

MOŻLIWOŚCI IMPLEMENTACJI KONCEPCJI INCLUSIONARY HOUSING W POLSKICH WARUNKACH

AGATA ANTCHAK-STĘPNIAK, KATARZYNA OLBIŃSKA, MAGDALENA ZAŁĘCZNA

Sygn. WIB PAB 6/2022



Raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego
Fundacji Warszawski Instytut Bankowości

Warszawa, maj 2022

 PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY

O raporcie

Raport **Możliwości implementacji koncepcji Inclusionary Housing w polskich warunkach** został opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości

Autorki

Raport został przygotowany przez zespół w składzie:

Agata Antczak-Stępnia – doktor nauk ekonomicznych i wykładowca Uniwersytetu Łódzkiego (Katedra Inwestycji i Nieruchomości na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym). Autorka publikacji związanych z problematyką działalności deweloperskiej na rynkach mieszkaniowych, w szczególności czynnikami wpływającymi na jej rozwój. Do najważniejszych należy zaliczyć monografię „Czynniki determinujące działalność deweloperską na polskim rynku mieszkaniowym”.

Katarzyna Olbińska – doktor nauk społecznych w dziedzinie ekonomii i finansów oraz pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości Uniwersytetu Łódzkiego. W 2020 roku ukazała się monografia jej autorstwa pt. „Planowanie procesów rewitalizacji. Teoria a praktyka”. Jest współautorką raportu pt. „Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego – analiza efektywności”, zrealizowanego w ramach Programu Analityczno-Badawczego Związku Banków Polskich, a także ekspertem i współautorką opracowań z zakresu rewitalizacji miast. Jej zainteresowania naukowe obejmują tematykę: rewitalizacja miast, polityka mieszkaniowa i mieszkalnictwo, rozwój zrównoważony, zielone inwestycje, problemy współczesnych miast i zarządzanie miastami.

Magdalena Załączna – magister prawa, doktor habilitowany nauk ekonomicznych, obecnie profesor Uniwersytetu Łódzkiego w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości. Brała udział w wielu projektach naukowych, zarówno międzynarodowych, jak i krajowych, m.in. poświęconych wpływowi integracji Polski z UE na rynek nieruchomości, Partnerstwie Publiczno-Prywatnemu w projektach rozwojowych miast, konwergencji rynków mieszkaniowych. Ekspert w projektach międzynarodowych. Członek organizacji European Network for Housing Research. Zainteresowania naukowe: instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości ze szczególnym wyróżnieniem rynku mieszkaniowego, Partnerstwo Publiczno-Prywatne, powiązania systemu planowania przestrzennego z rynkiem nieruchomości.

O programie

Program Analityczno-Badawczy przy Fundacji WIB powstał w 2019 roku jako odpowiedź na potrzeby sektora bankowego w zakresie analizy zjawisk, tworzenia opracowań i porządkowania wiedzy w obszarach cyberbezpieczeństwa i nowych technologii, a także szeroko rozumianego otoczenia sektora bankowego, kształtującego warunki działania banków w Polsce. Prace analityczno-badawcze w ramach programu realizowane są pod kątem możliwości praktycznego wykorzystania ich wyników w celu rozwoju sektora bankowego, podnoszenia poziomu bezpieczeństwa usług oraz kreowania wartości dla klientów bankowości. PAB WIB kładzie duży nacisk na rozwój współpracy ze środowiskami akademickimi i eksperckimi, poszukując synergii w zakresie zainteresowań badawczych autorów oraz potrzeb rozwojowych sektora bankowego.

W ramach programu realizowane są analizy i badania w następujących obszarach:

-  **Nowe technologie i cyberbezpieczeństwo**
-  **Zdolność banków do finansowania gospodarki**
-  **Bankowość spółdzielcza**
-  **Rynek nieruchomości**
-  **Zielony ład i finansowanie energetyki odnawialnej**
-  **Finansowanie projektów innowacyjnych**

Więcej na temat działalności programu na stronie www.pab.wib.org.pl

Kontakt

dr Andrzej Banasiak
Koordynator Programu
m: 696 405 104
e: abanasiak@wib.org.pl

Jacek Gieorgica
m: 603 626 254
e: jgieorgica@wib.org.pl

Warszawski Instytut Bankowości
00-380 Warszawa, ul. Kruczkowskiego 8
t: (22) 182 31 70
e: pab@wib.org.pl

Agnieszka Nierodka
m: 607 484 391
e: anierodka@wib.org.pl

dr Tomasz Pawlonka
m: 505 917 778
e: tpawlonka@wib.org.pl

Spis treści

	Wstęp	6
	Rozdział I	
	Koncepcja <i>Inclusionary Housing</i> – zarys problematyki	8
	1.1. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze powstania idei IH	9
	1.2 <i>Value Capturing</i> jako uzasadnienie teoretyczne wprowadzenia IH	11
	Rozdział II	
	Zastosowanie <i>Inclusionary Housing</i> w wybranych państwach	14
	2.1 Zasady i rezultaty stosowania IH w Stanach Zjednoczonych	15
	2.2 Zasady i rezultaty stosowania IH w Wielkiej Brytanii	25
	2.3 Zasady i rezultaty stosowania IH we Francji	29
	Rozdział III	
	Skutki zastosowania <i>Inclusionary Housing</i>	35
	3.1 Lokalne rynki mieszkaniowe a IH	36
	3.2 Rewitalizacja a IH	37
	3.3 Gentryfikacja a IH	43

Rozdział IV

4. Mieszkanie na Start i Lokal za grunt jako próba aktywizacji działalności deweloperskiej w zakresie mieszkań dostępnych 48

4.1 Problem braku mieszkań dostępnych w Polsce 49

4.2 Nowe rozwiązania ustawowe i ich dotychczasowe efekty 54

Rozdział V

5. Badanie możliwości wprowadzenia IH w Polsce pod względem akceptacji rozwiązań przez samorząd i deweloperów 59

5.1 Wyniki badań własnych 60

5.1.1 Wyniki badań dotyczących umów urbanistycznych 60

5.1.2 Wyniki badań ankietowych miast 63

5.2 Wyniki badań ankietowych strony podaźowej 73

Dyskusja 81

Wnioski 85

Postulaty 87

Bibliografia 89

Spis tabel 100

Spis wykresów 101

Wstęp



Rosnące dysproporcje finansowe i mieszkaniowe gospodarstw domowych są wspólnym problemem wielu państw. W ostatnich latach jednym z przyjętych kierunków działań jest polityka stymulująca budowę mieszkań o dostępnej cenie (*affordable housing*). Takie mieszkania generują koszty na poziomie, który nie zagraża podstawowym potrzebom gospodarstw domowych. Koncepcja *Inclusionary Housing* (IH)¹ oparta jest na przeświadczeniu, że stworzenie wspólnoty mieszkańców o różnym poziomie zamożności jest dobrą drogą do zwiększenia integracji i zmniejszenia wielkości zasobów o złej reputacji, w szczególności o charakterze publicznym i quasi-publicznym. Bardzo ogólnie rzecz ujmując, realizacja modelu IH polega na wydzieleniu przystępnych cenowo mieszkań w komercyjnych projektach mieszkaniowych i przeznaczeniu ich dla gospodarstw domowych spełniających określone kryteria. Zwolennicy tej koncepcji podkreślają, że w ten sposób realizuje się cele podażowe i społeczne, zapewniony jest udział podmiotów prywatnych, m.in. deweloperów w dostarczaniu mieszkań dla odbiorców nierynkowych.

Celami badania było: (1) przedstawienie wyników funkcjonowania instrumentów w ramach modelu IH

w wybranych państwach, (2) wskazanie zbliżonych rozwiązań stosowanych w Polsce, (3) określenie możliwości zastosowania podobnych instrumentów w Polsce biorąc pod uwagę zainteresowanie stron bezpośrednio zaangażowanych. Główne pytania badawcze dotyczyły możliwości wprowadzenia w Polsce instrumentów w ramach koncepcji *Inclusionary Housing* z punktu widzenia interesariuszy (wybranych miast i reprezentantów strony podażowej rynku mieszkaniowego).

Aby zrealizować zakładane cele, wykorzystano kilka metod badawczych, przede wszystkim dokonano rozległego przeglądu literatury, głównie zagranicznej w odniesieniu do badanej koncepcji i skutków jej realizacji, a także – opierając się na danych statystycznych – starano się zobrazować polskie problemy mieszkaniowe. Następnie dokonano krytycznej analizy wybranych aktów prawnych. Kolejnym etapem były badania jakościowe, o charakterze pilotażowym dotyczące wybranych miast oraz podmiotów strony podażowej działających na polskim rynku mieszkaniowym. Uzyskane wyniki pozwoliły na wyciągnięcie wniosków i odpowiedź na pytania badawcze.

1 W Polsce korzysta się także z terminu „Mieszkalnictwo włączające”.



Koncepcja *Inclusionary Housing* – zarys problematyki



1.1. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze powstania idei IH

Polityka mieszkaniowa stanowi część polityki społecznej każdego demokratycznego państwa, jest tworzona i realizowana w oparciu o jego najważniejsze założenia ustrojowe². Organy wykonawcze, za pomocą zestawu instrumentów, oddanego im do dyspozycji przez władzę uchwałodawczą, wpływają na rozmiar, strukturę, dynamikę zmian na rynku mieszkaniowym. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest realizacją podstawowych praw człowieka, ma znaczenie nie tylko społeczne, ale także gospodarcze, polityczne, czy kulturowe. Jest ono bowiem niezbędnym elementem osiągnięcia dobrostanu istoty ludzkiej, a jednocześnie specyficznie wnika w kulturę, warunkuje i wynika z relacji społecznych³. W świetle dokumentów międzynarodowych, obowiązkiem państwa jest podjęcie kroków w celu zapewnienia, aby koszty mieszkania były proporcjonalne do ogólnego poziomu dochodów⁴.

Polityka mieszkaniowa ewoluuje, jest specyficzna dla poszczególnych państw, a czasem nawet regionów, natomiast można obserwować pewne wspólne trendy i problemy, wynikające z podobieństw rozwoju społeczno-gospodarczego w poszczególnych państwach. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym wzrastała rola państwa wobec wyzwań mieszkaniowych, w szczególności zniszczenia wojenne, kryzysy społeczno-gospodarcze wywoływały konieczność określonych reakcji, wyrażanych poprzez zastosowanie określonych instrumentów polityki mieszkaniowej. W Europie Zachodniej uznano za uzasadnione, że powojenne społeczeństwa dążą do poprawy warunków życia, także w sferze mieszkaniowej i wymagają określonych działań strony publicznej. W rezultacie nastąpiła dekomodifikacja usługi mieszkaniowej, nie

była ona wyceniana rynkowo (wpływały na to m.in. kontrola czynszów w prywatnych zasobach mieszkaniowych, zasób społeczny udostępniany poniżej kosztów budowy). Szczegółowe rozwiązania różniły się w zależności od państwa, w zasadzie można więc mówić o swoistych grupach – klubach państw o podobnych założeniach polityki mieszkaniowej⁵.

Lata 70. przyniosły kryzysy gospodarcze i pytania o efektywność wydatków publicznych, także w sferze mieszkalnictwa. Państwa zaczęły się wycofywać z bezpośredniego udziału w dostarczaniu usług mieszkaniowych, generalnie zmniejszano kwoty wydatków publicznych przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Oznaczało to większy zakres oddziaływania rynku i proces rekodyfikacji praw do jednostki mieszkalnej⁶. Powszechnym trendem stało się tworzenie nowych ram instytucjonalnych realizacji usług mieszkaniowych dla mniej zamożnych obywateli, te nowe zasady często opierały się na udziale podmiotów prywatnych. Powszechnie wykorzystywano narzędzie prywatyzacji mieszkaniowych zasobów społecznych⁷. Po latach wspierania strony podażowej zrezygnowano z tego, a środki przeznaczano na stymulowanie popytu mieszkaniowego poprzez m.in. ulgi podatkowe⁸.

Lata 80. przyniosły liberalizację funkcjonowania rynków finansowych, globalizację, sekurytyzację, dynamiczny rozwój kredytowania hipotecznego i zmianę struktury własnościowej poprzez silny wzrost udziału właścicieli. Jednocześnie jednak wzrosły ceny na rynkach mieszkaniowych, w szczególności w atrakcyjnych lokalizacjach miejskich, boom popytowy powodował sztuczne tworzenie baniek cenowych na rynkach mieszkaniowych wielu państw⁹. Czynniki o charakterze demograficznym i kulturowym, zmiany na rynku pracy także wpłynęły na rosnący poziom

2 Andrzejewski, A. (1979). *Polityka mieszkaniowa*. Państwowe Wydawn. Ekonomiczne; Doling, J. F. (1997). *Comparative housing policy: government and housing in advanced industrialized countries*. Macmillan International Higher Education; Kemeny, J., & Lowe, S. (1998). Schools of comparative housing research: from convergence to divergence. *Housing studies*, 13(2), 161–176; Clapham, D. (2006). Housing policy and the discourse of globalization. *European Journal of Housing Policy*, 6(1), 55–76; Lis, P. (2005). Koncepcje polityki mieszkaniowej. Akademia Ekonomiczna. Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju; Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2008). *Housing and welfare in Southern Europe* (Vol. 16). John Wiley & Sons.

3 Mallett, S. (2004). Understanding home: a critical review of the literature. *The sociological review*, 52(1), 62–89.

4 Geneva UN Charter on Sustainable Housing, the United Nations Economic Commission for Europe, 16 April 2015.

5 Szerzej: Kucharska-Stasiak, E., Kusideł, E., Załęczna, M., & Żelazowski, K. (2020). Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

6 Forrest, R., & Williams, P. (1984). Commodification and housing: emerging issues and contradictions. *Environment and Planning A*, 16(9), 1163–1180.

7 Jones, C., & Murie, A. (2008). *The right to buy: Analysis and evaluation of a housing policy* (Vol. 18). John Wiley & Sons.

8 Poterba, J. M. (1986, January). Tax reform and residential investment incentives. In *Proceedings of the Annual Conference on Taxation Held under the Auspices of the National Tax Association-Tax Institute of America* (112–118). National Tax Association-Tax Institute of America.

9 Żelazowski, K. (2008). Zjawisko baniek cenowych na rynkach nieruchomości. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 16(4) Inwestowanie w nieruchomości i finansowanie, 99–108.



nierówności w dostępie do usługi mieszkaniowej o odpowiednim standardzie. Trend ten umocnił się w ostatnich dziesięcioleciach. Wyniki badań wpływu komodyfikacji i finansjalizacji na dostępność mieszkań wśród gospodarstw średniozamożnych i niezamożnych wskazują, że w państwach, które mają wyższy poziom komodyfikacji i finansjalizacji, nastąpiło pogorszenie dostępności mieszkań¹⁰.

Jednym z istotnych kierunków działań podejmowanych przez podmioty publiczne stała się polityka stymulująca budowę mieszkań o przystępnej (dostępnej) cenie (*affordable housing*)¹¹. Było i jest to bardzo potrzebne ze względu na obecny poziom cen i wysokość stawek czynszu jednostek mieszkalnych, w porównaniu do dochodów gospodarstw domowych. Jako przyczyny coraz większych trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw mniej zamożnych wskazuje się¹²: wzrost kosztów deweloperów z powodu droższego gruntu i wyższych wymagań technicznych w miastach w porównaniu do terenów podmiejskich, także z powodu wymogów regulacji planistycznych i środowiskowych, wzrost kosztów materiałów budowlanych i trudniejsze warunki kredytowania. Ponadto, obecnie buduje się przede wszystkim dla średnio- i bardziej zamożnych, dla których nowe mieszkania są często tzw. drugimi domami lub inwestycjami, zostaje więc przerwane przesuwanie się po „drabinie mieszkaniowej” (*housing ladder*), brak przekazywania mieszkań przez gospodarstwa o wyższych aspiracjach mieszkaniowych gospodarstwom na niższym poziomie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Mieszkania opuszczane przez bardziej zamożnych nie trafiają do obrotu po stronie podażowej jako oferta sprzedaży, a jedynie jako oferta najmu lub wcale nie są oferowane na rynku. Ze względu na mniejszą podaź, ceny utrzymują się na wysokim poziomie. Mniejsza podaź tańszych mieszkań wynika także z rewitalizacji obszarów zdegradowanych, ponieważ – po wyburzeniu lub kapitalnym remoncie starych obiektów mieszkal-

nych, te nowe lub zmodernizowane zasoby przeznacza się dla bardziej zamożnych gospodarstw domowych, które są w stanie ponieść wyższe koszty mieszkaniowe. Ponadto, ubywa zasobów publicznych, które choć czasem substandardowe, ale przeznaczone są dla uboższych. Należy podkreślić, że wzrost dostępności kredytów hipotecznych także wpłynął na obecną sytuację, stymulując popyt, a przy ograniczonej podaży wpłynął na wzrost cen.

Zasoby społeczne przeznaczane dla osób w trudnej sytuacji majątkowej, a czasem i osobistej, stały się w niektórych państwach synonimem ostatniej deski ratunku, co skutkowało określoną oceną społeczną dotyczącą ich reputacji¹³. Tłumaczono negatywną ocenę określonych części miasta koncentracją biedy, bezrobocia, przestępczości, wyjaśniając ten stan różnicami kulturowymi¹⁴. Inne podejście do problemu „złych adresów” wskazywało jako ich źródło nierówności nie tylko społeczne, ale także przestrzenne¹⁵, wpływ czynników zewnętrznych i wewnętrznych¹⁶. Do tych pierwszych zaliczano fizyczne odcięcie danej przestrzeni (np. linią kolejową, rzeką), niską jakość usług publicznych, a do tych drugich uwarunkowania kulturowe i demograficzne. Pomimo procesów rewitalizacji poprawa wizerunku i opinii „złych ulic” była procesem długotrwałym i trudnym¹⁷.

Zasoby społeczne utożsamiane z niskim, a czasem wręcz dramatycznie niskim standardem technicznym, wykluczeniem, brakiem szans na rozwój, także edukacyjny wśród dzieci i nastolatków, wymagały działań modernizacyjnych, odnowy. Jednym ze środków do tego celu była koncepcja *tenure-mix* (a także *social-mix*), tworzenie wspólnot mieszkańców o różnym poziomie zamożności i posiadających zróżnic-

10 Dewilde, C., & De Decker, P. (2016). Changing inequalities in housing outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and Society*, 33(2), 121–161.

11 Szerzej o mieszkaniach dostępnych: Antczak-Stępiak, A., Grodzicka-Kowalczyk, M., Sobczak, M., Załęczna, M., & Żelazowski, K. (2021). *Rynek nieruchomości mieszkaniowych – współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

12 Anacker, K. B. (2019). Introduction: housing affordability and affordable housing. *European Journal of Housing Policy*, 19(1), 1–16; Wetzstein, S. (2021). Assessing post-GFC housing affordability interventions: A qualitative exploration across five international cities. *International Journal of Housing Policy*, 21(1), 70–102.

13 Power, A. (1998). *Estates on the Edge: The Social Consequences of Mass Housing in Europe*, Macmillan, London.

14 Murray, C. A., & Field, F. (1990). *The emerging British underclass*. London: IEA Health and Welfare Unit; Gaskell, S. M. (Ed.). (1990). *Slums*. Burns & Oates.

15 Lupton, R. (2004). *Poverty Street: The Dynamics of Neighbourhood Decline and Renewal*, The Policy Press, Bristol.

16 Ellen, I., & Turner M. (1997). Does neighbourhood matter? Assessing recent evidence, *Housing Policy Debate*, 8, 833–866, Lupton, R. ...op.cit.

17 Hastings, A. (2004). Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19(3), 233–254; Arthurson, K. (2013). Mixed tenure communities and the effects on neighbourhood reputation and stigma: Residents' experiences from within. *Cities*, 35, 432–438; Raynor, K., Panza, L., Ordonez, C., Adamovic, M., & Wheeler, M. A. (2020). Does social mix reduce stigma in public housing? A comparative analysis of two housing estates in Melbourne. *Cities*, 96, 102458.

wane prawa do jednostek mieszkalnych¹⁸. Wprowadzono różne rozwiązania prawne służące „mieszaniu” gospodarstw domowych, z jednej strony zachęcając zamożniejsze gospodarstwa domowe do osiedlania się na obszarach problematycznych (np. poprzez ulgi podatkowe), a z drugiej relokując mniej zamożnych na „lepsze ulice”¹⁹. Wbrew oczekiwaniom, skutki takich działań nie były jednoznaczne.

1.2 Value Capturing jako uzasadnienie teoretyczne wprowadzenia IH

Inclusionary Housing (IH) to określenie, które ma więcej niż jedną definicję, wielu zwolenników ma podejście wprost nawiązujące do działalności deweloperskiej, wskazujące, że istotą IH jest wprowadzenie regulacji prawnej, która wymaga od deweloperów działających na rynku mieszkaniowym przeznaczenia części mieszkań, zwykle między 10 a 20%, dla gospodarstw domowych, których nie stać na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych. Możliwe jest także zwolnienie się z tego obowiązku poprzez uiszczenie opłaty lub przekazanie gruntu zamiast dostarczania mieszkań²⁰. Ta definicja jest specyficzna dla praktyki amerykańskiej, natomiast różne wersje tego podejścia można znaleźć m.in. w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Holandii, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Indiach, RPA, Izraelu, Nowej Zelandii, Kanadzie i Australii. Wydaje się ona zbyt wąska dla oddania całej złożoności mechanizmów zbiorczo określanych jako *Inclusionary Housing*.

Szersze podejście definiuje IH nawiązując do polityki mieszkaniowej i mieszkalnictwa społecznego i wskazuje, że można mówić o IH, gdy spełnione są określone warunki: w szczególności sposób traktuje się grunt pod budownictwo społeczne (jest to pewna wyznaczona pula, więc nie ma konkurencji rynkowej innych funkcji), cena po której udostępnia się grunt

jest niższa od rynkowej, nie tworzy się swoistego getta, ponieważ preferuje się mieszkanie zasobów rynkowych i społecznych, a koszty wynikające z budowy mieszkań społecznych będą pokryte w części z zysku dewelopera²¹. Jeszcze bardziej uogólniając, można powiedzieć, że IH wymaga zaangażowania podmiotów prywatnych do tworzenia zasobu mieszkań społecznych nie na zasadach zwykłych wykonawców, a poprzez konkretne obciążenia o charakterze finansowym (mogą mieć postać pokrycia kosztów budowy lub dokonania wpłaty konkretnej kwoty), określoną rolę ma system planowania przestrzennego.

Literatura przedmiotu jest bogata, opisuje różne koncepcje i ilustruje je przykładami, buduje przeświadczenie, że konkretny wymiar IH uzależniony jest od ram instytucjonalnych i kulturowych panujących na danym obszarze, w różnych państwach stosuje się różne warianty, czasem odległe od siebie²². Ponadto, zmiany sytuacji rynkowej powodują konieczność dostosowywania rozwiązań tracących na aktualności.

W teorii stosowanie koncepcji IH powinno służyć dostarczeniu mieszkań społecznych, określanych także jako mieszkania dostępne oraz stworzeniu wspólnoty mieszkańców o różnym poziomie zamożności, zwiększeniu ich integracji i zmniejszeniu wielkości zasobów o złej reputacji. Stosowanie koncepcji IH wymaga określenia zarówno obciążonych konkretnymi obowiązkami, jak i beneficjentów, wskazania kryteriów ich wyboru. Realizacja celów podaźowych i społecznych, wymaga udziału podmiotów prywatnych – przede wszystkim deweloperów w dostarczaniu mieszkań dla odbiorców nierynkowych, a całości kosztów tego działania nie ponoszą podmioty publiczne (w każdym razie nie wprost). Nie wszędzie IH spełnia swoje zadania, podkreśla się, że jest efek-

18 Livingston, M., Kearns, A., & Bailey, N. (2013). Delivering mixed communities: the relationship between housing tenure mix and social mix in England's neighbourhoods. *Housing Studies*, 28(7), 1056–1080.

19 Cisneros, H. G., Engdahl, L., & Schmoke, K. L. (2009). *From despair to hope: HOPE VI and the new promise of public housing in America's cities*. Brookings Institution Press; Hodkinson, S., Watt, P., & Mooney, G. (2013). Introduction: Neoliberal housing policy—time for a critical re-appraisal. *Critical Social Policy*, 33(1), 3–16; Lees, L. (2014). The urban injustices of new Labour's "New Urban Renewal": The case of the Aylesbury Estate in London. *Antipode*, 46(4), 921–947; Chaskin, R. J., & Joseph, M. L. (2015). *Integrating the inner city: The promise and perils of mixed-income public housing transformation*. University of Chicago Press.

20 Calavita, N., & Mallach, A. (2009). Inclusionary housing, incentives, and land value recapture. *Land lines*, 21(1), 15–21.

21 de Kam, G., Needham, B. & Buitelaar, E. (2014) The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from an international comparison. *Journal of Housing and the Built Environment* 29, 389–402.

22 Można tu wymienić m.in.: Mallach, A. (1984). *Inclusionary housing programs: Policies and practices*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research; Calavita, N., Grimes, K., & Mallach, A. (1997). Inclusionary housing in California and New Jersey: A comparative analysis. *Housing Policy Debate*, 8(1), 109–142; Calavita, N., & Mallach, A. (2010). *Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy; Monk, S., Whitehead, C. & Burgess, G. (2007). The provision of affordable housing through section 106: The situation in 2007. *RICS Research paper series*, 14(7). London: RICS; Buitelaar, E., & de Kam, G. (2012). The emergence of inclusionary housing: Continuity and change in the provision of land for social housing in the Netherlands. *Housing, Theory and Society*, 29(1), 56–74; de Kam, G., Needham, B. & Buitelaar, E. (2014) The embeddedness of inclusionary ..., op. cit.

tywne w miejscach, gdzie jest niedobór tanich mieszkań, wywołujący poważne problemy o charakterze funkcjonalnym i społecznym, na przykład niewystarczającą podaż kluczowych pracowników lub silną segregację²³. Skuteczność jest uzależniona od struktury istniejącego zasobu mieszkaniowego i innych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa dostępnego i społecznego stosowanych lokalnie. Jak już wspomniano wcześniej, *Inclusionary Zoning* (nazwa częściej stosowania w USA niż *Inclusionary Housing*) stanowi w swojej istocie adaptację narzędzi planistycznych na potrzeby wspierania integracji i zróżnicowania społecznego²⁴.

Podmioty bezpośrednio dotknięte realizacją zadań w ramach IH to najczęściej deweloperzy, uzasadnieniem tworzenia ich dodatkowych obowiązków jest korzystanie przez podmioty publiczne z instrumentu *Value Capturing* (VC), czyli przechwytywania wzrostu wartości nieruchomości prywatnych generowanego przez decyzje i działania podmiotów publicznych. Idea tego instrumentu wiąże się z pytaniem: do kogo należy wzrost wartości gruntu? Podejście stosowane w wielu państwach opiera się na nawiązywaniu do kategorii dóbr wspólnych i idei sprawiedliwości wyrównawczej²⁵.

Koncepcja VC ma długą tradycję, początkowo jej stosowanie wiązano z tworzeniem nowej infrastruktury transportowej, w szczególności kolejowej. Poprawa lokalizacji ekonomicznej, która wynikała z dostępu do sieci połączeń kolejowych (obecnie można też wspomnieć o drogach szybkiego ruchu, lotniskach) oznaczała bowiem wzrost wartości nieruchomości²⁶. Historycznym liderem jest Wielka Brytania, która już w XIX w. wykorzystywała pewne instrumenty Value

Capturing. Istnieje wiele podejść i badań, najczęściej fragmentarycznych, dotyczących zastosowania tej koncepcji w praktyce²⁷. Wskazuje się konkretne przyczyny stosowania instrumentów *Value Capturing*, są to m.in.: ograniczone zasoby publiczne wobec rosnących obowiązków podmiotów publicznych; dążenie do zwrotu kosztów poniesionych przez podmioty publiczne; większa odpowiedzialność za generowane negatywne efekty zewnętrzne (np. hałas, zanieczyszczenie powietrza); konieczność łagodzenia wpływu nowych inwestycji na środowisko przyrodnicze, obiekty zabytkowe (może realizować te zadania zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny); sprawiedliwość wyrównawcza w postaci zapobiegania pogłębianiu się różnic społecznych.

Celem tego rozwiązania jest przenoszenie części kosztów infrastruktury publicznej i mieszkalnictwa społecznego oraz dostępnego na podmioty prywatne, które są beneficjentami wzrostu wartości gruntu²⁸. Można wyróżnić dwie podstawowe sytuacje: (1) gdy zmieniają się zasady wykorzystywania gruntu, w taki sposób, że podnosi to jego wartość (bez oddania do użytku nowej infrastruktury publicznej); (2) gdy dostarczana jest nowa infrastruktura publiczna, ulepszona zostaje przestrzeń publiczna, dzięki czemu następuje wzrost wartości nieruchomości (bez zmiany w zakresie funkcji i sposobu wykorzystywania tej nieruchomości)²⁹. W rzeczywistości poza tymi dwoma przypadkami może także wystąpić pełen wachlarz stanów pośrednich, gdy jednocześnie pojawiają się korzyści wynikające z ulepszonej funkcji, sposobu wykorzystywania nieruchomości i dostępności nowej infrastruktury lub/i przestrzeni publicznej. Uzasadnieniem koncepcji *Value Capturing* jest to, że wzrost wartości powstał dzięki interwencji podmiotu publicznego. W niektórych państwach stosuje się podejście *Cost Recovery*, czyli zwrot kosztów – w takim wypadku obliczenie należności na rzecz podmiotu publicznego nie opiera się na wzroście wartości nieruchomości, a na sumie poniesionych kosztów (np. w Niemczech).

23 de Kam, G., Needham, B. & Buitelaar, E. (2014) The embeddedness of inclusionary ..., op. cit.

24 Mallach, A. (2010). Inclusionary housing and the goal of social inclusion: policy choices in cross-national perspective, Comparative housing research: Approaches and policy challenges in a new international era, Conference proceedings, Delft University of Technology, <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3A652eb11a-2351-4f8a-8891-1ad8d3c057ba>, dostęp 21.05.2021; Mekawy, H.S. (2014), Role of planning mechanisms in affordable housing delivery: Inclusionary zoning, *International Journal of Development and Sustainability*, 9(3), 1927–1945; Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). 31 flavors of inclusionary zoning: Comparing policies from San Francisco, Washington, DC, and suburban Boston. *Journal of the American Planning Association*, 75(4), 441–456.

25 Sulczewska, K. (2014). Oplata planistyczna oraz oplata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, (92), 129–147.

26 Diaz, R. B., & Mclean, V. A. (1999, May). Impacts of rail transit on property values. *American Public Transit Association Rapid Transit Conference Proceedings* (pp. 1–8).

27 Por. Alterman, R. (2012). Land use regulations and property values: The 'Windfalls Capture' idea revisited. [w:] Brooks, N., Donaghy, K., & Knaap, G.-J. (red.). *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*, 755–786; Gielen, D. M., & van der Krabben, E. (Eds.). (2019). *Public infrastructure, private finance: Developer obligations and responsibilities*. Routledge.

28 Muñoz Gielen, D. (2014). 'Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing'. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 60–78.

29 der Krabben, E. V., & Needham, B. (2008). Land readjustment for value capturing: A new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 79(6), 651–673.

Wiele uwagi poświęcono w przeszłości wykorzystaniu instrumentów VC w odniesieniu do budowy infrastruktury, badano regulacje prawne w różnych państwach szczegółowo analizując możliwość wyodrębnienia praw do zagospodarowania gruntu (*development rights*) od prawa własności (*property rights*)³⁰. Regulacje prawne na poziomie państw w zakresie VC są zróżnicowane, można wymienić co najmniej kilka modeli rozwiązań: *Betterment Contributions and Special Assessments*, *Charges for Building Rights*, *Exactions*, *Impact Fees (Linkage Fees)*, *Inclusionary Housing (Inclusionary Zoning)*, *Land Readjustment*, *Rail Plus Property Co-Development (R+P)*, *Transfer of Development Rights*³¹. *Betterment Contribution and Special Assessments* to płatności na rzecz gminy ponoszone przez właścicieli nieruchomości, którzy uzyskali korzyści w postaci nowej infrastruktury, ulepszeń istniejącej, możliwości skorzystania z nowych usług. *Charges for Building Rights* płacone są przez deweloperów za uzyskanie dodatkowego prawa zabudowy, pieniądze są przeznaczane na finansowanie infrastruktury lub polepszenia przestrzeni publicznej. *Exactions* ponoszone są przez deweloperów, mogą mieć postać opłat w gotówce, ale także przekazania gruntu gminie lub budowy dróg na koszt dewelopera, który uzyskuje prawo do zabudowy gruntu. W zamian gmina płaci za infrastrukturę niezbędną dla nowego projektu deweloperskiego. *Impact Fees (Linkage Fees)* to także obciążenie deweloperów, ma charakter jednorazowej opłaty, która ma pokryć koszty zwiększonego użytkowania infrastruktury lub usług, ponoszone przez gminę w związku z nowym projektem deweloperskim. Ciężar *Inclusionary Housing (Inclusionary Zoning)* ponoszą deweloperzy w postaci mieszkań dla osób wskazanych przez gminę, najczęściej o niskich dochodach. *Land Readjustment* to swoisty proces scalania i podziału gruntów, które wcześniej nie mogły być odpowiednio zagospodarowane, ale dzięki współpracy właścicieli i gminy, a czasem i dewelopera, doprowadza się do ponownego podziału, stworzenia nowej infrastruktury i przekazania nowych – mniejszych, ale więcej wartych działek właścicielom. *Rail Plus Property Co-Development (R+P)* to szczególny przypadek związany z budową nowej

linii kolejowej. Odpowiedni organ władzy państwowej udziela pozwolenia na budowę, opłaty są ponoszone przez spółkę kolejową wg wartości gruntu sprzed inwestycji. Spółka ta współpracuje z prywatnym deweloperem, dzieli się z nim zyskami, które przeznacza na poprawę stanu infrastruktury i inne cele publiczne, ponosi się opłatę za przeniesienie możliwości zabudowy o określonej gęstości na działkę, która bardziej się do tego nadaje, ale nie stanowi całości z resztą nieruchomości. Tę opłatę ponoszą właściciele.

Bez wątplenia jednak same regulacje prawne nie przesądzają o stosowaniu tych instrumentów, powinny być one osadzone w określonym układzie instytucjonalnym i akceptowane nie tylko na poziomie formalnym, ale także nieformalnym. W Polsce mamy kilka rozwiązań odnoszących się bezpośrednio do VC są to m.in. opłaty adiacenckie i planistyczna, stosowanie art. 16 ustawy o drogach publicznych³². Jednak w polskich uwarunkowaniach wykorzystywanie w praktyce tych rozwiązań jest obarczone wieloma problemami³³.

30 Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y. H., & Tamayose, B. (2015). *Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries*. World Bank Publications; Gielen, D. M., Salas, I. M., & Cuadrado, J. B. (2017). International comparison of the changing dynamics of governance approaches to land development and their results for public value capture. *Cities*, 71, 123–134; Gielen, D. M., & van der Krabben, E. (Eds.). (2019). *Public infrastructure ...*, op. cit.

31 Germán, L., & Bernstein, A. E. (2018). Land value capture: Tools to finance our urban future. *Land Lines Policy Brief*; Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge, MA, USA, 1–4.

32 Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U z 2021 r. nr 1376.

33 Szerzej: Muñoz Gielen, D., Ossowic, T., & Zaborowski, T. (2019). The failing public value capture in Polish urban development. Conference proceedings 'Everything in its place—Empowering local and regional communities', University of Warsaw & Indiana University, 6–7.



Zastosowanie *Inclusionary Housing* w wybranych państwach





2.1 Zasady i rezultaty stosowania IH w Stanach Zjednoczonych

Pod pewnymi względami koncepcja IH rozwinęła się w Stanach Zjednoczonych w opozycji do stosowania na niektórych obszarach narzędzi stymulujących wykluczenie społeczne (*Exclusionary Zoning*)³⁴. Przez niemal pół wieku komisje rządowe, organizacje zawodowe i badacze w USA wyrażali poważne obawy dotyczące wykorzystywania przepisów kształtujących zagospodarowanie przestrzenne jako narzędzi wykluczenia społecznego. Na przykład, raport Krajowej Komisji ds. Problemów Miejskich z 1968 r. zalecał władzom stanowym podjęcie działań w celu zmiany planowania i zagospodarowania przestrzennego, zezwalając w przepisach na zapewnienie odpowiednich obszarów dla budownictwa mieszkaniowego dla osób o różnym poziomie dochodów oraz nakładając obowiązki przygotowania dokumentów pokazujących, w jaki sposób gmina proponuje realizację takich celów zgodnie z planami mieszkaniowymi jednostek nadrzędnych. Rozwój przystępnych cenowo projektów mieszkaniowych na zamożnych przedmieściach został uznany za skuteczny sposób na obniżenie poziomu segregacji rasowej i klasowej przy jednoczesnym zwiększeniu mobilności społecznej zagrożonych wykluczeniem mieszkańców śródmieść³⁵. *Inclusionary Zoning* (w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych ta nazwa będzie używana ze względu na to, że jest tam powszechnie stosowana) stanowi w swojej istocie adaptację narzędzi planistycznych na potrzeby wspierania integracji i zróżnicowania społecznego³⁶.

Rozwój programów IZ w USA wyraźnie nabrał tempa od 2000 roku, kiedy rząd federalny obniżył dostępność wsparcia finansowego na tworzenie nowych publicznych zasobów mieszkaniowych. Wraz z postępem w zakresie rewitalizacji i rosnącym popytem na mieszkania w dzielnicach śródmiejskich, programy IZ miały umożliwić wykorzystanie napędzanego

przez rynek popytu inwestycyjnego i sprostanie wyzwaniom gentryfikacji i rosnących kosztów mieszkaniowych³⁷.

Struktura i szczegółowe zasady programów IZ w Stanach Zjednoczonych różnią się znacznie w poszczególnych jednostkach terytorialnych, odzwierciedlając lokalne różnice w celach polityki, warunkach na rynku mieszkaniowym i uwarunkowaniach politycznych. Konstrukcja programów i sposoby ich wdrażania również mogą się systemowo różnić w poszczególnych stanach, w odpowiedzi na różnice m.in. w podziale kompetencji dotyczących zagospodarowania przestrzennego, przyznanych samorządom lokalnym przez stany, a także różnice w stanowych programach zagospodarowania przestrzennego i podejmowane na tym poziomie inicjatywy mające na celu produkcję tanich mieszkań³⁸. Choć koncepcja IZ cieszy się rosnącą popularnością w USA, ma ona również przeciwników. Równolegle do uchwalania w kolejnych stanach przepisów tworzących programy IZ lub zachęcających do ich wprowadzania na niższych szczeblach administracji terytorialnej, od 2017 roku 11 stanów przyjęło przepisy, które uniemożliwiają jednostkom na ich terenie wprowadzanie obowiązkowych programów IZ lub ograniczają ich swobodę w opracowywaniu dobrowolnych programów IZ³⁹. *Grounded Solutions Network* zaproponowało podział stanów na podstawie ich postawy wobec koncepcji IZ na cztery typy, w ten sposób wyróżniono: 9 stanów, które wyraźnie zezwalają na wszystkie modele IZ, 11 stanów delegujących kompetencje w tym zakresie na poziom lokalny, nie zabraniających kontroli czynszów i nie stwarzających barier prawnych dla tworzenia programów IZ, 23 stany z barierami prawnymi ograniczającymi stosowanie IZ, ale bez wyraźnego zakazu wykorzystania tych narzędzi oraz 7 stanów wyraźnie zabraniających stosowania polityki IZ lub pewnych jej form⁴⁰.

34 Planowanie przestrzenne w duchu *Exclusionary Zoning* stymuluje segregację społeczną i rasową, co z kolei przekłada się na ograniczanie możliwości edukacyjnych i zatrudnienia dla gospodarstw domowych o niższych dochodach, jednocześnie przyczyniając się do pogłębiania i rozszerzania polaryzacji przestrzennej.

35 Bratt, R. G., & Vladeck A. (2014). Addressing Restrictive Zoning for Affordable Housing: Experiences in Four States. *Housing Policy Debate*, 24(3), 594–636.

36 Mallach, A. (2010). *Inclusionary housing ...*, op. cit.; Schuetz, J., Meltzer, R. & Been, V. (2011). Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of *Inclusionary Zoning* on Local Housing Markets in the United States. *Urban Studies*, 48(2), 297–329.

37 Khare, A. T., Miller, E. K., Joseph, M. L., & Shamsuddin, S. (2020). Beyond Counting Units: Maximizing the Social Outcomes of *Inclusionary Housing*, https://case.edu/socialwork/nimc/sites/case.edu.nimc/files/2020-10/Khare.WWV_Inclusionary%20Housing.2020.13.pdf, dostęp 27.07.2021, 3–4.

38 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2011). *Silver Bullet...*, op. cit.

39 Ramakrishnan, K., Treskon, M., & Greene, S. (2019). *Inclusionary Zoning What Does the Research Tell Us about the Effectiveness of Local Action?*, Urban Institute, https://www.urban.org/sites/default/files/publication/99647/inclusionary_zoning_what_does_the_research_tell_us_about_the_effectiveness_of_local_action_2.pdf, dostęp 22.07.2021, 3.

40 Grounded Solutions Network (2019). <https://gsn.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=83f6a5aee35a4788844db4b7aef3cbb5>, dostęp 8.08.2021.



Dwa elementy otoczenia regulacyjnego na poziomie stanowym są szczególnie istotne dla przyjmowania i wdrażania lokalnych programów IZ w USA. Są to: stopień zwierzchnictwa nad polityką zagospodarowania gruntów przyznany przez władze stanowe samorządom lokalnym oraz obecność stanowych praw lub programów dotyczących mieszkań przystępnych cenowo. Samorządy mogą wahać się przed wdrażaniem IZ, jeśli prawo stanowe jest niejasne lub sądy wąsko interpretują uprawnienia władz lokalnych w tej materii. Podobnie, prawa stanowe, które zachęcają do zwiększania zasobu tanich mieszkań lub ograniczają je, mogą wpływać na skłonność władz lokalnych do tworzenia programów IZ⁴¹.

Na poziomie ponadlokalnym zidentyfikowano cztery rodzaje instrumentów interwencji na rynkach mieszkaniowych, których celem jest promowanie większego zróżnicowania zasobów mieszkaniowych:

1. Identyczny cel stanowy dla każdego miasta bez podziału na strefy: to podejście zobowiązuje, każdą gminę do osiągnięcia ogólnego celu zapewnienia przystępnych cenowo mieszkań, zwykle na poziomie 10% całorocznie wytwarzanych zasobów. W cytowanym badaniu zidentyfikowano cztery stany, w których wykorzystywane są tego typu narzędzia. Należą do nich: Massachusetts, Connecticut, Illinois i Rhode Island;
2. Obowiązkowe programy *Inclusionary Zoning*, ponieważ zostały uznane za najpopularniejszą lokalną strategię ukierunkowaną na zwiększenie dostępności przystępnych cenowo mieszkań. Choć większość takich programów jest przyjmowana przez samorządy lokalne, tego typu regulacje wprowadziło także wiele hrabstw w stanach Maryland i Wirginia. Do 2008 roku tego typu program posiadało około 500 samorządów w 25 stanach.
3. Zobowiązanie do „sprawiedliwego udziału” (*Fair-share mandate*), wiele stanów próbowało opracować formułę, w ramach której cele w zakresie udziału przystępnych cenowo mieszkań są ustalane zgodnie z pewną definicją potrzeb lokalnych. W ustawie o planowaniu przestrzennym dla Minnesoty (*Land Use Planning Act*) próbowano połączyć to podejście z kompleksowym planowaniem, ale osiągnięte wyniki były rozczarujące. New Jersey i Kalifornia wymagają od regionalnych

lub stanowych agencji prognozowania regionalnego popytu na mieszkania i określania „sprawiedliwego udziału” mieszkań dostępnych dla każdej miejscowości w regionie.

4. Obowiązek uwzględnienia kwestii mieszkalnictwa w planowaniu kompleksowym: Około 25 stanów nakazuje gminom przyjęcie kompleksowych planów uwzględniających mieszkalnictwo, z których wiele wymaga szczegółowych informacji na temat sposobu zaspokojenia regionalnych potrzeb mieszkaniowych dla populacji o różnych poziomach dochodów. Jednak tylko pięć stanów (Kalifornia, Floryda, New Jersey, Oregon i Waszyngton) kładzie na te działania wyraźny nacisk⁴².

W literaturze przedmiotu pojawia się także kwestia regulacji określanych mianem „praw przeciwko snobizmowi” (*anti-snob laws*). Przepisy takie mają ograniczać zdolność władz lokalnych do blokowania produkcji tanich mieszkań. Ułatwiają one deweloperom skłonny do budowy zasobów dla mniej zamożnych gospodarstw domowych uzyskanie pozwolenia na budowę, dopuszczając przy tym wyższą intensywność zabudowy niż wynikałaby z obowiązujących przepisów lokalnych. Przepisy oferują również dodatkowe zachęty umożliwiające obniżenie kosztów, takie jak zmniejszenie wymagań dotyczących infrastruktury lub przyspieszone wydawanie pozwoleń na budowę. Jeśli deweloper jest niezadowolony z decyzji lokalnych władz w sprawie pozwolenia na budowę, może skorzystać z ułatwień formalnych. Zatem przepisy te promują mieszkalnictwo przystępne cenowo niezależnie od woli władz lokalnych. Uregulowania tego typu zostały przyjęte w stanach Connecticut, Massachusetts i Rhode Island. Przepisy te dotyczą tylko przedsięwzięć inwestycyjnych spełniających określone kryteria i mają zastosowanie tylko w przypadku gmin, w których udział mieszkań dostępnych cenowo nie przekracza 10% łącznych zasobów mieszkaniowych. Zwolnieniom spod jurysdykcji tych przepisów podlegają gminy wykazujące wystarczający postęp w dążeniu do osiągnięcia minimalnego udziału mieszkań dostępnych. W taki sposób władze stanowe starają się zachęcić gminy do współpracy z deweloperami, którzy będą tworzyć projekty spójne z oczekiwaniami społeczności lokalnej i unikania sytuacji, w której mniej kooperatywni deweloperzy mogą przeforsować projekty niepożądane przez lokalnych włodarzy. Badania wykazują, że tego typu regulacje przyczyniają się do rozwoju zasobów mieszka-

41 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). 31 Flavors of Inclusionary ..., op. cit.

42 Bratt R. G., & Vladeck A. (2014). Addressing Restrictive ..., op. cit.

niowych dla osób o niskich dochodach. Jednocześnie nie można się spodziewać, żeby w ten sposób udało się zaspokoić całość potrzeb mieszkaniowych zgłaszanych na danym obszarze. Wyniki wskazują jednak również, że rezultaty zastosowania tych narzędzi są większe w gminach o mniejszym odsetku bardziej zamożnych gospodarstw domowych, wykazujących wyższy poziom integracji rasowej⁴³.

Chociaż koncepcja *Value Capture* nie została włączona do kultury planowania w Stanach Zjednoczonych, niektóre jednostki terytorialne włączyły jej elementy albo poprzez wymagania w zakresie tworzenia przystępnych cenowo mieszkań w swoich programach IZ, albo poprzez systemy finansowania regulacyjnego w postaci np. opłaty za wpływ zagospodarowania – „*development impact fees*” i opłaty od nieruchomości komercyjnych „*commercial linkage fees*”⁴⁴. Te ostatnie są to opłaty pobierane od deweloperów nowych nieruchomości biurowych lub handlowych i są wykorzystywane do finansowania rozwoju tanich mieszkań. Z kolei *development impact fees* są to opłaty stanowiące wymagany wkład sektora prywatnego w celu pokrycia kosztów dodatkowej infrastruktury i usług publicznych. Zazwyczaj wniesienie opłaty jest warunkiem wstępnym uzyskania pozwolenia na budowę.

Różnice pomiędzy programami IZ w USA obejmują: (1) obowiązkowy lub dobrowolny charakter uczestnictwa, (2) charakter i minimalną wielkość inwestycji objętych zobowiązaniami, (3) udział mieszkań dostępnych, (4) minimalny okres, przez który wymagane jest utrzymanie warunku dostępności cenowej, (5) wymagania dochodowe dla beneficjentów uprawnionych do najmu lub zakupu mieszkań po preferencyjnych cenach, (6) dodatkowe zachęty dla deweloperów oraz (7) występowanie i charakter opcji wykupu. Te ostatnie są alternatywą dla budowy mieszkań dostępnych w ramach danej inwestycji (*on-site*) i obejmują opłaty zastępcze (*in-lieu fees*), budowę mieszkań poza inwestycją główną (*off-site*), rehabilitację istniejących przystępnych cenowo jednostek mieszkalnych, przekazanie gruntu czy transferowalne prawo do zabudowy. Pewne cechy programów są ze sobą powiązane, np. programy dobrowolne z reguły obejmują różnorodne zachęty dla deweloperów.

Warto zauważyć także, że wielkości wymaganych udziałów mieszkań dostępnych mogą być powiązane z poziomami dochodów osób, dla których mieszkania te zostaną wybudowane. Niektóre programy pozwalają deweloperom na dokonanie wyboru do jakiej grupy skierowana będzie oferta mieszkań dostępnych. W zależności od dochodów gospodarstw domowych, które będą uprawnione do skorzystania z mieszkań w ramach programu udział może wynosić np. 10% mieszkań dla osób o bardzo niskich dochodach, 15% dla osób o średnich dochodach lub 20% dla osób o średnich dochodach. Poszczególne jednostki terytorialne stosują w tym zakresie bardzo zróżnicowane podejście. Różnią się także poziomy dochodów, które stanowią podstawę kwalifikowania gospodarstw domowych do danej grupy. Programy IZ mogą być ograniczone do inwestycji w mieszkania na wynajem albo na sprzedaż lub uwzględniać oba rodzaje przedsięwzięć. Wśród zachęt dla deweloperów znaleźć można: (a) premie umożliwiające zwiększenie intensywności zabudowy, (b) przyspieszenie procesu uzyskiwania pozwoleń, (c) ulgi w opłatach i podatkach, (d) subsydia, (e) preferencyjne pożyczki budowlane o obniżonym oprocentowaniu, (f) bezpłatne przekazanie lub sprzedaż gruntów po obniżonej cenie, (g) finansowanie z publicznych obligacji mieszkaniowych czy (h) możliwość realizacji inwestycji poza rocznymi limitami wydawanych pozwoleń. Ponadto udział w programach IZ może powodować (i) ograniczenie lub zawieszenie niektórych wymagań dotyczących, np. wielkości działek czy frontu budynku. W kontekście zasięgu przestrzennego, wymagania IZ mogą obowiązywać na wybranych obszarach lub w obrębie całej jednostki terytorialnej⁴⁵. Rządziej omawiane cechy programów obejmują sposób osadzenia przepisów IZ w lokalnym systemie prawnym czy regulacje dotyczące odsprzedaży mieszkań dostępnych. Wymagania IZ mogą zostać zawarte w przepisach kształtujących zagospodarowanie przestrzenne, w planie ogólnym lub innych dokumentach. Warunki odsprzedaży odnoszą się do sposobu ustalania cen odsprzedaży w celu zapewnienia, że mieszkania pozostaną przystępne cenowo dla kolejnych nabywców spełniających kryteria dochodowe⁴⁶.

Chociaż różnice w strukturze programów IZ utrudniają ocenę i porównywanie ich efektywności, zdolność adaptacji tego instrumentu do lokalnych warunków czyni go szczególnie atrakcyjnym rozwiązaniem. Pro-

43 Cowan, S. M. (2006). Anti-Snob Land Use Laws, Suburban Exclusion, and Housing Opportunity, *Journal of Urban Affairs*, 28(3), 295–313.

