

Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin

Podręcznik

Warszawa, luty 2020



**Fundusze
Europejskie**
Pomoc Techniczna



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin

Publikacja powstała w ramach projektu „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnątrzmijskim”, realizowanego przez Związek Miast Polskich oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów w ramach umowy dotacji z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej).

Zespół autorski w składzie:

dr inż. arch. Bogumiła Krystek-Kucewicz, <https://orcid.org/0000-0001-6285-0017>

dr Aleksandra Jadach-Sepioło, <https://orcid.org/0000-0002-9464-9649>

Edyta Tomczyk, <https://orcid.org/0000-0002-3481-856X>

Katarzyna Spadło, <https://orcid.org/0000-0003-1675-2402>

Paulina Basińska, <https://orcid.org/0000-0003-3360-9886>

Agnieszka Barczewska-Woszczyk, <https://orcid.org/0000-0001-5700-6428>

Redakcja:

dr inż. arch. Bogumiła Krystek-Kucewicz, Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

Aleksandra Kułaczowska, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Joanna Held, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Recenzja:

dr Alina Muzioł-Węctawowicz, ekspert niezależny

dr Radosław Cyran, ekspert niezależny

Wydawca:

Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa

Adres korespondencyjny: ul. Cieszyńska 2, 30-015 Kraków

tel.: (00 48) 12 634 23 22 wew. 28

fax: (00 48) 12 633 94 05

www.irm.krakow.pl

ISBN: 978-83-65105-45-5



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Spis treści

1.Wprowadzenie.....	5
1.1.Cel publikacji.....	5
1.2. Zintegrowany charakter polityki mieszkaniowej.....	7
2.Mieszkalnictwo w strategii rozwoju gminy	12
2.1. Jakie miejsce zajmuje mieszkalnictwo w strategii gminy?	12
2.2. Czy dane charakteryzujące gminę w części diagnostycznej powinny uzasadniać przyjęte cele i kierunki działania?	16
2.3. Kiedy potrzebne są analizy na poziomie zróżnicowania wewnątrzgminnego?	17
2.4. Czy system wdrażania strategii powinien uwzględniać cele i kierunki działania w zakresie polityki mieszkaniowej?	19
2.5. Czy system monitorowania realizacji strategii powinien uwzględniać założenia dotyczące mieszkalnictwa?	20
2.6. Kiedy źródła finansowania realizacji strategii powinny pokrywać przedsięwzięcia mieszkaniowe?	22
3. Zasady opracowania polityki mieszkaniowej gminy	23
3.1. Kiedy polityka mieszkaniowa powinna stanowić odrębny dokument?	23
3.2. Jakie dane powinna zawierać diagnoza?	26
3.3. W jaki sposób należy uszczegółowić cele i kierunki działania w polityce mieszkaniowej w stosunku do celów dotyczących mieszkalnictwa w strategii?	31
3.4. Jak integrować politykę mieszkaniową ze strategią rozwiązywania problemów społecznych?	35
3.5. Jak zaplanować proces integracji polityki mieszkaniowej z celami innych dokumentów strategicznych.....	38
3.6. Jak integrować politykę mieszkaniową z planowaniem przestrzennym w gminie? ..	43
4.Narzędzia polityki mieszkaniowej.....	47
4.1. Dopasowanie instrumentów polityki mieszkaniowej do celów	47
4.3. Polityka remontowa	57
4.4. Polityka czynszowa	63
4.5. Integracja działań jednostek organizacyjnych gminy.....	67
4.6. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi	70
5.Monitoring i ewaluacja polityki mieszkaniowej	77
5.1. Jak monitorować realizację polityki mieszkaniowej gminy?	77
5.2. Kiedy jest potrzeba ewaluacji polityki mieszkaniowej gminy?	83

5.3. Jak badać efektywność finansowania działań w zakresie mieszkalnictwa przewidzianych w polityce mieszkaniowej?	84
6. Podsumowanie, czyli co dalej?	87
Wskazówki dotyczące wdrożenia zapisów strategii i polityki mieszkaniowej w dokumentach wykonawczych gminy (uchwałach i zarządzeniach)	87
Bibliografia.....	89
Inne dokumenty źródłowe	91
Akty prawne	92
Zestawienie tabel	93
Zestawienie rysunków	93

1. Wprowadzenie

1.1. Cel publikacji

Niniejsza publikacja stanowi kompendium wiedzy na temat mieszkalnictwa rozumianego jako ważny element rozwoju lokalnego. W założeniu ma wspierać gminy w prowadzeniu świadomej i aktywnej polityki mieszkaniowej. Taki zamysł przesądza o aplikacyjnym charakterze podręcznika – prymacie praktycznych wskazówek, instrumentów i dobrych praktyk nad rozważaniami teoretycznymi. Opracowanie ma być zatem wszechstronnym zbiorem różnorodnych i innowacyjnych rozwiązań, co sprawia, że będzie przydatne dla wszystkich gmin, niezależnie od ich specyfiki czy problemów mieszkaniowych, z jakimi się borykają.

W obliczu utrzymujących się negatywnych trendów demograficznych mieszkalnictwo stało się najpilniejszym wyzwaniem rozwojowym Polski z powodu wieloletnich zaniedbań i braku kompleksowej polityki w tym zakresie. Na poziomie krajowym odpowiedzią na zdiagnozowane problemy w tej sferze, jak i potencjalną rolę tego sektora w przeciwdziałaniu depopulacji jest uchwalony w 2016 r. *Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM)* będący jednym z narzędzi służących realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Program ten stawia za cel zwiększenie dostępności mieszkań dla osób o umiarkowanych dochodach i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także poprawę stanu technicznego oraz zwiększenie efektywności energetycznej budynków i lokali mieszkalnych. *NPM* wyznacza kierunki krajowej polityki mieszkaniowej w oparciu o zintegrowane sfery legislacyjną i finansową – m.in. w postaci rządowego programu Mieszkanie Plus, pakietu narzędzi wspierających budownictwo społeczne i działania termomodernizacyjne czy nowelizacje ustaw o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych lub ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Stworzone instrumenty są skierowane do różnych podmiotów, jednym z głównych są gminy, do których zadań własnych należy obowiązek realizacji potrzeb mieszkaniowych za pomocą budownictwa komunalnego. Gminy powinny stać się aktywnym aktorem na rynku nieruchomości, być motorem polityki mieszkaniowej. W takim rozumieniu powinny na poziomie lokalnym wpisywać się w cele wytyczne w *Narodowym Programie Mieszkaniowym*. Taka rola gmin jest zgodna z intencją niniejszego podręcznika, a zaproponowane w nim rozwiązania stanowią zakotwiczenie programu na gruncie lokalnym.

Gminy jako podmioty realizujące potrzeby mieszkaniowe stoją więc przed poważnymi wyzwaniami, do których po pierwsze należy deficyt mieszkań wyrażający się

w niewystarczającym zasobie komunalnym, braku ofert dla osób o umiarkowanych dochodach, braku ofert dla określonych grup ludności (np. młodych, seniorów, osób z niepełnosprawnościami, zagrożonych wykluczeniem społecznym). Problemem jest także stan techniczny istniejącego zasobu, często wymagającego remontu lub modernizacji. Oprócz konieczności budowy nowych mieszkań z myślą o osobach o zróżnicowanych dochodach i potrzebach oraz podnoszenia standardu domów i lokali mieszkalnych, usuwania barier architektonicznych czy źródeł niskiej emisji istnieje też potrzeba podnoszenia jakości usług publicznych związanych z zarządzaniem zasobem gminnym. Działania na rzecz zwiększania zasobu, polepszania jego jakości i racjonalizacji zarządzania nim mogą okazać się jednym z kluczowych elementów polityki rozwojowej gminy, przeciwdziałającym problemom depopulacji i utraty funkcji społeczno-gospodarczych miast.

Wyzwania te sprawiają, że nadszedł czas, aby nadać polityce mieszkaniowej odpowiednią rangę w rozwoju lokalnym. Wiąże się to z odejściem od działań o charakterze czysto operacyjnym, które obecnie sprowadzają się często do opracowywania i realizacji wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminnym, na rzecz długofalowego planowania strategicznego. Aby sprostać tak rozumianym wyzwaniom w sferze mieszkalnictwa, jak i, szczerzej, w sferze rozwoju lokalnego, sektor mieszkaniowy musi stać się integralną częścią gminnej strategii rozwoju – zaistnieć w gminnych dokumentach strategicznych. Jego rozwinięcie w postaci całościowej koncepcji celów, kierunków działań, planowanych instrumentów i konkretnych zadań powinno stać się przedmiotem odrębnego dokumentu – polityki mieszkaniowej gminy – spójnego z całościową koncepcją rozwoju gminy.

Mieszkalnictwo jako ważny czynnik rozwoju lokalnego wymaga więc zintegrowanych, kompleksowych i komplementarnych działań gminy nie tylko w stosunku do swojego zasobu, ale także innych graczy na rynku nieruchomości – spółdzielni, TBS, deweloperów komercyjnych, wspólnot mieszkaniowych, właścicieli prywatnych.

Niniejsza publikacja, promująca efektywne gospodarowanie sektorem mieszkaniowym rozumianym jako istotny komponent rozwoju lokalnego, adresowana jest więc przede wszystkim do władarzy miast, którzy szukają inspiracji do usprawnienia prowadzonej polityki mieszkaniowej. Wychodząc z tej perspektywy, daje ona wskazówki, jak radzić sobie ze zróżnicowanymi problemami mieszkaniowymi w ramach kompleksowej, nowoczesnej polityki rozwojowej, wpisującej się w krajowe założenia rozwojowe. Treści teoretyczne dotyczące narzędzi czy struktury dokumentów na temat polityki mieszkaniowej zostały zilustrowane przykładami strategii miast, w których umieszczono mieszkalnictwo w celach strategicznych lub operacyjnych. Rolę dokumentu, jakim jest polityka mieszkaniowa i jej elementy, przedstawiono na przykładzie polityk tych miast, które podjęły wyzwanie związane z integracją aspektów strategicznych i wdrożeniowych. Jako uzupełnienie przedstawiono również przykłady nowoczesnych narzędzi z innych miast, np. dostępnych w Specjalnych Strefach

Rewitalizacji czy wypracowanych w ramach konkursu dotacji Modelowa Rewitalizacja Miast¹ lub projektu pilotażowego w zakresie rewitalizacji².

Obecnie odchodzi się od koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego opartego na wzroście ilościowym na rzecz zrównoważonego rozwoju. Nastąpiło przeniesienie punktu ciężkości polityki rozwoju ze skali ilościowej na jakościową, z podejścia sektorowego na kompleksowe i holistyczne. W tak szerokim ujęciu ważna rola przypada mieszkalnictwu, które lokuje się na pograniczu infrastruktury i polityki społecznej oraz infrastruktury technicznej i polityki gospodarczej, rynku i systemu pomocy państwa i które często pojawia się jako dodatkowy, uzupełniający element programów rozwojowych³.

Polityka mieszkaniowa gminy zakorzeniona jest w strategii rozwoju gminy, natomiast jej operacyjne ramy w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym są opisane w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (WPGMZG). Głównym celem polityki mieszkaniowej na poziomie gminy jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej zgodnie z wymogami wskazanymi w Konstytucji RP i utrzymanie odpowiedniej jakości tego zasobu. Realizacja tego celu wymaga szczególnych instrumentów wsparcia przeznaczonych dla osób o niskim statusie ekonomicznym lub dla specyficznych grup społecznych takich, jak: osoby z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotne, samotni seniorzy, rodziny wielodzietne, rodzice samotnie wychowujący dzieci, emigranci i uchodźcy, mniejszości etniczne, osoby zagrożone eksmisją, młode małżeństwa, studenci. Polityka mieszkaniowa nie może polegać na doraźnych rozwiązaniach, lecz na systematycznym, długofalowym planie wzbogacania i zarządzania zasobem mieszkaniowym. Tworzenie mieszkań dostępnych musi być efektem nie tylko świadomej polityki socjalnej, ale i polityki rozwojowej miasta⁴, łączącej różne polityki, w tym szczególnie politykę zdrowotną, gospodarczą, przestrzenną i środowiskową.

1.2. Zintegrowany charakter polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa to jedna z najbardziej interdyscyplinarnych i zintegrowanych sfer działalności samorządu. Z polityką społeczną łączy ją wspólny cel działania. Polityki te dążą bowiem do wyrównywania szans i tworzenia godnych warunków mieszkaniowych do prowadzenia normalnego życia, realizacji potrzeb podstawowych (potrzeba schronienia) i potrzeb wyższego rzędu – w szczególności możliwości uczenia się i rozwoju, co jest decydującym czynnikiem umożliwiającym wyrwanie się z biedy.

¹ Źródło: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/rewitalizacja/modelowa-rewitalizacja-miast> (dostęp: 9.12.2019).

² Źródło: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/rewitalizacja/pilotaze-w-zakresie-rewitalizacji> (dostęp: 22.01.2020).

³ A. Muzioł-Węctawowicz, K. Nowak (red.), *Mieszkalnictwo Społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018.

⁴ M. Bryx, A. Szlągowska, *Rozwój zasobu mieszkań dostępnych w Stolicy w perspektywie 2030*, Biuro Polityki Lokalowej Urzędu Miasta Warszawy, Warszawa 2018, s. 11.

Polityka mieszkaniowa ze względu na obiekt swego zainteresowania – mieszkanie – ma istotny wymiar społeczny związany z przeciwdziałaniem wykluczeniu i tworzeniem podstawowych warunków do rozwoju osobistego każdego człowieka. Coraz częściej brak dostępnych mieszkań uznaje się za przeszkodę w zdobyciu i utrzymaniu pracy przez osoby otrzymujące pomoc społeczną i rodziny o niskich dochodach⁵. Chociaż związek między odbiorcami pomocy społecznej, lokalizacją dostępnych mieszkań i zatrudnieniem nie został dogłębnie zbadany, istnieją analizy wskazujące, że sukces systemu opieki społecznej jest powiązany ze wsparciem mieszkaniowym. Ustalenia te sugerują, że polityka społeczna powinna uwzględniać pomoc mieszkaniową (dodatki mieszkaniowe, dostęp do mieszkań o niskich lub umiarkowanych czynszach) jako strategię sukcesu, a polityka mieszkaniowa powinna promować lokalizacje mieszkań bliżej miejsc zatrudnienia i transportu publicznego. Niektóre lokalne badania wykazują również, że osoby, które mieszkają bliżej potencjalnych miejsc pracy, są bardziej skłonne do podjęcia zatrudnienia. Tak więc istnieje zapotrzebowanie na dodatkowe dostępne cenowo⁶ mieszkania czynszowe, które znajdują się w pobliżu miejsc oferujących zatrudnienie. Inaczej mówiąc, lokalizacja mieszkań w pobliżu potencjalnych miejsc pracy ma duże znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstw domowych kwalifikujących się do tych mieszkań. Warunek lokalizacji mieszkań w nieznaczej odległości od miejsc pracy jest niezmiernie istotną kwestią przy planowaniu lokalizacji budynków. Mieszkanie dostępne musi być dostępne nie tylko cenowo (czynsz), ale i lokalizacyjnie oraz transportowo⁷.

Polityka mieszkaniowa jest także powiązana z polityką zdrowotną, ponieważ brak odpowiednich warunków mieszkaniowych może wywierać negatywny wpływ na zdrowie dzieci i dorosłych w gospodarstwie domowym. Niekorzystne warunki (m.in. brak wentylacji powodujący zagrzybienie czy wykonanie budynku z materiałów niebezpiecznych, np. azbestu, brak dostępu do terenów zielonych, brak miejsc rekreacji) powodują zwiększenie liczby osób podupadających na zdrowiu (np. chorujących na astmę i inne choroby układu oddechowego, ulegającym zatruciom ołowiem). Pomoc mieszkaniowa jest zatem w niektórych przypadkach strategią poprawy zdrowia publicznego dzięki stworzeniu dla rodzin oferty mieszkań o odpowiednim standardzie w budynkach spełniających wymogi techniczne, w otoczeniu z dostępnymi terenami zieleni i rekreacji.

Nie mniej istotne jest powiązanie polityki mieszkaniowej i gospodarczej, w szczególności w odniesieniu do rynku pracy. Brak elastycznej podaży mieszkań w regionach rozwijających się wpływa na wzrost cen mieszkań i w konsekwencji często staje się jedną z barier rozwoju⁸. Dostępne mieszkania sprzyjają mobilności, gdy

⁵ B. Sard, M. Waller, *Housing Strategies to Strengthen Welfare Policy and Support Working Families*, Center on Urban & Metropolitan Policy The Brookings Institution and The Center on Budget and Policy Priorities, The Brookings Institution, April 2002, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/sardwallerhousingwelfare.pdf> (dostęp: 19.11.2019).

⁶ Tamże.

⁷ M. Bryx, A. Szelągowska, dz. cyt., s. 16.

⁸ R. Cyran, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego*, „[Studia Ekonomiczne](#)”, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2013 | [nr 144, cz. 2 Nowoczesne instrumenty polityki rozwoju lokalnego - zastosowanie i efekty w małych miastach](#) | 217-226, s. 220.

są zlokalizowane w gminach, które dysponują miejscami pracy. Rozwój gospodarki wywołuje potrzebę zwiększania zatrudnienia profesjonalistów w danej dziedzinie, co może wiązać się z koniecznością zapewnienia mieszkań pracowniczych. Może to być ważny instrument polityki rozwoju zachęcający do przeprowadzki do gmin o większych możliwościach zatrudnienia dzięki ofercie dostępnych mieszkań przeznaczonych dla szczególnie pożądanym przez rynek prywatny lub publiczny (np. informatyków, lekarzy, inżynierów, naukowców). Taki instrument staje się zatem ważnym elementem wdrażania polityki rozwoju lokalnego, ponieważ pozwala przekuć zapisy dokumentów na realne działania i rozwój gospodarczy⁹.

Sektor mieszkaniowy ze sferą gospodarczą łączy też polityka odnosząca się do lokali użytkowych położonych w budynkach mieszkalnych. Szczególnie w przypadku lokali miejskich usytuowanych w budynkach komunalnych gmina jako właściciel ma decydujący głos i może za pomocą odpowiednio prowadzonej, kompleksowej polityki wywierać wpływ na sytuację gospodarczą, społeczną i techniczną na danym obszarze. Takie całościowe podejście jest typowe dla procesu rewitalizacji – stąd też interwencje łączące kwestie mieszkaniowe i gospodarcze są najczęściej prowadzone na obszarach rewitalizacji¹⁰. W tym podejściu traktuje się nieruchomości jako całość, co przesądza o zintegrowanym charakterze interwencji. Na podstawie oceny potrzeb remontowych i potencjałów lokali użytkowych będących w zasobach gminy można określić przeznaczenie wybranych lokali użytkowych na potrzeby typów pożądanym usług, np. wspierających lokalne rzemiosło¹¹. W większości przypadków takie działania są powiązane z przeprowadzeniem remontów w lokalach i całych budynkach mieszkalnych. Miasto przeprowadza remont, a następnie opracuje warunki konkursu przewidujące wynajem przedsiębiorcom o pożądanym profilu. Aby przyciągnąć przedsiębiorców, gmina oferuje im wsparcie, np. w postaci ulg, co może wpłynąć na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej obszaru i rozwiązanie problemu pustych lokali użytkowych¹². Integracja tych polityk polega na tym, że lokale mieszkalne i użytkowe zostaną podporządkowane jednemu planowi zarządzania zasobami komunalnymi, który obejmie zarówno plan remontów budynków, jak i lokali użytkowych, ale także likwidację zadłużenia w lokalach mieszkalnych i użytkowych. Końcowym efektem jest stworzenie warunków do samofinansowania się budynków gminnych. Działania te można wzmocnić programem aktywizującym mieszkańców czy rewaloryzacją otaczającej budynki przestrzeni, w tym zwiększającą jej dostępność. Przyczyni się to do podniesienia jakości życia mieszkańców, zwiększenia atrakcyjności prowadzenia

⁹ M. Bryx, A. Szelańska, dz. cyt., s. 15.

¹⁰ Efektywne łączenie obu polityk zostało wypracowane w ramach projektu „Rewitalizacja obszaru ul. Lubartowskiej i dawnego Podzamcza w Lublinie poprzez ożywienie gospodarcze obszaru za pomocą zintegrowanej poprawy zarządzania zasobem komunalnym, działań społecznych i poprawy stanu zabudowy zabytkowej – uzupełnienie Programu Rewitalizacji Lublina dla wskazanego obszaru” przygotowanego w ramach konkursu Modelowej Rewitalizacji Miast. Zob.: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/rewitalizacja/modelowa-rewitalizacja/lublin/> (dostęp: 19.10.2020).

¹¹ T. Kaźmierak, *Plan zarządzania zasobami komunalnymi na obszarze Modelowej Rewitalizacji pod kątem przeznaczenia lokali użytkowych na potrzeby tradycyjnych rzemiosł i usług oraz tzw. przemysłów kreatywnych*, 2018.

¹² Źródło: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/rewitalizacja/modelowa-rewitalizacja/lublin/> (dostęp: 22.01.2020).

działalności gospodarczej i przestrzeni publicznej. Tym samym powiązanie polityki mieszkaniowej i polityki względem lokali użytkowych może być ważnym elementem wdrażania procesu rewitalizacji i polityki rozwoju lokalnego.

Właściwie prowadzona polityka mieszkaniowa może też pomóc we wspieraniu policentrycznego rozwoju i ograniczaniu suburbanizacji, przyczyniając się do zwartości miast czy „powrotu do centrum”. Wysoką jakość środowisk mieszkaniowych, tj. dogodnie położonych względem miejsc pracy i usług oraz wyposażonych w pełną infrastrukturę techniczną (np. wodociągi, kanalizacja, drogi, komunikacja zbiorowa) i społeczną (np. parki, przestrzenie publiczne, obiekty sportowe, oświatowe i kulturalne), zapewnia integracja polityki przestrzennej z polityką mieszkaniową¹³. Kosztowne obiekty i urządzenia wymagają też odpowiednich środków finansowych, co można uzyskać przez zwiększenie wymagań prawnych związanych z inwestycjami budowlanymi lub tworzenie warunków opłacalności dla ekonomicznej urbanizacji¹⁴. Podejmowanie tego rodzaju decyzji oznacza proaktywną politykę, polegającą na kreowaniu rozwoju osadniczego w miejscach gwarantujących tworzenie racjonalnych struktur osadniczych, czyli sprawnych ekonomicznie, ekologicznie i zapewniających wysoką jakość życia¹⁵.

Z kolei wybór lokalizacji dla nowych inwestycji (w tym obiektów mieszkalnych) często wiąże się z trwałym, nieodwracalnym zajmowaniem terenów otwartych, biologicznie czynnych. Szczególnie chaotyczna urbanizacja prowadzi do utraty naturalnych lub seminaturalnych siedlisk przyrodniczych. Skutecznym środkiem przeciwdziałającym lokowaniu nowych inwestycji na greenfieldach a tym samym zapobiegającym rozproszeniu zabudowy są obowiązujące od kilku lat bilanse terenów, na podstawie których wyznacza się kierunki zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy formułowane w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Analizy wykazały, że gminy przeznaczały zbyt duże powierzchnie terenów pod zabudowę mieszkaniową, a ich wielkość nie wynikała z faktycznych, zidentyfikowanych potrzeb¹⁶. Nadmierne rezerwy terenów pod budownictwo mieszkaniowe przeszkadzają we właściwym i racjonalnym zarządzaniu strategicznym, dlatego bilansowanie terenu w podziale na funkcje mieszkaniową, usługową i przemysłową pozwoli na pełne wykorzystanie obszarów o zwartej zabudowie i terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Z tego powodu wykonanie takiego bilansu jest też przydatne do opracowania gminnych dokumentów strategicznych.

¹³ B. Audycka, M. Ruszkowska-Cieślak, *Mieszkalnictwo w Polsce. Dobre praktyki*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa, 2017, s. 119.

¹⁴ Tamże, s. 121.

¹⁵ Tamże, s. 119.

¹⁶ P. Śleszyński (red.), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach 2014 r.* Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego PAN, Warszawa 2016.

Standardy techniczne budownictwa mieszkaniowego mogą mieć też istotny wpływ na stan środowiska przyrodniczego¹⁷. Polityka mieszkaniowa łączy się zatem z polityką środowiskową w sposobie projektowania i funkcjonowania obiektów mieszkalnych oraz najbliższego ich otoczenia. Promowane przez gminę rozwiązania mogą pomagać w adaptacji do zmian klimatu (np. ograniczanie wysp ciepła) lub poprawie warunków środowiskowych (np. zwiększenie efektywności energetycznej budynków, ograniczenie niskiej emisji). Służą także wprowadzeniu standardów dotyczących zwiększania udziału zieleni urządzonej zarówno w sąsiedztwie obiektów mieszkalnych (parki, skwery, zieleńce, zakrzewienia, klomby), jak i w obrębie samych budynków (zielone dachy, zielone ściany).

¹⁷ T. Markowski, M. Turata (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 23-24.

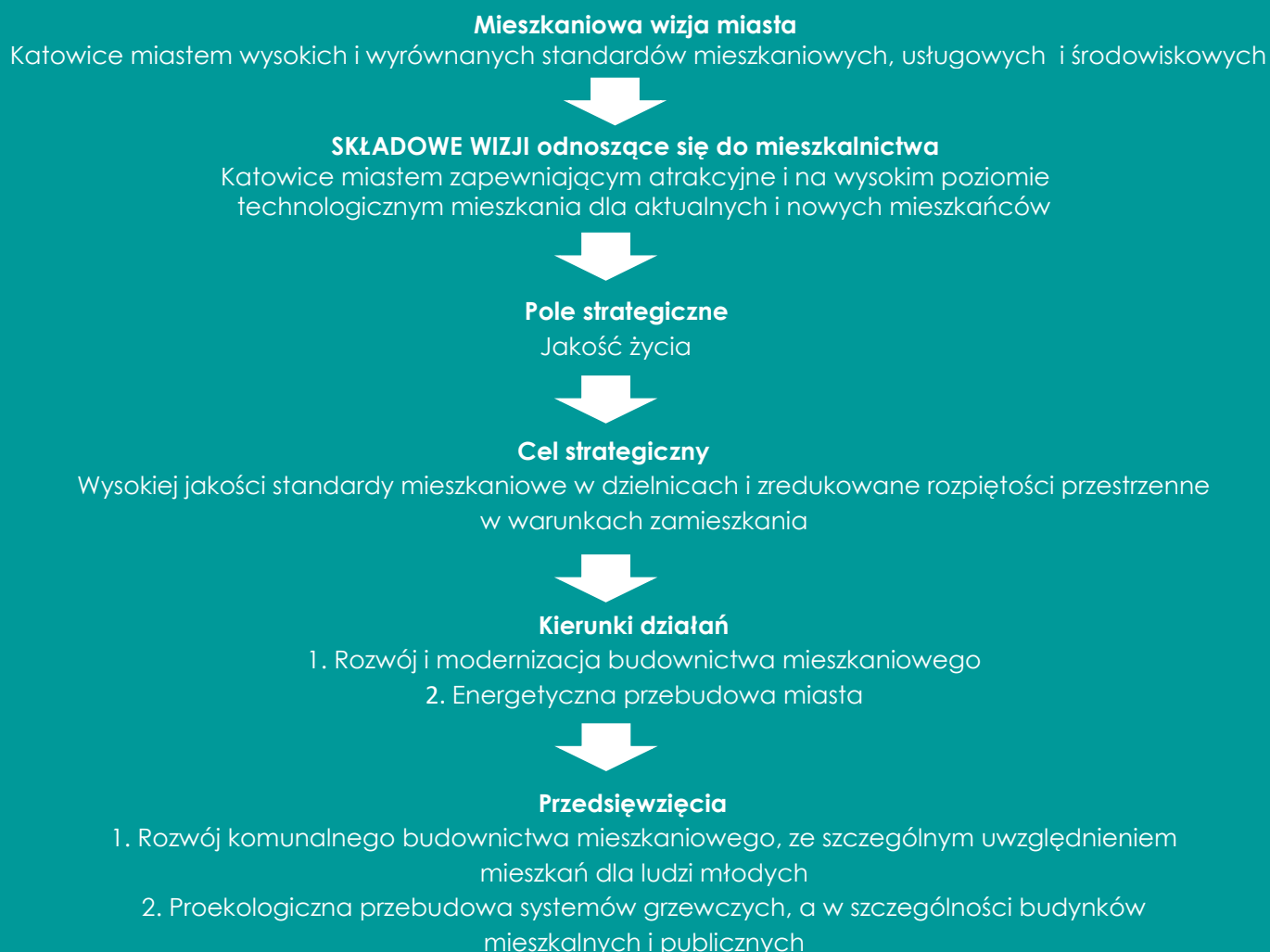
2. Mieszkalnictwo w strategii rozwoju gminy

2.1. Jakie miejsce zajmuje mieszkalnictwo w strategii rozwoju gminy?

Strategie rozwoju, respektujące wymogi czynności planistycznych, powinny w najbardziej ogólnym ujęciu składać się z dwóch części: pierwszej, przedstawiającej analizę stanu istniejącego (obecnego) i drugiej, odnoszącej się do przyszłości. Jedną ze składowych drugiej części są cele – zamierzenia do zrealizowania. Zadaniem planu strategicznego jest doprowadzenie do ich osiągnięcia. Efekty uzyskane po realizacji celów są traktowane jako rezultaty rozwoju lokalnego. W dokumentach strategicznych jako trzy podstawowe cele strategiczne zazwyczaj wymienia się: jakość życia, rozwój gospodarczy i ochronę środowiska. Tym samym mieszkalnictwo nie w każdej strategii odgrywa fundamentalną rolę. Najczęściej jest jednym z operacyjnych celów szerszych zagadnień gospodarczych, społecznych czy środowiskowych. Jest to związane z wypracowaniem wizji rozwoju miasta, która determinuje rolę i miejsce mieszkalnictwa w strategii. Mieszkalnictwo może być elementem wizji, jednym z celów strategicznych lub celów operacyjnych. Może też nie pojawiać się w celach czy kierunkach działań, ale np. być jednym z planowanych przedsięwzięć, których realizacja przełoży się na osiągnięcie celu ogólnorozwojowego.

Jednak w przypadku, gdy mieszkalnictwo jest priorytetem i zostało wskazane jako cel strategiczny, jest również obecne w kierunkach działań i przedsięwzięciach. Mieszkalnictwo zostało np. wskazane w wizji rozwoju miasta i celach strategicznych w Strategii Rozwoju Miasta Katowice.

