

Miasta jako inwestorzy mieszkańowi

Kamil Nowak
Alina Muzioł-Węclawowicz



INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Warszawa – Kraków 2023

Nowak K., Muzioł-Węclawowicz A., 2023, *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.15>



Licencja Creative Commons – Uznane autorstwa
– Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN: 978–83–67231–39–8

Autorzy raportu:

dr Kamil Nowak <https://orcid.org/0000-0003-2339-5407>

dr Alina Muzioł-Węclawowicz <https://orcid.org/0000-0001-6819-3644>

Redakcja cyklu *Mieszkalnictwo i polityki społeczne*:

dr Kamil Nowak

Recenzja: **dr Dorota Sikora-Fernandez**

Graficzne opracowanie rycin: **Karolina Piech, Kamil Nowak**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Michał Kabziński**, Agencja Wydawnicza PAJ-Press SC

Źródło zdjęcia na okładce: **iStock 1198089726**

Gromadzenie danych: **Kinga Gwiazda, Aleksandra Jasińska, Magdalena Maciarz, Bartosz Ostrożański**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

ul. Targowa 45, 03–728 Warszawa

www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023



Ryciny 2, 8, 10, 15, 16, 18 i 20 zawierają hiperłącza prowadzące do wersji interaktywnej map na Geoportalu Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



Rzeczpospolita
Polska



INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

Unia Europejska
Fundusz Spójności



SPIS TREŚCI

Spis skrótów i akronimów	/ 4
WPROWADZENIE	/ 5
Raport w punktach	/ 8
Kluczowe wnioski	/ 9
Najważniejsze rekomendacje	/ 11
1. BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE I JEGO STRUKTURA	/ 12
2. BUDOWNICTWO SPOŁECZNE	/ 16
3. TWORZENIE WARUNKÓW ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO	/ 25
4. WYKORZYSTYWANIE FINANSOWYCH INSTRUMENTÓW WSPARCIA MIESZKALNICTWA	/ 31
4.1. Bezzwrotne wsparcia budownictwa z Funduszu Dopłat (FD)	/ 37
4.2. Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego (SBC) oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM)	/ 38
4.3. Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR)	/ 41
4.4. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych	/ 42
4.5. Fundusze Europejskie	/ 42
4.6. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz fundusze wojewódzkie (WFOŚiGW)	/ 43
4.7. Fundusz Muncypalny FIZ AN (Fundusz Muncypalny Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych)	/ 43
4.8. Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”	/ 44
4.9. Program integracji społeczności romskiej w Polsce	/ 45
4.10. Dotacja przyznawana gminie na zapewnienie lokalu mieszkaniowego repatriantowi	/ 45
5. ZMIANA W PODEJŚCIU DO INWESTOWANIA W MIESZKALNICTWO	/ 46
6. MIASTA MIESZKANIOWYCH INSPIRACJI, CZYLI PRZYKŁADY MIAST AKTYWNE DZIAŁAJĄCYCH NA RZECZ POPRAWY SYTUACJI MIESZKANIOWEJ	/ 50
6.1. Pleszew – samorządowy interwencjonizm i wykorzystywanie źródeł finansowania	/ 50
6.2. Kołobrzeg – Mieszkania dla Rozwoju	/ 52
6.3. Jarocin – wykorzystanie zamkniętych funduszy inwestycyjnych do budowy mieszkań	/ 53
6.4. Piotrków Trybunalski – projekty mieszkaniowe w rewitalizacji	/ 54
6.5. Z przyszłością w Żorach – emisja obligacji jako źródło finansowania	/ 55
6.6. Karlino – praca i mieszkanie	/ 56
6.7. Dąbrowa Górnicza – strategiczne myślenie o mieszkalnictwie	/ 57
7. PODSUMOWANIE – CZAS NA AKTYWNAŁ POLITYKĘ MIESZKANIOWĄ	/ 60
ANEKS METODYCZNY	/ 62
LITERATURA	/ 65
Źródła internetowe	/ 67
Akty prawne	/ 68
SPIS RYCIN, TABEL, FOTOGRAFII I NAGRAŃ	/ 69

Spis skrótów i akronimów

BDL GUS	– Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
decyzja wz	– decyzja o warunkach zabudowy
FD	– Fundusz Dopłat
FIZ AN	– Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych
FTiR	– Fundusz Termomodernizacji i Remontów
IRMiR	– Instytut Rozwoju Miast i Regionów
JESSICA	– Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas
KZN	– Krajowy Zasób Nieruchomości
MPZP	– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
MRiT	– Ministerstwo Rozwoju i Technologii
MZG	– mieszkaniowy zasób gminy
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
OPM IRMiR	– Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów
OZE	– odnawialne źródła energii
PFR	– Polski Fundusz Rozwoju
PFR nieruchomości	– spółka PFR inwestująca w projekty mieszkaniowe w Polsce
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
POIiŚ	– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PUM	– powierzchnia użytkowa mieszkania
RFRM	– Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa
RPO	– regionalne programy operacyjne
SAN	– społeczna agencja najmu
SBC	– społeczne budownictwo czynszowe
SIM	– społeczna inicjatywa mieszkaniowa
TBS	– towarzystwo budownictwa społecznego
TFI	– towarzystwo funduszy inwestycyjnych
WFOŚiGW	– Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
ZTK W ŻORACH	– Zakład Techniki Komunalnej w Żorach

WPROWADZENIE

Polityka mieszkaniowa tylko w niewielkiej liczbie miast należy do priorytetów władz lokalnych. Analiza wszystkich programów mieszkaniowych obowiązujących w polskich miastach w 2017 r. pokazała, że z intensywnością działań wykraczającą poza niezbędne minimum, do którego gminy są prawnie zobligowane, mamy do czynienia w nielicznych przypadkach (Nowak 2018). Formalne kompetencje samorządów gminnych dotyczące gospodarki mieszkaniowej zasadniczo są zawężone do komunalnych zasobów mieszkaniowych. Przekłada się to na charakter lokalnej polityki mieszkaniowej, która z reguły skupia się na potrzebach osób o niskich dochodach (Markowski i in. 2018). W efekcie zakres jej prowadzenia zazwyczaj jest wąski i odpowiada rezydualnemu modelowi społecznej polityki mieszkaniowej. Jego założeniem jest pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych adresowana do osób o niskich dochodach i znajdujących się w trudnych życiowych sytuacjach. Miasta mają jednak alternatywę. Mogą prowadzić politykę mieszkaniową w szerokim zakresie (model masowy). W takim podejściu mechanizmy pomocy zwrócone są zarówno do zamożnej, jak i gorzej sytuowanej części społeczeństwa. Podejście to zakłada wsparcie funkcji mieszkaniowej, ale jednocześnie ma być impulsem dla rozwoju społeczno-gospodarczego (Lis 2005; Cesarski 2010).

Pomiędzy wąskim i szerokim sposobem prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej można wydzielić również typ pośredni, zakładający podejmowanie działań adresowanych do szerszego grona, przy ograniczonym zaangażowaniu w poprawę sytuacji zamożniejszych obywateli, którzy, choć dysponują środkami wystarczającymi do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, mogą borykać się z brakiem podaży mieszkań lub niedoborem atrakcyjnych działek (por. Ryc. 1). Pomimo iż rynek mieszkaniowy rozwija się w niektórych częściach kraju – zwłaszcza w miejskich obszarach funkcjonalnych – dynamicznie, to w wielu miejscach brakuje rynkowych realizacji. W latach 2011–2020, zgodnie z danymi GUS, średnio w co czwartym polskim mieście nie oddano do użytku ani jednego mieszkania przeznaczonego na sprzedaż lub wynajem, a w co dziesiątym ukończono nie więcej niż 10 nowych mieszkań. Tymczasem władze samorządowe dysponują narzędziami, których mogą używać do pobudzenia komercyjnego sektora mieszkaniowego.

Niniejszy raport ma na celu zdiagnozowanie aktywności inwestycyjnej miast w zakresie mieszkalnictwa oraz identyfikację możliwych mechanizmów jej finansowania. Celem dodatkowym jest zaprezentowanie innowacyjnych działań miast w zakresie polityki mieszkaniowej.

Mieszkalnictwo gminne w Polsce, skupione na potrzebach osób o niskich dochodach, nie cieszy się zazwyczaj dobrą opinią wśród mieszkańców. Dotyczy to również samych najemców mieszkań należących do zasobów gminnych, którzy często spotykają się z negatywnym nastawieniem dużej części społeczeństwa. Dowodzą tego chociażby badania empiryczne przeprowadzone w Poznaniu, które pokazały, że procesy stygmatyzacji i marginalizacji społecznej najemców lokali gminnych są rzeczywistym problemem (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014). Mieszkalnictwo to zmaga się ze spiętrzeniem przeciwności, które trudno pokonać. Jest to spowodowane wieloma czynnikami, co zostało zidentyfikowane w badaniu Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR z 2018 r. (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018). W 2016 r. 90% badanych miast prowadziło nieekonomiczną politykę czynszową, która nie pozwalała na pełne pokrycie kosztów utrzymania zasobów. Gminy zazwyczaj wzbraniały się przed podnoszeniem czynszów, mając świadomość, że efekt będzie odwrotny od zamierzonego. Zamiast zwiększonych wpływów do budżetu spodziewały się podniesienia i tak bardzo wysokiego poziomu zadłużeń czynszowych. Pomimo to, jak wynika z badań monitoringowych z 2016 r. obejmujących

750 miast (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018), wszystkie miały problem z niepłacącymi lokatorami, a 40% miast zmagало się z zadłużeniem czynszowym w większości swoich zasobów mieszkaniowych. Przekłada się to na niewielką skalę działań remontowych, małe zainteresowanie tworzeniem nowych lokali oraz skłonność do sprzedaży gminnych mieszkań z wysokimi bonifikatami. To wszystko powoduje szybkie kurczenie się zasobów mieszkaniowych gmin.



Ryc. 1. Typy podejścia do prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Ten kierunek lokalnej polityki mieszkaniowej stał się w Polsce dominującym, nie oznacza to jednak, że jest jedynym możliwym. Od 2016 r. zauważalna jest ewolucja w postrzeganiu roli gminy w kształtowaniu mieszkalnictwa (Erbel 2020). Choć przyjęcie w 2016 r. Narodowego Programu Mieszkaniowego, w którym przedstawiono instrumenty adresowane zwłaszcza do średniozamożnej części społeczeństwa, nie przyniosło spodziewanych efektów, to stało się drogowskazem, za którym podążyła część gmin. W ostatnich latach coraz więcej miast zaczyna śmiało angażować się w poprawę sytuacji mieszkaniowej, dostrzegając, że polityka mieszkaniowa nie musi być skierowana do wąskiego grona osób. Okazuje się, że może być prowadzona z rozmachem i nie generować strat. Pojawiają się samorządowi pionierzy, którzy decydują się na podejmowanie odważnych inicjatyw, w tym prowadzenie autorskich programów budownictwa mieszkaniowego. Stosują przy tym różne rozwiązania i montaż finansowy, pozwalające tworzyć mieszkania o dobrym standardzie przy minimalizowaniu kosztów własnych. W tych miastach polityka mieszkaniowa prowadzona jest często w umiarkowanie szerokim lub szerokim zakresie (por. Ryc. 1), tym samym nie jest adresowana do kilku procent mieszkańców (najemców socjalnych i komunalnych), a do szerszego grona.

Raport, poza częścią wprowadzającą oraz syntezyującą (*Raport w punktach, Kluczowe wnioski, Najważniejsze rekomendacje*), składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy stanowi omówienie skali i struktury budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 2017–2021. Kolejny poświęcony jest jego społecznemu segmentowi, ze zwróceniem szczególnej uwagi na ewolucję i złożoność dostęp-

nych form realizacji. Trzeci dotyczy tworzenia warunków rozwoju mieszkalnictwa. W czwartym rozdziale zidentyfikowano skalę wykorzystywania przez miasta dostępnych źródeł finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych. Omówiono w nim również zasady korzystania z poszczególnych instrumentów. W kolejnym rozdziale przedstawiono skalę zainteresowania miast korzystaniem z dostępnych źródeł finansowania mieszkalnictwa w perspektywie najbliższych lat oraz zwłaszcza dostępne dla nich możliwości. Uzupełnieniem raportu jest część prezentująca dobre praktyki miast stanowiące realizację nowego spojrzenia na mieszkalnictwo gminne. Warto zapoznać się również z materiałami audiowizualnymi, które pochodzą ze zorganizowanego przez Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR seminarium pt. „Rola mieszkalnictwa w rozwoju miast – jak wyjść poza schemat?”, które odbyło się w październiku 2021 r. w Starachowicach oraz z konferencji „Poza metropolią – aktywna polityka mieszkaniowa jako szansa na rozwój miast małych i średnich”, która odbyła się 17 kwietnia 2023 r. w Pleszewie. OPM IRMiR współorganizował ją razem z Urzędem Miasta i Gminy Pleszew oraz Związkiem Miast Polskich.

Niniejszy raport jest dopełnieniem innej publikacji OPM IRMiR – *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych* (2023) – wydanej w tym samym cyklu wydawniczym. Koncentruje się ona na najważniejszych obszarach lokalnej polityki mieszkaniowej z wyłączeniem części inwestycyjnej. Ze względu na zmieniające się uwarunkowania związane z finansowaniem inwestycji mieszkaniowych oraz dla podkreślenia rangi działań inwestycyjnych zdecydowano o wyróżnieniu tego wątku w osobnej publikacji. Niemniej, chcąc być dobrym gospodarzem, dbającym o rozwój mieszkalnictwa na swoim obszarze, miasto powinno być jednocześnie aktywnym graczem na lokalnym rynku.

Na potrzeby obydwu raportów przeprowadzono wspólne badanie ankietowe obejmujące wszystkie miasta w Polsce liczące więcej niż 5 tysięcy mieszkańców. W analizie zastosowano podział na miasta: małe (od 5 do 20 tys. os.), średnie (od 20 do 100 tys. os.) i duże (powyżej 100 tys. os.). Uzyskano odpowiedzi z 87,4% jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowy opis zastosowanych metod badawczych znajduje się w *Aneksie metodycznym*.

- Polska należy do grona europejskich liderów budownictwa mieszkaniowego. W latach 2017–2021 każdorazowo realizowany był roczny cel liczby mieszkań oddanych do użytku. W 2021 r. w Polsce wybudowano 6,2 mieszkania na 1000 mieszkańców, więcej niż w Niemczech, Czechach czy Słowacji. To niemal wyłącznie zasługa sektora deweloperskiego i indywidualnego.
- Zgodnie z danymi statystyki publicznej, wśród miliona mieszkań wybudowanych w latach 2017–2021 61,7% oddali do użytku deweloperzy, a za powstanie kolejnych 35,6% odpowiedzialne były podmioty indywidualne. Sektor deweloperski zdominował rynek mieszkaniowy zwłaszcza w miastach dużych, osiągając 90% udziału w efektach budownictwa mieszkaniowego. W miastach małych najwięcej mieszkań oddano w sektorze indywidualnym (53%).
- Strefami o największej aktywności w zakresie budownictwa mieszkaniowego są duże miasta oraz obszary metropolitalne Warszawy, Poznania, Wrocławia i Trójmiasta, a także ośrodki miejskie o wykształconej funkcji turystycznej, położone w górach i obszarze nadmorskim.
- Miasta angażują się w tworzenie zasobów mieszkaniowych w niewielkim zakresie. Ponad połowa badanych miast w latach 2017–2021 nie wybudowała ani jednego mieszkania.
- Miasta średniej wielkości w latach 2017–2021 posiadały większy odsetek mieszkań społecznych w strukturze budownictwa mieszkaniowego (3,2%) niż miasta duże i małe (1,6%).
- Rozszerzenie dostępnych instrumentów finansowania mieszkalnictwa wpłynęło na wzrost zainteresowania gmin budownictwem mieszkaniowym. Tylko w 2021 r. rozpoczęto realizację ok. 16 tys. mieszkań o charakterze społecznym¹. To tyle, ile wybudowano łącznie w latach 2017–2021. Od 2023 r. należy oczekiwać znaczącego wzrostu liczby oddawanych do użytku mieszkań w tym sektorze.
- Zidentyfikowane w badaniu aktywne towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) znajdowały się w 3% gmin w Polsce. W latach 2017–2021 wybudowały one łącznie 7,5 tys. mieszkań, jednocześnie w całym kraju powstało 7,7 tys. mieszkań komunalnych.
- Efekty budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez gminy i ich spółki są w rzeczywistości większe, niż wynika to z danych gromadzonych w statystyce publicznej. W badanej próbie 427 miast zidentyfikowano różnice sięgające 42%.
- W gronie 427 badanych miast w latach 2017–2021 mieszkania o funkcji komunalnej stanowiły 20% ogółu mieszkań oddanych do użytku przez TBS. Z kolei 14% nowo powstałych mieszkań realizowanych przez TBS przeznaczonych było na rynek komercyjny.
- W ramach Funduszu Mieszkań dla Rozwoju, który finansuje działalność PFR Nieruchomości w zakresie rządowego programu mieszkaniowego do końca 2021 r., wybudowano lub rozpoczęto budowę 7,1 tys. mieszkań.
- Niezabudowane grunty gminne przeznaczone na cele mieszkaniowe stanowiły 0,3% powierzchni 578 badanych miast. 71% z nich to tereny pod rozwój mieszkalnictwa jednorodzinnego. Wyposażonych w infrastrukturę techniczną było 41% tych terenów.
- 40% ze 482 badanych miast w latach 2017–2021 korzystało z dostępnych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa. W perspektywie lat 2022–2024 znacząco wzrosło zainteresowanie zewnętrznymi źródłami finansowania – chęć skorzystania z nich zgłosiło 70% badanych miast.
- Spośród 198 miast pozyskujących środki zewnętrzne na inwestycje mieszkaniowe w latach 2017–2021, aż 80% z nich korzystało z bezzwrotnego wsparcia na budownictwo komunalne z Funduszu Dopłat. Wśród pozostałych 11 wskazanych źródeł były m.in.: preferencyjne finan-

¹ W Polsce do mieszkań społecznych zaliczają się głównie mieszkania gminne oraz mieszkania z zasobów towarzystw budownictwa społecznego, tworzone w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego (SBC). Charakterystyka mieszkalnictwa społecznego w rozdziale *Budownictwo mieszkaniowe i jego struktura*.

sowanie kredytowe na społeczne budownictwo czynszowe (22%), Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (8%) oraz fundusze unijne (8%).

- Miasta, jeżeli już występowały o dotacje zewnętrzne, koncentrowały się na tworzeniu nowych zasobów, a nie na remontach. W latach 2017–2021 badane gminy uzyskały dofinansowanie na wybudowanie 14,9 tys. mieszkań oraz na remont 1,7 tys. lokali mieszkalnych.
- W latach 2022–2024 w największym stopniu wzrasta zainteresowanie miast środkami z Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Chęć wnioskowania o nie wyraża co trzecie miasto, które zamierza prowadzić działania inwestycyjne.
- Niewielkim zainteresowaniem miast cieszą się projekty mieszkaniowe realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W latach 2008–2022 zrealizowano dwa tego typu projekty, a kolejnych pięć było w przygotowaniu. Podobna sytuacja dotyczy programu „Lokal za grunt”, w który do końca 2022 r. zaangażowały się trzy miasta.

Kluczowe wnioski

1. Miasta dysponują instrumentami, dzięki którym mogą interweniować w różnych obszarach lokalnego rynku mieszkaniowego. Zwłaszcza w sytuacji, gdy nie odpowiada on na potrzeby mieszkańców lub cechuje się zaburzoną równowagą. Zazwyczaj jednak aktywność miast ogranicza się do działań obligatoryjnych i skierowanych do wąskiej grupy obywateli, wobec których miasta są prawnie zobowiązane do udzielenia pomocy mieszkaniowej.
2. Dostępność uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe jedno- i wielorodzinne jest podstawową formą wspierania przez gminy tych mieszkańców, którzy są w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na rynku mieszkaniowym, kupując mieszkania od dewelopera lub budując we własnym zakresie.
3. Towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) oraz społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM) mogą tworzyć zarówno zasoby w ramach społecznego budownictwa czynszowego, jak i mieszkania o funkcji komunalnej oraz być inwestorem typowo komercyjnym. Daje to szeroki zakres możliwości wpływania na lokalny rynek mieszkaniowy, z czego podmioty te korzystają w umiarkowanym zakresie. Do końca 2020 r. TBS funkcjonowały w 250 miejscowościach różnej wielkości. Od uruchomienia Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (RFMR) w 2021 r. wiele gmin zdecydowało się we współpracy z Krajowym Zasobem Nieruchomości (KZN) przystąpić do tworzenia spółek SIM o charakterze międzygminnym. W efekcie na koniec listopada 2022 r. TBS lub SIM występowały już średnio w co piątej gminie. Do końca I półrocza 2022 r. tylko jedna z nowych spółek SIM otrzymała kredyt na finansowanie budowy mieszkań.
4. Skala społecznego budownictwa mieszkaniowego jest relatywnie większa w tych miastach, w których odpowiedzialność za realizację zadań mieszkaniowych nie spoczywa bezpośrednio na gminach, a jest przekazana do spółek komunalnych, zwłaszcza TBS (SIM).
5. Społeczne budownictwo mieszkaniowe jest skoncentrowane w niewielkiej części miast. Istotną aktywność inwestycyjną w sektorze mieszkań społecznych wykazuje średnio co siódme miasto w Polsce. W latach 2017–2021 59 miast odpowiadało za $\frac{2}{3}$ efektów społecznego budownictwa mieszkaniowego w kraju. Z kolei połowa efektów budownictwa komunalnego skupiona była w tym czasie w zaledwie 35 miastach.
6. Zmiany prawne i poszerzenie katalogu dostępnych form budownictwa mieszkaniowego o charakterze społecznym nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w sposobie gromadzenia danych w statystyce publicznej. Dwie stosowane przez nią kategorie: „budownictwo

społeczne czynszowe” i „budownictwo komunalne” nie są wystarczające do zobrazowania pełnego przekroju form budownictwa o charakterze społecznym czy – w szerszym ujęciu – przystępnym cenowo. Prowadzi to również do niezgodności danych w zakresie liczby oddawanych do użytku mieszkań przez gminy oraz TBS z rzeczywistymi efektami wykazywanymi przez towarzystwa budownictwa społecznego.

7. Uchwalenie w grudniu 2020 r. pakietu mieszkaniowego (*Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa*) oraz innych zmian prawnych zwiększających atrakcyjność instrumentów finansowego wsparcia mieszkalnictwa przyczyniło się do znaczącego wzrostu zainteresowania samorządów prowadzeniem inwestycji w tym obszarze.
8. Kierunek prowadzonych działań wiąże się ze skalą dofinansowań w ramach poszczególnych instrumentów. W latach 2017–2021 największym zainteresowaniem miast cieszyły się środki dostępne w formie bezzwrotnej dotacji na tworzenie nowych zasobów, które można było pozyskać z Funduszu Dopłat. Obecnie sięgają one 80% kosztów przedsięwzięcia. Zainteresowanie pozyskaniem funduszy na remonty diametralnie wzrosło po zmianie przepisów regulujących działanie Funduszu Termomodernizacji i Remontów i rozszerzeniu dostępności dotacji z Funduszu Dopłat na działania remontowe.
9. Nieliczne polskie miasta prowadzą aktywną politykę inwestycyjną w zakresie mieszkalnictwa, niezależnie od dostępnych źródeł zewnętrznego finansowania, stosując przy tym inne mechanizmy, które nie są znaczącym obciążeniem budżetu gminy. Można do nich zaliczyć: projekty mieszkaniowe w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), program „Lokal za grunt” czy emisję obligacji komunalnych przez spółki powołane do realizacji inwestycji mieszkaniowych. Takie działania zidentyfikowano łącznie w ok. 30 miastach.
10. W miastach-liderach pod względem tworzenia nowych mieszkań oferta skierowana jest przede wszystkim do mieszkańców o średnich dochodach, osób, które choć mają ograniczoną zdolność kredytową, to dysponują budżetem wystarczającym do pokrywania czynszu o przystępnej wysokości.
11. Działalność promieszkaniowa w przypadku prowadzenia skoordynowanych działań edukacyjno-informacyjnych może być skutecznym narzędziem zwiększania zaangażowania gmin w prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej. Miasta-lokalni liderzy w zakresie inwestycyjnej polityki mieszkaniowej zazwyczaj zlokalizowane były w małych grupach położonych blisko siebie, co może świadczyć o powielaniu dobrych praktyk w sąsiednich miastach.
12. Jednym z powodów braku zainteresowania gmin programem „Lokal za grunt” może być metoda obliczania średniego wskaźnika przeliczeniowego, bazującego na wartości wskaźnika kosztu odtworzeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku. Wskaźnik ten zróżnicowany regionalnie nie zawsze odpowiada rzeczywistym kosztom budowy.

Najważniejsze rekomendacje

1. Miastom, zwłaszcza tym położonym poza zasięgiem oddziaływania obszarów metropolitalnych, rekomendujemy przeprowadzenie na swoim obszarze rzetelnego badania potrzeb mieszkaniowych i możliwości ekonomicznych mieszkańców w celu programowania działań odpowiadających na ich rzeczywiste potrzeby. Badanie to powinno obejmować wszystkie grupy mieszkańców, a nie być zawężone do najuboższej części społeczeństwa.
2. Rekomendujemy stosowanie różnych form inwestowania w tworzenie zasobów mieszkaniowych. Chociaż wśród miast-liderów wsparcie ukierunkowane jest w ostatnich latach w największym stopniu na średniozamożną część społeczeństwa, która znajduje się w luce czynszowej, wybór narzędzi powinien być poprzedzony diagnozą sytuacji, a następnie dostosowany do lokalnych potrzeb i uwarunkowań.
3. Rekomendujemy, by miasta prowadziły politykę mieszkaniową, integrując ją z innymi politykami sektorowymi, w celu lepszego programowania rozwoju lokalnego. Powiązanie obszaru mieszkalnictwa z proinwestycyjną polityką przestrzenną, rynkiem pracy czy edukacją może stanowić znaczący impuls podnoszący jakość życia w mieście. Już teraz miasta, szczególnie te średnie, poprzez lokalne programy mieszkaniowe zachęcają swoich młodych mieszkańców do pozostania w nich lub powrotu po studiach, a także zapraszają nowe osoby właśnie za pomocą oferty mieszkaniowej, łączonej z ofertą pracy i spędzania czasu wolnego.
4. Zalecamy profesjonalizację lokalnej polityki mieszkaniowej poprzez zwiększenie roli TBS, SIM lub innych spółek gminnych w zakresie administrowania i zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy oraz prowadzenia działań inwestycyjnych. Badania wskazują, że wyspecjalizowane podmioty osiągają lepsze efekty niż gmina.
5. Zalecamy intensyfikację działań remontowych i modernizacyjnych w miastach. Pomimo że dążenie do poprawy efektywności energetycznej budynków jest jednym z celów wynikających z założeń Europejskiego Zielonego Ładu i krajowego Narodowego Programu Mieszkaniowego, skala inwestycji gminnych w tym zakresie jest niska.
6. Zalecamy prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych dla samorządów w celu poszerzenia ich wiedzy o dostępnych możliwościach finansowania inwestycji mieszkaniowych oraz efektywnych sposobach prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej.
7. W celu kompleksowego monitorowania szeroko rozumianego budownictwa społecznego zalecamy zmianę struktury gromadzenia danych w statystyce publicznej. Rekomendujemy dostosowanie obecnej metody w taki sposób, aby zmniejszyć stopień ich agregacji. Ponadto metody badawcze powinny w pełni uwzględniać to, co dzieje się w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego oraz na jego pograniczu z budownictwem rynkowym. W tym celu należy uwzględnić efekty TBS/SIM i innych spółek komunalnych w pełnym zakresie ich działalności.
8. Rekomendujemy zmianę metody ustalania wartości wskaźnika kosztu odtworzeniowego 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania w taki sposób, by odpowiadał on rzeczywistym cenom rynkowym i był wyliczany w jednorodny sposób, niezależnie od województwa. Ponadto regulacje prawne powinny wskazywać większe zróżnicowanie wartości wskaźnika niż obecnie. Podział na dwie kategorie, czyli miasta będące siedzibami wojewody lub sejmiku wojewódzkiego oraz pozostałe, jest niewystarczający, podobnie jak uwzględnianie w niektórych przypadkach dodatkowej kategorii „miasta sąsiadujące z miastem wojewódzkim”. Zaleca się poszerzenie tego katalogu o miasta na prawach powiatu. Proponowane zmiany dotyczą art. 2 ust. 1 pkt 12 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*.

1. BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE I JEGO STRUKTURA

W latach 2017–2021, zgodnie z danymi GUS, wybudowano w Polsce 1,03 mln mieszkań, z czego 742 tysiące oddano do użytku w 578 badanych gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Stanowiło to 72% efektów budownictwa mieszkaniowego. W samym 2021 r. oddano do użytku 234 tys. mieszkań, co było wynikiem lepszym o 79% w stosunku do 2011 r. Na wybudowanie miliona mieszkań potrzebne było w ostatnim czasie 5 lat. Licząc od 2016 r. wstecz, aby przekroczyć ten próg należałoby sięgnąć do 2010 r. – to o dwa lata więcej. Świadczy to o przyspieszeniu dynamiki budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Jednocześnie aktywność w tym zakresie cechuje się silnym zróżnicowaniem przestrzennym. Biorąc pod uwagę badaną zbiorowość miast i dane za lata 2017–2021, więcej niż 30 mieszkań na 1000 mieszkańców powstawało najczęściej w dużych miastach (38%), zwłaszcza wojewódzkich (72%) oraz mniejszych znajdujących się w ich strefach oddziaływania (por. Ryc. 2). Biorąc pod uwagę populację miast małych liczących od 5 do 20 tys. mieszkańców, próg ten osiągnęło 13%, w przypadku średnich – 23%.