44 Wang, R., & Balachandran, S. (2021). Inclusionary housing in the United States: dynamics of local policy and outcomes in diverse markets. *Housing Studies*, AHEAD-OF-PRINT, 1–20.

45 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). 31 Flavors ..., op. cit.

46 Wang, R., & Balachandran, S. (2021). Inclusionary housing ..., op. cit.



gramy IZ można łatwo dostosować do określonych celów polityki, warunków na rynku mieszkaniowym i preferencji mieszkańców, a także różnic w regionalnych lub lokalnych uwarunkowaniach regulacyjnych i politycznych⁴⁷.

Dane z 2016 roku wskazują, że programy IZ posiadało 886 jednostek terytorialnych położonych w 25 stanach. Warto ponadto zaznaczyć, że niektóre jednostki posiadały więcej niż jeden program IZ, o czym świadczy liczebność tych inicjatyw wynosząca 1379⁴⁸. Jest to pewien postęp w porównaniu do badania z 2014 roku, w którym liczba ta wynosiła 512 programów w 487 jednostkach zlokalizowanych w 27 stanach i Dystrykcie Kolumbii. Warto jednak zaznaczyć, że znaczący wzrost liczby zarówno jednostek terytorialnych, jak i programów IZ w porównaniu z wcześniejszymi badaniami był częściowo spowodowany przyjęciem w tych analizach szerszej definicji IZ.

Pomimo rozwoju tych narzędzi obserwowanego w skali całego kraju większość programów IZ skoncentrowana jest na obszarze zaledwie trzech stanów: Kalifornii (17% programów), Massachusetts (27%) i New Jersey (45%)⁴⁹. Oszacowanie dokładnej liczby przystępnych cenowo mieszkań utworzonych w całym kraju dzięki realizacji koncepcji IZ jest trudne ze względu na brak spójnych danych. Badania przeprowadzone do 2017 roku szacują całkowitą liczbę takich mieszkań na od 150 000 do ok. 173 000. Szacunki te obejmują całkowitą liczbę mieszkań utworzonych na przestrzeni niemal pół wieku, poczynając od najwcześniejszych programów powstałych w połowie lat 70., a osiągnięte efekty są bardzo zróżnicowane przestrzennie. Większość mieszkań wybudowanych w programach IZ zlokalizowana jest w hrabstwach Wirginii, Maryland, Massachusetts, New Jersey i Kalifornii⁵⁰. W nowszym badaniu z 2020 roku uwzględniono 1019 programów IZ, w tym 685 (67%) tradycyjnych

programów IZ i 334 (33%) programy opłat za wpływ na rozwój i opłat od nieruchomości komercyjnych przeznaczonych na finansowanie mieszkalnictwa dostępnego. Do stanów ze znaczną liczbą tradycyjnych programów IZ zaliczono Massachusetts (33,6% z 685 programów tradycyjnych), Kalifornię (21%), New Jersey (8%), Nowy Jork (6%), Waszyngton (5%) i Florydę (4%). W przypadku programów opłat, większość (69% z 334 programów opłat) znajdowała się w New Jersey i Kalifornii (25%). Spośród 383 programów tradycyjnych, dla których pozyskano dane na temat produkcji mieszkań, w 258 zanotowano wytworzenie co najmniej jednej dostępnej jednostki mieszkalnej. Łączną produkcję mieszkań dostępnych w tych programach oszacowano na ok. 110 000 jednostek. W 123 programach raportowano zebranie co najmniej 1 dolara w postaci opłat. Łączną wielkość opłat uzyskanych w tych programach oszacowano na ok. 1,77 miliarda dolarów⁵¹. Badania empiryczne wskazują, że charakterystyka programów IZ, jak i ich wpływ na dostępność mieszkań na rynku lokalnym są bardzo zróżnicowane⁵². Obserwowane rezultaty są uzależnione od tego czy uczestnictwo w programie jest obowiązkowe czy dobrowolne oraz od wymaganego udziału mieszkań dostępnych cenowo. Obligatoryjne programy IZ wykazują wyższą produktywność niż dobrowolne⁵³. Brak efektywności programów IZ w przypadku niektórych obszarów przypisywano słabości rynku mieszkaniowego, brakowi konsekwencji w egzekwowaniu przepisów lub brakowi zachęt dla deweloperów⁵⁴. Istnieją pewne dowody na to, że programy IZ, które obejmują możliwość zwiększenia kubatury zabudowy i zwolnienia dla mniejszych projektów, zapewniają więcej dostępnych cenowo mieszkań⁵⁵. Na efektywność programów IZ mogą mieć wpływ także możliwości organizacyjne urzędów lokalnych. Nie-

47 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). 31 Flavors ..., op. cit.

48 Jednocześnie mogą funkcjonować program obowiązkowy i dobrowolny, program dotyczący mieszkań na wynajem i na sprzedaż lub też programy obejmujące różne zasięgi przestrzenne.

49 Thaden, E., & Wang R. (2017). Inclusionary Housing in the United States: Prevalence, Impact, and Practices. Lincoln Institute of Land Policy; Za: Khare, A. T., Miller, E. K., Joseph, M. L., & Shamsuddin, S. (2020). Beyond Counting Units: Maximizing the Social Outcomes of Inclusionary Housing. https://case.edu/socialwork/nimc/sites/case.edu.nimc/files/2020-10/Khare.WWV_Inclusionary%20Housing.2020.13.pdf, dostęp 27.07.2021, 6.

50 Ramakrishnan, K., Treskon, M., & Greene, S. (2019). Inclusionary Zoning ..., op. cit, 3.

51 Wang, R., & Balachandran, S. (2021). Inclusionary housing ..., op. cit.

52 Knapp, G. J., Bento, A., & Lowe, S. (2008). Housing market impacts of inclusionary zoning. College Park, MD: National Center for Smart Growth Research and Education; Za: Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). 31 Flavors ..., op. cit.

53 Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das, A. (2010). Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties. *Journal of Urban Affairs*, 32(2), 229-252; Brunick, N. (2004). The inclusionary housing debate: The effectiveness of mandatory programs over voluntary programs. *Zoning Practice*, 9; Calavita, N., & Grimes, K. (1998). Inclusionary housing in California: The experience of two decades. *Journal of the American Planning Association*, 64(2), 150-169.

54 Stockton, W., Carlton, I., Juntunen, L., Picha, E., & Wilkerson, M. (2016). The Economics of Inclusionary Development. Urban Land Institute, <https://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/Economics-of-Inclusionary-Zoning.pdf>, dostęp 15.08.2021.

55 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). 31 Flavors ..., op. cit.



które jednostki terytorialne mogą nie dysponować wystarczającym zapleczem kadrowym do współpracy z deweloperami w celu wdrażania i egzekwowania wymagań IZ⁵⁶.

Na efektywność programów w dostarczaniu mieszkań dostępnych cenowo wpływać może także dostępność i poziom opłat zastępczych. Deweloperzy często wolą uiścić opłatę, aby uniknąć wyższych kosztów i złożoności włączania przystępnych cenowo lokali do inwestycji lub uniknąć wyzwań związanych z integracją gospodarstw domowych o niskich, średnich i wyższych dochodach w tej samej społeczności. Niektórzy zwolennicy koncepcji przystępnych cenowo mieszkań krytykują te opłaty jako lukę, która pozwala deweloperom na ominięcie obowiązków, które w przeciwnym razie wymagałyby bezpośredniej produkcji niedrogich mieszkań⁵⁷. Ponadto, jeżeli opłaty te są zbyt niskie, czyli kształtują się jednostkowo wyraźnie poniżej realnych kosztów wytworzenia mieszkań, z perspektywy gminy zgromadzone w ten sposób środki nie będą wystarczające do wytworzenia odpowiedniej liczby jednostek mieszkalnych. Z kolei, deweloperzy będą zdecydowanie bardziej skłonni do korzystania z tej opcji wykupu niż do uwzględniania mieszkań dostępnych w ramach prowadzonych inwestycji. Wyzwaniem zatem w tym przypadku okazuje się ustalenie i utrzymywanie opłat zastępczych na odpowiednim poziomie, tak aby nadążały one za zmieniającymi się kosztami budowy. Programy uwzględniające niskie opłaty zastępcze będą nieefektywne w dostarczaniu mieszkań dostępnych cenowo⁵⁸. Innym problemem jest także to, że środki uzyskane dzięki opłatom zastępczym nie zawsze są przeznaczane na zwiększanie zasobów mieszkań dostępnych cenowo. Gminy mogą przeznaczać dochody z tych opłat także na zwiększenie dopłat do czynszu dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach, jak również na pokrycie kosztów obsługi mieszkań komunalnych⁵⁹. Oznacza to, że wprowadzenie opłat zastępczych może ograniczyć potencjał podażowy programów IZ. Ryzyko to wzrasta w sytuacji, gdy opłaty te są ustalane na niskim poziomie⁶⁰.

Istotnym warunkiem efektywności programów IZ jest długość okresu obowiązywania wymaganej dostępności cenowej. W USA badania dowodzą, że 80% do 90% programów wymagała utrzymywania dostępności cenowej przez co najmniej 30 lat, a od 25% do 33% badanych programów uwzględniało dostępność wieczystą, trwającą przez cały okres życia budynku⁶¹.

Liczni autorzy podkreślają, że koncepcja IZ posiada zarówno zalety, jak i pewne słabości. Narzędzie to nie powinno być traktowane jako uniwersalne i jedyne rozwiązanie problemu deficytu mieszkań dostępnych⁶², ale jako jeden z elementów szerszych, kompleksowych strategii z zakresu polityki mieszkaniowej. Programy IZ zostały uznane za potencjalnie ważny instrument zaspokajania popytu na mieszkania dostępne, choć niekoniecznie przeznaczony dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach⁶³.

W 2014 roku w USA oszacowano, liczebność gospodarstw domowych o ekstremalnie niskich dochodach (na poziomie lub poniżej granicy ubóstwa lub 30% AMI⁶⁴, w zależności od tego, która z tych wartości jest wyższa) na 10,4 miliona. Grupa ta obejmowała 9% wszystkich gospodarstw domowych w kraju i 24% gospodarstw wynajmujących mieszkania. Lukę mieszkaniową w przypadku tej grupy oceniono na 7,2 miliona mieszkań (na 100 gospodarstw domowych w tej grupie przypadało 31 mieszkań dostępnych)⁶⁵. W 2019 roku liczba gospodarstw domowych o ekstremalnie niskich dochodach wzrosła do 10,8 miliona. Stanowiły one 9% wszystkich gospodarstw domowych w kraju i 25% gospodarstw wynajmujących mieszkania. Z kolei luka mieszkaniowa w tej grupie została oszacowana na niemal 7 milionów mieszkań. Na 100 gospodarstw domowych w tej grupie przypadało 37 mieszkań dostępnych⁶⁶. Programy IZ adresowane są przede wszystkim do gospodarstw domo-

56 Freeman, L., & Schuetz, J. (2017). Producing Affordable Housing in Rising Markets: What Works? *Cityscape*, 19(1), 217–236.

57 Khare, A. T., Miller, E. K., Joseph, M. L., & Shamsuddin, S. (2020). *Beyond Counting* ..., op. cit., 5.

58 Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das A. (2010). *Can Inclusionary* ..., op. cit.

59 Khare, A. T., Miller, E. K., Joseph, M. L. & Shamsuddin, S. (2020). *Beyond Counting* ..., op. cit., 5.

60 Stockton, W., Carlton, I., Juntunen, L., Picha, E., & Wilkerson, M. (2016). *The Economics of Inclusionary* ..., op. cit., 17.

61 Por. badanie przeprowadzone na podstawie 307 programów: Hickey, R., Sturtevant, L., & Thaden, E. (2014). *Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing*. Lincoln Institute of Land Policy; badanie przeprowadzone na podstawie 273 programów: Thaden, E., & Wang, R. (2017). *Inclusionary Housing* ..., op. cit.

62 Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das A. (2010). *Can Inclusionary Zoning* ..., op. cit.

63 Ibidem.

64 AMI - mediana dochodów dla danego obszaru skorygowana o wielkość gospodarstwa domowego.

65 National Low Income Housing Coalition (2016). *The GAP, The Affordable Housing GAP Analysis 2016*, https://reports.nlihc.org/sites/default/files/Gap-Report_2016.pdf, dostęp 8.08.2021, 2.

66 National Low Income Housing Coalition (2021). *The GAP, A Shortage of Affordable Homes*, https://reports.nlihc.org/sites/default/files/gap/Gap-Report_2021.pdf, dostęp 8.08.2021, 2.



wych o dochodach na poziomie od 60 do 120% AMI⁶⁷. Ponadto mieszkania będące efektem tych programów w większości stanowią zasoby przeznaczone raczej na sprzedaż niż na wynajem⁶⁸, co dodatkowo wzmacnia wnioski o niedopasowaniu tego instrumentu do potrzeb najuboższych. Warto zaznaczyć, że dotacje federalne, na których deweloperzy najczęściej polegają, aby wyprodukować nowe niedrogie mieszkania na wynajem, między innymi LIHTC⁶⁹, także nie są ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb gospodarstw domowych o ekstremalnie niskich dochodach i umożliwiają ustalanie czynszów znacznie przekraczających możliwości finansowe tej grupy. Pomimo, że cytowane wcześniej badania wskazywały na bardziej precyzyjne adresowanie pomocy mieszkaniowej do gospodarstw o niskich dochodach w inwestycjach korzystających z LIHTC w porównaniu do IZ, również to narzędzie nie zapewnia wystarczającego wsparcia dla rozpatrywanej grupy. Przegląd losowej próbki projektów LIHTC w pięciu stanach wykazał, że zaledwie 36% dostępnych cenowo jednostek mieszkalnych powstałych w ramach tego programu było wynajmowanych gospodarstwom domowym o ekstremalnie niskich dochodach. Ponadto niemal 70% gospodarstw w tej grupie korzystało z publicznego wsparcia finansowego, aby pokryć koszty najmu⁷⁰.

Problematyka efektów programów IZ w kontekście integracji mieszkaniowej jest rzadko podejmowana w badaniach. Analizy prowadzone w tym zakresie koncentrują się na niewielkiej liczbie programów i, w związku z tym, mają przede wszystkim charakter lokalny. Badania z wykorzystaniem studiów przypadku przeprowadzone przez Schwartz i in. w latach 2005–2009 wykazały, że ponad trzy czwarte domów powstających w ramach badanych inicjatyw zostało zlokalizowanych w dzielnicach o niskim poziomie ubóstwa⁷¹. Obszary te już przed wprowadzeniem programów IZ charakteryzowały się wyższą różnorodno-

ścią rasową i dochodową mieszkańców w porównaniu do zamożnych dzielnic. Analizy przeprowadzone kilka lat później świadczą o tym, że wśród osób dorosłych zamieszkujących rozproszone mieszkania komunalne, powstałe dzięki programom IZ, notowano niższy odsetek powiązań społecznych o niskim statusie społeczno-ekonomicznym (SSE) oraz niższy odsetek sąsiadów o niskim SSE w ich sieciach społecznych⁷², w porównaniu do osób zamieszkujących jednorodne zasoby komunalne. Zarejestrowano również więcej osób o wysokim SSE w sieciach społeczno-ekonomicznych badanej grupy, a zjawisko to było powiązane z długością zamieszkiwania na danym obszarze. Wyniki wcześniejszych badań sieci społecznych gospodarstw domowych o niskich dochodach mieszkających w dotowanych mieszkaniach w dzielnicach o niskim poziomie ubóstwa, sugerują występowanie swoistego kompromisu. Zamożniejsze dzielnice zwiększają społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie sieci społecznych jednostek, jednocześnie zmniejszając poczucie bliskości i zaufania⁷³.

Wśród innych rozpoznanych efektów stosowania koncepcji IZ warto podkreślić, że badania przeprowadzone w hrabstwie Montgomery w stanie Maryland wykazały, że uczniowie o niskich dochodach, których rodziny skorzystały z programu IZ, i którzy uczęszczali do szkół podstawowych o niskim poziomie ubóstwa, wyraźnie przewyższali pod względem wyników z matematyki i czytania swoich rówieśników mieszkających w zasobach komunalnym i uczęszczających do szkół o umiarkowanym poziomie ubóstwa. Ponadto, przy wysokim poziomie stabilności mieszkaniowej, pozytywne korzyści kumulowały się w czasie, znacznie zmniejszając różnice w osiągnięciach między ubogimi i nieubogimi uczniami, którzy uczęszczali do najbardziej uprzywilejowanych szkół⁷⁴.

Narzędziem, do którego często porównywane są efekty osiągnięte stosowania IZ jest ulga podatkowa na inwestycje mieszkaniowe na wynajem dla osób niskich dochodach (*Low Income Housing Tax Credit* – LIHTC), będąca największym źródłem finansowa-

67 Stockton, W., Carlton, I., Juntunen, L., Picha, E., & Wilkerson, M. (2016). *The Economics of Inclusionary ...*, op. cit.; za: Ramakrishnan, K., Tre-skon, M., & Greene, S. (2019). *Inclusionary Zoning ...*, op. cit., 4.

68 Khare, A. T., Miller, E. K., Joseph, M. L., & Shamsuddin, S. (2020). *Beyond Counting ...*, op. cit., 7.

69 Ulga podatkowa na inwestycje mieszkaniowe na wynajem dla osób niskich dochodach - *Low Income Housing Tax Credit*.

70 Bolton, M., Bravve, E., & Crowley, S. (2014). *Aligning federal low income housing programs with housing need*. National Low Income Housing Coalition, https://www.novoco.com/sites/default/files/atoms/files/nlihc-alignment-project_122314.pdf, dostęp 22.07.2021, 6, 9.

71 Schwartz, H. L., Ecola, L., Leuschner, K. J., & Kofner, A. (2012). *Is inclusionary housing inclusionary? A guide for practitioners*. TX: RAND, https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1231.html, dostęp 12.07.2021.

72 Sieci społeczne opisują relacje istniejące pomiędzy jednostkami i wpływają na dostęp danej osoby do zasobów, informacji i szans życiowych.

73 Schwartz, H., Burkhauser, S., Griffin, B.A., Kennedy, D.P., Green, Jr., H.D., Kennedy-Hendricks, A., & Pollack, C.E. (2015). *Do the Joneses Help You Keep Up? A Natural Experiment in Exposure to Nonpoor Neighbors*. *Housing Policy Debate*, 25(2), 320–352.

74 Schwartz, H. (2012). *Housing policy is school policy: Economically integrative housing promotes academic success in Montgomery County, Maryland*. [w:] Kahlenberg, R. D. (red.) *The Future of School Integration*. Century Foundation, 30.

nia mieszkalnictwa dostępnego w USA. Program ulg w podatku dochodowym skierowany jest do deweloperów. Ma na celu zachęcenie ich do inwestowania w zakup, budowę i remont niedrogich mieszkań czynszowych dla najemców o niskich i średnich dochodach. Istnieją trzy sposoby spełnienia warunków dotyczących poziomu dochodów: (1) co najmniej 20% mieszkań w ramach projektu zajmą najemcy, których dochody nie przekraczają 50% mediany dochodów dla danego obszaru skorygowanej o wielkość gospodarstwa domowego (AMI) albo (2) co najmniej 40% mieszkań zajmą najemcy, których dochody nie przekraczają 60% AMI, ewentualnie (3) co najmniej 40% mieszkań będzie zajmowane przez najemców, których dochód wynosi średnio nie więcej niż 60% AMI, a żadne mieszkanie nie zostanie oddane najemcom o dochodach większych niż 80% AMI. Czynsze brutto w zależności od rodzaju projektu nie powinny przekraczać 30%, 50% lub 60% AMI. Warunki w zakresie poziomów dochodów najemców i czynszów brutto muszą być stosowane przez 15 lat. Obszary, na których można wykorzystać LIHTC są wskazywane w przepisach planistycznych na poziomie lokalnym⁷⁵, co sprawia, że pod względem określania zasięgu przestrzennego stosowania tego instrumentu w USA zasady są podobne do IZ. Badania przeprowadzone przez R. Wanga i S. Balachandran wskazują, że przeciętne efekty programów IZ w zakresie dostarczania mieszkań dostępnych są porównywalne z produktywnością uzyskiwaną dzięki LIHTC⁷⁶.

Studium przypadku – Kalifornia

Kalifornia jest pionierem stosowania zróżnicowanych narzędzi w sferze zagospodarowania przestrzennego, w tym IZ. Jest również konsekwentnie identyfikowana jako jeden z najdroższych i najbardziej uregulowanych rynków mieszkaniowych w USA. Rządy miast i hrabstw w Kalifornii mają szerokie uprawnienia w zakresie regulacji użytkowania gruntów. Na stosowanie i skuteczność programów IZ w tym stanie wpływają cztery czynniki. Po pierwsze, od 1979 roku prawo stanowe wymaga, aby każde miasto i hrabstwo zapewniało premie umożliwiające zwiększenie intensywności zabudowy deweloperom skłonny budować mieszkania w przystępnej cenie lub przeznaczone dla określonych grup wiekowych. Zobowiązanie to zasad-

niczo tworzy dobrowolny program IZ w samorządach lokalnych, które nie przyjęły własnych programów IZ. Badania wskazują jednak, że prawo to jest rzadko stosowane. Po drugie, Kalifornia wymaga, aby miasta i hrabstwa opracowały ogólny długoterminowy plan rozwoju przestrzennego, uwzględniający strategię zapewnienia mieszkań dla grup reprezentujących różne poziomy zamożności. Po trzecie, prawo stanowe wymaga, aby agencje zajmujące się rehabilitacją obszarów zdegradowanych wykorzystywały część dodatkowych wpływów podatkowych pobieranych z nowo zabudowanych obszarów na dotowanie tanich mieszkań. Po czwarte, na wybrzeżu wprowadzono obowiązek tworzenia przystępnych cenowo mieszkań w latach 60. XX wieku. W Kalifornii obowiązek tworzenia mieszkań dostępnych dotyczy wszystkich nowych inwestycji mieszkaniowych⁷⁷.

Badania dotyczące stosowania programów IZ w Kalifornii wskazują na to, że w przypadku większości samorządów lokalnych przeprowadzono co najmniej jedną poważną modernizację programów IZ od czasu ich wprowadzenia. Zmiany prowadziły przy tym raczej do podnoszenia wymagań stawianych w tych programach niż do łagodzenia przepisów. Modyfikacje obejmowały najczęściej: podnoszenie jednostkowych opłat zastępczych, zwiększanie wymaganego udziału mieszkań przystępnych cenowo oraz wydłużanie okresu obowiązywania obniżonych czynszów⁷⁸.

Okolo 45% programów IZ na obszarze Zatoki San Francisco wymaga, aby do 10% jednostek mieszkalnych w ramach inwestycji zostało udostępnionych jako przystępne cenowo. W przypadku jednej trzeciej programów udział ten wynosi od 11 do 15%. Najwyższy udział przystępnych cenowo mieszkań na tym obszarze wynosi 25%. Jednak wymagania często różnią się w ramach jednego programu. Wielkość tych wymagań może zależeć od skali inwestycji lub poziomów dochodów przyszłych nabywców lub najemców.

Programy na tym obszarze przewidują najczęściej kierowanie mieszkań dostępnych w ramach IZ do kombinacji gospodarstw domowych o bardzo niskich, niskich i umiarkowanych dochodach. Ponad połowa programów IZ wymaga przeznaczenia części jednostek mieszkalnych dla gospodarstw domowych o bardzo niskich dochodach. Większość programów zawiera szczegółową specyfikację udziału jednostek

75 Mallach, A., (2016). Don't Build Mixed-Income Communities, Buy Them, <https://shelterforce.org/2016/05/04/dont-build-mixed-income-communities-buy-them/>, dostęp 2.08.2021.

76 Wang, R., & Balachandran, S. (2021). Inclusionary housing ..., op. cit.

77 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). 31 Flavors of Inclusionary ..., op. cit.

78 Ibidem.



zarezerwowanych dla każdej grupy dochodów. Mieszkania na wynajem są częściej przeznaczane dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, z kolei mieszkania na sprzedaż są zarezerwowane dla osób o umiarkowanych dochodach. Okres utrzymywania warunków dostępności cenowej jest zróżnicowany i może obejmować zobowiązania przewidziane na 30 lat, 40–49 lat, 50–59 lat i trwałe. Programy często wymagają, aby przystępność cenowa obowiązywała dłużej w przypadku lokali na wynajem, niż w przypadku lokali na sprzedaż.

Większość programów w zatoce San Francisco ma zastosowanie do wszystkich budynków mieszkalnych powyżej określonej minimalnej liczby jednostek mieszkalnych. W przypadku co czwartego programu takie wyłączenia nie obowiązują. W niemal połowie przypadków program dotyczy inwestycji przekraczających limit co najmniej dwóch do pięciu jednostek (w niektórych przypadkach małe projekty są zobowiązane do uiszczenia opłaty, a nie przekazania mieszkań). Nieliczne jurysdykcje zwalniają ze zobowiązań realizacji IZ wszystkie projekty poniżej 10 lokali.

Dwie trzecie programów IZ w rejonie San Francisco przewiduje możliwość zwiększenia intensywności zabudowy. Ponadto spotykane są także inne korzyści dla deweloperów, takie jak przyspieszenie procedur uzyskiwania pozwoleń, ulgi w opłatach czy subsydia. Opcje wykupu są powszechnie stosowane w programach na tym obszarze. Najpopularniejsze są opłaty zastępcze i budowa poza obszarem inwestycji głównej, a także przekazanie gruntu, wyraźnie mniej popularne jest przekazywanie praw do zabudowy⁷⁹.

Opisane powyżej uwarunkowania dotyczą przeszłości, do 2009 roku. W tym czasie w prawie 150 jednostkach samorządu terytorialnego w Kalifornii obowiązywały programy IZ. W wyroku z 2009 r. wydanym w sprawie Palmer/Sixth Street Properties LP przeciwko Miastu Los Angeles, sąd orzekł, że programy IZ w przypadku inwestycji przeznaczonych na wynajem i nie uwzględniające możliwości wniesienia opłat zastępczych lub zachęt dla deweloperów naruszają Ustawę o najmie „Costa Hawkins” z 1995 roku. Ustawa ta pozwala deweloperom ustalać początkowe czynsze za nowo wybudowane i dobrowolnie zwolnione lokale mieszkalne w jednostkach terytorialnych stosujących kontrolę czynszów. Wymagania IZ ograniczają prawa deweloperów do ustalania tych początkowych stawek. Orzeczenie to

zakwestionowało legalność istniejących obowiązkowych wymagań IZ przy tworzeniu zasobów na wynajem na obszarze inwestycji głównej. W odpowiedzi na tę decyzję niektóre miasta zupełnie zlikwidowały swoje programy IZ. W innych zdecydowano się na zastąpienie programów IZ opłatami obciążającymi nowe inwestycje na wynajem. Te zmiany stworzyły unikalną okazję do zbadania wpływu łagodzenia wymagań lub rezygnacji ze stosowania koncepcji IZ. Badanie przeprowadzone przez A. Hollingshead⁸⁰ wykazało, że w efekcie opisanych zmian zanotowano 3% wzrost stawek czynszów najtańszych mieszkań na rynku.

Do 2009 roku w rejonie Zatoki San Francisco ponad 40% samorządów lokalnych oszacowało, że w wyniku programów IZ zbudowano mniej niż 100 dostępnych cenowo jednostek mieszkalnych. Jedna trzecia samorządów odnotowała od 100 do 500 jednostek, a dwa samorządy zarejestrowały ponad 1000 mieszkań. Łącznie na tym obszarze w latach 1980–2006 wydano prawie 400 000 pozwoleń na budowę. Oszacowano, że dostępne cenowo mieszkania wyprodukowane w ramach IZ stanowiły około 2,3% nowych mieszkań, na które wydano pozwolenia w tym okresie⁸¹. Na tym samym obszarze w latach 1987–2003 w ramach programu ulg podatkowych na budowę mieszkań dla osób o niskich dochodach (LIHTC) wybudowano 29 636 jednostek mieszkalnych, co oznacza, że przeciętnie produkcja w ramach programu LIHTC wyniosła około 1800 jednostek mieszkalnych rocznie⁸². Szacunki w skali całego stanu wskazują, że programy IZ w Kalifornii generują ok. 4500 dostępnych cenowo mieszkań rocznie. Przy czym niemal połowa z nich jest skierowana do gospodarstw domowych o niskich dochodach, jedna czwarta do beneficjentów o bardzo niskich dochodach i niemal jedna czwarta do osób o przeciętnych dochodach⁸³. Zaprezentowane szacunki obrazują jakim wyzwaniem jest ocena efektywności programów IZ. Dostępne badania odnoszą się do obszarów o zróżnicowanym zasięgu przestrzennym i obejmują róż-

80 Hollingshead, A. (2015). Do Inclusionary Housing Policies Promote Housing Affordability? Evidence from the Palmer Decision in California. *Working Paper*, WP15AH1, Lincoln Institute of Land Policy, <https://www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/hollingshead-wp15ah1.pdf>, dostęp 21.07.2021.

81 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). 31 Flavors ..., op. cit.

82 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2011). Silver Bullet ..., op. cit.

83 NPH (2007). *Affordable by choice: Trends in California inclusionary housing programs*. San Francisco: Non-Profit Housing Association of Northern California, s. 14, za: Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das A. (2010). *Can Inclusionary Zoning ...*, op. cit.

79 Ibidem.



ne spektrum czasowe. Na te czynniki nakłada się ponadto specyfika i różnorodność programów (por. wyżej pkt. 2.1). Ponadto dane zwykle obejmują tylko bezpośrednią produkcję mieszkań, zarówno w ramach inwestycji głównych, jak i poza ich obszarami. Nie obejmują natomiast zasobów sfinansowanych za pomocą opłat zastępczych (produkcja pośrednia), z uwagi na niedostępność danych na ten temat⁸⁴. Porównanie efektywności programów IZ w Kalifornii z efektami osiągniętymi dzięki zwolnieniom podatkowym (LIHTC), wskazywanym często jako główne źródło finansowania dla mieszkalnictwa dostępnego w USA ujawniają, że po pominięciu programów dobrowolnych oraz miast z niskimi poziomami opłat zastępczych rezultaty zastosowania obu narzędzi są zbliżone. Pomimo braku danych umożliwiających pogłębione analizy, badacze wyrazili ponadto przypuszczenie, że mieszkania powstałe w programie LIHTC są w większym stopniu przeznaczane dla gospodarstw domowych o niższych dochodach niż mieszkania będące produktem IZ.

Studium przypadku – Maryland

Przyjęta w stanie Maryland ustawa *Maryland Enabling Act* wyraźnie popiera stosowanie lokalnych programów IZ. Wiele samorządów skorzystało z tej możliwości. Na szczególną uwagę zasługuje hrabstwo Montgomery, w którym funkcjonuje jeden z najstarszych programów IZ w USA, ustanowiony w 1973 roku na mocy ordynacji w sprawie jednostek mieszkalnych o umiarkowanych cenach (*Moderately Priced Dwelling Unit ordinance*). Wymagania stawiane deweloperom w tym programie zostały ocenione jako jedno z najbardziej rygorystycznych. Program zobowiązuje ich do przeznaczania od 12,5% do 15% jednostek mieszkalnych powstających w ramach projektu dla gospodarstw domowych o dochodach na poziomie do 65% AMI. Ponadto, władze hrabstwa dbają także o to, aby podmioty zarządzające publicznymi zasobami mieszkaniowymi nabywały lub wynajmowały co najmniej jedną trzecią jednostek IZ, udostępniając je gospodarstwom domowym o bardzo niskich i niskich dochodach (odpowiednio poniżej niż 30% i 50% AMI). Przepisy IZ dotyczą wszystkich inwestycji mieszkaniowych, zarówno jedno-, jak i wielorodzinnych przekraczających określone wielkości

projektu⁸⁵. Program oferuje szereg korzyści umożliwiających deweloperom ograniczenie kosztów inwestycji, są to m.in.: zwolnienia z opłat, obniżenie standardów zagospodarowania przestrzennego i ulgi podatkowe. Program dopuszcza ponadto budowę mieszkań dostępnych poza terenem inwestycji głównej oraz zastępcze przekazanie gruntu.

W latach 1980–2006 pięć hrabstw w rejonie Waszyngtonu posiadających programy IZ wydało łącznie zezwolenia na około 500 000 nowych mieszkań. Zarówno roczna, jak i całkowita produkcja mieszkań dostępnych w hrabstwie Montgomery znacznie przewyższa produkcję w innych hrabstwach, co częściowo odzwierciedla dłuższe życie tego programu⁸⁶. Dostępne badania, w których podjęto próbę porównania efektywności programów IZ z innymi programami ukierunkowanymi na zwiększanie zasobu mieszkań dostępnych cenowo, wykazały, że w hrabstwie Montgomery niemal połowa zasobu mieszkań dostępnych powstała w wyniku realizacji koncepcji I⁸⁷.

Studium przypadku – Nowy Jork

Przez ostatnie stulecie walka z wypieraniem ubogich mieszkańców w Nowym Jorku była centralną częścią jednego z największych miejskich ruchów społecznych w Stanach Zjednoczonych. Działania te obejmowały sprzeciwy wobec takich działań, jak: eksmisje bezrobotnych w latach 30. XX wieku; sponsorowane przez rząd programy odnowy miast w latach 50. i 60., polegające na rozległych wyburzeniach; porzucanie nieruchomości przez właścicieli w latach 70.; projektowanie dróg ekspresowych oraz luksusowych inwestycji mieszkaniowych, które wypierają tanie mieszkania i zachęcają do gentryfikacji. Współcześnie aktywiści tworzą własne proaktywne plany społeczne, które mają na celu ochronę mieszkańców i przedsiębiorców w przyszłości. Pierwszy oficjalny plan rozwoju społeczności (*community plan*) został przyjęty w 1970 roku w Lower East Side jako narzędzie sprzeciwu wobec planów przekształcenia dzielnicy robotniczej w enklawę klasy średniej. Podobne działania służące powstrzymaniu przesiedleń

84 Por. Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das A. (2010). *Can Inclusionary Zoning ...*, op. cit.

85 Początkowo ustalono minimalną wielkość projektu objętego zobowiązaniami IZ na 50 jednostek, jednak następnie w 2005 roku zredukowano tę wielkość do 20 jednostek.

86 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). *31 Flavors ...*, op. cit.

87 Brown, K. D. (2001). *Expanding affordable housing through inclusionary zoning: Lessons from the Washington Metropolitan area*. Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.



mieszkańców i wypierania lokalnych przedsiębiorców, przyjęto dla co najmniej 100 obszarów w granicach Nowego Jorku, m.in. w Południowym Bronxie⁸⁸.

Nowojorski program IZ, ustanowiony w 1987 roku, a następnie zmodyfikowany w latach 2005 i 2009 miał charakter dobrowolny i obejmował zachęty do tworzenia lub zachowania przystępnych cenowo mieszkań w różnych obszarach miasta. Zwolennicy przystępnych mieszkań postulowali wprowadzenie rozwiązań obowiązkowych dających deweloperom możliwość 20% zwiększenia powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w zamian za zapewnienie 20% lokali jako mieszkania dostępne bezterminowo. Krytycy takich rozwiązań wskazują jednak, że programy takie prowadzą do gentryfikacji i wysiedleń, ponieważ nowe budownictwo o 80% udziale mieszkań komercyjnych postrzegane jest jako czynnik napędzający przyrost wartości nieruchomości i czynszów, i jednocześnie stymulujący wypieranie istniejących tanich mieszkań. Głosy krytyczne wynikają również z tego, że wymagania te mogą odbiegać od zasad formułowanych w planach rozwoju społeczności, które udało się uchwalić. Przykładowo plan przyjęty na obszarze Clinton-Hell's Kitchen wymagał zarezerwowania 60% powstających mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Jednak tworzenie i procedowanie tego typu planów jest procesem wieloletnim, niedającym gwarancji powodzenia. W przypadku Greenpoint i Williamsburga pomimo uchwalenia planów w 2001 roku, już dwa lata później Departament Planowania Miejskiego (*Department of City Planning* – DCP) podjął próbę zmiany tych przepisów. Dopiero dwa kolejne lata silnego oporu społecznego zmusiły DCP do ustępstw w tej kwestii. Ostatecznie jednak inwestycję preforsowano, ignorując sprzeciw rady społecznej i zmieniając plan zagospodarowania przestrzennego. Działania DCP reprezentują opór wobec wprowadzania lokalnych bardziej restrykcyjnych rozwiązań IZ, o czym świadczy długotrwałość procedur uchwalania planów społecznych, podczas gdy plany zgodne z oczekiwaniami deweloperów, pozwalające na zwiększenie intensywności zabudowy (*upzoning*), postrzegane jako wspierające wykluczenie społeczne, były procedowane znacznie szybciej⁸⁹.

Polityka dobrowolnego IZ w skali całego miasta została zmieniona w 2016 roku przez burmistrza Billa de Blasio, który ustanowił obowiązkowy program IZ (*Mandatory Inclusionary Housing Program*, MIH) z uwagi na niesatysfakcjonujące wyniki wcześniejszych inicjatyw. Warto jednak zaznaczyć, że rozczarowujące efekty tej inicjatywy mogły wynikać z jej bezpośredniej konkurencji z innym programem oferującym możliwość zwiększenia intensywności zabudowy w zamian za stworzenie dostępnego publicznie placu lub atrium. Koszty takich rozwiązań były zdecydowanie niższe niż koszty budowy i udostępnienia na stałe mieszkań o obniżonym czynszu, co skłaniało deweloperów do korzystania przede wszystkim z programu dotyczącego przestrzeni publicznych. Ta kolizja programów została ograniczona po reformie wprowadzonej przez burmistrza Michaela Bloomberg'a, co jednak nie przyniosło satysfakcjonujących efektów. Oszacowano, że dostępne cenowo jednostki mieszkalne stanowiły zaledwie 1,7% nowo powstających zasobów. Ponadto przedmiotem krytyki stały się limity dochodowe ustalone w programie na dość wysokim poziomie, co sprawiało, że jego beneficjentami byli raczej przedstawiciele klasy średniej.

Wprowadzony w 2016 roku obowiązkowy program IZ miał na celu zmianę tej polityki. Nakazuje on budowę tanich mieszkań na obszarach, na których miasto zezwala na nowe inwestycje mieszkaniowe o zwiększonej intensywności. Aby rozwiązać kwestię przystępności cenowej, MIH zapewnia zestaw możliwości zmiany wymagań dotyczących zagospodarowania poszczególnych dzielnic, które Departament Planowania Miejskiego może zastosować według własnego uznania. W wariantcie pierwszym 20% jednostek w nowych budynkach musi być przystępnych cenowo dla gospodarstw domowych do 40% AMI; w wariantcie drugim 25% musi być dostępne dla osób spełniających kryterium do 60% AMI, z czego 10% musi być zarezerwowane dla beneficjentów do 40% AMI; w wariantcie trzecim 30% musi być dostępne dla kryterium do 80% AMI; a w wariantcie czwartym 30% musi być dostępne dla osób spełniających kryterium do 115% AMI. Choć władze miasta określiły te działania jako najbardziej progresywny program mieszkaniowy w kraju, jego krytycy postrzegają go jako program ukrytej gentryfikacji. Po pierwsze, chociaż program MIH obejmuje obszar całego miasta, wymagania w nim zawarte obowiązują tylko wtedy, gdy plany zagospodarowania poszczególnych obszarów są zmieniane w celu zwiększenia dopuszczalnej intensywności zabudowy. Po drugie, pomimo, że przyjęte kryteria dochodowe w niektórych opcjach są niższe niż w programie dobrowolnym, dopuszczenie do gru-

88 Angotti, T. (2008). *New York for Sale. Community Planning Confronts Global Real Estate*, The MIT Press, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4578951/mod_resource/content/1/COMP_ANGOTTI%20-%202008%20-%20New%20York%20for%20Sale.pdf, dostęp 12.06.2021., 2–4.

89 Ibidem, 54, 160, 167, 181.

py potencjalnych beneficjentów osób o dochodach dochodzących do 115% AMI, sprawia, że część powstałych mieszkań będzie dostępna jedynie dla osób o dochodach powyżej średniej, z uwagi na to trudno je uznać za mieszkania dostępne cenowo. Program ten nie został dostosowany do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednej trzeciej mieszkańców miasta zarabiających poniżej 30% AMI.

Ponadto krytycy programu wskazują na podstawową słabość inicjatyw IZ na obszarach zamieszkałych przez ubogie społeczności – powiązanie produkcji tanich mieszkań z mieszkaniami oferowanymi na zasadach komercyjnych będzie stymulowało wzrost wartości gruntów i napędzało spekulację nieruchomościami. Zjawisko to zaobserwowano chociażby na Brooklynie, gdzie w ciągu dwóch lat od ogłoszenia przystąpienia do zmiany planu do jego uchwalenia, ceny nieruchomości wzrosły o 63%⁹⁰. Następstwem wzrostów cen jest wzrost czynszów i wzrost przeciężenia kosztami mieszkaniowymi gospodarstw domowych o niskich dochodach, a w dalszej perspektywie wypychanie tych jednostek na inne obszary zapewniające podobne lub gorsze warunki mieszkaniowe po niższych cenach. Jeżeli wszystkie aspekty „wypychania” pierwotnych mieszkańców z obszarów podlegających gentryfikacji zostaną wzięte pod uwagę, zdaniem S. Steina⁹¹, program MIH może spowodować przesiedlenie większej liczby mieszkańców należących do klasy robotniczej niż zostanie zatrzymane dzięki nowym dostępnym cenowo jednostkom mieszkalnym. Zwrócono ponadto uwagę, że właśnie przede wszystkim obszary zamieszkałe przez klasę robotniczą podlegają zmianom przepisów umożliwiającym realizację programu. W świetle takiego doboru obszarów, MIH jest przez krytyków postrzegany nie jako program stymulowania mieszkalnictwa dostępnego, a przestrzenna strategia akumulacji kapitału w mieście ze stosunkowo niewielką liczbą dzielnic mieszkaniowych klasy robotniczej, w których można inwestować i osiągać ponadprzeciętny zysk⁹². Z kolei same władze lokalne i zwolennicy programu podkreślają, że po pierwsze miasto wzmocniło ochronę lokatorów, którzy mogą spotkać się z nielegalnymi podwyżkami czynszu, nękaniami i eksmisją, na przykład

poprzez zapewnienie bezpłatnego wsparcia prawnego w sądzie mieszkaniowym dla najemców o niskich dochodach. Miasto i stan utworzyły również grupę zadaniową do zwalczania nękania lokatorów. Po drugie, podmioty te zwracają również uwagę, że gentryfikacja jest procesem zachodzącym w przypadku Nowego Jorku w skali całego miasta, niezależnie od tego, czy na danym obszarze zmodyfikowano plan zagospodarowania przestrzennego, dopuszczając zwiększenie intensywności zabudowy i wmuszając stosowanie programu MIH⁹³.

2.2 Zasady i rezultaty stosowania IH w Wielkiej Brytanii

Pomiędzy państwami europejskimi nie ma jednorodności w odniesieniu do stosowania koncepcji IH, a historycznie rzecz biorąc Wielka Brytania jest państwem, w którym podmioty publiczne i deweloperzy najdłużej współpracują ze sobą przy realizacji koncepcji IH. Należy przy tym zauważyć odrębności systemowe. Prawo zagospodarowania gruntu (*development right*) zostało znacjonalizowane w WB⁹⁴ w 1947 r. Przewiduje ono, że właściciel ma prawo użytkowania gruntu, ale na jego zagospodarowanie musi uzyskać stosowne pozwolenie planistyczne. Polityka mieszkaniowa pozostawała przez lata poza sferą unormowań planistycznych w kontekście braku szczególnych przywilejów dla określonych typów zasobów, np. społecznych. Podmioty publiczne i non-profit w celu budowy mieszkań nabywały grunty po cenach rynkowych, a jedynie korzystały z publicznych źródeł finansowania. Wraz z ograniczeniem tych środków niezbędne stało się znalezienie nowego sposobu dostarczania zasobu mieszkań społecznych i dostępnych. Podstawa prawna IH została wprowadzona na początku lat 90., w *Section 106 the Town and Country Planning Act 1990 i Planning and Compensation Act* z 1991 roku. Dano możliwość odmowy udzielenia pozwolenia planistycznego, jeśli deweloper nie projektował realizacji mieszkań dostępnych (mogło też chodzić o inne zobowiązania). Regulacja została od tego czasu zmodyfikowana, a ze względu na proces wewnętrznego podziału WB na Anglię, Szkocję, Walię i Irlandię Północną, istnieją różne rozwiązania w ramach IH, dalsze rozważania będą dotyczyły Anglii.

90 Stein, S. (2018). Progress for whom, toward what? Progressive politics and New York City's Mandatory Inclusionary Housing. *Journal of Urban Affairs*, 40(6), 770–781.

91 Ibidem.

92 Haggerty, R. (2013). What If We Don't Knock It Down? Re-Imagining Public Housing. https://shelterforce.org/2013/03/27/what_if_we_dont_knock_it_down_re-imagining_public_housing/ dostęp 2.08.2021; Stein, S. (2018). Progress for whom ..., op. cit.

93 Schwartz, A. (2020). „Are de Blasio's Rezoning's a Trojan Horse for Gentrification? Probably Not. <http://www.centrernyc.org/are-de-bla-sios-rezonings-a-trojan-horse-for-gentrification-probably-not>, dostęp 3.08.2021.

94 Dokonano tego na podstawie Planning Act 1947.



Jak wspomniano wcześniej, podstawą realizacji koncepcji IH jest mechanizm akceptacji, w sensie planistycznym, propozycji deweloperskiej, która nie zostałaby zaakceptowana bez przyjęcia zobowiązania o dostarczeniu określonej puli mieszkań dostępnych, inna nazwa to developer contribution. Istnieją też osobne obowiązki deweloperów w zakresie tworzenia dróg oraz infrastruktury. Zostały więc stworzone ramy instytucjonalne na poziomie krajowym, ale ich realizacja wymaga aktywności ze strony podmiotów lokalnych.

Lokalne władze planistyczne określają poziom niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a następnie na tej podstawie precyzują wymagania odnoszące się do projektów deweloperskich o określonych rozmiarach (nie mogą to być małe projekty), należy przy tym uwzględnić specyfikę lokalnych uwarunkowań społecznych i gospodarczych⁹⁵. Deweloper zazwyczaj dostarcza jako mieszkania dostępne od 10% do 30% stworzonego zasobu (wielkość ta jest ustalana w drodze negocjacji między władzą lokalną a deweloperem), w ramach swojego komercyjnego projektu mieszkaniowego. Odbiorcą jest najczęściej *Housing Association*⁹⁶ (HA), które płaci za pomocą uzyskanej subwencji; możliwa jest też opcja gdy deweloper przekazuje sam grunt (za cenę niższą niż rynkowa), na którym HA buduje z udziałem finansowania ze środków publicznych⁹⁷. Deweloper może się także wywiązać z zobowiązania za pomocą wpłaty „kwoty zamienniej”. Korzyścią dla projektu komercyjnego jest to, że w trakcie negocjacji deweloper może zapewnić sobie bardziej zyskowne wykorzystanie gruntu w postaci większej gęstości zabudowy, czyli z jednej strony jego zysk jest ograniczony poprzez konieczność partycypacji w dostarczaniu zasobu dostępnego, ale z drugiej strony jego projekt jako taki będzie bardziej dochodowy ze względu na większą liczbę oddanych do użytku jednostek mieszkalnych⁹⁸.

Przykład angielski wyraźnie wskazuje na znaczenie koniunktury na rynku mieszkaniowym dla realizacji koncepcji *Inclusionary Housing*. Dynamiczny wzrost cen mieszkań i gruntów od lat 90. Do wybuchu globalnego kryzysu finansowego powodował, że dodatkowe obciążenia deweloperów były realizowane bez większych trudności (często wartość projektu deweloperskiego wzrastała ponad przewidywany początkowo poziom). Także lokalne władze planistyczne mogły korzystać z boomu mieszkaniowego ze względu na silne zainteresowanie deweloperów budownictwem mieszkaniowym i ich skłonnością do negocjacji. W 2007 roku ta sytuacja zmieniła się jednak zasadniczo, kryzys finansowy dotknął zarówno deweloperów, jak i ich klientów. Wobec tego deweloperzy posiadający wynegocjowane we wcześniejszych uwarunkowaniach zasady realizacji swoich obowiązków, m.in. w postaci dostarczania określonej puli mieszkań dostępnych, nie byli ich w stanie zrealizować bez straty. Wyjściem z tej sytuacji było renegocjowanie wcześniej zawartych umów, co jednakże wymagało zgody lokalnych władz planistycznych. Z punktu widzenia podaży mieszkań dostępnych, dodatkowym aspektem były cięcia wydatków publicznych, które zahamowały finansowanie mieszkalnictwa społecznego.

Krytyka istniejącego systemu, w szczególności jego nieprzejrzystości, przyczyniła się do poszukiwania nowych rozwiązań. W 2008 roku nowa ustawa *Planning Act* wprowadziła specjalną opłatę *Community Infrastructure Levy* CIL, która zaczęła być stosowana w 2010 roku. Opłata ta nie podlega negocjacji, jej wysokość jest ustalana ogólnie, ponosi ją deweloper jako wkład pokrycia kosztów nowej infrastruktury. Utrzymano dalej możliwość nałożenia na dewelopera obowiązku dostarczenia mieszkań dostępnych lub spełnienia świadczeń zamiennych, ale pojawiło się wiele wątpliwości co do wzajemnych relacji między tym zobowiązaniem a nową opłatą⁹⁹.

Wpływ deweloperów na dostarczanie mieszkań dostępnych w Anglii jest silny. Według dokumentów rządowych przed kryzysem finansowym, dzięki stosowaniu art. 106 produkowano rocznie ok. 66% wszystkich mieszkań dostępnych, w roku budżeto-

95 Crook, T., Henneberry, J., & Whitehead, C. (2015). *Planning gain: Providing infrastructure and affordable housing*. John Wiley & Sons.

96 *Housing Associations* w Wielkiej Brytanii to podmioty prywatne, non-profit zajmujące się dostarczaniem i zarządzaniem mieszkaniem społecznymi i dostępnymi, funkcjonują od XIX w., rozwinęły się z instytucji charytatywnych.

97 Morrison, N., & Burgess, G. (2014). Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn on the delivery of affordable housing through Section 106. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(3), 423–438.

98 Monk, S. (2010). England: Affordable housing through the planning system: the role of Section 106. [w:] N. Calavita & A. Mallach (Eds.), *Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture* (pp. 123–168). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

99 Szerzej: Lord i in., (2020). *The Incidence, Value and Delivery of Planning Obligations and Community Infrastructure Levy in England in 2018-19*, Ministry of Housing, Communities and Local Government London.



Tab. 2.1. Wartość uzgodnionych zobowiązań deweloperów w ramach dostarczania mieszkań i liczba uzgodnionych mieszkań w podziale na programy mieszkaniowe w roku budżetowym 2018/2019

Czynsze socjalne (social rent)	Czynsze dostępne (affordable rent)	Czynsze pośrednie (intermediate rent)	Własność mieszkań dostępnych (affordable home ownership)	Własność w udziałach (shared ownership)	Mieszkanie na start (starter homes)	Inne	Razem
Wartość uzgodnionych obowiązków deweloperów w odniesieniu do mieszkań dostępnych w milionach GBR							
1045	1874	191	879	216	22	448	4675
Liczba uzgodnionych jednostek mieszkalnych							
5700	18100	2700	1200	10800	200	5800	44500

Źródło: Local Authority Housing Statistics 2018/19, Office of National Statistics House Price Index.

wym 2006–2007 ten udział spadł, ale i tak wybudowano ponad 27 tys. mieszkań dostępnych w ramach IH wobec całkowitego rozmiaru budownictwa dostępnego o wielkości 48 tys. jednostek, zmniejszenie zaangażowania deweloperów nastąpiło w latach 2011, 2012 i 2015¹⁰⁰. Widoczne jest duże zróżnicowanie przestrzenne, największe zaangażowanie deweloperów obserwowane jest w Londynie. 48% wszystkich mieszkań dostępnych w Anglii w roku budżetowym 2017-18 było wynikiem zastosowania Section 106, w kolejnym roku było to 49%¹⁰¹.

