

UDK 332.8(474.5)
Bu364

Būsto politika ir visuomenės iniciatyvos mieste

Mokslo studija

Autoriai ir jų indėlis autoriniais lankais (a. l.)

Jolanta Aidukaitė (4 a. l.)

Anna Lipnevič (3 a. l.)

Saulius Nefas (2,2 a. l.)

Alvita Narkevičiūtė (0,7 a. l.)

Fausta Anulytė (0,5 a. l.)

Recenzentai

Prof. dr. Donatas Burneika, Lietuvos socialinių tyrimų centras

Prof. dr. Laimutė Žalimienė, Lietuvos socialinių tyrimų centras

Prof. dr. Arvydas Guogis, Mykolo Romerio universitetas

Dr. Tadas Leončikas, Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas (*Eurofound*), Dublinas, Airija

Apsvarstė ir rekomendavo spausdinti Lietuvos socialinių tyrimų centro Mokslo taryba (2013 m. gruodžio 19 d. protokolas Nr. MT-10).

Mokslo studija parengta ir publikuota vykdant Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą projektą „Būsto politika Lietuvoje: raida, problemos ir pilietinės iniciatyvos“ (sutartis Nr. SIN-18/2012).

Viršelio nuotraukos autorė Fausta Anulytė

© Jolanta Aidukaitė

© Anna Lipnevič

© Saulius Nefas

© Alvita Narkevičiūtė

© Fausta Anulytė

© Lietuvos socialinių tyrimų centras

ISBN 978-9955-531-47-0

Turinys

Pratarmė	6
1 skyrius. <i>Būsto politika skirtinguose gerovės modeliuose: Švedijos, Vokietijos, Jungtinės Karalystės, Ispanijos, Čekijos, Estijos ir Lietuvos atvejai</i>	12
2 skyrius. <i>Būsto politikos raida Lietuvoje: teisinė bazė ir statistinė analizė</i>	37
3 skyrius. <i>Lietuvos politinių partijų nuostatos dėl būsto politikos: politinių partijų rinkimų programų, vyriausybių programų ir Lietuvos būsto strategijos analizės</i>	52
4 skyrius. <i>Žiniasklaidoje pristatoma būsto politikos ir visuomenės iniciatyvų problematika: kiekybinė ir kokybinė analizės</i>	70
5 skyrius. <i>Daugiabučių namų bendrijų kūrimasis, veikla ir problemos: Vilniaus ir Kauno atvejai</i>	88
6 skyrius. <i>Daugiabučių namų atnaujinimo (modernizavimo) raida Lietuvoje, problemos ir visuomenės iniciatyvos Vilniuje ir Kaune</i>	111
7 skyrius. <i>Funkcionali vietos bendruomenė būsto politikos sistemoje: Vilniaus ir Kauno miestų atvejai</i>	143
Apibendrinimas. <i>Būsto politika Lietuvoje: raida, problemos ir visuomenės iniciatyvos</i>	161
Literatūra	168
Summary	184
Apie autorius	185
Santrumpos	186
Lentelių sąrašas	186
Paveikslų sąrašas	188
Iliustracijų sąrašas	188
Priedai	189

Pratarmė¹

Lietuvoje išsamių mokslinių tyrimų būsto politikos tema nėra. Mokslininkai dažniausiai būsto problemas analizuoja ekonominiu ir inžineriniu aspektais (Azbainis, 2009; Gerdvilis, 2007; Jonaitis, Naimavičiene, 2004; Jurevičienė, 2007; Zavadskas, Kaklauskas, Raslanas, 2004; Vanagas, 2012). Būstas retai tyrinėjamas kaip viena iš svarbių sudedamųjų socialinės politikos arba gerovės valstybės dalių.

