

ANDRZEJ PRZYMEŃSKI*

MIESZKALNICTWO SOCJALNE W POLSCE W PROCESIE ZMIAN

I. WSTĘP

Mieszkalnictwo socjalne to zespół działań administracji publicznej zmierzających do udostępnienia tanich mieszkań ludności o dochodach trwale lub przejściowo zbyt niskich, aby uzyskać dostęp do niesocjalnych mieszkań społecznych lub mieszkań najmowanych lub kupowanych na rynku. Funkcją mieszkalnictwa socjalnego jest tworzenie warunków do demarginalizacji mieszkaniowej tej części ludności, która własnym staraniem nie jest w stanie sobie tego zapewnić, w tym zdolnym do samodzielnego życia osobom bezdomnym. Jej podstawowym instrumentem jest wynajmowanie mieszkań na warunkach socjalnych. Zaznaczyć trzeba, że mieszkalnictwo socjalne kreuje specyficzne zjawiska i problemy społeczne, ekonomiczne, architektoniczne i urbanistyczne¹, w części niemające swoich odpowiedników w innego typu zasobach mieszkaniowych.

Bezpośrednia realizacja zadań z zakresu mieszkalnictwa socjalnego, w tym tworzenia i wynajmowania mieszkań, przypisana jest gminom jako ich zadanie własne. W sensie literalnym przepisu ustawy o ochronie praw lokatorów² zadania te są ograniczone do tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Niemniej jednak gminy w granicach swoich możliwości i preferencji przyjętych w lokalnej polityce społecznej są odpowiedzialne za całokształt stanu mieszkalnictwa socjalnego na swoim terenie.

Przedmiotem artykułu jest mieszkalnictwo socjalne we współczesnej Polsce. Uwaga jest w nim zogniskowana na udzielaniu świadczeń w postaci wynajmowania mieszkań na warunkach socjalnych. Nie jest to jedyny instru-

* Andrzej Przymeński, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, przymenski.andrzej@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-5531-5753>

¹ Pominiętych w tym artykule aspektów architektonicznych i urbanistycznych dotyczy znakomite opracowanie Di Biagi (2008).

² Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. 2001, Nr 71, poz. 733 ze zm. (dalej jako: u.p.l.), art. 4.

ment stosowany w ramach szerszego systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej (SPM). Obejmuje on także świadczenia pieniężne, takie jak dodatki mieszkaniowe i energetyczne oraz obniżki czynszów w lokalach komunalnych. System ten ząbą się także z, oddzielnym wobec SPM, systemem pomocy społecznej, działającym na podstawie ustawy o pomocy społecznej. W ramach tak określonego przedmiotu badań pomijam problematykę mieszkań chronionych, ponieważ są one formą pomocy społecznej, a nie mieszkaniowej³. Pomijam także inne zagadnienia styczne z mieszkalnictwem socjalnym, w tym praktykę stosowania przez gminy instrumentu pomieszczeń tymczasowych, ponieważ jego funkcją jest ułatwianie przeprowadzania eksmisji⁴.

Mieszkalnictwo społeczne w Polsce, w tym mieszkalnictwo socjalne, podlega obecnie intensywnym zmianom. Biorąc pod uwagę fakt, że jest ono jednym z kluczowych elementów polityki społecznej państwa, za ważne zadanie uznać trzeba udzielenie odpowiedzi na pytania: Jakim zmianom podlega obecnie mieszkalnictwo socjalne w Polsce? Jaki jest ich ogólny kierunek i przyczyny? Jaki jest potencjał zachodzących zmian w realizacji celów mieszkalnictwa socjalnego? Realizacja tego zadania jest celem tego artykułu. Został on napisany z punktu widzenia ekonomiki polityki społecznej. Przyjęcie perspektywy polityczno-społecznej wyznacza ramy interpretacji opisywanych zjawisk, które tworzy przede wszystkim realizowany w Polsce model ustrojowy państwa, zwłaszcza ustrój gospodarczy, czego odzwierciedleniem są obowiązujące akty prawne i realizowane programy rządowe. Ram tych nie można zatem upatrywać w przyjęciu określonej teorii. Nie oznacza to lekceważenia myślenia teoretycznego, a tylko to, że znajduje się ono powyżej poziomu odniesienia właściwego dla naukowej diagnozy przedstawianego tu złożonego obszaru rzeczywistości. Ograniczone ramy objętości artykułu wykluczają równoprawne uwzględnienie w nim obu tych poziomów.

Pisząc artykuł, autor posłużył się wiedzą pozyskaną w toku swoich wcześniejszych badań, w tym w rezultacie przeprowadzonego wspólnie z Moniką Oliwą-Ciesielską programu NCN, realizowanego w latach 2011–2014⁵. W pracy wykorzystano także aktualne materiały zastane tworzone przez różne instytucje publiczne, akty prawa państwowego i lokalnego oraz statystykę.

II. MODEL USTROJOWY POLITYKI MIESZKANIOWEJ W POLSCE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20) określa ustrój gospodarczy Polski, a w konsekwencji także ustrojowy model polityki społecznej, jako

³ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004, Nr 64, poz. 593 ze zm.

⁴ Art. 2 i inne u.p.l.

⁵ Program „Zaspokajanie mieszkaniowych i paramieszkaniowych potrzeb zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych w Polsce, a procesy ich społecznej demarginalizacji”.

społeczną gospodarke rynkową⁶. Określenie to wskazuje, że przy zachowaniu systemu rynkowego, tworzącego podstawę dobrobytu obywateli, przyjmuje się w nim prymat celów społecznych nad indywidualnymi. Jest ono pojemne i obejmuje różne warianty tego samego modelu ustrojowego polityki społecznej, określanego na ogół jako socjoliberalny. Poza Polską występuje on także między innymi w Niemczech, Austrii i Francji. Inaczej niż w modelach liberalnym i socjaldemokratycznym, w modelu socjoliberalnym przyjmuje się, że rolą państwa jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego na takim poziomie, który zapobiega wykluczeniu społecznemu, co, zgodnie z zasadą pomocniczości, nie oznacza wyręczania obywateli w tworzeniu własnego dobrobytu. W jego ramach zapewnia się bezpieczeństwo socjalne na poziomie minimalnym, co ma stanowić dla obywateli motywację do wysiłku utrzymania ich pozycji rynkowej w odpowiednim stanie. Przyjęcie tego rodzaju założeń ma bezpośrednie konsekwencje dla polityki mieszkaniowej, w tym dla mieszkalnictwa socjalnego.

Konsekwencją obowiązywania socjoliberalnego modelu ustroju gospodarczego w Polsce jest przyjęcie pewnej wersji selektywnego modelu polityki mieszkaniowej, uwidoczniającego się w sposobie adresowania pomocy publicznej do konkretnych grup gospodarstw domowych. Do czasu ogłoszenia przez rząd (wrzesień 2016 r.) Narodowego Programu Mieszkaniowego, strategicznego dokumentu, określającego priorytety i narzędzia nowej polityki mieszkaniowej państwa, w terminologii przyjętej przez Piotra Lisa⁷, w Polsce realizowany był model selektywny w wersji szerokiej, o czym szerzej w dalszej części artykułu. Jest on odmienny nie tylko od przeciwstawnego mu modelu uniwersalnego, ale także od modelu selektywnego w wersji wąskiej. W modelu uniwersalnym, według Lisa, państwo stwarza możliwość najmu mieszkania społecznego wszystkim zgłaszającym takie zapotrzebowanie obywatelom, bez wprowadzania dochodowych kryteriów dostępu. Mieszkania w ramach tego modelu o niewygórowanych (powszechnych) standardach powstają przy wsparciu ze środków publicznych i są najmowane po przystępnych cenach, bez zysku właścicieli w rozumieniu rynkowym. W modelu selektywnym w wersji szerokiej, realizowanym w Polsce do 2016 r., w różnych formach udzielano ze środków publicznych pomocy wyselekcjonowanym grupom gospodarstw domowych w dostępie do własnego (w rozumieniu potocznym) mieszkania. Podkreślenia wymaga, że koniecznym kryterium tej selekcji nie były niskie dochody, mógł nim być także ogólny interes społeczny, polegający na wsparciu młodych rodzin o stabilnych i względnie wysokich dochodach, posiadających zdolność kredytową. W modelu selektywnym w wersji wąskiej pomoc w uzyskiwaniu dostępu do mieszkania kierowana jest do węższej grupy gospodarstw o niskich lub bardzo niskich dochodach, w tym zagrożonych wykluczeniem społecznym.

⁶ Sposób rozumienia polityki społecznej i jej modeli ustrojowych przejąłem od A. Rajkiewicza, M. Książkowskiego i innych współpracujących z nimi autorów (m.in. Rajkiewicz 1998).

⁷ Lis (2018): 77.

W obu wersjach modelu selektywnego mieszkalnictwo społeczne stanowi tylko uzupełnienie prywatnego rynku mieszkaniowego, który dominuje w produkcji i dystrybucji mieszkań. Zdaniem Lisa model selektywny publicznej pomocy mieszkaniowej jest preferowany przez instytucje Unii Europejskiej, w tym przez Komisję Europejską, dążącą do narzucenia go krajom Wspólnoty⁸.

Elementem modelu socjoliberalnego (motywacyjnego) jest w polityce mieszkaniowej przyjęcie zasady, że standardy mieszkań udostępnianych w ramach socjalnej pomocy mieszkaniowej powinny być wystarczające, aby umożliwić demarginalizację mieszkaniową i – w stopniu, w jakim to jest powiązane – także społeczną jej beneficjentów, ale jednocześnie niższe od tych, jakie mogą sobie zapewnić gospodarstwa domowe, którym ze względu na „zbyt wysokie” dochody tego rodzaju pomoc nie przysługuje.

III. MIESZKALNICTWO SPOŁECZNE A SOCJALNE

Określając przedmiot pojęcia „mieszkalnictwo społeczne” można oprzeć się na propozycji Macieja Cesarskiego, według którego funkcjonuje ono w ramach polityki mieszkaniowej i obejmuje zazwyczaj sektor otrzymujący wsparcie państwa, samorządu terytorialnego lub innych podmiotów publicznych⁹. Wspólną cechą mieszkalnictwa społecznego jest to, że w jego ramach tworzone są mieszkania o współczesnych, lecz niewysokich standardach. W ramach ustroju społecznej gospodarki rynkowej jego funkcją jest zaspokajania potrzeb mieszkaniowych niezamożnych¹⁰, w rozumieniu Zuzanny Rataj, gospodarstw domowych. W szerokim ujęciu Cesarskiego znaczenie mieszkalnictwa społecznego wykracza daleko poza funkcję dostarczania mieszkań. Autor ten akcentuje jednoznaczny związek aktywności sektora publicznego w mieszkalnictwie z realizacją idei trwałego, zrównoważonego rozwoju¹¹.

Na temat mieszkalnictwa społecznego, także w kontekście sposobów jego występowania za granicą, wypowiadało się w Polsce wielu autorów. Wielość rozwiązań stosowanych w różnych krajach, zdaniem Anny Szlągowskiej, powoduje, że nie ma jednej, międzynarodowej definicji mieszkalnictwa społecznego. Do wskazywanych przez wspomnianych autorów¹², dotąd niewymienionych jego cech, zaliczyć można: dominację mieszkań czynszowych, czynsze niższe od rynkowych, ustalane na podstawie wartości odtworzeniowej mieszkań, możliwość wprowadzenia preferencji w dostępie do mieszkań dla gospodarstw domowych niezamożnych i zagrożonych wykluczeniem.

⁸ Lis (2018): 78.

⁹ Cesarski (2013): 14.

¹⁰ Pojęcie „niezamożne gospodarstwa domowe” obejmuje gospodarstwa domowe o dochodach kwalifikujących je do różnych typów najmu w zasobach społecznych: gospodarstwa o bardzo niskich dochodach (lokale socjalne), niskich (lokale komunalne), średnich (TBS). Rataj (2017): 89.

¹¹ Cesarski (2018): 19.

¹² M.in.: Szlągowska (2010); Zubrzycka-Czarnecka (2011); Cesarski (2013); Rataj (2018); Lis (2018).

W terminologii stosowanej w Polsce¹³ mieszkalnictwo socjalne jest na ogół (słusznie) uznawane za sektor mieszkalnictwa społecznego¹⁴. Podkreślić trzeba jednak, że w ustroju społecznej gospodarki rynkowej zawsze istniały i będą istnieć różnice między nim a pozostałą częścią mieszkalnictwa społecznego. Istotą mieszkalnictwa socjalnego jest to, że jest ono powołane do udostępniania mieszkań w formie ich wynajmowania na warunkach socjalnych, którego beneficjentami są gospodarstwa domowe o niskich lub bardzo niskich dochodach. Niższe czynsze w socjalnym niż w niesocjalnym sektorze mieszkalnictwa społecznego wynikają nie tylko z niższej wartości odtworzeniowej mieszkań wynajmowanych na warunkach socjalnych, czemu odpowiada ich niższy standard, ale także z zależności od polityki mieszkaniowej gmin regulacji ich wysokości. Koszty dla gmin generuje przede wszystkim najem socjalny (jedna z dwu form najmu na warunkach socjalnych), w ramach którego czynsze ustalane są na poziomie połowy najniższego czynszu w zasobach komunalnych, najmowanych na czas nieoznaczony¹⁵. W mieszkalnictwie socjalnym gminy z własnych budżetów dopłacają do przychodów czynszowych uzyskiwanych od najemców, niepokrywających pełnych kosztów usługi najmu. W niesocjalnym sektorze mieszkalnictwa społecznego natomiast mieszkania są udostępniane relatywnie zamożniejszym gospodarstwom domowym, posiadającym tzw. zdolność czynszową, opłacającym czynsz pokrywający całkowite koszty usługi najmu, łącznie ze spłatą kredytu budowlanego. Ponadto w systemie TBS, usytuowanym w ramach niesocjalnego mieszkalnictwa społecznego, barierą dostępu do mieszkania tworzy także konieczność opłacenia (niekoniecznie ze środków lokatora) partycypacji w kosztach jego budowy, do 30% tych kosztów¹⁶.