Tabela 2.1 obrazuje wartość uzgodnionego z deweloperami budownictwa dostępnego w Anglii oraz liczbę uzgodnionych jednostek mieszkalnych w podziale na programy pomocowe w roku budżetowym 2018–2019. Widoczna jest dominacja mieszkań na wynajem, zarówno o czynszach socjalnych, jak i wyższych, ale poniżej rynkowych. Zwraca uwagę duży udział wykupu własności udziałami, instrumentu często wykorzystywanego w Anglii.

Wydaje się, że nałożenie dodatkowego obowiązku w ramach IH nie spowolniło ogólnego tempa produkcji nowych jednostek mieszkalnych przez deweloperów, deweloperzy zaakceptowali regulację, ale starają się modyfikować reguły w konkretnych projektach poprzez renegocjacje, gdy obawiają się nadmiernego spadku rentowności. Należy podkreślić, że zyski deweloperów i ich skłonność do działania koncentruje się na atrakcyjnych rynkach mieszkaniowych, tam

też dostarczają mieszkania dostępne. Wskazuje się, że, nastąpiła zmian lokalizacji mieszkań dostępnych – przed stosowaniem IH były to tereny poprzemysłowe i będące we władaniu podmiotów publicznych. Dzięki rozwiązaniom art. 106 zaczęły powstawać mieszkania dostępne w lepszych i bardziej atrakcyjnych lokalizacjach¹⁰².

Badania znaczenia IH w dłuższej perspektywie wskazują, że wyniki są uzależnione od koniunktury na rynku mieszkaniowym i atrakcyjności lokalizacyjnej projektu deweloperskiego¹⁰³. System nie jest w stanie zapewnić potrzebnej liczby mieszkań dostępnych, zwłaszcza w czasie recesji¹⁰⁴. Realizacja koncepcji IH to istotne, ale jedno z wielu narzędzi do zwiększenia podaży mieszkań.

Jak wskazują wyniki badań, wiedza deweloperów o konieczności spełnienia wymagań co do wielkości obciążeń na rzecz mieszkalnictwa dostępnego powoduje, że są w stanie wynegocjować niższą cenę za grunt, a co za tym idzie płać niższe opłaty i prowizje¹⁰⁵, ale jednocześnie oznacza to, że określone straty (utrata części wartości gruntu) ponosi właściciel gruntu, który go sprzedaje. Ocena wyko-

¹⁰⁰ Lord i in., (2020). The Incidence...

¹⁰¹ MHCLG, Affordable Housing Statistics April 2018-March 2019, England.

¹⁰² Morrison, N., & Burgess, G. (2014). Inclusionary housing policy..., op. cit.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Mulliner, E., & Maliene, V. (2013). Austerity and reform to affordable housing policy. *Journal of Housing and the Built Environment*, 28(2), 397–407.

¹⁰⁵ Gielen, D. M., Salas, I. M., & Cuadrado, J. B. (2017). International comparison ..., op. cit.; Crook, A. T., & Whitehead, C. (2019). Capturing development value, principles and practice: why is it so difficult?. *The Town Planning Review*, 90(4), 359–381.



rzystania instrumentu w postaci IH w Anglii nie jest jednoznaczna, część analityków podkreśla oszczędności w wydatkach publicznych¹⁰⁶. Inni natomiast podkreślają, że jest to swoisty mechanizm nacisku stworzony na poziomie krajowym, który wpływa na decyzje lokalnych władz planistycznych, skłania je do udzielenia pozwolenia na budowę, nawet jeśli propozycje dewelopera nie są jednoznacznie korzystne, a ponadto tworzą się konflikty i zmniejsza się wartość gruntów nieruchomości sąsiednich¹⁰⁷. Wskazuje się także, że przepisy ograniczające podaż nowych mieszkań zmniejszają elastyczność podaży gruntów pod nowe mieszkania w stosunku do popytu i podnoszą ceny w ujęciu realnym¹⁰⁸, a brak mechanizmu redystrybucji między obszarami, powoduje, że decyzje planistyczne mają niezamierzony efekt wzmacniania nierówności przestrzennych (znacznie wyższa intensywność działań na terenach atrakcyjnych dla deweloperów)¹⁰⁹.

Zmiany na poziomie krajowej polityki mieszkaniowej dokonane w 2018 roku podtrzymały dążenie do tworzenia zrównoważonych, zintegrowanych i zróżnicowanych społeczności w miejscu zamieszkania. Podkreślono znaczenie dla lokalizacji mieszkań dla mniej zamożnych, dobrego dostępu do miejsc pracy, kluczowych usług i infrastruktury. Władze lokalne są zobowiązane do konkretnego określenia zapotrzebowania na mieszkania dostępne poprzez wskazanie ich liczby, jakości i form władania¹¹⁰.

Studium przypadku – Londyn

Ze względu na ogromny niedobór mieszkań dostępnych i bardzo wysokie ceny nieruchomości od lat w Londynie prowadzi się politykę IH. Ogólnie wskazuje się, że od 35% do 50% wszystkich nowych

mieszkań powinno mieć charakter mieszkań dostępnych. Tę zasadę muszą uwzględniać wszystkie jednostki terytorialne (dzielnice) Londynu określając swoje założenia planistyczne. Władza wykonawcza Londynu założyła, że we wszystkich projektach deweloperskich składających się z co najmniej 10 mieszkań lub domów znajdą się mieszkania dostępne. Przedstawiono także preferowany podział rocznej puli nowych mieszkań dostępnych wg typu programu: 30% ma być przeznaczone na mieszkania o czynszu socjalnym poniżej poziomu rynkowego dla gospodarstw domowych o niskich dochodach; 30% zarówno na wynajem, jak na własność wykupowaną udziałami, dla gospodarstw średnio uposażonych oraz 40% ustalane lokalnie przez poszczególne dzielnice. W niektórych wyjątkowych przypadkach wymóg wydzielenia w projekcie komercyjnym puli mieszkań dostępnych może zostać zastąpiony poprzez zapłatę opłaty lub oddanie do użytku mieszkań dostępnych w innym projekcie. Praktycy wskazują, że to może być przyczyną faktycznego niewielkiego poziomu integracji w Londynie¹¹¹.

Na obszarach, na których jest wysoki niezaspokojony popyt na mieszkania dostępne, dąży się przede wszystkim do realizacji mieszkań dostępnych, w projektach o udziale co najmniej 35% takich zasobów przewidziane są udogodnienia formalne dla deweloperów. Jeśli projekt nie przewiduje tak wysokiego udziału mieszkań dostępnych, będzie poddawany wnikliwej kontroli, m.in. pod względem oczekiwanej rentowności, a władza wykonawcza może odrzucić tę propozycję. Ponadto, sama inwestycja będzie dalej kontrolowana w trakcie realizacji i po jej zakończeniu, a deweloper, który osiągnie nadzwyczajne, nie wykazywane wcześniej zyski, będzie się musiał nimi podzielić z władzą lokalną.

Praktycy podkreślają jednak się także negatywne skutki związane ze stosowaniem S106, w tym koszty ogólne i opóźnienia związane z negocjacjami, zbyt liberalne podejście w niektórych obszarach (obszary zagęszczenia), co sprzyja niższej jakości tworzonych jednostek mieszkalnych i ich otoczenia. Wskazuje się także, że dokumenty oficjalne wymagają zachowania określonego limitu udziału mieszkań dostępnych, ale dowody empiryczne pokazują, że w rzeczywistości limity te nie są realizowane. Dane statystyczne dotyczące liczby nowych mieszkań do-

106 Crook, A. T., & Whitehead, C. (2019). Capturing development ..., op. cit.; Helbrecht, I., & Weber-Newth, F. (2018). Recovering the politics of planning: Developer contributions and the contemporary housing question. *City*, 22(1), 116-129; Granath Hansson, A., & Lundgren, B. (2019). Defining social housing: A discussion on the suitable criteria. *Housing, Theory and Society*, 36(2), 149-166.

107 Carmona, M., Carmona, S., & Gallent, N. (2003). *Delivering new homes: processes, planners and providers*. Psychology Press.

108 Cheshire, P. (2018). Broken market or broken policy? The unintended consequences of restrictive planning. *National Institute Economic Review* No. 245 August.

109 Lord, A., Burgess, G., Gu, Y., & Dunning, R. (2019). Virtuous or Vicious Circles? Exploring the Behavioural Connections Between Developer Contributions and Path Dependence: Evidence from England. *Geoforum*, 106, 244-252.

110 MHCLG Ministry of Housing, Communities and Local Government (2018). *National Planning Policy Framework*. London: MHCLG.

111 Alves, S. (2020). Divergence in planning for affordable housing: a comparative analysis of England and Portugal. *Progress in Planning*, 100536.

stępnym obrazują preferencje do produkowania jednostek mieszkalnych dla gospodarstw domowych o średnich dochodach, a nie dla najuboższych. To powoduje, że w tej ostatniej grupie potrzeby są coraz większe. Ponadto, deweloperzy często wnoszą o renegotjowanie umów motywując to zmianami rentowności własnych projektów ze względu na zmiany na rynku (argument zagrożenia opłacalności ekonomicznej inwestycji)¹¹².

2.3 Zasady i rezultaty stosowania IH we Francji

W przypadku Francji prowadzenie polityki spójności i zróżnicowania społecznego jest bezpośrednio powiązane z fundamentami polityki i ideologii państwowej, takimi jak solidarność społeczna. Francuska polityka mieszkaniowa wyróżnia się także podejściem do kwestii mieszkalnictwa społecznego. Oferta mieszkań społecznych jest kierowana zarówno do osób o niskich, jak i średnich dochodach. Jest to motywowane dążeniem do zapewnienia odpowiedniego miksu (zróżnicowania) społecznego. To wyjaśnia, dlaczego poziom dochodów uprawniających do ubiegania się o mieszkania społeczne jest dość wysoki. Szacuje się, że ok. 60% gospodarstw domowych mieści się w ustalonych kryteriach dochodowych¹¹³. Francja jest pod tym względem wyjątkiem w porównaniu do innych krajów, które najczęściej rezerwują mieszkania społeczne (często określane jako zasób socjalny) dla najbiedniejszych. Dobrej jakości mieszkania socjalne mogą zatem być sposobem na zatrzymanie gospodarstw domowych o średnich dochodach na obszarach mniej atrakcyjnych lub na przyciągnięcie nowych mieszkańców z tej grupy¹¹⁴. Ważnym argumentem przemawiającym za uwzględnieniem w polityce mieszkaniowej koncepcji miksu społecznego, którego narzędziem jest IH, jest dążenie do uniknięcia błędów i problemów społecznych zaobserwowanych w przypadku dużych osiedli mieszkaniowych powstałych w okresie od lat 50. do 70. XX wieku.

Polityka zróżnicowania społecznego we Francji, podobnie jak w USA, ma dwa kierunki. Pierwsza z nich

odpowiada programom rewitalizacji miast oraz dywersyfikacji oferty mieszkaniowej. Przekształcane osiedla są bardziej zróżnicowane i obejmują własność prywatną, własność mieszkań społecznych oferowanych po obniżonych cenach (w przypadku gospodarstw domowych spełniających warunki dochodowe) oraz wynajmowane lokale socjalne. Chodzi o to, aby uniknąć koncentracji ludności o najniższych dochodach w jednym obszarze. Drugi aspekt obejmuje obszary zamożne. Ma na celu zróżnicowanie składu społecznego poprzez budowę mieszkań socjalnych lub przejmowanie istniejących budynków¹¹⁵.

W 1981 roku francuskie osiedla podmiejskie doświadczyły fali intensywnych zamieszek i niepokoїв społecznych, które ujawniły kryzys społeczny i zwróciły uwagę na kryzys miejski. W odpowiedzi na te wydarzenia, po objęciu władzy przez lewicę i stanowiska prezydenta przez François Mitteranda podjęto szereg reform w sferze edukacji, gospodarki, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jedną z najważniejszych była decentralizacja władzy podjęta w 1982 roku. Działania te okazały się jednak niewystarczające, czego świadectwem były gwałtowne zamieszki, które wybuchły w Lyonie i Mantes w 1990 roku.

Od końca lat 80. we Francji przeważał pogląd, że główną przyczyną „problemów” miejskich była nadmierna koncentracja ubogich gospodarstw domowych na obszarach peryferyjnych, zajętych pod słabej jakości powojenne socjalne i prywatne zasoby mieszkaniowe i późniejsze wykluczenie tych grup z głównego nurtu społeczno-ekonomicznego życia miast. Odpowiedzią na te wydarzenia było utworzenie Ministerstwa Spraw Miejskich oraz powołanie kolejnych inicjatyw na rzecz przeciwdziałania gettoizacji. Obejmowały one przyjęcie prawa ramowego dla miast (*Loi d’Orientation pour la Ville – LOV*) oraz utworzenie instrumentu redystrybucji środków z gmin bogatych do biednych – *Dotation de Solidarité Urbaine*. LOV miało zapewnić większe zróżnicowanie społeczne na obszarach mieszkaniowych. Rozwiązanie problemu segregacji społecznej polegało na stymulowaniu zwiększenia zróżnicowania społecznego (*mixité sociale*).

Jednym z narzędzi stymulowania pożądanych zmian w tym zakresie jest właśnie koncepcja IH. Zo-

112 Ibidem.

113 OECD (2020). Social housing: A key part of past and future housing policy, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, <http://oe.cd/social-housing-2020>, dostęp 18.08.2021, 6.

114 Korsu, E. (2016). Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas, *Housing Studies*, 31(5), 598–623.

115 Górczyńska, M. (2017). Social and housing tenure mix in Paris intra-muros, 1990–2010, *Housing Studies*, 32(4), 385–410.

stała ona osadzona w ustawie o solidarności i odnowie miast Loi SRU (*solidarité et renouvellement urbain*), przyjętej w 2000 roku. Zgodnie z przepisem obowiązującym od stycznia 2002 roku (art. 55) miasta powyżej 3500 mieszkańców (1500 mieszkańców na obszarze Paryża), tworzące część aglomeracji powyżej 50 000 mieszkańców, muszą posiadać do 2020 roku co najmniej 20% mieszkań społecznych (od 2013 roku w określonych przypadkach wskaźnik ten został podniesiony do 25% do 2025 roku). Te miasta zostały ponadto zobowiązane do przyjęcia planów umożliwiających osiągnięcie tego celu. Założono przy tym, że plany powinny zapewnić nadrobienie począwszy od 2002 roku w każdym okresie trzyletnim 15% różnicy pomiędzy tymi celami, a rzeczywistym udziałem społecznych mieszkań czynszowych w gminie. Ani artykuł 55 ani inne przepisy dotyczące planowania przestrzennego przyjęte w tym czasie nie wprowadziły bezpośrednio koncepcji *inclusinary housing* ani też nie wskazały wyraźnie tego narzędzia jako rekomendowanego. Jednak instrument ten zaczął być postrzegany przez lokalne władze jako logiczna odpowiedź umożliwiająca realizację tych zobowiązań¹¹⁶. Gminy nieprzestrzegające opisanych powyżej zobowiązań płacą kary, zasilające fundusz na finansowanie budowy mieszkań społecznych¹¹⁷. Inne konsekwencje deficytu mieszkań społecznych obejmują konieczność opracowania planu nadrobienia zaległości, objęcie gminy dekretem w sprawie niedoboru oraz obowiązek zapewnienia we wszystkich inwestycjach mieszkaniowych 30% społecznych mieszkań czynszowych w wyznaczonym w planie obszarze deficytu mieszkań społecznych¹¹⁸.

Zobowiązania deweloperów w ramach IH są realizowane poprzez zawieranie umów pomiędzy nimi a podmiotami non-profit zarządzającymi zasobami mieszkań społecznych – HLM (*Habitat à Loyer Modéré*). Kontrakt z deweloperem stanowi dla HLM podstawę do pozyskania publicznych środków na zakup mieszkań określonych w umowie. Po zakończeniu budowy mieszkania te zostaną włączone

do zasobu mieszkań społecznych przeznaczonych dla osób o określonych dochodach (od bardzo niskich do średnich) w zależności od tego z jakiego programu rządowego zostały one sfinansowane¹¹⁹. A. Mallach¹²⁰ wskazuje, że szczególną cechą wyróżniającą model francuski jest kształtowania w nim struktura mieszkań, która odbiega od tradycyjnego dwubiegunowego podziału na mieszkania socjalne i oferowane po cenach rynkowych. Struktura mieszkań jest zróżnicowana i może obejmować zarówno lokale społeczne zarządzane przez HLM, lokale wynajmowane poniżej 90% czynszów rynkowych przez podmioty prywatne (w zamian za możliwość skorzystania z ulg podatkowych przeznaczonych na zakup i wynajem lokali mieszkalnych), jak i lokale własnościowe sprzedawane poniżej cen rynkowych nabywcom o umiarkowanych dochodach dzięki rządowemu programowi pożyczek bez odsetek PTZ (*prêt à taux zéro*)¹²¹.

Francuski model polityki mieszkaniowej wyróżnia się kompleksowością i dostępnością zróżnicowanych narzędzi wsparcia mieszkalnictwa dostępnego cenowo. Niektórzy autorzy¹²² zwracają uwagę, że jego efektywność jest uzależniona w znacznej mierze od dalszej dostępności finansowania publicznego i różnorodnych zachęt. Z drugiej strony warto zauważyć, że system finansowania mieszkalnictwa we Francji obejmuje poza rządowymi środkami budżetowymi także kontrybucję pracodawców oraz oszczędności

116 Mallach, A. (2010). *Inclusionary housing* ..., op. cit., 11.

117 L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), mode d'emploi, <https://www.ecologie.gouv.fr/l'article-55-loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru-mode-demploi>, dostęp 2.08.2021; La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), <https://enseignants.lumni.fr/fiche-media/00000001186/la-loi-solidarite-renouvellement-urbain-sru.html>, dostęp 5.08.2021.

118 Production de logements sociaux / Obligations des communes, <https://www.anil.org/aj-logement-production-logement-social-obligation-commune/>, dostęp 3.08.2021.

119 Pożyczki PLUS, PLAI, PLS objęte są umową pomiędzy dostawcą mieszkań społecznych i państwem. We Francji wyróżnia się cztery rodzaje mieszkań o obniżonym czynszu: mieszkania społeczne (PLAI, PLUS, PLS) oraz mieszkania pośrednie (PLI). Pożyczka na wynajem na integrację (Le prêt locative d'intégration – PLAI) ma na celu finansowanie budowy mieszkań socjalnych przeznaczonych dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej i społecznej. Mieszkania typu PLAI charakteryzują się najniższym kryterium dochodowym i najniższymi stawkami czynszów.

Pożyczka na wynajem na cele społeczne (Le prêt locative à usage social – PLUS) ma na celu wspomaganie budowy mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu dla gospodarstw domowych o przeciętnych dochodach.

Pożyczka na wynajem socjalny (Le prêt locative social – PLS) jest przeznaczona na finansowanie mieszkań społecznych na obszarach, gdzie występują najwyższe ceny mieszkań na lokalnym rynku nieruchomości. Powstające mieszkania skierowane są do osób o średnich i wyższych dochodach, wyróżniają się najwyższymi czynszami.

Pomiędzy mieszkaniami socjalnymi a mieszkaniami prywatnymi plasują się mieszkania pośrednie (PLI) są one skierowane do osób zbyt zamożnych, aby kwalifikować się do mieszkań socjalnych, ale nie posiadających wystarczających zasobów, aby uzyskać dostęp do mieszkań na wolnym rynku (prywatnych). Czynsze w mieszkaniach PLI są ograniczone do 15 lub 20% poniżej poziomu cen rynkowych.

120 Mallach, A. (2010). *Inclusionary housing* ..., op. cit., 12.

121 Szerzej: Prêt à taux zéro (PTZ), <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F10871>, dostęp 5.08.2021.

122 Mallach, A. (2010). *Inclusionary housing* ..., op. cit., 13.

ludności (kumulowane dzięki książeczkom oszczędnościowym *Livret A*)¹²³.

W praktyce pojawiają się jednak bariery ograniczające wpływ nowych inwestycji socjalnych na tworzenie i zwiększanie zróżnicowania społecznego. Obejmują one: ograniczenia budżetowe, które utrudniają budowę mieszkań socjalnych, zwłaszcza na obszarach zamożnych; silny opór polityczny ze strony władz lokalnych na obszarach zamieszkałych głównie przez populację klasy średniej czy wyższej; a także pogląd podmiotów zarządzających zasobami lokali socjalnych, że mają uzasadnione powody, by nie przydzielać cennych mieszkań socjalnych w dzielnicach klasy średniej czy wyższej gospodarstwom domowym o niskich dochodach. Opór polityczny władz lokalnych znajduje także wsparcie wśród części polityków na wyższych szczeblach władzy. Przy ich wsparciu pierwotne kary pieniężne za niespełnianie wymagań nałożonych na gminy zostały szybko zrewidowane i obniżone¹²⁴.

Oceny stosowania koncepcji IH we Francji wskazują na to, że dostępne narzędzia promują miks społeczny jedynie w pewnym zakresie. Tworząc przede wszystkim obszar do integracji dla gospodarstw domowych, w przypadku których dystans społeczny jest niewielki (łączenie gospodarstw domowych o wysokich dochodach z gospodarstwami o średnich dochodach czy gospodarstw domowych o średnich dochodach z gospodarstwami o niższych dochodach). Powołując się na dostępne dane A. Mallach sugeruje, że deweloperzy starają się uniknąć włączenia do inwestycji mieszkaniowych jednostek skierowanych do gospodarstw domowych o najniższych dochodach (mieszkania PLAI, tzw. „bardzo” socjalne). Skutkuje to nadmierną koncentracją przestrzenną mieszkań przeznaczonych dla osób najuboższych. Obserwacje te potwierdzają dane statystyczne. W skali całego kraju 61% z 5900 jednostek PLAI wybudowanych w latach 2002–2004 zostało zlokalizowanych w trzynastu miastach o populacji przekraczającej 100 000 osób¹²⁵. Jak wspomniano, pewną rolę w ograniczaniu postępu w zakresie zróżnicowania społecznego pełnią także podmioty zarządzające zasobami

mieszkań społecznych. Przyjmują one określone strategie selekcji lokatorów w celu zminimalizowania ryzyka. Główną strategią jest systematyczne wykluczanie wszelkich „ryzykownych” jednostek czy gospodarstw domowych w budynkach i dzielnicach o wysokiej wartości oraz kierowanie ich do zasobów o niskiej wartości. Chroni to pozytywny wizerunek obszarów o wysokiej wartości i zapewnia wysoki popyt na pozostałe mieszkania, kosztem zwiększania polaryzacji społecznej na najbardziej zaniedbanych obszarach, w których kwaterowane są najbardziej „problemowe” gospodarstwa domowe. Stopień ryzyka związany z wnioskiem mieszkaniowym jest często oceniany na podstawie założeń dotyczących tożsamości etnicznej lub cech rodziny (np. rodziny niepełne, rodziny wielodzietne). Wniosekodawca o szczególnych cechach jest uważany za zagrożenie dla „równowagi społecznej” w danym budynku, ponieważ dotychczasowe doświadczenia pokazują, że określony „typ” lokatora w danym środowisku generuje konflikty¹²⁶. W większości przypadków takie praktyki kierują się pozytywnymi intencjami, takimi jak chęć utrzymania „zrównoważonej”, „spokojnej” społeczności, ale mimo to są dyskryminujące i oparte na wielu uprzedzeniach. Są one również formalnie nielegalne, ponieważ kryteria, na których się opierają, nie są uznawane przez prawo.

Studium przypadku – Paryż

Paryż jest pionierem w zakresie implementacji IH we Francji. W ciągu ostatniej dekady aktorzy polityczni w regionie stołecznym wdrożyli skoordynowany zestaw narzędzi ukierunkowanych na stymulowanie budownictwa mieszkaniowego. W 2010 r. około 50% wszystkich mieszkań socjalnych (60% w 1990 roku) było skoncentrowanych tylko w czterech dzielnicach (15., 19., 13. i 20.). Z biegiem lat podejmowano różne próby osiągnięcia bardziej równomiernego podziału poprzez różne ramy prawne. Na przykład ustawa o programowaniu na rzecz spójności społecznej (*Loi de programmation pour la cohésion sociale*) z 2005 roku ułatwiła gminom nabywanie gruntów państwowych pod warunkiem, że będą one wykorzystywane do budowy nowych mieszkań socjalnych. W Paryżu władze lokalne

123 Szerzej: Jarecki, P., Kucharska-Stasiak, E., Miklaszewska, A., Olbińska, K., Wieteska-Rosiak, B., & Załęczna, M. (2020). Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego – analiza efektywności, Raport, SYGN. WIB PAB 16/2020, Program Analityczno-Badawczy Fundacji Warszawski Instytut Bankowości, 60.

124 Korsu, E. (2016). Building social mix ..., op. cit.

125 Mallach, A. (2010). Inclusionary housing ..., op. cit., 14.

126 P. Simon określa tę strategię mianem „dyskryminacji probabilistycznej”. Simon, P. (2003). Le logement social en France et la gestion des ‘populations à risques’. *Hommes et Migrations*, 1246, 76–91. Za: Korsu, E. (2016). Building social mix ..., op. cit.

wykorzystały te przepisy do zakupu budynków i gruntów będących własnością publiczną. Ponadto miejskie przepisy planistyczne wymagały, aby wszystkie budynki o powierzchni ponad 800 m.kw. obejmowały 25% mieszkań socjalnych. W związku z tym dawne przestrzenie biurowe również zostały przekształcone w strefy mieszkalne. W latach 2006–2012 w wyniku takich działań powstało około 1600 mieszkań socjalnych w Paryżu¹²⁷.

W 2010 roku Zgromadzenie Narodowe ustanowiło cel w postaci budowy 70 000 mieszkań rocznie w regionie Île-de-France w celu zaspokojenia deficytu mieszkaniowego dla potrzeb obecnych mieszkańców i przewidywanego przyrostu populacji w przyszłości. Cel ten został potwierdzony w regionalnym planie generalnym dla regionu Île-de-France (*schéma directeur de la Région Île-de-France* – SDRIF). W połączeniu z przepisami uchwalonymi na poziomie aglomeracji paryskiej, stworzono w ten sposób podstawy przyjęcia szeregu nowych polityk na różnych szczeblach administracji, obserwowane szczególnie w latach 2014 i 2015. Istotnym czynnikiem w tej kwestii okazał się szeroki konsensus co do konieczności stawienia czoła wyzwaniom w sferze mieszkalnictwa w skali całego regionu. Konsensus ten skłonił podmioty na różnych szczeblach administracji do przyjęcia wspólnej agendy metropolitalnej.

SDRIF nadawał priorytet mieszkaniom socjalnym, argumentując te potrzeby dążeniem do stworzenia warunków dla mobilności gospodarstw domowych. Zaproponowano przyrost udziału mieszkań socjalnych w regionie do 30% łącznych zasobów mieszkaniowych do 2030 roku. Zaproponowane wielkości przekraczały wymagania stawiane przez art. 55 ustawy SRU. Podjęte działania przyniosły wymierne rezultaty. Po pierwsze, duża część (31%) wszystkich jednostek mieszkalnych wybudowanych w latach 2011–2017 miała charakter społeczny. Przełożyło się to na wyraźny przyrost nowo budowanych lokali socjalnych. W 2013 roku oddano do użytku ok. 13 200 jednostek, podczas gdy w 2017 roku było to już przeszło 30 000. Po drugie, miasta objęte SRU zwiększyły udziały mieszkań socjalnych średnio z 13,2% do 15,9% w latach 2002–2011. Władze Paryża potraktowały ten cel szczególnie poważnie, finansując 100 000 jednostek w latach 2001–2019 i zwiększając udział jednostek stale przystępnych cenowo z 13,4% do około 22,2% w latach 2001–2020. Na te efekty złożył się szereg

działań: zwiększenie dostępności środków finansowych na mieszkalnictwo, sprzedaż gruntów pod budownictwo socjalne po obniżonej cenie, obniżenie VAT-u na usługi budowlane dla socjalnych projektów mieszkaniowych, liberalizacja prawa budowlanego w odniesieniu do przedsięwzięć o małej skali, wzrost produkcji rządowych i samorządowych przedsiębiorstw budowlanych, ustawa mieszkaniowa z 2014 roku zachęcająca podmioty różnych szczebli administracji do przeznaczania wolnych zasobów gruntów na potrzeby budownictwa mieszkaniowego oraz aktywność prywatnych deweloperów zachęconych wzrastającym popytem. Istotnym czynnikiem było także wspieranie rozwoju zasobów pośrednich (PLI) w postaci obniżonych stawek VAT-u, zwolnień z podatku od nieruchomości i możliwości włączenia tego rodzaju mieszkań do projektów budownictwa socjalnego. Zdecydowano się także na zaostrzenie kontroli realizacji wymagań zawartych w art. 55 ustawy SRU i zobowiązano prefektów do rygorystycznego nakładania kar na gminy nie wywiązujące się z tych zobowiązań i korzystania także z innych dostępnych narzędzi, jak chociażby możliwość prowadzenia wywłaszczeń przez prefektów w takich jednostkach i udostępniania przejętych nieruchomości deweloperom na cele mieszkaniowe. Groźba takich sankcji zmotywowała gminy do intensyfikacji działań w celu uzyskania wymaganego udziału mieszkań społecznych. Obecne władze Paryża dostrzegają potrzebę zwiększenia dostępności zasobów społecznych.

Efekty tych działań są wymierne. Podczas gdy w latach 1991–2014 średnioroczna produkcja mieszkań na obszarze Île-de-France wynosiła 43 000 jednostek i nie przekroczyła 51 000 rocznie, w latach 2017 i 2018 wydano pozwolenia na budowę na odpowiednio 98 300 i 89 200 jednostek. W obu latach rozpoczęto natomiast budowę około 80 000 jednostek mieszkalnych, co trzecia z nich stanowiła mieszkanie socjalne. Udział Île-de-France w krajowej produkcji mieszkaniowej wzrósł z 10% w 2006 roku do 20% w 2017 roku, zmiany te nie mogą być zatem przypisane ogólnym trendom obserwowanym w skali całego kraju¹²⁸. Aby pomóc zatrzymać mieszkańców o niskich i średnich dochodach, za kadencji obecnej mer¹²⁹ Anne Hidalgo, rządzącej

128 Freemark, Y. (2021). Doubling housing production in the Paris region: a multi-policy, multi-jurisdictional response. *International Journal of Housing Policy*, 21(2), 291–305.

129 We Francji wybieralny przewodniczący rady miejskiej lub rady municipalnej gminy, odpowiednik polskiego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

127 Górczyńska, M. (2017). Social and housing ..., op.cit.

od 2014 roku, w Paryżu powstaje ponad 7000 mieszkań socjalnych rocznie. Wskaźnik ten wykazuje wyraźny wzrost w porównaniu około 5000 rocznie za kadencji poprzedniego burmistrza. W sumie od 2001 roku zwiększono zasoby mieszkań socjalnych o ponad 100 000 jednostek. Udało się to osiągnąć dzięki połączeniu nowego budownictwa, przebudowy istniejących budynków oraz nabywania mieszkań na rynku prywatnym. W marcu 2020 roku udział osób zamieszkujących zasób społeczny w populacji w Paryżu osiągnął wartość 23,6%¹³⁰.

Jednak również tutaj materializują się bariery dla pogłębiania różnicowania społecznego. Władze lokalne i deweloperzy w gminach o profilu ludności należącym do średniej lub wyższej kategorii społeczno-ekonomicznej, budując mieszkania społeczne, decydują się najczęściej na realizację mieszkań skierowanych do osób o przeciętnych i wyższych dochodach (PLUS i PLS) niż na zwiększanie zasobów zarezerwowanych dla najuboższych (PLAI). Przykładem może być przypadek bogatych gmin zamieszkałych przez klasę wyższą położonych w Hauts-de-Seine, najbogatszym po Paryżu departamencie aglomeracji paryskiej. Zgodnie z danymi dostarczonymi przez AORIF (organizację publiczną właścicieli lokali socjalnych i powiązanych podmiotów w paryskim obszarze metropolitalnym), gminy Saint-Cloud, Levallois-Perret, Asnières-sur-Seine, Neuilly-sur-Seine, Meudon, Vaucresson, Sceaux, Garches, Chaville, Courbevoie – które pod względem średniego dochodu na mieszkańca zaliczają się do 20% najzamożniejszych gmin w obszarze metropolitalnym Paryża – łącznie zbudowały 1150 nowych mieszkań socjalnych w latach 2007–2008, ale tylko 15% z nich stanowiły mieszkania PLAI, w porównaniu z 28% dla obszaru metropolitalnego Paryża jako całości¹³¹. Według danych urzędu miasta 7 na 10 mieszkańców Paryża spełnia kryteria dochodowe kwalifikujące do ubiegania się o mieszkanie z zasobu społecznego. W praktyce, tylko około jedna czwarta jednostek włączonych do tego zasobu od 2001 roku przeznaczona została dla najniższego przedziału dochodów, pozostała część zaadresowana została do osób o średnich dochodach. Podczas gdy zapotrzebowanie na te mieszkania jest bardzo znaczące. Pod koniec 2018 roku na liście oczekują-

cych na lokale socjalne znajdowało się prawie 250 tys. osób, podczas gdy w tym roku przyznano zaledwie 11 tys. mieszkań¹³².

Badania przeprowadzone przez E. Korsu¹³³ wykazały, że ogólnie rzecz biorąc, wpływ mieszkań socjalnych wybudowanych w latach 1999–2008 na obszarze metropolitalnym Paryża (48 000 jednostek) na zwiększenie różnicowania społecznego był pozytywny, ale dość skromny. Zaobserwowano przyrost integracji przestrzennej między wszystkimi grupami społeczno-zawodowymi, jednak skala tych zmian została oceniona jako marginalna. Autor badania zwraca uwagę, że otrzymane wyniki można interpretować na dwa sposoby. Z jednej strony sugerują one, że można było osiągnąć większe zmiany w zakresie stymulowania miksu społecznego, nawet przy ograniczonej liczbie mieszkań socjalnych wybudowanych w pierwszej dekadzie 2000 roku. Z drugiej strony, ujawniają one również, że biorąc pod uwagę możliwe do uzyskania tempo przyrostu mieszkań socjalnych w ciągu dekady, nie można oczekiwać radykalnego przyrostu poziomu różnicowania społecznego, nawet przy założeniu podejmowania właściwych decyzji dotyczących lokalizacji oraz przydziału nowych mieszkań. Jednocześnie decyzje podejmowane w praktyce trudno uznać za optymalne. Na obszarach metropolitalnych Paryża i Lyonu tylko 15% mieszkań socjalnych wybudowanych w latach 1999–2008 znajdowało się w dwóch najwyższych kwintylach obszarów zamieszkałych przez reprezentantów wyższej klasy społeczno-ekonomicznej. Znacznie większy odsetek nowych mieszkań socjalnych zlokalizowano na obszarach ubóstwa: 59% nowych mieszkań socjalnych na obszarach metropolitalnych Paryża i Lyonu znajdowało się w dwóch sąsiadujących ze sobą kwintylach obszarów o najwyższym odsetku klasy robotniczej w populacji. Cechy społeczne lokatorów zakwaterowanych w nowo wybudowanych mieszkaniach socjalnych potwierdzają, że znaczna część tych mieszkań, zwłaszcza tych z obszarów klasy wyższej, została skierowana do gospodarstw domowych z klasy średniej. Ogólnie rzecz biorąc, gospodarstwa domowe kierowane przez kierownika wyższego lub średniego szczebla (lub jego odpowiednika) stanowiły 35% wszystkich nowych mieszkań socjalnych na obszarze metropolitalnym Paryża. Te wskaźniki znacznie wzrastają, gdy brane

130 Kinniburgh, C. (2020). Paris's new public housing push aims to offset soaring rents, <https://www.france24.com/en/20200311-paris-seeks-to-double-down-on-new-public-housing-to-offset-soaring-rents>, dostęp 23.08.2021.

131 Korsu, E. (2016). Building social mix ..., op. cit.

132 Kinniburgh, C. (2020). Paris's new public ..., op. cit.

133 Korsu, E. (2016). Building social mix ..., op. cit.



są po uwagę obszary o wysokim statusie społeczno-ekonomicznym. W paryskiej aglomeracji połowa z 4000 nowo wybudowanych mieszkań socjalnych w górnym kwintyli najbogatszych obszarów została wynajęta gospodarstwom domowym kierowanym przez menedżerów wyższego i średniego szczebla. Sugeruje to, że procesy alokacji i selekcji lokatorów również przyczyniają się do ograniczenia realnego wpływu nowego budownictwa socjalnego na zróżnicowanie społeczne. Obserwowane dysproporcje w rozmieszczeniu przestrzennym mieszkań dostępnych są trudne do przełamania. Pomimo podejmowanych działań i czterokrotnego przyrostu udziału mieszkań socjalnych od 2001 roku w 16. dzielnicy – jednej z najdroższych w Paryżu, wskaźnik ten osiągnął wartość zaledwie 7%, w porównaniu do 41,7% notowanych w 19. najbiedniejszej dzielnicy francuskiej stolicy. Co więcej, krytycy podkreślają, że władze miejskie nie wywiązują się ze zobowiązań wynikających z przepisów usta-

wy o wolności i obywatelstwie (*Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*) z 2017 roku, która wymaga aby co najmniej 25% mieszkań socjalnych w najbogatszych dzielnicach trafiało do wnioskodawców o najniższych dochodach. Wskaźnik ten dla Paryża w latach 2016–2017 nieznacznie przekroczył 10%, a w roku 2018 spadł poniżej 8%. Z drugiej strony, obserwowana jest nieproporcjonalna reprezentacja grupy o średnich dochodach wśród osób ubiegających się o mieszkania socjalne na obszarach o najniższych dochodach. Z uwagi na to obserwatorzy tych działań stawiają pytanie czy polityka mieszkaniowa miasta sprzyja integracji, czy tylko przyspiesza gentryfikację dzielnic robotniczych¹³⁴.

134 Kinniburgh, C. (2020). Paris's new public ..., op. cit.



Skutki zastosowania *Inclusionary Housing*





3.1 Lokalne rynki mieszkaniowe a IH

Bez wątpienia nowe projekty deweloperskie generują nowe potrzeby w zakresie usług publicznych, chociażby związanych z transportem publicznym, czy infrastrukturą społeczną. Władza lokalna musi znaleźć środki na ich sfinansowanie albo obniżyć ich jakość; jeśli przyzna się uprawnienie do szybkiej ścieżki uzyskiwania decyzji administracyjnych, najprawdopodobniej wydłużony zostanie czas oczekiwania przez nieuprzywilejowanych. Zastosowanie instrumentów poprawiających sytuację dewelopera (przypadek Stanów Zjednoczonych), jednocześnie podwyższa koszty ponoszone przez podmiot publiczny wspólnie ze społecznością lokalną. Należy więc zawsze wyważyć korzyści i straty dla lokalnego rynku mieszkaniowego, biorąc pod uwagę uwarunkowania instytucjonalne w postaci np. reguł dotyczących opłat infrastrukturalnych od deweloperów, stanu lokalnego rynku mieszkaniowego (podaży tańszych mieszkań i popytu na nie, cen, problemów społecznych na danym obszarze).

Samo stosowanie IH wpływa na lokalne rynki mieszkaniowe, w szczególności podaż i ceny w odniesieniu do mieszkań dostępnych i oferty rynkowej. Wskazuje się, że różnice w konkretnych rozwiązaniach prawnych skutkują odmiennymi efektami¹³⁵, nie bez znaczenia są uwarunkowania lokalne, zasadniczo koncepcja IH jest postrzegana jako sposób wykorzystania wzrostu wartości gruntów na silnych rynkach mieszkaniowych¹³⁶. Badania konkretnych rynków wykazują, że koszty dla społeczności lokalnej wyrażane w postaci zmniejszonej aktywności deweloperów mieszkaniowych i wzrostu cen mieszkań, powinny być brane pod uwagę przy projektowaniu i stosowaniu konkretnych rozwiązań¹³⁷. Jak zauważono wcześniej, deweloperzy mogą wynegocjować niższą cenę gruntu i „przerzucić” nałożone na nich obciążenia na właściciela gruntu. Presja potrzeb mieszkaniowych na atrakcyjnych rynkach może też spowodować obniżenie wymagań co do projektów deweloperskich pod względem ich jakości i/lub nadmierne bonusy dla deweloperów.

Krytycy koncepcji IZ w Stanach Zjednoczonych przywołują często argumenty wskazujące na to, że narzę-

dzie to stanowi w praktyce pewną formę dodatkowego opodatkowania działalności budowlanej i może przyczyniać się do ograniczenia aktywności deweloperskiej w budownictwie mieszkaniowym. Jednak wyniki badań w tym zakresie nie są jednoznaczne. Na niektórych rynkach nie stwierdzono występowania tego rodzaju efektów (Studium przypadku Kalifornia). Wyjaśnieniem występowania rozbieżnych efektów może w pewnej mierze być omawiana wyżej różnorodność programów IZ w USA i ich zasad. Ponadto pewnych wyjaśnień dostarcza także teoria zaprezentowana przez R. Ellicksona¹³⁸, który podzielił miasta na „unikalne” i „posiadające doskonałe substytuty”. W myśl tej koncepcji w miastach „unikalnych” nabywcy są skłonni zapłacić wyższą cenę za oferowane na tych obszarach usługi (w tym mieszkaniowe). Popyt na mieszkania jest wysoce nieelastyczny i nabywcy będą absorbować większość dodatkowych kosztów podatkowych wliczanych w ceny nieruchomości. Na takich rynkach aktywność budowlana nie spadnie po wprowadzeniu narzędzi IZ. Z kolei w miastach „posiadających doskonałe substytuty” popyt jest bardziej elastyczny. Nabywcy mieszkań nie będą skłonni płacić wyższych cen, a deweloperzy będą niechętni do absorbowania dodatkowych kosztów i ograniczenia zysku, co może przełożyć się na spadek aktywności budowlanej. Jednocześnie Ellickson zauważa, że w długim okresie w miastach „unikalnych” w dodatkowych kosztach IZ będą partycypować także właściciele nieruchomości niezabudowanych. Z kolei w miastach „posiadających doskonałe substytuty” grupa ta w długim okresie przejmie całość dodatkowych kosztów IZ. Tym samym deweloperzy mogą w ten sposób uniknąć partycypowania w kosztach wprowadzenia IZ. W miastach posiadających substytuty, podaż mieszkań spadnie w krótkim okresie, a następnie w długim okresie wyższe koszty zostaną zaabsorbowane przez właścicieli ziemi. Z kolei w miastach „unikalnych” początkowo koszty poprzez podwyższone ceny zostaną przerzuczone na nabywców, a w długim okresie koszty te zostaną rozdzielone pomiędzy nabywców a właścicieli ziemi. Na występowanie i skalę tych efektów może mieć wpływ także sama konstrukcja programów IZ, przede wszystkim występowanie lub brak premii dla deweloperów, ograniczających koszty IZ.

W kontekście wpływu na rynek nieruchomości badanie przeprowadzone przez zespół J. Schuetz¹³⁹

135 Garde, A. (2016). Affordable by design? Inclusionary housing insights from Southern California. *Journal of Planning Education and Research*, 36(1), 16–31.

136 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been V. (2009). 31 flavors of inclusionary ..., op. cit.

137 Bento, A., Lowe, S., Knaap, G.-J., & Chakraborty, A. (2009). Housing Market Effects of Inclusionary Zoning. *Cityscape*, 11(2), 7–26.

138 Ellickson, R. (1981). The irony of “inclusionary” zoning. *Southern California Law Review*, 54, 1167–1216. Za: Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das A. (2010). Can Inclusionary Zoning ..., op. cit.

139 Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2011). Silver Bullet ..., op. cit.



wykazało, że rejonie San Francisco występowanie programów IZ przyczyniło się do wzrostów cen mieszkań w okresach regionalnej aprecjacji cen, ale w okresach ochłodzenia notowano efekt odwrotny. Nie znaleziono dowodów na statystycznie istotny wpływ programów IZ na aktywność inwestycyjną na rynku mieszkaniowym na tym obszarze. Z kolei badanie przeprowadzone przez A. Bento i in.¹⁴⁰ w północnej Kalifornii nie wykazało znaczącego wpływu programów IZ na liczbę pozwoleń na budynki mieszkalne jedno- i wielorodzinne. Autorzy zauważyli jednak, że udział pozwoleń na budynki jednorodzinne w całkowitej liczbie pozwoleń jest niższy w jurysdykcjach posiadających programy IH, szczególnie tam, gdzie programy te charakteryzują się niższymi progami wielkości projektów i wymagają większego udziału przystępnych cenowo mieszkań. Badanie to wykazało również, że w jurysdykcjach z IZ ceny na rynku mieszkaniowym wzrastały średnio o 2,2%. Efekt był zróżnicowany pod względem wpływu na domy zawierające się w wyższych i niższych przedziałach cenowych. Występowanie programów IZ obniżało ceny o ok. 0,8% w przypadku domów plasujących się poniżej mediany cenowej i podwyższało o ok. 5% ceny w przypadku domów plasujących się powyżej mediany.

Na efektywność programów w dostarczaniu mieszkań dostępnych cenowo wpływać może także dostępność i poziom opłat zastępczych. Deweloperzy często wolą uiścić opłatę, aby uniknąć wyższych kosztów i złożoności włączania przystępnych cenowo lokali do inwestycji lub uniknąć wyzwań związanych z integracją gospodarstw domowych o niskich, średnich i wyższych dochodach w tej samej społeczności. Wyzwaniem zatem w tym przypadku okazuje się ustalenie i utrzymywanie opłat zastępczych na odpowiednim poziomie, tak aby nadążały one za zmieniającymi się kosztami budowy. Programy uwzględniające niskie opłaty zastępcze będą nieefektywne w dostarczaniu mieszkań dostępnych cenowo¹⁴¹. Innym problemem jest także to, że opłaty zastępcze nie zawsze są przeznaczane na zwiększanie zasobów mieszkań dostępnych cenowo. Gminy mogą przeznaczać dochody z tych opłat na zwiększenie dopłat do czynszu dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach, ale także na pokrycie kosztów obsługi

mieszkań komunalnych¹⁴². Oznacza to, że wprowadzenie opłat zastępczych może ograniczyć potencjał programów IH w rozwoju zasobów mieszkań dostępnych w porównaniu do sytuacji, w której taka opcja nie występuje. Ryzyko to wzrasta w sytuacji, gdy opłaty te są ustalane na niskim poziomie¹⁴³.

3.2 Rewitalizacja a IH

Proces rewitalizacji przekształca fragment przestrzeni miejskiej poprzez transformację poszczególnych elementów. Podlegają mu: struktura funkcjonalna, układ urbanistyczny (zagospodarowanie terenu), architektura – zabudowa, system komunikacyjny, użytkownicy przestrzeni, społeczność lokalna żyjąca na obszarze, a także rola, znaczenie i wizerunek obszaru w mieście¹⁴⁴. Proces rewitalizacji obejmuje swoim zasięgiem wydzielone, zdegradowane fragmenty jednostki terytorialnej, które silnie oddziałują na całość jej terytorium poprzez nasilenie problemów społecznych, obniżanie poczucia bezpieczeństwa, a także kształtowanie negatywnego wizerunku w świadomości turystów i mieszkańców. Obserwowana na tych obszarach degradacja dotyczy nie tylko przestrzeni i zabudowy, ale przede wszystkim społeczności lokalnej. Identyfikacja zjawisk degradacji społecznej (wykluczenia, ubóstwa, bezrobocia, przestępczości itp.) stanowi podstawę zakwalifikowania do rewitalizacji.

Rewitalizacja obejmuje „kompleksową i zintegrowaną wizję i działanie prowadzące do rozwiązania problemów miejskich i zmierzające do trwałej poprawy stanu ekonomicznego, fizycznego, społecznego i środowiskowego obszaru podlegającego zmianom”¹⁴⁵. Przyjęta w Polsce w 2015 roku ustawa o rewitalizacji¹⁴⁶ definiuje rewitalizację jako „proces wyprowadzania

140 Bento, A., Lowe, S., Knaap, G.-J. & Chakraborty, A. (2009). Housing Market Effects ..., op. cit.

141 Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das A. (2010). Can Inclusionary Zoning ..., op. cit.

142 Khare, A. T., Miller, E. K., Joseph, M. L., & Shamsuddin, S. (2020). Beyond Counting Units: Maximizing the Social Outcomes of Inclusionary Housing. https://case.edu/socialwork/nimc/sites/case.edu/nimc/files/2020-10/Khare.WWV_Inclusionary%20Housing.2020.13.pdf, dostęp 27.07.2021, 5.

143 Stockton, W., Carlton, I., Juntunen, L., Picha, E., & Wilkerson, M. (2016). The Economics of Inclusionary Development, Urban Land Institute, s. 17 <https://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/Economics-of-Inclusionary-Zoning.pdf>, access: 1.08.2021.

144 Kaczmarek, S. (2001). Rewitalizacja terenów poprzemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

145 Roberts, P. (2006). The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration, [w:] P. Roberts, H. Sykes, Urban Regeneration. A handbook, SAGE Publications, 17.

146 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. 2018 poz. 1398 z późn. zm., art. 2 ust. 1.

Tab. 3.1. Cele procesu rewitalizacji

Cele procesu rewitalizacji	
Aspekty gospodarcze	Aspekty społeczne
1. Wzrost dochodów i aktywności przedsiębiorstw; 2. Przyciąganie nowych inwestycji; 3. Wzrost dochodów mieszkańców; 4. Wzrost wpływów podatkowych gminy; 5. Spadek bezrobocia; 6. Podnoszenie poziomu życia; 7. Wzrost wartości nieruchomości.	1. Zwiększenie aktywności mieszkańców; 2. Ograniczanie problemów i patologii społecznych; 3. Zwiększanie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców; 4. Wzrost jakości życia mieszkańców; 5. Rozwój usług publicznych; 6. Zachowanie dziedzictwa kulturowego; 7. Wzrost identyfikacji mieszkańców z obszarem; 8. Odbudowa więzi społecznych.
Aspekty przestrzenne	Aspekty środowiskowe
1. Ład przestrzenny; 2. Zmiana wizerunku obszaru zdegradowanego (i miasta); 3. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią; 4. Integracja obszaru miasta.	1. Polepszenie jakości środowiska przyrodniczego; 2. Powiększenie terenów zielonych; 3. Ograniczenie zużycia nowych terenów inwestycyjnych; 4. Eliminacja negatywnych oddziaływań pozostałości przemysłowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy literatury przedmiotu (m.in. Sztando, A. (2011). Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin. Samorząd Terytorialny, 11, 12–29; Kopeć, M. (2010). Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych, C. H. Beck, s. 121).

ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji¹⁴⁷. Z regulacji tej jednoznacznie wynika, że rewitalizacja jest¹⁴⁷:

- ▶ procesem – czyli złożonym, wieloetapowym i rozciągniętym w czasie szeregiem następujących po sobie i powiązanych przyczynowo działań,
- ▶ dążeniem do wyprowadzenia obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego,
- ▶ prowadzona w sposób kompleksowy, zintegrowany i skoncentrowany terytorialnie,
- ▶ realizowana na rzecz społeczności lokalnej (przede wszystkim), a także lokalnej gospodarki i przestrzeni (dodatkowo) – jej głównymi beneficjentami są mieszkańcy,
- ▶ przemyślaną i zaplanowaną aktywnością, która opiera się na dokumencie strategicznym opracowanym przez ekspertów oraz interesariuszy, tj. na programie rewitalizacji.

