

Analizy dostępności ryнку mieszkaniowego na potrzeby zintegrowanej polityki mieszkaniowej

Warszawa, kwiecień 2020 r.

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Ministerstwo
Funduszy
i Polityki Regionalnej



Norweski Związek
Władz Lokalnych
i Regionalnych



Analizy dostępności rynku mieszkaniowego na potrzeby zintegrowanej polityki mieszkaniowej

Publikacja powstała w związku z projektem „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju”, realizowanym przez Związek Miast Polskich oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów w ramach Programu „Rozwój Lokalny”, współfinansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014-2021 w ramach umowy dotacji z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej.

Autorzy:

dr Radosław Cyran

Redakcja:

dr Aleksandra Jadach-Sepioto, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

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.irmir.pl

Wprowadzenie

Niniejszy mini-podręcznik został przygotowany jako wsparcie procesu szkoleniowego realizowanego przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów w projekcie „Budowanie potencjału instytucjonalnego średnich i małych miast w Polsce na rzecz wdrażania skutecznych lokalnych polityk rozwoju w ramach programu „Rozwój lokalny.” Stanowi pierwsze z uzupełnień podręcznika pt. „Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin”¹, opracowanego w ramach projektu pn. „Monitoring rozwoju lokalnego na poziomie miejskim i wewnątrz-miejskim”².

Celem mini-podręcznika jest przedstawienie uwarunkowań prawnych i dostępnych narzędzi analitycznych wspomagających zwiększanie dostępności mieszkań w gminach.

Ramy prawne regulujące podstawowe zagadnienia z zakresu mieszkalnictwa dostępnego są następujące:

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. 2020 poz. 611)
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz. U. 2019 poz. 712)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2020 poz. 713)
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. 2019 poz. 1507)
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jednolity Dz. U. 2019 poz. 1111)
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (tekst jednolity Dz. U. 2020 poz. 508)
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jednolity Dz. U. 2019 poz. 2195)
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jednolity Dz. U. 2020 poz. 532)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. 2019 poz. 1145)
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jednolity Dz. U. 2020 poz. 219)

¹ Źródło: Krystek-Kucewicz B., Kułaczowska A., Held J., 2020, „Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin”, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa, <http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/04/Podr%C4%99cznik-ZPM.pdf> [dostęp: 27.04.2020]

² Źródło: <http://irmir.pl/monitoring-rozwoju-lokalnego/> [dostęp: 27.04.2020]

- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. 2018 poz. 2363) oraz Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019 poz. 1309)
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity Dz. U. 2019 poz. 2133)

Definicja i minimalny zakres polityki mieszkaniowej:

Zgodnie z art. 75 Konstytucji władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, w szczególności:

- przeciwdziałają bezdomności,
- wspierają rozwój budownictwa socjalnego,
- popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Uznaje się, że państwo i gmina nie powinny zastępować, lecz wspomagać obywateli w ich wysiłkach zmierzających do pozyskania mieszkania.

Środki publiczne powinny być jedynie dopełnieniem środków gospodarstw domowych oraz środków pochodzących z rynku kapitałowego.

Gminna polityka mieszkaniowa powinna stanowić zintegrowany zbiór przedsięwzięć prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania lokalnej gospodarki mieszkaniowej.

„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”³.

³ Źródło: Krystek-Kucewicz B., Kułaczowska A., Held J., 2020, „Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin”, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa, s. 23, <http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/04/Podr%C4%99cznik-ZPM.pdf> [dostęp: 27.04.2020]

Wyzwanie ogólne lokalnej polityki mieszkaniowej:

- gmina jako atrakcyjne miejsce do zamieszkania, pracy, spędzania wolnego czasu.

Wyzwania szczegółowe lokalnej polityki mieszkaniowej:

- depopulacja spowodowana ujemnym saldem przyrostu naturalnego i/lub migracji,
- starzenie się lokalnego społeczeństwa,
- dostępność cenowa i podażowa mieszkań,
- luka remontowa i efektywność energetyczna budynków,
- bariery architektoniczne w budynkach i otoczeniu,
- niekorzystna alokacja użytkowników lokali w zasobach.

Gmina i państwo poprzez politykę mieszkaniową mogą oddziaływać na:

- wzrost podaży mieszkań i (lub)
- wzrost popytu mieszkaniowego,
- jakość techniczną i funkcjonalną zasobów,
- procesy zarządcze.

Wyróżnić można następujące cele ogólne lokalnej polityki mieszkaniowej:

- zróżnicowana oferta dostępnych mieszkań dla gospodarstw domowych o różnej sile nabywczej, sytuacji życiowej i preferencjach,
- wysoka jakość techniczna i funkcjonalna zasobów mieszkaniowych,
- efektywna ekonomicznie gospodarka mieszkaniowym zasobem gminy.