Užsienio mokslo spaudoje būsto tema gausiai ir įvairiapusiškai tiriama (žr., pavyzdžiui, Balchin, 1996; Lund, 2011), užima reikšmingą vietą socialinių mokslų (sociologijos, ekonomikos, viešojo administravimo, socialinio darbo, socialinės politikos) srityje. Užsienio tyrėjai ir tyrėjos būsto politiką analizuoja gerovės valstybės modelių kontekste ir siūlo būsto politikos modelius / tipologijas, kurie sutampa su paradigminiais Gøsta Esping-Andersen'o (1990) gerovės valstybės modeliais (plačiau apie tai skaitykite pirmame skyriuje).

Ankstesni tyrimai, atlikti pokomunistinėse šalyse, rodo, kad socialistinėse šalyse, nepaisant tam tikrų jų ekonominių ir socialinių skirtumų, vyravo labai centralizuota bei visapusiška valstybės kontrolė, pagrįsta būsto ir būsto infrastruktūros kūrimo, paskirstymo, naudojimo ir eksploatavimo sistema (Tsenkova, 2009; van Kempen *et al.*, 2005; Tosics, 2005). Komunizmo žlugimas buvo lydimas būsto politikos decentralizacijos, o tai reiškė valstybės atsakomybės perdavimą į privačias rankas ir būsto politikos liberalizavimą bei marketizavimą (Balchin, 1996). Nors būsto politikos privatizavimu buvo tikimasi skatinti atsakomybę už privačią nuosavybę ir išspręsti problemas, susijusias su būsto trūkumu, vyravusiu socializmo laikotarpiu, būsto politikos perdavimas į privačias rankas sukėlė daugybę neigiamų padarinių. Lietuvoje būsto sektoriaus administravimas bei modernizavimas susiduria su reikšmingomis problemomis: kokybiško būsto stoka, problemomis, susijusiomis su būsto renovacija ir eksploatacija, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės patirties stoka administruojant būsto sektorių, socialinio būsto trūkumu. Minėtos problemos aktualios ne tik Lietuvoje, jos akcentuojamos tiriant būsto politikos problemas ir kitose Vidurio bei Rytų Europos šalyse (žr. Balchin, 1996; Ivanou, 2013; Polanska, 2011; Tsenkova, 2009).

Valstybės įtakos sumažėjimas būsto sektoriuje ir būsto politikos liberalizacija neišvengiamai sukėlė įtampas tarp privačių investuotojų, savivaldybės, daugiabučių namų savininkų bendrijų, bendruomeninių organizacijų ir viešųjų įstaigų (Aidukaite, 2013c; Tosics, 2005). Šiandien daugelis miesto

¹ Pagrįsta paraiškos medžiaga, kurią parengė Jolanta Aidukaitė: „Būsto politika Lietuvoje: raiša, problemos ir pilietinės iniciatyvos“. Nacionalinės mokslo programos „Socialiniai iššūkiai nacionaliniam saugumui“ V kvietimo konkursas. Patvirtinta Lietuvos mokslo tarybos pirminko 2012 m. birželio 19 d. įsakyme Nr. V-159.

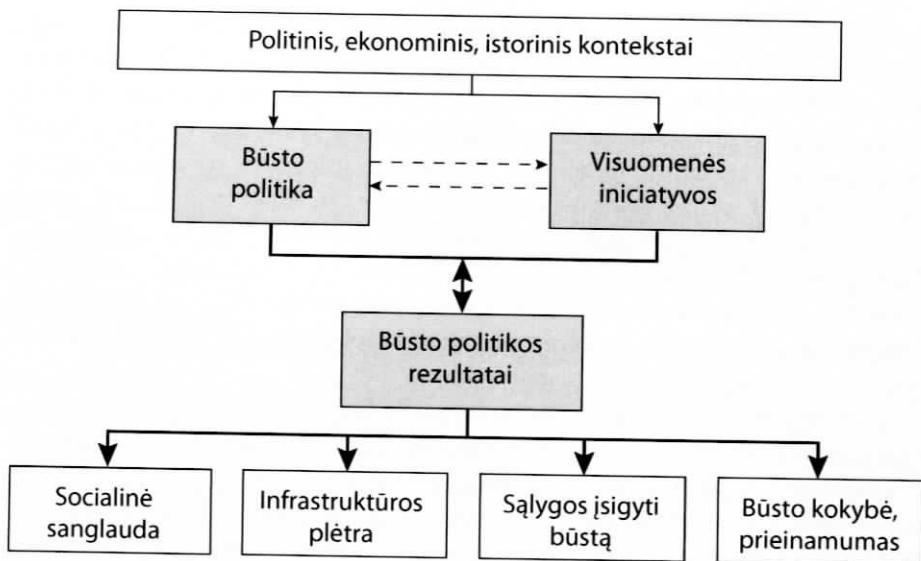
bendruomeninių organizacijų, daugiabučių namų bendrijų, aplinkos apsaugos judėjimų viešai diskutuoja įvairiais būsto politikos klausimais. Tačiau Lietuvoje miesto pilietinės visuomenės apraiškų atsiradimui ir jų sąsajai su būsto sektoriaus plėtra, miesto modernizacija ir darniu vystymusi skiriama mažai dėmesio. Nors socialinių judėjimų / visuomenės iniciatyvų tyrimai mieste yra gyva ir aktuali tyrimų sritis Vakarų literatūroje (žr. Pickvance, 2003), visuomenės iniciatyvos tiriamos ir Vidurio bei Rytų Europoje (Ivanou, 2013; Láng-Pickvance *et al.*, 1997; Pickvance, 2001). Būsto politikos, kaip ir socialinės politikos plačiąja prasme, raida, dosnumas, prieinamumas, įperkamumas priklauso nuo pilietinės visuomenės pastangų ją tobulinti, reikalaujant didesnio socialinio teisingumo bei lygių galimybių.

Daugiabučių namų savininkų bendrijų bei bendruomeninių organizacijų / centrų kūrimasis Lietuvos miestuose – svarbi visuomeninė iniciatyva, leidžianti sureguliuoti gyventojų, valstybinio ir privačiojo sektorių partnerystės santykius ir prisidedanti prie savivaldos lygmens plėtros. Todėl tampa labai svarbu tirti įvairių visuomeninių iniciatyvų apraiškas, susijusias su būsto politikos raida ir miesto urbanizacija. Visuomenės iniciatyva mieste šioje knygoje suprantama, remiantis Chris Pickvance (2003), kaip organizuota visuomenės / gyventojų veikla, siekiant pokyčių, nepriklausomai nuo jos poveikio būsto arba miesto politikai.

Taigi, šis leidinys – tai pirmas bandymas sutelkti patikimas žinias apie būsto politikos raidą Lietuvoje bei visuomenės iniciatyvas būsto politikos srityje, be kurių neįsivaizduojama sėkminga būsto politika. Mokslo studija siekia atskleisti Lietuvos situaciją būsto sektoriaus srityje kitų Europos Sąjungos šalių kontekste ir atkreipti tyrėjų, politikų bei visuomenės dėmesį į būsto problemas.

Knygoje analizuojamos tokios būsto politikos priemonės, kurios yra mažai tirtos Lietuvoje: daugiabučių namų savininkų bendrijų kūrimasis, jų veikla ir problemos, susijusios su būsto eksploatacija ir renovacija; Vilniaus ir Kauno bendruomeninių organizacijų / centrų veikla, prisidedanti prie infrastruktūros plėtros bei saugios kaimynystės.