Czyniąc przedmiotem porównań finansowanie tworzenia nowych mieszkań w ramach mieszkalnictwa socjalnego i pozostałej części mieszkalnictwa społecznego w Polsce, zauważyć można podobieństwo, jakim jest preferencyjne kredytowanie zwrotne tych inwestycji przez Bank Gospodarstwa Krajowego w obu tych sektorach, i różnicę, polegającą na tym, że tylko w stosunku do inwestycji w sektorze socjalnym stosuje się także bezzwrotne dopłaty, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia do około 50% ich kosztów¹⁷.

Ze względu na specyfikę mieszkalnictwa socjalnego należy je traktować jako odrębny sektor mieszkalnictwa społecznego. W realiach polskich niezbędne jest zatem rozróżnienie dwóch sektorów mieszkalnictwa społecznego: socjalnego i niesocjalnego.

¹³ W języku angielskim w obiegu są pojęcia: *public*, *council* lub *social housing*.

¹⁴ Pogląd taki wyrazili m.in.: Rataj (2018: 63); Cesarski (2018: 14); Lis (2018: 73); Przymeński (2019).

¹⁵ Art. 23 u.p.l.

¹⁶ Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz. U. 1995, Nr 133, poz. 654 ze zm.

¹⁷ Art. 29a ustawy z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, Dz. U. 2006, Nr 251, poz. 1844 ze zm. (dalej jako: u.f.w.t.l.)

IV. ZMIANY W MIESZKALNICTWIE SOCJALNYM I ICH KIERUNEK

1. Dwie formy najmu na warunkach socjalnych – zmiany prawa

Do czasu obowiązywania zmian wprowadzonych w ustawie o ochronie praw lokatorów (tj. do 21 kwietnia 2019 r.) gminy w Polsce stosowały dwie formy najmu na warunkach socjalnych: najem lokali socjalnych i najem lokali na czas nieoznaczony¹⁸. Po nowelizacji tej ustawy obie te formy są stosowane w sposób zmieniony, ale zachowujący ich istotne cechy. Pierwsza z nich, którą obecnie określa się jako najem socjalny, stosowana jest w stosunku do gospodarstw domowych o bardzo niskich dochodach, druga do gospodarstw względnie zamożniejszych, o dochodach, które można określić jako niskie. Progi dochodowe, wraz z innymi kryteriami dostępu do tych form pomocy mieszkaniowej, określone są przez samorządy gminne. Zachowywana jest przy tym oczywista zasada, że czynsze w obu formach najmu muszą być niższe lub znacznie niższe od rynkowych (por. przyp. 15). W obu formach najmu czynsz może być dodatkowo obniżony, jeśli dochód gospodarstwa domowego jest niższy od poziomu określonego w uchwale samorządu gminy¹⁹.

Oto najważniejsze zmiany dotyczące obu form najmu na warunkach socjalnych:

1. Straciło moc zalecenie, aby gminy tworzyły zasób lokali socjalnych ze specjalnie do tego celu sporządzanych pul mieszkań komunalnych o najniższym standardzie. Obecnie gminy decydują, czy i w jakich sytuacjach standardy mieszkań najmowanych na warunkach socjalnych w ramach obu form najmu będą takie same. Pojęcie lokalu socjalnego wypadło z obrotu prawnego i ustępuje miejsca zasadzie, że nie ma lokali socjalnych, są tylko socjalni lokatorzy.

2. Obie formy umowy najmu na warunkach socjalnych zrównano w ten sposób, że mogą one być wypowiedzane przez gminy. Umowa najmu socjalnego z zasady była i jest zawierana na czas oznaczony (na ogół na rok), a najem na czas „nieoznaczony”, obecnie może być kontynuowany bez wypowiedzenia wysokości czynszu, pod warunkiem dalszego spełniania kryterium wysokości dochodów najemcy, które mogą być sprawdzane co 2,5 roku. Zniesiona została zatem możliwość najmowania mieszkań komunalnych na czas nieoznaczony z niskim czynszem regulowanym, bez względu na wysokość dochodów najemców, które nie podlegały kontroli przez gminy²⁰. Podkreślić jednak trzeba, że wypowiedzenie wysokości czynszu przez gminy po tego rodzaju kontroli i sama ta kontrola możliwe są tylko w stosunku do umów zawartych od czasu zmiany ustawy. Skala podwyżek czynszu, na podstawie wypowiedzenia umowy, nie jest arbitralna. Precyzuje ją algorytm, będący treścią art. 21c u.p.l.

¹⁸ Szerzej: Przyemeński (2019).

¹⁹ Art. 7.1 u.p.l.

²⁰ Argumenty przemawiające za wprowadzeniem tego rodzaju kontroli: Rataj (2017): 97–100.

3. Na mocy tejże ustawy ograniczono prawo do kontynuacji najmu wynajętych na czas nieoznaczony mieszkań komunalnych osobom współzamieszkującym z najemcą, np. po jego śmierci, a więc zasadniczo zniesiono prawo „dziedziczenia” uprawnień najemcy.

2. Rozszerzenie możliwości pozyskiwania mieszkań pod najem na warunkach socjalnych

Pojęcie „zasobu mieszkalnictwa socjalnego”, które trzeba tu wprowadzić, będzie oznaczać zasób wszystkich mieszkań, niezależnie od typu ich własności i przestrzennego skupienia, w którym gminy prowadzą wynajem mieszkań na warunkach socjalnych. Zwrócić tu należy uwagę, że pojęcie „zasób” jest w odmienny sposób definiowane w różnych aktach prawnych pośrednio lub bezpośrednio dotyczących mieszkalnictwa socjalnego. Przyjęte tu pojęcie zasobu mieszkalnictwa socjalnego nie jest tożsame z rozumieniem pojęcia „zasób” przyjętym w ustawie o Krajowym Zasobie Mieszkaniowym, ponieważ w nim odnosi się do nieruchomości Skarbu Państwa²¹, ani z rozumieniem pojęcia „mieszkaniowego zasobu gminy” z ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym np. pomija się objęte umową z gminami mieszkania, będące własnością towarzystw budownictwa społecznego (TBS)²². Zasób mieszkalnictwa socjalnego jest zróżnicowany ze względu na typy własności, które po zmianach, jakie zaszły w ostatnich latach, przedstawiam na schemacie 1. Poszczególne własnościowe typy tych gminnych zasobów reprezentują także odmienne typy działań w prowadzeniu lokalnej polityki mieszkaniowej.