Cele szczegółowe lokalnej polityki mieszkaniowej to:

- tworzenie warunków do inwestowania na terenie gminy przez inwestorów indywidualnych i deweloperów,
- rozwój budownictwa mieszkaniowego na wynajem dla osób o średnich dochodach,
- podaż lokali na cele najmu socjalnego i lokali komunalnych adekwatna do potrzeb,
- likwidacja w budynkach i otoczeniu budynków barier architektonicznych dla osób starszych i niepełnosprawnych,
- likwidacja luki remontowej oraz termomodernizacja budynków,
- likwidacja niskiej emisji,
- kształtowanie przestrzeni wspólnych, w tym publicznych,
- ekonomizacja polityki czynszowej w zasobie mieszkaniowym gminy,
- zamiany lokali,
- prywatyzacja selektywna, zmiana zasad udzielania bonifikat,
- zwiększenie wykorzystania istniejącego zasobu (pustostany, poddasza),
- restrukturyzacja procesu zarządzania zasobem,
- miks najemców – wzmacnianie różnorodności społecznej.

Wytyczne efektywnej lokalnej polityki mieszkaniowej:

1. oparta na diagnozie – pomoc dostosowana do zdiagnozowanej sytuacji mieszkaniowej, demograficznej, społecznej, gospodarczej, przestrzennej;
2. celowa – skierowana do osób wymagających konkretnych, zróżnicowanych form wsparcia;
3. przejrzysta – polityka wsparcia zrozumiała dla beneficjentów pomocy;
4. sprawiedliwa – zarówno pomoc progresywna (korzyści maleją, gdy rosną dochody), jak i regresywna w zależności od obszaru i grup wsparcia;
5. kreująca rozwój inwestycji prywatnych- oparta na instrumentach inicjujących inwestycje innych podmiotów niepublicznych;
6. komplementarna z ofertą rynkową - nie konkurująca z mechanizmami rynkowymi, a w stosunku do nich komplementarna;
7. optymalizująca wydatkowane środki - umożliwiającą osiągnięcie rezultatów przy określonych racjonalnych wydatkach publicznych, wykorzystująca środki gospodarstw domowych i sektora prywatnego;
8. kompleksowa – obejmująca fazę budownictwa, obrotu i eksploatacji zasobu;
9. hybrydowa – oparta na miksie funkcji i użytkowników budynków i zespołu budynków;
10. oparta na monitoringu i ewaluacji - siła i kierunek oddziaływania pomocy uwzględniająca zmiany w czasie i otoczeniu.

Więcej informacji znajdują Państwo w podręczniku [„Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin”](#).

Tworzenie warunków do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe w gminie przez inwestorów indywidualnych i deweloperów

Polityka mieszkaniowa gminy powinna być oparta na budownictwie mieszkaniowym realizowanym:

- przez firmy deweloperskie w formie mieszkań nie tylko na sprzedaż, ale również na wynajem,
- przez inwestorów indywidualnych w formie jednorodzinnej na własne cele mieszkaniowe oraz na sprzedaż lub wynajem,
- przez spółkę Towarzystwo Budownictwa Społecznego w formie zarówno na wynajem, jak i z możliwością dochodzenia do własności oraz na sprzedaż,
- przez gminę w oparciu m.in. o przepisy ustawy finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń
- w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego „Mieszkanie plus”.

Dla rozwoju rynku mieszkaniowego w gminie istotna jest odpowiednia podaż terenów pod budownictwo mieszkaniowe, którą tworzy w głównej mierze podaż gruntów prywatnych.

Często istotnym właścicielem terenów inwestycyjnych lub potencjalnie inwestycyjnych jest również gmina. Realizując cele strategiczne polityki mieszkaniowej,

gmina powinna prowadzić efektywną gospodarkę gruntami poprzez podjęcie następujących działań:

- tworzenie planów miejscowych dla nowych terenów aktywności inwestycyjnej,
- uzbrajanie/dozbrajanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe,
- opracowanie i uchwalenie **Planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości gruntowych**, który w szczególności określony zostanie przez:
 - **Program zagospodarowania nieruchomości gruntowych należących do gminy**, w szczególności uwzględniający potrzeby terenowe gminy w ramach inwestycji prowadzonych w latach np. 2021-2030 przez:
 - budownictwo komunalne,
 - budownictwo społeczne czynszowe,
 - budownictwo w ramach Programu „Mieszkanie plus”.
 - **Plan sprzedaży gruntów** w przetargach z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne i jednorodzinne.

