



Piotr Lis

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii,
Katedra Polityki Gospodarczej i Samorządowej, piotr.lis@ue.poznan.pl

Od uniwersalności do selektywności w społecznej polityce mieszkaniowej

Streszczenie: Celem artykułu jest ukazanie kierunków zmian w zakresie społecznych polityk mieszkaniowych w krajach Unii Europejskiej. W opracowaniu wskazano na podstawowe warunki prowadzenia skutecznej polityki mieszkaniowej. Zdaniem autora są nimi prawidłowa alokacja społecznego zasobu mieszkaniowego, uwzględniająca warunki wejścia i wyjścia z zasobu społecznego, właściwy wybór grup docelowych zasobu społecznego, dopasowana forma organizacyjna budownictwa społecznego do modelu społecznej polityki mieszkaniowej, w tym określenie warunków i zakresu partycypacji sektora prywatnego w budownictwie społecznym, odpowiedni podział odpowiedzialności za realizację celów społecznych między władzę centralną a władzę lokalną, ustalenie racjonalnych zakresów ochrony prawnej zarówno lokatorów, jak i właścicieli społecznego zasobu mieszkaniowego. Autor wykazuje, że w krajach Unii Europejskiej, w szczególności przez charakter regulacji unijnych, występuje silne przesunięcie z szerokiego do selektywnego wsparcia państwa w sferze mieszkaniowej.

Słowa kluczowe: społeczna polityka mieszkaniowa, komodyfikacja mieszkalnictwa, finansyzacja mieszkalnictwa, instrumenty polityki mieszkaniowej

JEL: 018, R21, R31, J18

1. Wprowadzenie

Proces komodyfikacji mieszkalnictwa, tj. urynkowienia sfery mieszkaniowej, postępujący bardzo dynamicznie od lat osiemdziesiątych XX wieku w krajach Europy Zachodniej i od lat dziewięćdziesiątych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, uwidocznił się w systematycznym wycofywaniu się państwa ze sfery mieszkaniowej i ograniczaniu jego funkcji wyłącznie do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych lub zidentyfikowanych grup wrażliwych, w szczególności rodzin wielodzietnych czy osób pierwszy raz nabywających mieszkanie na własność. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie kierunków zmian w zakresie społecznych polityk mieszkaniowych w krajach Unii Europejskiej. Praca stanowi syntezę dotychczasowych autorskich studiów mieszkaniowych, przeglądu literatury i regulacji prawnych w sferze mieszkalnictwa w Unii Europejskiej.

Ostatni kryzys finansowy z 2008 roku, przekształcony później w kryzys gospodarczy, a w niektórych państwach Unii Europejskiej także w kryzys zadłużenia, wywarł silny wpływ na zmiany zarówno w systemie finansowym, w jego segmencie finansowania inwestycji mieszkaniowych, jak i bezpośrednio w sferze mieszkaniowej, odkrywając na nowo potencjał społecznego zasobu mieszkaniowego. Powstałe w ostatnich dekadach silne powiązanie globalnego systemu finansowego z lokalnymi rynkami mieszkaniowymi spowodowało, że stabilność społeczna Europy jest związana ze zrównoważonym rozwojem sfery mieszkaniowej. Ta z kolei jest możliwa przez szersze wykorzystanie społecznego budownictwa mieszkaniowego. Wyraz temu dał między innymi Parlament Europejski w rezolucji z dnia 11 czerwca 2013 roku (European Parliament resolution of 11 June 2013). Podkreślił on rolę budownictwa społecznego jako realnej drogi łagodzenia skutków globalnego kryzysu finansowego. Działania państw członkowskich na rzecz społecznego budownictwa mieszkaniowego, przy wsparciu Wspólnoty, które wyraźnie pojawiło się w rezolucji, mogą przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia, zwalczania ubóstwa, poprawy efektywności energetycznej i zwiększenia spójności społecznej. Cele te stały się szczególnie istotne dla państw UE-28 w okresie pokryzysowym, a budownictwo społeczne jest ważnym narzędziem ich realizacji.

2. Prawo do mieszkania jako podstawa aktywnej polityki mieszkaniowej

Prawo do mieszkania, stanowiące podstawę prowadzenia polityki mieszkaniowej, zostało uznane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, która mówi, że „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” (ONZ, 1948). Prawo do mieszkania zostało zapisane również w zrewidowanej Karcie Społecznej Rady Europy: „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do: popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania; uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów”. Także Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że: „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia Europejska uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”. Ponadto prawo do mieszkania zostało zapisane w konstytucjach większości państw UE–28.

Prawo do mieszkania jest realizowane w większości państw członkowskich za pomocą usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zgodnie z artykułem 36 Karty Praw Podstawowych, który stanowi, że „Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawodawstwach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatami, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii”. Zgodnie z artykułem 106 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i przy założeniu, że powszechny dostęp do mieszkania jest uznany za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom traktatów, w tym regułom konkurencji oraz zasadom pomocy państwa, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań powierzonych im przez władze krajowe, regionalne lub lokalne.