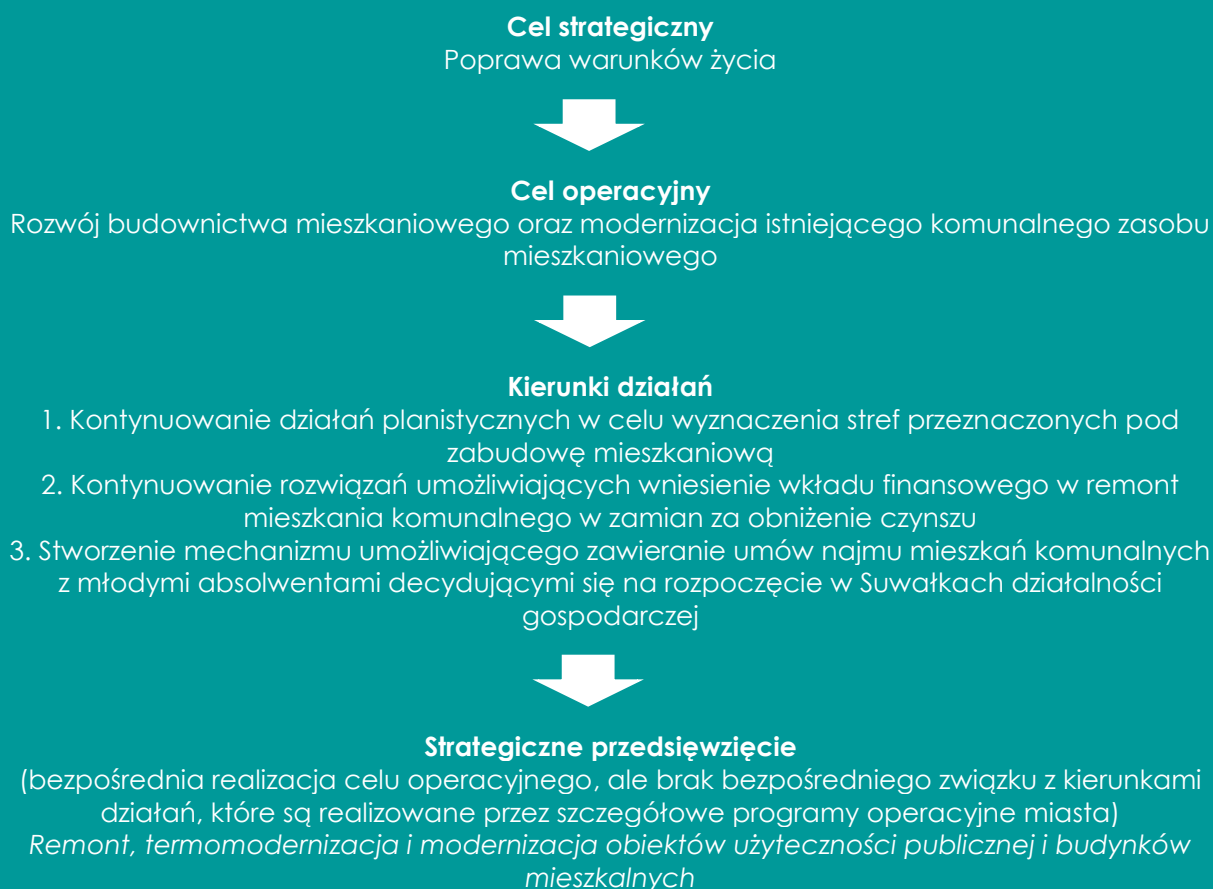
Przykład nr 1: Mieszkalnictwo jako cel strategiczny na przykładzie *Strategii Rozwoju Miasta Katowice 2030*



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Rozwoju Miasta Katowice 2030*, załącznik do uchwały nr XIX/365/15 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2015 r.

Rozwój mieszkalnictwa nie musi być główną osią strategii, lecz ważnym celem operacyjnym. Przykładowo w Suwałkach przedsięwzięcie *Remont, termomodernizacja i modernizacja obiektów użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych* realizuje bezpośrednio cel operacyjny, natomiast kierunki działania realizowane są poprzez szczegółowe programy operacyjne, w tym wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy.

Przykład nr 2: Mieszkalnictwo jako cel operacyjny na przykładzie *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwaki do roku 2020*



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwaki do roku 2020*, załącznik do uchwały nr LI/563/2014 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 lipca 2014 r.

Jeśli mieszkalnictwo nie jest częścią wizji rozwoju i celów, przesłanek do opracowania specjalnego dokumentu polityki mieszkaniowej nie ma, a WPGZMG będzie wystarczającym narzędziem do prowadzenia bieżących działań. Taka sytuacja dotyczy strategii rozwoju miasta, w której problematyka mieszkalnictwa nie została wskazana w wizji, celach strategicznych i operacyjnych oraz kierunkach działań. Mieszkalnictwo w takim dokumencie zostało ujęte w szczegółowym opisie, składowych elementach i sferach polityki, które powinny prowadzić do rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia.

Tym samym w przypadku strategii rozwoju można wyróżnić trzy podejścia do ujęcia zagadnienia mieszkalnictwa: jako priorytetu, komponentu w realizacji priorytetów lub jako części szerokich działań uruchamiających rozwój miasta.

Tabela 1. Mieszkalnictwo w strategii

Mieszkalnictwo w strategii			
	Mieszkalnictwo celem strategicznym	Mieszkalnictwo celem operacyjnym	Brak mieszkalnictwa w celach i kierunkach
Rola mieszkalnictwa w strategii	mieszkalnictwo priorytetem (element wizji)	mieszkalnictwo komponentem w realizacji priorytetu gospodarczego, społecznego, środowiskowego (wizji)	mieszkalnictwo jako jeden z elementów składowych przedsięwzięć
Cel strategiczny	+	-	-
Cel operacyjny	-	+	-
Kierunki działań	+	+	-
Mieszkalnictwo w przedsięwzięciach	+	-	-
Szczegółowy zakres przedsięwzięć	+	+	+

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo że strategię stanowią całościową koncepcję zarządzania rozwojem gminy, w której należy zidentyfikować pojawiające się szanse i zagrożenia, wypracować sposoby reagowania na nie, a także wyznaczać drogę rozwoju na kolejne lata, często brakuje w nich analizy i kierunków rozwoju sektora mieszkaniowego. Niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i remontowe zasobu mieszkaniowego pojawiają się w rozproszonych analizach podejmowanych w skali lokalnej, regionalnej czy krajowej, jednak nie odnajdują one przełożenia na bariery i uwarunkowania rozwoju lokalnego, podejmowane w całościowych dokumentach strategicznych. Takie podejście powoduje, że sektor mieszkaniowy skazany jest na doraźne działania o charakterze operacyjnym, prowadzone w oderwaniu od rozwoju lokalnego. Przedstawione przykłady Katowic czy Suwałk są odpowiedzią, w jaki sposób powiązać politykę mieszkaniową z szerszą polityką rozwojową gmin. Z uwagi na pilne potrzeby identyfikowane obecnie ze sferą mieszkalnictwa, zasadne wydaje się trwałe włączenie tego sektora do opracowywanych strategii. O miejscu mieszkalnictwa w tych dokumentach powinna decydować skala wyzwań związanych z rynkiem mieszkaniowym w danej gminie. Z drugiej strony mieszkalnictwo i jakość zamieszkania mogą być postrzegane jako szansa na rozwój gminy, co może mieć kluczowe znaczenie w obliczu utraty funkcji społeczno-gospodarczych małych i średnich miast, czy też niekorzystnych procesów żywiołowej suburbanizacji, prowadzącej do rozlewania się zabudowy, utraty cennych terenów niezabudowanych. Niezależnie od prowadzonej polityki i przyjętej koncepcji rozwoju, mieszkalnictwo, rozumiane nie tylko jako wsparcie rozwoju lokalnego, ale i jego nieodłączny element, powinno być ważnym elementem dokumentów strategicznych.

2.2. Czy dane charakteryzujące gminę w części diagnostycznej powinny uzasadniać przyjęte cele i kierunki działania?

Przy wypracowaniu celów i kierunków działań autorzy dokumentów posługują się informacjami, danymi i diagnozami przytoczonymi bezpośrednio ze źródeł lub z innych dokumentów. Dane prezentowane w diagnozie mogą mieć charakter syntetyczny lub szczegółowy. Syntetyczna diagnoza jest zaletą strategii, ponieważ prezentuje kompleksowe ujęcie i sprzyja formułowaniu celów o kluczowym znaczeniu dla gminy. Rozbudowana, szczegółowa diagnoza pozwala z kolei stworzyć rozbudowany zestaw celów, bez widocznej priorytetyzacji.

W tabeli zostały przedstawione powiązania między informacjami zawartymi w diagnozie a zakresem celów, kierunków działań i przedsięwzięć.

Tabela 2. Zakres diagnozy

Diagnoza w strategii			
	Mieszkalnictwo celem strategicznym	Mieszkalnictwo celem operacyjnym	Brak mieszkalnictwa w celach i kierunkach
Umieszczenie diagnozy	brak diagnozy w strategii - dokument bazuje na ocenie sytuacji społeczno-gospodarczej zawartej w innym dokumencie - „Raport o stanie miasta Katowice 2013”	synteza diagnozy zawarta w strategii	diagnoza w formie raportu o sytuacji społeczno-gospodarczej zawarty w strategii
Uzasadnienie przyjętych celów	diagnoza została opracowana z uwzględnieniem analiz wewnątrzmiastowych, w tym charakterystyk dzielnic; cel został sformułowany raczej w formie wniosku niż wyniku analizy	brak w diagnozie analizy sytuacji mieszkaniowej, odniesienie do mieszkalnictwa znajduje się w analizie SWOT, na podstawie której dokonano wskazania celów w zakresie mieszkalnictwa	-
Uzasadnienie przyjętych kierunków działań	kierunki działań wynikają bezpośrednio z informacji przytoczonych w analizach	kierunki działań dotyczące mieszkalnictwa zostały wskazane na podstawie analizy poza mieszkaniowych aspektów rozwoju miasta, które mają być wsparte rozwiązaniami	-

		mieszkaniowymi (np. rozwój gospodarczym, rozwój edukacji itp.)	
Uzasadnienie przyjętych przedsięwzięć	przyjęty zakres przedsięwzięć wynika z analizy całości materiału analitycznego dotyczącego sytuacji społeczno-gospodarczej w mieście i dzielnicach	jedno z przedsięwzięć realizuje bezpośrednio cel operacyjny, lecz kierunki działania realizowane są przez szczegółowe programy operacyjne miasta (w tym WPGZMG)	zakres przedsięwzięcia wynika z informacji zawartych w diagnozie

Źródło: opracowanie własne.

Przytoczone w strategiach analizy mieszkaniowe mają głównie charakter uzupełniający w stosunku do oceny stanu społeczno-gospodarczego i jakości warunków życia w gminie. Dlatego szczegółowe informacje (np. zestawienie liczby lokali komunalnych, zestawienie standardu wyposażenia lokali czy dostępu do infrastruktury technicznej) mogą zostać pominięte na rzecz syntetycznych informacji o dostępności i standardzie mieszkalnictwa w gminie, również w odniesieniu do dzielnic i osiedli. Jednak warto rekomendować, aby diagnozy poza informacjami o sytuacji i jakości życia w dzielnicach, uwzględniaty także charakterystykę stanu mieszkalnictwa w poszczególnych częściach gminy, z uwzględnieniem oceny potrzeb mieszkaniowych. Co ważne, nie ma przeszkód technicznych do wykonywania takich analiz, ponieważ mogą być one tworzone z wykorzystaniem systemów informacji przestrzennej (SIP). Dzięki temu cele i kierunki działań związane z mieszkalnictwem będą mogły w większym stopniu odpowiadać potrzebom mieszkaniowym obecnych i przyszłych pokoleń w zakresie rozwoju lub modernizacji budownictwa mieszkaniowego.

2.3. Kiedy potrzebne są analizy na poziomie zróżnicowania wewnątrzgminnego?

W przypadku mieszkalnictwa strategia najczęściej nie wymaga konkretnych odniesień terytorialnych, ponieważ w większości przypadków dotyczy ogólnego rozwoju dostępnego mieszkalnictwa i poprawy warunków życia (np. strategia Suwałk). Są jednak miasta, gdzie w niektórych dzielnicach (najczęściej obszary rewitalizacji) warunki mieszkaniowe są gorsze i wymagają podejścia strategicznego i długofalowego. W większości gmin pierwszą okazją do analizy zróżnicowania wewnątrzgminnego procesów rozwoju, bardziej szczegółową niż zagregowane wskaźniki na poziomie całej gminy, jest opracowanie programów rewitalizacji. Niezbędnym etapem ich tworzenia jest wyznaczenie obszaru rewitalizacji - terenu, gdzie koncentrują się negatywne zjawiska w sferze społecznej i przynajmniej w jednej z pozostałych sfer (gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub

technicznej). Zróżnicowanie wewnątrzmiastowe – jeśli jest przedmiotem strategii – powinno znaleźć odzwierciedlenie w celach operacyjnych lub kierunkach działania i powinno wynikać z przeprowadzonych analiz, danych zebranych dla dzielnic, osiedli czy sołectw.

Przykładowo w strategii Katowic znajduje się cel strategiczny, który odnosi się do dzielnic. Jest to cel, który dotyczy wysokiej jakości standardów mieszkaniowych w dzielnicach i zredukowania silnego zróżnicowania wewnętrznego w zakresie warunków zamieszkania, co wskazuje na konieczność wykorzystania szczegółowej analizy wewnątrzmiastowej w formułowaniu celów. Przykładami innych strategii, w których zastosowano analizy wewnątrzmiastowe w procesie formułowania wyzwań, celów i kierunków działań, są dokumenty wypracowane w Bytomiu i Wałbrzychu, miast realizujących projekty pilotażowe z zakresu rewitalizacji pod auspicjami Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (wcześniejsze Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju).

Tabela 3. Mieszkalnictwo w ujęciu wewnątrzmiastowym

Zróżnicowanie wewnątrzmiastowe	
Widoczne na poziomie celu strategicznego	Widoczne na poziomie wyzwań oraz celu strategicznego i kierunków działań
Przykład Katowic	Przykład Bytomia
-	Wyzwanie: Degradacja substancji architektonicznej miasta. Odnosi się do procesu rewitalizacji.
Cel strategiczny: Wysokiej jakości standardy mieszkaniowe w dzielnicach i zredukowane rozpiętości przestrzenne w warunkach zamieszkania. Odnosi się do procesu rewitalizacji i niwelowania różnic między dzielnicami.	Cel strategiczny: Bytom miastem zrewitalizowanych przestrzeni publicznych i odnowionych centrów dzielnic. Odnosi się do procesu rewitalizacji.
-	Kierunki działań: Wspieranie rozwoju różnych form budownictwa mieszkaniowego oraz tworzenia nowych stref zabudowy mieszkaniowej o wysokim standardzie zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Odnosi się do kształtowania nowych stref mieszkaniowych.

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższej tabeli, zróżnicowanie wewnątrzmiastowe może mieć przełożenie na cele strategiczne (strategia Katowic) lub na wszystkie strategiczne elementy dokumentu, począwszy od wyzwań po cele strategiczne i kierunki działań (strategia Bytomia). Takie podejście pozwala przypuszczać, że gmina nie rozwija się w sposób jednorodny, a poszczególne jej obszary (np. śródmieście) mają inne potencjały rozwojowe, które wynikają z ich atrakcyjności lub niedużej skali degradacji. Tym

samym analizy na poziomie wewnętrznym powinny być prowadzone zwłaszcza w tych gminach, w których takie zróżnicowanie występuje, czyli przede wszystkim w gminach realizujących proces rewitalizacji. Przygotowując program rewitalizacji, gminy przeprowadzają analizę powiązań zapisów programu z innymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi. Tym samym integracja celów i kierunków działań jest przedmiotem analizy, choć nie jest ona prowadzona z uwzględnieniem zróżnicowania wewnętrznego, a raczej dotyczy ogólnych aspektów niwelowania barier rozwoju. Efektem tej integracji są często ogólne zapisy w strategiach. Nie uwzględniając efektów analiz zróżnicowania wewnętrznego w strukturze celów rozwojowych, można pogłębić dysproporcje rozwojowe poszczególnych fragmentów miast. Innym wyzwaniem perspektywicznym podlegają bowiem obszary centralne gminy, a innym pozostałe tereny. Również obszary zdegradowane mają odmienne kierunki i tempo rozwoju w stosunku do pozostałych dzielnic lub w odniesieniu do całego miasta.

2.4. Czy system wdrażania strategii powinien uwzględniać cele i kierunki działania w zakresie polityki mieszkaniowej?

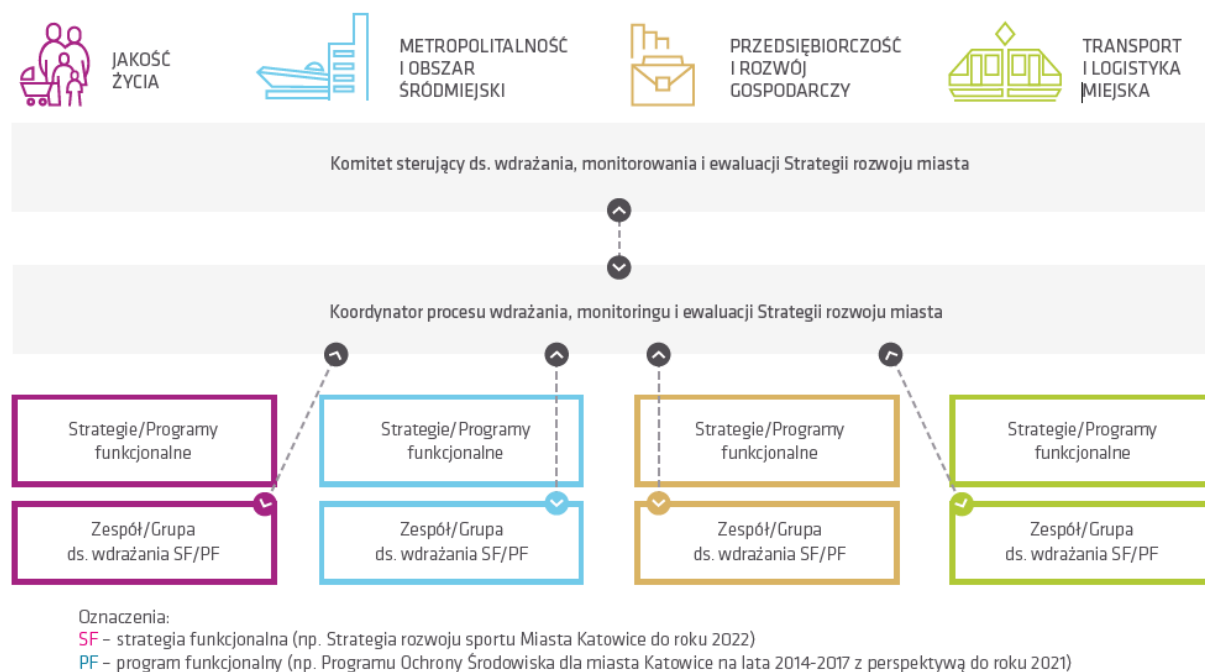
System wdrażania strategii może być opracowany z podziałem na hierarchię kompetencji (model koordynacyjny, przykład Katowic) lub podziałem na zadania przypisane do określonych podmiotów i ewentualnych partnerów (przykład Włocławka). Wreszcie system wdrażania strategii może nie być wskazany w dokumentach (przykład Suwałk).

Szczegółowy system wdrożeniowy może być określony w programach operacyjnych. Zostanie w nich spisany szczegółowy harmonogram działań, plan finansowy, jednostki odpowiedzialne za realizację projektów, tryb sprawozdawczości i metody monitorowania realizacji projektów w oparciu o konkretne docelowe wskaźniki produktów i rezultatów. Natomiast system wdrażania strategii w modelu koordynacyjnym polega na wykorzystaniu bieżącego zasobu informacji gromadzonych w sprawozdaniach, przygotowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne urzędu miasta w związku z realizacją przez nie strategii i programów funkcjonalnych. W modelu koordynacyjnym z Katowic wskazano powiązania między trzema poziomami wdrażania strategii (grupy robocze, koordynator, komitet sterujący). Cele, również te związane z mieszkalnictwem, są wdrażane na poziomie komitetu sterującego, a kierunki działań na poziomie grup roboczych w ramach programów funkcjonalnych i strategii sektorowych.

Za spójność między rozstrzygnięciami strategii a strategiami sektorowymi i programami funkcjonalnymi odpowiada koordynator procesu wdrażania, monitoringu i ewaluacji strategii (tj. Wydział Rozwoju Miasta). Jego zadaniem – w kontekście monitoringu i ewaluacji – jest gromadzenie, analiza i ocena informacji dostarczanych przez zespoły/grupy wydziałowe wdrażające strategię sektorową i programy funkcjonalne,

a także przekazywanie opracowanych informacji komitetowi sterującemu, który pełni nadzór nad całością procesu wdrażania celów strategicznych.

Rysunek 1. Model koordynacyjny wdrażania, monitoringu i ewaluacji Strategii Rozwoju Miasta Katowice 2030



Źródło: *Strategia Rozwoju Miasta Katowice 2030*, załącznik do uchwały nr XIX/365/15 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2015 r., s. 22

Proces wdrażania strategii polega na realizacji zawartych w niej celów strategicznych i operacyjnych za pośrednictwem zarówno kontynuowanych, jak i nowych sektorowych programów rozwoju. System zarządzania strategicznego powinien być oparty na sieci powiązań między głównym dokumentem, czyli strategią rozwoju i sektorowymi programami rozwoju zawierającymi konkretne zestawy zadań do realizacji celów szczegółowych, w tym m.in. celu mieszkaniowego. W takim ujęciu programy sektorowe stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie strategii ogólnej, pozostając z nią spójne w zakresie nakreślonych wyzwań, celów i kierunków działań.

2.5. Czy system monitorowania realizacji strategii powinien uwzględniać założenia dotyczące mieszkalnictwa?

Monitorowanie realizacji strategii rozwoju lokalnego polega na kontroli realizacji założonych celów, w tym tych dotyczących mieszkalnictwa. W związku z tym najlepiej, aby wybrane wskaźniki odnosiły się do zakresu celu mieszkaniowego. Rzadko jednak tak się dzieje, gdyż „wskaźniki sprawiają poważne kłopoty jednostkom programującym. Wynika to zwykle z dużej złożoności celów i małej precyzji przy ich formułowaniu lub braku jasnych definicji pojęć użytych w ich opisie. Przyczyną

problemu projektodawców z wskaźnikami bywa również niezrozumienie ich istoty i funkcji¹⁸. O tym, że mierzenie rozwoju jest w praktyce zagadnieniem wysoce problematycznym, może świadczyć fakt, że wiele strategii rozwoju lokalnego nie jest w żaden sposób „owskaźnikowana”.

Gdy zostały wyznaczone cele strategiczne, system monitorowania realizacji strategii powinien uwzględniać też monitoring kwestii mieszkaniowych, jak to ma miejsce w Katowicach. Jednak przyjęte tam wskaźniki nie obrazują w pełni realizacji celu mieszkaniowego, ponieważ odnoszą się w trzech na cztery przypadki do ogólnych zagadnień, tylko pośrednio związanych z mieszkalnictwem jak: saldo migracji czy miejsce Katowic w rankingu jakości życia. Tylko jeden wskaźnik strategiczny bezpośrednio dotyczy mieszkalnictwa – jest to „liczba mieszkań (zasoby mieszkaniowe ogółem)”. Wskaźnik ten został sformułowany w sposób dość ogólny, co stwarza szerokie pole do interpretacji. W przypadku wskaźników operacyjnych do monitoringu zostały wytypowane cztery, bardziej szczegółowe wskaźniki. Są to: „wydane decyzje o warunkach zabudowy terenu”, „wydane pozwolenia na budowę”, „liczba pozyskanych lokali na cele mieszkaniowe miasta” oraz „liczba i powierzchnia budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta Katowice poddanych termomodernizacji”. Dzięki takiemu wyborowi wskaźników ich analiza umożliwi przede wszystkim monitorowanie rynku mieszkaniowego i inwestycji mieszkaniowych związanych z nowym budownictwem mieszkaniowym, ale także związanych z prowadzeniem prac remontowych i modernizacyjnych oraz monitoringiem stanu ilościowego zasobu mieszkaniowego.

Nieco inaczej jest w przypadku strategii, w której mieszkalnictwo jest celem operacyjnym. Przykładowo w Suwałkach jeden z przyjętych wskaźników umożliwia analizę wydatków poniesionych na gospodarkę komunalną, w tym również inwestycji mieszkaniowych jako jednego z elementów gospodarki komunalnej. Związek poszczególnych wydatków nie został jednak jednoznacznie wyjaśniony w opisie systemu monitorowania. W przypadku strategii, w której mieszkalnictwo nie zostało wskazane ani jako cel strategiczny, ani cel operacyjny, wskaźniki odnoszące się do sytuacji sektora mieszkaniowego nie pojawią się, uniemożliwiając prowadzenie monitorowania polityki mieszkaniowej na poziomie strategii rozwoju lokalnego.

¹⁸ J. Górniak, K. Keller, 2007, *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa, s. 156.

Tabela 4. Zestawienie wskaźników z podziałem na zakres podejścia do mieszkalnictwa w strategii

Mieszkalnictwo celem strategicznym	Mieszkalnictwo celem operacyjnym	Brak mieszkalnictwa w celach strategicznych i operacyjnych
Wyznaczone zostały wskaźniki monitorowania z podziałem na wskaźniki strategiczne i operacyjne	Wyznaczone zostały wskaźniki wyłącznie do celów strategicznych	
Wskaźniki strategiczne wynikowe 1. liczba mieszkańców miasta 2. saldo migracji 3. miejsce Katowic w rankingu jakości życia 4. liczba mieszkań (zasoby mieszkaniowe ogółem)	Wskaźnik pośrednio powiązany z celem operacyjnym w zakresie mieszkalnictwa to: 1. wydatki majątkowe ogółem na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska na jednego mieszkańca (z budżetu miasta)	Wskaźnik pośrednio powiązany z mieszkalnictwem to: 1. wydatki inwestycyjne na jednego mieszkańca
Wskaźniki operacyjne, aktywnościowe 1. liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu 2. liczba wydanych pozwoleń na budowę 3. liczba pozyskanych lokali na cele mieszkaniowe Miasta 4. liczba i powierzchnia budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością Miasta Katowice, poddanych termomodernizacji		

Źródło: opracowanie własne.

2.6. Kiedy źródła finansowania realizacji strategii powinny pokrywać przedsięwzięcia mieszkaniowe?

Odpowiedź na pytanie o zależności i przypisanie źródeł finansowania do przedsięwzięć mieszkaniowych wiąże się z określeniem miejsca mieszkalnictwa w hierarchii celów oraz od tego, jak szczegółowo opisywane są źródła finansowania realizacji strategii. Jeśli mieszkalnictwo jest zaznaczone tylko sygnałnie w hierarchii celów, to rodzaje źródeł finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych nie powinny być wyodrębniane. Natomiast jeśli poszczególne zagadnienia mają wskazane instrumenty finansujące, należy również sprecyzować źródła finansowania dotyczące mieszkalnictwa.

Pomimo wskazania w strategii celu strategicznego, kierunków działań i przedsięwzięć związanych z mieszkalnictwem, tj. z rozwojem komunalnego budownictwa i proekologiczną przebudową, nie często wskazuje się źródeł finansowania, nie wiąże się też celów, kierunków i przedsięwzięć ze źródłami finansowania. W przypadku Katowic, Włocławka i Suwałk ogólnie wskazano źródła finansowania strategii, choć na różnym poziomie szczegółowości sformułowano cele i kierunki.

3. Zasady opracowania polityki mieszkaniowej gminy

3.1. Kiedy polityka mieszkaniowa powinna stanowić odrębny dokument?

Gminy, które mają duży zasób mieszkaniowy, budynki w złym stanie technicznym oraz duże i niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, a także ulegają procesowi zmian demograficznych: depopulacji, migracji, starzeniu się społeczeństwa, w szczególności potrzebują odrębnego dokumentu dotyczącego polityki mieszkaniowej. W ich przypadku standardowe formy programowania gospodarowania nieruchomościami mieszkaniowymi wskazane w *ustawie o ochronie praw lokatorów* są niewystarczające do rozwiązania złożonych, długotrwałych problemów i wyzwań. Polityka mieszkaniowa pozwala zdefiniować cele strategiczne i kierunki działań w zakresie rozwoju mieszkalnictwa, uwzględniające różne formy inwestowania i instrumenty. Dokument polityki mieszkaniowej cechuje podejście strategiczne, natomiast wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy (WPGZMG) jest dokumentem o charakterze wdrożeniowym (operacyjnym). Polityka mieszkaniowa nie jest obligatoryjna - w przeciwieństwie do WPGZM - dlatego niewiele gmin opracowuje ją w formie odrębnego dokumentu.

Podstawowym dokumentem, za pomocą którego gmina prowadzi operacyjne działania wobec zasobu komunalnego, jest wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. WPGZMG zawiera m.in. informacje dotyczące wielkości, stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy oraz plany w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców wymagających pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. W WPGZMG cele w odniesieniu do zasobu komunalnego ograniczają się jedynie do prognoz - do oszacowania przyszłego zasobu mieszkaniowego pod względem wielkości i stanu technicznego, chociaż plany remontowe podawane są zwykle z dużą dokładnością (ulice bądź nawet konkretne adresy w mniejszych miejscowościach). W takich prognozach brakuje analizy zmian potrzeb mieszkaniowych i analizy wewnątrzmięskiej zasobu mieszkaniowego, które są podstawą do opracowania diagnozy i propozycji rekomendacji.

Definicja: WIELOLETNI PROGRAM GOSPODAROWANIA ZASOBEM MIESZKANIOWYM GMINY WPGZMG)

Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów WPGMZG powinien być opracowany co najmniej na 5 kolejnych lat i obejmować w szczególności:

- 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
- 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- 7) wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;
- 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
 - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
 - b) planowaną sprzedaż lokali.

Źródło: ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, 1496.).

WPGZMG nie jest jednak dokumentem pozwalającym zastosować podejście strategiczne, tj. długofalowe, tym bardziej nie pozwala na wypracowanie innowacyjnego modelu działań w kwestiach mieszkaniowych. Taką możliwość daje natomiast dokument dotyczący polityki mieszkaniowej w gminie, który dodatkowo służy kreowaniu instrumentów zachęcających inne podmioty do prowadzenia długofalowych działań w sferze mieszkalnictwa na obszarze gminy. Celem tak rozumianej polityki jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zgodnie z preferencjami, aspiracjami i możliwościami ekonomicznymi ludności przez zastosowanie odpowiednich instrumentów na etapie procesu inwestycyjnego, w fazie nabywania prawa do mieszkania, a następnie podczas eksploatacji zasobu mieszkaniowego. W tym miejscu warto dodać, że po nowelizacji ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego nastąpiło ograniczenie pojęcia mieszkaniowego zasobu gminy - rozdzielenie własności gminy i spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego. To oznacza, że gminy uzyskały większą swobodę w prowadzeniu polityki mieszkaniowej. Sprzyjają temu również ostatnie zmiany w rządowych programach polityki mieszkaniowej kierowanych do samorządów – programie społecznego budownictwa czynszowego i programie bezzwrotnego finansowego wsparcia budownictwa, których celem jest zwiększenie zasobu lokali mieszkalnych oraz lokali i pomieszczeń z zakresu pomocy społecznej (Fundusz Doptat).