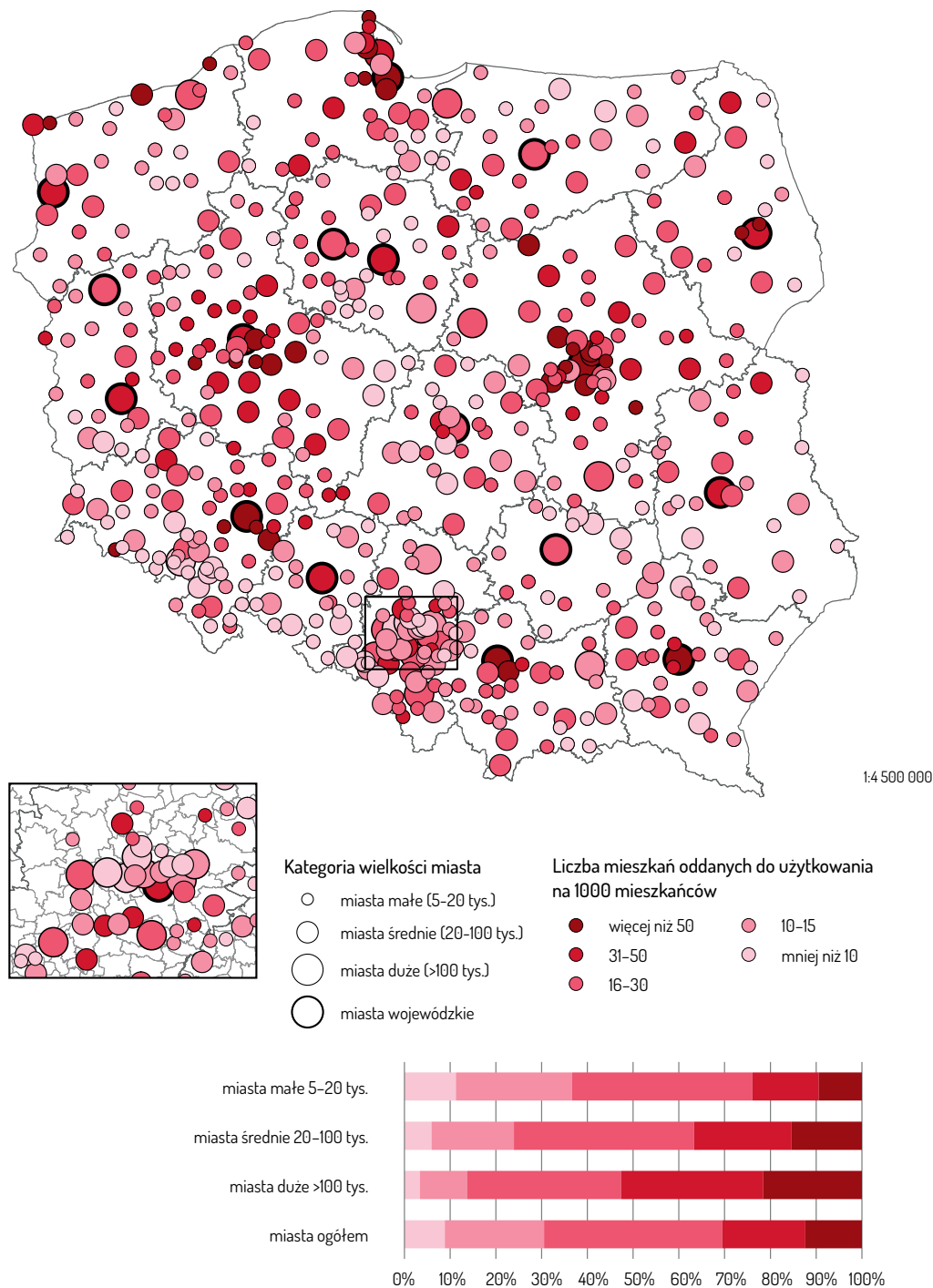
Strefami o największej aktywności w zakresie budownictwa mieszkaniowego są obszary metropolitalne Warszawy, Poznania, Wrocławia i Trójmiasta. Ponadto relatywnie najwięcej mieszkań powstaje w miastach o silnej funkcji turystycznej, położonych w górach lub w obszarze nadmorskim. Pod względem liczby mieszkań oddanych do użytkowania w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w latach 2017–2021 najwyższą wartość wskaźnika osiągnęły turystyczne: Międzyzdroje (190) i Szklarska Poręba (112), a w dalszej kolejności położone w zasięgu oddziaływania Wrocławia: Siechnice (105) i Kąty Wrocławskie (102) oraz Ożarów Mazowiecki (96) i Marki (95) w pobliżu Warszawy. Wśród miast wojewódzkich stosunkowo najwięcej nowo wybudowanych mieszkań w odniesieniu do liczby mieszkańców było we Wrocławiu (80), a najmniej w Bydgoszczy (21).

Uwagę zwraca województwo śląskie, w którym, pomimo iż znajduje się tu $\frac{1}{3}$ dużych miast w Polsce, to za wyjątkiem Katowic (34 mieszkania na 1000 mieszkańców) aktywność budownictwa mieszkaniowego była umiarkowana bądź relatywnie niska. Wśród dużych miast tylko w czterech przypadkach liczba mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2017–2021 osiągnęła wartość niższą niż 10, z czego aż trzy miasta znajdowały się w województwie śląskim: Bytom (4), Zabrze (7) i Ruda Śląska (8). Ponadto do tego grona zaliczał się Wałbrzych położony w województwie dolnośląskim (6).

Jedynym województwem bez miast, które we wskazanym okresie wybudowały więcej niż 30 mieszkań na 1000 mieszkańców, było województwo świętokrzyskie. Z kolei odsetek miast o relatywnie niskich efektach budownictwa mieszkaniowego, czyli takich, w których oddano do użytku nie więcej niż 15 mieszkań na 1000 mieszkańców, był zdecydowanie najwyższy w województwie opolskim i wynosił 88%. W takiej sytuacji było również 71% miast w województwie świętokrzyskim, 64% w lubelskim i 63% w śląskim. Zjawisko to najrzadziej dotyczyło miasta w województwie mazowieckim (17%) i wielkopolskim (29%).

Efekty budownictwa mieszkaniowego warto zestawić z realizacją celu zwiększenia dostępności mieszkań, który zawarty jest w planach wydatków państwa w układzie zadań budżetowych w zakresie gospodarki mieszkaniowej za poszczególne lata (Rada Ministrów 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). Za miernik służący ocenie efektów przyjmowana jest w nich liczba wybudowanych mieszkań na 1000 mieszkańców w danym roku. Planowana wartość tego wskaźnika z roku na rok była podnoszona. O ile celem na 2017 r. były 4 mieszkania na 1000 mieszkańców, to już na 2021 r. założono osiągnięcie

poziomu 5,7 (por. Tab. 1). Należy zaznaczyć, że w każdym roku cel dla Polski realizowany był z nadwyżką. W 2021 r. było to 6,2 mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 mieszkańców. Z kolei średnia pięcioletnia w badanym okresie wynosiła 5,4 mieszkań na 1000 mieszkańców. Gdyby wziąć pod uwagę kategorie wielkościowe miast, w każdym przypadku duże ośrodki miejskie realizowały cel ze znaczącą nadwyżką. Średnioroczna wartość wskaźnika w badanym okresie wyniosła w tej grupie 8,3 mieszkania na 1000 osób. W przypadku miast małych i średnich uzyskiwane wartości każdorazowo były poniżej zakładanego celu dla kraju. Główną oś rozwoju budownictwa mieszkaniowego w pięcioletnim okresie stanowiły duże ośrodki miejskie, w których w odniesieniu do liczby mieszkańców oddawano do użytku dwa razy więcej mieszkań niż w małych miastach.



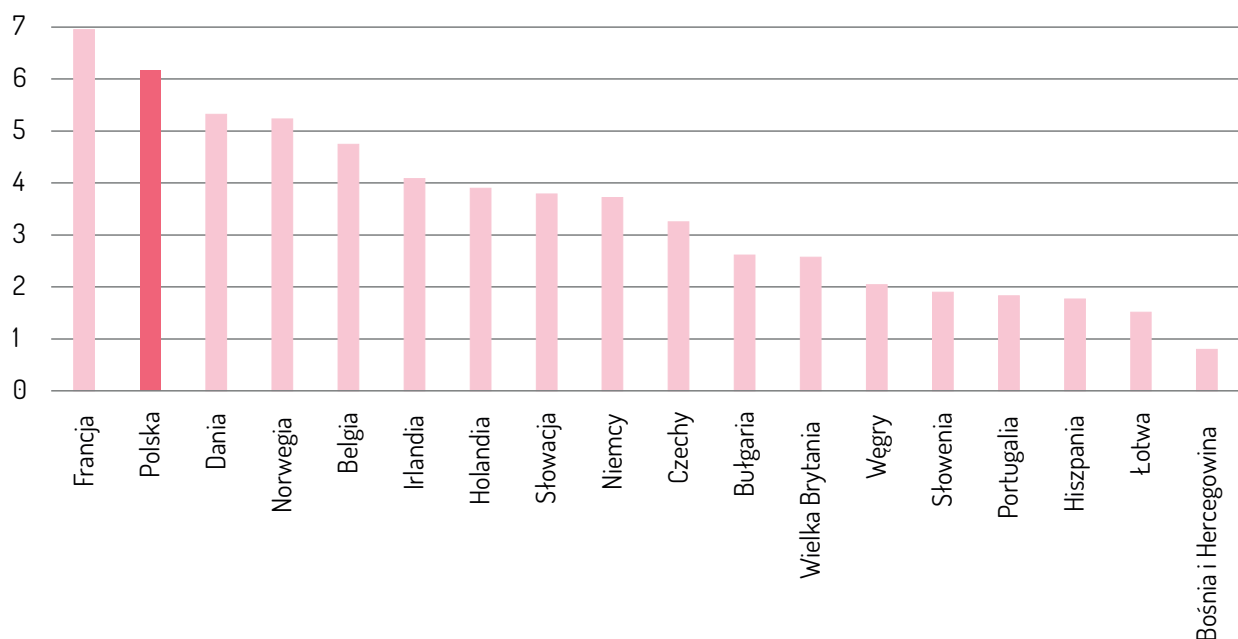
Ryc. 2. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2017–2021 na 1000 mieszkańców
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Tab. 1. Założenia i realizacja celu zwiększenia dostępności mieszkań w ramach zadań budżetowych państwa

Kategoria	Liczba nowo wybudowanych mieszkań na 1000 mieszkańców					
	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.	Średnioroczna 2017–2021
Planowana wartość dla Polski	4,0	4,4	4,8	5,2	5,7	–
Osiągnięte wartości						
Polska	4,6	4,8	5,4	5,8	6,2	5,4
Miasta duże	7,4	7,6	8,7	9,2	8,7	8,3
Miasta średnie	3,5	4,0	4,5	5,0	5,6	4,5
Miasta małe	3,6	3,6	4,1	4,3	5,0	4,1

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie Skonsolidowanych planów wydatków w układzie zadaniowym (Rada Ministrów 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021) oraz danych GUS

W skali międzynarodowej efekty budownictwa mieszkaniowego w przeliczeniu na 1000 mieszkańców plasują Polskę w gronie liderów. Zgodnie z danymi firmy Deloitte (Linhart, Hána, Leško 2021), w 2021 r. Polska posiadała jedną z najwyższych wartości tego wskaźnika w zestawieniu 18 krajów (por. Ryc. 3). Nasz kraj prześcignęła jedynie Francja (7,0). W państwach sąsiadujących z Polską relatywnie najwięcej mieszkań wybudowali Słowacy – 3,8.



Ryc. 3. Liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w 2021 r.

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych Deloitte (Linhart, Hána, Leško 2022)

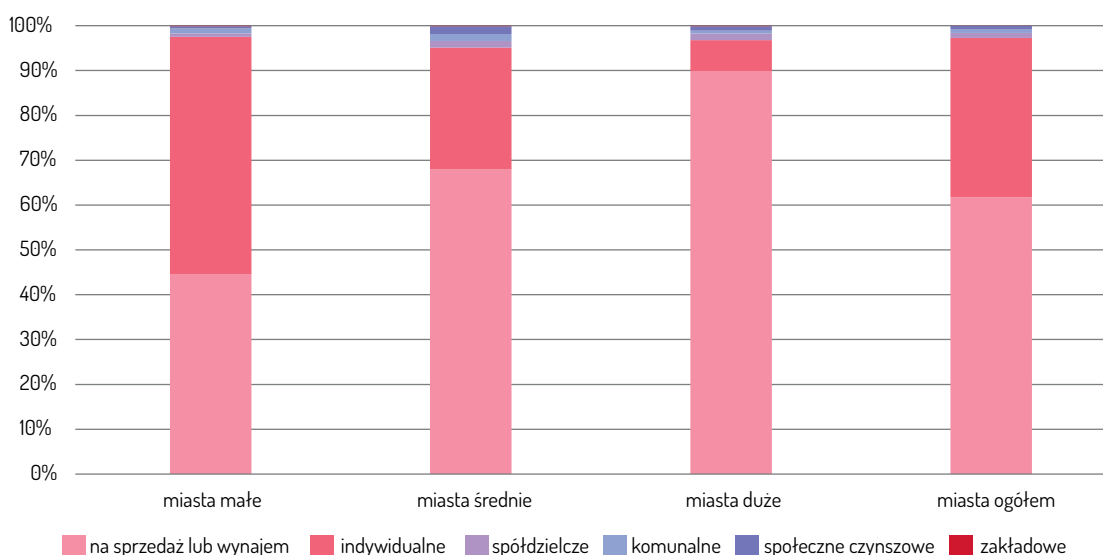
Prężnie rozwijające się budownictwo mieszkaniowe napędzane jest jednak niemal wyłącznie przez sektor deweloperski i podmioty indywidualne. Ocena realizacji celu zwiększenia dostępności mieszkań w Polsce mierzona wskaźnikiem liczby mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców nie jest w pełni miarodajna, ponieważ nie relacjonuje postępu w szeroko rozumianym sektorze społecznym, który ma duże znaczenie w poprawie dostępności ekonomicznej mieszkań.

W Polsce do mieszkań społecznych zaliczają się głównie mieszkania gminne, wynajmowane w formie najmu komunalnego lub najmu socjalnego oraz mieszkania z zasobów towarzystw budownictwa

społecznego² tworzone w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego (SBC). Kryteria mieszkań społecznych spełniają w dużej mierze również spółdzielcze mieszkania lokatorskie. Ponieważ wszystkie mieszkania spółdzielcze są w statystyce publicznej zaliczane do jednej kategorii, brakuje wyodrębnionych danych dla wskazanej grupy. Do grona mieszkań społecznych można zaliczyć również mieszkania zakładowe i należące do Skarbu Państwa, które zazwyczaj podlegają odrębnym regulacjom i nie mają charakteru komercyjnego, jednak w ostatnich latach praktycznie nie powstają.

Zgodnie z danymi statystyki publicznej, wśród miliona mieszkań wybudowanych w latach 2017–2021 61,7% przeznaczono na sprzedaż lub wynajem, a za powstanie kolejnych 35,6% odpowiedzialne były podmioty indywidualne. We wszystkich pozostałych formach powstało zaledwie 2,7% mieszkań. Na trzecim miejscu pod względem liczby wybudowanych mieszkań znalazły się spółdzielnie, które oddały ich do użytku 11 tys. (1,1%). Gminy w tym okresie wybudowały 7,7 tys. mieszkań komunalnych (0,7%). Ponadto w ramach społecznego budownictwa czynszowego zrealizowano 8,3 tys. mieszkań (0,8%)³. Mieszkania zakładowe miały marginalne znaczenie (0,1%).

W podziale na kategorie miast w przeciągu 5 lat, sektor deweloperski zdominował rynek mieszkaniowy zwłaszcza w miastach dużych, osiągając 90% udziału w efektach budownictwa mieszkaniowego (por. Ryc. 4).



Ryc. 4. Struktura mieszkań oddanych do użytku w latach 2017–2021 w podziale na sektory z uwzględnieniem typów miast
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

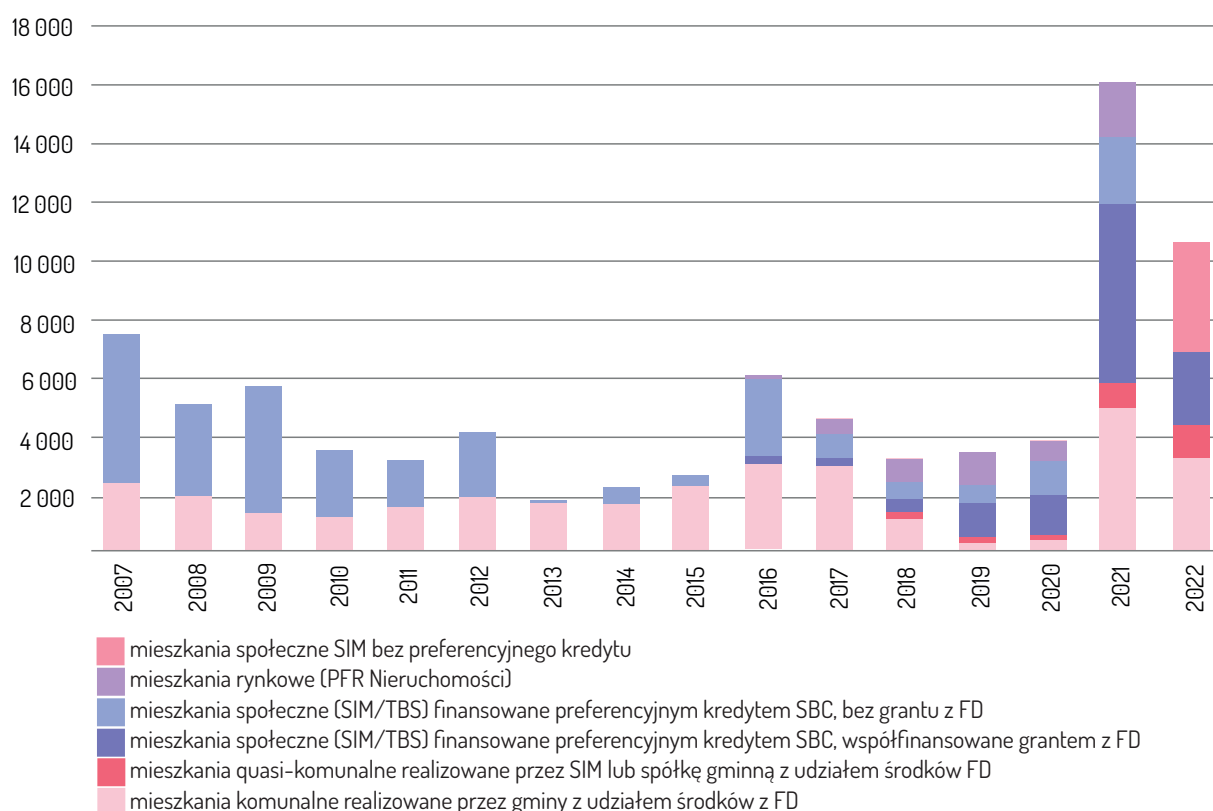
Dużą przewagę sektor deweloperski osiągnął również w miastach średnich (68%). Im mniejsze miasta tym większą rolę odgrywały podmioty indywidualne, które w przypadku miast małych zrealizowały więcej mieszkań niż deweloperzy (53%). Średnio w co siódmym mieście deweloperzy nie wybudowali w tym czasie żadnego mieszkania, a w co trzecim mniej niż 50. Pomimo stosunkowo niewielkiej skali budownictwa społecznego, ujmując w tej grupie mieszkania komunalne i społeczne czynszowe, widoczne były różnice w zależności od wielkości miast. Te średniej wielkości wykazały się nieco wyższym odsetkiem nowych mieszkań o charakterze społecznym (3,2%) niż miasta duże (1,6%) i małe (1,6%).

² Zgodnie z ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa zmieniono nazwę towarzystwo budownictwa społecznego (TBS) na społeczne budownictwo mieszkaniowe (SIM). Niemniej ze względu, iż podmioty powstałe przed 19 stycznia 2021 r. nadal mogą używać starej nazwy oraz mając na uwadze fakt, że nowe podmioty nie zdążyły jeszcze oddać do użytku nowych mieszkań, dla uproszczenia w opracowaniu używana jest czasem jedynie nazwa: towarzystwa budownictwa społecznego lub skrót TBS. Obejmuje ona jednak obydwie kategorie podmiotów.

³ Niskie efekty społecznego budownictwa czynszowego wynikały nie tylko z ograniczeń po stronie inwestorów, ale także z tego względu, że w latach 2010–2015 rządowy program wspierania społecznego budownictwa czynszowego został wstrzymany, a w latach 2007–2009 z powodu braku środków w Krajowym Funduszu Mieszkaniowym finansowanie uzyskiwało niewiele spośród poprawnie złożonych wniosków. Pierwsze kredyty w nowej formule preferencyjnego finansowania zwrotnego z BGK zostały udzielone wiosną 2016 r.

2. BUDOWNICTWO SPOŁECZNE⁴

Zgodnie z danymi GUS w skali całego kraju w latach 2017–2021 oddano do użytku zaledwie 16 tys. mieszkań społecznych. W wyniku wprowadzonych zmian prawnych poprzez wejście w życie *Ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa* nastąpiło ożywienie w społecznym sektorze budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie z danymi Ministerstwa Rozwoju i Technologii (por. Ryc. 5) w samym 2021 r. rozpoczęto realizację niemal tylu mieszkań, ile wcześniej wybudowano w ciągu 5 lat. Mając na uwadze, że przeciętny czas trwania budowy nowych budynków mieszkalnych wielorodzinnych w 2021 r. wynosił 24 miesiące, od 2023 r. możemy spodziewać się znaczącego wzrostu liczby oddawanych do użytku mieszkań w tym sektorze.



Ryc. 5. Wsparcie budowy mieszkań w latach 2007–2022 (rozpoczęte inwestycje) według stanu na dzień 23.09.2022 r.

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii zawartych w odpowiedzi z dnia 4 października 2022 r. Minister w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów p. Agnieszki Ścigaj na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich (nr DIS.414.4.2022)

Ponadto miasta są nieco bardziej aktywnie inwestycyjnie w zakresie mieszkalnictwa niż wskazują na to dane gromadzone w statystyce publicznej. W ramach badania ankietowego gminy zostały poproszone o wskazanie informacji o efektach budownictwa mieszkaniowego, realizowanego przez

⁴ Pod pojęciem budownictwa/mieszkalnictwa społecznego rozumie się zasoby mieszkaniowe budowane przez gminy oraz przez podmioty zależne od gmin – spółki komunalne, najczęściej TBS/SIM.

nie same, spółki gminne oraz TBS czy obecnie SIM. W odróżnieniu od statystyk gromadzonych przez GUS, gdzie zbiera się informacje o oddanych do użytku mieszkaniach komunalnych i społecznych czynszowych, respondenci mieli wskazać wszystkie mieszkania, które powstały w wyniku działalności gminy lub jej spółek. Odpowiedzi w tym zakresie udzieliło 427 miast, czyli 74% wszystkich badanych. Na tej podstawie zidentyfikowano, że **liczba mieszkań oddanych do użytku przez gminy, spółki komunalne i TBS w latach 2017–2021 była wyższa o 41% niż wskazują na to dane statystyki publicznej (por. Tab. 2)**. Największe różnice dotyczyły działalności TBS. W tej kategorii zidentyfikowano o 55% więcej nowych mieszkań niż znajduje się w oficjalnych statystykach. Z kolei efekty w zakresie budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez gminy i inne spółki gminne były większe o 28%.

Podstawowym obszarem działalności TBS jest budowa mieszkań czynszowych dla średniozamożnych gospodarstw domowych o dochodach wyższych niż w ramach najmu mieszkań komunalnych i zarządzanie tymi zasobami, co odbywa się z wykorzystaniem preferencyjnego finansowania zwrotnego w ramach rządowej polityki mieszkaniowej, zgodnie z *Ustawą z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju budownictwa mieszkaniowego*. W latach 2017–2021 r. mieszkania wybudowane w tej formie stanowiły $\frac{2}{3}$ wszystkich realizacji mieszkalnictwa społecznego w badanej próbie. Ponadto, biorąc pod uwagę, że w 2020 r. zgodnie z danymi GUS towarzystwa budownictwa społecznego posiadały w całej Polsce zasób 106,7 tys. mieszkań, a według BGK w latach 1996–2020 podmiotom tym udzielono preferencyjnych kredytów na realizację łącznie 88,1 tys. mieszkań (SBC), forma ta stanowiła 83% całości zasobów TBS. (Muzioł-Węclawowicz 2021). Pozostałe 17% to mieszkania pozyskane aportem, o funkcji komunalnej i komercyjnej.

Tab. 2. Porównanie danych dotyczących efektów budownictwa mieszkaniowego w latach 2017–2021 zgromadzonych w GUS oraz na podstawie badania ankietowego (N=427)

PODMIOT	WG GUS	WG ANKIETY	RÓŻNICA WZGLĘDEM GUS	%
TBS/SIM	4910	7624	+2714	+55%
w tym mieszkania:				
SBC	4910	5058	+148	+3%
o funkcji komunalnej	–	1522	–	–
o charakterze komercyjnym	–	1044	–	–
Gmina/spółka gminna	4617	5898	+1281	+28%
Razem	9527	13522	+3995	+42%

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie badania OPM IRMiR i danych BDL GUS

Jednym z elementów lokalnej polityki mieszkaniowej, wywierającej wpływ na rynek mieszkań, jest **komercyjna działalność TBS**. Takie inwestycje realizowane są bez preferencyjnego finansowania, a uzyskane środki przeznaczone są na dalszy rozwój mieszkalnictwa społecznego. Ponadto podmioty te zazwyczaj stosują nieco niższe marże w stosunku do sektora *stricto* rynkowego, co może pozytywnie wpływać na lokalny rynek mieszkaniowy. Dobrym przykładem w tym zakresie jest gmina Pleszew. Decyzja o realizacji mieszkań przez PTBS na rynek komercyjny spotkała się z dużym zainteresowaniem mieszkańców i pokazała, że jest wysokie zapotrzebowanie na mieszkania w tym segmencie. Był to pozytywny impuls, który spowodował zwiększenie zaangażowania deweloperów w gminie (więcej w rozdz. 6). **W badanej próbie 14% nowopowstałych mieszkań realizowanych przez TBS adresowanych było na rynek komercyjny**. Mieszkania realizowane w tej formule, zgodnie z przyjętą definicją GUS, w statystyce publicznej trafiają do kategorii *budownictwo przeznaczone na sprzedaż lub wynajem*.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, gmina ma możliwość realizowania mieszkaniowych zadań własnych dzięki wykorzystaniu innych podmiotów. Często tę rolę spełniają TBS, ale też inne spółki komunalne

Na podstawie przeprowadzonego badania obejmującego 427 miast, zidentyfikowano, że w latach 2017–2021 mieszkania o funkcji komunalnej stanowiły 20% ogółu mieszkań oddanych do użytku przez TBS.

W celu zobrazowania pełnego zakresu działalności TBS rekomenduje się zmianę struktury gromadzenia danych o efektach budownictwa mieszkaniowego, tak aby można było je korelować z danymi o wielkości zasobów według form własności, w których TBS jest wydzielony jako odrębny podmiot. Obecnie, zgodnie z danymi GUS dostępnymi w Banku Danych Lokalnych⁵, w latach 1996–2020 oddano do użytku 76 tys. mieszkań społecznych czynszowych, przy czym według danych BGK udzielono preferencyjnych kredytów na budowę 88,1 tys. mieszkań, a w zasobach TBS na koniec 2020 r. znajdowało się 102,3 tys. mieszkań. Rozbieżności te wskazują na potrzebę uporządkowania sposobu gromadzenia danych i ich kategoryzowania. Tym bardziej, że od 19 stycznia 2021 r. można powoływać społeczne inicjatywy mieszkaniowe, które są kontynuatorami programu. Z uwagi na atrakcyjne warunki zakładania nowych podmiotów i możliwość współpracy z Krajowym Zasobem Nieruchomości (KZN), w krótkim czasie wzrosło zainteresowanie gmin rozwijaniem tej formy mieszkalnictwa, o czym więcej w rozdziale 3.2.

Obecnie mamy do czynienia ze zbyt dużą agregacją w kategorii *budownictwo na sprzedaż lub wynajem*. Zasadne jest wyodrębnianie mieszkań realizowanych przez prywatnych deweloperów od wprowadzanych na rynek w części komercyjnej przez TBS. Warto byłoby w statystykach wyodrębnić efekty PFR Nieruchomości SA Spółka należąca do grupy PFR zarządza aktywami dwóch zamkniętych funduszy inwestycyjnych. Jeden ma charakter całkowicie komercyjny (Fundusz Mieszkań na Wynajem FIZ AN), w drugim (Funduszu Mieszkań dla Rozwoju FIZ AN) inwestycje są realizowane w ramach rządowego programu mieszkaniowego we współpracy z samorządami, również na warunkach rynkowych, ale z możliwością ubiegania się o dopłaty do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start”⁶. Zgodnie z danymi PFR Nieruchomości, według stanu na koniec 2021 r. oddanych do użytku lub będących w budowie było 7,1 tys. mieszkań w ramach Funduszu Mieszkań dla Rozwoju oraz 2,4 tys. mieszkań w ramach Funduszu Mieszkań na Wynajem (por. Ryc. 6).

Niezgodność danych w zakresie liczby oddawanych do użytku mieszkań przez gminy spowodowana jest różnymi czynnikami. Jednym z nich jest klasyfikacja mieszkań chronionych. Zgodnie z metodą przyjętą w Narodowym Spisie Ludności i Mieszkań 2021, ujmowane są one nie jako mieszkania, a jako obiekty zbiorowego zakwaterowania (GUS 2022). Ponadto doprecyzowania wymaga sposób klasyfikowania mieszkań o funkcji komunalnej, które budowane są nie bezpośrednio przez gminę, a przez inne spółki z udziałem gminy.

Wydzielenie dwóch kategorii *budownictwa społecznego czynszowego i budownictwa komunalnego* w Banku Danych Lokalnych wydaje się być niewystarczające do zobrazowania pełnego przekroju form budownictwa o charakterze społecznym, czy w szerszym ujęciu – przystępnych cenowo. Temat ten został szeroko poruszony w raporcie OPM IRMiR dotyczącym gromadzenia danych mieszkaniowych (Milewska-Wilk, Nowak 2022).