Złożoność rewitalizacji dobrze obrazuje rozbudowany katalog celów i dążeń, jakie formułowane są w tym procesie. Proces rewitalizacji powinien stanowić integralny element strategii rozwoju lokalnego. Rewitalizacja, obejmuje działania prowadzone na płaszczyznach gospodarczej, przestrzennej, społecznej i środowiskowej. Przy czym skuteczność działań na obszarach gospodarczym i społecznym, zmierzających do przyciągnięcia inwestorów, aktywizacji społeczności lokalnej i przezwyciężenia problemów społecznych, warunkuje osiągnięcie sukcesu całego procesu (tabela 3.1).

W toku ewolucji koncepcji rewitalizacji w różnych krajach, m.in. w Wielkiej Brytanii, Francji czy Stanach Zjednoczonych sformułowano podejście, w ramach którego jednym z ważnych celów, ale i narzędzi rewitalizacji i transformacji obszarów pogrążonych w kryzysie miało być dążenie do osiągnięcia pewnego pożądanego poziomu zróżnicowania lub miksu społecznego. Teoretyczne uzasadnienie dążenia to odwołuje się do konsekwencji koncentracji biedy, podczas gdy praktycznych podstaw dostarczają przykłady porażek szeroko zakrojonych planów mieszkaniowych dla osób ubogich w wielu rozwiniętych krajach¹⁴⁸. Bogata historia badań akademickich w różnych kontekstach krajowych uwydatniła szereg negatywnych efektów związanych z segregacją przestrzenną grup

147 Szlachetko, J. H., & Borówka, K. (red.) (2017). Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Instytut Metropolitalny, 15.

148 Mallach, A. (2010). Inclusionary housing ..., op. cit., 3.



społecznych i tworzeniem się enklaw biedy i mniejszości etnicznych. Prace D. Massey i N. Denton¹⁴⁹, J. Friedrichsa i in.¹⁵⁰ W USA, S. Musterda¹⁵¹ w Holandii oraz A. Kearnsa i M. Parkinsona¹⁵² w Wielkiej Brytanii wykazały, że życie w śródmiejskich enklawach biedy ogranicza szanse mieszkańców na wyjście z ubóstwa, przełamanie deprivacji i izolacji. Trudności te wynikają ze słabości sieci społecznych, ograniczonych zasobów lokalnych i dostępnych miejsc pracy. Inni badacze podkreślali związek między segregacją mieszkaniową a wykluczeniem społecznym¹⁵³.

W tym kontekście doświadczenia francuskie dotyczą problemów społeczno-ekonomicznych objawiających się w odizolowanych dużych osiedlach mieszkaniowych, natomiast doświadczenia innych państw odwołują się do problemów obserwowanych na wyludniających się obszarach śródmiejskich. Koncentracja ubóstwa jest postrzegana zarówno jako jeden z objawów degradacji obszarów problemowych, jak i jedna z podstawowych przyczyn kumulacji różnorodnych problemów na tego typu obszarach. Rozwiązywanie tych problemów nie jest możliwe bez szczególnej interwencji – wszechstronnych, skoncentrowanych, kompleksowych i długotrwałych działań, określanych mianem rewitalizacji.

W rewitalizacji obszarów zdegradowanych szczególnie silny nacisk kładziony jest na włączenie społeczne, dekoncentrację biedy oraz integrację różnych grup społeczno-ekonomicznych, poprzez tworzenie społeczności o zróżnicowanych dochodach i pozycjach społecznych (zróżnicowanie społeczne lub miks społeczny). Przedstawiono wiele argumentów wskazujących na występowanie korzyści z integracji społecznej. Najczęściej wśród nich przywoływane są¹⁵⁴: (1) zwiększenie dostępu osób ubogich do kapitału społecznego; (2) pełnienie przez gospodarstwa domowe klasy średniej roli wzorów

do naśladowania i dyfuzja podzielanych przez nie wartości; (3) możliwość odwrócenia negatywnych skutków deterioracji warunków mieszkaniowych i jakości życia, zarówno na skutek dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych jak i zamian warunków rynkowych; lub (4) argumenty utylitarne, sformułowane w kategoriach polepszania dostępności do miejsc pracy i do usług dla zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Koncepcja stymulowania zróżnicowania społecznego (social mix) rozwinęła się na przełomie XX i XXI wieku. Miało być ono osiąganego przede wszystkim poprzez fizyczne przekształcenia obszarów o niekorzystnej strukturze społecznej i negatywnym wizerunku. Destygmatyzacja miała polegać na wyburzeniach i zastępowaniu budynków wysokich zabudową pierzejową o niższej intensywności, restrukturyzacji przestrzeni publicznych oraz dywersyfikacji mieszkaniowej. Zmiana wizerunku obszarów miała z kolei przyciągać mieszkańców o średnich i wysokich dochodach. Powstające w ten sposób społeczności o zróżnicowanej strukturze miały przyczyniać się do modyfikacji zachowań mieszkańców zagrożonych wykluczeniem, poprzez transformację ich społecznego i fizycznego otoczenia.

W Stanach Zjednoczonych na początku lat 90. powołano serię programów HOPE obejmujących dotacje na: planowanie i wdrażanie projektów budowy i rehabilitacji domów jednorodzinnych, budownictwa wielorodzinnego dla rodzin o niskich dochodach, wspieranie własności domów jednorodzinnych oraz wsparcie w wynajmie, zarządzaniu projektami i usługami pomocniczymi skierowane do seniorów o bardzo niskich dochodach, dotacje na wouchery mieszkaniowe i usługi wspierające dla seniorów kwalifikujących się do uzyskania takiego wsparcia. Program HOPE VI (*Housing Opportunities for People Everywhere*) wykorzystywał m.in. zachęty podatkowe dla deweloperów do współpracy z władzami miejskimi w celu wyburzenia obszarów wysokiej intensywności zabudowy komunalnej i zastąpienia ich zabudową o średniej intensywności, w których celem było wymieszanie ze sobą trzech rodzajów lokali mieszkalnych: mieszkań komunalnych na wynajem, mieszkań dostępnych cenowo przeznaczonych dla ubogich pracujących oraz mieszkań udostępnianych na zasadach rynkowych¹⁵⁵. Założenia HOPE VI

149 Massey, D., & Denton, N. (1989). Hyper-segregation in US metropolitan areas: black and hispanic segregation along five dimensions. *Demography*, 26(3), 373–393.

150 Friedrichs, J., Galster, G., & Musterd, S. (2003). Neighbourhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context. *Housing Studies*, 18(6), 797–806.

151 Musterd, S. (1998). *Urban Segregation and the Welfare State*, Routledge.

152 Kearns, A., & Parkinson, M. (2001). The significance of neighbourhood. *Urban Studies*, 38(12), 2103–2110.

153 Bolt, G., Phillips, D., & Van Kempen, R. (2010) *Housing Studies*, (De) segregation and Social Mixing: An International Perspective. *Housing Studies*, 25(2), 129–135.

154 Por. Mallach, A. (2010). *Inclusionary housing ...*, op. cit., 4–5.

155 Darcy, M. (2010) De-concentration of Disadvantage and Mixed Income Housing: a Critical Discourse Approach. *Housing, Theory and Society*, 27(1), 1–22.



wynikały z jednej strony z koncepcji enklaw biedy (skoncentrowanej biedy) z drugiej strony z koncepcji rozwoju społeczności, dzięki upodmiotowieniu i wzmocnieniu jej członków. Enklawy biedy wyróżniała się nie tylko koncentracją osób ubogich, ale także niską jakością zasobów mieszkaniowych, usług społecznych i przestrzeni publicznych, wysokimi wskaźnikami przestępczości i wykluczeniem społecznym. To uzasadnienie przyczyniło się do przekształcania obszarów wyłoniących na potrzeby programu HOPE VI poprzez wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych. Co więcej, stworzyło podstawy, przynajmniej teoretyczne, dla godzenia interesów prywatnych deweloperów, podmiotów zarządzających zasobami mieszkaniowymi i najemców mieszkań komunalnych w ramach podejścia rynkowego¹⁵⁶. Na potrzeby realizacji projektów HOPE sformalizowano proces finansowania obejmujący łączenie środków HOPE z finansowaniem pochodzącym z innych źródeł: dłużnych i kapitałowych środków prywatnych wspieranych, np. dzięki wykorzystaniu LIHTC, innych dotacji federalnych, lokalnych środków kapitałowych oraz zasobów organizacji non-profit. W 1995 roku zniesiono obowiązek pełnego zastępowania zburzonych lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób o niskich dochodach nowymi, co otworzyło drogę do zwiększenia udziału mieszkań komercyjnych w projektach HOPE¹⁵⁷. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób przesiedlanych polegało na udostępnieniu im lokali zastępczych lub wsparcia finansowego w postaci voucherów mieszkaniowych oferowanych osobom spełniającym określone warunki. Warto podkreślić, że HOPE jest jednym całego szeregu programów ukierunkowanych na rewitalizację obszarów zdegradowanych funkcjonujących na przełomie XX i XXI wieku w USA. Program ten skupiał się na zasobach mieszkaniowych, podczas gdy np. program EZ-RC-EC (*Empowerment Zone-Enterprise Communities-Renewal Communities*) miał na celu poprawę sytuacji gospodarczej na problemowych obszarach miejskich i stymulowanie ich rozwoju.

Oceny programu HOPE VI są niejednoznaczne. Krytycy podkreślali, że przyczynił się on przede wszystkim do przymusowych wyprowadzek (rozproszenia) pierwotnych mieszkańców obszarów objętych przekształ-

ceniami. Z uwagi na to, niektórzy badacze wnioskowali, że, pierwotni najemcy mieszkań komunalnych na ogół nie byli uważani za głównych interesariuszy HOPE VI, ponieważ niewielki odsetek z nich powracał na obszar po jego przekształceniu. Co więcej, w niektórych przypadkach nacisk kładziony był raczej na interesy deweloperów niż na interesy mieszkańców, które niekoniecznie są ze sobą zgodne¹⁵⁸. Projekty HOPE VI kojarzone są z pozytywnymi efektami ekonomicznymi i wzrostem wartości nieruchomości w sąsiedztwie, osiągniętymi dzięki przyciąganiu zasobów do obszarów bardzo potrzebujących inwestycji¹⁵⁹. Sukcesem programu z pewnością okazało się aktywowanie środków prywatnych w przekształcaniach obszarów problemowych. Szacunki wskazują, że na każdego dolara zainwestowanego z funduszu HOPE przypadało 1,3 dolara inwestycji prywatnych¹⁶⁰. Programom odnowy miast bazującym na idei zróżnicowania społecznego zarzuca się także negatywny wpływ na wielkość i dostępność zasobów tanich mieszkań. Tworzenie zróżnicowanych społeczności odbywa się niejako kosztem gospodarstw domowych o najniższych dochodach, ponieważ część zasobu pierwotnie zaspokajającego potrzeby tej grupy przekształcona zostaje w mieszkania adresowane do gospodarstw domowych o średnich i wyższych dochodach¹⁶¹. Z uwagi na to na przekształcanym obszarze kurczy się zasób mieszkań dostępnych cenowo. Negatywne oceny programu HOPE VI wynikają zatem także z jego wpływu na ograniczenie dostępności komunalnych zasobów mieszkaniowych. Z wyliczeń L. Coucha wynika, że w jego ramach wyburzono ok. 98 000 mieszkań w zasobach publicznych, podczas gdy na ich miejsce wybudowano niewiele ponad 48 000¹⁶². Część pierwotnych mieszkańców nie wracała na takie obszary tylko była relokowana do innych dzielnic miasta, zwykle do zasobów o równie niskim standardzie, jak te, z których zostali oni wyprowa-

156 Lucio, J., Hand, L., & Marsiglia, F. (2014) Designing Hope: Rationales of Mixed-Income Housing Policy. *Journal of Urban Affairs*, 36(5), 891–904.

157 Lee, S. Y. (2017). Understanding of Relationship between HOPE VI and Gentrification, DISSERTATION, The Ohio State University, https://etd.ohiolink.edu/apexprod/rws_etd/send_file/send?accession=osu1483290431708558&disposition=inline, dostęp 3.07.2021., 119.

158 Lucio, J., Hand, L., & Marsiglia, F. (2014) Designing Hope ..., op. cit.

159 Deng, L. (2011). The external neighborhood effects of low-income housing tax credit projects built by three sectors. *Journal of Urban Affairs*, 33, 143–166; Zielenbach, S., Voith, R., & Mariano, M. (2010). Estimating the local economic impacts of HOPE VI. *Housing Policy Debate*, 20, 485–522; Lucio, J., Hand, L., & Marsiglia, F. (2014) Designing Hope ..., op. cit.

160 Gress, T. H., & Miller, E. K. (2017). 20 Years Later, What HOPE VI Can Teach Us, <https://shelterforce.org/2017/06/15/6-billion-two-decades-later-whats-next-mixed-income-housing/> dostęp 27.07.2021.

161 Por. Keating, L. (2000). Redeveloping Public Housing. *Journal of the American Planning Association*, 66(4), 384–397.

162 Couch, L. (2014). Public Housing: Choice Neighborhoods Initiative and HOPE VI. National Low Income Housing Coalition. Za: Lee, S. Y. (2017). Understanding of Relationship ..., op. cit., 79.



dzeni¹⁶³. Oszacowano, że zaledwie 16% pierwotnych mieszkańców wracało na obszary przekształcone w programie¹⁶⁴. Istnieje niewiele badań, które bezpośrednio łączą kwestie ograniczenia przestępczości i obecności bardziej zamożnych mieszkańców, ale sformułowano wnioski, że proces przemian był powiązany z osiągnięciem niższych wskaźnikami przestępczości na obszarach poddanych przebudowie¹⁶⁵.

We Francji koncepcja zwiększania różnicowania społecznego na obszarach kryzysowych również rozwinęła się na przełomie XX i XXI wieku. W jej realizacji, podobnie jak w USA, dążono do zmiany wizerunku obszarów problemowych poprzez wyburzenia i zmianę struktury mieszkańców. W stosunkowo krótkim czasie polityka wyburzeń w niektórych lokalizacjach zaczęła przynosić nieoczekiwane, a nawet sprzeczne z intencjami twórców efekty. Zamiast zmieniać negatywny wizerunek obszarów, zdawała się raczej go potwierdzać i pogłębiać stygmatyzację. Prowadzenie wyburzeń jasno wskazywało na to, że określone budynki, a także obszar i jego mieszkańcy byli postrzegani jako problematyczni.

Dążenie do reorientacji zachowań mieszkańców oparto na dwóch różnych mechanizmach. Pierwszym było przekształcenie przestrzeni w sposób pozwalający na większą kontrolę i wpływ na zachowania jednostek. Rehabilitacja przestrzenna opierała się w tym celu na zasadach sytuacyjnego przeciwdziałania przestępczości. Kształtowanie przestrzeni obronnej polega m.in. na przebudowie ulic w celu ułatwienia interwencji policji czy montażu monitoringu. Jasno uwidacznia to zmianę podejścia w zakresie polityki miejskiej. Zamiast odnosić się do problemów społeczno-ekonomicznych, zwiększono nacisk na kontrolę zachowań i eliminację postaw antyspołecznych. Drugi z zastosowanych mechanizmów stanowiło zwiększenie różnicowania społecznego. Cel ten realizowany był poprzez przekształcenia przestrzenne, ograniczenie udziału mieszkań socjalnych, wspieranie własności nieruchomości i prywatnego rynku najmu, a także rozwój oferty kulturalnej czy sportowej. Skuteczność tej polityki nie została potwierdzona przez znaczące dowody empiryczne. Okazało

się, że bliskość przestrzenna nie prowadzi automatycznie do interakcji różnych grup społecznych i dochodowych. Istnieją za to dowody na to, że zróżnicowanie etniczne obszarów prowadzi do obniżenia ich kapitału społecznego i wywołuje wycofywanie się jednostek do ich prywatnych przestrzeni. Inne badania wskazują, że gospodarstwa domowe o średnich dochodach stosują różnorodne strategie w celu uniknięcia edukacji dzieci w zróżnicowanych społecznie placówkach¹⁶⁶. Cele narodowego programu rewitalizacji miast sformułowanego w 2003 roku były dwojakie obejmowały one: po pierwsze, wyburzenie zaniedbanych, zniszczonych budynków komunalnych i odbudowę nowych społeczności o mieszanych dochodach, aby wzmocnić atrakcyjność sąsiedztw, a także zróżnicowanie społeczne – które C. Boisseuil określa jako formę zinstytucjonalizowanej gentryfikacji; po drugie, integrację dzielnic o niskich dochodach z tkanką miast w celu zainicjowania procesów rozwoju gospodarczego i społecznego tych przestrzeni i ich mieszkańców¹⁶⁷.

Zaprezentowanym na początku niniejszego podrozdziału argumentom, traktującym tworzenie miksu społecznego i zwiększanie różnicowania społeczno-ekonomicznego na obszarach zdegradowanych jako remedium na problemy tych terenów, wydają się przeczyć wyniki badań empirycznych. Chociaż zarówno w Europie, jak i w USA można znaleźć szeroki wachlarz polityk dotyczących przeciwdziałania segregacji społecznej i wspierania miksu społecznego, łączy je fakt, że nie udało się doprowadzić do znacznego spadku poziomu segregacji etnicznej. Segregacja klas społecznych pozostaje również dość odporna na interwencje polityczne¹⁶⁸. Ponadto narzędzia ukierunkowane na tworzenie miksu społecznego często nie tylko nie spełniają oczekiwań decydentów, ale mogą również prowadzić do negatywnych skutków, takich jak rozpad ukształtowanych historycznie społeczności i ograniczenie dostępności zasobów mieszkaniowych dla osób o niskich dochodach. Stwierdzono, że inicjatywy rewitalizacji miast ukierunkowane na wyburzenia istniejących zasobów i tworzenie miesza-nych społeczności zakłócają funkcjonowanie pier-

163 Cloud, W., & Roll, S. (2011). Denver Housing Authority's Park Avenue HOPE VI revitalization project: Community impact results. *Housing Policy Debate*, 21, 191–214; Turbov, M., & Piper, V. (2005). HOPE VI and mixed-finance redevelopments: A catalyst for neighborhood renewal. Brookings Institution. Za: Lucio, J., Hand, L. & Marsiglia, F. (2014) *Designing Hope ...*, op. cit.

164 Popkin, S., Levy, D. K., & Buron, L. (2009). Has Hope VI Transformed Residents' Lives? New Evidence From The Hope VI Panel Study. *Housing Studies*, 24(4), 477–502.

165 Lucio, J., Hand, L., & Marsiglia, F. (2014) *Designing Hope ...*, op. cit.

166 Gilbert, P. (2009). Social stakes of urban renewal: recent French housing policy. *Building Research & Information*, 37(5–6), 638–648.

167 Boisseuil, C. (2015). Comparing integrated urban regeneration in France and the United States: is there a European model versus an American one?, Praca zaprezentowana na Międzynarodowej konferencji RC21 zatytułowanej "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life", która odbyła się w Urbino w dniach 27–29 sierpnia, https://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2015/08/summerschool_Boisseuil.pdf, dostęp 22.08.2021, 4.

168 Bolt, G., Phillips, D., & Van Kempen, R. (2010) *Housing Policy ...*, op. cit.



wotnych społeczności. Przesiedlone gospodarstwa domowe mają trudności w nawiązywaniu nowych więzi społecznych. Przynajmniej w krótkim okresie rozproszenie dotychczasowych mieszkańców często prowadzi do spadku kapitału i wsparcia społecznego.

Inicjatywy silnie skoncentrowane na wyburzeniach, takie jak amerykański program HOPE VI szczególnie utrudniają relokowanym gospodarstwom domowym pozostanie w przekształcanych sąsiedztwach. Okazuje się to znacznym wyzwaniem zwłaszcza dla osób zatrudnionych na takich obszarach, mimo, że właśnie takich mieszkańców w ramach tego typu polityk należałoby zatrzymać na przekształcanych obszarach¹⁶⁹. Badania prowadzone przez R. Atkinsona i K. Kintreę¹⁷⁰ wykazały, że w porównaniu z właścicielami domów o średnich dochodach, najemcy mieszkań socjalnych o niższych dochodach są mniej mobilni i prawdopodobnie spędzają więcej czasu w domu. Z drugiej strony, właściciele domów realizują większość swojej codziennej aktywności poza miejscem zamieszkania i wydają się bardziej oderwani od swojego bezpośredniego sąsiedztwa. Stąd, mimo że w tych badaniach różnice w dochodach między lokatorami mieszkań socjalnych a właścicielami domów nie były duże, brakowało codziennych interakcji społecznych między oboma grupami. Z badań wynika także, że napływ jeszcze zamożniejszych mieszkańców, może przyczynić się do dalszego ograniczenia kontaktów społecznych w takich zbiorowościach. W dużych osiedlach mieszkaniowych w okolicach Paryża, najemcy z klasy średniej przejawiają tendencje do unikania kontaktów z sąsiadami należącymi do klasy niższej¹⁷¹. Bacque i in.¹⁷² wykazali, że gospodarstwa domowe klasy wyższej miały trudności z zaakceptowaniem zwyczajów i stylu życia imigrantów z klasy robotniczej, którzy przeprowadzili się do tego samego budynku w ramach paryskiego programu miksu społecznego, a niektórzy zdecydowali się wyprowadzić. W przypadku Paryża część urzędników niechętnie rozmawiała o wynikach zastosowania

polityki miksu społecznego. Jednak pozostali badani interesariusze (w tym również dyrektorzy szkół) nie mieli złudzeń co do stopnia faktycznego przemieszania społecznego w życiu codziennym. Podkreślili oni, że mieszanie klas społecznych „zatrzymuje się u bram” publicznych szkół podstawowych, ze względu na dominującą tendencję rodziców z klasy średniej do unikania szkół z wysoką koncentracją dzieci pochodzących z rodzin o niskich dochodach i/lub mniejszości etnicznych¹⁷³.

Zdaniem niektórych nie udało się osiągnąć prawdziwego miksu społecznego dającego możliwość przełamania negatywnych stereotypów klasy średniej na temat ubogich, ponieważ mieszkania społeczne oferowane tej grupie znajdowały się w oddzielnych budynkach od tych, w których zamieszkały gospodarstwa domowe zależne od pomocy społecznej, utrwalając tendencję zamożniejszych mieszkańców do „odgradzania się” wyższych grup społecznych¹⁷⁴. Ograniczony charakter kontaktów pomiędzy lokatorami zasobów publicznych a właścicielami mieszkań potwierdził także B. Jupp¹⁷⁵. Biorąc pod uwagę ten ograniczony poziom interakcji, stwierdził on, że osiągnięcie oczekiwanych korzyści z tworzenia społeczności o mieszanych prawach do nieruchomości jest mało prawdopodobne, a stworzenie nowego rodzaju społeczności na osiedlach mieszanych może okazać się nierealistycznym celem politycznym. Badania ewaluacyjne mieszanych społeczności stworzonych w ramach różnych programów konsekwentnie wykazywały, że fizyczne mieszanie na określonych obszarach gospodarstw domowych o różnych dochodach samo w sobie nie prowadzi do mieszania społecznego, a tym samym nie przynosi oczekiwanych korzyści w zakresie modelowania ról lub tworzenia sieci społecznych¹⁷⁶. Także

169 Ibidem.

170 Atkinson, R., & Kintrea, K. (2000). Neighbourhood experiences of social exclusion: evidence from deprived and non-deprived urban neighbourhoods, paper presented at ENHR 2000 Conference, Housing in the 21st Century: Fragmentation and Reorientation, 26–30 lipca. za: Arthurson, K. (2002). Creating Inclusive Communities through Balancing Social Mix: A Critical Relationship or Tenuous Link? *Urban Policy and Research*, 20(3), 245–261.

171 Blanc, M. (2010). The Impact of Social Mix Policies in France, *Housing Studies*, 25(2), 257–272.

172 Bacqué, M.-H., Fijalkow, Y., Flamand, A., & Vermeersch, S. (2010). « Comment nous sommes devenus HLM ». Les opérations de mixité sociale à Paris dans les années 2 000. *Espaces et sociétés*, 140–141(1), 93–111. Za: Górczyńska, M. (2017). Social and housing ..., op. cit.

173 Raveaud, M., & van Zanten, A. (2007). Choosing the local school: middle class parents' values and social and ethnic mix in London and Paris. *Journal of Educational Policy*, 22(1), 107–24.

174 Mairie de Paris (2006). Politique de la ville. Observatoire des quartiers parisiens rapport 2006. Délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration, Pôle Ressources, Mairie de Paris, s. 40. Za: Rose, D., Germain, A., Bacqué, M.-H., Bridge, G., Fijalkow, Y., & Slater, T. (2013). 'Social Mix' and Neighbourhood Revitalization in a Transatlantic Perspective: Comparing Local Policy Discourses and Expectations in Paris (France), Bristol (UK) and Montréal (Canada). *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2), 430–450.

175 Jupp, B. (1999). Living Together: Community Life on Mixed Housing Estates. Desmos. za: Arthurson, K. (2002). Creating Inclusive ..., op. cit.

176 Allen, C., Camina, M., Casey, R., Coward, S., & Wood, M. (2005). Mixed tenure, twenty years on – Nothing out of the ordinary. Joseph Rowntree Foundation, Chartered Institute of Housing, https://urbanrim.org.uk/cache/Allen-et-al_twenty-years-on.pdf, za: Darcy, M. (2010). De-concentration of Disadvantage ..., op. cit.



w przypadku projektów HOPE VI badania wykazały niewielki zakres interakcji pomiędzy grupami o różnych dochodach¹⁷⁷. Dalsze badania dowodzą także, że umieszczanie mieszkańców o różnym poziomie dochodów w sąsiedztwie zwiększa świadomość różnic klasowych i dochodowych, przyczyniając się do powstawania i narastania napięć, a nie do spodziewanej integracji społecznej¹⁷⁸.

Ponadto, założenie, że interakcje społeczne wewnątrz społeczności o mieszanych dochodach będą prowadzić do podnoszenia jakości życia mieszkańców o niskich dochodach również było kwestionowane¹⁷⁹. Podsumowując można stwierdzić, że przy wątpliwych dowodach skuteczności podejmowanych działań, polityka social mix realizowana w ramach procesu rewitalizacji może prowadzić przede wszystkim do ograniczania podaży mieszkań dla osób o niższych dochodach, nie tylko w kontekście określonych obszarów, ale także miast jako całości¹⁸⁰.

3.3 Gentryfikacja a IH

Proces rewitalizacji przeprowadzany jest na obszarach, na których z wielu względów (ekonomicznych, społecznych) wymagane jest wspomaganie działania mechanizmu rynkowego. Stymulacja rynku nieruchomości, będąca jednym z celów procesu rewitalizacji osiągnana jest przez zwiększenie atrakcyjności i polepszenie wizerunku obszaru. Efektem działań w toku procesu rewitalizacji, a także jednym z jego skutków (pożądanych) jest wzrost wartości nieruchomości na przekształcanym obszarze i napływ na ten teren nowych mieszkańców i inwestorów o wyższych dochodach. Opisane w ten sposób przemiany spełniają jednocześnie definicję procesu gentryfikacji. Procesy te są wyraźnie ze sobą powiązane.

Gentryfikacja jest zjawiskiem obserwowanym na centralnych obszarach miast, dotyczy terenów zamieszkiwanych przez klasę robotniczą i polega na napływie klasy średniej (ang. *the gentry*) do podupadających dzielnic śródmiejskich. Nowi mieszkańcy dokonują renowacji i modernizacji istniejących zasobów mieszkaniowych, przyczyniając się do podnoszenia ich jakości, co skutkuje wzrostem aktywności i cen na rynku nieruchomości. Gentryfikacja wiąże się często z przemieszczeniem mieszkańców w dwie strony, równolegle obserwowany jest odpływ mieszkańców o niskiej stopie życiowej do innych (tańszych) obszarów.

W literaturze spotkać można definicje tego procesu eksponujące różne jego aspekty: niektórzy autorzy postrzegają gentryfikację jako proces rehabilitacji czy transformacji zaniedbanych części miasta¹⁸¹, inni podkreślają obserwowane w tym procesie zmiany społeczne¹⁸². Gentryfikacja bywa charakteryzowana jako proces polegający na podniesieniu poziomu życia na danym obszarze, wynikający z napływu nowych mieszkańców, oraz na podniesieniu jakości świadczonych tam usług we wszystkich dziedzinach życia¹⁸³. Zjawisko gentryfikacji postrzegane jest także w szerszym kontekście, jako kolejny etap rozwoju miast – przejaw społecznego i przestrzennego przejścia ze stadium industrialnego do postindustrialnego, opartego na przewadze handlu, finansów i usług oraz trwałych zmian w lokalizacji miejsc pracy, w strukturze zatrudnienia, zarobków i wydatków, jak również zmiany stylu życia i stosunku do obszarów śródmiejskich¹⁸⁴. Gentryfikacja dzieli przedstawicieli władz lokalnych, badaczy oraz obserwatorów. Niektórzy widzą w niej przyczynek do rewitalizacji obszarów zdegradowanych, inni wielkie koszty społeczne i niewielkie zyski dla miasta¹⁸⁵.

Napływ zamożniejszych mieszkańców na obszary zamieszkałe przez osoby o niskich dochodach może prowadzić do wzrostu poziomu różnicowania spo-

177 Kleit, R. G. (2005). HOPE VI new communities: Neighborhood relationships in mixed-income housing. *Environment and Planning A*, 37, 1413–1441; Chaskin, R. J., & Joseph, M. L. (2011). Social interaction in mixed-income developments: Relational expectations and emerging reality. *Journal of Urban Affairs*, 33, 209–237.

178 Biggins, N., & Hassan, P.R. (1998). Northeld Precinct One, a Review of the Social Objectives. Department of Sociology, Flinders University of South Australia; Jupp, B. (1999). Living Together ..., op. cit. Za: Arthurson, K. (2002). Creating Inclusive ..., op. cit.

179 Greenbaum, S., Hathaway, W., Rodriguez, C., Spalding, A., & Ward, B. (2008). Deconcentration and social capital: Contradictions of poverty alleviation policy. *Journal of Poverty*, 12, 201–228; Kleit, R. G. (2010). Draining ties: Tie quality versus content in low-income women's social networks when displaced by redevelopment. *Journal of Social and Personal Relationships*, 27(4), 573–588. Za: Lucio, J., Hand, L., & Marsiglia, F. (2014) Designing Hope ..., op. cit.

180 Gilbert, P. (2009). Social stakes ..., op. cit.

181 Smith, N., & Williams, P. (red.) (1986). *Gentrification of the City*, Unwin and Hyman.

182 Newman, K., & Wyly, E. K. (2006). The Right to Stay Put, Revisited: Gentrification and Resistance to Displacement in New York City. *Urban Studies*, 43, 23–57.

183 Pięta-Kanurska, M. (2011). Proces gentryfikacji w miastach. *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 152, 395–405.

184 Hamnett, C. (2003). Gentrification and the Middle-class. Remaking of Inner London, 1961–2001. *Urban Studies*, 40, 2401–2426.

185 Atkinson, R. (2002). Does Gentrification help or harm Urban Neighbourhoods? An Assessment of the Evidence-base in the Context of the New Urban Agenda. Centre for Neighbourhood Research, Paper 5, http://www.urbancenter.utoronto.ca/pdfs/cnrp/CNR_Gentrification-Help-or-.pdf, dostęp 3.07.2021.

Tab. 3.2. Skutki gentryfikacji

Pozytywne efekty gentryfikacji	Negatywne efekty gentryfikacji
▶ wzrost wartości nieruchomości, ▶ zmniejszenie liczby pustostanów, ▶ wzrost bezpieczeństwa, ▶ zwiększenie wpływów z podatków lokalnych, ▶ ożywienie gospodarcze i społeczne oraz wzrost perspektyw dalszego rozwoju (rozwój lepszych jakościowo usług dla nowych mieszkańców), ▶ ograniczenie rozrastania się miast (urban sprawl), ▶ wzrost zróżnicowania w strukturze społecznej danej dzielnicy (social mix).	▶ przesiedlenia spowodowane wzrostem cen/ kosztów najmu nieruchomości, ▶ wtórne psychologiczne koszty przesiedlenia, ▶ niechęć i konflikty społeczne, ▶ utrata tanich mieszkań, ▶ spekulacyjny wzrost cen nieruchomości, ▶ problem bezdomności, ▶ zwiększenie wydatków lokalnych, ▶ przesiedlenia podmiotów handlowych/przemysłowych, ▶ wzrost kosztów i zmiany w lokalnych usługach, ▶ presja popytu na mieszkania w sąsiednich biednych obszarach, ▶ utrata zróżnicowania społecznego (przejście od zróżnicowania społecznego do tworzenia się gett dla bogatych) ▶ spadek intensywności wykorzystania mieszkań i populacji w gentryfikowanych obszarach.

Źródło: Atkinson, R., Bridge, G., (2005). *Gentrification in a Global Context. The New Urban Colonialism*, Routledge.

łecznego w perspektywie krótkoterminowej. Istnieje jednak obawa, że obecność lepiej sytuowanych gospodarstw domowych będzie podnosić ceny mieszkań i czynsze oraz przyczyniać się do „wypychania” dotychczasowych mieszkańców.

Czy rewitalizacja jest przyczyną gentryfikacji czy też gentryfikacja indukuje przekształcenia, które można nazywać rewitalizacją? Niewątpliwie oba procesy są powiązane. W przypadku prowadzenia procesu rewitalizacji przez władze miejskie, jego następstwem, a czasem także celem, często jest gentryfikacja. Może się jednak zdarzyć, że to gentryfikacja stanowi przyczynę do rozpoczęcia przemian zdegradowanego obszaru, które odzwierciedlają sens ekonomicznego i materialnego aspektu procesu rewitalizacji. Takie procesy inicjowane są oddolnie przez właścicieli nieruchomości, jednak pomijane są w nim elementy społeczne utożsamiane z rewitalizacją. Gentryfikacja bywa postrzegana jako niemal cudowne remedium na procesy degradacji miast¹⁸⁶. Jednak charakterystyczne dla tego zjawiska wypieranie biednych mieszkańców, skutkuje przenoszeniem się problemów społecznych w obręb miasta i nie prowadzi w związku z tym do osiągnięcia wszystkich celów procesu rewitalizacji. Proces gentryfikacji budzi tak wiele kontrowersji i sprzecznych poglądów, ponieważ jest źródłem zarówno pozytywnych, jak i negatywnych następstw (tabela 3.2).

Analiza pozytywnych następstw gentryfikacji wskazuje, że jej efektem jest realizacja niektórych celów rewitalizacji, takich jak wzrost wartości nieruchomości, zwiększenie bezpieczeństwa, wzrost wpływów podatkowych, ożywienie gospodarcze i społeczne. Można także spodziewać się, że wzrost zróżnicowania mieszkańców będzie sprzyjał wzrostowi ich aktywności, pojawianiu się większego zakresu usług i polepszaniu jakości życia. Jednak, jeżeli znaczna część ludności pierwotnej zostanie przeniesiona na inny obszar w mieście, to nie będzie ona beneficjentem tego procesu. Co więcej, skutkować to może nie przezwyciężaniem problemów, a ich przenoszeniem w obręb miasta. W tym kontekście gentryfikacja może powodować przekształcanie gett ubogich i wykluczonych w getta dla zamożnych i powstawanie nowych obszarów problemowych w mieście, co stoi w sprzeczności z ideą zrównoważonego rozwoju i celami procesu rewitalizacji. Gentryfikacja, której efektem jest całkowita wymiana społeczności na danym obszarze, uniemożliwia osiągnięcie niektórych celów rewitalizacji (głównie społecznych), gdyż grupa docelowa tego procesu znika z obszaru poddawanego przekształceniom.

Największym negatywnym następstwem gentryfikacji jest „wypychanie”, przymusowe przesiedlanie pierwotnych mieszkańców z obszaru poddanego temu procesowi. Przesiedlenie przybiera wiele form, z których wszystkie są prawdopodobnymi skutkami gentryfikacji: bezpośrednie przesiedlanie, w którym lokatorzy są wyrzucani z dotychczasowych mieszkań wskutek wyburzeń, eksmisji lub podnoszenia czynszów ponad ich możliwości; przemieszczenie

186 Jelinek, C. (2010). The Phenomena of Displacement and Relocation During the Process of Gentrification in Budapest. *Studia Universitatis Babes-Bolyai, Sociologia*, 2, 105–116.



pośrednie, w którym wpływ nowej aktywności inwestycyjnej przenosi się na ceny mieszkań i koszty życia; przesiedlenie wykluczające, w którym mieszkańcy poszukujący mieszkania nie mogą już sobie pozwolić na przeprowadzkę do dzielnic, które wcześniej byłyby dla nich otwarte i oferowały mieszkania dostępne cenowo; i wreszcie presja gentryfikacyjna, na którą cierpią najemcy, gdy mogą jakoś pozostać (z powodu kontroli czynszów, mieszkań komunalnych lub innych działań ochronnych), ale wszystko wokół nich – w tym ich sieci społecznościowe oraz sklepy i usługi – jest wypychane poza ich obszar zamieszkania¹⁸⁷. Pojawiają się jednak głosy, że gentryfikacja niekoniecznie musi skutkować całkowitą wymianą społeczności lokalnej¹⁸⁸, a proces ten można zatrzymać na pożądanym etapie zróżnicowania społecznego i korzystać z jego pozytywnych efektów, ograniczając występowanie efektów negatywnych.

Proces rewitalizacji i proces gentryfikacji są wzajemnie powiązane. Przemiany pogrążonych w kryzysie wycinków miasta wymagają zaangażowania właścicieli nieruchomości i napływu inwestorów, dla których wzrost wartości nieruchomości jest warunkiem zaangażowania. Proces rewitalizacji dotyczy obszarów, na których obserwujemy osłabienie działania mechanizmu rynkowego w zakresie kształtowania wartości nieruchomości i aktywności rynku nieruchomości. Problemy pojawiają się, kiedy rynek nieruchomości funkcjonuje na przekształcanym obszarze tak sprawnie, że dochodzi do wymiany społecznej mieszkańców przekształcanego obszaru. Mieszkańcy o zbyt niskich dochodach są zmuszeni do przenoszenia się do innej części miasta. Jeżeli prowadzi to do ich masowego przesiedlania się do jednej lub kilku stref miasta, problemy społeczne, których ograniczenie było również jednym z celów rewitalizacji, nie znikają, a przenoszą się w obręb miasta. Gentryfikacja jest świadectwem powodzenia procesu rewitalizacji w zakresie wzrostu wartości nieruchomości i odbudowy bazy podatkowej miasta, ale powinna być także sygnałem do włączenia instrumentów łagodzących społeczne skutki opisanych przemian, mających na celu włączenie społeczne i wzrost dochodów mieszkańców przekształcanego obszaru. Gentryfikacja jest zatem jednym z możliwych skutków rewitalizacji. Początkowo zapewnia osiągnięcie niektórych spośród celów tego

procesu, może jednak przerodzić się w zagrożenie i uniemożliwić osiągnięcie wszystkich celów i sukcesu całego procesu. Gentryfikacja nie stanowi remedium na degradację miast. Remedium tym powinny być kompleksowe procesy rewitalizacji i odnowy miejskiej, których elementem może być gentryfikacja, jako zjawisko przewidywane i kontrolowane, które początkowo zaindukowane, następnie wymaga łagodzenia i eliminacji negatywnych skutków, takich jak segregacja społeczna, gettoizacja.

Odpowiednio wykorzystane pozytywne skutki procesu gentryfikacji, przy jego świadomym prowadzeniu i przeciwdziałaniu następstwom negatywnym mogą okazać się korzystne w skali całego miasta. W ramach procesu gentryfikacji dochodzi do migracji wewnętrznych. Centrum miasta przeżywa ponowny napływ ludności o wyższym statusie społecznym i majątkowym. Uwalniane są w ten sposób zasoby nieruchomości zlokalizowane poza centrum, o wyższym standardzie, niż zaniedbane mieszkania w obszarze centralnym, wymagające nakładów modernizacyjnych. Osoby opuszczające centrum, mogą poszukiwać wyższego standardu nieruchomości na obrzeżach miasta. Wymagane jest przy tym zaangażowanie władz lokalnych, których rolą jest wspomaganie osób o słabszej pozycji w tym procesie. Wymagana jest interwencja w celu utrzymania pożądanej zróżnicowanej struktury społecznej centrów i wspierania zaangażowania nowych jego mieszkańców w budowę wspólnoty lokalnej. Dla osób słabiej sytuowanych wymagane jest wsparcie w zakresie możliwości finansowania potrzeb mieszkaniowych.

Wspierana przez władze na różnych szczeblach administracji gentryfikacja obserwowana jest zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w państwach europejskich od połowy lat 90., wynikała ona z dążenia do przyrostu konkurencyjności gospodarek miejskich i wsparcia słabnącej bazy podatkowej. Problemy te w niektórych przypadkach były dodatkowo wzmacniane przez ograniczenie pomocy państwa dla miast w finansowaniu infrastruktury i programów pomocy społecznej. Krytycy wskazywali na rehabilitację samego terminu „gentryfikacja” jako pozytywnego instrumentu polityki miejskiej¹⁸⁹. Rodzaje programów,

187 Stein, S. (2018). Progress for whom ..., op. cit.

188 Simon, P. (2005). Gentrification of Old Neighborhoods and Social Integration in Europe, [w:] Kazepov Y. (red), Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion, Wiley-Blackwell, 210–232.

189 Slater, T. (2006). The eviction of critical perspectives from gentrification research. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(4), 737–757; Van Ham, M., & Manley, D. (2010). The effect of neighbourhood housing tenure mix on labour market outcomes: a longitudinal investigation of neighbourhood effects. *Journal of Economic Geography*, 10(2), 257–282; Bolt, G., Phillips, D., & Van Kempen, R. (2010) Housing Policy ..., op. cit.



które przyciągnęły największą uwagę badaczy, to te, które obejmują wyburzenie całych kompleksów mieszkań socjalnych o niskich dochodach. Podejmowane działania niosły potencjał do drastycznych przyrostów wartości nieruchomości, a ich beneficjentami były grupy o wyższych dochodach lub o mieszanych dochodach. Przy czym powracający na te obszary lokatorzy o niskich dochodach byli wybierani na podstawie ich „kompatybilności” z nowymi mieszkańcami i potencjału do uniknięcia ekonomicznej zależności od świadczeń socjalnych¹⁹⁰.

W środowisku naukowym od wielu lat trwają dyskusje dotyczące tego czy koncepcja *Inclusionary Housing* jest efektywnym narzędziem zwiększania zróżnicowania społecznego i przeciwdziałania gentryfikacji czy też wręcz przeciwnie pod hasłami ograniczenia lub powstrzymywania gentryfikacji, przyczynia się do polaryzacji społecznej i przejmowania obszarów zamieszkałych przez społeczności o niskich i średnich dochodach przez klasę wyższą.

Zwolennicy koncepcji IH postrzegają ją jako efektywne remedium na problem gentryfikacji, ale także segregacji rasowej i ekonomicznej¹⁹¹. Niektórzy badacze podkreślają, że IH prowadzi do osiągnięcia miksu społecznego „w wersji light”. Wynika to z jednej strony z napięć pomiędzy celami integracji i inkluzji społecznej a celami deweloperów skoncentrowanymi przede wszystkim na dążeniu do osiągnięcia zysku. Sprzeczność ta ujawnia się w obawach deweloperów, że włączenie do najemców lub nabywców gospodarstw domowych o niższych dochodach zmniejszy atrakcyjność droższych mieszkań dla klientów dokonujących zakupu lub wynajmu na warunkach rynkowych i że im większa dysproporcja – pod względem ekonomicznym, demograficznym czy formy posiadania – między lokatorami mieszkań przystępnych cenowo i oferowanych po cenach rynkowych, tym większa potencjalna utrata wartości¹⁹².

E. Goetz¹⁹³ doszedł do wniosku, że niektóre z amerykańskich projektów HOPE VI okazały się „zbyt udane” i doprowadziły do gentryfikacji zamiast do zróżnicowania społeczno-ekonomicznego. Z kolei badania

przeprowadzone przez S. Y. Lee wskazują na to, że wpływ realizacji projektów HOPE VI na gentryfikację był zróżnicowany i uzależniony od sposobu implementacji programu przez podmioty zarządzające¹⁹⁴. W San Francisco projekty HOPE VI stymulowały gentryfikację, podczas gdy w przypadku Nowego Jorku, Nowego Orleanu czy Seattle zidentyfikowano przeciwne efekty, natomiast w Atlancie, Chicago czy Detroit nie zanotowano wpływu tych przedsięwzięć na gentryfikację. W szczególności w Nowym Jorku zwrócono uwagę na to, że w ramach projektów HOPE koncentrowano się przede wszystkim na rehabilitacji zasobów mieszkaniowych, a nie na ich wyburzaniu, kładąc nacisk na kontrolę czynszów i IH. W odniesieniu do Paryża niektórzy badacze i komentatorzy argumentowali, że od lat 90. polityka francuska przyspieszyła procesy gentryfikacyjne i była wykorzystywana do uzasadniania zmian społecznych na obszarach robotniczych, prowadzących do wysiedlenia populacji pierwotnie zamieszkującej te tereny¹⁹⁵. Te hipotezy wydają się potwierdzać wyniki badań przeprowadzonych przez M. Górczyńską¹⁹⁶. W latach 90. skład społeczny poszczególnych jednostek przestrzennych w Paryżu był już dość zróżnicowany pomimo niedoboru mieszkań socjalnych. Zmieniło się to całkowicie do 2010 roku. Ponadto, nastąpiła znacząca zmiana na obszarach, które spełniały 25% limit udziału mieszkań socjalnych. W 1990 roku odpowiadały one klastrom społeczno-zawodowym „niższemu”, „średniemu i niższemu starzejącemu się” i „wyższemu starzejącemu się”, podczas gdy do 2010 roku około 50% tych jednostek zostało sklasyfikowanych jako klastry „wyższy starzejący się” lub „wyższy”. Z uwagi na to badaczka dostrzega potrzebę ewolucji polityki mieszkaniowej dla Paryża i przejścia od promowania różnorodności społecznej w uboższych dzielnicach robotniczych do utrzymywania ogólnego zróżnicowania społecznego w mieście narażonym na procesy elitaryzacji, gentryfikacji i wykluczenia gospodarstw domowych o niższych dochodach.

Otrzymane wyniki sugerują, że opisana polityka mieszkaniowa w stolicy Francji doprowadziła do awansu społecznego (w kategoriach społeczno-za-

190 Rose, D., Germain, A., Bacqué, M.H., Bridge, G., Fijalkow, Y., & Slater, T. (2013), 'Social Mix' ..., op. cit.

191 Khare, A. T., Miller, E. K., Joseph, M. L., & Shamsuddin, S. (2020). Beyond Counting Units ..., op. cit.

192 Mallach, A. (2010). Inclusionary housing ..., op. cit., 4–5.

193 Goetz, E. (2003). Clearing the Way: De-concentrating the Poor in Urban America, Urban Institute Press.

194 Lee, S. Y. (2017). Understanding of Relationship ..., op. cit., s. iii–iv,

195 Bacqué, M.-H., & Fijalkow, Y. (2012). Social mix as the aim of a controlled gentrification process: The example of the Goutte d'Or district in Paris. [w:] G. Bridge, T. Butler & L. Lees (Eds) Mixed Communities. Gentrification by Stealth?, Policy Press, 115–132; Clerval, A. (2013) Paris sans le Peuple, la Gentrification de la Capitale, La Découverte. Za: Górczyńska, M. (2017). Social and housing ..., op. cit.

196 Górczyńska, M. (2017). Social and housing ..., op. cit.



wodowych), który objął także beneficjentów mieszkań socjalnych. Podkreślono jednak, że proces ten zachodzi tylko w Paryżu, gdyż wyniki badań w innych miejscach wspierają tezę o postępującej pauperyzacji mieszkalnictwa socjalnego. Paradoksalnie, rosnący udział lokatorów mieszkań społecznych reprezentujących średnie i wyższe kategorie zawodowe był częściowym katalizatorem procesów gentryfikacji (w dawnych dzielnicach robotniczych) lub elitaryzacji (w dzielnicach zamożnych). Biorąc pod uwagę rosnącą liczbę jednostek przestrzennych, w których zaobserwowano nadreprezentację wyższych kategorii zawodowych, alokacja lokali socjalnych do członków tej grupy spełniających kryteria dochodowe, przyczynia się do wzrostu różnicowania dochodowego, ale niekoniecznie prowadzi do różnicowania pod względem pozycji społeczno-zawodowych¹⁹⁷. Występowanie tego zjawiska wyjaśniają strategie podmiotów zarządzających zasobami mieszkań społecznych opisane w punkcie 2.3. W innym badaniu w przypadku paryskiej dzielnicy Goutte d'Or, zaprezentowano podejmowanie działania jako kontrolowaną gentryfikację, która nie będzie prowadziła do wykluczenia gospodarstw domowych o niższych dochodach i pomoże ograniczyć „ekstremalne” formy gentryfikacji, które mogłyby się pojawić, gdyby podaż mieszkań została całkowicie pozostawiona rynkowi prywatnemu. Pomimo tego stanowiska, w dyskusji pojawiają się istotne kwestie reprezentacji poszczególnych grup w kontekście demokracji lokalnej. W Goutte d'Or legitymizacja starszych stowarzyszeń założonych przez pierwszą falę napływających mieszkańców z klasy średniej włączonych przez władze lokalne w procesy zarządzania, coraz częściej jest podważana przez nieformalne, ale dobrze zorganizowane sieci profesjonalistów o wyższych dochodach, którzy niedawno osiedlili się na tym obszarze i starają się przekształcić go według własnych oczekiwań. W opinii jednego z interesariuszy rosnący wpływ tej grupy zwiększył wyzwania w zakresie „organizowania współżycia” różnych grup społecznych i etnicznych w porównaniu z wcześniejszym okresem, kiedy procesy te przebiegały zdecydowanie sprawniej. W tym kontekście ekspansywność tej grupy została określona jako „przemoc symboliczna”¹⁹⁸. Spostrzeżenia te podkreślają różnice pomiędzy poszczególnymi etapami gentryfikacji.

Niektórzy badacze koncentrujący się na tematyce IH w Stanach Zjednoczonych¹⁹⁹, podkreślają, że w większości jednostek terytorialnych programy IH działają jako narzędzia neutralne rasowo. Oznacza to, że powstające dostępne cenowo zasoby mieszkaniowe nie są skierowane do konkretnych grup opartych na tożsamości rasowej, etnicznej czy kulturowej. Programy te nie są także stosowane jako narzędzia ograniczające gentryfikację na obszarach, gdzie mieszkańcy reprezentujący mniejszości etniczne są aktywnie wypierani przez warunki rynkowe zmieniające się na skutek wzrostu zainteresowania tymi obszarami ze strony zamożnych białych nabywców domów. W badaniu rynku mieszkaniowego w Kalifornii K. Chapple i M. Zuk stwierdziły, że zarówno przyrost zasobów mieszkań oferowanych po cenach rynkowych, jak i mieszkań dotowanych ograniczają wypieranie pierwotnych mieszkańców na poziomie regionalnym. Przy czym wpływ mieszkań dotowanych jest w tym zakresie wyższy ponad dwukrotnie niż mieszkań oferowanych na zasadach komercyjnych. Jednak biorąc pod uwagę wpływ zasobów mieszkaniowych powstałych w latach 90. Na przesiedlenia obserwowane w latach 2000., stwierdzono, że rozwój zasobów rynkowych miał nieznaczny wpływ na to zjawisko. Co więcej, w skali lokalnej w San Francisco ani rynkowe, ani dotowane budownictwo mieszkaniowe nie zapewniło ochrony przed gentryfikacją podobnej do tej, jaka została zaobserwowana w skali regionalnej. Za prawdopodobną przyczynę tego zjawiska uznano skrajne niedopasowanie między popytem a podażą na tym rynku²⁰⁰.

