Research, Zał. 1, 1987.
187. Trojanek M., Communes' revenues from leasing rights to use municipal properties, w: Journal of International Studies, Vol. 4, Nr 1, 2011
188. Turkington R. van Kempen, E. Wassenberg High-rise housing in Europe: current trends and future prospects, Housing and Urban Policy Studies 28, Delft University Press, Delft 2004.
189. Turner B., Bostadspolitik och samhällsekonomi, w: Lindbom A. (red.), Den nya bostadspolitiken, Borea, Umeå 2001.
190. Turner B., Malpezzi S., A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control, Swedish Economic Policy Review, 2003.
191. Turner B., Whitehead C., Reducing housing subsidy: Swedish housing policy in an international context, Urban Studies, 39, 2002.
192. Turner, B., Whitehead C., Housing Finance in the 1990s, Gavle: National Swedish Building Institute, Gävle 1993.
193. UN-HABITAT, Financing affordable social housing in Europe, Nairobi 2009.
194. Uslander M., Dekker P., (red.), Social capital and participation in everyday life, Routledge, Nowy York 2006
195. Varcoe, B.J., Facilities performance: achieving value-for-money through performance measurement and benchmarking, w: Property Management, Vol. 11, nr 4, 2006.
196. Ward H., Tenant Participation From The Tenants' Point Of View, w: Davies, C. (red.), Housing Management: Changing Practice, Wydawnictwo Macmillan, Londyn 1992.
197. Whitehead C., Scanlon K. (red.), Social Housing in Europe, LSE, Londyn 2007.

198. Wierzbowski B., Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne., Wydawnictwo Prawnicze Lewis Nexis, Warszawa 2007.
199. Wilczek M. T., Rozwój standardu mieszkaniowego w Polsce na tle krajów europejskich, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010.
200. Wiśniewski R., Gospodarowanie gminnymi zasobami nieruchomości, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2008.
201. Witakowski P. i in. (red.), Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej, Praca zespołowa wykonana w trybie społecznym, Warszawa 2007.
202. Yip N. M., Tenant participation and the management of public housing, The Estate Management Advisory Committee of Hong Kong, w: Property Management Vol. 19, Nr 1, Hong Kong 2001.
203. Zalewski A. (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
204. Żrebiec W., Budownictwo społeczne – stracona szansa? Geneza programu budownictwa społecznego, referat BGK wygłoszony na Kongresie Budownictwa, Warszawa 2011.
205. Żelawski T., Kornilowicz J., Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2005, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2007.
206. Żelazowski K., Gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi w zależności od formy własności i zarządu, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2003.
207. Życiński J., Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności, Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa, Fundacja Bezdomych, Warszawa 2004.

Spis tabel

Tabela 1. Klasyfikacja potrzeb mieszkaniowych	16
Tabela 2. Pozytywne i negatywne implikacje wybranych instrumentów interwencjonizmu państwowego	33
Tabela 3. Typologia modeli społecznego budownictwa mieszkaniowego w Unii Europejskiej.	57
Tabela 4. Wybrane różnice systemów mieszkaniowych wg typologii G.Esping-Andersena..	60
Tabela 5. Typologia systemów mieszkaniowych J. Kemeny'ego.	63
Tabela 6. Różnice pomiędzy zintegrowanym (unitarnym), a dualnym rynkiem czynszowym w interpretacji J.Hoekstra.....	64
Tabela 7. Dostępność mieszkań społecznych w wybranych krajach UE.....	70
Tabela 8. Podmioty odpowiedzialne za alokację mieszkań społecznych.	71
Tabela 9. Kryteria przydziału mieszkań społecznych w UE.....	72
Tabela 10. Metody rangowania aplikacji w procesie oceny potrzeb mieszkaniowych	76
Tabela 11. Struktura własnościowa lokali mieszkalnych w Szwecji w latach 1945 – 2000 [%].	93
Tabela 12. Przeciętna liczba osób przypadająca na mieszkanie w wybranych krajach europejskich w latach 1980 – 2010.	98
Tabela 13. Standard powierzchniowy aktualnych zasobów mieszkaniowych na tle wybranych państw europejskich.	99
Tabela 14. Struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych państw europejskich [%]. ...	109
Tabela 15. Zasoby mieszkań społecznych w Unii Europejskiej	109
Tabela 16. Podmioty dostarczające społeczne mieszkania czynszowe w Unii Europejskiej.	112
Tabela 17. Klasyfikacja szwedzkich gminnych spółek mieszkaniowych ze względu na wielkość.....	129
Tabela 18. Struktura mieszkań społecznych pod względem wieku i wielkości.....	130
Tabela 19. Struktura kosztów bieżącego utrzymania zasobów mieszkaniowych gminnych spółek mieszkaniowych w latach 2005 -2009 (SEK/m ² powierzchni mieszkań i lokali użytkowych, w cenach stałych).....	136
Tabela 20. Koszty bieżącej eksploatacji zasobów gminnych spółek mieszkaniowych w latach 2005 -2009 (SEK/m ² powierzchni mieszkań i lokali użytkowych, w cenach stałych).....	136
Tabela 21. Opłaty gminnych spółek mieszkaniowych w latach 2005 -2009 (SEK/m ² powierzchni mieszkań i lokali użytkowych, w cenach stałych).....	137
Tabela 22. Struktura kosztów całkowitych gminnych spółek mieszkaniowych w Szwecji w latach 2005 - 2009 (SEK/m ² pow. użytkowej lokali mieszkalnych i użytkowych, w cenach bieżących).....	138
Tabela 23. Wybrane postawy i orientacje mieszkańców 21 krajów objętych Europejskim Sondazem Społecznym w 2002 r.	142
Tabela 24. Poziomy, cele oraz metody wdrożenia programu partycypacji lokatorów	147
Tabela 25. Udział ludności miejskiej w Polsce w latach 1946-2011	158
Tabela 26. Wiek zasobów mieszkaniowych	160
Tabela 27. Struktura własnościowa mieszkań [%].....	161

Tabela 28. Struktura zarejestrowanych TBS-ów w układzie województw (2012 r.).....	165
---	-----

Spis wykresów

Wykres 1. Zmiany udziału [%] mieszkań własnościowych w zasobach mieszkaniowych w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Regionu	37
Wykres 2. Liczba mieszkań i domów oddanych do użytku w Szwecji w okresie 1949 r. – 1995 r.....	91
Wykres 3. Struktura zasobu mieszkań wielorodzinnych, stan na koniec 2009 r.	93
Wykres 4. Liczba gospodarstw domowych w Szwecji w latach 1960 – 2009.....	95
Wykres 5. Struktura gospodarstw domowych w Szwecji w 2009 r.....	96
Wykres 6. Struktura wiekowa zasobów mieszkaniowych w Szwecji na koniec 2008 r. [%].	97
Wykres 7. Przeciętna powierzchnia użytkowa nowo wybudowanych mieszkań w latach 1960-2008.....	98
Wykres 8. Struktura mieszkań w Szwecji pod względem liczby pokoi w 2009 r.	100
Wykres 9. Przeciętna liczba osób przypadających na pokój w Szwecji.	100
Wykres 10. Udział organizacji mieszkaniowych i samorządów lokalnych w dostarczaniu mieszkań społecznych w wybranych krajach europejskich (dane za 2007 r.).	111
Wykres 11. Typy gospodarstw domowych, a forma własności mieszkań w 2004 r.....	115
Wykres 12. Imigranci w poszczególnych typach mieszkań w 2002 r. [%]	115
Wykres 14. Koszty bieżącej eksploatacji budynków i lokali oraz koszty utrzymania technicznego (ogrzewanie za pomocą miejskiego systemu ciepłowniczego).....	134
Wykres 15. Struktura wiekowa lokatorów zrzeszonych w szwedzkim Związku Lokatorów.	153
Wykres 16. Przyrosty zasobów mieszkaniowych	156
Wykres 17. Dynamika zasobów mieszkaniowych.....	157
Wykres 18. Nowe mieszkania na 1000 mieszkańców	157
Wykres 19. Liczba osób na 1 mieszkanie	158
Wykres 20. Struktura inwestorów mieszkaniowych	159
Wykres 21. Struktura inwestorów na rynku mieszkaniowym w Polsce po 1989r.....	160
Wykres 22. Struktura wiekowa mieszkań w Polsce w 2012 roku	161
Wykres 23. Struktura własnościowa mieszkań na wsi w 2011 roku	161
Wykres 24. Struktura własnościowa mieszkań w miastach w 2011 roku.....	162
Wykres 25. Struktura wiekowa respondentów.....	176
Wykres 26. Respondenci wg wykształcenia	177
Wykres 27. Respondenci wg liczby osób w mieszkaniu.	177
Wykres 28. Respondenci wg deklarowanej liczby dzieci do 18 roku życia.	178
Wykres 29. Respondenci wg liczby osób bezrobotnych w gospodarstwie domowym.....	178
Wykres 30. Sytuacja materialna respondentów w ich subiektywnej opinii.	179
Wykres 31. Czynsz w moim budynku jest adekwatny do jego standardu	180
Wykres 32. Budynek, w którym mieszkam, wymaga prac remontowych.....	181
Wykres 33. Przeglądy techniczne budynku przeprowadzane są często i regularnie	182

Wykres 34. Klatka schodowa jest zawsze posprzątana i sprawia wrażenie czystości.....	183
Wykres 35. Teren wokół budynku (chodniki, śmietniki) jest zagospodarowany i czysty.....	183
Wykres 36. Zieleń wokół budynku utrzymywana jest w należytym porządku	184
Wykres 37. Administracja budynku reaguje szybko i zdecydowanie na zgłaszane przez mieszkańców problemy (np. awarie)	184
Wykres 38. Spotkania administracji z mieszkańcami organizowane są często i regularnie..	185
Wykres 39. Aktywnie uczestniczę w zebraniach dotyczących spraw budynku i mieszkania	186
Wykres 40. Na spotkaniach z administracją i sąsiadami swobodnie wypowiadam się na temat zarządzania miejscem, w którym mieszkam.	187
Wykres 41. Czuję się doinformowany przez administrację o wszystkich kwestiach związanych z moim miejscem zamieszkania	187
Wykres 42. Czy podejmuje Pan/-i działania w celu uzyskania pełnej informacji na temat zarządzania budynkiem (np. cen usług, dostawców)	188
Wykres 43. Czuję, że mam wpływ na to, co dzieje się z budynkiem i terenem go otaczającym	189
Wykres 44. Na moim osiedlu były podejmowane działania mające na celu poprawę estetyki lub funkcjonowania osiedla (np. założenie placu zabaw itp.).....	189
Wykres 45. Byłam/em inicjatorem lub aktywnie wspierałam/em te działania	190
Wykres 46. Chętnie włączyłabym/ włączyłbym się w działania na rzecz poprawy jakości życia na moim osiedlu.....	191
Wykres 47. Chętnie wziąłbym udział w spotkaniach integracyjnych organizowanych dla mieszkańców osiedla.....	191
Wykres 48. Problemy występujące najczęściej na osiedlach zamieszkiwanych przez respondentów	193
Wykres 49. Respondenci wg zasobów, w których chcieliby zamieszkać docelowo w przyszłości.....	193
Wykres 50. Biorę udział w zebraniach, dyskusjach społecznych na różne tematy.	195
Wykres 51. Uczestniczę w wymianie zdań i poglądów w Internecie, dokonuję wpisów na forach internetowych.....	196
Wykres 52. Pełnię lub pełniłam/-em funkcje społeczne (np. przewodniczącego organizacji, komitetu społecznego, sołtysa, wolontariusza, harcerza itp.)	196
Wykres 53. Regularnie biorę udział w wyborach (prezydenckich, do sejmu/senatu, lokalnych)	197
Wykres 54. Uczestniczę w różnego rodzaju akcjach i wydarzeniach społecznych i kulturalnych, np. w koncertach muzycznych, WOŚP, wystawach itp.	198
Wykres 55. W wolnym czasie uczestniczę w zorganizowanych zajęciach grupowych (chór, nauka j. obcego)	199
Wykres 56. Utrzymuję bliższe kontakty z sąsiadami.....	200
Wykres 57. Czynniki, od których respondenci uzależniają większe zaangażowanie w sprawy mieszkaniowe.....	201
Wykres 58. Aktywność społeczna w świetle badań ankietowych	202
Wykres 59. Partycypacja lokatorska w świetle badań ankietowych	202

Spis rysunków i fotografii

Rysunek 1. Tradycyjna struktura potrzeb zaspokajanych przez mieszkanie	15
Rysunek 2. Współczesna struktura potrzeb zaspokajanych przez mieszkanie	16
Rysunek 3. Model dualny systemu mieszkań czynszowych	66
Rysunek 4. Model unitarny systemu mieszkań czynszowych	67
Rysunek 5. System uniwersalny i docelowy przydziału mieszkań społecznych.	69
Rysunek 6. Cykl alokacyjny w systemie delftyjskim	78
Rysunek 7. Filary rozwoju społeczeństwa obywatelskiego	140
Rysunek 8. Poziomy partycypacji wg S. Arnsteina	145
Rysunek 9. Poziomy partycypacji lokatorskiej wg H. Warda.....	146
Rysunek 10. System gospodarki mieszkaniowej w gminie	169
Fotografia 1. Przykłady budynków powstałych w wyniku wdrożenia ”programu milionowego”	103