

*Dorota Sikora-Fernandez\**

## **BUDOWNICTWO SOCJALNE NA TLE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU MIAST**

### **1. WPROWADZENIE**

Mieszkania socjalne pełnią szczególną funkcję wśród zasobów mieszkaniowych. Są przede wszystkim instrumentem wykorzystywanym w systemie pomocy socjalnej, realizowanej przez władze publiczne. Gospodarka mieszkaniowa, na którą składa się m. in. dostarczanie mieszkań socjalnych osobom pozostającym w niedostatku, jest zadaniem własnym gmin. Mogą one wyodrębnić lokale przeznaczone na socjalne z zasobów mieszkaniowych już istniejących, mogą także budować nowe mieszkania z takim przeznaczeniem. Jednym z podstawowych problemów, jaki powstaje podczas podejmowania decyzji o dostarczeniu lokali socjalnych, jest problem lokalizacyjny. Władze lokalne muszą odpowiedzieć na pytanie, czy lepiej jest zmieniać przeznaczenie mieszkań komunalnych już istniejących i tworzyć zasób lokali socjalnych w obrębie miasta, czy też wyprowadzać budownictwo socjalne na obszary zewnętrzne miasta i tworzyć socjalne osiedla? Jak równoważyć rozwój społeczny na obszarze miasta tak, aby zarządzać nim zgodnie z teorią rozwoju zrównoważonego?

Skutki decyzji podejmowanych przez władze lokalne w kwestii budownictwa socjalnego są istotne dla miasta z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego. To od lokalizacji tego budownictwa zależy tworzenie się w mieście enklaw biedy i powstawanie procesów segregacji przestrzennej oraz społecznej.

Celem niniejszego artykułu jest ocena wpływu działań prowadzonych przez władze lokalne w Polsce w zakresie dostarczania mieszkań socjalnych, w kontekście zarządzania zrównoważonym rozwojem miasta.

### **2. ZNACZENIE BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO**

Cele polityki mieszkaniowej wyznaczają charakter działań w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Oznacza to, iż polityka mieszkaniowa jest określonym scenariuszem działań w zakresie poprawy sytuacji mieszkaniowej ludności

---

\* Dr, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

i musi stwarzać system zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, łączący kilka aspektów:

- po pierwsze, zgodność z ogólnym rynkowym systemem gospodarczym, zapewniająca dostępność do mieszkań poszczególnym grupom ludności, w szczególności osobom o niskich dochodach poprzez system pomocy państwowej;
- po drugie, możliwość wyboru różnorodnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, uwzględniając warunki materialne oraz preferencje poszczególnych grup ludności;
- po trzecie, elastyczność działań, czyli stworzenie możliwości pozyskania mieszkania poprzez budowę czy kupno własnego, wymiany lub wynajmu, w zależności od potrzeb i pozycji materialnej osób zainteresowanych<sup>1</sup>.

Budownictwo jest rodzajem inwestycji, które stanowią podstawowy czynnik wzrostu i przekształceń strukturalnych gospodarki oraz zajmują ważną pozycję w rozwoju społeczno- ekonomicznym kraju. Inwestycje mieszkaniowe polegają na transferowaniu środków pieniężnych w majątek mieszkaniowy, a celem polityki budowlanej państwa jest oddziaływanie na procesy odtwarzania i powiększania tego majątku. Konsekwencją realizacji inwestycji mieszkaniowych są efekty rozkładające się często na wiele lat. Na efekty te wpływ ma szereg czynników, które muszą być brane pod uwagę jeszcze przed rozpoczęciem procesu budowy. Do czynników tych zalicza się m. in.:

- termin zwrotu kapitału zaangażowanego w daną inwestycję mieszkaniową (często jest to kapitał pożyczkowy wraz z oprocentowaniem),
- procesy inflacyjne,
- zmiany stóp procentowych,
- sytuacja finansowa inwestora.

E. Lipiński<sup>2</sup> już w latach 30. XX w. zwrócił uwagę na znaczenie inwestycji mieszkaniowych w różnych etapach rozwoju gospodarki. W okresie depresji gospodarczej inwestycje mieszkaniowe są znacznie bezpieczniejsze od inwestycji przemysłowych, przede wszystkim dlatego, że dochód z nich jest w dużej mierze pozbawiony elementów ryzyka oraz bardziej pewny. M. Bryx<sup>3</sup> tłumaczy to m. in. faktem, iż dochody z inwestycji mieszkaniowych wahają się w mniejszym stopniu niż zyski przedsiębiorców. Oznacza to, że nawet jeśli dochód konsumenta spada, to nie zmniejsza on potrzeb mieszkaniowych, które zajmują jedną z najważniejszych pozycji w hierarchii potrzeb. W okresie recesji inwestycje mieszkaniowe mają więc największe szanse, aby obronić się przed deflacyjnym spadkiem wartości i cen. Natomiast na początku okresu wzrostu gospodarczego budownictwo jest lokatą najbardziej bezpieczną i najmniej ryzykowną.

<sup>1</sup> H. Hajduk, *Budownictwo mieszkaniowe a wzrost gospodarczy*, „Problemy Rozwoju Budownictwa” 3/1996, s. 1–11.

<sup>2</sup> E. Lipiński, *Znaczenie budownictwa w życiu gospodarczym kraju*, I Kongres Mieszkaniowy, Warszawa 1937.

<sup>3</sup> M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltex, Warszawa 2001, s. 35–36.

Mieszkanie jest bardzo istotnym składnikiem majątku narodowego<sup>4</sup>. Zasób tego majątku trwałego jest powiększany poprzez inwestycje, czyli działania modernizacyjne, rekonstrukcyjne oraz odtworzeniowe. M. Cesarski<sup>5</sup> twierdzi, że mieszkaniowy majątek trwały jest podstawowym ogniwem infrastruktury osadniczej, wzmacniającym aktywność ludzką w wielu aspektach. Stanowi istotny składnik dorobku ludzkiego i jest inwestycją w rozwój cywilizacji i kultury. Rola państwa w tworzeniu regulacji prawnych, kształtowaniu budownictwa mieszkaniowego oraz stymulowaniu tempa jego rozwoju rośnie od wielu lat i związana jest z polityką gospodarczą. Mieszkalnictwo jest dziedziną silnie powiązaną z wieloma aspektami życia społecznego, ale także i gospodarczego. Ma wpływ na sferę produkcji, handlu i usług. Kreuje popyt na materiały i usługi związane z budową, modernizacją, remontem czy wyposażeniem mieszkań. Ponadto jest silnie powiązane z rozwojem infrastruktury, ponieważ budowa mieszkań wymusza konieczność uzbrojenia terenów oraz ich zagospodarowania.

### 3. MIESZKANIA SOCJALNE JAKO INSTRUMENT W SYSTEMIE POMOCY SOCJALNEJ

W obszarze gospodarki mieszkaniowej za dwie najważniejsze formy pomocy osobom najuboższym uznaje się system dodatków mieszkaniowych oraz mieszkania socjalne. W krajach Unii Europejskiej mieszkania należące do samorządów lub organów z nimi powiązanych pełnią najczęściej rolę mieszkań socjalnych. Zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu nie ma jednej, jasnej definicji mieszkania socjalnego. Organizacja Narodów Zjednoczonych definiuje mieszkalnictwo socjalne jako tę część sektora mieszkaniowego, która otrzymuje od sektora publicznego różnego rodzaju subsydia oraz inne formy pomocy, w celu zmniejszenia kosztów ponoszonych przez najemców takich mieszkań<sup>6</sup>. Mieszkanie ma oczywiście charakter dobra prywatnego i jako takie dobro przynosi jego właścicielowi określone korzyści. Nie może być więc jednocześnie dobrem socjalnym, świadczy o tym jego rywalizacyjny oraz wykluczający charakter. Może być jednak instrumentem wykorzystywanym do pomocy socjalnej. Publiczna interwencja w sektor mieszkaniowy jest zatem niezbędna w celu pomocy najuboższym grupom społecznym w uzyskaniu oraz utrzymaniu własnego mieszkania<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Za A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 441–446.

<sup>5</sup> M. Cesarski, *Mieszkaniowy majątek trwały oraz jego rola w badaniach i polityce mieszkaniowej w Polsce*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1998.

<sup>6</sup> *Housing Finance. Key Concept and Terms*, United Nations, New York, Geneva 1998, s. 50.

<sup>7</sup> T. O'Sullivan, K. Gibb, *Housing Economics and Public Policy*, Blackwell Science, 2003, s. 138.

W krajach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych Ameryki mieszkania socjalne zaliczane są do części sektora mieszkaniowego określanej mianem „*subsidized housing*” lub „*lower – income housing*”. Pierwszy termin oznacza, iż sektor publiczny subsydiuje budowę przez organizacje sektora prywatnego lub sektora *non-profit* mieszkań o określonych standardach dla osób wymagających pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Subsidia mogą być również przeznaczane na dopłaty do utrzymania przez właścicieli tego typu mieszkań. Zajmują je bowiem ubodzy najemcy, nie posiadający zdolności do opłacania rynkowej stawki czynszu<sup>8</sup>. Stąd drugi termin charakteryzujący mieszkalnictwo socjalne – *lower – income housing*.

Zgodnie z polskim ustawodawstwem mieszkaniem socjalnym może być każdy lokal wydzielony z komunalnego zasobu mieszkaniowego, nadający się do używania ze względu na stan techniczny oraz wyposażenie. Powierzchnia lokalu socjalnego przypadająca na jednego członka rodziny nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup> w przypadku gospodarstwa wieloosobowego i 10 m<sup>2</sup> w przypadku jednej osoby. Mieszkanie socjalne może mieć również obniżony standard, przy czym przepisy prawne nie definiują pojęcia „standard obniżony”. Za dostarczenie mieszkania socjalnego odpowiedzialne są gminy. W kategoriach prawnych, każdy lokal gminny może zostać uznany za socjalny, obligatoryjnie bowiem musi on spełniać jedynie warunek minimalnej powierzchni przypadającej na osobę.

Ustawa o ochronie lokatorów stanowi, iż gmina zapewnia lokale socjalne i zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach. Jeżeli najemca nie uiszcza wymaganego czynszu za zajmowany lokal komunalny, sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o przyznaniu (lub nie) lokalu socjalnego. Do otrzymania mieszkania socjalnego po eksmisji uprawnione są niektóre grupy osób:

- kobiety w ciąży,
- osoby małoletnie, niepełnosprawne,
- osoby obłożnie chore,
- emeryci i renciści spełniający kryteria do otrzymania świadczenia pomocy społecznej,
- bezrobotni,
- inne osoby spełniające kryteria ustalane przez gminy na mocy odpowiednich uchwał.

Ustawa stanowi również, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas określony. Okres najmu może zostać przedłużony, jeżeli najemca nadal znajduje się w trudnej sytuacji materialnej. Stawka czynszu za mieszkanie

---

<sup>8</sup> Najczęściej socjalne zasoby mieszkaniowe należą do organizacji *non-profit*, które są zobligowane do równoważenia ponoszonych kosztów z wpływami z czynszów oraz środkami pochodzącymi z pomocy państwowej.

socjalne nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu pobieranego w gminie.

Utrzymująca się od wielu lat słaba dynamika rozwoju budownictwa komunalnego w miastach powoduje, że mieszkań socjalnych jest niewspółmiernie mało w stosunku do potrzeb.

#### 4. ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ MIASTA

Wieloletnie badania nad rozwojem miast i ich strukturą wypracowały szereg teoretycznych definicji miasta. W literaturze pojawiają się również opinie, że nie jest możliwe określenie wyczerpującej liczby cech i kryteriów składających się na definicję miasta lub że nie istnieje jedna, uniwersalna dla wszystkich dyscyplin naukowych, definicja<sup>9</sup>. Ta wieloznaczność cech wyróżniających miasto powoduje, że przedstawiciele różnych dyscyplin inaczej je pojmują i w innym aspekcie rozpatrują jego rozwój. W literaturze przedmiotu dominuje jednak pogląd, iż miasto jest systemem otwartym o odpowiedniej strukturze demograficznej, zróżnicowanej strukturze funkcji, z przewagą funkcji pozarolniczych, odpowiednim zagospodarowaniu i strukturze przestrzennej, posiadające prawa miejskie nadane przez odpowiednie władze oraz wyróżniające się specyficznym trybem życia jego mieszkańców. Tak zdefiniowana jednostka wykorzystuje kryteria demograficzne, ekonomiczne, geograficzne, administracyjne i socjologiczne.

Rozwój miasta jest procesem dokonującym się na skutek działania wielu czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym, historycznym oraz przestrzennym. Ich znaczenie nie jest równoważne, a ich wpływ na rozwój lokalny jest zależny przede wszystkim od specyfiki danego miasta<sup>10</sup>. Inaczej mówiąc jest to proces zachodzący w wyniku wykorzystywania miejscowych zasobów, służący zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej. Przekształcenia dokonujące się w strukturze przestrzennej i funkcjonalnej miasta, następujące w sposób ewolucyjny i nierzadko trudno dostrzegalny, są cechą rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>11</sup>. Dotyczą one przede wszystkim nieustannie zmieniającej się liczby mieszkańców, zjawiska sukcesji funkcji miejskich, zagospodarowania i cech przestrzeni oraz procesów związanych z wykorzystywaniem zasobów miejskich.

<sup>9</sup> A. Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 83.

<sup>10</sup> A. Sobol, *Kategorie potrzeb i jakości życia w kontekście lokalnego rozwoju zrównoważonego*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka.*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2010, s. 215.

<sup>11</sup> R. Broł, *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2001, s. 14–15.

Ważnym czynnikiem efektywnego funkcjonowania i rozwoju miasta jest właściwe zarządzanie i sterowanie jego rozwojem<sup>12</sup>. Przed transformacją społeczno-gospodarczą czynnikiem determinującym rozwój miast był przemysł. Obecnie wskazuje się na wagę innych czynników, takich jak wydajna infrastruktura, nowoczesne technologie komunikacyjne, usługi wyższego rzędu zarówno te biznesowe, jak i kulturalne, potencjał akademicki, rozwinięta współpraca międzysektorowa oraz sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości władze lokalne.

Pojęcie rozwoju zrównoważonego wywodzi się z ekonomii ekologicznej, a jego główną przesłanką było ostrzeżenie przed coraz większą eksploatacją zasobów środowiska naturalnego, znajdującego się pod presją intensyfikacji procesów gospodarczych. Obecnie jednak przeważa pogląd, iż pojęcie „zrównoważony rozwój” ma szerszy wymiar i odnosi się nie tylko do aspektów środowiskowych, ale także ekonomicznych, społecznych i przestrzennych w kontekście funkcjonowania miasta. Można zatem przyjąć, iż zrównoważony rozwój miasta to proces zapewniający wysokie standardy ekologiczne, ekonomiczne, społeczne i przestrzenne wszystkim użytkownikom miasta oraz wszystkim przyszłym pokoleniom, zgodnie z zasadą sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej<sup>13</sup>. Podobną definicję formułuje Światowa Komisja do spraw Środowiska i Rozwoju powołana przez ONZ, uznając, iż rozwój zrównoważony to „rozwój, zaspokajający potrzeby teraźniejszości bez ryzyka, że przyszłe pokolenia nie będą mogły zaspokoić swoich potrzeb”<sup>14</sup>.

Jeśli zatem warunkiem trwałego, zrównoważonego rozwoju jest jego współzależność w granicach trzech podsystemów – przestrzennego (uwzględniającego aspekt środowiskowy), ekonomicznego i społecznego, to zarządzanie rozwojem musi mieć swój wyraz w zintegrowanej strategii, będącej instrumentem władz lokalnych czy regionalnych tworzącym warunki dla właściwego wykorzystania potencjału istniejącego lokalnie lub w regionie.

Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miasta oraz monitorowanie jego efektów powiązane jest z wypracowaniem mierników służących pomiarowi tego rozwoju. Mierniki takie są szczególnie istotne z punktu widzenia praktycznego zastosowania koncepcji zrównoważonego rozwoju miasta, przede wszystkim dlatego, że ich rolą jest m. in. odzwierciedlenie skali i struktury procesów rozwojowych zachodzących lokalnie<sup>15</sup>. Kompletny zestaw wskaźników zrównoważonego rozwoju opracował T. Borys, który wyróżnia następujące grupy kryteriów, według których klasyfikowane są wskaźniki:

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>13</sup> Por. H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2010, s. 26.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 41.

<sup>15</sup> J. Korol, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 46.

- realizacji cech rozwoju zrównoważonego,
- realizacji celów rozwoju zrównoważonego,
- realizacji zasad rozwoju zrównoważonego,
- realizacji ładu zintegrowanego,
- skali,
- sektorowe,
- zakresu kompleksowości,
- czasu<sup>16</sup>.

Rozwój zrównoważony charakteryzowany jest przez trzy cechy: ekorozwój, rozwój trwały, podtrzymujący się. Trwałość rozumiana jest jako utrzymywanie kapitału zarówno ekonomicznego, społecznego, jak i w szczególności kapitału przyrodniczego. T. Borys wskazuje trzy wymiennie warunkujące się składniki rozwoju trwałego:

- składnik ekonomiczny – prowadzący do rzeczywistego wzrostu dobrobytu, pozwalający na prowadzenie długookresowej polityki zapobiegającej ubożeniu i pozwalający na wytworzenie optymalnego strumienia dochodu, przy jednoczesnej ochronie zasobów kapitału;
- składnik społeczny – wyrażający się w zaspokojeniu potrzeb społecznych oraz zapewnieniu równych szans rozwoju, w szczególności poprzez równy dostęp do żywności, systemu ochrony zdrowia, systemu edukacji, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz zapewnienie bezpieczeństwa;
- składnik środowiskowy – oznaczający zachowanie infrastruktury ekologicznej poprzez korzystanie z przyrodniczych dóbr i usług w sposób nie naruszający ekosystemu<sup>17</sup>.

Głównym celem rozwoju zrównoważonego jest ochrona zasobów możliwych do wykorzystania przez przyszłe pokolenia. Ochrona ta w dużej mierze sprowadza się do zasobów środowiska naturalnego, co jednak ma swój efekt w społecznym i ekonomicznym wymiarze rozwoju. W takim ujęciu najbardziej przystające będą cele rozwoju zrównoważonego wymienione przez S. Kozłowskiego:

- „bezpieczne dla zdrowia ludzkiego środowisko,
- zapewnienie równowagi ekologicznej,
- stworzenie niezbędnych warunków do odnowy biologicznych sił człowieka,
- dalszy rozwój gospodarczy”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Za T. Borys, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok 2005, s. 202.

<sup>17</sup> Za *ibidem*, s. 74.

<sup>18</sup> S. Kozłowski, *Ekorozwój. Koncepcja rozwoju*, „Człowiek i Światopogląd” 5/1985.

## 5. ZARZĄDZANIE ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM MIASTA W ASPEKTCIE BUDOWY MIESZKAŃ SOCJALNYCH

Władze lokalne są odpowiedzialne za funkcjonowanie terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego, którym jest miasto oraz za stan jego rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania miasto (gmina miejska) jest organizacją, w której zachodzą procesy zarządzania. M. Bielski określa organizację jako otwarty system społeczno – techniczny, który posiada pewną uporządkowaną strukturę<sup>19</sup>. Biorąc pod uwagę poszczególne cechy organizacji można stwierdzić, iż miasto jest właśnie takim systemem, ponieważ:

1) jest zorientowanym celowo tworem człowieka – gminę tworzą wszyscy członkowie określonego terytorium, a jednym z jej celów jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej oraz podnoszenie poziomu życia na danym terenie;

2) w skład organizacji, jaką jest gmina, wchodzi ludźmi oraz środki rzeczowe – m. in. infrastruktura komunalna, w tym mieszkaniowa;

3) gmina jest organizacją wyodrębnioną z otoczenia, posiada własną strukturę organizacyjną, przekazującą do swojego otoczenia dobra, usługi oraz informacje i wartości;

4) gmina posiada wyodrębniony człon kierowniczy – członkowie wspólnoty wybierają władzę wykonawczą i uchwałodawczą gminy;

5) sposoby współdziałania pomiędzy poszczególnymi jednostkami administracyjnymi w gminie są utrwalone w drodze formalizacji.

Jednym z podstawowych instrumentów pomiaru skuteczności zarządzania są mierniki rozwoju. Z punktu widzenia rozwoju mieszkalnictwa w kontekście rozwoju zrównoważonego ważnymi wskaźnikami są:

- ilość dostępnych na rynku mieszkań,
- mieszkania oddane do użytku na 1000 mieszkańców,
- przeciętna wielkość oddawanego mieszkania,
- wyposażenie mieszkań w podstawowe urządzenia techniczne,
- przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę,
- wydatki na gospodarkę mieszkaniową,
- ilość i wartość wypłacanych dodatków mieszkaniowych,
- wysokość zaległości czynszowych.

Opracowanie zestawu wskaźników i monitorowanie za ich pomocą rozwoju miasta jest skutecznym sposobem kontrolowania problemów pojawiających się w mieście. Wśród najczęściej pojawiających się obecnie problemów miejskich należą:

<sup>19</sup> M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 35.



- nieskuteczna kontrola planistyczna i urbanistyczna procesów rozwojowych;
- brak właściwej ochrony interesu publicznego w przestrzeni miast, przejawiający się głównie w dewastacji terenów zieleni i stratach zasobów komunalnych;
- zamykanie określonych przestrzeni miejskich poprzez tworzenie zamkniętych osiedli mieszkaniowych;
- chaotyczna urbanizacja stref podmiejskich i nieracjonalne dewastowanie terenów rolnych i leśnych, zwłaszcza wokół wielkich miast;
- brak skutecznej i racjonalnej polityki rozwoju miast.

Mieszkalnictwo jest ważnym obszarem w działalności miasta. Domy mieszkalne tworzą tkankę miejską, a ich stan techniczny oraz lokalizacja tworzą potencjał rozwojowy i wpływają na wizerunek miasta. Szczególnie istotnym instrumentem władz lokalnych w grze o rozwój zrównoważony powinna stać się strategia rozwoju zasobów mieszkaniowych. Wpływ strategii na rozwój miejskiej gospodarki i przestrzeni zależy od kreowanej przez nią podaży mieszkań oraz od tego, w jakim stopniu ta podaż pokrywa się z poziomem dostępności do mieszkania. O dostępności tej decydują przede wszystkim cena, standard, struktura własności oraz lokalizacja. Podstawowym zadaniem strategii mieszkaniowej powinno więc być stworzenie takich scenariuszy działań, aby zamienić jak największą ilość potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt oraz jednocześnie zapewnić ekonomiczną efektywność decyzji podejmowanych przez podmioty związane z procesami planowania, budowania oraz finansowania mieszkań.

Stworzenie systemu budowy i finansowania mieszkań socjalnych staje się więc niezbędne dla prawidłowego i efektywnego rozwoju miasta. Oczywiście, obecnie mieszkania socjalne również są majątkiem gminy, jednak jedyne, co je odróżnia od innych mieszkań komunalnych, to dużo niższy czynsz wynajmu oraz wyższe koszty ich utrzymania dla władz lokalnych. Konieczne jest także określenie, gdzie lokalizować budownictwo socjalne, aby nie tworzyć getta ubóstwa i zapobiegać procesom segregacji społecznej. Głównym zadaniem władz lokalnych w tym zakresie jest stworzenie racjonalnej polityki miejskiej, która poszukiwałaby możliwości wykorzystania terenów wewnątrz miasta, dawała rekomendacje dla restrukturyzacji zbędnych terenów dla funkcji miejskich, rewitalizacji obszarów zdegradowanych oraz poprawie bezpieczeństwa w miastach.

## 6. PODSUMOWANIE

Pomimo funkcji społecznych, jakie jednostka terytorialna ma do spełnienia, zapewnienie wysokiej ochrony lokatorom niepłacącym czynszów czy też dewastującym mieszkania, doprowadzi w długim okresie do jeszcze większej dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych, a tym samym do zahamowania

rozwoju miasta. Zagrożenie eksmisją na bruk, pomimo kontrowersyjnego charakteru, jest w pewnym stopniu skutecznym motywatorem do regulowania należności czynszowych przez „trudnych” lokatorów. Wobec trudnej sytuacji mieszkaniowej, utrzymującej się od wielu lat w Polsce, braku środków finansowych na budowę mieszkań socjalnych, polskich gmin nie stać na tak wysoką, jak obecnie, ochronę lokatorów. Oczywiście, eksmisje muszą być powiązane z socjalnymi programami wsparcia dla osób faktycznie potrzebujących tej pomocy. Brak mieszkań socjalnych w polskich miastach pogłębia i tak trudną już sytuację, związaną z budownictwem mieszkaniowym. Centra miast zamieszkiwane są przez ludność ubogą, natomiast ci, których stać na poniesienie kosztów przeprowadzki, szukają terenów podmiejskich, dobrze skomunikowanych z centrum. skutkuje to nadmierną ekspansją budownictwa mieszkaniowego na obszary zewnętrzne miasta, co pozostaje nie bez wpływu na środowisko naturalne. Chaotyczna zabudowa w przestrzeni podmiejskiej sprawia, że koszty rozwoju i funkcjonowania miasta są coraz wyższe. Tym samym brakuje środków finansowych na utrzymanie i rozwój mieszkaniowych zasobów socjalnych.

#### BIBLIOGRAFIA

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987.
- Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Borys T., *Wskaźniki ekorozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- Borys T., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok 2005.
- Brol R., *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo AE, Wrocław 2001.
- Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltex, Warszawa 2001.
- Cesarski M., *Mieszkaniowy majątek trwały oraz jego rola w badaniach i polityce mieszkaniowej w Polsce*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1998.
- Hajduk H., *Budownictwo mieszkaniowe a wzrost gospodarczy*, „Problemy Rozwoju Budownictwa” 3/1996.
- Housing Finance. Key Concept and Terms*, United Nations, New York, Geneva 1998.
- Korol J., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Kozłowski S., *Ekorozwój. Koncepcja rozwoju*, „Człowiek i Światopogląd” 5/1985.
- Lipiński E., *Znaczenie budownictwa w życiu gospodarczym kraju*, I Kongres Mieszkaniowy, Warszawa 1937.
- Majer A., *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- O’Sullivan T., Gibb K., *Housing Economics and Public Policy*, Blackwell Science, 2003.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2010.
- Sobol A., *Kategorie potrzeb i jakości życia w kontekście lokalnego rozwoju zrównoważonego*, [w:] Burchard-Dziubińska M., Rzeńca A., *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2010.

---

*Dorota Sikora-Fernandez*

**SOCIAL HOUSING IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE URBAN**

Social housing has a specific function in the housing stock. It is primarily an instrument used in the system of social assistance, implemented by public authorities. One of the main problems that arise during making decisions about provision of social housing is the problem of localization. Local authorities must answer the question whether it is better to change the destination of the existing housing stock and create social housing within the city, and also derive social housing in areas outside the city and create social districts? How to balance the social development in the area of the city, to manage it according to the theory of sustainable development? The purpose of this paper is to assess the impact of the activities carried out by local authorities in Poland regarding the provision of social housing in the context of sustainable management of the city.