⁵ Stan na 25.11.2022 r.

⁶ „Mieszkanie na Start” to rządowy program stanowiący bezzwrotne wsparcie udzielane w formie dopłat do czynszu wypłacane do 15 lat, skierowane do najemców mieszkań objętych umową w sprawie stosowania dopłat zawartą pomiędzy gminą a BGK. Szczegóły programu dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/mieszkanie-na-start> [data dostępu: 30.11.2022].

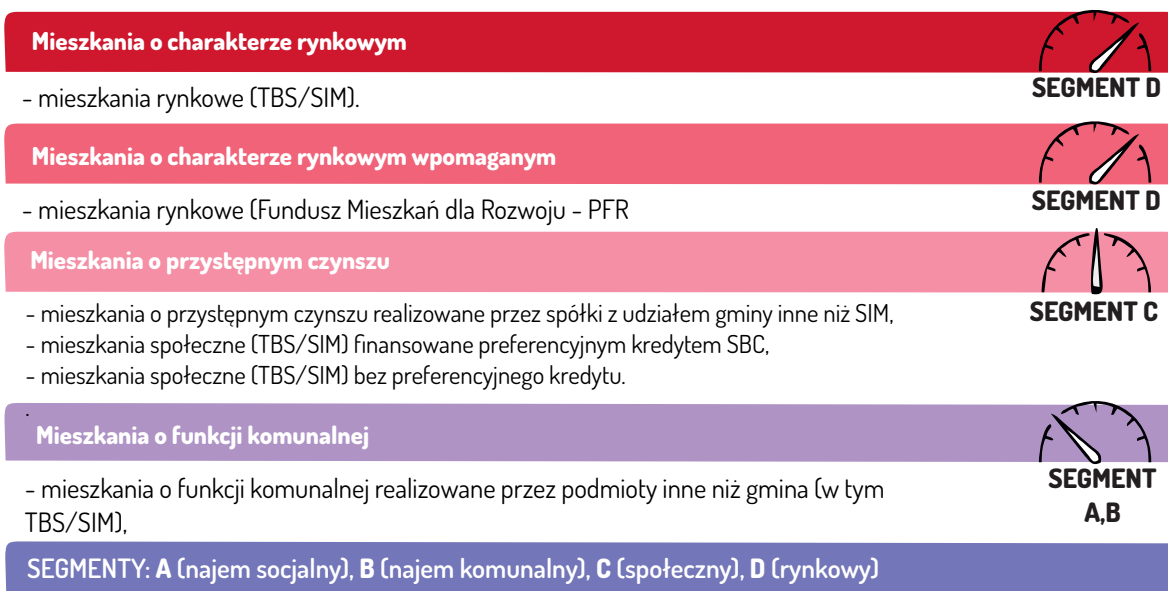
mieszkania dla średniozamożnej części społeczeństwa, które nie pełnią funkcji komunalnej⁷. Takie mieszkania powstają też np. w Ostrowie Wielkopolskim (Ostrowski Przyjazny Program „dla systematycznych”⁸).

Autorską propozycję kategoryzacji typów mieszkań, których powstawanie związane jest z różnymi formami zaangażowania samorządu wskazano na Ryc. 7. Zidentyfikowane typy mieszkań zagregowano w trzy kategorie: o funkcji komunalnej, o przystępnym czynszu i o charakterze rynkowym. Do poszczególnych kategorii przypisano również segmenty wynikające z poziomu dostępności ekonomicznej mieszkań. Grupy te nawiązują do podziału zastosowanego w publikacji M. Bryksa i I. Rudzkiej (2021: 12), w której wskazano, że w Polsce można wyróżnić trzy segmenty mieszkań na wynajem nierynkowy, które adresowane są do różnych grup dochodowych ludności. Są to: segment A – dotyczący mieszkań przeznaczonych na najem socjalny dla osób o najniższych dochodach, segment B – obejmujący mieszkania komunalne do osób o relatywnie niskich dochodach, segment C – dotyczący mieszkań będących własnością TBS dla osób o średnich dochodach. Autorzy zauważyli jednocześnie, że w Polsce nie wykształcił się segment określany w literaturze zachodniej jako mieszkania dostępne (ang. *affordable housing*). Do tej grupy zaliczają się mieszkania przeznaczone dla gospodarstw domowych o dochodzie zbyt niskim, aby mogły sobie pozwolić na zakup mieszkania lub wynajem komercyjny w sposób nie przeciążający domowego budżetu, a jednocześnie zbyt wysokim, żeby uzyskać przydział mieszkania z zasobów gminy lub zrealizowanych przez TBS w ramach programu SBC. W założeniu powinny to być mieszkania o charakterze rynkowym, które pod względem ceny są nieco niższe od średnich cen rynkowych dzięki zaangażowaniu władz lokalnych lub centralnych (segment D). Segment ten w Polsce jest na etapie powolnego kształtowania, można zaliczyć do niego mieszkania rynkowe tworzone przez PFR Nieruchomości w ramach Funduszu Mieszkań dla Rozwoju, które powstają we współpracy z samorządami i są oferowane na najem długoterminowy, również z możliwością dojścia do własności. Możliwe jest w nim korzystanie z dopłat do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start”. Do tego segmentu można zaliczyć również mieszkania budowane przez TBS/SIM na rynek komercyjny, z czego uzyskiwane dochody przeznaczone są na działalność statutową tych podmiotów.

Aktywność budowlana w sektorze mieszkań społecznych koncentruje się w niewielkiej części gmin w Polsce. Biorąc pod uwagę 427 miast, które przekazały informację o efektach budownictwa mieszkaniowego, aż 56% z nich wskazało, że w latach 2017–2021 nie wybudowało ani jednego mieszkania, zarówno bezpośrednio, ani za pośrednictwem spółek komunalnych. Kolejne 9% oddało do użytku nie więcej niż 10 lokali. 14% najbardziej aktywnych miast wybudowało 80% wszystkich mieszkań w badanej próbie. **Oznacza to, że w latach 2017–2021 zaledwie 59 miast skupiało 2/3 efektów społecznego budownictwa mieszkaniowego w całej Polsce.** Co najmniej 1 mieszkanie na 1000 osób w przeciągu 5 lat wybudowało 20% badanych miast. W tym gronie znalazło się 8 miast dużych, 41 średnich i 39 małych. Relatywnie największą aktywnością w tym zakresie wykazały się gminy: Karlino (12,4), Ustka (10,0), Jarocin (9,5), Polkowice (8,4), Żory (7,2), Jaworzno (5,3) i Ciechocinek (5,2), Lidzbark Warmiński (4,8), Krosno (4,5) i Konstancin-Jeziorna (4,3). Stosunkowo najwięcej biernych gmin było w województwie świętokrzyskim, gdzie największy był udział miast bez nowych mieszkań społecznych. Ponadto, wraz z województwem lubuskim były to jedyne obszary, w których w żadnym z miast nie oddano do użytku więcej niż 2 mieszkania na 1000 mieszkańców. Rozkład przestrzenny tego zjawiska wskazuje Ryc. 8.

7 Co najmniej kilka innych miast angażuje się w pomoc mieszkaniową dla swoich mieszkańców z luki czynszowej, zlecając swoim spółkom komunalnym budowę mieszkań na wynajem z odroczoną własnością.

8 Więcej o programie: <https://umostrow.pl/programy-mieszkaniowe.html> [data dostępu: 30.11.2022].

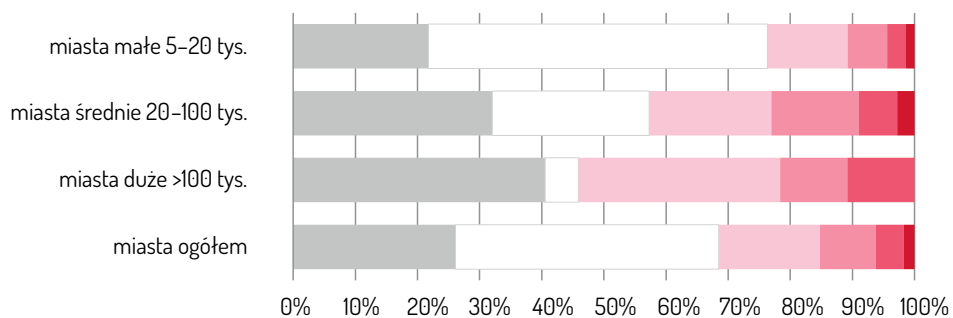
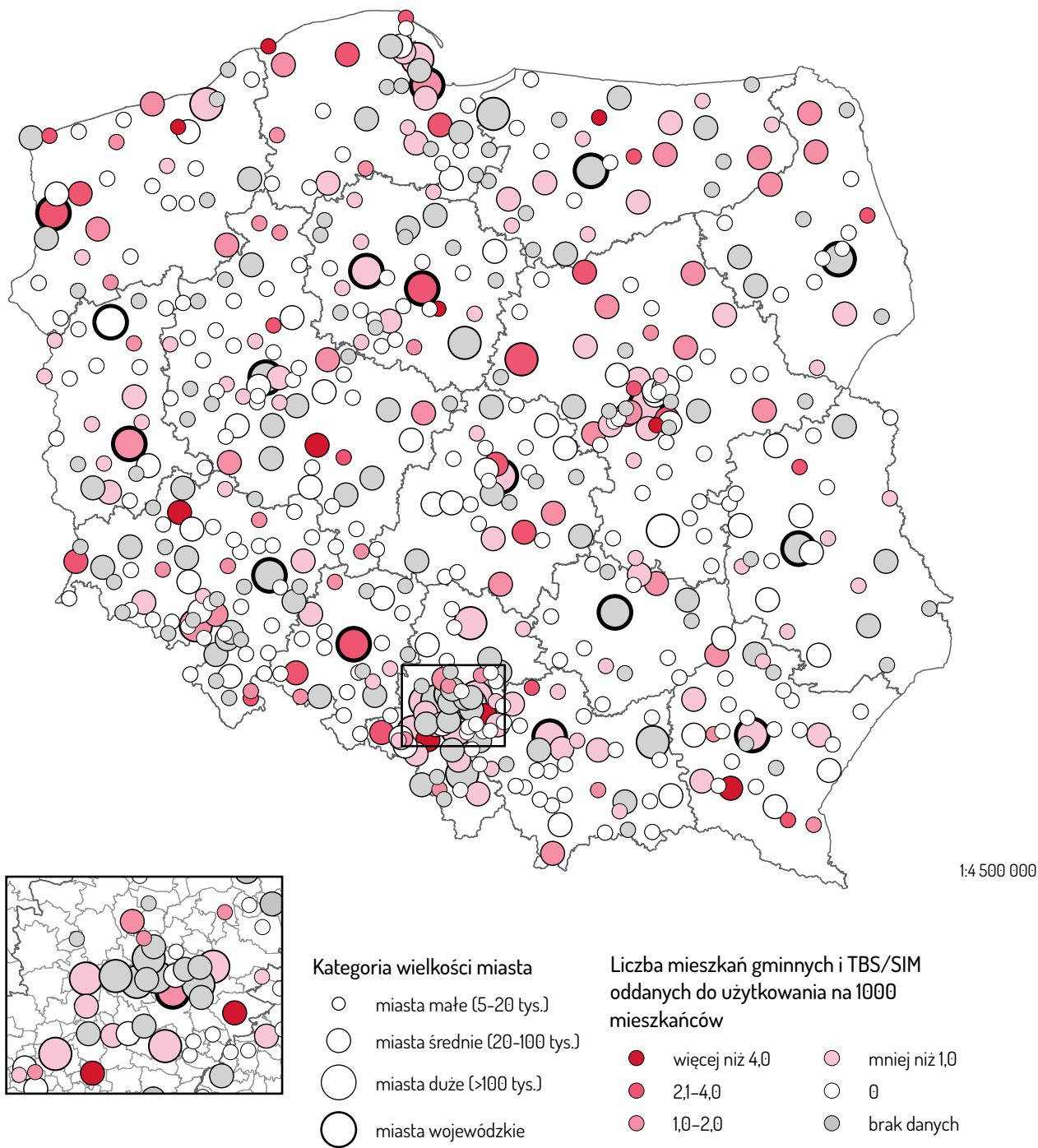


Ryc. 7. Kategoryzacja typów mieszkań, których powstawanie związane jest z różnymi formami zaangażowania samorządu
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Zróznicowanie dotyczyło nie tylko przestrzennego rozmieszczenia, ale również struktury podmiotów realizujących ten segment mieszkań w Polsce. W 186 miastach, które w latach 2017–2021 oddały co najmniej jedno mieszkanie o charakterze społecznym, podmiotem, który je najczęściej realizował, były gminy (71%). W 63% przypadków były one odpowiedzialne za wszystkie tego typu inwestycje na swoim terenie. Efekty budownictwa komunalnego koncentrowały się w niewielkiej liczbie jednostek samorządu terytorialnego. **35 miast, które wybudowało najwięcej mieszkań komunalnych w tym czasie odpowiadało za połowę wszystkich nowopowstałych mieszkań komunalnych w Polsce.**

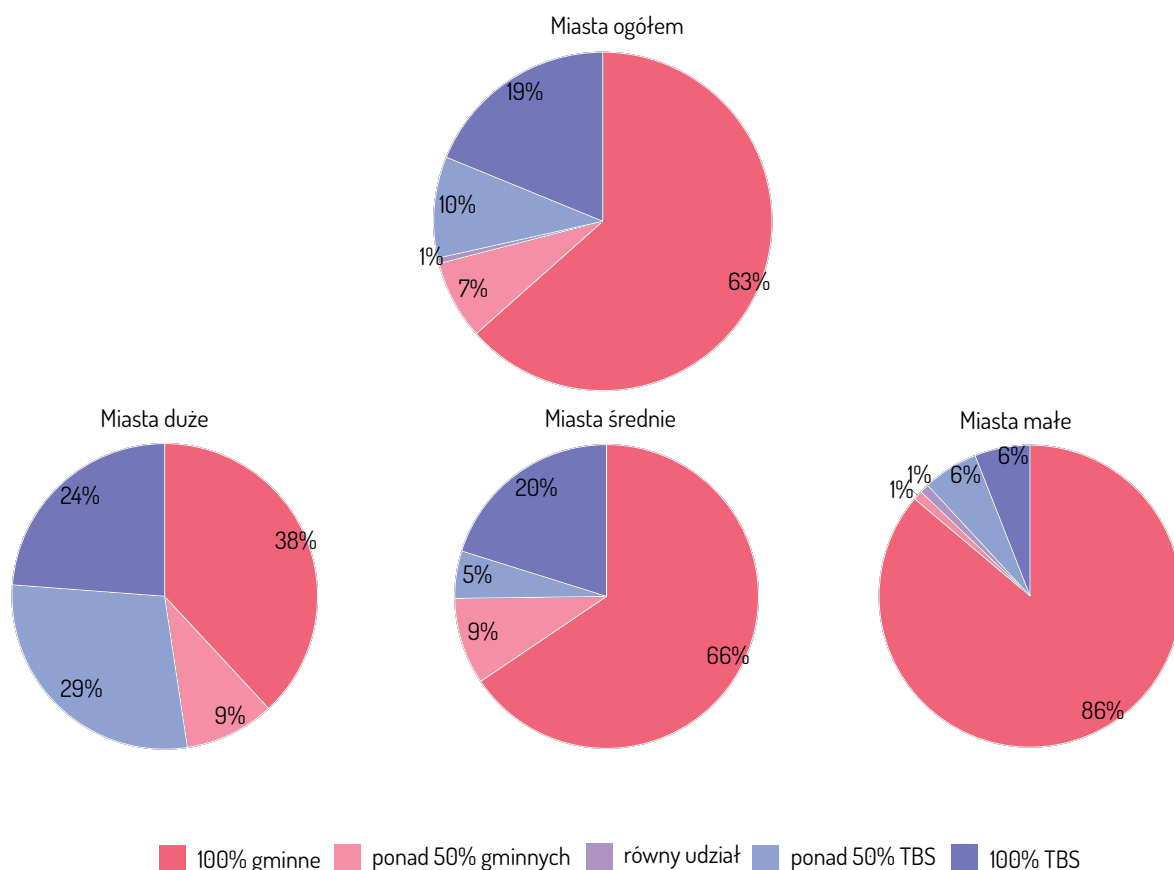
Zgodnie z danymi BGK na koniec 2020 r. mieszkania społeczne czynszowe realizowane przez TBS znajdowały się w 250 miejscowościach. Mieszkanie takie posiadało 92% miast dużych i 81% miast średnich, rzadziej obecne były w mniejszych ośrodkach (Muzioł-Węclawowicz 2021). Wśród 578 gmin do których wysłano ankietę, w 231 funkcjonowały TBS. Komplet danych zawierających informację o TBS uzyskano ze 164 gmin. Na tej podstawie zidentyfikowano, że w latach 2017–2021 aktywność inwestycyjną towarzystw budownictwa społecznego prowadziło co najmniej 67 miast.

O ile budownictwo mieszkaniowe realizowane przez TBS było mniej powszechne niż budownictwo komunalne, to jeżeli dochodziło do takich inwestycji na terenie gminy, zazwyczaj ich skala była zdecydowanie większa. **W latach 2017–2021 na terenie 3% gmin TBS wybudowały 7,5 tys. mieszkań, czyli niemal tyle ile łącznie wszystkie gminy w Polsce w segmencie komunalnym.** W tej grupie miast koncentrowała się również większość realizacji w sektorze społecznych mieszkań czynszowych na terenie kraju. Największą rolę odgrywały w tym zakresie miasta duże. Była to jedyna grupa miast, w których podmioty te oddawały do użytku więcej mieszkań (53%) niż bezpośrednio gminy lub inne jej spółki (por. Ryc. 9).



Ryc. 8. Liczba mieszkań gminnych i towarzystw budownictwa społecznego oddanych do użytkowania w latach 2017–2021 na 1000 mieszkańców

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych z badania OPM IRMiR

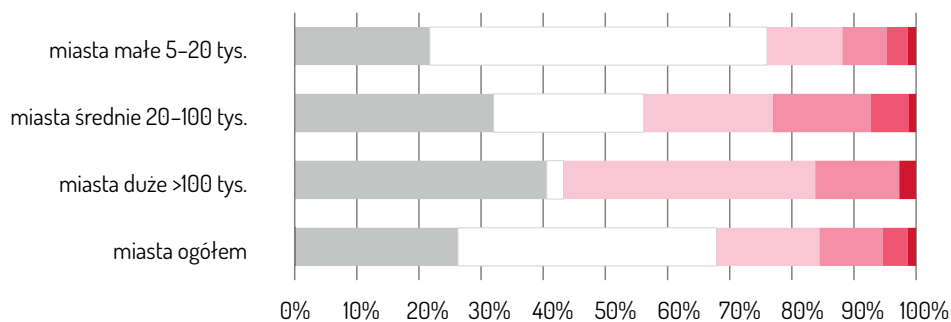
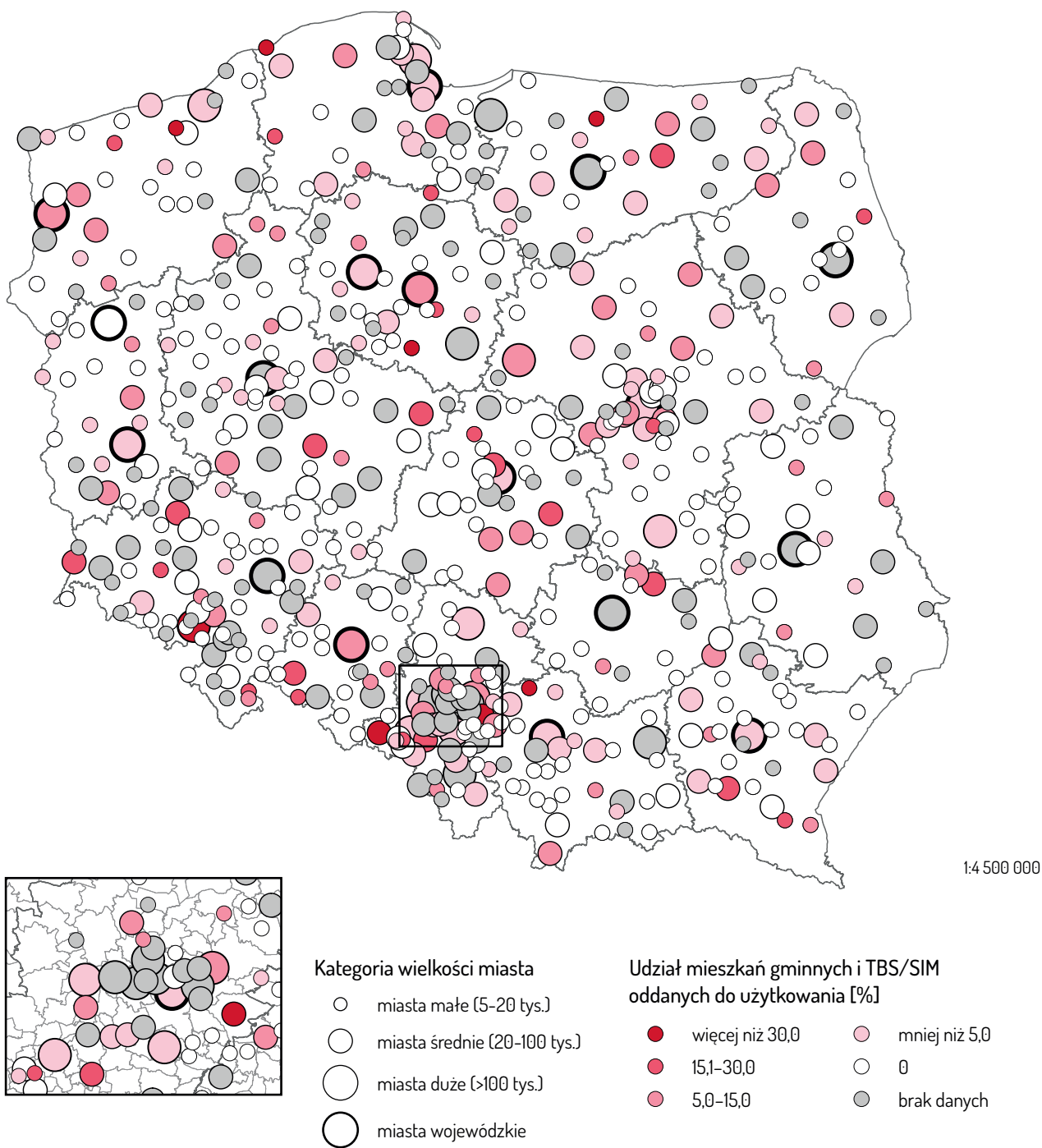


Ryc. 9. Gminy według dominującego udziału formy budownictwa mieszkaniowego o charakterze społecznym w latach 2017–2021 (N=186)

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych OPM IRMiR

Skala społecznego budownictwa mieszkaniowego w kraju jest marginalna. W latach 2017–2021, zgodnie z danymi GUS, sektor ten wybudował 1,5% wszystkich mieszkań w Polsce. W ujęciu lokalnym są jednak takie jednostki samorządu terytorialnego, w których gminy wraz z TBS i innymi spółkami komunalnymi odgrywają znaczącą rolę. Na podstawie uzyskanych informacji zidentyfikowano 53 gminy, w których sektor ten posiadał co najmniej 10% udziału. Biorąc jednak pod uwagę tylko te, w których oddano do użytku co najmniej 10 mieszkań na 1000 mieszkańców, takich gmin było 35. Wśród nich znalazły się dwie gminy, które odpowiadały za ponad połowę zrealizowanych w tym czasie mieszkań. Były to: Karlino (59%) oraz Ustka (51%). Kolejnych 8 gmin wybudowało co najmniej 20% wszystkich mieszkań. Wśród nich znalazły się: Jaworzno, Lidzbark Warmiński, Polkowice, Krosno, Jarocin, Żory i Ciechocinek. Geograficzny rozkład zjawisko zobrazowano na Ryc. 10.

Pod względem wolumenu oddawanych mieszkań liderami były duże miasta, jednak zazwyczaj w stosunku do budownictwa deweloperskiego i indywidualnego sektor społeczny miał w nich niewielki udział. W przypadku pięciu miast, które wzięły udział w badaniu, liczba oddanych do użytku mieszkań w latach 2017–2021 przekroczyła pół tysiąca. Były to wyłącznie duże miasta: Warszawa, Szczecin, Toruń, Gdańsk i Kraków. Udział sektora społecznego przekroczył próg 5% w Toruniu (11%) i Szczecinie (6%).



Ryc. 10. Udział mieszkań gminnych i TBS/SIM oddanych do użytkowania w stosunku do efektów budownictwa mieszkaniowego w latach 2017-2021

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie badania własnego w zakresie mieszkań gminnych i TBS/SIM oraz danych BDL GUS dotyczących mieszkań ogółem

3. TWORZENIE WARUNKÓW ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

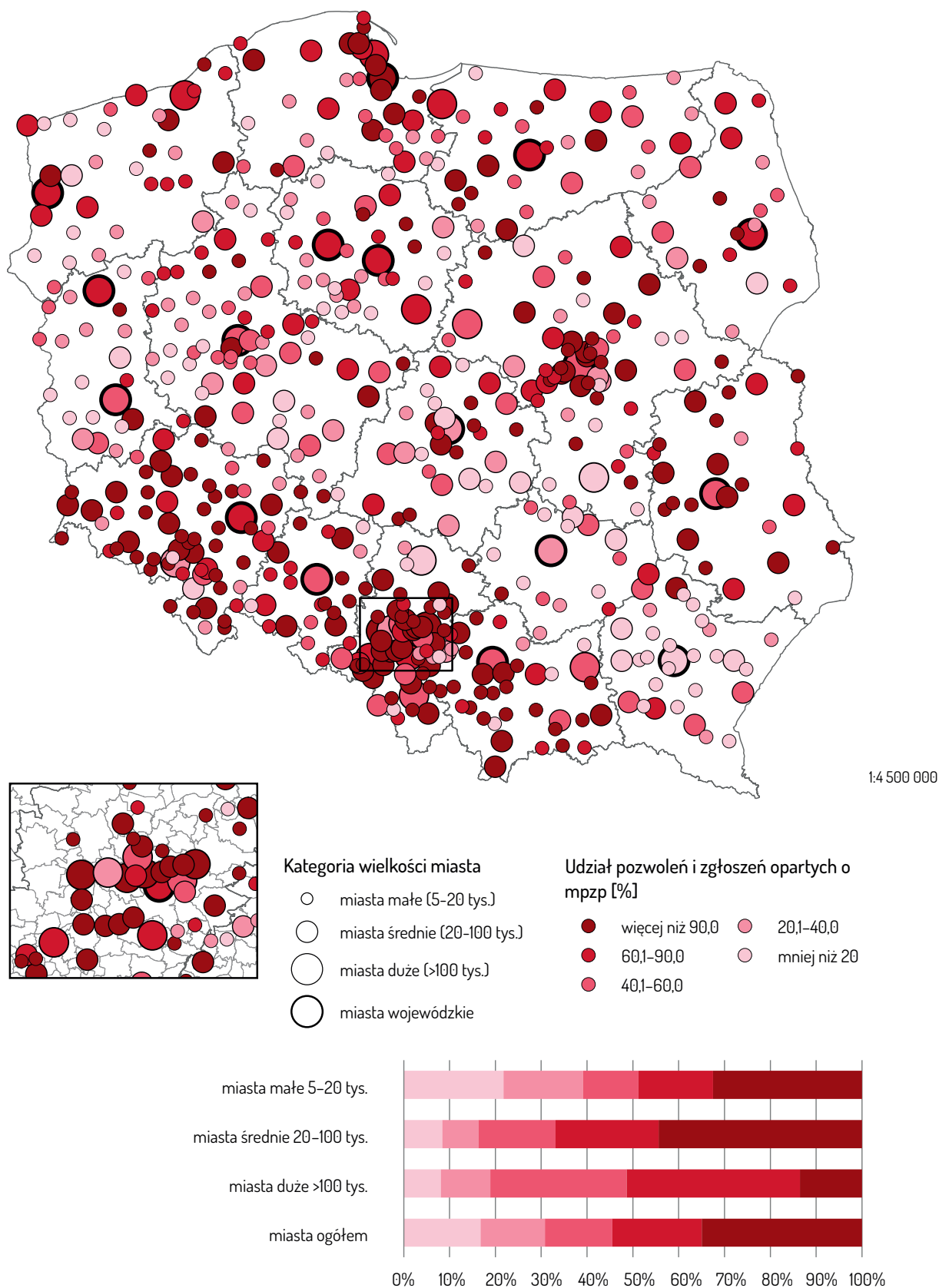
Miasta prowadząc aktywną politykę mieszkaniową, mogą dawać impuls rozwojowy nie tylko poprzez bezpośrednie inwestycje mieszkaniowe, ale również tworząc przyjazne warunki do rozwoju mieszkalnictwa. Wymaga to jednak prowadzenia proinwestycyjnej polityki przestrzennej. Można ją rozumieć przez pryzmat dwóch podstawowych grup instrumentów: planistycznych i realizacyjnych. Instrumenty te to prawnie określone i dostępne władzom lokalnym możliwości oddziaływania na nieruchomości położone na terenie gminy, pozwalające na osiągnięcie założonych celów lokalnej polityki (Cymerman 2013).

Za **podstawowe działanie należące do kategorii instrumentów planistycznych, pozwalające kształtować odpowiednie środowisko do rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce, należy uznać tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP)**. Są one aktami prawa miejscowego i determinują w szczegółowy sposób zagospodarowanie przestrzeni na terenie gminy. Pokrycie obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w stosunku do ogółu powierzchni gminy w 2021 r. w badanych 578 gminach wynosiło średnio 48%. Ponad 99% pokrycia planistycznego miała natomiast co czwarta badana gmina. Z kolei w przypadku 45% gmin obowiązujący MPZP obejmował mniej niż 20% powierzchni jednostki samorządu terytorialnego.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego tworzy się na podstawie zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – dokumentu sporządzanego obligatoryjnie dla całego obszaru gminy, który nakreśla ogólną politykę przestrzenną. Wskazuje się w nim sposoby użytkowania poszczególnych terenów wraz z minimalnym i maksymalnym zakresem parametrów oraz wskaźników urbanistycznych. Pomimo iż studium nie ma charakteru normatywnego, jego postanowienia są wiążące przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ważne więc, aby już na etapie sporządzania tego dokumentu brać pod uwagę rzeczywiste lokalne potrzeby mieszkaniowe. **Planowanie rozwoju zabudowy mieszkaniowej powinno być prowadzone w taki sposób, aby tworząc przyjazne warunki do życia, pracy czy wypoczynku, minimalizować przekształcanie terenów otwartych oraz unikać rozpraszania zabudowy** (Markowski i in. 2018).