197 Ibidem.

198 Rose, D., Germain, A., Bacqué, M.H., Bridge, G., Fijalkow, Y., & Slater, T. (2013), 'Social Mix' and Neighbourhood Revitalization in a Transatlantic Perspective: Comparing Local Policy Discourses and Expectations in Paris (France), Bristol (UK) and Montréal (Canada) *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2) 430–450.

199 Rothstein, R. (2017). *The Color of Law: A Forgotten History of How Our Government Segregated America*. Liveright Publishing; Khare, A. T., Miller, E. K., Joseph, M. L., & Shamsuddin, S. (2020). *Beyond Counting Units ...*, op. cit., 10.

200 Chapple, K., & Zuk, M. (2016). *Housing Production, Filtering and Displacement: Untangling the Relationships*. Institute for Governmental Studies, UC Berkeley, https://www.urbandisplacement.org/sites/default/files/images/udp_research_brief_052316.pdf, dostęp 17.08.2021, 3.



Mieszkanie na Start i Lokal za grunt jako próba aktywizacji działalności deweloperskiej w zakresie mieszkań dostępnych





4.1 Problem braku mieszkań dostępnych w Polsce

Polskie problemy mieszkaniowe wynikają w dużej mierze z uwarunkowań historycznych odnoszących się do liczby i jakości jednostek mieszkalnych oraz polityki mieszkaniowej. Wg Spisu Powszechnego z 1921 roku na wsi mieszkało ok. 75,5% populacji, wiejskie zasoby mieszkaniowe stanowiły udział o wielkości 72,5%, a o ich bardzo niskim standardzie świadczy to, że ponad 81% wszystkich zasobów jednoizbowych zlokalizowane było na terenach wiejskich. W dziesięć lat po pierwszym Spisie Powszechnym przeprowadzono drugi, jego wyniki były zbliżone do poprzedniego, widoczny był dynamiczny przyrost populacji, ogółem z 25,13 mln do 32,10 mln. Rozwój demograficzny dużych miast odbywał się kosztem wsi i mniejszych miast, ponieważ uwarunkowania społeczno-ekonomiczne spowodowały swoisty exodus ludności wiejskiej. Pierwszy Spis Powszechny w Polsce, który zawierał informacje o powojennych warunkach mieszkaniowych odbył się w 1950 roku, ludność miejska liczyła 9,2 mln, a wiejska 14,7 mln. W miastach ogółem było 2,4 mln mieszkań, na wsiach 2,7 mln. Mieszkania w przeważającej części były bardzo małe (jednoizbowe) i małe (dwuizbowe), łącznie miały udział 58,5%. W okresie socjalistycznym co prawda budownictwo mieszkaniowe nie było priorytetem, ale wykonano swoisty „skok cywilizacyjny”, który doprowadził do tego, że wg Spisu Powszechnego z 1988 roku wskaźnik liczby zamieszkałych jednostek mieszkalnych na 1000 mieszkańców wynosił

282, przy wzroście demograficznym do 37,1 mln ludzi (w miastach zamieszkiwało 22,5 mln ludzi).

W ówczesnych uwarunkowaniach prywatna własność jednostek mieszkalnych nie dominowała, stanowiła jedynie nieco ponad 35%²⁰¹. Zmiany polityczno-gospodarcze spowodowały bardzo dynamiczny wzrost własności prywatnej, do poziomu 84,2% w 2019 roku²⁰². W tym samym roku łączna liczba wszystkich jednostek mieszkalnych na 1000 mieszkańców w Polsce wyniosła 389 (dane BDL dotyczące wszystkich jednostek lokalnych), co obrazuje poziom aktywności budowlanej między 1988 a 2019 rokiem.

Jednym z problemów, niejako kamuflujących ograniczoną dostępność mieszkań dla pewnej grupy gospodarstw domowych, jest brak wyraźnego wskazania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w ujęciu przestrzennym, przy zastosowaniu jednolitych i transparentnych kryteriów. Dostępne dane statystyczne wskazują na poprawę sytuacji mieszkaniowej ogółem, bazując m.in. na liczbie mieszkań na 1000 mieszkańców i aktywności budowlanej w sferze mieszkaniowej, aczkolwiek w odniesieniu do tego pierwszego wskaźnika widać ciągle dużą różnicę w poziomie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych między Polską, a innymi państwami (tab. 4.1).

201 UN Compendium of Human Settlements Statistics 1995.

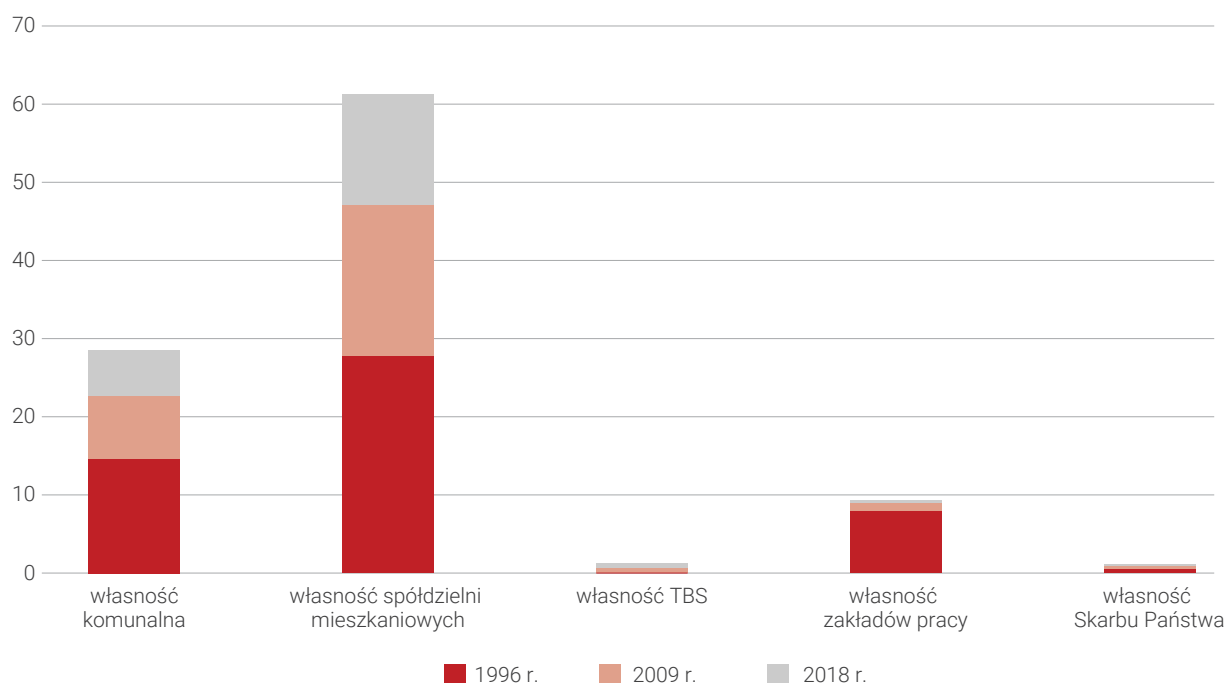
202 Eurostat, Housing Statistics 2021.

Tab. 4.1. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w 2011 i 2020 roku w wybranych państwach

Państwo	2011	2020
Czechy	453	408
Niemcy	505	509
Polska	350	386
Węgry	442	456
Anglia	434	434
Hiszpania	539	551
Francja	515	590
Stany Zjednoczone	424	425

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD (Housing stock and construction).

Wykres 4.1. Udział procentowy mieszkań o charakterze społecznym w Polsce w 1996, 2009 i 2018 roku w zasobie mieszkaniowym ogółem



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS BDL.

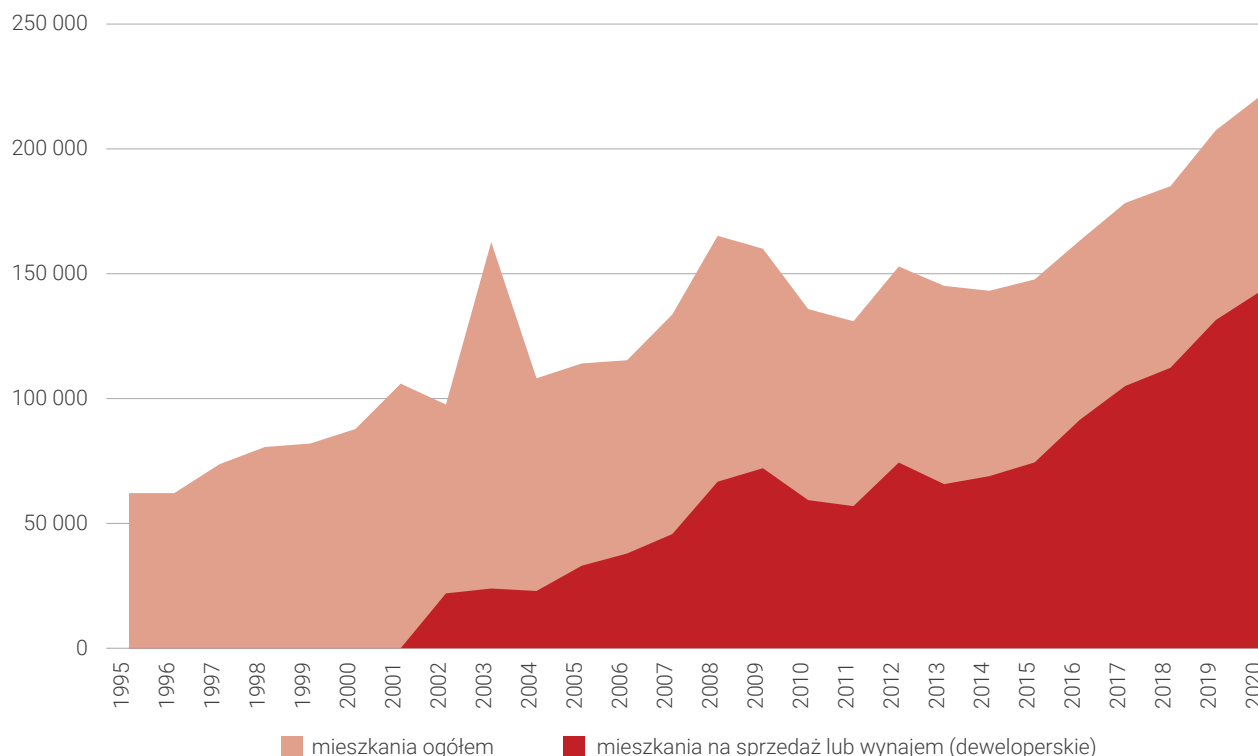
Dane statystyczne wskazujące na bardzo wysoki poziom własności nie obrazują rzeczywistych problemów mieszkalnictwa w Polsce – deficytu mieszkań dla mniej zamożnych, niskiej jakości zasobu, niedopasowania do potrzeb. Oficjalnie liczba gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową od gminy, w 2019 roku wynosiła 150,6 tys. (130 tys. w miastach)²⁰³. Należy też wspomnieć o bardzo niskim standardzie technicznym wielu mieszkań komunalnych (część zasobu nie nadaje się do zamieszkiwania lub generuje bardzo wysokie koszty dodatkowe np. wynikające z konieczności ogrzania pomieszczeń, konieczności znalezienia lokali zamiennych na czas przeprowadzania remontów). Jednostki samorządowe, w szczególności w największych miastach, nie są w stanie wypełniać swoich obowiązków ustawowych w zakresie mieszkalnictwa, nałożonych ustawą o ochronie praw lokatorów. Dynamiczna prywatyzacja zasobów komunalnych, niewielka skala nowego budownictwa społecznego, faktyczne zablokowanie możliwości weryfikacji sytuacji finansowej najemców lokali komunalnych z umowami zawartymi przed 21 kwietnia 2019 roku, powodują, że bardzo utrudniona jest poprawa warunków mieszkaniowych gospodarstw domowych zgłaszających za-

potrzebowanie na mieszkania społeczne (dostępne). Można to pośrednio zobrazować m.in. poprzez zmiany struktury właścicielskiej zasobu mieszkaniowego, które wyraźnie wskazują poziom zmniejszania się udziału mieszkań komunalnych, spółdzielczych, czy zakładowych (wykres 4.1).

Deweloperzy jako kreatorzy nowej przestrzeni mieszkalnej stali się w Polsce bardzo aktywni, w szczególności w ostatnich latach, czego wyrazem jest znaczący wzrost liczby oddawanych do użytku mieszkań (wykres 4.2). Ta podaż jest przeznaczona dla nabywców rynkowych, którzy korzystając z finansowania własnego lub obcego – głównie w postaci kredytów hipotecznych – tworzą odpowiedź strony popytowej.

Powstaje jednak zasadnicze pytanie jaka część społeczeństwa polskiego o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych jest wykluczona z udziału w rynku mieszkaniowym ze względu na brak możliwości uzyskania finansowania, a jednocześnie nie ma szans na pomoc w postaci mieszkania społecznego. Nie można jednoznacznie wskazać wielkości deficytu mieszkaniowego w Polsce, brakuje definicji i metody kalkulacji, która pozwalałaby na realną ocenę; proste odniesienie się do liczby mieszkań i gospodarstw domowych nie pozwala na obliczenie ile gospodarstw domowych nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ponie-

203 GUS, Gospodarka mieszkaniowa 2019.

**Wykres 4.2.** Liczba oddanych do użytku mieszkań w Polsce, w latach 1995–2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

waż nie posiada zdolności kredytowej, czynsze rynkowe są na poziomie przekraczającym poziom dostępności, a mieszkania społeczne są poza zasięgiem ze względu na ich fizyczny brak lub to, że poziom dochodów gospodarstwa domowego jest zbyt wysoki aby je otrzymać²⁰⁴. Fragmentaryczny obraz sytuacji można uzyskać dzięki pracy Z. Rataj. Autorka na podstawie zbadanych miast wyciąga wniosek, że problem pozostawiania w swoistej luce dochodowej w odniesieniu do pomocy mieszkaniowej dotyka w znacznej mierze gospodarstwa jednoosobowe, co wobec zmian kulturowych i starzenia się polskiego społeczeństwa będzie miało coraz większe znaczenie²⁰⁵.

Postępująca komodyfikacja jednostek mieszkalnych powoduje, że stają się one instrumentem inwestycyjnym dla zamożnych gospodarstw domowych oraz nowej grupy inwestorów instytucjonalnych. Popyt inwestycyjny na mieszkania związany jest z relatywnie wysokimi

szacowanymi stopami zwrotu z wynajmu mieszkań, w szczególności w dużych miastach. Natomiast część zasobu mieszkaniowego, w szczególności o charakterze komunalnym, jest w bardzo złym stanie technicznym i pomimo kolejek gospodarstw domowych oczekujących realnie po kilka lub nawet kilkanaście lat na pomoc w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, statystycznie wykazywane są pustostany²⁰⁶. Ministerstwo Rozwoju opublikowało swoje wyliczenia wskazujące, że w 2019 roku deficyt mieszkaniowy wynosił 641 tys. mieszkań (ok. 4,5% gospodarstw domowych), ale można także zauważyć, że gniazdownictwo, czyli zamieszkiwanie osób młodych (w wieku od 25 do 34 lat) wspólnie z rodzicami, wynosiło w tym czasie 45,1% tej części populacji²⁰⁷.

204 Takie proste wyliczenie wskazałoby, że mamy wręcz nadwyżkę w wysokości 424 tys. jednostek mieszkalnych w 2019 r. (GUS). Szerzej: Szelańska, A. (2021). Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej. *Studia BAS*, (2), 9–33.

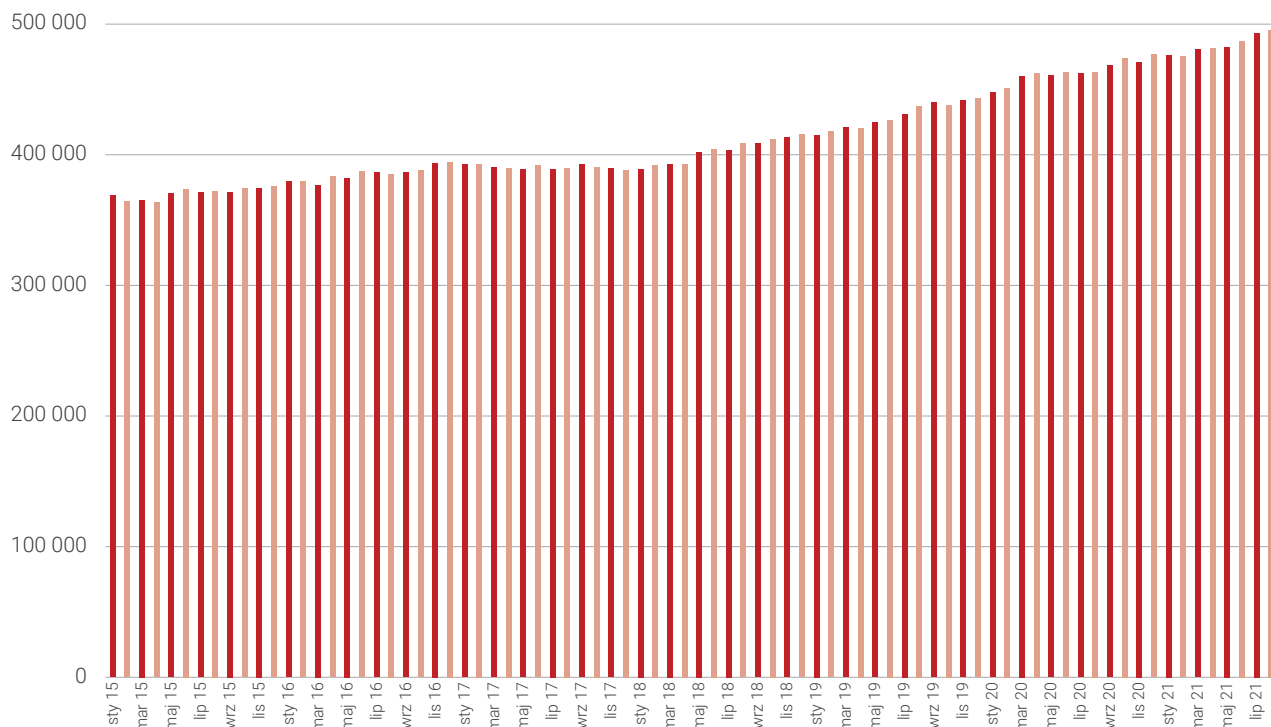
205 Rataj, Z. (2018). Luki dochodowe w systemie pomocy mieszkaniowej dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce. Wnioski z badań krajowych. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica*, 4(336), 87–102.

206 Szerzej: Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. 16/2020/P/19/033/KIN, Warszawa 2020, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/lokale-socjalne-i-komunalne.html>. Kontrola dotyczyła działań gmin w okresie od stycznia 2016 do czerwca 2019 r. realizowanych w ramach zadań własnych, jak również z wykorzystaniem środków finansowych budżetu państwa przeznaczonych na budownictwo komunalne. Z przeprowadzonych przez NIK analiz wynika, że liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie gminne w analizowanym okresie wzrosła o 30%, a maksymalny czas czekania na lokale socjalne wynosił 12 lat, natomiast na lokale komunalne – 17 lat.

207 Ministerstwo Rozwoju (2020) Raport o stanie mieszkalnictwa, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/raport-o-stanie-mieszkalnictwa> dostęp 1.08.2021.



Wykres 4.3. Wartość kredytów mieszkaniowych udzielonych gospodarstwom domowym w latach 2015–sierpień 2021, w mln PLN



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Statystyki monetarnej i finansowej NBP.

Habitat for Humanity Polska szacuje, że potrzebnych jest co najmniej 500 tys. nowych mieszkań w przystępnych cenach²⁰⁸. Istniejące badania obrazują, że system finansowania inwestycji mieszkaniowych ze względu na konieczność posiadania znacznego udziału wkładu własnego tworzy przeszkody w nabywaniu mieszkań m.in. przez osoby młode w wieku 26–35 lat²⁰⁹. Ponadto, szacunki zdolności kredytowej gospodarstw domowych o zróżnicowanej strukturze wskazują na silne wykluczenie kredytowe rodzin większych, nawet w odniesieniu do mieszkań o niewielkim metrażu²¹⁰.

Jednocześnie optymiści podkreślają, że pomimo problemów wywołanych pandemią COVID-19, akcja kredytowa w segmencie kredytów hipotecznych mieszkaniowych dla gospodarstw domowych rozwija się płynnie (wykres 4.3).

Stabilna liczba pozwoleń na budowę wskazuje pozytywne nastawienie deweloperów i przekonanie o dochodowości budowania nowego zasobu na sprzedaż i wynajem (wykres 4.4). Z danych NBP wynika, że w 2020 roku niemal 90% nowych inwestycji w miastach wojewódzkich zostało uruchomionych przez inwestorów budujących na sprzedaż i wynajem²¹¹.

Faktyczne potrzeby gospodarstw domowych nie znajdują odbicia w szacunkach opartych na dostępnych danych, często gospodarstwa domowe nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie odpowiedniej jakości mieszkania, bytują w niezdrowych warunkach, w przeludnieniu²¹². Odwołanie się do aktualnych danych Eurostatu, opisujących nadmierne zagęszczenie, obrazuje problemy jakościowe polskiego mieszkalnictwa²¹³. Analiza danych zawartych w tabeli 4.2

208 Habitat for Humanity Poland 2020.

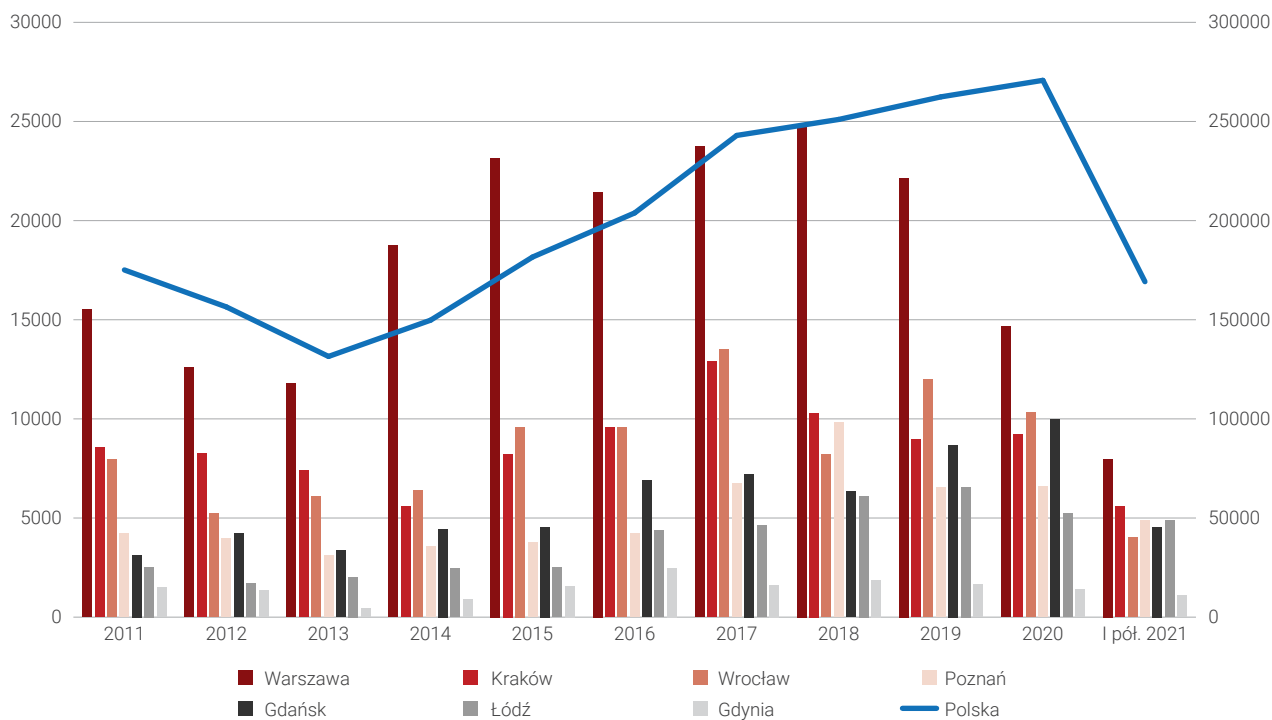
209 Bryx M., Rudzka I. (2020). Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe (raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości), Warszawa.

210 Bryx M., Łobejko S., Rudzka I., Chinowski B. (2021). Zdolność kredytowa społeczeństwa polskiego w zakresie kredytów mieszkaniowych (raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości), Warszawa.

211 NBP, Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2020 r.

212 Muzioł-Węclawowicz, A. (2021). Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia. *Studia BAS*, (2), 83–112.

213 Przeludnienie mieszkań jest definiowane opisowo jako sytuacja, w której gospodarstwo domowe nie ma minimalnej liczby pokoi, czyli co najmniej jednego pokoju dla gospodarstwa domowego, dla pary w gospodarstwie domowym, dla osoby samotnej mającej co najmniej 18 lat, dla dwóch osób tej samej płci w wieku 12–17 lat, dla dwojga dzieci poniżej 12. roku życia.

**Wykres 4.4.** Liczba mieszkań, na które wydano pozwolenie na budowę w latach 2011–I półrocze 2021.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS BDL.

Tab. 4.2. Przeludnienie mieszkań w wybranych państwach w latach 2008 i 2019, udział procentowy gospodarstw domowych

	Przeludnienie mieszkań ogółem		Przeludnienie mieszkań wśród gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem*	
	2008	2019	2008	2019
Czechy	29,8	15,4	50,4	30,0
Niemcy	7,0	7,8	18,8	20,5
Polska	50,8	37,6	67,2	45,2
Węgry	48,3	20,3	65,7	26,7
Wielka Brytania	6,5	4,8 (2018)	11,5	9,8 (2018)
Hiszpania	5,6	5,9	11,2	14,6
Francja	9,7	7,7	26,	22,6

* Gospodarstwa zagrożone ubóstwem klasyfikowane są na podstawie dochodów, to gospodarstwa, w których dochód ekwiwalentny na osobę wynosił poniżej 60 % krajowej mediany.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Housing Statistics Eurostatu.

pozwała na stwierdzenie, że pomimo poprawy sytuacji nadal w Polsce mamy bardzo wysoki wskaźnik przeludnienia mieszkań, najbardziej jest to widoczne wśród gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem.

Badania zrealizowane przez IBRiS dla Habitat Poland w 2018 roku wykazały, że brak mieszkania lub złe warunki mieszkaniowe to problemy około 40%

respondentów; najczęściej w metropoliach i dużych miastach²¹⁴. Dynamicznie rosnące ceny mieszkań powodują wykluczenie wielu gospodarstw domowych

214 Instytut badawczy IBRiS (2018), Wyniki badań opinii publicznej Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań, https://habitat.pl/wp-content/uploads/2018/04/HabitatPoland_badanie-opinii-publ_mieszkalnictwo2018.pdf dostęp 1.08.2021.

z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na poziomie standardowym²¹⁵.

Wydaje się więc, że biorąc pod uwagę aktywność inwestorów na rynku mieszkaniowym i potrzeby, istnieje potencjał do zastosowania instrumentów typu *Value Capturing*. W polskim systemie prawnym stosuje się narzędzia zmuszające do podzielenia się wzrostem wartości nieruchomości wygenerowanym dzięki decyzjom/działaniom podmiotów publicznych – są to m.in. opłata planistyczna opłaty adiacenckie. Ta pierwsza pobierana jest na podstawie art. 36.4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹⁶, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbył tę nieruchomość w ciągu pięciu lat, na żądanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta powinien zapłacić opłatę, w wysokości do 30% wzrostu wartości nieruchomości (stawkę określa w uchwale rada gminy). Opłaty adiacenckie pobierane są na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami²¹⁷, art. 98a, 107 i 144, gdy wzrasta wartość nieruchomości z powodu jej podziału, scaleń i podziałów oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej ze środków publicznych. Stawka wynosi maksymalnie odpowiednio 30%, 50% i 50%, a o jej wysokości decyduje w uchwale rada gminy. W praktyce, o wykorzystywaniu tych instrumentów decydują samorządy lokalne, same opłaty nie są skierowane do deweloperów, a do szerokiego kręgu właścicieli nieruchomości.

Nie ma możliwości określenia ilu z deweloperów płaci opłaty planistyczne i adiacenckie. Powstaje pytanie czy potencjał inwestycyjno-budowlany, istniejący wśród tych uczestników rynku można byłoby wykorzystać do realizacji celów społecznych w ramach koncepcji *Inclusionary Housing*.

4.2 Nowe rozwiązania ustawowe i ich dotychczasowe efekty

27 września 2016 roku przyjęto Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM)²¹⁸. Jego głównymi celami były:

zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową oraz poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej. Zakładano, że do 2030 roku liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców powinna osiągnąć około 435 mieszkań na 1000 osób²¹⁹, a samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy²²⁰. Do 2030 roku liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych (ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przebudowanie) powinna się obniżyć o 2 mln osób²²¹.

Wprowadzone w ramach NPM nowe instrumenty mają pomóc w rozwiązaniu wieloletnich problemów mieszkaniowych, w szczególności pomijanej wcześniej grupy – gospodarstw domowych, które nie mogą zaspokajać własnych potrzeb mieszkaniowych poprzez nabycie własności. W Polsce przez dziesięciolecia stymulowano stronę popytową do uzyskiwania własności jednostek mieszkalnych, a nie dla każdego gospodarstwa domowego było to korzystne i dostępne z punktu widzenia uzyskiwanych dochodów, mobilności i aktywności zawodowej. W latach wcześniejszych także dostrzegano tę grupę, ale brak było realnego rozwiązania dla gospodarstw domowych, które nie kwalifikowały się do najmu socjalnego, a ze względu na niski poziom zamożności nie stać ich było na nabycie własności²²².

Wśród wielu nowych rozwiązań, należy wyróżnić Program Mieszkanie na Start i Program Lokal za grunt. Te programy mają mechanizmy potencjalnie zbliżone do IH. Ten pierwszy obowiązuje od 1 stycznia 2019 roku na mocy Ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o po-

215 Ministerstwo Rozwoju (2020) Raport o stanie mieszkalnictwa, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-o-stanie-mieszkalnictwa> dostęp 1.08.2021.

216 Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27.03.2003 r., Dz.U z 2020, poz. 293 z późn. zm.

217 Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21.08.1997 r., Dz.U z 2020, poz. 65 z późn. zm.

218 Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty 27 września 2016 r. uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów.

219 Wskazuje się, że należałoby, uwzględniając konieczność wycofania części zasobów mieszkaniowych z eksploatacji, wybudować łącznie ok. 2,5 mln mieszkań.

220 W końcu 2019 r. na najem mieszkania gminnego oczekiwało 150,6 tys. gospodarstw domowych, GUS (2019). Gospodarka mieszkaniowa.

221 Wg danych rządowych ok. 5,3 mln mieszka obecnie w warunkach substandardowych, należałoby poprawić standard ok. 700 tys. mieszkań oraz zmniejszyć liczbę osób przypadających na dane mieszkanie.

222 Można odnaleźć dowody na to we wszystkich wcześniejszych dokumentach o charakterze programowym i strategicznym dotyczących mieszkalnictwa w Polsce, jednak nie pociągało to za sobą efektywnych działań.



mocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania²²³ i stanowi uzupełnienie programu Mieszkanie Plus jako rządowy program dopłat do czynszu²²⁴.

Program ten ma w założeniu dwa główne cele: społeczny i inwestycyjny. Ten pierwszy jest realizowany poprzez wsparcie gospodarstw domowych mających trudności w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a drugi poprzez pobudzenie aktywności podmiotów prywatnych na rynku mieszkań na wynajem²²⁵.

Program w założeniu służy zwiększeniu dostępności najmu mieszkania dla osób w tzw. luce czynszowej²²⁶. Dopłaty do czynszu przysługują osobom, którą mają zawartą umowę najmu lub podnajmu mieszkania i w czasie uzyskiwania dopłat nie są właścicielami czy współwłaścicielami lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, nie przysługuje im spółdzielcze własnościowe ani lokatorskie prawo do lokalu, nie są najemcami lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład gminnego zasobu nieruchomości, z wyjątkiem mieszkań utworzonych z pomocą finansowania zwrotnego (ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego), np. w TBS. Również w momencie składania wniosku o dofinansowanie część z tych wymogów obowiązuje. Jeżeli ktoś wynajmuje wówczas mieszkanie lub przysługuje mu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu jest zobowiązany umowy te rozwiązać lub zrzec się praw i poinformować odpowiedni organ o tym fakcie w ciągu trzech pierwszych miesięcy od uzyskania dopłaty. Do tego czasu dopłata nie będzie wypłacana.

Ponadto ustawa określa, że z programu skorzystać mogą osoby fizyczne będące obywatelami i mieszkańcami Polski, a także cudzoziemcy posiadający prawo pobytu stałego, czasowego udzielonego na

podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, posiadający kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy” powyżej sześciu miesięcy lub przebywający na terenie Polski na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy z adnotacją „ICT” na czas nie dłuższy niż 90 dni.

Kryterium przydzielania dopłat są średnie miesięczne dochody gospodarstw domowych, które nie powinny przekraczać 100% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogłoszonego przez Prezesa GUS w przypadku gospodarstw jednoosobowych, lub 100% zwiększonego o 40 pkt. proc. na każdą kolejną osobę przypadającą na gospodarstwo domowe. Szczegółowe zasady wyliczania dochodu określa ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania.

Dopłaty można uzyskać do mieszkań zlokalizowanych w budynkach nowych lub zrewitalizowanych, (pierwsze zasiedlenie lokalu powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch lat od momentu uzyskania pozwolenia na użytkowanie lub złożenia stosownego zawiadomienia), nie wchodzących w skład zasobu gminnego (z pewnymi wyjątkami) i wykorzystywanych dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W związku z powyższym ustawa daje możliwość zaangażowania w proces dostarczania mieszkań dla osób o niższych dochodach również podmiotów deweloperskich. Warunkiem podstawowym takiej współpracy jest zawarcie umowy między gminą a danym inwestorem, która reguluje m.in. planowaną liczbę, strukturę i wykończenie mieszkań, warunki określające zdolność czynszową najemców, terminy związane z naborem wniosków o zawarcie umowy najmu, pierwszym zasiedleniem, zasady wyboru kolejnych najemców w razie rozwiązania umowy. Pierwszeństwo najmu w takich inwestycjach mają najemcy, którzy wykażą wkład oszczędnościowy gromadzony na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe (książeczka mieszkaniowa). Rada gminy w drodze uchwały określa zasady naboru wniosków o dopłaty, w tym zasady przeprowadzania oceny, dodatkowe kryteria pierwszeństwa (ich katalog reguluje ustawa) oraz maksymalną wysokość miesięcznych dochodów gospodarstw domowych, które mogą skorzystać z dopłaty. Dopłaty w danej inwestycji mogą być wypłacane przez okres nie dłuższy niż 20 lat od momentu uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku, przy czym na rzecz jednego najemcy przez 15 lat. Zgodnie z ustawą miesięczna wysokość dopłat jest równa 1/12 kwoty iloczynu średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązującego w dniu złożenia

223 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, Dz.U. 2018, poz. 1540.

224 Z Uzasadnienia ustawy wynika, że po ok. 1,5 roku funkcjonowania Programu nastąpiła reorientacja części instrumentów, wynikająca z rekomendacji Rady Mieszkalnictwa, powołanej przez Prezesa Rady Ministrów 29 stycznia 2018 r. Uzasadnienie do ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, druk sejmowy 2651/2018.

225 Dopłaty do czynszu z Funduszu Dopłat - program Mieszkanie na Start, <https://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/mieszkanie-na-start/>.

226 W luce czynszowej znajdują się osoby, które nie mogą pozwolić sobie na zakup własnego mieszkania, ale ich zarobki tych osób są na tyle wysokie, że uniemożliwiają im zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w drodze najmu socjalnego albo komunalnego.



wniosku o dopłaty w danej gminie oraz współczynnika dopłaty wynoszącego 1,8%. Ponadto przyjmuje się powierzchnię normatywną mieszkań przysługujących konkretnym gospodarstwom domowym: 20m² w przypadku gospodarstwa jednoosobowego i 15m² dla każdej kolejnej osoby, przy czym powierzchnia ta nie może być większa niż powierzchnia użytkowa mieszkania. Gmina, która zawarła umowę z inwestorem, przeprowadza nabór wniosków o zawarcie umowy najmu lub podnajmu, jeśli wszystkie mieszkania w inwestycji zostały wynajęte. Następnie występuje do Banku Gospodarstwa Krajowego z wnioskiem o zawarcie umowy w sprawie stosowania dopłat w celu zabezpieczenia odpowiednich środków.

Po zakończeniu naboru gmina przekazuje listę najemców inwestorowi bądź zawiera z nimi umowy podnajmu. Inwestor zawiera z najemcami umowy najmu według kolejności z listy, po zawarciu przez gminę umowy o stosowanie dopłat. Jeśli liczba najemców wskazanych przez gminę jest mniejsza niż liczba mieszkań, inwestor pozostałe lokale może wynająć innym osobom. W praktyce takie sytuacje mogą następować rzadko, ponieważ wielu miastach niedobory mieszkań są duże, a czas oczekiwania na mieszkania po stawkach socjalnych długi.

Aby uzyskać dopłaty do mieszkania należy złożyć wniosek do gminy wraz ze stosownymi dokumentami potwierdzającymi m.in. zawarcie umowy najmu, ilość osób w gospodarstwie domowym, wysokość dochodów. Dopłaty przyznawane są w drodze decyzji, a osoba, której te dopłaty zostały przyznane, musi co roku składać stosowne oświadczenia o liczbie osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego i wysokości dochodów (jeśli dochody w trakcie trwania umowy o stosowanie dopłat wzrosną i przekroczą określone w uchwale gminy progi wówczas gmina wydaje decyzję w sprawie pozbawienia najemcy tych dopłat).

Dopłaty wypłaca bank ze środków Funduszu Dopłat na wniosek gminy, która zawarła z bankiem umowę w sprawie stosowania dopłat. Inwestycje mieszkaniowe, w których mogą być stosowane dopłaty nie muszą być realizowane stricte przez podmiot prywatny²²⁷.

227 Uzasadnienie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania wskazuje jednak, że była ona kierowana do inwestorów komercyjnych, wymieniło bowiem korzyści dla potencjalnych inwestorów w postaci rozszerzenie wcześniejszej działalności o nowy rynek z dużym potencjałem na stabilne i długoterminowe źródło przychodów czynszowych i zmniejszonym ryzykiem braku popytu na mieszkania na wynajem budowane w oparciu o zasady rynkowe; za: Uzasadnienie..., 4.

Mogą to być także podmioty quasi-rządowe, gdzie gmina posiada udziały, np. Towarzystwa Budownictwa Społecznego. Może to być również podmiot, który nabył od inwestora mieszkania z przeznaczeniem na wynajem lub podmiot, który działając na podstawie umowy w sprawie wynajmu mieszkań zawartej z inwestorem wynajmuje mieszkanie najemcy. W pewnych sytuacjach wynajmowane z zastosowaniem dopłat mogą być także lokale wybudowane przez inwestora w ramach Programu Lokal za grunt, gdy lokale te zostały wniesione jako wkład niepieniężny do spółki.

Program Mieszkanie na Start od początku swojego funkcjonowania do 1 maja 2021 roku nie był wykorzystywany w dużym zakresie, umowy z BGK w sprawie dopłat podpisało jedynie 17 gmin. Zbadano strukturę grupy inwestorskiej i na tej podstawie można wskazać, że w każdym przypadku chodziło o mieszkania realizowane przez TBS-y lub finansowane przez publiczny fundusz angażujący swoje środki w inwestycje w mieszkania na wynajem. Żaden prywatny deweloper działający na zasadach rynkowych nie przystąpił do programu.

Można domniemywać, że tak małe zainteresowanie Programem Mieszkanie na Start wynika prawdopodobnie ze zbyt ostrych kryteriów jego realizacji. Osiągnięcie celu inwestycyjnego ustawy – wzmożenie aktywności budowlanej w odniesieniu do mieszkań na wynajem z zasobu prywatnego – wymaga korzyści po stronie inwestora prywatnego.

Gdyby budynki realizowane w ramach Programu Mieszkanie na Start były lokalizowane wśród obiektów o charakterze mieszkaniowym rynkowym, można byłoby też mieć nadzieję na stworzenie swego rodzaju lokalnego miksu społecznego i integrację sąsiedzką. To jednak zależałoby od lokalizacji inwestycji, wynikającej z umowy między gminą a inwestorem.

Drugi instrument podobny do tych, które służą realizacji koncepcji IH, został wprowadzony 1 kwietnia 2021 roku dzięki ustawie z dnia 16 grudnia 2020 roku o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, regulująca Program Lokal za grunt²²⁸. Realizacja tego programu jest uzależniona od kilku czynników:

1. wielkości gminnych zasobów nieruchomości gruntowych,

228 Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, Dz.U. nr 223.



2. potrzeb mieszkaniowych zgłaszanych w danych miastach (deficyt mieszkań dostępnych),
3. dostępności gruntów inwestycyjnych w danym mieście pod działalność mieszkaniową komercyjną,
4. potencjału działalności deweloperskiej w danym mieście,
5. skłonności tych dwóch podmiotów do współpracy w ramach dość skomplikowanych procedur określonych w ustawie.

Z inicjatywą tej współpracy musi wyjść gmina, będąca właścicielem gruntów. W drodze uchwały określa ona grunty, które miałyby być sprzedane w ramach „programu”, dołączając operat szacunkowy określający ich wartość oraz zasady rozliczania ceny gruntu w lokalach realizowanych przez dewelopera nabywającego ten grunt. Do podstawowych zasad rozliczania gruntu w formie lokali zalicza się wskazanie minimalnej i maksymalnej liczby oraz powierzchni lokali, ich przeznaczenia, standardu, ceny za 1m² powierzchni użytkowej lokali przeznaczonych do przekazania gminie oraz terminu przekazania.

Standard lokali różni się w zależności od tego czy deweloper będzie rozliczał cenę gruntu w lokalach mieszkalnych, czy też lokalach o innych przeznaczeniu. W pierwszym przypadku standard wskazywany w uchwale gminy obejmuje w szczególności: „wyposażenie i wykończenie, dostępność dla osób niepełnosprawnych, rozmieszczenie i zaprojektowanie pomieszczeń, dostęp z pomieszczeń na balkon, taras lub loggię, pomieszczenia przynależne, parametry określające efektywność energetyczną, a także ekspozycję okien i umiejscowienie lokalu w budynku” (art. 4 ustawy). W przypadku lokali o innym przeznaczeniu pomija się kwestie związane z rozmieszczeniem i zaprojektowaniem pomieszczeń, dostęp do balkonów i pomieszczeń przynależnych.

Gmina w uchwale określa także lokalizację lokali lub budynków przeznaczonych do rozliczenia ceny gruntu, może zdecydować, że lokale przekazywane przez dewelopera muszą pochodzić z realizowanej na gruncie inwestycji. Inną opcją jest możliwość przekazania lokali także / lub wyłącznie z innego przedsięwzięcia. W takim przypadku gmina może wskazać dodatkowe wymagania dotyczące m.in. odległości od budynków użyteczności publicznej, w tym oświatowych, opieki zdrowotnej czy komunikacji miejskiej. Lokale przekazywane przez dewelopera muszą być wolne od wszelkich obciążeń, w szczególności hipotek. Jeżeli zaś in-

westycja jest realizowana z wykorzystaniem kredytu, bank musi wyrazić zgodę na bezobciążeniowe przeniesienie własności na gminę. W praktyce sytuacja ta może komplikować inwestycje deweloperskie. W komercyjnych inwestycjach bowiem bank wyraża zgodę na bezobciążeniowe wyodrębnienie lokalu, ponieważ nabywca pieniądze stanowiące cenę nabycia lokalu wpłaca na rachunki powiernicze, zatem bank widzi, że zobowiązanie za dany lokal zostało „spłacone”. W przypadku Programu Lokal za grunt transakcja ma zupełnie inny charakter. Deweloper nie uzyskuje środków od nabywców, będzie musiał zapłacić korzystając z innych źródeł finansowania. Może się zatem okazać, że banki nie będą skłonne tak bardzo do udzielania kredytów deweloperom realizującym inwestycje w ramach tego programu.

Problematycznym zapisem z punktu widzenia deweloperów wydaje się sposób rozliczania ceny za grunt. Mianowicie art. 4 pkt. 8 określa, że cena za 1m² powierzchni użytkowej lokalu nie może przekroczyć wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w rozumieniu art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. Oznacza to, że kupując grunt po cenie rynkowej (albo wyższej, bo w drodze przetargu) i oddając mieszkanie korzystając z tego wskaźnika przeliczeniowego, deweloper będzie musiał oddać więcej mieszkań, niż gdyby podstawą rozliczenia była wartość rynkowa lokali. W pewnych sytuacjach ten wskaźnik przeliczeniowy może ulec zwiększeniu: o nie więcej niż 20% w przypadku wskazania przez radę gminy minimalnego standardu tego lokalu lub budynku w zakresie wyposażenia i wykończenia lub 10% w przypadku obiektów wpisanych do rejestru zabytków czy znajdujących się na obszarze rewitalizacji. Zwiększenia te można sumować, jednak łączna cena lokali mieszkaniowych przeznaczonych do przekazania gminie nie może przekraczać wartości nieruchomości gruntowej lub w przypadku innych lokali 90% wartości gruntu. Gmina zbywa nieruchomość gruntową w drodze przetargu pisemnego nieograniczonego. Nieruchomość powinna być objęta planem miejscowym umożliwiającym realizację inwestycji mieszkaniowych albo w przypadku braku planu – mieć wydane warunki zabudowy.

Ogłoszenie o przetargu zawiera termin i miejsce składania ofert i części jawnej przetargu, położenie i oznaczenie nieruchomości, numer księgi wieczystej, powierzchnię, przeznaczenie, rodzaj i opis nieruchomości, jej dotychczasowy sposób użytkowa-

nia, ewentualne obciążenia, dostęp do infrastruktury technicznej, społecznej i komunikacji miejskiej, wynikające z uchwały wymogi dotyczące przekazywanych lokali, ich cenę, termin przekazania, a także cenę wywoławczą za grunt, skutki uchylecia się od zawarcia umowy sprzedaży, formy zabezpieczenia wykonania zobowiązania oraz kwestie dotyczące wadium.

Ustawa reguluje również informacje, jakie powinna zawierać oferta składana przez inwestora. Do tych najbardziej istotnych należą: informacje o inwestycji, w tym liczba i powierzchnia użytkowa planowanych do objęcia tą inwestycją lokali, oferowana cena za nieruchomość i sposób jej zapłaty. Ustalanie pewnych kryteriów inwestycji, w tym liczby i ceny lokali na etapie braku gruntu może być nieco ryzykowne dla deweloperów, chyba że gmina wykonała wcześniej niezbędne badania geotechniczne, które pozwolą inwestorowi przewidzieć ewentualne koszty dodatkowe związane z wykonaniem inwestycji. Ustawa reguluje również treść umowy zawieranej między gminą a inwestorem. Jeżeli cena nieruchomości gruntowej, jaka została uzyskana w wyniku przetargu różni się od ceny lokali wynikającej z umowy, deweloper zobowiązany jest uregulować zobowiązanie w formie pieniężnej. Rozliczenie w drugą stronę nie jest przewidziane, co wydaje się krzywdzące dla potencjalnego inwestora. Również kary przewidziane ustawą za niewywiązanie się z przekazania lokali gminie zgodnie z wymaganiami są dość restrykcyjne. W takiej sy-

tuacji bowiem deweloper musi zapłacić gminie 150% ceny lokali, do przekazania których był zobligowany. Gminy dodatkowo posiadają zabezpieczenie w postaci ustanowienia hipoteki lub zastawu. Lokale przekazane gminie przez dewelopera w ramach rozliczenia mogą być wniesione jako wkład niepieniężny do spółki, w której podmioty administracji rządowej lub samorządowej posiadają przynajmniej 50% głosów.

Funkcja społeczna polegająca na stworzeniu wspólnoty mieszkańców o różnym poziomie zamożności byłaby realizowana, gdyby w jednym budynku zamieszkały zarówno gospodarstwa domowe, które uzyskały prawa do lokali na zasadach rynkowych, jak i nierynkowych. Jednakże nie zawsze będzie to miało miejsce. Lokalizacja lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” może mieć różne warianty – mogą one znajdować się wyłącznie w inwestycji; albo w inwestycji lub przedsięwzięciu innym niż inwestycja; albo wyłącznie z przedsięwzięciem innym niż inwestycja. W skrajnej sytuacji inwestor może wybudować budynek w nieatrakcyjnej lokalizacji np. na odległym obszarze z trudnym dojazdem i przekazać gminie w rozliczeniu. Wszystko zależy od uchwały rady gminy, która musi ją podjąć jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji. Podobnie jak w przypadku wcześniej wskazanej ustawy, pojawia się pytanie czy podmiot prywatny będzie zainteresowany udziałem w inwestycji typu „lokal za grunt”.



Badanie możliwości wprowadzenia IH w Polsce pod względem akceptacji rozwiązań przez samorząd i deweloperów





5.1 Wyniki badań własnych

5.1.1 Wyniki badań dotyczących umów urbanistycznych

W pewnej mierze możliwość implementacji koncepcji IH w Polsce stworzyła także przyjęta w 2015 roku ustawa o rewitalizacji²²⁹ i wprowadzone nią zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³⁰. Realizacja koncepcji IH w myśl tych przepisów przyjmować ma formę umowy urbanistycznej zawieranej pomiędzy gminą a inwestorem. Umowa ta obejmuje zobowiązanie inwestora do budowy na jego koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych (art. 37i ust. 1). Podjęcie tego zobowiązania i zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej (art. 37i ust. 7). Natomiast jego realizacja i nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, warunkuje przystąpienie do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną (art. 37i ust. 8). Korzyścią dla inwestora jest możliwość realizacji inwestycji głównej oraz zwolnienie z opłat planistycznej i adiacenckiej.

Jednak możliwość zastosowania opisanego narzędzia wymaga spełnienia szeregu warunków, obejmujących:

1. uchwalenie Gminnego Programu Rewitalizacji (GPR)²³¹, poprzedzone koniecznością wyznaczenia w drodze uchwały Rady Gminy obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji;

2. uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji;

3. wskazanie w miejscowym planie rewitalizacji zakresu niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali przewidzianych do objęcia umowami urbanistycznymi²³².

Spełnienie powyższych warunków tworzy podstawę do zawierania umów urbanistycznych.

Jednym z celów przeprowadzonego badania było rozpoznanie zainteresowania gmin wykorzystaniem umów urbanistycznych obejmujących realizację inwestycji uzupełniających w postaci lokali mieszkalnych. Realizacja tego celu obejmowała rozpoznanie skali stosowania przez władze lokalne GPR-ów oraz miejscowych planów rewitalizacji oraz przeprowadzenie badań jakościowych w postaci wywiadów swobodnych z przedstawicielami gmin posiadających miejscowe plany rewitalizacji lub prowadzących aktualnie procedurę ich opracowywania. Zastosowano formę wywiadu swobodnego, polegającą na prowadzeniu wywiadu na podstawie z góry przygotowanego zakresu informacji, który należy pozyskać od respondenta. Forma i kolejność pytań dostosowane są do poszczególnych respondentów, co ułatwia głębsze zaangażowanie ich w rozmowę i uzyskanie bardziej otwartych wypowiedzi²³³. Skala prowadzenia procesów rewitalizacji w oparciu o GPR (spełnienie warunku 1) oraz wykorzystania miejscowych planów rewitalizacji (spełnienie warunku 2) została rozpoznana w oparciu o analizę baz danych Głównego Urzędu Statystycznego²³⁴.

