DOI: 10.14746/sh.2017.29.4.009

Sensus Historiae
ISSN 2082–0860
Vol. XXIX (2017/4)
s. 127-143

Katarzyna Suszyńska
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Zuzanna Rataj
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Demokratyzacja w zarządzaniu mieszkaniami społecznymi w Polsce w świetle badań rynku lokalnego. Studium przypadku miasta Poznania

Wstęp

W krajach Unii Europejskiej w ostatnim dwudziestoleciu zaobserwować można wygaszanie interwencjonizmu państwa w sferze mieszkalnictwa publicznego. Inne ogólne tendencje w tej dziedzinie to decentralizacja zarządzania mieszkaniami społecznymi, ich prywatyzacja, ograniczenie strumienia środków publicznych na budowanie i utrzymanie zasobu mieszkań społecznych, a także demokratyzacja zarządzania tymi zasobami [Czischke, 2014].

Ostatnia z tych tendencji zasługuje na szczególną uwagę, jako że wpisuje się w stosunkowo nowy na rodzimym rynku paradygmat tzw. aktywnej polityki społecznej. Pola, na których polityka społeczna zaznacza swe miejsce w dyskursie o mieszkalnictwie, to m.in.:

- decentralizacja i komunalizacja zadań mieszkaniowych,
- zwiększenie roli tzw. „trzeciego sektora",
- akceptacja przez państwo podmiotowości wspólnot lokalnych i znaczenia więzi społecznych prowadzących do budowania kapitału społecznego,
- wzrost znaczenia negocjacji kolektywnych w procesie ustalania czynszów, jak i dostrzeżenie konieczności wzmocnienia tradycyjnych trójstronnych porozumień dialogiem i konsensusem obywatelskim,
- wdrożenie społecznych programów integracyjnych,
- aktywizacja społeczności lokalnej [Hausner i inni, 2007, s. 75-76].

W kontekście demokratyzacji, ważnym zagadnieniem jest ekonomia społeczna, gdyż wiąże się z kreowaniem tzw. demokracji uczestniczącej lokatorów (tzw. partycypacji lokatorskiej), proponując ideę ładu społecznego

i integrację społeczności lokalnych. Wizja solidarności poparta indywidualną partycypacją ekonomiczną skutkuje budowaniem aktywnych struktur uczestnictwa lokalnego [Ward, 1992].

W literaturze przedmiotu można zauważyć wzrost zainteresowania ruchami lokatorskimi, np. [Bengtsson i Berger, 2005; Boverket, 2011; Billeter et al., 2011], z uwagi na znaczną intensyfikację w ostatnich dwóch dekadach. Można wskazać na dwa zasadnicze cele aktywizacji lokatorskiej: udzielenie lokatorom możliwości realnego wpływu na dobór i metody wdrożenia najlepszych praktyk zarządczych oraz chęć wzmocnienia, poprzez aktywizację lokatorów, obywatelskiej demokracji uczestniczącej [Suszyńska, 2014].

W celu oszacowania poziomu demokratyzacji społecznych zasobów mieszkaniowych w Polsce przeprowadzono badanie ankietowe na próbie n=199 respondentów zamieszkujących poznańskie mieszkania komunalne oraz lokale należące do TBS.

Budownictwo społeczne — nowy paradygmat

Społeczne mieszkalnictwo czynszowe w tradycyjnym ujęciu można określić jako wypadkową trzech atrybutów: (1) na rynek dostarczają je organizacje nonprofit, (2) przydział administracyjny zależy od sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych, (3) podlega interwencji rządowej [Harloe, 1995]. Warto zauważyć, iż definicja ta straciła na aktualności w ostatnich latach. Na podstawie obserwacji kierunków przeobrażeń segmentu mieszkalnictwa społecznego należy uznać, iż pierwsze kryterium zdezaktualizowało się w wielu krajach — w inwestycje w segmencie mieszkalnictwa angażowane są inne podmioty, w tym komercyjne. Po drugie, współczesny interwencjonizm w sferę mieszkalnictwa ma znacznie węższy i selektywny charakter — obecne systemy mieszkalnictwa społecznego charakteryzują się daleko posuniętą decentralizacją, demokratyzacją, urynkowieniem procesów zarządzania i dostarczania usług. Po trzecie, w krajach europejskich zaadaptowano rozmaite systemy alokacyjne oparte na mechanizmach rynkowych, które stopniowo wypierają tradycyjny przydział administracyjny (system CBL w Wielkiej Brytanii oraz tzw. model delftyjski w Holandii).

Zwartą, operacyjną definicję mieszkalnictwa społecznego proponuje Komisja Europejska. Definicja ta opiera się na dwóch atrybutach przesądzających o przynależności zasobów mieszkaniowych do sektora mieszkań społecznych — tj. przystępności cenowej oraz funkcjonowaniu formuły przydziału mieszkań [Komisja Europejska 2010]. Zgodnie z definicją, budownictwo społeczne to dostarczanie na rynek, najem lub sprzedaż oraz utrzymywanie zasobów mieszkaniowych po przystępnych cenach, przydział,

jak i gospodarowanie tymi zasobami. Zarządzanie przedmiotowymi zasobami przestaje ograniczać się do kwestii technicznych i ekonomicznych, a zaczyna obejmować również aspekty społeczne.

