

POLITYKA MIESZKANIOWA WOBEC UBÓSTWA I WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO*

Hanka Zaniewska
Instytut Rozwoju Miast w Krakowie,
Zakład Mieszkalnictwa w Warszawie

16-letni okres transformacji społeczno-gospodarczej wymagał dokonania oceny i odpowiedzi na pytanie, czy i w jaki sposób zmiany polskiej polityki mieszkaniowej wpłynęły na sytuację mieszkaniową słabszych dochodowo grup ludności oraz jakie były efekty stosowanej polityki wobec ubóstwa mieszkaniowego.

* Opracowano na podstawie: *Polityka mieszkaniowa wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*: Hanka Zaniewska – kierownik tematu, Maciej Cesarski, Lucyna Deniszczuk, Jan Kornitowicz, Maria Thiel, Tomasz Żelawski, Instytut Rozwoju Miast w Krakowie – Zakład Mieszkalnictwa w Warszawie.

Analizą i oceną objęto rozwiązania prawne, społeczno-ekonomiczne i architektoniczno-przestrzenne mieszkalnictwa na poziomie kraju, oraz głównie gmin miejskich. Skala problemów mieszkaniowych w miastach sprawiła, że szczególnie zwrócono uwagę na miejską problematykę mieszkaniową, uwzględniając: budownictwo mieszkaniowe, gospodarkę zasobami mieszkaniowymi, zmiany w sytuacji mieszkaniowej ludności miast w okresie transformacji społeczno-gospodarczej (1989–2005).

Podstawę oceny stanowiły: akty prawne oraz dokumenty rządowe i sejmowe, informacje statystyczne, w tym szczególnie ma-

teriały spisowe (NSP 1988 i 2002), informacje o mieszkalnictwie z prowadzonego w Instytucie Rozwoju Miast monitoringu mieszkaniowego, informacje zbierane i analizowane w związku z prowadzonymi tematami badawczymi dotyczącymi mieszkań dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast oraz państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych, literatura przedmiotu, jak również doświadczenia członków zespołu autorskiego.

Z przeprowadzonych analiz i badań własnych wynika, że transformacja ekonomiczno-społeczna wyraziła się w mieszkalnictwie między innymi zwiększeniem wpływu czynników marginalizujących słabsze grupy społeczeństwa, a zwłaszcza osłabieniem dostępu tych grup do mieszkań. Kolejne zmiany kierunku polityki mieszkaniowej państwa nie złagodziły skutków transformacji w tym zakresie. W początkowym jej okresie (lata 1990–1994) mieszkanie rozpatrywano w kategoriach rynkowych, uznając, że najlepszym sposobem rozwiązania problemu mieszkaniowego jest posiadanie mieszkania na własność.

Wycofano się ze wspierania budownictwa spółdzielczego, zlikwidowano umorzenia części kredytu, wprowadzono zmienne stopy procentowe kredytów mieszkaniowych. Priorytetem stały się przekształcenia własnościowe i gospodarowanie zasobem mieszkaniowym w nowych warunkach ekonomicznych.

Decentralizacja systemu zarządzania państwem wyraziła się przekazaniem wielu kompetencji na poziom lokalny, w tym również w zakresie realizacji polityki mieszkaniowej państwa. Uznano, że możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wynika z warunków lokalnych.

W 1994 r. nastąpiły zmiany w polityce czynszowej. Zaniechano stosowania niskich czynszów ustalanych centralnie, na rzecz czynszów ekonomicznych ustalanych przez gminę. Wprowadzono jednocześnie system dodatków mieszkaniowych stanowiących osłonę socjalną dla ubogich gospodarstw domowych, rekompensującą im podwyżki czynszu i wzrost opłat mieszkaniowych. Niestety, podwyżki czynszów nie przyniosły oczekiwanego rezultatu w kwestii poprawy stanu zasobów, a udział korzystających z dodatków w Polsce (nie przekracza 10%) jest niższy niż w innych krajach europejskich (15%–20% gospodarstw domowych korzysta z dodatków).