Zainteresowanie prowadzeniem działań rewitalizacyjnych wśród polskich gmin można ocenić jako znaczne. W 2019 roku programy rewitalizacji posiadało ponad 61% gmin w Polsce (1517 z 2477 jednostek). Jednak w tej grupie jedynie co piąta jednostka terytorialna zdecydowała się na uchwalenie GPR-u. Oznacza to, że pierwszy warunek zastosowania umów urbanistycznych w 2019 roku spełniło zaledwie 335 spośród niemal 2,5 tys. gmin w Polsce. Skala zain-

229 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, op. cit., art. 15.1 pkt 13 c.

230 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717, z późn. zm., art. 37f-37n.

231 Gminny Program Rewitalizacji został ustanowiony w przepisach ustawy o rewitalizacji. Do 2023 r. stosowanie zapisów tej ustawy nie jest obowiązkowe, dzięki czemu gminy, które rozpoczęły tego typu działania przed jej wejściem w życie, mogą je kontynuować bez konieczności dostosowania się do nowych regulacji. Do końca 2023 r. istnieje możliwość wyboru sposobu prowadzenia rewitalizacji. Gminy mogą prowadzić te działania na podstawie ustawy o rewitalizacji za pomocą gminnych programów rewitalizacji (GPR - tzw. ścieżka ustawowa) albo w oparciu o zapisy ustawy o samorządzie gminnym, ustanawiające kompetencje gminy do uchwalania tzw. programów gospodarczych (tzw. ścieżka pozaustawowa). W tym przypadku rewitalizacja prowadzona jest na podstawie innych (tj. lokalnych, zintegrowanych lub miejskich) programów rewitalizacji.

232 Przepisy wprowadzające umowy urbanistyczne odnoszą się jedynie do nieruchomości niezabudowanych zlokalizowanych na obszarze objętym miejscowym planem rewitalizacji.

233 Przybyłowska, I. (1978). Wywiad swobodny ze standardową listą poszukiwanych informacji i możliwości jego zastosowania w badaniach socjologicznych. *Przegląd Socjologiczny*, XXX, 53–68, 54.

234 Pozyskanie danych z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin za lata 2018-2019, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/obszary-funkcjonalne-oraz-dostepnosc-terytorialna/pozyskanie-danych-z-zakresu-rewitalizacji-na-poziomie-gmin-za-lata-2018-2019,12,1.html>, dostęp 15.06.2021.



interesowania wykorzystaniem specyficznych narzędzi przewidzianych w miejscowych planach rewitalizacji jest natomiast bardzo ograniczona. Do połowy 2021 roku nie uchwalono żadnego miejscowego planu rewitalizacji. W 2017 roku odnotowano 17 planów w trakcie przygotowania. Jednak z opracowania części z nich wycofano się w kolejnych latach. Rok później zgłoszono procedowanie zaledwie dwóch planów, natomiast w roku 2019 liczba ta wzrosła do pięciu. W grupie gmin zgłaszających prowadzenie prac nad planami znalazły się dwie gminy wiejskie oraz trzy miasta na prawach powiatu (Kalisz, Słupsk oraz Świnoujście). Do końca 2019 roku uchwałę o przystąpieniu sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji przyjęło także w Wołominie. Przyjmując założenie, że potencjalne zainteresowanie realizacją inwestycji mieszkaniowych w oparciu o koncepcję IH będzie dotyczyło przede wszystkim obszarów miejskich, zaproszenie do udziału w badaniu skierowano do czterech miast: Kalisza, Słupska, Świnoujścia i Wołomina.

W badaniu udział wzięli pracownicy Biura Rewitalizacji Urzędu Miasta Kalisza, Wydziału Polityki Przestrzennej Urzędu Miasta Słupska oraz Wydział Rozwoju Gospodarczego i Obsługi Inwestorów Urzędu Miasta Świnoujścia. Motywacją do prowadzenia rewitalizacji za pomocą ścieżki ustawowej²³⁵ i podjęcia prac nad miejscowym planem rewitalizacji było w przypadku Kalisza dążenie do wykorzystania specjalnych narzędzi dostępnych na gruncie ustawy, chodziło tu przede wszystkim o możliwość udzielania dotacji na prace remontowe dla właścicieli prywatnych nieruchomości. Dotacji takich gmina może udzielać na obszarze wyznaczonym jako Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR). Władze Kalisza już od wielu lat poszukiwały sposobu na wsparcie tego rodzaju inicjatyw, zwłaszcza zlokalizowanych w przestrzeniach reprezentacyjnych. Drugim z czynników było zidentyfikowanie na obszarze rewitalizacji dużej liczby nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Dążeniem gminy było zatem także uregulowanie tego stanu na drodze wyłączeń, co również zostało umożliwione dzięki zastosowaniu trybu ustawowego i ustanowieniu Specjalnej Strefy Rewitalizacji. W przypadku takich nieruchomości nieuregulowany stan prawny stanowi barierę dla podjęcia prac remontowo-modernizacyjnych. Podobnie jak w Kaliszu, w Świnoujściu o wykorzystaniu GPR-u, a następnie SSR zadecydowały możliwości wykorzystania szcze-

gólnych narzędzi, takich jak prawo pierwokupu, budowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego oraz udzielanie dotacji na roboty budowlane, konserwatorskie i restauratorskie. Wspomniano także o możliwości ubiegania się o wsparcie realizacji projektów rewitalizacyjnych ze środków zewnętrznych, w tym środków europejskich, choć zastosowanie ścieżki innej niż ustawowa tej możliwości nie wyklucza. W przypadku Słupska wybór ścieżki ustawowej i podjęcie prac nad miejscowym planem rewitalizacji zostało uzasadnione głęboką degradacją i zaniedbaniem, jak również znacznym potencjałem obszaru objętego planem.

W momencie badania miejscowy plan rewitalizacji w Kaliszu był na końcowym etapie procedowania. Projekt dokumentu został wyłożony do publicznej wiadomości. Przewidywano przyjęcie dokumentu przez Radę Miejską w perspektywie kolejnych dwóch miesięcy. W projekcie planu jasno wskazano, że „na obszarze objętym planem nie przewiduje się wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali – w przypadkach, o których mowa w art. 37i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”²³⁶. Wykorzystano natomiast inne narzędzia zarezerwowane dla miejscowych planów rewitalizacji, obejmujące określenie: (1) zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą²³⁷, (2) szczegółowych ustaleń dotyczących zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic oraz (3) maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalnej liczbie. Nie zdecydowano się natomiast na wprowadzenie zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej lub usługowej, gdyż uznano, że ewentualne pożądanego w tym zakresie zamiany można osiągnąć innymi sposobami. W Słupsku miejscowy plan rewitalizacji dla terenu ograniczonego ulicami Deotymy, Ogrodowej, Jaracza, Paderewskiego i Lutostawskiego jest na etapie prac projektowych. Przewidywane jest wykorzystanie następujących narzędzi charakterystycznych dla planów miejscowych: (1) za-

236 Miejscowy Plan Rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu – projekt. (2021). Urząd Miasta Kalisza, 38.

237 W tym przyjęto pewne wytyczne, jednak wzięto pod uwagę także fakt objęcia ochroną konserwatorską całego obszaru uwzględnionego w planie, w uwagi na co nie zdecydowano się na uwzględnienie ustaleń dotyczących charakterystycznych cech elewacji budynków starając się nie wchodzić w kompetencje konserwatora zabytków w tym zakresie.

235 Obejmującej w tym przypadku zarówno przyjęcie Gminnego Programu Rewitalizacji, ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jak i opracowanie miejscowego planu rewitalizacji.



sad kompozycji przestrzennej, (2) charakterystycznych cech elewacji projektowanych budynków oraz (3) sposobu zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, z uwzględnieniem terenów zieleni i przekrojów ulic.

Skorzystanie z możliwości zawierania umów urbanistycznych i zobowiązania inwestorów do budowy i przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających rozważano w Kaliszu na początku procesu opracowywania miejscowego planu rewitalizacji. Jednak charakter obszaru objętego planem, jako przestrzeni silnie zurbanizowanej i niewielki zasób gruntów niezabudowanych, możliwych do objęcia zapisami art. 37i sprawił, że finalnie przepisów tych nie zastosowano. Przestrzeń dla wykorzystania tych zapisów dawałoby, rozważane na początku, silne dogęszczenie zabudowy. Pomysł ten został jednak zarzucony w trakcie prac grupy roboczej, konsultacji z Komitetem Rewitalizacji i Miejską Komisją Urbanistyczno-Architektoniczną, z uwagi na historyczny charakter dzielnicy i dążenie do zachowania jej cech jako obszaru o dużym udziale terenów zielonych. Nowa zabudowa ma pełnić w tym przypadku jedynie rolę uzupełniającą, co ogranicza możliwości wykorzystania tego instrumentu. Warto zaznaczyć, że w kontekście potencjalnego wykorzystania tego instrumentu rozważano raczej możliwość zaspokojenia potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a nie w zakresie zwiększania dostępności lokali mieszkalnych. W przypadku Słupska i Świnoujścia rozważana jest możliwość wykorzystania umów urbanistycznych. Jednak ostateczne rozstrzygnięcia w tej kwestii do tej pory nie zapadły.

Na etapie opracowywania miejscowego planu rewitalizacji w żadnym z badanych miast nie prowadzono dedykowanych działań mających na celu rozpoznanie zainteresowania inwestorów realizacją przedsięwzięć rozwojowych na obszarze objętym planem. Jednak w przypadku Kalisza zaproszenie do udziału w konsultacjach, zarówno GPR-u, jak i miejscowego planu rewitalizacji spotkało się z niewielkim zainteresowaniem lokalnych podmiotów gospodarczych, w tym deweloperów. Na etapie zbierania projektów do Gminnego Programu Rewitalizacji nie pojawiły się żadne przedsięwzięcia zlokalizowane na obszarze planu, w oparciu o które można byłoby zawrzeć umowy urbanistyczne. Na etapie opracowania miejscowego planu rewitalizacji zaproszenie do udziału w grupie roboczej nie spotkało się z odzewem ze strony lokalnych inwestorów.

W kontekście potencjalnych barier wykorzystania omawianego narzędzia, w Świnoujściu zwrócono uwagę na konstrukcję ustawy o rewitalizacji, a także

na to, że zastosowanie jej przepisów wymaga fachowej wiedzy prawniczej. Natomiast ani w Słupsku, ani w Świnoujściu nie rozpoznano konkretnych barier dla zastosowania umów urbanistycznych. Jednak może to wynikać z dość wczesnego etapu prac nad opracowaniem planów w przypadku tych jednostek i braku pogłębionych analiz dotyczących tego zagadnienia. W przypadku Kalisza, wśród barier zastosowania tego instrumentu zwrócono przede wszystkim uwagę na ograniczoną dostępność informacji dotyczących praktycznych aspektów jego wykorzystania, wynikającą między innymi z braku szkoleń, doświadczeń i dobrych praktyk w tym zakresie. Nieznajomość mechanizmów zastosowania tego narzędzia utrudnia rzeczywistą ocenę jego przydatności i wykonalności jego wykorzystania. Za kolejną potencjalną barierę uznano zapisy ustępu 4 art. 37i, wskazujące, że „wymiar zobowiązań (inwestora w zakresie realizacji inwestycji uzupełniających) ma być proporcjonalny²³⁸ do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia (albo zmiany) miejscowego planu rewitalizacji”. Wskazano na nieścisłość tego przepisu w kontekście potencjalnych negocjacji z inwestorem, dotyczących wielkości jego zobowiązania i sposobów jego spełnienia. Barierą mogą być w tym przypadku problemy w wyważeniu oczekiwań inwestora i gminy w tym zakresie. Ponadto pojawiają się obawy, że wykorzystanie tego narzędzia, powodujące nałożenie na określone nieruchomości ograniczeń w ich wykorzystaniu, w sytuacji braku inwestorów zainteresowanych podjęciem takich przedsięwzięć, zablokowałoby inne potencjalne działania inwestycyjne w obrębie wyłoniionych nieruchomości. Skutkiem tego mogłoby być pozostanie w przestrzeni przekształcanej terenów niezainwestowanych. Inną kwestią jest niejasność w jakim zakresie w tym przypadku zastosowanie mają przepisy ustawy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym. Wątpliwości budzi także kwestia kolejności podejmowanych działań: w szczególności tego czy najpierw należałoby przyjąć miejscowy plan rewitalizacji, a następnie poszukiwać inwestora, czy też zacząć od poszukiwania i wyłonienia inwestora, a następnie opracować,

238 Choć respondenci nie rozwinęli tego wątku wątpliwości może budzić zastosowanie określenia proporcjonalny, które nie jest precyzyjne. Oznacza ono „mający określony stosunek części do całości lub wyrażający określony stosunek do jakiejś wielkości” – za: Słownik języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/proporcjonalny;2508841.html>, dostęp 22.07.2021. Nie ustalono, że wartości inwestycji uzupełniających ma być równa wzrostowi wartości nieruchomości, że ma tą wartość przewyższać lub być od niej niższa w pewnym stosunku. Może to powodować nieporozumienia zarówno na etapie negocjacji z potencjalnym inwestorem, jak i kontroli prowadzonych przez podmioty nadzorujące działalność jednostek samorządu terytorialnego.



zgodny z zawartą umową, miejscowy plan rewitalizacji. To drugie rozwiązanie znacznie ograniczyłoby ryzyko niedojścia zaplanowanych inwestycji do skutku. Brak uszczegółowienia przepisów czy sformułowania wytycznych w tym zakresie stanowi poważną barierę organizacyjno-prawną korzystania z umów urbanistycznych. Ponadto istotną barierą jest także ograniczenie zastosowania tych przepisów do nieruchomości niezabudowanych. Podobnie jak w Kaliszu, tak w przypadku innych miast w Polsce procesy rewitalizacji obejmują przede wszystkim obszary centralne²³⁹ w znacznej mierze zabudowane. Z uwagi na to, dostępność nieruchomości niezabudowanych jest ograniczona. Miasta mogłyby co prawda poprzedzać opracowanie miejscowych planów rewitalizacji wyburzeniami, jednak działania takie generują dodatkowe koszty, jednocześnie nie dając gwarancji znalezienia inwestora zainteresowanego podpisaniem umowy urbanistycznej (zob. wyżej – nieścisłości proceduralne i kolejność podejmowanych działań).

W kontekście barier ekonomicznych lub rynkowych zastosowania umów urbanistycznych zwrócono uwagę na stan obszarów zdegradowanych poddanych procesom rewitalizacji. Jednym z podstawowych problemów tych obszarów jest ich głęboka degradacja, stygmatyzacja i dekapitalizacja. Utrudnia to, zwłaszcza na początku realizacji procesu rewitalizacji, przed pojawieniem się pewnych symptomów zmiany ich wizerunku, poszukiwanie inwestorów skłonnych do podjęcia przedsięwzięć na tych obszarach, w szczególności przedsięwzięć obciążonych dodatkowymi obowiązkami na rzecz gminy w postaci realizacji inwestycji uzupełniających. Takich potencjalnych problemów nie dostrzeżono natomiast w Świnoujściu, które ze względu na status miasta uzdrowskiego oraz nadmorskie i przygraniczne położenie jest bardzo atrakcyjnym miejscem dla inwestorów czy deweloperów. Miasto ze względu na wyspiarskie położenie posiada mniej terenów inwestycyjnych, co wymusza bardzo racjonalnie gospodarowanie miejską przestrzenią, przeznaczoną pod przyszłe zabudowy. Konkurencja na rynku deweloperskim w tym mieście powoduje, że, w ocenie reprezentantów urzędu miasta, realizacja inwestycji w oparciu o zasady przewidziane w art. 37i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie powinna w przyszłości powodować większych problemów.

Z wypowiedzi pracowników UM w Kaliszu wynika, że dostrzegają oni dodatkowe bariery w przypadku zawierania umów urbanistycznych przewidujących tworzenie inwestycji uzupełniających w postaci lokali mieszkalnych, które miałyby zostać przekazane do zasobu gminy. Zwrócono uwagę na przede wszystkim na już istniejące problemy gmin w zarządzaniu tego rodzaju zasobami w ramach wspólnot mieszkaniowych, w szczególności w sytuacji, gdy gmina posiada w nich udziały mniejszościowe. Problemy te powodują, że gminy generalnie starają się obecnie raczej wychodzić ze wspólnot niż w nie wchodzić. Zauważono co prawda, że w tym przypadku sytuacja mogłaby być inna, z uwagi na bardzo dobry stan lokali i budynków powstałych na mocy umowy urbanistycznej. Innym problemem może być kwestia konieczności pokrycia różnic pomiędzy wielkością pobieranych czynszów, a składkami odprowadzanymi do takich wspólnot na pokrycie chociażby zobowiązań z tytułu funduszu remontowego. Warto zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od umów urbanistycznych związanych z dostarczeniem infrastruktury technicznej, umowy uwzględniające powstanie lokali mieszkalnych nie kończą się w momencie przekazania inwestycji uzupełniających. Będą one powodowały dla gminy skutki organizacyjne, prawne, jak i finansowe w perspektywie wieloletniej.

5.1.2 Wynik badań ankietowych miast

Ze względu na duży deficyt mieszkań w Polsce, zwłaszcza tych dostępnych dla osób o niższych dochodach oraz zły stan istniejącego zasobu mieszkań komunalnych zasadne wydaje się poszukiwanie nowych, bardziej efektywnych, narzędzi polityki mieszkaniowej. Na podstawie wyżej przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu oraz polskich uregulowań prawnych można zauważyć, że koncepcja *Inclusionary Housing* mogłaby być w Polsce stosowana jako jedno z takich narzędzi. Aby przekonać się jak podmioty, które potencjalnie byłyby zaangażowane w jej realizację, postrzegają ten pomysł przeprowadzono badania ankietowe²⁴⁰. Ich celem było uzyskanie opinii gmin oraz inwestorów (przede wszystkim dewe-

239 Gajda, A., Jarczewski, W., Koj, J., Mróz, M., Mucha, A., & Sykała Ł. (2019). Rewitalizacja centrów miast, w: Jarczewski, W., & Kułaczowska, A. (red.), Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 90.

240 Ich celem jest uzyskanie od określonych osób (respondentów) odpowiedzi na pytania, które stanowią logiczny i konsekwentny zestaw odpowiedzi służących rozwiązaniu postawionego problemu badawczego (Apanowicz, J. (2003), 104, za: Matejun, M., (2016). Metodyka badań ankietowych w naukach o zarządzaniu – ujęcie modelowe, [w:] Lisiński M., & Ziębicki B. (red.), Współczesne problemy rozwoju metodologii zarządzania, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 341–354).



loperów) na temat możliwości realizacji koncepcji *Inclusionary Housing* w warunkach polskich. Badanie to zostało przeprowadzone w okresie kwiecień–sierpień 2021 roku wśród trzech grup docelowych:

1) Władz 69 polskich miast – 66 miast na prawach powiatu oraz trzech mniejszych miast będących do 1998 roku miastami wojewódzkimi, tj. Sieradz, Ciechanów oraz Piła. To właśnie w dużych miastach działalność deweloperska rozwija się najlepiej, a co za tym idzie, istnieje potencjał budowlany, który można by wykorzystać do realizacji koncepcji *Inclusionary Housing*.

2) Deweloperów – dobór tej grupy był niezwykle trudny. Początkowo zakładano przeprowadzenie ankiet wśród deweloperów będących członkami Polskiego Związku Firm Deweloperskich (227 podmiotów). Jednak brak zainteresowania udziałem w badaniu ze strony tych deweloperów spowodował konieczność rozszerzenia grupy docelowej. W związku z tym ankietę rozesłano do ponad 1000 podmiotów, których baza mailingowa została stworzona na przełomie 2015/2016 roku w ramach realizacji innych badań. Została ona rozszerzona o kilkuset deweloperów, których działalność odnotowano obecnie jako nową. Zatem dobór tej grupy był przypadkowy.

Tab. 5.1. Rozkład respondentów wg lokalizacji i wielkości miast

Województwo	Wielkość miasta (liczba mieszkańców)				Łącznie
	poniżej 50 000	50 000-100 000	100 001-200 000	powyżej 200 000	
łódzkie	1	0	0	1	2
lubelskie	0	0	0	1	1
lubuskie	0	0	1	0	1
pomorskie	0	0	0	0	0
kujawsko-pomorskie	0	1	1	0	2
opolskie	0	0	0	0	0
małopolskie	0	0	0	1	1
wielkopolskie	0	1	0	0	1
śląskie	0	2	6	2	10
dolnośląskie	0	1	1	0	2
zachodniopomorskie	0	0	0	0	0
podlaskie	0	1	0	1	2
warmińsko-mazurskie	0	0	2	0	2
podkarpackie	0	0	1	0	1
świętokrzyskie	0	0	0	0	0
mazowieckie	0	0	0	0	0
Łącznie	1	6	12	6	25

Źródło: badanie własne.

3) Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz spółek im podobnych (nierzadko z udziałami gminy) realizujących budownictwo mieszkaniowe na wynajem na zasadach niekomercyjnych – 51 podmiotów prowadzących działalność w miastach na prawach powiatu + podmioty, o których wiadomo, że podpisały umowy o przystąpieniu do programu Mieszkanie na Start.

Ze względu na pandemię wirusa COVID-19 ankiety zostały rozesłane drogą mailową.

Respondenci w dużej mierze udzielali prostych odpowiedzi „tak”, „nie”, „nie wiem”. W przypadku pytań oceniających należało wybrać spośród czterech/pięciu opcji, np. „zdecydowanie dobrze”, „raczej dobrze”, „raczej źle”, „zdecydowanie źle”. Kilka pytań miało charakter otwarty. Przesłane odpowiedzi zostały zakodowane i opracowane w Excelu. Stworzone na ich podstawie wykresy zawierają dane nominalne.

Najwięcej opinii uzyskano od władz miast. Odpowiedź zwrotną przesłało 25 miast, co stanowi nieco ponad 36% próby badawczej w tej grupie.

Aż 10 miast, które udzieliło odpowiedzi pochodzi z województwa śląskiego. Z województw mazowieckiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego, opolskiego oraz pomorskiego nie uzyskano zwrotu żadnej ankiety. Blisko połowa przebadanych miast

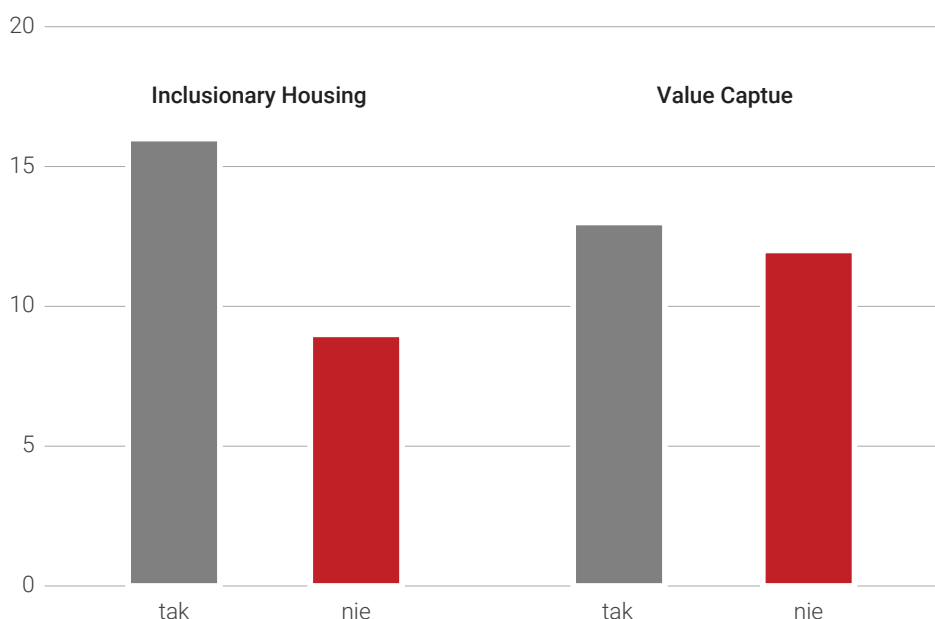
liczy od 100 001 do 200 000 mieszkańców. Wśród nich znajdują się również miasta wojewódzkie. W grupie miast największych liczących powyżej 200 000 mieszkańców znalazło się sześć miast wojewódzkich. W badaniu udział wzięło również jedno mniejsze miasto z województwa łódzkiego z liczbą mieszkańców poniżej 50 000.

Przedstawiciele badanych miast zostali zapytani m.in. o problemy mieszkaniowe występujące na ich terenie oraz skłonność do podjęcia współpracy z deweloperami w ramach programów rządowych Mieszkanie na Start, Lokal za grunt czy umów urbanistycznych.

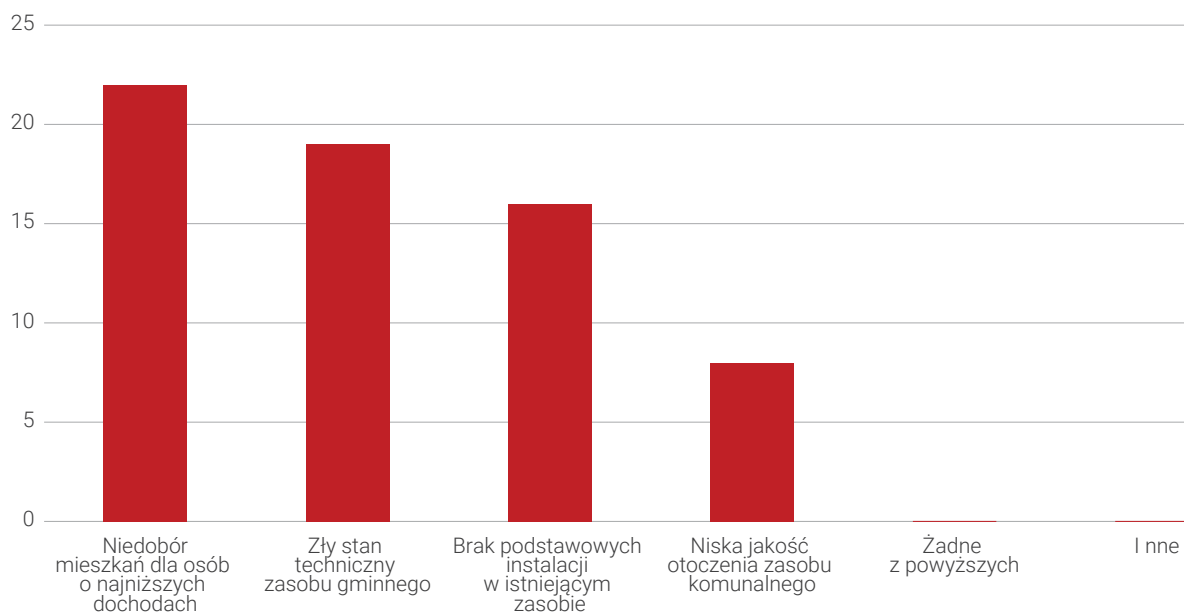
Pojęcie *Inclusionary Housing* czy w pewnym sensie związana z nim koncepcja *Value Capturing* nie były znane we wszystkich badanych miastach.

Pojęcie *Inclusionary Housing* jest lepiej znane władzom miast na prawach powiatu niż *Value Capturing*, mimo iż wszystkie miasta korzystają z instrumentów przechwytywania wartości nieruchomości w postaci opłat adiacenckich i planistycznych. Zatem sam mechanizm w Polsce jest znany, a jedynie jego angielskie określenie może wydawać się trudne do zidentyfikowania. Badanie nie wykazało żadnych większych zależności między odpowiedziami a wielkością miast. Odpowiedzi „nie” na pytanie o znajomość koncepcji *Inclusionary Housing* udzielały zarówno mniej

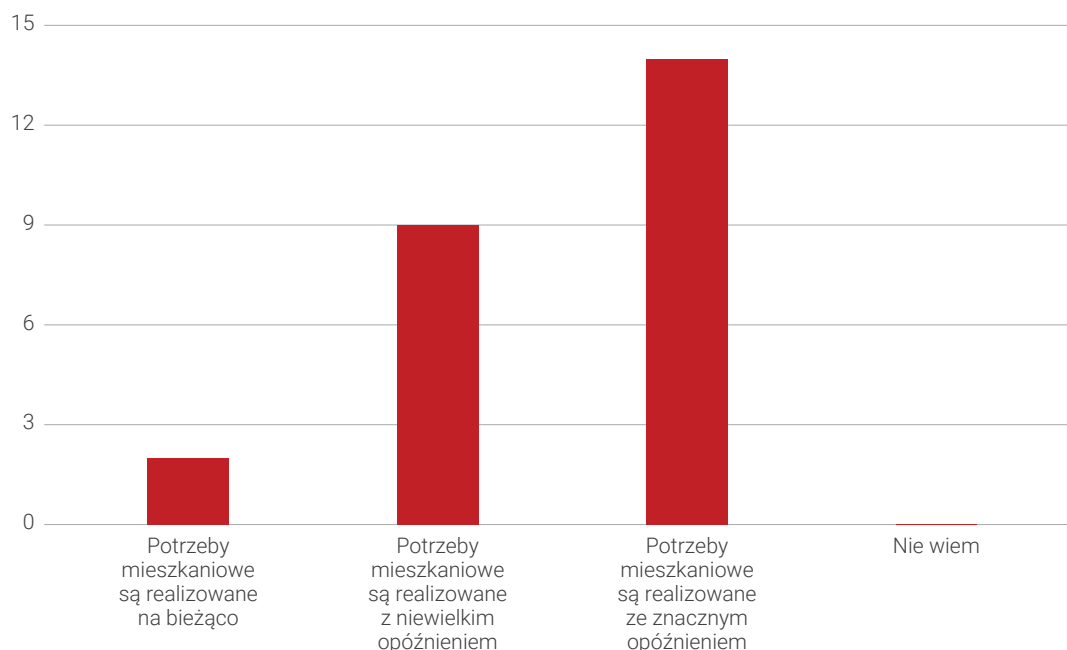
Wykres 5.1. Znajomość pojęć *Inclusionary Housing* i *Value Capturing* wśród badanych miast



Źródło: Badania własne.

Wykres 5.2. Problemy mieszkaniowe występujące w badanych miastach


Źródło: Badania własne.

Wykres 5.3. Realizacja zgłaszanych potrzeb mieszkaniowych w badanych miastach


Źródło: Badanie własne.

sze miasta, jak i miasta wojewódzkie. Choć należy zauważyć, że cztery z dziewięciu miast, które odpowiedziały negatywnie na to pytanie są zlokalizowane we wschodniej części kraju.

Koncepcja *Inclusionary Housing* powstała w odpowiedzi na problemy mieszkaniowe występujące w wielu miastach na świecie, przejawiające się w szczegól-

ności w deficycie mieszkań dostępnych. Dlatego też w drugiej kolejności miasta zostały zapytane o problemy mieszkaniowe, z jakimi się zmagają.

Podstawowym problemem z jakim zmagają się przebadane miasta jest niedobór mieszkań dla osób o niższych dochodach. Jedynie trzy miasta nie określiły tej odpowiedzi. Niestety, istniejące zasoby



mieszkań gminnych nie są w dobrym stanie technicznym, na co uwagę zwrócono w 19 miastach. Częściowo wiąże się to z brakiem podstawowych instalacji, np. CO czy kanalizacyjnej w budynkach, gdzie zlokalizowane są mieszkania wynajmowane przez osoby o niskich dochodach. W ośmiu z przebadanych miast zgłaszanym problemem jest również niska jakość sąsiedztwa.

Jedynie dwa miasta uznały, że zgłaszane potrzeby mieszkaniowe realizują na bieżąco. Natomiast zdecydowana większość realizuje je nawet ze znacznym opóźnieniem. Zwykle powodem tego są niedostateczne środki finansowe na prowadzenie właściwej polityki mieszkaniowej w stosunku do bardzo dużych potrzeb zgłaszanych przez osoby o niskich dochodach. Wydawać by się zatem mogło, że sytuacja ta powinna skłaniać miasta do współpracy z podmiotami prywatnymi w celu zwiększenia zasobu mieszkań odpowiednich cenowo i jakościowo dla mieszkańców miast. Dlatego też pewnym rozwiązaniem dla tych miast może być właśnie realizacja koncepcji *Inclusionary Housing* na ich terenie. Szczególnie miasta, które dysponują znacznym zasobem nieruchomości gruntowych mogłyby skorzystać na współpracy z deweloperami w zakresie tworzenia mieszkań gminnych. Tym bardziej, że *Inclusionary Housing* jest powiązane z *Value Capturing*, która w warunkach polskich jest realizowana m.in. poprzez pobieranie opłat adiacenckich i planistycznych.

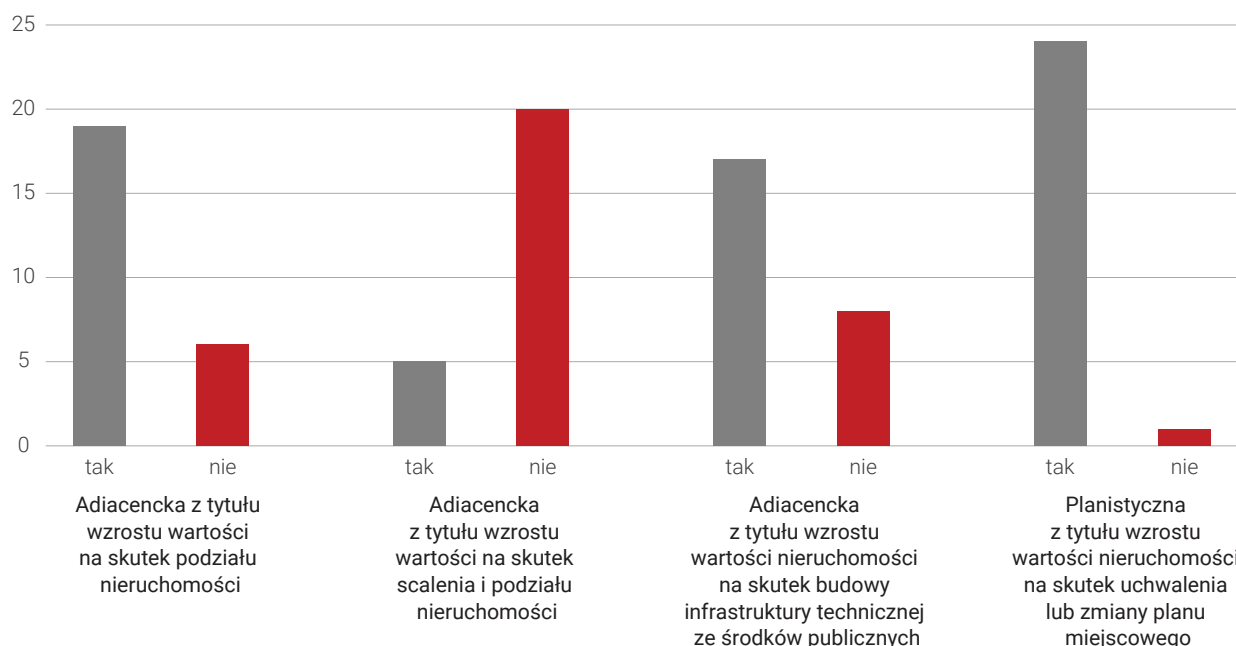
Prawie wszystkie miasta stosują opłaty planistyczne w wysokości do 30% w zależności od planu. Jedynie w Wałbrzychu opłata ta nie jest pobierana, choć miasto nie jest w 100% pokryte planami miejscowymi. Najbardziej powszechna jest opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości na skutek podziału nieruchomości (naliczana w 19 badanych miastach), zaś najrzadziej stosowaną jest opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości na skutek scalenia i podziału nieruchomości (odnotowana w pięciu przypadkach). Opłaty adiacenckie charakteryzują się ponadto dużym zróżnicowaniem w odniesieniu do stawek. Zgodnie z ustawą z 1998 roku o gospodarce nieruchomościami maksymalne stawki tych opłat wynoszą:

- 1) dla opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości na skutek podziału nieruchomości: 30%;
- 2) dla opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości na skutek scalenia i podziału nieruchomości: 50%;
- 3) dla opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości na skutek budowy infrastruktury technicznej: 50%²⁴¹.

Spośród badanych miast maksymalne stawki opłaty adiacenckiej pobieranej po podziale nieruchomości stosowane są jedynie w siedmiu przypadkach.

241 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2020, poz. 1990, z późn. zm.

Wykres 5.4. Zastosowanie opłat adiacenckich i planistycznych w badanych miastach



Źródło: Badanie własne.

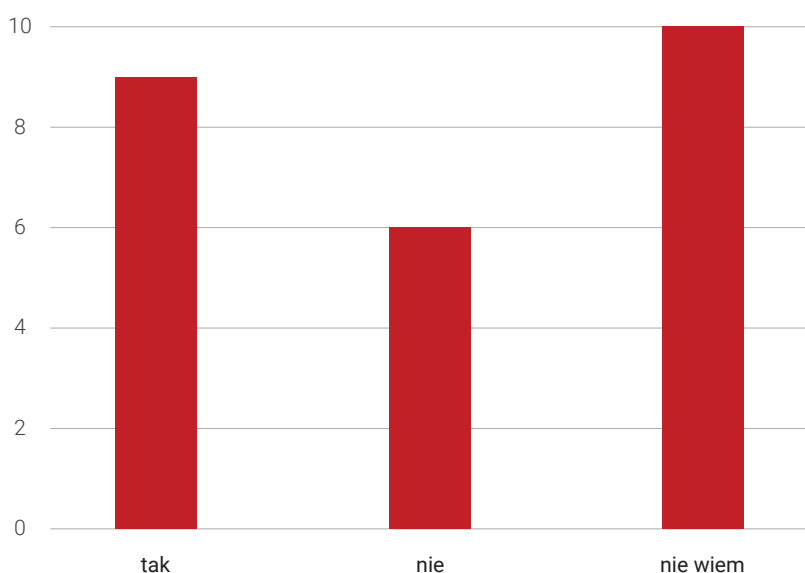


Najniższe zaś stawki: pięcioprocentowe występują w Dąbrowie Górniczej. Drugi rodzaj opłaty (dane tylko z czterech miast) pobierany jest w wysokościach od 10 do 50%. Największe jednak zróżnicowanie w wysokości stosowanych stawek występuje w przypadku opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości na skutek budowy infrastruktury technicznej: od 1% do 50%, przy czym te najniższe stawki stosowane są przez trzy miasta (dwa z województwa śląskiego). Jeżeli więc miasta chętnie korzystają z możliwości przechwytywania wartości z realizowanych na terenie

miasta działań inwestorów, dlaczego nie spróbować zrealizować tego w formie mieszkań deweloperskich, tak jak się to dzieje w wielu miastach zagranicznych?

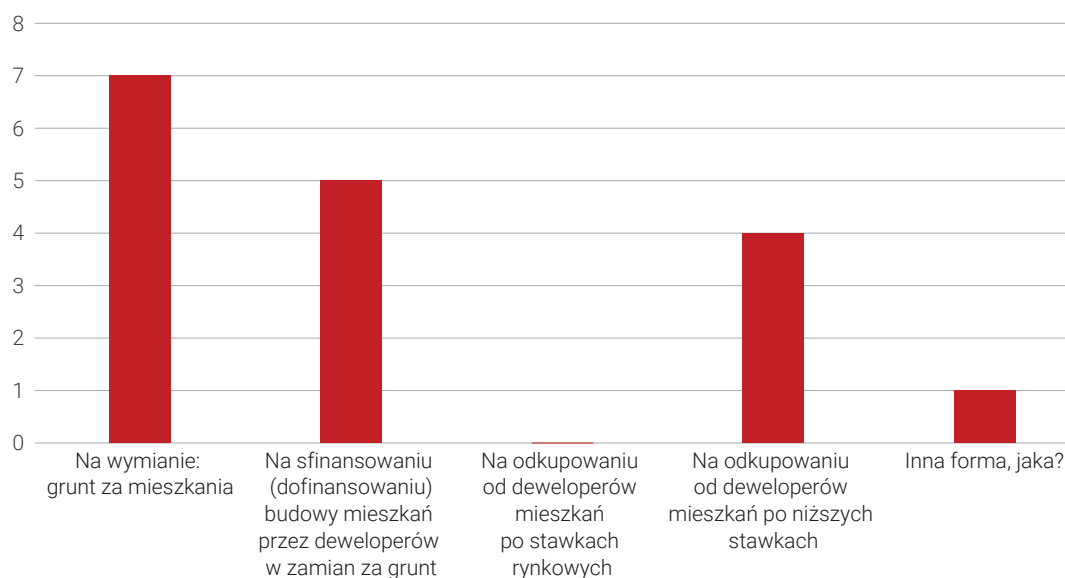
W szesnastu badanych miastach tworzony jest nowy zasób nieruchomości mieszkaniowych. Nie oznacza to jednak, że pozostałe nie planują tego rodzaju inwestycji w przyszłości. Teoretycznie więc, wszystkie mogłyby podjąć współpracę z podmiotami prywatnymi w zakresie realizacji mieszkań dla osób o niskich dochodach. Spośród badanych miast jedynie w Kra-

Wykres 5.5. Skłonność miast do podjęcia współpracy z deweloperami w zakresie tworzeniu mieszkań gminnych



Źródło: Badanie własne.

Wykres 5.6. Wskazywane przez miasta możliwe formy współpracy z deweloperami



Źródło: Badanie własne.



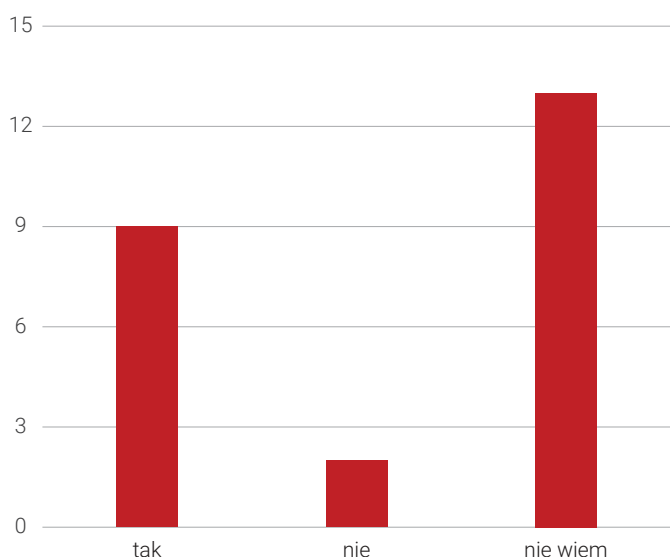
kowie taka współpraca została podjęta. Podstawą tej współpracy jest Zarządzenie nr 1315/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z 4.06.2019 roku w sprawie ustalenia procedury udzielania zamówień, których przedmiotem jest nabycie własności i innych praw do nieruchomości. Współpraca ta polega na odkupowaniu od deweloperów mieszkań po stawkach rynkowych. W latach 2015–2018 miasto nabyło 56 lokali.

Należy zauważyć, że stosunkowo niewielka liczba badanych miast wyraża rzeczywistą chęć współpra-

cy z deweloperami w zakresie tworzenia mieszkań gminnych. Sześć miast nie zamierza takiej współpracy podejmować, natomiast kolejne dziesięć nie ma w tym względzie sprecyzowanego zdania.

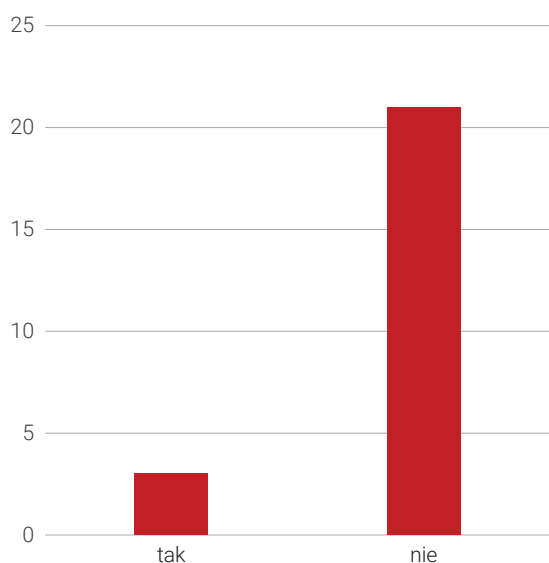
Gdyby miasta zdecydowały się na współpracę z deweloperami w zakresie tworzenia nowych mieszkań gminnych mogłaby ona przyjąć formę wymiany grunt za mieszkanie (siedem miast), ewentualnie wymiany kamienicy na mieszkania. Mieszkania mogłyby być także odkupowane od deweloperów po stawkach

Wykres 5.7. Skłonność badanych miast do wprowadzenia w planach miejscowych obowiązku realizacji w ramach inwestycji komercyjnych mieszkań gminnych



Źródło: Badanie własne.

Wykres 5.8. Miasta uczestniczące w Programie Mieszkanie na Start



Źródło: Badanie własne.

niższych niż rynkowe lub dofinansowywane przez deweloperów budujących na gminnych gruntach. W jednym z badanych miast trwają obecnie analizy dotyczące ewentualnej współpracy z deweloperami w omawianym zakresie.

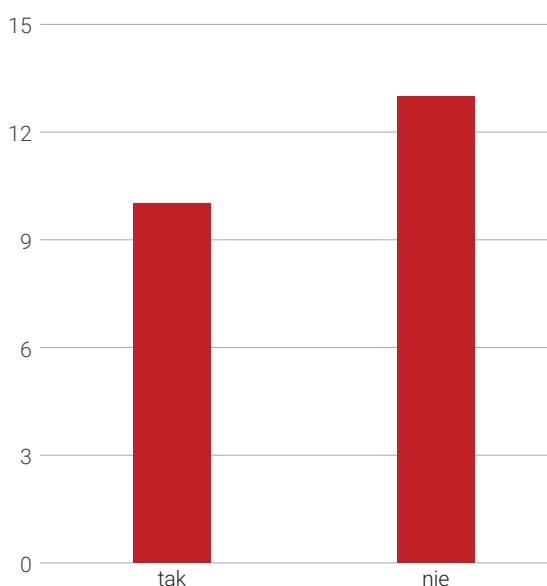
Brak zdecydowania odnośnie współpracy z deweloperami potwierdzają także odpowiedzi miast na pytanie czy gdyby ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwiła wprowadzanie w planach miejscowych obowiązku realizacji w ramach jego inwestycji mieszkań gminnych, to skorzystałoby z takiej opcji. Jedynie dziewięć miast jasno wyraziło taką chęć. Wśród nich były zarówno miasta małe do 50 000 mieszkańców, jak i duże miasta wojewódzkie. We wszystkich tych miastach, poza jednym, istnieje faktyczny problem niedoboru mieszkań gminnych, co powinno skłaniać miasta do poszukiwania nowych rozwiązań, aby skutecznie z nim walczyć.

Jednym z narzędzi, które może w Polsce pomóc w realizacji koncepcji Inclusionary Housing jest Program Mieszkanie na Start. Niestety, jedynie trzy spośród 25 badanych miast przyznały, że uczestniczą obecnie w tym programie. Powody, które wstrzymują miasta przed skorzystaniem z Programu Mieszkanie na Start są bardzo zróżnicowane. Trzy miasta wskazały, że deweloperzy nie wykazują zainteresowania, by podjąć tego rodzaju współpracę. W kolejnych trzech do programu przystąpiły Towarzystwa Budownictwa Społecznego, w związku z czym wg ba-

danych nie ma już potrzeby angażowania podmiotów stricte prywatnych. Cztery miasta korzystają lub zamierzają skorzystać z innych form wsparcia oferowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, np. zamierzają przystąpić do realizacji inwestycji mieszkaniowych w formie Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych. Jedno z miast obawia się, że uczestnictwo w tym programie spowoduje znaczący wzrost biurokracji. W Olsztynie zaś duże trudności najemców w regulowaniu czynszów i problemy z odzyskiwaniem zadłużonych lokali powodują, że miasto również nie chce się angażować we współpracę z podmiotami prywatnymi ze względu na zbyt duże ryzyko. Jedno miasto prowadzi analizy w zakresie uczestnictwa w tym programie. W Krakowie z dopłat w ramach Programu Mieszkanie na Start korzysta 481 lokali, w Katowicach 94, jednak w niedalekiej przyszłości ich liczba wzrośnie o kolejne 513 lokali. Ostatnim z badanych miast, które uczestniczy w tym programie jest Wałbrzych, w którym dopłatami objęte są 192 lokale mieszkalne. Kolejne cztery miasta, tj. Łódź, Zabrze, Rybnik oraz Sieradz zamierzają w przyszłości przystąpić do tego programu. Motywy braku chęci przystąpienia pozostałych miast w kolejnych latach do Programu Mieszkanie na Start są podobne do tych wskazanych powyżej.

Wydaje się, że Program Lokal za grunt, który obowiązuje od tego roku i również zakłada ścisłą współpracę miast z deweloperami, będzie się cieszyć nieco większym zainteresowaniem. Chęć uczestnictwa w nim wyraziło bowiem dziesięć z badanych miast.

Wykres 5.9. Skłonność miast do uczestnictwa w Programie Lokal za grunt



Źródło: Badanie własne.



