

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

MIESZKALNICTWO JAKO NARZĘDZIE SAMORZĄDOWEJ POLITYKI LOKALNEJ

dr hab. Iwona Sagan

Mieszkalnictwo jako usługa publiczna

Praca i mieszkanie to dwie fundamentalne potrzeby społeczne. Posiadanie mieszkania, czyli schronienia koniecznego, aby móc egzystować i realizować podstawowe funkcje życiowe, w tym funkcje rodzinne, to jedna z kluczowych potrzeb egzystencjalnych każdego człowieka. Funkcja społeczna mieszkalnictwa jest na tyle zasadnicza dla równowagi systemu społeczno-ekonomicznego, że stało się ono narzędziem prowadzenia polityki społecznej i zostało włączone do zakresu usług publicznych. Dostęp do mieszkania to prawo a nie przywilej. Prawo do mieszkania to także prawo do reprodukcji – tworzenia życia, które jest niezbędne każdej rodzinie. Dostępność mieszkań jest zatem jednym z kluczowych elementów warunkujących dynamikę procesów demograficznych. Skuteczną politykę demograficzną mającą na celu poprawę liczebności i odmłodzenie struktury ludności należy więc rozpoczynać od polityki mieszkaniowej podnoszącej dostępność zasobów mieszkaniowych w ustawowych, bez nastawienia na osiągnięcie wymiernych rezultatów.

O znaczeniu programów budownictwa społecznego (komunalnego) świadczy fakt, że okresy ich zintensyfikowanego wdrażania związane były i nadal są z okresami kryzysów i napięć społecznych.

Polityka mieszkaniowa weszła na stałe do kanonu lokalnych, regionalnych i krajowych polityk społecznych po zakończeniu I wojny światowej. Powodem były masowe zniszczenia wojenne, które pozbawiły warunków mieszkaniowych setki tysięcy ludzi w całej Europie. Kryzys społeczny dodatkowo pogłębiły skutki wielkiej depresji gospodarczej okresu międzywojennego. Kryzys mieszkaniowy był tak głęboki, że wymagał interwencji państw, aby nie dopuścić do destabilizacji społecznej, zapobiec protestom i niepokojom społecznym. Wszystko po to, aby stworzyć warunki do odbudowy wyniszczonych wojną struktur demograficznych. Analogicznie w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej polityka mieszkaniowa, mająca na celu odbudowę zasobów mieszkaniowych, a także gwałtowne zmiany społeczne związane z powojennym przyrostem demograficznym oraz procesami industrializacji i urbanizacji spowodowały, że polityka mieszkaniowa była jednym z głównym priorytetów zarówno państw europejskich jak i Stanów Zjednoczonych.

Należy podkreślić, że w każdym z tych okresów polityka mieszkaniowa była niemal wyłącznie obszarem inwestowania i działania ze strony państwa. Była ona realizacją zadania publicznego na rzecz zaspokojenia podstawowej potrzeby społecznej jaką jest mieszkanie. W latach odbudowy i wychodzenia z kryzysów tworzone największe zasoby mieszkań społecznych, czyli mieszkań komunalnych.

Dekady rozwoju społeczno-gospodarczego, budowania silnych państwowych gospodarek i gromadzenia zasobów ekonomicznych paradoksalnie nie powiększały wydatnie zasobów budownictwa społecznego i nie poprawiały dostępności mieszkań na rynku. Krytyczne znaczenie w prowadzeniu polityk mieszkaniowych miały lata osiemdziesiąte minionego wieku, które charakteryzowały się gwałtownym wzrostem dynamiki procesów globalizacyjnych i urynkowaniem światowej gospodarki. Okres ten nazywany jest neoliberalnym zwrotem gospodarczym. Prymat rynkowej konkurencji, który zaczął obowiązywać nie tylko w sferze gospodarczej, ale we wszystkich dziedzinach życia, w tym w obszarze świadczenia usług publicznych, wyraźnie ograniczył potencjał budownictwa społecznego i zaangażowanie rządów oraz samorządów w programy podnoszące dostępność mieszkań.