Koncepcja budownictwa społecznego wykazuje się dużą heterogenicznością w ujęciu przestrzennym. W wielu krajach unijnych obejmuje zarówno zasoby mieszkań publicznych, jak również mieszkania czynszowe o umiarkowanym zysku (ang. *limited-profit housing*). W wybranych państwach (np. Grecja, Malta) odnosi się wyłącznie do mieszkań dotowanych, w nielicznych obejmuje też podsektor prywatnych mieszkań czynszowych, jeżeli zastosowano kontrolę czynszów. Stosunkowo najczęściej lokale społeczne dostarczane są na rynek przez gminy, ale warto zauważyć, że do głosu coraz częściej dochodzą podmioty „niewyspecjalizowane" — deweloperzy komercyjni. W zamian za korzyści gwarantowane przez podmioty publiczne zobowiązują się do tymczasowego udostępnienia nieruchomości na cele społeczne, przy zachowaniu zasad regulujących sektor mieszkań publicznych (kontrola czynszów, lokatorzy z tzw. list kolejkowych). Czynnikami stymulującymi do zaangażowania się w budownictwo społeczne zazwyczaj są subwencje, jak i preferencyjne uwarunkowania fiskalne czy administracyjno-prawne. Coraz powszechniejszą praktyką w zakresie współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym w Unii Europejskiej jest udostępnianie i uzbrajanie terenów budowlanych oraz wnoszenie różnych form aportu przez gminy.

Tabela. 1. Podmioty zaangażowane w dostarczanie społecznych mieszkań czynszowych w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj	Rząd centralny	Jednostki samorządu terytorialnego	Publiczne jednostki organizacyjne, spółki gminy i SP	Spółdzielnie	Inne prywatne podmioty nonprofit	Prywatne podmioty działające dla zysku
Austria		x	x	x	x	x
Belgia		x	x			
Cypr	x	x		x		
Dania		x		x*		x
Francja			x	x		
Niemcy						x**
Grecja			x			
Węgry		x				
Irlandia		x		x		x
Włochy		x	x	x		x

Kraj	Rząd centralny	Jednostki samorządu terytorialnego	Publiczne jednostki organizacyjne, spółki gminy i SP	Spółdzielnie	Inne prywatne podmioty nonprofit	Prywatne podmioty działające dla zysku
Malta	X					
Holandia					x	
Polska		x			x	
Portugalia		x	x	x	x	
Hiszpania		x	x	x		x
Wielka Brytania		x	x	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie [CECODHAS 2011, s. 26].

Analizując dane z tab. 1, warto zauważyć, iż Polska nie wykorzystuje wszystkich opcji dostępnych na rynku, ograniczając się jedynie do dwóch podmiotów zaangażowanych w budowę i zarządzanie zasobem społecznym, tj. gmin oraz TBS-ów[1].

Inną typologię, opartą na kryterium zysku, proponuje J. Kemeny (1995). Zamiast tradycyjnego podziału na publiczne i prywatne lokale na wynajem, Kemeny preferuje określenia „sektor czynszowy nonprofit" oraz „sektor czynszowy dla zysku". Mieszkalnictwo społeczne rozumiane jest jako zasób, w którym czynsze ustalane są na podstawie wysokości kosztów odtworzenia nieruchomości, przy czym nie ma znaczenia przynależność sektorowa.

Egzegeza konceptu mieszkalnictwa społecznego w Unii Europejskiej pokazuje, iż w większości wspomnianych systemów można wyodrębnić pewne uniwersalne cechy:

- państwo bądź gmina przekazuje część lub całość środków potrzebnych na budowę mieszkań lub/i utrzymanie społecznego zasobu mieszkaniowego,
- za budowę i gospodarowanie zasobami odpowiadają gminy lub wyspecjalizowane organizacje nonprofit,
- stawki czynszów najmu ustalane są poniżej rynkowych (często stosowane są też inne formy ochrony lokatorów),
- alokacja mieszkań odbywa się na podstawie warunków bytowych i poziomu dochodów gospodarstwa domowego.

[1] W nielicznych opracowaniach [Szelągowska 2011; Łaszek 2004; Zaniewska, Thiel 2007] autorzy wskazują również spółdzielnie jako podmioty reprezentujące segment publiczny czynszowy.

Profuzja interpretacji pojęcia budownictwa społecznego w UE utrudnia kompleksową analizę porównawczą modeli. Jednocześnie, mnogość płaszczyzn badawczych oraz szeroki wachlarz narzędzi i technik realizacji i gospodarowania tymi zasobami czynią go bez wątpienia interesującym przedmiotem badań.

Partycypacja społeczna i lokatorska

Przy rozpatrywaniu kwestii demokratyzacji zarządzania społecznymi mieszkaniami czynszowymi należy sięgnąć do idei społeczeństwa obywatelskiego. Zasadza się ona na teorii, iż wzorce kulturowe, tradycje, jak i uwarunkowania historyczne składają się na kapitał niezbędny do budowania i propagowania demokracji. Według Piotra Frączaka, do uzyskania statusu społeczeństwa obywatelskiego konieczne są cztery filary państwowości — aktywni obywatele, aktywne wspólnoty lokalne, silne organizacje pozarządowe, jak i sprawny aparat państwa [Frączak 2008].