W przypadku braku pokrycia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ustawodawca udostępnia alternatywny instrument pozwalający na określenie warunków inwestycji na wskazanym terenie w postaci **decyzji o warunkach zabudowy**. Są one wydawane na wniosek podmiotu zainteresowanego i służą określeniu warunków, na jakich uprawniony podmiot będzie mógł podjąć się realizacji zamierzenia budowlanego. **Decyzje o warunkach zabudowy (wz) są instrumentem nadużywany i nie chronią przed szeregiem problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym**. Badacze tego zagadnienia wskazują m.in. na lokalizację inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, obszarach cennych przyrodniczo i takich, na których nie ma podstawowego uzbrojenia w infrastrukturę techniczną, co prowadzi do dezintegracji planowania przestrzennego (Ziobrowski 2009; Fogel 2012; Nowak 2015). Według danych GUS w 2021 r. udział pozwoleń i zgłoszeń z projektem budowlanym na budowę nowych obiektów budowlanych ogółem wynosił w Polsce 56,9%. Spośród 578 badanych gmin wartość wskaźnika powyżej 90% wykazało 35 gmin. Średnio w co ósmym mieście udział ten wynosił 100%, a w co dziesiątym był niższy niż 10%. Relatywnie najmniej inwestycji realizowanych na podstawie decyzji wz powstawało w miastach średnich, gdzie mediana udziału pozwoleń i zgłoszeń opartych

na MPZP wynosiła 85,8%. Dla porównania w miastach dużych mediana tego wskaźnika wynosiła 60,1%, a w miastach małych 58,1%. Rozkład przestrzenny tego zjawiska przedstawiono na Ryc. 11.



Ryc. 11. Udział pozwoleń i zgłoszeń opartych o MPZP w liczbie zgłoszeń z projektem budowlanym na budowę nowych obiektów budowlanych ogółem

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych GUS

Szerokie wykorzystywanie instrumentu decyzji wz wynika nie tylko z niepełnego pokrycia terenów MPZP, ale również z presji inwestycyjnej interesariuszy, szczególnie deweloperów. Jak diagnozuje A.Kowalewski (2015), decyzje o warunkach zabudowy w dużej mierze przyczyniają się do rozwoju niekontrolowanej urbanizacji i wpływają na kształtowanie niewłaściwych standardów, zwłaszcza w zakresie obsługi technicznej i komunikacyjnej.

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, znaną jako „specustawa mieszkaniowa”, wprowadziła dodatkowe narzędzie pozwalające na realizację inwestycji mieszkaniowych. Akt dopuszcza lokalizację inwestycji mieszkaniowej na podstawie uchwały rady gminy, niezależnie od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wymagana jest jedynie zgodność z dokumentem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Narzędzie to, pomimo iż ma na celu zwiększenie możliwości realizacji budownictwa mieszkaniowego i zmniejszenie deficytu mieszkań w Polsce, stwarza jednocześnie pewne zagrożenia. W przypadku gdy uchwała lokalizacyjna dopuszcza nową inwestycję mieszkaniową na terenie, na którym nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wykazuje ona duże podobieństwo wydania decyzji o warunkach zabudowy. Jednocześnie, jak zauważa M.Kruś (2019), w uchwale tej pomija się przesłankę tzw. dobrego sąsiedztwa, co może wpływać na dopuszczanie lokalizowania nowych obiektów mieszkaniowych poza istniejącą zabudową i w efekcie pogłębiać zjawisko rozlewania się miast.

Należy jednak zaznaczyć, że 23 marca 2023 r. do sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw⁹. Zakłada on reformę planowania przestrzennego w Polsce poprzez m.in.:

- a) wprowadzenie nowego instrumentu w randze aktu prawa miejscowego – **planu ogólnego gminy**, którego uchwalenie będzie obligatoryjne dla całej gminy (za wyjątkiem terenów zamkniętych), a jego ustalenia będą wiążące przy tworzeniu MPZP i wydawaniu decyzji wz;
- b) **uchylenie przepisów dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** – zasady realizacji polityki przestrzennej będą ustalane w planie ogólnym gminy, a strategiczne i kierunkowe zagadnienie będą przedmiotem **strategii rozwoju lokalnego lub ponadlokalnego**;
- c) **zmiany w wydawaniu decyzji wz**, mające przeciwdziałać niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy poprzez wprowadzenie wymogu zgodności z planem ogólnym gminy w zakresie lokalizacji, funkcji zabudowy, parametrów oraz wskaźników urbanistycznych i wprowadzenie okresowości ich obowiązywania (ważność 5 lat od uprawomocnienia);
- d) wprowadzenie nowej formy planu miejscowego w postaci **zintegrowanego planu inwestycyjnego**, który ma zastąpić i zmodyfikować rozwiązania specustawy mieszkaniowej, uchwalanego na wniosek inwestora i przy jego współudziale na podstawie **umowy urbanistycznej** zawieranej pomiędzy nim a gminą.

W przypadku wejście w życie opisanej powyżej reformy systemu planowania przestrzennego od 2026 r. każda gmina będzie musiała posiadać strategię rozwoju gminy, zawierającą kierunki polityki lokalnej, w tym przestrzennej. Zawarte w niej wytyczne będą przekładane na konkretne zapisy i uregulowania w planie ogólnym, który będzie stanowił podstawę do uchwalania MPZP oraz wydawania decyzji wz. Zmiany przepisów prawa stwarzają jednocześnie dogodną okazję do rewizji lokalnej polityki mieszkaniowej.

W proinwestycyjnej polityce przestrzennej ważne są również narzędzia o charakterze realizacyjnym. Zgodnie z art. 24 ust. 2. *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* gmina może wykorzystywać swoje zasoby nieruchomości na cele rozwojowe gminy oraz organizo-

⁹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, b.d., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-22-23> [data dostępu: 02.04.2023].

wanej działalności inwestycyjnej, zwłaszcza na realizację budownictwa mieszkaniowego, urządzeń infrastruktury technicznej oraz na realizację innych celów publicznych. **Aktywna gospodarka nieruchomościami nie ogranicza się do wykorzystywania nieruchomości gminnych w celu wypełniania ustawowych zadań, należy ją rozumieć jako całościową i zorganizowaną działalność, która służy realizacji lokalnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego** (Małkowska 2010). Odpowiednia podaż uzbrojonych gruntów na terenie gminy wpływa na jej atrakcyjność inwestycyjną i stanowi warunek rozwoju nie tylko działalności gospodarczej, ale i funkcji mieszkaniowej. Niska podaż gruntów prowadzi do wzrostu cen nieruchomości. Umiejętne stosowanie przez gminy dostępnych instrumentów wpływających na rynek nieruchomości prowadzi do tworzenia optymalnych warunków dla jej rozwoju (Mejszelis 2003). Racjonalne i aktywne gospodarowanie nieruchomościami może przełożyć się na wywołanie korzystnych efektów mnożnikowych i wzrost atrakcyjności gminy (Cymerman 2011). Przejaw takiego podejścia widoczny jest np. w. *Polityce mieszkaniowej gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2018–2027*, w której wskazano, iż: „Intencją gminy Dąbrowa Górnicza jest tworzenie warunków wszystkim mieszkańcom do realizacji potrzeb mieszkaniowych zarówno w formie własności, jak i najmu” (por. rozdział 6.7). Przykłady działań w zakresie tworzenia przyjaznego środowiska rozwoju budownictwa mieszkaniowego zostały przedstawione na Ryc. 12. Zidentyfikowano je na podstawie badania jakościowego przeprowadzonego w 2019 r. na próbie 50 miast, w których w latach 2012–2017 ubyto najwięcej mieszkańców, obejmującego wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz strategię mieszkaniową (Nowak 2021b).

Instrumenty planistyczne

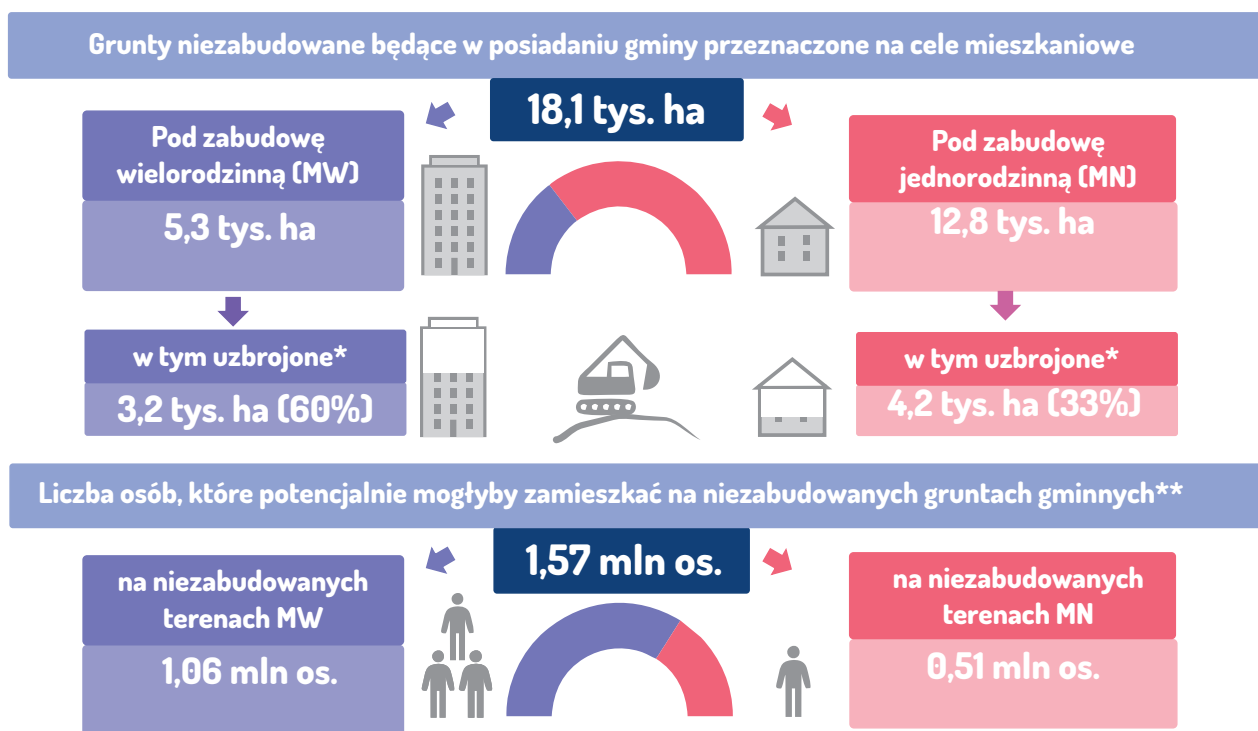
- 1.1 Tworzenie planów miejscowych odpowiadających potrzebom mieszkaniowym.
- 1.2. Uwzględnianie problematyki mieszkaniowej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.
- 1.3. Tworzenie koncepcji zagospodarowywania segmentów miasta i wskazywanie priorytetowych obszarów rozwoju funkcji mieszkaniowej, zwłaszcza na terenach niezagospodarowanych, przemysłowych, portowych lub wydobywczych.
- 1.4. Powołanie instytucji planisty społecznego (social planner).

Instrumenty realizacyjne

- 1.5. Ustalenie planu sprzedaży gruntów w kolejnych latach, pod różne typy zabudowy, w celu porządkowania i racjonalnego wykorzystania terenów.
- 1.6. Uzbrajanie terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacyjnej (można ją finansować poprzez naliczanie renty planistycznej).
- 1.7. Przeznaczenie uzbrojonych gruntów miejskich z obowiązującym planem miejscowym pod inwestycje mieszkaniowe w konkurencyjnych cenach w stosunku do ofert w gminach ościennych.
- 1.8. Nadawanie wysokiego priorytetu sprzedaży terenów i budynków gminnych, które pozwolą zwiększyć zainwestowanie w centralnych częściach miasta.
- 1.9. Wprowadzenie zachęt dla inwestorów poprzez czasowe zwolnienia z opłat i podatków lokalnych dla budujących domy mieszkalne w obszarze śródmiejskim.
- 1.10. Prowadzenie działań marketingowych związanych z promowaniem terenów inwestycyjnych z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe.
- 1.11. Prowadzenie systemu monitoringu rynku nieruchomości mieszkaniowych.
- 1.12. Utworzenie banku informacji o wolnych terenach budowlanych w gminie.
- 1.13. Przekazywanie gruntów gminnych na cele budownictwa mieszkaniowego społecznego.
- 1.14. Stymulowanie przekształceń własnościowych rozdrobnionych działek, w tym inicjowanie scaleń i wtórny podział urbanistyczny pozwalający na optymalizację gospodarki gruntami w mieście.
- 1.15. Wykorzystanie możliwości przejęcia nieruchomości od osób fizycznych i prawnych zadłużonych wobec miasta.
- 1.16. Wykorzystywanie możliwości przejęcia nieruchomości Skarbu Państwa.
- 1.17. Przekazywanie nieruchomości gruntowych w drodze zamiany za nieruchomości lokalowe.

Ryc. 12. Wykaz instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej w zakresie tworzenia przyjaznego środowiska do rozwoju budownictwa
Źródło: K. Nowak (2021b: 134)

Zgodnie z danymi GUS w 2021 r. niezabudowane grunty będące w posiadaniu gmin przeznaczone na cele mieszkaniowe stanowiły 0,3% ogółu gruntów w badanej próbie 578 gmin. Większość z nich umożliwiała rozwój budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego (71%). Grunty uzbrojone¹⁰ będące w posiadaniu gmin stanowiły 41% wskazanych rezerw terenów. Pod mieszkalnictwo jednorodzinne wyposażonych w infrastrukturę techniczną było 33% gruntów, a pod mieszkalnictwo wielorodzinne 60%. Pomimo iż badane gminy dysponowały relatywnie niskim udziałem niezabudowanych gruntów pod funkcję mieszkaniową, pozwoliłyby one na zamieszkanie 1,57 mln osób. Tym samym pomieściłyby 4,1% populacji Polski w 2021 r.¹¹, co zilustrowano na Ryc. 13. Ponadto w 2021 r. badane gminy sprzedały bądź przekazały nieodpłatnie inwestorom grunty o średniej pow. 1,2 ha. Notuje się więc wzrost względem 2020 r., gdy było to średnio 0,9 ha. ¾ sprzedanych lub przekazanych gruntów w 2021 r. obejmowało tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.



*Działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia/uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej (GUS).

**Maksymalna liczba ludności, jaka może zamieszkać na danym obszarze na stałe w warunkach życia odpowiadającym aktualnym, uznawanym standardom cywilizacyjnym i mieszkaniowym (Śleszyński 2018). W wyliczeniach przyjęto wskaźniki 40 os./ha dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i 200 os./ha dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zgodnie z parametrami proponowanymi przez IGIPZ PAN (2013).

Ryc. 13. Struktura gruntów niezabudowanych będących w posiadaniu gminy i przeznaczonych pod cele mieszkaniowe w dokumentach planistycznych w 2021 r. wraz z chłonnością demograficzną (N=578)

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych GUS

10 Grunt uzbrojony zgodnie z definicją GUS to: działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia/uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej. Metodologia badania wskazuje ponadto, że: za równorzędne z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej i ciepłowniczej uznaje się zapewnienie możliwości korzystania z indywidualnych źródeł energii elektrycznej i ciepła, odpowiadających przepisom odrębnym dotyczącym gospodarki energetycznej i ochrony środowiska. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3538,pojecie.html> [data dostępu: 25.04.2023].

11 Wyliczenie oparto na metodologii obliczania chłonności demograficznej stosowanej przez IGIPZ PAN (2013). Przyjęto, że chłonność demograficzna to maksymalna liczba ludności, jaka może zamieszkać na danym obszarze na stałe w warunkach życia odpowiadających aktualnym, uznawanym standardom cywilizacyjnym i mieszkaniowym (P.Śleszyński 2018).

Miasta prowadzące aktywną politykę mieszkaniową powinny oferować wszystkim mieszkańcom możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Uważa się, że dostępność uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe jedno- i wielorodzinne jest podstawową formą wspierania przez gminy tych mieszkańców, którzy są w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na rynku mieszkaniowym, kupując mieszkania od dewelopera lub budując we własnym zakresie.

4. WYKORZYSTYWANIE FINANSOWYCH INSTRUMENTÓW WSPARCIA MIESZKALNICTWA

Samorządy zobowiązane są do prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej w taki sposób, aby możliwe było zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkaniowych wspólnoty, zwłaszcza poprzez gospodarowanie nieruchomościami oraz gminne budownictwo mieszkaniowe, co wynika z art. 7 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Rozszerzenie zakresu kompetencji władz gminnych znajduje się w *Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Zgodnie z art. 4 wskazanego aktu prawnego, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Ponadto, w szczególności powinna ona dbać o potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Choć formalne kompetencje samorządów zawężone są do komunalnych zasobów mieszkaniowych, to skala podejmowanych działań może być szeroka i adresowana do różnych grup obywateli. Takiemu podejściu nie sprzyjał jednak kierunek prowadzenia polityki mieszkaniowej państwa po 1989 r., który zakładał, że sprawa mieszkaniowa to kwestia wolnego rynku (Groeger 2016). Spychanie przez wiele lat polityki mieszkaniowej na margines stworzyło warunki do tworzenia się polaryzacji wśród mieszkańców i wzrostu zjawiska luki czynszowej (Nowak 2021a). Pandemia COVID-19 oraz masowy napływ migrantów do Polski spowodowany wybuchem wojny w Ukrainie, gwałtownie te problemy nasiliły. Jednocześnie większość miast w Polsce, zwłaszcza średnich i małych położonych poza obszarami metropolitalnymi, zмага się postępującą depopulacją i utratą funkcji (Sroka 2021). Prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej jest ważnym krokiem, dającym impuls do przeciwstawiania się tym negatywnym procesom. Jeśli miasta chcą walczyć o swoją przyszłość, powinny stać się znaczącym graczem w obszarze mieszkalnictwa. W strategicznym podejściu do polityki mieszkaniowej wydzielić można 7 głównych obszarów (por. Ryc. 14): finansowy, podmiotowy, instytucjonalny, zarządczy, społeczny, komunikacyjny i przestrzenny (Muzioł-Węclawowicz 2022).

1. wymiar finansowy

maksymalnie intensywne wykorzystanie funduszy zewnętrznych na realizację projektów mieszkaniowych;

2. zakres podmiotowy

adresowanie instrumentów i programów polityki lokalnej do wszystkich grup obywateli przy skupieniu uwagi na grupach społecznych niemogących zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na zasadach komercyjnych;

3. wymiar instytucjonalny

zlecanie zadań specjalistycznym podmiotom gospodarczym (towarzystwom budownictwa społecznego, innym spółkom komunalnym), współpraca z organizacjami sektora pozarządowego, szczególnie w socjalnych sprawach mieszkaniowych;

4. wymiar zarządczy

opracowywanie dokumentów programowych, prowadzenie szczegółowych baz danych, monitoringu i ewaluacji programów gminnych i sytuacji na lokalnych rynkach mieszkaniowych;

5. wymiar społeczny

uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb słabszych ekonomicznie grup obywateli, prowadzenie aktywnej gospodarki zasobami komunalnymi;

6. warstwa komunikacyjna

systematyczne, otwarte informowanie opinii publicznej o osiągniętych efektach, wyzwaniach i problemach; konsultowanie planowanych przedsięwzięć;

7. wymiar przestrzenny

prowadzenie odpowiedzialnej polityki przestrzennej, dającej podstawy tworzenia miasta zwartej, funkcjonalnego, odpornego, estetycznego i wygodnego dla mieszkańców, zachowaniem zasad przemieszania społecznego.

Ryc. 14. Najważniejsze wymiary samorządowej polityki mieszkaniowej

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie A. Muzioł-Węclawowicz (2022: 60–61)

W tym miejscu zwrócono uwagę zwłaszcza na pierwszy z nich, który wskazuje na maksymalne wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania mieszkalnictwa w ramach dostępnych programów rządowych, funduszy unijnych i środków na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków.

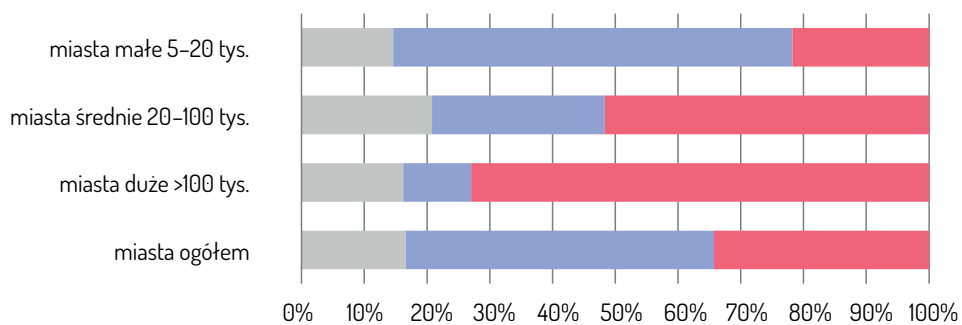
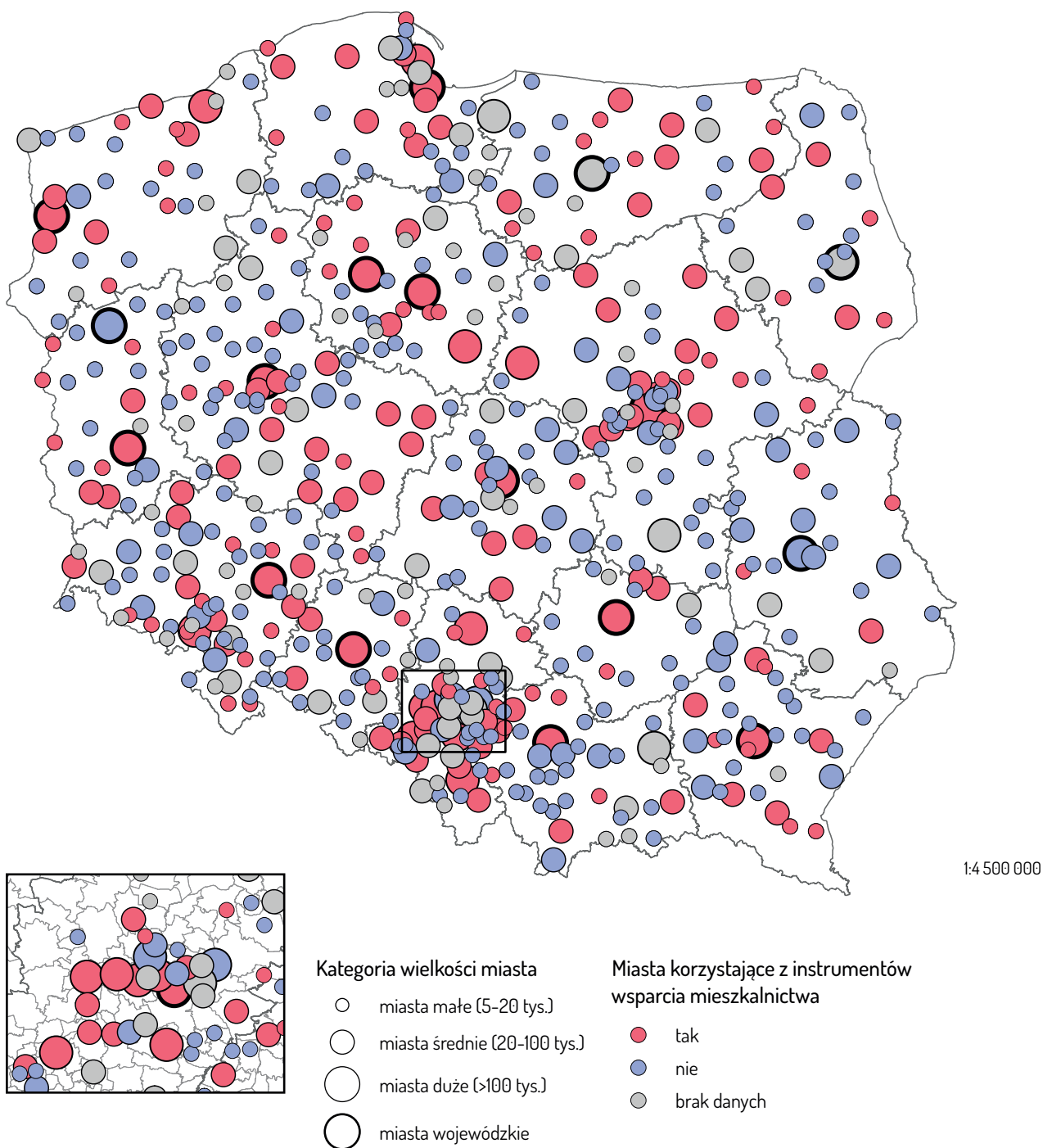
Należy pamiętać, że choć to do gmin należy obowiązek dbania o sprzyjające warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na swoim terenie, polityka mieszkaniowa ma również wymiar krajowy. Rząd ma możliwość oddziaływania na finansową zdolność gmin do realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach:

- ogólnego systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego,
- poprzez dedykowane programy ułatwiające finansowanie przedsięwzięć mieszkaniowych.

Należy jednak pamiętać, że korzystanie z programów rządowych, oferujących pomoc finansową o różnej skali i na różnych warunkach nie jest obligatoryjne.

Jednym z zagadnień poruszanych w ankiecie dla gmin była identyfikacja stopnia korzystania przez gminy z zewnętrznych źródeł finansowania, zarówno w zakresie remontów mieszkań, jak i tworzenia nowych zasobów. W tym zakresie uzyskano odpowiedzi z 482 miast, co stanowiło 83% ogółu. Tylko 40% gmin korzystało z dostępnych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa w latach 2017–2021 (por. Ryc. 15).

W układzie przestrzennym stosunkowo najwięcej gmin pozyskiwało fundusze w województwach: warmińsko-mazurskim (58%), śląskim (56%). Pod tym względem wyróżnia się ponadto południowa część województwa wielkopolskiego, gdzie większość miast aktywnie pozyskiwała zewnętrzne środki na mieszkalnictwo. Największą bierność wykazywały miasta na terenie województw: lubelskiego (18% miast korzystało z funduszy zewnętrznych), świętokrzyskiego (27%) i łódzkiego (27%).