Gminy powinny również podjąć działania zwiększające przejrzystość rynku nieruchomości poprzez:

- utworzenie i prowadzenie **Systemu monitoringu rynku mieszkaniowego** na stronie internetowej Urzędu Gminy, gdzie gromadzone będą dane w zakresie kształtowania się:
 - średnich cen transakcyjnych 1 m² gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodziną w danym kwartale roku z podziałem na dzielnice,
 - liczby transakcji gruntami przeznaczonymi pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodziną w danym kwartale,
 - średnich cen transakcyjnych 1 m² lokali mieszkalnych na rynku pierwotnym i wtórnym w danym kwartale roku, z podziałem na dzielnice, przedziały powierzchni użytkowej,
 - liczby transakcji lokalami mieszkalnymi i domami jednorodzinnymi na rynku pierwotnym i wtórnym w danym kwartale roku,
 - średnich stawek czynszu 1 m² lokali mieszkalnych w różnych typach zasobów;
- utworzenie i prowadzenie **Banku informacji o wolnych terenach mieszkaniowych** na terenie gminy na stronie internetowej Urzędu Gminy z uwzględnieniem m.in.: lokalizacji wraz ze zdjęciem, powierzchni, przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, istniejącego i przewidywanego uzbrojenia, rodzaju własności.

Ponadto, na mocy stosownej Uchwały Rady Gminy **w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości nowo wybudowanych budynków mieszkalnych jednorodzinnych** można wprowadzić dla inwestorów zwolnienie od podatku od nieruchomości na okres np. 10 lat.

Rezultatem wskazanych działań będzie:

- racjonalne gospodarowanie gruntami publicznymi,
- większa możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych dzięki dostępności gruntów (podaż) dla konkretnego inwestora,
- skrócenie czasu procesu inwestycyjnego dzięki uzbrojeniu terenów,
- przejrzystość lokalnego rynku nieruchomości, co zwiększy racjonalność ekonomiczną podejmowanych decyzji inwestycyjnych.

Ponadto Inwestycje inwestorów indywidualnych i deweloperów przyczynią się do:

- zwiększenia liczby mieszkań w zasobie,
- możliwości realizacji własnych potrzeb mieszkaniowych zgodnie z preferencjami,
- większej podaży mieszkań na sprzedaż / wynajem,
- rozwoju lokalnego rynku mieszkaniowego (podaż / popyt / konkurencja),
- komplementarnego rozwoju rynku nieruchomości handlowych,
- utrzymania dotychczasowych mieszkańców / przyciągnięcie nowych,
- wzrostu dochodów budżetowych z podatku od nieruchomości / podatku dochodowego (PIT),
- wzrostu jakości zamieszkania oraz jakości życia w gminie.

Dostosowywanie polityki mieszkaniowej do zmian demograficznych (depopulacja, migracja, starzenie) i zmian potrzeb społecznych

Rozwój lokalnego sektora mieszkaniowego uwarunkowany jest wieloma zmiennymi czynnikami, które tworzą bieżącą pojemność rynku mieszkaniowego, co z kolei bezpośrednio przekłada się na postawy mieszkaniowe oraz możliwości realizacji potrzeb w oparciu o indywidualne preferencje.

Bezpośredni wpływ na poziom rozwoju rynku mieszkaniowego w danym mieście mają cechy demograficzne społeczeństwa, poziom rozwoju gospodarczego miasta oraz potencjał przestrzenny.

Decyzje na rynku mieszkaniowym są pochodną sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego i opierają się najczęściej na racjonalnych decyzjach, uwzględniających zarówno własną sytuację na rynku pracy, jak i obecny i docelowy model gospodarstwa domowego.

Niezbędnym działaniem jest monitorowanie przez gminę nie tylko podaży mieszkań, ale przede wszystkim **dostępność mieszkaniową, rozumianą jako relację przeciętnych dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych z różnych grup społeczno-ekonomicznych w stosunku do cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym oraz poziomu czynszów najmu mieszkań w różnych typach zasobów mieszkaniowych** (prywatnych, TBS, gminy, w ramach programu „Mieszkanie plus”).

Rozwój rynku mieszkaniowego (podaż mieszkań na wynajem i na sprzedaż oraz system preferencji) może spowodować odwrócenie/ zahamowanie procesu depopulacji.

Badanie zmian demograficznych

Istnieje silny związek pomiędzy liczbą, strukturą wiekową i ekonomiczną ludności a procesami rozwoju rynku mieszkaniowego. Zmiany demograficzne wpływają na lokalny cykl koniunkturalny na rynku mieszkaniowym, kreując skalę popytu mieszkaniowego i preferencje nabywców, poziom efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego oraz ceny transakcyjne i poziom czynszów najmu.