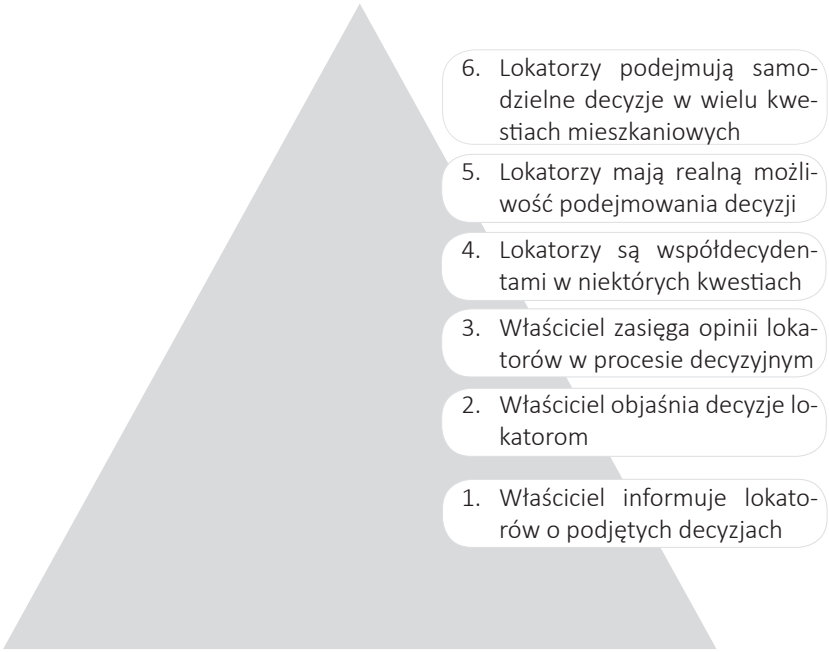
Kategorie ściśle związane z pojęciem demokratyzacji to legitymizacja i zaufanie. Francis Fukuyama twierdzi, iż poziom zaufania w społeczeństwie ma bezpośrednie przełożenie na dobrobyt całego kraju oraz jego przewagę konkurencyjną [Fukuyama 2002, s. 8]. Anna Szelągowska uważa, iż bez zaufania nie mógłby się rozwijać rynek mieszkaniowy, rynek kapitałowy i jego instytucje [Szelągowska 2012, s.292]. Zaufanie społeczne sprawia, że obywatele mają większą potrzebę afiliacji, prowadzą intensywne życie społeczne, chętnie przynależą do stowarzyszeń, ale także częściej stosują się do kodeksu moralnego i egzekwują jego przestrzeganie u innych [Uslander 2006, s. 120-124].

Legitymizacja z kolei rozumiana jest jako stopniowalny stan świadomości społecznej, który przekłada się na stosunek obywateli do panującego systemu. W teoretycznej refleksji wskazuje się, że poziom legitymizacji determinują cechy indywidualne jednostek, jak i atrybuty makrosystemowego kontekstu, dotyczące różnic między krajami w zakresie rozwoju ekonomicznego, aktywności obywatelskiej oraz poziomu korupcji [Domański 2004]. Jak wynika z Europejskiego Sondażu Społecznego, poziom legitymizacji w Europie cechuje duże zróżnicowanie przestrzenne — w 2002 r. ranking otwierały kraje skandynawskie, na ostatnim miejscu uplasowała się Polska. Najwyższy poziom legitymizacji zidentyfikowano u respondentów deklarujących znaczną satysfakcję z życia. Na poziomie systemów państwowych z kolei, Inglehart [1999, s. 113] zaobserwował, iż im bardziej demokratyczne jest państwo, tym wyższy jest poziom zadowolenia obywateli.

Powyższe czynniki znajdują odzwierciedlenie w poziomie partycypacji społecznej i lokatorskiej. Terminem o szerszym znaczeniu jest partycypacja

społeczna, zwana aktywnością obywatelską. Rozumiana jest jako włączanie się w proces podejmowania decyzji, a także angażowanie się w rozwiązywanie problemów na poziomie lokalnym. Wg Kwiatkowskiego, partycypacja obywatelska to aktywność podmiotów uczestniczących w opracowaniu planów i procedur realizacji obranej polityki w celu tworzenia nowej, lepszej rzeczywistości [Kwiatkowski, 2003, s. 8].

Ważnym, rudymentarnym obszarem aktywności społecznej jest partycypacja lokatorska, rozumiana w niniejszym opracowaniu jako gotowość do działania kolektywnego w lokalnym środowisku mieszkaniowym. Koncepcja partycypacji lokatorskiej wpisuje się w szerszy dyskurs niż ramy relacji lokator-właściciel/zarządca i może przybrać postać np. inicjatyw skierowanych na poprawę estetyki osiedli, czy zwiększenie poczucia przynależności do społeczności sąsiedzkiej. Działania te mogą dotyczyć kwestii o szerszym zasięgu przestrzennym, np. ochrony środowiska, czy formowania opozycji do polityki mieszkaniowej lokalnych urzędników. W literaturze fachowej na temat partycypacji lokatorskiej, najczęściej dzieli się ją pod względem stopnia decyzyjności. Poniżej zaprezentowano klasyfikację zaproponowaną przez H. Ward [1992, s. 153].



Ryc. 1. Poziomy partycypacji lokatorskiej według H. Ward

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

Helen Ward dzieli partycypację lokatorską na sześć poziomów decyzyjności. Pierwsze etapy (1–3) to tzw. konsultacje, gdzie wyłącznym decydentem jest właściciel, który zarządza nieruchomością w sposób autorytarny. Górna część drabiny symbolizuje natomiast realny wpływ lokatorów na zarządzanie zamieszkiwanymi nieruchomościami.

Według innej typologii, istnieją trzy modele zaangażowania lokatorów w zarządzanie zasobem mieszkaniowym. W modelu tradycyjnym lokatorzy nie wykazują bądź wykazują niewielkie zaangażowanie w zarządzanie, powierzając je profesjonalnym zarządcom (a rozwiązania konceptualne i systemowe — władzom samorządowym). Lokatorzy nie mają wpływu na przebieg procesów zarządczych. Drugi typ, tzw. model konsumencki, wyłonił się w latach 90. wraz z wykształceniem się nowego paradygmatu klienta w sferze usług publicznych. U jego podłoża leży teoria, iż najemcy mieszkań czynszowych społecznych i prywatnych mają takie same oczekiwania i powinni otrzymywać usługi na podobnym poziomie [Cairncross i inni 1997, s. 20]. Trzeci rodzaj tzw. model obywatelski, opiera się na kolektywnym udziale lokatorów w zarządzaniu zasobem mieszkaniowym poprzez konsultacje, czy wreszcie decyzje podejmowane wspólnie. Model ten zakłada, iż aktywizacja mieszkańców na poziomie środowiska mieszkaniowego ma przełożenie na zaangażowanie obywatelskie i prodemokratyczne zachowania społeczne [Chapman i Kirk 2001, s. 38].

Badanie poziomu partycypacji społecznej i lokatorskiej

Na podstawie przyjętych definicji partycypacji społecznej i lokatorskiej podjęto badanie mające na celu zweryfikowanie poziomu powyższych zjawisk wśród lokatorów poznańskich mieszkań społecznych. Badanie przeprowadzono w latach 2013–2014 na próbie n = 199 respondentów, z czego 100 ankiet zebrano wśród mieszkańców lokali komunalnych, a pozostałe 99 w zasobach TBS-ów. W przypadku zasobów komunalnych anonimowe ankiety przeprowadzono w sposób bezpośredni w siedzibie Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych, gdzie obsługiwani są lokatorzy mieszkań komunalnych z terenu całego miasta Poznań. W przypadku TBS-ów badanie przeprowadzono w dwóch lokalizacjach — na osiedlu przy ul. Piaskowej oraz ul. Folwarcznej. Duża liczba nierozproszonych przestrzennie mieszkań była podstawowym kryterium wyboru lokalizacji. Specyfika rynku zdeterminowała nielosowy dobór próby badawczej (brak możliwości sporządzenia operatu losowania).

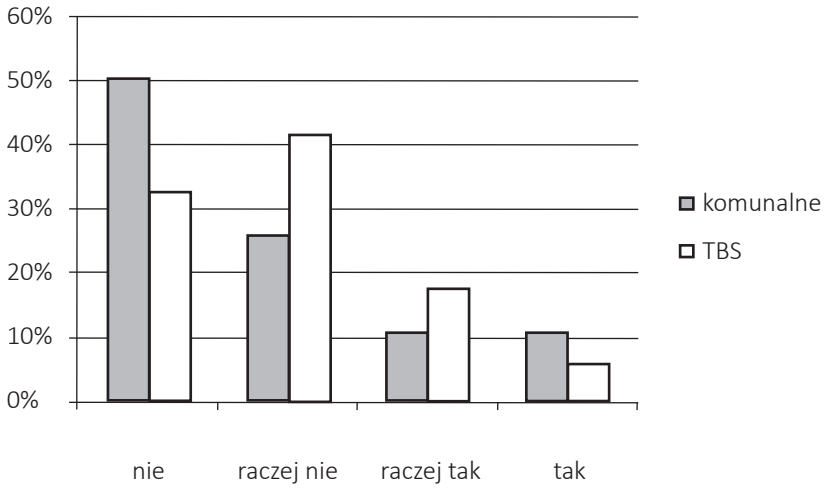
Populację badanych w obu typach zasobów w większości stanowiły kobiety (64%). Grupy respondentów charakteryzowało zróżnicowanie wie-

kowe: w TBS-ach dominowały osoby w wieku 31–40 lat (45%), natomiast w lokalach komunalnych — powyżej 50. roku życia. Duże rozbieżności zanotowano również w kategorii wykształcenie. Wśród mieszkańców TBS przeważało wykształcenie wyższe (57%) i średnie (36%), natomiast mieszkańcy lokali komunalnych legitymowali się wykształceniem średnim (43%) i zawodowym (30%). Wykształcenie podstawowe deklarowało zaledwie 3% badanych w obu grupach mieszkańców. Cechy społeczno-demograficzne respondentów wynikają z faktu, że badane zasoby mieszkaniowe skierowane są do odmiennych grup docelowych (próg dochodowy oraz koszt eksploatacji lokali w zasobie TBS jest wyższy).

Punktem wyjścia do badań demokratyzacji w zarządzaniu mieszkaniami społecznymi była analiza opinii na temat jakości zarządzania lokalami, budynkami i terenami wokół nich. Celem tego było przede wszystkim zaobserwowanie, czy wyrażana przez respondentów ocena pociągała za sobą zaangażowanie w sprawy mieszkaniowe lub jego brak. Analizie poddane zostały opinie badanych na następujące tematy: adekwatność czynszu do standardu budynku, konieczności podjęcia prac remontowych w budynku, częstotliwości przeglądów technicznych budynku, czystości klatki schodowej, zagospodarowania i czystości przestrzeni wokół budynku, reakcji administracji na zgłaszane problemy, częstotliwości spotkań administracji z mieszkańcami, dostosowania mieszkania do potrzeb indywidualnych i rodzinnych, jak i bezpieczeństwa mieszkania i poczucia przynależności do społeczności osiedlowej. Respondenci pozytywnie ocenili częstotliwość i regularność przeglądów technicznych, czystość klatek schodowych, czystość wokół budynków (lokatorzy TBS-ów częściej udzielali pozytywnych odpowiedzi — 88%, niż lokali komunalnych 60%) oraz szybkość reakcji na zgłaszane problemy czy usterki. Negatywnie natomiast ocenione zostały takie wskaźniki, jak: poziom czynszów w odniesieniu do standardu budynku, prace remontowe (badani deklarowali konieczność zintensyfikowania gospodarki remontowej) oraz regularność spotkań mieszkańców z administracją. Ponadto 40% mieszkańców zasobów gminy wskazywało, że zieleń wokół budynków nie jest utrzymana w należytym porządku. Kilkunastu respondentów wskazało, że sprawy dotyczące budynków, czy osiedli, rozstrzyga się bez wiedzy i konsultacji z lokatorami. Ponadto ponad 70% respondentów w obu zasobach nie miało poczucia wpływu na to, co dzieje się z budynkiem i środowiskiem mieszkaniowym (Wykres 1).

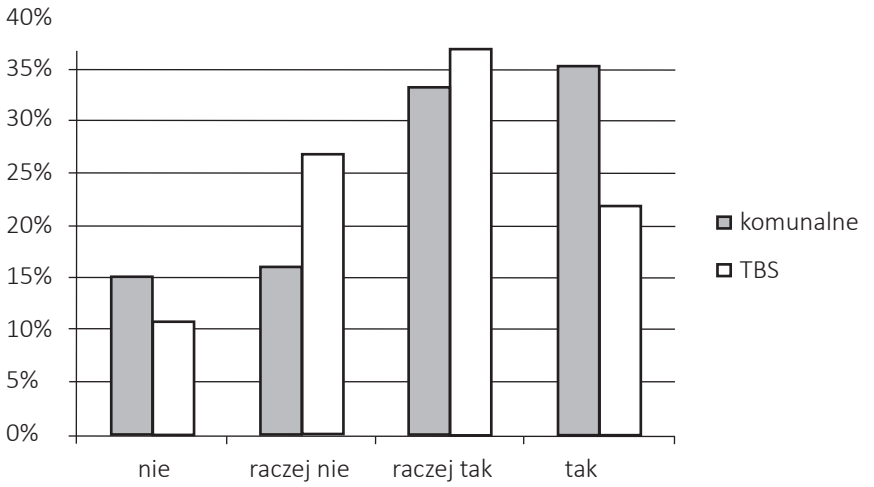
W celu zbadania, czy brak poczucia sprawczości przekłada się na niską partycypację w życiu osiedla, respondentów zapytano o chęć uczestnictwa w nim. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że lokatorzy badanych zasobów są gotowi włączyć się w działania na rzecz społeczności lokalnej. Więcej osób wyrażających takie postawy zamieszkuje lokale komunalne — 69% badanych, niewiele

Wykres 1. Czuję, że mam wpływ na to, co dzieje się z budynkiem i terenem go otaczającym.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Chętnie włączyłabym/ włączyłbym się w działania na rzecz poprawy jakości życia na moim osiedlu.



Źródło: opracowanie własne.

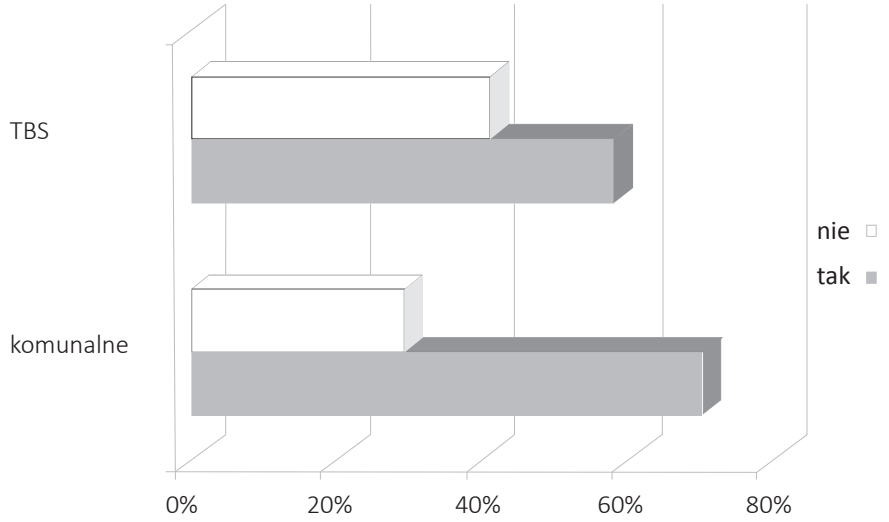
mniej TBS-y — 59%. Częściej taką gotowość wyrażały osoby reprezentujące starsze kohorty wiekowe, a także o przeciętnej sytuacji materialnej.

Badani zostali również poproszeni o wskazanie zmian, które pozwoliłyby na poprawę funkcjonowania osiedla. Blisko połowa badanych mieszkańców obu zasobów — aż 48% nie miało żadnych sugestii, natomiast pozostali najczęściej wskazywali propozycje związane z: regularnymi konsultacjami i spotkaniami z zarządcą osiedla, poprawą bezpieczeństwa np. poprzez wprowadzenie monitoringu, aktywizację lokatorów, zwiększenie atrakcyjności osiedla dla dzieci i młodzieży, poprawą gospodarki remontowej, stworzenie biuletynów informacyjnych, co zwiększyłoby dostępność informacji dotyczących najbliższego otoczenia, zaostrzenie obowiązującego regulaminu i stworzenie większej liczby miejsc parkingowych oraz terenów zielonych.

Z przytoczonych danych wynika, że lokatorzy omawianych zasobów, mimo iż zauważają negatywne cechy i braki w obecnie funkcjonującym systemie zarządzania mieszkaniami społecznymi, deklarują chęć partycypacji w nim. W celu porównania powyższych deklaracji z rzeczywistym uczestnictwem w życiu społecznym i zaangażowaniem w sprawy lokalowe opracowano kwestionariusz weryfikujący deklarowane postawy. W ankiecie pojawiły się pytania dotyczące: udziału w zebraniach i dyskusjach społecznych, aktywności w sieci — na forach internetowych, pełnienia funkcji społecznych takich, jak: przewodniczący, sołtys, wolontariusz, harcerz, udziału w wyborach, akcjach i wydarzeniach społecznych, czy kulturalnych, dbałości o czystość przestrzeni publicznej, uczestnictwa w zorganizowanych zajęciach grupowych, utrzymywanie relacji z sąsiadami, oferowanie im bezinteresownej pomocy, działań na rzecz poprawy jakości życia na osiedlu, a także chęci udziału w spotkaniach integracyjnych dla mieszkańców osiedla.

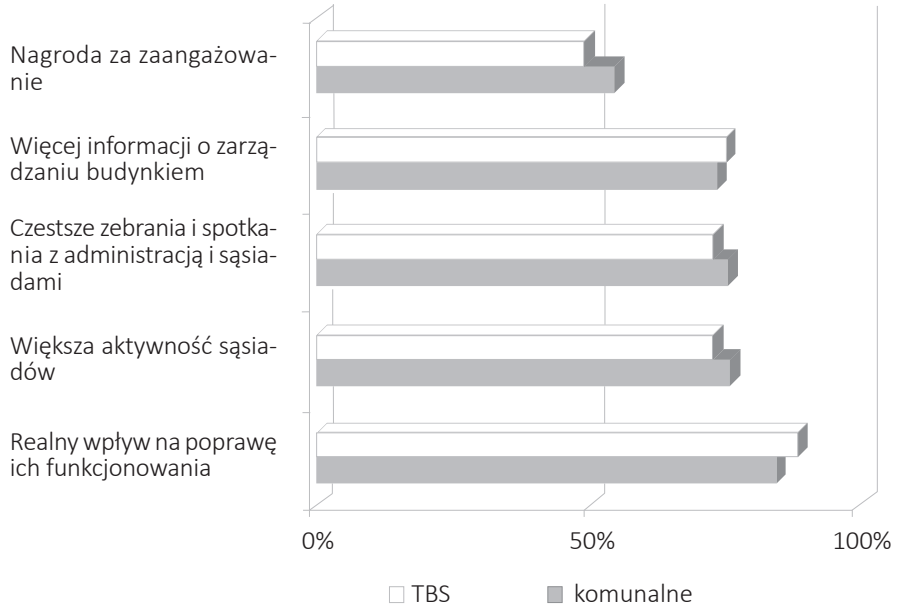
Analiza pytań dotyczących partycypacji społecznej wykazała, że mieszkańcy zasobów społecznych — zarówno TBS-ów, jak i gminnych — angażują się w życie lokalnej społeczności w niewielkim stopniu. Co czwarty respondent deklarował udział w zebraniach oraz dyskusjach z lokatorami. Najaktywniejsi byli przedstawiciele jednoosobowych gospodarstw domowych, natomiast gospodarstwa wielodzietne wykazywały najniższą aktywność na tej płaszczyźnie. Badani nieco częściej podejmowali aktywność w sieci, uczestnicząc w wymianie poglądów (33% respondentów). Na tym obszarze najbardziej aktywni byli ludzie młodzi. Kolejne, istotne z punktu widzenia partycypacji w zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi, pytania dotyczyły dbałości o czystość przestrzeni publicznej. Jedynie 5% wszystkich badanych wykazywało postawy aspołeczne, wskazując, że nie zawsze zachowują porządek w miejscach publicznych. Przy założeniu, iż udzielano odpowiedzi zgodnych z prawdą, można wysnuć wniosek, iż badani wykazują się dużą odpowiedzialną za wspólną przestrzeń.

Wykres 3. Utrzymywanie kontaktów sąsiedzkich.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres. 4. Czynniki, od których respondenci uzależniają większe zaangażowanie w sprawy mieszkaniowe.



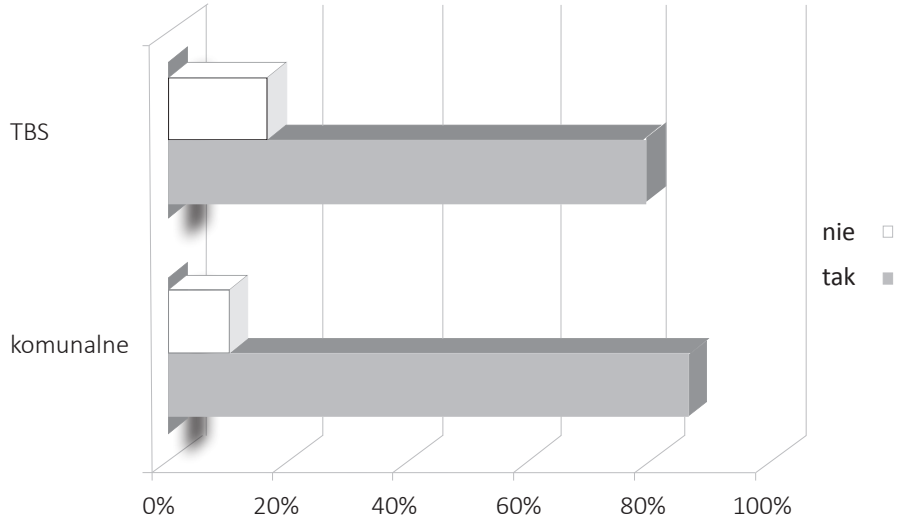
Źródło: opracowanie własne.

Istotne przy ocenie poziomu partycypacji społecznej i lokatorskiej było pytanie dotyczące więzi sąsiedzkich. Relacje z najbliższym otoczeniem wpływają na jakość życia poprzez zwiększenie poczucia bezpieczeństwa oraz przynależności do danej społeczności, co ostatecznie kreuje stosunek do miejsca, w który zamieszkujemy. Zmiany w stylu życia, rozwój technologii informacyjnych, a także zwiększenie mobilności ludności powodują, że stosunki sąsiedzkie znacząco się osłabiają. Mimo tych tendencji, 65% badanych deklarowało utrzymywanie bliskich relacji z sąsiadami. Częściej kontakty te utrzymywali lokatorzy zasobów komunalnych (71%) niż TBS-ów (59%). Bliższą znajomość z otoczeniem zauważono wśród osób, które deklarowały poczucie przynależności do danego osiedla i zostały zidentyfikowane jako osoby o wyższej partycypacji lokatorskiej.

Kolejną ważną kwestią była bezinteresowna pomoc sąsiedzka oferowana z własnej inicjatywy oraz reagowanie na niestosowne zachowania w najbliższym otoczeniu. Siedemdziesiąt pięć procent badanych deklarowało, że chętnie udziela takiej pomocy. Natomiast, jeśli chodzi o reagowanie na niestosowne zachowania, mniej więcej połowa badanych obu zasobów podejmuje działania na tej płaszczyźnie.

Aby móc ocenić, jakie czynniki ograniczają zaangażowanie w sprawy mieszkaniowe, ankietowanych poproszono o zdeklarowanie, co skłoniłoby

Wykres 5. Partycypacja lokatorska w świetle badań ankietowych



Źródło: opracowanie własne.

ich do zwiększenia zaangażowania w sprawy osiedla, budynku, czy lokalu mieszkalnego. Czynniki, od których respondenci uzależniają większe zaangażowanie w sprawy mieszkaniowe, zaprezentowano na wykresie 4.

Jak wynika z zaprezentowanych danych, największą rolę w kształtowaniu poziomu zaangażowania lokatorów w sprawy mieszkaniowe miałoby poczucie realnego wpływu na poprawę funkcjonowania lokalu i otoczenia. Natomiast najmniejszy wpływ na zaangażowanie miałby system nagród.

Z analizy przedstawionych w artykule danych wynika, że partycypacja lokatorska mieszkańców zasobów gminnych i TBS-ów jest przeciętna. Partycypacja lokatorska wśród osób zamieszkujących lokale komunalne jest niższa niż aktywność mieszkańców TBS-ów.

Taki rozkład danych wynikać może ze specyfiki zasobów komunalnych, które charakteryzują się niższym standardem mieszkaniowym niż lokale TBS-ów. Ponadto czynsz w zasobach gminnych jest regulowany w zależności od standardu mieszkaniowego. Mieszkania te nie są własnością najmującego, co może skutkować mniejszym poszanowaniem mienia i brakiem utożsamiania się z miejscem zamieszkania. Partycypacja w kosztach budowy lokali TSB przez przyszłych mieszkańców może wpływać na większe poczucie odpowiedzialności za posiadane mieszkanie. Ponadto przeciętny profil mieszkańca zasobów komunalnych może częściowo uzasadniać niższe zaangażowanie w otoczenie społeczne — częściej niż w zasobach TBS, są to osoby borykające się z zaległościami czynszowymi, bezrobociem, czy innymi problemami społecznymi.

Brak zaangażowania w sprawy mieszkaniowe nie wynika jedynie z postaw mieszkańców. Respondenci obu zasobów mieli poczucie braku wpływu na środowisko mieszkaniowe, co jest konsekwencją braku działań ze strony administracji czy właścicieli: braku spotkań z lokatorami, konsultacji w ważnych kwestiach mieszkaniowych, integracji oraz aktywizacji mieszkańców. Brak działań ze strony administracji wynika częściowo z niedoskonałości systemu polityki mieszkaniowej, która nie reguluje prawnie aspektów dotyczących aktywności lokatorskiej ani tym bardziej tworzenia, czy funkcjonowania związków lokatorów.

Podsumowanie

Dynamicznie zmieniające się środowisko funkcjonowania społecznych organizacji mieszkaniowych w Europie wymusza ewolucję struktur organizacyjnych, metod zarządzania przedmiotowymi zasobami, jak i zmianę strategii działania tych podmiotów. Do niedawna elementarnym i jedynym celem przedsiębiorstw dostarczających lokale społeczne na rynek było zaspokoje-

nie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, które nie były w stanie poradzić sobie samodzielnie na rynku mieszkaniowym. Decentralizacja zarządzania, ograniczenie (bądź likwidacja) programów finansowania budownictwa społecznego ze środków publicznych, a także niezadowalająca kondycja finansowa gmin w wielu krajach postawiły przed organizacjami nowe wyzwania w postaci konieczności wykonywania zadań statutowych bez wsparcia ze strony państwa. Dodatkowo w niektórych państwach przyjęto minimalne progi rentowności dla takich przedsiębiorstw. Pojawił się dysonans pomiędzy odpowiedzialnością społeczną a ekonomiczną.

Paradoksalnie, konieczność maksymalizacji zysku finansowego i wartości rynkowej społecznych organizacji mieszkaniowych pozytywnie wpływa na postawę przedmiotowych przedsiębiorstw wobec lokatorów. Mieszkańcy przestają być postrzegani jako beneficjenci pomocy publicznej, a zaczynają funkcjonować jako klienci i świadomi swoich praw kreatorzy środowisk mieszkaniowych. Otrzymują prawo współdecydowania w kwestiach mieszkaniowych oraz ewaluacji pracy zarządców. Co więcej, prawo to nie zależy bezpośrednio od woli zarządców czy właścicieli lokali, ale w wielu krajach (np. Szwecji, Danii, Holandii i Belgii) jest zagwarantowane w najważniejszych ustawach mieszkaniowych. Zauważono, iż aktywizacja mieszkańców na poziomie środowiska mieszkaniowego przynosi wymierne korzyści na poziomie nieruchomości (niższe koszty gospodarki remontowej, maksymalizacja użyteczności powierzchni mieszkaniowej, wzrost zadowolenia lokatorów i zarządców, zwiększenie poczucia odpowiedzialności za czystość i estetykę osiedla, czy wreszcie zmniejszenie liczby pustostanów i zwiększenie rotacji lokatorów), jak i na poziomie aktywności społecznej lokatorów (większe zaangażowanie obywatelskie i chęć podejmowania inicjatyw społecznych).

W celu oszacowania poziomu partycypacji lokatorskiej w społecznych zasobach mieszkaniowych w Polsce przeprowadzono badanie ankietowe na próbie n=199 respondentów zamieszkujących mieszkania komunalne oraz należące do TBS. Wyniki pokazują, iż zaangażowanie mieszkańców tych zasobów w sprawy mieszkaniowe należy ocenić jako znikome. Ponad 70% respondentów zamieszkujących w obu zasobach nie miało poczucia wpływu na to, co dzieje się z budynkiem i środowiskiem mieszkaniowym. W celu zbadania, czy brak poczucia sprawczości jest równoznaczny z brakiem chęci do włączania się w inicjatywy mieszkaniowe, respondentów zapytano o chęć uczestnictwa w życiu osiedla. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że lokatorzy badanych zasobów są gotowi włączyć się w działania na rzecz społeczności lokalnej. Więcej osób wyrażających takie postawy zamieszkuje lokale komunalne (69% badanych), niewiele mniej TBS-y (59%). Największą rolę w kształtowaniu poziomu zaangażowania lokatorów w sprawy mieszkaniowe miałoby poczucie realnego wpływu na poprawę funkcjonowania lokalu i otoczenia.

Brak zaangażowania w sprawy mieszkaniowe, przy jednocześnie deklarowanej chęci do włączenia się w nie, należy uznać za niewątpliwy mankament rozwiązań systemowych w zakresie zarządzania przedmiotowymi zasobami. W porównaniu z systemami mieszkaniowymi o znacznym stopniu demokratyzacji zasobów (np. w Szwecji i Danii) zwraca uwagę brak w polskim systemie regulacji motywujących zarządców do spotkań z lokatorami, konsultacji w ważnych kwestiach mieszkaniowych, jak i integracji oraz aktywizacji mieszkańców.

Niski poziom partycypacji lokatorskiej mieszkańców zasobów społecznych w Polsce jest też konsekwencją braku silnych, umocowanych prawnie, hierarchicznych struktur organizacji lokatorów w tym segmencie. Funkcjonujące obecnie organizacje są nieliczne, małe i niezrzeszone. Ich działania polegają głównie na egzekwowaniu praw lokatorów, udzielaniu porad i pomocy prawnej w kwestiach najmu, a także reprezentowaniu lokatorów przed sądem. Analizując statuty i cele tych podmiotów można zauważyć, iż demokratyzacja zarządzania lokalami nie jest ich priorytetem. Biorąc pod uwagę deklarowaną gotowość lokatorów do aktywności, należy założyć, iż formalne uregulowanie kwestii współdecydowania o sprawach mieszkaniowych w procesie zarządzania mieszkaniami społecznymi pozwoliłoby na uzyskanie wyższego poziomu demokratyzacji tych zasobów.

Literatura

Bengtsson B., Berger S., (2005) *Gräsrot, språkrör och träffpunkt — lokala organisering och demokrati i boendet*, Forskningsrapport 2005: 1, Gävle 2005.

Billeter, A., Brewer, S., Galvin, J., (2011) *National Housing for Older People Awards 2011*, Elderly Accommodation Counsel, London.

Chapman M., Kirk K., (2001) Lessons for Community Capacity Building: A Summary of Research Evidence, Scottish Homes, Edinburg.

Czischke D., (2014) *Social Housing Organisations in England and The Netherlands: Between the State*, Market and Community, TU Delft.

Domański H., (2004) Czynniki legitymizacji w 21 krajach, „Nauka" 2004, nr 4.

Frączak P., (2008), *Wymiar polityczny, własność społeczna i hybrydowość jako elementy myślenia o zarządzaniu przedsiębiorstwem społecznym*, „Ekonomia Społeczna" 2008(3), nr 2.

Fukuyama F., (2002), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Harloe M., (1995), *The People's Home. Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell, Oxford.

Hausner J., Kwiecińska D., Pacut A., (2007) *Przyszłość państwa opiekuńczego*, [w:] Hausner J. (red.), Ekonomia społeczna a rozwój, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Inglehart R., (1999) *Trust, voluntary association and workable democracy: the contemporary American discourse of civil society*, [w:] Warren M. (ed.), Democracy and Trust, Cambridge University Press, Cambridge.
Kemeny J., (1995), *From Public Housing to the Social Market: rental policy strategies in comparative perspective*, Routledge, London.
Lind, H. (2014), *Social housing in Sweden*, [w:] Scanlon, K., Whitehead C, Fernandez Arrigoitia, M. (eds.) Social housing in Europe, Wiley — Blackwell, London.
Łaszek J., (2004) *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.
Raport Boverket (2011), *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden*, Regeringsuppdrag, Karlskrona.
Raport Komisji Europejskiej (2010), Report Second Biennial Report on social services of general interest. Commission Staff Working Document, Brussel.
Rataj Z., (2015), *Społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny (UEP) w Poznaniu
Suszyńska K., Barczak I., (2013), *Ewolucja relacji klient - organizacja mieszkaniowa w świetle zmian paradygmatów zarządzania, na przykładzie szwedzkich organizacji mieszkalnictwa społecznego*, „The Scientific Bulletin of the Department of Economic Journalism and Public Relations", Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
Suszyńska, K., (2014), *Doświadczenia społecznego budownictwa mieszkaniowego w Szwecji i możliwości ich wykorzystania w Polskiej praktyce*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny (UEP) w Poznaniu.
Szelągowska A., (2011) *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, CeDeWu, Warszawa.
Szelągowska A., (2012) *Zaufanie, kapitał społeczny a finansowanie niskoczynszowego mieszkalnictwa*, „Zarządzanie i Finanse", 4(2).
Ward H., (1992), *Tenant participation from the tenants' point of view*, [w:] Davies C., (ed.), Housing Management: Changing Practice, Macmillan, London.
Zaniewska H., Thiel M., (2007) *Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich : dostępność i standard*, „Problemy Rozwoju Miast" 4/3, s. 35-48.

Katarzyna Suszyńska, Zuzanna Rataj

The Democratization of Social Housing Management. Case Study: Poznan, Poland

Abstract

The main aim of the paper is to identify the areas of social and tenant participation and to indicate their development pathways within the social housing stock. The

authors seek to delimit the social and tenant participation zones and analyze their meaning in the context of democratization of social housing management processes. Moreover, changes in selected EU countries within state intervention in the sphere of housing are explained.

The withdrawal of the state from social housing sector made social housing organizations fulfill their statutory tasks with the sole use of their own financial resources. The meaning of management and service quality rose significantly, which translated into attempts to activate tenants and boost their housing environment. The result was not only increased satisfaction of tenants, but also lower renovation costs, as well as lower tenant turnover rate. As for the social activity of tenants, one may conclude that the tenants in question boast some involvement in citizenship issues and social initiatives. However, although the role of tenant participation is emphasized in Poland nowadays, its level is still critically low. Presumably, the conceptualization and implementation of the legal framework for handing over some power to tenants in the decision-making process would result in higher democratization of the stock.

Keywords: democratization, social housing, tenant participation, resident participation.