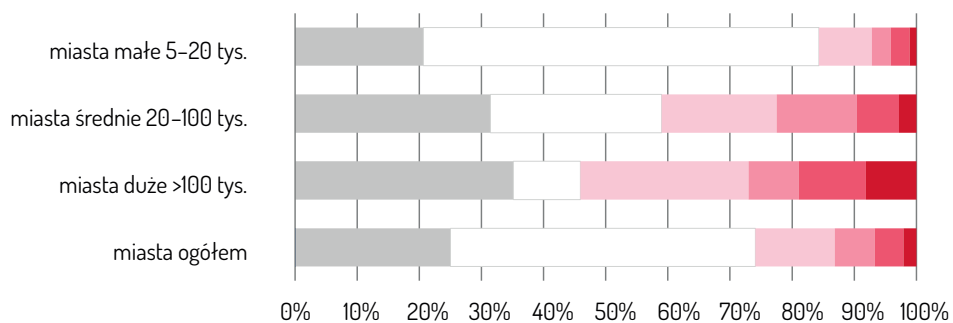
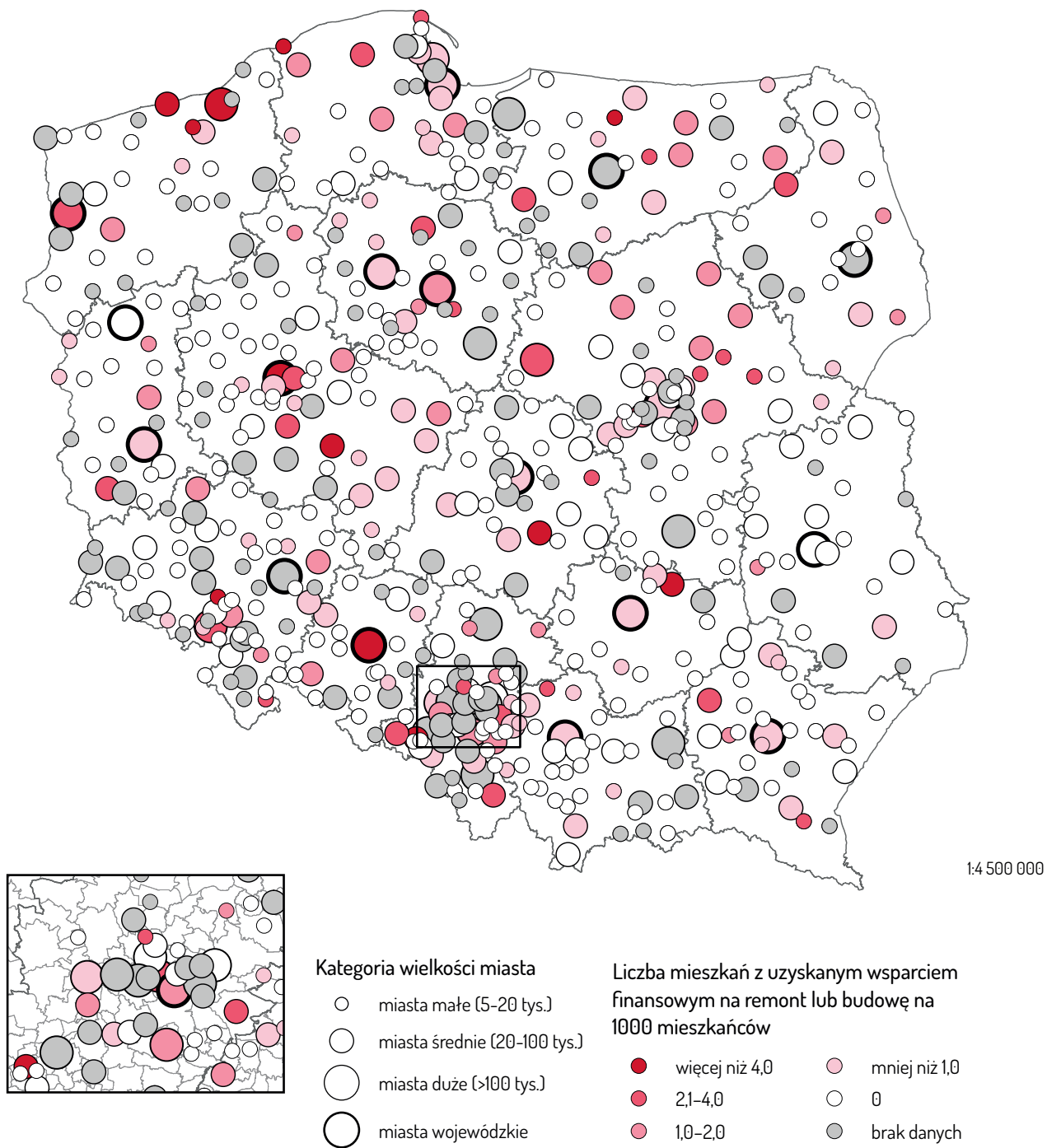


Ryc. 15. Gminy korzystające z instrumentów wsparcia mieszkalnictwa w latach 2017–2021
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Poza samym ubieganiem się o środki finansowe, ważne jest również przełożenie tych działań na rzeczywiste efekty, mierzone liczbą wyremontowanych i wybudowanych mieszkań. Spośród 198 gmin, które korzystały z zewnętrznych źródeł, 150 poinformowało o liczbie mieszkań, na których remont lub budowę uzyskano wsparcie finansowe. **Gminy ubiegały się przede wszystkim o środki na tworzenie nowych zasobów, zdecydowanie rzadziej aplikowały o pieniądze na remonty i modernizacje. Łącznie w latach 2017–2021 badane gminy uzyskały dofinansowanie na wybudowanie 14,9 tys. mieszkań oraz na remont 1,7 tys. lokali mieszkalnych.** Warto zwrócić uwagę, że niskie zainteresowanie miast działaniami remontowymi i modernizacyjnymi zdiagnozowano już w poprzednim badaniu monitoringowym z 2018 r. Wynikało z niego, że miasta w tym zakresie zazwyczaj ograniczają się do bieżącego reagowania, a polityka remontowa nie jest przedmiotem długofalowych strategii (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018). Rządowe programy wsparcia finansowego gmin w realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej oferowały więcej instrumentów wsparcia nowego budownictwa społecznego. Samorządy mogły co prawda uzyskiwać środki na remonty z Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) już od 1999 r., jednak przez wiele lat warunki uzyskania dofinansowania nie były dla nich atrakcyjne. Przekładało się to na nikłe zainteresowanie gmin. To zmieniło się od 2022 r. po wejściu w życie regulacji zwiększających atrakcyjność oferty z FTiR dla gmin, o czym więcej w rozdziale 3.3. Ponadto od 2021 r. zwiększyły się możliwości finansowania działań remontowych z Funduszu Dopłat¹². Jedynie program preferencyjnego finansowania SBC konsekwentnie finansował zarówno nowe inwestycje, jak i remonty i adaptacje. Tymczasem zwiększenie skali działań w zakresie remontów i modernizacji, prowadzące do poprawy efektywności energetycznej budynków, to jeden z celów wynikających z założeń Europejskiego Zielonego Ładu (2019). Temat ten został rozwinięty w równoległe opublikowanym raporcie OPM IRMiR (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2023).

Największą efektywnością w postaci przełożenia uzyskanych środków na liczbę realizowanych inwestycji w stosunku do populacji wykazały się: Karlino (12,4 mieszkań na 1000 mieszkańców), Piotrków Trybunalski (10,5), Koszalin (8,4), Strzegom (7,9), Poznań (6,5), Opole (5,8), Starachowice (5,6), Rydułtowy (4,7), Kołobrzeg (4,6), Lidzbark Warmiński (4,3), Jarocin (4,1), Jaworzno (4,0). Najwięcej miast, w których wskaźnik był wyższy niż 2,0 zlokalizowanych było w województwach śląskim, mazowieckim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. W każdym z nich znalazły się co najmniej cztery miasta, które można uznać za lokalnych liderów. Zazwyczaj były położone blisko siebie, co może świadczyć o powielaniu dobrych praktyk w sąsiedzkich miastach. Jedynym województwem, w którym nie zidentyfikowano ani jednej gminy, która osiągnęłaby ten pułap, było lubelskie. Ponadto w województwach: lubuskim, małopolskim, opolskim, podlaskim i świętokrzyskim wskazano po jednym mieście wyróżniającym się na tym polu. Zróżnicowanie geograficzne w tym zakresie zaprezentowano na Ryc. 16.

12 Wcześniej możliwe było pozyskanie grantu z FD na remont jedynie w sytuacji wcześniejszego wyłączenia obiektu z użytkowania.



Ryc. 16. Liczba mieszkań z uzyskanym wsparciem finansowym na 1000 mieszkańców z co najmniej rozpoczętą budową lub remontem w latach 2017–2021

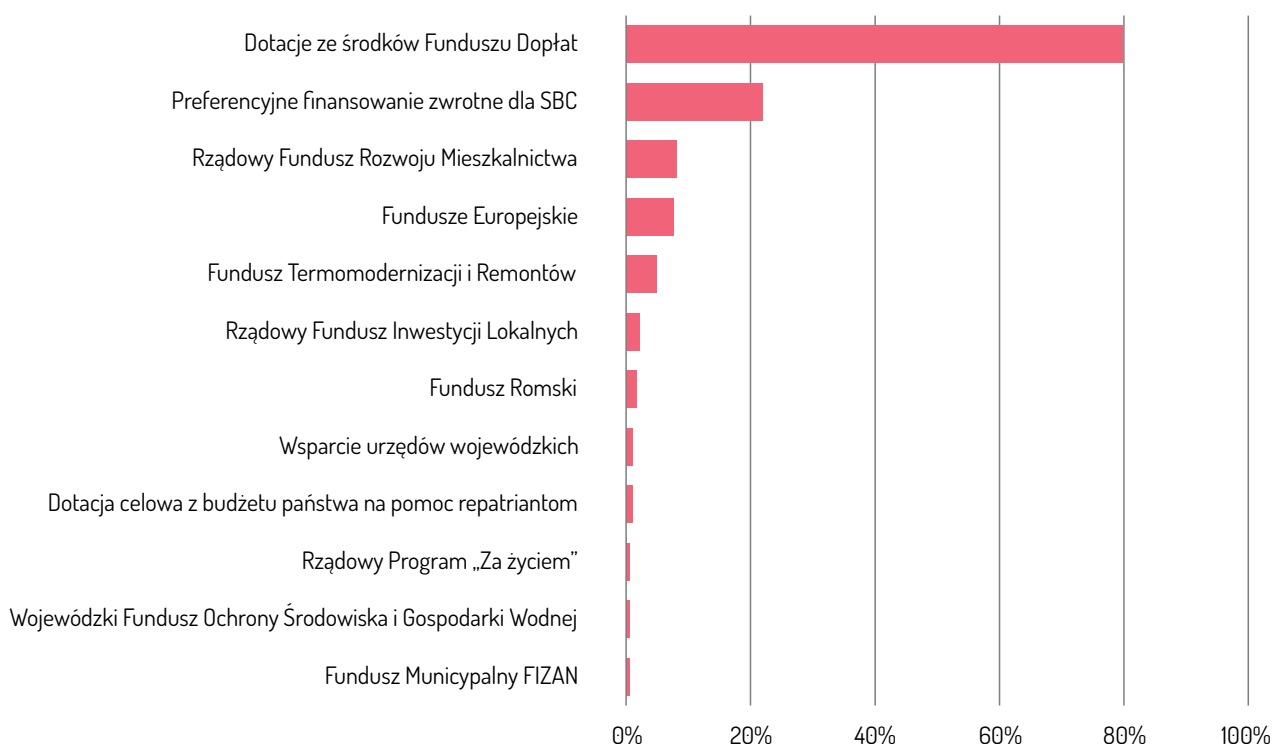
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

W badaniu przeprowadzonym na potrzeby raportu poproszono również miasta o wskazanie, z jakich konkretnie programów związanych z finansowaniem inwestycji mieszkaniowych korzystały w latach 2017–2021. Spośród 196 gmin, które wykazały aplikowanie o środki zewnętrzne, 186 podało taką informację. Miasta skorzystały z kilkunastu programów. Wśród nich wydzielić można takie, które stanowią podstawowe instrumenty wsparcia o charakterze ogólnokrajowym oraz dodatkowe, które możliwe są do wykorzystania w zależności od lokalnej czy regionalnej specyfiki. Do podstawowych narzędzi zaliczają się funkcjonujące długoterminowo:

- **bezzwrotne wsparcie na budownictwo z Funduszu Dopłat (FD),**
- **Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR),**
- **system preferencyjnego finansowania kredytowego na społeczne budownictwo czynszowe (SBC).**

Do tego dochodzą dwa instrumenty o charakterze czasowym, które rozpoczęły swoją działalność w odpowiedzi na problemy spowodowane pandemią COVID-19. Są to:

- **Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM),**
- **Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych.**



Ryc. 17. Instrumenty wsparcia mieszkalnictwa, z jakich korzystały gminy w latach 2017–2021 (N=186)

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Te narzędzia cieszą się relatywnie większą popularnością wśród lokalnych włodarzy (por. Ryc. 17). Ich wspólnymi cechami są długotrwałość funkcjonowania i obsługa przez BGK. Badane gminy korzystały najczęściej z dotacji ze środków **Funduszu Dopłat (80%)**. Ważną rolę odgrywał system preferencyjnego finansowania kredytowego na **SBC (22%)**. Na trzecim miejscu znalazły się *ex aequo* środki z **RFRM (8%)** i z **Funduszy Europejskich (8%)**, które przekazywane były w ramach regionalnych programów operacyjnych (RPO) oraz poprzez Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ). W mniejszym stopniu miasta korzystały z innych funduszy, tj. **Funduszu Termomodernizacji i Remontów (5%)**, czy **Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (2%)**. Ponadto gminy wskazywały również korzystanie z innych narzędzi. Wśród nich były: Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów

w Polsce na lata 2021–2030, Rządowy Program „Za życiem”, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), rezerwa celowa budżetu państwa w zakresie pomocy dla repatriantów czy Fundusz Muncypalny FIZ AN.

W dalszej części rozdziału przedstawiono charakterystykę poszczególnych źródeł finansowania mieszkalnictwa, z których korzystały samorządy.

4.1. Bezzwrotne wsparcia budownictwa z Funduszu Dopłat (FD)

Program bezzwrotnego wsparcia budownictwa, finansowany z Funduszu Dopłat, którego obsługą zajmuje się BGK, realizowany jest od 2007 r. Działa na mocy *Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych*. Od 5 marca 2021 r. zwiększono jego atrakcyjność poprzez wejście w życie przepisów *Ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa*.

Celem programu jest zwiększenie zasobów mieszkań i pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji oraz przeciwdziałanie marginalizacji społecznej. Bezzwrotna dotacja może zostać udzielona na tworzenie:

- lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, w tym lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- mieszkań chronionych,
- noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i pomieszczeń tymczasowych,
- infrastruktury technicznej i społecznej.

Wraz z przyjęciem zmian prawnych, maksymalny udział bezzwrotnej dotacji na wsparcie budownictwa służącego zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach jest wyższy niż początkowo i **wynosi do 80% kosztów przedsięwzięcia**. W przypadku zakupu lokalu mieszkalnego wsparcie wynosi 50%. Po wprowadzonych zmianach przepisów program obejmuje nie tylko budowę nowych budynków czy zakupu lokali mieszkalnych. Możliwe jest również uzyskanie dofinansowania na remont, modernizację, przebudowę czy zmianę sposobu użytkowania z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe. Zgodnie z *Ustawą z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw* wszystkie tego typu inwestycje rozpoczęte do 31 lipca 2024 r. można realizować w ramach uproszczonej procedury, bez uzyskiwania pozwolenia na budowę czy zgłoszenia, a poprzez poinformowanie nadzoru budowlanego o rodzaju, zakresie i terminie prac oraz o dotychczasowym i zamierzonym sposobie użytkowania budynku w przypadku zmiany. **W przypadku przywracania do użytkowania pustostanów mieszkaniowych dotacja na remont może wynieść do 80% kosztów przedsięwzięcia. Jeżeli remont dotyczy zamieszkanego zasobu gminnego, dotacja wynosi 50%, ale udzielana jest w przypadku, gdy wiąże się ona z uzyskaniem przez gminę premii remontowej z FTiR na remont części wspólnej budynku.** Grant może być wyższy o 10% w przypadku obiektów zabytkowych. Gmina ponadto może finansować nie tylko inwestycje, które realizowane są przez nią bezpośrednio. Model, w którym samorząd zleca budowę mieszkań TBS (SIM) lub innym spółkom z większościowym udziałem gminy, lub innym inwestorom, również pozwala na uzyskanie dotacji z Funduszu Dopłat. Od 5 marca 2021 r. wysokość grantów została zwiększona i obecnie są dostępne w dwóch wariantach:

- do 35% kosztów (wcześniej do 20%), jeśli inwestorem jest podmiot inny niż gmina i realizuje inwestycję na podstawie umowy z gminą, która wskazuje najemców tych mieszkań,
- do 80% (wcześniej do 55%) kosztów przedsięwzięcia, jeśli inwestorem jest TBS, a w umowie z gminą zawarto prawo gminy do najmu lokali, których budowę objęto wsparciem, z prawem do podnajmowania osobom fizycznym spełniającym warunki ubiegania się o najem z zasobów gminy.

Zgodnie z danymi BGK na koniec sierpnia 2021 r., z udzielonych dotacji z pierwszego wariantu powstanie 785 mieszkań, a w ramach drugiego 3423 mieszkania (Muzioł-Węclawowicz 2022). Warto zwrócić uwagę, że obecnie w stosunku do pierwotnych założeń programu w ramach jednego przedsięwzięcia dopuszczalny jest montaż środków finansowych uzyskanych z Funduszu Dopłat z innymi formami dofinansowania, również ze źródłami unijnymi, przy zachowaniu zasady rozdzielania kosztów (Nowak 2021a).

Atrakcyjność programów wsparcia finansowego wzrosła z uwagi na preferencje dla przedsięwzięć proekologicznych. *Ustawą z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych* wprowadzono nowe instrumenty związane z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększenia Odporności, w tym grant MZG ze środków FTiR, grant OZE ze środków Funduszu Dopłat oraz zwiększono wysokość dotacji dla gmin zlecających budowę/remont społecznych mieszkań czynszowych (z 35 do 60%) oraz na realizację mieszkań komunalnych lub remonty przez gminy, lub przez zlecenie realizacji mieszkań o funkcji komunalnej (z 80 do 95%).

Od początku trwania programu do 31 października 2022 r., zgodnie z danymi BGK, zrealizowano 1651 przedsięwzięć. Gminy korzystały również z możliwości budowy lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem na zasadach komunalnych, którą daje art. 5 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych*. Wybudowano w ten sposób 1459 mieszkań, z czego 2/3 w województwach zachodniopomorskim, śląskim i wielkopolskim. Biorąc pod uwagę okres od 1 stycznia 2016 do 30 czerwca 2022 r., podpisano 945 umów na budowę 15,8 tys. i remont 0,6 tys. mieszkań komunalnych oraz na stworzenie 0,5 tys. miejsc w noclegowniach, ogrzewalniach, schroniskach dla bezdomnych i w pomieszczeniach tymczasowych (BGK 2022).

W perspektywie na lata 2021–2025 budżet państwa przeznaczany na zasilenie Funduszu Dopłat to 5 mld zł.

4.2. Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego (SBC) oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM)

Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego został wprowadzony na podstawie *Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*. Zakłada on budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, przeznaczonych dla osób, których nie stać na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych, a jednocześnie posiadających zbyt wysokie zarobki aby ubiegać się o najem komunalny. Za budownictwo mieszkaniowe w tej formule od początku istnienia programu odpowiedzialne były podmioty nienastawione na zysk, czyli towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) oraz spółdzielnie mieszkaniowe (SM). Zgodnie z *Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa* nazwa TBS została zastąpiona poprzez społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM). Powołane wcześniej TBS mają prawo do zachowania pierwotnej nazwy, bo pomimo różnicy w nazewnictwie, działają w oparciu o te same przepisy. O środki ubiegać mogą się również inne spółki gminne, które nie działają w formie SIM/TBS, jeżeli gmina posiada w nich decydujący głos.

Program na przestrzeni lat ulegał licznym modyfikacjom. Od 1996 do 2009 r. kredyty przydzielane były ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który został zlikwidowany. Po okresie stagnacji, w 2015 r. uruchomiono go ponownie. Od tego czasu wprowadzano w nim kolejne zmiany, które zwiększają jego efektywność. Obecnie, preferencyjne kredyty przydzielane przez BGK mogą być przeznaczane na tworzenie zasobów mieszkaniowych na wynajem oraz spółdzielczych mieszkań lokatorskich, w tym z opcją dojścia do własności. Mogą to być nowe budynki, ale dopuszcza się też remont budynków z ich adaptacją na cele mieszkaniowe. Przedsięwzięcia mogą ponadto obejmować realizację dodatkowych powierzchni użytkowych dla zaspokojenia potrzeb seniorów oraz miejsc postojowych, garaży czy budowy niezbędnej infrastruktury towarzyszącej. Dopuszcza się także finansowanie zakupu nieruchomości gruntowych. Kredyt może obejmować do 80% kosztów przedsięwzięcia i być zawierany na 30 lat. Co ważne, mieszkania wynajmowane mogą być z maksymalną stawką 5% wartości odtworzeniowej lub kosztu budowy lokalu, lub 4% w przypadku gdy inwestor łączy kredyt z grantem dla gminy z FD. Najemcy lokali wybudowanych w ramach programu mogą korzystać z dopłat do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start”.

Środki, które przeznaczane są na preferencyjne kredyty SBC, pochodzą w części z kredytów udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy (BRRE). Preferencja w oprocentowaniu jest finansowana z budżetu państwa.

Program umożliwia tworzenie montażu finansowych poprzez łączenie z innymi instrumentami, m.in. ze wspomnianym wcześniej grantem dla gminy z Funduszu Dopłat (do 35% kosztów przedsięwzięcia), a także z grantem ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (do 10% kosztów przedsięwzięcia). Fundusz ten został uruchomiony w 2021 r. i ma charakter czasowy. Został zasilony kwotą 1,5 mld zł z działającego już Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Gminy od stycznia 2021 r. mogą wnioskować o dotacje w wysokości maksymalnie 3 mln zł na sfinansowanie części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej albo działającej spółce TBS/SIM. Zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego środkami z RFRM reguluje rozdział 4c nowelizowanej *Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*.

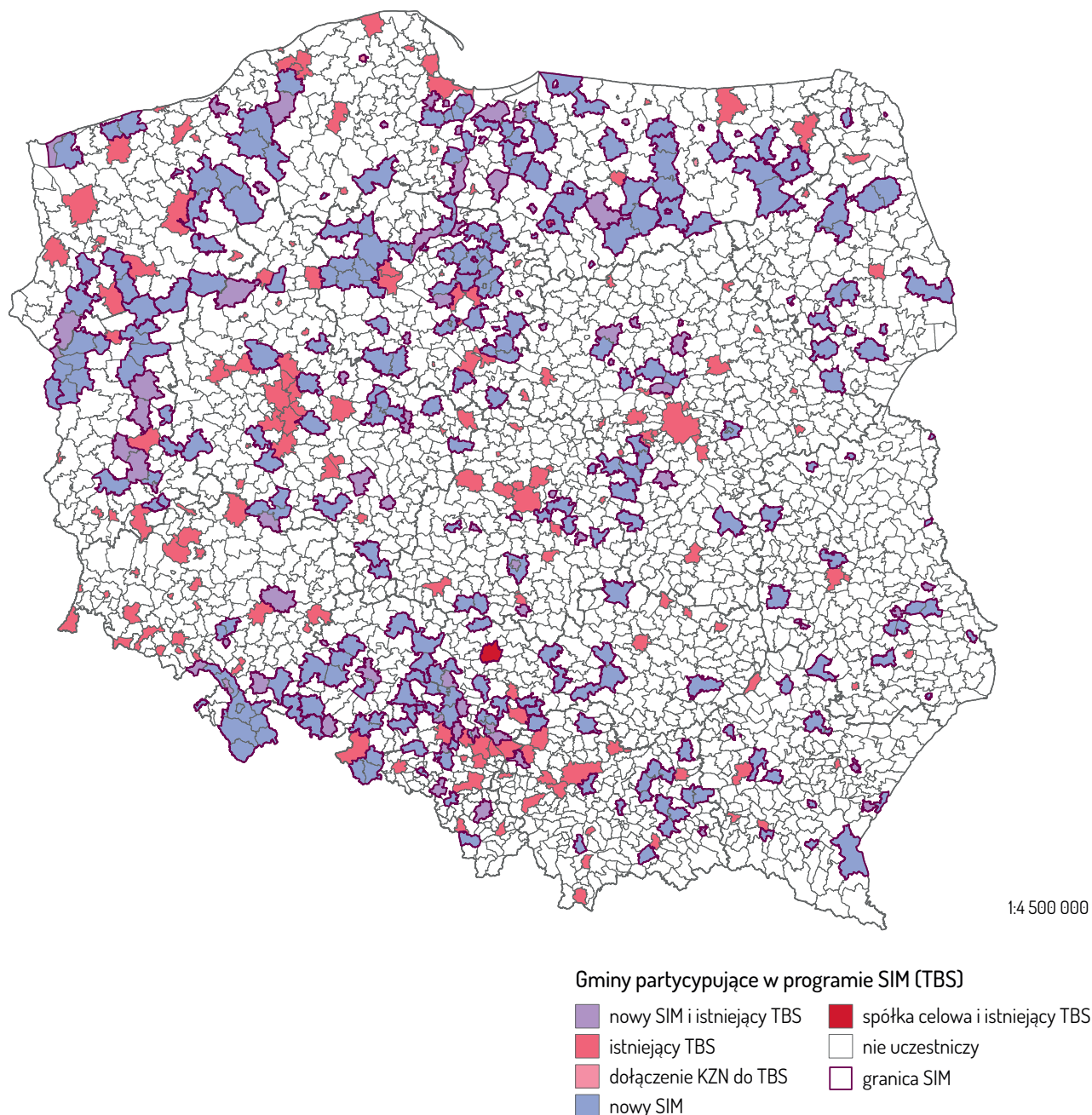
Od uruchomienia programu w 1996 do końca 2020 r. w ramach preferencyjnego kredytowania sfinansowano realizację 88,1 tys. mieszkań w ramach TBS w 250 miejscowościach. Ponadto spółdzielniom mieszkaniowym w latach 1997–2020 udzielono kredytów na budowę 17,2 tys. mieszkań (Muźioł-Węclawowicz 2021). Dane uzyskane z BGK za okres od 2015 do 31.10.2022 r. wskazały, że w tym czasie przydzielono 189 kredytów SBC na wybudowanie 9 tys. Mieszkań, z czego oddano do użytku 5,9 tys. Poza TBS-ami, 111 mieszkań zrealizowały spółki gminne, a 75 spółdzielnie mieszkaniowe, przy czym 50 jeszcze jest w trakcie budowy.

Atrakcyjne warunki wejścia do programu okazały się skuteczną motywacją dla gmin, które zaczęły tworzyć na swoim terenie SIM. Na podstawie danych publikowanych przez Krajowy Zasób Nieruchomości¹³ oraz w oparciu o kwerendę internetową zidentyfikowano powstanie 35 SIM, które zlokalizowane były w 358 gminach rozproszonych na terenie całego kraju (por. Ryc. 18). **Oznacza to, że 21% gmin w kraju posiada na swoim obszarze TBS lub SIM.**

Wraz z uruchomieniem RFRM liczne gminy we współpracy z KZN przystąpiły do tworzenia spółek SIM, zazwyczaj o charakterze międzygminnym. Niemniej w nielicznych przypadkach utworzono również nowe spółki powstałe bez udziału KZN. Dotychczas SIM tworzony był zazwyczaj przez kilka lub kilkanaście gmin oraz KZN. Te inicjatywy nie mają jeszcze efektów realizacyjnych, ale zgodnie z publikowanymi informacjami deklarują chęć wybudowanie 30 tys. mieszkań. Dane uzyskane z BGK na koniec października 2022 r. wskazały, że dotychczas zawarto jedną umowę na kredytowanie 61 mieszkań w ramach SIM.

13 Krajowy Zasób Nieruchomości – KZN, <https://www.kzn.gov.pl/istniejace-sim> [data dostępu: 30.11.2022].

W dużej mierze podmioty te wykazują dalszą aktywność, o czym świadczą publikowane przez BGK wykazy naborów wniosków o przydzielenie preferencyjnego kredytu SBC, które uzyskały pozytywną ocenę wiarygodności kredytowej z 11 i 12 edycji (*Komunikaty Kredytu preferencyjnego SBC*, b.d.). Wśród nich znalazło się łącznie 15 SIM, czyli 43% spośród zidentyfikowanych. Warto również odnotować, że po zmianach ustawowych zainteresowanie programem znacznie wzrosło. Świadczy o tym komunikat prasowy BGK (*Rekordowe zainteresowanie kredytami...* 2022). W ramach naboru z jesieni 2022 r. do BGK wpłynęło 115 wniosków na kredyty o łącznej wartości 1,3 mld zł pozwalające wybudować 8 tys. mieszkań. To rekord w historii programu SBC. Łączna kwota wniosków pierwszy raz była wyższa niż limit dostępnych środków.



Ryc. 18. Gminy posiadające społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM) lub towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), stan na 30.09.2022 r.

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BGK i KZN

4.3. Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR)

Fundusz Termomodernizacji i Remontów jest instrumentem, który powstał w 1999 r. i jest dedykowany do poprawy jakości substancji mieszkaniowej. Obecnie działa w oparciu o *Ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz centralnej ewidencji emisyjności budynków*. Fundusz zasilany jest środkami z budżetu państwa, których dysponentem jest MRiT, a za jego obsługę odpowiedzialny jest BGK. Od 1999 r. do 30 czerwca 2022 r. zasilono go kwotą 2,8 mld zł. Wachlarz dostępnych form wsparcia został poszerzony po wejściu w życie *Ustawy z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych*. Od grudnia 2022 r. można ubiegać się o:

- premię termomodernizacyjną – 26% kosztów prac – termomodernizacja, 31% jeżeli uwzględnia założenie mikroinstalacji odnawialnego źródła energii,
- premię remontową – 25% kosztów przedsięwzięcia),
- premię mieszkaniowego zasobu gminy (MZG) – 50% kosztów przedsięwzięcia na mieszkaniowe budynki gminne, 60% gdy są w rejestrze zabytków/opisane w gminnym programie rewitalizacji),
- premię kompensacyjną – dla osób fizycznych, jako rekompensata z tytułu strat związanych z regulowaną stawką czynszów za najem lokali kwaterunkowych (na prace remontowe, w wysokości ustalonej indywidualnie).

W przypadku premii remontowej i termomodernizacyjnej zwiększono ich wysokość. Mogą ubiegać się o nie jednostki samorządu terytorialnego, wspólnoty mieszkaniowe, товариства будownництва сполучного (TBS), społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM), spółdzielnie mieszkaniowe, spółki prawa handlowego oraz osoby fizyczne – w tym właściciele domów jednorodzinnych.

Nowością jest dedykowana dla gmin i spółek gminnych premia MZG, która dotyczy wsparcia remontów i termomodernizacji budynków mieszkalnych, jeżeli wszystkie lokale, które się w nich znajdują, należą do mieszkaniowego zasobu gminy. Dodatkowo takie budynki powinny znajdować się na obszarze objętym tzw. uchwałą antysmogową. Wysokość premii wynosi 50%, ale może wzrosnąć do 60% jeżeli obiekt jest wpisany do rejestru zabytków lub gdy jego modernizacja została zapisana jako projekt w gminnym programie rewitalizacji. Warunkiem jest uzyskanie poprawy parametrów budynków dotyczących oszczędności energii i izolacji cieplnej wskazanych w prawie budowlanym. Istotną zachętą jest umożliwienie uzyskania premii nie tylko w przypadku finansowania inwestycji kredytem, co jest warunkiem uzyskania premii remontowej i termomodernizacyjnej, ale również w przypadku realizacji prac w oparciu o środki własne. Wprowadzony pakiet zmian funkcjonuje pod wspólną nazwą – Program TERMO.

Modyfikacja przepisów ma spowodować wzrost zainteresowania Funduszem przez gminy. Zgodnie z danymi BGK, od 1999 do końca II kwartału 2022 r. złożono 50 584 wniosków, z czego tylko 2,8% stanowiły wnioski jednostek samorządu terytorialnego. W strukturze beneficjentów największy udział posiadały wspólnoty mieszkaniowe (60%) oraz spółdzielnie mieszkaniowe (30%).

W sytuacji uruchomienia finansowania z Krajowego Planu Odbudowy dostępne będą dodatkowe instrumenty wsparcia. Są to: grant termomodernizacyjny (dodatkowe 10% kosztów przedsięwzięcia), grant MZG (dodatkowe 30% kosztów przedsięwzięcia), grant OZE (50% kosztów przedsięwzięcia związanego z inwestycją OZE w ramach budynku mieszkalnego wielorodzinnego).

4.4. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych

Pandemia COVID-19 odcisnęła piętno na finansach samorządowych. Wdrożenie tymczasowego programu w postaci Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL) opartego o bezzwrotne dotacje, miało wspomóc jednostki samorządowe w tym, żeby nie wstrzymywały swoich planów inwestycyjnych lub żeby nie musiały się nadmiernie zadłużać. Instrument został wprowadzony *Uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego*. Środki pochodziły z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W latach 2020–2021 Fundusz wypłacił ponad 13 mld zł. Program cieszył się dużym zainteresowaniem samorządów – tylko około 30 jednostek nie aplikowało o środki, przy czym przyjęta procedura wyboru wnioskodawców stanowiła przedmiot dyskusji (Sześciło i in. 2021).