W decyzji Komisji Europejskiej w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z dnia 20 grudnia 2011 roku ograniczono udostępnianie subwencionowanych mieszkań socjalnych do osób w niekorzystnej sytuacji oraz do mniej uprzywilejowanych grup społecznych, które ze względu na kwestie wypłacalności nie są w stanie znaleźć mieszkania na warunkach rynkowych. Zgodnie z protokołem nr 26 załączonym do traktatu lizbońskiego główną odpowiedzialność za świadczenie, finansowanie i organizowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ponoszą państwa członkowskie i ich władze krajowe, regionalne i lokalne, dysponujące w tej dziedzinie szerokim zakresem uprawnień dyskrecyjnych i demokratyczną swobodą wyboru (por. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2013: 53).

3. Cele społecznej polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa jest jedną z polityk sektorowych prowadzonych zarówno przez władzę centralną, jak i władzę lokalną, angażującą podmioty publiczne, organizacje społeczne, podmioty prywatne do osiągnięcia celów głównych, długo-okresowych. W obszarze mieszkalnictwa tymi celami są:

- 1) tworzenie warunków do nabycia lub najmu zasobu mieszkaniowego przez wszystkich obywateli,
- 2) zapewnienie dostępności mieszkań oraz
- 3) zapewnienie odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego (Lis, 2008).

Konkretyzacja celów głównych polityki mieszkaniowej powinna nawiązywać do potrzeb mieszkaniowych obywateli i popytu mieszkaniowego zgłaszanego w danym czasie i miejscu, a sposób realizacji „prawa do (za)mieszkania” wpływa na model społeczny funkcjonujący w danym kraju (Lis, 2005). Na „prawie do zamieszkania” należy oprzeć zasadę wyznaczania wzajemnego układu praw i obowiązków gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i państwa w zakresie zapewniania podstawowych warunków mieszkaniowych. Prawo to nie daje jednak przyzwolenia na postawę roszczeniową obywateli wobec państwa, nieopartą indywidualnym wysiłkiem w dążeniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W pojęciu prawa do zamieszkania znajdują się takie elementy składowe, jak: prawo wyboru formy własności mieszkania, prawo do mieszkania o standardzie niewłaczającym godności człowieka, prawo do zmiany miejsca zamieszkania (Andrzejewski, 1987). Interpretacja i realizacja prawa do zamieszkania staje się jednym z głównych czynników wyznaczających kształt (model) prowadzonej polityki mieszkaniowej (Angel, 2000).

Realizacja powyższych celów polityki państwa wymaga szczególnych instrumentów w odniesieniu do osób o niskim statusie ekonomicznym lub do specyficznych grup społecznych, takich jak m.in. osoby niepełnosprawne, osoby długotrwale bezrobotne, samotne osoby starsze, rodziny wielodzietne, rodzic wychowujący samodzielnie dziecko (dzieci), emigranci i uchodźcy, mniejszości etniczne, osoby zagrożone eksmisją, osoby zamieszkałe w dzielnicach niebezpiecznych, młode małżeństwa czy studenci. Kryteria umożliwiające identyfikację grup wrażliwych są bardzo zróżnicowane w poszczególnych krajach UE-28 i dodatkowo podlegają zmianie w czasie. Można do nich zaliczyć w szczególności kryterium dochodu, ale także wieku, stanu cywilnego, stanu zdrowia, pochodzenia, rasy, miejsca zamieszkania. Specyficzne instrumenty stosowane wobec osób o niskim statusie ekonomicznym lub grup wrażliwych przyczyniły się do wyróżnienia w ramach polityki mieszkaniowej tzw. społecznej polityki mieszkaniowej. Poza określaniem zasad alokacji oraz dostępu do społecznego zasobu mieszkaniowego (warunków wejścia, ale również warunków wyjścia, nawet przymusowego, ze społecznego zasobu mieszkaniowego) do zadań społecznej polityki mieszkaniowej powinno

należać oszacowanie zdolności gospodarstw domowych do najmu (w szczególnych przypadkach zakupu) mieszkań w społecznym zasobie mieszkaniowym oraz ustalenie zakresu ochrony prawnej lokatorów i właścicieli tego zasobu (por. Lis 2008; 2012; 2015c; 2017).