Pozostałe miasta jako powody, dla których nie chcą przystąpić do programu wymieniają:

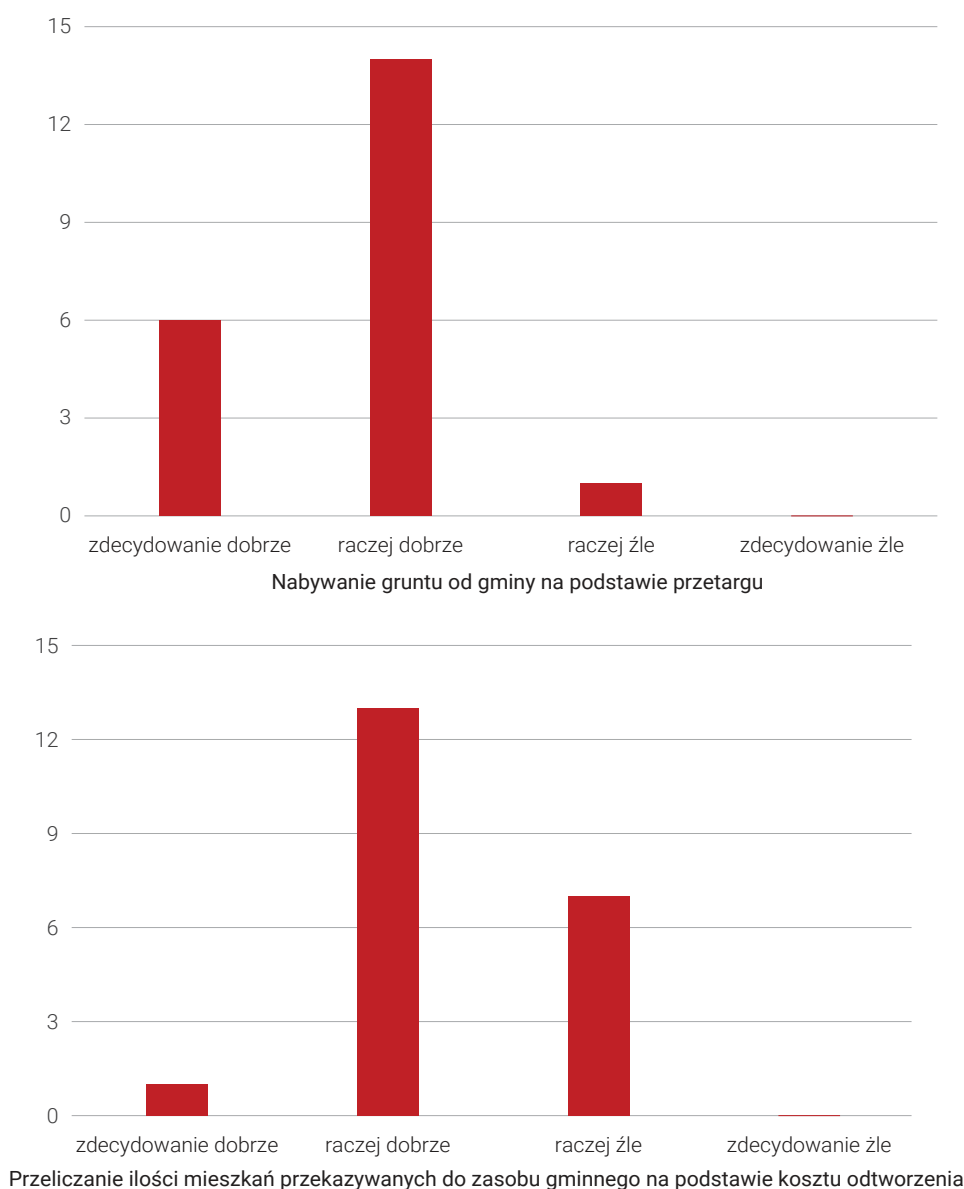
- ▶ wysokie ryzyko niepowodzenia,
- ▶ skomplikowany proces rozliczania,
- ▶ korzystanie z innych form wsparcia z BGK,
- ▶ wysokie ceny gruntów, przez co miastom nieracjonalne wydaje się takie gospodarowanie zasobem,
- ▶ ograniczony zasób nieruchomości gruntowych,
- ▶ brak nadzoru nad wykonaniem,

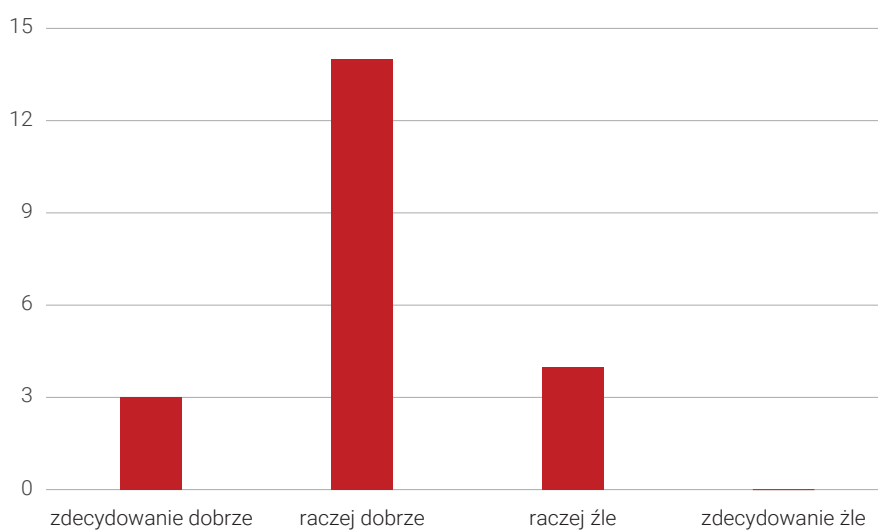
▶ miasta skupiają się na innych inicjatywach – Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe.

Dwa miasta nie wyraziły jednoznacznego zdania w tym zakresie.

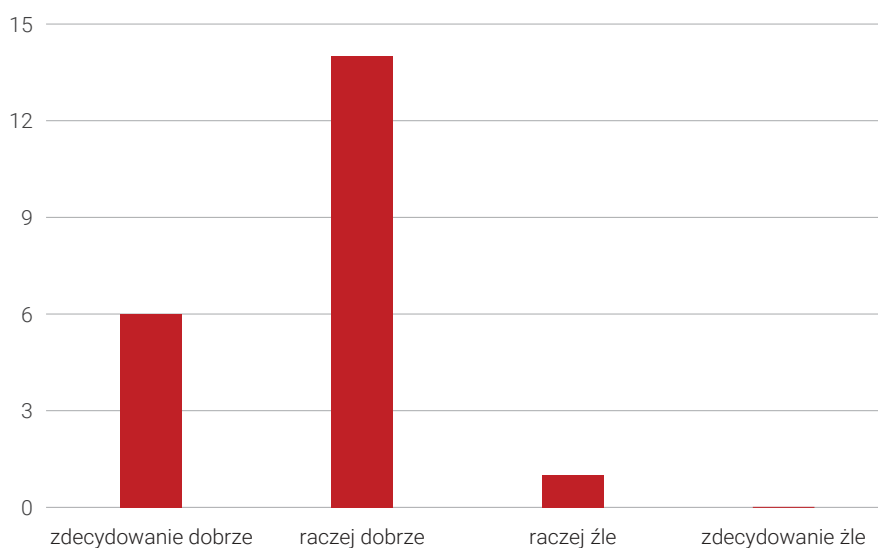
Zastanawiającym jest fakt, że miasta choć nie wykazują większej chęci współpracy z deweloperami w ramach Programu Lokal za grunt, to zapisy ustawy regulującej ten program oceniają w większości dobrze. Najlepiej oceniane są przepisy dotyczące nabywania gruntu w ramach procedur przetargowych oraz możliwość wskazywania przez gminę szczegółowych wymogów dotyczących mieszkań, które mają być przekazane do zasobu komunalnego. Z drugiej strony

Wykres 5.10. Jak oceniają Państwo rozwiązania przyjęte w ustawie regulującej Program Lokal za grunt?

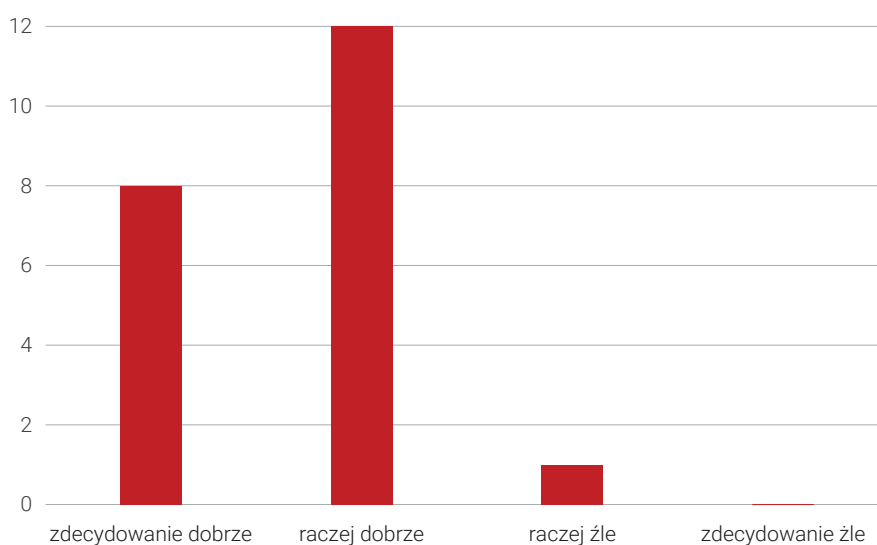




Możliwość przekazania gminie lokali znajdujących się w innych inwestycjach



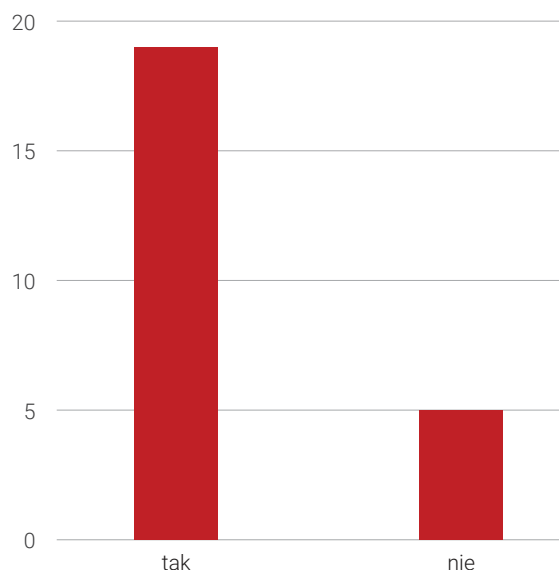
Zabezpieczenie wierzytelności hipoteką na rzecz gminy



Wskazywanie przez gminę szczegółowych wymogów dotyczących mieszkań, które mają być przekazane do zasobu komunalnego

Źródło: Badanie własne.

Wykres 5.11. Rozkład miast, w których prowadzone są procesy rewitalizacyjne



Źródło: Badanie własne.

przeliczenie liczby mieszkań przekazywanych do zasobu komunalnego na podstawie kosztu odtworzenia przez siedem miast zostało ocenione raczej źle, choć, co należy podkreślić będzie to sytuacja niekorzystna raczej z punktu widzenia deweloperów niż gmin.

Jak wykazano na początku rozdziału (pt. 5.1.1), możliwość wprowadzenia w Polsce koncepcji Inclusionary Housing wynika także z przepisów regulujących proces rewitalizacji. W miastach, gdzie rewitalizacja następuje na podstawie Gminnych Programów Rewitalizacji możliwe jest podpisywanie z deweloperami chcącymi działać na terenie nimi objętymi tzw. umów urbanistycznych (przy czym musi zostać uchwalony Miejskowy Plan Rewitalizacji). Na ich podstawie gmina może wymagać od inwestora, aby w obiektach komercyjnych realizowanych na terenach podlegających rewitalizacji zostały zrealizowane mieszkania dla osób o niższych dochodach lub obiekty o charakterze kulturowym, oświatowym itp. Jak wskazano w punkcie 5.1.1, choć procesy rewitalizacyjne są prowadzone w wielu miastach Polski, w tym w 19 z 25 przebadanych, to brak MPR uniemożliwia im stosowanie umów urbanistycznych.

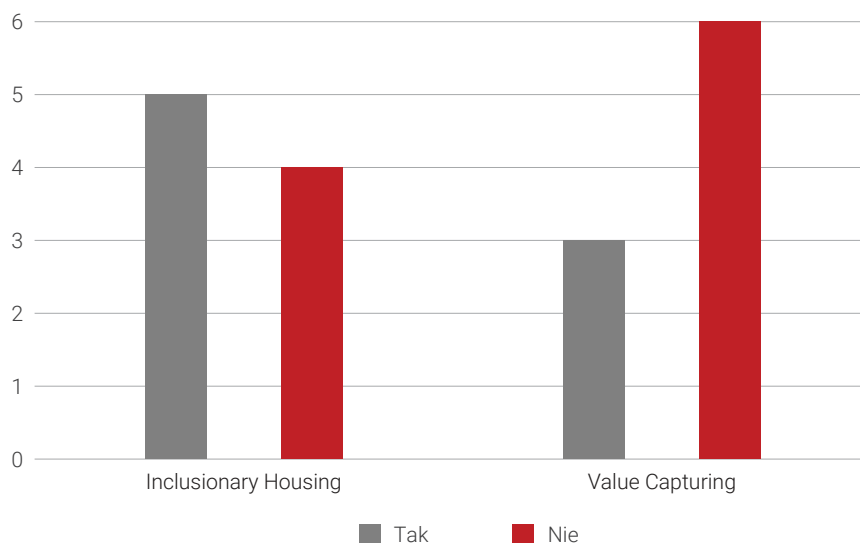
Ponadto, nawet gdyby taka możliwość istniała, okazuje się, że rzadko w procesy rewitalizacji zaangażowani są deweloperzy. Jedynie w trzech z przebadanych miast prowadzą oni inwestycje mieszkaniowe na terenach objętych rewitalizacją. W kolejnych trzech władze miasta nie potrafiły określić czy podmioty prywatne są zaangażowane w te procesy.

5.2 Wyniki badań ankietowych strony podaźowej

Podobne badanie ankietowe zostało przeprowadzone również wśród deweloperów. Niestety, nie udało się go zrealizować zgodnie z założeniami. Mimo rozesłania maili do dużej liczby deweloperów zwrot ankiet był niewielki – jedynie dziewięć podmiotów udzieliło odpowiedzi. Pięć z nich to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Wśród badanych była także jedna spółdzielnia mieszkaniowa budująca mieszkania na sprzedaż. Ośmiu deweloperów założyło swoją działalność po 2000 roku, z czego trzech to stosunkowo nowe przedsiębiorstwa utworzone w trakcie trwającego boomu (lata 2018–2019). Jeden deweloper prowadzi swoją działalność od lat 80. (spółdzielnia mieszkaniowa). Czterech respondentów to małe przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż dziewięć osób. W pozostałych pracuje od 10 do 30 osób. Lokalizacyjnie respondenci nie są zróżnicowani. Pięciu z nich swoją siedzibę ma w Warszawie lub jej okolicach (Marki), dwóch w Krakowie, jeden w Łodzi i jeden w Olsztynie. Wszystkie podmioty, które odpowiedziały na pytania zawarte w ankiecie to spółki w 100% krajowe, bez kapitału zagranicznego.

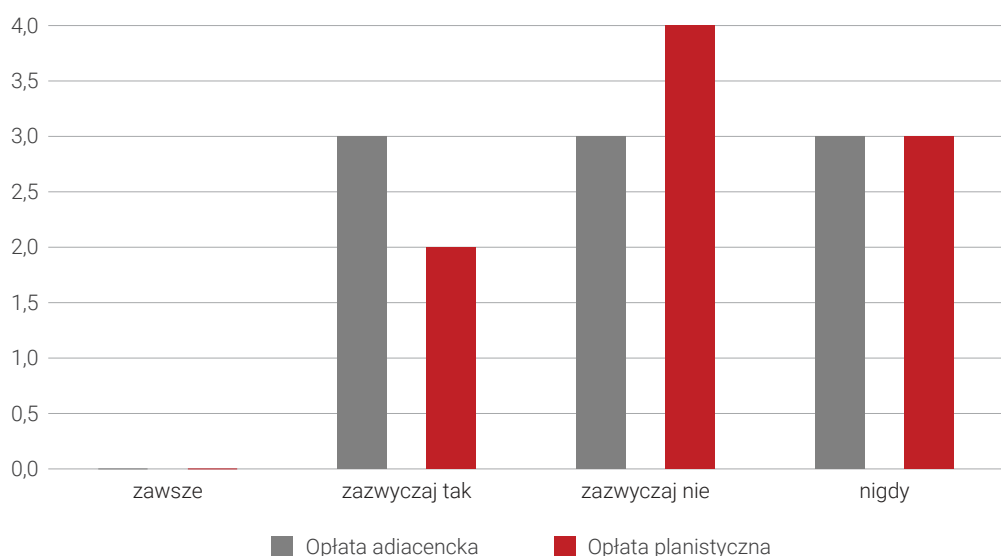
Podobnie jak w przypadku gmin, tylko część badanych deweloperów zna pojęcia Inclusionary Housing i Value Capturing, przy czym ta pierwsza koncepcja jest lepiej znana. W tym drugim przypadku jedynie trzech deweloperów zaznaczyło twierdzącą odpowiedź.

Wykres 5.12. Znajomość pojęć *Inclusionary Housing* i *Value Capturing* wśród przebadanych deweloperów



Źródło: Badanie własne.

Wykres 5.13. Odpowiedzi respondentów na temat konieczności płacenia opłat adiacenckich i planistycznych



Źródło: Badanie własne.

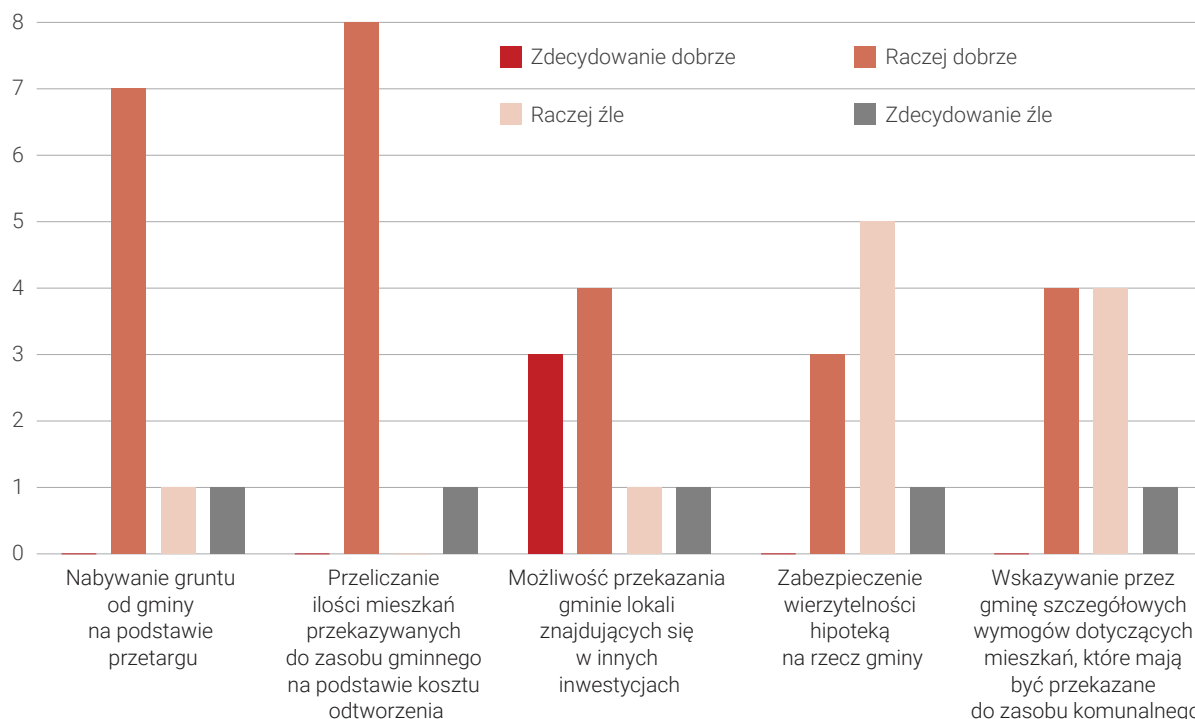
Ankietowani deweloperzy zazwyczaj lub wręcz nigdy nie płacą opłat planistycznych ani adiacenckich. Często decydują się na realizację inwestycji na terenach bez obowiązujących planów miejscowych (ubiegają się o decyzję o warunkach zabudowy), stąd brak konieczności płacenia opłaty planistycznej. Również jeśli inwestycja wielorodzinna (a takie w Polsce przeważają) ma charakter jednoetapowy to nie istnieje zwykle konieczność dokonywania podziałów gruntu pod różne budynki.

Żaden z ankietowanych deweloperów nie buduje mieszkań na wynajem. Mimo to, sześciu z nich byłoby

skłonnych do współpracy z gminą w zakresie tworzenia lokali dostępnych dla osób o niższych dochodach – pod warunkiem uzyskania pewnych korzyści dla komercyjnie realizowanych przedsięwzięć. Wśród tych oczekiwanych korzyści wskazywano m.in.:

- ▶ współpracę z dostawcami mediów w celu uzbrojenia terenu, z gminą w celu doprowadzenia dróg (wg respondentów w niektórych miastach zarządy dróg utrudniają działania deweloperów, nawet jeśli byłyby realizowane z własnych środków); ważne, aby ta współpraca odbywała się po partnersku według jasnych i uczciwych zasad;

Wykres 5.14. Ocena wybranych rozwiązań dotyczących Programu Lokal za grunt



Źródło: Badanie własne.

- ▶ łatwiejszy dostęp do gruntów inwestycyjnych, także tych należących do gminy;
- ▶ skrócenie procesu uzyskiwania pozwolenia na budowę i uzgodnień dotyczących obsługi komunikacyjnej;
- ▶ szybsze uchwalanie planów miejscowych lub wydawanie warunków zabudowy.

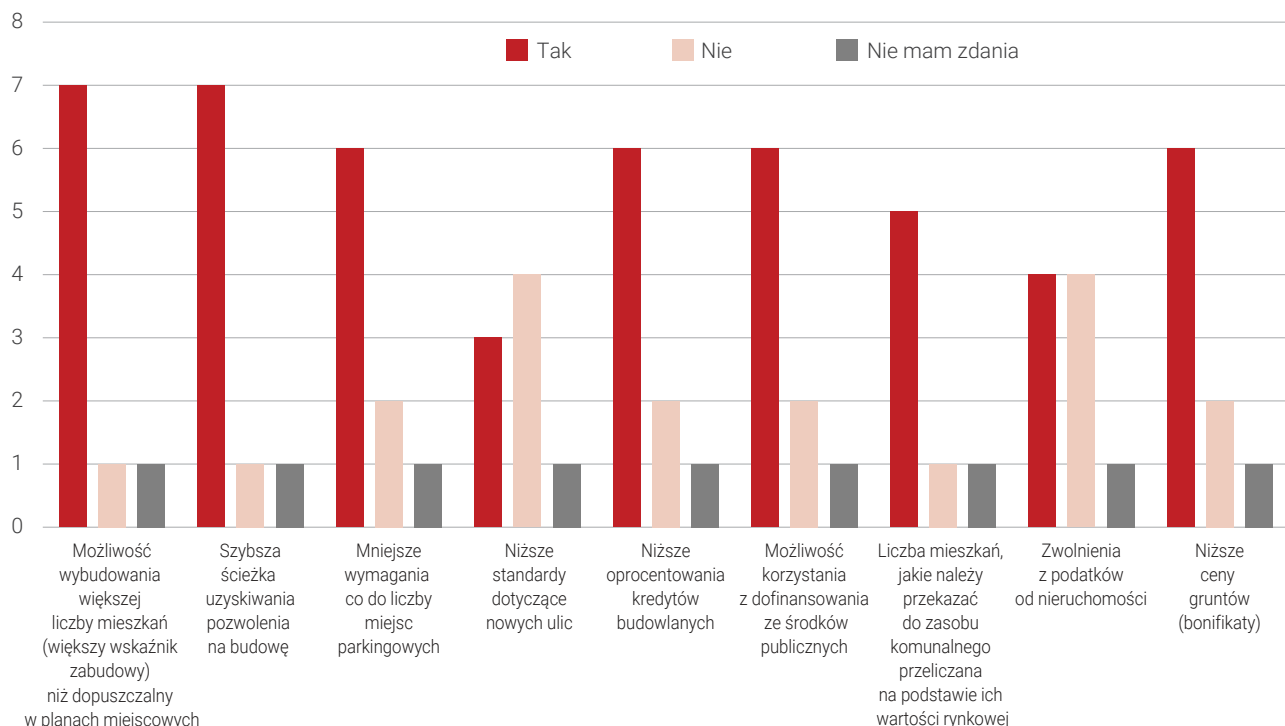
Jak wspomniano już wcześniej, jedną z form wspomagających w Polsce realizację koncepcji *Inclusionary Housing* jest Program Mieszkanie na Start. Niestety, z punktu widzenia deweloperów komercyjnych nie jest on użyteczny, w związku z czym tylko jeden podmiot zadeklarował uczestnictwo w tym programie. Jednocześnie, gdyby gmina wyszła z inicjatywą współpracy w ramach tego programu, jeszcze trzech respondentów byłoby skłonnych do niego przystąpić. Brak większego zainteresowania tym programem wynika z faktu, że badani deweloperzy skupiają swoją działalność na budowie mieszkań na sprzedaż, zależy im na szybkim zysku, bądź po prostu nie widzą potrzeby uczestnictwa w tym programie lub nie znają jego zasad. Jeden podmiot wskazał, że nie jest zainteresowany współpracą, ponieważ stawki oferowane przez gminę na zakup takich lokali są poniżej cen rynkowych sprzedaży – przypomnijmy, że mieszkania realizowane w ramach Programu

Mieszkanie na Start wynajmowane są po czynszach rynkowych. Osoby o niższych dochodach dostają dopłaty do czynszu.

W odniesieniu do potencjalnego uczestnictwa przebadanych deweloperów w Programie Lokal za grunt entuzjazm jest nieco większy, tj. pięć podmiotów wyraziło chęć udziału w nim, jeden zaś zaznaczył, że jego decyzja będzie zależna od warunków, jakie ustali gmina, a które bez wątplenia wpłyną na opłacalność inwestycji. Trzech deweloperów nie zamierza uczestniczyć w tym programie.

Deweloperzy, podobnie jak wcześniej gminy, zostali poproszeni o ocenę niektórych kwestii związanych z Programem Lokal za grunt. Respondenci najlepiej oceniali możliwość przekazywania gminie lokali znajdujących się w innych inwestycjach (należy zauważyć, że mogą być to inwestycje znajdujące się w mniej atrakcyjnych lokalizacjach, gdzie mieszkania komercyjnie sprzedają się wolniej). Raczej dobrze oceniali oni kwestie związane z nabywaniem nieruchomości od gminy na podstawie przetargów oraz przeliczaniem liczby mieszkań do zasobu gminnego na podstawie kosztu odtworzenia. Ten drugi punkt jest dość zaskakujący zwłaszcza, że gminy i TBS-y oceniały go mniej korzystnie. Dość newralgicznym zapisem dla przebadanych deweloperów wydaje się zaś zapis związany z faktem,

Wykres 5.15. Opinie na temat zachęt do udziału w programie tworzenia lokali dla osób o niższych dochodach



Źródło: Badanie własne.

że nieruchomość ma być zabezpieczona hipoteką na rzecz gminy, co może utrudniać deweloperom uzyskanie kredytów. Dla sześciu deweloperów atrakcyjna lokalizacja, uzbrojenie i brak konieczności ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy stanowi wystarczającą zachętę, aby uczestniczyć w tym programie. Jednocześnie deweloperzy zostali zapytani czy inne zachęty byłyby dla nich również atrakcyjne.

Zdania ankietowanych deweloperów w kwestii skuteczności innych zachęt do udziału w tworzeniu lokali dla osób o niższych dochodach były dość zróżnicowane. Ogólnie można powiedzieć, że każda dodatkowa korzyść była mile widziana, choć w dwóch przypadkach, tj. niższych standardów dotyczących nowych ulic i zwolnień w podatku opinie były raczej negatywne. Zdecydowanie większą zachętą byłaby możliwość budowy większej liczby mieszkań na danym terenie czy szybsza ścieżka uzyskiwania niezbędnych pozwoleń na realizację inwestycji.

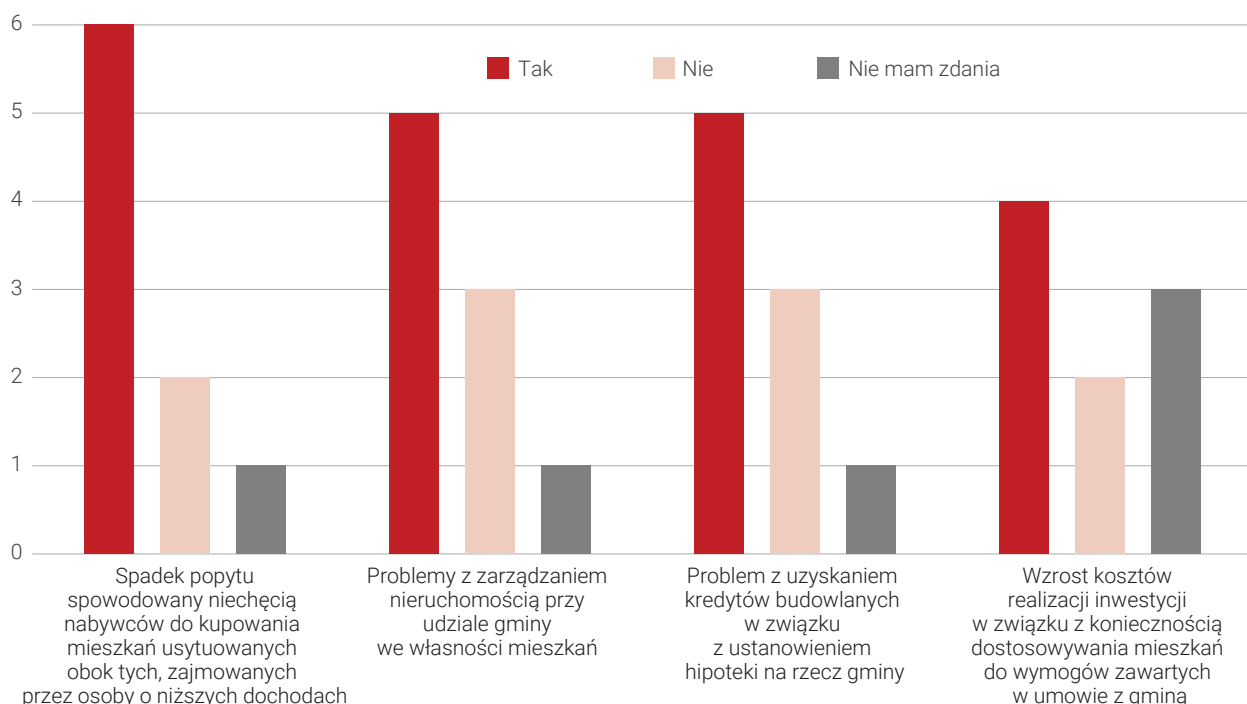
Tylko jeden z respondentów realizuje przedsięwzięcia na obszarach rewitalizacji, ale nie jest on zobligowany do realizacji infrastruktury towarzyszącej, aby móc przeprowadzić inwestycję główną. Jak już wspomniano wcześniej, ponieważ żadne miasto w Polsce jak dotąd nie wprowadziło Miejscowych Planów Rewitalizacji nie ma możliwości podpisywania umów

urbanistycznych. Niemniej jednak trzech spośród ankietowanych deweloperów przyznało, że raczej byłoby skłonni do podpisania takich umów.

Ankietowani deweloperzy zostali poproszeni także o ocenę zagrożeń, jakie mogą się pojawić w związku z realizacją koncepcji *Inclusionary Housing* w Polsce.

Kilku ankietowanych deweloperów za największe zagrożenia związane z wprowadzaniem koncepcji *Inclusionary Housing* w Polsce uznaje możliwy spadek popytu oraz problemy z zarządzaniem nieruchomością. Inwestycje położone poza centrum często są wybierane przez rodziny z dziećmi, które oczekują bezpieczeństwa, spokoju, komfortu życia. Gdyby dowiedziały się, że część mieszkań będzie oddana gminie do zasobu komunalnego, to komercyjni nabywcy mogliby mieć obawy, co do sąsiedztwa osób o niższych dochodach. Badani deweloperzy dostrzegają także problem związany z zarządzaniem taką nieruchomością, ponieważ cele gminy i osób prywatnych będących właścicielami mieszkań mogą być odmienne. Podmioty, które finansują inwestycje w 100% z kapitałów własnych i przedpłat nie odczuwają znacząco faktu, że do działu IV księgi wieczystej została wpisana hipoteka na rzecz gminy. Jednak dla deweloperów planujących zaciągnięcie kredytu może stanowić to znaczne utrudnienie.

Wykres 5.16. Opinie deweloperów na temat zagrożeń jakie może nieść za sobą realizacja koncepcji *Inclusionary Housing* w Polsce



Źródło: Badanie własne.

Wstępna analiza podmiotów, które przystąpiły do Programu Mieszkanie na Start wykazała, że uczestniczą w nim głównie Towarzystwa Budownictwa Społecznego lub spółki, w których udziały mają te podmioty lub gminy, zdecydowano się rozszerzyć grupę badawczą również na te podmioty. Z założenia realizują one mieszkania na wynajem, ale ich celem nie jest osiągnięcie zysku. Ankieta została zatem rozesłana do ponad pięćdziesięciu Towarzystw Budownictwa Społecznego i podmiotów im podobnych. Również w przypadku tych podmiotów zwrot ankiet był niewielki: tj. uzyskano odpowiedzi jedynie z sześciu miast (Bielsko-Biała, Leszno, Suwałki, Katowice, Gdańsk i Tychy). Dwa z badanych podmiotów powstały stosunkowo niedawno: w 2015 i 2016 roku, a pozostałe w latach 90. Charakteryzują się one zróżnicowaną liczbą osób zatrudnionych – od dwóch do 50 osób.

Niestety, także w przypadku tych podmiotów znajomość pojęć *Inclusionary Housing* i *Value Capturing* wydaje się niesatysfakcjonująca. Pojęcia te znane są pracownikom trzech z sześciu przebadanych Towarzystw Budownictwa Społecznego. Należy zauważyć, że brak świadomości wszystkich kategorii badanych podmiotów czym jest koncepcja *Inclusionary Housing* może stanowić podstawową barierę rozwoju tej koncepcji w Polsce. Żaden z przebadanych podmiotów nie musiał dotychczas płacić opłat planistycznych,

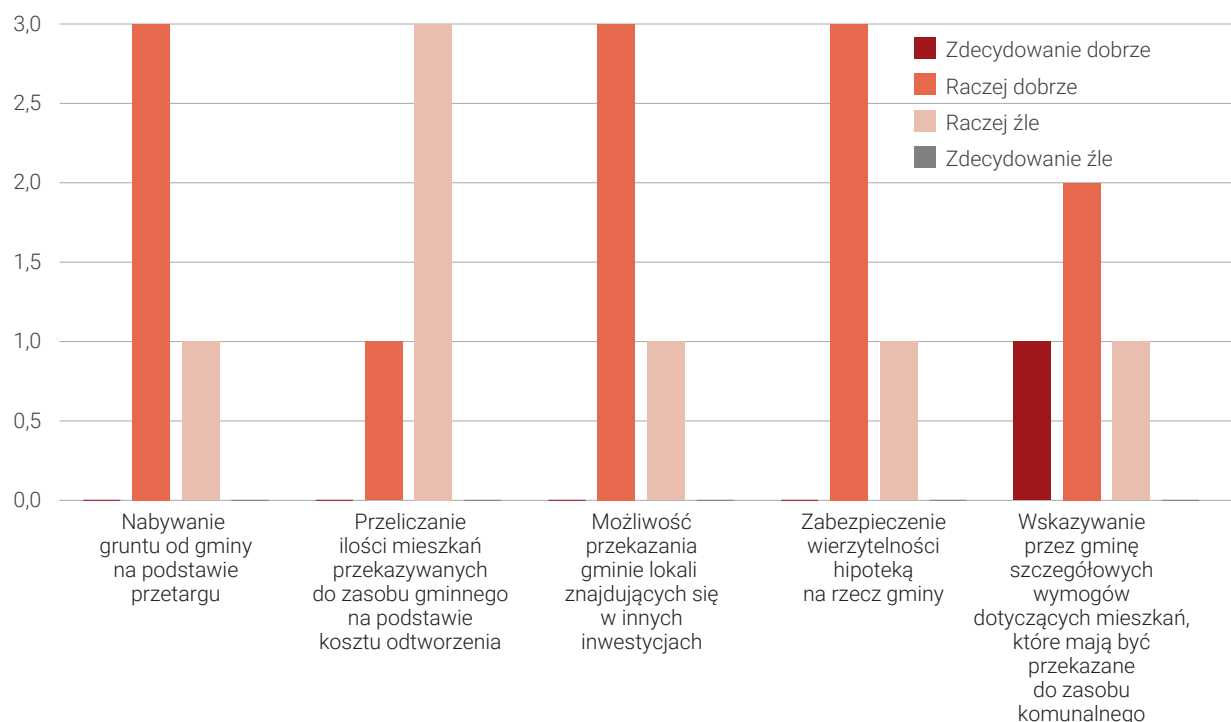
zaś opłaty adiacenckie zdarzyło się płacić jednemu podmiotowi.

Dwa spośród badanych TBSów realizują obecnie inwestycje, które zostaną objęte Programem Mieszkanie na Start – oba usytuowane są w województwie śląskim. W Bielsku-Białej budowanych jest 30 mieszkań, które w 2023 roku zostaną objęte programem, zaś w Katowicach będą to trzy inwestycje. Pozostałe podmioty nie uczestniczą póki co w tym programie, choć dwa kolejne wyraziły chęć współpracy z gminą w tym zakresie. Jeden podmiot jako argument braku chęci współpracy w ramach tego programu wskazał fakt, że nie realizuje inwestycji na zasadach komercyjnych.

Ze względu na często publiczny albo quasi-publiczny charakter tych podmiotów nie zamierzają one też uczestniczyć w Programie Lokal za grunt. Niemniej jednak, cztery z sześciu badanych TBSów wyraziły swoje zdanie na temat niektórych regulacji z nim związanych.

Najgorzej ocenianym przez badane TBSy zapisem jest przeliczanie liczby mieszkań przekazywanych do zasobu gminnego na podstawie kosztu odtworzenia (inaczej niż w przypadku deweloperów), zaś największym niezdecydowaniem badane podmioty wykazały się w stosunku do zapisu dotyczącego określania

Wykres 5.17. Opinie TBSów na temat niektórych zapisów ustawy regulującej Program Lokal za grunt.



Źródło: Badanie własne.

przez gminę standardu wykonania mieszkań przekazywanych do zasobu komunalnego.

Równie zróżnicowane odpowiedzi dotyczyły pytania o to czy atrakcyjna lokalizacja, brak konieczności ubiegania się o decyzję WZ i uzbrojenie terenu stanowią wystarczającą zachętę do uczestnictwa w Programie Lokal za grunt.

Zdaniem przebadanych TBS, największą zachętą uczestnictwa w programie Lokal za Grunt dla inwestorów byłaby możliwość korzystania z dofinansowań ze środków publicznych, niższego oprocentowania kredytów oraz niższych cen gruntów. Co ciekawe, szybsza ścieżka uzyskiwania pozwolenia na budowę nie zawsze dla tych podmiotów może stanowić wystarczającą zachętę, a należy zauważyć, że czasem proces ten (zwłaszcza na terenach nieobjętych planami miejscowymi) może być dość długi. Ponieważ jednak nie są to podmioty stricte komercyjne, nie zależy im tak bardzo jak deweloperom na szybkim zwrocie zaangażowanych środków.

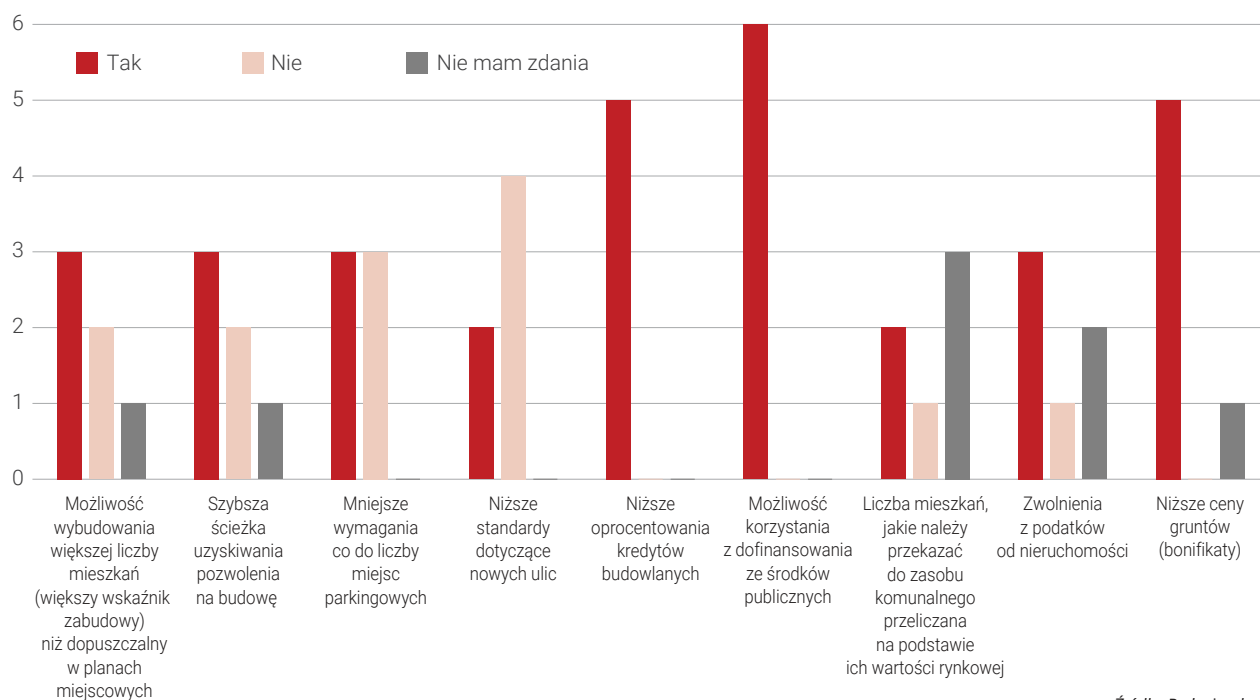
Tylko jeden z badanych TBS-ów prowadzi inwestycje na obszarach rewitalizacji, ale w związku z tym nie był on ani nie jest obecnie zobowiązany do budowy infrastruktury uzupełniającej w związku z realizacją inwestycji głównej. Respondenci raczej nie wykazują zainteresowania podpisaniem umowy urbanistycznej, nawet gdyby była taka możliwość.

Podstawowym zagrożeniem, jakiego obawiają się badane Towarzystwa Budownictwa Społecznego w związku z realizacją koncepcji Inclusionary Housing w Polsce jest spadek popytu na mieszkania znajdujące się w budynkach, gdzie część mieszkań przeznaczonych byłaby do zasobu komunalnego. Pozostałe kwestie nie budzą wśród tych podmiotów większych zastrzeżeń.

Podsumowanie badań

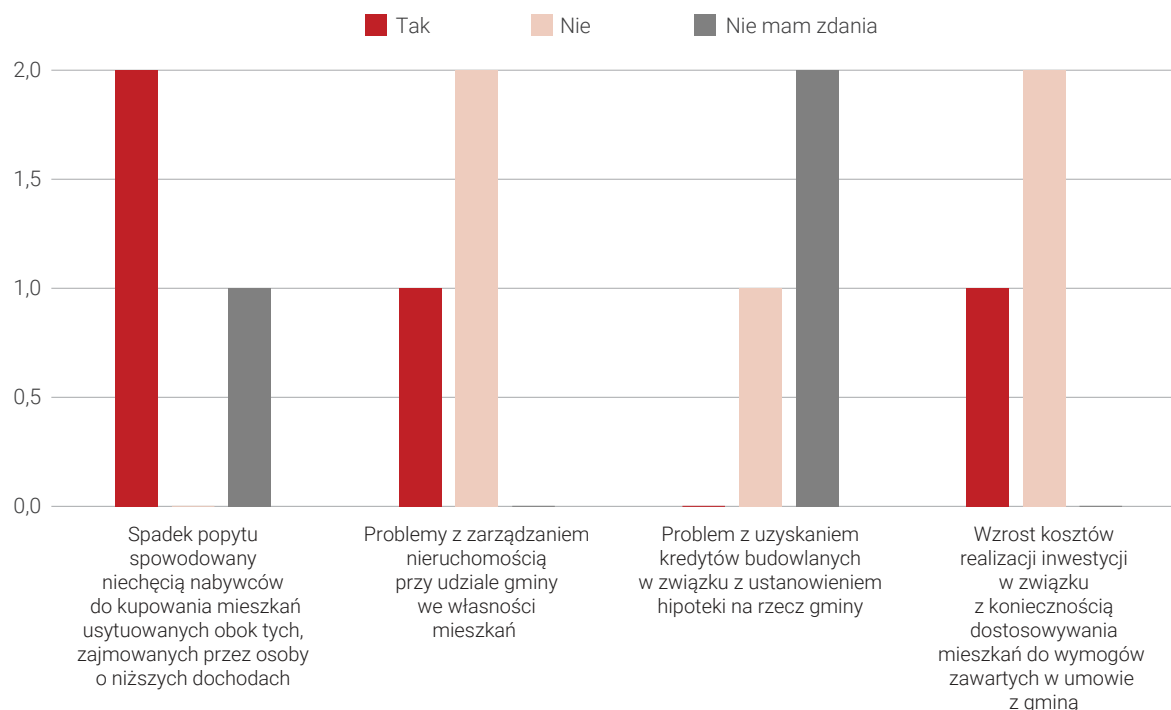
Mimo, iż zwrot ankiet wśród deweloperów oraz TBS-ów był niewielki, to biorąc pod uwagę całość przeprowadzonych analiz (analizę literatury, dane statystyczne, wywiady, analizę artykułów prasowych), można na ich podstawie wysunąć pewne wnioski. Problemy mieszkaniowe w polskich miastach są duże (m.in. deficyt mieszkań i zły stan techniczny istniejącego zasobu), a środki finansowe na ich rozwiązywanie ograniczone. To powinno skłaniać władze miast do poszukiwania innowacyjnych narzędzi. Tymczasem wydaje się, że gminy skupiają się ku stosowaniu rozwiązań dobrze znanych, sprawdzonych, które niestety często są nieefektywne (świadczą o tym stałe opóźnienia w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych osób o niższych dochodach). Problem polega na tym, że być może władze miast nie są do końca świadomi możliwości wykorzystania innych form wsparcia.

Wykres 5.18. Opinie respondentów na atrakcyjności różnych rozwiązań jako zachęt do uczestnictwa w Programie Lokal za grunt



Źródło: Badanie własne.

Wykres 5.19. Opinie respondentów na temat zagrożeń związanych z realizacją koncepcji *Inclusionary Housing* w Polsce



Źródło: Badanie własne.

Okazuje się bowiem, że nie wszystkie miasta wiedzą czym jest i na czym polega koncepcja *Inclusionary Housing*. Jeżeli zaś koncepcja nie jest znana władzom miast, zwłaszcza w Polsce Wschodniej, szanse jej rozwoju są niewielkie, ponieważ to właśnie ta gru-

pa podmiotów powinna być inicjatorem współpracy. Tymczasem mimo, iż pewne narzędzia umożliwiające realizację koncepcji IH w warunkach polskich istnieją (zapewnia je ustawodawca), to skłonność do uczestnictwa w nich jest niewielka – nie tylko po stronie



władz publicznych, ale także inwestorów (gdzie problem świadomości również się pojawia). W każdym badanym mieście stosowane są narzędzia przechwytywania wartości w postaci opłat, można byłoby na wzór wielu miast zachodnich, zmodyfikować zakres obowiązków deweloperów dodając przekazanie mieszkań w inwestycjach deweloperskich²⁴².

Choć w 16 z 25 przebadanych miast buduje się nowe mieszkania do zasobu gminnego, to są one realizowane przez spółki gminne lub spółki, w których gmina ma udziały. Gminy obawiają się bardziej skomplikowanych procedur, łatwiej bowiem uzyskać zwykłe dofinansowanie z BGK lub budować z pomocą TBS. Badani deweloperzy także nie są zainteresowani budową mieszkań na wynajem, ponieważ preferują sprzedaż i szybki zwrot zaangażowanych środków. Ewentualna współpraca w opinii miast mogłaby przybierać postać wymiany: grunt za mieszkania, zatem po stronie władz niektórych miast istnieje pewna wola uczestnictwa w Programie Lokal za grunt. Problem polega na tym, że wśród badanych deweloperów (stosunkowo nieduże podmioty), chęci współpracy

z samorządem są nieco mniejsze i wiążą się z możliwością uzyskania określonych korzyści, np. szybszym procesem uzyskiwania pozwolenia na budowę, łatwiejszym dostępem do atrakcyjnych gruntów czy uzbrojeniem terenu. Takie korzyści może im zapewnić także Program Lokal za grunt. Być może gdyby w badaniu wzięły udział duże podmioty, zatrudniające powyżej 49 osób, realizujące duże, wieloetapowe inwestycje, wówczas rozkład odpowiedzi byłby inny. Co warto podkreślić, niewiele gmin w Polsce byłoby skłonnych umieszczać zapisy o konieczności przekazywania części mieszkań do zasobu gminnego w planach miejscowych, niewiele miast uchwała Miejscowe Plany Rewitalizacji (choć w większości z nich działania rewitalizacyjne są prowadzone), a co za tym idzie – nie ma możliwości podpisywania umów urbanistycznych. Skłonność do współpracy gmin i deweloperów w ramach Programu Mieszkanie na Start jest niewielka i teoretyczna.

Niechęć do realizacji tej koncepcji w Polsce może też wynikać z zagrożeń dla inwestycji komercyjnych, jakie mogą się potem pojawić, przede wszystkim wskutek spadku popytu na mieszkania komercyjne sąsiadujące z tymi należącymi do zasobu gminnego, problemów z późniejszym zarządzaniem nieruchomością czy problemów z uzyskaniem kredytu z powodu hipoteki na rzecz gminy.

242. Ciekawym rozwiązaniem mógłby być tzw. bonus deweloperski, szerzej: Gdesz, M. (2018). Koncepcja bonusu deweloperskiego. *Finanse Komunalne*, (6), 75-78.

Dyskusja



Koncentracja polskiej polityki mieszkaniowej na wspieraniu własności spowodowała zaniedbanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, które z powodów głównie finansowych nie mogły skorzystać z instrumentów pomocy o tym charakterze. W ostatnich latach dostrzeżono tę sytuację i starano się wprowadzić rozwiązania poprawiające dostępność mieszkań dla osób o niskich i przeciętnych dochodach. Wydaje się jednak, że ustawodawca nie jest w pełni konsekwentny w swoich działaniach. Daje szczególne uprawnienia deweloperom poprzez ustawę z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących²⁴³, wskazując w uzasadnieniu do projektu tego aktu prawnego, że działania wymienione w nim powinny koncentrować się na likwidacji deficytów ilościowych w segmencie mieszkań dostępnych cenowo oraz rozwoju budownictwa na wynajem, wśród instrumentarium brak jednak bezpośredniego odniesienia do wskazanych celów. Deweloperzy mogą korzystać z rozwiązań upraszczających procedury administracyjno-budowlane, ale nie oznacza to, że będą stosować niższe ceny. Natomiast w ustawie z dnia 20 lipca 2018 roku o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania ustawodawca dąży do zaangażowania podmiotów prywatnych do tworzenia nowego zasobu do najmu, ale określa w taki sposób warunki, że inwestorzy komercyjni nie są zainteresowani udziałem w programie. Należałoby uporządkować kierunki wsparcia, wyraźnie określić grupy docelowe i dostosować do tego instrumenty. Wprowadzenie wprost instrumentów typu *Inclusionary Housing* do polskiej polityki mieszkaniowej wymaga wskazania ich beneficjentów.

Rozwiązania stosowane do wdrażania mieszkalnictwa włączającego mają wielu zwolenników, ale także przeciwników. W teorii, ich zastosowanie pozwala na włączenie podmiotów prywatnych w proces dostarczania mieszkań dostępnych, co w obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych jest potrzebne i zasadne. Nie mniej ważny jest cel społeczny – tworzenie wspólnoty o zróżnicowanym poziomie zamożności, aby umożliwić m.in. dyfuzję dobrych wzorców, tworzenie nowych możliwości i rozwój edukacyjny. Jednak jak wykazała krytyczna analiza literatury, realia rynków mieszkaniowych modyfikują

założenia teoretyczne. Koncepcja *Inclusionary Housing* nie daje łatwych rozwiązań, projektowane instrumenty muszą być przemyślane, dostosowane do lokalnych uwarunkowań i elastyczne. Niezwykle istotne jest także przygotowanie władz samorządowych do korzystania z nich.