Operacyjny, a nie strategiczny charakter wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, zmiany ustawowe, a także zmiany podejścia do sektora mieszkaniowego i kwestii rozwojowych na poziomie kraju przemawiają za tworzeniem programów mieszkaniowych na poziomie lokalnym. Dokument polityki mieszkaniowej gminy jest szczególnie potrzebny, gdy gmina boryka się z utratą funkcji społeczno-gospodarczych, depopulacją czy migracją mieszkańców na tereny podmiejskie lub do gmin ościennych, wzmacniając żywiołową suburbanizację. Program polityki mieszkaniowej jest właściwym dokumentem do mierzenia się z wyzwaniami rozwojowymi w tym zakresie, gdyż w zależności od lokalnej sytuacji może uwzględniać także analizę możliwości rozwoju mieszkalnictwa w kontekście zmian demograficznych, procesu starzenia się czy wyludniania się miasta, analizę zróżnicowania wewnątrzmięjskiego czy diagnozę obejmującą nie tylko teren gminy, ale również gmin ościennych. Diagnoza potrzeb mieszkaniowych w ostatnim z tych przypadków umożliwia przełożenie oczekiwań względem lokalizacji czy standardu zamieszkania na planowanie rozwoju mieszkalnictwa, np. w centrach miast, wspierając przy tym reurbanizację.

Przykład nr 3: ZAKRES ANALIZY POTRZEB MIESZKANIOWYCH WYNIKAJĄCYCH Z PREFERENCJI POZNANIAKÓW W OBLICZU WYSOKIEGO UJEMNEGO SALDA MIGRACJI

W Poznaniu w ramach diagnozy przeprowadzono m.in. analizę dostępności mieszkaniowej oraz badania ankietowe dotyczące preferencji i potrzeb mieszkaniowych, które zostały przeprowadzone zarówno w samym mieście, jak i w gminach ościennych – miejscowościach podpoznańskich.

W części diagnostycznej przeanalizowano również preferowane lokalizacje mieszkań i najistotniejsze cechy wpływające na wybór poszczególnych lokalizacji według grup wiekowych, dochodowych. Na podstawie wyników analizy zostały opracowane rekomendacje do polityki mieszkaniowej.

Źródło: *Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017-2027*, załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r.

Bywają gminy, które swoje lokalne programy mieszkaniowe tworzą nie jako oddzielne dokumenty, ale w ramach wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminny. Przykładem może być Warszawa, która w WPGMZG ujęła kwestię Społecznej Agencji Najmu, lub Ostrów Wielkopolski -w odniesieniu do mieszkań z dojsciem do własności „dla wytrwałych”. W przypadku gmin, które nie mają lub nie potrzebują polityki mieszkaniowej, szczególnie tych mniejszych, rozwiązaniem może być włączenie programu mieszkaniowego do WPGMZG. Wydaje się to całkowicie zgodne z *ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie Kodeksu Cywilnego*. Art. 21 pkt 2 ustawy, poświęcony zawartości WPGMZG, nie podaje bowiem zamkniętego katalogu obowiązkowych zadań, na co wskazuje poprzedzenie wyliczenia zadań wyrażeniem „w szczególności”. Wychodząc z założenia, że każda legalna forma umocowywania lokalnych programów mieszkaniowych może być przydatna w obecnej sytuacji mieszkalnictwa społecznego, warto wskazać i takie rozwiązanie, jako możliwą praktykę.

3.2. Jakie dane powinna zawierać diagnoza?

Istotny wpływ na wyznaczenie celów strategicznych i kierunków działań odgrywa właściwa ocena, diagnoza rozwoju mieszkalnictwa w gminie, którą dokonuje się przez ocenę sytuacji mieszkaniowej, tj. warunków zamieszkiwania. Składają się na nią takie czynniki, jak: stan ilościowy, struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych, stan jakościowy zasobów mieszkaniowych, warunki mieszkaniowe (w tym: powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę, przeciętna liczba osób na mieszkanie, przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania), stan ilościowy budownictwa mieszkaniowego, struktura inwestorska budownictwa mieszkaniowego, szacunek potrzeb mieszkaniowych. Na sytuację mieszkaniową wpływają również czynniki kształtujące popyt i potrzeby mieszkaniowe, do których zalicza się zjawiska demograficzne, zmiany liczby gospodarstw domowych oraz dynamikę procesów migracyjnych.

Diagnoza prowadzi do sformułowania rekomendacji i scenariuszy dla polityki mieszkaniowej. Dzięki precyzyjnym analizom i charakterystykom można określić skalę potrzeb mieszkaniowych oraz zaproponować właściwe instrumenty, pozwalające uruchomić rozwój mieszkalnictwa w gminie.

Diagnoza użyteczna w procesie planowania instrumentów polityki przestrzennej powinna skupiać się na:

- wartościowaniu znaczenia zidentyfikowanych problemów i czynników dla rozwoju gminy,
- łączeniu spojrzenia bieżącego z perspektywnym,
- wskazywaniu związków między poszczególnymi czynnikami oraz relacji między procesami,
- identyfikowaniu wpływu podmiotów na zidentyfikowane czynniki.

Przeprowadzenie diagnozy wymaga pozyskania właściwych danych. Należy wykorzystać dane ilościowe (dane liczbowe, zestawienia, analizy i prognozy statystyczne, opracowania eksperckie) i dane jakościowe (analizy prowadzone np. w oparciu o zebrane opinie, wywiady, przetworzone dane ilościowe). W niektórych przypadkach w diagnozie polityki mieszkaniowej wykorzystuje się też dane z innych dokumentów planistycznych, programowych czy strategii rozwoju gminy, jeśli pozwalają one określić negatywne zjawiska występujące w sferze mieszkalnictwa oraz potencjały jego rozwoju. Są to m.in.:

- strategia rozwoju gminy,
- strategia rozwiązywania problemów społecznych,
- program wychodzenia z bezdomności,
- program ochrony zabytków,
- program rewitalizacji (LPR lub GPR),
- WPGMZG,
- program gospodarki niskoemisyjnej,
- i inne programy.

Niejednokrotnie dzięki zawartym w nich danym, zestawieniom lub wnioskowi można uniknąć prowadzenia dodatkowych badań czy analiz, korzystając z gotowych informacji. Diagnoza może zawierać:

- **analizę rynku i oferty mieszkaniowej poza zasobem gminy**, przeprowadzoną na podstawie analizy lokalnego rynku najmu oraz kupna/sprzedaży na rynku pierwotnym i wtórnym; do analizy można pozyskać dane ilościowe ze spółdzielni mieszkaniowych oraz z komercyjnego rynku najmu (dane udostępniane przez internetowe portale ogłoszeniowe);
- **analizę i charakterystykę zasobu mieszkaniowego gminy** - aby efektywnie gospodarować i zarządzać zasobem nieruchomości, należy najpierw zidentyfikować jego stan i standard, w tym również zasobów spółdzielni mieszkaniowych, TBS, Skarbu Państwa, zakładów pracy (np. można uzyskać informację, ile budynków z zasobu poddano procesowi termomodernizacji, a ile wymaga docieplenia, ile lokali posiada jeszcze ogrzewanie w formie pieców węglowych, jakie są koszty utrzymania zasobów); trudnością będzie natomiast zebranie danych dotyczących wspólnot mieszkaniowych i domów jednorodzinnych, ze względu na niechęć w przekazywaniu informacji przez prywatnych właścicieli; w dalszej kolejności należy zidentyfikować wielkość niezbędnego zasobu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, wynikający z ustawowych zadań gminy i określić sposób „dojścia” do tego stanu;
- **analizę potrzeb społecznych i preferencji mieszkaniowych** przeprowadzoną na podstawie danych jakościowych (ankiety, wywiady, w tym wywiady pogłębione). Aby określić pożądany zakres procesu badawczego, należy przeprowadzić analizę źródeł wtórnych w zakresie obejmującym m.in. wyniki dotychczasowych badań związanych z polityką mieszkaniową realizowaną przez gminę.

Kluczowym punktem odniesienia analizy potrzeb i preferencji mieszkaniowych jest m.in.:

- ocena poziomu zadowolenia z obecnego mieszkania lub miejsca zamieszkania;
- wskazanie kluczowych cech przyszłego mieszkania i miejsca zamieszkania;
- ocena atrakcyjności inwestycyjnej sektora mieszkaniowego w danej gminie.

Wywiady powinny być ukierunkowane na pozyskanie informacji w zakresie:

- czynników wpływających na podejmowanie decyzji mieszkaniowych w wymiarze popytowym;
- określenia luki między obecnym stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych a stanem pożądanym.;

Wyniki analizy potrzeb i preferencji mieszkaniowych powinny uwzględniać zróżnicowanie wewnątrzmijskie i prezentować informacje w układzie pól odniesienia (dzielnice, osiedla, kwartały) dotyczące:

- struktury mieszkańców według miejsca zamieszkania, wieku, wykształcenia, źródeł i poziomu dochodów;

- struktury najemców zasobu mieszkaniowego gminy (obecnych i potencjalnych).

Ze względu na dużą kapitałochłonność badań sugerowane są do przeprowadzenia w tych gminach, które mogą zrealizować je we współpracy z jednostkami naukowymi – w ramach ich działalności statutowej.

Przykład nr 4: MODEL DZIAŁANIA W PRZYPADKU ANALIZY POSTAW INWESTORÓW RYNKU MIESZKANIOWEGO I DEWELOPERÓW

W Bytomiu zostało przeprowadzone badanie jakościowe metodą bezpośredniego wywiadu pogłębionego. Badanie zostało zrealizowane wśród osób pracujących na stanowiskach kierowniczych i decyzyjnych w firmach deweloperskich, inwestorów i pośredników w obrocie nieruchomościami z branży nieruchomości mieszkaniowych lub usługowych.

Badanie miało na celu sprawdzenie (wśród inwestorów rynku nieruchomości i deweloperów) świadomości istnienia możliwości inwestycyjnych z dodatkowym efektem społecznym, świadomości wykorzystania możliwości alternatywnych działań w odniesieniu do inwestycji na rynku pierwotnym, głównie remontów i modernizacji na obszarze rewitalizacji, oraz rozpoznanie, jakie atrybuty miasta wpływają na ocenę jego atrakcyjności inwestycyjnej i co mogłoby wpłynąć na poprawę ich oceny.

Źródło: EU Consult, 2017, *Badanie jakości życia i postaw mieszkaniowych*, Bytom 2017.

Analiza potrzeb mieszkaniowych może mieć szerszy kontekst przestrzenny niż analiza terytorium administracyjnego miasta. Może uwzględniać również analizę oczekiwań i potrzeb mieszkańców gmin ościennych, co jest istotne zwłaszcza w przypadku chęci ograniczania procesu żywiołowej suburbanizacji. Takie analizy przeprowadzone zostały na obszarze podmiejskim Poznania. Na ich podstawie zostały wypracowane rekomendacje dla instrumentów polityki mieszkaniowej miasta.

Przykład nr 5: MODEL DZIAŁANIA W PRZYPADKU ANALIZY POTRZEB MIESZKANIOWYCH NA TERENIE GMIN OŚCIENNYCH, OKALAJĄCYCH MIASTO POZNAŃ

Badanie ankietowe zrealizowano w Poznaniu oraz trzech gminach podpoznańskich (Komorniki, Kórnik, Dopiewo) na próbie 2837 osób (z czego 2537 z Poznania). Wybrano gminy, gdzie w ostatnich latach następował największy przyrost zabudowy mieszkaniowej.

Na kolejnym etapie podobne badanie zostanie przeprowadzone dla pozostałych gmin stowarzyszenia Metropolii Poznań, co pozwoli na porównanie wyników dla miasta i obszaru metropolitalnego.

Próba objęta nieco ponad 1% budynków mieszkalnych w mieście i badanych gminach, zapewniając reprezentatywność badania. Badanie realizowano metodą PAPI – osobistych wizyt ankieterów w mieszkaniach lub domach respondentów. Przed przystąpieniem do badania przeprowadzono pilotaż na małej próbie w celu weryfikacji kwestionariusza. Pytania przygotował zespół ekspertów ds. polityki mieszkaniowej, gospodarki nieruchomościami i przestrzeni publicznej na podstawie wyników wywiadów fokusowych z mieszkańcami.

Źródło: *Diagnoza potrzeb mieszkaniowych. Interpretacja badań ankietowych pt. Potrzeby i preferencje mieszkaniowe poznaniaków* Urząd Miasta Poznania, Poznań 2015.

Diagnoza w polityce mieszkaniowej może zawierać również:

- analizę dochodów i wydatków miasta na cele mieszkaniowe,
- analizę budownictwa mieszkaniowego na tle struktury przestrzennej miasta,
- analizę polityki przestrzennej dla celów mieszkalnictwa,
- analizę zmian demograficznych,
- analizę przestrzenną zamian demograficznych i zasobu mieszkaniowego z podziałem na ulice,
- analizę możliwości zmian wielkości zasobu komunalnego,
- analizę aktywności wszystkich rodzajów inwestorów na lokalnym rynku.

Zwłaszcza analiza budownictwa mieszkaniowego na tle struktury przestrzennej miasta i kierunków polityki przestrzennej w zakresie mieszkalnictwa mają fundamentalne znaczenie dla prowadzenia polityki mieszkaniowej w ujęciu wewnątrzmijskim. Dodatkowo na analizę zmian demograficznych i zasobu mieszkaniowego należałoby nałożyć zmienną związaną z analizą negatywnych zjawisk w sferze społecznej. Wyniki tych analiz powinny zostać wykorzystane przy projektowaniu, np. przedsięwzięć i projektów strategicznych.

Diagnoza może być prowadzona w różnych skalach przestrzennych, co jest charakterystyczne dla zintegrowanej polityki mieszkaniowej. Może być prowadzona przykładowo:

- w **skali makro**, tj. na poziomie kraju;
- w **skali mezo**, tj. na poziomie metropolitalnym lub funkcjonalnym;
- w **skali mikro**, tj. na poziomie gminy,
- w **skali punktowej**, tj. na poziomie jednostek urbanistycznych bądź z uwzględnieniem siatki geometrycznej (GRID).

Taka analiza zróżnicowań wewnątrzmijskich warunków i potrzeb mieszkaniowych umożliwia precyzyjne wskazanie celów, kierunków działania i instrumentów odnoszących się nie tylko do poszczególnych segmentów mieszkalnictwa czy zasobu mieszkaniowego, ale i do poszczególnych obszarów gminy. Miasto Sopot w ramach diagnozy potrzeb mieszkaniowych zastosowało właśnie taką czterostopniową skalę przestrzenną (skala kraju, metropolii, miasta i ulicy). Szczególnie istotna jest diagnoza sektora mieszkaniowego prowadzona w skali wewnątrzmijskiej, tj. ulicy.

Przykład nr 6: INFORMACJE I DANE ZAWARTE W DIAGNOZIE

Diagnoza została podzielona na dwie części, które dotyczą zmian demograficznych i ich wpływu na (1) sektor mieszkaniowy oraz charakterystyki sektora mieszkaniowego (2).

(1) ANALIZA W SKALI MAKRO

Analiza danych demograficznych dużych miast w Polsce

(2) ANALIZA W SKALI MAKRO

Charakterystyka zasobu mieszkaniowego dużych miast w Polsce.

(przyrost i ubytek liczby ludności, przyrost lub ubytek naturalny ludności, migracje wewnętrzne, saldo migracji). Podsumowanie sytuacji dużych miast.

ANALIZA W SKALI MEZO

Analiza sytuacji demograficznej miasta, Trójmiasta i gmin okalających

(średnioroczny przyrost lub ubytek liczby mieszkańców, saldo migracji; średnioroczny udział różnych kierunków w napływie ludności na teren gmin okalających; średnioroczny udział różnych kierunków w odpływie lub napływie ludności do miast Trójmiasta, średnioroczny przepływ ludności oraz **dodatkowa charakterystyka procesu suburbanizacji Trójmiasta**).

ANALIZA W SKALI MIKRO

Sytuacja demograficzna miasta Sopot oraz prognozy na 2035 r.

(zmiana liczby ludności, zmiany liczby ludności do 2035 r. według GUS, ruch naturalny, ogólny współczynnik dzietności, kształtowanie się ruchu naturalnego do 2035 r. według GUS, migracje wewnętrzne, kształtowanie się migracji wewnętrznych według danych GUS, struktura ludności według grup ekonomicznych w tym prognozy do 2035 r. według GUS, dochody miasta z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), charakterystyka miasta jako miejsca pracy).

ANALIZA WEWNĄTRZMIEJSKA

Analiza przestrzenna sytuacji demograficznej w dzielnicach miasta Sopot, w tym: gęstość zaludnienia, kierunek zmiany liczby ludności (spadek, bez zmian, wzrost) według ulic, zmiana gęstości zaludnienia według ulic w określonym przedziale czasowym, zmiana procentowa liczby ludności według ulic, hipotetyczny scenariusz zmiany liczby ludności.

ANALIZA W SKALI MEZO

Charakterystyka zasobu mieszkaniowego miast Trójmiasta i gmin okalających, w tym analiza zasobu mieszkaniowego zlokalizowanego poza miastem.

ANALIZA W SKALI MIKRO

Charakterystyka zasobu mieszkaniowego miasta Sopot, w tym:

- informacje o aktualności użytych danych,
- charakterystyka zasobu mieszkaniowego i budownictwa mieszkaniowego w mieście (udział budownictwa mieszkaniowego w całym zasobie gminy, liczba osób zamieszkujących na terenie miasta, liczba lokali, powierzchnia użytkowa i mieszkalna, liczba gospodarstw domowych zamieszkująca w mieszkaniach wspólnych, liczba i wiek budynków).

ANALIZA WEWNĄTRZMIEJSKA

Analiza przestrzenna danych dotyczących zasobu mieszkaniowego dzielnic miasta Sopot

- liczba osób zamieszkujących w zasobie, gęstość zaludnienia w zasobie, liczba osób zamieszkujących w zasobie jako % w relacji do wszystkich mieszkańców zameldowanych na danej ulicy,
- charakterystyka lokali mieszkalnych, w najmie socjalnym,
- liczba gospodarstw domowych w mieszkaniach wspólnych,
- liczba pracowni plastycznych,
- liczba i wiek budynków,
- charakterystyka gruntów komunalnych pod budownictwo mieszkaniowe (mające powiększyć zasób mieszkaniowy); grunty przeznaczone pod budownictwo

Źródło: Polityka Mieszkaniowa Miasta Sopotu na lata 2015-2019. Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym, Sopot 2015.

3.3. W jaki sposób należy uszczegółowić cele i kierunki działania w polityce mieszkaniowej w stosunku do celów dotyczących mieszkalnictwa w strategii?

Burmistrz/wójt/prezydent miasta koordynuje proces przygotowywania i realizacji wieloletnich programów oraz strategii rozwoju lokalnego czy strategii rozwiązania problemów społecznych zmierzających do osiągnięcia strategicznych celów gminy. W strategiach przyjętych uchwałą rady gminy wskazuje się cele i priorytety związane z mieszkalnictwem. Zwykle zakładają one zapewnienie powszechnej dostępności mieszkań i stworzenie oferty mieszkaniowej dostosowanej do potrzeb różnych grup społecznych oraz warunków lokalnych. Cele strategiczne powinny głównie wynikać ze zróżnicowanych potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy. Potrzeby te można pogrupować, wyróżniając następujące kategorie:

- mieszkania dla osób bezdomnych, których potrzeby mogą być realizowane w domach pomocy społecznej, schroniskach dla bezdomnych, noclegowniach;
- pomieszczenia tymczasowe dla osób, w stosunku do których została orzeczona eksmisja z zajmowanego lokalu, bez prawa do najmu socjalnego;
- mieszkania dla osób, które chwilowo znalazły się w niedostatku, a których potrzeby mogą być realizowane przez najem socjalny mieszkań komunalnych;
- mieszkania dla osób, których dochody nie pozwalają na płacenie czynszów rynkowych, a których potrzeby mogą być zaspokojone poprzez najem mieszkań komunalnych;
- mieszkania dla osób, których dochody są wystarczające do najmowania mieszkań o czynszu ekonomicznym, potrzeby mieszkaniowe mogą zaspokoić przez najem w zasobie Towarzystwa Budownictwa Społecznego;
- mieszkania dla osób, których dochody są wystarczające do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku¹⁹.

Priorytety są podstawą dla opracowania struktury celów. Pojęcie celów wydaje się intuicyjnie zrozumiałe, jednak dla poprawności procesu strategicznego warto dokonać precyzyjnego zdefiniowania tego pojęcia. Cele można pojmować jako pożądane stany, których osiągnięcie zakładają decydenci. Można wyróżnić wiele typów celów, ale w tym miejscu wystarczy wydzielenie dwu podstawowych grup:

¹⁹ R. Cyran, *Rola lokalnych strategii mieszkaniowych w planowaniu rozwoju mieszkalnictwa na terenie gminy*, tom 18, nr 3, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 2010, s. 101-111.

- cele ogólne – stanowiące w zgeneralizowanej postaci pożądane rezultaty końcowe, na osiągnięcie których powinny być nakierowane wszelkie działania podejmowane w gminie,
- cele szczegółowe – konkretne, weryfikowalne, a najlepiej także skwantyfikowane stany rozpisujące cele ogólne.

Formułując cel, udziela się odpowiedzi na pytanie, co należy osiągnąć, a nie, w jaki sposób ma to być osiągnięte. Logika podpowiada, że etap formułowania niezbędnych działań powinien poprzedzać etap ustalania stanów pożądanych (np. w sektorze mieszkaniowym). Pozwala to efektywnie zaplanować alokację środków na poszczególne przedsięwzięcia. Działając w sposób racjonalny, należy odroczyć identyfikację działań do momentu stworzenia pełnego, spójnego i precyzyjnego perspektywicznego obrazu mieszkalnictwa gminy.

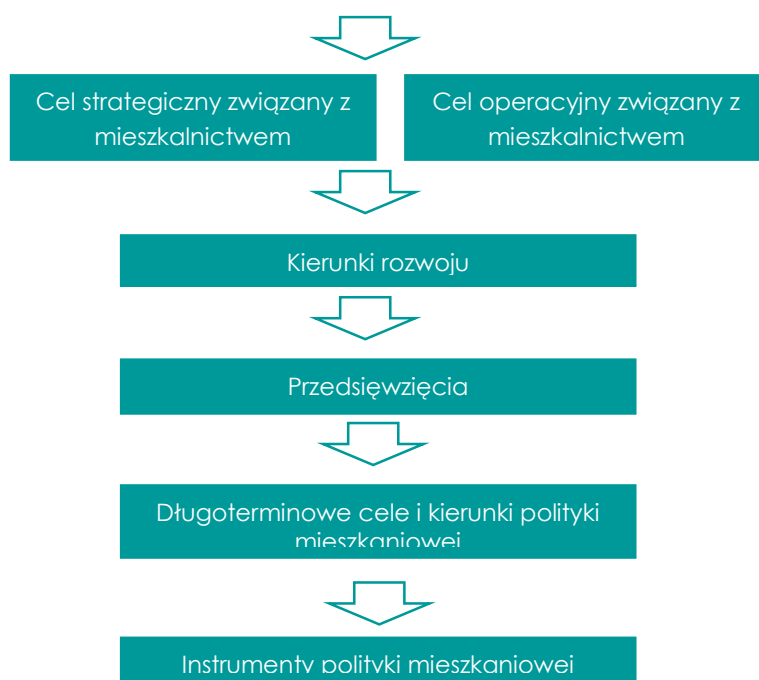
Proces formułowania celów stanowi ciąg kolejnych przybliżeń przekładających uzgodniony zbiór wartości i oczekiwań dotyczących przyszłości gminy na spójny zbiór jednoznacznie określonych stanów dla założonego horyzontu czasowego. Pomocą przy przekształcaniu wizji w cele może być metoda scenariuszowa. Konstrukcja systemu scenariuszy – zarówno wyrażających dążenia społeczności lokalnej, jak i przewidywania dotyczące przyszłości gminy w ustalonym czasie – pozwala na sprecyzowanie stanów zawartych w wizji oraz odniesienie ich do realnych procesów społeczno-gospodarczych. Określenie sytuacji wyjściowej do sporządzenia scenariuszy przyszłości gminy polega na zgromadzeniu bazy informacyjnej o sytuacji gminy i jej otoczenia, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów dynamicznych, identyfikujących sytuację rozwojową.

Finalnym krokiem konstruowania hierarchii celów jest ich uszczegółowienie przez określenie wartości liczbowych pokazujących zadowalający poziom realizacji i ustalenie harmonogramu osiągnięcia pożądanych stanów. Wobec celów szczegółowych można postawić następujące wymagania:

- sprecyzowanie celów ogólnych o charakterze jakościowym przez ich kwantyfikację (o ile to możliwe) oraz rozpisanie na stany bardziej szczegółowe;
- podział horyzontu strategicznego na krótsze odcinki czasu przez dzielenie celów ogólnych na etapy;
- wprowadzenie szczegółowych celów o horyzoncie średnim lub krótkim (jeżeli wśród celów ogólnych dominuje długi horyzont czasowy) tak, aby w całym okresie planu strategicznego nie słabło natężenie działań i aby przez cały czas pojawiały się nowe, odczuwalne efekty realizacji strategii;
- stworzenie podstaw do spełniania funkcji kontrolnych w trakcie realizacji strategii.

Model działania prowadzący do uszczegółowienia celów i kierunków prezentuje poniższy schemat.

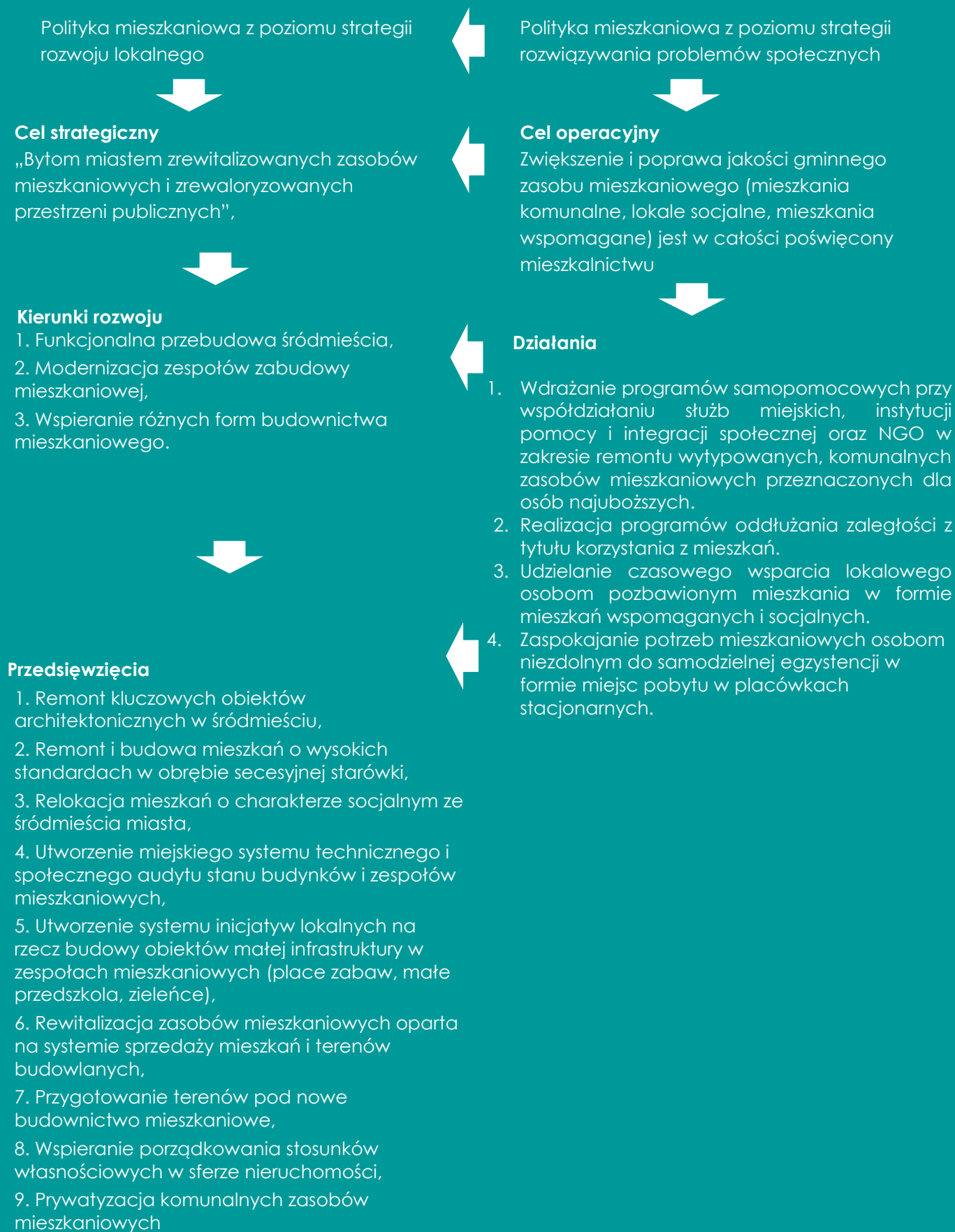
Rysunek 2. Schemat działań zmierzających do uszczegółowienia celów i kierunków polityki mieszkaniowej



Źródło: opracowanie własne.

Uszczegółowienie celów i kierunków polityki mieszkaniowej wynika z przyjętych w strategii kierunków i przedsięwzięć, a te z ustalonego celu związanego z mieszkalnictwem (strategiczny i / lub operacyjny). Tym samym te dwa dokumenty, tj. strategia i polityka mieszkaniowa są ze sobą silnie powiązane. Na podstawie przykładu Bytomia przedstawiono sposób uszczegółowienia celów i kierunków polityki mieszkaniowej.

Przykład nr 7: POWIĄZANIE CELÓW POLITYKI MIESZKANIOWEJ Z CELAMI STRATEGII



10. Współpraca z deweloperami budownictwa mieszkaniowego,
11. Budowa mieszkań socjalnych finansowanych przez instytucje socjalne i budżet miasta.



Długoterminowe cele i kierunki polityki mieszkaniowej

1. Poprawa sprawności zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy.
2. Poprawa jakości zamieszkania dzięki remontom i kształtowaniu wysokiej jakości środowiska mieszkaniowego.
3. Poprawa dostępności mieszkań – gwarancja prawa do mieszkania w zasobie mieszkaniowym gminy i zasobach innych podmiotów.



Grupy instrumentów polityki mieszkaniowej

Zarządzanie zasobem mieszkaniowym gminy
Polityka sprzedaży lokali
Polityka remontowa
Bytomski Model Dostępnego Mieszkalnictwa

Źródło: *Polityka Mieszkaniowa Bytomia do 2050 roku. Nowy wizerunek miasta*, załącznik do uchwały nr XIV/173/19 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 czerwca 2019 r.

3.4. Jak integrować politykę mieszkaniową ze strategią rozwiązywania problemów społecznych?

Sposób prowadzenia polityki mieszkaniowej często ma kluczowe znaczenie dla sukcesu polityki społecznej. Gospodarowanie własnym zasobem mieszkaniowym i możliwość kreowania narzędzi zachęcających inne podmioty do prowadzenia działań w zakresie mieszkalnictwa pozwala gminie realnie wpływać na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, a w konsekwencji podnosić poziom życia osób o najniższych dochodach.