W odniesieniu do wyznaczania priorytetów w zakresie celów społecznej polityki mieszkaniowej należy wskazać na podejście Europejskiej Federacji Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych (FEANTSA, 2007). Organizacja ta stoi na stanowisku, że podstawowym obszarem społecznej polityki mieszkaniowej powinna być walka z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym, tzw. brakiem domu, zdefiniowanym jako brak dachu nad głową lub brak mieszkania, lub niezabezpieczone mieszkanie, lub nieodpowiednie mieszkanie. Badania FEANTSA wskazują na następującą zależność: im dłużej osoby pozostają bez domu, tym trudniej przebiega proces ponownej integracji ze społeczeństwem. Zdaniem członków organizacji osoby narażone na brak domu otrzymują zbyt małą pomoc państwa, często ograniczającą się do przydzielenia schronienia tymczasowego, które staje się po pewnym czasie docelowym rozwiązaniem i powoduje wykluczenie społeczne. Zasady alokacji społecznego zasobu mieszkaniowego na podstawie kryterium uzyskiwanego dochodu nie zawsze stanowią odzwierciedlenie „pilnych” potrzeb mieszkaniowych. Wspomniane kategorie koncepcyjne braku domu nie będą zawsze wychwycone przez kryterium dochodowe, które wykazuje stosunkowo wysoką zmienność i trudność ekstrapolacji. Sytuacja taka może spowodować pominięcie tych jednostek, które mają poważne problemy mieszkaniowe przy dochodach na przykład na poziomie mediany dla całej populacji, kiedy stopa relatywnego ubóstwa jest odnoszona do poziomu 60% mediany. Należy podkreślić, że mechanizm alokacji według kryterium dochodu zwykle dotyczy znacznej części populacji, szacuje się od trzech do pięciu decyli populacji wydzielonych według kryterium dochodowego, pozostawiając tym samym wiele subiektywności dla selekcji lokatorów przez organizacje budownictwa socjalnego, i tym samym zwiększając ryzyko pozostawienia poza pomocą państwa osób najbardziej potrzebujących (por. Przymeński, Oliwa-Ciesielska, 2014; Rataj, 2013).

W tym miejscu wydaje się uzasadnione dokonanie próby wprowadzenia do zasady alokacji mieszkań społecznym kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych – jako uzupełnienia kryterium dochodowego. Zgodnie z tym kryterium budownictwo komunalne, zdaniem autora, powinno być skierowane do:

- 1) ludzi bez dachu nad głową, tj. osób mieszkających w przestrzeni publicznej lub osób zakwaterowanych interwencyjnie w noclegowniach;
- 2) ludzi bez mieszkania, tj. osób zakwaterowanych w placówkach dla bezdomnych, ofiar przemocy, głównie kobiet, osób zakwaterowanych w schroniskach, osób zakwaterowanych w ośrodkach dla uchodźców, emigrantów, osób opuszczających instytucje penitencjarne, medyczne, domy dla dzieci bez miejsca do mieszkania, ludzi starszych zagrożonych bezdomnością;

- 3) ludzi w niezabezpieczonych mieszkaniach, tj. osób przebywających w lokalach niezabezpieczonych – mieszkających czasowo u rodziny, przyjaciół czy nielegalnie zajmujących lokale, osób zagrożonych eksmisją lub osób zagrożonych przemocą;
- 4) ludzi przebywających w nieodpowiednich mieszkaniach, tj. osób mieszkających w konstrukcjach tymczasowych, nietrwałych, takich jak: szopy, garaże, przyczepy kempingowe, domki letniskowe, osób mieszkających w warunkach substandardowych oraz osób mieszkających w warunkach skrajnego przeludnienia.

Wprowadzenie kryterium potrzeb mieszkaniowych jako uzupełnienie kryterium dochodowego powinno wiązać się z narzuceniem na beneficjentów pomocy państwa zasad zamieszkania w zasobie społecznym (w tym warunków, ograniczeń i wymagań) oraz z możliwością wykluczenia osób, które nie spełniają owych zasad lub ich przeniesienia do mieszkań o niższym standardzie.

Mechanizm alokacji mieszkań społecznych powinien być także powiązany z zasadą zapewnienia zróżnicowania społecznego w ramach osiedli mieszkaniowych. Wprowadzenie dodatkowego kryterium ma na celu ograniczenie tworzenia się dzielnic ludzi biednych lub dzielnic jednorodnych, np. etnicznie, rasowo. Dążenie do spełnienia zasady zróżnicowania społecznego może powodować pominięcie osób najbardziej potrzebujących, co narzuca dodatkową konieczność rozważnego postępowania przy alokacji mieszkań społecznych (Lis, 2017).

4. Instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej

Państwo osiąga zakładane cele przez wykorzystanie instrumentów polityki mieszkaniowej, m.in. regulacji rynku mieszkaniowego, transferów na rzecz uczestników tego rynku, inwestycji w społecznym zasobie mieszkaniowym, podatków związanych z wynajmem i własnością zasobu mieszkaniowego. Należy podkreślić, że polityka mieszkaniowa będzie się odnosić zarówno do zmian wartości instrumentów w ramach danych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, zmian w samej strukturze instytucjonalno-prawnej, jak i wprowadzania bądź eliminowania instrumentów, przy jednoczesnym doprowadzaniu do istotnej zmiany systemu mieszkaniowego i zasad rządzących jego funkcjonowaniem (por. Lis, 2008; 2012).

W odniesieniu do polityki państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych można wyróżnić dwie podstawowe grupy instrumentów (Lis, 2008):

- 1) instrumenty pośredniego oddziaływania:
 - regulacje (w szczególności obszar finansowania i przestrzeni),
 - instytucjonalne wsparcie państwa (zwłaszcza w zakresie finansowania),
 - subsydia finansowe (instrument wspierający mechanizm rynkowy),

2) instrumenty bezpośredniego oddziaływania:

- budownictwo społeczne,
- subsydia w społecznym zasobie mieszkaniowym.

Z perspektywy społecznej polityki mieszkaniowej istotne są instrumenty bezpośredniego oddziaływania państwa. W tej grupie instrumentów znajduje się społeczne budownictwo mieszkaniowe. Do powszechnych form społecznego budownictwa zalicza się przede wszystkim budownictwo przeznaczone na wynajem, w szczególności budownictwo komunalne realizowane przez władze lokalne, społeczne budownictwo czynszowe zależne lub niezależne od władz lokalnych oraz społeczne budownictwo własnościowe realizowane przez inwestorów prywatnych.

Budownictwo komunalne ma charakter interwencyjny lub socjalny najczęściej w rozumieniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Mieszkania powstałe w ramach budownictwa komunalnego identyfikuje się, w szczególności w krajach transformacji gospodarczej, z zasobem o niskim standardzie, położonym albo w strefie centralnej albo w strefie peryferyjnej miast i zamieszkałym niemal wyłącznie przez gospodarstwa domowe o bardzo niskich dochodach. Tworzenie osiedli niskiej jakości, zamieszkiwanych przez określoną grupę osób może spowodować napięcia społeczne w danej miejscowości, efekt wykluczenia społecznego, wzrost przestępczości, degradacje dzielnic miejskich. Powyższe rozważania stanowią silny argument na rzecz rozszerzenia oddziaływania społecznej polityki mieszkaniowej na inne formy budownictwa mieszkaniowego oraz dążenia do komplementarności programów mieszkaniowych z interwencją przeprowadzaną w ramach polityki gospodarczej, społecznej i przestrzennej (Lis, 2012; 2015a). Społeczne budownictwo czynszowe może być realizowane przez organizacje działające na zasadzie non-profit, często stanowiące własność władz lokalnych, z wykorzystaniem subsydiów państwowych. Dostęp do czynszowego zasobu mieszkaniowego jest najczęściej ograniczony do określonej grupy docelowej. Interwencja państwa w ramach społecznej polityki mieszkaniowej może dotyczyć także prywatnego budownictwa przeznaczonego na wynajem lub na sprzedaż oraz budownictwa spółdzielczego. Budownictwo spółdzielcze jest realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe, z przeznaczeniem dla osób będących członkami tych spółdzielni. Natomiast budownictwo przeznaczone na sprzedaż lub wynajem jest realizowane w celu osiągnięcia zysku przez różnych inwestorów. Państwo, nie posiadając dostatecznych środków finansowych na zrealizowanie wiązki celów, poszukuje sposobów na coraz szersze włączenie sektora prywatnego w dostarczenie i współfinansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego. W tym względzie zasadniczą kwestią jest zakres i warunki partycypacji inwestorów w inwestycjach społecznych.

Zakres bezpośredniej ingerencji władz lokalnych jest zależny od wielkości środków publicznych przeznaczonych na budownictwo społeczne, ale również od umiejętności wykorzystania rynkowych mechanizmów finansowania inwesty-

cji mieszkaniowych dla realizacji celów społecznych (Lis, 2011). Coraz większe zaangażowanie zarówno instytucji publicznych, jak i prywatnych można zaobserwować, przesuwając się w górę segmentacji dochodowej gospodarstw domowych, czyli w stronę zamożniejszych obywateli (Lis, 2015a; 2015b).

Poszczególne kraje członkowskie UE-28 wykorzystują w zasadzie podobne instrumenty wsparcia budownictwa społecznego, chociaż w różnych konfiguracjach, w zależności od celów głównych narodowych polityk mieszkaniowych i stopnia realizacji lokalnych programów mieszkaniowych. W grupie podażowych subsydiów mieszkaniowych, mających zapewnić odpowiedni poziom produkcji mieszkaniowej i zredukować koszty ogólne, można wyróżnić:

- 1) dotacje kapitałowe – bezpośrednie dofinansowanie budownictwa społecznego, zwykle stanowi wsparcie dla innych funduszy; beneficjentami dotacji są najczęściej władze lokalne lub towarzystwa mieszkaniowe otrzymujące wsparcie z budżetu państwa;
- 2) obniżone ceny terenów inwestycyjnych – instrument może wspomóc zarządzanie rozwojem przestrzennym miasta w aspekcie lokalizacji inwestycji o charakterze społecznym;
- 3) pożyczki publiczne – udzielane zwykle przez fundusz lub bank mieszkaniowy na bardzo korzystnych warunkach, przy niższych niż rynkowe wymogach dotyczących zabezpieczeń udzielanych pożyczek;
- 4) gwarancje publiczne – udzielane przez Skarb Państwa lub samorządy lokalne na rzecz towarzystw lub spółdzielni mieszkaniowych; mają na celu zredukowanie kosztów pozyskania kapitału obcego z rynku finansowego, zasilającego społeczne inwestycje mieszkaniowe, a tym samym obniżającego ryzyko kredytowe ponoszone przez instytucje finansowe;
- 5) przywileje podatkowe, w tym ulgi w podatkach dochodowych, od towarów i usług, preferencyjne stawki amortyzacji, zwolnienia w podatkach od nieruchomości, ulgi w podatku od czynności cywilno-prawnych, wyłączenia z podatku od zysków kapitałowych – przywileje mają zachęcić poszczególnych inwestorów, takich jak towarzystwa mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, deweloperzy, do prowadzenia inwestycji mieszkaniowych w ramach budownictwa społecznego i stanowią częściową rekompensatę z tytułu stosowania zasad społecznej polityki mieszkaniowej.

Wśród subsydiów popytowych można wyróżnić dodatki mieszkaniowe, dodatki energetyczne oraz podział własności. Dodatki mieszkaniowe, stanowiące podstawowy instrument polityki mieszkaniowej, są skierowane do osób ubogich i mają na celu obniżenie im kosztów utrzymania mieszkań. Instrument ten nie jest wprawdzie związany z konkretną formą budownictwa mieszkaniowego, jednak największą rolę odgrywa w budownictwie społecznym. Przyczyną stosowania dodatków mieszkaniowych jest założenie, iż koszty mieszkaniowe, w tym głównie czynsze, stanowią nadmierne obciążenie gospodarstw domowych o niskich dochodach.

W krajach UE-28 dodatki mieszkaniowe są postrzegane jako swoiste „prawo” uboższych najemców. Programy dodatków mieszkaniowych różnią się także w odniesieniu do beneficjentów, w niektórych bowiem państwach przeznaczone są niemal wyłącznie dla najemców (m.in. Niemcy, Irlandia), w innych zaś dotyczą także właścicieli (m.in. Szwecja, Francja). Dodatki mieszkaniowe są najbardziej powszechną formą subsydiów popytowych w krajach skandynawskich. Beneficjentami są tam nie tylko osoby żyjące w gospodarstwach domowych o niskich dochodach, ale również gospodarstwa domowe o dochodach powyżej relatywnego wskaźnika ubóstwa.

Podział własności jest skierowany do gospodarstw o niskich i średnich dochodach, które zamierzają nabyć mieszkanie na własność. Bariera cenowa zostaje zlikwidowana dzięki podzieleniu transakcji na dwa etapy. Pierwszy polega na zapłacie za część nabywanego mieszkania jego właścicielowi (najczęściej inwestorowi budownictwa społecznego). W drugim etapie gospodarstwa domowe płacą czynsz za część niewykupionej własności. Zobowiązania gospodarstw domowych rozkładają się na ewentualną spłatę kredytu mieszkaniowego zaciągniętego na nabycie części mieszkania i zapłatę czynszu za pozostałą część mieszkania. Własność mieszkania jest podzielona między gospodarstwo domowe i instytucję zarządzającą programem. Podział własności z reguły ma ustalone kryteria dostępu, władza lokalna określa zaś grupę docelową objętą programem. Jego realizacji podejmują się organizacje budownictwa społecznego we wszystkich wyróżnionych wcześniej formach. Warunkiem jest uzyskanie zgody władz lokalnych na udział w programie oraz spełnienie minimalnych standardów mieszkania.

5. Modele społecznej polityki mieszkaniowej

Biorąc pod uwagę cele i stosowane instrumenty, można wyróżnić dwa zasadnicze modele społecznej polityki mieszkaniowej, tj. model uniwersalny oraz model selektywny. Model selektywny występuje w dwóch odmianach: w wersji szerokiej i w wersji wąskiej (szerzej Lis, 2008; 2013; Ghekiere, 2009).