Objaśniając schemat 1, należy podkreślić, że w przypadku, gdy gmina podnajmuje na warunkach socjalnych swoim lokatorom mieszkania będące własnością innych podmiotów, co jest możliwe po zawarciu z nimi umowy, to w stosunku do objętych umową mieszkań, w zakresie ich najmu, stosuje się te same przepisy, które dotyczą lokali (komunalnych) będących ich własnością. Umowy gmin z TBS lub ze spółkami, będącymi jednostkami organizacyjnymi programu Mieszkanie Plus, zawierane są już w fazie tworzenia mieszkań i polegają na udziale gmin w finansowaniu kosztów inwestycji lub także wsparciu ich w innych formach (np. dostęp do gruntu), w zamian za nabycie przez nie prawa do najmowania objętych umową puli mieszkań według własnych potrzeb. Przy aktualnym stanie prawnym gminy nie muszą opierać swojej polityki pomocy mieszkaniowej na będących ich własnością zasobach komunalnych, ponieważ mogą skorzystać z możliwości zakupu lub najmu mieszkań na rynku, w tym od podmiotów prywatnych, lub zawrzeć w tej sprawie umowy z innymi inwestorami, będącymi odrębnymi podmiotami prawnymi. Mogą to być ich spółki jednoosobowe (np. TBS) lub takie, w których mają udział większościowy (M+)²³.

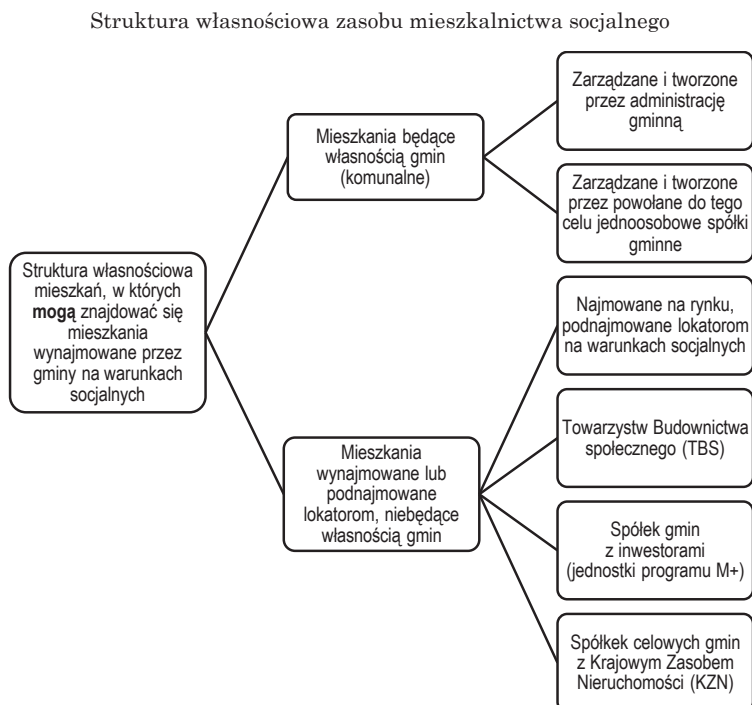
²¹ Ustawa z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, Dz. U. poz. 1529,

²² Art. 2 u.p.l.

²³ Większościowy udział gmin jest koniecznym warunkiem nie tylko preferencyjnego kredytowania, ale także uruchomienia państwowego programu dopłat do czynszów Mieszkanie na Start.

Podmioty, z którymi zawierane są spółki, mogą być niepubliczne lub publiczne, jak w przypadku spółek gmin z Krajowym Zasobem Nieruchomości²⁴. W ustawie o ochronie praw lokatorów zasada ta jest wyrażona w prostym przepisie, że gminy wykonują swoje zadania tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób²⁵.

Schemat 1



Źródło: opracowanie własne, na podstawie m.in. art. 2.1 u.p.l. i art. 7 u.KZM.

Powyższe obrazuje szeroki zakres (formalnej) elastyczności w możliwościach prowadzenia przez gminy lokalnej polityki socjalnej pomocy mieszkaniowej, który dopuszcza także oryginalne rozwiązania²⁶.

²⁴ Reprezentowanym przez PFR Nieruchomości SA (Państwowy Fundusz Rozwoju).

²⁵ Art. 4.3 u.p.l.

²⁶ Przykład: działające w Poznaniu w ramach Zakładu Komunalnych Zasobów Mieszkaniowych (komunalnej spółki jednoosobowej) Miejskie Biuro Najmu zajmuje się wynajmowaniem mieszkań na rynku prywatnym i następnie podnajmowaniem ich na warunkach socjalnych. Działalność Biura jest pewną wersją społecznej agencji najmu.

3. Możliwość społeczno-przestrzennego rozproszenia mieszkań najmowanych na warunkach socjalnych

Skutkiem rozszerzenia możliwości pozyskiwania przez gminy mieszkań pod najem na warunkach socjalnych może być rozproszenie lokatorów socjalnych w przestrzeni, w tym sensie, że zaniknie konieczność tworzenia przez nich większych sąsiedztw w blokach lub osiedlach komunalnych. Lokatorzy socjalni mogą być mieszkańcami tych samych budynków i osiedli, które zamieszkuje lokatorzy niesocjalni, opłacający pełne koszty usługi najmu, w tym przyjmujący opcję wykupu swoich mieszkań. O ile takie sytuacje zaistnieją, będziemy mieli *de facto* do czynienia z powoływaniem do życia sąsiedztw odpowiadających w teorii mieszkalnictwa socjalnego idei mikсів społecznych (*social mix*), których tworzenie jest od kilku dekad, nie bez zastrzeżeń, uznawane za instrument powstrzymywania lub nawet odwracania procesów gettoizacji dużych homogenicznych sąsiedztw zamieszkałych przez lokatorów socjalnych²⁷.

Akceptacja społecznych mikсів i innych idei nowej urbanizacji wyrosła na bazie krytyki szkodliwości tworzenia wielkich homogenicznych społecznie osiedli socjalnych, w których generowane były problemy społeczne, utrudniające realizację celów mieszkalnictwa socjalnego. Wspomniane problemy to między innymi: autonomizacja społeczności mieszkańców i ich izolacja od szerszego otoczenia społecznego, wyostrenie intensywności przestępczości, bezrobocie i narkomanii, dewastacja budynków, kształtowanie wzorców życia w ubóstwie (kultury ubóstwa), typowa dla getta konieczność podporządkowania się większości mieszkańców „przestępczemu władztwu”²⁸ agresywnej ich mniejszości. W pełnej rozciągłości zjawiska te występowały w wielkich osiedlach socjalnych powstałych w drugiej połowie wieku XX w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych, takich jak Stany Zjednoczone, Włochy i Francja. Ich skutkiem była społeczna marginalizacja mieszkańców, wzmacniana często przez ich przynależność do mniejszości etnicznych lub rasowych o niskim statusie społecznym²⁹. Cele mieszkalnictwa socjalnego, do których, poza dostarczeniem tanich mieszkań dla ubogich gospodarstw domowych, należy także tworzenie warunków do ich integracji ze społeczeństwem, nie mogły być w tych osiedlach skutecznie realizowane. Aby przeciwdziałać tej sytuacji, w niektórych miastach Stanów Zjednoczonych (np. w Chicago), w starych osiedlach socjalnych, na przełomie XX i XXI w. podjęto próby tworzenia mikсів społecznych przez zachęcanie do pozostania lub zamieszkania w nich gospodarstw lepiej zintegrowanych ze społeczeństwem. Celem tych działań, nieskutecznych, jak się później okazało³⁰, było podniesienie statusu tych osiedli i wskazanie dobrych wzorców dla mieszkańców. Próby rewitalizacji już ustabilizowanych społecz-

²⁷ Potwierdzenie tej opinii znajduje się m.in. w: Erbel et al. (2017). Autorki tej monografii opisują także inne typy mikсів mieszkańców tych samych kamienic – miksy tzw. dochodowe nie są jedyną możliwą ich formą.

