

Katarzyna Suszyńska

Nowy paradygmat rządzenia społecznymi zasobami mieszkaniowymi

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 45/1, 125-136

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DOI: 10.18276/sip.2016.45/1-10

Katarzyna Suszyńska*

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

NOWY PARADYGMAT ZARZĄDZANIA SPOŁECZNYMI ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI

Streszczenie

W każdym państwie funkcjonują zasoby mieszkań budowanych i utrzymywanych z zamiarem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych niezdolnych do samodzielnego nabycia mieszkań na wolnym rynku. W odróżnieniu od przedsiębiorstw mieszkaniowych działających w sektorze komercyjnym statutowym obowiązkiem organizacji mieszkaniowych funkcjonujących na rynku mieszkalnictwa społecznego jest między innymi pełnienie misji społecznej i realizacja zadań wynikających z lokalnej polityki mieszkaniowej.

Choć koncepcja społecznego budownictwa mieszkaniowego w Unii Europejskiej zbudowana jest na wspólnej idei, sposoby i narzędzia jej realizacji różnią się w zależności od obranej przez dane państwo polityki mieszkaniowej, dostępności środków przeznaczonych na ten cel, jak i stanu oraz rozmiaru zasobów mieszkaniowych. Nie sposób jednak nie zauważyć pewnych wspólnych dla całej Unii tendencji, to jest do zmniejszania interwencjonizmu rządowego w sferę mieszkalnictwa, a także do ograniczania wydatków publicznych na ten segment. Konsekwencją jest postępująca decentralizacja polityki mieszkaniowej oraz prywatyzacja zadań związanych z mieszkalnictwem.

Przeobrażenia gospodarcze, społeczne i polityczne wymusiły na organizacjach mieszkaniowych działających w segmencie mieszkalnictwa społecznego przesunięcie swojej pozycji na rynku nieruchomości w kierunku sektora prywatnego. Przesunięcie to jest szczególnie widoczne w zakresie zarządzania społecznymi mieszkaniami czynszowymi.

W artykule omówiono przesłanki tworzenia się nowego paradygmatu zarządzania zasobami budownictwa społecznego w krajach Unii Europejskiej, kierunki zmian, jak i praw-

* Adres e-mail: katarzyna.suszynska@ue.poznan.pl.

dopodobne konsekwencje w przyszłości. Posłużono się przykładem Szwecji jako pioniera we wdrażaniu nowego paradygmatu, a także kraju, w którym omówione zmiany przebiegają w sposób najbardziej wyrazisty.

Słowa kluczowe: mieszkalnictwo społeczne, budownictwo społeczne, zarządzanie mieszkaniem społecznymi

Wstęp

Przegląd krajowej i zagranicznej literatury z zakresu budownictwa mieszkaniowego w krajach Unii Europejskiej dowodzi znacznego zróżnicowania modeli mieszkalnictwa społecznego pod względem:

- a) statusu prawnego lokali społecznych (w większości są to mieszkania czynszowe, niekiedy z możliwością wykupu lub bezpłatnego przekształcenia we własność, państwa o najmniejszych zasobach z kolei budownictwo społeczne realizują wyłącznie w formie lokali socjalnych i tymczasowych lokali zastępczych);
- b) organizacji dostarczających mieszkania społeczne – od władz lokalnych lub spółek Skarbu Państwa, poprzez organizacje non profit lub o ograniczonym zysku (*limited-profit companies*), po spółdzielnie i spółki komercyjne;
- c) grup docelowych (progi wejścia do zasobów społecznych ustalane są na podstawie różnych kryteriów alokacji – w nielicznej grupie państw systemy pozostają otwarte dla wszystkich obywateli, podczas gdy w innych krajach przedmiotowe mieszkania przeznaczone są dla gospodarstw domowych o najpilniejszych potrzebach mieszkaniowych);
- d) sposobów finansowania (od krajów, które częściowo lub w pełni finansują budownictwo społeczne ze środków publicznych, po pełne finansowanie na komercyjnym rynku kredytowym).

Duża heterogeniczność systemów wyraża się również w braku sumarycznej, zunifikowanej definicji terminu *budownictwo społeczne* (*social housing*). Harloede (1995, s. 15) definiuje budownictwo społeczne przez pryzmat trzech cech:

- a) jest dostarczane przez organizacje nienastawione na zysk;
- b) alokacja odbywa się na zasadach administracyjnych i oparta jest na kryterium potrzeb mieszkaniowych;
- c) jest przedmiotem interwencjonizmu rządów.

Z kolei zdaniem Cesarskiego (2013, s. 14) system mieszkalnictwa społecznego to dziedzina polityki mieszkaniowej, która wspierana jest przez państwo, samorząd terytorialny bądź inne podmioty publiczne. Autor ten stawia znak jedności pomiędzy mieszkalnictwem społecznym a społeczną polityką mieszkaniową polegającą na redystrybucji dochodów na rzecz wspomagania konsumpcji usług mieszkaniowych wśród mniej zamożnych gospodarstw domowych. Na potrzeby wcześniejszych badań własnych z zakresu systemów mieszkalnictwa społecznego (Suszyńska, 2014, s. 50) autorka niniejszego artykułu przyjęła następującą definicję: „Społeczne budownictwo mieszkaniowe stanowi formę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych. Wyróżnikiem segmentu jest stosowanie systemu przydziału lokali, silna zależność od polityki lokalnej, a także większa ochrona praw lokatorów niż w segmencie prywatnych mieszkań czynszowych”.

Biorąc pod uwagę tendencje demograficzne (m.in. starzenie się społeczeństwa), ekonomiczne (pauperyzacja), jak i zmieniającą się strukturę gospodarstw domowych (dynamiczny wzrost liczby gospodarstw jednoosobowych), popyt na mieszkania społeczne w ujęciu globalnym nieustannie rośnie. Odwrotną tendencję wykazuje jednak podaż tego typu lokali – obecnie główną przyczyną jest zmniejszanie produkcji nowych jednostek. W Unii Europejskiej w latach 2009–2012 produkcja mieszkań społecznych spadła w Wielkiej Brytanii, Holandii, Austrii, Włoszech, Danii, Irlandii i Hiszpanii (Housing Europe, 2015). Liczba osób oczekujących na przydział mieszkania społecznego zwiększyła się w tym okresie w wielu krajach – przykładowo we Francji wzrosła z 1,2 mln w 2010 roku do 1,7 mln w 2012 roku (i to pomimo zwiększenia produkcji mieszkań społecznych), w Estonii liczba ta w latach 2007–2011 wzrosła ponad 3-krotnie.

Zmiany w europejskich systemach mieszkaniowych mają nie tylko charakter ilościowy – zachodzą też na polu zarządzania istniejącymi zasobami. Spowodowane są przede wszystkim wymuszonym przesunięciem społecznych organizacji mieszkaniowych w stronę sektora komercyjnego i rosnącymi oczekiwaniami użytkowników. Są szczególnie widoczne w sposobach gospodarowania i zarządzania zasobami – menedżerowie społecznych spółek mieszkaniowych oraz zarządzający tymi zasobami coraz częściej sięgają po techniki i narzędzia wypracowane na gruncie współczesnych koncepcji zarządzania nieruchomościami dochodowymi.

Analizę zmian na polu zarządzania zasobami mieszkań społecznych przeprowadzono na podstawie obserwacji przeobrażeń zachodzących na rynku szwedzkim. Wybór kraju podyktowany jest faktem, iż Szwecja posiada jeden z największych zasobów mieszkań społecznych (pod względem wielkości udziału w całkowitych za-

sobach mieszkaniowych), a model zarządzania przedmiotowym zasobem uznawany jest na świecie za wzorcowy i zasadny społecznie oraz ekonomicznie.

1. Budownictwo społeczne w Unii Europejskiej – prawne przesłanki transformacji systemów

Różnorodność modeli polityki mieszkaniowej i sposobów rozwiązywania problemów mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w krajach Unii Europejskiej wynika z uwarunkowań kulturowo-historycznych. Stąd też Unia nie reguluje bezpośrednio ram prawnych i konceptualnych rynków mieszkaniowych, egzekwując jedynie przestrzeganie w poszczególnych krajach nadrzędnych zasad wspólnotowych. Zasady te dotyczą między innymi równości podmiotów gospodarczych, swobody konkurencji i przepływu osób, równości wszystkich obywateli wobec prawa, a także procedur udzielania pomocy przez instytucje publiczne i zakazu dyskryminacji.

Swoboda w kształtowaniu zasobów mieszkań społecznych doprowadziła do coraz liczniejszych konfliktów pomiędzy deweloperami komercyjnymi, podmiotami dostarczającymi mieszkania społeczne oraz Komisją Europejską. W 2005 roku organizacja EPF złożyła drugą skargę do Komisji Europejskiej przeciwko pomocy publicznej rządu szwedzkiego dla spółek komunalnych dostarczających lokale społeczne. Skarga dotyczyła pogwałcenia zasady równości podmiotów gospodarczych oraz swobody konkurencji – spółki komunalne dzięki pomocy publicznej mogły wypracować przewagę konkurencyjną nad spółkami prywatnymi. Biorąc pod uwagę obowiązujące wówczas w Szwecji prawo wartości użytkowej¹, równowaga na szwedzkim rynku mieszkaniowym została zachwiana. W konsekwencji szwedzki rząd zliberalizował w 2007 roku sektor budownictwa społecznego, wycofując dotacje i subwencje dla organizacji mieszkaniowych działających w tym segmencie.

W tym samym roku Komisja Europejska zgłosiła zastrzeżenia wobec systemu holenderskiego. Dotyczyły one zbyt dużych, to jest niewspółmiernych do poniesionych kosztów, rekompensat dla spółek mieszkaniowych za realizację zadań publicznych. W 2007 roku do Komisji wpłynęła podobna skarga złożona przez Stowarzyszenie

¹ System wartości użytkowej lokali stosowany w Szwecji do 2011 r. stanowił, iż dla lokali o podobnej wartości użytkowej (niezależnie od typu zasobów) czynsze powinny być zbliżone. Analogicznie, poziom czynszów dla lokali społecznych ustalany w drodze kolektywnych negocjacji na podstawie wartości użytkowej lokali obowiązywał również w zasobach prywatnych mieszkań czynszowych.

Instytucjonalnych Inwestorów na Holenderskim Rynku Nieruchomości (IVBN). Komisja Europejska potwierdziła, iż model holenderski nie jest kompatybilny z regulacjami wspólnotowymi (m.in. regułą stanowiącą, iż budownictwo społeczne powinno być przeznaczone dla gospodarstw domowych o złej sytuacji materialnej lub innych osób niezdolnych do zakupu/najmu na wolnym rynku). Dwa lata później Komisja Europejska oraz rząd holenderski osiągnęły porozumienie, zgodnie z którym 90% mieszkań społecznych od tej pory miało być przydzielonych gospodarstwom domowym o dochodach rocznych poniżej 33 tys. euro (Komisja Europejska, 2009).

Rok później 133 organizacje związane z branżą budownictwa społecznego złożyły wniosek o kasację decyzji Komisji Europejskiej, uznając ją za przekroczenie uprawnień i naruszenie suwerenności decyzyjnej kraju członkowskiego. Paradoksalnie, w tym samym czasie organizacja IVBN złożyła kolejną skargę, w której dowodziła, iż podjęte po interwencji Komisji Europejskiej środki nie dały oczekiwanego rezultatu i konieczne są dalsze kroki, by osiągnąć pełną konkurencyjność.

Zachęteni przykładem organizacji szwedzkich i holenderskich, również belgijscy deweloperzy wnieśli skargę przeciwko swojemu rządowi. Belgijski Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości w celu potwierdzenia legitymizacji rozwiązań kwestii budownictwa społecznego w Belgii. Przedmiotem debaty stał się zapis, iż każdy deweloper rozpoczynający inwestycję w kompleksy powyżej 50 mieszkań musi przekazać 20% gruntu pod inwestycję dla organizacji mieszkaniowej na statutowe cele lub sprzedać część mieszkań takiej organizacji po obniżonej cenie (Mosca, 2011).

Ostatnia ze skarg, złożona przez organizację UNPI przeciwko rządowi francuskiemu, dotyczyła braku proggu wejścia (braku kryterium przydziału) w części zasobów mieszkań społecznych (Gruis, Priemus, 2008, s. 502).

Takie działania niewątpliwie zmierzają do sprowadzenia zdywersyfikowanych systemów mieszkaniowych w Europie do ujednoliconej struktury opartej na założeniach modelu dualnego. Podział rynków mieszkaniowych na unitarne i dualne zaproponował Kemeny (1995), tworząc tym samym ramę konceptualną komparatyki międzynarodowej z zakresu rynków mieszkań czynszowych. Jako kryterium różnicowania przyjął on zakres i znaczenie społecznych mieszkań czynszowych w zasobach mieszkaniowych kraju (tab. 1).

Tabela 1. Typologia systemów mieszkaniowych według J. Kemeny'ego

	System unitarny	System dualny
Kraje	Dania, Szwecja, Niemcy, Holandia, Belgia, Austria, Szwajcaria	Wielka Brytania, Irlandia (oraz Stany Zjednoczone, Kanada, Australia i Nowa Zelandia)
Udział mieszkań własnościowych w zasobach ogółem	relatywnie mały; równoległe działanie publicznego i prywatnego rynku mieszkań na wynajem	relatywnie duży; publiczny i prywatny rynek mieszkań na wynajem funkcjonują na dwóch osobnych płaszczyznach
Rodzaj gospodarki	mieszana, oparta na przemyśle	oparta na usługach
Polityka gospodarcza	zorientowana na społeczeństwo	zorientowana na rynek i klienta
System podatkowy	wysokie obciążenia	relatywnie niskie obciążenia
Poziom centralizacji władzy	duży	mały lub pełna decentralizacja
Opieka socjalna	szeroka, z hojnym systemem emerytalnym, silne prawa pracownicze; znacząca rola czynszowego budownictwa społecznego	wąska i ukierunkowana, z niskimi emeryturami państwowymi; znacząca rola mieszkań socjalnych
System subsydiów	neutralny względem własności; do niedawna bardziej dotowane było budownictwo społeczne	preferowana własność mieszkań
Stawki czynszów	oparte na koszcie odtworzenia lub wartości użytkowej (<i>use value</i>)	ustalane w oderwaniu od kosztów odtworzeniowych
System alokacji mieszkań społecznych	otwarty dla każdego obywatela	gospodarstwa domowe o najniższych dochodach

Źródło: Kemeny (1995).

Z uwagi na naciski Komisji Europejskiej, a także coraz mniejsze możliwości finansowania społecznych zasobów mieszkaniowych ze środków publicznych obserwujemy obecnie przesunięcie krajów o systemach unitarnych w kierunku drugiej grupy, przede wszystkim w kwestii definiowania grupy docelowej takich zasobów.

2. Szwedzki system mieszkalnictwa społecznego – zarys ogólny

Całkowite zasoby mieszkaniowe Szwecji szacuje się na 4,5 mln mieszkań, z czego około 38% to lokale czynszowe w budownictwie wielorodzinnym, około 21% to mieszkania spółdzielcze (*bostadsrätt*), natomiast 41% stanowią domy (głównie jednorodzinne) z prawem własności (dane Szwedzkiego Urzędu Statystycznego – SCB). Około połowy zasobu mieszkań czynszowych funkcjonuje jako zasoby społeczne.

Od dwóch dekad obserwujemy w Szwecji spadek udziału mieszkań na wynajem na rzecz mieszkań spółdzielczych. Pierwszą z przyczyn jest ewolucja struktury własnościowej w nowych zasobach (5-krotny wzrost liczby produkowanych mieszkań spółdzielczych w okresie 1995–2010 i ponad 2-krotny spadek produkcji mieszkań społecznych), drugą – masowe przekształcanie mieszkań czynszowych w spółdzielcze (Lind, 2014). Przekształcenia dotyczyły głównie mieszkań w atrakcyjnych dzielnicach Sztokholmu i innych większych miastach. W latach 1991–2011 zarejestrowano ponad 100 tys. przekształceń w centrum stolicy. Właściciele prywatnych i publicznych mieszkań na wynajem mogli w ten sposób uniknąć przestrzegania restrykcyjnych regulacji czynszowych utrzymujących stawki czynszów poniżej wartości rynkowych.

Rynek mieszkań czynszowych w Szwecji, jak przedstawiono w tabeli 1, jest systemem unitarnym, tj. podsektory lokali czynszowych prywatnych i społecznych funkcjonują w obrębie jednego rynku mieszkaniowego. Mieszkania społeczne są budowane i zarządzane przez gminne spółki mieszkaniowe (ok. 330 podmiotów) zarejestrowane w formie spółek z o.o. i zrzeszone w Federacji Gminnych Przedsiębiorstw Mieszkaniowych SABO.

Szwedzki system mieszkań społecznych jest systemem otwartym, uniwersalnym, co oznacza, że każdy, niezależnie od kryterium dochodowego, może zamieszkać w przedmiotowym zasobie. Do niedawna (formalnie do 2011 r.) można było obserwować na rynku mieszkaniowym w tym kraju ciekawą praktykę, unikalną w skali światowej. Czynsze w zasobach na wynajem w obu sektorach ustalane były na podstawie kosztów odtworzeniowych, w drodze negocjacji między gminnymi spółkami mieszkaniowymi oraz lokalnymi związkami lokatorów. Tak ustalone stawki czynszu były normatywną bazą dla stawek czynszów w sektorze prywatnym.

Zgodnie ze szwedzką Ustawą o Mieszkalnictwie (*bostadsförsörjningslagen*) gmina ma obowiązek zadbać o *odpowiednie* warunki mieszkaniowe społeczności lokalnej. Stąd też gminne przedsiębiorstwa mieszkaniowe, będąc jednostkami podległymi instytucjom państwowym, muszą w odróżnieniu od organizacji działających na rynku komercyjnym spełniać misję społeczną oraz realizować założenia polityki mieszkaniowej obranej przez gminę.

Przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o gminnych spółkach mieszkaniowych (Ustawa nr 2010:879) organizacje te nie mogły generować zysku dla właścicieli, a wszelkie nadwyżki finansowe reinwestowano. W wyniku opisanych powyżej zastrzeżeń zgłoszonych przez Komisję Europejską parlament szwedzki stanął przed wyborem: albo segment mieszkań społecznych pozostaje otwarty dla wszystkich obywateli, ale działa na zasadach czysto komercyjnych, albo otrzymuje subwencje i skierowany jest tylko do wąskiej grupy

społecznej. Wszystkie partie polityczne opowiedziały się za pierwszą opcją (Lind, 2012). Od 2011 roku spółki działają więc dla zysku. Co więcej, ustawa nakłada na nie obowiązek corocznego wyznaczania minimalnej rentowności kapitału ustalonej na podstawie danych z rynku prywatnych mieszkań czynszowych. Ustawa w nowej formie redefiniuje też misję, wizję i cele działania spółek mieszkaniowych. Według znowelizowanej ustawy interes gminnych spółek mieszkaniowych musi łączyć cele społeczne z ekonomicznymi.

3. Nowe trendy w zakresie zarządzania lokalami społecznymi

Tendencje, które mają obecnie największy wpływ na charakter zarządzania zasobami społecznymi przez szwedzkie spółki komunalne, to między innymi (Suszyńska, 2014, s. 6):

- a) wzrost znaczenia preferencji i oczekiwań lokatorów, którzy w nowej, rynkowej rzeczywistości postrzegani są jako klienci, a nie beneficjenci systemu społecznego;
- b) przewartościowanie misji spółek – odstąpienie od nadrzędnej zasady odpowiedzialności społecznej na rzecz większej autonomii (system finansowania z budżetu państwa najpierw zastępowano częściowym finansowaniem na rynku komercyjnym; obecnie państwo nie wspiera finansowo organizacji mieszkaniowych, a dotacje rządowe na ten cel ustępują miejsca ulgom i zwolnieniom, które uznaje się za mniej „inwazyjną” pomoc);
- c) ciągły spadek udziału mieszkań społecznych na rzecz innych form władania (głównie własności);
- d) polaryzacja i stygmatyzacja społeczna w konsekwencji migracji lokatorów o średnich i wysokich dochodach z zasobów społecznych; w rezultacie dochodzi do nadmiernej koncentracji „słabych ogniw” – gospodarstw domowych wymagających pomocy ze strony państwa (np. uchodźców, imigrantów, seniorów, samotnych rodziców czy osób bezrobotnych);
- e) zagwarantowanie lokatorom realnego wpływu na procesy zarządzania zasobem;
- f) różnicowanie i profesjonalizacja usług świadczonych lokatorom (np. usługi *facility management*, remonty itp.)²;

² Szerzej o technikach zarządczych inspirowanych rynkiem komercyjnym (np. benchmarking, performance management, hybryd management), a coraz częściej stosowanych w procesach zarządzania zasobami mieszkań społecznych (Suszyńska, 2015).

- g) zaostrenie konkurencji wewnętrznej między dostawcami mieszkań czynszowych oraz między sektorem publicznym a prywatnym.

Najistotniejszą zmianą dla funkcjonowania i organizacji zarządzania społecznymi spółkami mieszkaniowymi jest niewątpliwie urynkowanie zadań. Przekłada się ono na większą dowolność w interpretacji i realizacji doktryny misji społecznej, jednak stawia nowe wyzwania w postaci konieczności utrzymania rentowności tych jednostek bez wsparcia ze strony państwa (Gruis, Nieboer, 2004).

Powyższe zmiany przekładają się również na zwiększenie nacisku na demokratyzację i filozofię społecznej odpowiedzialności w zarządzaniu przedmiotowymi zasobami. O ile wysoka partycypacja lokatorska Szwedów wynika z wielowiekowej tradycji uczestniczenia w życiu społecznym, o tyle w krajach Europy kontynentalnej taka praktyka jest przełomem. Wielu autorów zwraca uwagę na wymierne korzyści płynące z włączenia lokatorów w procesy decyzyjne w ramach zarządzania (m.in. Fensicl, 1993; Bengtsson, 1995; Cooper, 2000). Do takich usprawnień można zaliczyć (Davies, 1992, s. 5):

- niższe koszty eksploatacji i gospodarki remontowej,
- optymalizację wykorzystania i funkcjonalności powierzchni mieszkaniowej,
- większą satysfakcję z pracy dla zarządców,
- wzrost satysfakcji mieszkańców z zamieszkiwania w danym budynku czy na osiedlu,
- zwiększoną dbałość o czystość i estetykę budynku/osiedla,
- zmniejszenie pustostanów,
- szybszy ponowny wynajem.

Należy także zaznaczyć, iż zaangażowanie lokatorów w kwestie mieszkaniowe sprzyja zacieśnianiu więzi społecznych, zwiększeniu poczucia odpowiedzialności i przynależności do grupy, a tym samym pomaga eliminować problemy społeczne, które w szwedzkich zasobach są szczególnie widoczne z uwagi na dużą heterogeniczność grup najemców. Podstawowym warunkiem powodzenia aktywizacji jest jednak zapewnienie lokatorom realnego wpływu na jakość usług zarządczych.

Sukces społecznej organizacji mieszkaniowej zaczyna dziś zależeć od zdolności organizacji do ciągłego dopasowywania oferty do zmieniających się potrzeb najemcy pod względem poziomu i zakresu usług, jak i elastyczności warunków najmu. Przejawem próby dostosowania społecznych spółek mieszkaniowych do zwiększających się wymogów rynku jest stopniowe wdrażanie w wielu krajach członkowskich systemów alokacji uwzględniających preferencje najemców. Sztandarowym przykładem pionierskiego wolnorynkowego rozwiązania jest tak zwany system delftyjski stosowany już niemal we wszystkich gminach holenderskich w latach dziewięćdziesią-

tych, a następnie również w Wielkiej Brytanii (tam znany jako CBL). Spółki publikują w prasie lokalnej i dedykowanych portalach internetowych ogłoszenia o niewynajętych mieszkaniach społecznych, co zapewnia nieograniczony dostęp do informacji o takim lokalu. Potencjalni najemcy, jeżeli spełniają kryteria przydziału ustalone dla konkretnej, indywidualnej nieruchomości, kwalifikowani są do dalszego etapu „eliminacji”, bądź jeżeli zgłosił się tylko jeden kandydat, poddawany jest ocenie dopasowania potrzeb lokalowych do warunków mieszkaniowych w wybranym lokalu. W Holandii ostatecznym kryterium wyboru często jest wiek, przy czym pierwszeństwo przysługuje najstarszemu kandydatowi. Po wyłonieniu najemcy wynik ogłaszany jest w prasie i/lub internecie. Raz na kwartał publikowane jest zestawienie przydzielonych mieszkań wraz z tabelą informacyjną zawierającą dane adresowe lokali, informacje o rodzaju zabudowy, powierzchni użytkowej, liczbie izb itp., a także całkowitej liczbie kandydatów oraz kwalifikacjach najemcy, któremu przydzielono lokal (publikowany jest np. jego wiek, czas oczekiwania na liście itp.). Daje to odrzuconym kandydatom możliwość oszacowania szans na dany typ mieszkania w kolejnym przydziale (Kullberg, 2002, s. 551).

Podsumowanie

Zmieniające się warunki, w których funkcjonują społeczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe, wpłynęły znacząco na struktury organizacyjne przedmiotowych firm, sposoby zarządzania zasobami i metody działania. Zakres zmian jest tak znaczny, że z całą pewnością można mówić o kształtowaniu się nowego paradygmatu zarządzania zasobami mieszkań społecznych w krajach rozwiniętych. Głównym wnioskiem z obserwacji systemów budownictwa społecznego w Unii Europejskiej jest przesuwanie się społecznych spółek mieszkaniowych w stronę sektora komercyjnego. W wielu przypadkach nie jest to samodzielny wybór rządów krajów członkowskich, ale raczej dostosowywanie sektora do wymogów wspólnotowych. Ekspertki zwracają uwagę na liczne zagrożenia takiej transformacji, która przede wszystkim przełoży się na wzrost cen w tych zasobach oraz przyczyni się do pogłębienia problemu wykluczenia (Lind, 2014, 2016). Przykładowo w Szwecji społeczne organizacje mieszkaniowe pozbawione finansowania ze środków publicznych, chcąc sprostać wymogom rentowności ustalonym przez gminy na podstawie wyników publikowanych przez spółki komercyjne, podwyższają progi dochodowe przydziału lokali. Ponadto przekształcają masowo swoje zasoby czynszowe w centralnych lokalizacjach miejskich we własnościowe, by sprzedać je po cenach rynkowych i uniknąć konieczności stosowania restrykcyjnej kontroli czynszów.

Obok zmian, które mogą budzić niepokój co do ich wpływu na przyszłość przedmiotowych zasobów, pojawiają się elementy, które należy przyjąć z entuzjazmem. Jest to na przykład rosnące znaczenie lokatorów w systemie zarządzania lokalami społecznymi, w wielu krajach już zagwarantowane prawnie. Innym przykładem jest rezygnacja z administracyjnych systemów przydziału lokali społecznych na rzecz systemów uwzględniających preferencje i potrzeby najemców. Jest to rozwiązanie coraz szerzej stosowane, gdyż pozwala wyeliminować problem niedopasowania warunków mieszkaniowych w dostępnych lokalach społecznych do faktycznych potrzeb gospodarstwa domowego.

Literatura

- Bengtsson, B. (1995). *Housing – Market Commodity of the Welfare State*. Gävle: Instytut Badań nad Mieszkalnictwem.
- Borelius, U., Wennerström, U.B. (2007). *We Are Benchmarking All the Time. The Refashioning of the Municipal Housing Companies in the City of Gothenburg, Sweden*. Rotterdam: ENHR.
- Cesarski, M. (2010). Przesłanki i wyzwania społecznej polityki mieszkaniowej UE. W: B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek (red.), *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze* (s. 83–106). Warszawa, Katowice: Wyd. IPiSS.
- Cooper, Ch. (2000). Empowering Practice in Social Care: Lessons from Swedish Housing. *Social Work in Europe*, 6 (1), 14–22.
- Davies, Ch. (1992). *Housing for Life. A Guide to Housing Management Practices*. London: E & F N SON.
- Fensiel, T. (1993). Settlement Planning and Participation. *Progress in Planning*, 139 (2), 27–45.
- Gruis, V., Nieboer, N. (2004). *Asset Management in the Social Rented Sector. Policy and Practice in Europe and Australia*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Gruis, V., Priemus, H. (2008). European Competition Policy and National Housing Policies: International Implications of the Dutch Case. *Housing Studies*, 23 (3), 485–505.
- Harloe, M. (1995). *The People's Home. Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Housing Europe (2015). *The State of Housing in the EU 2015*. Brussels: The European Federation of Cooperative and Social Housing.
- Komisja Europejska (2009). Decyzja nr C/2009/9963 z 15.12.2009.
- Komisja Europejska (2016). Europe 2020. Bruksela, 26.02.2016.
- Kullberg, J. (2002). Consumers' Responses to Choice-based Letting Mechanisms. *Housing Studies*, 17, 549–579.
- Lind, H. (2014). Social Housing in Sweden. W: K. Scanlon, Ch. Whitehead, M.F. Arrigoitia, *Social Housing in Europe* (s. 70–95). RICS Research papers, Wiley-Blackwell.

- Lind, H. (2016). *Åtkomliga bostäder – så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad*. Sztokholm: SNS Förlag.
- Mosca, S. (2011). Court to Rule on Definition of Social Housing. *Europolitics*, Supplement to no. 4328, 16.12.2011.
- Pawson, H. (2015). The Tenants Movement. *Housing Studies*, 30 (3), 506–508.
- Suszyńska, K. (2014). *Doświadczenia społecznego budownictwa mieszkaniowego w Szwecji i możliwości ich wykorzystania w polskiej praktyce*. Poznań: Wyd. UE w Poznaniu.
- Suszyńska, K. (2015). Wpływ zmian w otoczeniu społecznych organizacji mieszkaniowych w UE na koncepcje zarządzania zasobami tych podmiotów. *Biuletyn Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego*, 2 (44), 45–59.

THE NEW PARADIGM OF SOCIAL HOUSING MANAGEMENT

Abstract

Each country has some form of housing stock built and maintained with the aim of satisfying housing needs of households unable to independently purchase or rent units on the open market. In contrast to the housing companies operating in the commercial sector, the statutory duty of public housing organizations is fulfilling the social mission as well as accomplishing tasks set out in the local housing policy.

Although the concept of social housing in the European Union is built on common virtues, the methods and tools of its implementation vary depending on housing policy, availability of funds allocated for this purpose, as well as condition and size of the housing stock. Yet it is noticeable that some common trends occur across the Union, e.g. reduction of government intervention in the sphere of housing, as well as cutting public expenditures in this segment. The consequence is a progressive decentralization of housing policy and privatization of tasks related to housing.

The socioeconomic and political transformation in the EU has forced social housing companies to shift their position towards the private sector. This movement is particularly evident in the field of social housing management.

The aim of the paper is to present the conditions that entail creating a new paradigm within social housing management in the European Union, and to discuss trends in the segment and their probable consequences in the future. The Swedish model serves as an example. It was selected for the study mainly because we can currently observe extensive changes to the model.

Translated by Katarzyna Suszyńska

Keywords: social housing, social housing management, new paradigm of social housing
JEL Code: R30