W modelu uniwersalnym dominuje idea solidarnego płacenia i otrzymywania świadczeń przez wszystkich obywateli, przy czym występuje zróżnicowanie co do stopnia obciążeń i świadczeń publicznych w zależności od możliwości finansowych gospodarstw domowych. Funkcja kapitałowo-redystrybucyjna systemu finansowego jest istotnym elementem polityki uniwersalnej. W tym ujęciu polityka mieszkaniowa posługuje się instrumentami regulacji i wsparcia wobec całego rynku mieszkaniowego, tworząc tzw. szeroki obszar oddziaływania (Bengtsson, 2001; 2004). W modelu uniwersalnym państwo zapewnia mieszkanie każdemu obywatelowi, niezależnie od jego dochodów. W konsekwencji utworzona jest dodatkowa podaż mieszkań społecznych uzupełniająca rynek mieszkaniowy. W tym

modelu występują znaczne zmiany warunków funkcjonowania rynku mieszkaniowego (w tym ceny mieszkań i stawki czynszów) w stosunku do omawianego dalej modelu selektywnego. Priorytetowym kryterium inwestycyjnym staje się wartość odtworzeniowa, a nie wartość rynkowa. Wzrasta jednak bezpieczeństwo najmu mieszkań, jakiego nie może zaoferować sektor prywatny. Model uniwersalny dominował jedynie w Danii, Holandii oraz Szwecji, przy czym w tym ostatnim kraju zrezygnowano z wyraźnego określenia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa socjalnego (por. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2013: 54–56). W Danii z kolei koncepcja uniwersalna jest mocno zakorzeniona w modelu państwa opiekuńczego. Pojęcie grup lub osób w trudnej sytuacji, słabszych czy wykluczonych nie jest ograniczone z punktu widzenia określonego poziomu dochodów. Celem jest zapewnienie przystępnych cenowo i dostępnych mieszkań dla osób, które ich potrzebują. Tradycyjny rynek nieruchomości jest wzbogacony dzięki zniesieniu prawnych zobowiązań społecznych oraz zapewnieniu równości i zróżnicowania społecznego pod względem pochodzenia etnicznego, płci, dochodów, wieku, niepełnosprawności oraz potrzeb umysłowych i fizycznych. Polityka cenowa jest regulowana i opiera się na faktycznych kosztach, co wyklucza możliwość nadmiernej kompensacji (por. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2013: 56, Lis, 2017).

Komisja Europejska sprzeciwia się funkcjonowaniu modelu uniwersalnego w sferze mieszkaniowej ze względu na brak skoncentrowania na określonym popycie społecznym. Zdaniem Komisji Europejskiej nie odpowiada on wspólnotowej definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa. Przedmiotem sporu są zasady finansowania przedsiębiorstw prywatnych działających w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego. Podstawę sprzeciwu wobec modelu uniwersalnego stanowi Decyzja Komisji Europejskiej z 2005 roku w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu Wspólnoty Europejskiej¹ do pomocy państwa w formie rekompensaty przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym². W odniesieniu do mieszkalnictwa socjalnego wprowadzono koniecz-

¹ Traktat z Amsterdamu, podpisany 2 października 1997 roku, wszedł w życie 1 maja 1999 roku. Wprowadził zmiany oraz nową numerację artykułów do Traktatu Wspólnoty Europejskiej i Traktatu o Unii Europejskiej. Załączone są do niego skonsolidowane wersje Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zgodnie z artykułem 86 paragraf 2: „Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom niniejszego Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty”.

² Zgodnie z artykułem 5 Decyzji Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczo-

ność kontroli udzielanych rekompensat przedsiębiorstwom prywatnym. Ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do sporządzania szczegółowych raportów w okresie trzyletnim, które stanowią podstawę oceny Komisji Europejskiej³. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji wszczynała procedury wyjaśniające dotyczące zgodności z prawem i zasadami jednolitego rynku pomocy państwa udzielanej w Holandii i Szwecji. Sprawa Holandii dotyczyła definicji budownictwa społecznego w tym kraju, która zdaniem instytucji unijnej obejmowała zbyt wiele osób, a nie tylko grupy szczególnie wrażliwe. Postulowano sprzedaż zasobu mieszkaniowego przez holenderskie organizacje budownictwa społecznego, aby dostosować się do regulacji unijnych. Sprawa Szwecji dotyczyła zgodności z prawem pomocy świadczonej przez lokalne władze podmiotom świadczącym usługi w zakresie mieszkalnictwa społecznego, w której udziały miały władze lokalne (Cecodhas, 2007; Lis, 2017).