Polityka mieszkaniowa gminy i polityka rozwiązywania problemów społecznych w pewnej mierze obejmują te same kwestie, ponieważ dotyczą tych samych grup interesariuszy - m.in. najemców o najniższych dochodach, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub bezdomnością. Instrumenty realizowane w obszarze wsparcia najuboższych grup społecznych nie tylko nie mogą być ze sobą sprzeczne, ale powinny być ze sobą zgodne i się uzupełniać. Jedną z cech dokumentów gminnych, w tym polityki mieszkaniowej czy społecznej, jest wymóg komplementarności działań sektorowych. Programy społeczne, gospodarcze i inwestycyjne powinny wzajemnie się uzupełniać, z tym zastrzeżeniem, że inwestycje służą celom społecznym, a nie odwrotnie.

Polityka mieszkaniowa jest adresowana do grup o zróżnicowanych potrzebach mieszkaniowych, począwszy od osób bezdomnych, po najbogatszych mieszkańców posiadających mieszkania na wynajem. Integracja dokumentów powinna nastąpić na poziomie diagnozy, celów i instrumentów, ponieważ właśnie w tych obszarach nastąpi przełożenie szczegółowych analiz dotyczących grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (strategia rozwiązywania problemów społecznych) na diagnozę potrzeb i oczekiwań mieszkaniowych mieszkańców, w tym również osób o niższych dochodach.

Integracja na poziomie celów odnosi się do przełożenia celu, np. wsparcia wychodzenia z bezdomności, na cele mieszkaniowe wynikające z polityki mieszkaniowej, które mogą dotyczyć zwiększenia dostępu do mieszkań. Przykładu integracji instrumentów strategii i polityki dostarcza polityka mieszkaniowa Warszawy, w której został przedstawiony program społecznej strategii odnoszący się do aspektów mieszkaniowych, pozwalający na osiągnięcie celów pomocy społecznej.

Przykład nr 8: INTEGRACJA SPOŁECZNEJ STRATEGII WARSZAWY I POLITYKI MIESZKANIOWEJ NA POZIOMIE INSTRUMENTÓW

W dokumencie Społeczna Strategia Warszawy. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2020 (SSW) wpisany jest program operacyjny pt. Polityka mieszkaniowa adresowana do grup o zróżnicowanych potrzebach mieszkaniowych.

Realizacja programu będzie wymagała stworzenia całościowego systemu działań w zakresie przeciwdziałania bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu adresowanego do określonych grup.

Program obejmie m.in.:

- system działań prewencyjnych, interwencyjnych i integracyjnych (stworzenie systemu monitorowania bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, wdrożenie całościowej oferty usług, wypracowanie jednolitych zasad kierowania do korzystania z tych usług),
- aktualizację społecznych kryteriów udzielania wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych pozostałych grup mieszkańców,
- poszukiwanie modeli wzmacniania społecznego budownictwa mieszkaniowego w stolicy oraz podaży lokali mieszkalnych w całej aglomeracji (przygotowanie kolejnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, nacisk na zintegrowany system komunikacyjny i współpracę z sąsiednimi gminami i powiatami),
zwiększanie zasięgu wykorzystania istniejących zasobów lokalowych do osiągania celów pomocy społecznej (np. opieka zastępcza, mieszkania chronione i inne programy wsparcia).

Źródło: *Polityka Mieszkaniowa - Mieszkania 2030 roku*, Warszawa 2017

Możliwa jest również integracja strategii i polityki na poziomie instrumentów, gdyż wślad za wskazaniem ich w strategii, powinny zostać przeniesione do polityki mieszkaniowej. Ułatwi to planowanie i wdrażanie wspólnych narzędzi z zakresu polityki mieszkaniowej i społecznej. Takimi instrumentami jest przykładowo wsparcie asystenta osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym (instrument strategii) w mieszkaniu chronionym lub treningowym (instrument polityki). Zintegrowane narzędzia,

skierowane m.in. do seniorów, zostały przedstawione na przykładzie polityki mieszkaniowej Sopotu.

Przykład nr 9: POWIĄZANIE POLITYKI MIESZKANIOWEJ ZE STRATEGIĄ ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

Instrument zamiany:

Zaoferowanie wspólnego zamieszkiwania starszym osobom prowadzącym jednoosobowe gospodarstwa domowe jako metody wsparcia w osamotnieniu oraz wzajemnej pomocy w codziennych aktywnościach. Inicjatywa taka mogłaby być rozszerzona do tzw. assisted living, tj. z udziałem wsparcia zewnętrznego dla takich osób (np. ze strony MOPS).

Pomysł ten jest zgodny z założeniami nowej ustawy o pomocy społecznej w punkcie dotyczącym świadczenia usług socjalnych i organizacji pomocy w mieszkaniach treningowych i mieszkaniach wspomaganych (dedykowanych dla osób starszych i niepełnosprawnych, częściowo niesamodzielnych i wymagających wsparcia w formie usług opiekuńczych).

Instrument oddania w najem mieszkań wspólnych:

- usamodzielniającym się wychowankom domów dziecka oraz
- osobom korzystającym z indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, dla których taka formuła zamieszkiwania – mimo, że obiektywnie trudniejsza niż samodzielne zamieszkiwanie – jest bardzo istotną poprawą warunków życiowych.

Instrument prywatnego domu seniora jako elementu optymalizacji wykorzystania zasobu komunalnego:

Najemcy mieszkań komunalnych, mając możliwość skorzystania z usług domu seniora, mogliby częściej decydować się na zwolnienie zajmowanego mieszkania.

Źródło: Polityka Mieszkaniowa Miasta Sopotu na lata 2015-2019. Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym, Sopot 2015

Przystępując do procesu integracji strategii i polityki mieszkaniowej, należy ustalić hierarchię dokumentów, a więc diagnozy, celów i instrumentów. Strategia i zapisy związane z celami i instrumentami są nadrzędne w relacji do polityki, choć nie oczekuje się, że polityka mieszkaniowa uwzględni wszystkie postulaty i cele związane z sektorem mieszkaniowym. Niektóre cele mogą nie mieć zastosowania w polityce mieszkaniowej po przeanalizowaniu stanu i wielkości zasobu mieszkaniowego oraz możliwości finansowych gminy.

3.5. Jak zaplanować proces integracji polityki mieszkaniowej z celami innych dokumentów strategicznych

Poniżej prezentujemy etapy działań zmierzających do integracji celów mieszkaniowych z priorytetami innych dokumentów strategicznych funkcjonujących w gminie, na przykładzie strategii rozwoju gminy, strategii rozwiązywania problemów społecznych i gminnego programu rewitalizacji. Polityka rozwoju, polityka społeczna oraz rewitalizacyjna wykazują bezpośredni związek z sektorem mieszkaniowym, a w szczególności:

- jakość życia mieszkańców, definiowana jako wyzwanie rozwojowe, ma ścisłe powiązania z jakością oraz dostępnością zasobów mieszkaniowych,
- w zależności od lokalnych uwarunkowań rozwojowych, mieszkalnictwo może stać się kluczowym narzędziem realizacji polityki społecznej w gminie, realizowanej w odniesieniu do gospodarstw domowych o niezaspokojonym popycie mieszkaniowym z powodu niskiej bazy dochodowej,
- w przypadku dominującego udziału gminnego zasobu mieszkaniowego w strukturze zabudowy obszaru rewitalizacji, kierunkiem działań polityki rewitalizacyjnej powinno być ograniczenie zjawisk problemowych generowanych przez sektor mieszkaniowy.

Tabela 5. Model integracji działań związanych z uspoźnieniem celów polityki mieszkaniowej z celami dokumentów strategicznych

Etapy działań	
POLITYKA MIESZKANIOWA ↓	
Powołanie zespołu roboczego ds. polityki mieszkaniowej	ETAP 1
Przeprowadzenie szczegółowych diagnoz: • zakresu realizowanych zadań, • stanu technicznego zasobu, • wpływów i wydatków generowanych przez zasób, • potrzeb mieszkaniowych, • sposobu zarządzania zasobem, • zakresu polityki prywatyzacji zasobu, • rynku nieruchomości prywatnych, • uwarunkowań wynikających ze struktury przestrzennej gminy,	ETAP 2
Określenie wyzwań rozwojowych w sektorze mieszkaniowym wynikających z prognoz demograficznych oraz istniejących postulatów rozwoju gminy	ETAP 3
Opracowanie wizji oraz celów strategicznych	ETAP 4
Opracowanie rekomendacji dot. zmiany sposobu zarządzania polityką mieszkaniową w kontekście określonych celów strategicznych	ETAP 5
Wypracowanie instrumentów wdrożeniowych oraz metod monitorowania polityki mieszkaniowej	ETAP 6

DOKUMENTY STRATEGICZNE



Rekomendacje dot. zmiany WPGZMG	ETAP 7			
Rekomendacje dot. zmiany dokumentów strategicznych (m.in. SRG, SRPS, GPR, sukizp, mpzp)	ETAP 8 →	Strategia Rozwoju Gminy	Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych	Gminny Program Rewitalizacji
	ETAP 1			Podjęcie uchwały rady gminy w sprawie przystąpienia do zmiany GPR
	ETAP 2	Wprowadzenie elementów diagnozy sektora mieszkaniowego do diagnozy ogólnej gminy	Wprowadzenie elementów diagnozy sektora mieszkaniowego do diagnozy problemów społecznych miasta	Wprowadzenie elementów diagnozy sektora mieszkaniowego do szczegółowej diagnozy obszaru rewitalizacji
	ETAP 3	Wprowadzenie celów strategiczných dla rozwoju sektora mieszkaniowego do struktury celów rozwojowych gminy	Wprowadzenie celów strategiczných dla rozwoju sektora mieszkaniowego do struktury celów polityki społecznej gminy	Wprowadzenie celów strategiczných dla rozwoju sektora mieszkaniowego do struktury celów i kierunków działań dla obszaru rewitalizacji
	ETAP 4	Zdefiniowanie przedsięwzięć rozwojowych wynikających z celów sektora mieszkaniowego	Zdefiniowanie przedsięwzięć z zakresu sektora mieszkaniowego realizujących cele polityki społecznej	Zdefiniowanie przedsięwzięć rozwojowych o charakterze mieszkaniowym wynikających z celów i kierunków działań dla obszaru rewitalizacji

	ETAP 5	Określenie harmonogramu rzeczowo-finansowego dla przedsięwzięć rozwojowych o charakterze mieszkaniowym	
	ETAP 6	Określenie zasad monitorowania przedsięwzięć rozwojowych o charakterze mieszkaniowym	
	ETAP 7	Przeprowadzenie konsultacji społecznych aktualizowanego dokumentu oraz opiniowania z kluczowymi podmiotami	
	ETAP 8	Przeprowadzenie procesu sooś projektu dokumentu	Przeprowadzenie procesu sooś projektu dokumentu
	ETAP 9	Podjęcie uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia zaktualizowanego dokumentu	

Źródło: opracowanie własne.

Większość gmin nie posiada opracowanych sektorowych polityk mieszkaniowych, a potrzeby mieszkaniowe realizują na podstawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. WPGMZG jest jednak programem operacyjnym o krótkoterminowej, tj. 4-5-letniej perspektywie realizacji. Tym samym nie posiada on, w odróżnieniu od dokumentu polityki mieszkaniowej, rozbudowanych i szczegółowych diagnoz umożliwiających identyfikację celów długofalowych polityki mieszkaniowej. Perspektywa czasowa wyzwań określonych w WPGMZG nie jest więc zbieżna z perspektywą obowiązywania innych dokumentów strategicznych. Stąd zabezpieczenie integracji celów sektora mieszkaniowego z celami ogólnorozwojowymi powinno następować w odniesieniu do dokumentów o podobnym horyzoncie czasowym. Mając na celu integrację polityki mieszkaniowej, przykładowo ze strategią rozwoju, konieczne jest opracowanie polityki mieszkaniowej opartej na długoterminowych celach mieszkaniowych. Wyzwania sektora mieszkaniowego, określone w sektorowej polityce, powinny być również jednoznacznie wskazane w celach strategicznych i operacyjnych dokumentów strategicznych, z których najważniejszym jest strategia rozwoju gminy, uszczegóławiana w zakresie polityki społecznej strategią rozwiązywania problemów społecznych, a na obszarze rewitalizacji – gminnym programem rewitalizacji. Należy jednak zwrócić uwagę, aby **cel mieszkaniowy** nie był elementem składowym sformułowanego celu ogólnorozwojowego w dokumencie strategicznym, lecz jego odrębnym celem.

Integracja celów mieszkaniowych z celami ogólnorozwojowymi powinna być prowadzona nie tylko przy okazji prac nad strategią rozwoju, ale również w odniesieniu do pozostałych sektorowych i strategicznych polityk miejskich. Sektor mieszkaniowy jest w wielu przypadkach elementem wyzwań w polityce rewitalizacyjnej i społecznej. Tym samym uspoźnienie celów mieszkaniowych powinno dotyczyć w wielu przypadkach integracji z celami rewitalizacyjnymi wskazanymi w programach rewitalizacji (np. w ramach zadań związanych z poprawą jakości życia, warunków zamieszkania, poprawy atrakcyjności osiedleńczej obszarów rewitalizacji), a w szczególności nadawać kierunek wdrożeniowy instrumentom Specjalnych Stref Rewitalizacji, służących m.in. rozwiązywaniu problemów sektora mieszkaniowego na obszarach rewitalizacji.

Na terenach Specjalnych Stref Rewitalizacji istnieje duża grupa instrumentów obowiązujących z mocy prawa, które nie są jednoznacznie identyfikowane do użycia w gminnym programie rewitalizacji. Wprowadzenie celów szczegółowych i kierunków działań o charakterze mieszkaniowym do GPR umożliwiłoby priorytetyzację w stosowaniu specnarzędzi mieszkaniowych, w które *ustawa o rewitalizacji* wyposażała podmioty publiczne w Specjalnych Strefach Rewitalizacji (przykładowo w odniesieniu do prawa pierwokupu lub społecznego budownictwa czynszowego).

W przypadku celów polityki społecznej, warunkującej podstawy do kreowania rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy, zakres zagadnień mieszkaniowych, wynikających ze strategii rozwiązywania problemów społecznych może obejmować m.in.

wspieranie i wyrównywanie szans osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w dostępie do mieszkań poprzez np. realizację:

- mieszkań dla seniorów,
- mieszkań dla osób ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności,
- mieszkań treningowych,
- mieszkań dla młodzieży usamodzielniającej się.

Integracja celów polityki mieszkaniowej z otoczeniem zaprezentowanych dokumentów strategicznych umożliwia właściwe ujęcie problematyki mieszkaniowej jako istotnego elementu polityki rozwoju gminy.

3.6. Jak integrować politykę mieszkaniową z planowaniem przestrzennym w gminie?

Najważniejszym narzędziem lokalnej polityki mieszkaniowej są dokumenty z zakresu planowania przestrzennego, przede wszystkim studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp).

Studium, decydujące o sposobie użytkowania gruntów i terenów, ma znaczenie kierunkowe dla podejmowanych działań szczegółowych związanych z polityką mieszkaniową. Procedurę sporządzania studium i zmiany określa *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. 2016 poz. 778 z późn. zm.). Studium stanowi zbiór wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jednak faktyczny wpływ tego dokumentu na procesy inwestycyjne jest ograniczony. Ustalenia studium nie są wiążące w przypadku inwestycji realizowanych na obszarach nieobjętych mpzp. Brak dostatecznego umocowania prawnego powoduje trudności we wdrażaniu przez gminę polityki przestrzennej na obszarach, gdzie nie funkcjonują plany miejscowe.

Zapisy studium identyfikują główne elementy kształtujące strukturę przestrzenną i krajobraz gminy, wyznaczając w jej obrębie strefy funkcjonalne charakteryzujące się zbliżonymi cechami zagospodarowania. Poszczególnym obszarom przypisuje się wskaźniki urbanistyczne takie, jak: średnia wysokość i intensywność zabudowy, wymagany udział powierzchni biologicznie czynnej, kierunki rozwoju infrastruktury technicznej (m.in. sieć drogowo-uliczna, klasyfikacja ulic, wskaźniki parkingowe dla poszczególnych stref gminy i typów zagospodarowania, system transportu publicznego). Szczególną pozycję w studium mają obszary mieszkaniowe, dla których opracowuje się ustalenia uwzględniające zróżnicowanie funkcjonalne i zapewniające podstawowe usługi społeczne dla ludności. Standardy zagospodarowania, określające niezbędne wyposażenie terenów mieszkaniowych, dotyczą dostępu do: oświaty, zdrowia i opieki społecznej, kultury, terenów zieleni urządzonej i sportu powszechnego oraz usług podstawowych. Dokument ustala także perspektywiczne

standardy mieszkaniowe dla nowej zabudowy, dotyczące powierzchni mieszkania przypadającej na jedną osobę.

Od niedawna obowiązkowym elementem studium - w następstwie zmian w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* - jest bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, którego celem jest ocena faktycznych potrzeb rozwojowych gminy, niezbędna dla racjonalnego planowania rozwoju. Bilans jest szczególnie ważny w przypadku terenów planowanych pod zabudowę mieszkaniową, gdyż - jak wiadomo z badań²⁰- gminy powszechnie przeszacowywały swoje potrzeby w tym zakresie. W obliczu postępującego kurczenia się miast, korekta urealnijająca rezerwy terenowe pod zabudowę mieszkaniową jest niezbędna. Bilans, rozumiany jako określenie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażoną w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, wykonuje się przed określeniem kierunków zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy, a więc poprzedza on sformułowanie celów jej rozwoju przestrzennego, zawartych w studium.

Ta prawna regulacja unaocznia skalę niespójności, jakie mogą występować w aktach planistycznych gmin i ma za zadanie uruchomić mechanizmy, które zahamują proces rozlewania się miast w wyniku nieracjonalnego przeznaczania pod zabudowę nowych niezagospodarowanych terenów. W przypadku, gdy zapotrzebowanie na zabudowę może być w pełni zaspokojone na obszarach objętych planami miejscowymi oraz obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, nowe inwestycje mogą być realizowane jedynie na tych terenach.

Przy wykonywaniu bilansu należy wziąć pod uwagę perspektywę czasową nie dłuższą niż 30-letnią, a także konieczność uwzględnienia niepewności procesów rozwojowych (przyjęto założenie, że możliwość zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie przekroczy 30%). Jeśli potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości finansowania przez gminy, dokonuje się urealnijających korekt. Bilans terenów pod zabudowę wyrasta więc na ważny instrument realizacji świadomej polityki przestrzennej i mieszkaniowej.

Z powodu konieczności zrewidowania założeń bilansu terenów pod zabudowę, w ramach projektu pilotażowego z zakresu rewitalizacji, przeprowadzono aktualizację Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha²¹. W dokumencie uwzględniono uwarunkowania wynikające ze zmian w przestrzeni miasta w ostatnich latach oraz kierunki związane z realizacją celów rewitalizacji określonych w *Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025*. Kluczowym wyzwaniem było ograniczenie nadpodaży rezerwy terenów na cele mieszkaniowe, w sytuacji występującej depopulacji miasta, uwzględnienie podziału na nowe jednostki urbanistyczne, wydzielone na potrzeby

²⁰ P. Śleszyński (red.), dz. cyt.

²¹ Źródło: <http://bip.um.walbrzych.pl/artukul/1322/29927/studium-uwurukowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-miasta-walbrzycha> (dostęp: 20.01.2020).

delimitacji obszaru zdegradowanego oraz wskazanie nowych celów kształtowania ładu przestrzennego, wypracowanych w ramach projektu pilotażowego.

Weryfikacja rezerw terenowych pod budownictwo mieszkaniowe na poziomie studium gminy ma wpłynąć na ograniczenie postępującej suburbanizacji i ochronić przed zabudową m.in. tereny rolne, leśne i otwarte przestrzenie łąk — w sytuacji priorytetu rozwoju mieszkalnictwa na obszarze rewitalizacji.

Opracowane w Wałbrzychu koncepcje programowo-przestrzenne dla podobszarów rewitalizacji miasta, będące również efektem pilotażu, mają wesprzeć praktyczne wdrożenie działań rewitalizacyjnych w wymiarze przestrzennym i terytorialnym. Koncepcje zawierają wytyczne dotyczące możliwych przekształceń dzielnic, formując ramy dla przedsięwzięć rewitalizacyjnych polegających na uzupełnieniu zabudowy i rozbudowie zasobu mieszkaniowego, poprawie zagospodarowania przestrzeni publicznych. Obok koncepcji programowo-przestrzennych powstały również wytyczne konserwatorskie (obszarowe) dla tych terenów, identyfikujące kluczowy zasób kulturowy w granicach podobszarów rewitalizacji Wałbrzycha oraz zakres jego ochrony (z uwzględnieniem wyników aktualizacji gminnej ewidencji zabytków).

Kształtowanie otoczenia miejsca zamieszkania ma znaczący wpływ na jakość terenów mieszkaniowych. W Wałbrzychu konieczne było zdefiniowanie wytycznych do projektowania wysokiej jakości przestrzeni publicznej na obszarach zdegradowanych, z uwagi na dużą skalę degradacji zabudowy mieszkaniowej, generującej potrzebę wyburzeń. W miejsce rozbiórek zaplanowano wznoszenie nowej zabudowy w ramach procesu rewitalizacji. Celem tego działania jest kształtowanie popytu na wysokiej jakości ofertę mieszkaniową na terenach rewitalizowanych, obecnie zdegradowanych pod względem technicznym i przestrzennym. Dlatego w opracowaniach planistycznych dedykowanych obszarowi rewitalizacji Wałbrzycha uwzględniono priorytet kształtowania wysokiej jakości środowiska zamieszkania, w tym wyeksponowanie i ochronę pierwotnych założeń urbanistycznych, uwzględniających m.in. podporządkowanie obecnej struktury zabudowy miasta walorom krajobrazowym.

Innymi przykładami integracji działań rewitalizacyjnych z polityką przestrzenną i mieszkaniową są m.in. planowane do opracowania miejscowe plany rewitalizacji (MPR) w Kaliszu oraz Świnoujściu. W Kaliszu teren, dla którego przystąpiono do opracowania MPR, zajmuje ok. 6 ha i jest ograniczony ulicami: aleja Wojska Polskiego, Harcerska, Poznańska, Mikołaja Kopernika i Wojciecha Jabłkowskiego. Znajduje się dodatkowo w Specjalnej Strefie Rewitalizacji. Obszar ten charakteryzuje się największą skalą ubóstwa na obszarze rewitalizacji. Jednocześnie koncentruje się tam zabudowa mieszkaniowa w złym stanie technicznym. Wiele budynków ma nieuregulowany stan prawny, przez co występują bariery utrudniające procesy modernizacyjne. Dzięki MPR planowana jest jednak kompleksowa interwencja mieszkaniowa:

- zwiększenie podaży mieszkań na wynajem, dzięki wykorzystaniu formuły inwestycji celu publicznego w postaci społecznego budownictwa czynszowego,
- uporządkowanie stanów własnościowych nieruchomości mieszkaniowych,
- przeprowadzenie generalnych remontów zasobu mieszkaniowego,
- poprawa warunków życia w uporządkowanej przestrzeni publicznej w sąsiedztwie budynków mieszkalnych.

Podobne cele planowane są do osiągnięcia także w Świnoujściu w ramach rozwiązań miejscowego planu rewitalizacji.

4. Narzędzia polityki mieszkaniowej

4.1. Dopasowanie instrumentów polityki mieszkaniowej do celów

Podstawę formułowania celów polityki mieszkaniowej stanowi diagnoza potrzeb mieszkaniowych i popytu mieszkaniowego. Cele główne polityki mieszkaniowej można podzielić na trzy zasadnicze grupy, które powinny być nakierowane na:

- wzrost jakości zasobów mieszkaniowych,
- wzrost podaży mieszkań na wynajem i sprzedaż – w sytuacji istnienia niezaspokojonego popytu,
- możliwość realizacji popytu mieszkaniowego w formie najmu i nabycia prawa własności.

Realizacja powyższych celów wymaga szczególnych instrumentów, głównie ze względu na zróżnicowanie potrzeb różnych grup odbiorców (np. osoby długotrwale bezrobotne, biedne, starsze, z niepełnosprawnością, rodziny wielodzietne, rodzice samotnie wychowujący dzieci, osoby zagrożone eksmisją, młode małżeństwa, studenci). Stąd podstawowym działaniem pozwalającym dobrać właściwe instrumenty polityki mieszkaniowej do celów, jest identyfikacja grupy docelowej, umożliwiającą sformułowanie priorytetów i celów strategicznych dopasowanych do odbiorców.

Schemat dopasowania instrumentów do celów polityki mieszkaniowej prezentuje poniższy rysunek.

Rysunek 3. Schemat dopasowania instrumentów do celów strategicznych



Źródło: opracowanie własne.

Do instrumentów polityki mieszkaniowej, które mogą realizować potrzeby kluczowych odbiorców polityki mieszkaniowej, można zaliczyć przykładowo:

- Instrumenty finansowe:
 - mechanizmy wsparcia wspólnot mieszkaniowych w remontach i modernizacji zasobu mieszkaniowego (dotacje, pożyczki),
 - zwolnienie z podatku od nieruchomości (wsparcie dla właścicieli nieruchomości),
- Instrumenty organizacyjno-administracyjne:
 - publiczne ogłoszenie list wolnych lokali mieszkalnych do najmu i remontu (dedykowane osobom młodym),
 - konkursowy najem mieszkań do remontu na podstawie zgłoszeń,
 - system zamiany mieszkań np. na mniejsze i prowadzenie bazy takich lokali mieszkaniowych (dedykowane dla seniorów i rodzin),
 - Społeczna Agencja Najmu, czyli pośrednictwo w najmie mieszkań między właścicielami a najemcami (np. osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym),
 - udostępnianie miejskich działek pod budownictwo jednorodzinne w konkurencyjnych cenach w stosunku do ofert z rynku komercyjnego, które nabywcy mogą znaleźć w gminach ościennych,
 - udostępnianie działek budowlanych przeznaczonych pod realizację kooperatyw mieszkaniowych,
 - promowanie wspólnego zamieszkania osób młodych i seniorów,
- Instrumenty inwestycyjne:
 - remonty pustostanów, poddaszy użytkowych na cele mieszkaniowe, które są przeznaczone dla obecnych i przyszłych mieszkańców miasta,

- budowa lub remont mieszkań rotacyjnych z zasobu TBS (przeznaczone dla studentów, absolwentów szkół wyższych),
- mieszkania pracownicze dedykowane pracownikom uczelni wyższych,
- remont i adaptacja mieszkań na cele tworzenia mieszkań wspomaganych, chronionych (dedykowane młodzieży usamodzielniającej się),
- budowa mieszkań dla seniorów i osób o szczególnych potrzebach w zakresie dostępności.

Poniżej – w formie przykładu - przedstawiono podział instrumentów ze względu na rodzaj grupy docelowej odbiorców polityki mieszkaniowej, która została wprowadzona w Poznaniu. Instrumenty zostały podzielone na trzy cele strategiczne i trzy grupy odbiorców. Instrumenty skierowane są m.in. do osób najuboższych, o niskich dochodach, o średnich dochodach i o wyższych dochodach.

Przykład nr 10: RODZAJE INSTRUMENTÓW W ZALEŻNOŚCI OD GRUPY ODBIORCÓW POLITYKI MIESZKANIOWEJ - PROPOZYCJA DLA OSÓB O ŚREDNICH I WYŻSZYCH DOCHODACH

Cel 3: Zwiększenie atrakcyjności Poznania jako miejsca zamieszkania dla osób o średnich i wyższych dochodach

Działania:

1. Budowa nowych mieszkań przez PTBS sp. z o.o.
2. Realizacja programu „Mieszkanie na wynajem z dojściem do własności” przez PTBS sp. z o.o.
3. Współpraca z podmiotami prowadzącymi działania w zakresie budowy mieszkań na wynajem, w tym w szczególności z BGK Nieruchomości S.A., w ramach programu „Mieszkanie Plus”.
4. Wprowadzenie ułatwień w zakresie obsługi procesu inwestycji mieszkaniowych, w tym procedur administracyjnych przyjaznych dla mieszkańca oraz stworzenie formy stałego dialogu z inwestorami.
5. Sprzedaż miejskich działek pod budownictwo jednorodzinne.
6. Wdrożenie programu poprawy jakości przestrzeni w bezpośrednim otoczeniu budynków we współpracy z radami osiedli oraz po przeprowadzeniu analizy możliwości realizacji.
7. Stworzenie kompleksowego programu mieszkaniowego mającego na celu zatrzymanie mieszkańców w Poznaniu.
8. Utrzymanie i rozwój wysokiej jakości zielonych przestrzeni w mieście, w tym ochrona istniejących zasobów zieleni.
9. Wdrożenie po przeprowadzeniu analizy możliwości realizacji, programu poprawy stanu technicznego kamienic w Śródmieściu przez wsparcie rewitalizacji i remontu kamienic należących do prywatnych właścicieli.
10. Wspieranie działań remontowych we wspólnotach mieszkaniowych i inicjowanie procesów remontowych poprzez stosowanie instrumentów motywacyjnych.
11. Nawiązanie, po przeprowadzeniu analizy możliwości realizacji, współpracy z pracodawcami zainteresowanymi budową mieszkań dla swoich pracowników.
12. Nawiązanie, po przeprowadzeniu analizy możliwości realizacji, współpracy z uczelniami wyższymi zainteresowanymi budową mieszkań dla swoich studentów, absolwentów i pracowników naukowych.
13. Uruchomienie po przeprowadzeniu analizy możliwości realizacji, poręczeń kredytów dla osób fizycznych chcących zakupić działkę od miasta, kupić mieszkanie w Poznaniu, skorzystać z oferty spółdzielni mieszkaniowej, udzielanych przez Poznański Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o.

Instrumenty skierowane do osób o średnich dochodach:

14. Mieszkania pozostające w zasobie PTBS sp. z o.o.,
15. Współpraca z BGK Nieruchomości SA – program Mieszkanie Plus,
16. Wykup lokali komunalnych,
17. Program „Przyjazne Podwórko”.

Instrumenty skierowane do osób o wyższych dochodach:

18. Sprzedaż miejskich działek pod budownictwo jednorodzinne,
19. Prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej.

Źródło: *Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017-2027*, załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r.

Aby polityka mieszkaniowa stała się rzeczywistym instrumentem rozwoju lokalnego, musi być skutecznie wdrażana. Trzeba zatem przygotować plany zarządzania poszczególnymi instrumentami polityki mieszkaniowej. Dla każdego instrumentu powinien zostać opracowany plan operacyjny określający m.in.:

- cel operacyjny i istotę wdrażania instrumentu,
- podmiot odpowiedzialny za realizację instrumentu i podmioty współrealizujące,
- zasoby finansowe wraz z określeniem źródeł finansowania instrumentu,
- harmonogram i etapy realizacji instrumentu,
- spodziewane efekty realizacji instrumentu w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym,
- system informowania o przebiegu prac nad wdrażaniem (monitoring),
- system analizowania postępów we wdrażaniu (ewaluacja).