Analizowano trzy krajowe systemy, w ramach których działa model IH, przy czym Stany Zjednoczone to laboratorium bardzo wielu konkretnych rozwiązań ze względu na odrębności między stanami. Wskazano korzyści i niebezpieczeństwa wynikające ze stosowania IH, w szczególności dla lokalnych rynków mieszkaniowych, związane z rewitalizacją i gentryfikacją. Na szczególną uwagę zasługuje kilka spostrzeżeń, które wydają się być uniwersalne – stosowanie IH jest zasadne na atrakcyjnych rynkach mieszkaniowych, wprowadza do nowych, lepszych lokalizacji gospodarstwa domowe o niższym statusie materialnym. Jednak nie oznacza integracji podmiotów o bardzo różnym statusie społeczno-ekonomicznym. Cykl koniunkturalny w gospodarce i na rynku mieszkaniowym wpływa na efekty IH i wymaga, aby brać go pod uwagę przy wprowadzaniu nowych zasad i obciążeń. Konkretnie rozwiązania powinny być dostosowane do lokalnego rynku, każdy projekt deweloperski, nawet taki, który potencjalnie ma dostarczać także mieszkania dostępne, rodzi określone skutki i koszty przestrzenne, środowiskowe, infrastrukturalne i społeczne.

Analiza doświadczeń zagranicznych wskazuje, że odpowiednio dopasowane narzędzia z zakresu IH mogą być efektywne w dostarczaniu mieszkań przystępnych cenowo. Warto jednak zwrócić uwagę, że efektywność tych narzędzi zależy również od konsekwencji ich stosowania. Największe efekty osiągane są w USA w przypadku, gdy wymagania IH obowiązują na znacznym obszarze (np. gdy wymagania stanowe, są potwierdzane i wzmacniane na poziomie hrabstw i gmin – miast, jak to jest w Kalifornii lub gdy programy IH obejmują całe miasto, czy hrabstwo, a nie określone, mniejsze obszary). Przepisy inspirujące stosowanie IH we Francji dotyczą wszystkich miast spełniających określone warunki. W Wielkiej Brytanii, w ramach regulacji krajowych, istnieje swoboda negocjacyjna przyznana podmiotom samorządowym na szczeblu lokalnym.

Ponadto doświadczenia zagraniczne wskazują na to, że nawet na silnych rynkach mieszkaniowych, oferta mieszkań dostępnych powstających dzięki realizacji IH nie jest skierowana do gospodarstw domowych o najniższych dochodach. A zatem na-

²⁴³ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. 2018, poz. 1496.

rzędzie to nie jest uniwersalnym remedium na problemy dostępności mieszkań dla podmiotów znajdujących się w najtrudniejszym położeniu. Może za to stanowić jeden z elementów zwiększania efektywności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przede wszystkim dla osób o średnich i średnio niskich dochodach. Na takie działania mogą pozwolić sobie przede wszystkim miasta największe, o najsilniejszych rynkach nieruchomości, na których dodatkowe obowiązki nie zniechęcą deweloperów do podejmowania inwestycji.

Główne pytania badawcze dotyczyły możliwości wprowadzenia w Polsce instrumentów w ramach koncepcji *Inclusionary Housing* z punktu widzenia interesariuszy (wybranych miast i reprezentantów strony podaźowej rynku mieszkaniowego). Z analizy odpowiedzi wyłania się obraz zestawu chęci i obaw po obu stronach. Przebadane miasta borykają się z różnymi problemami mieszkaniowymi, począwszy od niedoboru mieszkań dla osób o najniższych dochodach, przez zły stan techniczny istniejącego zasobu mieszkaniowego, w tym brak podstawowych instalacji, po niską jakość sąsiedztwa, w którym zlokalizowane są zasoby gminne. Zgłaszane potrzeby mieszkaniowe gminy starają się zaspokajać, jednak w wielu przypadkach następuje to ze znacznym opóźnieniem. Zwykle powodem tego są niedostateczne środki finansowe na prowadzenie właściwej polityki mieszkaniowej w stosunku do bardzo dużych potrzeb zgłaszanych przez osoby o niskich dochodach. Wydawać by się zatem mogło, że sytuacja ta powinna skłaniać miasta do współpracy z podmiotami prywatnymi w celu zwiększenia zasobu mieszkań dostępnych. Tym bardziej, że *Inclusionary Housing* jest powiązane z *Value Capturing*, która w warunkach polskich jest realizowana m.in. poprzez pobieranie opłat adiacenckich i planistycznych.

Przedstawiciele miast zostali w ankiecie zapytani o skłonność do współpracy z podmiotami prywatnymi. Na uwagę zasługuje fakt, że tylko w jednym z badanych 25 miast podjęto współpracę z deweloperami w zakresie zwiększenia zasobu mieszkań gminnych. Współpraca ta jednak nie opiera się na żadnym z omówionych wyżej instrumentów, a polega na odkupowaniu od deweloperów mieszkań po stawkach rynkowych. Jednocześnie tylko w dziewięciu miastach wyrażono zdecydowaną chęć współpracy z deweloperami, zaś 10 miast nie potrafiło jednoznacznie ustosunkować się do tej kwestii. Z badań literaturowych pozyskano informacje, że miasta w Polsce mają doświadczenie we współpracy z deweloperami na zasadach komercyjnych, ale współpraca ta wywoływa-

ła czasem problemy natury prawnej²⁴⁴. Deweloperzy także nie wyrażali jednoznacznie zainteresowania współpracą z władzami samorządowymi²⁴⁵, wyraźnie widoczne są więc opory wśród potencjalnych interesariuszy. Prawdopodobnie wynika to z braku zaufania między podmiotami publicznymi i prywatnymi, neoliberalnego w sferze politycznej i gospodarczej podejścia do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także wyraźnego faworyzowania deweloperów w polskim systemie zagospodarowania przestrzennego, co powoduje, że nie poszukują oni alternatywnych rozwiązań.

Znacząca dla możliwej implementacji koncepcji *Inclusionary Housing* w Polsce jest jakość stanowionego prawa, jego dostosowanie do specyficznych uwarunkowań, możliwość aplikacji w praktyce. W tym obszarze, niestety, jest jeszcze bardzo wiele do zrobienia: w badaniach pogłębionych dotyczących możliwości zastosowania w polskich miastach narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji zwracano uwagę na nieprzystosowanie tych przepisów do realiów obszarów rewitalizacji, krytycznie oceniono także wykorzystanie dwóch nowych programów wprowadzonych w ostatnim czasie. Istnieje wobec tego obawa, że wprowadzenie nowych obowiązków deweloperów bez komplementarnego i logicznego układu zasad je regulujących, nie przyniesie pozytywnych skutków.

Możliwości zastosowania umów urbanistycznych w warunkach obecnego stanu prawnego oraz jako narzędzia w procesie rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich są obecnie bardzo ograniczone. Istotną przeszkodą sygnalizowaną przez przedstawicieli miast są zarówno złożony charakter ustawowych narzędzi rewitalizacji, jak i ograniczenie ustawowe za-

244 Wskazać tu można choćby Gdańsk, który prowadził program Mieszkania za grunty od 2003 r., ale ze względu na oskarżenia skierowane wobec urzędników miejskich w związku z konkretnymi inwestycjami deweloperskimi np. Neptun Park, zaprzestano takich porozumień. Szerzej: <https://www.trojmasto.pl/wiadomosci/Jak-Gdansk-wymienia-grunty-na-mieszkania-n58382.html> dostęp 30.09.21; <https://trojmasto.wyborcza.pl/trojmasto/7,35635,20897841,kontrola-cba-w-gdansk-u-i-kolejny-watek-neptun-parku-w-prokuraturze.html> dostęp 30.09.21.

245 W ostatnim czasie deweloperzy wysunęli postulat aby zasady dotyczące Programu Lokal za grunt zostały poszerzone o możliwość „zapłaty” za grunt poprzez remontowanie pustostanów w zasobie komunalnym. To jednak nie przyczyniłoby się do tworzenia miksu społecznego, ale zapewne byłoby łatwiejsze do realizacji dla deweloperów, ponieważ dotyczyłoby zasobu zewnętrznego i w żaden sposób nie zagrażało obniżeniem wartości nowych projektów. Propozycja ta mogłaby także spotykać się zainteresowaniem ze strony gmin, jako możliwość zaangażowania środków, czy szerzej zasobów, prywatnych do realizacji celów publicznych. Jednak, jak podkreślono nie odzwierciedla ona istoty koncepcji IH, a wydaje się także, że mogłaby być trudna w realizacji ze względu na przepisy dotyczące zamówień publicznych.



stosowania umów urbanistycznych jedynie do obszarów niezabudowanych. Należy jednak rozważyć czy zmiana tego zapisu i dopuszczenie zawierania umów dotyczących obszarów zabudowanych zwiększyłoby zainteresowanie miast stosowaniem tego narzędzia.

Warto zauważyć, że potrzeba wykorzystania narzędzi IH i ich efektywność zależy w znacznej mierze od siły i aktywności lokalnego rynku nieruchomości. Konieczność poniesienia dodatkowych nakładów na mieszkania przystępne cenowo musi być rekompensowana przez możliwość osiągnięcia ponadprzeciętnych dochodów lub dostępność środków publicznych umożliwiających wykorzystanie preferencyjnego finansowania inwestycji lub innych zachęt. W USA czy Francji takie możliwości są efektywnie wykorzystywane w rozwoju koncepcji IH. Obszary rewitalizacji funkcjonujące w ramach najbardziej aktywnych rynków nieruchomości charakteryzujących się deficytem terenów inwestycyjnych w atrakcyjnych śródmiejskich lokalizacjach w Polsce, np. w Warszawie, Sopocie czy Międzyzdrojach, mogą posiadać potencjał do generowania takich ponadprzeciętnych dochodów. Jednak przyciągnięcie inwestorów wymaga osiągnięcia pewnego etapu we wdrażaniu procesu rewitalizacji, którego przejawem jest stopniowa zmiana wizerunku obszarów zdegradowanych. Taki scenariusz możliwy jest jednak jedynie na rynkach najbardziej aktywnych i atrakcyjnych dla inwestorów. Ponadto warto podkreślić, że barierą dla jego realizacji jest to, że w prak-

tyce stosowanie umów urbanistycznych zostało zarezerwowane do niewielkich wycinków przestrzeni miejskiej: obszarów rewitalizacji objętych miejscowymi planami rewitalizacji²⁴⁶. Oznacza to, że nałożenie dodatkowych wymagań na inwestorów jedynie na tak niewielkiej części przestrzeni miasta mogłoby w praktyce dyskwalifikować ten obszar w oczach inwestorów i stanowić barierę dla realizacji procesu rewitalizacji. Obawy takie, sygnalizowane chociażby przez przedstawicieli Kalisza są jak najbardziej uzasadnione. Pod tym względem silnie zarysowuje się kontrast pomiędzy stosowaniem koncepcji IH w USA czy Francji, gdzie przepisy te obowiązują na obszarze całych regionów, aglomeracji czy miast. Doświadczenia zagraniczne pokazują, że efektywność przepisów wprowadzających koncepcję IH zależy od tego w jakim stopniu zobowiązania z niej wynikające obciążają zarówno władze lokalne, jak i inwestorów oraz jak dotkliwe są sankcje będące konsekwencją braku realizacji zobowiązań wynikających z obowiązujących przepisów. W sytuacji braku zarówno sankcji za niewykorzystanie tego narzędzia z perspektywy gmin, jak i zachęt dla inwestorów, rozwój tego narzędzia jest mało prawdopodobny.

246 Np. w Wołominie powierzchnia obszaru objętego procedowanym miejscowym planem rewitalizacji wynosi 9,8 ha co stanowi ok. 0,57% powierzchni miasta. W Kaliszu powierzchnia tego obszaru wynosi 5,66 ha i stanowi ok. 0,08% powierzchni miasta.

Wnioski



Celami przeprowadzonego badania było: (1) przedstawienie wyników funkcjonowania instrumentów w ramach modelu IH w wybranych państwach, (2) wskazanie zbliżonych rozwiązań stosowanych w Polsce i (3) określenie możliwości zastosowania podobnych instrumentów w Polsce biorąc pod uwagę zainteresowanie stron bezpośrednio zaangażowanych (badanie pilotażowe).

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować następujące wnioski:

1. Sytuacja mieszkaniowa gospodarstw domowych w Polsce jest wynikiem wielu uwarunkowań dotyczących m.in. struktury zasobu mieszkaniowego, realizowanej polityki mieszkaniowej, koniunktury gospodarczej i dostępności kredytów hipotecznych;
2. Występuje silne zróżnicowanie przestrzenne jakościowego i ilościowego poziomu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Duże i bardzo duże miasta doświadczają największego natężenia potrzeb mieszkaniowych. Instrumenty służące oddziaływaniu na sytuację mieszkaniową powinny być dostosowane do lokalnych potrzeb, inne są priorytety polityki lokalnej w wielkich ośrodkach miejskich i małych miastach. Dotychczas stosowane instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce nie przynoszą zadowalających rezultatów, w dalszym ciągu duża grupa podmiotów pozostających w luce czynszowej pozbawiona jest wsparcia, ponieważ większość wysiłku podmiotów samorządowych koncentruje się na realizacji zadań mieszkaniowych dla najbiedniejszych gospodarstw domowych. Jednocześnie wyniki tych działań również nie są wystarczające;
3. Niezbędna jest poprawa standardu technicznego zasobu społecznego, dzięki rewitalizacji staje się to możliwe, należy propagować wykorzystywanie instrumentów takich jak umowy urbanistyczne, służących do stymulowania udziału inwestorów prywatnych w tworzeniu zasobu o charakterze społecznym;
4. Potrzebne są instrumenty dla wsparcia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, których nie stać na zakup własności, ale też ich sytuacja materialna nie uprawnia do ubiegania się o najem socjalny. Wydaje się, że dla tej grupy instrumenty w ramach koncepcji IH byłyby od-

powiednie. Wymagałoby to jednak przemyślenia konkretnych rozwiązań, edukacji i elastyczności podejścia, co w polskich warunkach nie jest łatwe do osiągnięcia. Konkurencja pomiędzy miastami, zwłaszcza średnimi i mniejszymi, o lokalizację inwestycji i dążenie do tego, aby nie zniechęcać potencjalnych inwestorów komercyjnych na rynku mieszkaniowym, może powodować obawy przed wprowadzeniem rozwiązań IH.

5. Biorąc pod uwagę przegląd uwarunkowań prawnych oraz zrealizowane badania można stwierdzić, że ustawodawca zapewnił warunki rozwoju koncepcji Inclusionary Housing, tyle że nie mają one charakteru obligatoryjnego. Oznacza to, że ani gminy, ani reprezentanci strony podaźowej nie mają obowiązku stosowania instrumentów, w ramach których deweloper chcący zrealizować inwestycję musiałby przekazać część wybudowanych mieszkań na potrzeby jednostki samorządowej. Przyjęte w Polsce rozwiązania prawne dają jedynie pewne podstawy współpracy, której warunki strony mogą negocjować. To, na co zwraca uwagę zrealizowane badanie jakościowe, to fakt, że mimo przyjętych rozwiązań instytucjonalnych skłonność do podejmowania takiej współpracy między deweloperami i gminami jest niewielka (po obu stronach). Gminy obawiają się większej biurokracji, wolą korzystać z bardziej przejrzystych form wsparcia z BGK, zaś przebadani deweloperzy to w dużej mierze podmioty budujące mieszkania na sprzedaż, ściśle zainteresowane zyskiem, utrzymaniem wartości inwestycji i uzyskaniem jak najwyższych cen transakcyjnych. Podobnie jak w krajach zachodnich, pojawia się pytanie także o to czy w takich mieszkaniowych inwestycjach nie spadnie popyt na mieszkania sprzedawane komercyjnie, jeśli sąsiadami miałyby być osoby o niższym statusie materialnym.
6. Deweloperzy mogą korzystać z wielu udogodnień prawnych (np. określonych ustawą z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących), więc nie czują potrzeby starania się o współpracę z samorządem terytorialnym (wyjątkiem mogą być bardzo atrakcyjne lokalizacje z brakiem dostępnego na zasadach rynkowych gruntu). Oznacza to, że zastosowanie koncepcji IH w Polsce wymaga albo stworzenia systemu realnych zachęt albo oparcia się na zobowiązaniach do współtworzenia zasobu społecznego przez deweloperów.

Postulaty





1. Dobrym rozwiązaniem wydaje się wykorzystywanie doświadczeń TBS, stworzenie na tej podstawie możliwości, aby zasoby tworzone w ramach IH zamieszkiwane były przez osoby o średnich i niskich dochodach, a nie wysokich i niskich – wówczas mniejsze różnice zamożności nie będą miały tak negatywnych skutków zarówno dla strony popytowej, jak i podażowej. Można postulować przekazywanie przez deweloperów tworzonego przez nich zasobu nie na potrzeby najmów socjalnych i komunalnych, a na potrzeby TBS, czyli gospodarstw domowych z niższej grupy dochodowej niż rynkowa, ale nie skrajnie ubogich.
2. Niezbędne jest systemowe stymulowanie rozwoju segmentu budownictwa na wynajem, także z opcją wykupu na własność (np. częściowego, rozłożonego na lata). Można byłoby w tym zakresie wykorzystać koncepcję IH.
3. System zachęt, jaki został zaproponowany w ustawie Lokal za grunt wydaje się być niedostateczny, aby przekonać polskich deweloperów do współ-

pracy. Należałoby, korzystając z doświadczeń zagranicznych, stworzyć dostosowane do polskich realiów, zachęty²⁴⁷. Wobec tego należałoby stworzyć katalog dobrych praktyk i przygotować lokalne władze do korzystania z otrzymanego instrumentarium.

4. Siła oddziaływania stworzonych zachęt jest wprost proporcjonalna do atrakcyjności lokalnego rynku mieszkaniowego. Być może należałoby wprowadzić zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które tworzyłyby także obowiązki deweloperów w sferze przekazywania części mieszkań do dyspozycji jednostki samorządowej w ośrodkach miejskich o określonych warunkach – najbardziej atrakcyjnych rynkowo, w których presja wzrostu cen jest najsilniejsza i powoduje narastanie problemów wykluczenia z dostępu do rynku mieszkaniowego coraz większej grupy mieszkańców.

²⁴⁷ O takim „bonusie deweloperskim” pisze m.in. Gdesz M. (2018) Koncepcja bonusu deweloperskiego, *Finanse Komunalne* 6, 75–78.

Bibliografia





Alterman, R. (2012). Land use regulations and property values: The 'Windfalls Capture' idea revisited. [w:] Brooks, N., Donaghy, K., & Knaap, G.-J. (red.). *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*, 755–786.

Alves, S. (2020). Divergence in planning for affordable housing: a comparative analysis of England and Portugal. *Progress in Planning*, 100536.

Andrzejewski, A. (1979). *Polityka mieszkaniowa*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Anacker, K. B. (2019). Introduction: housing affordability and affordable housing. *European Journal of Housing Policy*, 19(1), 1–16.

Angotti, T. (2008). New York for Sale. Community Planning Confronts Global Real Estate, The MIT Press, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4578951/mod_resource/content/1/COMP_ANGOTTI%20-%202008%20-%20New%20York%20for%20Sale.pdf, dostęp 12.06.2021.

Antczak-Stępiak, A., Grodzicka-Kowalczyk, M., Sobczak, M., Załączna, M., & Żelazowski, K. (2021). *Rynek nieruchomości mieszkaniowych – współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2008). *Housing and welfare in Southern Europe* (Vol. 16). John Wiley & Sons.

Allen, C., Camina, M., Casey, R., Coward, S., & Wood, M. (2005). Mixed tenure, twenty years on – Nothing out of the ordinary. Joseph Rowntree Foundation, Chartered Institute of Housing, https://urbanrim.org.uk/cache/Allen-et-al_twenty-years-on.pdf, dostęp 12.08.2021.

Arthurson, K. (2002). Creating Inclusive Communities through Balancing Social Mix: A Critical Relationship or Tenuous Link? *Urban Policy and Research*, 20(3), 245–261.

Arthurson, K. (2013). Mixed tenure communities and the effects on neighbourhood reputation and stigma: Residents' experiences from within. *Cities*, 35, 432–438.

Atkinson, R., & Kintrea, K. (2000). Neighbourhood experiences of social exclusion: evidence from deprived and non-deprived urban neighbourhoods,

paper presented at ENHR 2000 Conference, Housing in the 21st Century: Fragmentation and Reorientation.

Atkinson, R. (2002). Does Gentrification help or harm Urban Neighbourhoods? An Assessment of the Evidence-base in the Context of the New Urban Agenda. Centre for Neighbourhood Research, Paper 5, http://www.urbancenter.utoronto.ca/pdfs/curp/CNR_Getrification-Help-or-.pdf, dostęp 3.07.2021.

Atkinson, R., & Bridge, G. (2005). Gentrification in a Global Context. The New Urban Colonialism, Routledge.

Bacqué, M.-H., & Fijalkow, Y. (2012). Social mix as the aim of a controlled gentrification process: The example of the Goutte d'Or district in Paris. [w:] G. Bridge, T. Butler & L. Lees (red.) *Mixed Communities. Gentrification by Stealth?*, Policy Press, 115–132.

Bacqué, M.-H., Fijalkow, Y., Flamand, A., & Vermeersch, S. (2010). »Comment nous sommes devenus HLM«. Les opérations de mixité sociale à Paris dans les années 2000. *Espaces et sociétés*, 140–141(1), 93–111.

Bento, A., Lowe, S., Knaap, G.-J., & Chakraborty, A. (2009). Housing Market Effects of Inclusionary Zoning. *Cityscape*, 11(2), 7–26.

Biggins, N., & Hassan, P.R. (1998). Northeld Precinct One, a Review of the Social Objectives. Department of Sociology, Flinders University of South Australia.

Blanc, M. (2010). The Impact of Social Mix Policies in France, *Housing Studies*, 25(2), 257–272.

Bolt, G., Phillips, D., & Van Kempen, R. (2010). Housing Policy, (De)segregation and Social Mixing: An International Perspective. *Housing Studies*, 25(2), 129–135.

Bratt, R. G., & Vladeck A. (2014). Addressing Restrictive Zoning for Affordable Housing: Experiences in Four States. *Housing Policy Debate*, 24(3), 594–636.

Brown, K. D. (2001). Expanding affordable housing through inclusionary zoning: Lessons from the Washington Metropolitan area. Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.



- Bolton, M., Bravve, E., & Crowley, S. (2014). Aligning federal low income housing programs with housing need. National Low Income Housing Coalition, https://www.novoco.com/sites/default/files/atoms/files/nlihc-alignment-project_122314.pdf, dostęp 22.07.2021.
- Boisseuil, C. (2015). Comparing integrated urban regeneration in France and the United States: is there a European model versus an American one?, Praca zaprezentowana na Międzynarodowej konferencji RC21 zatytułowanej „The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow’s urban life”, która odbyła się w Urbino w dniach 27-29 sierpnia, https://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2015/08/summerschool_Boisseuil.pdf, dostęp 22.08.2021.
- Brunick, N. (2004). The inclusionary housing debate: The effectiveness of mandatory programs over voluntary programs. *Zoning Practice*, 9.
- Buitelaar, E., & de Kam, G. (2012). The emergence of inclusionary housing: Continuity and change in the provision of land for social housing in the Netherlands. *Housing, Theory and Society*, 29(1), 56–74.
- Bryx M., Rudzka I. (2020). Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe (raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości), Warszawa.
- Bryx M., Łobejko S., Rudzka I., Chinowski B. (2021). Zdolność kredytowa społeczeństwa polskiego w zakresie kredytów mieszkaniowych (raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości), Warszawa.
- Calavita, N., & Grimes, K. (1998). Inclusionary housing in California: The experience of two decades. *Journal of the American Planning Association*, 64(2), 150–169.
- Calavita, N., Grimes, K., & Mallach, A. (1997). Inclusionary housing in California and New Jersey: A comparative analysis. *Housing Policy Debate*, 8(1), 109–142.
- Calavita, N., & Mallach, A. (2009). Inclusionary housing, incentives, and land value recapture. *Land lines*, 21(1), 15–21.
- Calavita, N., & Mallach, A. (2010). *Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Carmona, M., Carmona, S., & Gallent, N. (2003). *Delivering new homes: processes, planners and providers*. Psychology Press.
- Cheshire, P. (2018). Broken market or broken policy? The unintended consequences of restrictive planning. *National Institute Economic Review* No. 245 August.
- Cisneros, H. G., Engdahl, L., & Schmoke, K. L. (2009). *From despair to hope: HOPE VI and the new promise of public housing in America’s cities*. Brookings Institution Press.
- Clapham, D. (2006). Housing policy and the discourse of globalization. *European Journal of Housing Policy*, 6(1), 55–76.
- Chapple, K., & Zuk, M. (2016). Housing Production, Filtering and Displacement: Untangling the Relationships. Institute for Governmental Studies, UC Berkeley, https://www.urbandisplacement.org/sites/default/files/images/udp_research_brief_052316.pdf, dostęp 17.08.2021.
- Chaskin, R. J., & Joseph, M. L. (2011). Social interaction in mixed-income developments: Relational expectations and emerging reality. *Journal of Urban Affairs*, 33, 209–237.
- Chaskin, R. J., & Joseph, M. L. (2015). *Integrating the inner city: The promise and perils of mixed-income public housing transformation*. University of Chicago Press.
- Cloud, W., & Roll, S. (2011). Denver Housing Authority’s Park Avenue HOPE VI revitalization project: Community impact results. *Housing Policy Debate*, 21, 191–214.
- Couch, L. (2014). Public Housing: Choice Neighborhoods Initiative and HOPE VI. National Low Income Housing Coalition.
- Cowan, S. M. (2006). Anti-Snob Land Use Laws, Suburban Exclusion, and Housing Opportunity. *Journal of Urban Affairs*, 28(3), 295–313.



- Crook, T., Henneberry, J., & Whitehead, C. (2015). *Planning gain: Providing infrastructure and affordable housing*. John Wiley & Sons.
- Crook, A. T., & Whitehead, C. (2019). Capturing development value, principles and practice: why is it so difficult?. *The Town Planning Review*, 90(4), 359–381.
- Darcy, M. (2010) De-concentration of Disadvantage and Mixed Income Housing: a Critical Discourse Approach. *Housing, Theory and Society*, 27(1), 1–22.
- de Kam, G., Needham, B., & Buitelaar, E. (2014) The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from an international comparison. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29, 389–402.
- Deng, L. (2011). The external neighborhood effects of low-income housing tax credit projects built by three sectors. *Journal of Urban Affairs*, 33, 143–166.
- der Krabben, E. V., & Needham, B. (2008). Land readjustment for value capturing: A new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 79(6), 651–673.
- Dewilde, C., & De Decker, P. (2016). Changing inequalities in housing outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and Society*, 33(2), 121–161.
- Diaz, R. B., & Mclean, V. A. (1999, May). Impacts of rail transit on property values. *American Public Transit Association Rapid Transit Conference Proceedings* (pp. 1–8).
- Doling, J. F. (1997). *Comparative housing policy: government and housing in advanced industrialized countries*. Macmillan International Higher Education.
- Dopłaty do czynszu z Funduszu Dopłat – program Mieszkanie na Start, <https://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/mieszkanie-na-start/>.
- Ellen, I., & Turner M. (1997). Does neighbourhood matter? Assessing recent evidence, *Housing Policy Debate*, 8, 833–866.
- Ellickson, R. (1981). The irony of „inclusionary” zoning. *Southern California Law Review*, 54, 1167–1216.
- Eurostat, Housing Statistics 2021.
- Forrest, R., & Williams, P. (1984). Commodification and housing: emerging issues and contradictions. *Environment and Planning A*, 16(9), 1163–1180.
- Freeman, L., & Schuetz, J. (2017). Producing Affordable Housing in Rising Markets: What Works?. *Cityscape*, 19(1), 217–236.
- Freemark, Y. (2021). Doubling housing production in the Paris region: a multi-policy, multi-jurisdictional response. *International Journal of Housing Policy*, 21(2), 291–305.
- Friedrichs, J., Galster, G., & Musterd, S. (2003). Neighbourhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context. *Housing Studies*, 18(6), 797–806.
- Gajda, A., Jarczewski, W., Koj, J., Mróz, M., Mucha, A., & Sykała Ł. (2019). Rewitalizacja centrów miast, w: Jarczewski, W., & Kułaczowska, A. (red.), Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja, Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Garde, A. (2016). Affordable by design? Inclusionary housing insights from Southern California. *Journal of Planning Education and Research*, 36(1), 16–31.
- Gdesz, M. (2018). Koncepcja bonusu deweloperskiego. *Finanse Komunalne*, (6), 75–78.
- Geneva UN Charter on Sustainable Housing, the United Nations Economic Commission for Europe, 16 April 2015.
- Germán, L., & Bernstein, A. E. (2018). Land value capture: Tools to finance our urban future. *Land Lines Policy Brief; Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge, MA, USA*, 1–4.
- Gielen, D. M., & van der Krabben, E. (Eds.). (2019). *Public infrastructure, private finance: Developer obligations and responsibilities*. Routledge.
- Gielen, D. M., Salas, I. M., & Cuadrado, J. B. (2017). International comparison of the changing dynamics of governance approaches to land development and their results for public value capture. *Cities*, 71, 123–134.



- Gilbert, P. (2009). Social stakes of urban renewal: recent French housing policy. *Building Research & Information*, 37(5–6), 638–648.
- Granath Hansson, A., & Lundgren, B. (2019). Defining social housing: A discussion on the suitable criteria. *Housing, Theory and Society*, 36(2), 149–166.
- Greenbaum, S., Hathaway, W., Rodriguez, C., Spalding, A., & Ward, B. (2008). Deconcentration and social capital: Contradictions of poverty alleviation policy. *Journal of Poverty*, 12, 201–228.
- Gress, T. H., & Miller, E. K. (2017). 20 Years Later, What HOPE VI Can Teach Us, <https://shelterforce.org/2017/06/15/6-billion-two-decades-later-whats-next-mixed-income-housing/> dostęp 27.07.2021.
- Goetz, E. (2003). *Clearing the Way: De-concentrating the Poor in Urban America*, Urban Institute Press.
- Górczyńska, M. (2017). Social and housing tenure mix in Paris intra-muros, 1990–2010, *Housing Studies*, 32(4), 385–410.
- Grounded Solutions Network (2019). <https://gsn.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=83f6a5aee35a4788844db4b7aef3cbb5>, dostęp 8.08.2021.
- GUS (2019). *Gospodarka mieszkaniowa*.
- Habitat for Humanity Poland <https://habitat.pl/dlaczego-pomagamy/> dostęp 1.08.2021.
- Haggerty, R. (2013). What If We Don't Knock It Down? Re-Imagining Public Housing. https://shelterforce.org/2013/03/27/what_if_we_dont_knock_it_down_re-imagining_public_housing/, dostęp 2.08.2021.
- Hamnett, C. (2003). Gentrification and the Middle-class. Remaking of Inner London, 1961–2001. *Urban Studies*, 40, 2401–2426.
- Hastings, A. (2004). Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations. *Journal of Housing and the Built Environment*, 19(3), 233–254.
- Helbrecht, I., & Weber-Newth, F. (2018). Recovering the politics of planning: Developer contributions and the contemporary housing question. *City*, 22(1), 116–129.
- Hickey, R., Sturtevant, L., & Thaden, E. (2014). *Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Hodkinson, S., Watt, P., & Mooney, G. (2013). Introduction: Neoliberal housing policy–time for a critical re-appraisal. *Critical Social Policy*, 33(1), 3–16.
- Hollingshead, A. (2015). Do Inclusionary Housing Policies Promote Housing Affordability? Evidence from the Palmer Decision in California. Working Paper, WP15AH1, Lincoln Institute of Land Policy, <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/hollingshead-wp15ah1.pdf>, dostęp 21.07.2021.
- Instytut badawczy IBRiS (2018). Wyniki badań opinii publicznej Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań, https://habitat.pl/wp-content/uploads/2018/04/HabitatPoland_badanie-opinii-publ_mieszkalnictwo2018.pdf, dostęp 1.08.2021.
- Jarczewski, W., & Kułaczowska, A. (red.) (2019). *Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Jarecki, P., Kucharska-Stasiak, E., Miklaszewska, A., Olbińska, K., Wieteska-Rosiak, B., & Załęczna, M. (2020). Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego – analiza efektywności, Raport, SYGN. WIB PAB 16, Program Analityczno-Badawczy Fundacji Warszawski Instytut Bankowości.
- Jelinek, C. (2010). The Phenomena of Displacement and Relocation During the Process of Gentrification in Budapest. *Studia Universitatis Babes-Bolyai, Sociologia*, 2, 105–116.
- Jones, C., & Murie, A. (2008). *The right to buy: Analysis and evaluation of a housing policy*. (Vol. 18). John Wiley & Sons.
- Jupp, B. (1999). *Living Together: Community Life on Mixed Housing Estates*. Demos.
- Kaczmarek, S. (2001). *Rewitalizacja terenów przemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kearns, A., & Parkinson, M. (2001). The significance of neighbourhood. *Urban Studies*, 38(12), 2103–2110.



Keating, L. (2000). Redeveloping Public Housing. *Journal of the American Planning Association*, 66(4), 384–397.

Kemeny, J., & Lowe, S. (1998). Schools of comparative housing research: from convergence to divergence. *Housing studies*, 13(2), 161–176.

Kinniburgh, C. (2020). Paris's new public housing push aims to offset soaring rents, <https://www.france24.com/en/20200311-paris-seeks-to-double-down-on-new-public-housing-to-offset-soaring-rents>, dostęp 23.08.2021.

Khare, A. T., Miller, E. K., Joseph, M. L., & Shamsuddin, S. (2020). Beyond Counting Units: Maximizing the Social Outcomes of Inclusionary Housing. https://case.edu/socialwork/nimc/sites/case.edu/nimc/files/2020-10/Khare.WWV_Inclusionary%20Housing.2020.13.pdf, dostęp 27.07.2021.

Kleit, R. G. (2005). HOPE VI new communities: Neighborhood relationships in mixed-income housing. *Environment and Planning A*, 37, 1413–1441.

Kleit, R. G. (2010). Draining ties: Tie quality versus content in low-income women's social networks when displaced by redevelopment. *Journal of Social and Personal Relationships*, 27(4), 573–588.

Knapp, G. J., Bento, A., & Lowe, S. (2008). Housing market impacts of inclusionary zoning. College Park, MD: National Center for Smart Growth Research and Education.

Kopeć, M. (2010). Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych, C. H. Beck.

Korsu, E. (2016). Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas, *Housing Studies*, 31(5), 598–623.

Kucharska-Stasiak, E., Kusideł, E., Załączna, M., & Żelazowski, K. (2020). Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), mode d'emploi, <https://www.ecologie.gouv.fr/larticle-55-loi-solidarite-et-renouvellement-urbain-sru-mode-emploi>, dostęp 2.08.2021.

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), <https://enseignants.lumni.fr/fiche-media/00000001186/la-loi-solidarite-renouvellement-urbain-sru.html>, dostęp 5.08.2021.

Lee, S. Y. (2017). Understanding of Relationship between HOPE VI and Gentrification, DISSERTATION, The Ohio State University, https://etd.ohiolink.edu/apexprod/rws_etd/send_file/send?accession=osu1483290431708558&disposition=inline, dostęp 3.07.2021.

Lees, L. (2014). The urban injustices of new Labour's „New Urban Renewal”: The case of the Aylesbury Estate in London. *Antipode*, 46(4), 921–947.

Lis, P. (2005). *Koncepcje polityki mieszkaniowej*. Akademia Ekonomiczna. Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju.

Livingston, M., Kearns, A., & Bailey, N. (2013). Delivering mixed communities: the relationship between housing tenure mix and social mix in England's neighbourhoods. *Housing Studies*, 28(7), 1056–1080.

Lord, A., Burgess, G., Gu, Y., & Dunning, R. (2019). Virtuous or Vicious Circles? Exploring the Behavioural Connections Between Developer Contributions and Path Dependence: Evidence from England. *Geoforum*, 106, 244–252.

Lord, A., Dunning, R., Dockerill, B., Burgess, G., Carro, A., Crook, T., Watkins, C., & Whitehead, C. (2020). The Incidence, Value and Delivery of Planning Obligations and Community Infrastructure Levy in England in 2018–19, Ministry of Housing, Communities and Local Government London.

Lucio, J., Hand, L., & Marsiglia, F. (2014) Designing Hope: Rationales of Mixed-Income Housing Policy. *Journal of Urban Affairs*, 36(5), 891–904.

Lupton, R. (2004). *Poverty Street: The Dynamics of Neighbourhood Decline and Renewal*, The Policy Press, Bristol.

Mallett, S. (2004). Understanding home: a critical review of the literature. *The sociological review*, 52(1), 62–89.

Mallach, A. (1984). *Inclusionary housing programs: Policies and practices*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.

- Mallach, A. (2010). Inclusionary housing and the goal of social inclusion: policy choices in cross-national perspective, Comparative housing research: Approaches and policy challenges in a new international era, Conference proceedings, Delft University of Technology, <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3A652eb11a-2351-4f8a-8891-1ad8d3c057ba>, dostęp 21.05.2021.
- Mallach, A., (2016). Don't Build Mixed-Income Communities, Buy Them, <https://shelterforce.org/2016/05/04/dont-build-mixed-income-communities-buy-them/>, dostęp 2.08.2021.
- Matejun, M., (2016). Metodyka badań ankietowych w naukach o zarządzaniu – ujęcie modelowe, [w:] Lisiński M., & Ziębicki B. (red.), Współczesne problemy rozwoju metodologii zarządzania, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 341-354.
- Massey, D., & Denton, N. (1989). Hyper-segregation in US metropolitan areas: black and hispanic segregation along five dimensions. *Demography*, 26(3), 373–393.
- Mairie de Paris (2006). Politique de la ville. Observatoire des quartiers parisiens rapport 2006. Délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration, Pôle Ressources, Mairie de Paris.
- Mekawy, H.S. (2014), Role of planning mechanisms in affordable housing delivery: *Inclusionary zoning*, *International Journal of Development and Sustainability*, 9(3), 1927-1945.
- MHCLG, Affordable Housing Statistics April 2018-March 2019, England.
- MHCLG Ministry of Housing, Communities and Local Government (2018). National Planning Policy Framework. London: MHCLG.
- Ministerstwo Rozwoju (2020). Raport o stanie mieszkalnictwa, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>, dostęp 1.08.2021.
- Monk, S. (2010). England: Affordable housing through the planning system: the role of Section 106. [w:] N. Calavita & A. Mallach (Eds.), *Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture* (pp. 123–168). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Monk, S., Whitehead, C., & Burgess, G. (2007). The provision of affordable housing through section 106: The situation in 2007. *RICS Research paper series*, 14(7). London: RICS.
- Morrison, N., & Burgess, G. (2014). Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn on the delivery of affordable housing through Section 106. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(3), 423–438.
- Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das A. (2010). Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties. *Journal of Urban Affairs*, 32(2), 229–252.
- Mulliner, E., & Maliene, V. (2013). Austerity and reform to affordable housing policy. *Journal of Housing and the Built Environment*, 28(2), 397–407.
- Muñoz Gielen, D. (2014). 'Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing'. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 60–78.
- Muñoz Gielen, D., Ossowic, T., & Zaborowski, T. (2019). The failing public value capture in Polish urban development. Conference proceedings 'Everything in its place – Empowering local and regional communities', University of Warsaw & Indiana University.
- Murray, C. A., & Field, F. (1990). *The emerging British underclass*. London: IEA Health and Welfare Unit; Gaskell, S. M. (Ed.). (1990). *Slums*. Burns & Oates.
- Musterd, S. (1998). *Urban Segregation and the Welfare State*, Routledge.
- Muzioł-Węclawowicz, A. (2021). Mieszkalnictwo społeczne w Polsce-wyzwania i ograniczenia. *Studia BAS*, (2), 83–112.
- Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. 16/2020/P/19/033/KIN, Warszawa 2020, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/lokale-socjalne-i-komunalne.html>
- National Low Income Housing Coalition (2016). The GAP, The Affordable Housing GAP Analysis 2016, https://reports.nlihc.org/sites/default/files/Gap-Report_2016.pdf, dostęp 8.08.2021.



National Low Income Housing Coalition (2021). The GAP, A Shortage of Affordable Homes, https://reports.nlihc.org/sites/default/files/gap/Gap-Report_2021.pdf, dostęp 8.08.2021.

Newman, K., & Wyly, E. K. (2006). The Right to Stay Put, Revisited: Gentrification and Resistance to Displacement in New York City. *Urban Studies*, 43, 23–57.

NPH (2007). Affordable by choice: Trends in California inclusionary housing programs. San Francisco: Non-Profit Housing Association of Northern California.

OECD (2020). Social housing: A key part of past and future housing policy, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, <http://oe.cd/social-housing-2020>, dostęp 18.08.2021.

Prêt à taux zéro (PTZ), <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F10871>, dostęp 5.08.2021.

Pięta-Kanurska, M. (2011). Proces gentryfikacji w miastach, Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 152, 395–405.

Popkin, S., Levy, D. K., & Buron, L. (2009). Has Hope VI Transformed Residents' Lives? New Evidence From The Hope Vi Panel Study. *Housing Studies*, 24(4), 477–502.

Poterba, J. M. (1986, January). Tax reform and residential investment incentives. In *Proceedings of the Annual Conference on Taxation Held under the Auspices of the National Tax Association-Tax Institute of America* (pp. 112–118). National Tax Association-Tax Institute of America.

Power, A. (1998). *Estates on the Edge: The Social Consequences of Mass Housing in Europe*, Macmillan, London.

Pozyskanie danych z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin za lata 2018–2019, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/obszary-funkcjonalne-oraz-dostepnosc-terytorialna/pozyskanie-danych-z-zakresu-rewitalizacji-na-pozymie-gmin-za-lata-2018-2019,12,1.html> dostęp 15.06.2021.

Production de logements sociaux / Obligations des communes, <https://www.anil.org/aj-logement-production-logement-social-obligation-commune/>, dostęp 3.08.2021.

Przybyłowska, I. (1978). Wywiad swobodny ze standardową listą poszukiwanych informacji i możliwości jego zastosowania w badaniach socjologicznych. *Przegląd Socjologiczny*, XXX, 53–68.

Ramakrishnan, K., Treskon, M., & Greene, S. (2019). Inclusionary Zoning What Does the Research Tell Us about the Effectiveness of Local Action? Urban Institute, https://www.urban.org/sites/default/files/publication/99647/inclusionary_zoning._what_does_the_research_tell_us_about_the_effectiveness_of_local_action_2.pdf, dostęp 22.07.2021.

Rataj, Z. (2018). Luki dochodowe w systemie pomocy mieszkaniowej dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce. Wnioski z badań krajowych. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica*, 4(336), 87–102.

Raveaud, M., & van Zanten, A. (2007). Choosing the local school: middle class parents' values and social and ethnic mix in London and Paris. *Journal of Educational Policy*, 22(1), 107–124.

Raynor, K., Panza, L., Ordonez, C., Adamovic, M., & Wheeler, M. A. (2020). Does social mix reduce stigma in public housing? A comparative analysis of two housing estates in Melbourne. *Cities*, 96, 102458.

Roberts, P. (2006). The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration, [w:] P. Roberts, H. Sykes, *Urban Regeneration. A handbook*, SAGE Publications.

Rose, D., Germain, A., Bacqué, M.H., Bridge, G., Fijalkow, Y., & Slater, T. (2013). 'Social Mix' and Neighbourhood Revitalization in a Transatlantic Perspective: Comparing Local Policy Discourses and Expectations in Paris (France), Bristol (UK) and Montréal (Canada). *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(2), 430–450.

Rothstein, R. (2017). *The Color of Law: A Forgotten History of How Our Government Segregated America*. Liveright Publishing.



- Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2009). 31 flavors of inclusionary zoning: Comparing policies from San Francisco, Washington, DC, and suburban Boston. *Journal of the American Planning Association*, 75(4), 441–456.
- Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2011). Silver Bullet or Trojan Horse? The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets in the United States. *Urban Studies*, 48(2), 297–329.
- Schwartz, A. (2020). Are de Blasio's Rezoning a Trojan Horse for Gentrification? Probably Not. <http://www.centrernyc.org/are-de-blasios-rezonings-a-trojan-horse-for-gentrification-probably-not>, dostęp 3.08.2021.
- Schwartz, H. (2012). Housing policy is school policy: Economically integrative housing promotes academic success in Montgomery County, Maryland. [w:] Kahlenberg, R. D. (red.) *The Future of School Integration*, Century Foundation.
- Schwartz, H. L., Ecola, L., Leuschner, K. J., & Kofner, A. (2012). Is inclusionary housing inclusionary? A guide for practitioners. TX: RAND, https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1231.html, dostęp 12.07.2021.
- Schwartz, H., Burkhauser, S., Griffin, B.A., Kennedy, D.P., Green, Jr., H.D., Kennedy-Hendricks, A., & Pollack, C.E. (2015). Do the Joneses Help You Keep Up? A Natural Experiment in Exposure to Nonpoor Neighbors. *Housing Policy Debate*, 25(2), 320–352.
- Simon, P. (2003). Le logement social en France et la gestion des 'populations à risques'. *Hommes et Migrations*, 1246, 76–91.
- Simon, P. (2005). Gentrification of Old Neighborhoods and Social Integration in Europe, [w:] Kazepov Y. (red.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*, Wiley-Blackwell, 210-232.
- Slater, T. (2006). The eviction of critical perspectives from gentrification research. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(4), 737–757.
- Słownik języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/proporcjonalny;2508841.html>, dostęp 22.07.2021.
- Smith, N., & Williams, P. (red.) (1986). Gentrification of the City, Unwin and Hyman.
- Stein, S. (2018). Progress for whom, toward what? Progressive politics and New York City's Mandatory Inclusionary Housing. *Journal of Urban Affairs*, 40(6), 770–781.
- Stockton, W., Carlton, I., Juntunen, L., Picha, E., Wilkerson, M. (2016). The Economics of Inclusionary Development, Urban Land Institute, <https://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/Economics-of-Inclusionary-Zoning.pdf>, dostęp 15.08.2021.
- Sulczewska, K. (2014). Opłata planistyczna oraz opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, (92), 129–147.
- Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y. H., & Tamayose, B. (2015). *Financing transit-oriented development with land values: Adapting land value capture in developing countries*. World Bank Publications.
- Szelągowska, A. (2021). Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej. *Studia BAS*, (2), 9–33.
- Szlachetko, J. H., Borówka, K. (red.) (2017). Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Instytut Metropolitalny.
- Sztando, A. (2011) Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin. *Samorząd Terytorialny*, 11, 12–29.
- Thaden, E., & Wang, R. (2017). Inclusionary Housing in the United States: Prevalence, Impact, and Practices. Lincoln Institute of Land Policy.
- Turbov, M., & Piper, V. (2005). HOPE VI and mixed-finance redevelopments: A catalyst for neighborhood renewal. Brookings Institution.
- UN Compendium of Human Settlements Statistics 1995.
- Uzasadnienie do ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, druk sejmowy 2651/2018.



Van Ham, M., & Manley, D. (2010). The effect of neighbourhood housing tenure mix on labour market outcomes: a longitudinal investigation of neighbourhood effects. *Journal of Economic Geography*, 10(2), 257– 282.

Wang, R., & Balachandran, S. (2021). Inclusionary housing in the United States: dynamics of local policy and outcomes in diverse markets. *Housing Studies*, AHEAD-OF-PRINT, 1–20.

Wetzstein, S. (2021). Assessing post-GFC housing affordability interventions: A qualitative exploration across five international cities. *International Journal of Housing Policy*, 21(1), 70–102.

Zielenbach, S., Voith, R., & Mariano, M. (2010). Estimating the local economic impacts of HOPE VI. *Housing Policy Debate*, 20, 485–522.

Żelazowski, K. (2008). Zjawisko baniek cenowych na rynkach nieruchomości. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 16(4) Inwestowanie w nieruchomości i finansowanie), 99–108.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2018 poz. 1398 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U z 2021 r. nr 1376.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27.03.2003 r., Dz.U z 2020, poz. 293 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2020, poz. 1990, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, Dz.U. 2018, poz. 1540.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, Dz.U. nr 223.

Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty 27 września 2016 r. uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów.

Miejskowy Plan Rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu - projekt. (2021). Urząd Miasta Kalisza.

Spis tabel, spis wykresów





Spis tabel

Tab. 2.1 Wartość uzgodnionych zobowiązań deweloperów w ramach dostarczania mieszkań i liczba uzgodnionych mieszkań w podziale na programy mieszkaniowe w roku budżetowym 2018/2019 27

Tab. 3.1. Cele procesu rewitalizacji..... 38

Tab. 3.2. Skutki gentryfikacji..... 44

Tab. 4.1 Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w latach w 2011 i 2020 r. w wybranych państwach 49

Tab. 4.2 Przeludnienie mieszkań w wybranych państwach w latach 2008 i 2019, udział procentowy gospodarstw domowych 53

Tab. 5.1 Rozkład respondentów wg lokalizacji i wielkości miast..... 64



Spis wykresów

Wykres 4.1. Udział procentowy mieszkań o charakterze społecznym w Polsce w 1996, 2009 i 2018 w zasobie mieszkaniowym ogółem..... 50

Wykres 4.2 Liczba oddanych do użytku mieszkań w Polsce, w latach 1995-2020. 51

Wykres 4.3 Wartość kredytów mieszkaniowych udzielonych gospodarstwom domowym w latach 2015-sierpień 2021, mln PLN..... 52

Wykres 4.4 Liczba mieszkań, na które wydano pozwolenie na budowę w latach 2011–I półrocze 2021. 53

Wykres 5.1. Znajomość pojęć *Inclusionary Housing* i *Value Capturing* wśród badanych miast 65

Wykres 5.2. Problemy mieszkaniowe występujące w badanych miastach..... 66

Wykres 5.3. Realizacja zgłaszanych potrzeb mieszkaniowych w badanych miastach..... 66

Wykres 5.4. Zastosowanie opłat adiacenckich i planistycznych w badanych miastach 67

Wykres 5.5. Skłonność miast do podjęcia współpracy z deweloperami w zakresie tworzeniu mieszkań gminnych 68

Wykres 5.6. Wskazywane przez miasta możliwe formy współpracy z deweloperami..... 68

Wykres 5.7. Skłonność badanych miast do wprowadzenia w planach miejscowych obowiązku realizacji w ramach inwestycji komercyjnych mieszkań gminnych..... 69

Wykres 5.8. Miasta uczestniczące w programie Mieszkanie na Start 69

Wykres 5.9. Skłonność miast do uczestnictwa w Programie Lokal za grunt..... 70

Wykres. 5.10 Jak oceniają Państwo rozwiązania przyjęte w ustawie regulującej program Lokal za grunt? 71

Wykres 5.11. Rozkład miast, w których prowadzone są procesy rewitalizacyjne..... 73

Wykres 5.12. Znajomość pojęć *Inclusionary Housing* i *Value Capturing* wśród przebadanych deweloperów 74

Wykres 5.13. Odpowiedzi respondentów na temat konieczności płacenia opłat adiacenckich i planistycznych..... 74

Wykres 5.14. Ocena wybranych rozwiązań dotyczących Programu Lokal za grunt 75

Wykres 5.15. Opinie na temat zachęt do udziału w programie tworzenia lokali dla osób o niższych dochodach..... 76

Wykres 5.16. Opinie deweloperów na temat zagrożeń jakie może nieść za sobą realizacja koncepcji *Inclusionary Housing* w Polsce..... 77

Wykres 5.17. Opinie TBSów na temat niektórych zapisów ustawy regulującej Program Lokal za grunt. 78

Wykres 5.18. Opinie respondentów na atrakcyjności różnych rozwiązań jako zachęt do uczestnictwa w Programie Lokal za grunt..... 79

Wykres 5.19. Opinie respondentów na temat zagrożeń związanych z realizacją koncepcji *Inclusionary using* w Polsce..... 79

Raport opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego
Fundacji Warszawski Instytut Bankowości