W modelu selektywnym w wersji szerokiej beneficjentami wsparcia państwa w sferze mieszkaniowej są osoby w trudnej sytuacji lub wykluczone (jak w koncepcji wąskiej) oraz osoby o skromnych dochodach, mające trudności z dostępem do odpowiedniego mieszkania ze względu na niepewność dochodów. Dostęp do mieszkania jest najczęściej warunkowany pułapem dochodów i składem gospodarstwa domowego. Czynniki są regulowane i pozostają przystępne. Koncepcja ta ma w większości wypadków ograniczony wpływ na ogólny poziom podaży mieszkań oraz na ich ceny i nie powoduje konfliktów z prywatnym rynkiem nieruchomości, ponieważ zyski pozostają bardzo ograniczone. Koncepcja ta obejmuje szersze kategorie ludności, ale również odpowiada wspólnotowym wymogom w zakresie skoncentrowania się na popycie społecznym. Stosuje się ją w szczególności w Niemczech, Austrii, Francji, Finlandii, ale także w: Belgii, Hiszpanii (dostęp do własności), we Włoszech, Luksemburgu, Republice Czeskiej, Słowenii, a także Polsce – zmierzającej, po procesie masowej prywatyzacji, silnej komody-

nymi w ogólnym interesie gospodarczym (notyfikowana jako dokument nr C (2005) 2673): „Wysockość rekompensaty nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku z kapitału własnego niezbędnego do wywiązywania się z tych zobowiązań. Rekompensata musi być faktycznie wykorzystywana na funkcjonowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, bez uszczerbku dla możliwości korzystania przez przedsiębiorstwo z rozsądnego zysku”.

³ W sektorze mieszkalnictwa socjalnego państwa członkowskie przeprowadzają regularne kontrole lub zlecają przeprowadzenie takich kontroli w celu zapewnienia, aby dane przedsiębiorstwo nie otrzymywało rekompensat przekraczających kwotę określoną zgodnie z artykułem 5. Każda nadwyżka rekompensaty w wysokości do 20% rocznej rekompensaty może zostać przeniesiona na kolejny okres rozliczeniowy pod warunkiem, że dane przedsiębiorstwo prowadzi działalność wyłącznie w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Wyniki oceny wpływu zostają przekazane Parlamentowi Europejskiemu, Komitetowi Regionów, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i państwom członkowskim – Decyzja Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE.

fikacji i finansyzacji, do szerszego wsparcia mieszkalnictwa (por. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2013: 54–56; Lis, 2015b; 2017).

W modelu selektywnym w wersji wąskiej mieszkania socjalne subwencjonowane przez władze publiczne są zastrzeżone dla osób w trudnej sytuacji lub wykluczonych, jasno zdefiniowanych jako takie. W wypadku takich mieszkań stosowane są bardzo rygorystyczne zasady przydziału. Czynnosc jest niemal w całości opłacany przez system pomocy społecznej. Koncepcja ta nie stwarza konkurencji wobec prywatnego sektora nieruchomości i w pełni odpowiada wspólnotowej definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa socjalnego, sformułowanej w decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 roku, odnawiającej zwolnienie z wymogu uprzedniego zgłoszenia rekompensat kosztów usług publicznych w zakresie udostępniania mieszkań socjalnych „osobom w niekorzystnej sytuacji lub osobom w gorszym położeniu społecznym, które nie posiadają wystarczających środków, aby pozyskać mieszkanie na zasadach rynkowych”. Do kategorii tej należą: Bułgaria, Cypr, Estonia, Węgry, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Zjednoczone Królestwo, Słowacja i, częściowo, Hiszpania (socjalny sektor wynajmu) (por. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 2013, s. 54–56; Lis, 2015a).

6. Podsumowanie

W artykule wskazano na podstawowe warunki prowadzenia skutecznej polityki mieszkaniowej. Są nimi: prawidłowa alokacja społecznego zasobu mieszkaniowego, uwzględniająca warunki wejścia i wyjścia z zasobu społecznego, właściwy wybór grup docelowych zasobu społecznego, dopasowana forma organizacyjna budownictwa społecznego do modelu społecznej polityki mieszkaniowej, w tym określenie warunków i zakresu partycypacji sektora prywatnego w budownictwie społecznym, odpowiedni podział odpowiedzialności za realizację celów społecznych między władzę centralną i władzę lokalną, ustalenie racjonalnych zakresów ochrony prawnej zarówno lokatorów, jak i właścicieli społecznego zasobu mieszkaniowego.

Polityka mieszkaniowa państw UE–28 na przestrzeni kilkadziesiąt lat w obszarze społecznego zasobu mieszkaniowego zróżnicowała ten zasób przestrzennie, organizacyjnie, finansowo i społecznie. Działania Komisji Europejskiej od początku XXI wieku wskazują na dążenie instytucji unijnych do narzucenia krajom Wspólnoty modelu selektywnego społecznego budownictwa mieszkaniowego.