Program miał być impulsem dla rozwoju inwestycji lokalnych. W uchwale w §3 wyszczególniono listę działań, na które można było uzyskać wsparcie finansowe. Wskazano tam m.in. działania w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, obiektów użyteczności publicznej. Choć katalog ten nie był zamknięty, to stanowił wskazanie dla samorządów, jaki zakres działań jest możliwy. Nie znalazło się w nim bezpośrednie odwołanie do inwestycji mieszkaniowych. W sposób pośredni wskazywał na to punkt dotyczący modernizacji składników mienia na terenie zlikwidowanych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz prace przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków, gdzie inwestycje mogły dotyczyć budynków mieszkalnych. Pomimo to, część badanych gmin wskazała, że wykorzystała pozyskane fundusze na działania dotyczące poprawy warunków mieszkaniowych.

4.5. Fundusze Europejskie

Ze środków unijnych w latach 2014–2020 możliwe było finansowanie przedsięwzięć mieszkaniowych, zwłaszcza w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków i takie działania zagwarantowano również w kolejnej perspektywie na lata 2021–2027, zgodnie z Umową Partnerstwa (MFIPR). W poprzedniej perspektywie dużą szansą na poprawę warunków mieszkaniowych były działania rewitalizacyjne i możliwości finansowania tych procesów ze środków wydzielonych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Większość gmin w Polsce decydowała się je pozyskiwać, ale zazwyczaj proces rewitalizacji nie był kierowany na rozwiązywanie problemów mieszkaniowych. Badania OPM IRMiR (Jarczewski, Kułaczowska 2019) wskazały, że jedynie 10–15% wszystkich przedsięwzięć wpisanych w programy rewitalizacji dotyczyło poprawy warunków mieszkaniowych. Ponadto w czterech województwach wdrożona była inicjatywa JESSICA¹⁴, która umożliwiała prowadzenie działań remontowych i modernizacyjnych. W perspektywie całego kraju dostępne były również środki w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko. Wśród badanych miast, które podejmowały inicjatywy w zakresie tworzenia nowych inwestycji lub prowadzenia modernizacji i remontów zaledwie 8% korzystało z tych możliwości.

¹⁴ Inicjatywa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) została opracowana przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny i Bank Rozwoju Europy. Jest to metoda finansowania służąca rozwojowi miast, w tym ich rewitalizacji (Kańduła 2009).

4.6. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz fundusze wojewódzkie (WFOŚiGW)

Gmina, prowadząc politykę mieszkaniową, nie musi się ograniczać do wsparcia najgorzej sytuowanej ekonomicznie grupy mieszkańców. W jej kompetencjach leży tworzenie przyjaznego środowiska do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych całej lokalnej społeczności. W tym rozumieniu gmina może np. angażować się w projekty, które podnoszą efektywność energetyczną budynków i przyczyniają się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń.

Takie możliwości daje uczestnictwo w programach „Czyste Powietrze” oraz „Ciepłe Mieszkanie”, prowadzonych przez NFOŚiGW we współpracy ze wszystkimi WFOŚiGW. Celem obydwu programów jest poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery przez budynki mieszkalne. Program „Czyste Powietrze” skierowany jest do właścicieli domów jednorodzinnych, a „Ciepłe Mieszkanie” do osób będących w posiadaniu mieszkania w budynku wielorodzinnym.

Realizacja programu możliwa jest po zawarciu porozumienia pomiędzy gminą a wojewódzkim funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Od rozpoczęcia wdrażania programu w 2018 r. do końca listopada 2022 r. w programie „Czyste Powietrze” wzięło udział 85% gmin. Drugi z programów został uruchomiony 21.07.2022 r. Rolą gminy jest nie tylko pośredniczenie w procesie udzielania dotacji dla mieszkańców, ale również działalność edukacyjna i informacyjna, przyczyniająca się do budowy przekonania o potrzebie. Zaangażowanie się gmin w promocję i budowanie przekonania o potrzebie termomodernizacji budynków wraz z wymianą źródeł ciepła oraz pomoc w złożeniu wniosku o dofinansowanie przyniesie nie tylko wymierne korzyści w postaci zmniejszenia zużycia energii przy zachowaniu komfortu cieplnego, ale również poprawę jakości powietrza, poprawę warunków życia i zdrowia mieszkańców¹⁵.

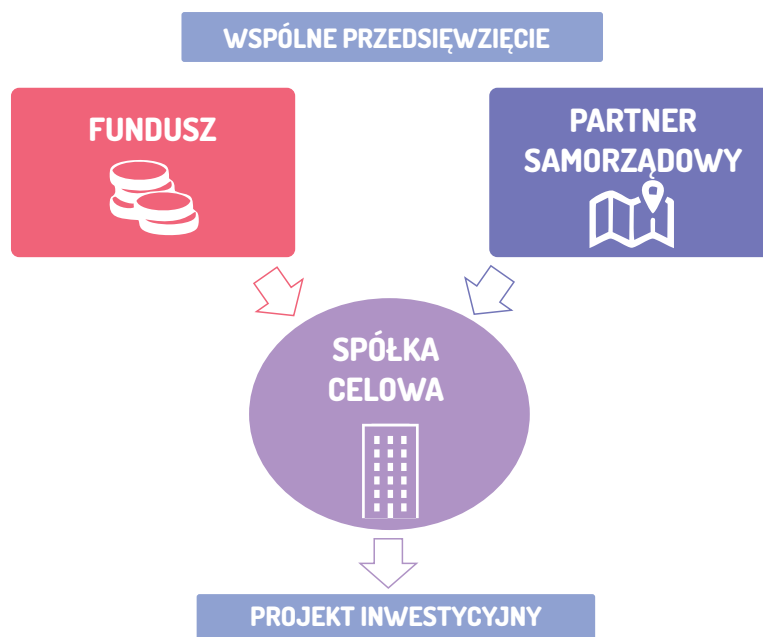
WFOŚiGW przekazują również środki, które pozwalają na remonty zasobów mieszkaniowych gmin. Na bezpośrednie wsparcie finansowe dotyczące poprawy efektywności budynków mieszkaniowych należących do gminy zdecydował się WFOŚiGW w Katowicach, który w ramach środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 przeznaczył 76,5 mln zł na termomodernizację wielorodzinnych budynków mieszkaniowych, z czego w większości były to budynki komunalne. W pierwszym naborze ze wsparcia skorzystały 23 gminy (*Zakończenie oceny Merytorycznej...*).

4.7. Fundusz Muncypalny FIZ AN (Fundusz Muncypalny Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych)

Fundusz Muncypalny był jednym z dziewięciu funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BGK SA (obecnie tego typu działalność prowadzi PFR Nieruchomości SA) i drugim ukierunkowanym na obsługę jednostek samorządu terytorialnego. W tym modelu Fundusz jako długoterminowy inwestor finansowy współfinansuje inwestycje w obszarze nieruchomości kubaturowych, które realizować mogą gminy lub podległe im spółki. Zaangażowanie Funduszu

¹⁵ Szczegółowe informacje o programach, istotne dla osób fizycznych, dostępne są na portalu: <https://czystepowietrze.gov.pl>.

może dotyczyć projektów dotyczących zarówno budowy nowych obiektów, jak i modernizacji czy nadbudowy istniejących (Bubak 2016).



Ryc. 19. Model realizacji wspólnego przedsięwzięcia Funduszu Municipalnego z gminą lub jej spółką
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie (Bubak 2016)

Typowy model współpracy jednostki samorządowej z Funduszem zakłada, że partner samorządowy, czyli gmina lub spółka gminna (np. SIM/TBS), wniesie do spółki realizującej dane przedsięwzięcie nieruchomość, na której realizowany będzie projekt inwestycyjny, a Fundusz zainwestuje środki pieniężne pozwalające na jego realizację (por. Ryc. 19). Odbywa się to poprzez objęcie akcji lub udziałów oraz instrumentów dłużnych spółek celowych, które są utworzone na potrzebę realizacji projektu inwestycyjnego. Jednocześnie dopuszczalne jest łączenie środków z Funduszu z finansowaniem pochodzącym z innych źródeł. Fundusz zakłada maksymalne zaangażowanie w projekt na okres do 25 lat z wkładem finansowym od 5 do 50 mln zł. W okresie zaangażowania Funduszu zasób mieszkaniowy jest wykorzystywany przez stronę samorządową. Po jego wyjściu ze spółki, model zakłada przekazanie pełnej kontroli nad spółką i nieruchomością stronie samorządowej (Bubak 2016). Taki model finansowania pozwala na minimalizację obciążania bieżącego budżetu gminy i nie rodzi konieczności zwiększania poziomu zadłużenia. Jednocześnie należy pamiętać, że utworzona spółka musi w określonej perspektywie czasowej spłacić znaczącą część swojej wartości do Funduszu (Klimek 2016). Na budowę mieszkań w tym modelu zdecydowała się m.in. gmina Jarocin (por. *Dobre praktyki*).

4.8. Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”

Program został przyjęty Uchwałą nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. na podstawie ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin, a następnie zmieniony Uchwałą nr 189 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. Jego głównym celem jest umożliwienie rzeczywistej i pełnej integracji społecznej osób niepełnosprawnych oraz wsparcie psychologiczne, społeczne, funkcjonalne i ekonomiczne ich rodzin. Dokument wskazuje również 20 celów szczegółowych, w których dwa bezpośrednio dotyczą kwestii mieszkaniowych. Są to:

- zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne,
- tworzenie i rozwój mieszkalnictwa chronionego oraz wspomagane na rzecz osób niepełnosprawnych.

W ramach wsparcia mieszkaniowego rodzin z osobami niepełnosprawnymi program zakłada:

- budowę mieszkań na wynajem,
- najem mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy,
- tworzenie mieszkań chronionych,
- tworzenie mieszkań wspomaganych.

Przyjętymi założeniami w zakresie formy realizacji mieszkań chronionych są: dotacja dla samorządu lub umowa z organizacją pozarządową. Samorząd zobowiązany jest do prowadzenia tej formy wsparcia przez okres min. 5 lat od czasu uruchomienia mieszkania. W latach 2017–2020 na tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych w ramach programu wydano 21,1 mln zł, z czego 13,2 mln zł pochodziło z budżetu państwa. W efekcie utworzono 159 mieszkań chronionych dla 573 osób (*Program kompleksowego...* 2021).

Wysokość środków rezerwy budżetowej na 2023 r. na realizację powyższego celu wynosi 24 mln zł. Możliwe jest uzyskanie dofinansowania z rezerwy budżetu państwa do wysokości 80% kosztów przedsięwzięcia.

4.9. Program integracji społeczności romskiej w Polsce

Działania na rzecz społeczności romskiej w Polsce rozpoczęły się od pilotażu programu przeprowadzonego na terenie województwa małopolskiego w latach 2001–2003. Następnie realizowano programy krajowe na lata 2004–2013, 2014–2020, a obecnie obowiązuje program w perspektywie 2021–2030.

Głównym celem programu jest zwiększenie poziomu integracji społeczności Romów w Polsce realizowany poprzez działania edukacyjne, aktywizujące zawodowo, dotyczące ochrony zdrowia oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej.

Realizacja zadań finansowana jest głównie z rezerwy celowej budżetu państwa. W latach 2014–2020 planowane wydatki wynosiły 74,6 mln zł. W zakresie mieszkalnictwa w latach 2015–2019 zrealizowano 188 zadań z poprawą warunków mieszkaniowych, które objęły wsparciem 2 291 osób (*Program integracji...* 2020).

4.10. Dotacja przyznawana gminie na zapewnienie lokalu mieszkaniowego repatriantowi

Zgodnie z art. 21 *Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji*, gminie, która zapewni lokal mieszkalny kandydatowi na repatrianta i członkom jego najbliższej rodziny, udziela się dotacji z budżetu państwa na podstawie porozumienia zawartego z właściwym wojewodą. Dotacja ta jest przeznaczana na dofinansowanie kosztów ponoszonych przez gminę w związku osiedleniem się na jej terenie repatrianta wraz z jego rodziną. Niewielka część badanych gmin wskazała, że korzystała z tego narzędzia.

5. ZMIANA W PODEJŚCIU DO INWESTOWANIA W MIESZKALNICTWO

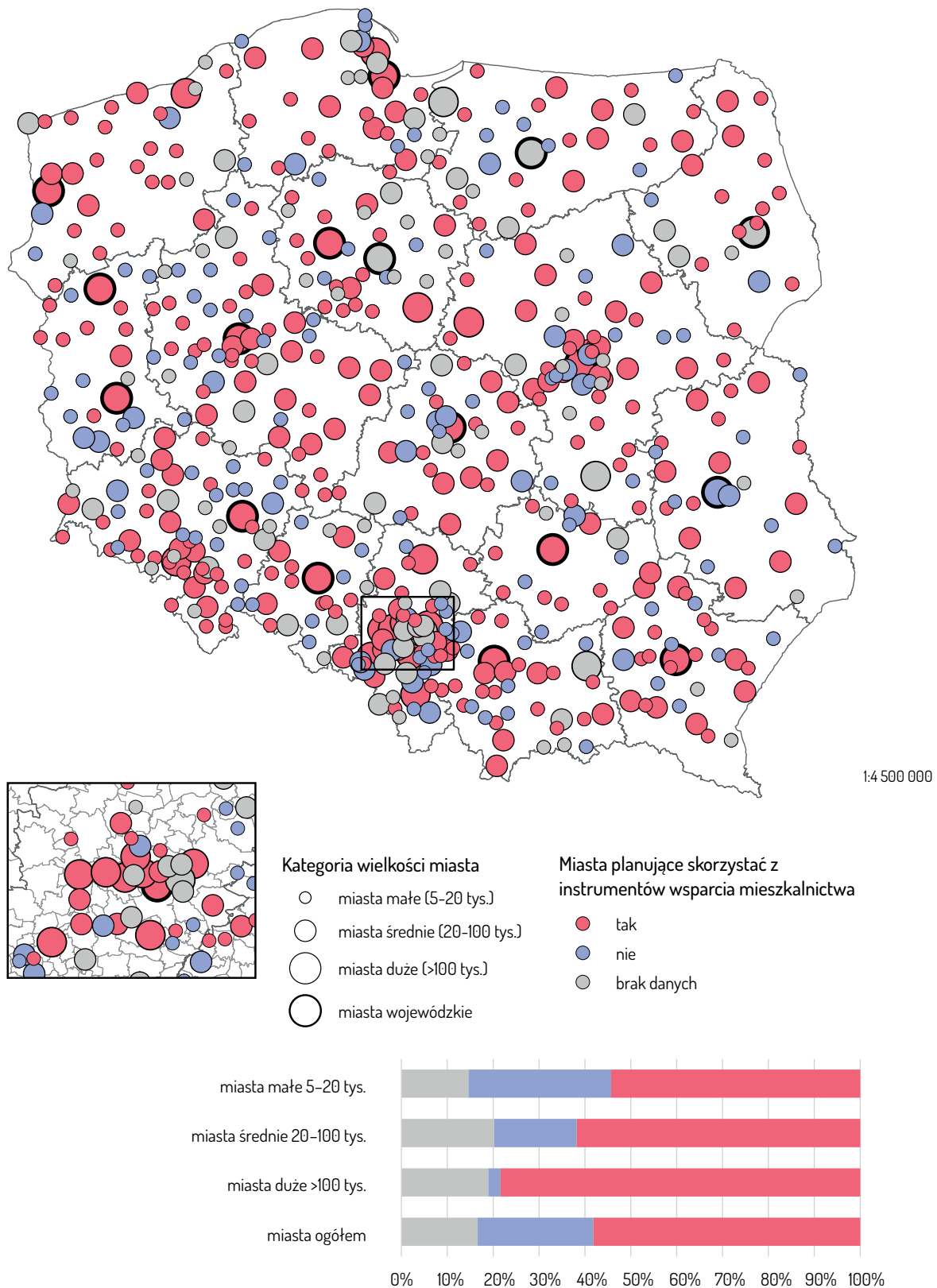
Po wprowadzeniu w grudniu 2020 r. szeregu zmian regulujących wsparcie mieszkaniowe znacząco wzrosła atrakcyjność dostępnych źródeł finansowania. Od 2016 r. widoczne jest również sukcesywne otwieranie się kolejnych samorządów na prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej (Erbel 2020; Nowak 2021a). W efekcie coraz więcej gmin wyraża zainteresowanie podejmowaniem inicjatyw mieszkaniowych. **W perspektywie na lata 2022–2024 aż 70% spośród 482 gmin wskazało, że będzie ubiegać się o dostępne źródła finansowania (Ryc. 20). To ogromny wzrost, biorąc pod uwagę, że w latach 2017–2021 z takiej możliwości korzystało tylko 40% z nich.**

W perspektywie 2022–2024 respondenci wykazali największe zainteresowanie czterema podstawowymi instrumentami (por. Ryc. 21). Gminy w dalszym ciągu planują korzystać przede wszystkim z dotacji ze środków Funduszu Dopłat (66%), a w drugiej kolejności zainteresowane są preferencyjnym finansowaniem zwrotnym na społeczne budownictwo czynszowe (34%). W największym stopniu wzrost zainteresowania gmin dotyczy środków z Funduszu Termomodernizacji i Remontów. O środki z tego źródła chce się ubiegać średnio co trzecia gmina. Znaczące zainteresowanie wzbudza również Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (11%).

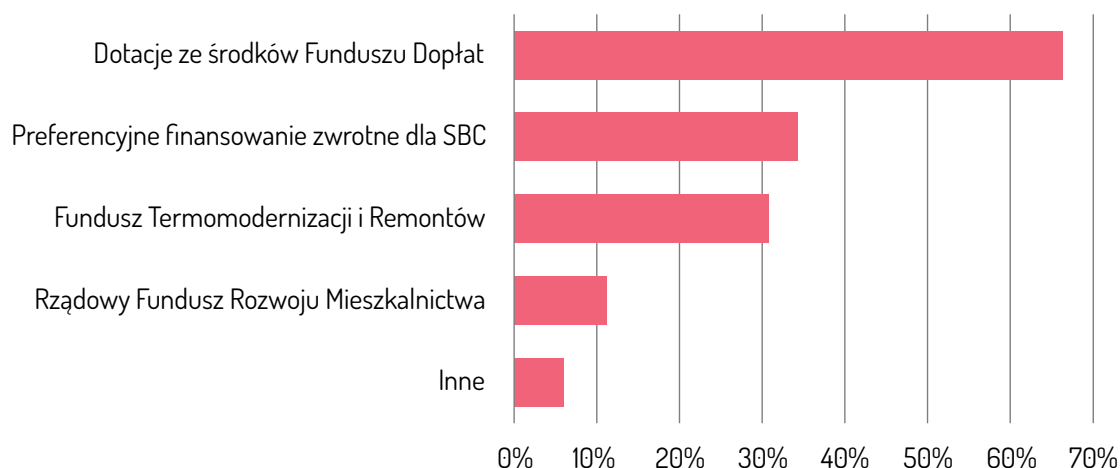
Gminy otwierają się również na inne mechanizmy finansowania inwestycji mieszkaniowych, które choć nie mają form bezzwrotnego wsparcia, pozwalają na zwiększenie zasobów na korzystnych warunkach. Do takich instrumentów należy **realizacja mieszkań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)**. Umożliwia to *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*. W przeciągu 14 lat, zgodnie z bazą Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, zawarto 171 umów PPP o łącznej wartości 8,7 mld zł. Tylko dwie z nich dotyczyły mieszkalnictwa komunalnego. Były to projekty w Małkini Górnej i Oławie. Ponadto 61 projektów PPP było w przygotowaniu, a tylko pięć z nich dotyczyło mieszkalnictwa. Zlokalizowane były we Włocławku, Żorach, Mogilnie, Kudowie Zdrój i Świętej Katarzynie. Biorąc pod uwagę wszystkie 635 wszczętych postępowań, łącznie 21 projektów dotyczyło mieszkalnictwa. Dotychczas samorządy realizowały najczęściej w ramach PPP inwestycje w innych sektorach, np. drogowym. Zastosowanie takiego rozwiązania w obszarze mieszkalnictwa stwarza wiele możliwości współpracy. W przypadku gminy wiejskiej Małkinia Górna, położonej na Mazowszu, zdecydowano się na formułę, w której partner prywatny odpowiada za sfinansowanie i realizację inwestycji, a następnie za zarządzanie wybudowanym budynkiem przez 12 lat. Z kolei gmina w okresie trwania kontraktu spłaca inwestora w formie tzw. opłaty za dostępność. Taki mechanizm pozwala realizować inwestycje bez jednorazowego dużego obciążania budżetu gminy. Przedsięwzięcie w Małkini Górnej rozpoczęło się w czerwcu 2021 r., a jego wartość wynosi 12,5 mln zł (*Unibep z Bielska...* 2021).

Kolejnym z narzędzi, które pozwalają gminie rozszerzać ofertę mieszkań bez konieczności angażowania się w budowę jest **program „Lokal za grunt”**, wprowadzony na mocy *Ustawy z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości*. Rozwiązanie polega na sprzedaży nieruchomości inwestorowi, który jest wyłoniony w przetargu. Następnie nabywca rozlicza część zakupu w formie ekwiwalentu w postaci lokali, które przekazuje gminie po wykonaniu inwestycji. Gmina może przeznaczyć je na mieszkania komunalne, ale też wnieść je aportem do spółki gminnej jako mieszkania na wynajem, np. z opcją dojścia do własności. W takim przypadku najemcy lokali wniesionych do spółki mogą uczestniczyć

w programie „Mieszkanie na Start” i korzystać z dopłaty do czynszu. Ponadto gminy mogą ubiegać się o grant w wysokości do 10% kosztów przedsięwzięcia infrastrukturalnego powiązanego z inwestycją realizowaną tego typu rozliczeniem (Departament Mieszkalnictwa... 2022). Według stanu na koniec listopada 2022 r. z programu skorzystały trzy gminy: Giżycko, Warta i Pińczów.



Ryc. 20. Gminy planujące skorzystać z instrumentów wsparcia mieszkalnictwa w latach 2022–2024
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR



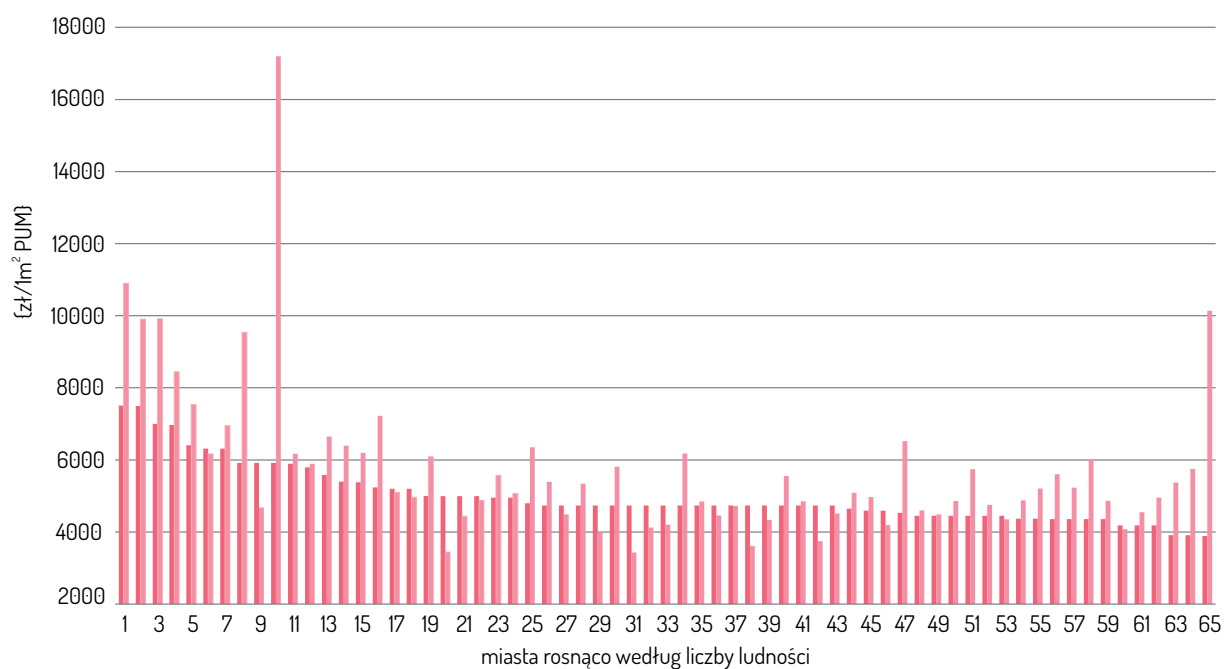
Ryc. 21. Instrumenty wsparcia mieszkalnictwa, z jakich planują korzystać gminy w latach 2022–2024 (N=332)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OPM IRMiR

Niewielkie zainteresowanie programem może być spowodowane ceną po jakiej następuje rozliczenie mieszkań przekazywanych przez dewelopera gminie. Ta ustalana jest w odniesieniu do wartości wskaźnika kosztu odtworzeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, który ogłaszany jest regularnie na okres 6 miesięcy przez wojewodów, zgodnie z *Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. W przypadku rozliczenia gminy z deweloperem w ramach programu, cena nie może przekroczyć wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego¹⁶. Metoda obliczania wskaźnika bazuje na danych gus, ale również opiera się na innych analizach i nie jest jednorodna w skali kraju. Ponadto, w wielu przypadkach znacząco różni się od średnich cen rynkowych. Ilustruje to pośrednio Ryc. 8, na której przedstawiono wartości wskaźnika obowiązujące w ostatnim kwartale 2021 r. w zestawieniu z cenami transakcyjnymi na rynku pierwotnym, na podstawie Rejestru Cen Nieruchomości z tego samego okresu. Ceny transakcyjne, poza kosztem budowy, obejmują również marżę dewelopera. Powinny być zatem o 20–30% wyższe. Często jednak te proporcje są zachwiane. Zestawienie pokazuje także, że poziom wskaźnika nie zawsze odpowiada stanowi faktycznemu. W przypadku 12 z 64 badanych miast na prawach powiatu, ustalony koszt odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania (PUM) był wyższy od ceny 1 m² PUM transakcyjnej na rynku pierwotnym (por. Ryc. 22). Jednym z czynników są regulacje prawne, które nakazują podział na miasta będące siedzibą sejmiku lub województwa oraz pozostałe. Tymczasem w niektórych przypadkach do jednej kategorii trafiają miasta małe, średnie i duże. W przypadku uśrednienia wartości, w mniejszych ośrodkach są zawyżone, a w dużych odwrotnie. Wyszczególnienie większej liczby kategorii uwzględniających wielkość miasta powinno pomóc rozwiązać problem niezgodności.

Prowadzi to do sytuacji, w której mieszkania przekazywane gminie w formie rozliczenia mogą być zdecydowanie po niższej cenie od rynkowej, a w tej sytuacji koszt poniesiony przez dewelopera mógłby być przeniesiony na klientów wolnorynkowych w pozostałej części budynku. W niektórych przypadkach może zachodzić hipotetyczna sytuacja, w której deweloper z uwagi na niedoskonałość wskaźnika w rozliczeniu z gminą ustali stawki wyższe od rynkowych. W efekcie program ten może znaleźć zastosowanie zwłaszcza w miastach, w których wartość odtworzeniowa jest powiązana z realną ceną rynkową. Rekomenduje się zmianę w sposobie ustalania wartości wskaźnika, który rzutuje na efektywność programu.

¹⁶ Wynika to z *Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania*, która definiuje również termin „średni wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych”. Jest to średnia arytmetyczna wskaźnika kosztu odtworzeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych z dwóch ostatnich okresów.



Ryc. 22. Wysokość wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² PUM obowiązująca na koniec 2021 r. w miastach na prawach powiatu¹⁷ w kolejności rosnącej względem liczby mieszkańców w stosunku do ceny transakcyjnej 1 m² PUM
 Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie obwieszczeń wojewodów oraz danych BDL GUS z Rejestru Cen Nieruchomości

Wśród innych rozwiązań w zakresie finansowania lokalnych programów budownictwa mieszkaniowego wyróżnić można wykorzystanie emisji obligacji komunalnych przez spółki gminne inne niż SIM/TBS. W takiej formule budowane są mieszkania w Żorach, o czym więcej w rozdz. 6.

17 W zestawieniu nie ujęto Koszalina i Ostrołęki, dla których nie było dostępnej wartości cen transakcyjnych.

6. MIASTA MIESZKANIOWYCH INSPIRACJI, CZYLI PRZYKŁADY MIAST AKTYWNI DZIAŁAJĄCYCH NA RZECZ POPRAWY SYTUACJI MIESZKANIOWEJ

Nie sposób wskazać uniwersalnego podejścia do prowadzenia polityki mieszkaniowej. Każda gmina ma swoje lokalne uwarunkowania i różną skalę potrzeb mieszkaniowych. Inne będą problemy dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych w zestawieniu z mniejszymi miastami poza strefami oddziaływania metropolii. Niemniej warto przyrzeć się rozwiązaniom stosowanym w miastach, które realnie wpływają na poprawę możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na swoim terenie, a które z różnych względów można uznać za inspirujące dla innych samorządów.

Przeprowadzone badanie monitoringowe pozwoliły wskazać grupę miast angażujących się w rozwój mieszkalnictwa. Spośród nich dokonano autorskiego wyboru kilku przykładów reprezentujących różne podejścia i modele działania w zakresie polityki mieszkaniowej.

6.1. Pleszew – samorządowy interwencjonizm i wykorzystywanie źródeł finansowania¹⁸

Pleszew to gmina miejsko-wiejska położona w województwie wielkopolskim, zamieszkiwana przez niespełna 30 tys. osób, z czego 17 tys. to mieszkańcy miasta. Lokalne władze, dostrzegając problem wyludniania się, postanowiły przeciwdziałać negatywnym trendom demograficznym. Projektując odpowiednie działania lokalne, władze w pierwszej kolejności postanowiły zlecić szerokie badanie wśród pracowników pięciu największych lokalnych firm. Wśród osób dojeżdżających do pracy spoza gminy powodem, dla którego nie chcą się osiedlić na miejscu, był brak atrakcyjnej oferty mieszkaniowej. Miasto, prowadząc swoją politykę mieszkaniową, postanowiło skierować ofertę zwłaszcza do osób pracujących, których nie stać na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku. Na lata 2021–2023 miasto podjęło pięć kierunkowych działań, których celem jest poszerzenie oferty o 210 mieszkań dostępnych w różnych formach. Szczegółowo założenia polityki mieszkaniowej miasta przedstawił podczas seminarium OPM IRMiR burmistrz Pleszewa (zobacz Nagranie 1).



Nagranie 1. Wystąpienie burmistrza Miasta i Gminy Pleszew podczas seminarium
Źródło: kanał YouTube OPM IRMiR
<https://youtu.be/oWgrKIOjGLQ?t=2>

¹⁸ Opis dobrych praktyk od rozdz. 6.1 do 6.4 przygotowano na podstawie materiałów zgromadzonych w ramach seminarium OPM IRMiR pt. Rola mieszkalnictwa w rozwoju miast – jak wyjść poza schemat?, które odbyło się 6 października 2021 r. w Starachowicach.

Budownictwo na wynajem z dojściem do własności to pierwszy z programów. Jego budżet obejmuje 25 mln zł, poza kredytem **uwzględnia on dotację w wysokości 10% z RFRM**. Jego realizacją zajmuje się Pleszewskie TBS. Zakładany efekt to wybudowanie 92 mieszkań z opcją wykup możliwą po 5 latach. Program adresowany jest do średniozamożnej części mieszkańców, których nie stać na samodzielny kredyt, ale którzy mają dochody wystarczające, aby pokrywać czynsz i opłaty. Te mają być niższe niż na rynku komercyjnym, ale wystarczające do finansowania inwestycji. Program cieszy się dużym zainteresowaniem. Po jego ogłoszeniu zgłosiło się 600 chętnych osób, czyli ponad sześciokrotnie więcej niż dostępnych mieszkań. Kryteria wejścia do programu to brak własności mieszkania (w celu uniknięcia spekulacji), wiek poniżej 40 lat, posiadanie środków umożliwiających wniesienie partycypacji w wysokości 500 zł/m². Biorąc pod uwagę metraż mieszkań, zainteresowane osoby muszą na starcie dysponować kwotą 25–30 tys. zł. Te czynniki mają pozwolić na uwiarygodnienie przyszłych najemców, że będzie stać ich na ponoszenie kosztów użytkowania i wykupu. Muszą się także zobowiązać, że w trakcie umowy będą zameldowani w lokalu i będą składać deklarację podatkową w Pleszewie.

Pierwszeństwo w programie uzależnione jest od liczby punktów zgromadzonych w ramach kryteriów, które obejmują obszary takie jak: praca, liczba dzieci, dochód, możliwość zwolnienia mieszkania z zasobu gminy, aktywność społeczna. Uwzględniane są również czynniki negatywne, do których zalicza się pobieranie świadczeń z pomocy społecznej oraz posiadanie zaległości w podatkach lokalnych.



Fot. 1. Realizacje i projekty inwestycyjne w gminie Pleszew
Źródło: UMIG Pleszew

Drugi instrument to **budownictwo na wynajem bez dojścia do własności**, które również realizuje miejscowy TBS. Jego założeniem jest nie tylko zwiększenie zasobów mieszkań o przystępnym czynszu, ale też poprawa przestrzeni centrum miasta, dzięki realizacji inwestycji na terenach typu *brownfield*. Mechanizm finansowania uwzględnia wykorzystanie **bezzwrotnego wsparcia z Funduszu Dopłat w ramach grantu na tworzenie mieszkań**, który gmina może pozyskać dla swojej spółki (obecnie do 35%) oraz **dofinansowanie 10% kosztów przedsięwzięcia z RFRM**. W tej opcji planowane jest wybudowanie 9 mieszkań, z preferencją dla dotychczasowych najemców zasobu gminnego.

Trzeci program obejmuje **budownictwo komunalne**, w ramach którego gmina korzysta z **bezzwrotnego wsparcia na budownictwo komunalne w wysokości do 80%**. Projekt ten również zakłada uatrakcyjnienie wizerunku przestrzeni miasta i zastąpienie zdegradowanego budynku o charakterze przemysłowym budynkiem mieszkalnym z garażem podziemnym. Przedsięwzięcie zakłada utworzenie 8 mieszkań.

Gmina, obserwując z jednej strony niską podaż mieszkań deweloperskich, z drugiej wysokie ceny na rynku, postawiła wdrożyć samorządowy interwencjonizm. Kolejny z **instrumentów to budownictwo o charakterze komercyjnym realizowane przez TBS**. W tej formule powstać ma 8 mieszkań

w zabudowie szeregowej o powierzchni 128–154 m². Przedsięwzięcie cieszy się zainteresowaniem mieszkańców i pobudziło sektor deweloperski do nowych inwestycji.

Ostatni z elementów programu to promieszkaniowe gospodarowanie mieniem komunalnym. Lokalne władze zaobserwowały, że wiele gruntów jest wykupywanych przez inwestorów jako lokata kapitału, ale następnie nic się z nimi nie dzieje. Miasto postanowiło **sprzedać grunt miejski**, na którym **inwestor jest zobowiązany do wybudowania bloku wielorodzinnego**. Inwestycja zabezpieczona jest poprzez **opcję pierwokupu**, z której gmina może skorzystać, jeżeli w ciągu kilku lat deweloper nie zrealizuje przedsięwzięcia. Zgodnie z projektem powstać ma w ten sposób 50 mieszkań.

Pleszew jest przykładem gminy, która chce mieć realny wpływ na rozwój mieszkalnictwa na swoim obszarze. Podejmuje działania wykraczają poza obligatoryjne zadania własne gminy i śmiało wykorzystuje dostępne zewnętrzne źródła finansowania.

6.2. Kołobrzeg – Mieszkania dla Rozwoju

Nadmorski Kołobrzeg to miasto średniej wielkości, liczące 46 tys. mieszkańców i jednocześnie największe polskie uzdrowisko. Jedno z najszybciej rozwijających się w Polsce pod względem nowo oddawanych mieszkań w relacji do liczby mieszkańców. Boom inwestycyjny nie przekłada się na boom demograficzny. Przeciwnie, miasto sukcesywnie się kurczy. Kołobrzeg zmagą się z procesem wykupu mieszkań przez osoby spoza gminy, które w dużej skali pozyskują lokale na cele inwestycyjne. Choć miasto ponosi z tego korzyści w postaci zwiększonych wpływów z podatków do budżetu, to wzrasta problem braku dostępności mieszkań dla osób chcących żyć i pracować w Kołobrzegu.

O realizację polityki mieszkaniowej miasta dba Kołobrzесьkie TBS. Miejska spółka poza tworzeniem i zarządzaniem zasobami TBS odpowiada także za mieszkania gminne, ponadto silnie angażuje się w budownictwo mieszkaniowe, również o funkcji komercyjnej. TBS, który funkcjonuje od 1998 r. ma na swoim koncie wiele udanych inwestycji. Jedną z nich było przejęcie i adaptacja na cele mieszkaniowe dawnych zabudowań wojskowych. Im więcej mieszkań komunalnych miasto budowało, tym więcej osób przybywało na listę oczekujących i ona nie malała. Gmina przeprowadziła badania na swoim terenie, z których wynika, że 40% gospodarstw domowych nie posiada zdolności, aby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe na wolnym rynku, ale jest w stanie pokrywać koszty utrzymania mieszkania. Po okresie koncentracji na tworzeniu zasobów mieszkań komunalnych, spółka postawiła sobie ambitny **cel wdrożenia autorskiego programu dla średniozamożnych pod nazwą „Mieszkanie dla Rozwoju”**. Ma on na celu stworzenie oferty mieszkań na wynajem o przystępnym czynszu oraz obniżenie cen na rynku komercyjnym. Oferta skierowana jest dla osób nie mających zdolności kredytowej, ale zarabiających tyle, żeby regularnie opłacać czynsz za najem.

Na osiedlu KTBS Witkowiec powstaje łącznie 10 budynków mieszkaniowych wielorodzinnych i 289 mieszkań. W pierwszym etapie, który ma zakończyć się na początku 2024 r., oddane do użytku mają być 124 mieszkania. TBS jako spółka miejska zaciąga kredyt, który spłacany jest poprzez wpływy z najmu. Dodatkowo miasto pozyskało **dofinansowanie z RFRM na 10% kosztów przedsięwzięcia**. Inwestycje realizuje TBS, ale mieszkania wynajmowane są w całości przez gminę Kołobrzeg. Miasto w ramach programu założyło stosowanie dopłat do czynszów dla mieszkańców. Nie oznacza to jednak, że będzie to powodowało uszczuplenie budżetu. Przeciwnie. Zgodnie z wyliczeniami urzędu miasta, w których przyjęto założenie, że w lokalach mieszkać będzie 306 osób, w tym 114 dzieci,



Nagranie 2. Wystąpienie prezesa Kołobrzесьkiego TBS podczas seminarium
Źródło: kanał YouTube OPM IRMiR
<https://youtu.be/3KtVbbcVLlk?t=11>

w latach 2023–2040 z tytułu wzrostu wpływów z PIT, CIT oraz części oświatowej subwencji zakładany jest dodatkowy wpływ w wysokości 14,9 mln zł.

6.3. Jarocin – wykorzystanie zamkniętych funduszy inwestycyjnych do budowy mieszkań

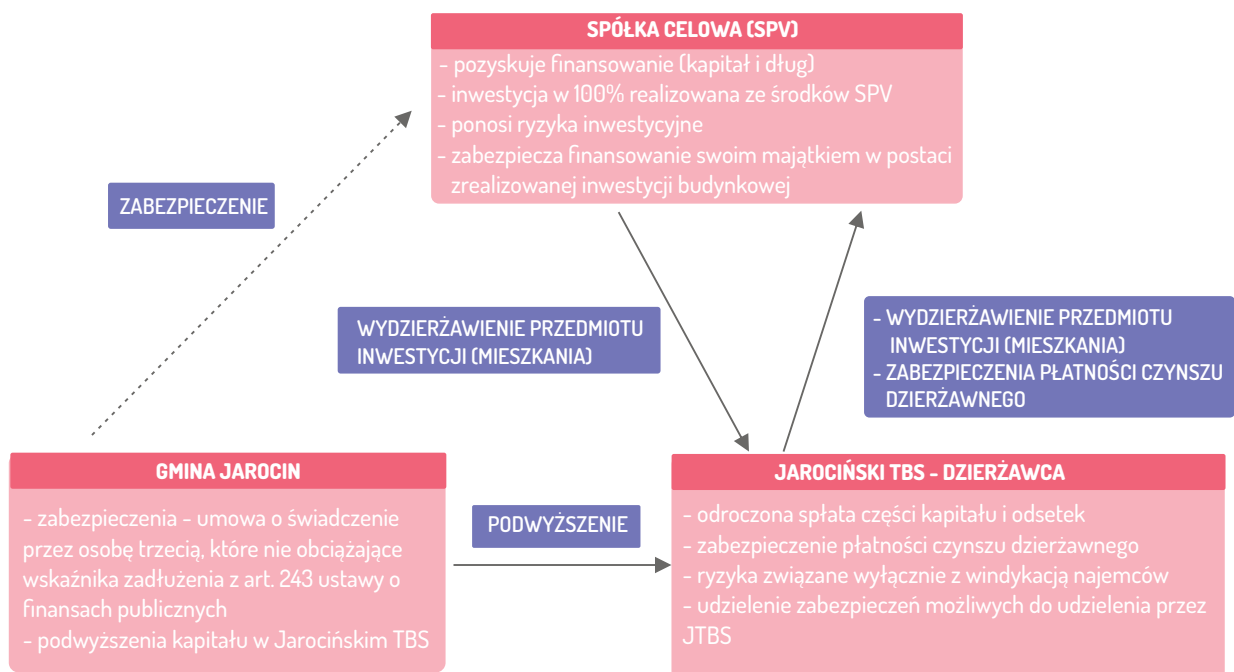
Jarocin to gmina miejsko-wiejska położona w województwie wielkopolskim, która zamieszkiwana jest przez 45 tysięcy mieszkańców. Ważnym elementem rozwoju gminy jest mieszkalnictwo. Podmiotem, który odpowiada za realizację polityki mieszkaniowej jest Jarocińskie TBS, będące w 100% spółką gminną. Istotnym aspektem działalności spółki jest tworzenie nowych zasobów mieszkaniowych. JTBS buduje zarówno mieszkania społeczne czynszowe, o funkcji komunalnej, pełniące rolę mieszkań chronionych, ale również typowo komercyjne.

W 2016 r. Jarocin rozpoczął realizację mieszkań czynszowych **z wykorzystaniem Funduszu Municypalnego FIZ AN, zarządzanego wówczas przez TFI BGK SA.** W ramach programu założono realizację 366 mieszkań w systemie pod klucz, o metrażach do 55 m², przy czym przewidziano zwiększenie liczby mieszkań do 560 jeżeli byłoby takie zapotrzebowanie. Model finansowania inwestycji przedstawia Ryc. 23.



OBEJRZYJ MATERIAŁ

Nagranie 3. Wystąpienie prezesa jarocińskiego TBS podczas seminarium
Źródło: kanał YouTube OPM IRMiR
<https://youtu.be/3SB8jQmXELo?t=2>



Ryc. 23. Schemat finansowania programu budowy mieszkań czynszowych w Jarocinie

Źródło: Jarociński TBS, prezentacja wygłoszona w trakcie seminarium OPM IRMiR w Starachowicach 6 października 2021 r.

Na potrzeby programu powołano spółkę celową, która została zasilona środkami Funduszu. Na etapie inwestycji ani gmina Jarocin, ani JTBS nie ponosił kosztów. Inwestorem była spółka celowa. JTBS pełnił rolę inwestora zastępczego, który prowadził inwestycję. Po wybudowaniu 366 mieszkań następuje proces wykupu udziału w spółce przez JTBS rozpisany na 25 lat. Gmina w wieloletniej prognozie finansowej uwzględniła w budżecie gminy środki, które co roku przekazuje JTBS w formie podwyższenia kapitału na spłatę zobowiązania. Po tym czasie mieszkania przejdą we własność JTBS. Do czasu wykupu JTBS dzierżawi mieszkania od spółki celowej. Stawka czynszu dla najemców zawiera w sobie zarówno koszty eksploatacji, jak i czynsz dzierżawny, który przeznaczany jest na spłatę zobowiązania, zaciągniętego poprzez spółkę celową na realizację inwestycji.

W wyniku przekształceń, następcą Funduszu Muncypalnego zarządzanego przez TFI BGK SA jest Funduszu Mieszkań dla Rozwoju FIZ AN, którego aktywami zarządza PFR Nieruchomości SA. Inwestycje mieszkaniowe mogą być realizowane w różnych modelach wypracowanych przez zaangażowane podmioty.

Program budowy mieszkań czynszowych w Jarocinie ma duże znaczenie dla rozwoju gminy. Zwiększył zainteresowanie deweloperów, którzy zaczęli realizować więcej inwestycji mieszkaniowych. Program przyczynił się do poprawy sytuacji demograficznej. Jego efektem są również korzyści materialne dla budżetu gminy. Według stanu na koniec września 2021 r. **w 366 powstałych lokalach mieszkało 820 osób, z czego 26% były to osoby, które wcześniej nie mieszkały na terenie gminy. 50% mieszkańców stanowiły dzieci w wieku szkolnym. Niemal ¼ z nich nie chodziła wcześniej do placówek oświatowych na terenie gminy. Już po zasiedleniu mieszkań urodziło się 57 dzieci.** Zgodnie z symulacją przeprowadzoną przez lokalne władze, roczny budżet gminy z samej dodatkowej subwencji oświatowej powiększa się o 980 tys. zł. To pokazuje, że aktywna polityka mieszkaniowa może przynosić szereg korzyści w perspektywie długofalowej, nie powodując przy tym strat finansowych.

6.4. Piotrków Trybunalski – projekty mieszkaniowe w rewitalizacji

Piotrków Trybunalski, to miasto położone w województwie łódzkim, które zмага się z problemem utraty mieszkańców. W ciągu 20 lat skurczyło się o 9 tysięcy mieszkańców. Jednym z pomysłów władz miasta na odwrócenie tego trendu było zwiększenie roli polityki mieszkaniowej i ożywienie centralnej części miasta. O polityce mieszkaniowej gminy opowiedziała w trakcie seminarium OPM IRMiR przedstawicielka Urzędu Miasta (zob. Nagranie 4).

Od 2017 r. miasto poprzez działanie lokalnego TBS, który odpowiada również za administrowanie i zarządzanie zasobem mieszkaniowym gminy, stara się corocznie zwiększać zasób mieszkaniowy. TBS korzysta m.in. ze środków Funduszu Dopłat na budownictwo komunalne. Do poprawy warunków mieszkaniowych w Piotrkowie Trybunalskim przyczynia się realizacja **programu rewitalizacji terenów podzamcza „Młode Stare Miasto w Piotrkowie Trybunalskim”**. Jego efektem jest remont i przebudowa budynków mieszkalnych w centrum miasta. **Inwestycje uzyskały dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020.** Dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wyniosło 19,4 mln zł przy wartości projektu sięgającej 28,2 mln zł (Mapa dotacji EU).



Nagranie 4. Wystąpienie przedstawicielki Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podczas seminarium
Źródło: kanał YouTube OPM IRMiR
<https://youtu.be/rbjy3u73Rgc?t=4>

Projekt ma na celu zwiększenie możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza dla średniozamożnych ludzi młodych, którzy nie posiadają zdolności kredytowej. Pierwszeństwo w ubieganiu się o najem mieszkania w zasobie mają młode małżeństwa oraz osoby samotnie wychowujące dzieci. Możliwość ubiegania się o najem mieszkania mają także pozostali mieszkańcy Piotrkowa Trybunalskiego, którzy nie posiadają prawa do innego lokalu oraz spełniają kryterium dochodowe.

W ramach tego zadania mieszkaniowy zasób miasta powiększa się o nowe lokale mieszkalne, w wyniku kapitalnych remontów kilku budynków wcześniej ze względu na stan techniczny wyłączonych z użytkowania. Ponadto projekt zakłada uzupełnienie zabudowy w postaci nowych bloków komunalnych. Przewiduje się, że nastąpi powiększenie liczby lokali w dobrym standardzie, które będzie mogło zasiedlić do 2,5 tysiąca osób.

6.5. Z przyszłością w Żorach – emisja obligacji jako źródło finansowania¹⁹

Żory to miasto położone w województwie śląskim, liczące 62 tys. mieszkańców. Jest jedynym miastem na prawach powiatu w województwie, w którym w ostatnich latach nie ubywa mieszkańców. Wśród ważnych czynników mających wpływ na ten stan rzeczy jest dostępność atrakcyjnych terenów pod budownictwo mieszkaniowe oraz autorski program „Z przyszłością w Żorach”. Jego celem jest stworzenie oferty mieszkań przystępnych cenowo dla średniozamożnej części społeczeństwa.



Fot. 2. Inwestycja zrealizowana w ramach programu „Z przyszłością w Żorach”
Źródło: ZTK Żory

¹⁹ Opis dobrej praktyki przygotowano na podstawie ZTK Żory oraz materiałów Aesco Group (*Finansowanie budowy mieszkań w Żorach bez poręczenia Miasta b.d.*).

Program, który rozpoczął się w 2015 r., zakłada wybudowanie na miejskich gruntach tysiąca mieszkań czynszowych z możliwością wynajęcia miejsc postojowych zlokalizowanych w garażach podziemnych. W pierwszym etapie inwestycji oddano do użytku 480 mieszkań w 6 budynkach (zob. Fot. 2). W ramach kolejnego etapu, do 2024 r. ma powstać kolejnych 288 lokali. Za realizację programu odpowiada spółka gminna Zakład Techniki Komunalnej (ZTK) w Żorach. Program dedykowany jest nie tylko dla mieszkańców, ale też osób spoza miasta, jednak warunkiem jest późniejsze zameldowanie oraz płacenie podatków w Żorach. Aby ubiegać się o mieszkanie należy posiadać zdolność czynszową, pozwalającą na pokrycie kosztów najmu. Ponadto, nie można dysponować aktem własności innego mieszkania. Umowy najmu zawierane są na czas nieokreślony. Mieszkania przekazywane są w stanie deweloperskim, a do obowiązku najemcy należy jego wykończenie. Może on jednak otrzymać zwrot kosztów poniesionych w ramach wykonanych prac w przypadku rezygnacji z najmu. Stawki czynszu są niższe od rynkowych, ponieważ projekt z założenia nie ma przynosić zysków, niemniej są one ustalone w takiej wysokości, aby pozwalały na finansowanie kosztów utrzymania części wspólnych i spłatę zadłużenia zaciągniętego na budowę. Na koniec listopada 2022 r. cena najmu za 1 m² PUM wynosiła od 20,64 zł do 21,73 zł.

Sposób finansowania inwestycji nie obciąża wskaźników zadłużenia miasta. Model finansowania oparty został na emisji przez spółkę ZTK obligacji komunalnych bez poręczenia, które w pierwszym etapie objęły dwa komercyjne banki. W drugim etapie jest to jeden budynek. Miasto zawarło ze spółką umowę gwarantującą dokapitalizowanie jej, gdyby pojawiły się problemy ze spłatą. Co warto podkreślić, projektem zainteresowanych było kilka banków, które przedstawiały swoje oferty, a zdecydowano o wyborze najkorzystniejszej. Program zakłada możliwość wykupienia mieszkania przez najemcę po upływie okresu finansowania. Szczegóły inwestycji i zasady najmu dostępne są na stronie internetowej [ZTK w Żorach](#).

6.6. Karlino – praca i mieszkanie²⁰

Karlino to mała gmina miejsko-wiejska położona w województwie zachodniopomorskim, licząca niespełna 9 tys. mieszkańców. Kilka lat temu lokalne władze postawiły przed sobą cel zwiększenia liczby mieszkańców, przyjmując program „10 lat, 10 tysięcy”, wychodząc z założenia, że największą barierą rozwoju jest niedobór ludzi; zwłaszcza wykształconych i przygotowanych do pracy w firmach, które funkcjonują na terenie gminy, a również w takich firmach, które mogłyby się w przyszłości ulokować w miejscowej specjalnej strefie ekonomicznej. Wskazaną w nazwie liczbę mieszkańców gmina chce osiągnąć w 2027 r. Realizacja planu ma być skutkiem zintegrowanych działań rozwojowych w kilku kluczowych obszarach. Wśród nich znajduje się stały wzrost liczby mieszkańców, poprawa atrakcyjności rynku pracy, zwiększenie dostępności do żłobków i przedszkoli oraz dobrej jakości szkolnictwo obejmujące szkolnictwo zawodowe z kierunkami niezbędnymi na lokalnym rynku pracy. Założenia polityki



Nagranie 5. Wystąpienie burmistrza Karlina podczas konferencji „Poza Metropolię”
Źródło: kanał YouTube Pleszew Miasto
https://www.youtube.com/watch?v=h-88ody_U-58&t=86125

20 Opis dobrej praktyki przygotowano na podstawie materiałów zgromadzonych w ramach Forum Rozwoju Lokalnego: Karlino – Program 10 lat – 10 000 mieszkańców, <https://forumrozwojulokalnego.pl/dobre-praktyki/28> [data dostępu: 30.11.2022] oraz materiałów zgromadzonych w ramach konferencji „Poza Metropolię – aktywna polityka mieszkaniowa jako szansa na rozwój miast małych i średnich”, która odbyła się 18 kwietnia 2023 r. w Pleszewie.

mieszkaniowej gminy zostały szczegółowo omówione przez burmistrza Karlina w trakcie konferencji „Poza Metropolią” (zobacz Nagranie 5).

Choć dane statystyki publicznej wskazują, że osiągnięcie celu demograficznego w krótkim czasie może być trudne do zrealizowania, nie oznacza to, że w dłuższej perspektywie gmina jest bez szans. Gmina realizuje bowiem swój plan. Biorąc pod uwagę liczbę oddanych do użytku mieszkań w sektorze społecznym w latach 2017–2021, w stosunku do liczby mieszkańców, Karlino okazało się zdecydowanym liderem w kraju. Gmina realizuje inwestycje, szukając różnych źródeł finansowania. Korzysta z dotacji krajowych, środków unijnych, własnej nadwyżki operacyjnej, ale – co warto podkreślić – również ze wsparcia w formie grantu przekazywanego przez największą miejscową firmę. Właściciel przedsiębiorstwa, które zatrudnia 700 osób, w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu zdecydował o przekazywaniu kwoty 450 tys. zł na każdy z 15 zaplanowanych do realizacji budynków komunalnych w ramach Osiedla Biedronka (zob. Fot. 3).



Fot. 3 Osiedle „Biedronka” w Karlinie
Źródło: Dlaczego Karlino b.d.

Gmina współpracuje z przedsiębiorcami w szerokim zakresie. Dbą nie tylko o korzystne warunki dla funkcjonowania firm, ale również o kapitał ludzki i atrakcyjną ofertę mieszkaniową. Gmina ma na uwadze rolę procesu kształcenia, co ułatwia mieszkańcom po zakończeniu edukacji podjęcie pracy na lokalnym rynku. W 2013 r. gmina przejęła od powiatu zadanie prowadzenia szkoły ponadpodstawowej w Karlinie, która miała zostać zlikwidowana. Jej potencjał został dobrze wykorzystany. Gmina zwróciła się do przedsiębiorców z pytaniem – jakie kwalifikacje są dla nich istotne? W zespole szkół prowadzonym przez gminę uwzględ-

niono to zapotrzebowanie i przygotowano dedykowany program kształcenia. Uruchomiony został także nowoczesny internat, który powstał w części budynku po dawnym gimnazjum. Może mieszkać w nim 60 uczniów, a inwestycja została sfinansowana ze środków unijnych. Jest on przygotowany z myślą o uczniach spoza gminy, którzy chcą kształcić się w Karlinie. Zachętą jest to, że taka osoba dostaje ofertę, że jeżeli skończy tutaj szkołę, ma zapewnioną pracę w miejscowych firmach, a po zatrudnieniu i otrzymanej rekomendacji od pracodawcy również mieszkanie w zasobie gminy.

Gmina Karolino pokazuje, że prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej zintegrowanej z innymi działaniami może przynosić znaczące korzyści nawet w małych gminach.

6.7. Dąbrowa Górnicza – strategiczne myślenie o mieszkalnictwie

Dąbrowa Górnicza to miasto liczące niespełna 116 tys. Mieszkańców, wchodzące w skład Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Populacja miasta skurczyła się w ciągu 10 lat o ok. 10 tys. osób. Lokalne władze postanowiły w 2017 r. gruntownie zbadać sytuację mieszkaniową na swoim terenie, analizując wszystkie segmenty mieszkalnictwa. Dogłębna diagnoza i analiza dostępnych narzędzi

pozwoła wskazać priorytetowe kierunki rozwoju. Przyjęta *Polityka mieszkaniowa gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2018–2027* jest jednym z przykładów kompleksowego podejścia do prowadzenia polityki mieszkaniowej *sensu largo*, uwzględniającej wszystkie grupy mieszkańców. Są w niej zawarte instrumenty skierowane zarówno dla najuboższych i średniozamożnych, ale także adresowane do sektora prywatnego i deweloperskiego. Jak wskazano w dokumencie:

Władze gminy Dąbrowa Górnicza będą dążyć do zagwarantowania optymalnej efektywności lokalnemu rynkowi mieszkaniowemu i budowlanemu. Intencją gminy Dąbrowa Górnicza jest tworzenie warunków wszystkim mieszkańcom do realizacji potrzeb mieszkaniowych zarówno w formie własności, jak i najmu.

Wśród wniosków dla polityki mieszkaniowej miasta wskazano m.in. zainicjowanie nowych form realizacji budownictwa mieszkaniowego na wynajem, poprzez powołanie TBS oraz **wdrożenie Społecznej Agencji Najmu (SAN)**, w celu pobudzenia prywatnych właścicieli do oferowania mieszkań na wynajem, które dotychczas stały puste. SAN to instytucja pośrednicząca pomiędzy prywatnymi właścicielami mieszkań na wynajem a osobami, które chcą wynająć mieszkanie i spełniają określone kryteria dochodowe. Podmiot ten dzierżawi mieszkania od ich właścicieli, gwarantując im utrzymanie ich w dobrym stanie technicznym, terminowe uiszczanie czynszu oraz stabilność najmu. To pozwala na pozyskiwanie lokali poniżej stawek rynkowych i udostępnianie ich osobom, które nie są w stanie samodzielnie wynająć mieszkania. Takim najemcom przysługuje możliwość ubiegania się o dopłaty do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start”. Na wdrażanie SAN pozwala znowelizowana w 2021 r. *Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*.

Od przyjęcia dokumentu strategicznego miasto przeszło do działań. Choć nie zdecydowano się na powołanie nowego TBS, to zdecydowano o przystąpieniu do doświadczonego Regionalnego Towarzystwa Budownictwa Społecznego w Chorzowie działającego od 1997 r. Podmiot ten ma zrealizować 168 mieszkań. Z kolei w styczniu 2021 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej przyjęła uchwałę w sprawie poparcia działań Prezydenta Miasta w celu utworzenia Społecznej Agencji Najmu.

Miasto zidentyfikowało również bariery dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego indywidualnego i deweloperskiego. Wśród nich wskazano na brak informacji o cenach nieruchomości oraz dostępności gruntów inwestycyjnych. W celu zachęcenia potencjalnych inwestorów indywidualnych do budowania domów jednorodzinnych z wykorzystaniem nieruchomości gruntowych oferowanych przez prywatnych właścicieli, zdecydowano o powołaniu banku informacji o wolnych terenach mieszkaniowych oraz systemu monitoringu rynku mieszkaniowego.