Po 1995 r. uruchomiono społeczne budownictwo mieszkaniowe. Szansę na polepszenie sytuacji mieszkaniowej w Polsce upatrywano w rozwoju sektora społecznych mieszkań czynszowych. Brak dostatecznych środków w Krajowym Funduszu Mieszkaniowym na ich kredytowanie nie pozwolił na wybudowania oczekiwanej liczby mieszkań, a te, które wybudowano, są niedostępne dla ubogich grup społecznych.

W polityce rządu zwrócono uwagę na ochronę praw lokatorów¹, rozwój budownictwa własnościowego oraz podejmowanie działań termomodernizacyjnych, ale dopiero lata 2002–2005 przyniosły pewne propozycje i uregulowania prawne co do formy i zakresu wspierania przez państwo zwiększenia zasobu mieszkań socjalnych i miejsc w noclegowniach oraz domach dla bezdomnych w gminach². To gminy ponoszą główny ciężar finansowania mieszkań dla ubogich członków wspólnot. Sytuacja finansowa większości samorządów lokalnych powoduje, że realizowanie nałożonych ustawowo obowiązków bez wspomaganie z budżetu państwa jest możliwe w bardzo ograniczonym zakresie.

Wyprzedaż przez gminy znacznej części majątku trwałego w postaci gruntów, budynków i budowli nie ułatwia im wypełniania ustawowych obowiązków. Działanie takie sprzyjało doraźnym celom gospodarczym (sprzedaż mieszkań dla uzyskania środków) lub politycznym (pozyskiwanie wyborców), ale w rezultacie część gmin nie ma mieszkań na cele socjalne. Uwidoczniło się to szczególnie w niektórych największych miastach, w których do dyspozycji gmin pozostało poniżej 3% ogólnej liczby mieszkań. Według ocen ekspertów zajmujących się bezdomnością w krajach europejskich: *Państwowe zasoby mieszkaniowe stanowią ważny potencjał dla grup słabych społecznie i zagrożonych wykluczeniem. Władze krajowe, regionalne i lokalne nie powinny (dalej) zmniejszać swoich zasobów mieszkaniowych*³.

Jednocześnie analiza danych statystycznych dotyczących wielkości budownictwa mieszkaniowego w latach 1988–2002 wskazuje na znaczny spadek tempa budowy nowych mieszkań i równocześnie zmniejszenie się w latach 2000–2004 komunalnego budownictwa mieszkaniowego, które nigdy nie było duże. W latach tych średnio rocznie oddawano do użytku zaledwie 2,1 tys. mieszkań komunalnych, co stanowiło około 1,8% ogółu wybudowanych w tym czasie mieszkań.

Tabela 1. Kryteria i cechy ubóstwa mieszkaniowego

Kryteria	Cechy	
	społeczno-ekonomiczne	funkcjonalno-przestrzenne
Warunki mieszkaniowe	Przeludnienie mieszkań	
	jedno gospodarstwo domowe wieloosobowe	dwa lub więcej gospodarstw domowych
Standard techniczny budynków i mieszkań	Moralne i techniczne zużycie budynku	
Dostępność mieszkań	Nabycie	Brak własnych środków finansowych Brak zdolności kredytowej
	Utrzymanie	Brak lub niewystarczające środki na czynsz i opłaty mieszkaniowe

Źródło: Opracowanie własne.

Mimo tych niekorzystnych tendencji zaobserwowano również pewne pozytywne zmiany w sytuacji mieszkaniowej; zmalała bowiem liczba osób przypadających na pokój – z 1,43 do 1,19. Spowodowane to zostało zmianami demograficznymi. Nadal jednak około 6,3 mln mieszkańców ma warunki mieszkaniowe złe lub bardzo złe. Przejawia się to przeludnieniem, zwłaszcza małych mieszkań. Kryteria i cechy ubóstwa mieszkaniowego nie odnoszą się jedynie do strefy materialnej decydującej o dostępności mieszkań, obejmują również warunki mieszkaniowe i standard techniczny oraz urbanistyczny zasobów (tab. 1).

Z badań Instytutu Rozwoju Miast prowadzonych w latach 2004–2006 wynika, że w Polsce brak jest około 300 tys. mieszkań ko-

munalnych, w tym na mieszkania socjalne oczekuje około 130 tys. rodzin⁴. Oczekiwania te mają spełnić gminy.

Wobec takiej skali problemu założenie, że warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty mają stworzyć gminy jest trudne do zrealizowania. Nie radzą one sobie z rozwiązywaniem tego problemu głównie z następujących przyczyn:

- braku niezbędnych środków finansowych w budżetach lokalnych,
- niedostatecznie rozwiniętej umiejętności pozyskiwania środków finansowych z różnych źródeł oraz poszukiwania różnych rozwiązań organizacyjnych w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ubogich członków wspólnoty,

– obciążenia obowiązkiem dostarczania mieszkań o najmie socjalnym wszystkim mieszkańcom gminy, niezależnie od tego, czy mieszkali w zasobie komunalnym, czy też w innym, np. spółdzielczym lub własnościowym.

Polityka gmin wobec obowiązującego je tworzenia zasobu mieszkań socjalnych jest zróżnicowana. Najczęściej samorzady lokalne podejmują pojedyncze, doraźne działania. Rzadziej są to kompleksowe programy mieszkaniowe, które gmina zobowiązana

jest opracowywać z mocy ustawy⁵. Działania doraźne na szczeblu gminy wynikają z podobnych lub jedynie pilotażowych działań na szczeblu państwa⁶.

Szersze uczestnictwo partnerów publiczno-prywatnych wzmocniłoby możliwość spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju na poziomie osiedla, budynku, mieszkania, w których zamieszkają ubodzy. Wiąże się to jednak ze spójnością polityk: społecznej, integracyjnej, ekonomicznej i przestrzennej.

Tabela 2. *Główni uczestnicy i rodzaje działań w zakresie mieszkań i schronień dla ubogich – stan istniejący i oczekiwany*

Uczestnicy	Rodzaje działań
Państwo Gmina	regulacje prawne, współfinansowanie z budżetu programów celowych tworzenie prawa lokalnego, opracowywanie lokalnych strategii i programów lokalnych, koordynacja inicjatyw lokalnych partnerów , powiększanie zasobów (budowa, adaptacja, remont), przyznawanie dodatków mieszkaniowych według określonych kryteriów, przyznawanie prawa do lokalu komunalnego, w tym socjalnego.
Organizacje pozarządowe: – charytatywne – inne, np. związki miast	organizacja pomocy dla wykluczonych i bezdomnych (noclegownie, domy dla bezdomnych itp.) promowanie idei i doradztwo
Właściciele: – organizacje budowlane, – non-profit (tbs), – spółdzielnie mieszkaniowe – osoby fizyczne – zarządzający (różne formy)	współuczestnictwo w finansowaniu, budowie i utrzymaniu mieszkań w perspektywie – współuczestnictwo w budowie i utrzymaniu przy odpowiednim wspomaganiu fiskalnym gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi umożliwiające integrację społeczną (w tym zamiany mieszkań)
Lokatorzy	odpowiedzialność rzeczowa za utrzymanie zasobów mieszkaniowych

Źródło: Opracowanie własne.

Gmina nie może pozostawać sama w rozwiązywaniu problemu mieszkaniowego ubogich członków swojej wspólnoty. Konieczne jest kontynuowanie podjętych już przez państwo działań oraz włączenie do nich innych podmiotów, co pozwoliłoby zdjąć z gmin część obowiązków, a jednocześnie utrzymać ich rolę koordynacyjną i inicjującą (tab. 2).

Niezależnie od kwestii ilościowej zasobu mieszkań socjalnych istotną sprawą jest jakość środowiska mieszkaniowego, które bez działań rewolucyjnych może prowadzić do tworzenia się obszarów sprzyjających marginalizacji i wykluczeniu społecznemu.

Poszerzając kryteria oceny jakości warunków mieszkaniowych o formy zabudowy mieszkaniowej, jej lokalizację i rozwiązania urbanistyczne, można wskazać obszary, na których następuje koncentracja negatywnych cech, świadczących o niskich walorach środowiska mieszkaniowego, a w skrajnych sytuacjach o biedzie mieszkaniowej. Obszary te, jak i zjawiska niedostatku, biedy mieszkaniowej, kumulują się głównie w miastach w zasobach:

– komunalnych, których wprawdzie nie jest dużo (około 15% zasobów miejskich), ale są one najstarsze, z najmniejszymi mieszkańami;

– w części (około 30%) zasobów spółdzielczych o przegęszczonych mieszkaniach, których udział jest mniejszy niż w gminach, ale liczebnie znacznie większy, wzniesionych w technologii przemysłowej, m.in. wielka płyta;

– zużytych moralnie i technicznie prywatnych zasobach czynszowych, objętych szczególnym trybem najmu, w których niskie czynsze nie pozwalają na właściwe utrzymanie budynku.

Na wsi do obszarów o szczególnych problemach społecznych i ekonomicznych zaliczyć można przede wszystkim tereny należące w przeszłości do państwowych gospodarstw rolnych, na których system osadniczy (osiedla przyzakładowe) wiązał się z systemem organizacji rolnictwa.

Z badań własnych i literatury przedmiotu wynika, że rozwiązywanie problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego to nie tylko zapewnienie dachu nad głową bezdomnym (część z nich to bezdomni z wyboru), ale także (i może to być ważniejsze) zapobieganie bezdomności oraz pomaganie tym, którzy żyją w nędzy mieszkaniowej i bronią się przed znalezieniem się na ulicy.

Zdaniem ekspertów europejskich: *Unia powinna w dalszym ciągu podkreślać znaczenie odpowiedniego i właściwego mieszkania jako klucza do zmniejszenia zakresu wykluczenia społecznego (...)*⁷.

¹ Już wcześniej istniały wzorce dla ustawowych rozwiązań przyjmowanych w Polsce po 1989 r., np. w 1918 r., gdy starano się złagodzić (wywołane I wojną światową) trudne warunki życia mieszkańców miast, a szczególnie osób wynajmujących mieszkanie i pozostających bez pracy. Wyraziło się to w Ustawie o wstrzymywaniu eksmisji lokatorów (Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 16 VII 1918 r., nr 8, poz.17) i w Ustawie tymczasowej o ochronie lokatorów (DzPKP z 4 IX 1918 r., nr 10).

² Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (DzU z 2004 r., nr 145, poz.1533). Debaty w Sejmie nad ustawą trwały od 2002 r.

³ *Jak pomóc ludziom pozbawionym mieszkania. Doświadczenia 9 miast europejskich*, wyniki projektu pt. *Formy zintegrowanej kooperacji w zapewnieniu dostępnych mieszkań dla grup ryzyka*, COOP, consortium, listopad 2005.

⁴ H. Zaniewska (red.), *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*, IRM, Kraków 2005.

⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (DzU z 10 VII 2001 r., nr 71, poz. 733).

⁶ Patrz przyp. 1.

⁷ Op. cit., s. 3.

SUMMARY

The paper presents outcomes of analyses and own research on the impact of social and economic transformation on housing. The transformation affected vulnerable groups for which access to housing has been restricted and differentiated housing situation and conditions in Polish society. Such a situation manifests itself in overcrowded flats (mainly small ones) and low housing quality. It could be described by criteria and features of housing poverty that by law should be counteracted by local government (gmina). However, problems of housing needs of the poor remain unsolved.