Opracowanie planu operacyjnego dla instrumentów nie jest jednorazowym działaniem, ponieważ powinien być on weryfikowany i aktualizowany co pewien okres, tj. stosownie do zachodzących zmian. Konieczne jest zatem stworzenie systemu monitoringu i ewaluacji uwzględniającego analizę i ocenę realizacji instrumentów, a tym samym realizacji polityki mieszkaniowej, a w konsekwencji również strategii rozwoju lokalnego.

4.2. Zasady kształtowania zasobu mieszkaniowego gminy w zależności od prognozy demograficznej, potrzeb społeczności lokalnej i możliwości finansowych gminy

Zasady kształtowania zasobu mieszkaniowego są uzależnione od celów rozwoju lokalnego przyjętych przez gminę. Cechują je różne strategie definiowane w odniesieniu do sektora mieszkaniowego, złożone nierzadko z bardzo zróżnicowanych kierunków działań, m.in. prywatyzacja lokali mieszkalnych na korzystnych warunkach

finansowych, budowa nowoczesnych osiedli mieszkań komunalnych, utrzymanie zasobu mieszkaniowego w ramach kontroli kształtowania zagospodarowania gminy.

Zasady kształtowania zasobu mieszkaniowego gminy powinny tymczasem wynikać z przyjętych prognoz demograficznych, wskazujących np. na postępujący w mieście proces depopulacji, wywołany ujemnym przyrostem naturalnym, ujemnym saldem migracji i starzeniem się społeczeństwa. Spadek liczby ludności prowadzi również do większej liczby zwalnianych mieszkań w ramach zasobu mieszkaniowego oraz do wzrostu liczby jednoosobowych gospodarstw domowych. Starzenie się społeczeństwa będzie w przyszłości prowadziło do wzrostu liczby najemców w zaawansowanym wieku i do częstszego występowania zjawiska nadmetrażu w mieszkaniach. Pojawia się trudności z zapewnieniem seniorom odpowiednich lokali. To z kolei będzie prowadziło do zmiany potrzeb społecznych – wzrostu zapotrzebowania na bardziej komfortowe mieszkania (np. wyposażone w windy), zlokalizowane blisko tych usług, które są ważne dla osób starszych (np. sklepy, opieka zdrowotna) oraz w miejscach bezpiecznych i położonych z dala od zgiełku (raczej nie w miejscach będących głównymi destynacjami dla turystów i przyjezdnych). Tym samym polityka zamian lokali jest ważnym aspektem polityki mieszkaniowej i modelu kształtowania zasobu mieszkaniowego, zwłaszcza w kontekście procesu starzenia się społeczeństwa, zmiany potrzeb mieszkaniowych oraz możliwości finansowych zarówno seniorów, jak i gminy.

Spadek populacji w miastach jest związany z procesem ich kurczenia się. Kurczenie się miast może być „pozorne”, gdyż ubytek ludności w danym mieście jest kompensowany wzrostem liczby ludności w jego otoczeniu suburbanym²² (przykład Poznania). Wzrost i spadek populacji może również zachodzić w obrębie jednej struktury przestrzennej miasta, gdy dzielnice opuszczane przez mieszkańców są zlokalizowane w sąsiedztwie miejsc, które przyciągają mieszkańców²³. Każde z typów kurczenia się wymaga innego podejścia do planowania mieszkalnictwa i kształtowania zasobu mieszkaniowego. Pierwszy z opisanych przypadków dotyczy odwrócenia trendu migracji, np. przez atrakcyjną ofertę mieszkaniową, natomiast drugi zatrzymania migracji np. dzięki rewitalizacji, reurbanizacji opartej na poprawie jakości i standardu zamieszkania, także przez zmniejszenie wielkości zasobu mieszkaniowego. Tym samym prognozy demograficzne, oczekiwania społeczne i ograniczone możliwości finansowe mogą prowadzić do modelu kształtowania zasobu mieszkaniowego opartego na jego zmniejszeniu (wyburzeniach), polityce zmian i wymian mieszkań oraz wykorzystaniu istniejącego zasobu mieszkaniowego lub jego powiększaniu.

Zmiany demograficzne skutkują zmianą potrzeb mieszkaniowych (potrzebne będą mieszkania dla seniorów i osób z niepełnosprawnością, pełna dostępność budynków i lokali mieszkalnych, dostępne tereny zieleni i przestrzeń dla rekreacji dla różnych grup

²² I. Kantor-Pietraga, *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2014.

²³ E. Banzhaf, A. Kindler, D. Haase, *Monitoring, mapping and modeling urban decline: A multi-scale approach for Leipzig, Germany*, EARSel eProceedings 6, 2/2007.

wiekowych) i mniejszym zapotrzebowaniem na lokale komunalne w gminie. Zmniejszenie zapotrzebowania na lokale z zasobu mieszkaniowego pozwoli na podjęcie działań podwyższających jakość zamieszkania w mieście, ale i na wyeliminowanie zabudowy o najniższym standardzie, która jest wyłączona z użytkowania oraz tej, która jest objęta nakazem rozbiórki (PINB). Zmniejszenie wielkości zasobu umożliwi zintensyfikowanie działań remontowych.

Przykład nr 11: PODEJSCIE DO ZMNIEJSZENIA ZASOBU MIESZKANIOWEGO

Zmniejszenie zasobu mieszkaniowego gminy Bytom wynika przede wszystkim z decyzji nakazujących wyłączenie z użytkowania z powodu stanu technicznego obiektów, wydanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (PINB). Z najbardziej aktualnych danych dotyczących decyzji wydanych przez PINB wynika, że w gminie jest ponad 30 budynków wyłączonych z użytkowania lub nieużytkowanych z powodu stanu ruiny, w jakiej obiekt się znajduje. W tych przypadkach możliwe działanie obejmuje wyłącznie rozbiórkę. Część nieruchomości, dla których zostały wydane decyzje PINB o wyłączeniu z użytkowania, przeznaczono do sprzedaży z uwzględnieniem ich złego stanu technicznego. Nakazami rozbiórki są nadal objęte obiekty na podstawie decyzji wydanych przez PINB w latach 2007-2010 (w zakresie wyłączenia pojedynczych lokali z użytkowania) i wydanych od 2011 r. w odniesieniu do budynków, które nie mogą być zasiedlane. Do tak zadawnionych nakazów rokrocznie dochodzą nowe, co tylko obrazuje skalę degradacji zabytkowego zasobu Bytomia, jak również potrzebę gminy w zakresie zwiększenia dostępności lokali na cele mieszkaniowe bytomian.

W skali zasobu komunalnego Bytomia nakazem przeprowadzenia prac remontowych objętych jest 241 obiektów, w tym wnętrza podwórzowe i budynki, w których zakres prac nie wymaga wysiedlania mieszkańców.

Źródło: Polityka Mieszkaniowa Bytomia do 2050 roku. Nowy wizerunek miasta, załącznik do uchwały nr XIV/173/19 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 czerwca 2019 r.

Zastosowanie wieloaspektowej polityki zamian lokali w mieszkaniowym zasobie gminy powinno z kolei wynikać z dążenia do optymalnego wykorzystania lokali przez najemców. W zasobie mieszkaniowym gminy duży odsetek najemców już obecnie stanowią osoby w wieku poprodukcyjnym, zajmujące lokale bez podstawowego wyposażenia w łazienkę, toaletę, centralne ogrzewanie, w budynku bez windy, z barierami architektonicznymi. Dlatego istotnym problemem, oprócz stanu ilościowego, jest wyposażenie zasobu w odpowiednią infrastrukturę techniczną i zintensyfikowanie zamiany mieszkań.

Polityka zamian powinna uwzględniać zwłaszcza wymiany między najemcami:

- zajmującymi zbyt duże lokale w stosunku do potrzeb i uiszczającymi zbyt wysokie w stosunku do swoich możliwości opłaty z tym związane - a najemcami zajmującymi zbyt małe lokale w stosunku do swoich potrzeb mieszkaniowych;
- którzy wygenerowali zadłużenie zajmowanego przez siebie lokalu komunalnego - a innymi uczestnikami programu zamiany mieszkań, deklarującymi gotowość spłaty tego zadłużenia, w celu uniknięcia rozwiązania z zadłużonym najemcą stosunku najmu i skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego i

egzekucyjnego, prowadzącego do przymusowej eksmisji oraz w celu doprowadzenia do całkowitej spłaty powstałego zadłużenia;

- lokali komunalnych usytuowanych w budynkach wspólnot mieszkaniowych, którzy nie wyrażają woli skorzystania z prawa pierwszeństwa nabycia lokalu na własność - a innymi uczestnikami programu zamiany mieszkań, którzy wyrażają taką wolę, w celu wzmocnienia procesu sprzedaży lokali przez gminę na rzecz najemców, mającego doprowadzić w efekcie końcowym do zbycia udziałów gminy w istniejących z jego udziałem wspólnotach mieszkaniowych²⁴.

Jednocześnie gminy mogą opierać swoją politykę zamian na innych przesłankach niż te wskazane powyżej. Ponieważ wynikają one z celów polityki mieszkaniowej, mogą odnosić się do wsparcia napływu mieszkańców lub zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych określonych grup społecznych. Poniżej został zaprezentowany przykład polityki zamiany lokali zastosowany w Sopocie, który wywołany został zdiagnozowanymi zmianami demograficznymi i zmianami potrzeb społecznych.

Przykład nr 12: ZASADY KSZTAŁTOWANIA ZASOBU MIESZKANIOWEGO W ZALEŻNOSCI OD PROGNOZ DEMOGRAFICZNYCH

Dopuszczenie zamian na lokale mieszkalne znajdujące się poza Sopotem

Aktualnie zamiany mieszkań mogą odbywać się jedynie w ramach Sopotu. Należy rozważyć rozszerzenie ich dopuszczalności na tereny Gdańska i Gdyni, a być może również na obszar całego kraju. Dopuszczalność takiej zamiany może być uwarunkowana np. profilem społeczno-ekonomicznym rodziny, która miałaby być zameldowana na terenie Sopotu. Jeżeli na terenie Sopotu zameldowana zostałaby rodzina wielodzietna, będzie to korzystne z punktu widzenia zjawisk demograficznych, które scharakteryzowano w wcześniejszej części dokumentu. Byłoby to szczególnie korzystne, gdyby prowadziło do zameldowania się w Sopocie takiej rodziny w dużym lokalu, którego gmina nie sprzedała w drodze przetargu.

Realizacja zamian w obrębie Sopotu, ukierunkowanych terytorialnie:

W celu pozyskania przez Miasto Sopot mieszkań w konkretnej lokalizacji (kwestia wpływania na spadek liczby mieszkańców konkretnych rejonów Sopotu) proponuje się prowadzenie zamian odpowiednio ukierunkowanych. Przez odpowiednie ukierunkowanie terytorialne zamian rozumie się tutaj takie kształtowanie zamian lokali, w ramach których Miasto Sopot uzyskiwałoby mieszkania w tych rejonach miasta, w których chciałoby relatywnie zwiększyć liczbę mieszkańców, a oddawałoby lokale w takim rejonach, w których potrzeba dbania o liczbę mieszkańców nie jest tak istotna. Wymaga to podjęcia wcześniejszych decyzji o tym, w jaki sposób spadek ludności w poszczególnych rejonach miasta ma wpływać na lokalizację zasobu mieszkaniowego Miasta Sopotu.

Realizacja zamian mieszkań komunalnych nakierowana na pozyskiwanie rodzin o wielkości co najmniej 2+2 bez możliwości wykupu:

²⁴ R. Cyran, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego*, dz. cyt., s. 223.

Dzięki temu działaniu lokowane będą rodziny o strukturze najbardziej korzystnej z punktu widzenia wpływu na wzrost liczby ludności w mieście i zmianę struktury grup ekonomicznych (wiek przedprodukcyjny/produkcyjny/poprodukcyjny).

Realizacja wymian i zamian na mieszkania położone na parterze lub na najniższej możliwej kondygnacji w budynkach pozbawionych wind:

Ze względu na spodziewany wzrost wśród najemców osób starszych proponuje się takie ukierunkowania wymian i zamian, aby pozyskiwać w budynkach pozbawionych wind (zdecydowana większość zasobu mieszkaniowego Miasta Sopotu) mieszkania położonych na parterze lub najniższej możliwej kondygnacji w celu ułatwienia życia starszym najemcom.

Aktywne poszukiwanie przez Miasto Sopot możliwości zamian ze starszymi mieszkańcami Sopotu, którzy prowadzą jednoosobowe gospodarstwo domowe w mieszkaniach o dużym metrażu:

Działanie to polegałoby na wyszukiwaniu przez Miasto Sopot starszych osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe i proponowaniu im zamiany ich mieszkań na mniejsze mieszkania z zasobu mieszkaniowego Miasta Sopotu.

Intensyfikacja wymian „z urzędu”:

Zamiany będą odbywać się również na podstawie propozycji złożonej najemcy przez Urząd Miasta Sopotu. Będą to zamiany na lokal o mniejszej powierzchni użytkowej lub niższym standardzie, znajdujący się w zasobie mieszkaniowym Miasta Sopotu celem uniknięcia rozwiązania dotychczasowej umowy najmu z tytułu zaległości i wystąpienia do sądu o nakazanie opróżnienia lokalu.

Promowanie wspólnego zamieszkiwania jako idei pozytywnej:

Istnieje możliwość zmiany postrzegania wspólnego zamieszkiwania ze zjawiska postrzeganego raczej negatywnie w zjawisko postrzegane raczej pozytywnie. Obecnie Miasto Sopot stosuje i nadal będzie stosować politykę wycofywania się ze wspólnego zamieszkiwania i jest to oparte na konkretnych doświadczeniach, które negatywnie weryfikują wspólne zamieszkiwania osób niespokrewnionych.

Niemniej poprawić jakość życia mieszkańcom lokali wspólnych można nie tylko poprzez ich fizyczne rozdzielenie, ale także poprzez kształtowanie postaw tych osób wobec wspólnego zamieszkiwania. Liczba osób zamieszkujących w lokalach wspólnych wskazuje, że rozwiązanie problemu wspólnego zamieszkiwania poprzez fizyczne rozdzielenie zajmie wiele lat, jeżeli w ogóle będzie możliwe. Taki stan rzeczy jest przesłanką równoczesnego podjęcia działań na rzecz zmiany postaw wobec wspólnego zamieszkiwania.

Rozważyć należy np. promowanie idei wspólnego zamieszkiwania w pozytywnym kontekście w następujących specjalnych sytuacjach:

1. Zaoferowania studentom i „świeżym” absolwentom wyższych uczelni w Trójmieście wspólnego zamieszkiwania.
2. Zaoferowanie wspólnego zamieszkiwania starszym osobom prowadzącym jednoosobowe gospodarstwa domowe jako metody wsparcia w osamotnieniu oraz wzajemnej pomocy w codziennych aktywnościach.

Wsparcie dla powstania prywatnego domu seniora jako elementu optymalizacji wykorzystania zasobu komunalnego:

Najemcy mieszkań komunalnych, mając możliwość skorzystania z usług ww. domu seniora mogliby częściej decydować się na zwolnienie zajmowanego mieszkania. Prywatny dom seniora byłby alternatywą dla osób, które oczekują wyższego standardu niż w Domu Pomocy Społecznej lub bardziej kameralnej atmosfery.

Prowadzenie stałej akcji promującej Sopot jako miejsce do zameldowania i zamieszkania dla osób, które posiadają w Sopocie drugie mieszkanie:

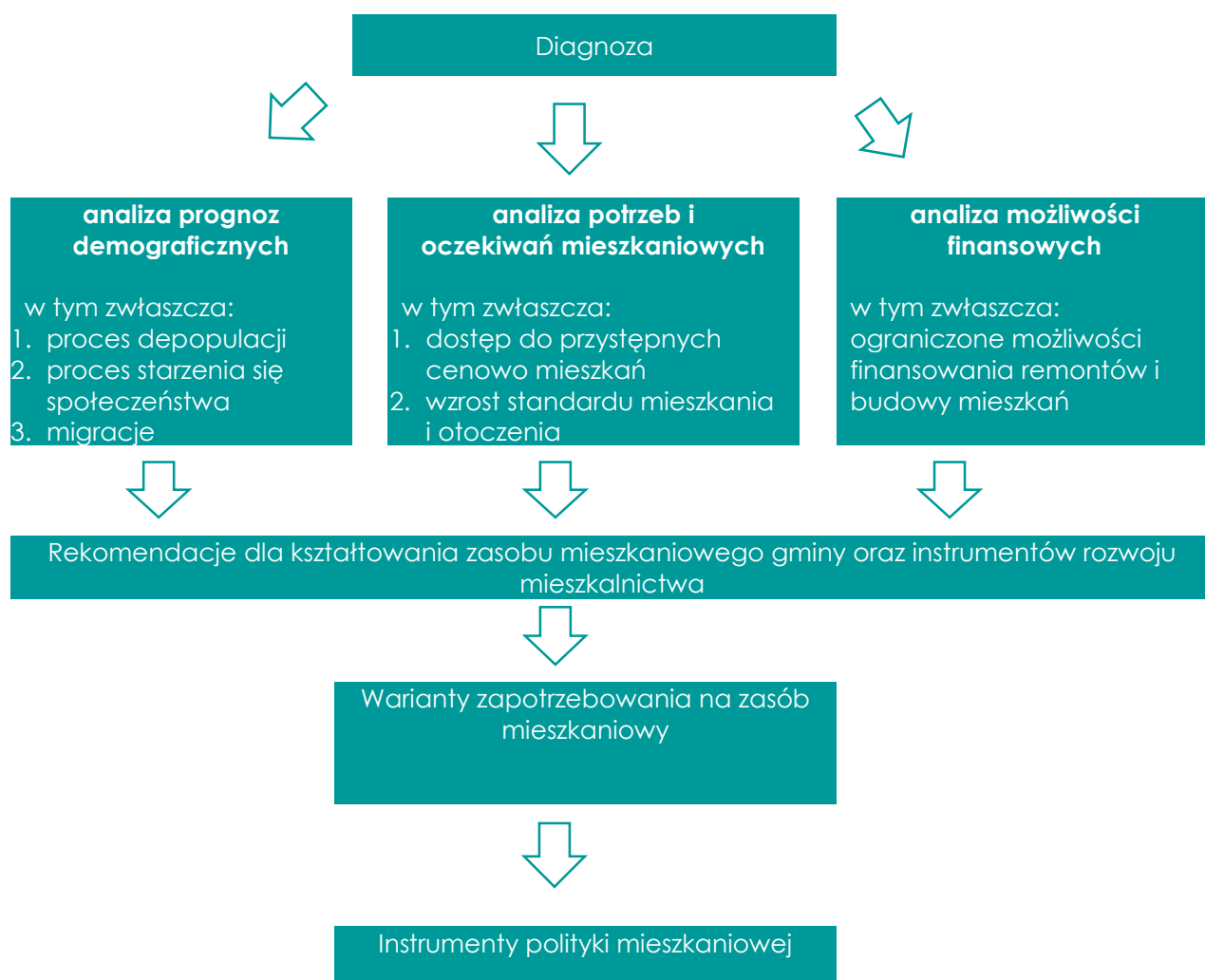
Akcja ma prowadzić do zameldowania się właścicieli na terenie Sopotu. Może ona mieć wiele płaszczyzn. Jedną z nich może być przyciągnięcie osób, które posiadają tutaj kolejne mieszkanie i przechodzą na emeryturę. Korzystne warunki życia w Sopocie i osłabienie więzi z dotychczasowym miejscem zamieszkania, w związku z przejściem na emeryturę rodzi nadzieję na pozyskanie takich osób jako mieszkańców.

Źródło: Polityka Mieszkaniowa Miasta Sopotu na lata 2015-2019. Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym, Sopot 2015

W rozważaniach na temat kształtowania liczby mieszkań w zasobie, przy ograniczonych możliwościach finansowych gminy, warto również zaznaczyć możliwość współpracy gminy ze spółką TBS w zakresie np. najmu mieszkań w zrealizowanych inwestycjach TBS. Zasób mieszkaniowy gminy może się zmniejszać na skutek wyburzeń czy sprzedaży lokali mieszkalnych, ale jednocześnie gmina może zwiększać liczbę najmowanych lokali w innym zasobie, które nie zaliczają się do zasobu mieszkaniowego gminy (np. w TBS, spółdzielniach mieszkaniowych).

Poniżej został przedstawiony schemat obrazujący wpływ zmian demograficznych, oczekiwań mieszkańców i możliwości finansowych gminy na proces kształtowania zasobu mieszkaniowego.

Rysunek 4. Schemat działań zmierzających do wypracowania zapotrzebowania na zasób mieszkaniowy



Źródło: opracowanie własne.

Poniżej – w formie przykładu - został z kolei zaprezentowany stworzony w Bytomiu wariantowy model kształtowania zasobu, uwzględniający potrzeby mieszkaniowe, prognozy demograficzne i możliwości finansowe gminy.

Przykład nr 13: MODEL DZIAŁANIA W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA ZASOBU MIESZKANIOWEGO W RELACJI DO PROGNOZ I POTRZEB MIESZKANIOWYCH ORAZ MOŻLIWOŚCI FINANSOWYCH GMINY

W przypadku Bytomia analiza struktury zasobu mieszkaniowego, preferencji obecnych i potencjalnych mieszkańców miasta oraz prognoza demograficzna przyjęta do roku 2050 wskazująca na proces depopulacji i starzenia się społeczeństwa prowadzą do wniosku o konieczności ograniczenia komunalnego zasobu mieszkaniowego. W polityce mieszkaniowej zostały przedstawione dwa warianty zapotrzebowania na zasób mieszkaniowy na koniec okresu programowania polityki mieszkaniowej (do 2050 r.):

- **wariant I**, w którym ze względu na duże zapotrzebowanie osób starszych o niewysokich dochodach konieczne będzie zapewnienie znacznej liczby lokali komunalnych – łącznie 6700 mieszkań, w tym

około 4600 mieszkań komunalnych dla osób o umiarkowanych dochodach oraz około 2100 w najmie socjalnym dla osób o niskich dochodach w trudnej sytuacji życiowej;

- **wariant II**, w którym zakłada się stworzenie dostępnych zasobów mieszkaniowych poza zasobem mieszkaniowym gminy, oferowanych w stałej współpracy z gminą; w tym wariantcie zapotrzebowanie na lokale gminne byłoby niższe – łącznie 5700, w tym około 3900 mieszkań w najmie komunalnym i 1800 mieszkań w najmie socjalnym.

Źródło: *Polityka Mieszkaniowa Bytomia do 2050 roku. Nowy wizerunek miasta*, załącznik do uchwały nr XIV/173/19 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 czerwca 2019 r.

4.3. Polityka remontowa

Sporym wyzwaniem dla gmin jest utrzymanie zasobu komunalnego w dobrym stanie technicznym. Liderem działań remontowych w zasobie komunalnym była w 2011 r. Łódź, gdzie wyremontowano 2364 mieszkań. Jednak zakres polityki remontowej powinien być adekwatny do skali potrzeb remontowych wynikających z dekapitalizacji zasobu mieszkaniowego, wybudowanego szczególnie przed 1945 r. Priorytetowe potraktowanie działalności remontowej umożliwi zahamowanie dekapitalizacji budynków oraz podniesienie standardu i warunków zamieszkania w nich. Jednak racjonalna polityka remontowa możliwa jest wyłącznie po wprowadzeniu odpowiednich stawek czynszu oraz asygnowaniu adekwatnych do potrzeb środków z budżetu gminy.

Polityka remontowa powinna zakładać przyjęcie priorytetów, które są uwzględnione w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz w bieżącym planie remontów i inwestycji. Plan remontów i inwestycji powinien uwzględniać przyjęte priorytety z zachowaniem pierwszeństwa dla tych robót, które usuwają istniejące stany zagrożenia, od których zależy bezpieczeństwo mieszkańców. Realizacja działań remontowych powinna obywać się priorytetowo wobec:

1. budynków z decyzją administracyjną wydaną przez organy nadzoru budowlanego (PINB) nakazującą remont,
2. budynków w złym stanie technicznym, w których działania remontowe zapewniają bezpieczeństwo ludzi i mienia,
3. budynków w niepogorszonym stanie technicznym (prace polegające na konserwacji, drobnych naprawach i usuwaniu awarii, likwidacja przyczyn mogących spowodować przedwczesne niszczenie obiektu lub jego elementów),
4. zasobu mieszkaniowego, wobec którego stopniowo i systematycznie należy prowadzić prace poprawiające stan techniczny,
5. dostosowywania mieszkań do szczególnych potrzeb mieszkańców (np. seniorów i osób z niepełnosprawnością).

W sytuacji wystąpienia problemu odszkodowań z powodu niedostarczenia przez gminę lokalu mieszkalnego osobie z wyrokiem sądowym przydzielającym prawo do najmu socjalnego, coraz większego znaczenia nabiera proces remontów

pustostanów w celu zwiększenia dostępności lokali komunalnych. Działania te powinny być realizowane systemowo – w oparciu o roczne harmonogramy zakładające remont określonej liczby pustostanów.

Przykład nr 14: POLITYKA REMONTOWA WZGLĘDEM PUSTOSTANÓW

Dla realizacji powyższego celu powołano w Bytomskie TBC Sp. z o.o. Zespół zadaniowy ds. gospodarowania pustostanami, składający się z przedstawicieli poszczególnych komórek organizacyjnych Spółki. Do zadań Zespołu należy ustalanie rekomendowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania pustostanu, dotychczas użytkowanego jako lokal o funkcji mieszkalnej. Wszystkie zwalniające się pustostany są weryfikowane pod względem technicznych możliwości ich ponownego zagospodarowania. W przypadku potwierdzenia możliwości ponownego zagospodarowania danego pustostanu Zespół zadaniowy analizuje możliwość i zasadność jego zagospodarowania na poszczególne cele oraz ustala jego rekomendowane przeznaczenie i ponowny sposób zagospodarowania. Pustostany są zagospodarowywane w szczególności na realizację zadań własnych gminy, tj. na lokale socjalne, zamienne, na realizację listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokali socjalnych i mieszkalnych ustalonej przez Prezydenta Miasta Poznania. Następnie wskazane przez Zespół pustostany podlegają pracom remontowym zlecanym przez ZKZL sp. z o.o. Po zakończeniu prac remontowych pustostany podlegają niezwłocznemu zagospodarowaniu na określone wcześniej cele.

Źródło: Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017-2027, załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r.

Zaplanowana na szeroką skalę polityka remontowa może urosnąć do jednego z kluczowych instrumentów polityki mieszkaniowej. Tak jest przykładowo w Bytomiu. W mieście tym polityka remontowa pustostanów mieszkaniowych, użytkowych i gruntów niezabudowanych stała się podstawą wypracowania 11 modeli mieszkaniowych (Bytomski Model Dostępnego Mieszkalnictwa, BMDM). Rozwiązania powstające w ramach BMDM mają służyć wszystkim mieszkańcom, niezależnie od dochodów, jednak szczególnie dotyczą mieszkańców obszaru rewitalizacji, borykających się z problemami zawodowymi, rodzinnymi i zdrowotnymi.

Przykład nr 15: POLITYKA REMONTOWA W RAMACH INSTRUMENTU BYTOMSKI MODEL DOSTĘPNEGO MIESZKALNICTWA

W BMDM każde z rozwiązań organizacyjno-prawnych obrazuje model mieszkalnictwa, w którym zaproponowano organizację procesu pozyskiwania pustostanów, procedurę ich remontu, zbycia lub najmu. Bytomski Model Dostępnego Mieszkalnictwa zakłada współpracę i zaangażowanie:

TBS w następujące modele mieszkalnictwa:

1. TBS w kamienicy - zakłada remont pustostanu w celu zasilenia zasobu mieszkań oferowanych do wynajmu w TBS.
2. Pierwsze mieszkanie - zakłada utworzenie oferty niewielkich mieszkań (18-45 m²), przeznaczonych dla osób młodych, które będą remontowane w ramach partycypacji przez TBS lub indywidualnie przez najemcę.
3. Zamiana dla seniora - zakłada możliwość zamiany lokali własnościowych i/lub komunalnych, zazwyczaj o dużej powierzchni użytkowej na pustostan o mniejszym metrażu, który zostanie

adaptowany do zmieniających się w czasie potrzeb seniora. Rozwiązanie pozwala użytkownikowi – czyli seniorowi (lub seniorom) na zamieszkanie w miejscu dostępnym, gdzie istnieje możliwość pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

4. Dom przyjacielski jest szablonem wzorowanym na domach wielopokoleniowych - zakłada budowę lub adaptację istniejącego obiektu na dom, w którym będą się znajdować samodzielne mieszkania dla seniorów oraz lokale użytkowe i części wspólne przez nich prowadzone na rzecz lokalnej społeczności.

Spółecznej Agencji Najmu w następujący model mieszkalnictwa:

1. Bytomski SAN - Model zakłada pozyskiwanie do agencji lokali mieszkalnych do wynajmu od prywatnych właścicieli, a w dalszej kolejności podnajmowanie ich osobom wymagającym wsparcia, również w postaci asystenta.

Sektora pozarządowego w następujące modele mieszkalnictwa:

1. mieszkań treningowych dla osób z niepełnosprawnością intelektualną - zakłada udostępnienia mieszkania wspomaganego - treningowego, którego zadaniem jest z jednej strony ułatwienie funkcjonowania osoby dorosłej z niepełnosprawnością w środowisku rodzinnym, z drugiej – umożliwienie realizacji opieki wychowawczej dla najbliższych.
2. mieszkań treningowych dla osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze_/pieczę zastępczą – zakłada udostępnienia mieszkania wspomaganego-treningowego, przygotowującego osoby w nim przebywające do prowadzenia samodzielnego życia po opuszczeniu placówki opiekuńczo-wychowawczej lub pieczy zastępczej.

Spółdzielni Mieszkaniowej w następujące modele mieszkalnictwa:

1. umowę barterową - zakłada zbycie spółdzielczego własnościowego lokalu mieszkalnego lub mieszkania własnościowego, wobec którego zapadło orzeczenie o stwierdzeniu nabycia spadku przez gminę w zamian za remont pustostanów, a do jednego z nich zostanie wskazany najemca z wyrokiem eksmisji.

Sektora prywatnego w następujące modele mieszkalnictwa:

1. sprzedaż bezgotówkową (umowa barterowa dla inwestora) - zakłada sprzedaż nieruchomości w zamian za remont pustostanów i własnej nieruchomości, czyli wykonanie usługi remontowo-budowlanej w pustostanach w zamian za zbycie przez TBS sp. z o.o. innej nieruchomości.
2. leasing zwrotny od instytucji nastawionej na długoterminowy zysk - zakłada sprzedaż kamienic do remontu i użytkowanie ich w formule leasingu na podstawie umowy z instytucją leasingową. Kwota uzyskana ze sprzedaży kamienic miałyby być wykorzystana na sfinansowanie remontu.

Partnerstwo publiczno-prywatne zakłada realizację przedsięwzięcia remontu kamienic, połączonego następnie z utrzymaniem i zarządzaniem wyremontowanymi obiektami, w tym przekazaniem na rzecz gminy puli mieszkań do wykorzystania na potrzeby najemców mieszkań gminnych.

Źródło: B. Krystek-Kucewicz, K. Thel, *Pustostan do zagospodarowania. Długoterminowe możliwości inwestycyjne w mieszkalnictwie w Bytomiu*, Bytom 2018

Gminy stosują różnorodne instrumenty wsparcia wspólnot mieszkaniowych w remontach. Najważniejszym z nich są obowiązkowe udziały w funduszu remontowym, przy założeniu zwiększenia składki w razie planowanego remontu. Do innych powszechnie stosowanych narzędzi należą zwolnienia z podatku

od nieruchomości (w przypadku remontów i termomodernizacji) oraz dotacje konserwatorskie. Nadal rzadko udziela się pożyczek na remonty. Te instrumenty polityki mieszkaniowej są ściśle powiązane z polityką rewitalizacyjną i w większości przypadków ich opis nie znajduje się w dokumencie polityki mieszkaniowej, a w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w uchwałach rady gminy lub w programach rewitalizacji.

W ramach polityki remontowej gminy decydują się na wsparcie właścicieli, wspólnot mieszkaniowych i poszczególnych najemców lokali komunalnych. W przypadku instrumentów polityki remontowej przeznaczonych dla właścicieli przeważają zwolnienia z podatku od nieruchomości, które np. dedykowane są wsparciu remontów elewacji (przykład Bytomia) i dotacje na remont obiektów zabytkowych i ich otoczenia (przykład Ełku).

Tabela 6. Zestawienie kluczowych elementów instrumentów dedykowanych właścicielowi

Nazwa instrumentu	Zwolnienie z podatku od nieruchomości w Bytomiu	Program dotacji na remont zabytków w Ełku
Typ Instrumentu	zwolnienie z podatku	dotacja
	zwolnienia z podatku od nieruchomości przez 5 lat	raz w roku nabór wniosków
Cel dofinansowania	wsparcie wspólnot mieszkaniowych, właścicieli	wsparcie i uzupełnianie działań właścicieli lub posiadaczy zabytków
Podmiot odpowiedzialny za dofinansowanie	Prezydent Miasta	Prezydent Miasta
Zakres dofinansowania	elewacje kamienic	budynek i otoczenie
	wykonanie projektu, termomodernizacja, piaskowanie, materiały budowlane	ekspertyza techniczna, badania konserwatorskie, detale elewacyjne, instalacje itp.
Wartość dofinansowania	do 50% kosztów remontu elewacji	do 50% wartości planowanego remontu
Typ odbiorców dofinansowania	właściciel lokali mieszkalnych i użytkowych we wspólnotach mieszkaniowych, właściciel budynku	osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku
Wymagania wobec budynku	wszystkie budynki	zabytki wpisane do rejestru zabytków lub znajdujące się w GEZ
Wymagania wobec właścicieli	wsparcie nie przysługuje właścicielom, którzy mają zaległości wobec miasta	konieczność opracowania projektu i realizacji prac konserwatorskich i

Źródło: B. Krystek-Kucewicz, A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, E. Tomczyk, *Diagnoza sytuacji mieszkaniowej na potrzeby stworzenia Kompleksowego Systemu Wsparcia Poprawy Jakości Zasobów Mieszkaniowych - projektu podstawowego w Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta RAWA MAZOWIECKA*, Rawa Mazowiecka, 2018

W ramach polityki remontowej gminy oferują również wspólnotom mieszkaniowym wsparcie w postaci różnorodnych pożyczek. Mogą być one udzielane w celu

poprawy stanu technicznego zabudowy mieszkaniowej i termomodernizacji (przykład Stargardu), remontu elewacji oraz części wspólnych i zagospodarowania terenu (przykład lokalnego funduszu pożyczkowego w Szczecinie).

Tabela 7. Zestawienie kluczowych elementów instrumentów przeznaczonych dla wspólnoty mieszkaniowej

Nazwa	Program pożyczek remontowych w Stargardzie	Pożyczki z lokalnego funduszu pożyczkowego w Szczecinie
Typ Instrumentu	Pożyczka	Pożyczka
	pożyczka na okres 84 miesięcy	pożyczka na okres do 15 lat
Cel dofinansowania	kreowanie pozytywnego wizerunku miasta poprzez poprawę stanu technicznego budynków i jakości ich otoczenia	remont kamienic
Podmiot odpowiedzialny za dofinansowanie	Wydział Obrotu Nieruchomościami UM w Stargardzie	Szczeciński Fundusz Pożyczkowy sp. z o.o.
Zakres dofinansowania	budynek i termomodernizacja	frontowe elewacje budynków
	termomodernizacja wraz z wymianą pokrycia dachowego wraz z przemurowaniem kominów i wymianą rynien, rur spustowych oraz obróbek blacharskich w budynku	zmiana elewacji, części wspólnych budynku, podwórka i elewacji oficyny
Wartość dofinansowania	50 % wartości przedsięwzięcia	do 90% wartości planowanego remontu
Typ odbiorców dofinansowania	wspólnoty mieszkaniowe	wspólnoty mieszkaniowe
Wymagania wobec budynku	brak informacji	brak informacji
Wymagania wobec wspólnot mieszkaniowych	brak informacji	wspólnoty zlokalizowane na terenie miast; zdolność do spłaty pożyczki, nie posiada zaległości.

Źródło: B. Krystek-Kucewicz, A. Jadach-Sepiolo, K. Spadło, E. Tomczyk, *Diagnoza sytuacji mieszkaniowej na potrzeby stworzenia Kompleksowego Systemu Wsparcia Poprawy Jakości Zasobów Mieszkaniowych - projektu podstawowego w Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta RAWA MAZOWIECKA*, Rawa Mazowiecka, 2018

Do najważniejszych elementów decydujących o sukcesie zastosowanych rozwiązań należą:

- umożliwienie dofinansowania kompleksowych przedsięwzięć remontowych, o szerokim zakresie rzeczowym, obejmujących nie tylko remont elewacji, ale i modernizację okien, drzwi, więźby dachowej, pokrycia dachowego, rynien i rur spustowych, wymianę źródła ogrzewania, wykonanie izolacji, prac konserwatorskich, montaż monitoringu;
- poszerzenie zakresu remontu o najbliższe otoczenie, stanowiące przestrzeń półpubliczną;

- dofinansowanie w początkowym okresie funkcjonowania rozwiązania, które ma stanowić zachętę do podjęcia działań inwestycyjnych, w związku z czym nie może być zbyt niskie; proponowane przez gminy dofinansowanie najczęściej wynosi około 50% nakładów koniecznych.

Gminy w ramach polityki remontowej wspierają również finansowo najemców zasobu komunalnego w celu przeprowadzenia przez nich remontu zajmowanego lokalu. Stosunkowo nieduże wsparcie finansowe w ramach polityki remontowej skutkuje stopniowym polepszaniem standardu lokali mieszkalnych i aktywizacją lokalnej społeczności. Przykładem może być podwyższenie dochodów z najmu lokali komunalnych, które jest wynikiem prowadzonych działań remontowych na obszarze rewitalizacji w Wałbrzychu.

Poniżej w tabeli przedstawiono porównanie lokalnych programów wsparcia najemców w Szczecinie oraz w Hrubieszowie.

Tabela 8. Zestawienie kluczowych elementów instrumentów wsparcia najemcy komunalnego

Nazwa	Program Małych Ulepszeń (PMU) w Szczecinie	Remont na wniosek najemcy w Hrubieszowie
Typ Instrumentu	dotacja w formie pieniężnej	dotacja w formie rzeczowej (materiały budowlane)
	dotacja jednorazowa	wniosek o dotację można składać wielokrotnie
Cel dotacji	poprawa stanu technicznego lub funkcjonalnego lokalu, poprawa jakości powietrza w gminie	utrzymanie zasobu gminy w stanie niepogorszonym i poprawa standardu lokali mieszkalnych
Podmiot odpowiedzialny za udzielenie dotacji	Zakład Budynków i Lokali Komunalnych (ZBiLK) lub zarządcy mieszkaniowego zasobu gminy	Wydział Gospodarki Mieniem Komunalnym i Ochrony Środowiska UM
Zakres dotacji i zakres dofinansowanych prac w lokalu	koszt remontu oraz dokumentacji projektowej	koszt materiałów budowlanych
	zmiany w lokalu mieszkalnym, zmiana źródła ogrzewania	zmiany w poszczególnych pomieszczeniach lokalu mieszkalnego
Typ odbiorców dotacji	najemcy w zasobie komunalnym lub grupy najemców	najemcy lokali komunalnych
Wymagania wobec lokalu, budynku	brak modernizacji zbieżnych z zakresem prac remontowych wskazanych przez najemcę; budynek nie jest przeznaczony do rozbiórki, budynek nie jest jedno- lub dwulokalowy	budynek nie jest przeznaczony do rozbiórki, nie jest lokalem socjalnym.
Wymagania wobec najemcy	brak zaległości czynszowych, samodzielne wykonanie prac remontowych	samodzielne wykonanie prac remontowych lub zlecenie ich i pokrycie kosztów

Wyłączenia z udziału w dotacji	najemcy lokali w najmie socjalnym, wskazanych w ramach realizacji prawomocnego wyroku sądowego o wydanie lokalu mieszkalnego	najemca zalega z opłatami czynszowi, zawarł umowę o rozłożenie zaległości na raty i nie realizuje jej warunków, dopuścił się dewastacji lokalu mieszkalnego, uzyskał lokal, w którym warunkiem zawarcia umowy najmu było wykonanie remontu lokalu we własnym zakresie i na własny koszt
Wypłata dotacji	po zrealizowanych pracach remontowo-budowlanych	w formie materiałów budowlanych na początkowym etapie prac remontowych

Źródło: B. Krystek-Kucewicz, A. Jadach-Sepioto, K. Spadło, E. Tomczyk, *Diagnoza sytuacji mieszkaniowej na potrzeby stworzenia Kompleksowego Systemu Wsparcia Poprawy Jakości Zasobów Mieszkaniowych - projektu podstawowego w Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta RAWA MAZOWIECKA*, Rawa Mazowiecka, 2018

Do zalet przedstawionych instrumentów należą:

- wprowadzenie preferencji dla najemców, którzy regularnie opłacają czynsz, gdyż tylko oni mogą aplikować o dotacje;
- ciągłość trwania programu dotacji;
- współudział najemcy lokalu w jego remoncie (finansowa bądź w formie robocizny), co gwarantuje trwałość efektów poprawy standardu mieszkania; w jednym z miast wprowadzono klauzulę, że w przypadku zniszczenia efektów remontu nie ma możliwości uzyskania dotacji w kolejnych latach;
- możliwość wielokrotnego aplikowania o dotacje na remont, który może dotyczyć np. wprowadzenia pomieszczenia łazienki lub kuchni, a w perspektywie 2-5 lat może doprowadzić do znaczącej poprawy standardu lokalu mieszkalnego, na którego remont najemca pozyskał wielokrotnie dotacje;
- po wykonanym remoncie nie wzrasta czynsz w lokalu mieszkalnym;
- wnioski o dotacje mogą być składane indywidualnie przez najemcę lub można złożyć wniosek grupowy (ulepszenia grupowe), dzięki czemu można uzyskać większą kwotę wsparcia.

Wskazane rozwiązania i instrumenty polityki remontowej mają skłaniać właścicieli nieruchomości do podejmowania działań remontowych, które są zgodne z kierunkami działań polityki mieszkaniowej przyjętymi przez daną gminę. Podobną rolę odgrywają gminne programy wspierające działania na rzecz poprawy środowiska naturalnego, np. ograniczenia niskiej emisji. Wiążą się one z przyznaniem środków na wymianę przestarzałych źródeł ciepła, opalanych paliwami stałymi, na ekologiczne.

4.4. Polityka czynszowa

Efektywna polityka czynszowa umożliwia prowadzenie właściwej gospodarki lokalami mieszkalnymi, należyte utrzymanie techniczne budynków mieszkalnych, podniesienie standardu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy oraz poprawę warunków

mieszkaniowych najemców lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasady polityki czynszowej są jednym z elementów WPGMZG, powinny też znaleźć się w dokumencie polityki mieszkaniowej.

Polityka czynszowa jest jednym z filarów polityki mieszkaniowej. Bez niej nie jest możliwa odpowiednia skala działań remontowych, odpowiadająca potrzebom remontowym, wieloaspektowa polityka zamiany lokali, racjonalna prywatyzacja lokali i realizacja nowego budownictwa mieszkaniowego. Polityka czynszowa musi być oparta na rachunku ekonomicznym, który odnosi się do pełnego bilansowania się kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi i wpływów z najmu w postaci płaconego przez lokatorów czynszu oraz różnych dopłat pochodzących z publicznych źródeł finansowych. Koncepcja kształtowania czynszów opiera się zatem na założeniu równowagi wydatków i dochodów uzyskiwanych z gospodarowania zasobami czynszowymi, pozostających w dyspozycji gmin lub zewnętrznych podmiotów o charakterze non profit. Przyjmuje się, że czynsze w zasobach komunalnych powinny co najmniej pokrywać pełne koszty utrzymania nieruchomości, natomiast w zasobach prywatnych także koszty odtworzenia zasobu (amortyzacji) i godziwe zyski właściciela (inwestora). Ponadto powinny pozostawać w odpowiedniej relacji do poziomu obsługi mieszkańców i stopnia zróżnicowania wartości użytkowej mieszkań. Racjonalna gospodarka zasobami mieszkaniowymi wymaga zapewnienia środków na właściwe utrzymanie nieruchomości i opłacalność inwestycji mieszkaniowych. System czynszów powinien gwarantować:

- sprawiedliwość – cena za usługi mieszkaniowe powinna odpowiadać kosztom jej realizacji,
- poprawę skali odzysku lokali oraz wzrost liczby zamian lokali,
- zmniejszenie popytu na lokale z zasobu gminy.

Stosowanie czynszów ekonomicznych mogłoby pozwolić na odejście od pomocy przedmiotowej, dotującej lokale, na rzecz pomocy podmiotowej, dotującej gospodarstwa domowe o niskich dochodach.

Polityka czynszowa powinna również zwiększyć skalę stosowania instrumentów podmiotowych (realne obniżki czynszów a nie fikcyjne, dodatki mieszkaniowe, programy zamiany lokali, spłaty zadłużenia), przy jednoczesnym stosowaniu czynszu pokrywającego koszty utrzymania zasobu. Przykłady wielu gmin pokazały, że ekonomizacja polityki czynszowej przyczyniła się do zwiększenia jakości gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (np. w Gdańsku).

Czynnikiem racjonalizującym gospodarkę mieszkaniową jest zróżnicowanie stawek w zależności od jakości zasobów. Na mocy art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego można stosować obniżki czynszu naliczanego według obowiązujących stawek w stosunku do najemcy o niskich dochodach, jeśli gmina podjęła wcześniej uchwałę o wysokości i zasadach przyznawanych obniżek. Mogą być one udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza kwoty określonej w przedmiotowej uchwale. Kwota obniżki powinna być

zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Obniżki udziela się na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, przy czym, jeśli jest ona uzasadniona, właściciel może ją przedłużyć na wniosek najemcy na kolejne dwunastomiesięczne okresy. Skala stosowania obniżek dochodowych czynszu jest ciągle niesatysfakcjonująca. Wiele gmin stosuje je dopiero, gdy czynsz osiągnie wysoki poziom (np. 3% wartości odtworzeniowej), tymczasem jako instrument integracji polityki mieszkaniowej i społecznej, są one potrzebne dla każdego poziomu stawek czynszu wraz z dodatkami mieszkaniowymi i systemem zamiany lokali.

Wprowadzenie obniżki stawek czynszu z powodu niskich dochodów przewiduje np. obecnie realizowana w Warszawie polityka mieszkaniowa, w której ten instrument służy wsparciu polityki czynszowej w mieszkaniach komunalnych przeznaczonych do najmu na czas nieoznaczony.

Przykład nr 15: OBNIŻKA STAWEK CZYNSZU

Dla osób osiągających dochody wyższe od uprawniających do wynajmu mieszkania społecznego, ale nadal na stosunkowo niskim poziomie, dedykowane są mieszkania komunalne w segmencie B (mieszkania komunalne na najem na czas nieoznaczony).

Mieszkania te wynajmuje się na czas nieoznaczony, a stawka czynszu jest uzależniona od wyposażenia technicznego lokalu oraz od tego, w jakiej strefie czynszowej jest położony (strefa miejska, centralna i peryferyjna). Jeśli dochody przyszłych najemców obniżą się w trakcie trwania umowy, mogą oni skorzystać z obniżki czynszu z tytułu uzyskiwania niskich dochodów oraz z dodatku mieszkaniowego.

Źródło: *Polityka Mieszkaniowa - Mieszkania 2030 roku*, Warszawa, 2017 r.

Oprócz obniżek właściciele zasobów mogą także podwyższać wysokość czynszu zgodnie z zasadami określonymi w art. 8a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego. W uzasadnionych przypadkach dopuszczalna jest podwyżka, w wyniku której wysokość czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w skali roku przekroczy 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Podwyżka jest w szczególności możliwa, jeśli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu - na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów utrzymania lokalu, jak i zwrotu kapitału oraz zysk.

Integralnym elementem polityki czynszowej jest subsydiowanie wydatków związanych z utrzymaniem zasobów w postaci dodatków mieszkaniowych. Dodatki mieszkaniowe zostały wprowadzone ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, następnie sprawę dodatków uregulowała ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Dodatki mieszkaniowe są formą wsparcia finansowego najemców, których nie stać na pokrycie kosztu czynszu z własnych środków, oraz swego rodzaju gwarancją części przychodów należnych ich właścicielom²⁵. Jedną z funkcji dodatków mieszkaniowych, prawie niestosowaną w polskiej praktyce, jest poprawa dostępności mieszkań w zasobach prywatnych.

²⁵ A, Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, dz. cyt. s. 104.

Obecnie limity dochodowe kwalifikujące gospodarstwo domowe najemcy do uzyskania dodatku mieszkaniowego są na tyle niskie, że są przyznawane przede wszystkim najemcom w zasobie komunalnym. Tymczasem pożądanym byłoby, aby zwiększyć dostęp do dodatków mieszkaniowych osobom o nieco wyższych dochodach, które nie kwalifikują się do mieszkań komunalnych, a mają trudności z najmem mieszkań na rynku komercyjnym²⁶.

Dodatki mieszkaniowe mogą być jednak łączone z różnymi instrumentami i usługami wsparcia najuboższych najemców, co zwiększa szansę na ich usamodzielnienie się i utrzymanie lokalu mieszkaniowego. Dodatek mieszkaniowy został połączony z pobytem w mieszkaniu o najmie socjalnym ze wsparciem treningowym. Takie rozwiązanie zostało uwzględnione w aktualnej polityce mieszkaniowej Poznania.

Przykład nr 16: DODATKI MIESZKANIOWE POŁĄCZONE Z USŁUGĄ MIESZKAŃ TRENINGOWYCH

W polityce mieszkaniowej Poznania wprowadzona została oferta najmu lokali z czynszem socjalnym ze wsparciem treningowym, która została skierowana do osób posiadających prawo najmu lokalu socjalnego z zasobów Miasta Poznania.

Pomieszczenie treningowe wyznaczone do używania na cele prowadzenia wsparcia treningowego zostanie oddane do użytkowania organizacjom pożytku publicznego (NGO) wyłonionym w otwartym konkursie ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego. Zadaniem organizacji będzie udzielenie wsparcia treningowego mieszkańcom, zgodnie z wytycznymi i statutem fundacji. Na podstawie przeprowadzonego wywiadu zaplanowany zostanie indywidualny program pomocy dla każdej z osób, w zależności od potrzeb. Beneficjenci zobowiązani będą do pokrycia kosztów najmu lokalu socjalnego według obowiązujących stawek. Będą mieli również możliwość wystąpienia o dodatki mieszkaniowe.

Źródło: *Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017-2027*, załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r.

Z polityką czynszową wiąże się tzw. lustro czynszowe, za pomocą którego gmina może monitorować i porównywać stawki czynszu w publicznym zasobie ze stawkami z najmu komercyjnego. Monitorowanie czynszów jest niezwykle ważne, ponieważ pozwala gminie reagować i zmieniać warunki wsparcia mieszkaniowego.

Zgodnie z art. 4a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego gmina jest zobowiązana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym zestawienia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na jej obszarze lub części. Jest to tzw. lustro czynszowe, umożliwiające ocenę prywatnego rynku najmu w zestawieniu z czynszem w zasobach komunalnych. Gmina, wykonując zestawienie, powinna bazować na danych przekazanych przez zarządców nieruchomości. Może także wykorzystywać dane własne, przekazane przez właścicieli i lokatorów oraz pochodzące z innych źródeł. Jednak pomimo

²⁶ Tamże s. 112.

obowiązania rozporządzenia²⁷ wskazującego zakres, terminy przekazywania danych przez zarządców i sposób ich publikacji, nie są one zbierane i upubliczniane. Tym samym nie ma realnych możliwości monitorowania lustra czynszowego.

Polityka mieszkaniowa w ramach instrumentu polityki czynszowej może jednak narzucić konieczność monitorowania stawek czynszu na rynku komercyjnym, jak w przypadku polityki mieszkaniowej Warszawy. W dokumencie został wprowadzony zapis o konieczności gromadzenia danych dotyczących rynku najmu komercyjnego (dane ilościowe na temat mieszkań wynajmowanych i przeznaczonych do najmu), a w ramach tych danych są również zbierane informacje o stawkach czynszu.

Przykład nr 17: MONITOROWANIE STAWEK CZYNSZU NA RYNKU KOMERCYJNYM

Gromadzenie danych dotyczy segmentu D miejskich mieszkań i mieszkań znajdujących się w zasobach prywatnych. Mieszkankom i mieszkańcom zostaną udostępnione dane dotyczące stosowanych stawek czynszowych, aktualizowane raz w roku i uwzględniające podział na dzielnice. Informacje te są pomocne w poszukiwaniu przystępnych cenowo mieszkań na wynajem. W porozumieniu ze stowarzyszeniami właścicieli, organizacjami lokatorskimi oraz prawnikami zostanie stworzona wzorcowa „warszawska umowa najmu”. Miasto zobowiązuje się promować jej zapisy jako system dobrych praktyk zarówno wśród właścicieli, jak i najemców. Ważnym elementem wzorcowej umowy jest odpowiednio stabilny okres wynajmu oraz promowanie wynajmu mieszkań nieumeblowanych. Wzór będzie pełnił funkcję informacyjną dla obu stron umowy.

Źródło: *Polityka Mieszkaniowa - Mieszkania 2030 roku*, Warszawa, 2017 r.

4.5. Integracja działań jednostek organizacyjnych gminy

Integracja działań różnych podmiotów i jednostek na rzecz mieszkalnictwa ma kluczowe znaczenie w systemie zarządzania i wdrażania polityki mieszkaniowej, ponieważ realizacja celów rozwojowych w tym sektorze, obejmujących zadania z zakresu poprawy warunków mieszkaniowych oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, jest przypisana wielu podmiotom – publicznym, prywatnym i społecznym.

Takie zadania realizują:

– **wydziały w urzędzie gminy** (np. wydział polityki lokalowej, wydział inwestycji, wydział polityki społecznej itp.) – w ramach urzędu gminy koordynację i współpracę jednostek organizacyjnych w zakresie realizacji polityki mieszkaniowej zapewnia biuro spraw lokalowych / wydział polityki lokalowej; jednostka ta inicjuje i kreuje politykę mieszkaniową, opiniuje i współtworzy politykę czynszową w mieszkaniowym zasobie,

²⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie określenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na obszarze gminy lub jej części.

opracowuje projekty aktów prawnych regulujących politykę mieszkaniową oraz zapewnia ich zgodność z projektami i programami realizowanymi przez inne podmioty; dodatkowo często współpracuje z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w celu zapewnienia środków i dotacji na walkę z bezdomnością i wykluczeniem społecznym oraz rozwiązywanie problemów mieszkaniowych; w niektórych gminach kwestie mieszkaniowe są tak ściśle powiązane z realizacją polityki społecznej, że kwestiami mieszkaniowymi zajmują się są wydziały polityki społecznej;

– **jednoosobowe spółki prawa handlowego** powołane przez gminę (np. Towarzystwo Budownictwa Społecznego) – utworzone są głównie w celu poprawy dostępności do lokali mieszkalnych osobom o średnich dochodach; w tym celu TBS buduje mieszkania czynszowe i eksploatuje je na zasadach najmu;

– **jednostki organizacyjne gminy** (np. zakłady gospodarki komunalnej) – jednostki te są głównie powoływane w celu koncentracji zadań z zakresu gospodarowania zasobami lokalowymi, zgrupowania w jednej jednostce wszystkich zagadnień związanych z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym; obowiązki i zakres działania jednostek organizacyjnych są wskazane w uchwałach rady gminy (statutach); jednostki te z upoważnienia prezydenta/burmistrza/wójta prowadzą nadzór zarządczy nad zasobami lokalowymi, dbają o stan techniczny i prawidłową eksploatację budynków, lokali i związanej z nimi infrastruktury, reprezentują gminę we wspólnotach mieszkaniowych oraz opracowują założenia polityki czynszowej i mieszkaniowej.

Realizacją zadań z zakresu polityki mieszkaniowej, w szczególności o charakterze dostępnego mieszkalnictwa, zajmują się również ośrodki pomocy społecznej. Ich zadania są powiązane z celami polityki mieszkaniowej, zwłaszcza w zakresie wsparcia w tworzeniu mieszkań wspomaganych, treningowych, chronionych oraz dostarczaniu lokali tymczasowych, noclegowni i schronisk dla osób bezdomnych i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wypłaty dodatków mieszkaniowych i energetycznych.

Tym samym każdy z ww. podmiotów wypełnia działaniami inny zakres polityki mieszkaniowej. Integracja ich działań powinna nastąpić wokół celów i instrumentów dedykowanych realizacji polityki mieszkaniowej. Integracja wymaga określenia szczegółowej struktury zarządczej, identyfikującej wszystkie podmioty realizujące cele mieszkaniowe wraz z określeniem ich zadań, zakresu odpowiedzialności i charakteru zależności. Pozwoli to na analizę i poszukiwanie zbieżnego zakresu działań oraz ustalenie hierarchii kompetencji. Następnie należy wskazać mocne i słabe strony jednostek realizujących zadania w sferze mieszkalnictwa. Przy czym mocne strony powinny obejmować potencjały wynikające z dotychczasowych wieloletnich doświadczeń, a słabe skupiać się na ograniczeniach instytucjonalnych (organizacyjno-prawnych). Tak wyróżnione potencjały i ograniczenia należy przeanalizować w kontekście zaplanowanych celów polityki mieszkaniowej. Pozwoli to na ocenę efektywności struktury zarządczej pod kątem możliwości osiągnięcia

wyznaczonych celów rozwojowych, przy wykorzystaniu podziału odpowiedzialności między głównymi jednostkami wdrażającymi cele polityki mieszkaniowej. W sytuacji zdefiniowania celów rozwojowych związanych z poprawą sprawności zarządzania zasobem mieszkaniowym, kluczowego znaczenie nabiera potencjał instytucjonalny jego operatorów, rozumiany jako odpowiednia struktura i wielkość zatrudnienia w jednostkach, a także wdrożony system doskonalenia zawodowego kadry.

Często nowe wyzwania polityki mieszkaniowej wymagają konieczności dostosowania struktury i profilu działalności wdrażających politykę podmiotów. Należy wówczas rozważyć zmianę formy organizacyjno-prawnej jednostek, umożliwiającą przykładowo rozszerzenie zakresu ich działań.

Oprócz działań podstawowych związanych z realizacją polityki mieszkaniowej, należy wskazać również na działania wspierające w sferze mieszkalnictwa, które będą prowadziły pozostałe biura i referaty urzędu gminy, zgodnie z kompetencjami wynikającymi z regulaminów organizacyjnych, w tym w szczególności w zakresie obrotu nieruchomościami. Ich zaangażowanie jest szczególnie potrzebne, gdy wyzwaniem w sektorze mieszkaniowym jest dążenie do wychodzenia z mniejszościowego udziału we wspólnotach mieszkaniowych, ograniczanie udziału w większościowych i tworzenie wspólnot mieszkaniowych nawet w zasobach w 100% gminnych.

Integracja działań musi również uwzględniać udział spółek miejskich, których zasób nie jest zaliczany do komunalnego zasobu mieszkaniowego, ale które w większym lub mniejszym zakresie realizują założenia i cele polityki mieszkaniowej (np. TBS). W niektórych przypadkach spółka TBS może się stać kluczowym partnerem przy realizacji np. polityki remontowej i rewitalizacyjnej. Integracja działań powinna w takim przypadku dotyczyć zabezpieczenia wykonalności zadań (remontowych lub rewitalizacyjnych), w szczególności poprzez wzmocnienie instytucjonalne spółki (np. w efekcie jej analizy potencjału kadrowego i organizacyjnego). Z doświadczeń wielu gmin wynika, że TBS jest często głównym kreatorem polityki mieszkaniowej, gdyż oprócz budowy mieszkań na wynajem może realizować przedsięwzięcia mieszkaniowe w celach komercyjnych (na sprzedaż), zarządzać zasobem mieszkaniowym gminy i wspólnot mieszkaniowych, budować mieszkania dla gminy i wynajmować mieszkania gminie.

Integracja działań jednostek organizacyjnych gminy może napotkać bariery administracyjno-instytucjonalne (systemowe), które wynikają z mocno utrwalonej hierarchicznej i sektorowej organizacji administracji publicznej, faworyzującej tradycyjne rozwiązania i podejścia w polityce mieszkaniowej, w tym wynikające ze:

- słabości narzędzi motywujących do tworzenia zintegrowanych polityk mieszkaniowych (np. instrumentów finansowych),
- ułomności lub braku podstaw prawnych do tworzenia partnerstwa i współpracy (konsultacji społecznych, negocjacji i zaangażowania społeczności w tworzenie polityk mieszkaniowych i instrumentów).

Ograniczenia w integracji działań mogą też wynikać z barier mentalnych i świadomościowych wynikających ze specyfiki działania sektora publicznego, gdzie dominującą rolę odgrywa:

- rutyna, stereotypowe działania i zachowania w samorządach,
- obawa przed nowością – niepewność procedur, efektów, brak doświadczeń w realizacji zintegrowanych planów,
- niechęć do współpracy – dominacja indywidualistycznych postaw, brak zaufania, nieumiejętność działania w partnerstwie, niedostrzeganie korzyści wynikających ze współpracy,
- konieczność zmiany perspektywy myślenia o procesach rozwoju, wyjście poza „własne podwórko”.

Dlatego na potrzeby zwiększania integracji działań jednostek sektora publicznego w ramach polityki mieszkaniowej należy przeprowadzić zmiany instytucjonalne zmierzające do pogłębienia zasobów wiedzy o budowaniu i wdrażaniu zintegrowanej polityki mieszkaniowej w zakresie:

- powoływania nowych instytucji w systemie kształtowania polityki mieszkaniowej;
- wzmacniania partnerstwa instytucjonalnego – przeformułowanie roli różnych instytucji publicznych (i relacji między nimi) w zakresie programowania i wdrażania polityki mieszkaniowej;
- wprowadzania nowych mechanizmów koordynacyjnych między politykami sektorowymi i różnymi szczeblami zarządzania, wzmacniania wielopoziomowego systemu zarządzania (multi-level governance).

4.6. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi

Współpraca z podmiotami zewnętrznymi nie jest oczywistym aspektem polityki mieszkaniowej. Utał się pogląd, że gmina samodzielnie stosuje narzędzia polityki mieszkaniowej. Jednak pogarszający się stan techniczny zasobów mieszkaniowych, trudna sytuacja budżetowa gmin i brak możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przemawiają za wykorzystaniem innowacyjnych i niestandardowych rozwiązań. Tym samym gminy otwierają się na współpracę z podmiotami zewnętrznymi. W ślad za tym również modele tworzenia publicznych zasobów mieszkań czynszowych i gospodarowania nimi powinny ewoluować w kierunku ściślejszego powiązania zadań publicznych – realizowanych i kontrolowanych przez władze publiczne - z efektywnymi działaniami podmiotów zewnętrznych na rynku. Współpraca sektora publicznego z prywatnym w zakresie polityki mieszkaniowej powinna dotyczyć wspólnych przedsięwzięć o charakterze publiczno-prywatnym zapewniającym dostęp do mieszkań gospodarstwom domowym o różnych dochodach. Taka współpraca jest korzystana dla obu stron, ponieważ strona publiczna zyskuje partnera, który posiada know-how w zakresie procesu inwestycyjnego, a strona prywatna zyskuje stabilnego partnera, który gwarantuje wywiązanie się z umowy i często dysponuje środkami trwałymi, tj. gruntami lub nieruchomościami w atrakcyjnych lokalizacjach.

Współpraca przy wdrażaniu polityki mieszkaniowej może być znacznie szersza i dotyczyć także spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych (przykład Warszawy), spółek miejskich, tj. TBS, organizacji pożytku publicznego, deweloperów i instytucji leasingowych nastawionych na długotrwały zysk (przykład Bytomia) lub ośrodków nauczania akademickiego (przykład Wrocławia).

Współpraca ze wspólnotami mieszkaniowymi i spółdzielniami mieszkaniowymi została wskazana w polityce mieszkaniowej Warszawy, w której określono zakres współpracy oraz cele i wyzwania. Współpraca ta jest ujęta z perspektywy strategicznej i przybiera ogólny zakres, który nie ma jednak przełożenia na instrumenty.

Przykład nr 18: IDEA WSPÓŁPRACY W ZAPISACH POLITYKI MIESZKANIOWEJ – CELE I WYZWANIA

Współpraca Miasta ze wspólnotami będzie koncentrować się na pełnym wykorzystaniu ich potencjału w obszarze modernizacji budynków, głównie w podnoszeniu ich efektywności energetycznej, modernizacji oraz wprowadzaniu innowacji technologicznych, które podwyższą jakość zamieszkiwania. Dodatkowo współpraca będzie dotyczyć społecznego zagospodarowania przestrzeni podwórek.

Najważniejsze cele i wyzwania:

1. stworzenie doradczej platformy edukacji i innowacji dla zarządów wspólnot mieszkaniowych w celu promowania i pomocy we wdrażaniu Warszawskiego Standardu Mieszkaniowego w swoich zasobach;
2. aktywna i proinnowacyjna rola pełnomocników m.st. Warszawy, gdy jest ono współwłaścicielem we wspólnotach mieszkaniowych. Pełnomocnicy będą profesjonalnymi promotorami dobrych rozwiązań w zakresie poprawy jakości zarządzania, efektywności energetycznej, standardu technicznego, zastosowania nowoczesnych technologii eksploatacyjnych i budowlanych oraz obniżania kosztów;
3. aktywne włączanie wspólnot w realizację programów społecznych integrujących społeczność lokalną (partnerstwa społeczne, programy integracyjne, kulturalne i edukacyjne);
4. stworzenie narzędzi współzarządzania przestrzenią publiczną przez partnerstwa obejmujące społeczność lokalną, instytucje, organizacje pozarządowe i przedstawicieli samorządu;
5. zbudowanie przez wspólnoty mieszkaniowe skutecznego kanału przekazu informacji do mieszkańców na temat ważnych dla nich spraw oraz programów realizowanych przez Miasto i organizacje pozarządowe;
6. wsparcie samoorganizowania się w sytuacji zagrożenia lub klęski żywiołowej oraz dla budowania zrozumienia roli, jaką pełni pomoc sąsiedzka;
7. uregulowanie kwestii spornych pomiędzy wspólnotami a jednostkami miasta, m.in. poprzez program atrakcyjnych dzierżaw i nabywania terenów służących wyłącznie do obsługi danych budynków;
realizacja programu wspólnego zagospodarowania terenów między budynkowych, stanowiących otwartą przestrzeń publiczną.

Źródło: *Polityka Mieszkaniowa - Mieszkania 2030 roku*, Warszawa, 2017 r.

Nieco inne podejście do zakresu współpracy sformułowano w polityce mieszkaniowej Bytomia, w której współdziałanie z partnerami zewnętrznymi zostało przełożone na instrument polityki mieszkaniowej związany z polityką remontową w postaci Bytomskiego Modelu Dostępnego Mieszkalnictwa (BMDM). W ramach BMDM zakłada się współpracę z TBS, spółdzielniami mieszkaniowymi, inwestorami zewnętrznymi,

organizacjami pożytku publicznego i firmami leasingowymi. Szczegółowy zakres współpracy sektora publicznego z partnerami zewnętrznymi został wypracowany w ramach innego dokumentu²⁸, analiz i diagnoz potrzeb mieszkaniowych²⁹, oferty inwestycyjnej³⁰ oraz analiz możliwości wdrożenia poszczególnych modeli mieszkaniowych z udziałem partnera zewnętrznego (np. Społecznej Agencji Najmu³¹).

Kluczowymi elementami BMDM umożliwiającymi współpracę z wieloma partnerami zewnętrznymi jest udział spółki Bytomskie TBS Sp. z o.o., która jako spółka prawa handlowego (zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej) może przejmować część zadań własnych gminy w zakresie gospodarki komunalnej.

TBS jako spółka prawa handlowego może stosować rozszerzone procedury działania. Może zbywać nieruchomości nie tylko w drodze publicznego przetargu, w którym wygrywa ten, kto złoży najlepszą ofertę („najwyższa cena” lub „najkorzystniejsza oferta”), ale np. stosować umowę barterową. Jednak, aby TBS mógł podejmować takie działania w ramach BMDM, nieruchomości do remontu z gminnego zasobu powinny być wnoszone do spółki komunalnej jako wkład niepieniężny - aport. Na tym schemacie został oparty instrument BMDM - gmina przekazuje TBS Bytom Sp. z o.o. tytuł własności lokali bądź całych nieruchomości w formie wkładu niepieniężnego w celu pokrycia udziału w spółce – w trybie przewidzianym w art. 158 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. Uprawnienie gminy do przekazywania poza trybem przetargowym nieruchomości gminnych w formie aportu do spółki wynika bezpośrednio z zapisów art. 37 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dzięki temu wprowadzenie nieruchomości do obrotu rynkowego wiąże się z mniejszymi formalnościami, gdyż unika się przetargu publicznego.

Przykład nr 19: IDEA WSPÓŁPRACY W ZAPISACH POLITYKI MIESZKANIOWEJ – INSTRUMENT BYTOMSKI MODEL DOSTĘPNEGO MIESZKALNICTWA

Instrument BMDM zakłada wykorzystanie kapitału prywatnego do sfinansowania kosztów modernizacji lokalu (pustostanu) i przystosowania go do potrzeb przyszłego najemcy. Głównym celem instrumentu jest:

- zwiększenie oferty mieszkaniowej poprzez przywrócenie funkcji mieszkalnej nieużytkowanym lokalom i obiektom,
- otwarcie rynku mieszkaniowego na inwestorów zagranicznych, którzy szukają stabilnych i długoterminowych możliwości inwestycyjnych najczęściej z dodatkowym efektem społecznym (np. fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne, organizacje filantropijne),
- włączenie deweloperów działających lokalnie do prowadzenia działań alternatywnych do

²⁸ B. Krystek-Kucewicz, K. Thel, dz. cyt.

²⁹ EU Consult, *Badanie jakości życia i postaw mieszkaniowych*, Bytom 2017; raporty dotyczące postaw mieszkaniowych dostępne na stronie Bytom ODNOWA. Kompleksowa Rewitalizacja Miasta, UM Bytom, <http://bytomodnowa.pl/badanie-postaw-mieszkaniowych-mieszkancow-bytomia-i-miast-osciennych> (dostęp: 03.11.2019).

³⁰ B. Krystek-Kucewicz, M. Baczyński, *Kamienice i lokale do remontu. Oferta inwestycyjna dla obszaru pilotażowego w zakresie rewitalizacji*, Urząd Miasta Bytom, Bytom 2018.

³¹ K. Spadło, *Założenia organizacyjno-finansowe działalności Społecznej Agencji Najmu w Bytomiu*, KIPPiM na zlecenie TBS Bytom, 2018.

inwestycji na rynku pierwotnym, przekucie największej bolączki zasobu mieszkaniowego miasta – pustostanów – w atut, dzięki któremu mogłaby powstać oferta dostępnych architektonicznie i finansowo mieszkań dla wszystkich grup społecznych.

Bytomski Model Dostępnego Mieszkalnictwa zakłada współpracę i zaangażowanie:

- **Spółki TBS** jako partnera, który koordynuje realizację czterech modeli – TBS w kamienicy, Pierwsze mieszkanie, Zamiana dla seniora, Dom przyjacielski; TBS jest również właścicielem lokali (pustostanów), które samodzielnie lub przy udziale najemcy remontuje;
- **Spółecznej Agencji Najmu** jako partnera, który prowadzi prace remontowe w pustostanach, które podnajmuje klientom agencji;
- **sektora pozarządowego** jako partnera, któremu wynajmuje się pustostany w celu ich remontu i dostawiania do potrzeb mieszkań treningowych;
- **spółdzielni mieszkaniowej** jako partnera, któremu gmina zbywa spółdzielczy własnościowy lokal mieszkalny lub mieszkanie własnościowe, wobec którego zapadło orzeczenie o stwierdzeniu nabycia spadku przez gminę w zamian za remont pustostanów;
- **sektora prywatnego** jako partnera, na rzecz którego gmina zbywa pustostan w zamian wykonanie usługi remontowo-budowlanej w innych pustostanach i własnej nieruchomości lub partnera, który nabędzie pustostan do remontu.

Źródło: B. Krystek-Kucewicz, K. Thel, *Pustostan do zagospodarowania. Długoterminowe możliwości inwestycyjne w mieszkalnictwie w Bytomiu*, Bytom, 2018 r.

Partnerstwo między gminą a podmiotami zewnętrznymi, aby było skuteczne, powinno być stabilne i długofalowe. Wiele gmin podejmuje taką współpracę, która przyniosła już widoczne efekty w postaci zrealizowanych inwestycji mieszkaniowych. Takie długotrwałe partnerstwo jest realizowane w Stargardzie, gdzie gmina wraz z Spółką Stargardzki TBS oraz organizacją pożytku publicznego od ponad dwudziestu lat współpracuje m.in. we wdrażaniu programów pomocy mieszkaniowej, w tym w dostarczaniu mieszkań dla osób z niepełnosprawnością, seniorów, osób opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, placówki oświatowo-wychowawcze całodobowego pobytu lub rodziny zastępcze, mieszkania tzw. „rodzinkowe”³². Długotrwałe i skuteczne partnerstwo jest możliwe w przypadku, w którym polityka mieszkaniowa staje się jednym z głównych priorytetów gminy i jest ona realizowana w sposób nieprzerwany.

4.7. Nowoczesne narzędzia polityki mieszkaniowej

Pomimo zaniedbań w prowadzeniu celowej i długofalowej polityki mieszkaniowej, w ostatnich latach pojawiły się innowacyjne rozwiązania w sferze mieszkalnictwa na poziomie lokalnym. W dużej mierze rozwiązania te są wynikiem prób sprostania wyzwaniom rewitalizacyjnym, w postaci kompleksowych działań z różnych sfer prowadzonych od ponad dziesięciu lat na obszarach kryzysowych. Najciekawsze koncepcje odnoszące się tak do nowego, jak i starego zasobu mieszkaniowego, zostały wypracowane w postaci wzorcowych rozwiązań w ramach konkursu Modelowa Rewitalizacji Miast i pilotaży w zakresie rewitalizacji, które w latach 2015-

³² Źródło: <https://www.tbs.stargard.pl/potrzebny-dom/> (dostęp: 23.01.2020).

2019 odbywały się pod auspicjami Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (obecnie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej)³³.

Wypracowaną w Łodzi w ramach projektu pilotażowego innowacją w dziedzinie polityki remontowej jest wszechstronne wsparcie lokatorów z zasobów komunalnych w trakcie remontów, które wymagają czasowych przekwaterowań. Zakrojony na szeroką skalę proces rewitalizacji Łodzi, mający m.in. na celu podniesienie standardu życia mieszkańców, obejmuje gruntowne modernizacje budynków mieszkalnych prowadzone w ośmiu priorytetowych kwartałach wyznaczonych w granicach obszaru rewitalizacji. Innowacyjnym rozwiązaniem okazało się opracowanie i wcielenie w życie systemu zarządzania procesem przeprowadzek, przy zapewnieniu indywidualnego wsparcia dużej liczbie osób. Sposobem na sukces okazali się Gospodarze Obszarów i Latarnicy Społeczni³⁴. Zadaniem tych pierwszych są sprawy organizacyjne: informowanie i koordynacja procesu, towarzyszenie mieszkańcom w trakcie przeprowadzki, pomoc w rozwiązywaniu problemów logistycznych i administracyjnych, związanych m.in. z nieuregulowaną sytuacją mieszkaniową, zadłużeniem. Z kolei ci drudzy oferują pomoc osobom, których problemy życiowe wynikające z zagrożenia wykluczeniem społecznym wykraczają poza kwestie samych przeprowadzek. Ich działania polegają na budowaniu sieci współpracy między mieszkańcami a przedstawicielami instytucji, głównie z wydziału lokalowego i ośrodka pomocy społecznej, a także organizacji pozarządowych lub osobami decyzyjnymi w celu sprofilowania pomocy.

O ile Gospodarze Obszarów działają w ramach jednego z kwartałów, o tyle Latarnicy Społeczni mają pod swoją opieką do 30 rodzin z całego obszaru rewitalizacji. Wszyscy są pracownikami Urzędu Miasta. Koordynatorem zespołu jest specjalista ds. mieszkalnictwa, który dba o przepływ informacji podczas spotkań operacyjnych. Taki model organizacji pracy sprawia, że wypracowane rozwiązania nie są sztywne i ostateczne, a cały system wciąż ewoluuje w miarę zdobywanych doświadczeń. Dotychczasowe doświadczenia wraz z zestawem narzędzi, którymi posługują się Latarnicy Społeczni, zostały szczegółowo opisane w *Poradniku dla Latarników Społecznych*³⁵.

Tworzenie zróżnicowanej oferty mieszkaniowej ściśle wiąże się z miksem społecznym, którego ucieleśnieniem może być inny innowacyjny pomysł mieszkaniowy - dom wielopokoleniowy – budynek mieszkalny dla osób w różnym wieku, o różnych potrzebach i zasobach. Dom wielopokoleniowy stanowi też mikroodpowiedź na wyzwania współczesnych miast wynikające ze zmian cywilizacyjnych – starzenia się społeczeństwa, zmiany modelu rodziny, rozluźnienia więzi rodzinnych z powodu migracją za pracę itp. W założeniu taki dom tworzyłby lokalną minispołeczność, której członkowie w ramach więzi sąsiedzkich wspieraliby się w potrzebie lub spędzaliby

³³ Źródło: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/rewitalizacja/> (dostęp: 19.01.2020).

³⁴ Więcej, zob. <http://centrumwiedzy.org/projekt-pilotazowy-ii/dzialania/dzialanie-1-modelowe-przeprowadzki-orientacja-na-mieszkanca> (dostęp: 19.02.2020).

³⁵ Zob. <http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/Podr%C4%99cznik-dla-Latarnik%C3%B3w-Spo%C5%82ecznych.pdf> (dostęp: 19.02.2020).

wspólnie czas. Pomysł postanowiono zrealizować w ramach łódzkiego pilotażu³⁶ – w dwóch wyremontowanych kamienicach na obszarze rewitalizacji. Wypracowano reguły przydziału mieszkań i zasady funkcjonowania mieszkańców mające na celu tworzenie się mechanizmów współpracy. Ofertę skierowano do możliwie szerokiej grupy odbiorców – seniorów, osób z niepełnosprawnościami ruchowymi, rodzin wielodzietnych, osób samotnych, jak i wychowanków domów dziecka wchodzących w dorosłość. Przy wyborze postawiono określone kryteria tak, aby móc wybrać najemców, którzy wpisujących się w ideę funkcjonowania domu. Prace projektowe uwzględniające zasady projektowania uniwersalnego miały charakter partycypacyjny – np. seniorzy mieli wpływ na wielkość i układ lokali. W kompleksie powstało 16 lokali mieszkalnych, w tym 11 przystosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, świetlica i lokal usługowy. Operatorem budynku będzie organizacja pozarządowa.

Podobnie zarysowuje się nadal wypracowywana w procesie konsultacji społecznych idea Kamienicy Międzypokoleniowej w Warszawie³⁷, także usytuowana na obszarze rewitalizacji. Dyskutowany w gronie ekspertów z organizacji pozarządowych projekt obejmuje stworzenie tu 12 mieszkań, placówki opiekuńczo-wychowawcza zajmującej dwie najwyższe kondygnacje, a także wspólnych przestrzeni użytkowych i międzysąsiedzkich, partycypacyjne zagospodarowanie przestrzeni publicznej przed kamienicą, podwórka wewnętrznego wraz ze stojącym tu niewielkim budynkiem gospodarczym.

Koncepcja domu wielopokoleniowego stała się też jednym z tematów podjętych przez organizatorów procesu rewitalizacji we Wrocławiu – w ramach jednego z projektów realizowanych w konkursie dotacji Modelowa Rewitalizacja Miast. Efektem jest opracowana publikacja *Jak mieszkać? Idea domu wielopokoleniowego*³⁸ - na podstawie badań społecznych zróżnicowanych grup mieszkańców oraz warsztatów z udziałem biur architektonicznych, których efektem są koncepcje domu w konkretnych lokalizacjach. Opracowanie prezentujące różne modele organizacyjno-finansowe takich inwestycji może być wsparciem przy tego typu działaniach.

Wrocław stał się także liderem w tworzeniu i wypracowaniu koncepcji kooperatyw mieszkaniowych – nowoczesnego rozwiązania z zakresu mieszkalnictwa, które może stać się jednym z narzędzi służących zwiększeniu dostępności mieszkań, a także poprawie wpływu mieszkańców na warunki bytowe. Te oddolnie realizowane inicjatywy polegają najczęściej na wybudowaniu budynku mieszkalnego na własne potrzeby (przykład wrocławski pokazuje model zakupu nieruchomości gminnej i jej wyremontowanie). Bezpośrednie zaangażowanie przyszłych mieszkańców sprawia, że koszt budowy jest niższy niż kupno mieszkania na rynku komercyjnym. Członkowie ustalają koncepcję zagospodarowania nieruchomości i jej otoczenia, dokonują

³⁶ Zob. <http://centrumwiedzy.org/projekt-pilotazowy-ii/dzialania/dzialanie-2-dom-wielopokoleniowy> (dostęp: 10.01.2020).

³⁷ Zob. <http://fundacijablisko.pl/index.php/modelowa-kamienica-dla-warszawy> (dostęp: 10.01.2020).

³⁸ Zob. http://w-r.com.pl/wp-content/uploads/2019/07/wr_jak_mieszkace-book-1.pdf (dostęp: 19.01.2020).

przydziału lokali, wyodrębnienia części wspólnych, a następnie decydują o finansowaniu i przebiegu procesu inwestycyjnego. Podsumowaniem rozważań na temat tej formy inwestowania w budownictwo mieszkaniowe jest wypracowana w ramach Modelowej Rewitalizacji Miast publikacja *Kooperatywy Dom, który wspólnie wymyśliśmy*³⁹, zawierająca analizę różnych modeli organizacyjno-finansowo-zarządczych kooperatyw mieszkaniowych, wsparta analizą prawną.

M.in. w formule kooperatyw powstaje we Wrocławiu modelowe osiedle Nowe Żerniki⁴⁰, które jest pierwszym skrojonym na tak dużą skalę eksperymentem budownictwa społecznego. Budowane etapami osiedle usytuowane na obrzeżach miasta, ale dobrze z nim skomunikowane, na tym etapie realizacji zajmuje powierzchnię 10 ha. Pomysł powstał z inspiracji wrocławską wystawą architektoniczną *Wohnung und Werkraum (WuWA)* z 1929 r. prezentującą wzorcowe modernistyczne osiedle. W przypadku jego współczesnego odpowiednika, postawiono sobie równie ambitny cel stworzenia nowych typologii budynków mieszkaniowych i innowacyjnej architektury. O randze przedsięwzięcia świadczy to, że koordynatorem projektu jest Architekt Miasta Wrocławia. Wciąż budowane osiedle trzeba uznać za efekt udanej współpracy gminy, architektów i wielu inwestorów (kooperatyw, niewielkich spółdzielni, indywidualnych, deweloperów), której celem jest realizacja spójnej koncepcji zabudowy. Inwestorzy mogą skorzystać z gotowych wzorcowych projektów domów i mieszkań. Zróżnicowanych pod względem skali i standardów budynkom będzie towarzyszyć niezbędna infrastruktura techniczna – sieć dróg i chodników, przestrzena – zagospodarowana zielen, mała architektura, jak i społeczna – szkoła, przedszkole, dom seniora, dom kultury, boiska, korty, place zabaw, punkty handlowe i usługowe.

Niestandardowe, innowacyjne rozwiązania w polityce mieszkaniowej mogą stanowić ważne uzupełnienie prowadzonej polityki mieszkaniowej. W obliczu pilnych wyzwań remontowych zasobu gminnego mogą pomóc w sprawniejszym prowadzeniu prac modernizacyjnych (model przeprowadzek najemców, kooperatywy). Mogą też stanowić pomysł na zwiększenie dostępności mieszkań w umiarkowanych cenach (kooperatywy, realizowane m.in. na osiedlu Nowe Żerniki). Nowatorskie rozwiązania wpisują się także w nowoczesne myślenie o mieście jako o miejscu inkluzywnym, przyjaznym dla wszystkich mieszkańców, którzy mają realny wpływ na jego kształt i funkcjonowanie.

³⁹ Zob. http://w-r.com.pl/wp-content/uploads/2019/07/wr_kooperatywy-book-1.pdf (dostęp: 19.01.2020).

⁴⁰ Zob. nowezerniki.pl, wroclaw.pl (dostęp: 19.01.2020).

5. Monitoring i ewaluacja polityki mieszkaniowej

5.1. Jak monitorować realizację polityki mieszkaniowej gminy?

Weryfikacja poziomu realizacji celów polityki publicznej w dokumentach strategicznych odbywa się przy udziale systemów monitorowania, za pomocą których dokonuje się pomiaru postępów interwencji. System monitorowania powinien usprawniać wdrażanie polityki publicznej określonej w dokumencie strategicznym, a także pozwalać na wyprzedzającą reakcję, gdy monitorowane zjawiska nie zmieniają się zgodnie z oczekiwaniami. Systemu monitoringu umożliwia na poziomie strategicznym analizę kierunków oraz tempa rozwoju mieszkalnictwa, natomiast na poziomie operacyjnym podejmowanie decyzji o sposobach realizacji polityki mieszkaniowej.

Monitoring jest procesem systematycznego zbierania i analizowania informacji ilościowych i jakościowych dotyczących postępów w realizacji celów strategicznych i instrumentów polityki mieszkaniowej. W wyniku takiego podejścia cele polityki mieszkaniowej powinny być każdorazowo opisywane wartościami ilustrującymi je wskaźników, których zmiany odzwierciedlają postępy w ich realizacji. Ilościowo opisane cele polityki publicznej umożliwiają systematyczną ich obserwację i pomiar. Badanie wyników pomiaru wskaźników w cyklicznych odstępach daje pełną informację o zmianach zachodzących w wyniku wdrażania zaplanowanych instrumentów. Monitoring koncentruje się na wynikach – kontrolowanie ryzyka na poziomie działań daje skutek w postaci poprawy efektywności wdrażania całej polityki mieszkaniowej.

W procesach programowania polityki mieszkaniowej należy upowszechniać stosowanie zestawu wskaźników do oceny efektów wdrażanych instrumentów, a także zwiększać wykorzystanie metod ewaluacyjnych do jej korekty.

Monitoring bazuje na systemie powiązanych ze sobą wskaźników, obrazujących przedmiot oddziaływania instrumentów polityki mieszkaniowej. Wskaźnikami powinny być opisane wszystkie cele strategiczne i instrumenty. Proces nadawania miar określa się mianem kwantyfikacji celów strategicznych. W pierwszym etapie procesu następuje wybór wskaźników monitoringu. Kryterium doboru obejmuje konieczność najlepszego dopasowania sfery wskaźnika do charakteru przewidywanych zmian.

Drugi etap obejmuje określenie wartości bazowych i docelowych wskaźników. Różnica między wartością bazową a docelową wskaźnika wskazuje pożądaną tendencję zmian mierzonych zjawisk. W przypadku czynników negatywnie oddziałujących na ocenę polityki, przykładowo liczby budynków w złym stanie technicznym, tendencja zmian wskaźników w ujęciu dynamicznym powinna obrazować ich spadek. Natomiast w pozostałych przypadkach oczekiwany jest wzrost wartości wskaźników w ujęciu dynamicznym. Brak zmian wartości wskaźnika pomiędzy stanem z roku bazowego a rokiem docelowym może wskazywać na brak podejmowanych działań lub ich niedostosowanie do założonych celów. Każdy z tych przypadków wymaga ewaluacji podejścia do polityki, w celu poprawy jej efektywności.

Niezbędnym działaniem zarządczym we wszystkich jednostkach zaangażowanych we wdrażanie polityki mieszkaniowej jest systematyczne monitorowanie jej postępów. Właściwe wydziały urzędu gminy i jednostki organizacyjne gminy, odpowiedzialne za realizację zadań polityki mieszkaniowej, odpowiadają za wdrażanie jej instrumentów na poziomie operacyjnym, w zakresie wynikającym z obowiązujących w gminie aktów normatywnych regulujących gospodarkę mieszkaniową. Proces gromadzenia danych, potrzebnych do monitorowania mieszkalnictwa, wymaga więc zintegrowania w dokumencie polityki mieszkaniowej, w sytuacji ich faktycznego rozproszenia w strukturze organizacyjnej gminy.

System monitorowania polityki mieszkaniowej ma więc za zadanie integrować jej dwa poziomy wdrażania:

- strategiczny – odnoszący się do mierzalnych celów zawartych w dokumencie polityki mieszkaniowej,
- operacyjny – odnoszący się do mierzalnych efektów wdrażanych instrumentów za pomocą aktów normatywnych (uchwał rady gminy).

Proces monitorowania powinien odbywać się w pierwszej kolejności w odniesieniu do zadań nałożonych realizacją poszczególnych instrumentów - uchwał mieszkaniowych w gminie (np. programem gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, uchwałą w sprawie zasad gospodarowania zasobem mieszkaniowym). W drugiej kolejności postęp we wdrażaniu zadań należy przełożyć na poziom celów strategicznych polityki, mierząc zmianę ich wartości.

Przykład nr 20: ZAKRES MONITORINGU REALIZACJI POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Monitorowanie realizacji polityki mieszkaniowej obejmuje:

- rejestrowanie rezultatów realizacji polityki zgodnie z poszczególnymi programami gospodarki mieszkaniowej gminy wskazanych w odrębnych uchwałach,
- rejestrowanie procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych zachodzących na terenie miasta,
- obserwację zewnętrznych uwarunkowań realizacji polityki mieszkaniowej, w tym zmian w kierunkach polityki państwa w tym zakresie,

- rezultaty programów, które wynikają z polityki mieszkaniowej i podlegają ocenie – bez względu na to, czy realizowane są przy udziale wsparcia Unii Europejskiej.

Źródło: *Polityka Mieszkaniowa Bytomia do 2050 roku. Nowy wizerunek miasta*, załącznik do uchwały nr XIV/173/19 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 czerwca 2019 r.

Poniżej zilustrowano powiązania między wskaźnikami monitoringowymi na przykładzie dokumentu *Polityki mieszkaniowej Bytomia do 2050 roku*⁴¹. Grafika ilustruje proces formułowania wskaźników, poczynwszy od celów polityki publicznej, a skończywszy na jej skutkach.

Rysunek 5. Proces formułowania wskaźników monitorowania *Polityki mieszkaniowej Bytomia do 2050 r.*



Źródło: *Polityka Mieszkaniowa Bytomia do 2050 roku. Nowy wizerunek miasta*, załącznik do uchwały nr XIV/173/19 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 czerwca 2019 r.

Poniżej przedstawiono propozycje wskaźników do monitorowania polityki mieszkaniowej i narzędzia wdrożeniowe. Obszary kluczowych wyzwań rozwojowych mieszkalnictwa zostały zdefiniowane w odniesieniu do problematyki dostępności mieszkań, jakości zamieszkania oraz sprawności zarządzania gminnym zasobem

⁴¹ Źródło: załącznik do uchwały nr XIV/173/19 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie przyjęcia *Polityki mieszkaniowej Bytomia do 2050 roku. Nowy wizerunek miasta*, https://esesja.pl/zalaczniki/50361/xiv_173_19_559209.pdf (dostęp: 20.01.2020).

mieszkaniowym. Dla każdego z wyzwań określono czynniki je definiujące, a tym przypisano katalog opisujących ich zmianę wskaźników.

Tabela 9. Macierz powiązań między celami polityki mieszkaniowej a obszarami wskaźników do ich monitorowania

Cele polityki mieszkaniowej do monitorowania		Instrument wdrożeniowy	Proponowany wskaźnik monitorujący zmianę
Dostępność mieszkań	- wielkość zasobu mieszkaniowego i jego zmiany - potrzeby mieszkaniowe – poziom zaspokojenia - inwestycje mieszkaniowe – wielkość nakładów na budownictwo mieszkaniowe	wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy	- liczba lokali mieszkalnych w zasobie gminnym - liczba osób oczekujących na najem lokalu w zasobie gminnym - liczba osób oczekujących na najem socjalny - wartość nakładów inwestycyjnych na rozwój budownictwa mieszkaniowego - liczba oddanych do użytku lokali w gminnym zasobie mieszkaniowym
Jakość zamieszkania	jakość zasobu mieszkaniowego i jego zmiany	wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy	- przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania w zasobie gminnym - przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę w zasobie gminnym - przeciętna liczba izb w mieszkaniu w zasobie gminnym - przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie w zasobie gminnym - liczba budynków wybudowanych przed 1945 r. w zasobie gminnym - liczba budynków mieszkalnych w zasobie gminnym w złym stanie technicznym - liczba lokali mieszkalnych w zasobie gminnym opalanych piecami węglowymi - liczba lokali mieszkalnych w zasobie gminnym wyposażonych w instalacje techniczno-sanitarne - liczba mieszkań niezamieszkałych w zasobie gminy - liczba przyznanych dodatków mieszkaniowych w zasobach gminnych

Sprawność zarządzania	– koszty utrzymania zasobu	uchwała w sprawie zasad najmu lokali wchodzących w mieszkaniowego zasobu gminy	– liczba zawartych umów najmu lokali mieszkalnych w zasobie gminnym – wartość zaległości w opłatach z tytułu czynszu w zasobach gminnych – wielkość kosztów remontów bieżących lokali w zasobie gminnym – liczba wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy – stawka bazowa czynszu w zł/m²
------------------------------	--	--	--

Źródło: opracowanie własne.

Dla każdego wskaźnika podlegającemu monitorowaniu należy określić wartość bazową (tj. wartość w roku opracowania i uchwalenia dokumentu polityki), a także docelową, wynikającą z perspektywy obowiązywania dokumentu.

W przypadku polityk publicznych opracowywanych w długim horyzoncie czasowym, na wartości docelowe poszczególnych wskaźników powinny wpływać prognozy demograficzne, obrazujące zmiany w strukturze społecznej gminy. Dostępne w statystyce publicznej prognozy demograficzne umożliwiają obserwację trendów zmian w bilansie ludności gmin do 2050 r. Wiedza ta umożliwia oszacowanie zapotrzebowania na lokale mieszkalne gminy w perspektywie trzydziestoletniej, jak i określenie na poziomie wskaźników docelowych rzeczywistych wyzwań w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Monitorowanie polityki mieszkaniowej należy prowadzić z uwzględnieniem wiedzy o uwarunkowaniach zewnętrznych. Procesy rozwojowe mieszkalnictwa gminnego powinny uwzględniać perspektywy rozwojowe lokalnego rynku mieszkaniowego. Dynamika jego zmian (tempo przyrostu zasobu, wielkość nowych inwestycji, rozwój rynku mieszkań na wynajem) powinna wpływać analogicznie na aktywność podmiotu publicznego w tym sektorze.

Z tego względu w procesach monitorowania polityk mieszkaniowych - oprócz czynności badawczych, których przedmiotem są zmiany i zjawiska występujące w gminnym zasobie - zaleca się uwzględnianie danych całościowych o lokalnym rynku nieruchomości, który ma silne oddziaływanie na sytuację w gminnym zasobie mieszkaniowym.

W ramach projektu „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnątrzmiastowym”, współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014-2020, opracowano założenia systemu monitorowania rozwoju lokalnego, z myślą o upowszechnieniu go w jednostkach samorządu terytorialnego. Przedmiotem analiz projektu było określenie metodyki prowadzenia procesów monitorowania zarówno przedsięwzięć rozwojowych, jak i polityk publicznych (w ujęciu wieloletnim). Efektem projektu jest zestaw opracowanych wskaźników zrównoważonego rozwoju, którym mogą posługiwać się gminy na etapie

projektowania dokumentów strategicznych. Wzorcowe wskaźniki do bieżącej oceny i aktualizacji dokumentów polityk publicznych zostały zaproponowane w 12 sektorach:

1. potencjał i konkurencyjność lokalnej gospodarki,
2. rynek pracy i kwalifikacje siły roboczej,
3. sytuacja materialna mieszkańców,
4. stan finansów lokalnych (zdolność finansowania rozwoju),
5. dostępność i jakość usług oraz infrastruktury,
6. dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie,
7. zasoby instytucjonalne, integracja i kapitał społeczny gminy,
8. poziom bezpieczeństwa,
9. sytuacja demograficzna,
10. dostępność komunikacyjna (zewnętrzna i wewnętrzna),
11. ład i struktura przestrzenna obszaru,
12. lokalne środowisko przyrodnicze.

Dla każdego z obszarów zostały zaproponowane wskaźniki główne i pomocnicze, z założeniem, że te drugie będą wykorzystywane w przypadku braku pokrycia monitorowanego zjawiska w ramach katalogu podstawowego.

W sektorze „dostępność i jakość zasobów mieszkaniowych w gminie” znalazły się następujące główne wskaźniki do monitorowania zmian:

- liczba oddanych do użytkowania mieszkań na 1000 mieszkańców,
- liczba zamieszkałych mieszkań komunalnych na 1000 mieszkańców,
- odsetek ogółu mieszkań komunalnych wyposażonych w instalację wodociągową (%),
- odsetek ogółu mieszkań komunalnych wyposażonych w ustęp spłukiwany (%),
- odsetek ogółu mieszkań komunalnych wyposażonych w łazienkę (%),
- odsetek ogółu mieszkań komunalnych wyposażonych w centralne ogrzewanie i c.c.w. (%).
- liczba pustych mieszkań komunalnych,
- przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań będących w dyspozycji gminy.

Wskaźniki te odnoszą się zarówno do stanu zasobu gminnego, jak i mieszkalnictwa w gminie ogółem. Do procesu monitorowania lokalnej polityki mieszkaniowej można wykorzystać rozwiązania wypracowane w ramach projektu „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnątrzmijskim⁴²” lub zaproponować autorski zestaw wskaźników dopasowanych indywidualnie do stanu sektora mieszkaniowego. W takim przypadku należy w dokumencie strategicznym zawrzeć opis metodologiczny tych wskaźników autorskich, aby zapewnić tę samą jakość wyników badania procesu monitorowania - w całej perspektywie obowiązywania polityki mieszkaniowej.

⁴² Zob. <http://irmir.pl/news/podsumowanie-realizacji-projektu-monitoring-rozwoju-lokalnego-na-poziomie-miejskim-i-wewnatrzmijskim/> (dostęp: 22.01.2020).

5.2. Kiedy jest potrzeba ewaluacji polityki mieszkaniowej gminy?

System ewaluacji strategicznej polityki mieszkaniowej gminy polega na ocenie realizowanej polityki i instrumentów z zastosowaniem określonych kryteriów. Ewaluacja dotyczy wartości albo cech instrumentów, a ich ocena umożliwia ich usprawnienie, rozwinięcie lub lepsze rozumienie. Ewaluacja powinna dostarczać rzetelnych i przydatnych informacji, wspierając proces decyzyjny oraz współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację polityki mieszkaniowej czy poszczególnych instrumentów.

W klasycznym ujęciu wyróżniamy trzy typy ewaluacji:

- ewaluację ex ante - przed rozpoczęciem realizacji instrumentu lub polityki mieszkaniowej,
- ewaluację mid-term – śródkresową,
- ewaluację ex post - przeprowadzaną po zakończeniu realizacji instrumentu/ polityki mieszkaniowej.

Kluczowym elementem ewaluacji jest dobór kryteriów oceny. Najczęściej stosowanymi w praktyce kryteriami są:

- trafność/adekwatność (ocena, w jakim stopniu przyjęte cele polityki mieszkaniowej odpowiadają na zidentyfikowane problemy w diagnozie potrzeb mieszkaniowych i/lub realne potrzeby beneficjentów),
- efektywność (ocena instrumentu pod kątem poniesionych nakładów do uzyskanych wyników),
- skuteczność (ocena, do jakiego stopnia cele zdefiniowane na etapie przygotowania polityki mieszkaniowej zostały osiągnięte).

Typowym kryterium oceny jest także identyfikacja oddziaływania (ocena, w jakim stopniu korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów miały wpływ na większą atrakcyjność zamieszkania, migrację w danym regionie) oraz identyfikacja trwałości efektów (ocena efektów po zakończeniu finansowania zewnętrznego i wpływu instrumentów, polityki mieszkaniowej w dłuższym okresie na procesy rozwoju sektora mieszkaniowego w gminie czy regionie).

Wydaje się, że kluczowy wpływ na efektywność realizacji polityki mieszkaniowej ma ewaluacja mid-term, ponieważ pozwala ona na ocenę i weryfikację instrumentów, a także ich ewentualną modyfikację lub zmianę w celu zintensyfikowania działań. Ewaluacja ex ante jest zawsze zbieżna z zakresem diagnozy zasobów, stąd nie wydaje się konieczna, natomiast ewaluacja ex post powinna zakładać ocenę wykorzystania instrumentów w dłuższym horyzoncie czasowym realizacji celów polityki.

Istnieją wypracowane już standardy ewaluacji, z których warto korzystać przy ocenie polityki mieszkaniowej gminy. Stosowanie standardów pozwoli na użycie

sprawdzonych metod i zapewni wysoką jakość prowadzonych ewaluacji⁴³. Takie standardy zostały opracowane przez Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne w procesie konsultacji z reprezentantami środowisk zajmujących się ewaluacją – przedstawicielami administracji publicznej i organizacji pozarządowych, pracownikami firm realizujących badania ewaluacyjne i instytucji naukowych, niezależnych konsultantów. Procedura ewaluacyjna jest kosztowna i dość skomplikowana, ponieważ wymaga uwzględnienia wymogów metodologicznych, standardów i kryteriów ewaluacji. Przeważnie jej przeprowadzenie jest zlecane firmom zewnętrznym. Zbliżone cele można jednak osiągnąć przez systematyczne, oparte na dobrze wybranym katalogu wskaźników, monitorowanie realizowane przez gminę.

5.3. Jak badać efektywność finansowania działań w zakresie mieszkalnictwa przewidzianych w polityce mieszkaniowej?

Ocena efektywności finansowania zależy od ustalonych celów operacyjnych polityki mieszkaniowej. Jej mierzenie jest możliwe jedynie wówczas, gdy do zakładanych celów zostaną dobrane konkretne wskaźniki. Dzięki temu możemy np. powiedzieć:

- jak wydatkowane środki na tworzenie warunków pod budowę nowych mieszkań przyczyniły się do wzrostu liczby mieszkańców gminy (lub konkretnej dzielnicy/osiedla, jeśli prowadzimy celową politykę dogęszczania konkretnego obszaru)?
- jak poprawiła się ściągальność czynszów dzięki nakładom remontowym i/lub promocji windykacji?
- jak podwyżka czynszów wpłynęła na poziom wydatków remontowych zasobu?
- jak podwyżka czynszów wpłynęła na poziom ściągальności czynszów oraz kwoty wypłacanych dodatków?
- jak koszt pozyskania najmu socjalnego lokalu dla realizacji wyroku sądowego z prawem do najmu socjalnego wpłynął na wysokości płaconych odszkodowań z tego tytułu?

Cele windykacji i ściągania należności czynszowych mogą być osiągnięte przez zastosowanie działań twardych (wykonanie egzekucji komorniczej) lub miękkich, czyli takich, które mają na celu zwiększenie ściągальności należności bez uciekania się do egzekucji (są to np. ulgi w spłatach zadłużenia, odpracowanie długu, zamiana lokali, edukacja, wczesna prewencja). W takim przypadku ocena efektywności będzie podlegać zróżnicowaniu w zależności od przyjętego instrumentu realizacji celu. Przykładowo w Częstochowie jest prowadzona miękka windykacja, w której wykorzystuje się kilka instrumentów, w tym rozłożenie zadłużenia na raty lub świadczenie rzeczowe (program „praca za czynsz”).

⁴³ Standardy ewaluacji Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, http://pte.org.pl/wp-content/uploads/2015/08/Standardy_ewaluacji_PTE.pdf (dostęp: 22.01.2020).

Przykład nr 21: MIĘKKA WINDYKACJA

Usystematyzowanie działań z zakresu miękkiej windykacji przyjęło formę programów takich jak „Daj sobie szansę. Wyjdź ze spirali zadłużenia”, czyli programu oddłużeniowego dla mieszkańców, lub programu „Praca za czynsz”, który umożliwia umorzenie odsetek w przypadku, w którym dłużnik spełni warunki udziału w programie i spłaci zaległości czynszowe. Udział w programie może prowadzić do wstrzymania procedur windykacyjnych wobec dłużnika. Miękka windykacja to również program elektronicznej „Wyszukiwarki zamiany mieszkań”, która umożliwia dobrowolną zamianę lokali mieszkalnych osobom w trudnej sytuacji życiowej, oraz program informacyjno-edukacyjny w formie konkursu „Rzetelny lokator”. W ten sposób docenia się mieszkańców, którzy regularnie płacą czynsz, ponieważ warunkiem uczestnictwa w konkursie jest niezaleganie z opłatami za mieszkanie na koniec roku. Celem miękkiej windykacji jest zmniejszenie zaległości czynszowych, dlatego mierzenie efektów działań powinno odbywać się przez mierzenie ścisłości czynszów.

Źródło: Zarządzenie nr 2008.2017 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 8 września 2017 r. w sprawie ułatwienia spłaty zadłużenia z tytułu używania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy osobom będącym w trudnej sytuacji materialnej (...).

Nie należy stosować tych samych miar w poszczególnych segmentach polityki mieszkaniowej. Inaczej będzie się mierzyć efektywność nakładów na nowe budownictwo, inaczej na działania remontowe. W pierwszym przypadku miarą efektywności będzie wzrost liczby ludności, w drugim - wzrost wpływów z czynszów. Bez wątpienia może być problem z oceną efektywności finansowej i operacjonalizacji celu poprawy dostępności mieszkań, ponieważ taki cel jest sformułowany dość ogólnie, tym samym można jego efekty mierzyć w różny sposób, np. przez zmniejszenie liczby osób oczekujących na przydział lokalu z zasobu gminy lub zastosowanie następujących wskaźników:

- liczba budowanych mieszkań na 1000 mieszkańców,
- liczba zawartych małżeństw na 1000 mieszkańców,
- pojemność rynku mieszkaniowego tj. oferta na koniec danego kwartału w relacji do liczby transakcji z czterech ostatnich kwartałów.

Dodatkowymi wskaźnikami mogą być:

- liczba wyremontowanych pustostanów,
- cena 1 m² na rynku pierwotnym i wtórnym w relacji do przeciętnego wynagrodzenia netto w sektorze przedsiębiorstw,
- sumaryczne koszty związane z najmem mieszkania oraz własnością mieszkania jako procent przeciętnego wynagrodzenia netto w sektorze przedsiębiorstw.

Trudność w ocenie efektywności finansowej dotyczy też współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Jeśli jest to istotny element polityki mieszkaniowej gminy, należy określić cele tej współpracy w taki sposób, aby można było mierzyć jej efekty, nawet jeśli w przypadku nakładów finansowych trudno będzie wykazać inne efekty, niż

przygotowanie dokumentów, spotkania konsultacyjne, wsparcie eksperckie czy wspólną pracę w gremiach doradczych i konsultacyjnych. Efekty współpracy z podmiotami zewnętrznymi są mierzone np. w Zawierciu, gdzie efektywność realizacji celu współpracy ze spółdzielniami mieszkaniowymi jest oceniana za pomocą zmian wskaźnika sumy ponoszonych nakładów na odszkodowania z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego.

6. Podsumowanie, czyli co dalej?

Wskazówki dotyczące wdrożenia zapisów strategii i polityki mieszkaniowej w dokumentach wykonawczych gminy (uchwałach i zarządzeniach)

Polityka mieszkaniowa to dokument pokazujący wizję, misję i długoterminowe cele gminy w zakresie kształtowania jednego z głównych fundamentów jej rozwoju – mieszkalnictwa. Powinny one być formułowane na podstawie analizy danych dotyczących gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, zmian w gospodarce mieszkaniowej poszczególnych właścicieli innych zasobów działających na terenie gminy i prognoz dotyczących przyszłego potrzeb mieszkańców. Istotne znaczenie w analizie miała polityka władz gminy w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, kultury, sportu i rekreacji. Dlatego w wielu przypadkach polityka mieszkaniowa zakorzeniona jest w celach strategicznych bądź operacyjnych lokalnych strategii rozwoju. Jeśli gmina rozwija się dynamicznie przy niedoborach ilościowych mieszkań, należy położyć większy nacisk na tworzenie nowego zasobu. Z kolei, jeśli ubywa mieszkańców, potrzebne są przede wszystkim zmiany jakościowe – zarówno w odniesieniu do stanu technicznego budynków, jak i ich otoczenia. Niezbędna jest zatem integracja polityki mieszkaniowej z planistyczną i inwestycyjną. Powinna być ona także na bieżąco integrowana z polityką władz lokalnych w zakresie pomocy społecznej, kreowania specjalnych rozwiązań dla osób starszych i udogodnień dla osób niepełnosprawnych.

Zintegrowany charakter polityki mieszkaniowej wymusza także otwarte podejście władz gminy do kreowania polityki mieszkaniowej, nie tylko przez działania własne, ale poprzez współpracę i integrację wysiłków ze społecznością lokalną, właścicielami zasobów pozagminnych oraz lokalnymi i zewnętrznymi inwestorami. W związku z tym adresatami dokumentu i programowanych działań są wszyscy zainteresowani rozwojem mieszkalnictwa w gminie – zarówno mieszkańcy, jak i przedsiębiorcy pracujący na tym terenie i zatrudniający pracowników – mieszkańców, deweloperzy, towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, inwestorzy indywidualni oraz władze lokalne. Tym samym polityka mieszkaniowa podejmowana na poziomie lokalnym ma duże znaczenie dla kreowania rozwoju lokalnego i współpracy z sektorem prywatnym. Uruchamia również konieczność zmian

organizacyjnych i działań integracyjnych różnorodnych podmiotów i partnerów. Zadania gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej wynikają z szeregu ustaw. Z kolei podstawową ramę prawa miejscowego w zakresie mieszkalnictwa tworzą uchwały dotyczące gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy oraz regulujące zasady najmu mieszkań w zasobach mieszkaniowych. Wzmocnienie znaczenia mieszkalnictwa w strategii wymaga modyfikacji tych uchwał, podobnie jak uchwalenia odrębnego dokumentu przedstawiającego politykę mieszkaniową. Rekomenduje się wprowadzenie dodatkowych uchwał, np. dotyczących dopłat do czynszu w ramach pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania i zmiany w obowiązujących uchwałach, np. dotyczących bonifikat w sprzedaży nieruchomości.

W związku z nowelizacją *ustawy o ochronie praw lokatorów* od dnia 21 kwietnia 2019 r. zmieniły się zasady realizacji zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w szczególności przez redefinicję mieszkaniowego zasobu gminy i wprowadzenie instytucji najmu socjalnego. Z zasobu zostały wyłączone wszystkie lokale niebędące 100% własnością gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizacji zadań z zakresu mieszkalnictwa, lub oferowane w ramach programu Mieszkanie Plus. Gmina może nadal w celu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej najmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód, a od podnajemców pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu, stosując jednocześnie do tych lokali przepisy dotyczące lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Jedną z fundamentalnych zmian wprowadzonych nowelizacją *ustawy o ochronie praw lokatorów* jest również wprowadzenie instytucji najmu socjalnego. Od dnia 21 kwietnia 2019 r. w zasobie mieszkaniowym gminy przestało się wyodrębniać zasób lokali socjalnych.

Redefinicja mieszkaniowego zasobu gminy i zmiany warunków realizacji zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej powodują konieczność dostosowania obowiązujących uchwał w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Gminy mają czas do 21 kwietnia 2021 r. na dostosowanie aktów prawa miejscowego regulujących problematykę gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy do zmian wynikających z nowelizacji *ustawy o ochronie praw lokatorów*. Jest to także okazja do zrewidowania założeń polityk czynszowych i zmiany wysokości stawek czynszu w zarządzeniach.

Zadania gminy w zakresie polityki mieszkaniowej nie są jednak tylko wynikiem obowiązków ustawowych, ale także wizji rozwoju kreowanej przez władze lokalne. Na wizję tę składa się wiele elementów, jednak ich wspólnym mianownikiem jest przemyślana i różnorodna oferta mieszkaniowa, gwarantująca wysoki standard życia, energię do aktywności i angażowania się w rozwój społeczności lokalnej, dająca szansę na włączenie społeczne, ochronę wartości historycznych zabytkowych budynków mieszkalnych i tworzenie estetycznych przestrzeni publicznych

Bibliografia

- 1) Adamczyk-Arns G., Górka P., Jański P., Wojdyłak P., Kajdanek K., Hawrylak M., *Jak mieszkać? Idea domu wielopokoleniowego*, Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o., Wrocław 2019, http://w-r.com.pl/wp-content/uploads/2019/07/wr_jak_mieszkace-book-1.pdf
- 2) Adamczyk-Arns G., Górka P., Jański P., Jankowski P., *Kooperatywy Dom, który wspólnie wymyśliśmy*, Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o., Wrocław 2019, http://w-r.com.pl/wp-content/uploads/2019/07/wr_kooperatywy-book-1.pdf
- 3) Audycka B., Ruszkowska-Cieślak M., *Mieszkalnictwo w Polsce. Dobre praktyki*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2017
- 4) Banzhaf E., Kindler A., Haase D., *Monitoring, mapping and modeling urban decline: A multi-scale approach for Leipzig, Germany*, EARSeL eProceedings 6, 2/2007
- 5) Bryx M., Szelańska A., *Rozwój zasobu mieszkań dostępnych w Stolicy w perspektywie 2030*, Biuro polityki Lokalowej Urzędu Miasta Warszawy, Warszawa 2018
- 6) Cyran R., *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego*, „*Studia Ekonomiczne*”, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2013/144, cz. 2 *Nowoczesne instrumenty polityki rozwoju lokalnego - zastosowanie i efekty w małych miastach*, s. 217-226
- 7) Cyran R., *Rola lokalnych strategii mieszkaniowych w planowaniu rozwoju mieszkalnictwa na terenie gminy*, „*Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*”, t. 18, nr 3, 2010, s.101-111, Olsztyn
- 8) EU Consult, *Badanie jakości życia i postaw mieszkaniowych*, Bytom 2017 i raporty dotyczące postaw mieszkaniowych dostępne na stronie Bytom ODNOWA. Kompleksowa Rewitalizacja Miasta, UM Bytom, Bytom 2017, <http://bytomodnowa.pl/badanie-postaw-mieszkaniowych-mieszkancow-bytomia-i-miast-osciennych>
- 9) Górniak J., Keller K., *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] Haber A. (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007
- 10) Jadach-Sepiło J. (red.), *Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzmiastowym. Podręcznik*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2019
- 11) Jadach-Sepiło A., Kułaczowska A. (red.), *Rewitalizacja. Interaktywny poradnik mieszkaniowy Tom II. Polityka mieszkaniowa gminy a gminny program rewitalizacji – Narzędzia mieszkaniowe w Specjalnej Strefie Rewitalizacji – Najważniejsze zmiany prawne w zakresie mieszkalnictwa*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018
- 12) Jadach-Sepiło A. (red.), *Rewitalizacja. Interaktywny poradnik mieszkaniowy*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2019, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/39977/22_05_2017_poradnik_mieszkaniowy.pdf
- 13) Kantor-Pietraga I., *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2014
- 14) Kaźmierak T., *Plan zarządzania zasobami komunalnymi na obszarze Modelowej Rewitalizacji pod kątem przeznaczenia lokali użytkowych na potrzeby tradycyjnych rzemiosł i usług oraz tzw. przemysłów kreatywnych*, 2018
- 15) Krystek-Kucewicz B., Spadło K., Jadach-Sepiło J., Tomczyk E., *Diagnoza sytuacji mieszkaniowej na potrzeby stworzenia Kompleksowego Systemu Wsparcia Poprawy*

Jakości Zasobów Mieszkaniowych - projektu podstawowego w Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta RAWA MAZOWIECKA, Rawa Mazowiecka 2018

- 16) Krystek-Kucewicz B., Baczyński M., *Kamienice i lokale do remontu. Oferta inwestycyjna dla obszaru pilotażowego w zakresie rewitalizacji*, Urząd Miejski w Bytomiu, Bytom 2018.
<http://bytomodnowa.pl/produkty-pilotazu/kamienice-i-lokale-do-remontu-oferta-inwestycyjna-dla-obszaru-pilotazowego-w-zakresie-rewitalizacji>
- 17) Krystek-Kucewicz B., Thel K., *Pustostan do zagospodarowania. Długoterminowe możliwości inwestycyjne w mieszkalnictwie w Bytomiu*, Urząd Miejski w Bytomiu, Bytom 2018.
<http://bytomodnowa.pl/produkty-pilotazu/pustostan-do-zagospodarowania-dlugoterminowe-mozliwosci-inwestycyjne-w-bytomiu>
- 18) Markowski T., Turata M. (red.), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015
- 19) Markowski T. (red.) i inni, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa*, Studia tom CLXXXV, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2018
- 20) Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. (red.), *Mieszkalnictwo Społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018.
<http://obserwatorium.miasta.pl/mieszkalnictwo-spoeczne-raport-o-stanie-polskich-miast>
- 21) Nalepa A., *Zarządzanie zasobem nieruchomości mieszkaniowych: aspekt organizacyjny*, „Problemy Rozwoju Miast” 2/1-2, 65-75, 2005,
http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Problemy_Rozwoju_Miast/Problemy_Rozwoju_Miast-r2005-t2-n1_2/Problemy_Rozwoju_Miast-r2005-t2-n1_2-s65-75/Problemy_Rozwoju_Miast-r2005-t2-n1_2-s65-75.pdf
- 22) Nowakowska A., *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, <http://dx.doi.org/10.18778/7969-530-0.02>
- 23) *Poradnik dla Latarników Społecznych*, Łódź 2018, <http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2017/07/Podr%C4%99cznik-dla-Latarnik%C3%B3w-Spo%C5%82ecznych.pdf>
- 24) Sard B., Waller M., *Housing Strategies to Strengthen Welfare Policy and Support Working Families*, Center on Urban & Metropolitan Policy The Brookings Institution and The Center on Budget and Policy Priorities, The Brookings Institution, April 2002,
<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/sardwallerhousingwelfare.pdf>
- 25) Sekuła A., *Analiza celów strategii rozwoju gmin, Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, pod. red. R. Brol, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2004, s. 253-261
- 26) Spadło K., *Założenia organizacyjno-finansowe działalności Społecznej Agencji Najmu w Bytomiu*, KIPPiM na zlecenie TBS Bytom, Warszawa 2018
- 27) Śleszyński P. (red.), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach 2014 r.* Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego PAN, Warszawa 2016
- 28) *Standardy ewaluacji*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa 2008

Inne dokumenty źródłowe

- 1) Diagnoza potrzeb mieszkaniowych. Interpretacja badań ankietowych pt. Potrzeby i preferencje mieszkaniowe poznaniaków, Spółka Celowa Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu Sp. z o.o., Urząd Miasta Poznania, Poznań 2015, <https://www.poznan.pl/mim/public/main/attachments.att%3Fco%3Dshow%26instanc e%3D1017%26parent%3D83191%26lang%3Dpl%26id%3D243439+&cd=1&hl=pl&ct=clnk &gl=pl>
- 2) Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2025, przyjęty w dniu 18 października 2016 r. uchwałą nr XXIX/385/2016 Rady Miejskiej w Wałbrzychu, <http://bip.um.walbrzych.pl/artukul/230/22817/gminny-program-rewitalizacji-miasta-walbrzycha-na-lata-2016-2025>
- 3) Narodowy Program Mieszkaniowy, przyjęty uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r., <https://www.gov.pl/web/rozwoj/narodowy-program-mieszkaniowy>
- 4) Polityka Mieszkaniowa - Mieszkania 2030 roku. Warszawa, Warszawa 2017, projekt <http://2030.um.warszawa.pl/bez-kategorii/mieszkania2030-polityka-mieszkaniowa-mieszkania2030>
- 5) Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017-2027, załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r.
- 6) Polityka Mieszkaniowa Miasta Sopotu na lata 2015-2019. Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym, Sopot 2015, http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/WDU_G/2015/1759/Oryginal/Zalacznik1.pdf
- 7) Polityka Mieszkaniowa Bytomia do 2050 roku. Nowy wizerunek miasta, załącznik do uchwały nr XIV/173/19 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 24 czerwca 2019 r., https://esesja.pl/zalaczniki/50361/xiv_173_19_559209.pdf
- 8) Strategia Rozwoju Miasta Katowice 2030, załącznik do uchwały nr XIX/365/15 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2015 r., <https://bip.katowice.eu/UrzedMiasta/ZamierzeniaProgramy/dokument.aspx?idr=96518&menu=633>
- 9) Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020, załącznik do uchwały nr LI/563/2014 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 lipca 2014 r. http://bip.um.suwalki.pl/Menu_podmiotowe/Programy_rozwoju_sek/stra_zrow_rozw_mias_suwa_2020.html
- 10) Strategia Rozwoju Miasta Włocławek 2020+, załącznik do uchwały nr XLI/26/2014 Rady Miasta Włocławek, <http://www.bip.um.wlocl.pl/strategia-rozwoju-miasta-wloclawek-2020>
- 11) Raport o stanie miasta Katowice 2013, Urząd Miasta Katowice, Katowice 2014, <http://www.bip.um.wlocl.pl/category/strategia-rozwoju-miasta-wloclawek-2020>
- 12) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wałbrzycha, przyjęte uchwałą nr XII/107/19 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 27 czerwca 2019 r., <http://bip.um.walbrzych.pl/artukul/1322/29927/studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-miasta-walbrzycha>

Akty prawne

- 1) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie określenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na obszarze gminy lub jej części (Dz. U. 2007 nr 250 poz. 1873).
- 2) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. 2018 poz. 756 ze zm.).
- 4) Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. 1994 nr 105, poz. 509 ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. 2001 nr 71 poz. 734 ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2000 nr 94 poz. 1037 ze zm.).
- 7) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.).
- 8) Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.).
- 9) Zarządzenie nr 2008.2017 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 8 września 2017 r. w sprawie ułatwienia spłaty zadłużenia z tytułu używania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy osobom będącym w trudnej sytuacji materialnej (...).

Zestawienie tabel

Tabela 1. Mieszkalnictwo w strategii	15
Tabela 2. Zakres diagnozy	16
Tabela 3. Mieszkalnictwo w ujęciu wewnętrznym	18
Tabela 4. Zestawienie wskaźników z podziałem na zakres podejścia do mieszkalnictwa w strategii	22
Tabela 5. Model integracji działań związanych z uspołnieniem celów polityki mieszkaniowej z celami dokumentów strategicznych	39
Tabela 6. Zestawienie kluczowych elementów instrumentów dedykowanych właścicielom	60
Tabela 7. Zestawienie kluczowych elementów instrumentów przeznaczonych dla wspólnoty mieszkaniowej	61
Tabela 8. Zestawienie kluczowych elementów instrumentów wsparcia najemcy komunalnego	62
Tabela 9. Macierz powiązań między celami polityki mieszkaniowej a obszarami wskaźników do ich monitorowania	80

Zestawienie rysunków

Rysunek 1. Model koordynacyjny wdrażania, monitoringu i ewaluacji Strategii Rozwoju Miasta Katowice 2030	20
Rysunek 2. Schemat działań zmierzających do uszczegółowienia celów i kierunków polityki mieszkaniowej	32
Rysunek 3. Schemat dopasowania instrumentów do celów strategicznych	48
Rysunek 4. Schemat działań zmierzających do wypracowania zapotrzebowania na zasób mieszkaniowy	56
Rysunek 3. Proces formułowania wskaźników monitorowania Polityki mieszkaniowej Bytomia do 2050 r.	79