W ramach analiz demograficznych gmina powinna gromadzić dane np. z ostatnich 10 lat z zakresu:

- zmiany liczby ludności ogółem zamieszkującej gminę wraz z prognozą GUS do 2025, 2030, 2035 roku,
- zmiany liczby ludności w poszczególnych dzielnicach miasta,
- migracji ludności w ruchu wewnętrznym i zagranicznym,
- ruchu naturalnego,
- zmiany liczby ludności według ekonomicznych grup wieku, a także związany z tym wskaźnik obciążenia demograficznego (w szczególności istotny jest wskaźnik starości wraz z dynamiką, wskaźnik starzenia się wraz z dynamiką, wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wraz z dynamiką), wraz z prognozą GUS do 2025, 2030, 2035 roku,
- zmiany liczby ludności według grup wieku wraz z prognozą do 2025, 2030, 2035 roku.

Badanie zmian gospodarczych

Wpływ na rozwój sektora nieruchomości ma potencjał gospodarczy gminy, w tym: przedsiębiorczość, liczba miejsc pracy, poziom bezrobocia, wysokość osiąganych dochodów.

W ramach analiz wskaźników określających poziom rozwoju gospodarczego gmina powinna gromadzić dane np. z ostatnich 10 lat z zakresu:

- wskaźnika liczby podmiotów gospodarczych na 1000 ludności,
- wskaźnika liczby podmiotów na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
- wskaźnika liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym,
- liczby nowo zarejestrowanych i wyrejestrowanych w rejestrze REGON podmiotów gospodarki narodowej,
- udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym,
- udziału podatku dochodowego od osób fizycznych w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa,
- udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gminy.

Badanie potencjału przestrzennego

Potencjał przestrzenny dla rozwoju funkcji mieszkaniowej tworzą: przestrzeń wolnego czasu, rozwinięta sieć infrastruktury technicznej, połączenia komunikacyjne w gminie oraz z ośrodkiem centralnym, zasoby przyrodnicze oraz dostępność uzbrojonych i pokrytych planami zagospodarowania przestrzennego terenów inwestycyjnych.

W ramach analiz przestrzennych gmina powinna gromadzić dane z zakresu:

- dostępności publicznych połączeń komunikacyjnych z głównymi miejscami pracy, ośrodkami pracy (w obrębie gminy, w obszarze funkcjonalnym),
- planowanych inwestycji drogowych oraz związanych z publicznymi połączeniami komunikacyjnymi,
- zmian w użytkowaniu powierzchni w mieście,
- powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i jeszcze niezabudowanych oraz analizę chłonności potencjalnych terenów inwestycyjnych (wskaźniki: intensywności zabudowy, wysokości zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej),
- zasobu gruntów miasta o możliwym przeznaczeniu pod budownictwo mieszkaniowe wraz z poziomem uzbrojenia,
- zrealizowanych i planowanych inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej,
- przestrzeni wolnego czasu – liczby miejsc, rodzajów miejsc, planów inwestycyjnych.

Aby właściwie dostosować instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej do zmian demograficznych i potrzeb społecznych należy wykonać diagnozę sytuacji mieszkaniowej obejmującą:

- ocenę liczbową i jakościową zasobu mieszkaniowego,
- ocenę liczbową budownictwa mieszkaniowego oraz struktury inwestorskiej,
- szacunek statystycznej nadwyżki / deficytu mieszkań w zasobie ogółem oraz w zasobie mieszkaniowym gminy,
- analizę skali i struktury popytu mieszkaniowego (nabywanie prawa własności, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu),
- analizę podaży mieszkań (oferta sprzedaży prawa własności, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu),
- analizę cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym,
- analizę popytu na mieszkania na wynajem w różnych zasobach,
- analizę podaży mieszkań na wynajem w różnych zasobach,
- analizę cen mieszkań na wynajem w różnych zasobach.

Ocena liczbowa i jakościowa zasobu mieszkaniowego powinna objąć okres np. 10 lat i dotyczyć:

- zasobu mieszkaniowego pod względem liczbowym:
 - zmiany liczby mieszkań ogółem,
 - zmiany w poziomie nasycenia w mieszkania na 1000 ludności,
 - ewolucji struktury własności zasobu mieszkaniowego,
 - liczby mieszkań na wynajem w zasobie ogółem;
- warunków mieszkaniowych:
 - zmiany przeciętnej pu 1 mieszkania,
 - zmiany przeciętnej pu przypadającej na 1 osobę,
 - zmiany w liczbie osób przypadających na 1 mieszkanie;
- zasobu mieszkaniowego pod względem jakościowym:
 - struktury wiekowej zasobu,
 - wyposażenia mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne (wodociąg, kanalizację, centralne ogrzewanie, gaz sieciowy, łazienkę),
 - oceny udziału zasobu o współczesnym standardzie jako efektu budownictwa mieszkaniowego w ostatnich np. 15 -20 latach,
 - liczby mieszkań i budynków z barierami architektonicznymi zamieszkiwanych przez osoby w wieku poprodukcyjnym i niepełnosprawne.

Ocena liczbowa budownictwa mieszkaniowego oraz struktury inwestorskiej powinna objąć okres np. 10 lat i dotyczyć:

- liczby wybudowanych mieszkań ogółem w roku,
- liczby wybudowanych mieszkań na 1000 mieszkańców,
- liczby wybudowanych mieszkań na 1000 zawartych małżeństw,
- udziału mieszkań oddanych do użytkowania w nowych budynkach jednorodzinnych lub wielorodzinnych w łącznej liczbie mieszkań oddanych do użytkowania w nowych budynkach mieszkalnych,
- struktury inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego,
- liczby mieszkań wybudowanych na sprzedaż oraz wynajem,
- liczby i struktury wydanych pozwoleń na budowę,
- liczby i struktury rozpoczętych inwestycji.

W diagnozie należy również wyliczyć statystyczną nadwyżkę bądź deficyt mieszkań, który wynika z relacji liczby mieszkań w zasobie mieszkaniowym na terenie gminy w stosunku do liczby gospodarstw domowych rodzinnych i nierodzinnych. Zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego gospodarstwo domowe to zespół osób spokrewnionych ze sobą lub niespokrewnionych, mieszkających razem i wspólnie utrzymujących się (gospodarstwo wieloosobowe) lub osoba utrzymująca się samodzielnie, bez względu na to, czy mieszka sama czy też z innymi osobami

(gospodarstwo domowe jednoosobowe). Członkowie rodziny mieszkający wspólnie, ale utrzymujący się oddzielnie, tworzą odrębne gospodarstwa domowe.

Kolejnym krokiem jest zbadanie preferencji mieszkaniowych lokalnej społeczności, preferencji inwestorów i deweloperów przy zastosowaniu następujących technik badawczych:

- ilościowych:
 - badania sondażowe (ankietowe), metodą wywiadu bezpośredniego kwestionariuszowego,
 - badania metodą conjoint;
- jakościowych:
 - wywiady bezpośrednie, indywidualne, pogłębione IDI,
 - zogniskowane wywiady grupowe FGI.

Próbę do badania należy określić metodą kwotowo-losową. Podstawą do określenia kwot powinny być aktualne dane dotyczące struktury demograficznej populacji. Strukturę próby należy ustalić na podstawie następujących cech społeczno-demograficznych: płeć, wiek oraz miejsce zamieszkania. Minimalna liczebność próby powinna zapewnić reprezentatywność, przy poziomie ufności 98% i maksymalnym błędzie statystycznym nieprzekraczającym 5%.

Należy również przeprowadzić pogłębione badanie preferencji mieszkaniowych przy zastosowaniu metody conjoint. W badaniu można posłużyć się techniką opartą na wyborze (choice-based conjoint CBC). Metoda ta pozwala na oszacowanie wagi poszczególnych elementów składających się na całościową propozycję wyboru najbardziej atrakcyjnego mieszkania dla realizacji potrzeb mieszkaniowych. Przy zastosowaniu technik matematycznych wskazuje się ważność każdego atrybutu mieszkania oraz określa współczynniki użyteczności dla poszczególnych poziomów atrybutów. Próbę do badania należy określić metodą kwotowo-losową.

W ramach badania preferencji mieszkaniowych obecnych mieszkańców należy uzyskać informacje z zakresu:

- płci, wieku, sytuacji zawodowej,
- obecnej i planowanej liczebności gospodarstwa domowego,
- aktualnej sytuacji mieszkaniowej respondenta,
- powierzchni użytkowej lokalu obecnie użytkowanego oraz liczby izb/pokoi,
- powierzchni mieszkania, która byłaby preferowana dla realizacji celów mieszkaniowych,
- poziomu wyposażenia mieszkania w ubikację, łazienkę, gaz sieciowy, sposób ogrzewania mieszkania, podgrzania wody,
- wysokości miesięcznych opłat ponoszonych obecnie przez ankietowanego,
- udogodnień w budynku oraz otoczeniu, takich jak: winda, inne udogodnienia dla niepełnosprawnych, piwnica, domofon, jakości zagospodarowania

terenów wokół budynków, dostępność miejsc parkingowych, ławek, placu zabaw, które są istotne dla ankietowanego,

- preferowanego modelu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych,
- źródeł finansowania potrzeb mieszkaniowych,
- oczekiwań w odniesieniu do mieszkania, do którego mieliby się przeprowadzić (stan techniczny budynku, liczba kondygnacji budynku, wyposażenie budynku w windę, piwnicę, miejsce postojowe itp., powierzchnia użytkowa mieszkania, liczba pokoi, wyposażenie w infrastrukturę techniczną mieszkania, standard wykończenia mieszkania, maksymalnej akceptowalnej wysokości opłat za mieszkanie wraz z mediami,
- preferowanej lokalizacji,
- wymagań co do bezpośredniego otoczenia budynku i sposobu zagospodarowania nieruchomości gruntowej,
- istotnych dla respondentów cech przestrzeni publicznej w sąsiedztwie,
- znaczenia dostępności komunikacji publicznej, infrastruktury: żłobka, przedszkola, szkoły, instytucji kultury, obiektów handlowo-usługowych,
- zainteresowania ankietowanego potencjalnym najmem nowego lokalu w zasobach Towarzystwa Budownictwa Społecznego lub w ramach Programu „Mieszkanie plus”, programem najmu z dojściem do własności.

W ramach badania oczekiwań inwestorów i deweloperów należy uzyskać informacje z zakresu:

- atrybutów miasta, które wpływają w ich ocenie na lokalną atrakcyjność inwestycyjną,
- czynników wpływających na decyzję inwestorów i deweloperów o realizacji przedsięwzięcia budowlanego,
- planów inwestycyjnych inwestorów i deweloperów w odniesieniu do terenu miasta lub przyczyn braku chęci inwestowania na badanym obszarze,
- postrzeganiu miasta w kontekście cen na rynku wtórnym i możliwych do uzyskania cen na rynku pierwotnym oraz ryzyka inwestycyjnego (rodzaje ryzyka eksponowane przez inwestorów i deweloperów w procesie inwestowania w mieście kurczącym się),
- grup docelowych dla projektowanych inwestycji budownictwa mieszkaniowego,
- potencjału rozwoju rynku mieszkaniowego w mieście w opinii inwestorów i deweloperów,
- zainteresowania inwestorów i deweloperów wybudowaniem budynku na wynajem,
- możliwych form współpracy pomiędzy inwestorami i deweloperami a gminą w ramach mieszkalnictwa dostępnego,
- oczekiwań inwestorów i deweloperów w obszarze tworzenia warunków do inwestowania przez gminę.

Model mieszkalnictwa dostępnego i możliwości współpracy z innymi podmiotami

Tworząc lokalny model mieszkalnictwa dostępnego należy mieć na uwadze, iż jakość zamieszkania tworzy nie tylko stan techniczny i funkcjonalny budynku, sposób zagospodarowania otoczenia, dostęp do infrastruktury społecznej, komunikacyjnej, liczba budowanych mieszkań na sprzedaż, wynajem, skala i zróżnicowanie oferty mieszkaniowej, ale przede wszystkim społeczność zamieszkująca dany budynek, zespół budynków, dzielnicę.

Należy zatem w szczególności zwrócić uwagę na rozwiązania, które przyczynią się do stworzenia więzów społecznych pomiędzy różnymi, odmiennymi typami gospodarstw domowych współtworzącymi w danej gminie własne, przyjazne, oparte na wzajemnym szacunku i empatii środowisko zamieszkania.

O sukcesie wdrożenia rozwiązań mieszkalnictwa dostępnego zdecydują w głównej mierze działania opierające się o wszechstronną i partnerską współpracę pomiędzy gminą a innymi podmiotami działającymi na rynku, w szczególności: deweloperami i innymi inwestorami, spółdzielniami mieszkaniowymi, spółkami TBS, prywatnymi właścicielami mieszkań, Społeczną Agencją Najmu, organizacjami pozarządowymi.

Wyróżnić można następujące modele zaspokajania potrzeb schronienia:

- skorzystanie przez osoby bezdomne z ogrzewalni, noclegowni, schroniska dla bezdomnych – pomoc społeczna;
- skorzystanie z usług bytowych w ramach formuły mieszkania chronionego dla osób pełnoletnich, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonym przez

jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osoby z zaburzeniami psychicznymi, osoby opuszczające pieczę zastępczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich – pomoc społeczna;