²⁸ Pojęcie zaczerpnięte od policjantów: Kukuła, Dudziak (2013).

²⁹ Smith (2006): 259–281; Ball (2012): 100–105.

³⁰ Bennett, Smith, Wright (2006).

nie, „przerośniętych” osiedli socjalnych, w tym przez wdrażanie miksów społecznych, w Stanach Zjednoczonych kończyły się często po prostu wyburzeniami części tych osiedli, co zresztą powodowało kolejne problemy³¹.

W Polsce odpowiednikiem tych wielkich osiedli, chociaż tylko w sensie urbanistycznym i architektonicznym, były wielkie, konstruowane z prefabrykatów betonowych osiedla komunalne, budowane w miastach do końca lat sześćdziesiątych. Osiedla te nie miały charakteru socjalnego³². Były tworzone dla pełnego spectrum ludności. Ich mieszkańcy w naturalny sposób tworzyli miks społeczny. Te do dziś istniejące osiedla nie generowały (i po prywatyzacji ich zasobów dalej nie generują) problemów społecznych o skali porównywalnej do tej, która występowała we wspomnianych wielkich osiedlach typowo socjalnych. Przeciwnie, ich zasoby mieszkaniowe, obecnie na ogół pod zarządem wspólnot mieszkaniowych, znajdują się w dobrym stanie i ciągle zaspokajają potrzeby mieszkaniowe niezamożnych mieszkańców. Fakt ten stanowi argument potwierdzający skuteczność miksów społecznych, w Polsce w połączeniu z „uwłaszczeniem” lokatorów (prywatyzacją) mieszkań na tych osiedlach, jako czynnika przeciwdziałającego ich degradacji. W Polsce nie powstawały osiedla socjalne o wielkiej skali, niemniej jednak mniejsze skupiska społeczno-przestrzenne gospodarstw z marginesu socjalnego występują, generując typowe dla nich problemy społeczne, chociaż tylko lokalne, o małej sile oddziaływania na całe społeczeństwo.

Miksy społeczne, jeśli mają pełnić pozytywną rolę w demarginalizacji mieszkaniowej ludności ubogiej, mają większe szanse na zaistnienie wtedy, gdy są jako takie kompetentnie zaprojektowane, co dotyczy także inwestycji mieszkalnictwa społecznego w Polsce współczesnej. Z badań Oliwy-Ciesielskiej wynika bowiem, że całkowite rozproszenie lokatorów socjalnych w sąsiedztwie lokatorów niesocjalnych nie daje gwarancji uniknięcia ich izolacji i społecznego naznaczenia, natomiast niewielkie sąsiedztwa lokatorów socjalnych, po spełnieniu pewnych warunków, mogą być przez nich akceptowane³³.

4. Wygaszane i wprowadzane programy mieszkaniowe – zmiany polityki mieszkaniowej państwa

Zmiany istotne dla mieszkalnictwa socjalnego następują w całej polityce mieszkaniowej państwa. W przeciągu kilku ostatnich lat zaprzestano przyjmowania nowych wniosków w ramach programów niesocjalnej pomocy mieszkaniowej, w tym:

1. Rodzina na Swoim (dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych),
2. „Zwrot VAT” (zwrot części wydatków na budowę domu jednorodzinnego o ograniczonej powierzchni),

³¹ Szerzej: Przyemeński, Oliwa-Ciesielska (2014): 168–185, i inne. Współczesną międzynarodową analizę porównawczą sąsiedztw, w tym miksów społecznych, w których kumulują się problemy nierówności i wykluczenia, zawiera książka Oosterlink, Verschreagen, van Kempen (2020).

³² Podzielałam ten pogląd Szafrąńskiej (2013).

³³ Oliwa-Ciesielska (2014).

3. Mieszkanie dla Młodych (dofinansowanie wkładu własnego przy zaciąganiu kredytu hipotecznego).

Po wygaszeniu tych programów, adresowanych do gospodarstw domowych o stabilnych, co najmniej średnich dochodach realizowane są trzy istotne dla mieszkalnictwa socjalnego³⁴ programy mieszkalnictwa społecznego adresowane do niezamożnych gospodarstw domowych:

1. Tworzenia przez gminy mieszkań komunalnych przy pomocy państwa³⁵.
2. Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS)³⁶.

3. Mieszkania Plus (M+), będącego najważniejszym instrumentem Narodowego Programu Mieszkaniowego (2016), wprowadzonego przez rząd w celu zwiększenia liczby mieszkań dostępnych dla osób o niskich i umiarkowanych dochodach, z wykorzystaniem nieruchomości Skarbu Państwa³⁷.

Dwa pierwsze z tych programów są kontynuowane od ponad 20 lat. Trzeci (M+), ciągle modyfikowany, jest przygotowywany i wprowadzany od 2016 r. Z punktu widzenia mieszkalnictwa socjalnego pierwszy z wymienionych programów służy do wspierania tworzenia lokali komunalnych. Pozostałe dwa mają obecnie zdolność łączenia funkcji tworzenia niesocjalnych mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu z dostarczaniem mieszkań pod najem na warunkach socjalnych. Zdolność ta, którą można określić jako dwufunkcyjność, nie występowała w programach wygaszanych. Jest ona możliwa do realizacji w ramach porozumienia inwestorów z gminami, które partycypują w kosztach budowy mieszkań w zamian za prawo najmu ich wydzielonej puli lokatorów socjalnym ze swoich list.

Wszystkie mieszkania tworzone w ramach aktualnie czynnych programów powstają zatem w formach organizacyjnych mieszkalnictwa społecznego i są adresowane do gospodarstw domowych o bardzo niskich, niskich i średnich dochodach. Z kategorii beneficjentów publicznej pomocy mieszkaniowej w ramach tych programów wyłączono zamożne gospodarstwa domowe. Dystrybucja mieszkań ma w nich charakter nierynkowy i odbywa się na podstawie procedur, w których koniecznym (ale nie jedynym) kryterium dostępu jest dochód. Kryteria te ustalają gminy. Sytuacja taka stwarza szansę na zwiększenie drożności przechodzenia lokatorów między socjalnymi a niesocjalnymi formami najmowania mieszkań. Potencjalną dostępność mieszkań tworzonych w ramach niesocjalnego programu M+ poprawia aktualnie wprowadzony rządowy program dopłat do czynszów Mieszkanie na Start (MnS), adresowany do niezamożnych najemców nowych mieszkań, z preferencjami dla posiadających dzieci³⁸. Wspomniana (potencjalna) drożność nie zacierá różnic między socjalnym i niesocjalnym sektorem mieszkalnictwa społecznego, są one adresowane do odmiennych kategorii beneficjentów. Trzon „niesocjalnej” kategorii

³⁴ Pomijam program spółdzielni mieszkaniowych, które obecnie nie są aktywne w tworzeniu nowych mieszkań, a ponadto nie są predestynowane do najmu socjalnego.

³⁵ Zob. przyp. 15.

³⁶ Zob. przyp. 14.

³⁷ Narodowy Program Mieszkaniowy (2016).

³⁸ Szczegóły: ustawa z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, Dz. U. 2018, poz. 1540.

beneficjentów stanowią gospodarstwa domowe, których nie stać na najem lub zakup mieszkania na rynku, a jednocześnie mające zbyt wysokie dochody, aby ubiegać się o najem na warunkach socjalnych.

Przedstawione wyżej argumenty uzasadniają tezę, że realizowany w Polsce przed 2015 r. selektywny model polityki mieszkaniowej zmienia się w ostatnich latach w kierunku od jego szerokiej ku wąskiej wersji. Zmiany zostały zapoczątkowane po wyborach parlamentarnych z 2015 r., po których zwycięskie ugrupowanie polityczne zmieniło priorytety polityki mieszkaniowej przyjęte przez rządy poprzedniej kadencji. Dokumentem prezentującym i uzasadniającym planowane zmiany był Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM) z 2016 r.³⁹ Zauważyć można, że rząd dostrzegł w nim związek między sytuacją dochodową i mieszkaniową ludności, zapowiadając między innymi wprowadzenie programu „Rodzina 500+”⁴⁰. Uzasadniając ten program, zwrócono między innymi uwagę na wzrastanie do 2015 r. zadłużenia gospodarstw domowych w związku z wydatkami na zakup mieszkań lub budowę domów (s. 3), oraz na to, że tylko niespełna 3% ogólnej produkcji budownictwa mieszkaniowego stanowiło budownictwo społeczne (s. 16). Te między innymi fakty oraz priorytety polityczne rządzących były przesłankami decyzji o przesuwaniu⁴¹ środków publicznych z budownictwa indywidualnego na rozwój społecznego budownictwa czynszowego. Zwrócić warto uwagę, że ten kierunek zmian był już rozważany przez rządy poprzedniej kadencji, ale nie został wdrożony do praktyki⁴². Znaczna część referowanych wyżej zmian w polityce mieszkaniowej nie nosi znamion nowości w sensie koncepcyjnym, ani w skali polskiej, ani międzynarodowej. Zmiany warunków najmu na warunkach socjalnych były długo przed rokiem 2015 postulowane przez wiele środowisk, w tym przez samorządowców. Partnerstwo prywatno-publiczne w mieszkalnictwie społecznym, nieśmiało wprowadzane w programie M+, jest z kolei dobrze znane w wielu państwach europejskich⁴³.

Dla mieszkalnictwa socjalnego w NPM najistotniejszy jest jego cel nr 2: „Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową”⁴⁴. Rozwój mieszkalnictwa socjalnego został zatem uznany za jeden z priorytetów NPM. Jego autorzy w 2016 r. optymistycznie przewidywali, że „docelowo do roku 2030 samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy” (s. 50).

³⁹ NPM (2016) i jego późniejsze prezentacje.

⁴⁰ NPM (2016): 49–50.

⁴¹ Wygaszane programy, na mocy wcześniej zawartych umów, były dalej finansowane.

⁴² Diagnostyczna część NPM (2016): 32.

⁴³ Szerzej na temat rozwiązań stosowanych w innych państwach europejskich: Suszyńska (2017).

⁴⁴ NPM (2016): 32.

5. Elementy oceny skuteczności zmian w socjalnej polityce mieszkaniowej

Pełna ocena skuteczności zmian wprowadzanych po roku 2015 w mieszkalnictwie socjalnym będzie wymagała dłuższej perspektywy czasowej, wykraczającej poza rok 2020. Potrzebne do niej będą nie tylko dane o charakterze ilościowym, ale także badania o charakterze jakościowym, dotyczące sposobu osiedlania i przebiegu procesów demarginalizacji mieszkaniowej lokatorów socjalnych, którym gminy wynajmą mieszkania w osiedlach lub budynkach zbudowanych w ramach programów M+ i TBS. Doświadczenia wynikające z tego rodzaju działań nie są jeszcze znaczące, ponieważ podstawowy dla nich program M+ jest jeszcze w fazie jego konstruowania i wdrażania. Tym bardziej trudne obecnie do oceny są skutki zmian w prawie regulującym warunki najmu na warunkach socjalnych, ponieważ najważniejsze z nich obowiązują od 21 kwietnia 2019 r. W przypadku najmu na czas nieoznaczony pojawiają się one dopiero w roku 2022. Szczegóły tych zmian i ich potencjał opisane są we wcześniejszej części niniejszego punktu. Obecnie, biorąc pod uwagę zakres dostępnych danych, w tym brak badań jakościowych, możliwa jest ocena tylko niektórych cech ilościowych zachodzących zmian. Kryterium tej oceny jest ich aktualny wpływ na realizację celów mieszkalnictwa socjalnego. Pierwszą z tych cech jest liczba oddawanych do użytku mieszkań, drugą – zapotrzebowanie na najem socjalny. Pomijamy opis relacji tych ilościowych danych do zapowiedzi zawartych w NPM, ponieważ odnosiłby się on do faktów politycznych, a nie ekonomicznych.

Z danych zestawionych w tabeli 1 wynika, że łączna liczba oddanych do użytkowania mieszkań społecznych w latach 2016–2019 nieznacznie się zmniejszyła w porównaniu z latami 2011–2015. Warto jednak zauważyć, że w roku 2019 liczba mieszkań oddanych do użytkowania w ramach programów TBS i M+ wzrosła o około 1 tys. w porównaniu ze średnią roczną lat 2011–2018, a więc o około 60%. Nie stanowi to jeszcze dowodu na zapoczątkowanie trendu zwiększania się produkcji mieszkaniowej w ramach tych programów.

Tabela 1

Liczba mieszkań społecznych według typów własności i mieszkań ogółem, oddanych do użytkowania w kolejnych latach (w tys.)

Rok	Komunalne (K)	Społeczne czynszowe (TBS i M+)	Spółdzielcze (S)	Razem społeczne (K, TBS, M+, S)	Mieszkania ogółem
2011–2015 przeciętnie rocznie	2,2	1,5	3,4	7,1	144
2016–2018 przeciętnie rocznie	1,8	1,4	2,7	5,9	175,6
2019	1,8	2,5	2,1	6,4	207,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2018a): 336; (2019b): 331; (2020).

Najważniejsze wnioski wynikające z analizy danych zgromadzonych w tabeli 1 są następujące: liczba oddawanych do użytku mieszkań społecznych, zarówno komunalnych, jak i niesocjalnych (K, TBS, M+, S) była w latach 2011–2019 ustabilizowana na relatywnie niskim poziomie, poniżej poziomu zapotrzebowania na nie. Oba te typy mieszkań mogą być wykorzystywane do celów mieszkalnictwa socjalnego, z tym że komunalne w całości, a społeczne niesocjalne w części, zależnie od umów gmin z inwestorami. Ocena skuteczności zmian w socjalnej polityce mieszkaniowej w zakresie liczby oddawanych do użytku mieszkań społecznych, zwłaszcza komunalnych, nie jest pozytywna. Liczne inwestycje aktualnie zaplanowane, zakwalifikowane do finansowania bądź już realizowane, chociaż świadczą o potencjalnych możliwościach rozwoju mieszkalnictwa społecznego, zwłaszcza programu M+, nie stanowią jeszcze efektu, który mógłby być brany pod uwagę w aktualnej ocenie skuteczności wprowadzonych zmian.

Drugą cechą zachodzących zmian, która zostanie uwzględniona w ocenie ich skuteczności, jest społeczne zapotrzebowanie na najem na warunkach socjalnych. O stopniu zaspokojenia potrzeb w tym zakresie informują dane na temat liczby oczekujących na najem gospodarstw domowych, które złożyły wnioski o tę pomoc, spełniające kryteria ustanowione przez gminy. W tabeli 2 przedstawiono szacowane przez GUS liczby tego rodzaju wniosków, złożonych w latach 2017–2019.

Tabela 2

Gospodarstwa domowe w Polsce oczekujące na najem na warunkach socjalnych w latach 2017 -2019 i liczba użytkowanych lokali socjalnych⁴⁵ (w tys.)

Rok	Oczekujący na najem lokalu socjalnego	Oczekujący na najem lokalu na czas nieoznaczony	Oczekujący łącznie	Liczba użytkowanych lokali socjalnych ⁴⁶
2014	b.d.	b.d.	165,2	86,3
2017	90,3	63,9	154,2	98,6
2018	85,9	63,4	149,3	101,2
2019	81,2	69,4	150,6	74(?)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2018b): 46; (2019a): 6; (2019b): 329; Sprawozdanie: 123; GUS (2020).

Z danych przedstawionych w tabeli 2 wynika, że liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkania wynajmowane na warunkach socjalnych, w obu jego formach, sięga ok. 150 tys., przy czym zapotrzebowanie to jest wyż-

⁴⁵ Od 21 kwietnia 2019 r. najem socjalny nie jest przypisany do lokali socjalnych, które przestały istnieć jako specjalna pula mieszkań oraz kategoria prawna i statystyczna, u.p.l.

⁴⁶ Dla roku 2019 – lokali oddanych w najem socjalny

sze w przypadku najmu socjalnego. Obecnie dane z tabeli 2 pozwalają zauważyć lekko rysującą się tendencję do obniżania zapotrzebowania na mieszkania najmowane na warunkach socjalnych, przy nieznacznym jej odwróceniu w roku 2019. Przeprowadzenie jej zadowalającej estymacji statystycznej nie jest jeszcze możliwe, ze względu na brak systematycznie publikowanych danych za ostatnie lata. Ponadto dane publikowane przez GUS za rok 2019, w sytuacji zmiany pojęć, które nastąpiły od 21 kwietnia 2019 r., nie są w pełni ciągłe i wiarygodne⁴⁷. Mimo pewnego postępu w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich i bardzo niskich dochodach, jego tempo trzeba uznać za wolne i niewystarczające w stosunku do potrzeb. Ponadto nic nie wskazuje na to, aby w mieszkalnictwie socjalnym nastąpiły w najbliższych latach radykalne zmiany na lepsze. Podstawą tej opinii jest fakt, że to nie rząd jest investorem w tworzeniu mieszkań wykorzystywanych do najmu na warunkach socjalnych, a działające w ramach różnych form organizacyjnych gminy. Rząd ze środków publicznych wspiera gminy, ale tylko w fazie dofinansowywania inwestycji. Decyzje gmin dotyczące tworzenia tego rodzaju mieszkań są powściągliwe nie tylko dlatego, że muszą one ponosić część kosztów ich tworzenia⁴⁸, ale przede wszystkim dlatego, że udzielane w tych mieszkaniach usługi najmu powodują stałe obciążanie ich budżetów kosztami z tytułu dopłat do niewystarczających przychodów czynszowych. Dotyczy to zwłaszcza najmu socjalnego⁴⁹. Tymczasem powszechne są sygnały o ich złej kondycji finansowej. Za warte rozważenia wyjście z tej sytuacji i zachętę dla gmin do rozszerzenia działań na rzecz realizacji celów mieszkalnictwa socjalnego uznać można wprowadzenie instrumentu stałych dopłat państwa do wspomnianych niewystarczających przychodów z czynszów opłacanych przez lokatorów socjalnych.

V. ZAKOŃCZENIE

Realizowany w Polsce selektywny model polityki mieszkaniowej zmienia się w kierunku od jego szerokiej ku wąskiej wersji, o czym decyduje ukierunkowanie pomocy mieszkaniowej państwa na potrzeby niezamożnej części społeczeństwa i wygaszanie jej wobec zamożnej jego części.

Aktualny stan budownictwa mieszkaniowego w Polsce, biorąc pod uwagę liczbę tworzonych mieszkań w sektorze rynkowym, jest dobry. Od roku 2015 mamy do czynienia z rosnącą liczbą budowanych mieszkań, których w 2019 oddano do użytku 207,2 podczas gdy w 2015 – 144,0 tys. (por. tab. 1). Pozytywna ocena budownictwa mieszkaniowego dotyczy jednak tylko jego sektora ryn-

⁴⁷ GUS (2020). Tablica 3 jest wadliwie skonstruowana. Niepewność danych uniemożliwia formułowanie śmielszych uogólnień.

⁴⁸ W przypadku wszystkich mieszkań przeznaczonych na najem na warunkach socjalnych jest to konieczność zwrotu kredytu udzielanego przez BGK na warunkach preferencyjnych (niskie stopy procentowe), a tylko w przypadku mieszkań komunalnych jest to dodatkowo zwrot około 50% kosztów inwestycji – zob. przyp. 15.

⁴⁹ Por. przyp. 15.

kowego, zdecydowanie dominującego w produkcji mieszkań. Długoterminowy trend poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce w zakresie samodzielności i jakości zamieszkiwania obejmuje obecnie przede wszystkim gospodarstwa domowe zdolne do zaspokajania swoich potrzeb w ramach rynku.

Stan budownictwa społecznego, w obu jego segmentach (socjalnym i niesocjalnym), pomimo zmian w jego organizacji i finansowaniu, które są przygotowywane i wdrażane od 2016 r., jest niezadowolający. Można go określić jako wieloletnią stagnację na niskim poziomie. Podobnie jak w roku 2016, w jego ramach produkuje się około 3% budowanych mieszkań.

W mieszkalnictwie socjalnym do zaspokojenia zapotrzebowania ludności na pomoc w postaci najmu na warunkach socjalnych, w obu jego formach, brakuje obecnie około 150 tys. mieszkań. Zapotrzebowanie na te formy pomocy mieszkaniowej nieznacznie tylko maleje, pomimo rozszerzenia możliwości gmin w pozyskiwaniu mieszkań pod najem socjalny i podniesienia poziomu dofinansowania przez państwo inwestycji w mieszkalnictwie komunalnym. O czym pisano w końcowej części pkt IV, koszty zaspokojenia tego zapotrzebowania obejmują jednak nie tylko tworzenie nowych mieszkań, lecz także stałe dopłaty do czynszów. Zdecydowana poprawa dostępności mieszkań wynajmowanych na warunkach socjalnych, bez większej pomocy państwa, przekracza aktualne możliwości gmin.

W artykule przedstawiono najistotniejsze zmiany, które wprowadzono w mieszkalnictwie socjalnym po roku 2015. Co wyjaśniono w pkt IV.5, próba wiążącej oceny skuteczności tych zmian w realizacji zadania demarginalizacji mieszkaniowej ludności o niskich i bardzo niskich dochodach byłaby obecnie przedwczesna. Zmiany wprowadzone po 2015, mimo braku możliwych do stwierdzenia ich wymiernych efektów w momencie powstawania artykułu, niosą ze sobą pozytywny potencjał do zmian w przyszłości, co zostało uzasadnione w treści pkt IV. O sposobie wykorzystywania nowych reguł gry w mieszkalnictwie socjalnym zadecyduje trudna do przewidzenia praktyka gminnych polityk mieszkaniowych, a także polityka mieszkalnictwa socjalnego państwa⁵⁰.

Wychodząc poza bezpośrednie odniesienie się do zmian już wprowadzonych, autor uznaje za celowe zgłoszenie postulatu kierunku rozwoju mieszkalnictwa socjalnego w Polsce. Polega on na stopniowym przechodzeniu od opiekuńczej (uznaniowej) techniki udzielania świadczeń w postaci najmu na warunkach socjalnych do techniki zaopatrzeniowej, w której spełniające kryteria gospodarstwa domowe będą miały prawo do rozszczenia takiej pomocy, a gminy obowiązek jej udzielenia. Rozpocząć należałoby od osób z niepełnosprawnościami i rodzin z dziećmi. Obecnie gminy nie muszą dawać gwarancji udzielenia tego rodzaju świadczenia co do terminu, standardu mieszkania, a nawet co do samego faktu jego udzielenia w przewidywalnym czasie. Jest to

⁵⁰ Procedowany obecnie pakiet reform Polski Ład w mieszkalnictwie objawia się przede wszystkim w pewnym powrocie do modelu selektywnego w wersji szerokiej, poprzez gwarantowanie przez państwo wkładu własnego do kredytów hipotecznych i pomocy finansowej młodym rodzinom decydującym się na prokreację. Pomoc ta jest udzielana dla rodzin o stabilnych dochodach, nie dla osób i rodzin wymagających pomocy socjalnej.

anachronizm. W wielu państwach Unii Europejskiej, na przykład we Francji i Niemczech, prawo do tego rodzaju pomocy od dawna obowiązuje⁵¹.

- Ball, J. (2012). *Housing Disadvantaged People? Insiders and Outsiders in French Social Housing*. London–New York.
- Bennett, L., Smith, J.L., Wright, P.A. (eds.). (2006). *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk–New York–London.
- Cesarski, M. (2013). Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań. Warszawa.
- Cesarski, M. (2018). Polityka i sytuacja mieszkaniowa jako cywilizacyjne wyzwanie – Polska i świat. *Polityka Społeczna*, 528(3): 14–20.
- Di Biagi, P. (2008). *The Public City. Social housing and urban redevelopment in Turin*. Turin–London–Venice–New York.
- Erbel, J., Labus, A., Kampka, M., Pawlus, M. (2017). *Miks lokatorski. Modelowa kamienica dla Warszawy*. Warszawa.
- GUS (2018a). *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*.
- GUS (2018b). *Gospodarka mieszkaniowa w latach 2013–2017*.
- GUS (2019a). *Gospodarka mieszkaniowa w 2018 roku*.
- GUS (2019b). *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*.
- GUS (2020). *Budownictwo mieszkaniowe w okresie I–XII 2019*.
- GUS (2020). *Gospodarka mieszkaniowa w 2019 r.*
- Kukuła, Z., Dudziak, B. (2013). Przejawy patologii i przestępczości wśród mieszkańców lokali socjalnych. *Praca Socjalna* 4: 122–137.
- Lis, P. (2018). Od uniwersalności do selektywności w społecznej polityce mieszkaniowej. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 334(2): 67–82.
- Narodowy Program Mieszkaniowy (2016). Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. <<https://www.gov.pl/web/rozwoj/narodowy-program-mieszkaniowy>>.
- Oliwa-Ciesielska, M. (2014) rozdz. I i II, [w:] Przymeński, A., Oliwa-Ciesielska, M. (2014). *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*. Poznań.
- Oosterlink, S., Verschreagen, G., R. van Kempen (2020). *Understanding Super-Diversity in Deprived and Mixed Neighbourhoods*. Bristol University Press (JL).
- Przymeński, A. (2019). Najem mieszkań na warunkach socjalnych w kontekście zmian modelu polityki mieszkaniowej w Polsce. *Polityka Społeczna* 546(9): 1–7.
- Przymeński, A., Oliwa-Ciesielska, M. (2014). *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*. Poznań.
- Rajkiewicz, A. (1998). *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*. Katowice.
- Rataj, Z. (2017). Główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce i perspektywy zmian. *Studia Oeconomica Posnaniensia* 11(5): 86–102.
- Rataj, Z. (2018). Społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce. Warszawa.
- Smith, J.L. (2006). *Mixed-Income Communities: Designing Out Poverty or Pushing Out the Poor?*, [w:] L. Bennett, J.L. Smith, P.A. Wright (eds.), *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. New York–London: 259–281.
- Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2019 roku (2020). Warszawa. <[file:///C:/Users/User/Downloads/Sprawozdanie_za_2019%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Sprawozdanie_za_2019%20(4).pdf)> [dostęp: 3.08.2020].
- Suszyńska, K. (2017). Interwencjonizm na rynku mieszkaniowym – rozważania na temat tendencji komercjalizacyjnych budownictwa społecznego. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 11(5): 103–112.
- Szafrańska, E. (2013). Możliwości przekształceń wielkich osiedli mieszkaniowych w mieście post-socjalistycznym w Polsce. *Studia Miejskie* 11: 39–53.

⁵¹ Ball (2012). Przedemną tego rodzaju zmianę proponowała Rataj.

- Szelągowska, A. (2010). Polska polityka mieszkaniowa na tle rozwiązań unijnych – kwestie wybrane. *Współczesna Ekonomia* 4: 75–86.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2011). *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa.

COUNCIL HOUSING IN THE PROCESS OF CHANGES

Summary

The subject of this paper is council housing, as part of social housing in contemporary Poland. The goal of council housing is to deliver affordable homes to households with an income too low to allow for access to social housing or to rent a home on the open market. The provision of such assistance, which currently may take two forms of tenancy, is the municipalities' own task. Currently, Poland is introducing changes in law which grant more flexibility to municipalities in terms of how homes used for the purpose of tenancy on social terms are created and how the existing housing stock is managed. These changes accompany the transformation of housing policy from a selective model in broad version to a selective model in narrow version (such in which housing assistance is addressed to low-income households only). So far, the National Housing Programme, adopted by the Government in 2016, has failed to bring measurable effects of increasing the supply of social homes or improving the provision of housing assistance to low- and very low-income households. Nonetheless, the implemented projects have considerable potential to bring beneficial changes for social groups with low incomes, both within social and council housing.

Keywords: housing policy; council housing; housing assistance; low- and very low-income households