Po globalnym kryzysie finansowym z 2008 roku na szczęblu Wspólnoty uważa się wyraźne dążenia do włączenia społecznego budownictwa mieszkaniowego do polityki klimatycznej i energetycznej. Polityka dotycząca inwestycji energetycznych, wdrażana przez pomioty sektora mieszkalnictwa społecznego, musi

być wspierana przez organy publiczne, ponieważ pozwala jednocześnie przeciwdziałać zmianie klimatu, zmniejszać ubóstwo energetyczne gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz promować lokalne miejsca pracy i rozwój gospodarczy na danym obszarze. Polityka spójności UE może aktywnie przyczynić się do wzmocnienia tej dynamiki i zapewnić efekt dźwigni, prowadzący do wykorzystania innych dodatkowych źródeł finansowania. Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej mieszkalnictwo socjalne w pełni kwalifikuje się do wsparcia z funduszy strukturalnych w latach 2014–2020, zwłaszcza w zakresie termomodernizacji i promowania odnawialnych źródeł energii, zintegrowanych działań w zakresie rozwoju obszarów miejskich i walki z wykluczeniem dzięki zapewnieniu dostępu do mieszkań społecznościom marginalizowanym i oferowaniu wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług socjalnych.

Bibliografia

- Andrzejewski A. (1987), *Polityka mieszkaniowa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Angel S. (2000), *Housing Policy Matters. A Global Analysis*, Oxford University Press, New York.
- Bengtsson B. (2001), *Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory*, „Scandinavian Political Studies”, no. 24(4), s. 255–275.
- Bengtsson B. (2004), *The right to housing in universal and selective housing regimes*, ENHR Conference, Cambridge.
- CECODHAS (2007), *Housing and the European Union Policy, Exchange, Current Issues and Future Challenges*, Special Edition, no. 7, The European Federation for Public, Cooperative and Social Housing, Brussels.
- European Parliament resolution of 11 June 2013 on social housing in the European Union, 2012/2293(INI).
- Europejska Karta Społeczna (Zrewidowana) z dnia 3 maja 1996 r., Strasburg.
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (2013), *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym*, 2013/C 44/09.
- FEANTSA (2007), *Policy Statement, How to allocate social housing The urgency of the housing need of applicants should prevail*, Brussels, Belgium.
- Ghekiere L. (2009), *Institutional mechanism and social housing finance: a European comparative perspective in: Financing social housing. After the economic crisis*, CECODHAS Seminar, Brussels.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r., 2010/C 83/02.
- Komisja Europejska (2005), *Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym*, notyfikowana jako dokument nr C (2005) 2673.
- Komisja Europejska (2011), *Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym*, notyfikowana jako dokument nr C(2011) 9380, 2012/21/UE.


- Lis P. (2005), *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, „Zeszyt Naukowy” nr 31, Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Lis P. (2008), *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Lis P. (2011), *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, [w:] J. Dzieciuchowicz, *Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego – wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Lis P. (2012), *Housing cycles. Theoretical and practical aspects*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Lis P. (2013), *Skala potrzeb mieszkaniowych w Polsce. Mieszkalnictwo w Roku Rodziny. Raport CBOS oraz ekspertyzy i opinie w sprawie sytuacji mieszkaniowej Polaków*, Kongres Budownictwa, Habitat for Humanity, Fundacja Bezdomnych, Warszawa.
- Lis P. (2015a), *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Lis P. (2015b), *Relationships between the finance system and housing markets*, Fessud Working Papers Series, no. 99, University of Leeds, s. 1–66.
- Lis P. (2015c), *Financialisation of the system of provision applied to housing in Poland*, Fessud Working Paper Series, no. 100, University of Leeds, s. 1–85.
- Lis P. (2017), *Zrównoważony rozwój rynków mieszkaniowych jako współczesne wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 37(2), s. 53–71.
- ONZ (1948), Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Rezolucja ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r., 217/III A, Paryż.
- Przymeński A., Oliwa-Ciesielska M. (2014), *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społecznej ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Rataj Z. (2013), *Problem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez niezamożne gospodarstwa domowe*, [w:] W. Przybylska-Kapuścińska (red.), *Funkcjonowanie współczesnej gospodarki rynkowej – rynek finansowy*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r., 2010/C 83/01.

From Universal to Selective Social Housing Policy

Abstract: The aim of this article is an attempt to assess the directions of changes in the social housing policy as part of the state's policy on housing within the European Union member states. This study highlights the fundamental conditions for conducting effective housing policy. These conditions include a proper allocation of the social housing stock, including the terms and conditions for entering and leaving the stock, a right choice of target groups for the stock, an adequate form of organisation of social housing construction fitted for the social housing policy model, including the terms and scope of participation of the private sector in social housing construction, a proper division of the responsibility for fulfilling the social goals between the central and local authorities, as well as specifying rational scopes of legal protection for both the residents and owners of the social housing stock.

Keywords: social housing policy, commodification of housing, financisation of housing, housing policy instruments

JEL: O18, R21, R31, J18

	<p>© by the author, licensee Łódź University – Łódź University Press, Łódź, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY (http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/)</p> <hr/> <p>Received: 2017-06-11; verified: 2018-01-11. Accepted: 2018-01-25</p>
---	---