Knygos metodologija paremta idėja, kad būsto politika ir visuomenės iniciatyvos tarpusavyje susijusios (žr. 1 pav.). Pokyčiai būsto politikos srityje bei jos reforma sudaro sąlygas tam tikroms visuomenės iniciatyvoms atsirasti, pavyzdžiui, bendrijų ir bendruomeninių organizacijų kūrimasis Lietuvos miestuose. Visuomeninių iniciatyvų veiksmai gali daryti įtaką pokyčiams būsto politikos srityje. Būsto politika ir visuomenės iniciatyvos neegzistuoja vakuume, jas formuoja šalies politinis, ekonominis bei istorinis kontekstai. Ekonominių, politinių aplinkybių kaita gali lemti būsto politikos pokyčius ir kartu skirtingas galimybes įvairioms visuomenės iniciatyvoms būsto srityje pasireikšti. Valstybės būsto politika kartu su visuomenės iniciatyvomis generuoja tokius rezultatus kaip: būsto kokybė, prieinamumas, socialinės atskirties lygis, infrastruktūros plėtra ir pan.



1 pav. Būsto politikos ir visuomeninių iniciatyvų sąsajos

Šioje knygoje visapusiškai arba iš dalies analizuojamos beveik visos 1 pav. užfiksuotos sąsajos. Knygą sudaro septyni skyriai ir apibendrinamosios išvados. Pirmas skyrius tiria būsto politiką skirtinguose gerovės valstybės modeliuose, į būsto modelių klasifikaciją įtraukiamos ir naujos Europos Sąjungos šalys iš Vidurio bei Rytų Europos. Gilesnei analizei atlikti pasirenkamos septynios šalys: Čekija, Estija, Ispanija, Jungtinė Karalystė, Lietuva, Švedija ir Vokietija. Taigi, šiame skyriuje būsto politika Lietuvoje tiriama kitų Europos Sąjungos valstybių kontekste, identifikuojamas Lietuvos būsto politikos modelis, atskleidžiami veiksniai, formuojantys būsto kokybę, prieinamumą, būsto įsigijimo sąlygas skirtingose šalyse.

Antras skyrius detalizuoja būsto politikos raidos aspektus Lietuvoje: analizuoja, kaip ši politika kito Lietuvoje per pastaruosius du dešimtmečius, atskleidžia pokyčius ją reglamentuojančioje teisinėje bazėje. Remiantis statistiniais duomenimis, išryškina svarbiausias su būstu susijusias problemas: būsto stoka, blogos gyvenimo sąlygos ir būsto išlaikymo sunkumai, gana senas gyvenamasis fondas.

Trečias skyrius analizuoja politinį kontekstą (vadovaujamosi politinių partijų ir jų vyriausybės programomis), kuriame formuojasi terpė būsto politikos rezultatams bei visuomenės iniciatyvoms atsikleisti. Išsamiai tiriamos penkių politinių partijų (LSDP, TS-LKD, DP, Liberalų sąjūdžio, „Tvarkos ir teisingumo“), kurios nuo 2004 m. iki dabar turėjo / turi vietų Lietuvos Respublikos Seime, ir trijų vyriausybės programos. Siekiama atskleisti, kaip ir ar politinių partijų bei vyriausybės programose atsispindi aktualios būsto politikos ir vietos bendruomenės problemos; ieškoma sąsajų su Lietuvos būsto strategija, kuri buvo priimta 2004 metais.

Ketvirtas skyrius parodo, kaip žiniasklaidoje pristatoma būsto politikos ir visuomeninių iniciatyvų problematika. Skyrius nagrinėja, kaip naujienų portale lrytas.lt pristatomas daugiabučių namų bendrijų ir bendruomenių vaidmuo, kokie privalumai bei trūkumai išryškunami ir kaip vertinamas jų darbas. Skyrius atskleidžia pagrindines būsto politikos problemas, propaguojamas masinių informavimo priemonių, taip pat opiausius būsto politikos klausimus visuomenėje.

Penktas skyrius tiria daugiabučių namų bendrijų kūrimosi priežastis, veiklą bei problemas, susijusias su būsto priežiūra ir renovacija didžiuosiuose Lietuvos miestuose: Vilniuje ir Kaune. Remiantis kiekybiniais ir kokybiniais duomenimis atskleidžiama daugiabučių namų bendrijų intymi realybė: pasiekti rezultatai bei priemonės, kuriomis jos siekia savo tikslų; priežastys, stabdančios ir skatinančios jų steigimą.

Šeštasis skyrius sutelkia dėmesį į daugiabučių namų renovacijos problemas, pateikia išsamią daugiabučių namų bei jų atnaujinimo statistiką. Vadovaujantis autentiškais kiekybiniais ir kokybiniais duomenimis, išgryninamos tiek finansinės renovacijos problemos, tiek socialinės, susijusios su lyderystės, korupcijos ir žemos pilietinės visuomenės iššūkiais.

Bendruomeninių organizacijų / centrų iniciatyvos prisidedant prie miesto infrastruktūros plėtros bei socialinės sanglaudos atskleidžiamos septintame šios knygos skyriuje. Analizuojama, kiek ir koku būdu bendruomeninės organizacijos / centrai Vilniaus ir Kauno miestuose prisideda prie būsto politikos. Keliamas klausimas: ar kokybiška būsto politika galima be vietos bendruomenės? Skyriuje analizuojami pagrindiniai funkcionalios vietos bendruomenės kokybės kriterijai ir jų pasireiškimas sprendžiant būsto politikos problemas Vilniaus ir Kauno atvejais.

Apibendrinamasis knygos skyrius pateikia pagrindines išvadas bei rekomendacijas ir nubrėžia kontūrus būsiamiems tyrimams.

Taigi, knygoje pirmą kartą pateikiamos būsto politikos problemos socialiniu aspektu: būsto politika analizuojama ne tik kaip ekonominis, inžinerinis reiškiny. Kad kiti aspektai (ekonominis) šioje knygoje mažiau tyrinėjami – neatsitiktinis pasirinkimas. Kaip jau minėta, Lietuvos autoriai tiria būsto problemas ekonominiu aspektu (žr. Jonaitis, Naimavičiene, 2004; Jurevičienė, 2007). Istorinė būsto sektoriaus raida taip pat yra analizuojama (žr. Gerdvilis, 2007). Ši knyga tiria būsto politiką tarpdisciplininio požiūriu, derina sociologijos, viešojo administravimo bei iš dalies politologijos požiūrius būsto politikos tyrimų srityje, jie Lietuvoje iki šiol nebuvo išplėtoti.

Mokslo studija pagrįsta ne tik ankstesnių tyrimų bei mokslinės literatūros analize, bet ir autentiškais kokybiniais ir kiekybiniais duomenimis, kurie išsamiai analizuojami penktame, šeštame ir aštuntame skyriuose. Knygoje analizuojami 47 pusiau struktūruoti interviu, atlikti su bendruomeninių organizacijų / centrų (28) ir daugiabučių namų bendrijų (16) pirmininkais Vilniaus ir Kauno miestuose; su Respublikinių būsto valdymo ir priežiūros rūmų (1),

VšĮ „Atnaujinkime miestą“ (1) bei Miesto ūkio departamento (1) atstovais (žr. 1 priedą, kuriame detaliai iliustruojamas apklaustų ekspertų pasiskirstymas). Vilniaus mieste buvo apklausti 16-os aktyviai veikiančių bendruomeninių organizacijų pirmininkai (tarp jų Vilniaus bendruomenių asociacijos bei Lietuvos vietos bendruomenių organizacijų sąjungos pirmininkai), atstovaujantys Balsių, Grigiškių, Jeruzalės, Justiniškių, Naujamiesčio, Naujosios Vilnios, Pašilaičių, Pilaitės, Senamiesčio, Užupio, Viršuliškių, Žirmūnų, Žvėryno bendruomenėms; ir 8 daugiabučių namų bendrijų pirmininkai, kurie reprezentavo Antakalnio, Baltupių, Lazdynų, Pašilaičių, Senamiesčio, Viršuliškių, Žirmūnų mikrorajonus. Kauno mieste apklausti 12-os bendruomeninių organizacijų / centrų pirmininkai (tarp jų ir Kauno bendruomenių centrų asociacijos pirmininkas), įsikūrę Aleksoto, Dainavos, Eigulių, Gričiupio, Kalniečių, Palemono, Petrašiūnų, Sargėnų ir Šilainių mikrorajonuose; ir 8 daugiabučių namų bendrijų pirmininkai, kurie atstovavo Dainavos, Eigulių, Gričiupio, Milikonių ir Senamiesčio mikrorajonams (plačiau apie interviu atlikimo techniką ir teminius klausimus skaitykite 2 priede).

Per tyrimą atliktus interviu pagal Alexander Bogner ir Wolfgang Menz (2009) klasifikaciją galime priskirti prie „sisteminių ekspertų interviu“ (*the systematizing expert interview*). Tokio pobūdžio interviu siekia surinkti nuoseklias ir išsamias informacijas apie tiriamą reiškinį. Dėmesys kreipiamas į ekspertų gebėjimą mokslininkams suteikti kuo daugiau faktų ir informacijos. Tad tyrėją domina eksperto gebėjimas, remiantis asmeninėmis žiniomis, patirtimi bei įžvalgomis, paaiškinti tiriamą reiškinį. Tyrėjas, prieš atlikdamas interviu, privalo turėti aiškų tikslą ir supratimą apie tiriamą reiškinį. Jam svarbu gauti informacijos, kurią galima lyginti teminiu požiūriu. Mūsų tyrime buvo svarbu gauti informacijos apie bendruomeninių organizacijų / centrų ir bendrijų kūrimosi, veiklos problemas ir problemas, susijusias su būsto priežiūra, miesto modernizacija bei darnia plėtra didžiuosiuose Lietuvos miestuose: Vilniuje ir Kaune; siekta atskleisti priežastis, skatinančias gyventojus kurti bendriją, bendruomenę bei jų veiklos rezultatus ir priemones, kuriomis jos siekia savo tikslų; taip pat siekta išgauti informaciją apie būsto politikos pokyčius nuo 1990 m. iki dabar bei priežastis, paaiškinančias šiuos pokyčius (plačiau apie tai skaitykite 2 priede).

47 interviu buvo nagrinėjami pagal visus kokybinio tyrimo analitinius etapus: transkribavimo, perfravavimo, kodavimo, teminio palyginimo, conceptualizavimo ir empirinio apibendrinimo (Meuser, Nagel, 2009: 34–38; Huberman, Miles, 1997). Knygoje pateikiami paskutiniai analitiniai interviu analizės etapai. Apklaustų ekspertų teiginiai yra grupuojami, ieškoma bendrumo, lyginami ir pateikiami koncentruotai, kartu iliustruojant juos empiriškai apibendrintomis citatomis.

Kiekybiniais duomenims rinkti buvo sudarytas 38 pusiau atvirų ir uždarų klausimų klausimynas, kuris buvo siųstas Vilniaus ir Kauno daugiabučių namų savininkų bendrijų (DNSB) pirmininkams (plačiau apie atrankos krite-

rijus ir duomenų rinkimo problemas žr. 2 priede; anketinės apklausos klausimynas pateiktas 3 priede). Kontaktiniai respondentų duomenys gauti iš VĮ Registrų centro duomenų bazės. Iš viso apklausti 224 respondentai: 154 Vilniuje ir 70 Kaune. Tyrimo imtis gerai atspindi daugiabučių namų bendrijų parametrus Vilniaus ir Kauno miestuose. Registrų centro duomenimis, Vilniuje įregistruotos 968, Kaune – 727 bendrijos, tačiau, kaip atskleidė ekspertų interviu analizė, tik 12 proc. visų bendrijų yra veikiančios (plačiau apie tai skaitykite 4 skyriuje). Tokią situaciją patvirtino ir kiekybinis tyrimas (žr. 2 priedą).

Šioje knygoje taip pat analizuojami statistiniai duomenys (Lietuvos statistikos departamento; „Eurostat“; VĮ Registrų centro), Lietuvos politinių partijų rinkimų programų ir vyriausybių programų dokumentai, Lietuvos būsto strategija, teisinė būsto politikos bazė bei žiniasklaidoje pristatoma informacija apie būsto politikos problemas.

Mokslo studija turėtų suteikti reikšmingų teorinių bei praktinių žinių, leidžiančių suprasti miesto pilietinės visuomenės suaktyvėjimo priežastis, prisidėti prie socialinio dialogo bei socialinės sanglaudos plėtojimo (tai akcentuojama Europos Sąjungos strategijoje „2020“), suteikti reikšmingų žinių, padedančių tinkamai administruoti ir modernizuoti būsto sektorių Lietuvos miestuose.

Šis leidinys aktualus savivaldybių, Lietuvos Respublikos aplinkos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijų darbuotojams, Respublikinių būsto valdymo ir priežiūros rūmų bei Lietuvos bendruomeninių organizacijų ir asociacijų nariams. Knyga skirta plačiajai visuomenei ir turi būti įdomi visiems, kas domisi būsto politika bei Lietuvos socialine raida. Tyrimo rezultatai turėtų pasiskatinti Lietuvos akademikus, politikus bei visuomenę labiau domėtis būsto tematika ir problemomis.

Knygos autoriai nuoširdžiai dėkoja visiems tyrimo (kokybinio ir kiekybinio) dalyviams (Vilniaus ir Kauno bendruomeninių organizacijų / centrų bei daugiabučių namų bendrijų pirmininkams; bendruomeninių asociacijų lyderiams bei Respublikinių būsto valdymo ir priežiūros rūmų prezidentui; VšĮ „Atnaujinkime miestą“ bei Miesto ūkio departamento atstovams), sutikusiems pasidalyti savo vertinga nuomone ir patirtimi.

Prof. dr. Jolanta Aidukaitė

Būsto politika ir visuomenės iniciatyvos mieste / Mokslo studija / Autoriai: Jolanta Aidukaitė, Anna Lipnevič, Saulius Nefas, Alvida Narkevičiūtė, Fausta Anulytė / Lietuvos socialinių tyrimų centras / Vilnius, 2014, 208 p.

ISBN 978-9955-531-47-0

Šioje knygoje analizuojama būsto politikos raida ir problemos Lietuvoje nuo 1990 m. iki dabar. Daug dėmesio skiriama su būsto politikos sritimi susijusioms visuomeninėms iniciatyvoms – tokioms kaip daugiabučių namų bendrijų ir bendruomeninių organizacijų veikla, – pasireiškiančioms Vilniaus ir Kauno miestuose. Knygoje būsto politika tiriama tarpdisciplininio požiūriu, derinami su būsto politikos tyrimų sritimi susiję sociologijos, viešojo administravimo bei iš dalies politologijos požiūriai, kurie Lietuvoje iki šiol nebuvo išplėtoti. Analizuojami unikalūs kiekybinio (daugiabučių namų savininkų bendrijų anketinės apklausos) ir kokybinio (ekspertų interviu su bendruomeninių organizacijų lyderiais ir kitais būsto politikos veikėjais) tyrimų duomenys.

Būsto politika ir visuomenės iniciatyvos mieste
Housing policy and public initiatives in the city

Išleido: Lietuvos socialinių tyrimų centras (Goštauto g. 11, 01108 Vilnius)

Spausdino: UAB „In Flexum“ (Kirtimų g. 61, 02244 Vilnius)

Tiražas 150 egz.