- najem tymczasowego pomieszczenia przez osoby w stosunku do których orzeczona została eksmisja z zajmowanego lokalu, bez prawa do najmu socjalnego;
- najem socjalny lokalu przez osoby, które chwilowo znalazły się w niedostatku (spełniają kryteria uchwały Rady Gminy) lub mają wyrok o eksmisję z prawem do najmu socjalnego lokalu;
- najem lokalu komunalnego przez osoby, których dochody nie pozwalają na płacenie czynszów rynkowych lub społecznych, spełniają natomiast kryteria uchwały Rady Gminy;
- najem mieszkania społecznego czynszowego w zasobie Towarzystwa Budownictwa Społecznego przez osoby, których dochody są wystarczające do najmowania mieszkań o czynszu ekonomicznym;
- najem mieszkania zrealizowanego w ramach Programu Mieszkanie Plus przez osoby, których dochody są wystarczające do najmowania mieszkań o czynszu ekonomicznym;
- najem mieszkania w ramach Fundusz Mieszkań na Wynajem przez osoby, których dochody są wystarczające do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych przy poziomie czynszu zbliżonego do rynkowego;
- najem mieszkania prywatnego przy poziomie czynszu rynkowego przez osoby, których dochody są wystarczające do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych w formie rynkowej;
- nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej;
- nabycia prawa własności do nieruchomości lokalowej lub nieruchomości gruntowej zabudowanej domem jednorodzinnym.

Rozstrzygnięcia strategiczne w zakresie mieszkalnictwa dostępnego na terenie gminy należy pogrupować według następujących kategorii:

- Priorytety – obszar sektora mieszkaniowego, na którym skoncentrowano politykę w zakresie realizacji modelu mieszkalnictwa dostępnego;
- Cel strategiczny – docelowy stan, którego osiągnięcie składa się na realizację danego priorytetu;
- Kierunki – orientacja skupiająca działania związane z osiągnięciem założonego celu strategicznego;
- Działania – przedsięwzięcia realizowane w ramach kierunku dla osiągnięcia założonego celu strategicznego;
- Przedsięwzięcie strategiczne – główne narzędzie zmiany wynikające z celu strategicznego;
- Przedsięwzięcia wspierające – narzędzia wspierające realizację przedsięwzięcia strategicznego.

Politykę mieszkalnictwa dostępnego należy oprzeć na trzech obszarach priorytetowych:

- **rozwinięty rynek mieszkaniowy**
 - na wynajem – poprzez kreowanie wielu form realizacji potrzeb mieszkaniowych w oparciu o najem mieszkań:
 - z zasobu mieszkaniowego gminy,
 - w ramach programu „Mieszkanie plus”,
 - z zasobu Towarzystwa Budownictwa Społecznego,
 - w ramach najmu prywatnego;
 - na wynajem z dojściem do własności;
 - na sprzedaż – poprzez tworzenie warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego;
- **zrewitalizowane zasoby mieszkaniowe** – poprzez zwiększanie standardu technicznego i funkcjonalnego zasobu (procesy remontowe, likwidację niskiej emisji, działania termomodernizacyjne oraz niwelujące bariery architektoniczne);
- **zrównoważona gospodarka mieszkaniowym zasobem gminy** – poprzez zwiększenie efektywności zarządzania zasobami, w tym ekonomizację polityki czynszowej (w tym czasowe obniżki czynszu), politykę zamian lokali, politykę zwiększania podaży lokali mieszkalnych, najmu socjalnego (w tym poprzez odzysk lokali, wynajmowanie lokali w zamian za remont).

Możliwy zakres dokumentu strategicznego gminnej polityki mieszkaniowej:

1. Ustawowe zadania gminy w mieszkalnictwie
2. Cele, priorytety, instrumenty polityki mieszkaniowej państwa
3. Obowiązujące dokumenty strategiczne wyższego rzędu oraz strategie branżowe i programy w gminie powiązane z problematyką mieszkaniową
4. Diagnoza strategiczna gminy (potencjał demograficzny, gospodarczy, infrastrukturalny, przestrzenny, instytucjonalny)
5. Diagnoza mieszkaniowa
 1. Ocena liczbowa i jakościowa zasobów mieszkaniowych oraz struktury własności w gminie na tle innych wybranych gmin w Polsce podobnych pod względem liczby ludności
 2. Ocena liczbowa i jakościowa zasobów mieszkaniowych oraz struktury własności w gminie
 1. Zasób mieszkaniowy ogółem

2. Zasób mieszkaniowy gminy
3. Zasób mieszkaniowy TBS
4. Zasób mieszkaniowy spółki celowej (Mieszkanie plus)
5. Zasób mieszkaniowy spółdzielni mieszkaniowych
6. Zasób mieszkaniowy zakładów pracy
7. Zasób mieszkaniowy Skarbu Państwa
8. Zasób mieszkaniowy osób fizycznych
3. Zmiany przestrzenne zasobów mieszkaniowych i liczby ludności w dzielnicach
4. Ocena efektów rzeczowych oraz struktury inwestorskiej w budownictwie mieszkaniowym w gminie na tle wybranych gmin podobnych pod względem liczby ludności
5. Szacunek rynkowych i komunalnych potrzeb mieszkaniowych w gminie
6. Koszty utrzymania mieszkań w gminie
6. Rynek mieszkaniowy w gminie
 1. Pojemność rynku mieszkaniowego na sprzedaż (podaż i transakcje sprzedaży praw do mieszkania)
 2. Pojemność rynku mieszkaniowego na wynajem (podaż i transakcje wynajmu)
 3. Ceny mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym
 4. Lustro czynszowe – poziomy czynszów za najem mieszkania w różnych typach zasobów
7. Dostępność mieszkań w gminie
 1. Ocena możliwości realizacji przez gospodarstwa domowe potrzeb mieszkaniowych na rynku sprzedaży mieszkań w zależności od liczby osób w gospodarstwie oraz osiągniętych dochodów
 2. Ocena możliwości realizacji przez gospodarstwa domowe potrzeb mieszkaniowych na rynku wynajmu mieszkań w zależności od liczby osób w gospodarstwie oraz osiągniętych dochodów
8. Bilans strategiczny
9. Analiza SWOT
10. Scenariusz rozwoju mieszkalnictwa w gminie na lata np. 2021-2030
11. Wizja rozwoju mieszkalnictwa
12. Priorytety rozwoju mieszkalnictwa
13. Cele strategiczne rozwoju mieszkalnictwa
14. Przedsięwzięcia i projekty strategiczne w układzie priorytetów, celów strategicznych
15. System wdrażania
16. Monitoring i ewaluacja
17. Konieczne zmiany w dokumentach dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy (Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata ... oraz w zakresie Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy)
18. Zgodność Polityki mieszkaniowej z obowiązującymi dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym

Zakres niezbędnych działań przy przygotowaniu gminnej polityki mieszkaniowej:

- przygotowanie kwestionariusza ankiet, które zostaną przesłane do:
 - podmiotów zarządzających zasobami mieszkaniowymi,
 - podmiotów realizujących inwestycje budownictwa mieszkaniowego,
 - podmiotów pośredniczących w obrocie nieruchomościami oraz do biur sprzedaży mieszkań na rynku pierwotnym,
 - podmiotów wynajmujących mieszkania,
- przygotowanie kwestionariusza ankiet, które zostaną przeprowadzone wśród mieszkańców,
- opracowanie wyników badań ankietowych,
- przeprowadzenie wywiadów z członkami zarządu TBS Sp. z o.o., spółki celowej, podmiotu zarządzającego zasobem mieszkaniowym gminy, spółdzielni mieszkaniowych, zakładów pracy i innych dysponentów zasobów,
- przeprowadzenie warsztatów strategicznych / debat dla podmiotów sektora mieszkaniowego,
- zorganizowanie spotkań roboczych z przedstawicielami Urzędu Gminy, spółek miejskich, podmiotu zarządzającego zasobem mieszkaniowym gminy,
- spacer studyjne,
- przygotowanie kompletnego dokumentu strategicznego,
- zaprezentowanie dokumentu strategicznego na Komisjach Rady Gminy oraz na Sesji Rady Gminy.

Realizowana w gminie polityka mieszkalnictwa dostępnego powinna przyczynić się do odpowiedniej dostępności mieszkań (podaży rynkowej i nierynkowej mieszkań):

- na wynajem dla osób o:
 - niskich dochodach,
 - średnich dochodach,
 - wysokich dochodach.
- na wynajem z dojściem do własności dla osób o:
 - średnich dochodach,
 - wysokich dochodach.
- na sprzedaż dla osób o:
 - średnich dochodach,
 - wysokich dochodach.

Model dostępnego mieszkalnictwa w szczególności powinien objąć osoby:

- młode, w tym wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych,
- starsze (seniorów),
- niepełnosprawne,
- bezdomne,
- o niskich dochodach,
- o średnich dochodach.

Dostępność mieszkań jest obecnie jednym z najbardziej złożonych wyzwań, przed którym stoją kraje w Europie.

Kompletny model dostępnego mieszkalnictwa powinien obejmować możliwość realizacji potrzeb mieszkaniowych przez każde gospodarstwo domowe zamieszkujące gminę, albo poprzez bezpośrednią podaż mieszkań dla osób z dolnych kwintyli dochodowych, albo poprzez stwarzanie przez gminę warunków do inwestowania dla gospodarstw domowych o wyższej sile nabywczej.