Specyfika rynku mieszkaniowego polega na tym, że jest to obszar, w którym zderzają się z całą mocą zarówno podstawowe potrzeby egzystencjalne człowieka, jaki i ogromny potencjał rynku. W efekcie, rynek mieszkaniowy jest obszarem o ogromnym potencjale kapitałowym, który sektor prywatny stara się zdominować i kontrolować, i jednocześnie obszarem interwencji publicznej służącej zaspokojeniu jednej z najważniejszych potrzeb społecznych. Zderzenie interesów sektora prywatnego i polityki publicznej sprawia, że rynek mieszkaniowy był i jest jednym z najbardziej korupcjogennych obszarów współpracy publiczno-prywatnej. Im bardziej otwarcie fakt ten jest artykułowany, im bardziej powszechna jest świadomość wyjątkowego uwikłania interesów prywatnych i publicznych na rynku mieszkaniowym, tym łatwiej jest prowadzić otwartą politykę mieszkaniową i uniknąć nadużywania i wykorzystywania faktu zagrożenia korupcją do hamowania lub wycofywania się samorządów z cennych i bardzo potrzebnych inicjatyw mieszkaniowych, takich jak np. budownictwo mieszkaniowe prowadzone w ramach Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS).

Mieszkania społeczne – zasób czy obciążenie polityki lokalnych

Społeczne znaczenie rynku mieszkaniowego powoduje, że mieszkanie jest najdroższym spośród dóbr konsumpcyjnych oraz jednym z droższych dóbr inwestycyjnych. Kupno mieszkania często przekracza możliwości finansowe obywateli. Dotyczy to nie tylko ubogich ale także zasobnych, a dziś nawet bardzo zasobnych społeczeństw. Gospodarstwa domowe, które nie są w stanie kupić mieszkania na własność, a nawet nie są w stanie wynająć mieszkania wymagają pomocy ze strony państwa, aby mogły zaspokoić tę fundamentalną potrzebę życiową. Prawo do mieszkania zagwarantowane jest w Polsce w art. 75 ust.1 *Konstytucji RP* a także w *Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Prawo do mieszkania stanowi zatem ustawowo zagwarantowaną podstawę prowadzenia polityki mieszkaniowej.

Zasadniczym obszarem aktywnej polityki mieszkaniowej gmin jest mieszkalnictwo społeczne. Pojęcie mieszkalnictwa społecznego jest niejednoznacznie definiowane i tym samym rozumiane. Mieszkalnictwo społeczne jest bowiem terminem używanym w wąskim i szerokim ujęciu. W ujęciu wąskim mieszkalnictwo społeczne jest utożsamiane z mieszkalnictwem o charakterze socjalnym, kierowanym do gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Mieszkalnictwo socjalne zaspokaja potrzeby jedynie na minimalnym poziomie i na ogół charakteryzuje się obniżonym standardem. Mieszkalnictwo społeczne w rozumieniu szerokim obejmuje poza najmem socjalnym także czynszowe mieszkania komunalne oraz mieszkania powstające w ramach działalności TBS.

Niestety w Polsce termin mieszkalnictwo społeczne jest rozumiany niemal wyłącznie w wąskim znaczeniu i utożsamiany z mieszkalnictwem socjalnym. Fakt ten jest znamienym dowodem na wąszi, a właściwie najwęższy z możliwych zakresów prowadzenia polityki mieszkaniowej przez gminy. Dowodzi on, że mieszkania społeczne są traktowane jako obciążenie a nie zasób w politykach lokalnych.

Gminy jako podmiot odpowiedzialny za prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej, w wyniku transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r. stały się właścicielem ok. 2 mln mieszkań. Ich polityka mieszkaniowa po transformacji sprowadzała się do minimalizacji posiadanego zasobu mieszkaniowego czyli jego wyprzedaży. Posiadany zasób komunalny uszczuplił się już w ciągu pierwszych dwóch dekad o ponad połowę. Gminy masowo prywatyzowały swoje mieszkania i nie inwestowały w nowe. Ze statystyki publicznej wynika, że w okresie tym średnio w kraju na każdą gminę przypadało pozyskanie tylko jednego nowego mieszkania na rok.

Badania realizacji polityki mieszkaniowej w polskich gminach (*Habitat for Humanity*) wykazały, że zaledwie nieco ponad 1% gmin przeznacza na mieszkalnictwo więcej niż 15% ogólnego budżetu jednostki. Ponad 90% gmin przekazuje na potrzeby mieszkalnictwa maksymalnie 5% budżetu, w tym ponad 18% gmin w ogóle nie uwzględnia mieszkalnictwa w wydatkach. W ramach tych ograniczonych nakładów ponoszonych na mieszkalnictwo zakup i budowa mieszkań stanowią niecałe 7%. Pozostałe to wydatki gmin na remonty, modernizację i utrzymanie istniejącego zasobu.

Obecnie Polska dysponuje znacznie mniejszymi zasobami mieszkań społecznych niż kraje zachodniej Europy, w których poziom dochodów mieszkańców jest zdecydowanie wyższy. O ile w Polsce zasoby te stanowią niecałe 6,5% ogółu zasobu mieszkaniowego to np. we Francji, podobnie jak w Anglii, tradycyjnie prowadzącej politykę ukierunkowaną na prywatną własność nieruchomości, jest to ok. 17% mieszkań w zasobach mieszkaniowych ogółem.

Bardzo ograniczone zasoby mieszkań społecznych gmin w znacznej mierze są tożsame z zasobami mieszkań socjalnych, a więc charakteryzujących się obniżonym standardem, przeznaczonych dla warstw najniżej uposażonych. Wiek większości zasobów mieszkań społecznych przekracza 50 lat i wymaga poważnych nakładów remontowych oraz modernizacyjnych. Gminy zaś wykazują niską aktywność remontową. Konsekwencją zaniechań remontowych jest z kolei znaczna liczba pustostanów w zasobach mieszkań gmin, która szczególnie w miastach może sięgać nawet powyżej 6%.

Dwubiegunowy system mieszkalnictwa w Polsce, rozwijający z jednej strony sektor mieszkań własnościowych, a z drugiej pomagający jedynie najuboższej części społeczeństwa, prowadzi do silnej polaryzacji społecznej oraz pogłębia występowanie problemu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych średniozamożnej grupy gospodarstw domowych. **Tymczasem jak wskazują szacunki Fundacji Habitat for Humanity w Polsce ok. 40% obywateli znajduje się w tzw. luce czynszowej. Oznacza to, iż ponad 15 mln Polaków zarabia zbyt mało, aby zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych, a jednocześnie ich dochody są zbyt wysokie, aby mogli ubiegać się o dostępne wsparcie publiczne w ramach mieszkalnictwa społecznego.**

Powołanie do życia TBS, opartych na idei partnerstwa publiczno-prywatnego, które miały zaspokajać potrzeby mieszkaniowe ogromnej rzeszy Polaków wpadających w lukę czynszową, oferując dobrego standardu mieszkania ale po cenach niższych niż rynkowe zupełnie nie spełniły swego zadania. Zasoby TBS stanowią ok. 0,7% ogółu mieszkań w kraju. Jednym z powodów fiaska działalności tej formy budownictwa była wspomniana korupcjogenność rynku mieszkaniowego.

Obciążenie wszelkich inicjatyw publiczno-prywatnych podejmowanych na rynku mieszkaniowym podejrzeniem o ich korupcyjny charakter, brak przepisów prawnych gwarantujących samorządowcom bezpieczeństwo działań, łatwość wykorzystania domniemanej korupcji w ramach tych inicjatyw w lokalnej walce politycznej; wszystko to sprawiło, że samorzady nie były niechętnie do angażowania się w inicjatywy mieszkaniowe TBS. Nowa inicjatywa zaproponowana przez rząd, czyli Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa (SIM) ma w praktyce zastąpić projekt TBS, który nie powiódł się. Czas zweryfikuje czy nowa inicjatywa SIM będzie miała bardziej fortunny los niż TBS.

Mieszkalnictwo społeczne jako niewykorzystywane narzędzie rozwoju lokalnego

Wycofanie się rządów i samorządów z prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej, z tworzenia zasobów mieszkalnictwa społecznego doprowadziło do niemal pełnej komercjalizacji rynku mieszkaniowego i niezwykle wysokiej konkurencji kapitałowej. Sytuacja ta jest przyczyną kryzysu mieszkaniowego w skali całego świata.

Polityka mieszkaniowa jest nie tylko jednym z naczelnych i fundamentalnych zadań polityki społecznej, ale także jednym z najskuteczniejszych narzędzi prowadzenia polityki rozwoju zarówno społecznego i gospodarczego. Polityka mieszkaniowa w znacznej mierze determinuje charakter interwencji publicznej w takich obszarach jak polaryzacja społeczna, sprawiedliwość terytorialna i środowiskowa, pomoc społeczna, przeciwdziałanie wykluczeniu czy rewitalizacja. Polityka mieszkaniowa wypełnia zatem większość zadań publicznej polityki społecznej. Jednocześnie polityka mieszkaniowa wpływając na dostępność rynku mieszkaniowego kształtuje w sposób aktywny i bezpośredni zasoby lokalnego rynku pracy.

Funkcje społeczno-gospodarcze mieszkalnictwa komunalnego w szerokim jego rozumieniu to:

- stabilizacja relacji cenowych na rynku i zwiększenie dostępności zasobów mieszkaniowych;
- czynnik intensyfikujący mobilność na rynku pracy;
- narzędzie pozyskiwania i zatrzymywania w mieście kapitału ludzkiego;
- efektywne narzędzie kształtowania społecznych struktur przestrzennych w procesie rozwoju miasta.

Dostępność zasobów mieszkaniowych jest warunkiem z jednej strony stabilizacji, a z drugiej mobilności zasobów pracy. Zasoby komunalne pozwalają na prowadzenie przez gminy aktywnej polityki kształtowania lokalnego kapitału ludzkiego. **Oferta atrakcyjnych mieszkań komunalnych tradycyjnie była elementem przyciągania i zatrzymywania w mieście pożądaných profesjonalistów.** Obecne wysiłki polityk lokalnych na rzecz podniesienia innowacyjności gospodarek rzadko kiedy odwołują się do konieczności tworzenia komunalnej oferty mieszkaniowej, która stanie się czynnikiem przyciągającym młodych, aktywnych i zdolnych mieszkańców. Jednak aby móc wykorzystać społeczne zasoby mieszkaniowe do tego celu oferta nie może być ofertą o standardzie mieszkań socjalnych. **Mieszkania społeczne winny zarówno powierzchnią, jakością jak i lokalizacją odpowiadać wymogom klasy średniej. We Francji znaczna część przedstawicieli tej klasy mieszkania w społecznych budownictwie komunalnym.** Taki też charakter miało w Polsce przedwojenne budownictwo w ramach TBS. Dzisiejsza stygmatyzacja mieszkań i mieszkańców zasobów budownictwa społecznego jest efektem wypaczenia jego roli i rangi w rozwoju gmin.

Zorientowana na własność prywatną rynkowa polityka mieszkaniowa przy dużym zróżnicowaniu siły nabywczej mieszkańców nie tylko nie stabilizuje, ale dezintegruje i destabilizuje społeczność lokalną. Brak aktywnej polityki mieszkaniowej i ograniczenie zasobów komunalnych do opiekuńczych lokali socjalnych prowadzi do silnej polaryzacji rynku mieszkaniowego – z własnością nieruchomości z jednej strony i budownictwem komunalnym jedynie dla najuboższych z drugiej strony. Sytuacja ta z kolei przekłada się na głęboką fragmentację i segregację społeczną.

Celem polityki lokalnej, w tym także rewitalizacyjnej, która winna być skierowana do najbardziej potrzebujących interwencji publicznej sąsiedztw, jest zbyt powszechne dążenie do wykreowania oferty atrakcyjnej dla potencjalnych inwestorów, turystów bądź dobrze uposażonych grup społecznych. Tak zdefiniowany cel zmusza do wyposażenia, urządzenia i zorganizowania przestrzeni zgodnie z oczekiwaniami potencjalnych, wysoce uprzywilejowanych ekonomicznie klientów. Oczywiście transformacji tej podlegają tylko – a przynajmniej w pierwszej kolejności – wybrane, najbardziej reprezentacyjne fragmenty miasta. Polityka skierowana na zaspokajanie potrzeb mieszkańców reprezentujących różne warstwy społeczne ustępuje priorytetom ekonomicznym i schodzi na dalszy plan.

Prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej pozwala zintegrować działania na rzecz tworzenia zasobów mieszkań społecznych, rezerwacji gruntów pod zabudowę komunalną i socjalną, zwiększania liczby nowych mieszkań oraz ich równomiernego rozmieszczenia. Tworzenie zasobów mieszkań społecznych w różnych obszarach, dzielnicach miasta zapobiega procesom *gettoizacji* fragmentów miast, powstawania zamkniętych dosłownie lub symbolicznie obszarów prestiżowych i obszarów społecznego wykluczenia.

Powiększanie a nie uszczuplanie zasobów mieszkalnictwa społecznego, dbałość o budowanie mieszanych struktur społecznych poprzez wymóg tworzenia zróżnicowanej cenowo oferty mieszkaniowej w realizowanych przez deweloperów projektach, rozwój programów bądź to pod nazwą TBS bądź SIM, adaptacja i renowacja obiektów pod kątem potrzeb mieszkaniowych oraz szereg innych działań to skuteczne narzędzia prowadzenia polityk mieszkaniowych gmin.

O Autorce:

dr hab Iwona Sagan, prof UG – polska geograf, profesor nauk o Ziemi, pracownik Instytutu Geografii Uniwersytetu Gdańskiego. Kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej na Wydziale Oceanografii i Geografii UG. Kierownik Centrum Doskonałości RECOURSE. Była Prodziekan ds. Nauki i Współpracy Międzynarodowej Wydziału Oceanografii i Geografii UG.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, lipiec 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa