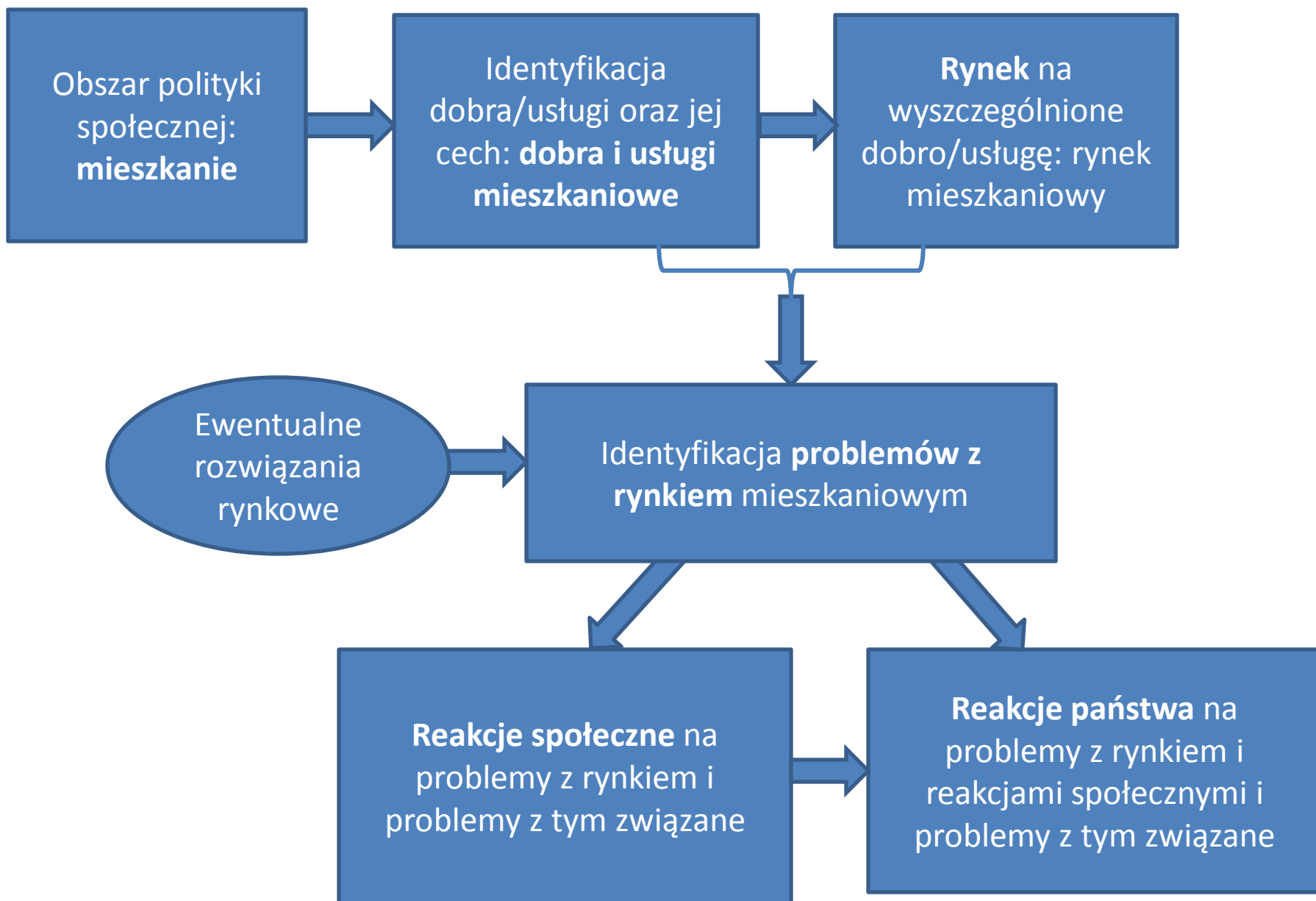


Polityka społeczna

dr hab. Ryszard Szarfenberg

Mieszkanie



Funkcje mieszkania i domu

- Ochrona przed warunkami klimatycznymi
- Miejsce podstawowych czynności życiowych (np. snu i odpoczynku, odżywiania się i utrzymywania higieny, spędzania czasu wolnego, czasem również miejsce nauki i pracy)
- Miejsce tworzenia się i podtrzymywania więzi międzyludzkich (mażeńskich, rodzinnych, towarzyskich)
- Miejsce chronienia prywatności
- Symbol statusu majątkowego
- Umożliwia nawiązywanie kontaktów sąsiedzkich
- Umożliwia gromadzenie dóbr trwałego użytku
- Warunek korzystania z praw i wolności

Szczególne cechy mieszkania

- Mieszkanie ma jednocześnie następujące cechy
 1. Podstawowa potrzeba
 2. Względnie wysoki koszt wytworzenia (duże ryzyko, gdy popełni się błąd)
 3. Trwałość
 4. Długi okres użytkowania
 5. Różnorodność i niepowtarzalność (m.in. otoczenia)
 6. Stałość lokalizacyjna (nieprzenośność, nieruchomości)

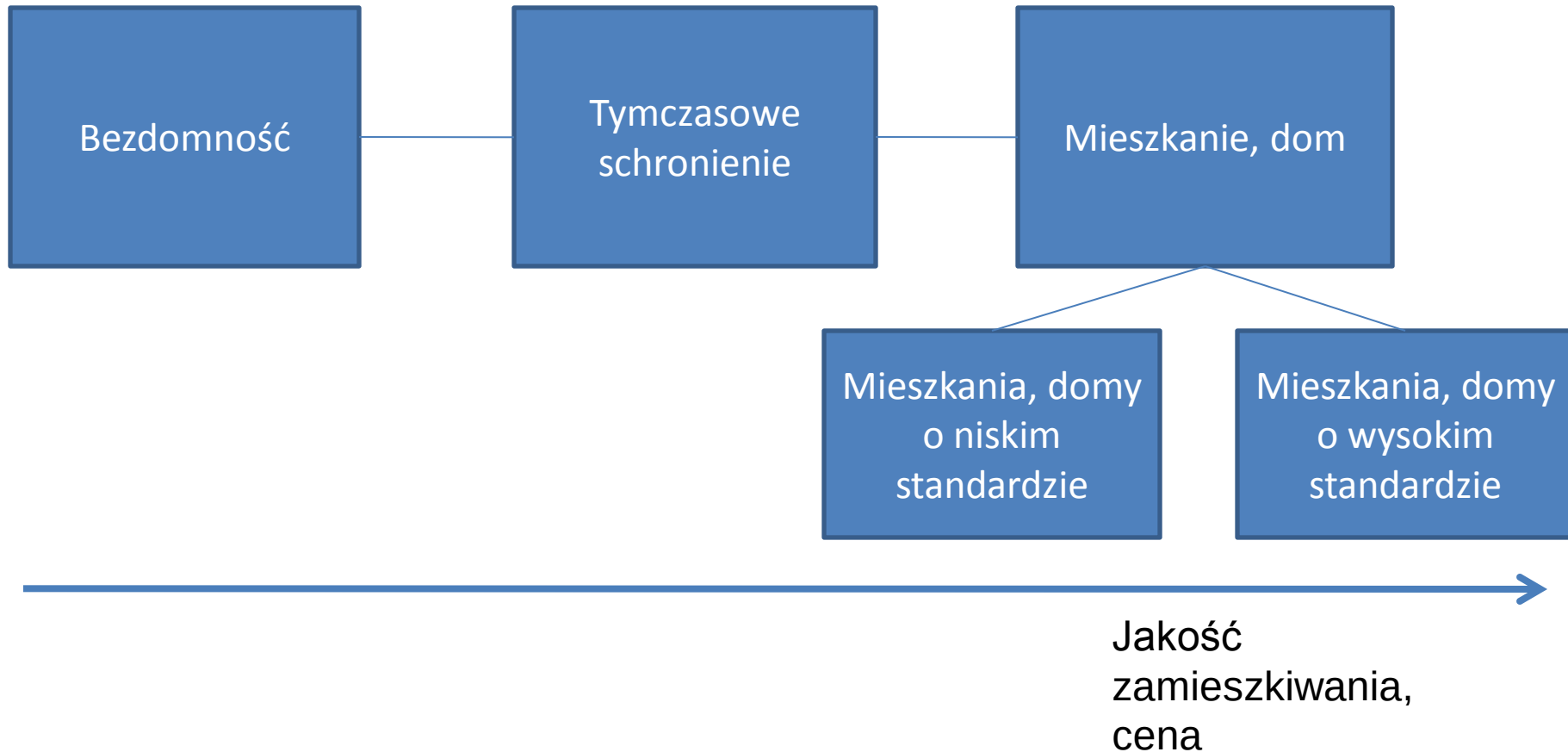
Wiele podejść do mieszkania

- **Mieszkanie w ujęciu ekonomicznym** (popyt, podaż i ceny, kredyt hipoteczny, kupowanie, sprzedawanie, wynajmowanie, inwestycje i związek z innymi branżami gospodarki)
- **Mieszkanie w ujęciu prawnym** (różne tytuły uprawniające do mieszkania, rozmaite regulacje dotyczące budowania, remontowania, wyburzania mieszkań i zamieszkiwania)
- **Mieszkanie w ujęciu techniczno-budowlanym** (projektowanie, budowanie, materiały budowlane, obudowana i wydzielona przestrzeń)
- **Mieszkanie w ujęciu kulturowym** (mody mieszkaniowe, sposoby urządzania, wizerunki mieszkań w mediach, normy społeczne związane z zamieszkiwaniem, przysłowia)

Wiele możliwości ujęcia cd.

- **Mieszkanie w ujęciu statystycznym** (wskaźniki statystyczne budowanych mieszkań, istniejących mieszkań - zasobów, ludzi zamieszkujących w mieszkaniach, ujęcia statyczne, dynamiczne)
- **Mieszkanie w ujęciu społecznym** (więzi społeczne między mieszkającymi wewnątrz mieszkań i pomiędzy mieszkaniem usytuowanymi blisko w przestrzeni, wspólne czynności w mieszkaniach)
- **Mieszkanie w ujęciu przestrzennym i geograficznym** (lokalizacja, małe i duże skupiska mieszkań – osiedla, wsie, miasta, aglomeracje, konurbacje)
- **Mieszkanie w ujęciu biologicznym** (gniazda, legowiska, siedliska, kolonie, np. w przypadku niedźwiedzia – gawra, mrówki - mrowisko)

Jakość zamieszkiwania



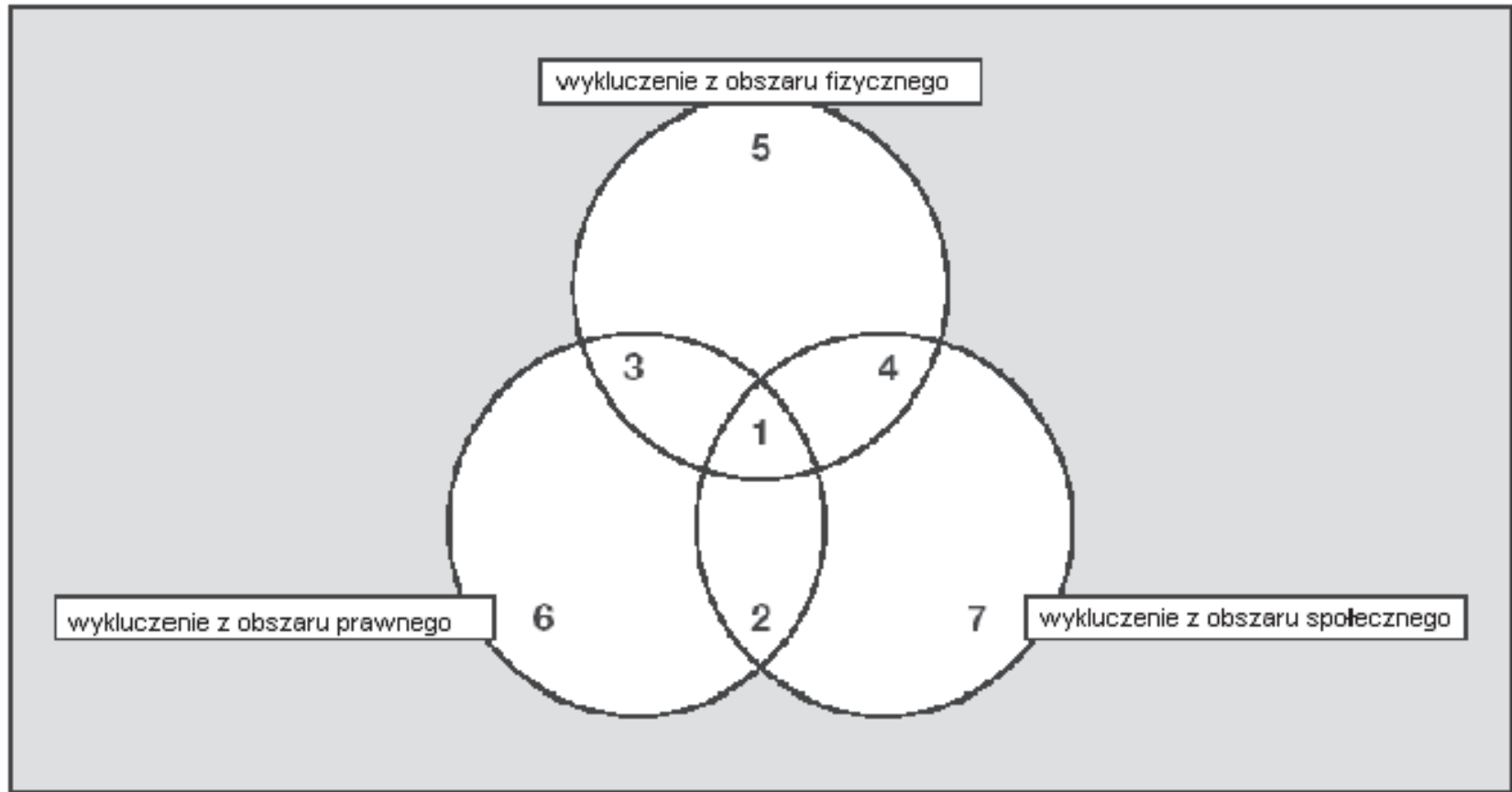
Bezdomność - kontinuum

1. Bez dachu nad głową (na ulicy)
2. W schroniskach dla bezdomnych (np. noclegownie, hostele)
3. W mieszkaniach niepewnych (*insecure housing*), np. squaty, krótkotrwałe schronienie, wynajęte na weekendy
4. Na krótko przed opuszczeniem instytucji socjalnej lub karnej, np. domu dziecka, więzienia, szpitala
5. Zamieszkiwanie w warunkach trudnych do zniesienia, np. przemoc domowa, wykorzystywanie seksualne, ciągłe konflikty
6. Zamieszkiwanie w warunkach uznanych za niezgodne z potrzebami czy pragnieniami, np. za małych, za drogich, w złej lokalizacji
7. Niedobrowolne zamieszkiwanie z kimś innym

↑ Stopień
najwyższy

Stopień
najniższy

Obszary bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego



Siedem teoretycznych obszarów bezdomności

		Teoretyczny obszar bezdomności	Obszar fizyczny	Obszar prawny	Obszar społeczny
Bezdomność	1	Brak dachu nad głową	Brak lokum (dachu nad głową)	Brak tytułu prawnego do wyłączności na zajmowanej przestrzeni	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych
	2	Bezdomność	Posiadanie miejsca do życia spełniającego warunki mieszkalne	Brak tytułu prawnego do wyłączności na zajmowanej przestrzeni	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych
Wykluczenie mieszkaniowe	3	Niezabezpieczone i nieodpowiednie zakwaterowanie	Posiadanie miejsca do życia (niezabezpieczonego i niespełniającego warunków mieszkalnych)	Brak zabezpieczenia najmu	Gwarantuje możliwość realizacji relacji społecznych
	4	Nieodpowiednie zakwaterowanie i brak 'bezpieczeństwa społecznego' w legalnie zajmowanym lokum	Nieodpowiednie lokum (niespełniające warunków mieszkalnych)	Posiadanie tytułu prawnego i/lub zabezpieczenia najmu	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych
	5	Nieodpowiednie zamieszkanie (zabezpieczony najem)	Nieodpowiednie lokum (niespełniające warunków mieszkalnych)	Posiadanie tytułu prawnego i/lub zabezpieczenia najmu	Gwarantuje możliwość realizacji relacji społecznych
	6	Niezabezpieczone zakwaterowanie przy odpowiednich warunkach mieszkalnych	Posiadanie miejsca do życia	Brak zabezpieczenia najmu	Gwarantuje możliwość realizacji relacji społecznych
	7	Brak bezpieczeństwa 'społecznego' w ramach zabezpieczonych i odpowiednich warunków mieszkaniowych	Posiadanie miejsca do życia	Posiadanie tytułu prawnego i/lub zabezpieczenia najmu	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych

Liczy odpowiadają obszarom na poprzednim slajdzie

J. Wygnańska, *Europejska typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego*, w: Pomost, o bezdomności bez łęku, 2006

Typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego

ETHOS

Katego- ria kon- ceptyjna		Typ operacyjny		Definicja operacyjna
Bez dachu nad głową	1	Mieszkanie w miejscach publicznych	1.1 1.2	Spanie pod chmurką Podopieczni streetworkerów
	2	Przebywanie w noclegowni i/lub z koniecznością spędzenia kilku godzin w ciągu dnia w miejscach publicznych	2.1 2.2	Placówki bezpośredniego dostępu np. garkuchnie, punkty pomocy medycznej Zaaranżowane na jedną lub kilka nocy (np. w tanim hotelu)
Bez miejsca zamieszkania	3	Schroniska dla bezdomnych/ zakwaterowanie tymczasowe	3.1 3.2 3.3 3.4	Schronisko krótkiego pobytu Zakwaterowanie tymczasowe (bez określonego czasu pobytu) Zakwaterowanie tymczasowe (z określonym czasem pobytu) Zakwaterowanie tymczasowe (dłuższy pobyt)
	4	Schronienie dla kobiet	4.1 4.2	Zakwaterowanie w schronisku Wspierane mieszkalnictwo
	5	Zakwaterowanie dla uchodźców i imigrantów	5.1 5.2 5.3	Ośrodki recepcyjne Zakwaterowanie dla repatriantów Zakwaterowanie dla migrujących pracowników
	6	Opuszczający instytucje	6.1 6.2	Instytucje penitencjarne/karne Szpitale i instytucje opiekuńcze
	7	Specjalistyczne zakwaterowanie wspierane	7.1 7.2 7.3 7.4	Wspierane mieszkania Wspierane mieszkania zbiorowe Foyer (ośrodki dla młodzieży) Zakwaterowanie dla nieletnich rodziców

Typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS, cd.

Katego- ria kon- cepcyjna		Typ operacyjny		Definicja operacyjna
Niebezpieczne za- kwatowanie	8	Bez umowy najmu	8.1	Zamieszkujący czasowo u rodziny lub przyjaciół (z konieczności, nie z wyboru) (dane dot. mieszkalnictwa i dane z instytucji pomocy społecznej)
			8.2	Zamieszkiwanie w pomieszczeniu z niestandardową umową najmu lub podnajmu (z wyłączeniem squattingu)
	9	Z nakazem eksmisji	9.1	Lokatorzy z nakazem eksmisji
			9.2	Lokatorzy z nakazem zwrotu mienia
	10	Zagrożenie przemocą	10.1	Mieszkający pod groźbą przemocy ze strony partnera lub członka rodziny (statystyki policji)
Nieodpowiednie zakwate- rowanie	11	Konstrukcje tymczasowe	11.1	Domy na kółkach/przyczepy kempingowe (nie będące za- kwatowaniem wakacyjnym)
			11.2	Nielegalne zajmowanie przestrzeni (np. romowie, podróżni- cy, cyganie)
			11.3	Nielegalne zajmowanie budynków czyli squatting
	12	Mieszkania substandardowe	12.1	Zamieszkane lokale nie nadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego
	13	Skrajne przeludnienie	13.1	Osoby zamieszkujące poniżej krajowej normy skrajnego przeludnienia

Standard mieszkania - instalacje

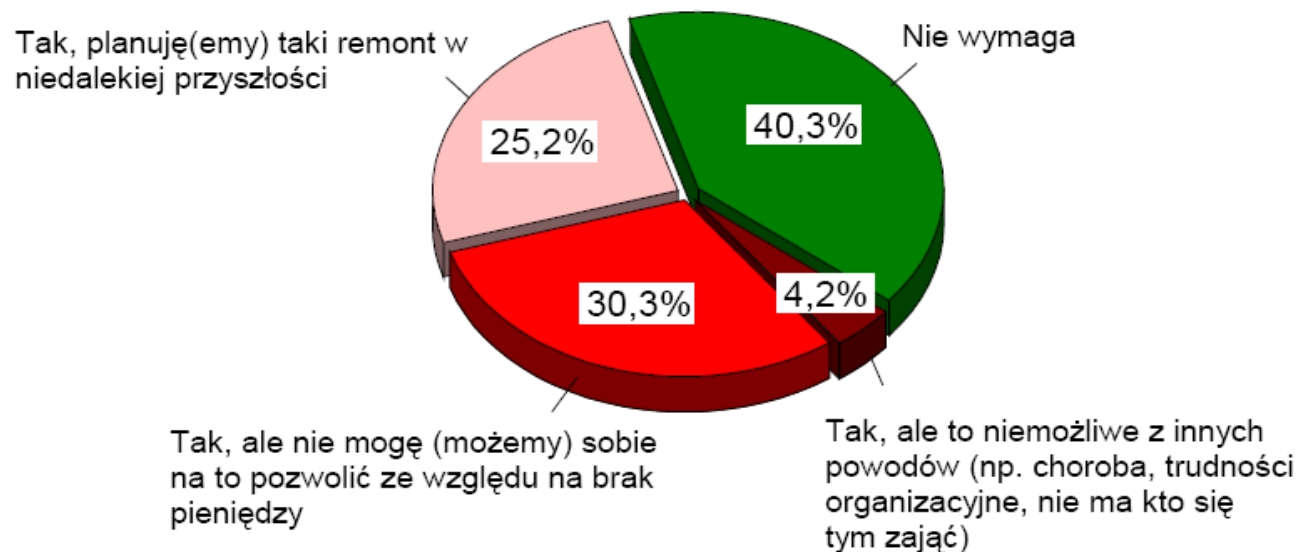
- Woda z wodociągu
- Umywalka z ciepłą i zimną wodą, stała wanna lub prysznic, wewnętrzne WC
- Kanalizacja i urządzenia sanitarne
- Urządzenia do gotowania i przygotowywania jedzenia, zlewozmywak z ciepłą i zimną wodą, młynek rozdrabniający odpadki organiczne
- Odpowiednie oświetlenie naturalne i sztuczne, ogrzewanie i wentylacja
- Urządzenia ogrzewające (centralne ogrzewanie)
- Instalacja elektryczna, podłączenie do sieci energetycznej
- Brak wilgoci, zawilgoconych ścian i skraplania się pary
- Stabilna struktura i z wymaganymi naprawami

Standard mieszkania – przykłady CBOS

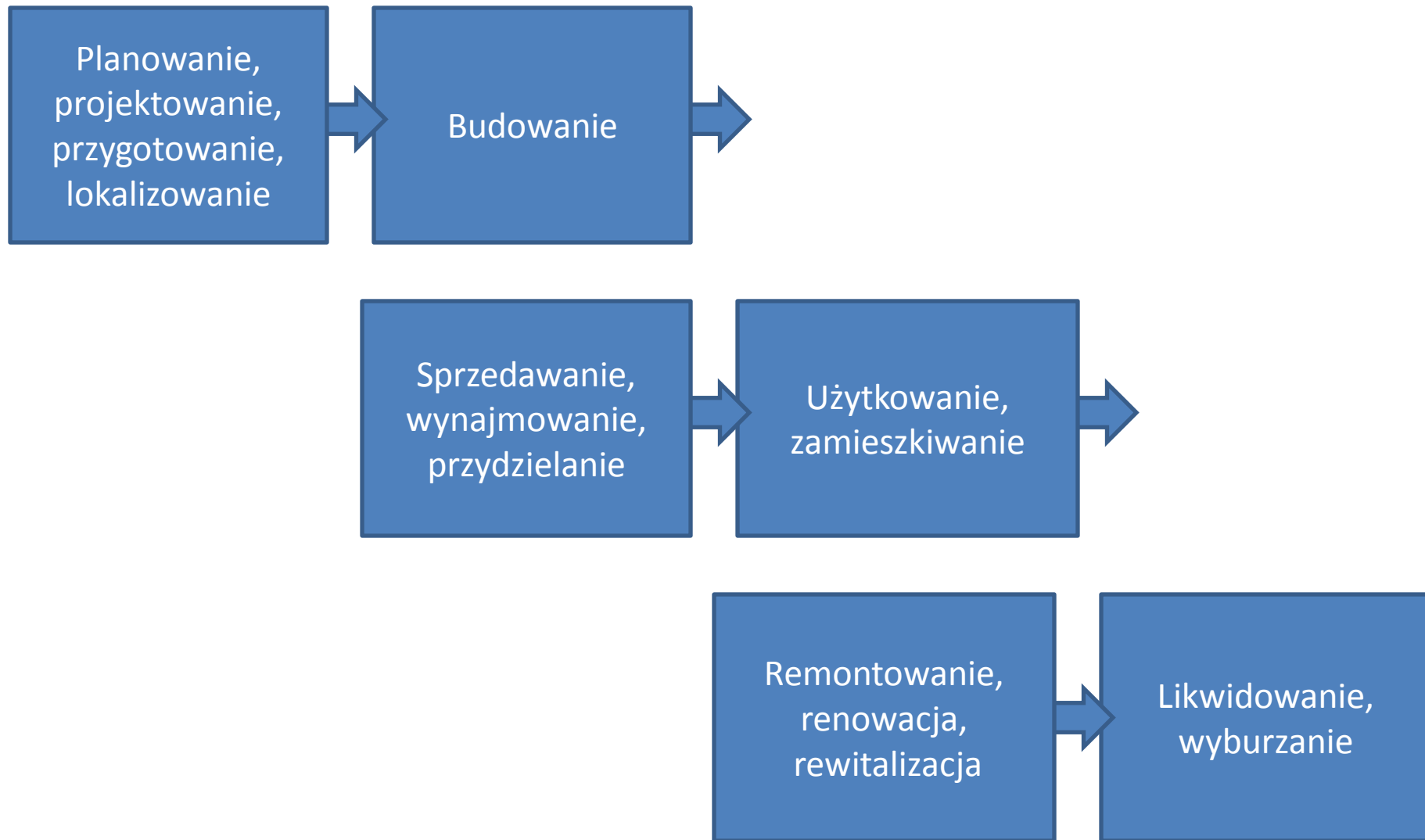
RYS. 9. CZY PANA(I) MIESZKANIE (DOM) WYPOSAŻONE(Y) JEST W:



RYS. 10. CZY PANA(I) DOM LUB MIESZKANIE WYMAGA REMONTU LUB WYKOŃCZENIA?

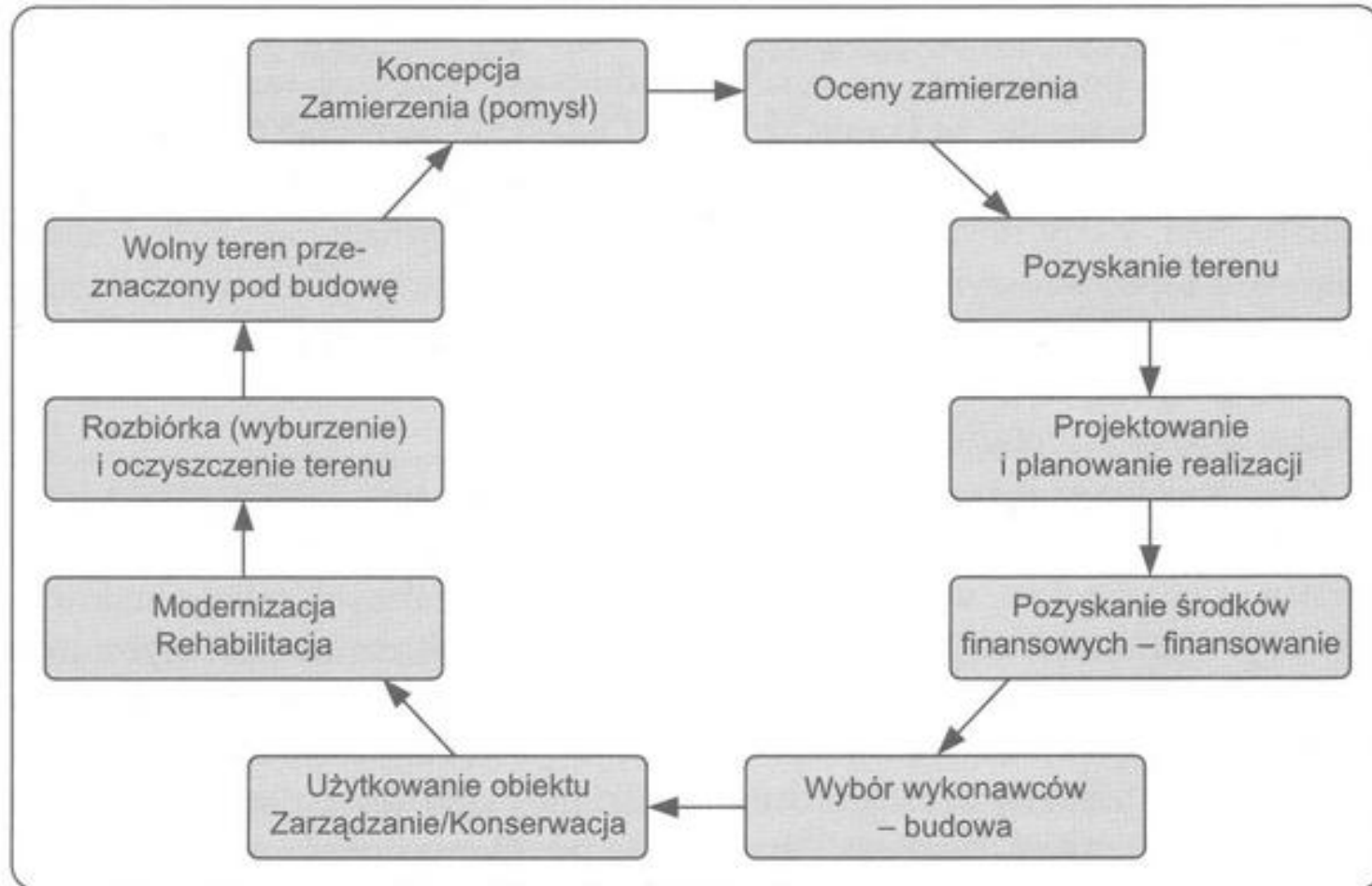


Etapy procesu mieszkalnictwa

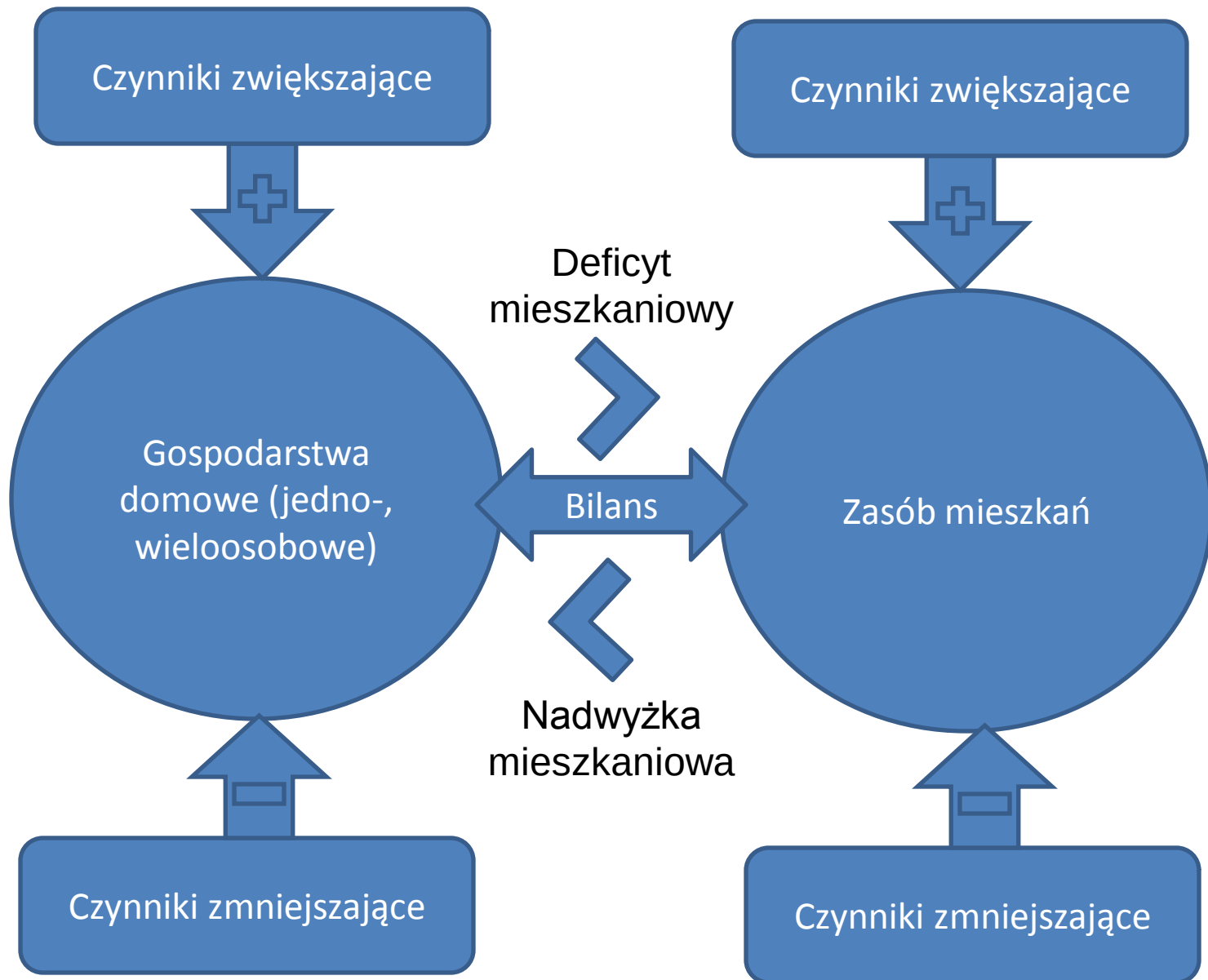


Proces inwestycyjny

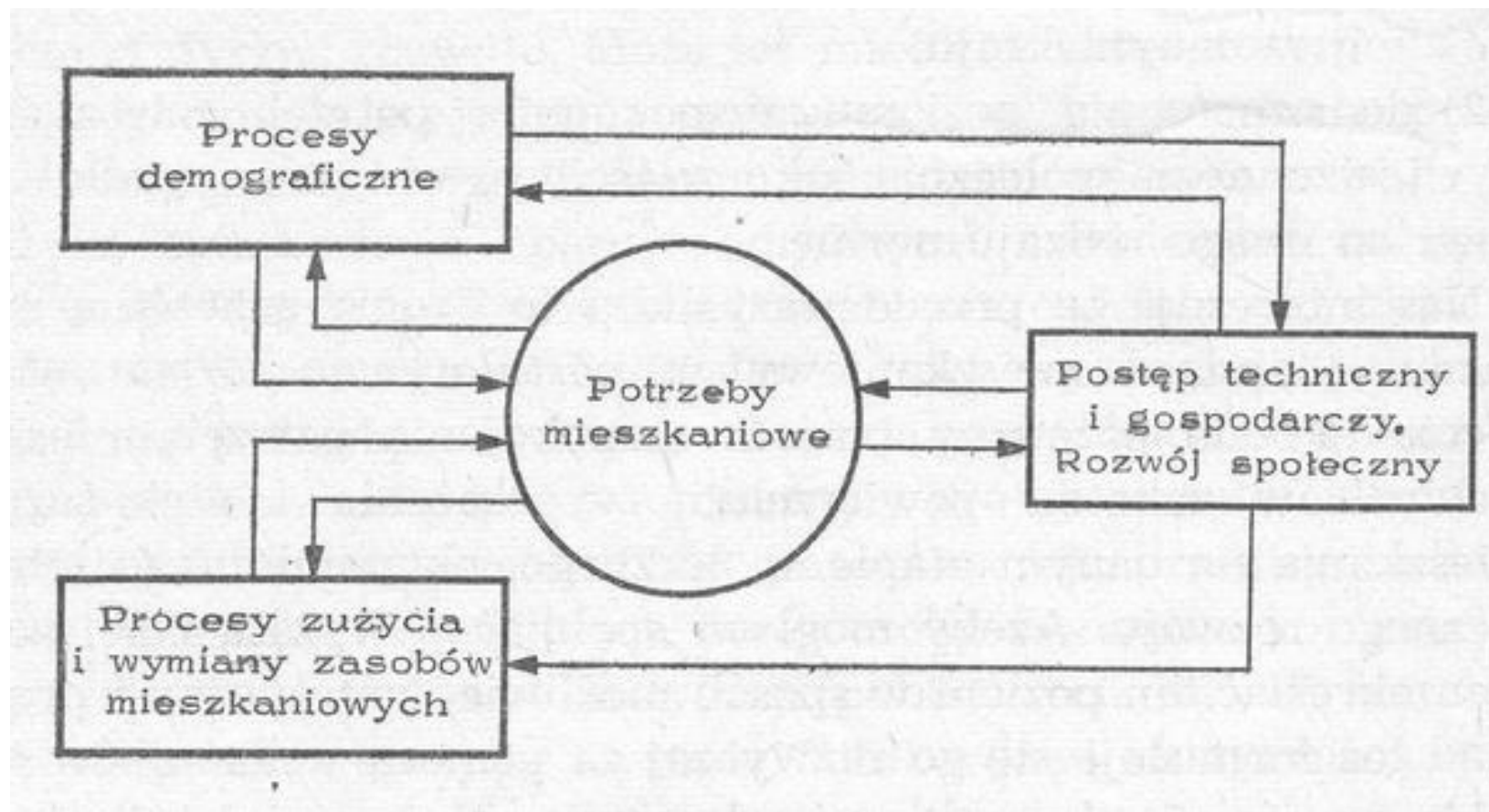
Cykl inwestycyjny w nieruchomościach



Mieszkania i gospodarstwa domowe

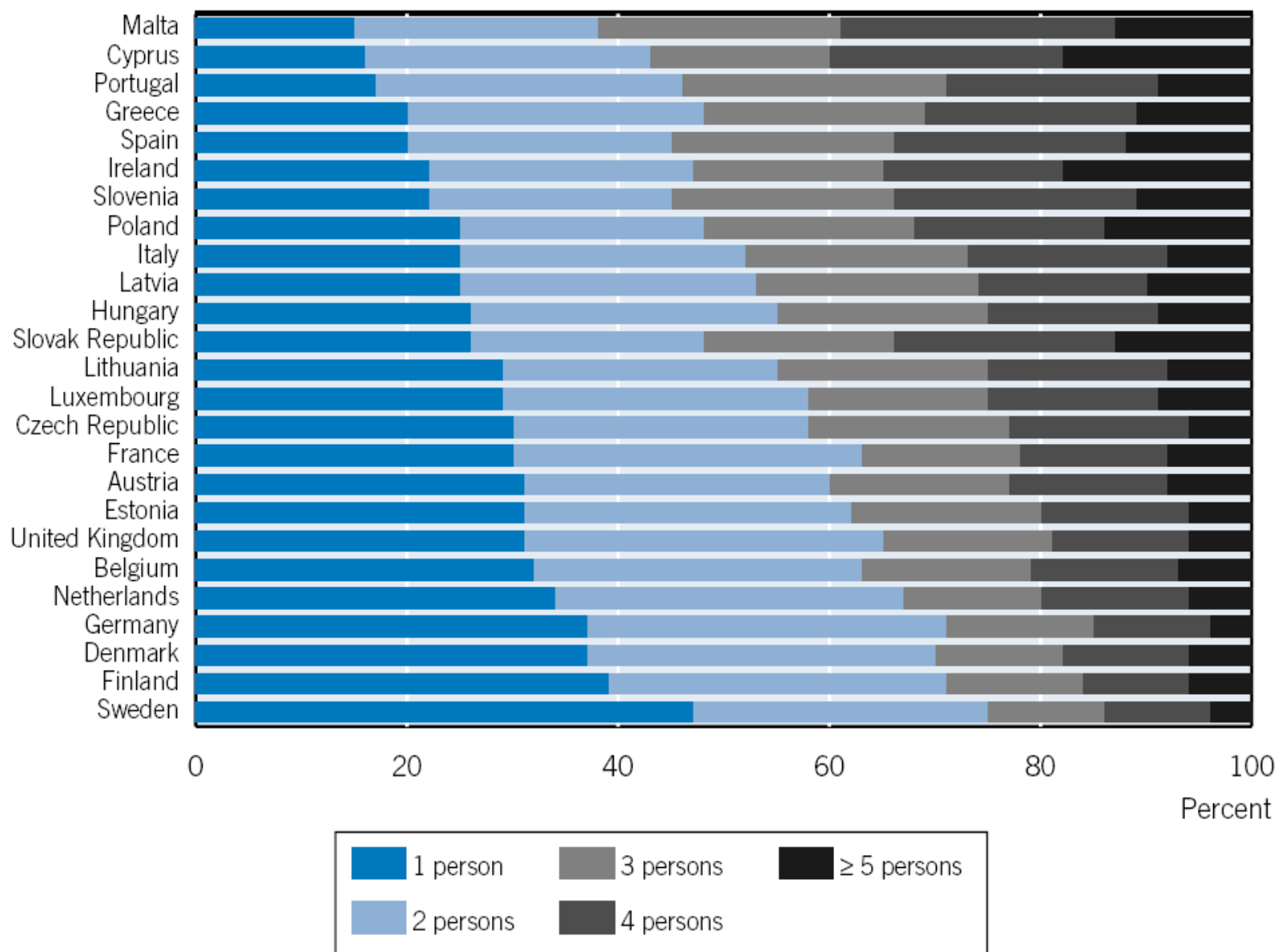


Mieszkania i gospodarstwa domowe cd.



A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, 1979, s. 245

Struktura gospodarstw domowych – UE 2003



Rynki mieszkaniowe

- **Materiałów i usług budowlanych**
- **Usług architektonicznych**
- **Pierwotny (mieszkania nowe) / Wtórny (mieszkania używane)**
- **Własnościowy / Na wynajem**
- **Kredytu mieszkaniowego (hipotecznego)**

Problemy z rynkami

- **Problemy z informacją** (np. najemcy nie orientują się co do jakości, słabo orientują się w cenach, niedoceniają znaczenia dobrej lokalizacji itd.)
- **Problem bodźców do inwestowania w odnawianie i remonty budynków z mieszkaniami na wynajem** (np. inwestycje te w gorszych sąsiedztwach są nieopłacalne => pogarszający się stan budynków i mieszkań, zbyt niska jakość)
- **Efekty zewnętrzne rynku mieszkaniowego pozytywne i negatywne** (np. dla zdrowia, bezpieczeństwa innych, ryzyko pożaru dla otoczenia, przykry widok slumsów, też dla całej gospodarki – np. wpływ tego co się dzieje na rynku kredytów mieszkaniowych)

Problemy z rynkami cd.

- **Problemy z efektywnością rynku kredytu mieszkaniowego** (asymetryczna informacja => pokusa nadużycia, negatywna selekcja => racjonowanie, za mała dostępność)
- **Mieszkanie jest szczególnym dobrem**, które każdy powinien mieć (w tym dzieci) niezależnie od dochodu (oraz preferencji) i na minimalnie przyzwoitym poziomie (stąd rynek wyprodukuje ich za mało i/lub złej jakości)
- **Niesprawiedliwość** (np. bogatych stać na luksusowe apartamenty w dobrych lokalizacjach, a biedni żyją stłoczeni w mieszkaniach o złym standardzie i w gorszych lokalizacjach)
- **Możliwa dyskryminacja** (np. segregacja rasowa)

Reakcje społeczne

- Spółdzielczość mieszkaniowa
- Dobroczynność finansowa, która ma na celu poprawę warunków mieszkaniowych uboższych gospodarstw domowych
- Dobroczynne organizacje wynajmujące mieszkania ubogim, prowadzące schroniska dla bezdomnych
- Ruchy i organizacje społeczne na rzecz likwidacji slumsów, poprawy jakości mieszkań, ograniczenia wyzysku mieszkaniowego
- Lokalne normy społeczne dotyczące budowania i użytkowania mieszkań
- Organizacje lokatorskie zbierające i rozpowszechniające informacje o cenach i jakości

Reakcje społeczne - przykład

Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta działa w Polsce od 1981 r.

Towarzystwo realizuje swoje cele poprzez

- zakładanie i prowadzenie schronisk, noclegowni, domów stałego pobytu,
- pracę socjalną, pomoc prawną i psychologiczną, posługę religijną,
- prowadzenie kuchni, łazni świetlic, klubów, organizowanie wigilii i śniadań wielkanocnych, kolonii,
- wydawanie żywności, odzieży, sprzętów, środków czystości, leków,
- współdziałanie z samorządem terytorialnym, administracją państwową, Kościołem Katolickim, organizacjami pozarządowymi,
- działalność informacyjną, inspirowanie badań naukowych,
- szkolenie pracowników i wolontariuszy.

Placówki dla mężczyzn

- 37 schronisk z ponad 2000 miejsc
- 2 schroniska połączone z noclegownią - 87 miejsc
- 3 hostele i 5 mieszkań chronionych - 70 miejsc
- 9 noclegowni na 510 miejsc
- 1 noclegownię połączoną z ogrzewalnią - 38 miejsc
- 1 ogrzewalnię - 20 miejsc

Placówki dla kobiet i dzieci

- 8 schronisk dla kobiet i matek z dziećmi z 250 miejscami
- 1 schronisko połączone z noclegownią - 24 miejsca
- 1 noclegownię dla kobiet - 16 miejsc
- 1 dom dziecka z hostelem dla dorosłych wychowanków - 45 miejsc

- 15 jadłodajni, które wydają 3000 posiłków dziennie,
- 5 bezpłatnych łazni,
- 15 punktów wydawania odzieży i żywności,
- 4 świetlice, Klub Albertyński,
- Centrum Integracji Społecznej oraz 3 Kluby Integracji Społecznej

Oraz 8 domów dla osób starszych i chorych w których mieszka 240 osób.

Cele polityki mieszkaniowej

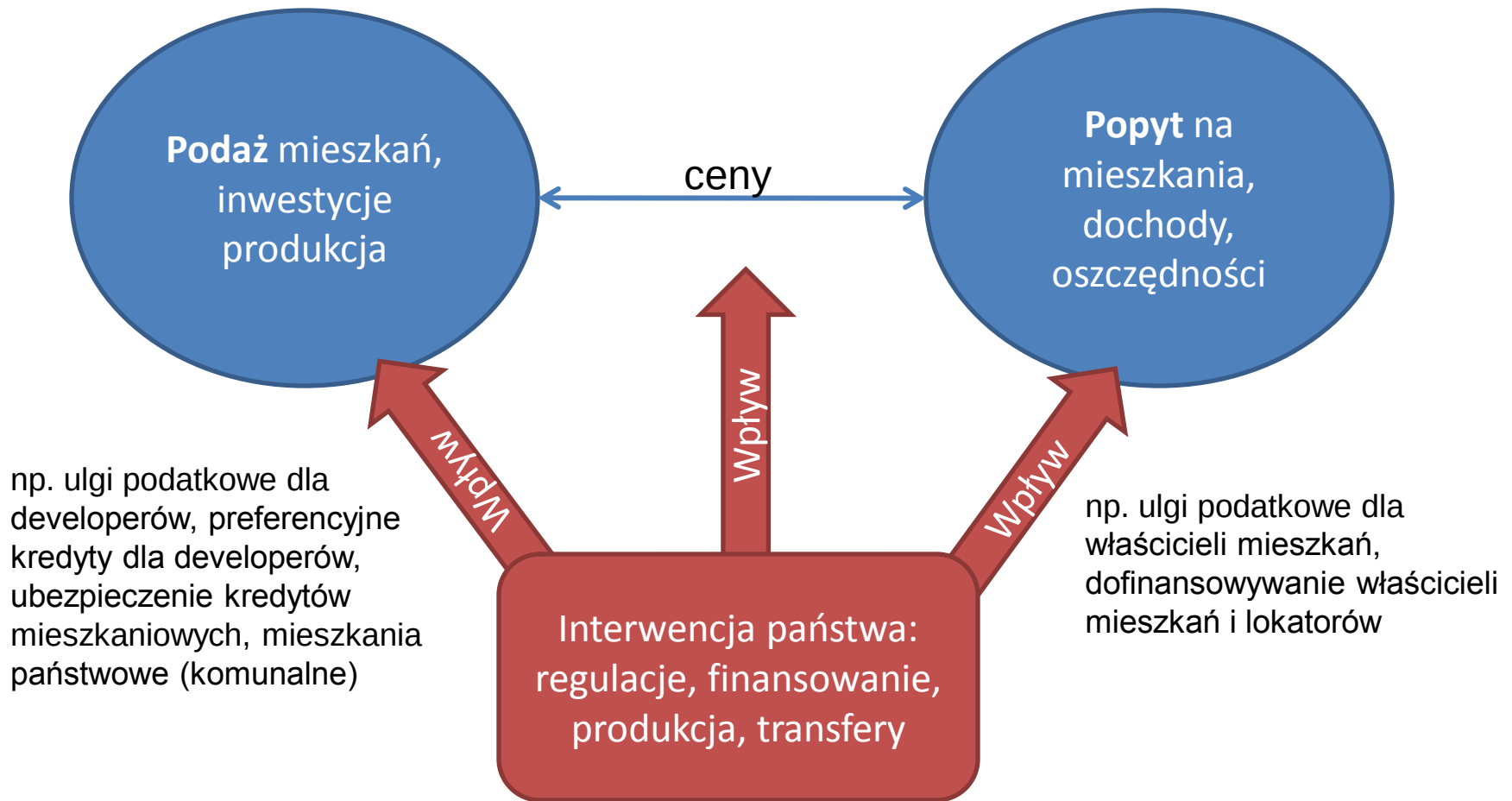
- 1. Budowanie nowych mieszkań**
- 2. Poprawa jakości istniejących zasobów**
- 3. Likwidacja niedostatku mieszkań**
 - Na określonych obszarach
 - W określonych grupach społecznych (np. osoby starsze)
- 4. Wspieranie mobilności lokatorów**
- 5. Równe traktowanie grup mających różne tytuły prawne do mieszkania**
- 6. Wspieranie budownictwa mieszkań w systemach nierynkowych (spółdzielczość mieszkaniowa, mieszkania komunalne)**
- 7. Popieranie własnościowego sektora mieszkań**

Cele polityki mieszkaniowej w UE

Liczba krajów	Cel polityki mieszkaniowej
16	Dostęp do mieszkania dla wybranych grup: osoby o niskich dochodach, osoby starsze
13	Budowa nowych mieszkań
9	Remonty i modernizacja istniejącego zasobu
9-8	Dostęp do mieszkań dla wybranych grup: rodziny i osoby niepełnosprawne
8	Poprawa jakości mieszkań
7	Ochrona środowiska, oszczędność energii
7	Zwiększenie zasobu mieszkań własnościowych
6	Zwiększenie dostępności cenowej mieszkań
6	Dostęp do mieszkań dla wybranych grup: osoby bezdomne

Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Ministerstwo Infrastruktury 2010, s. 2

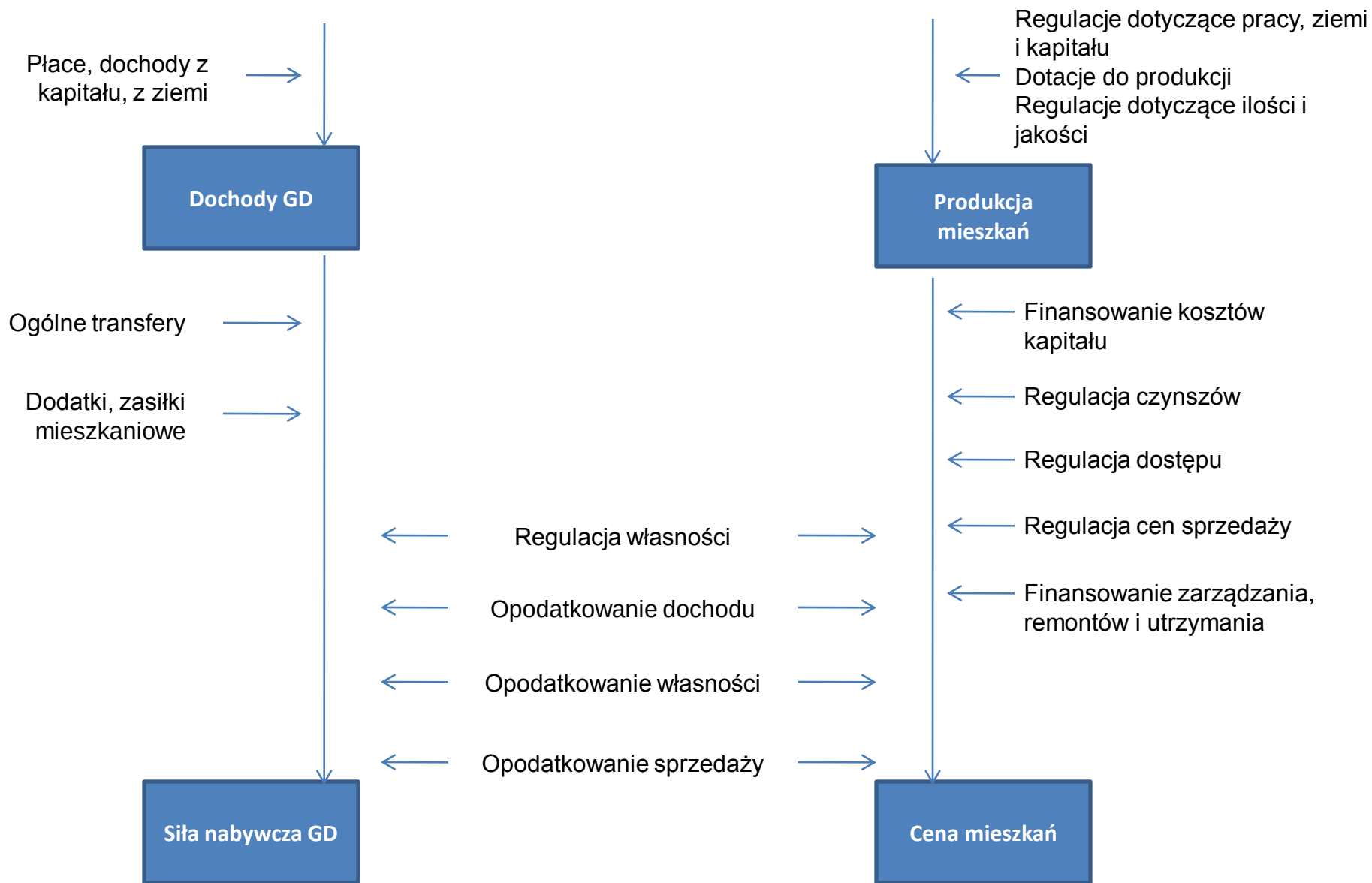
Możliwości wpływu na rynek



Sposoby zaangażowania państwa

- **Regulacja standardu** budowanych domów i wydawanie zgody na kontynuowanie użytkowania
- **Kontrola poziomu czynszów** w sektorze prywatnym oraz **udzielanie gwarancji bezpieczeństwa tytułu do lokalu** niektórym najemcom
- **Budowanie, zarządzanie, posiadanie i utrzymanie domów** przez samo państwo (np. mieszkania komunalne)
- **Dotowanie kosztów mieszkaniowych najemców** mieszkań w różnych sektorach
- **Dotowanie napraw nieruchomości** będących własnością publiczną lub prywatną
- **Dotowanie zakupu domów** poprzez system podatkowy

Interwencja państwa cd.



Podstawy polskiej polityki mieszkaniowej

- władze publiczne prowadzą **politykę sprzyjającą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli** (Konstytucja art. 75)
- zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gmin [wśród nich jest] **gminne budownictwo mieszkaniowe** (ustawa o samorządzie gminnym art. 7)
- **tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych** wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym każdego miasta (gminy) (ustawa o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy..., art. 4)
- gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, **zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach** (ustawa o ochronie lokatorów..., art. 4)

Podstawy polskiej polityki mieszkaniowej w dziedzinie pomocy społecznej

Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu:

... **bezdomności** (ustawa o pomocy społecznej, art. 7)

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy [m.in.]:

udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym (ustawa o pomocy społecznej, art. 17)

Ustawa reguluje zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania **dodatków mieszkaniowych** oraz właściwość organów w tych sprawach (ustawa o dodatkach mieszkaniowych, art. 1)

Ustawa określa zasady udzielania z Funduszu Dopłat **finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych** (ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, art. 1)

Polska polityka mieszkaniowa pełniejszy obraz

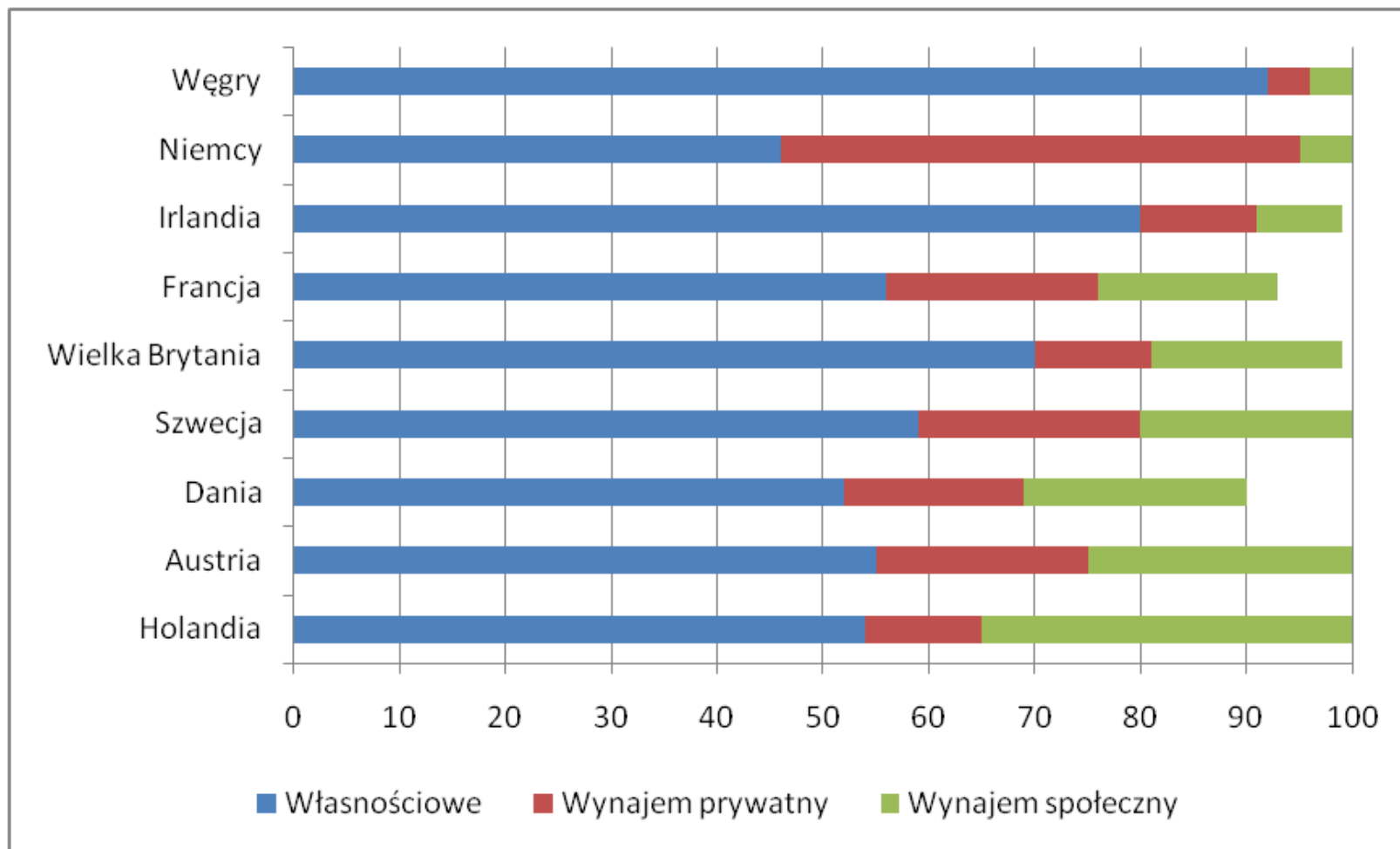
- **Obowiązki gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych**
- **Finansowe wsparcie rodzin - preferencyjny kredyt mieszkaniowy (Rodzina na swoim)**
- **Książeczki mieszkaniowe** (pozostałość PRL i transformacji)
- **Pomoc państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych** (pozostałość PRL i transformacji)
- **Finansowe wsparcie budownictwa dla najuboższych** (lokale socjalne, mieszkania chronione)
- **Krajowy Fundusz Mieszkaniowy** (kredyty i pożyczki na warunkach bardziej korzystnych niż rynkowe)
- **Obniżone stawki VAT dla budownictwa społecznego**
- **Preferencje podatkowe dla oszczędzających w Kasach Mieszkaniowych**
- **System dodatków mieszkaniowych, ochrona lokatorów**

Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na mieszkalnictwo

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Stare zobowiązania	3 155	1 285	853	699	618	503	421	499	550	528
- wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	928	524	262	172	233	180	131	152	148	130
- refundacja premii gwarancyjnych	2 227	760	590	527	385	323	291	347	403	398
Budownictwo mieszkaniowe	249	473	489	473	186	383	476	245	255	295
- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	249	473	456	473	165	353	408	220	150	0
- Fundusz Dopłat	-	-	33	0	21	30	68	25	105	295
Utrzymanie zasobu	550	437	555	42	115	125	298	270	109	0
- Fundusz Termomodernizacji i Remontów	3	37	5	42	115	125	298	270	109	0
- dotacje dla gmin na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych	547	400	550	-	-	-	-	-	-	-
Ogółem	3 954	2 194	1 897	1 213	919	1 011	1 196	1 014	914	823
% wydatków budżetu państwa	2,18	1,19	1,00	0,61	0,44	0,45	0,47	0,36	0,31	0,27
% PKB	0,51	0,27	0,23	0,13	0,09	0,10	0,10	0,08	0,07	-

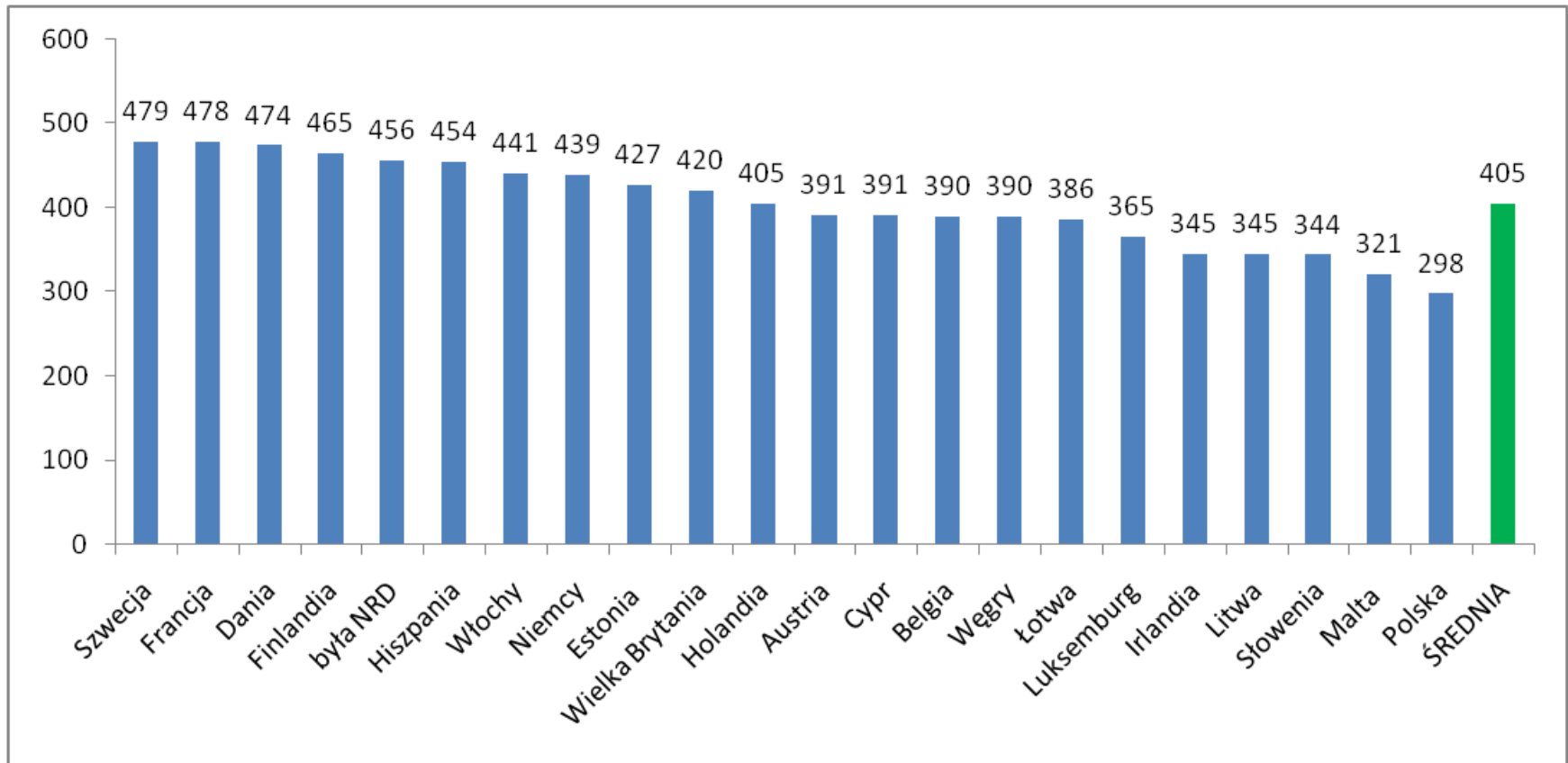
Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Ministerstwo Infrastruktury 2010, s. 10

Struktura tytułu do mieszkania



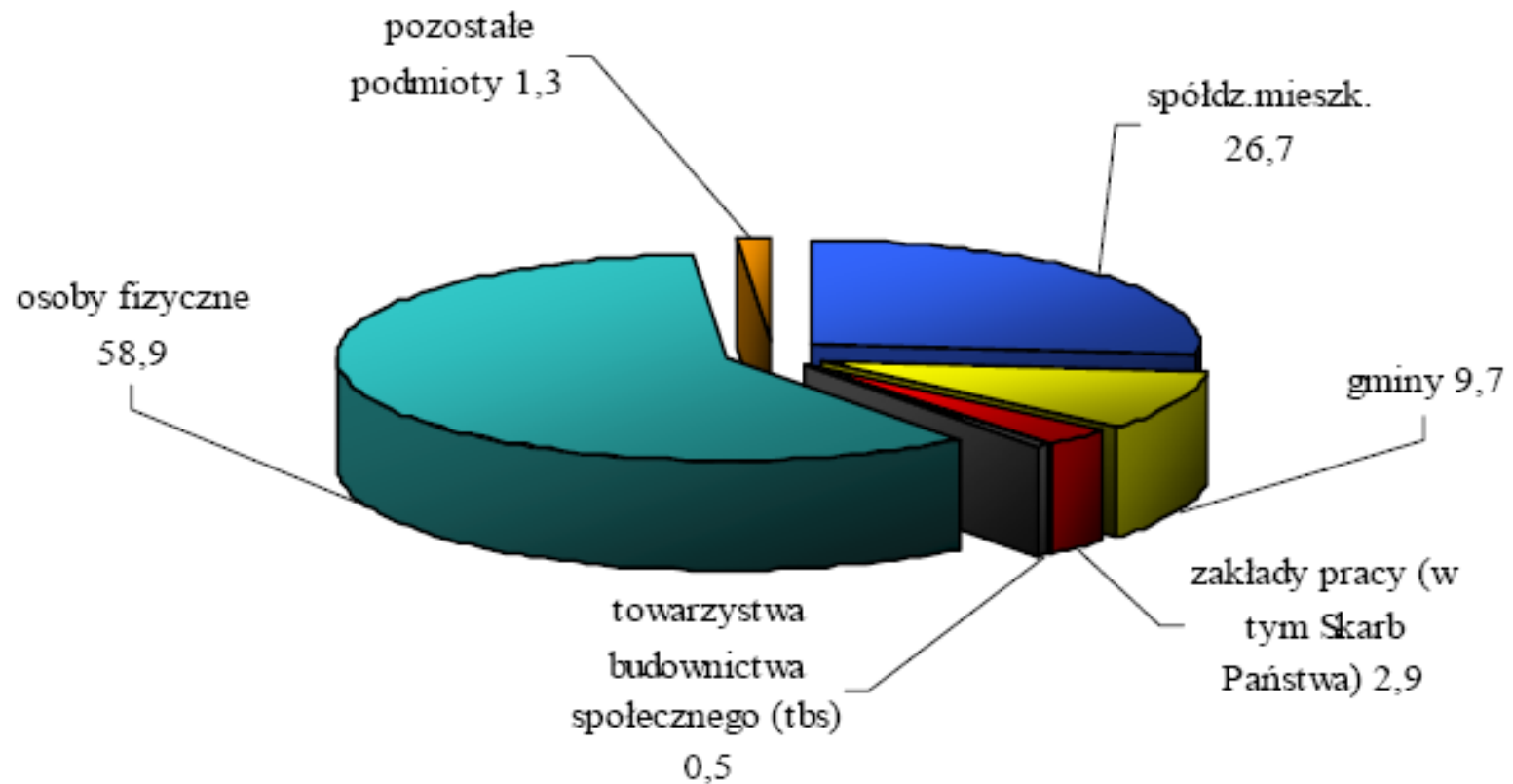
Dane za: *Social Housing in Europe*, 2007, s. 9

Zasoby mieszkaniowe na 1000 mieszkańców – 2000 rok



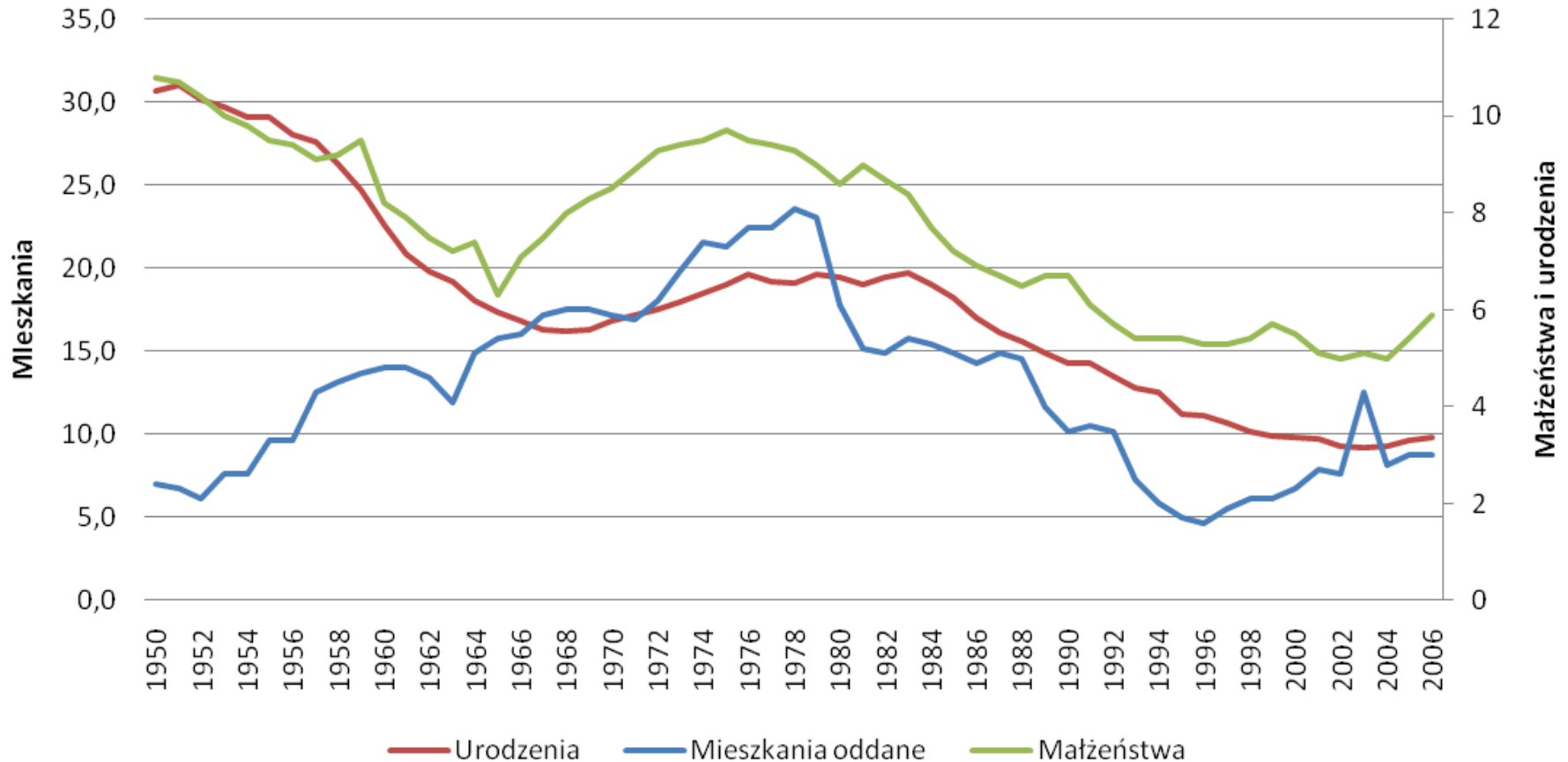
Osiągnięcia polskiej polityki mieszkaniowej w stosunku do najlepszych pod tym względem krajów UE są mizerne, w ostatnich latach ten wskaźnik zwiększył się do ok. 337 w 2006, lata 2007 i 2008 zapewne jeszcze mocno go poprawią ze względu na boom mieszkaniowy. Dane na wykresie za *Housing Statistics in the EU* 2004, s. 47

Struktura własności mieszkań w Polsce (2006)



Nowe mieszkania, urodzenia i małżeństwa – trendy w Polsce

Mieszkania oddawane do użytku, urodzenia i małżeństwa na 1000 mieszkańców

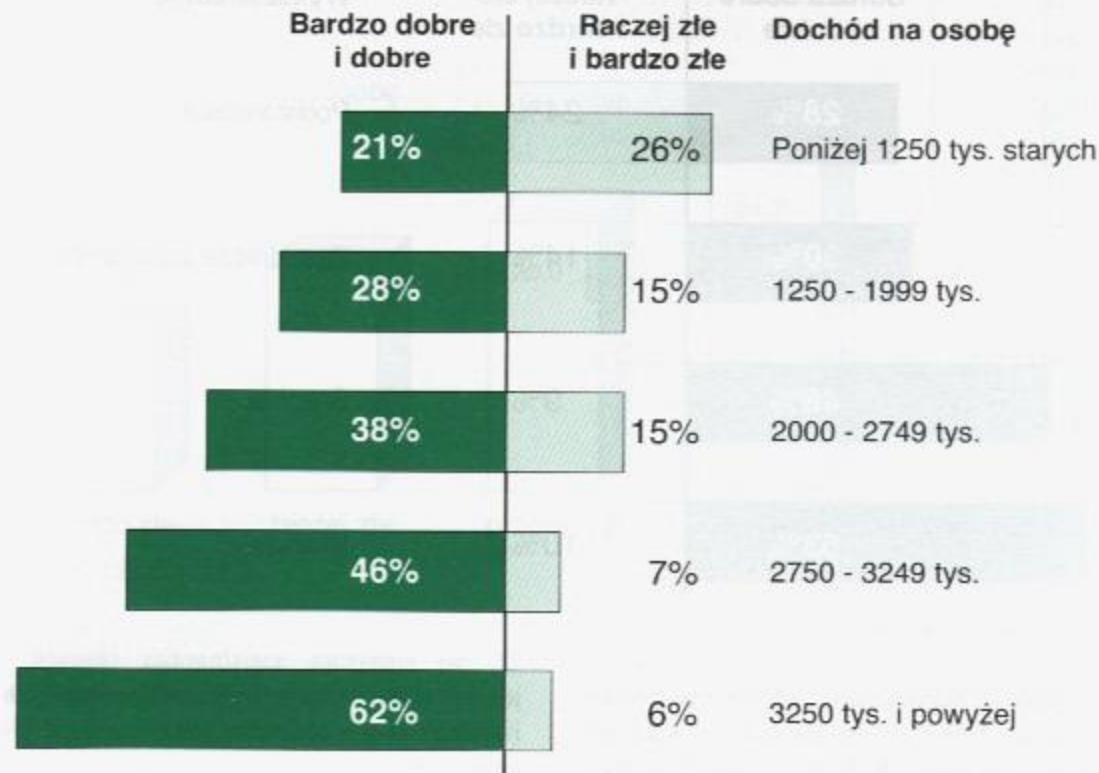


Na wykresie widać, że podaż nowych mieszkań reaguje na popyt uwarunkowany demograficznie: wyżej demograficzne dojrzejewają, wchodzi w związki, zakładają rodziny i chcą mieszkać samodzielnie

Nierówności mieszkaniowe

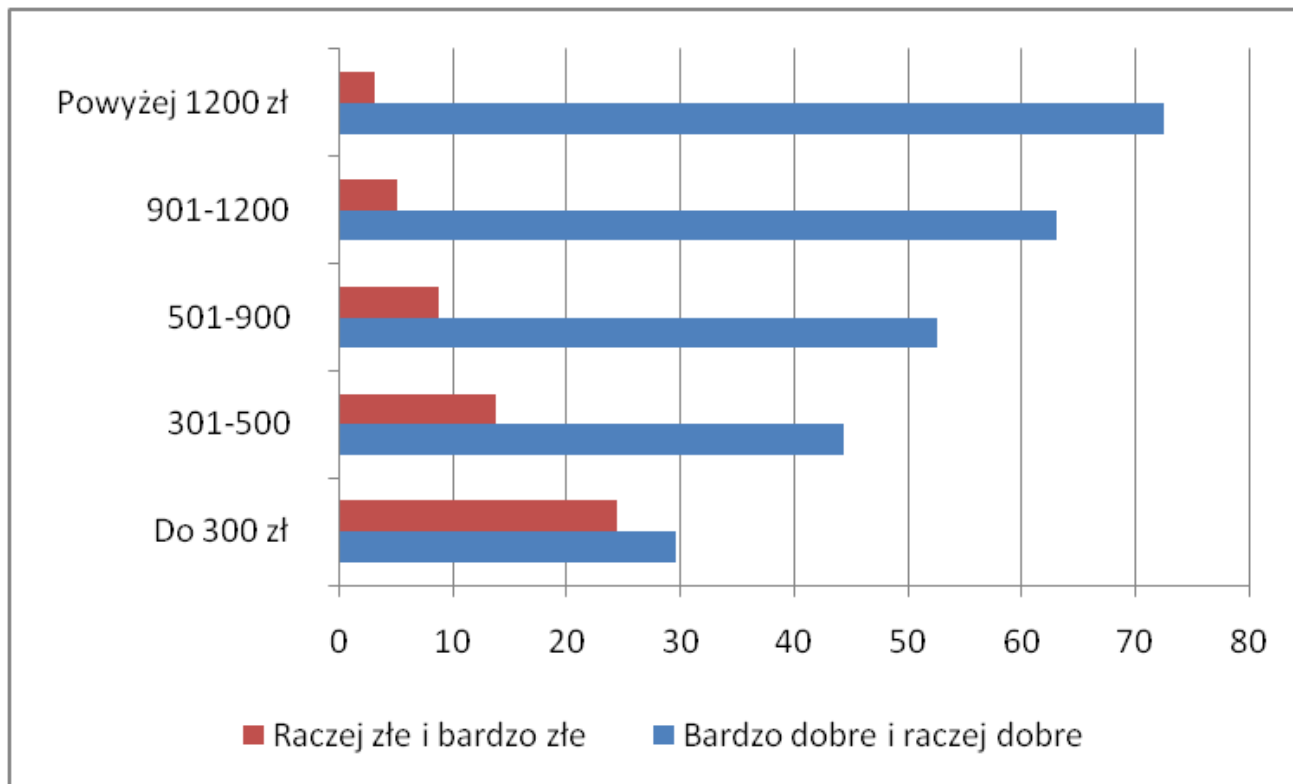
Rys. 4.

Ocena własnych warunków mieszkaniowych
a dochód na osobę w rodzinie



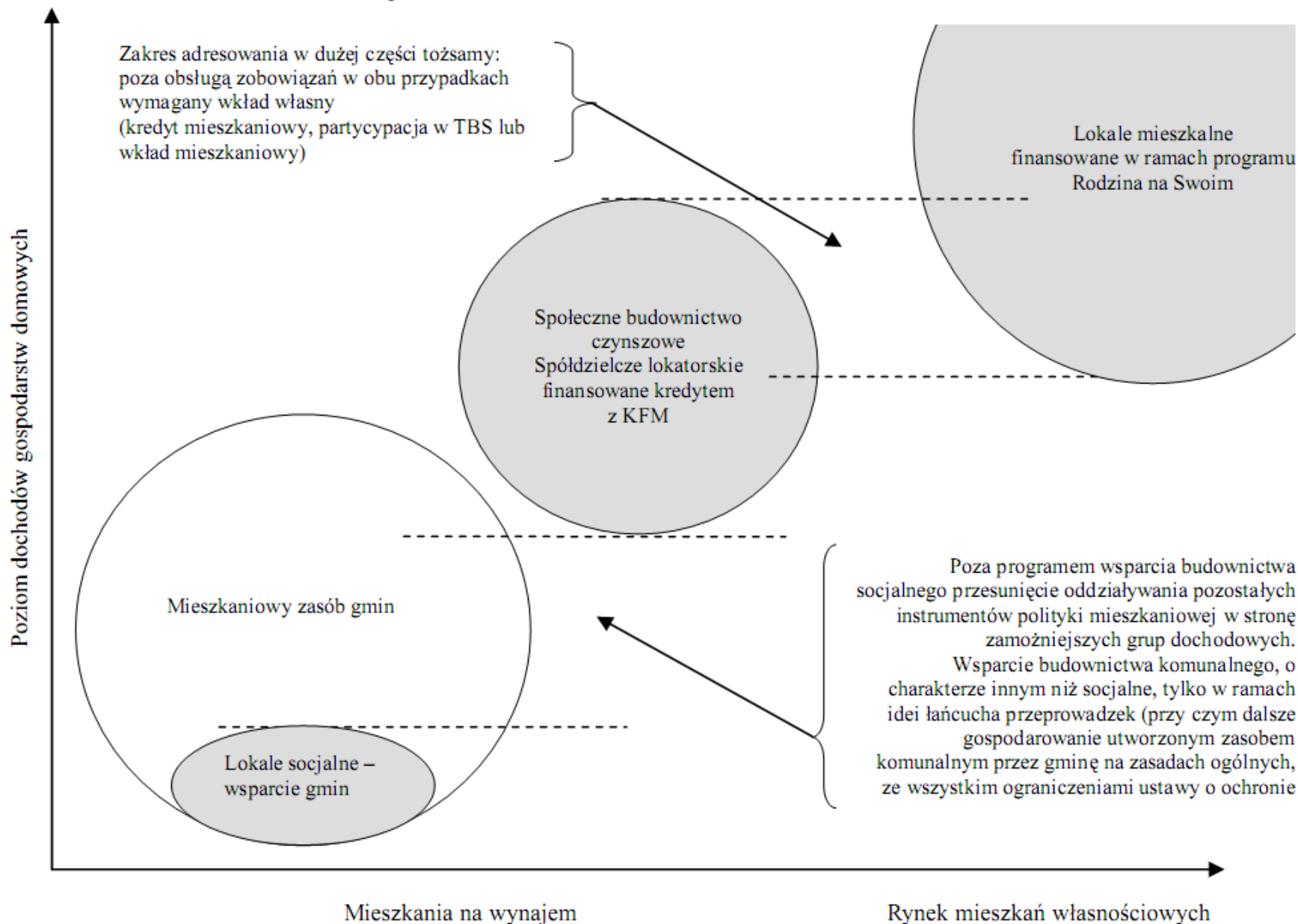
Sytuacja w Polsce w połowie lat 90. Im niższe dochody, tym gorsza ocena własnych warunków mieszkaniowych

Nierówności mieszkaniowe cd.



Na osi pionowej mamy dochód na osobę w GD, a na poziomej odsetek ocen własnych warunków mieszkaniowych. Dane za raportem z badań CBOS BS/39/2008

PROGRAMY WSPARCIA W UJĘCIU ZASOBOWYM – STAN OBECNY



PROGRAMY WSPARCIA W UJĘCIU ZASOBOWYM - STAN DOCELOWY