Ponadto gmina otwiera się na możliwość oferowania w przetargach nieruchomości gruntowych, zgodnie z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną, z wykorzystaniem zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przewidziano również możliwość organizowania przetargów na nieruchomości gruntowe dla realizacji takiego budownictwa na zasadzie kooperatyw mieszkaniowych. To rozwiązanie, w którym grupa osób współdziała ze sobą na potrzeby nabycia działki i wybudowania na niej budynku wielorodzinnego w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.

W dokumencie wskazano również szeroki wachlarz źródeł finansowania przedsięwzięć, które możliwe są do wykorzystania w latach 2018–2027. Są to:

- środki budżetowe gminy,
- Fundusz Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego,
- finansowanie zwrotne Banku Gospodarstwa Krajowego,
- kredyt budowlany Banku Gospodarstwa Krajowego,
- obligacje przychodowe,

- Fundusz Muncypalny (obecnie dwa fundusze inwestycyjne zamknięte, których aktywami zarządza PFR Nieruchomości SA)
- środki BGK Nieruchomości SA (obecnie PFR Nieruchomości SA),
- środki Funduszu Termomodernizacji i Remontów Banku Gospodarstwa Krajowego,
- środki spółki Towarzystwo Budownictwa Społecznego,
- kredyty komercyjne,
- środki Społecznej Agencji Najmu,
- środki finansowe podmiotów prywatnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego
- środki finansowe inwestorów indywidualnych,
- środki finansowe firm deweloperskich,
- środki finansowe spółdzielni mieszkaniowej,
- środki finansowe osób fizycznych/właścicieli lokali,
- środki finansowe najemców lokali,
- Dąbrowski Budżet Partycypacyjny,
- środki Unii Europejskiej oraz środki w ramach innych zagranicznych instrumentów finansowych (np. Norweskiego Mechanizmu Finansowego).

7. PODSUMOWANIE – CZAS NA AKTYWNĄ POLITYKĘ MIESZKANIOWĄ

Polska w ostatnich latach należy do grona europejskich liderów pod względem liczby mieszkań oddawanych w relacji do liczby mieszkańców. Efekty budownictwa mieszkaniowego koncentrują się jednak na niewielkim obszarze kraju i w jednym sektorze – prywatnym. Lokomotywami rozwoju są duże miasta i obszary metropolitalne. W mniejszych ośrodkach często podaż nowych mieszkań ograniczona jest do indywidualnych inwestycji. W wielu miastach na przestrzeni pięciu lat nie oddano do użytku ani jednego mieszkania na sprzedaż lub wynajem albo powstało ich niewiele. Efekty realizacji w zakresie mieszkań społecznych w skali kraju są niewielkie. W latach 2017–2021, zgodnie z danymi GUS, sektor ten odpowiadał za 1,5% wszystkich nowo powstałych mieszkań. Jak wykazały przeprowadzone badania, ze względu na zmieniające się możliwości realizacji mieszkań o charakterze społecznym, rzeczywista liczba efektów tego typu budownictwa mogła być wyższa o 40%. Nawet przy uwzględnieniu tej korekty, skala efektów społecznego budownictwa mieszkaniowego w przeciągu 5 lat byłaby niższa od wyników osiągniętych w sektorze deweloperskim w ciągu jednego kwartału.

Miasta, prowadząc aktywną politykę mieszkaniową, mogą temu przeciwdziałać. Jako właściciele i zarządcy terenów mają możliwości inicjowania zmian na lokalnym rynku mieszkaniowym poprzez gospodarkę gruntami czy tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w powiązaniu z rzeczywistymi potrzebami mieszkaniowymi. Mogą również dawać impuls do pobudzenia budownictwa mieszkaniowego, realizując nowe inwestycje mieszkaniowe i w ten sposób napędzać jego rozwój. Przykłady małych miast takich jak Pleszew i Karlino doskonale to pokazują.

Obecne perspektywy w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych i dostępne mechanizmy powodujące minimalizowanie kosztów własnych gminy lub spółek komunalnych, w tym TNS/SIM, są najbardziej atrakcyjne w historii polityki mieszkaniowej w Polsce. Pomimo to, wciąż niewiele samorządów po nie sięga. Są jednak pionierzy, którzy decydują się na prowadzenie autorskich programów budownictwa mieszkaniowego. Jednocześnie nowa oferta mieszkaniowa adresowana jest przede wszystkim do grup społecznych o średnich dochodach. O potrzebie poszerzenia oferty mieszkaniowej dla średniozamożnych obywateli świadczy stopień zainteresowania lokalnych społeczności pojawiającymi się naborami na przydział takich lokali. Zazwyczaj liczba zgłoszeń znacząco przekracza liczbę dostępnych mieszkań. Takie doświadczenia miały m.in. Pleszew, Żory i Jarocin, gdy uruchomiły swoje programy budownictwa mieszkaniowego. W większości przypadków grupami odbiorców były młode rodziny i absolwenci lokalnych szkół. Ten kierunek wsparcia nie oznacza jednak marginalizowania sektora komercyjnego. Przeciwnie, poprzez swoją aktywność miasta mogą wpływać również na jego rozwój, równoważąc sytuację na rynku mieszkaniowym. Mogą być impulsem, zachęcając deweloperów do inwestowania tam, gdzie ci nie widzieli wcześniej opłacalności wchodzenia na rynek. Z kolei w obszarach gdzie komercyjne realizacje są dominujące, mogą wpływać na obniżenie cen.

Pionierzy wyznaczają nowy kierunek polityki mieszkaniowej, który nie musi wiązać się z drenowaniem miejskich budżetów i spiralą problemów, jakiej doświadcza większość polskich gmin, gospodarując swoimi zasobami mieszkaniowymi. Chociaż gminy przez ostatnie dekady odpowiadały za niewielką część budownictwa mieszkaniowego i spychały to zadanie na margines, obecnie mogą się stać kluczowym graczem w dążeniach do poprawy sytuacji mieszkaniowej w kraju. Po pierwsze, tylko gminy samodzielnie lub poprzez swoje spółki komunalne TBS/SIM lub inne, zajmują się w kraju

zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych nisko i średnio zarabiających obywateli – a te są bardzo duże. Po drugie, poprzez zakres swoich działań obligatoryjnych w szeroko rozumianym otoczeniu mieszkalnictwa (planowanie przestrzenne, infrastruktura społeczna i techniczna, współpraca z podmiotami gospodarczymi) mają realny wpływ na rozwój sektora prywatnego. Po trzecie, mają kompetencje do współpracy z innymi sektorami w celu rozwoju mieszkalnictwa, w tym z sektorem pozarządowym, podmiotami państwowymi (np. Krajowy Zasób Nieruchomości, PRF Nieruchomości), spółdzielczym i prywatnym. Niestety, wyjątkowa dostępność wsparcia publicznego na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych miast zbiegła się w czasie z kryzysem inflacyjnym, wysokimi cenami robót i materiałów budowlanych, z ograniczeniem przychodów własnych gmin oraz wzrostem wydatków budżetowych gmin na zadania obligatoryjne.

Analiza możliwości korzystania ze wsparcia publicznego dla inwestycji w mieszkalnictwie społecznym i dobrych praktyk miast – liderów w tym zakresie wydaje się obecnie – w warunkach wzrostu znaczenia imigracji dla rozwoju miast, trwałości zjawiska luki czynszowej, czyli istnienia znaczącej grupy osób lub rodzin, które nie kwalifikują się ze względu na osiągnięte dochody do najmu mieszkań komunalnych ale również nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku mieszkaniowym, konieczności przekształcenia znacznej części zasobów mieszkaniowych w duchu zielonej transformacji, jest działaniem rekomendowanym dla wszystkich gmin i społeczności lokalnych. Spodziewany boom w szeroko rozumianym budownictwie społecznym w 2023 r. i następnych latach może trwale zmienić postawy samorządów wobec traktowania mieszkalnictwa jako siły rozwojowej. Będzie miał też korzystny wpływ na całą gospodarkę, ponieważ w warunkach wysokich cen i niedoboru mieszkań działania propodażowe przynioszą korzystniejsze efekty gospodarcze.

ANEKS METODYCZNY

Cel

Celem badania jest diagnoza aktywności inwestycyjnej miast w zakresie mieszkalnictwa oraz identyfikacja możliwych mechanizmów finansowania tego typu przedsięwzięć.

Zakres przedmiotowy

Raport uwzględnia komponenty związane z aktywnością inwestycyjną gmin w zakresie mieszkalnictwa. Obejmuje następujący obszar tematyczny:

- budownictwo mieszkaniowe,
- instrumenty wsparcia w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych o charakterze *non-profit*,
- programy społecznego budownictwa mieszkaniowego w miastach (stosowane modele inwestycji mieszkaniowych).

W niniejszym raporcie uwzględniono jeden z ważnych obszarów lokalnej polityki mieszkaniowej, pozostałe komponenty stanowią przedmiot odrębnego raportu *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, powstałego w ramach cyklu *Mieszkalnictwo i polityki społeczne OPM IRMiR*. Wskazany obszar tematyczny został wyodrębniony w celu zwrócenia uwagi na dostępne mechanizmy finansowania i realizowania nowych inwestycji mieszkaniowych podejmowanych z inicjatywy gmin.

Zakres podmiotowy

Badaniem objęto wszystkie miasta w Polsce liczące powyżej 5 000 mieszkańców według stanu na koniec 2021 r. W Polsce było wówczas 578 miast, z czego 279 miejskich i 299 miejsko-wiejskich, co stanowiło 60,5% wszystkich miast. Z uwagi, iż polityka mieszkaniowa prowadzona jest przez gminę w stosunku do całego jej obszaru, w przypadku gmin miejsko-wiejskich nie wydzielano obszaru miejskiego.

Pytania badawcze

- a) Jakie działania podejmują miasta w zakresie budownictwa mieszkaniowego?
- b) Jakie są modele rozwoju budownictwa mieszkaniowego o charakterze *non-profit* w miastach?
- c) Z jakich dostępnych krajowych instrumentów wsparcia służących poszerzaniu oferty mieszkaniowej miasta najczęściej korzystają?
- d) Jakie działania optymalizacyjne w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym podejmują miasta?

Źródła informacji

Podstawowymi źródłami informacji w raporcie są:

- a) dane Banku Danych Lokalnych GUS, według stanu na koniec 2020 r. (najnowsze dostępne na dzień 15.11.2022), a w obszarach, w których uwzględniano dynamikę zmian również dla okresu obejmującego lata 2016–2020,

- b) dane zgromadzone przez IRMiR na potrzeby niniejszego raportu, określane w publikacji jako „badanie OPM IRMiR” dotyczące stanu na koniec 2021 r., w niektórych obszarach uwzględniającego również stan na koniec 2020 r.,
- c) dane dostępne na stronach internetowych, Biuletynach Informacji Publicznej i w dziennikach urzędowych województw,
- d) literatura przedmiotu.

Pomimo iż zakres danych dostępnych w statystyce publicznej pozwala na prowadzenie monitoringu mieszkalnictwa społecznego w podstawowym zakresie, to w niektórych obszarach stopień agregacji danych nie umożliwia prowadzenia pogłębionych analiz. Mając na uwadze powyższe, postanowiono rozszerzyć dostępny zakres informacji. W tym celu przeprowadzone zostało badanie ankietowe, z wykorzystaniem kwestionariusza, rozesłanego na adresy mailowe urzędów miast. Badanie wykonano na potrzeby niniejszego raportu oraz związanej z nim publikacji *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*.

Dane kontaktowe miast pochodziły z ogólnodostępnej bazy adresowej miast, która publikowana jest na stronach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Badanie trwało od marca do lipca 2022 r. i obejmowało gminy, w których populacja miast liczyła powyżej 5 000 mieszkańców. W efekcie zwrócono się do 578 gmin w Polsce. Udział w badaniu wzięło 505 gmin, czyli 87,4% wskazanych podmiotów (por. Tab. 3).

Tab. 3. Próba badawcza w badaniu ankietowym

Kategoria miasta	%	N zwrotu	N wszystkich miast z kategorii
Miasta duże, w tym miasta wojewódzkie (<100 tys. os.)	86,5	32	37
Miasta wojewódzkie (tylko)	88,9	16	18
Miasta średnie (20–100 tys. os.)	84,8	151	178
Miasta małe (5–20 tys. os.)	88,7	322	363
Miasta ogółem	87,4	505	578

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Formularz ankiety obejmował pięć głównych wątków tematycznych:

- a) zasoby mieszkaniowe gminy,
- b) polityka remontowa,
- c) polityka czynszowa,
- d) dostępność lokali,
- e) korzystanie z instrumentów wsparcia.

Ostatni z bloków tematycznych, poświęcony finansowaniu działań inwestycyjnych w zakresie mieszkalnictwa oraz część pierwszego, w którym znalazły się wątki dotyczące budownictwa, stanowią przedmiot niniejszego raportu. Pozostałe sfery zostały poddane analizie w ramach odrębnego raportu w serii *Mieszkalnictwo i polityki społeczne*.

W kwestionariuszu zawarto 17 pytań, z czego 13 w formie otwartej, wymagającej uzupełnienia wartości liczbowych bądź wskazania wyjaśnień, a 4 miały formę zamkniętą. Z uwagi, iż nie wszyscy respondenci odpowiedzieli na komplet pytań, liczebność próby w ramach poszczególnych wykazuje zróżnicowanie. Część informacji, o które poproszono respondentów, była dostępna w zasobach BDL gus. Podwojenie źródeł danych służyło do pomocy w późniejszej weryfikacji zebranych odpowiedzi. Korekty zostały wykonane również w oparciu o wieloletnie programy gospodarowania mieszkani-

wymi zasobami gmin oraz inne dokumenty gminne. W przypadku problemów związanych z różnym systemem zapisów liczb i wartości, rząd wielkości ustalano również w odniesieniu do bazy danych sporządzonej na potrzeby raportu z 2018 r., w którym badano 750 miast.

Na podstawie zebranego materiału oraz zestawień dostępnych w BDL GUS utworzono bazę danych, na podstawie której sporządzono zestaw wskaźników. Podczas analizy danych i opisywania wyników zastosowano podział miast na kategorie:

- Miasta małe – 5–20 tys. mieszkańców,
- Miasta średnie 20–100 tys. mieszkańców,
- Miasta duże pow. 100 tys. mieszkańców, w tym miasta wojewódzkie.

Zastosowany podział zgodny jest z kategoriami przyjmowanymi np. przez Główny Urząd Statystyczny. Stosowany był on również w innych badaniach Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, w tym w *Raportach o stanie miast polskich*. Zastosowanie powyższej kategoryzacji pozwoliło na ukazanie zróżnicowania w prowadzeniu polityki mieszkaniowej oraz umożliwiło wyodrębnienie wyróżniających się miast z każdej grupy.

Dane pochodzące z badania ankietowego w opracowaniu określane są jako badanie OPM IRMiR. W przypadku wykorzystaniu danych z BDL GUS brano pod uwagę wszystkie miasta, które na koniec 2021 r. liczyły powyżej 5 000 mieszkańców, również te, które nie wzięły udziału w badaniu ankietowym.

Metody badawcze

W raporcie zastosowano następujące metody badawcze:

- a) analizę danych statystycznych,
- b) badanie ankietowe przeprowadzone techniką łączącą metodę CAWI i CATI, w której poza kwestionariuszem wypełnianym komputerowo, możliwy był bezpośredni kontakt z ankierem,
- c) kwerenda stron internetowych urzędów miast i gmin miejsko-wiejskich oraz innych portali,
- d) analiza danych zastanych,
- e) studium przypadku.

LITERATURA

- Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), 2022, *Efekty rzeczowe programu BSK*. Dostępne na: https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Bezzwrtone_wsparcie_budownictwa/efekty_rzeczowe_BSK_2022_06_30.pdf [data dostępu: 30.11.2022].
- Bubak A., 2016, *Oferta Banku Gospodarstwa Krajowego dla budownictwa mieszkaniowego w ramach programów rządowych i działalności własnej banku*, prezentacja na Konferencji Regionalnej w Katowicach. Dostępne na: https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Konferencje_BGK/18.01.2016_-_DBS_Gdansk/Arkadiusz_Bubak_Fundusz_Municipalny_-_Konferencja_regionalna_dot_finansowania_b.pdf [data dostępu: 30.11.2022].
- Bryx M., Rudzka I., 2021, *Dostępność mieszkań na wynajem w Polsce za I półrocze 2021*, Program Analityczno-Badawczy Fundacji Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa.
- Cesarski M., 2010, *Przesłanki i wyzwania społecznej polityki mieszkaniowej UE*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek (red.), *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa–Katowice.
- Cymerman J., 2011, *Aktywna gospodarka nieruchomościami w gminie. Prawo. Instrumenty. Dochody gmin*, Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- Cymerman J., 2013, *Lokalna polityka gospodarki nieruchomościami w kreowaniu wartości nieruchomości*, *Studia Ekonomiczne*, 144, 203–216.
- Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Rozwoju i Technologii, 2022, *Programy mieszkaniowe – informator dla gmin*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Warszawa.
- Europejski Zielony Ład, 2019, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Europejska. Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2022, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wstępnych wyników*, Warszawa. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnie/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/raport-zawierajacy-wstepne-wyniki-nsp-2021,6,1.html> [data dostępu: 30.06.2022].
- Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki przestrzennej w gminach*, *Biuletyn KPZK PAN*, 250, 94–95.
- Groeger L., 2016, *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*, *Space-Society-Economy*, 18, 13–146.
- Erbel J., 2020, *Poza własnością. W stronę udanej polityki mieszkaniowej*, Wysoki Zamek, Kraków.
- Jarczewski W., Kułaczowska A. (red.), 2019, *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Kańduła J., 2009, *Inicjatywa JESSICA jako innowacyjna metoda wykorzystania funduszy strukturalnych do finansowania rozwoju obszarów miejskich*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 37, 31–40.
- Klimek D., 2016, *Fundusz Municipalny jako instrument finansowania zrównoważonego rozwoju lokalnego*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego*, 437, 187–207.
- Kowalewski A., 2015, *Gospodarka przestrzenna – 25 lat samorządnej i samorządowej Polski*, *Samorząd terytorialny*, 1,2, 36–43.
- Kruś M., 2019, *Akty planistyczne gminy a uchwała lokalizacyjna*, [w:] J. Szalachetko (red.), *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk.

- Linhart M., Hána P., Leško J., 2022, *Property Index. Overview of European Residential Markets*. 11th edition, Deloitte.
- Lis P., 2005, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Zeszyty Naukowe Katedry Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju, 31, 1–58.
- Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J., 2018, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 185.
- Małkowska A., 2010, *Ekonomiczne efekty gospodarowania nieruchomościami gmin*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 822, 77–87.
- Mejszelis M., 2003, *Rynek nieruchomości gruntowych a rozwój gospodarczy gmin*, Stowarzyszenie Naukowe Instytut Gospodarki i Rynku, Szczecin.
- Milewska-Wilk H., Nowak K., 2022, *Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2021, *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia*, Studia BAS, 2, 66, 83–112.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2022, *Samorzędy muszą być aktywnym graczem w polityce mieszkaniowej*, [w:] J.Kucharczuk, P.Musiak (red.), *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, Klub Jagielloński, Kraków.
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. (red.), 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., 2023, *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Warszawa-Kraków.
- Nowak M.J., 2015, *Nieefektywność decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w kształtowaniu ładu przestrzennego a działania organów administracji publicznej*, [w:] J.Martyniuk-Pęczek, M.J.Nowak (red.), *Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce*, Biuletyn KPZK PAN, 257/258, 46–60.
- Nowak K., 2018, *Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*, [w:] A.Muzioł-Węclawowicz, K.Nowak (red.), *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Nowak K., 2021a, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UG, Warszawa-Kraków –Gdańsk.
- Nowak K., 2021b, *Lokalna polityka mieszkaniowa jako instrument przeciwdziałania niekontrolowanej urbanizacji w miastach kurczących się*, Urban Development Issues, 71, 128–138.
- Odpowiedź z dnia 4 października 2022 r. Minister w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów p. Agnieszki Ścigaj na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich (nr DIS.414.4.2022). Dostępne na: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-10/odpowiedz_kprm_sytuacja_mieszkaniowa_04.10.2022.pdf [data dostępu: 30.11.2022].
- Przymeński A., Oliwa-Ciesielska M., 2014, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społecznej ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Rada Ministrów, 2016, *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2017. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2020 rok i dwa kolejne lata*.
- Rada Ministrów, 2017, *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2018. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2020 rok i dwa kolejne lata*.
- Rada Ministrów, 2018, *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2019. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2020 rok i dwa kolejne lata*.
- Rada Ministrów, 2019, *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2020. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2020 rok i dwa kolejne lata*.

- Rada Ministrów, 2020, *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2021. Skonsolidowany plan wydatków w układzie zadaniowym na 2020 rok i dwa kolejne lata*.
- Sroka B., 2021, *Dychotomia procesu urbanizacji, czyli rozlewanie miast kurczących się w kontekście systemu planowania przestrzennego*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa.
- Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczyński S., 2021, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Umowa Partnerstwa Polski i Unii Europejskiej 2021–2027, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Dostępne na: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109449/umowa_partnerstwa_broszura_210x210_nowa_3-small.pdf [data dostępu: 30.11.2022]. Zakończenie oceny Merytorycznej II stopnia wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach konkursu nr POIS/1.7.1/6/2021, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, 19.01.2022. Dostępne na: <https://www.wfosigw.katowice.pl/aktualnosci-poiis2/2748-zakonczenie-oceny-merytorycznej-ii-stopnia-wnioskow-o-dofinansowanie-zlozonych-w-ramach-konkursu-nr-pois-1-7-1-6-2021.html> [data dostępu: 30.11.2022].
- Ziobrowski Z., 2009, *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy*, Problemy Rozwoju Miast, 6 (4), 21–25.

Źródła internetowe

- Dlaczego Karlino, b.d., Dostępne na: https://karlino.pl/cms/3440/dlaczego_karlino [data dostępu: 30.11.2022].
- Finansowanie budowy mieszkań w Żorach bez poręczenia Miasta, b.d., Aesco Group. Dostępne na: <https://aesco.com.pl/finansowanie-budowy-mieszkan-w-zorach-bez-poreczenia-miasta> [data dostępu: 30.11.2022].
- Karlino – Program 10 lat – 10 000 mieszkańców, b.d., Forum Rozwoju Lokalnego. Dostępne na: <https://forumrozwojulokalnego.pl/dobre-praktyki/28> [data dostępu: 27.03.2023].
- Komunikaty Kredytu preferencyjnego SBC, b.d., Bank Gospodarstwa Krajowego. Dostępne na: <https://www.bgk.pl/bip/komunikaty-kredytu-preferencyjnego-sbc-112> [data dostępu: 30.11.2022].
- Mapa dotacji UE, <https://mapadotacji.gov.pl/> [data dostępu: 30.11.2022].
- Polityka mieszkaniowa, b.d., Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/polityka-mieszkaniowa> [data dostępu: 30.11.2022].
- Program Czyste Powietrze, <https://czystepowietrze.gov.pl/> [data dostępu: 30.11.2022].
- Rekordowe zainteresowanie kredytami na budowę mieszkań czynszowych, 29.11.2022, Bank Gospodarstwa Krajowego. Dostępne na: <https://media.bgk.pl/217742-rekordowe-zainteresowanie-kredytami-na-budowe-mieszkan-czynszowych> [data dostępu: 30.11.2022].
- Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe, o których mowa w art. 7a ustawy, b.d., Krajowy Zasób Nieruchomości. Dostępne na: <https://www.kzn.gov.pl/istniejace-sim> [data dostępu: 30.11.2022].
- Unibep z Bielska jako pierwszy w Polsce zbuduje mieszkania komunalne w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego... w Małkini, 5.07.2021, Bielsk.eu. Dostępne na: <https://bielsk.eu/bielsk-podlaski/33597-unibep-z-bielska-jako-pierwszy-w-polsce-zbuduje-mieszkania-komunalne-w-ramach-partnerstwa-publiczno-prywatnego-w-malkinii> [data dostępu: 30.11.2022].
- zTK Żory, <https://ztkzory.pl/szczegoly-programu-z-przyszloscia-w-zorach> [data dostępu: 30.11.2022].
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, b.d., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-22-23> [data dostępu: 2.04.2023].

- Narodowy Program Mieszkaniowy, załącznik do Uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.
- Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem” (M.P.2016 poz. 1250).
- Uchwała nr 189 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. 2022 poz. 64).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1105). Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.). Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224 ze zm.). Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin (Dz.U. z 2020 poz. 1329 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538). Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2021 r. poz. 2158 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1383).
- Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych (Dz.U. z 2022 poz. 2456).
- Polityka mieszkaniowa gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2018–2027, załącznik do uchwały nr xxxiv/732/2017 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 13 grudnia 2017 r.
- Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (2021), załącznik do uchwały nr 189 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r.
- Program integracji społeczności Romów w Polsce na lata 2011–2030, załącznik do uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r.

SPIS RYCIN, TABEL, FOTOGRAFII I NAGRAŃ

- Ryc. 1. Typy podejścia do prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej / **6**
- Ryc. 2. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2017–2021 na 1000 mieszkańców / **13**
- Tab. 1. Założenia i realizacja celu zwiększenia dostępności mieszkań w ramach zadań budżetowych państwa / **14**
- Ryc. 3. Liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców w 2021 r. / **14**
- Ryc. 4. Struktura mieszkań oddanych do użytku w latach 2017–2021 w podziale na sektory z uwzględnieniem typów miast / **15**
- Ryc. 5. Wsparcie budowy mieszkań w latach 2007–2022 (rozpoczęte inwestycje) według stanu na dzień 23.09.2022 r. / **16**
- Tab. 2. Porównanie danych dotyczących efektów budownictwa mieszkaniowego w latach 2017–2021 zgromadzonych w GUS oraz na podstawie badania ankietowego (N=427) / **17**
- Ryc. 6. Rozmieszczenie inwestycji mieszkaniowych w ramach działalności PFR Nieruchomości, według stanu na koniec 2021 r. / **19**
- Ryc. 7. Kategoryzacja typów mieszkań, których powstawanie związane jest z różnymi formami zaangażowania samorządu / **21**
- Ryc. 8. Liczba mieszkań gminnych i towarzystw budownictwa społecznego oddanych do użytkowania w latach 2017–2021 na 1000 mieszkańców / **22**
- Ryc. 9. Gminy według dominującego udziału formy budownictwa mieszkaniowego o charakterze społecznym w latach 2017–2021 (N=186) / **23**
- Ryc. 10. Udział mieszkań gminnych i TBS/SiM oddanych do użytkowania w stosunku do efektów budownictwa mieszkaniowego w latach 2017–2021 / **24**
- Ryc. 11. Udział pozwoleń i zgłoszeń opartych o MPZP w liczbie zgłoszeń z projektem budowlanym na budowę nowych obiektów budowlanych ogółem / **26**
- Ryc. 12. Wykaz instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej w zakresie tworzenia przyjaznego środowiska do rozwoju budownictwa / **28**
- Ryc. 13. Struktura gruntów niezabudowanych będących w posiadaniu gminy i przeznaczonych pod cele mieszkaniowe w dokumentach planistycznych w 2021 r. wraz z chłonnością demograficzną (N=578) / **29**
- Ryc. 14. Najważniejsze wymiary samorządowej polityki mieszkaniowej / **32**
- Ryc. 15. Gminy korzystające z instrumentów wsparcia mieszkalnictwa w latach 2017–2021 / **33**
- Ryc. 16. Liczba mieszkań z uzyskanym wsparciem finansowym na 1000 mieszkańców z co najmniej rozpoczętą budową lub remontem w latach 2017–2021 / **35**
- Ryc. 17. Instrumenty wsparcia mieszkalnictwa, z jakich korzystały gminy w latach 2017–2021 (N=186) / **36**

Ryc. 18. Gminy posiadające społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM) lub towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), stan na 30.09.2022 r.	/ 40
Ryc. 19. Model realizacji wspólnego przedsięwzięcia Funduszu Municypalnego z gminą lub jej spółką	/ 44
Ryc. 20. Gminy planujące korzystać z instrumentów wsparcia mieszkalnictwa w latach 2022–2024	/ 47
Ryc. 21. Instrumenty wsparcia mieszkalnictwa, z jakich planują korzystać gminy w latach 2022–2024 (N=332)	/ 48
Ryc. 22. Wysokość wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m ² PUM obowiązująca na koniec 2021 r. w miastach na prawach powiatu w kolejności rosnącej względem liczby mieszkańców w stosunku do ceny transakcyjnej 1 m ² PUM	/ 49
Nagranie 1. Wystąpienie burmistrza Miasta i Gminy Pleszew podczas seminarium	/ 50
Fot. 1. Realizacje i projekty inwestycyjne w gminie Pleszew Źródło: UMIG Pleszew	/ 51
Nagranie 2. Wystąpienie prezesa Kołobrzeskiego TBS podczas seminarium	/ 52
Nagranie 3. Wystąpienie prezesa Jarocińskiego TBS podczas seminarium	/ 53
Ryc. 23. Schemat finansowania programu budowy mieszkań czynszowych w Jarocinie	/ 53
Nagranie 4. Wystąpienie przedstawicielki Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podczas seminarium	/ 54
Fot. 2. Inwestycja zrealizowana w ramach programu „Z przyszłością w Żorach”	/ 55
Nagranie 5. Wystąpienie burmistrza Karlina podczas konferencji „Poza Metropolią”	/ 56
Fot. 3. Osiedle „Biedronka” w Karlinie	/ 57
Tab. 3. Próba badawcza w badaniu ankietowym	/ 63

„Raport należy uznać za potrzebne opracowanie dające kompleksowy przegląd aktualnych, najważniejszych problemów i działań w zakresie polityki mieszkaniowej polskich miast. Zawarte w nim informacje, wraz z rekomendacjami podmiotowymi i przedmiotowymi, powinny stać się podstawą formułowania kierunków polityki mieszkaniowej zarówno państwa, jak i samorządów terytorialnych. Wnioski i rekomendacje wynikające z badań przedstawionych w raporcie prezentują wysoką wartość o charakterze aplikacyjnym i powinny być wyznacznikiem działań dla podmiotów związanych z realizacją zadań w obszarze polityki mieszkaniowej.”

dr Dorota Sikora-Fernandez
(Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki)



Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji o tym, jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

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

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl