

OPTYMALNE PROGRAMY WSPARCIA BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO – ANALIZA EFEKTYWNOŚCI

PIOTR JARECKI, EWA KUCHARSKA-STASIAK, ANNA MIKŁASZEWSKA,
KATARZYNA OLBIŃSKA, BEATA WIETESKA-ROSIĄK, MAGDALENA ZAŁĘCZNA

SYGN. WIB PAB 16/2020



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

Łódź, 2020

 PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY

O raporcie

Raport **Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego – analiza efektywności** został opracowany na zlecenie Programu Analityczno-Badawczego Fundacji Warszawski Instytut Bankowości

Autorzy

Raport przygotowany przez zespół w składzie:

Piotr Jarecki – magister nauk społecznych, od 2018 r. asystent i doktorant w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości Uniwersytetu Łódzkiego. Absolwent Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego na kierunku gospodarka przestrzenna, inwestycje i nieruchomości oraz studiów podyplomowych z zakresu wyceny nieruchomości. Zainteresowania naukowe oraz prowadzone badania dotyczą głównie wyceny nieruchomości oraz kategorii wartości ekonomicznej.

Ewa Kucharska-Stasiak – profesor zwyczajny, dr habilitowany nauk ekonomicznych, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Inwestycji i Nieruchomości. Autorka i współautorka 20 pozycji książkowych (m.in. „Granice rozwoju rynku nieruchomości” 2019 (współautor), „Psychologia na usługach ekonomii” 2017 (współautor), „Ekonomiczny wymiar nieruchomości” 2016, PWN, „Wartość rynkowa nieruchomości” 2001, TWIGGER, „Cykle rynku nieruchomości a sektor bankowy”, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego 2008 r.), autorka ponad 200 publikacji artykułowych. Zainteresowania naukowe: wycena nieruchomości, behawioralne aspekty funkcjonowania rynków nieruchomości, polityka mieszkaniowa. Rzeczoznawca majątkowy, współautorka Noty Interpretacyjnej „Zastosowanie podejścia dochodowego do wyceny nieruchomości”, kierownik Studiów Podyplomowych „Rynek Nieruchomości – Wycena” na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ, członek Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej do nadawania uprawnień zawodowych rzeczoznawcy majątkowego, członek Rady Standardów Zawodowych Wyceny Nieruchomości przy Ministrze Inwestycji i Rozwoju.

Anna Miklaszewska – doktor nauk ekonomicznych od 2009 r., absolwentka Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego, w latach 2005–2009 pracownik Katedry Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej na stanowisku asystenta. Absolwentka studiów podyplomowych Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego z zakresu pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz wyceny nieruchomości. Posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe związane z obsługą rynku nieruchomości. Od 2016 r. zatrudniona w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości w UŁ na stanowisku adiunkta. Autorka publikacji naukowych w czasopismach z dziedziny ekonomii oraz gospodarki przestrzennej. Członek organizacji European Network for Housing Research. Beneficjentka programu Erasmus Plus. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje na badaniach ankietowych oraz analizach ilościowych rynku nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem społecznych i ekonomicznych aspektów rynku mieszkaniowego, pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz warunków mieszkaniowych osób z niepełnosprawnościami.

Katarzyna Olbińska – doktor nauk społecznych w dziedzinie ekonomii i finansów, adiunkt w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości Uniwersytetu Łódzkiego. Absolwentka kierunku ekonomia w specjalności inwestycje i nieruchomości oraz kierunku gospodarka przestrzenna w specjalności zarządzanie w administracji publicznej. Autorka monografii pt. „Planowanie procesów rewitalizacji. Teoria a praktyka”. Ekspert i współautorka opracowań z zakresu rewitalizacji miast. Członek organizacji European Network for Housing Research. Zainteresowania naukowe: rewitalizacja miast, polityka mieszkaniowa i mieszkalnictwo, rozwój zrównoważony, zielone inwestycje, problemy współczesnych miast i zarządzanie miejskie.

Beata Wieteska-Rosiak – doktor nauk ekonomicznych, rzeczoznawca majątkowy, w latach 2010–2018 adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska, od 2019 pracownik w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Jej zainteresowania naukowe dotyczą kształtowania szeroko rozumianego bezpieczeństwa w przestrzeni miast i regionów. Obecnie swoje badania i publikacje koncentruje m.in. na adaptacji miast i sektora nieruchomości do zmian klimatu, polityce mieszkaniowej i mieszkalnictwie, circular economy w sektorze nieruchomości, zrównoważonym rozwoju, budownictwie zrównoważonym oraz budowaniu odporności miast.

Magdalena Załęczna – magister prawa, doktor habilitowany nauk ekonomicznych, obecnie profesor UŁ w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości Uniwersytetu Łódzkiego. Brała udział w wielu projektach naukowych, zarówno międzynarodowych, jak i krajowych, m.in. poświęconych wpływowi integracji Polski z UE na rynek nieruchomości, partnerstwie publiczno-prywatnym 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
00-394 Warszawa, ul. Solec 38, lok 104
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

I	Rozdział I. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce, uwarunkowania historyczne i współczesne	7
1.1.	Okres powojenny i jego konsekwencje	8
1.1.1.	Uwarunkowania społeczno-gospodarcze	8
1.1.2.	Statystyczny obraz sytuacji mieszkaniowej	9
1.2.	Okres transformacji ustrojowej i jej efekty do 2004 r.	11
1.2.1.	Uwarunkowania społeczno-gospodarcze	11
1.2.2.	Statystyczny obraz sytuacji mieszkaniowej do 2004 r.	11
1.3.	Sytuacja mieszkaniowa po 2004 r. i perspektywy jej zmian	12
1.3.1.	Uwarunkowania społeczno-gospodarcze po 2004 r.	12
1.3.2.	Statystyczny obraz sytuacji mieszkaniowej	14
II	Rozdział II. Instrumenty wspierające rynek mieszkaniowy stosowane w Polsce w świetle zakładanych celów polityki mieszkaniowej	22
2.1.	Cele polityki mieszkaniowej na przestrzeni lat	23
2.2.	Przegląd wybranych instrumentów historycznych wspierających rynek mieszkaniowy i budownictwo	25
2.2.1.	Klasyfikacja instrumentów	25
2.2.2.	Kryteria oceny instrumentów	25
2.2.3.	Ocena wybranych instrumentów historycznych	26
2.3.	Szczegółowa analiza wybranych instrumentów pomocowych	27
2.3.1.	Rodzina na Swoim	27
2.3.2.	Mieszkanie dla Młodych	30
2.3.3.	Fundusz Mieszkań na Wynajem	31
2.3.4.	Program (Pakiet) Mieszkanie Plus	32
2.3.5.	Program Mieszkanie na Start	33
2.3.6.	Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego (SBC) – finansowanie zwrotne	34
2.3.7.	Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego – bezzwrotne wsparcie budownictwa z funduszu dopłat	35
2.3.8.	Planowane zmiany w programach mieszkaniowych do 2020 r.	36
III	Rozdział III. Analiza rozwoju rynku kredytów hipotecznych w Polsce oraz współpracy między instytucjami finansującymi rynek mieszkaniowy a państwem	38
3.1.	Uwarunkowania prawne i etapy rozwoju rynku kredytów hipotecznych w Polsce	39
3.2.	Warunki udzielania kredytu hipotecznego	47
3.3.	Bieżący obraz rynku kredytów hipotecznych	49

IV	Rozdział IV. Bariery i ograniczenia dotyczące stosowanych instrumentów	51
4.1.	Bariery i ograniczenia finansowe	52
4.2.	Bariery i ograniczenia przestrzenne	53
4.3.	Bariery i ograniczenia kulturowe i behawioralne	54
4.4.	Bariery i ograniczenia instytucjonalne	54
4.5.	Bariery i ograniczenia dotyczące poszczególnych programów polityki mieszkaniowej w Polsce	55
V	Rozdział V. Ewolucja instrumentów wsparcia w wybranych państwach oraz ocena ich efektów w świetle celów krajowych polityk mieszkaniowych	57
5.1.	Instrumenty podażowe i przyczyny ich ograniczania	58
5.2.	Francja	58
5.2.1.	Instrumenty popytowe i mieszane	58
5.2.2.	Instrumenty innowacyjne	60
5.2.3.	Uzyskane efekty na rynkach mieszkaniowych	61
5.3.	Wielka Brytania	62
5.3.1.	Instrumenty popytowe i mieszane	62
5.3.2.	Instrumenty innowacyjne	63
5.3.3.	Uzyskane efekty na rynkach mieszkaniowych	63
5.4.	Stany Zjednoczone	64
5.4.1.	Szczególne uwarunkowania społeczno-gospodarcze	64
5.4.2.	Instrumenty popytowe i mieszane	65
5.4.3.	Instrumenty innowacyjne	66
5.4.4.	Uzyskane efekty na rynkach mieszkaniowych	67
5.5.	Hiszpania	67
5.5.1.	Instrumenty podażowe i popytowe	67
5.5.2.	Efekty polityki mieszkaniowej w Hiszpanii	69
5.6.	Czechy	70
5.6.1.	Szczególne uwarunkowania społeczno-gospodarcze	70
5.6.2.	Instrumenty podażowe i popytowe	71
5.6.3.	Efekty na rynkach mieszkaniowych	74
5.7.	Niemcy	75
5.7.1.	Instrumenty popytowe i mieszane	76
5.7.2.	Instrumenty innowacyjne	76
5.7.3.	Efekty dla rynku mieszkaniowego	77
5.8.	Węgry	79
5.8.1.	Szczególne uwarunkowania polityczne i gospodarczo-społeczne	79
5.8.2.	Instrumenty popytowe i mieszane	79
5.8.3.	Efekty prowadzonych działań	81

VI	Rozdział VI. Mierniki stosowane przy ocenie skuteczności instrumentów wsparcia	83
6.1.	Ramy teoretyczne	84
6.1.1.	Proces ewaluacji	84
6.1.2.	Kryteria oceny interwencji publicznej	84
6.2.	Wskaźniki do oceny stanu mieszkalnictwa i prowadzonej polityki mieszkaniowej	86
6.2.1.	Ujęcie zasobowe	86
6.2.2.	Ujęcie finansowe	87
6.3.	Potrzeba jednorodności źródeł danych	87
6.4.	Wybrane wskaźniki wykorzystywane przez organizacje międzynarodowe	88
6.5.	Proces ewaluacji programu mieszkaniowego na przykładzie Niemiec	89
6.6.	Próba identyfikacji zasad oceny instrumentów wsparcia stosowanych w Polsce	90
6.6.1.	Problem braku określenia narzędzi pomiaru	90
6.6.2.	Stopień osiągnięcia celów Narodowego Programu Mieszkaniowego 2030	90
6.6.3.	Wybrane dane o wynikach stosowanych instrumentów	91
6.7.	Próba wskazania zestawu wskaźników możliwych do wykorzystania wobec dotychczasowych instrumentów wsparcia	92
6.8.	Próba wskazania komplementarnego zestawu wskaźników niezbędnego w procesie ewaluacji programów i instrumentów wspierających	94
6.9.	Ocena własna zgodności stosowanych w Polsce instrumentów polityki mieszkaniowej z jej celami	98
VII	Rozdział VII. Wnioski i rekomendacje dla Polski	102
7.1.	Wnioski z przeprowadzonych analiz	103
7.2.	Rekomendacje dla polityki mieszkaniowej	104
7.2.1.	Rekomendacje systemowe dla polityki mieszkaniowej	104
7.2.2.	Rekomendacje narzędziowe – dotyczące wyboru odpowiednich instrumentów wsparcia	106
7.2.3.	Rekomendacje dla polityk powiązanych z polityką mieszkaniową	107
Bibliografia		109
	Pozycje książkowe i artykuły	110
	Raporty	112
	Akty prawne	114
	Źródła internetowe	115
	Spis tabel i rysunków	116
	Spis wykresów	117
	Aneks 1	118
	Aneks 2	122



Sytuacja mieszkaniowa w Polsce, uwarunkowania historyczne i współczesne





1.1. Okres powojenny i jego konsekwencje¹

1.1.1. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze

Po zakończeniu II Wojny Światowej Polska posiadała skromne zasoby społeczne, kulturowe i kapitałowe. Liczba ludności zmalała z 35 do 24 mln osób (stan luty 1946²). W wyniku działań wojennych majątek narodowy został uszczuplony (szacuje się, że w 38%). Na terenach miast zostało zniszczonych ponad 295 tys. budynków, których łączna kubatura wynosiła około 527 mln m³. Oszacowana w 1947 r. wartość szkód, poniesionych przez Polskę w czasie II wojny światowej przekroczyła 62 mld zł. Szkody obejmowały zniszczenia budynków mieszkalnych, wyposażenia gospodarstw domowych oraz urządzeń biurowych. Według kosztów z 1939 r. straty materialne oszacowano na 9,7 mld zł³. Dodatkowo szacunek zabranych dochodów w postaci pracy przymusowej, dostaw obowiązkowych w rolnictwie, podatków, zysków przedsiębiorstw, przywłaszczenia własności (głównie na obszarach włączonych do Rzeszy) oszacowano na 26,8 mld zł, straty pośrednie w postaci utraconych przyszłych dochodów na 169,6 mld zł⁴. Szacunek ten nie uwzględniał kosztów usuwania min, umocnień czy leczenia ludności. W 1945 r. dochód narodowy wytworzony stanowił jedynie 38,4% dochodu z 1938 r. (w cenach z 1938 r.)⁵. **Rozmiar zniszczeń uznawany jest za największy w Europie.**

Nastąpiła zmiana granic kraju: Polska utraciła około połowy terytorium na wschodzie, były to tereny w większości słabo zagospodarowane, a zyskała duże obszary poniemieckie na zachodzie o wyższym poziomie rozwoju. Nowy ustrój eliminował zasady gospodarki rynkowej, wprowadzał monopol własności państwowej. Przyjęty został model gospodarki centralnie planowanej, który zakładał kierowanie go-

spodarką kraju w oderwaniu od praw ekonomicznych. Taka gospodarka, odwołując się do koncepcji J. Kornai⁶, nieuchronnie musiała prowadzić do powstania gospodarki niedoboru. Niedobór miał charakter powszechny, bowiem dotyczył wszystkich dóbr, miał charakter chroniczny i skłonność do intensywnego ujawniania się.

W całym okresie PRL lansowana była strategia industrializacji kraju⁷, która zakładała prymat rozwoju przemysłu ciężkiego, co wpływało na strukturę działową dochodu narodowego. Rozwój przemysłu odbywał się m. in. kosztem rolnictwa i budownictwa mieszkaniowego. Zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych nie było celem podejmowanych działań. Kierowanie nakładów na nowe inwestycje dokonywało się kosztem dekapitalizacji majątku istniejącego, w tym dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych.

Istotną cechą zmian społecznych i przestrzennych była silna urbanizacja: od połowy lat 60. połowa Polaków mieszkała już w miastach, w 1970 r. 52,3%⁸, w 1989 r. w miastach mieszkało 61,6% mieszkańców⁹. W latach 50. i 60. utrzymywał się wysoki współczynnik zawieranych małżeństw, jednocześnie obniżał się wiek nowożeńców¹⁰.

Sytuacja materialna społeczeństwa polskiego poprawiała się bardzo powoli. Ocenia się, że najlepsze pod tym względem były lata odbudowy, późne lata 50. i początek lat 70.¹¹ W latach odbudowy płace realne wzrosły o 58%. Ich wzrost widoczny był głównie w grupie pracowników fizycznych. Spadła liczba zarejestrowanych bezrobotnych do 80 tys. osób w 1949 r.¹² Również w latach 1956-1958 widoczny był silny wzrost płac – płace realne wzrosły o 25%¹³. W okresie 1966-1970 wzrost płac wyniósł już tylko 4%¹⁴. W latach 1971-1975 wskaźnik przeciętnej płacy realnej pracowników zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej rósł średnio rocznie o blisko 10%¹⁵. Druga połowa lat 80. to okres załamania gospodarczego: średnie

1 Uwarunkowania prawne zawarte są w Aneksie 1.

2 Rocznik Demograficzny (2019), GUS, Tabl. I.

3 A. Andrzejewski (1977), Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974, PWE, s. 130.
Według szacunków Biura Odszkodowań Wojennych przy Prezydium Rady Ministrów z 1947 straty gospodarki polskiej w latach 1939-1945 trzynastokrotnie przekroczyły dochód narodowy Polski z 1938 r. Patrz: W. Roszkowski (2010), Przekształcenia społeczne i gospodarcze w Polsce w latach 1944-1989, [w:] Polski wiek XX, Tom III pod red., K. Persaka, P. Machciewicz, Wydawca – Bellona i Muzeum Historii Polski, Warszawa, s. 83.

4 Polska 1918-2018 (2018), Historia Polski w liczbach, Tom 5, Warszawa, GUS ab. 145(293).

5 Polska 1918-2018 (2018), Historia Polski w liczbach, op. cit. tabela 146 (294).

6 J. Kornai (1985), Niedobór w gospodarce, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 362-399.

7 W. Morawski (2001), Socjologia ekonomiczna, PWN, Warszawa, s. 116.

8 A. Andrzejewski (1977), Sytuacja mieszkaniowa w Polsce, op. cit., s. 165.

9 Rocznik Demograficzny (2018), GUS tabl. 1.

10 Andrzejewski (1977), Sytuacja mieszkaniowa w Polsce, op. cit., s. 175.

11 W. Roszkowski (2010), Przekształcenia społeczne i gospodarcze..., op. cit. s. 99.

12 J. Kaliński, Z. Landau (1998), Gospodarka Polski w XX wieku, PWE, s. 227.

13 Tamże, s. 264.

14 Tamże, s. 314.

15 Tamże, s. 314.



roczne tempo wzrostu produktu narodowego spadło z 10% rocznie do 1%. Załamanie gospodarcze w drugiej połowie lat 70., któremu towarzyszyło kurczenie się dochodów realnych (w 1978 r. ok. 50% rodzin odnotowało ograniczenie możliwości nabywczych¹⁶), widoczny spadek dynamiki spożycia dóbr i usług, a nawet jej stagnacja, pogłębiająca się polaryzacja dochodów doprowadziły do protestu społecznego w grudniu 1980 r. Frustracje społeczne widoczne były również w latach 80., stanowiąc reakcje na wprowadzenie stanu wojennego, wzrosty cen urzędowych, w tym cen żywności (w 1981 i w 1988) i dalszy spadek płac realnych (o 25% w 1981 r.¹⁷). Liczne strajki wymusiły na władzy podjęcie dialogu ze społeczeństwem, prowadząc do zmiany rządu.

Reasumując, pod względem ekonomicznym Polska w powojennym czterdziestoleciu rozwijała się wolniej niż większość państw europejskich¹⁸, wolniej nawet w porównaniu z innymi krajami RWPG. Na początku lat 70. pozycja gospodarcza Polski niewiele różniła się od sytuacji z 1938 r. O ile w 1938 r. PKB na jednego mieszkańca był niższy tylko w Rumunii i w Hiszpanii, to w 1970 r. Polska wyprzedzała tylko Rumunię, a poziom dochodu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca był porównywalny z dochodem osiąganym przez Włochy, Hiszpanię, Bułgarię Rumunię i Węgry¹⁹. Ale w 1990 r. PKB na 1 mieszkańca był niższy tylko w Rumunii, o 26% niższy niż na Węgrzech, o 52% niższy niż w Słowacji, o 74% niższy niż w Czechach²⁰. Forsowanie industrializacji kraju odbywało się kosztem poprawy warunków bytowych ludności. W powojennym czterdziestoleciu zmarginalizowany został m.in. rozwój budownictwa mieszkaniowego.

1.1.2. Statystyczny obraz sytuacji mieszkaniowej

Po zakończeniu II Wojny Światowej sytuacja mieszkaniowa w Polsce została określona w Manifestie Lipcowym PKWN z 1944 r. jako **stan nędzy mieszkaniowej**. Dalsze zmiany w sytuacji mieszkaniowej kształtowane były pod wpływem trzech czynników: (1) zmniejszenia liczby ludności (o 28%), (2) spadku liczby mieszkań (o 24%), a także pod wpływem (3)

zmian terytorialnych, w wyniku których odłączone zostały słabiej zurbanizowane tereny na wschodzie, o słabszym zasobie na rzecz ziem zachodnich, na których mieszkania były większe, lepiej wyposażone w instalacje, zbudowane z materiałów niepalnych²¹. W efekcie, pomimo największych w Europie zniszczeń, silniejszy spadek ludności niż liczby mieszkań spowodował, że sytuacja mieszkaniowa pod względem ilościowym okazała się po wojnie korzystniejsza niż w okresie przedwojennym²²: w 1946 r. przeciętna wielkość mieszkania mierzona liczbą izb wynosiła 2,27, podczas gdy w 1938 r. 1,89²³. Oceniona została ona jako lepsza niż w Grecji, Hiszpanii i Portugalii, a także w państwach socjalistycznych²⁴. Jednakże pod względem jakościowym należała do najtrudniejszych w Europie. Zadecydowały o tym zniszczenia wojenne, a także zły stan techniczny zasobów.

Na dalsze kształtowanie się sytuacji mieszkaniowej istotny wpływ wywarła przyjęta przez państwo koncepcja polityki mieszkaniowej, ściśle zależna od możliwości gospodarczych kraju, ale także przyjętych priorytetów jego rozwoju. Prymat, jaki przyznano uprzemysłowieniu kraju jako podstawie wydobywania Polski z zacofania gospodarczego, zdeterminował wielkość środków kierowanych na konsumpcję, w tym na rozwój budownictwa mieszkaniowego. W pierwszym okresie realizowany był tzw. *model administracyjno-dotacyjny*²⁵ oparty na koncepcji nieprodukcyjnej funkcji nakładów inwestycyjnych ponoszonych na mieszkalnictwo, co oznaczało nieuwzględnianie tych nakładów w modelach wzrostu gospodarczego. Miał on charakter nakazowy, oparty był na własności publicznej zasobów, zcentralizowanym systemie akumulacji i alokacji środków przeznaczonych na gospodarkę mieszkaniową. Model ten nie uwzględniał indywidualnych preferencji mieszkaniowych (administracyjny system rozdziału mieszkań, ostre normy kwaterekowe), rezygnował z inicjatywy i środków ludności. Deficytowe materiały i wykwalifikowane kadry kierowane były dla budownictwa państwowego, pracującego dla potrzeb przemysłu. Bezpłatne

16 Tamże, s. 328.

17 Tamże, s. 334.

18 W. Roszkowski (2010), Przekształcenia społeczne i gospodarcze..., op. cit. s. 93.

19 J. Kaliński, Z. Landau (1998), Gospodarka...op. cit., s. 289.

20 Polska 1918-2018 (2018), Historia Polski w liczbach, op. cit., tab. 151(299).

21 Ziemie zachodnie, przyłączone do Polski były gorzej zagospodarowane, z trudniejszymi warunkami mieszkaniowymi niż na terenach rdzennie niemieckich. Por. A. Andrzejewski (1977), Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974, PWE, s. 124.

22 A. Andrzejewski (1997), Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974, op. cit., s. 378-385.

23 M. Frąckowiak (2008), Ekonomiczne i społeczne problemy polskiego mieszkalnictwa, Wyd. Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, s. 25-26.

24 Tamże.

25 A. Andrzejewski (1966), Polityka mieszkaniowa i modele gospodarki mieszkaniowej w niektórych krajach socjalistycznych, „Sprawy Mieszkaniowe” 1966 z. 1-2, s. 17-28.

lub zbliżone do bezpłatnego otrzymanie mieszkania i jego utrzymania wyzwalalo niedający się zaspokoić popyt na mieszkania. Zarówno faza tworzenia, faza podziału, a także faza użytkowania dofinansowywane były ze środków z budżetu państwa. W modelu tym cena mieszkania i wysokość czynszu były niskie²⁶, co uniemożliwiało prowadzenie prawidłowej gospodarki remontowej, przyspieszając dekapitalizację zasobu.

Do istotnej poprawy sytuacji mieszkaniowej nie przyczynił się także model *akumulacyjno-interwencyjny*, dopuszczający inne formy własności mieszkań. Pozwalał on na uwzględnienie preferencji indywidualnych. Istotnym jego założeniem było oparcie rozwoju budownictwa mieszkaniowego na rosnącym udziale środków ludności w finansowaniu mieszkalnictwa, często w postaci spółdzielczości mieszkaniowej. Zaczął być wdrażany w Polsce w latach 60. i 70. XX w.

Pomimo trudności ekonomicznych i niedoceniań roli polityki mieszkaniowej jako elementu konsumpcji, w okresie PRL występowała stała poprawa sytuacji mieszkaniowej. Odbывała się ona dzięki nowemu budownictwu. Rozmiary budownictwa mieszkaniowego realizowanego rocznie w okresach powojennych przekraczały wielokrotnie rozmiary w okresie przedwojennym: w latach 1932-1938 przekazano do użytku w miastach Polski łącznie 503 tys. izb (przeciętnie rocznie 71,9 tys. izb). W latach 1950-1965 w poszczególnych okresach planów wieloletnich oddawano odpowiednio: 120,4 tys., 209,6 tys. i 325,2 tys. izb mieszkalnych²⁷. W kolejnych pięciolatkach oddano do użytku: 195 tys. mieszkań w latach 1966-1970, 224 tys. w latach 1971-1975, 263 tys. w latach 1976-1980, 191 tys. w latach 1981-1985 i 170 tys. w drugiej połowie lat 90. **Z powodu bardzo silnego wzrostu liczby ludności, zmiany w warunkach mieszkaniowych ludności były wolniejsze niż w innych działach spożycia dóbr i usług.**

Wzrost zasobów mieszkaniowych stanowił źródło zjawiska, zwanego „echem inwestycyjnym”, czyli powolnego narastania potrzeb remontowych w nowo oddawanych zasobach. Jednakże brak prawidłowej gospodarki remontowej, co było zjawiskiem typowym dla całego okresu PRL, prowadził do narastania zaległości remontowych, przyczyniając się do powstawania tzw. luki remontowej. Stanowi ona różnicę

między wielkością potrzeb remontowych, których zaspokojenie jest możliwe ze względów technicznych a wielkością potrzeb, których zaspokojenie nie spełnia kryteriów ekonomicznych²⁸. Luka remontowa stanowi zatem wynik braku dostosowań pomiędzy odwracalnymi z punktu widzenia ekonomicznego procesami zużycia a ich likwidacją. Chociaż odchylenia mają charakter powszechny, to w warunkach trwałego zachwiania proporcji pomiędzy wielkością potrzeb remontowych a wielkością produkcji remontowej, kształtuje się, obok „normalnej” wielkości luki remontowej, wielkość dodatkowa stanowiąca obraz nieprawidłowego stanu funkcjonowania gospodarki remontowej. Preferowanie inwestycji produkcyjnych hamowało proces wycofywania najbardziej zużytych obiektów. Oznacza to, że nie tylko narastały rozmiary luki remontowej, ale niewycofywanie najbardziej zużytych obiektów prowadziło do formułowania się tzw. luki reprodukcyjnej: wzrastała liczba budynków, które nie tylko, że nie powinny być dalej poddawane działalności remontowej, ale powinny być wyburzone.

Reasumując, odbudowa kraju po zniszczeniach wojennych, utrzymujący się prymat przemysłu ciężkiego, niedoceniań budownictwa i gospodarki mieszkaniowej w procesach wzrostu gospodarczego, mało efektywne modele polityki mieszkaniowej nakierowane na przedmiotowe a nie podmiotowe subsydiowanie usług mieszkaniowych, niedoceniań prywatnych zasobów wielorodzinnych, ignorowanie instrumentów ekonomicznych w obliczu dynamicznego przyrostu ludności, brak dbałości o istniejący zasób powodowały narastanie problemu mieszkaniowego w Polsce. Jego miarą był narastający deficyt mieszkaniowy, a także pogarszająca się zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym sytuacja mieszkaniowa w porównaniu z krajami europejskimi. Nasycenie mieszkaniami w 1988 r. w Polsce wynosiło 283 jednostki mieszkalne na 1000 mieszkańców, podczas gdy w państwach zachodnioeuropejskich 400-480, ponad 57% gospodarstw domowych zajmowało lokale jednopokojowe, podczas gdy w państwach zachodnich 12-54%, tylko 67% gospodarstw domowych korzystało w mieszkaniu z łazienki lub prysznic, 55% z WC, w krajach zachodnich odpowiednio 90-100%²⁹. *„W sumie około 1989 r. Polska odstaje od państw Europy Zachodniej we wszystkich – poza tempem przyrostu zasobu – (...) sferach oceny*

26 W Polsce Dekretem Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 7.IX. 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. nr 4, poz.18) zamrożono czynsze za mieszkania na poziomie z 1939 r.

27 W. Jaskółowska (1976), Rozwój stosunków mieszkaniowych w Łodzi w latach 1918-1968, Zeszyty Naukowe U.Ł., seria III, nr 16, s. 250.

28 E. Kucharska-Stasiak, (1990), Luka remontowa w zasobach mieszkaniowych w Polsce, Wyd. UŁ.

29 M. Cesarski (2013), Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918-2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, s. 146-148.



*sytuacji mieszkaniowej*³⁰ Negatywną cechą zasobu mieszkaniowego były:

1. niski standard budowlany, wyrażający się małymi powierzchniami mieszkań i słabym wykończeniem jako efekt wprowadzonej w 1961 r. polityki oszczędnościowej, a także
2. bardzo zły stan techniczny. Ponad 30% mieszkań kwalifikowało się do remontu kapitalnego, luka remontowa stanowiła równowartość ponad 750 tys. mieszkań³¹.

Pozytywną cechą ponoszonego wysiłku było znaczące odnowienie zasobu mieszkaniowego: w 1960 r. 78% mieszkań pochodziło sprzed 1945 r., w 1970 r. ponad 56%, a w 1988 r. już tylko 30%³².

1.2. Okres transformacji ustrojowej i jej efekty do 2004 r.³³

1.2.1. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze

Zmiany w gospodarce, które były wynikiem przekształcenia gospodarki socjalistycznej w kierunku rynkowej nie spowodowały natychmiastowego wzrostu gospodarczego – PKB w latach 1990-91 wykazywał tendencje malejące. Wysoki poziom inflacji oraz wysokie bezrobocie obrazowały proces szokowy w gospodarce. Pozytywne tendencje wystąpiły od 1992 r. – wzrost PKB i spadek inflacji oraz silne pobudzenie zdolności gospodarczych społeczeństwa. Rozwój gospodarczy spowodował zapotrzebowanie na powierzchnie, w szczególności biurowe i handlowe. Liczba transakcji rynkowych oscylowała od 220 tys. w 1990 r. do 248 tys. w 1992 r., w 1993 r. wyniosła już 336 tys., a w 1994 r. 423 tys. Rosły ceny nieruchomości oraz stawki czynszu.

Lata 1995-99 można bez wątpienia określić jako okres najbardziej dynamicznego rozwoju gospodarczego Polski w okresie transformacji. Wyrazem pozytyw-

nych tendencji był silny wzrost PKB sięgający nawet 7% w 1995 r., a 6,8% w 1997 r., spadek inflacji z poziomu 27,8% w 1995 r. do 7,3% w 1999 r. oraz obniżenie poziomu bezrobocia, co miało krótkotrwały charakter. W końcowej fazie tego okresu pojawiły się jednakże sygnały, iż bez dalszych reform o charakterze strukturalnym nie będzie możliwe utrzymanie takiego tempa rozwoju. Rok 2000 przyniósł pogorszenie koniunktury gospodarczej wyrażającej się w znacznym spadku dynamiki wzrostu PKB i zwiększeniu liczby osób pozostających bez pracy. Aktywność rynku nieruchomości spadła w 2002 r. do ok. 375 tys. Nasiliły się bankructwa deweloperów, którzy nie dostrzegli nadchodzącej dekonunktury.

1.2.2. Statystyczny obraz sytuacji mieszkaniowej do 2004 r.

Wysiłek gospodarczy do drugiej połowy lat 90. koncentrował się poza obszarem mieszkalnictwa. Wysoki poziom inflacji uniemożliwiał korzystanie w szerszej mierze ze źródeł obcych kapitału, a niski poziom płac realnych i wysoki poziom bezrobocia stwarzały ograniczone możliwości finansowania ze środków własnych.

W latach 1990-2002 zasoby mieszkaniowe wzrosły z 11,02 mln do 11,76 mln mieszkań (o 6,7%)³⁴. W latach 1990-1992 liczba oddawanych mieszkań była wysoka (ponad 130 tys. rocznie), co stanowiło efekt kończenia wcześniej rozpoczętych realizacji. W roku 1993 liczba oddawanych mieszkań spadła do 94 tys., wykazując tendencje spadkowe do 1997 r. (73 tys.), lekkie odbicie widoczne było od 1998 r. (80 tys.), by osiągnąć 87 tys. w 2000 r. W 2001 r. oddano do użytku 106 tys. mieszkań, ale już w następnym roku tylko 97,6 tys. Należy jednak zaznaczyć, że wzrost liczby oddawanych do użytku mieszkań nie wynikał z poprawy koniunktury lub stworzenia lepszych warunków, a jedynie ze zmian przepisów podatkowych. Do końca 2001 r. zachętą do zakupu nowego mieszkania od dewelopera, spółdzielni mieszkaniowej lub do budowy domu była możliwość skorzystania z ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych. Już w końcu lat 90. planowano zniesienie tych ulg, co zaowocowało wzmoczoną aktywnością deweloperów i dużą liczbą oddawanych do użytku mieszkań.

Wysiłek inwestycyjny pozwolił poprawić podstawowe wskaźniki³⁵: przeciętna liczba mieszkań na 1000

30 Tamże, s. 148.

31 Tamże, s. 148.

32 M. Cesarski (2013), Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918-2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań, op. cit., s. 146.

33 Wskazano rok 2004 ze względu na przyłączenie Polski do UE w maju 2004 r.

34 Gospodarka mieszkaniowa (2002), GUS Wyniki Spisu Powszechnego, GUS.

35 Tamże.



mieszkańców wzrosła z 288,7 mieszkań w 1990 r. do 311,1 mieszkań w 2002 r., przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wzrosła z 59,6 m² do 68,6 m².

Zmieniła się struktura inwestorska – brak pieniędzy z budżetu państwa spowodował, że dotychczasowy lider – spółdzielnie mieszkaniowe – nie mogły budować na dotychczasowych zasadach i straciły swoją pozycję na rzecz inwestorów indywidualnych. Jeszcze w 1993 r. na 94,4 tys. oddanych do użytku mieszkań 50 tys. stanowiło własność spółdzielni, jednakże już od następnego roku proporcje się zmieniły – do spółdzielni należało 31,7 tys. nowych mieszkań, a do inwestorów indywidualnych 35,5 tys. Struktura inwestorów mieszkaniowych wzbogaciła się o 2 nowe grupy – podmioty, budujące wyłącznie na sprzedaż lub wynajem (deweloperzy) oraz towarzystwa budownictwa społecznego – podmioty o charakterze non profit zajmujące się przede wszystkim budową mieszkań na wynajem. Najemcami mogą w nich być jedynie osoby o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, których dochody nie przekraczają określonych limitów. Zainteresowanie budownictwem komercyjnym na wynajem, które pojawiło się w początkach lat 90. wynikało z przywilejów podatkowych związanych z tym typem aktywności gospodarczej³⁶.

Rekordowa liczba mieszkań została oddana w 2003 r. – prawie 163 tys.³⁷ Rok ten był wskazywany jako rok „cudów” w polskim budownictwie mieszkaniowym. Liczba oddanych do użytku obiektów była rekordowa, ale nie były to mieszkania zbudowane w tym roku. Wzrost liczby oddawanych mieszkań wynikał z zaostrzonych przepisów prawa budowlanego (przewidywano nasilenie kontroli nadzoru budowlanego na budowach, często inwestorzy indywidualni nie zgłaszali zakończenia budowy i wprowadzali się do budynku). Dowodem jest porównanie okresu budowy mieszkań różnych inwestorów. Średni czas realizacji budynków mieszkalnych w 2002 r. wyniósł 64,5 miesiąca (w 2001 r. – 53,1), jednakże w budownictwie spółdzielczym okres ten wynosił 35,7 miesiąca (w 2001 r. – 28,6), w zakresie inwestycji mieszkaniowych na sprzedaż lub wynajem 28 miesięcy (w 2001 r. – 22), a rekordowo długi czas odnotowano w odniesieniu do budownictwa indywidualnego – 87 miesięcy (w 2001 r. – 83).

36 Pierwsze mieszkania oddano do użytku w 1993 r., w następnych latach wzrastało znaczenie tej grupy inwestorów, w 2001 r. i 2002 r. liczba mieszkań była większa niż oddawanych przez spółdzielnie mieszkaniowe – w 2001 r. – 29,4 tys., a 2002 r. 22 tys.

37 Rocznik Statystyczny (2005), tabl. 19 (237).

1.3. Sytuacja mieszkaniowa po 2004 r. i perspektywy jej zmian

1.3.1. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze po 2004 r.

Okres po wstąpieniu Polski do UE nie był jednolity pod względem koniunktury gospodarczej: ożywienie, widoczne po przystąpieniu Polski do UE, zostało przezwane przez światowy kryzys finansowy (lata 2007-2009)³⁸. Wyhamowanie wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej negatywnie wpłynęło na aktywność gospodarczą w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce. Tempo wzrostu gospodarczego w Polsce, mimo że uległo obniżeniu, pozostało dodatnie. Gospodarka polska zwolniła z pułapu 7,5% (w 2007 r.) wzrostu do 1,6% wzrostu PKB w (2009 r.), co i tak było jednym z najlepszych wyników spośród krajów UE³⁹.

Kryzys finansowy, które ujawnił się na rynku nieruchomości, całkowicie zmienił postrzeganie sektora nieruchomości przez instytucje finansowe: od listopada 2008 r. do połowy 2009 r. banki w Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, nieomal całkowicie wstrzymały udzielanie nowych kredytów na przedsięwzięcia deweloperskie i drastycznie ograniczyły udzielanie kredytów hipotecznych dla osób fizycznych (zjawisko *credit crunch*)⁴⁰.

Sytuacja gospodarcza zaczęła poprawiać się pod koniec 2009 r., w ostatnim kwartale 2010 r. PKB przyspieszył do 4,5%. Czynnikiem decydującym o wzroście był popyt krajowy, którego wkład we wzrost PKB wyniósł 4,4 pkt. proc., podczas gdy wkład eksportu netto był ujemny i wyniósł 0,6 pkt. proc. W 2010 r. roczne tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce wyniosło 2,6%, zatem było zbliżone do celu inflacyjnego NBP, który wynosi 2,5%. Odnotowano także wyraźny wzrost dynamiki wynagrodzeń w gospodarce. Przeciętne wynagrodzenia brutto w gospodarce w IV kw. 2010 w porównaniu do III kw. 2010 r. wzrosły o 7,1%⁴¹. Pozytywnym trendem w gospodarce towarzyszyła zdecydowana poprawa na ryn-

38 M. Konopczak, R. Sieradzki, M. Wiernicki (2010), Kryzys na światowych rynkach finansowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego, „Bank i Kredyt”, 41(6), s. 45-70.

39 REAS (2012), Analiza sytuacji na polskim rynku nieruchomości w 2010 r., 4 czerwca, s. 132-137, por. także M. Konopczak, R. Sieradzki, M. Wiernicki (2010), Kryzys na światowych..., op. cit., s. 62-63.

40 Tamże, s. 132-137.

41 Tamże, s. 132-137, por. także GUS (2011), Informacje o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2010, Warszawa, 27 stycznia.

**Tabela 1.3.1.** Wybrane wskaźniki gospodarcze w latach 2005-2019

Wyszczególnienie	2005	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019
PKB w cenach stałych rok poprzedni = 100	103,4	104,2	103,5	101,7	103,3	103,0	104,8	105,1	104,0
Stopa bezrobocia w (%)	16,7	9,3	5,8	6,1	5,5	3,8	3,0	2,4	2,0
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych rok poprzedni = 100	102,1	104,2	102,6	103,7	100,0	99,4	102,0	101,6	102,3
Dochód realny do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych ogółem rok poprzedni =100	100,08	104,4	101,9	100,9	102,8	106,0	103,2	102,7	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

ku kredytów, w tym kredytów hipotecznych (szerzej por. rozdział 3 niniejszego opracowania). Istotnym czynnikiem kształtującym zachowania nabywców był również program Rodzina na Swoim stymulujący popyt na zakup mieszkań własnościowych⁴². Lata 2010-2019 to czas względnie stabilnego rozwoju polskiej gospodarki z osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego w okresie 2012-2013, por. tabela 1.3.1.

W latach 2014-2017 gospodarka rozwijała się szybciej niż w latach 2011-2013. Wśród głównych czynników wzrostu gospodarczego w latach 2014-2017 możemy wymienić przede wszystkim popyt konsumpcyjny oraz, w odróżnieniu od lat poprzednich, krajowy popyt inwestycyjny przy dodatnim wpływie eksportu netto. Pozytywne zmiany zachodziły na rynku pracy – do 2013 r. stopa bezrobocia utrzymywała się na stabilnym aczkolwiek dość wysokim poziomie około 6%. Począwszy od roku 2014, możemy obserwować spadek stopy bezrobocia rok do roku aż do roku 2019. Wzrastał wskaźnik zatrudnienia osób w wieku powyżej 15 lat z 51,2% w 2014 r. do 53,7% w 2017 r. Rosły wynagrodzenia – przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 12,90%, w roku 2017 wyniosło 4272 zł i było wyższe od notowanego w roku poprzednim o 225 zł. Wzrost wynagrodzeń był zatem szybszy niż wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, co oznaczało wzrost dochodów realnych do dyspozycji dla gospodarstw domowych. Dynamika płac w 2017 r. wyniosła nominalnie 5,9%, w ujęciu realnym 3,2%. Wzrósł też poziom wynagrodzeń otrzymywanych z zagranicy z 11 799 mln w 2014 r. do 13 286 mln zł w 2017 r. Wzrost osiągnął poziom 12,60%⁴³.

W latach 2014-2017 jednym z podstawowych czynników makroekonomicznych sprzyjających rozwojowi rynku nieruchomości była stabilna od marca 2015 r. wysokość stopy referencyjnej na poziomie 1,5%. Na przestrzeni 2014-2015 r. została ona obniżona dwukrotnie z 2,5% w styczniu 2014 r. do 2% w listopadzie 2014 r., aż do 1,5% w marcu 2015 r. Na takim poziomie stopa referencyjna utrzymywała się do końca 2019 r.⁴⁴

W latach 2018-2019 PKB nadal wzrastał, chociaż jego dynamika wzrostu w 2019 r. okazała się być nieco słabsza (4%) w porównaniu do roku 2018 (5,1%). W latach 2018-2019 utrzymywała się dalej korzystna sytuacja na rynku pracy (niskie bezrobocie i wysokie wynagrodzenia), niskie stopy procentowe NBP (stopa referencyjna utrzymująca się niezmienne na poziomie 1,5% od marca 2015 r.) oraz brak atrakcyjnych ofert lokowania kapitału wpływały na wysoki popyt na mieszkania, mimo rosnących cen mieszkań⁴⁵.

W I kw. 2020 r. sytuacja w gospodarce w Polsce i na świecie uległa zmianie ze względu na pojawienie się pandemii COVID-19 o globalnym zasięgu. Zastosowane przez polski rząd obostrzenia wpłynęły na funkcjonowanie społeczeństwa oraz gospodarki, w tym m.in. na branżę turystyczną, gastronomiczną, transportową. Wpłynęło to negatywnie na rynek nieruchomości⁴⁶.

42 Tamże, s. 141.

43 Amron, (2018), Polski rynek nieruchomości w 2017 r. ze szczególnym uwzględnieniem nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, Raport Centrum Amron opracowany na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, październik, s. 6-25.

44 Strona internetowa NBP: www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.htm, dostęp (20.06.2020).45 GUS, (2020), Sytuacja społeczno-gospodarcza w kraju, Analizy statystyczne 12/2019, s. 5-7, por. także strona internetowa NBP www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.htm, dostęp (20.06.2020).

46 RP, Program konwergencji. Aktualizacja 2020, s. 6-12.

**Tabela 1.3.2.** Efekty budownictwa mieszkaniowego i uwarunkowania jego rozwoju w latach 2005-2019

Wyszczególnienie	2005	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mieszkania oddane do użytku ogółem w tys.	114,1	165,2	135,8	152,9	143,2	147,7	163,3	178,3	185,1	207,5
Nakłady inwestycyjne ogółem w cenach bieżących rok poprzedni = 100	107,7	110,7	100,2	97,2	109,5	107,1	88,8	106,5	115,4	b.d.
Produkcja budowlano-montażowa (ceny stałe) rok poprzedni = 100	b.d.	112,1	104,6	93,7	105,9	103,0	97,4	107,0	b.d.	b.d.
Wskaźnik zmiany cen mieszkań (HPI) 2015=100	b.d.	-4,7	-2,8	0,1	-4,4	1,0	1,9	3,9	6,6	8,7
Wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej rok poprzedni=100	b.d.	104,8	99,9	100,2	98,8	99,5	99,6	100,6	102,7	103,5
Przeciętny miesięczny koszt pracy na 1 zatrudnionego w budownictwie w zł	b.d.	b.d.	b.d.	4410,96	4647,76	4860,07	5378,06	b.d.	b.d.	b.d.
Nakłady inwestycyjne na budownictwo w cenach stałych rok poprzedni = 100	b.d.	165,4	92,5	65,9	114,4	103,5	93,6	94,1	140,1	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Eurostat.

1.3.2. Statystyczny obraz sytuacji mieszkaniowej

Stabilne otoczenie gospodarcze w okresie pokryzysowym, rosnący poziom aktywności gospodarczej, niskie bezrobocie i niski poziom inflacji sprzyjały rozwojowi rynku mieszkaniowego od strony **popytowej**. Dodatkowo, niskie stopy procentowe ograniczały możliwości lokowania kapitału z zyskiem w inne aktywa, co sprzyjało stymulowaniu popytu poprzez zakup nieruchomości pod wynajem przez inwestorów. Mimo ograniczeń związanych z rosnącymi wkładami własnymi, nie spadał poziom akcji kredytowej banków. Także instrumenty wspierające rynek mieszkań własnościowych, takie jak Rodzina na Swoim czy Mieszkanie dla Młodych, ułatwiające uzyskanie kredytu dzięki dopłatami do oprocentowania i/lub wkładu własnego, przyczyniły się do pobudzenia popytu na rynku mieszkaniowym.

Efekty budownictwa mieszkaniowego i uwarunkowania jego rozwoju dokumentują dane zawarte w tabeli 1.3.2.

W latach 2016-2017 dostrzeżono ograniczenia **po-
dażowe** na rynku budowlanym. Badania GUS wskazywały jako barierę podaży koszty zatrudnienia (na barierę taką wskazało ok. 62,3% firm) i brak wykwalifikowanych pracowników (ok. 50,6% firm w 2018 r., ok.

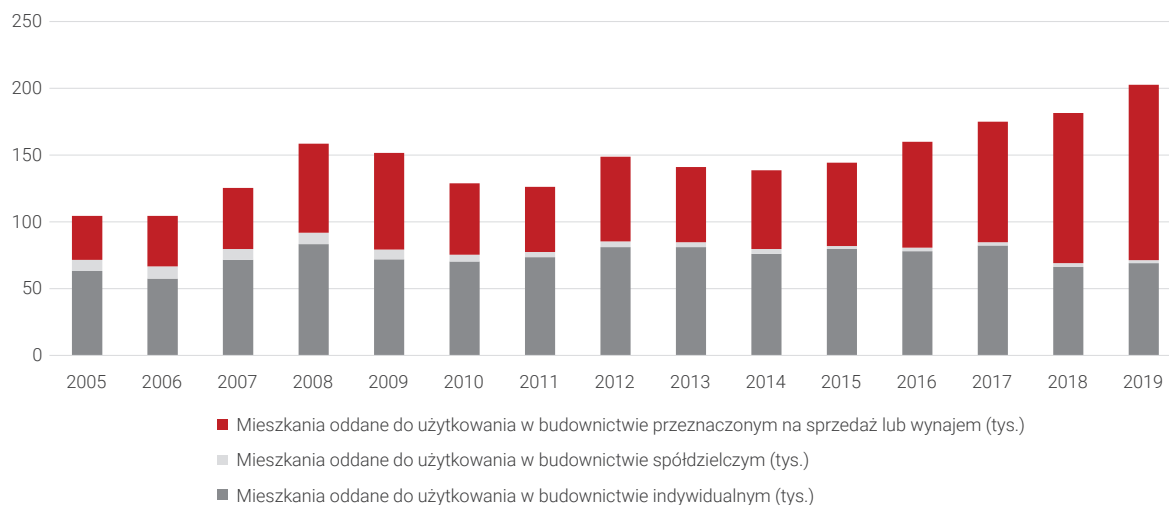
23,3% w 2016 r.). Wzrost popytu na usługi budowlane nie spowodował gwałtownego przyrostu zatrudnienia w budownictwie, co może również świadczyć o braku wykwalifikowanych pracowników na rynku. Zatrudnienie w budownictwie rosło wolniej niż w całej gospodarce, szybciej rosły wynagrodzenia. Czynniki ograniczającymi były także rosnące ceny materiałów budowlanych, dla których notowano szczególnie wysoką dynamikę i wzrosty cen gruntów. Według danych gromadzonych m.in. przez serwis otodom.pl, ceny gruntów w największych miastach w okresie grudzień 2017 – grudzień 2018 wzrosły o ok. 25-50%⁴⁷.

Liczba oddanych mieszkań wykazywała tendencję rosnącą: ze 114 tys. w 2005 r. do 207,5 tys. w 2019 r. (por. wykres 1.3.1.). Na względnie stałym poziomie utrzymuje się liczba mieszkań oddawanych w budownictwie indywidualnym, maleje w budownictwie spółdzielczym, natomiast silnym wzrostem odznacza się budownictwo deweloperskie przeznaczone na sprzedaż i wynajem. Jego poziom wzrósł z 33 tys. (28,9%) w 2005 r. do 131,4 tys. (63,4%) w 2019 r. Pozwoliło to na zintensyfikowanie rozwoju prywatnego rynku najmu.

47 Sprawozdanie w ramach realizacji działań Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 r. (2019), Warszawa, s. 14.



Wykres 1.3.1. Mieszkania oddane do użytkowania w podziale na budownictwo przeznaczone na sprzedaż lub wynajem, budownictwo spółdzielcze i indywidualne w Polsce w latach 2005-2019 (w tys.)



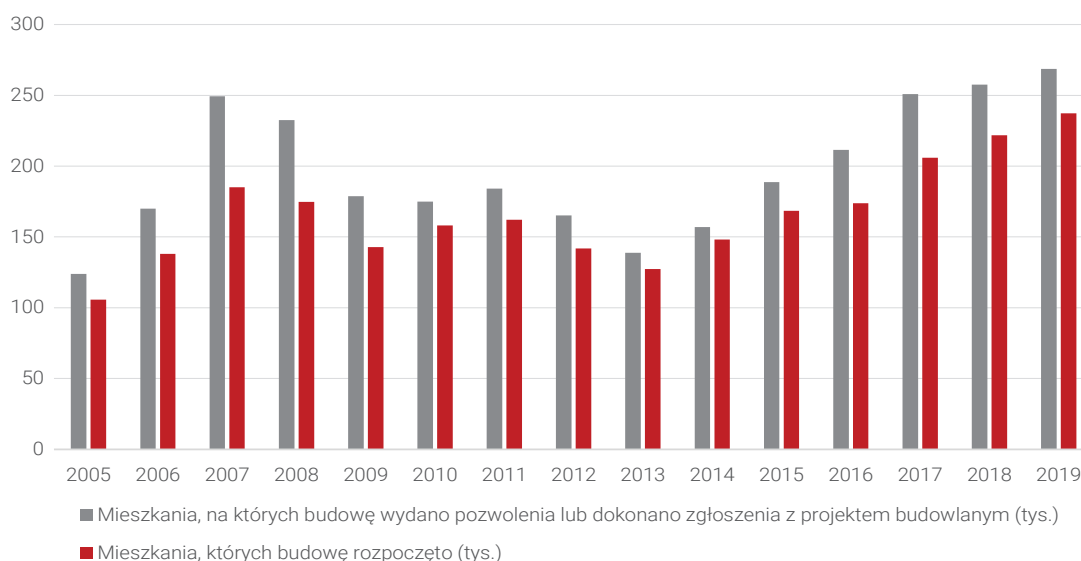
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2005 r. liczba mieszkań, na których budowę wydano pozwolenie lub dokonano zgłoszenia z projektem przyjęła poziom 123,9 tys. Od 2007 r. ulegała obniżeniu, co było symptomem dotknięcia również polskiej gospodarki globalnym kryzysem finansowym lat 2007-2009. Od 2014 r. rejestruje się odbicie gospodarki, zauważalny jest wzrost wskaźnika – do 156,9 tys. (2013 r. – 138,8 tys.). W 2019 r. wydano 268,8 tys. pozwoleń na budowę. Podobnymi zmianami i rosnącym od 2014 r. poziomem charakteryzuje się wskaźnik „mieszkania, w których budowę rozpoczęto”: 2014 r. – 148,1; 2019 r. – 237,3 tys. W 2006 r. zarejestro-

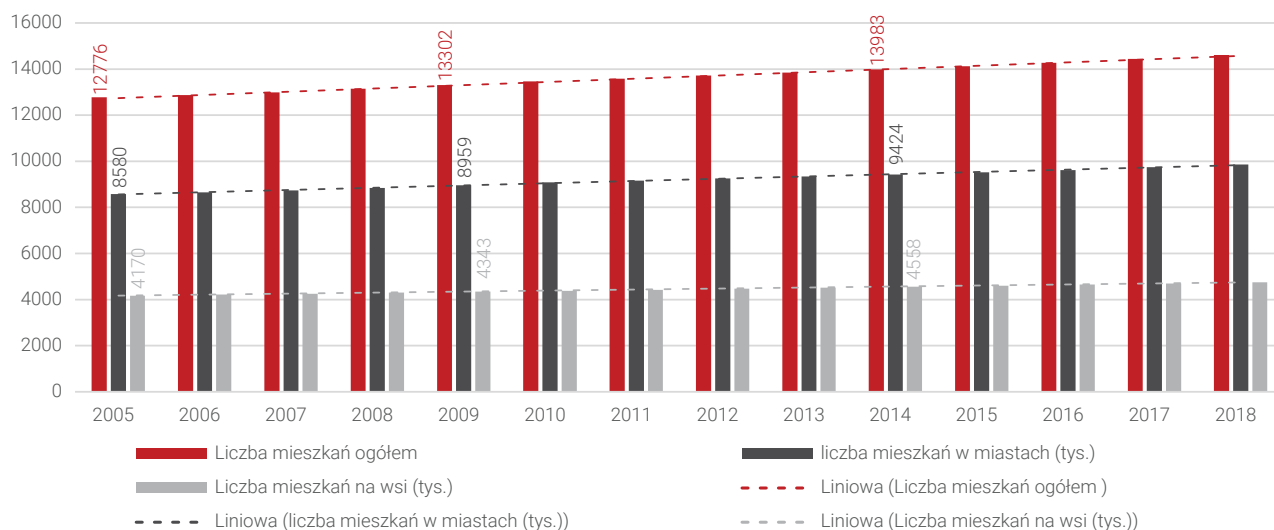
wano 626,5 tys. mieszkań w budowie, a w ostatnim analizowanym roku 825,6 tys. – por. wykres 1.3.2.

Efekty inwestycyjne pozwoliły zwiększyć zasób mieszkaniowy z Polsce z 12 776 tys. w 2005 r. do 13 150 tys. w 2008 r., 13 853 tys. w 2013 i 14 615 tys. w 2018 r. W strukturze zasobów mieszkaniowych dominują zasoby położone na terenach miast – por. wykres 1.3.3. Od 2006 r. dostrzega się niewielkie zmiany w strukturze zasobów na rzecz zasobów miejskich. Na koniec badanego okresu 67,5% zasobów znajdowało się w miastach, a 32,5% na wsi.

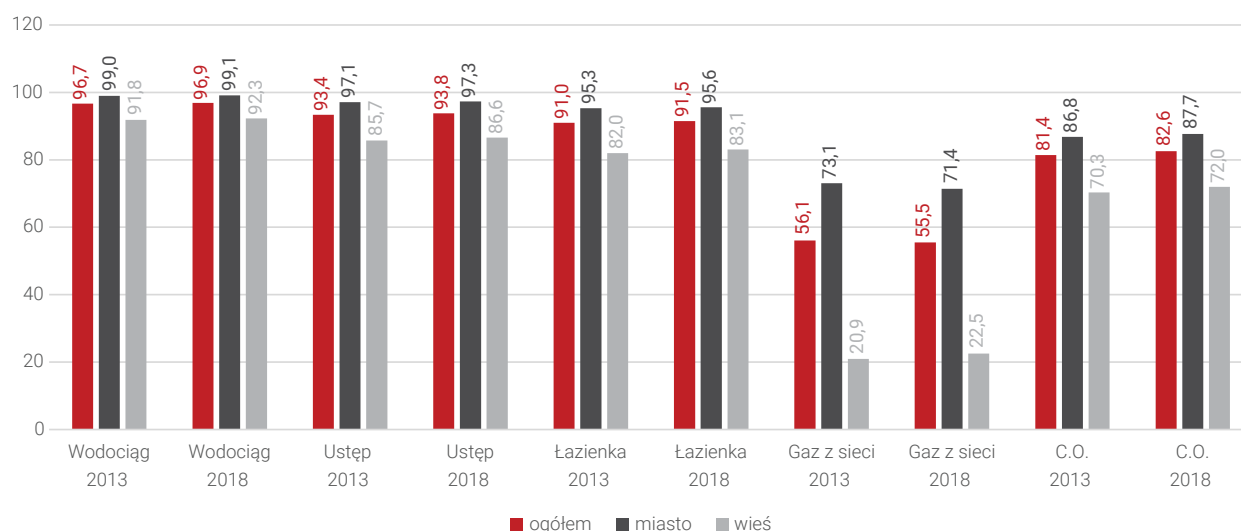
Wykres 1.3.2. Mieszkania, na których budowę wydano pozwolenia lub dokonano zgłoszenia z projektem budowlanym oraz mieszkania, w których rozpoczęto budowę w Polsce w latach 2005-2019 (tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

**Wykres 1.3.3.** Liczba mieszkań w podziale na miasto i wieś w Polsce w latach 2005-2018 (tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wykres 1.3.4. Udział mieszkań wyposażonych w instalacje w podziale na miasto i wieś w latach 2013 i 2018 (%)

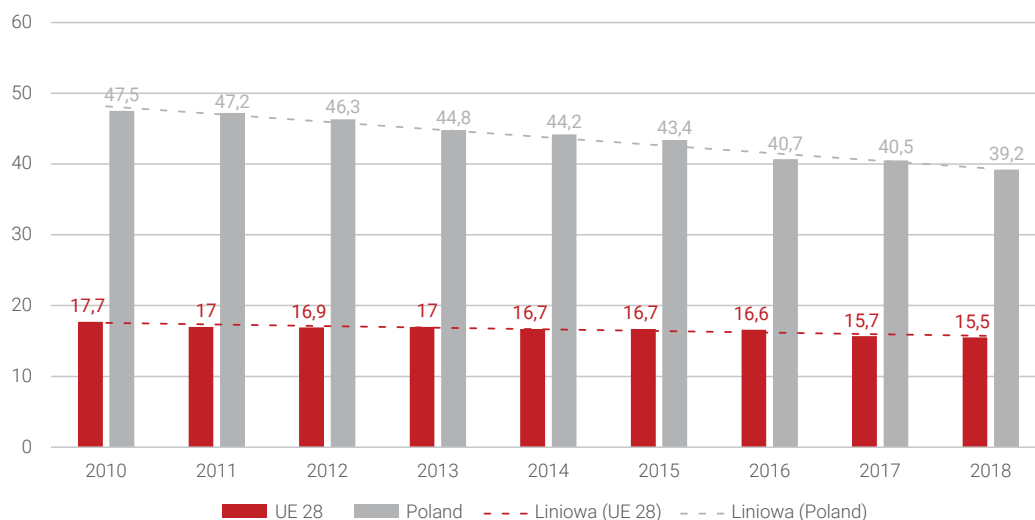
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego: *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2018 r.* (2019), Warszawa, s. 14; *Gospodarka mieszkaniowa w latach 2013–2017*, Warszawa, Lublin 2018, s. 26.

Wśród zmian w sytuacji mieszkaniowej należy odnotować:

1. Wzrost liczby mieszkań na 1000 mieszkańców: z 334,8 w 2005 r. do 380,5 w 2018 r.
2. Wzrost liczby mieszkań na 1000 zawartych małżeństw (2005 r. – 61 746; 2018 r. – 75 945).
3. Wzrost przeciętnej liczby izb w 1 mieszkaniu (2005 r. – 3,68; 2018 r. 3,82).
4. Wzrost przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania na 1 osobę (2005 r. – 23,2 m²; 2018 r. – 28,2 m²).
5. Zmniejsza się przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie (2005 r. – 2,99; 2018 r. – 2,63).
6. Występują różnice w warunkach mieszkaniowych w miastach i na wsi: zaludnienie mieszkań miejskich jest niższe niż na obszarach wiejskich. W miastach na 1 mieszkanie przypada średnio



Wykres 1.3.5. Wskaźnik ludności mieszkającej w przepełnionych mieszkaniach (Overcrowding rate) w Unii Europejskiej (28) i w Polsce w latach 2010-2018 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

2,34 osoby, a na wsiach aż 3,23 osoby. Na 1 izbę w miastach przypada 0,66 osoby, a na obszarach wiejskich wskaźnik wynosi 0,74⁴⁸.

7. Zachodzą dalsze pozytywne zmiany w poziomie wyposażenia mieszkań w podstawowe instalacje, zarówno w wodociąg, ustęp, łazienkę, gaz z sieci i centralne ogrzewanie (wykres 1.3.4.).

Pomimo wysiłku inwestycyjnego, do głównych problemów mieszkaniowych na koniec drugiej dekady XXI wieku należy zaliczyć:

1. **Deficyt mieszkań** – w 1970 r. szacowany był na poziomie 1,3 mln, w 1978 mimo spadku liczby urodzeń i liczby ludności wzrósł do 1,6 mln, w 2002 r. wzrósł do 1,7 mln, a w 2004 wyniósł prawie 1,8 mln mieszkań⁴⁹. Obecnie uznaje się, że problemem w Polsce nie jest już zbyt mała liczba mieszkań, ale raczej ich peryferyjna lokalizacja, a także standard jakościowy mierzony powierzchnią użytkową, gęstością zaludnienia czy stanem technicznym zasobów. „Gdyby przyjąć za punkt odniesienia średnią UE dla wszystkich tych jakościowych wskaźników, można szacować, że w Polsce wciąż brakuje nawet około 2,4-3,0 mln

mieszkań⁵⁰. Szacunki te pokazują lukę pomiędzy Polską a UE. Ostatecznie statystyczny deficyt mieszkaniowy szacowany jest na **2,1 mln** mieszkań⁵¹, wielkość ta nie dostarcza w pełni informacji o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych. Wspólne zamieszkiwanie może wynikać ze świadomych wyborów. Stanowi potwierdzenie niskiej jakości dużej części zasobów i zachodzących procesów demograficznych;

2. **Wysoki udział ludności mieszkającej w przepełnionych mieszkaniach** w Polsce zmniejsza się (w 2010 r. wyniósł 47,5% i spadł o 8,3 pkt. proc., osiągając 39,2% w 2018 r.), dla UE28 był we wszystkich latach zdecydowanie niższy. W 2018 r. wyniósł 15,5%. Polska w rankingu państw członkowskich UE28 uplasowała się na niskim, bo 25 miejscu. W pierwszej piątce znalazły się Cypr (2,5%), Irlandia (2,7%), Malta (3,4%), Holandia (4,1%) i Hiszpania (4,7%). Na ostatnim miejscu uplasowała się Rumunia (46,3%), a wyżej Łotwa (41,9%), Bułgaria (41,6%), Chorwacja (39,3%) oraz Polska (por. wykresy 1.3.5. i 1.3.6.).

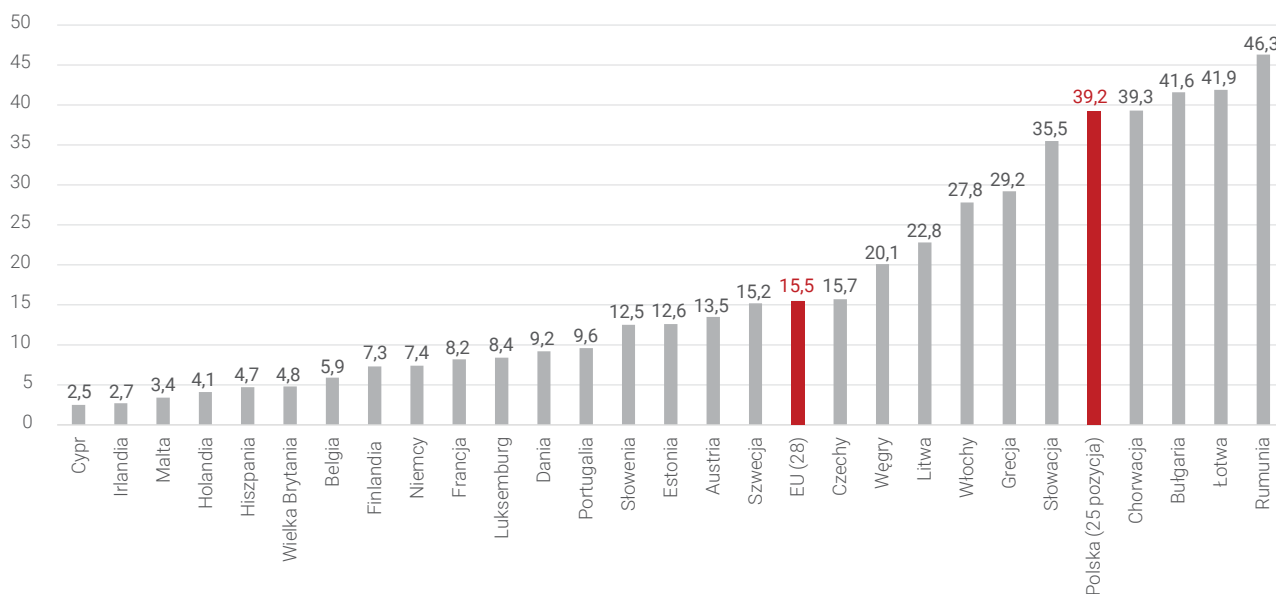
48 GUS (2019), Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2018 r., Warszawa.

49 Z. Bolkowska, E. Hibner, J. Koziński J., H. Kulesza, T. Nawrot, P. Witkowski (2007), Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej, Warszawa, s. 84.

50 Ile mieszkań brakuje w Polsce? Raport (2018), Heritage, Real Estate, Think Tank, Network Poland, s. 44.

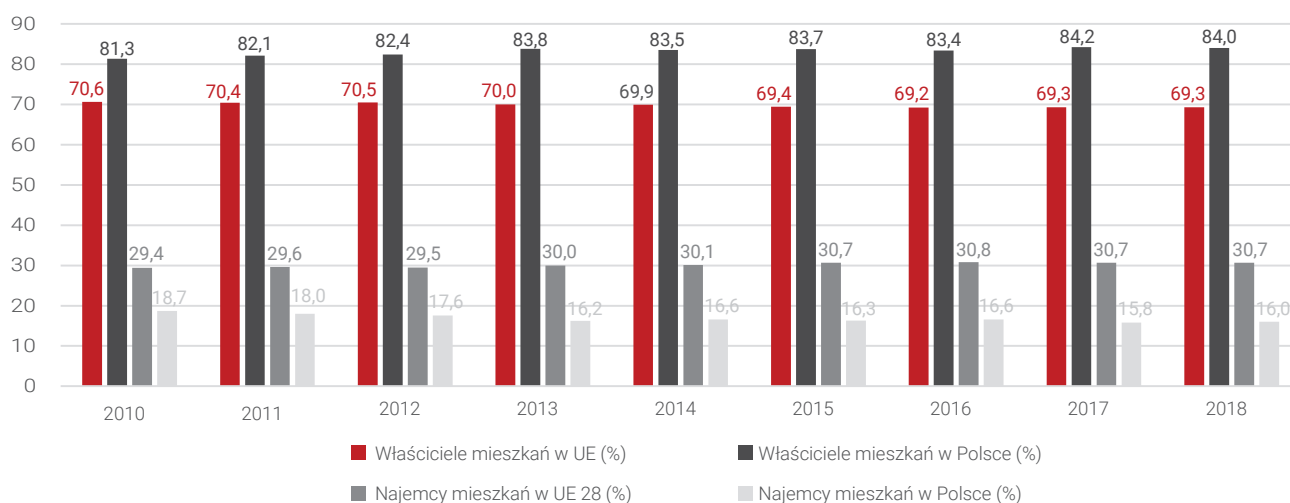
51 Tamże.

Wykres 1.3.6. Polska na tle państw członkowskich UE28 według poziomu wskaźnika ludności mieszkającej w przepełnionych mieszkaniach w 2018 r. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

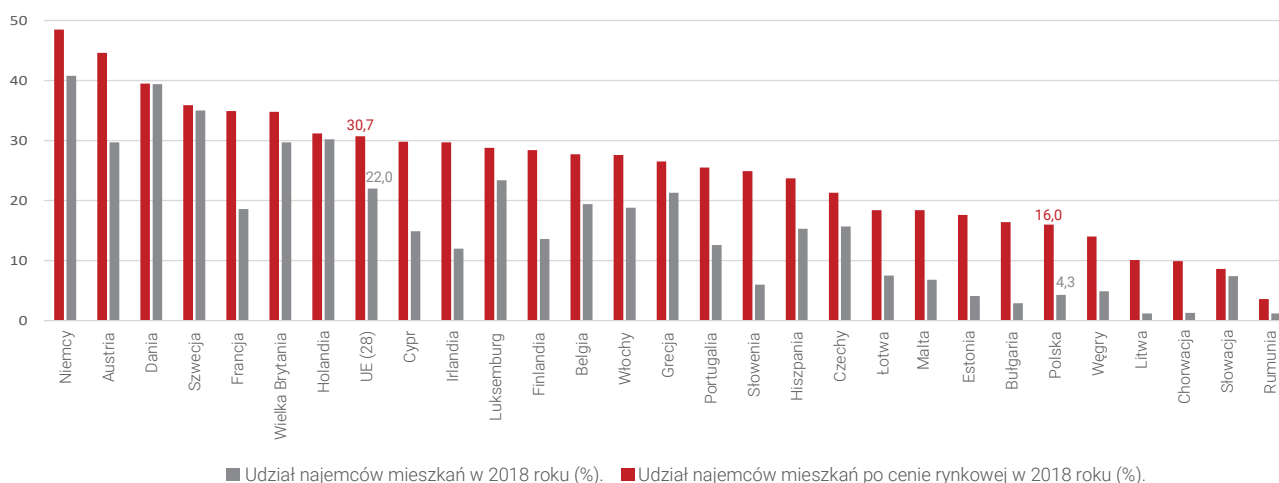
Wykres 1.3.7. Udział właścicieli mieszkań i najemców w Polsce i UE28 w latach 2010-2018 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

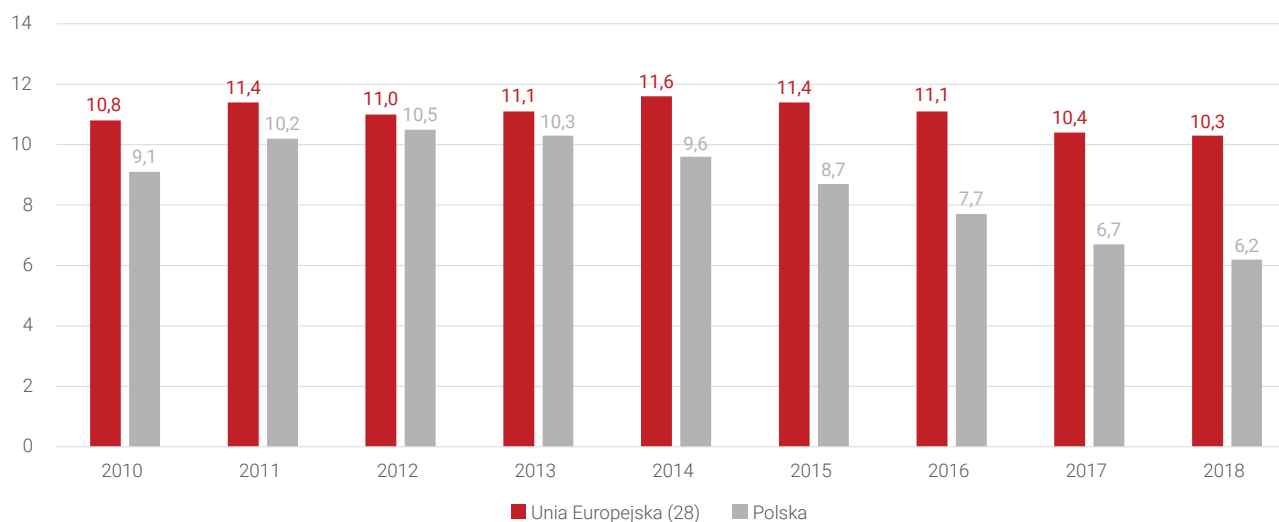
3. Nadmierna dominacja właścicieli mieszkań w relacji do najemców mieszkań – wskaźnik udziału właścicieli mieszkań w Polsce na tle średniej dla Unii Europejskiej w latach 2010-2018 był zdecydowanie wyższy i kształtował się powyżej 81%. W 2010 r. 81,3% mieszkańców było właścicielami mieszkania. Tendencja ta nie uległa zmianie, poziom własności w kraju nadal względnie wzrasta. W 2018 r. wskaźnik wyniósł 84% i był wyższy od średniej w UE o 14,7 pkt. proc. We wszystkich latach, począwszy od 2010 r., udział własności w UE relatywnie obniża się na rzecz

wzrostu najmu. Pod względem poziomu najmu Polska na tle państw członkowskich plasuje się na końcu rankingu – 24 pozycja (wykres 1.3.7.). Udział najemców w 2018 r. osiągnął poziom 16%, co wskazuje na istniejącą w Polsce kulturę własności mieszkań, która jest następstwem czynników politycznych, gospodarczych, historycznych i kulturowych. Najemcy mieszkań po cenie rynkowej stanowili zaledwie 4,3%. Państwami, w których dominuje najem są: Niemcy (48,5%), Austria (44,6%), Dania (39,5%), Szwecja (35,9%). W rankingu niżej od Polski znalazły się Węgry (14%),

**Wykres 1.3.8.** Polska na tle państw członkowskich UE28 według udziału najemców ogółem i najemców mieszkań po cenie rynkowej w 2018 r. (%)

■ Udział najemców mieszkań w 2018 roku (%). ■ Udział najemców mieszkań po cenie rynkowej w 2018 roku (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 1.3.9. Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi według statusu ubóstwa (*Housing cost overburden rate by poverty status*) w UE28 i w Polsce w latach 2010-2018 (%), I kwintyl

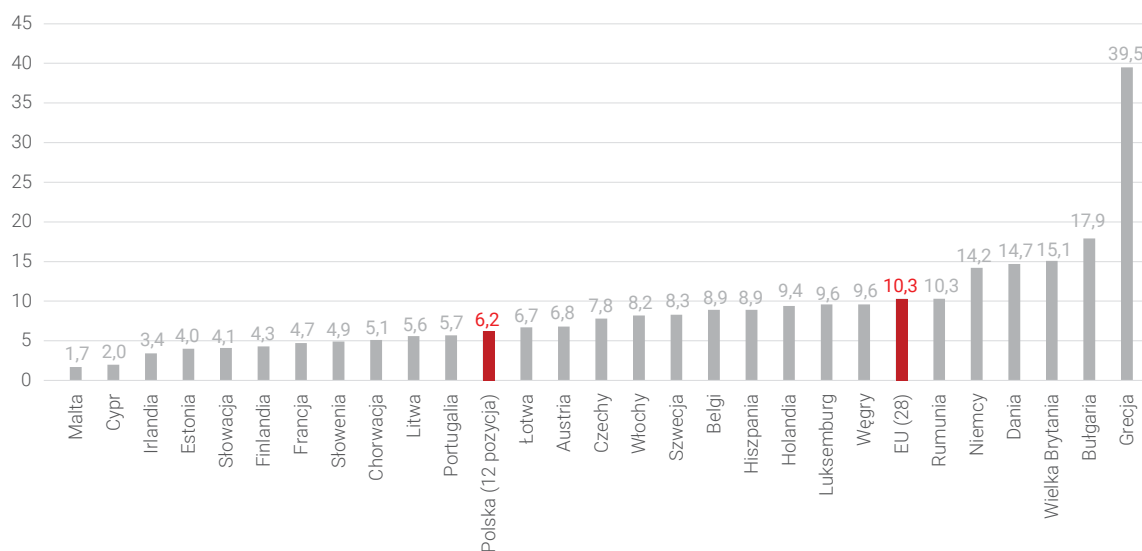
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Litwa (10,1%), Chorwacja (9,9%), Słowenia i Rumunia (kolejno: 8,6%, 3,6%) – por. wykres 1.3.8.

Do relatywnie pozytywnych aspektów sytuacji mieszkaniowej w Polsce należy niższy niż wielu krajach **wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi** liczony jako odsetek ludności mieszkającej w gospodarstwie domowym, w których całkowite koszty mieszkaniowe (bez dodatków mieszkaniowych) stanowią ponad 40% łącznego dochodu do dyspozycji (bez dodatków mieszkaniowych). Wskaźnik ten świadczy o możliwościach finansowych zaspokaja-

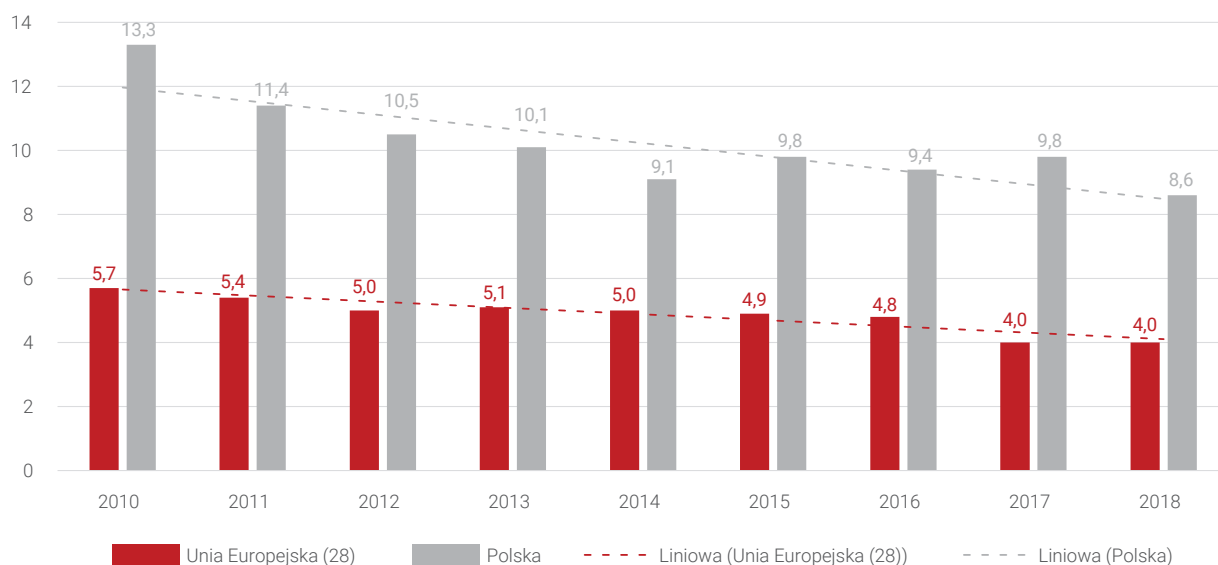
nia potrzeb konsumpcyjnych przez gospodarstwa domowe. W Polsce poziom wskaźnika dla I kwintyla, wzrastał od 2010 do 2012 r. Spadek widoczny jest od 2013 r., w 2018 r. wyniósł 6,2%. W 2013 r. osiągnął poziom 10,5% a w ostatnim roku analizy już tylko 6,2%. Poziom wskaźnika dla Polski jest we wszystkich latach niższy od średniej dla Unii Europejskiej (28). W 2018 r. wyniósł on bowiem 10,3% (por. wykres 1.3.9.). W rankingu państw członkowskich UE28, Polska plasuje się na 12 pozycji. W pierwszej piątce znajdują się Malta (1,7%), Cypr (2%), Irlandia (3,4%), Estonia (4%), Słowacja (4,1%). Ostatnie miejsce zaj-

Wykres 1.3.10. Polska na tle państw członkowskich UE28 według poziomu wskaźnika przeciężenia wydatkami mieszkaniowymi według statusu ubóstwa w 2018 r. (%), I kwintyl



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres 1.3.11. Stopa poważnej deprivacji mieszkaniowej w Polsce i UE28 w latach 2010-2018 (%)



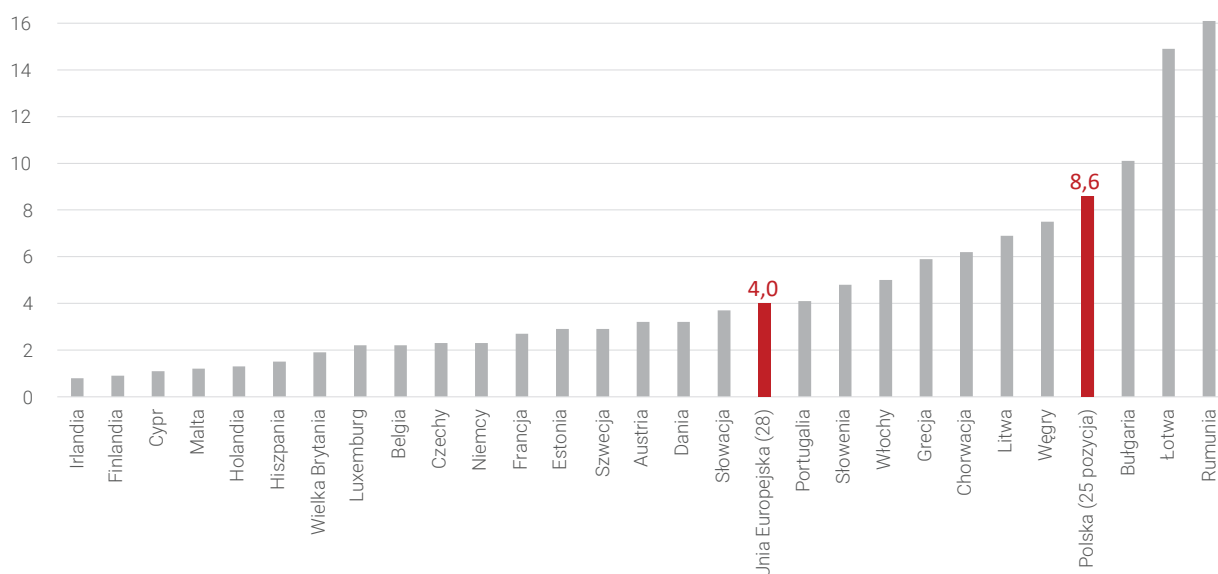
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

muje Grecja (39,5%), a dalej Bułgaria (17,9%), Wielka Brytania (15,1%), Dania (14,7%), Niemcy (14,2%), Szwecja (12,8%) i Norwegia (10,6%), które uplasowały się powyżej średniej dla UE28 (por. wykres 1.3.10.).

Innym istotnym wskaźnikiem rynku mieszkaniowego jest poziom poważnej deprivacji mieszkaniowej. Zgodnie z definicją Eurostatu, poważna deprivacja mieszkaniowa ma miejsce, jeżeli mieszkanie jest przeludnione i jednocześnie posiada przynajmniej jedną z trzech cech: brak łazienki/prysznica i toalety,

przeciekający dach, niedostateczne nasłonecznienie. W całym analizowanym okresie stopa poważnej deprivacji w odniesieniu do wszystkich gospodarstw domowych w Polsce obniżyła się z 13,3% do 8,6%, co jest pozytywnym znakiem poprawy jakości zamieszkiwania. Nie należy jednak zapominać, że przeciętna dla 28 państw członkowskich Unii Europejskiej wynosiła w 2018 r. 4%, czyli wskaźnik był dwukrotnie niższy. W państwach UE także obserwuje się pozytywny trend w tym zakresie, w 2010 r. wskaźnik wynosił 5,7% – por. wykresy 1.3.11. i 1.3.12. W dużym stopniu

Wykres 1.3.12. Polska na tle państw członkowskich UE28 według wskaźnika poważnej stopy deprywacji mieszkaniowej w 2018 r. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

stopa deprywacji stanowi efekt zaległości remontowych, określonego jako luka remontowa z wszystkimi jej konsekwencjami, łącznie z pojawianiem się luki reprodukcyjnej, czyli zasobu, który nie powinien już być przedmiotem głębszych działań remontowych, ale który powinien być przeznaczony do wyburzenia. Te problemy dotyczą części państw postsocjalistycznych, które wyraźnie mają problem z wyższym poziomem poważnej deprywacji mieszkaniowej, w 2018 r. były to Rumunia, Łotwa, Bułgaria i Polska.

Reasumując, realizowana polityka mieszkaniowa w Polsce, pomimo wielkiego wysiłku inwestycyjnego, nie rozwiązała problemu mieszkaniowego, wręcz utrwaliła istniejące nierówności występujące pomiędzy Polską a krajami UE, bowiem: pomimo pozytywnych zmian widocznych w liczbie oddawanych mieszkań na 1000 mieszkańców, która zwiększyła się z 3,5 w 1990 r.⁵² do 5,4 w 2019 r., w 2018 r. Polska należała do państw o najwyższym poziomie wskaźnika ludności mieszkającej w mieszkaniach przepelnionych wśród członków UE (39,2% ludności), zajmując 25 miejsce, wyprzedzając jedynie Chorwację (39,3%), Bułgarię (41,6%), Łotwę (41,9%), Rumunię (46,3%), plasując się wśród państw postsocjalistycznych za Czechami (15,7%), Węgrami (20,1%), Litwą (22,8%) i Słowacją (35,5%)⁵³.

Ponadto naruszona została równowaga pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, niezbędna do prawidłowego funkcjonowania gospodarki, zagrażając realizacji celów polityki mieszkaniowej. Stanowiło to efekt nadmiernego promowania własności mieszkań po 1990 r.⁵⁴ Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poprzez wchodzenie we własność wpłynęło m.in. pogarszając na mobilność siły roboczej, utrudniło wchodzenie na rynek mieszkaniowy szczególnie przedstawicielom młodego pokolenia, wpłynęło negatywnie na przyrost demograficzny⁵⁵.

Polityka mieszkaniowa nie stworzyła mechanizmów pozwalających zapewnić samowystarczalność gospodarki mieszkaniowej – środki pozyskane z prywatyzacji nie wspomagały działalności remontowej, nie zostały też przeznaczone na budowę nowych zasobów, lecz na realizację bieżących celów i równowagę budżetów lokalnych.

52 Housing Statistics in the European Union (2004), National Board of Housing Building and Planning, Sweden.

53 Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi170&plugin=1.

54 B. Wind., P. Lersch, C. Dewilde, (2017), The distribution of housing wealth in 16 European countries..., op. cit.

55 Już w 2005 r. presja na dalszą sprzedaż zasobów mieszkaniowych uznana została w Polsce jako zagrożenie sektorowe dla dalszego rozwoju mieszkalnictwa. Wskazano również, że zagrożeniem takim pozostaje historycznie i kulturowo uwarunkowany paradygmat własności, jako tego prawa do zajmowanego mieszkania, które jest powszechnie akceptowane przez społeczeństwo. Por. Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005-2025 (projekt dokumentu) (2005), Warszawa, s. 20.



Instrumenty wspierające rynek mieszkaniowy stosowane w Polsce w świetle zakładanych celów polityki mieszkaniowej





2.1. Cele polityki mieszkaniowej na przestrzeni lat

W latach 90. odniesiono się oficjalnie do problemów mieszkaniowych i polityki mieszkaniowej w uchwale sejmiku RP z 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej¹. Zwrócono w niej uwagę na niewystarczającą liczbę mieszkań, niską jakość zasobu. Podkreślono, że pierwsze lata transformacji w zasadzie przyczyniły się do pogłębienia kryzysu mieszkaniowego. W uchwale sprecyzowano cele i zasady polityki mieszkaniowej. Priorytetem stało się przeciwdziałanie pogarszaniu warunków mieszkaniowych rodzin. Wskazano na konieczność zlikwidowania deficytu mieszkaniowego, przewidziano, że powinno to nastąpić w ciągu 10-15 lat dzięki oddawaniu do użytku co najmniej 150 tys. nowych mieszkań w 1999 r. i co najmniej 300 tys. w 2005 r. Jak podkreślano w uchwale, państwo powinno pomagać przede wszystkim w uzyskiwaniu prawa do pierwszego mieszkania. Gmina została wskazana jako podmiot odpowiedzialny za opracowanie i wdrożenie lokalnej strategii mieszkaniowej. W analizowanym dokumencie sprecyzowano, że preferowane powinno być budownictwo na wynajem, podkreślano rolę nowych podmiotów – товариств budownictwa społecznego i spółdzielczości mieszkaniowej w dostarczaniu zasobów o umiarkowanym standardzie i czynszach dostosowanych do możliwości nabywczych obywateli (jak określono w dokumencie osób „średniozamożnych”). Przewidywano, że ok. roku 2000 powinno się budować ok. 30-40% mieszkań na wynajem bez zysku rocznie. Inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wymieniane w uchwale to mieszkania socjalne, dostarczane przez gminy i charakteryzujące się bardzo niskimi opłatami i przeznaczone dla podmiotów „o trwale niskich dochodach”, mieszkania komunalne, spółdzielcze, sprywatyzowane mieszkania z zasobu publicznego oraz nowe mieszkania wykorzystywane na własne potrzeby właścicieli oraz oddawane w najem rynkowy.

Uchwała przewidywała wsparcie finansowe w postaci subwencji na inwestycje infrastrukturalne, subwencji z budżetów gmin na budownictwo na wynajem, dotacje i preferencyjne kredyty dla organizacji non profit budujących mieszkania, ulgi podatkowe dla tych podmiotów oraz ulgi podatkowe dla nabyw-

ców – docelowych użytkowników. Ponadto zakładano konieczność upowszechniania długoletniego oszczędzania na mieszkanie i wprowadzenie instrumentów, które miały temu służyć. Planowane działania miały być ograniczone zarówno podmiotowo, jak i rzeczowo – korzystać z nich miały jedynie podmioty, które mieściły się w określonym limicie dochodowym oraz zasób mieszkaniowy o określonym standardzie i kosztach budowy. Założenia uchwały zostały zrealizowane w bardzo niewielkim stopniu, polityka mieszkaniowa z początku prowadzona była zbyt liberalnie, potem mało konsekwentnie, więc nie przyniosła oczekiwanych przez społeczeństwo i zapowiadanych przez kolejne rządy efektów². Podsumowanie działań podejmowanych w latach 90. daje powód do wskazania, że w dalszym ciągu podstawowe problemy dotyczyły braku rozwoju mieszkalnictwa społecznego, szybkiej degradacji zasobów mieszkaniowych, przede wszystkim publicznych, generalnie strony podażowej (problemy wynikały często z barier administracyjnych i finansowych utrudniających procesy budowlane). Nakłady budżetowe na mieszkalnictwo były w znacznej części pochłaniane przez potrzeby mające źródło w okresie socjalistycznym, co oznaczało niską efektywność wydatkowania środków.

Konstytucja RP, uchwalona 2 kwietnia 1997 r., w art. 75 ust. 1 stwierdza, że władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej „zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.” Natomiast urzeczywistnienie tych wytycznych nie nastąpiło.

W 1999 r. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast opracował „Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999-2003”, zostały one przyjęte przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r. 28 kwietnia 2000 Sejm RP przyjął kolejną rezolucję dotyczącą polityki mieszkaniowej. Wskazywano w niej konieczność zajęcia się określonymi grupami problemów, były to: niska podaź, stosunkowo wysokie koszty realizacji i ceny mieszkań (a także koszty transakcyjne), problemy formalne funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, co utrudniało gospodarowanie zasobem, brak nowoczesnej polityki czynszowej i zarządzania zasobem publicznym oraz zły stan techniczny zasobu mieszkaniowego.

1 Uchwała sejmiku RP z 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej, M.P. 1995 nr 35 poz. 412.

2 T. Biliński (2002), Trudne problemy mieszkalnictwa, Forum. Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje, str. 170.

Przyjęty na lata 2004-2006 Narodowy Plan Rozwoju wskazywał na trudności w zakresie mieszkalnictwa: deficyt mieszkaniowy i niską jakość zasobu³. Natomiast wśród przyjętych w tym dokumencie celów, brak było bezpośredniego odniesienia do polityki mieszkaniowej. Narodowy Plan Rozwoju przyjęty na lata 2007-2013 także wskazywał na problemy mieszkaniowe, wiązał je z niską mobilnością pracowników i niską efektywnością procesów restrukturyzacji gospodarki. Podkreślał, że to jedno z wyzwań stojących przed polską gospodarką. Wśród celów strategicznych wymieniał, w ramach zwiększenia mobilności zasobów pracy, tworzenie prawno-instytucjonalnych warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza na wynajem. Szczegółowo przewidywał konieczność pobudzenia ruchu mieszkaniowego (migracji mieszkaniowej) – poprzez wykorzystanie rezerw tkwiących w istniejących zasobach mieszkaniowych; likwidację barier (przede wszystkim instytucjonalnych, własnościowych, obciążeń fiskalnych i sądowych) ograniczających możliwości wprowadzenia maksymalnej części zasobu mieszkaniowego na otwarty rynek najmu, tworzenie przyjaznego środowiska prawno-instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz rozwój zasobu dostępnych mieszkań na wynajem realizowanych przez sektor prywatny i non profit – przyspieszenie rozwoju oraz zwiększenie efektywności programu budownictwa czynszowego wspieranego środkami publicznymi, a także rozwój podobnego segmentu rynku mieszkaniowego w oparciu o inwestycje realizowane na zasadach komercyjnych, poprzez wprowadzenie zachęty inwestycyjnej dla inwestycji kapitału prywatnego w dostępne budownictwo czynszowe.

W listopadzie 2010 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.”. Wskazywał on jako główne cele polityki mieszkaniowej państwa: zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wspieranie dostępu do mieszkań osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, w tym również stymulowanie podaży dostępnych cenowo mieszkań oraz poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, w tym zwiększenie efektywności energetycznej.

27 września 2016 r. został przyjęty przez rząd Narodowy Program Mieszkaniowy. Jego głównymi celami są: 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.

Analiza dokumentu pozwala na stwierdzenie, że bardzo podobne cele były wskazywane w poprzednich dokumentach strategicznych dotyczących mieszkalnictwa. W odniesieniu do podstawowych celów nie ma żadnego zwrotu czy istotnych zmian. Natomiast nasuwa się spostrzeżenie o niskiej skuteczności wykorzystywanych wcześniej narzędzi i niewystarczających środkach przeznaczanych na sferę mieszkaniową, czego rezultatem jest z jednej strony fakt, że pomimo upływu lat cele pozostają tożsame, a z drugiej strony niekorzystna sytuacja mieszkaniowa w Polsce, na tle innych państw europejskich, wskazuje na zapóźnienie mieszkalnictwa.

W 2017 r. przyjęta została przez Radę Ministrów Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Dokument jest najważniejszym w kraju instrumentem średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. W II celu szczegółowym, pt. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, pkt 2, Poprawa dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych, podkreślono rolę zwiększenia dostępności tanich mieszkań. Wśród zaproponowanych działań do 2020 r. znalazły się: zwiększenie dostępu do taniego mieszkalnictwa (mieszkania na wynajem), poprawa funkcjonowania prywatnego rynku najmu (m.in. poprzez reformę prawa lokatorskiego łączącą ochronę interesów osób prywatnych i firm oferujących mieszkania na wynajem) oraz rozwój mieszkalnictwa wspomaganego na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W projektach strategicznych przywołano Narodowy Program Mieszkaniowy, skierowany na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych niezamożnych rodzin poprzez tanie mieszkania na wynajem oraz system oszczędzania na cele mieszkaniowe.

Badania zrealizowane przez IBRiS dla Habitat Poland wskazują, że spośród problemów, jakie dotyczą gospodarstwa domowe, wymieniane są m.in. brak mieszkania lub złe warunki mieszkaniowe, na które w 2018 r. wskazało 40% mieszkańców

3 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, Dz.U. z 2004 r. nr 149, poz. 1567.

(w 2015 r. 52%). Najczęściej problem ten pojawia się w metropoliach i dużych miastach. Według respondentów, władze publiczne powinny pomagać mieszkańcom, którzy ze względu na trudną sytuację (choroba, niepełnosprawność, ofiary przemocy domowej) nie mają możliwości zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Pomocy wymagają także głównie młode osoby, osoby starsze, które potrzebują odpowiednich udogodnień w mieszkaniach, czy gospodarstwa domowe, które nie mają odpowiedniej zdolności kredytowej. Pomoc państwa powinna przede wszystkim koncentrować się na budowie i remontach mieszkań komunalnych i socjalnych (53,7%), budowie mieszkań na wynajem z możliwością wykupu oraz tworzeniu schronisk i pomieszczeń tymczasowych (43,3%)⁴.

2.2. Przegląd wybranych instrumentów historycznych wspierających rynek mieszkaniowy i budownictwo

2.2.1. Klasyfikacja instrumentów

W zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych państwo dysponuje dwoma rodzajami instrumentów⁵:

- ▶ instrumentami pośredniego oddziaływania: (1) regulacje (infrastruktura prawna finansowania rynku pierwotnego i wtórnego), (2) instytucjonalne wsparcie państwa na obszarze tworzenia instytucji umożliwiających powstanie i funkcjonowanie odpowiednich mechanizmów finansowania, (3) subsydia mieszkaniowe,
- ▶ instrumentami bezpośredniego oddziaływania: budownictwo społeczne i subsydia podażowe.

Subsydia mieszkaniowe to „działania państwa polegające na jawnym bądź ukrytym przepływie funduszy, które zmniejszają relatywny koszt produkcji bądź konsumpcji mieszkaniowości poprzez przychylne traktowanie zarówno sektora mieszkaniowego względem

innych sektorów, jak i samego mieszkania jako dobra konsumpcyjnego lub inwestycyjnego w stosunku do innych dóbr”⁶. Subsydia mieszkaniowe przyjmują postać **subsydiów jawnych** (dotacje, premie lub dodatki mieszkaniowe) i **ukrytych** (regulacja czynszów).

Pod względem oddziaływania subsydiów na odbiorców przyjmują one postać **subsydiów formalnych**, które wpływają bezpośrednio na producentów i konsumentów bez analizy ich wpływu na zmianę warunków rynkowych i postać **subsydiów efektywnych**, uwzględniających zmiany otoczenia rynkowego.

Z punktu widzenia przeznaczenia subsydia można podzielić na **popytowe** i **podażowe**. **Subsydia popytowe**, zwane **konsumpcyjnymi** lub **podmiotowymi** adresowane są bezpośrednio do gospodarstw domowych. Ich celem jest poprawa warunków mieszkaniowych dzięki poszerzeniu rynku i zwiększeniu wyboru mieszkaniowego (najem, własność). Przejawy tych subsydiów: dodatki mieszkaniowe, jednorazowe dotacje dla nabywców pierwszego mieszkania, subsydia oprocentowania kredytów hipotecznych, wyłączenie z podatku od zysków kapitałowych sprzedaży mieszkania, zdyskontowana sprzedaż zasobu publicznego aktualnym najemcom.

Subsydia podażowe, zwane **produkcyjnymi** lub **przedmiotowymi**, skierowane są bezpośrednio na zwiększenie podaży mieszkań (obniżenie kosztów alternatywnych i ryzyka instytucji działających na zasadzie non profit lub deweloperów w celu umożliwienia budowy relatywnie taniego zasobu, udzielenie bezpośrednich pożyczek publicznych, utworzenie publicznego budownictwa). Przykłady subsydiów podażowych: ulgi podatkowe dla inwestorów prywatnych, nisko oprocentowane pożyczki na budowę mieszkań, uzbrojenie działek ze środków publicznych, bezpośrednie angażowanie się państwa w inwestycję budowlaną (budownictwo społeczne).

2.2.2. Kryteria oceny instrumentów

Kryteria oceny powinny odnosić się do celów polityki mieszkaniowej. Wśród kryteriów są takie, jak⁷:

- ▶ poprawa dostępności jednostek mieszkalnych dla społeczeństwa,

4 Instytut Badań Rynkowych i Społecznych – IBRIŚ (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.

5 P. Lis (2008), Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 146.

6 Tamże, s. 149.

7 Tamże, s. 152.

- ▶ celowość: zasadność kryteriów wyboru grupy docelowej jako beneficjentów pomocy państwa,
- ▶ progresywność: korzyści beneficjentów uzależnione od dochodów rozporządzalnych, czyli im niższe dochody, tym większe korzyści,
- ▶ unikanie zjawiska wspierania przez państwo inwestycji mieszkaniowych, które zostałyby podjęte niezależnie od działań państwa,
- ▶ przejrzystość kosztów, ich przewidywalność i określony okres ponoszenia obciążeń,
- ▶ przejrzystość: stopień identyfikacji przez państwo, kredytodawców i kredytobiorców, kosztów i korzyści,
- ▶ impuls rozwojowy – pozytywny lub neutralny wpływ na gospodarkę.

W odniesieniu do **skuteczności programów mieszkaniowych**, które są wiązką instrumentów nakierowanych na realizację określonych celów, wskazuje się na zasadność przyjęcia dwóch kryteriów oceny⁸:

- 1 Realizacji założeń polityki mieszkaniowej,
2. Wpływu na równowagę na rynku mieszkaniowym: równowagę pomiędzy budową mieszkań na wynajem a mieszkań własnościowych, inwestycjami w nowy zasób a inwestycjami w zasób istniejący.

2.2.3. Ocena wybranych instrumentów historycznych

System ulg podatkowych

Na początku lat 90. głównym instrumentem państwa wspierającym rozwój budownictwa były instrumenty podatkowe. Decydował o tym słabo rozwinięty sektor bankowy, wysoka inflacja, wysoki koszt kredytu. Instrumenty podatkowe miały **charakter propopytowy**, wspierały własność. Wśród nich była tzw. duża ulga budowlana w PIT, obejmująca inwestycyjne wydatki mieszkaniowe (1992-2001, z tytułu praw nabytych do 2004 r.), ulga w PIT z tytułu wydatków na zakup gruntów pod budowę budynku mieszkalnego (1992-2001, z tytułu praw nabytych do 2004 r.), ulga w PIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992-2000,

z tytułu praw nabytych do 2003 r.), ulga w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992-1998, z tytułu praw nabytych do 2001 r.), ulga odsetkowa (2002-2006). Charakter **propodażowy** miała ulga remontowa ukierunkowana na poprawę stanu technicznego zasobu.

1. Ulga budowlana polegała na odliczaniu wydatków mieszkaniowych od dochodu (lata 1992-1996) oraz od podatku (1997-2005).

Zgodnie z przedstawionym przez rząd dokumentem „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.”, w latach 1993-1995 średnie roczne obciążenie budżetu państwa z tytułu stosowanych ulg wyniosło 1,3 mld zł, w latach 1996-2000 było to już 3,7 mld zł, a od roku 2001 do 2005 średnioroczne koszty wyniosły 4,4 mld zł.

2. Ulga z tytułu wydatków na remont i modernizację budynków lub lokalu mieszkalnego

W 2003 r. kwota odliczeń z tytułu remontów i modernizacji wyniosła 3,3 mld zł. W 2004 r. 3,1 mld zł, a w 2005 – 3,5 mld zł.

Ulgom towarzyszyła preferencyjna, obniżona dla mieszkalnictwa konstrukcja podatku VAT (7%), która została utrzymana również po wstąpieniu Polski do UE. Od 2006 r. wprowadzono możliwość zwrotu części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane 7-proc. stawką, a po 1 maja 2004 r. uzyskały podstawową stawkę VAT. Ulga miała charakter bezpośrednich wydatków budżetowych.

Ocena instrumentów podatkowych:

Zalety:

Dla beneficjenta:

- ▶ Zachęcają do wzrostu zarobków, dają poczucie związku pomiędzy swoim wysiłkiem nakierowanym na wzrost dochodów a swobodą podejmowania decyzji co do sposobu wydatkowania swoich pieniędzy⁹,
- ▶ Wspomagają finansowo przy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych,

8 Tamże, s. 153.

9 M. Bryx (2001), Finansowanie inwestycji mieszkaniowych, Poltex, s. 89.



- ▶ Dają możliwość zwiększenia przeciętnej powierzchni mieszkania,
- ▶ Prowadzą do poprawy stanu technicznego.

Dla rynku:

- ▶ Rozwiązanie wydajne i przejrzyste, zgodne z zasadami gospodarki rynkowej,
- ▶ Spowodowało zahamowanie spadku liczby oddawanych mieszkań, poprawę stanu technicznego zasobu,
- ▶ Przyczyniło się do zmiany struktury własnościowej zasobu na korzyść zasobów własnościowych.

Wady:

Dla beneficjenta:

- ▶ Konieczność wcześniejszego posiadania środków i poniesienia wydatków.

Dla rynku

- ▶ W początkowej fazie wdrożenia instrument ten jest tani, ale w długim okresie stanowi istotne obciążenie budżetu państwa (pośrednio, poprzez zmniejszenie wpływów),
- ▶ Politycznie instrument bardzo atrakcyjny, ale efektywność tego instrumentu jest niska, bowiem jego beneficjentami byli najczęściej właściciele mieszkań, którzy korzystają z tego instrumentu w celu poprawy warunków mieszkaniowych lub obniżenia progu podatkowego. Nie sprzyjał realizacji celów społecznych w budownictwie, nie uwzględniał bowiem kryterium dochodowego. Z ulgi korzystały głównie osoby fizyczne, których sytuacja finansowa pozwalała zaspokajać potrzeby mieszkaniowe. Była to grupa ludności o najwyższych dochodach, płacących najwyższe podatki dochodowe. Instrumentu tego nie wykorzystywały gospodarstwa domowe o niższych dochodach, płacące podatek dochodowy w niewielkiej wysokości, najczęściej będące użytkownikami mieszkań czynszowych.
- ▶ Ponieważ odliczanie wydatków od dochodu pozwalało osiągać dodatkowe korzyści podatkowe o wyższych i najwyższych dochodach, umożliwiając im rozliczanie się według niższej stopy podatkowej, dlatego też w wyniku noweli-

zacji ustawy wydatki mogły być odliczane od dochodu.

- ▶ Instrument był źle skonstruowany, bowiem pozwalał na wieloletnie odliczenia podatkowe bez osiągnięcia efektów rzeczowych¹⁰, prowadził do sztucznego wydłużania czasu realizacji inwestycji.

Instrument ten zastosowany był w wielu krajach. Jednakże z uwagi na jego niską efektywność nastąpiła jego redukcja¹¹.

Tym niemniej w opinii prof. Marka Bryxa, prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w latach 2001-2003, wyrażonej podczas debaty byłych ministrów budownictwa w trakcie X Jubileuszowego Kongresu Finansowania Nieruchomości Mieszkaniowych, **ulga podatkowa była najskuteczniejszym narzędziem stymulującym prorynkowe zachowania inwestorów i nabywców mieszkań, która dodatkowo – w przeciwieństwie do obecnie promowanych programów rządowych – nie kreuje biurokracji.**

2.3. Szczegółowa analiza wybranych instrumentów pomocowych w ujęciu popytowo-podażowym

2.3.1. Rodzina na Swoim

Program **Rodzina na Swoim** to rządowy program promujący możliwość uzyskania kredytów mieszkaniowych z dopłatą Skarbu Państwa na zakup lub budowę mieszkania (domu jednorodzinnego). Program realizowany był w latach 2006-2012. Wnioski można było składać do 31 grudnia 2012 r., dlatego na skutek rozpoczęcia procedury w przepisany terminie banki przyznawały kredyty jeszcze w 2013 r.

Program skierowany był do gospodarstw domowych spełniających określone warunki. Dopłaty finansowane z budżetu państwa były wykorzystywane na pokrycie odsetek zaciągniętego kredytu w wysokości do 50% ich wartości, przez pierwsze 8 lat okresu kredytowania. Środki finansowe były początkowo skierowane do małżeństw oraz osób samotnie wychowujących przynajmniej jedno dziecko, bez ograni-

10 M. Bryx (2001), Finansowanie inwestycji mieszkaniowych, Poltex, s. 89.

11 P. Lis (2008), Polityka państwa..., op. cit., s. 187.



czeń wiekowych¹². Kredytobiorca nie mógł posiadać prawa własności lub współwłasności do nieruchomości mieszkalnej. Program funkcjonował na podstawie Ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania¹³. Ustawa była nowelizowana w 2007, 2008 i 2011 r. W trakcie trwania programu dwukrotnie zmieniały się parametry cenowo-kosztowe mieszkań kwalifikowanych do programu (do 30, do 40%), a także założenia systemowe, do których zaliczyć należy m.in. poszerzenie grupy beneficjentów o bezdzietne osoby samotne do 35 roku życia; wprowadzenie ograniczenia wieku docelowego kredytobiorcy w odniesieniu do młodszego z małżonków i bezdzietnych osób samotnych (do 35 roku), rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do zawarcia umowy o kredyt preferencyjny (w celu uzyskania przez docelowego kredytobiorcę zdolności kredytowej) o małżonków rodzzeństwa docelowego kredytobiorcy¹⁴. W pierwszych latach trwania programu charakteryzował się on brakiem popularności. Dopiero zmiany w zasadach jego funkcjonowania spowodowały wzrost zainteresowania. W efekcie udzielane kredyty nabrały znaczenia w skali rynkowej w 2009 r., po zmianach legislacyjnych, które poszerzyły zakres beneficjentów.

Program umożliwiał skorzystanie z kredytu oraz dawał możliwość jego spłaty. Przedmiotem wsparcia były¹⁵:

1. zakup domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym stanowiącego odrębną nieruchomość, w budowie lub istniejącego, zakup spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu,
2. wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej,
3. budowa domu jednorodzinnego,
4. przeprowadzenie robót budowlanych, z wyłączeniem montażu, remontu i rozbiórki obiektu budowlanego,

5. zakup lokalu mieszkalnego na własność, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego oraz zakup bądź budowa domu jednorodzinnego.

Ustawodawca określił dla każdej nieruchomości wymagania dotyczące maksymalnej powierzchni użytkowej, jaką mógł nabyć kredytobiorca. Było to w przypadku mieszkania – 50 m² dla singla, 75m² dla małżeństwa lub osoby samotnie wychowującej minimum jedno dziecko, w przypadku domu jednorodzinnego – 145 m². Cena zakupu nie mogła przekroczyć kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego i średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych¹⁶.

Z danych Banku Gospodarstwa Krajowego wynika¹⁷, że:

- ▶ w latach 2007-2013 udzielono łącznie 192 360 kredytów preferencyjnych o łącznej wartości 34 972 605,79 tys. zł,
- ▶ w pierwszych dwóch latach udzielono ich najmniej (odpowiednio 4001 oraz 6645, co stanowiło 2,08% i 3,45 % wszystkich kredytów). Ich popularność wraz ze zmianami warunków korzystania rosła w 2009 r. i 2010 r. udzielono 30 882 oraz 43 120 (16,05%; 22,42%) kredytów. Największą popularność programu notuje się w 2011 i 2012 r. W 2011 udzielono ponad 51 tys. kredytów (26,68%), a w 2012 około 46 tys. (23,8%). W 2013 r. liczba udzielonych kredytów wyniosła 10 592 (5,51%),
- ▶ najwyższą wartość udzielonych kredytów odnotowano w 2011 i 2012 r., co jest związane z największą liczbą udzielonych kredytów w tym okresie,
- ▶ najwięcej kredytów preferencyjnych udzielono na inwestycje na rynku wtórnym (w 2011 r. 27 649 sztuk, czyli 53,87% wszystkich udzielonych kredytów),

12 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób, Dz.U. z 2019 r. poz. 1011; <https://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/program-rodzina-na-swoim/>; <https://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/program-rodzina-na-swoim/>.

13 Dz.U. 2006 nr 183 poz. 1354 z późn. zm.

14 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób, Dz.U. z 2019 r. poz. 1011, Art. 5.1.

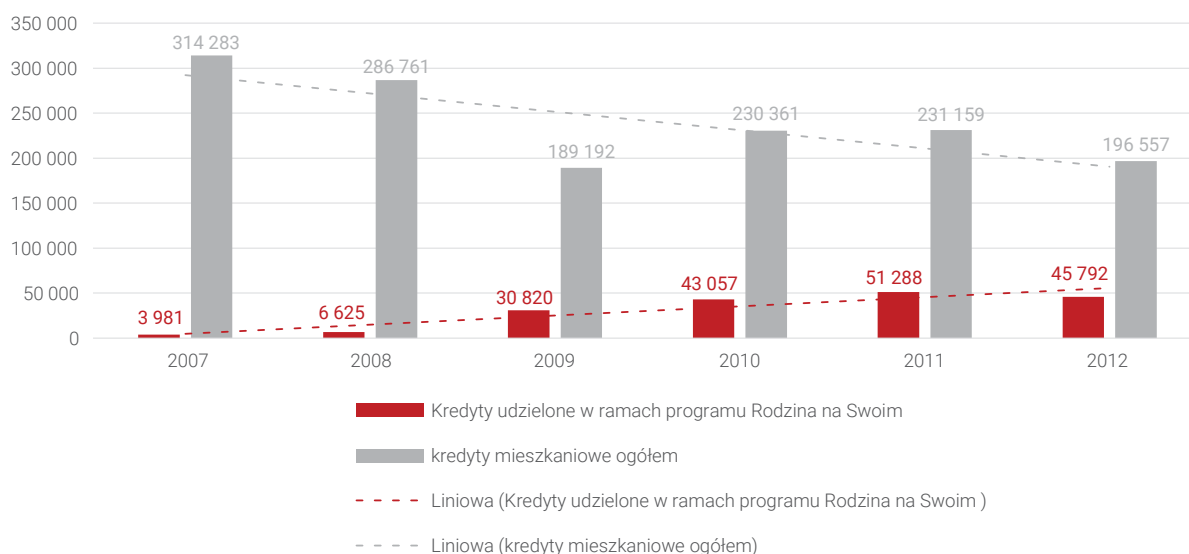
15 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób, Dz.U. z 2019 r. poz. 1011, Art. 5.1.; <http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/wgdruk/3725/%24file/3725.pdf> s. 26.

16 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób, Dz.U. z 2019 r. poz. 1011, Art. 5.1.; <http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/wgdruk/3725/%24file/3725.pdf> s. 26.

17 Informacja o realizacji rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” oraz zamierzenia w sprawie wprowadzenia po dniu 31 grudnia 2013 r. systemów wspierania rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2013 r.



Wykres 2.3.1. Liczba udzielonych kredytów mieszkaniowych ogółem i kredytów w ramach programu Rodzina na Swoim w latach 2007-2012



Źródło: Informacja o realizacji rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” oraz zamierzenia w sprawie wprowadzenia po dniu 31 grudnia 2013 r. systemów wspierania rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2013 r.

- ▶ najwyższą liczbę udzielonych kredytów na rynku pierwotnym zarejestrowano w 2012 r. Udzielono ich 15 070, co stanowiło 27% wszystkich kredytów,
- ▶ najwięcej kredytów udzielonych zostało na rynku wtórnym, a dalej pierwotnym i na budowę domów jednorodzinnych,
- ▶ najwięcej kredytów udzielono kredytobiorcom w wieku 30-34 lata (ponad 80 tys.), a dalej 25-29 (ponad 50 tys.); 35-39 (ponad 35 tys.). Zainteresowanie kredytami było niższe wśród osób w wieku 40-44 lata (ponad 10 tys.), a najmniejsze wśród osób w wieku 20-24; oraz powyżej 45 roku życia (może to mieć związek z warunkami otrzymania kredytu),
- ▶ dominującą grupą beneficjentów były małżeństwa, i to zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. Łącznie w latach 2007-2012 w programie wzięło udział 156 596 małżeństw (86,25%), 13 620 samotnych osób bezdzietnych (7,50%) oraz 11 347 osób wychowujących samotnie potomstwo (6,25%),
- ▶ kredyty udzielane były na okres od 26 do 28 lat.

Program Rodzina na Swoim miał **pobudzić popyt** na rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce poprzez zwiększenie dostępności do preferencyjnych kredytów i wsparcie gospodarstw domowych. Założeniem było zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych

społeczeństwa poprzez dostępność preferencyjnych kredytów i wsparcie w ich spłacie przede wszystkim małżeństw (do 35 roku życia), osób samotnie wychowujących przynajmniej jedno dziecko oraz osób pozostających poza związkiem małżeńskim, czyli grupom, które potencjalnie charakteryzują się największymi ograniczeniami finansowymi w dostępie do własnego mieszkania.

W strukturze udzielonych kredytów mieszkaniowych ogółem udział liczby kredytów udzielonych w ramach programu Rodzina na Swoim systematycznie wzrastał – z 1,3% w 2007 r. do 23,3% w 2012 r. (por. wykres 2.3.1.). Wzrastał również udział pod względem wartości z 0,8% w 2007 r. do 20,8% w 2011 r.

Łącznie we wszystkich latach wartość ta stanowiła 11,4% łącznej wartości wszystkich udzielonych kredytów mieszkaniowych w Polsce. Wartość jednostkowego kredytu udzielonego w ramach programu była niższa od wartości typowych kredytów mieszkaniowych na rynku. W 2007 r. średnia kwota kredytu udzielonego w ramach programu wyniosła 109 064 zł (61,3% przeciętnego kredytu mieszkaniowego na rynku), a w 2011 r. wyniosła 212 884 zł (93,9% wartości przeciętnego kredytu mieszkaniowego na rynku) (por. wykres 2.3.1.).

Kredyty preferencyjne na zakup mieszkania lub domu były udzielane wyłącznie przez instytucje upoważnione do tego ustawowo. Banki i instytucje finansowe wspierające miały za zadanie podpisać umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. W rezultacie kredytów



z dopłatami udzielało kilkanaście podmiotów, co wpłynęło na ich lepszą dostępność przestrzenną. Kredyty preferencyjne można było uzyskać w 23 bankach¹⁸.

W dokumencie pt. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.” zasygnalizowano wygaszenie programu Rodzina na Swoim, co zrealizowano w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw¹⁹. W dokumencie zarysowano konieczność zmiany paradygmatu polityki mieszkaniowej w stronę wsparcia rozwoju sektora mieszkań na wynajem. Podkreślono znaczenie formuły SGM (społecznych grup mieszkaniowych) opartej na połączeniu najmu lokalu z możliwością uzyskania własności²⁰.

Program Rodzina na Swoim został zastąpiony Programem Mieszkanie dla Młodych.

2.3.2. Mieszkanie dla Młodych

Mieszkanie dla Młodych (MdM) było rządowym programem wsparcia dla osób w wieku do 35 lat w nabyciu pierwszego mieszkania w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Podstawą prawną określającą zasady funkcjonowania programu była ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi²¹.

W programie określono trzy główne cele:

- ▶ zapewnienie pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania osobom młodym,
- ▶ powstrzymanie negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności,
- ▶ stymulowanie inwestycji budowlanych.

Program obowiązywał w latach 2014-2018. Podczas pierwszego roku swojego funkcjonowania wsparcie udzielone w ramach programu mogło dotyczyć zaku-

pu mieszkania (definiowanego jako lokal mieszkalny bądź dom jednorodzinny) tylko na rynku pierwotnym. Program realizowany był przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) przy współpracy z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju. Zdecydowanym liderem w zakresie udzielania kredytów był Bank PKO BP SA.²² Środki pozyskane w ramach programu można było przeznaczyć na:

- ▶ dofinansowanie wkładu własnego,
- ▶ dodatkowe finansowe wsparcie w formie spłaty części kredytu udzielonego w ramach MdM dla osób, którym w ciągu 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności nabytego mieszkania urodzi się lub zostanie przysposobione trzecie bądź kolejne dziecko.

Program kierowany był do dwóch grup beneficjentów. Pierwszą grupą były osoby młode do 35 roku życia nieposiadające tytułu prawnego do własnego mieszkania. Drugą grupą beneficjentów – od 1 września 2015 r. po wprowadzonych zmianach ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi²³ – były rodziny wielodzietne, wychowujące co najmniej troje dzieci. W przypadku tej grupy beneficjentów nie obowiązywało kryterium wieku ani warunek nieposiadania własnego mieszkania.

Oprócz opisanych powyżej ograniczeń podmiotowych programu MdM, można wskazać ograniczenia przedmiotowe, takie jak: powierzchnia nabywanego mieszkania (lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego), cena za m².

Przez 4 lata obowiązywania programu MdM Bank Gospodarstwa Krajowego (tj. od 01 stycznia 2014 r., do 31 grudnia 2018 r.) rozdysponował prawie 3 mld zł, co pozwoliło uzyskać dofinansowanie 110 700 tys. beneficjentów²⁴. Wysokość przyznanego dofinansowania to łącznie: 2,439 mln 423,24 tys. zł, w tym na 2014 r. 207 mln 203,69 tys. zł, na 2015 r. 520 mln 508,10 tys. zł, na 2016 r. 699 mln 939,99 tys. zł, na 2017 r. 684 mln 535,25 tys. zł, na 2018 r. 327 mln

18 www.rodzinaswoim.net.pl/banki-uczestniczace-w-programie.html, dostęp (19.02.2020).

19 Dz.U. nr 168, poz. 1006.

20 Dokument rządowy (2010), pt. Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r., Warszawa <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3725/%24file/3725.pdf>

21 Dz.U. 2013 poz. 1304.

22 Realizacja Rządowego Programu Mieszkanie dla Młodych, Nr ew. 138/2017/P/16/082/LOL.

23 Dz.U. 2015 poz. 1194.

24 BGK (2019), Sprawozdanie Zarządu z Działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2018 r. (obejmujące sprawozdanie Zarządu z Działalności Banku Gospodarstwa Krajowego), s. 46.



236,23 tys. zł. Najwięcej wniosków złożono w Warszawie (21%), Krakowie, we Wrocławiu i w Gdańsku (po 10% w każdym z miast) oraz Poznaniu (9%). Najwięcej kredytów udzielono w 2016 r. (27 085 o wartości 4 579,62 miliardy zł) a najmniej w 2018 r. (7479 o wartości 1 414,15 mld zł). Ponad 60% dofinansowania w ramach programu Mdm przyznano rodzinom bezdzietnym lub posiadającym jedno dziecko. Warto podkreślić, że tylko 13% przyznanego dofinansowania trafiło do rodzin posiadających dwoje dzieci, a aż 25% dofinansowania trafiło do rodzin posiadających co najmniej 3 dzieci. Znaczna dysproporcja w dofinansowaniu rodzin z co najmniej trójką dzieci mogła wynikać z braku wymogu nieposiadania lokalu mieszkalnego na własność oraz wyłączenia limitu wieku. Można wnioskować, że osoby posiadające co najmniej 3 dzieci nie należały do grupy o najniższych dochodach, które zgromadziły już „jakiś” majątek. Wśród osób samotnych ubiegających się o dofinansowanie zdecydowanie dominowały osoby bezdzietne (91%)²⁵.

Reasumując, można stwierdzić, że program Mdm wspierał ludzi młodych w nabywaniu pierwszego mieszkania. Niestety brak limitu dochodowego spowodował, że w sposób niewystarczający wspierał osoby o średnich i niskich dochodach, co jest jednym z podstawowych celów polityki mieszkaniowej w Polsce po okresie transformacji ustrojowej. Zdecydowanie przyczynił się do dalszego pogłębiania dominacji mieszkań własnościowych w strukturze zasobów mieszkaniowych w Polsce.

Według badań zrealizowanych przez NIK, oba programy Rodzina na Swoim i Mieszkanie dla Młodych nie poprawiły znacząco sytuacji mieszkaniowej rodzin: obniżyły deficyt mieszkaniowy tylko o ok. 43 tys. mieszkań, podczas gdy deficyt mieszkań szacowany był na 500 tys. mieszkań.

2.3.3. Fundusz Mieszkań na Wynajem

Fundusz Mieszkań na Wynajem działający od 2014 r., to program według założeń skierowany na aktywizację rynku najmu. Adresowany jest do osób, które nie są w stanie opłacać czynszu rynkowego lub nie posiadają wymaganej zdolności kredytowej w celu nabycia mieszkania.

Czynsz najmu dla osób korzystających z programu

jest czynszem regulowanym i ustalany na poziomie ok. 20-30% poniżej czynszu rynkowego²⁶.

Fundusz Mieszkań na Wynajem jest funduszem celowym i działa na zasadach komercyjnych w ramach BGK. Realizuje zarówno cel społeczny, jak i cel ekonomiczny. Celem społecznym funduszu jest poprawa mobilności zawodowej pracowników, a celem ekonomicznym jest wypracowanie zysku na poziomie (ROI) od 4-5%. Działalność funduszu koncentruje się na zakupie budynków mieszkalnych z rynku pierwotnego i wynajmowaniu mieszkań o dobrym standardzie na zasadach komercyjnych. Fundusz inwestuje w mieszkania tylko w dużych miastach i w dobrej lokalizacji. Obecnie Fundusz Mieszkań na Wynajem jest największym inwestorem instytucjonalnym w Polsce.

W efekcie działalności funduszu pozyskano 1724 mieszkania pod wynajem w 5 miastach w Polsce. Fundusz dysponuje 421 mieszkaniami łącznie w Poznaniu w 3 lokalizacjach, w Warszawie 698 mieszkaniami w 6 lokalizacjach, 249 mieszkaniami w Krakowie w 2 lokalizacjach, 146 mieszkaniami w Katowicach oraz 210 mieszkaniami w Gdańsku w 2 lokalizacjach²⁷.

Oceniając funkcjonowanie programu, można stwierdzić, że stanowi on wsparcie rozwoju najmu, którego udział w rynku mieszkań w Polsce kształtuje się na relatywnie niskim poziomie w porównaniu do państw Europy Zachodniej. Może stanowić rozwiązanie dla ok. 40% społeczeństwa polskiego, które według szacunków Habitat for Humanity znajduje się w luce czynszowej.

Warto podkreślić, że fundusz działa na zasadach rynkowych, ale czynsze najmu mieszkań oferowanych w ramach funduszu są korzystniejsze od stawek rynkowych. Ponadto wynajem mieszkań odbywa się w oparciu o uregulowania najmu instytucjonalnego, co stanowi niewątpliwą zaletę dla najemców oraz wynajmujących. O atrakcyjności przedsięwzięcia świadczy również fakt, że na polskim rynku najmu pojawiają się kolejni inwestorzy instytucjonalni, tacy jak: niemiecka firma nieruchomościowa TAG Immobilien, Grupa LRC oraz Echo Investment.

Zaletą tego programu jest próba sprostania oczekiwaniom części młodych ludzi i pobudzenie podażowej strony rynku najmu w sektorze nieruchomości mieszkaniowych przy zapewnieniu przystępnych cenowo mieszkań dobrej jakości.

25 BGK (2017), Rządowy Program Mieszkanie dla Młodych, dane według stanu na 31.03.2017.

26 <https://funduszmieszkan.pl/> dostęp (20.05.2020).

27 <https://infonajem.pl/2019/12/17/fundusz-mieszkan-na-wynajem-ma-5-lat-i-pozycje-lidera-na-rynku/>, dostęp (20.05.2020).



2.3.4. Program (Pakiet) Mieszkanie Plus

Program Mieszkanie Plus został powołany uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r., określającą Narodowy Program Mieszkaniowy²⁸.

Program ten stanowi filar Narodowego Programu Mieszkaniowego i ma na celu stymulowanie inwestycji w dostępne cenowo mieszkania w sektorze prywatnym, samorządowym i rządowym. Program Mieszkanie Plus został podzielony na dwie części: rynkową i społeczną²⁹.

W ramach części rynkowej istnieje możliwość wyboru opcji najmu lokalu mieszkalnego bez dochodzenia do własności bądź z dochodzeniem do własności. Warto podkreślić, że program ten ma być dostosowany do potrzeb zidentyfikowanych na poziomie lokalnym, dlatego wybór opcji najmu z dojściem do własności lub bez może być ustalany na poziomie gminy. Przykładem może być Jarocin, gdzie w ramach programu Mieszkanie Plus dostępna jest tylko opcja najmu długoterminowego bez dochodzenia do własności, oraz Kępno, gdzie nie wprowadzono samej opcji najmu bez dochodzenia do własności.

Beneficjentami programu Mieszkanie Plus są osoby o średnich dochodach (takie, które osiągają dochód za wysoki, aby kwalifikować się do najmu mieszkania komunalnego, a za niski, aby nabyć mieszkanie na wolnym rynku).

Do głównych kryteriów podmiotowych dostępu do programu Mieszkanie Plus można zaliczyć:

- ▶ brak posiadania lokalu mieszkalnego na własność lub innej nieruchomości mieszkalnej,
- ▶ możliwość terminowego opłacania czynszu, tzw. zdolność czynszowa (kryterium dochodowe).

Decyzje o przydziale mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus podejmowane są na poziomie gminy. Spośród osób spełniających wymienione kryteria, samorządy przyznają w pierwszej kolejności mieszkania rodzinom wielodzietnym.

Wysokość czynszu uzależniona jest od rodzaju mieszkania, wysokości nakładów inwestycyjnych, lokalizacji, standardu wykończenia oraz formy najmu, a ponadto w dużej mierze od wybranej opcji najmu. Czynsz najmu będzie niższy w przypadku opcji najmu bez dochodzenia do własności. W przypadku wyboru opcji najmu z dochodzeniem do własności w czynszu uwzględniona zostaje również rata wyku pu mieszkania³⁰.

W efekcie funkcjonowania filaru rynkowego programu Mieszkanie Plus powstało łącznie 867 mieszkań zlokalizowanych w następujących gminach: Jarocin (258), Kępno (36), Biała Podlaska (186), Gdynia (172), Wałbrzych (215). W budowie jest 1907 mieszkań w tym w następujących miastach: Katowice (513), Jarocin (108), Kępice (42), Dębica (201), Mińsk Mazowiecki (138), Świdnik (108), Kraków (481), Radom (124), Zamość (96), Łowicz (96)³¹. W 2020 r. mają się rozpocząć budowy w ok. 20 nowych lokalizacjach. Wsparcie ma pochłonąć 6 mld zł (według danych rządowych z roku 2018 szacowana wartość analizowanych projektów wynosiła 34,46 mld zł.)

Rozwiązania wprowadzone w ramach programu miały m.in.: ułatwić realizację inwestycji deweloperskich poprzez szybszą ścieżkę realizacji inwestycji mieszkaniowych w wyniku wprowadzenia tzw. specustawy mieszkaniowej, zmianę sposobu użytkowania budowy lub przebudowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz możliwość realizacji inwestycji na gruntach, które dotychczas nie mogły być wykorzystywane pod zabudowę mieszkaniową, np. grunty powojenne, pokolejowe czy poprzemysłowe.

Zgodnie z deklaracjami w ramach Programu Mieszkanie Plus do końca 2019 r. miała zostać ukończona lub podjęta budowa łącznie 100 000 mieszkań. Według stanu na 31.12.2019 r. w budowie znajdowało się 1907 mieszkań, a Polski Fundusz Rozwoju Nieruchomości przy BGK, który dokonuje inwestycji w ramach programu Mieszkanie plus planuje wybudować w sumie ok. 50 000 mieszkań. Niemniej jednak proces inwestycyjny jest długotrwały i na efekty należy poczekać ok. 6 lat. Oceniając zatem program po 3 latach jego funkcjonowania, można jednoznacznie

28 Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

29 <https://mieszkanieplus.gov.pl/por>, także Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

30 <https://mieszkanieplus.gov.pl/>, por. także <https://www.muratorplus.pl/inwestycje/inwestycje-mieszkaniowe/jaki-dom-jednorodzinny-w-programie-mieszkanie-plus-aa-8you-C4S1-vKFZ.html#Program-Mieszkanie-Plus-w-liczbach> dostęp (20.03.2020).

31 Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2019 r. (2020), Warszawa, s. 24-27.



negatywnie ocenić stopień realizacji planowanych założeń. Funkcjonowanie programu nie przyczyniło się również do znacznego zmniejszenia deficytu ilościowego mieszkań.

Analizując program w kontekście rozwoju społecznego rynku najmu z regulowanym czynszem, należy podkreślić, że w umiarkowanym stopniu stymuluje on stronę popytową rynku. Z badań ankietowych przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Mieszkarnicznik wynika, że finalnie beneficjenci programu bardziej zainteresowani są dwuetapowym dochodzeniem do własności mieszkania aniżeli samą opcją najmu długoterminowego.

Program Mieszkanie Plus po 3 latach swojego funkcjonowania wspiera zatem docelowo wykup mieszkania przez osoby o niskich, ale stabilnych dochodach. W tym aspekcie jest zatem zbieżny z założeniami polityki mieszkaniowej na lata 2016-2020.

Pośrednim celem polityki mieszkaniowej jest wpływ na politykę demograficzną. Z jednej strony jednym z kryteriów decydujących o przyznaniu mieszkania w ramach programu Mieszkanie Plus jest liczba dzieci, czyli preferowane są rodziny wielodzietne, z drugiej strony wydaje się, że dominacja mieszkań 2-pokojowych oddawanych do użytku w ramach programu wyklucza/obniża standardy jakościowe/warunki życia rodzin wielodzietnych.

Pośrednio program Mieszkanie Plus może wpłynąć pozytywnie na możliwość pozyskiwania alternatywnych źródeł finansowania w zakresie mieszkalnictwa i infrastruktury na szczeblu samorządowym/gminnym poprzez realizację inwestycji na dotychczas niewykorzystywanych gruntach oraz wykorzystywanie formuły PPP.

Należy zauważyć, że dotychczas realizowane inwestycje w ramach programu Mieszkanie Plus w większości realizowane są w średnich miastach. Pośrednim celem programu było zatem zahamowanie odpływu mieszkańców zwłaszcza młodych do dużych ośrodków miejskich. Powstaje tu pytanie o szerszy kontekst takich działań w ramach ogólnych celów polityki mieszkaniowej.

2.3.5. Program Mieszkanie na Start

Program Mieszkanie na Start obowiązuje od 1 stycznia 2019 r. na mocy Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych

w pierwszych latach najmu mieszkania³² i stanowi uzupełnienie dla programu Mieszkanie Plus. Program Mieszkanie na Start to rządowy program dopłat do czynszu³³.

Program ten ma dwa główne cele: społeczny i inwestycyjny. Celem społecznym programu jest wsparcie dla gospodarstw domowych mających trudności w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a celem inwestycyjnym jest pobudzenie rynku mieszkań na wynajem³⁴.

Program powstał w celu zwiększenia dostępności najmu mieszkania dla osób w tzw. luce czynszowej. Są to osoby, które nie mają wystarczających środków finansowych, aby pozwolić sobie na zakup własnego mieszkania. Zarobki tych osób są jednak na tyle wysokie, że wykluczają ich możliwości ubiegania się o przyznanie najmu socjalnego albo komunalnego. Ustawodawca narzuca wymóg, aby najemcą była osoba fizyczna, będąca obywatelem Polskim zamieszkującym na terenie kraju. Ustawodawca nie wyklucza też cudzoziemców jako beneficjentów programu pod warunkiem, że posiadają prawo stałego pobytu.

Najemcy, którzy spełnią kryteria dochodowe mogą nawet przez 15 lat korzystać z dopłaty do czynszu w ramach programu Mieszkanie na Start.

Dopłatą objęte są tylko mieszkania na wynajem wybudowane we współpracy z gminą. Dopłaty do czynszu najmu finansuje państwo, za pośrednictwem Funduszu Dopłat przy Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Bank zawiera stosowne umowy z gminami, które chcą uczestniczyć w programie³⁵.

Mieszkania muszą być po raz pierwszy zasiedlone w okresie 24 miesięcy od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej (najczęściej od dnia uzyskania zezwolenia na użytkowanie budynku).

Dodatkowe warunki, (kryteria pierwszeństw), na podstawie których odbywa się nabór najemców, są określone w uchwale rady gminy. Kryteria pierwszeństwa obejmują m.in. takie warunki, jak:

- ▶ w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko,

³² Dz.U. 2018, poz. 1540.

³³ BGK, (2019), Sprawozdanie Zarządu, op. cit.), s. 46.

³⁴ <https://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/mieszkanie-na-start/>.

³⁵ Tamże.



- ▶ najemca ukończył 65 lat,
- ▶ osoba powyżej 16 roku życia wchodząca w skład gospodarstwa domowego legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
- ▶ żadna osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego nie była i nie jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, także spółdzielczego,
- ▶ osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego zmienia miejsce zamieszkania w celu podjęcia pracy lub nauki poza miejscem obecnego zamieszkania³⁶.

Od początku funkcjonowania Mieszkanie na Start upłynęło niespełna półtora roku. Na koniec 2019 r. za interesowanie nim wyraziło 5 gmin, m.in.: Wałbrzych, Toruń, Biała Podlaska, Kępno i Konin³⁷. Łączna liczba osób w gospodarstwach domowych, którym została wypłacona dopłata to 712. Do listopada 2019 zostały wypłacone środki przeznaczone dla 245 mieszkań.

BGK jest w trakcie analizy 12 kolejnych wniosków obejmujących 508 lokali. Tak małe zainteresowanie programem Mieszkanie na Start wynika prawdopodobnie ze zbyt ostrych kryteriów przyznania dopłat. Na dzień 1.06.2020 r. do programu dołączyły jeszcze 2 gminy: Gdynia i Kępice³⁸.

Ze względu na krótki czas funkcjonowania programu trudno oceniać realizację jego celów. Należy jednak podkreślić, że w programie Mieszkanie na Start najemcy mogą liczyć na wsparcie w opłacie czynszu w wysokości ok. 220 zł miesięcznie. Dla niektórych beneficjentów może to stanowić konkretną pomoc finansową, ale dla większości beneficjentów może nie przystawać do oczekiwań. Wydaje się zatem, że w niewielkim stopniu realizacja programu przyczynia się do osiągnięcia celu społecznego programu³⁹.

36 <https://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/mieszkanie-na-start/>.

37 Wykaz gmin, które zawarły z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę w sprawie stosowania dopłat, według stanu na dzień 01-12-2019 r. na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U., poz. 1540 z późn. zm.).

38 Wykaz gmin, które zawarły z bankiem gospodarstwa krajowego umowę w sprawie stosowania dopłat, według stanu na dzień 01-06-2020 r. na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2020 r. poz. 551).

39 <https://www.bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/>.

2.3.6. Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego (SBC) – finansowanie zwrotne

Spółeczne budownictwo czynszowe to jeden z sektorów publicznego mieszkalnictwa w którym:

- ▶ dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach rynkowych na podstawie kryteriów określonych przez władze publiczne,
- ▶ na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi
- ▶ jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku.

Rządowy program finansowania zwrotnego SBC realizowany jest przy udziale BGK od roku 2015. Został uruchomiony przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Program umożliwia preferencyjne finansowanie inwestycji mieszkaniowych⁴⁰.

Bezpośrednimi beneficjentami programu są:

- ▶ towarzystwa budownictwa społecznego (TBS),
- ▶ spółdzielnie mieszkaniowe (wyłącznie w ramach programów rządowych),
- ▶ spółki komunalne inne niż TBS.

Pośrednimi beneficjentami programu są osoby, których nie stać na zakup mieszkania lub jego wynajęcie na warunkach komercyjnych, a których dochody są zbyt wysokie, aby mogły skorzystać z zasobów komunalnych i socjalnych.

Celem programu jest pomoc w realizacji polityki miejskiej i programów rewitalizacji oraz stymulowania podaży mieszkań w tym segmencie rynku⁴¹.

W ramach programu finansowane są następujące przedsięwzięcia: nowe budynki oraz rewitalizacja istniejących, mieszkania na wynajem, mieszkania spółdzielcze i lokatorskie, dodatkowe powierzchnie użytkowe dla seniorów, miejsca postojowe/garaże

40 Tamże.

41 <https://www.bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/>.



wynikające z przewidzianego minimum, grunt, inwestycje rozpoczęte nie wcześniej niż 1 lipca 2015 r.

W szczególności premiowane są następujące przedsięwzięcia: z wysokim udziałem mieszkań dla osób wychowujących dzieci, z wysokim udziałem mieszkań dla osób starszych, przewidujące powstanie min. 1 mieszkania dla rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym, rewitalizacyjne, zlokalizowane w gminach o wysokim deficycie mieszkań, zlokalizowane w powiatach, w których powstało niewiele mieszkań czynszowych finansowanych preferencyjnie przez BGK, obejmujących mieszkania dla osób przeprowadzających się z zasobu gminnego, polegające na remoncie i adaptacji, realizowane na obszarze objętym MPZP, bez lub z niskim poziomem udziału najemcy, zlokalizowane w powiatach o dodatnim saldzie migracji, realizowane w inwestycji, w której powstaną lokale użytkowe lub mieszkania finansowane ze środków własnych wnioskodawcy.

W efekcie realizowanego programu w latach 2015-2019 sfinansowano na preferencyjnych zasadach budowę 7731 mieszkań (166 wniosków). Kwota finansowania wyniosła ok. 982 mln zł, zaś łączna wartość inwestycji – ok. 1,8 mld zł.

W ósmej edycji programu społecznego budownictwa czynszowego zostało złożonych 21 wniosków. Wartość tych inwestycji wyniesie ok. 553 mln zł, w tym ok. 321 mln zł będzie pochodziło z kredytu oferowanego na preferencyjnych warunkach przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)⁴².

BGK w latach 2019-2025 będzie miał do rozdysponowania dla wnioskodawców dużo wyższe kwoty niż w latach ubiegłych. W 2020 r. ma dysponować kwotą 500 mln zł, zaś od 2021 do 2025 r. po 1 mld zł rocznie. Środków finansowych powinno wystarczyć na wszystkie przedsięwzięcia spełniające formalne wymagania⁴³.

2.3.7. Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego – bezzwrotne wsparcie budownictwa z funduszu dopłat

Celem programu jest zwiększenie zasobu lokali mieszkalnych oraz lokali i pomieszczeń z zakresu

pomocy społecznej, służących zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach⁴⁴.

Beneficjentami wsparcia są gminy, jednoosobowe spółki gminne, związki międzygminne, powiaty, organizacje pożytku publicznego⁴⁵.

Środki uzyskane w ramach programu mogą zostać wykorzystane na następujące cele:

- ▶ utworzenie lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, w tym lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- ▶ utworzenie mieszkań chronionych,
- ▶ zakup byłych mieszkań zakładowych,
- ▶ utworzenie noclegowni,
- ▶ utworzenie schronisk dla bezdomnych,
- ▶ zwiększenie powierzchni użytkowej noclegowni i schronisk dla bezdomnych – w zakresie powierzchni pomieszczeń mieszkalnych, w tym sypialni, w istniejącej noclegowni lub schronisku domu dla bezdomnych,
- ▶ utworzenie ogrzewalni,
- ▶ utworzenie tymczasowych pomieszczeń.

Warto podkreślić, że w przypadku tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, beneficjenci wsparcia mogą ubiegać się o dofinansowanie bez dotychczasowego warunku wydzielenia z gminnego zasobu odpowiedniej liczby lokali socjalnych⁴⁶.

Wysokość wsparcia uzależniona jest od rodzaju zasobu, przedsięwzięcia oraz beneficjenta.

Program nakłada na beneficjentów warunki ograniczające:

- ▶ przed upływem 15 lat od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia m.in. nie można zbyć lub zmienić przeznaczenia lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, mieszkania chronionego, noclegowni lub

42 <https://www.gov.pl/web/rozwoj/rekordowa-edycja-rzadowego-programu-spoecznego-budownictwa-czynszowego>, dostęp: 20.06.2020.

43 BGK, (2019), Sprawozdanie Zarządu, op. cit., s. 47.

44 Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2015), Przegląd wydatków publicznych: polityka wspierająca mieszkalnictwo, s. 35.

45 <https://www.bgk.pl/samorzady/fundusze-i-programy/bezzwrotne-wsparcie-budownictwa/dostep> (20.05.2020).

46 Tamże.



schroniska dla bezdomnych, tymczasowego pomieszczenia lub ogrzewalni, utworzonych przy wykorzystaniu finansowego wsparcia.

- ▶ przed upływem 10 lat od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia, polegającego na dostosowaniu noclegowni, schroniska dla bezdomnych lub ogrzewalni, do standardów wymaganych w przepisach o pomocy społecznej, nie można zbyć lub zmienić przeznaczenia tych zasobów wyremontowanych przy wykorzystaniu finansowego wsparcia.
- ▶ w przypadku przedsięwzięcia polegającego na budowie, remoncie przebudowie zmianie sposobu użytkowania budynku warunkiem uruchomienia finansowego wsparcia jest zaangażowanie kapitału własnego w wysokości 30% przewidywanych kosztów przedsięwzięcia⁴⁷.

Od początku programu do 31 grudnia 2018 r. wypłacono kwotę 622,5 mln zł, z czego w 2018 r. 132,3 mln zł.

W ramach edycji wiosennej 2018 r. do udzielenia finansowego wsparcia z FD zakwalifikowano 67 wniosków na łączną kwotę 68,8 mln zł. W edycji jesiennej 2018 r. do udzielenia finansowego wsparcia zakwalifikowano 47 wniosków na łączną kwotę 105,1 mln zł. Ponadto, w 2018 r. zakwalifikowany został jeden wniosek złożony w edycji jesiennej 2017 r., w wyniku pozytywnego rozpatrzenia odwołania Gminy Miejskiej Rumia na kwotę wsparcia 1,9 mln zł.

Od początku programu do dnia 31 grudnia 2018 r. zawarto (z wyłączeniem umów rozwiązanych) 1 390 umów na łączną kwotę wsparcia 1 007,0 mln zł, z czego w 2018 r. zawarto 128 umów na łączną kwotę 132,1 mln zł. Od początku programu do dnia 31 grudnia 2018 r. inwestorzy zakończyli i rozliczyli 1194 przedsięwzięcia, w wyniku których powstało 17 687 lokali oraz 1 111 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, z czego w 2018 r. rozliczono łącznie 164 przedsięwzięcia, w wyniku których utworzono 2641 lokali oraz 108 miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych⁴⁸.

2.3.8. Planowane zmiany w programach mieszkaniowych w 2020 r.

Pierwszy i Drugi Pakiet Mieszkaniowy podejmowane są z jednej strony w celu przeciwdziałania negatyw-

nym skutkom społecznym i gospodarczym COVID-19, a z drugiej strony są zgodne z kierunkiem realizowanej polityki mieszkaniowej oraz Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Celem pierwszego i drugiego pakietu mieszkaniowego jest pobudzenie gospodarki poprzez rozwój budownictwa.

Pierwszy pakiet mieszkaniowy ma charakter społeczny i dotyczy budownictwa komunalnego i społecznego. Do najważniejszych rozwiązań proponowanych w pierwszym pakiecie mieszkaniowym zalicza się:

- ▶ wyższe granty z Funduszu Dopłat w BGK dla gmin na budowę mieszkań w TBS (z 20% kosztów inwestycji do nawet 35%) oraz na budowę mieszkań komunalnych (na pokrycie 50% kosztów inwestycji); wprowadzenie zasady finansowania, a nie refinansowania,
- ▶ uelastycznienie zasad dotyczących czynszu w przypadku inwestowania przez TBS w OZE, termomodernizację lub w poprawę dostępności dla seniorów i osób niepełnosprawnych,
- ▶ premie remontowe na budynki TBS starsze niż 25 lat (obecnie ogólna zasada pozwala uzyskać ze środków FTiR premię na remont budynku wybudowanego przed 1961 r.),
- ▶ wakacje czynszowe dla lokatorów w TBS-ach (nawet 20% niższy czynsz) po spłacie kredytu przez TBS,
- ▶ w przypadku budowy przez TBS mieszkań z wyższą partycypacją lokatora w kosztach budowy będzie możliwość zmiany umowy najmu na umowę najmu z dojściem do własności;
- ▶ dopłaty do czynszów w programie „Mieszkanie na Start” i szansa dojścia do własności nowego mieszkania także dla osób bez zdolności czynszowej (opcja dla „stających na nogi” – dopłaty do czynszu również dla lokatorów mieszkań wynajmowanych od inwestora przez gminę i podnajmowanych lokatorowi),
- ▶ finansowanie tworzenia powierzchni wspólnych dla seniorów w budynkach komunalnych;
- ▶ nowe dopłaty do dodatków mieszkaniowych – wyższe dodatki mieszkaniowe dla najemców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19 (do 1500 zł miesięcznie przez pół roku, na pokrycie

47 <https://www.bgk.pl/samorzady/fundusze-i-programy/bezwzrotne-wsparcie-budownictwa/>.

48 BGK (2019), Sprawozdanie Zarządu op. cit., s. 45.

**Tabela 1.3.3.** Wydatki na budownictwo mieszkaniowe w Polsce w latach 2010-2018 zrealizowane w ramach części 18. Budżetu państwa w mln zł (zaokrąglone do 1 mln zł)

Program/Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
"Rodzina na Swoim"	255	439	689	800	595	360	384	319	355
"Mieszkanie dla młodych"	-	-	-	-	207	521	701	742	758
Budownictwo socjalne	40	80	120	90	80	80	137	169	210
Budownictwo społeczne	-	-	-	-	-	0	0	0	10

Źródło: Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 r., Warszawa, marzec 2019 r., s. 112.

do 75% czynszu) – przeznaczymy na to około 420 mln zł w tym roku,

- ▶ systemowo lepsza procedura dla wnioskujących o dodatek mieszkaniowy,
- ▶ wykorzystanie potencjału KZN dla rozwoju społecznego budownictwa czynszowego. KZN będzie mógł wносить grunty do TBS⁴⁹.

Drugi Pakiet mieszkaniowy ma charakter komercyjny. Do najważniejszych rozwiązań proponowanych w drugim pakiecie mieszkaniowym zalicza się:

- ▶ Ulgę w PIT na zakup mieszkania i budowę domu,
- ▶ Lokal za grunt – proponowane rozwiązanie stanowi wsparcie budownictwa komunalnego w gminach. Gminy będą mogły przeznaczać grunty pod zabudowę na sprzedaż dla deweloperów a w zamian po wybudowaniu budynku deweloperzy przekażą gminie część powstałych mieszkań w ramach rozliczenia kosztów zakupu gruntu. Lokale te zasilą pulę mieszkań społecznych i komunalnych,
- ▶ Społeczne agencje najmu - to instytucje pośredniczące w wynajmie mieszkań, tworzone przez organizacje pożytku publicznego we współpracy z samorządami. Ich celem będzie pomoc osobom, które wpadają w lukę czynszową – nie stać ich na wynajem po cenach rynkowych, ale zarazem zarabiają za dużo, by móc otrzymać miesz-

kanie komunalne lub socjalne⁵⁰. Zestawienie wydatków państwa na programy wsparcia zawiera tabela 1.3.3.

49 [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/158409,1,mr-impuls-dla-gospodarki-wiecej-tanich-mieszkan-na-wynajem-\(komunikat\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/158409,1,mr-impuls-dla-gospodarki-wiecej-tanich-mieszkan-na-wynajem-(komunikat))
<http://regiodom.pl/porta/wiadomosci/zmiany-w-prawie/pakiet-mieszkaniowy-ma-byc-gotowy-jesienia-doplaty-do-czynszow-i-ulge-w-p>

50 [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/158409,1,mr-impuls-dla-gospodarki-wiecej-tanich-mieszkan-na-wynajem-\(komunikat\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/158409,1,mr-impuls-dla-gospodarki-wiecej-tanich-mieszkan-na-wynajem-(komunikat))
<http://regiodom.pl/porta/wiadomosci/zmiany-w-prawie/pakiet-mieszkaniowy-ma-byc-gotowy-jesienia-doplaty-do-czynszow-i-ulge-w-p>, dostęp: 20.06.2020.



Analiza rozwoju rynku kredytów hipotecznych w Polsce oraz współpracy między instytucjami finansującymi rynek mieszkaniowy a państwem





3.1 Uwarunkowania prawne i etapy rozwoju rynku kredytów hipotecznych w Polsce¹

System finansowy dzieli się na dwa segmenty: rynkowy oraz publiczny. W rynkowym systemie finansowym biorą udział podmioty prywatne jako co najmniej jedna ze stron, a sam system składa się z czterech głównych składników: instrumentów finansowych, rynków finansowych, instytucji finansowych i zasad, zgodnie z którymi funkcjonują wymienione wcześniej elementy². W rynkowym systemie finansowania przepływy środków reguluje mechanizm rynkowy, występują instrumenty rynku pierwotnego, takie jak: kredyty hipoteczne i budowlane, a także rynku wtórnego, w postaci np. listów zastawnych oraz papierów wartościowych emitowanych na podstawie kredytów hipotecznych³. Publiczny system finansowy istnieje ze względu na niedoskonałość systemu rynkowego, pozwala władzy publicznej na dostarczanie dóbr publicznych, a także usług i świadczeń społecznych⁴. Publiczny system finansowania nieruchomości mieszkaniowych obejmuje metody i instrumenty wsparcia przede wszystkim w celu zagwarantowania dostępności mieszkań z właściwym standardem dla gospodarstw domowych, które nie mogą samodzielnie pokryć ich kosztów po cenach rynkowych.

We współczesnych gospodarkach występują oba systemy finansowania inwestycji o charakterze mieszkaniowym, niejako dopełniając się, a proporcje udziału uzależnione są od założeń i realizacji polityki mieszkaniowej indywidualnych państw. Zasadniczo system rynkowy ma podstawowe znaczenie, nie jest jednolity, podlega podziałom, które można przedstawić nawiązując do mechanizmów finansowania mieszkalnictwa⁵. Wyodrębnia się: mechanizm kontraktowy, mechanizm bankowości komercyjnej, mechanizm sekurytyzacyjny oraz mechanizm banku hipotecznego. Mechanizm kontraktowy i bankowości komercyjnej oparte są na instrumentach finanso-

wych pozwalających na pozyskanie dobrowolnych oszczędności gospodarstw domowych. W mechanizmie kontraktowym w roli kapitałodawców występują podmioty, które funkcjonują jako oddzielone od banku uniwersalnego jednostki, a zaangażowane są także środki publiczne (np. Kasy oszczędnościowo-budowlane). Typowy mechanizm kontraktowy ma trzy etapy uczestnictwa: (1) oszczędzania (wielkość zgromadzonych środków, czas ich gromadzenia wynikają z przyjętych podstaw prawnych funkcjonowania danego instrumentu), (2) oczekiwania na pożyczkę – może być uzależniony od tempa odkładania środków, szybkości uzyskania wsparcia ze źródeł publicznych (np. w postaci dopłat z budżetu państwa), (3) spłaty – jego długość wynika z przyjętych podstaw prawnych i zawartej umowy.

Podstawą mechanizmu bankowości komercyjnej są dobrowolne oszczędności zdeponowane przez podmioty gospodarcze oraz gospodarstwa domowe w bankach i podmiotach funkcjonujących na zbliżonych zasadach. Dzięki zgromadzonym środkom i według określonych procedur oraz proporcji możliwe jest prowadzenie przez banki działalności kredytowej.

Mechanizm bankowości hipotecznej i sekurytyzacyjny oparte są na rynku kapitałowym, niezbędny jest dodatkowo inwestor. Mechanizm bankowości hipotecznej polega na finansowaniu akcji kredytowej za pomocą środków, które pochodzą z emisji listów zastawnych realizowanych przez wyspecjalizowane jednostki (banki hipoteczne). Hipoteczne listy zastawne są zabezpieczane hipotekami na nieruchomościach. Wierzytelności nie wychodzą poza bilanse banków hipotecznych. Hipoteczne i publiczne listy zastawne może nabywać bardzo szeroki krąg podmiotów, poczynając od inwestorów instytucjonalnych, aż po indywidualne gospodarstwa domowe. Mechanizm sekurytyzacyjny działa w podobny sposób, finansowanie inwestycji jest możliwe dzięki sprzedaży udzielonych przez dany podmiot kredytów hipotecznych na finansowym rynku wtórnym. Sprzedawcy pozbywają się ze swych bilansów wierzytelności i gromadzą środki do dalszej działalności. Nabywcą takich kredytów może być wyspecjalizowany podmiot, który w oparciu o posiadane wierzytelności emituje papiery wartościowe (np. w Stanach Zjednoczonych to MBS, Mortgage Backed Securities). Także w tym wypadku krąg nabywców takich papierów wartościowych może być bardzo szeroki.

Transformacja systemu polityczno-gospodarczego w Polsce, która rozpoczęła się w końcu lat 80. dotyczyła także systemu finansowania mieszkalnictwa.

1 Dane dotyczące sektora bankowego pochodzą z raportów Komisji Nadzoru Finansowego.

2 G. Głowska (2012), System finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce: doświadczenia i kierunki zmian. Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa.

3 E. Kucharska-Stasiak (2016), Ekonomiczny wymiar nieruchomości, Warszawa, PWN.

4 Z. Polański (2003), Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej, do: System finansowy w Polsce, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 43.

5 P. Lis (2008), Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych, op. cit., s. 84-140.

Z systemu o charakterze przede wszystkim publicznym starano się stworzyć system rynkowy. Reforma PRL-owskiego systemu kredytów mieszkaniowych została zapoczątkowana wydaniem ustawy z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych⁶. Ustawa ta uchyliła obowiązki banków dotyczące zapewnienia preferencji w zakresie dostępu do kredytów oraz oprocentowania i warunków ich spłaty, stała preferencyjną stopę oprocentowania zastąpiła zmienna stopa oprocentowania kredytów mieszkaniowych. W połowie 1992 r. wprowadzony został, wzorowany na rozwiązaniach zachodnich, podmiotowy system kredytowania budownictwa mieszkaniowego, który zastąpił kredyty przedmiotowe (udzielane spółdzielniom mieszkaniowym) kredytami na rzecz inwestorów oraz właścicieli – użytkowników⁷. Od tego momentu nie zawierano już umów kredytowych w starym systemie, jednak wypłaty kredytów przedmiotowych jako tzw. stary portfel kredytowy występowały jeszcze do marca 1995 r. Państwo kontynuowało pomoc w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym ze względu na niemożność wywiązania się tych ostatnich ze zobowiązań - wobec skokowego wzrostu stopy procentowej od udzielonych kredytów. Problemy dotyczyły także spółdzielców, więc aby je rozwiązać wydano ustawę z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych⁸.

W latach 90. problemy z finansowaniem zakupów i budowy mieszkań oraz domów związane były przede wszystkim z wysokim kosztem kredytu oraz jego niewielką dostępnością. Koszt ten był pochodną wysokiej inflacji i braku stabilizacji gospodarczej. Problemy z finansowaniem ze źródeł obcych oznaczały konieczność polegania na własnych środkach, co przekładało się na długotrwałość procesu budowlanego w ramach tzw. budowy w systemie gospodarczym. Przy wycofaniu się z aktywności budowlanej przez spółdzielnie mieszkaniowe - dotychczasowych liderów, oznaczało to drastyczne obniżenie liczby oddawanych do użytku jednostek mieszkalnych.

Kredyty hipoteczne nigdy nie były kluczowe dla polityki mieszkaniowej państwa. Pierwsze programy kredy-

tów hipotecznych na początku lat 90. były prowadzone przez zagraniczne organizacje pomocowe i banki zagraniczne, np. Bank Światowy, USAID, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz US Enterprise Fund⁹. Jedną z form kredytowania był kredyt z Funduszu Hipotecznego. Na fundusz ten składały się pożyczki z Banku Światowego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, środki budżetu państwa oraz kredyty objęte gwarancjami rządu Stanów Zjednoczonych. Fundusz Hipoteczny działał faktycznie od początku 1994 r. i był zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego (wcześniej przez Bank Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego SA¹⁰, który w 2003 r. został przejęty przez Bank Gospodarstwa Krajowego). Środki funduszu przeznaczane były na kredyty dla deweloperów i spółdzielni mieszkaniowych, ale także na kredyty dla klientów indywidualnych.

W 1996 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego został utworzony Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Służył on realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a w założeniu jego celem było udzielenie kredytów na budownictwo mieszkaniowe na wynajem o regulowanych czynszach. Początkowo oferta Krajowego funduszu mieszkaniowego była przeznaczona przede wszystkim dla Towarzystw Budownictwa Społecznego, spółdzielni realizujących budownictwo mieszkaniowe o umiarkowanym czynszu w przypadku realizacji infrastruktury technicznej niezbędnej dla budownictwa społecznego. Natomiast z czasem grupę tę poszerzono o spółdzielnie mieszkaniowe budujące mieszkania lokatorskie na wynajem. KFM oferował długoterminowe kredyty preferencyjne tzn. udzielane na ponad 30 lat, nisko oprocentowane (50% stopy re-dyskontowej weksli NBP, jednak nie niższe niż 4.5%). Udzielane były do 70% wysokości kosztów inwestycji, natomiast ich spłatę pokrywały wpływy z czynszów. 31 maja 2009 KFM został zlikwidowany. W okresie swojego istnienia KFM udzielił 1 719 kredytów na kwotę 6 644 mln zł.

W systemie rynkowym finansowania mieszkalnictwa od 1992 r. rozdzielono kredyt na budowlany i hipoteczny, a wyznacznikiem wysokości kredytu stała się zdolność kredytowa. W ofercie banków pojawi-

6 Ustawa z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych, Dz.U. z 1989 r., Nr 74, poz. 440.

7 E. Gostomski (1999), Perspektywy finansowania budownictwa mieszkaniowego. Transformacja Gospodarki, (100).

8 Dz.U.2019.0.2162

9 J. Łaszek (2003), Rynek kredytów hipotecznych – wielkość i tendencje rozwoju w Polsce, Rynek nieruchomości i kredyty hipoteczne w krajach Unii Europejskiej, Norwegii oraz w Polsce, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Zeszyt Hipoteczny 17.

10 S. Belniak, M. Wierzbowski (2001), System finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce, Wydawnictwo Ekonomiczne w Krakowie, Kraków, s. 32.



ły się dwie grupy kredytów na cele mieszkaniowe. Pierwsze - długoterminowe kredyty hipoteczne były udzielane właścicielom – użytkownikom na zakup od inwestorów wybudowanych mieszkań lub domów jednorodzinnych. Ze względu na wysoki poziom inflacji często wykorzystywano podwójne indeksowane (DIM) z kapitalizacją przez banki części naliczonych odsetek¹¹. Drugim typem były kredyty na rzecz spółdzielni mieszkaniowych i deweloperów, określane jako kredyty realizacyjne lub budowlane, udzielane na okres do 2 lat, spłacane jednorazowo po zakończeniu inwestycji.

Rynek kredytów hipotecznych zaczął się rozwijać w otoczeniu, w którym nie istniał skuteczny system rejestracji i windykacji długów, a nominalne i realne stopy procentowe były wysokie. Wskazuje się, że gospodarka o znacznym potencjale, silnym napływie inwestycji mieszkaniowych, wzroście dochodów ludności i nadpłynności sektora bankowego nie wygenerowała odpowiedniego popytu na kredyty mieszkaniowe¹². Popyt potencjalny na takie kredyty uwarunkowany dochodami ludności, cenami na rynku mieszkaniowym i poziomem realnych stóp procentowych różnił się znacznie od popytu efektywnego. Wynikało to z istnienia szeregu barier o charakterze nie tylko ekonomicznym i prawnym, ale także mających źródło w specyfice funkcjonowania sektora mieszkaniowego (m.in. niskiej elastyczności podaży) oraz uwarunkowaniach społeczno-kulturowych (społecznych oczekiwaniach co do finansowania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych)¹³.

Natomiast czynnikami stymulującymi rozwój działalności w zakresie kredytów hipotecznych były: procesy prywatyzacyjne w sektorze bankowym, które spowodowały szybki wzrost konkurencji, postępująca stabilizacja gospodarcza w kraju, spadek realnych i nominalnych stóp procentowych oraz rosnące dochody i optymizm konsumentów.

Banki nie były zainteresowane zwiększeniem finansowania rynku nieruchomości, ponieważ praktyka wskazywała na problemy z ustanowieniem zabezpieczenia – hipoteki¹⁴, jak i na trudności w egzekucji należności¹⁵, ponadto inwestycje w rządowe papiery wartościowe były bardzo opłacalne. Po zmianie przepisów¹⁶ i zmniejszeniu rentowności obligacji banki rozwinęły akcję kredytową. Zaczęły funkcjonować banki hipoteczne¹⁷, dla których podstawowym obszarem działalności miał być rynek nieruchomości. Powszechnie oczekiwano dopływu środków finansowych, w szczególności na rynek mieszkaniowy. To jednak nie nastąpiło, banki te nie były liczne, przepisy, które je wiązały, utrudniały finansowanie rynku mieszkaniowego, początkowo miały problemy wywołane brakiem ksiąg wieczystych i nieprawidłowościami w funkcjonowaniu całego systemu wieczysto-księgowego¹⁸. Banki chroniły się przed ryzykiem stosując

11 DIM – Dual Index Mortgage to instrument służący poprawie pozycji kredytodawców i zmniejszaniu bieżących obciążeń kredytobiorców poprzez indeksowanie zadłużenia wskaźnikiem wzrostu cen oraz indeksowanie wielkości spłat wskaźnikiem wzrostu dochodów gospodarstw domowych. Następuje odroczenie części spłat i kapitalizacja części zaległych odsetek oraz narastanie nominalnego zadłużenia wraz z sukcesywnym obniżaniem realnego zadłużenia (względem płac).

12 A. Raczkowski (2002), Możliwości finansowania mieszkalnictwa przez sektor bankowy, *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica* nr 161, 267-276.

13 Samym kwestiom prawnym poświęcono: *Zeszyt Hipoteczny* (2003), Bariery systemowe i prawne finansowania budownictwa kredytem hipotecznym w Polsce. Fundacja Na Rzecz Rozwoju Kredytu Hipotecznego.

14 Hipoteka umowna jest zwykle środkiem umożliwiającym zabezpieczenie spłaty kredytu. Kredytodawca podpisuje umowę z właścicielem nieruchomości objętej hipoteką lub inną osobą uprawnioną, jeżeli hipoteka dotyczy innego prawa do nieruchomości. Aby nieruchomość została skutecznie obciążona hipoteką, należy dokonać zapisu (konstytutywnego) w księdze wieczystej. Problemy lat 90. były związane z istniejącą ówczesnie uprzywilejowaną hipoteką ustawową. Wynikała ona z długu w stosunku do władz publicznych, głównie na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej z dnia 29 sierpnia 1997 r. oraz w stosunku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie przepisów o ubezpieczeniach społecznych. Uprzywilejowanie tych należności oraz fakt, że nie musiały być uwidaczniane w KW powodowały często brak możliwości odzyskania wierzytelności przez banki. Dopiero zmiana przepisów – konieczność uwidocznienia hipoteki w KW oraz ograniczenie przywilejów podmiotów publicznych przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa banków jako kredytodawców. Hipoteka powstaje z momentem wpisu do Księgi Wieczystej, prowadzonej dla danej nieruchomości, znaczna część nieruchomości w Polsce w ówczesnym czasie nie miała założonych KW, okres oczekiwania na wpis był długi, zależał od wielkości ośrodka, najgorzej było w wielkich miastach, np. w latach 90. w Warszawie oczekiwanie na założenie KW trwało czasami 2 lata, powszechnie ubezpieczano kredyt do momentu wpisu hipoteki do KW, koszt obciążał kredytobiorcę.

15 Trudności te wynikały z przewlekłości postępowania egzekucyjnego, przywilejów państwowych wierzytelności oraz niewiarygodnych wycen nieruchomości sporządzanych przy ubieganiu się o kredyt.

16 Zmniejszono m.in. przywileje Skarbu Państwa i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dochodzeniu zaległości podatkowych i składek od dłużnika, poprzednio tego typu wierzytelności miały pierwszeństwo bez względu na datę powstania hipoteki.

17 Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, *Dz.U.* z 2020 r., poz. 415.

18 Banki uniwersalne i hipoteczne, ze względu na specyfikę działalności różnią się kilkoma cechami, są to m.in.: • banki hipoteczne mogą kredytować tylko takie nieruchomości, które posiadają księgę wieczystą (z wyjątkiem budowanych przez dewelopera), banki uniwersalne nie mają takiego ograniczenia; • działalność kredytowa banków hipotecznych może obejmować swym zakresem finansowanie tylko prawa własności i prawa użytkowania wieczystego (wyłączono ograniczone prawa rzeczowe); • konieczność dokonania wpisu hipoteki na pierwszym miejscu w czwartym dziale księgi wieczystej w przypadku banku hipotecznego; • banki hipoteczne, w celu zabezpieczenia kredytu określają wartość bankowo – hipoteczną, a wysokość kredytu nie może przekraczać oszacowanej wartości bankowo – hipotecznej nieruchomości. Bank uniwersalny określa wartość zabezpieczenia na podstawie wartości rynkowej.

stosunkowo wysokie marże zysku i niskie wskaźniki LtV - w latach 1996–1999 marże bankowe osiągnęły 7-9 punktów procentowych, a LtV wahały się od 30 do 70%¹⁹.

Osobnym kanałem finansowania miał stać się kontraktowy system oszczędzania na mieszkanie. Istniał on w Polsce od 1995 r. Była to swoista „samopomoc kredytowa” - gospodarstwo domowe zobowiązywało się do zaoszczędzenia uzgodnionej kwoty w określonym czasie, w zamian za to instytucja finansowa miała udostępnić mu na określonych z góry warunkach kredyt na zakup lub modernizację domu lub mieszkania²⁰. Prawo przewidywało możliwość skorzystania z kas mieszkaniowych i kas oszczędnościowo – budowlanych (te istniały tylko „na papierze”). Kasy mieszkaniowe były prowadzone przez banki jako funkcja dodatkowa ich podstawowej działalności. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy działający w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego pełnił bezpośrednio nadzór nad kasami, pośrednio był on sprawowany przez Narodowy Bank Polski i Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego, w ramach systemu bankowego. Oszczędzając w kasie mieszkaniowej można było uzyskać kredyt po 36 miesiącach systematycznego odkładania pieniędzy. Bank miał prawo odmówić udzielenia kredytu, jeśli oszczędzający nie spełniał pozostałych warunków, przede wszystkim jeśli nie posiadał w chwili ubiegania się o kredyt zdolności kredytowej oraz nie zapewniał zaakceptowanego przez bank zabezpieczenia kredytu. Funkcjonowały w Polsce m.in. kasy mieszkaniowe utworzone przez Bank Polska Kasa Opieki SA, Bank Śląski SA, Bank Przemysłowo-Handlowy SA.

Aby obywatele korzystali z kas mieszkaniowych wprowadzono ulgę podatkową z tytułu systematycznego oszczędzania. Drugą zachętą do korzystania z oferty kas mieszkaniowych było niskie oprocentowanie kredytów (w założeniu bardzo korzystne w okresie wysokich stóp procentowych). Jednak wraz ze spadkiem wysokości stóp procentowych, atrakcyjność kas stawała się coraz mniejsza, od 2002 r. (zniesienie ulgi podatkowej) aktywność kas mieszkaniowych wyraźnie wygasła. Szacowano, że w całym okresie ich funkcjonowania w Polsce przystąpiło do nich ok. 90 tys. osób²¹. W 2001 r., ostat-

nim kiedy można było skorzystać z ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych, umowy związane z oszczędzaniem w kasach mieszkaniowych zawarło blisko 20 tys. nowych klientów. Natomiast już w następnym roku było ich tylko 114, w roku 2003 zaledwie 40, a w 2005 kilkanaście. Szacuje się, że na koniec 2005 r. wszystkie trzy kasy prowadziły już tylko 15,7 tys. rachunków depozytowych, przy czym jeszcze na koniec 2003 r. ich liczba wynosiła 35,9 tys.²². Próbowano ulepszyć system przez wprowadzenie kas oszczędnościowo – budowlanych. Między kasą a osobą fizyczną zawierana miała być umowa określająca wysokość docelowej sumy umowy, warunki oszczędzania i udzielenia kredytu na cele mieszkaniowe. Na docelową sumę umowy składać się miały wpłaty pieniężne oszczędzającego, oprocentowanie wkładów oszczędnościowych, premie mieszkaniowe (wypłacane z budżetu państwa) oraz kredyt mieszkaniowy. Oferta miała być skierowana do klasy średniej. Jednak brak aktów wykonawczych, czyli rzeczywistej woli politycznej ich powołania, spowodował wygaszenie tej inicjatywy.

Według danych NBP w grudniu 1996 r. zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów na nieruchomości mieszkaniowe wynosiło 1 072 milionów złotych przy ogólnej wartości kredytów w tej grupie podmiotów 20 846 mln zł. Kredyty mieszkaniowe nie miały więc znaczącego udziału w puli kredytów udzielonych gospodarstwom domowym. Pod koniec 1999 r. kredyty ogółem udzielone gospodarstwom domowym były warte 54 654 mln, w tym mieszkaniowe 5 881 mln zł. Rozwój akcji kredytowej był widoczny dopiero w następnych latach, w marcu 2001 r. zadłużenie z tytułu kredytów mieszkaniowych wyniosło 10 166 mln zł, przy zadłużeniu ogółem 70 429 mln zł. W grudniu 2005 r. kredyty należności z tytułu kredytów mieszkaniowych w analizowanej grupie podmiotów przekroczyły 50 mld zł, przy ogólnej wartości kredytów ok. 140 mld zł, wyraźnie widoczny był wzrost udziału i znaczenia kredytów mieszkaniowych. Jednym z najważniejszych problemów utrudniających uzyskanie kredytu mieszkaniowego była niska zdolność kredytowa potencjalnych kredytobiorców – nabywców. Brak zdolności kredytowej często wykluczał ludzi młodych o stosunkowo niskich dochodach, czyli grupę zgłaszającą wysoki potencjalny popyt na mieszkania.

Ze względu na możliwość uzyskania wyższej zdolności kredytowej w wypadku kredytów walutowych, zainteresowanie nimi bardzo szybko wzrastało. Ze

19 J. Łaszek (2004), Bankowy system finansowania nieruchomości mieszkaniowych dla indywidualnych nabywców, *Finansowanie Nieruchomości*, nr 1.

20 S. Belniak, M. Wierzchowski (2001), op. cit. 26 i nast.

21 G. Główna (2010), *Mieszkaniowy kredyt hipoteczny w Polsce*, Szkoła główna handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 122.

22 Ibidem.



względu na ryzyko kursowe i wynikające z niego konsekwencje starano się ograniczyć dynamikę przyrostu kredytów walutowych. W marcu 2006 r. weszła w życie Rekomendacja S²³ dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie. Zawierała m.in. następujące wymagania jakościowe dotyczące kredytów walutowych: • wyższy wymóg w zakresie zdolności kredytowej • obowiązek przeprowadzania testów warunków skrajnych przynajmniej raz w roku • jednolity standard informacyjny dla klientów przy udzielaniu kredytów walutowych • dywersyfikację źródeł finansowania. Odpowiedzią była wyższa dynamika wzrostu w 2007 r. kredytów złotych (86,5%) niż kredytów walutowych (30,3%). W konsekwencji udział kredytów złotych w portfelu kredytów mieszkaniowych wzrósł z nieco ponad 35% do blisko 45%. Ponadto, wprowadzono ograniczenia o charakterze ilościowym w ramach rachunku adekwatności kapitałowej powodujących wzrost wymogu kapitałowego w przypadku większości kredytów w walutach obcych, wzrosły stopy procentowe w Szwajcarii. Natomiast ze względu na podwyższenie oprocentowania kredytów także w Polsce, które nastąpiło w 2007 r., wzrósł dysparytet stóp procentowych i ponownie zwiększyło się zainteresowanie kredytami denominowanymi we frankach szwajcarskich, przy jednoczesnym zmniejszeniu zainteresowania kredytami złotowymi. Utrzymująca się w długim okresie aprecjacja złotego wywoływała u części kredytobiorców wiarę, że to stała tendencja.

Ze względu na bardzo szybko rosnące ceny nieruchomości mieszkaniowych²⁴, co skutkowało koniecznością brania kredytów o wyższych wartościach i wynikające z tego problemy ze zdolnością kredytową, rósł udział kredytów udzielanych na okres powyżej 30 lat. W końcu 2005 r. kredytów tego typu było 13,7 tys., a w końcu 2007 r. ich liczba wzrosła do 76,6 tys. Udzielano także kredytów na okres powyżej 40 lat, w końcu 2007 r. było ich 7,0 tys. Rynek kredytów mieszkaniowych był silniej skoncentrowany niż inne segmenty rynku bankowego. Na grupę 10 najaktywniejszych banków (na czele PKO BP) przypadało blisko 90% wszystkich umów kredytowych (na pierwszą 5-kę blisko 70%)²⁵.

W grudniu 2008 r. KNF podjęła uchwałę wprowadzającą Rekomendację S II. Celem dokumentu było uwrażliwienie kredytobiorców na ryzyko związane z kredytami walutowymi (wprowadzano m.in. obowiązek informowania klientów o spreadzie walutowym i jego konsekwencjach).

Na skutek globalnego kryzysu finansowego nastąpiło zmniejszenie dynamiki przyrostu nowych kredytów, jednak w dalszym ciągu kredyty mieszkaniowe miały bardzo duży udział w należnościach kredytowych gospodarstw domowych. Istotne były spadki cen nieruchomości mieszkaniowych, co pozwoliło na uzyskanie wyższej zdolności kredytowej kredytobiorców. Ze względu na ograniczenia dotyczące udzielania kredytów walutowych (m.in. część banków wycofała je z oferty, podwyższano poziom marż, zaostrzono zasady określania zdolności kredytowej) wzrósł udział kredytów złotych. Na przełomie lat 2008/2009 r. nastąpiło zaostrzenie polityki kredytowej – wzrosły marże, podwyższono wymagany wkład własny, wzrosły dodatkowe opłaty związane z udzieleniem i obsługą kredytu, skrócono maksymalny okres kredytowania i podwyższono wymagania dotyczące zabezpieczeń. Ze względu na zasady wprowadzone Rekomendacją S, większość banków wycofała z oferty kredyty w walutach obcych lub bardzo znacząco podniosła marże dla nich. Dodatkowo banki zaostrzyły kryteria wyliczania zdolności kredytowej, podniosły wymagania w zakresie dokumentów poświadczających dochód kredytobiorcy oraz wyceny nieruchomości. O konieczności przestrzegania zasad udzielania i monitorowania stanu portfela kredytów zabezpieczonych hipotecznie mówiła znowelizowana Rekomendacja S.

Udział w portfelu kredytowym zagrożonych kredytów mieszkaniowych zwiększył się z 1,0% do 1,5% (w przypadku kredytów walutowych z 0,6% do 1,0%, a złotych z 2,0% do 2,4%). Należy jednak pamiętać, że większość kredytów mieszkaniowych miała bardzo krótką historię, a dynamiczny przyrost nowych kredytów powodował zmniejszanie się w puli kredytów zagrożonych.

W 2009 r., pomimo niepewności co dalszego rozwoju sytuacji gospodarczej, zacieśnienia polityki kredytowej przez banki, wstrzymywania decyzji zakupowych przez potencjalnych nabywców w oczekiwaniu na spadki cen, w dalszym ciągu wzrastała liczba udzielonych kredytów mieszkaniowych. Wydaje się, że przyczyną mogły być lokalne spadki cen, które skłaniały gospodarstwa domowe do zakupów, a ich możliwości nabywcze były większe niż w poprzednim okresie. Rekomendacja S spowodowała zmniejszoną liczbę nowych kredytów walutowych, ale w strukturze udzie-

23 Rekomendacje, wydawane na podstawie art. 137 pkt 5 ustawy – Prawo bankowe stanowią ramy dla poprawnego zarządzania oraz oceny ryzyka detalicznych ekspozycji kredytowych. Są zbiorem dobrych praktyk w obszarze bankowych procedur wewnętrznych.

24 Dane GUS wskazują, że koszt budowy 1 metra mieszkania w Polsce wzrósł w latach 2003-2007 o około 30%, a płace o niespełna 25%, podczas gdy cena 1 metra mieszkania w dużych miastach wzrosła 2-3 krotnie.

25 Dane KNF.



lonych kredytów stanowiły one 65%, co oznaczało ryzyko zarówno dla sektora bankowego, jak i gospodarstw domowych.

Jednakże w kolejnych miesiącach, ze względu na znaczny wzrost popytu na jednostki mieszkalne, stabilizację sytuacji gospodarczej, konkurencję w sektorze bankowym, zaczęto ponownie udzielać kredytów denominowanych w walutach obcych, a wskaźnik LtV dla kredytów mieszkaniowych w niektórych bankach wynosił 100% i więcej.

W lutym 2010 r. uchwalono Rekomendację T dotyczącą dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. Przyczyną jej powstania było ryzyko wynikające z obniżania standardów polityki kredytowej (przede wszystkim obniżanie wymagań przy ocenie zdolności kredytowej, sztuczne zmniejszanie wysokości rat poprzez nadmierne wydłużanie okresu kredytowania, podwyższanie wskaźnika LtV).

Silne osłabienie złotego w stosunku do CHF w 2010 r. było jedną ze składowych przyczyn wzrostu kredytów mieszkaniowych, nowe kredyty walutowe były udzielane głównie w CHF, jakkolwiek rozmiar tej akcji kredytowej był znacząco mniejszy niż w poprzednich latach. Dynamika kredytów mieszkaniowych w zł była pod wpływem Programu „Rodzina na Swoim”, w 2010 r. udzielono dzięki temu programowi 43,1 tys. kredytów na łączną kwotę ponad 8 mld zł, (ogółem do końca 2010 r. udzielono blisko 90 tys. tych kredytów na łączną kwotę ponad 15 mld zł). Z programem jest jednak związane ryzyko, ponieważ po 8 latach wsparcia, kredytobiorcy tracili prawo do dopłat i musieli samodzielnie obsługiwać spłatę rat.

Pomimo wprowadzanych obostrzeń wzrosła liczba kredytów z LtV powyżej 80%, było to aż 43% nowo udzielanych kredytów, natomiast aż 17% nowych kredytów miało LtV przekraczające 100%. Nadmiernie wydłużano także okres kredytowania. Bez wątpienia wynikało to z popytu mieszkaniowego i konkurencji w sektorze bankowym. Wzrost cen mieszkań powodował obniżone możliwości nabywcze, więc rozwiązaniem było wykorzystywanie instrumentów pozwalających na zaciąganie kredytów o wyższych wartościach. Konsekwencje takich działań miały być widoczne w przyszłości.

W 2011 r. zaobserwowano wzrost liczby kredytobiorców mających problem z obsługą zobowiązań z tytułu kredytów mieszkaniowych. W dalszym ciągu kredyty walutowe stanowiły ponad 60% portfela kredytów mieszkaniowych.

W styczniu 2011 r. wydano znowelizowaną Rekomendację S. Wskazano w niej bezpośrednie zagrożenia związane z portfelem kredytów zabezpieczonych hipotecznie i finansujących nieruchomości, były to: brak długookresowych doświadczeń uczestników rynku nieruchomości w Polsce, trudności w oszacowaniu szkodowości portfela kredytów hipotecznych oraz niska skuteczność dochodzenia roszczeń przez banki, niewystarczająca jakość wewnętrznych regulacji banku w zakresie kontroli ryzyka ekspozycji kredytowych finansujących nieruchomości, w tym w szczególności dotyczących bieżącego ich monitorowania czy ustalania limitów, niedopasowanie pomiędzy strukturą terminową pasywów a strukturą terminową aktywów (finansowanie długoterminowych aktywów krótkoterminowymi pasywami), ograniczony zakres procedur dotyczących monitorowania wartości i jakości zabezpieczeń, a ponadto nieuregulowane kwestie własności wielu nieruchomości oraz brak wypracowanych standardów w zakresie aspektów socjalnych związanych z egzekucją należności oraz z realizacją zabezpieczenia. Szczegółowo w Rekomendacji wskazano, że dokonując oceny zdolności kredytowej, przy przewidywanym okresie spłaty dłuższym niż 25 lat, bank powinien przyjmować w procesie oceny zdolności kredytowej okres spłaty 25 lat. W sytuacji, gdy okres spłaty wykraczałby poza wiek uprawniający do nabycia uprawnień emerytalnych, bank powinien uwzględnić w ocenie zdolności kredytowej prawdopodobną zmianę poziomu dochodów kredytobiorcy po nabyciu uprawnień emerytalnych. Ponadto, w przypadku kredytów walutowych finansujących nieruchomości oraz zabezpieczonych hipotecznie maksymalny poziom relacji wydatków związanych z obsługą zobowiązań kredytowych do średnich dochodów netto osiągniętych przez osoby zobowiązane do spłaty zadłużenia nie powinien być wyższy niż 42%.

W 2012 r. zmniejszyła się dynamika wzrostu kredytów mieszkaniowych. Potencjalni kredytobiorcy wstrzymywali swoje działania, oczekując spadków cen, ponadto zmieniono warunki wsparcia w ramach Programu „Rodzina na Swoim” w sposób negatywnie wpływający na jego popularność. W strukturze nowych kredytów dominowały kredyty złowe, w dalszym ciągu kredyty o LtV przekraczającym 80% stanowiły wysoki udział, około 50%, nadmiernie wydłużano też okresy kredytowania (kredyty na okres 25 lat i dłuższe stanowiły około 65% nowo udzielonych kredytów).

W 2013 r. niski poziom stóp procentowych, stabilizacja cen na rynku mieszkaniowym, poprawa koniunktury gospodarczej były bodźcami dla popytu, co zaowocowało wzrostem akcji kredytowej. Jednocześnie,



należy zauważyć, że bez znaczącego zwiększenia podaży skutkiem takich uwarunkowań był wzrost cen nieruchomości i w dalszej konsekwencji utrzymywanie ryzykownych warunków kredytowania (jak wskazywał UKNF, część banków przyjmowała do wyliczania zdolności kredytowej, koszty utrzymania na poziomie minimum socjalnego lub niższym), w szczególności w kontekście przyszłych zmian poziomu stóp procentowych i wartości nieruchomości. Patrząc na udział kredytów zagrożonych, które były zabezpieczone na nieruchomości mieszkalnej wydawał się on niski (aczkolwiek wyższy niż w poprzednich latach), ale liczbowo było to ponad 50 tys. kredytów (37,5 tys. kredytów mieszkaniowych, 12,6 tys. innych kredytów, które były zabezpieczone na nieruchomości mieszkalnej). Zmieniono niektóre zapisy Rekomendacji T, która była krytykowana jako zbyt restrykcyjna.

Znowelizowano także Rekomendację S. Jednym z celów wprowadzonych zapisów było przygotowanie podstaw do rozwoju rynku instrumentów dłużnych opartych o jednorodny portfel kredytów mieszkaniowych. Niezbędne stało się więc tworzenie wystandaryzowanych portfeli kredytowych o wysokiej jakości i szacownym ryzyku. Konieczna stała się dyscyplina utrzymania odpowiednich parametrów kredytów, a problemem było to, że banki nie były w stanie uwzględnić ryzyka systemowego wynikającego z ich działalności, uwzględniały własne krótkoterminowe cele, a nie cele całego sektora bankowego i gospodarki. Ponadto, presja konkurencji, powodowała, że banki stosujące bardziej ostrożne zasady były na gorszej pozycji niż banki akceptujące istotnie wyższy poziom ryzyka.

W końcu 2014 r. udział kredytów walutowych w portfelu kredytów mieszkaniowych wynosił 46,5%, po raz pierwszy od lat miały więc przewagę kredyty złotowe. W dalszym ciągu kredyty ze wskaźnikiem LtV przekraczającym 80% oraz nadmiernie wydłużonymi okresami kredytowania miały znaczący udział w puli kredytów (619,8 tys. kredytów z LtV powyżej 80%, w tym 236,4 tys. kredytów z LtV powyżej 100%). W 2015 r. Pomimo zaleceń KNF i Rekomendacji S w dalszym ciągu w sektorze bankowym obserwowano nieprawidłowości odnoszące się do niedoszacowania ryzyka stopy procentowej, akceptowania przy wyliczaniu zdolności kredytowej zaniżonych kosztów utrzymania oraz nadmiernego wydłużania okresu kredytowania (spłata kredytu w okresie emerytury kredytobiorcy, a nawet gdy jego wiek przekraczał przeciętną długość życia). Bardzo niskie stopy procentowe połączone z możliwością uwzględniania przy wyliczaniu zdolności kredytowej do 30 lat doprowadziły do bardzo silnego wzrostu zdolności kredyto-

wej. Godzenie się przez banki na wskazywanie przez potencjalnego kredytobiorcę nierealnych (znacząco zaniżonych) kosztów utrzymania oznaczało także wyższy poziom zdolności kredytowej. Przy w miarę stabilnej podaży jednostek mieszkalnych, oznaczało to zdolność kredytobiorców do płacenia wyższych cen za nieruchomości, przy czym wzrost cen nie wynikał z przyrostu kosztów produkcji. Pojawił się także dodatkowy popyt generowany przez podmioty, które traktowały nieruchomość mieszkaniową jak inwestycję (mieszkanie na wynajem). Przyczynami tego procesu były: bardzo niskie oprocentowanie depozytów i obligacji rządowych, przekonanie o wzroście wartości nieruchomości, obawy przed bardziej ryzykownymi inwestycjami na giełdzie papierów wartościowych i w alternatywne narzędzia inwestycyjne. Skutkiem tego była większa konkurencja o produkt – prawa do nieruchomości mieszkaniowych. Te uwarunkowania wpłynęły na zdolność do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niższych dochodach (szczególnie w dużych miastach), mieszkania zaczęły być mniej dostępne z perspektywy dochodów uzyskiwanych przez te podmioty. Popyt był też generowany poprzez oddziaływanie Programu Mieszkanie dla Młodych.

W celu poprawy sytuacji gospodarstw domowych, które miały problem z opłacaniem kredytów mieszkaniowych, w październiku 2015 r. uchwalono ustawę o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy²⁶. Pozwoliła ona na ubieganie się o przyznanie zwrotnego wsparcia finansowego osobom fizycznym zobowiązanym do spłaty kredytu mieszkaniowego, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, było to istotne dla wielu kredytobiorców po uwolnieniu kursu CHF 15 stycznia 2015 r. Źródłem finansowania wsparcia stał się Fundusz Wsparcia Kredytobiorców.

W 2016 r. rynek kredytów mieszkaniowych rozwijał się w stabilny sposób, pomimo wdrożenia zaleceń co do uwzględniania realnych kosztów utrzymania przy wyliczaniu zdolności kredytowej i podniesienia marż. Decydujące znaczenie miał niski poziom stóp procentowych, niewielka atrakcyjność innych form inwestowania, wysoki poziom optymizmu konsumentów ze względu na poprawę stanu rynku pracy i niewielki wzrost cen mieszkań. Pozytywny wpływ miał także Program Mieszkanie dla Młodych. Struktura walutowa portfela kredytowego powoli zmieniała się, w końcu roku udział kredytów walutowych wyniósł 41,4%.

26 Tytuł został później zmodyfikowany, Dz.U. z 2019 r., poz. 2138.

Ze względu na wcześniejsze nieprzestrzeganie zaleceń nadzorczych przez niektóre banki, KNF wydała im indywidualne zalecenia, które częściowo zostały wdrożone w życie. Pomimo generalnych zaleceń, rozwój oferty kredytów o stałej stopie procentowej był bardzo powolny, w końcu 2016 r. w portfelach banków było zaledwie 4,2 tys. takich kredytów, które stanowiły 0,2% ogólnej liczby i 0,2% ogólnej wartości kredytów). 2016 r. W dalszym ciągu duży udział miały kredyty o wskaźniku LtV powyżej 80%, było to 615,5 tys. kredytów, w tym 206,7 tys. kredytów z LtV powyżej 100%. Oznacza to, że 30,3% udzielonych kredytów stanowiących 47,3% ich łącznej wartości charakteryzowała się wysokim wskaźnikiem LtV.

Udział procentowy kredytów zagrożonych zmienił się nieznacznie, do 2,9% (w portfelach banków komercyjnych było 37,8 tys. kredytów zagrożonych mieszkaniowych, z czego 20,9 tys. stanowiły kredyty złotowe, a 16,8 tys. kredyty walutowe – po uwzględnieniu ich ewentualnego przewalutowania, dodatkowo 17,5 tys. to kredyty zagrożone hipoteczne, zabezpieczone dzięki nieruchomości mieszkaniowej). W portfelu kredytowym znalazły miejsce także kredyty w trakcie restrukturyzacji – 24,0 tys. kredytów o wartości 9,1 mld zł oraz w trakcie „wakacji” kredytowych – 31,7 tys. kredytów o wartości 7,6 mld zł.

W 2017 r. kredyty mieszkaniowe cieszyły się popularnością, uwarunkowania, które powodowały wzrost rynku kredytowego w poprzednich latach (przede wszystkim niskie stopy procentowe i atrakcyjność inwestycyjna nieruchomości), dalej oddziaływały. Obserwowano wzrost popytu na nieruchomości mieszkaniowe, szczególnie widoczny w drugiej połowie roku. Odpowiedzią na ten proces był wzrost cen. Oddano do użytku więcej mieszkań niż w poprzednich latach (178,3 tys.). Struktura walutowa portfela kredytowego uległa zmianie, udział kredytów walutowych zmniejszył się do 34,3%, co było wynikiem bardzo niewielkiej liczby nowych kredytów walutowych oraz umocnienia się złotówki.

Na skutek wzrostu cen nieruchomości i umocnienia się złotówki silnie zmalała liczba kredytów mieszkaniowych ze wskaźnikiem LtV powyżej 100% - liczba o ponad 30%, a wartość o ponad 40%. Było to 135,6 tys. kredytów (6,5% ogólnej liczby kredytów) o wartości 47,9 mld zł (12,6% ogólnej wartości kredytów. Ta tendencja, aczkolwiek nie aż tak silnie, była także widoczna w grupie kredytów ze wskaźnikiem LtV powyżej 80%. W końcu 2017 r. było ich 376,6 tys. (18,0% ogólnej liczby) o wartości 92,5 mld zł (24,3% ogólnej wartości).

W dalszym ciągu kredyty mieszkaniowe charakteryzowały się wysoką jakością, udział zagrożonych kredytów stanowił jedynie 2,8%. W portfelach banków było 53,9 tys. kredytów zagrożonych o wartości 14,2 mld zł, które były zabezpieczone na nieruchomości mieszkalnej. Z tego 38,6 tys. to zagrożone kredyty mieszkaniowe (o wartości 10,7 mld zł), 22,6 tys. stanowiły kredyty złotowe (o wartości 4,7 mld zł), a 16,1 tys. kredyty walutowe (o wartości 6,0 mld zł).

W końcu 2017 r. było 22,3 tys. kredytów (o wartości 6,8 mld zł), które były objęte restrukturyzacją. Stanowiło to odpowiednio 1,1% ogólnej liczby oraz 1,8% ogólnej wartości portfela kredytowego. Restrukturyzacja polegała najczęściej na zawieszeniu spłaty rat lub wydłużeniu okresu spłaty.

W 2018 r. utrzymywały się tendencje wzrostowe na rynku kredytów mieszkaniowych. Silny popyt na rynku mieszkaniowym powodował wzrost cen, zwiększenie aktywności budowlanej i skłaniał inwestorów do zakupów. Pomimo osłabienia złotówki, poprawiała się struktura walutowa portfeli kredytów mieszkaniowych, udział kredytów walutowych wynosił 31,6% (wartość), 25,4% (liczba).

Ze względu na wzrosty cen nieruchomości mieszkaniowych, poprawiała się struktura portfela kredytowego wyrażana wskaźnikiem LtV. Przede wszystkim spadła liczba kredytów z przedziału od 80 do 100%, było ich 306,9 tys. (14% liczby wszystkich kredytów) o wartości 79 mld zł (19,4% wartości wszystkich kredytów). Liczba kredytów ze wskaźnikiem LtV powyżej 100% zmalała w niewielkim stopniu – do 133,3 tys. (dawało im to udział 6,1%), a wartość ich wzrosła do 49,6 mld zł (udział 12,2%).

Udział zagrożonych kredytów mieszkaniowych był niewielki, 1,7% liczby kredytów i 2,5 % ich wartości (odpowiednio 37,1 tys. kredytów zagrożonych o łącznej wartości 10,3 mld zł).

W grudniu 2019 r. wydano kolejną nowelizację Rekomendacji S, jej wejście w życie jest przewidziane do końca 2020 r. w odniesieniu do banków komercyjnych. Przyczyną tej zmiany jest konieczność przygotowania banków na kredyty zabezpieczone hipotecznie, które mają stałą lub okresowo stałą stopę procentową. Przewiduje się bowiem potrzebę zapewnienia oferty kredytów tego typu, a ponadto możliwe będzie przekształcenie kredytów o zmiennej stopie procentowej w kredyty o stopie stałej lub okresowo stałej. Kolejna istotna kwestia wprowadzana nowelizacją, to kredyty z opcją zwolnienia ze zobowiązania wobec banku z tytułu zaciągnięcia



kredytu zabezpieczonego hipotecznie na nieruchomości mieszkalnej w przypadku przeniesienia przez kredytobiorcę na bank własności do kredytowanej nieruchomości „klucz za dług”.

3.2. Warunki udzielania kredytu hipotecznego

Stosowana przez banki polityka kredytowa uległa w ostatnim czasie istotnej zmianie. Rekordowo niskie stopy procentowe będące odpowiedzią RPP²⁷ na pandemię wirusa COVID19, nie sprawiły, że dostęp do produktów hipotecznych stał się łatwiejszy. Kredyty hipoteczne stały się tańsze²⁸, ale mniej dostępne.

Z uwagi na fakt istotnego wzrostu ryzyka kredytowego w obliczu niepewności co do gospodarczych skutków pandemii wirusa COVID-19²⁹, banki odpowiedziały zmieniając politykę kredytową poprzez zaostrzenie warunków udzielania kredytów hipotecznych. Podwyższone zostały marże³⁰ kredytowe, zmiana uległa polityka w zakresie wkładu własnego³¹ oraz w zakresie analizy zdolności kredytowej. Kredytodawcy większą uwagę zwracają na branżę, w której pracuje kredytobiorca. Pandemia wirusa COVID-19 sprawiła, że potencjalni kredytobiorcy zatrudnieni w najbardziej narażonych sektorach (np. gastronomia, turystyka), mają mniejszą szansę na uzyskanie kredytu hipotecznego lub że uzyskany kredyt może być udzielony na warunkach innych niż wnioskowane np. krótszy okres spłaty, niższa kwota, dodatkowe ubezpieczenie. Zaostrzeniu uległy także wymogi dla osób prowadzących działalność gospodarczą czy osób pracujących

na umowy inne niż umowa o pracę. Banki oprócz podstawowej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej klienta badają także sytuację makroekonomiczną i jej wpływ na działalność danego przedsiębiorstwa (w którym pracuje lub którego właścicielem jest kredytobiorca)³². Dalsze zaostrzanie polityki kredytowej ma być kontynuowane a wynikać będzie głównie ze wzrostu ryzyka kredytowego w warunkach znacznego pogorszenia sytuacji gospodarczej, oddziałującego negatywnie na sytuację finansową kredytobiorców³³.

Polityka poszczególnych banków w zakresie warunków udzielania kredytu hipotecznego jest zróżnicowana, niemniej podlega regulacjom i rekomendacjom odpowiedzialnym za kwestię stabilności systemu finansowego w skali krajowej oraz międzynarodowej.

Opracowana przez KNF Rekomendacja S (2019 r.) dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie wydana została na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe³⁴ z uwzględnieniem rekomendacji i zaleceń dotyczących kredytowania w walutach obcych m.in. przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ang. ESRB), Narodowy Bank Polski, Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego stanowi pewne wskazania dla Banków w zakresie dostosowania polityki kredytowej do zmieniających się warunków. Rekomendacja S przewiduje, iż proces kredytowania w zakresie ekspozycji zabezpieczonych hipotecznie będzie wynikał z zasad polityki opracowanych przez bank i zatwierdzonych przez zarząd banku, a cały proces będzie podlegał nadzorowi ze strony rady nadzorczej banku. Za pośrednictwem poszczególnych rekomendacji, KNF przedstawia sposób prowadzenia przez bank działalności w tych przypadkach, gdy przepisy prawa nie regulują tego lub czynią to w sposób niedookreślony, a istnieją przesłanki dla ukształtowania dobrej praktyki rynkowej w obszarze ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie.

Poniżej zaprezentowano wybrane rekomendacje³⁵ odnoszące się do warunków udzielania kredytów hipotecznych. Poniższe rekomendacje dają pogląd na

- 27 Efekt kilkukrotnych obniżek stóp procentowych w 2020 r. z poziomu niezmiennego od roku 2015-2017 marca, 8 kwietnia i 28 maja, łącznie o 140 punktów bazowych.
- 28 Pomimo wzrostu marż kredytowych, średni poziom oprocentowania modelowego kredytu spadł – dane Centrum Amron.
- 29 Zacieśnianie polityki kredytowej wynika z pogorszenia sytuacji kapitałowej banków, zmiany popytu na kredyty mieszkaniowe, obniżenia się jakości portfeli kredytów hipotecznych oraz w wyniku Pandemii wirusa CoVID19 i niepewności co do sytuacji gospodarczej jaka się z tym wiąże – Narodowy Bank Polski (2020), Sytuacja na rynku kredytowym – wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych.
- 30 Średni poziom marży kredytowej dla kredytów z 10- procentowym wkładem własnym wyniósł 2,33% (marzec 2020 r.), dla porównania, średnia marża (ten sam modelowy kredyt) w kwietniu 2019 r. kształtowała się na poziomie 2,19%, wzrost na podobnym poziomie można zaobserwować również w przypadku kredytów z LtV 80% – dane Bankier.pl; data dostępu 30.06.2020 r.
- 31 Banki, próbując zabezpieczyć się przed skutkami pandemii, zaostrzają wymagania dotyczące minimalnego wkładu własnego np. Bank PEKAO z 10% do 15%, PKO BP z 10% do 20%, ING Bank Śląski z 80% do 70% - dane Money.pl; data dostępu 30.06.2020 r. Banki, które obecnie oferują obecnie kredyt z minimalnym wkładem na poziomie 10% to Alior Bank, Credit Agricole, mBank, Bank Milenium, Santander Bank Polska – dane Centrum Amron.

- 32 Ł. Witkiewicz, Kredyt stanie się dobrem rzadkim. Banki już zaostrzają wymagania, Gazeta Prawna – serwis internetowy, dostęp (30.06.2020).
- 33 Narodowy Bank Polski (2020), Sytuacja na rynku kredytowym – wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych.
- 34 Dz.U. z 2017 r., poz. 1876, z późn. zm.
- 35 Komisja Nadzoru Finansowego (2019), Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, Warszawa.

to jakie rozwiązania są sugerowane przez KNF w zakresie udzielania kredytów hipotecznych.

W przypadku klientów detalicznych (gospodarstw domowych) uzyskujących dochody w różnych walutach, rekomenduje się, aby przy wyliczaniu zdolności kredytowej założyć deprecjację o 50% (wzrost o 20% względem rekomendacji S z 2018 r.) innych walut niż ta w której kredytobiorca uzyskuje największe dochody. Bank powinien posiadać politykę dotyczącą przypadków zmiany waluty, której kredytobiorca osiąga dochody w trakcie spłaty kredytu – istotne jest nie tylko źródło dochodów, ich wysokość, ale także waluta, w której potencjalny kredytobiorca uzyskuje swoje wynagrodzenie. Zmiany na rynku walutowym są jednym z ryzyka jakie podlegają weryfikacji przy ocenie kredytowej.

Rekomendowanym okresem spłaty zobowiązań powinien być okres nie dłuższy niż 25 lat. Banki nie powinny udzielać kredytów o okresie spłaty dłuższym niż 35 lat (wzrost ryzyka po stronie kredytobiorcy i banku). Przy ustalaniu okresu kredytowania, bank powinien uwzględniać zdolność kredytobiorcy do osiągnięcia dochodów w całym okresie trwania umowy ze zwróceniem szczególnej uwagi na okres, w którym kredytobiorca osiągnie wiek emerytalny.

Przed podjęciem przez bank decyzji o udzieleniu kredytu hipotecznego, rekomenduje się przeprowadzenie rzetelnej i kompleksowej oceny zdolności kredytowej potencjalnego kredytobiorcy w oparciu o przedstawione źródła spłaty zobowiązania, koszty utrzymania typowe dla danego kredytobiorcy, wszystkie zobowiązania finansowe (z których uiszczania potencjalny kredytobiorca nie może zrezygnować np. alimenty) oraz ustalony okres kredytowania. Bank dokonuje oceny zdolności kredytowej klienta pod względem ilościowym i jakościowym na podstawie przedstawionych dokumentów. Oprócz weryfikacji danych zawartych w dostarczonych przez kredytobiorcę dokumentach, weryfikuje także ich autentyczność, kompletność oraz zgodność ze stanem faktycznym, pod uwagę brane są tylko potwierdzone informacje.

Elementy, które podlegają szczególnej uwadze w analizie ilościowej to dochody i wydatki wszystkich wnioskodawców oraz poręczycieli. Pod uwagę brane są przede wszystkim te dochody, które charakteryzują się stabilnością w całym okresie spłaty kredytu. Dochody o charakterze nieregularnym determinują korektę okresu kredytowania o indywidualną ocenę poziomu i stabilności dochodów (lub ich cykliczność). W takiej sytuacji rekomenduje się przeprowadzenie dodatkowej analizy – oceny możliwości regularnej

obsługi i spłaty zobowiązań. W analizie ilościowej uwzględnia się powinien dochód rozporządzalny, przedmiotem zainteresowania powinno być także ryzyko zmiany dochodów (spadek wynagrodzenia, wzrost wydatków stałych kredytobiorcy w okresie kredytowania) - należy założyć bufor dochodowy. Kolejnym punktem uwzględnianym w analizie ilościowej jest ryzyko związane ze zmianą stóp procentowych i jego wpływ na zdolność kredytową kredytobiorcy. Przy ocenie zdolności kredytowej należy wziąć pod uwagę, to w jaki sposób ewentualna podwyżka stóp procentowych może wpłynąć na zdolność kredytową kredytobiorcy.

Bank powinien brać pod uwagę wszystkie typowe wydatki ponoszone przez potencjalnego kredytobiorcę, przy czym w swojej analizie bank powinien uwzględniać kwoty odpowiadające ich rzeczywistemu poziomowi, biorąc pod uwagę liczbę osób na utrzymaniu kredytobiorcy, status mieszkaniowy i miejsce zamieszkania (deklarowany przez klientów poziom wydatków jest przez Bank weryfikowany na podstawie obiektywnych danych dotyczących kosztów utrzymania i wydatków gospodarstw domowych). Przy ustalaniu minimalnych kosztów utrzymania rekomenduje się stosowanie kosztów utrzymania gospodarstwa domowego na poziomie nie niższym od minimum socjalnego ogłoszonego przez niezależne źródło, w tym m.in. wyniki badań budżetów gospodarstw domowych opracowywane przez Główny Urząd Statystyczny.

Bank nie powinien udzielać kredytu, w przypadku którego po opłaceniu miesięcznej raty spłaty kredytobiorcy pozostałoby na przeżycie kwota niższa niż wynosi minimum socjalne wyliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Bank powinien uwzględnić wydatki związane z obsługą zobowiązań kredytowych, jak również obciążenia spłatą z tytułu zobowiązań finansowych innych niż zobowiązania kredytowe, jeśli klient nie może zrezygnować z ich uiszczania (m.in. wynikające z przepisów prawa lub mające charakter trwały i nieodwołalny np. zasądzone alimenty, wypłacane renty), bank powinien przyjąć od klienta detalicznego pisemne oświadczenie na temat stanu jego całkowitego zadłużenia z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Analiza cech jakościowych powinna uwzględniać: analizę cech osobowych klienta (np. wiek, stan cywilny, liczba osób pozostających na utrzymaniu, wykształcenie, staż pracy, wykonywany zawód, zajmowane stanowisko itp.), analizę historii współpracy klienta z bankiem (np. historia operacji na rachunku, terminowość spłat dotychczasowych zobowiązań,



korzystanie z innych produktów banku), analizę historii kredytowej w oparciu o informacje dostępne w bazach danych oraz w bazach danych gospodarczych.

W procesie oceny zdolności kredytowej klientów detalicznych, szczególną uwagę bank powinien zwracać na sytuacje, w których wskaźnik DStI przekracza 40% dla klientów o dochodach nieprzekraczających przeciętnego poziomu wynagrodzeń w danym regionie zamieszkania oraz 50% dla pozostałych klientów.

Bank nie powinien kredytować pełnej wartości nieruchomości stanowiącej przedmiot zabezpieczenia i powinien żądać od kredytobiorcy wkładu własnego. W ramach procesu oceny zdolności kredytowej klienta detalicznego konieczne jest każdorazowe korzystanie przez bank z zewnętrznych baz danych, w tym w szczególności międzybankowych baz danych budowanych przez instytucje, o których mowa w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (banki mogą wspólnie z bankowymi izbami gospodarczymi, utworzyć instytucje upoważnione do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych).

Zabezpieczenie hipoteczne ekspozycji kredytowej nie powinno rekompensować słabości podstawowego źródła spłaty. Przyjmowane zabezpieczenia powinny spełniać kryteria płynności, wartości oraz możliwości kontroli. Podstawowym źródłem spłaty kredytu są dochody kredytobiorcy (w tym dochody z prowadzonej działalności gospodarczej). Bank może uznać zabezpieczenie za płynne, jeśli możliwe jest jego zbycie bez istotnego obniżenia jego ceny w czasie, który nie naraża banku na zmianę wartości zabezpieczenia hipotecznego ze względu na właściwą danemu rodzajowi zabezpieczenia fluktuację cen. Bank, analizując ryzyko związane z danym zabezpieczeniem hipotecznym, powinien uwzględniać takie czynniki jak: a) rodzaj i przedmiot zabezpieczenia (w tym różnice i sposób egzekucji z zabezpieczenia), b) kolejność zaspokajania się z zabezpieczenia (m.in. kolejność hipotek, opróżnione miejsce hipoteczne), c) stan techniczny przedmiotu zabezpieczenia, d) koszty utrzymania zabezpieczenia i egzekucji z zabezpieczenia (w tym koszty ewentualnego przejęcia zabezpieczenia) – lub czynniki o podobnym charakterze do wskazanych.

Wartość wskaźnika LtV w momencie uruchomienia kredytu nie powinna przekraczać poziomu: a) 80% lub, b) 90% w przypadku, gdy dla części ekspozycji przekraczającej 80% LtV ustanowiono: odpowiednie ubezpieczenie, lub blokadę środków na rachunku bankowym lub zastaw na denominowanych w złotych

dłużnych papierach wartościowych Skarbu Państwa lub NBP, lub przeniesienie określonej kwoty w złotych lub w innej walucie na własność banku, zgodnie z art. 102 ustawy – Prawo bankowe (przy czym w przypadku innej waluty niż waluta kredytu, bank powinien założyć jej deprecjację o co najmniej 50%), lub 45 przeniesienie środków klienta zgromadzonych na rachunku III filarowym, w ramach systemu emerytalnego tj. na Indywidualnym Koncie Emerytalnym (IKE) lub Indywidualnym Koncie Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE).

3.3. Bieżący obraz rynku kredytów hipotecznych

Sytuacja na rynku kredytów hipotecznych dynamicznie się zmienia. Ze względu na ryzyko jakie niesie za sobą pandemia wirusa CoVID19, banki zaostrzają kryteria udzielania kredytów hipotecznych, wymagają wyższego wkładu własnego, podnoszą swoje marże. W najbliższej perspektywie banki spodziewają się dalszego spadku popytu³⁶ na produkty hipoteczne, pewne obawy rodzą także perspektywy rozwoju rynku nieruchomości mieszkaniowych i to jak będą kształtowały się ceny.

Do momentu wybuchu pandemii wirusa COVID-19, wzrost na rynku kredytów hipotecznych przyjął nie spotykane dotychczas rozmiary. Rok 2019 uznawany był rekordowy, jeżeli chodzi o sprzedaż i wartość nowo udzielonych kredytów, a początkowe miesiące roku 2020 zwiastowały kolejne rekordy³⁷.

W pierwszym kwartale 2020 r. ogólna liczba czynnych kredytów hipotecznych osiągnęła rekordową wartość ponad 2,41 mln jednostek. Dla zobrazowania skali wzrostu, liczba czynnych kredytów hipotecznych tuż przed kryzysem gospodarczym w 2008 r. wynosiła 945 484 w 2006 r., 113 5684 w 2007 r. oraz 1374 099. Ponad to w okresie od stycznia do marca 2020 r., obserwowano przyrost rzędu 1,75% (nominalnie 41 700 sztuk) w porównaniu do stanu na koniec poprzedniego kwartału. Ogólna kwota zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu kredytów mieszkaniowych na I kwartał 2020 wyniosła 459,501

36 Obawy te znajdują swoje odzwierciedlenie w informacjach przekazywanych przez BIK, zgodnie z którymi o kredyt mieszkaniowy w kwietniu wnioskowało łącznie 27,82 tys. klientów, w porównaniu do 42,51 tys. rok wcześniej (spadek o 34,6%). Jest to piąty najniższy wynik liczby wnioskujących, od stycznia 2007 r. – BIK Indeks – Informacja prasowa z dnia 6 maja 2020 r.

37 AMRON-SARFIN (2020), Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości 1/2020.

mld zł co oznacza wzrost względem IV kwartału 2019 r. o 3,7% czyli ok. 16 380 mld zł. Dla porównania, całkowity stan zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych w 2008 r. wynosił 192,612 mld zł. W pierwszym kwartale 2020 r. zanotowano niewielki wzrost sprzedaży nowych kredytów mieszkaniowych względem kwartału poprzedniego. Wzrost ten ma wymiar zarówno ilościowy, jak i jakościowy. W okresie od stycznia do marca zawarto o 1,82% więcej umów o kredyt hipoteczny niż w kwartale poprzednim (56 453 nowe umowy), a łączna wartość udzielonych kredytów wyniosła 16,623 mld i była o 5,78% (908 mln zł) wyższa niż w kwartale poprzednim. Miesiącem rekordowym pod tym względem okazał się marzec, kiedy liczba udzielonych kredytów wzrosła o 6,71% w ujęciu ilościowym oraz 9,32% w ujęciu jakościowym względem lutego.

Dominującą walutą nowo udzielanych kredytów pozostaje złoty. W I kwartale 2020 r., liczba kredytów hipotecznych udzielonych w złotych stanowiła 98,59% wszystkich kredytów, kredyty we frankach szwajcarskich stanowiły 0,01%, w euro 0,96%, na kredyty udzielone w pozostałych walutach przypada 0,44%. Przeciętna wartość kredytu mieszkaniowego w udzielonego w złotych w I kwartale 2020 r. wyniosła 294 991 zł³⁸, co oznacza wzrost o 3,72% (10 589 zł) względem wartości notowanej w kwartale poprzednim. Średnia wartość kredytu walutowego wyniosła 227 050 zł, co oznacza wzrost o 8,46% względem okresu poprzedzającego.

W końcu marca 2020 r. udział liczby kredytów zagrożonych w portfelu kredytów mieszkaniowych ogółem nieznacznie wzrósł do poziomu 2,38% (wzrost o 0,05 p. proc. względem poprzedniego kwartału). Niniejszy wzrost wynika głównie z pogorszenia jakości kredytów udzielonych w obcych walutach (najwięcej w CH – 3,45% wszystkich kredytów udzielonych w CH). Udział kredytów zagrożonych udzielonych w złotych spadł o 0,01 p. proc. względem IV kwartału 2019 r. i wyniósł 2,04%.

Największą popularnością wśród nowo udzielanych kredytów cieszą się te w wysokości od 200 do 300 tys. zł, ich udział szacuje się na 28,40% wszystkich udzielonych kredytów. Na drugim miejscu są kredyty o wysokości od 100 do 200 tys. zł z udziałem w wysokości 24,72%, następnie kredyty o wysoko-

ści od 300 do 400 tys. zł z udziałem w wysokości 20,49%. Najmniej popularne są kredyty o wysokości powyżej 1 mln zł - 0,48% oraz o wysokości do 100 tys. zł - 5,9%. Kredyty o wysokości od 400 do 500 tys. oraz od 500 tys. do 1 mln w strukturze nowo udzielanych kredytów stanowią odpowiednio 10,64% oraz 9,36%.

Dominującymi wśród nowo udzielanych kredytów są te z wkładem własnym na poziomie 20%, stanowią one 41,07% wszystkich nowych umów kredytowych. Kredyty z wkładem własnym na poziomie od 50 do 80% stanowią 36,47% nowych umów kredytowych. Najmniejszą popularnością cieszą się kredyty o LtV na poziomie od 30% do 50% - 5,95% oraz do 30% - 16,51%. Wartość nowo udzielonych kredytów o LtV powyżej 80% spadła o 0,96% względem poprzedniego kwartału.

Struktura nowo udzielonych kredytów w I kwartale 2020 r., wskazuje, że najbardziej preferowanym rozwiązaniem są kredyty udzielone na okres od 25 do 35 lat, które stanowią 66,69% wszystkich nowo udzielonych kredytów. Najmniej popularne są kredyty udzielane na okres dłuższy niż 35 lat – 0,99% oraz na okres do 15 lat – 7,08%. Przeciętnie preferowane są kredyty udzielane na okres od 15 do 25 lat – 22,24%.

Ponad 70% wszystkich kredytów mieszkaniowych udzielonych w I kwartale 2020 r. to kredyty udzielone w 9 największych polskich ośrodkach i aglomeracjach miejskich z dominującym udziałem Warszawy.

38 Zgodnie z danymi zawartymi w informacji prasowej Biura Informacji Kredytowej – BIK Indeks, z dnia 6 maja 2020 r., w kwietniu odnotowano rekordowy poziom średniej wartości wnioskowanego kredytu na poziomie 302,1 tys. zł.



Bariery i ograniczenia dotyczące stosowanych instrumentów



Wdrażanie instrumentów polityki mieszkaniowej może napotkać zróżnicowane bariery i ograniczenia, które mogą utrudnić osiągnięcie zamierzonych celów. Odpowiedzialnie kształtowana polityka poprzez realizację diagnozy sytuacji gospodarki mieszkaniowej oraz społeczeństwa umożliwia zidentyfikowanie słabych stron i zagrożeń, na które można właściwie reagować. Bariery i ograniczenia mogą mieć charakter finansowy, przestrzenny, kulturowy, behawioralny, instytucjonalny i technologiczno-finansowy. Są one wielopłaszczyznowe, dotyczą różnych interesariuszy polityki mieszkaniowej, a ich równoległe występowanie może powodować dodatkowo negatywny efekt synergii. Należy właściwie dobierać i tworzyć paletę instrumentów polityki mieszkaniowej tak, aby mogły one łącznie odpowiednio wzmacniać odporność gospodarki oraz umożliwiać zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa.

4.1. Bariery i ograniczenia finansowe

Po stronie popytowej (gospodarstw domowych) istotną barierą jest bariera dochodowa. Powoduje ona, że znaczna część gospodarstw domowych nie posiada zdolności kredytowej, co uniemożliwia zakup jakiegokolwiek mieszkania, a tym bardziej zakup mieszkania o standardzie jakościowym i rozmiarze odpowiadających potrzebom gospodarstwa domowego. Barierą dochodową potęguje brak skłonności gospodarstw domowych do długoterminowego oszczędzania. Według badań Polscy preferują oszczędności krótkoterminowe¹. Dobro tak drogie, jak mieszkanie wymaga długoterminowego oszczędzania, by kredyt nie był głównym czy jedynym źródłem finansowania inwestycji.

Bariera dochodowa rodzi konsekwencje: (1) Część gospodarstw domowych jest wykluczona z rynku, mieszka wspólnie z innym gospodarstwem domowym (tzw. zjawisko „gniazdownictwa”) lub pozostaje na rynku najmu, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych po cenie rynkowej utrudnia lub wręcz uniemożliwia im zbieranie kapitału na nabycie na własność. (2) Część gospodarstw domowych nabywa jednostki mieszkalne niedostosowane do ich potrzeb pod względem jakości, powierzchni, a czasem lokalizacji. Rodzi to negatywne skutki dla jakości życia, generuje dodatkowe koszty (np. długiego dojazdu do pracy) społeczne, gospodarcze i środo-

wiskowe. (3) Warunki spłaty kredytu są dodatkowym obciążeniem psychicznym i ekonomicznym dla gospodarstwa (np. nadmiernie wydłużony okres spłaty, wysokie LtV), powodują ograniczenie mobilności w poszukiwaniu pracy. Dodatkowo, zmienna stopa procentowa oznacza bardzo silne uzależnienie wysokości ponoszonych obciążeń od sytuacji makroekonomicznej.

Po stronie podażowej barierą są trudności w uzyskaniu kredytu bankowego, dotyczy to przede wszystkim niewielkich przedsiębiorstw. Sektor bankowy ponosi mniejsze ryzyko finansując stronę popytową niż podażową, bowiem projekty deweloperskie należą do najbardziej ryzykownych przedsięwzięć gospodarczych. Utrudnia to funkcjonowanie przedsiębiorstw deweloperskich, nawet dużych, utrudnia wejście na rynek niewielkich deweloperów, uzależnienia realizację projektu od wpłat przyszłych właścicieli, problemem jest niska chęć współpracy banku z deweloperem w sytuacji pojawienia się problemów na etapie realizacji i finansowania projektu (brak społecznej odpowiedzialności biznesu), co stanowi przyczynę bankructw tychże przedsiębiorstw, naraża na straty klientów, a także sam sektor bankowy (przykład firmy Galbex w Łodzi, firmy Opal. Development, realizującej loftu u Scheiblera). Trudności w wejściu na rynek niewielkich przedsiębiorstw, uzależnienie od finansowania przez nabywców wpływa na sytuację finansową przedsiębiorstwa i pośrednio oddziałuje na lokalną gospodarkę i rynek pracy.

Rosnące koszty budowy – na które składają się rosnące ceny materiałów budowlanych, rosnące koszty pracy oraz rosnące ceny gruntów stanowią istotne ograniczenie podażowe dla przedsiębiorstw budujących na sprzedaż lub wynajem (por. rozdz. 1).

Brak wykwalifikowanych pracowników na rynku budowlanym to kolejna bariera ograniczająca podaż – wskazuje na nią ponad 50% ankietowanych w badaniach koniunktury prowadzonych przez GUS w latach 2016-2018 (szerzej por. rozdz. 1).

Po stronie banków

Chęć sprzedaży usługi kredytu mieszkaniowego powoduje w jednostkach odpowiadających za udzielanie kredytów niektórych banków brak przestrzegania zaleceń nadzoru bankowego wyrażonych w rekomendacjach: na etapie określania zdolności kredytowej, zdolności obsługi długu czy oceny jakości zabezpieczenia. Stanowi to źródło ryzyka dla kredytodawcy, kiedy kredytobiorca ma problemy ze spłatą. Proces windykacji jest długi i nie zawsze umożliwia odzyska-

¹ www.zbp.pl/getmedia/80731184-d5b1-4960-b6d202b69b3e7625/Raport_2014_11_25_osczechowanie_dlugoterminowe, dostęp (24.06.2020).



nie całości zaangażowanych środków. Problem nasila się w okresie dekonunktury gospodarczej.

Po stronie budżetu państwa

Na początku okresu transformacji, kiedy przyjęty został rynkowy model polityki mieszkaniowej, regulatorem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych miał być rynek. Państwo poczuło się zwolnione ze wspierania sektora mieszkaniowego, przerzucając ciężar zaspokajania potrzeb na gospodarstwa domowe. Wobec braku rozwiniętego rynku najmu publicznego i prywatnego, drogą do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych stało się nabywanie mieszkania na własność. Ograniczenia dochodowe gospodarstw domowych spowodowały konieczność zaangażowania się państwa, jednakże przeznaczane kwoty, w porównaniu z potrzebami mieszkaniowymi obywateli są nieznaczące. Konsekwencje: (1) programy pomocowe wykorzystywane w Polsce cechuje duże zróżnicowanie rodzajowe, a w ramach dostępnych instrumentów ogromna zmienność warunków. Programy, które cieszyły się popularnością są wyciszane ze względu na wysokość kosztów generowanych dla budżetu (finansowanie budownictwa społecznego w postaci TBS, programy Rodzina na Swoim, Mieszkanie dla Młodych). (2) wybiera się rozwiązania, które są najtańsze z punktu widzenia obciążeń budżetowych, ale to nie oznacza, że są najlepsze dla wspierania mieszkalnictwa w Polsce. Początkowo ustalone warunki w wielu programach powodowały, że instrumenty te nie były w zasadzie wykorzystywane, oznacza to brak przygotowania analitycznego.

Po stronie inwestorów instytucjonalnych

Brak w polskim porządku prawnym specjalistycznych funduszy inwestycyjnych inwestujących w nieruchomości typu REIT. Projekt ustawy o firmach inwestujących w najem nieruchomości (FINN) wpłynął do Sejmu 25 września 2018 r. (druk nr 2855), ale zasada dyskontynuacji przewiduje, że nowy Parlament nie zajmuje się projektami niedokończonymi w czasie poprzedniej kadencji.

4.2. Bariery i ograniczenia przestrzenne

System planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce jest nieprawidłowy, ma to konsekwencje społeczno-gospodarcze przejawiające się na wielu obszarach. Chaos przestrzenny wpływa na rynek nieruchomości i generuje koszty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

Dla inwestorów/deweloperów

Konsekwencje: (1) ze względu na różne podejścia gmin do potrzeby tworzenia planów miejscowych, w związku z generowanymi w procesach planistycznych kosztami, część z nich jest ich pozbawiona. Oznacza to, że uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy jest procesem znacznie rozciągniętym w czasie. Uzyskanie decyzji środowiskowej, niezbędnej przy większych projektach, także wymaga długiego czasu. Udogodnienia wynikające z przyjęcia specjalnej ustawy o wspieraniu rozwoju budownictwa mieszkaniowego, której celem było przyspieszenie procedur, sprawny transfer nieruchomości publicznych na cele budownictwa mieszkaniowego oraz efektywne wykorzystanie gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym (Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących) nie zostały zrealizowane w praktyce. Jednakże krytycy zaproponowanych tam rozwiązań podnosili, że ich wprowadzenie w życie pogłębi jedynie istniejące nieprawidłowości. (2) z drugiej strony pomimo zaplanowania w niektórych gminach znacznych powierzchni o przeznaczeniu mieszkaniowym, inwestorzy/deweloperzy preferują tańsze grunty, które nie mają planów miejscowych i dzięki temu pozwalają uzyskać dodatkowe zyski. Nieprawidłowości systemowe dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego umożliwiają prowadzenie projektów inwestycyjnych wbrew długoterminowym planom wykorzystania powierzchni. (3) Nieprawidłowości dotyczą także funkcji rolnych w miastach - nowelizacja Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która weszła w życie 26 czerwca 2019 i odblokowała do zainwestowania nieruchomości o funkcji rolnej w obrębie miast, ale tylko te o powierzchni do 1 ha.

Dla samorządów gminnych

Konsekwencje: (1) gminy planują mieszkaniowe wykorzystanie terenów, dotyczy to także nieruchomości gminnych, które są następnie oferowane na rynku. Ze względu na zasady sprzedaży przetargowej, nie zawsze oferty te znajdują nabywców. Dodatkowe zyski są możliwe do uzyskania dzięki "wymuszaniu" funkcji mieszkaniowej na terenach, które są przeznaczane do innych celów, ale oddawane do użytku inwestycje mieszkaniowe lokalizowane na obrzeżach miast, powodują urban sprawl, są obciążeniem dla gmin z powodu konieczności zapewnienia infrastruktury społecznej i technicznej.

Szczegółowa analiza kierunków wykorzystania przestrzeni kraju dotycząca 2017 r. wskazuje na wysoki

udział terenów pod zabudowę mieszkaniową. Podnosi się, że plany miejscowe nie są opracowywane w celu porządkowania sytuacji osadniczo-urbanistycznej, ale mają na celu ułatwianie inwestycji na nowych terenach. W końcu 2005 r. zabudowa mieszkaniowa w planach miejscowych zajmowała 3% powierzchni kraju, przy czym w gminach miejskich było to 8%. Uważano, że jest to wystarczający zasób w odniesieniu do potrzeb mieszkaniowych². Według szacunków na koniec 2017 r. w skali kraju przewidywano 14% terenów objętych planami miejscowymi na realizację funkcji mieszkaniowych (1,2% pod zabudowę wielorodzinną, 12,8% pod zabudowę jednorodzinną, a dodatkowo 6,2% pod zabudowę zagrodową). W gminach miejskich było to 26,5% (4,7 pod zabudowę wielorodzinną, 21,8% pod zabudowę jednorodzinną i dodatkowo 3,1% pod zabudowę zagrodową), można dodać wskaźniki dla miast na prawach powiatu, było to 23,6% powierzchni na cele mieszkaniowe (6,8% pod zabudowę wielorodzinną, 16,8% pod zabudowę jednorodzinną i dodatkowo 0,4% pod zabudowę zagrodową)³.

Dla sąsiedztwa

Konsekwencje: (1) ze względu na nieprawidłowości systemowe, brak jest stabilności w funkcjach otoczenia projektów mieszkaniowych. Wprowadzanie funkcji mieszkaniowej na nowe tereny może nie współgrać z istniejącymi (planowanymi) w gminie funkcjami przemysłowymi, transportowymi. W efekcie transport, zanieczyszczenia mogą pogarszać jakość życia mieszkańców oraz obniżać wartość nieruchomości.

4.3. Bariery i ograniczenia kulturowe i behawioralne

- ▶ Niski poziom znajomości wśród potencjalnych klientów istnienia programów mieszkaniowych oraz ich celów i zasad w tym z wykorzystaniem różnych mediów.
- ▶ Niski poziom zaufania publicznego do władz państwa i prowadzonej polityki, w tym mieszkaniowej.

- ▶ Postrzeganie programów jako długiego procesu, oczekiwań i niepewności sukcesu, konieczność załatwiania wielu spraw typowo administracyjnych, wydłużających i zniechęcających do działań.
- ▶ Przyzwyczajenie do warunków mieszkaniowych, brak chęci do zmian, a dalej - skorzystania z programów.
- ▶ Powszechnie stosowana polityka społeczna państwa związana ze wsparciem gospodarstw domowych z dziećmi oraz emerytów oraz dobra koniunktura gospodarcza w kraju (niska stopa bezrobocia) dały, możliwie błędny sygnał (heurstyka reprezentatywności), iż gospodarstwa domowe o jak dotąd niższych dochodach stały się bardziej zdolne finansowo na rynku nieruchomości. Dodatkowo postrzeganie to mogła wzmocnić panująca sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych, na którym popyt na mieszkania wzrastał bez względu na koszt 1 m² mieszkania.

4.4. Bariery i ograniczenia instytucjonalne

- ▶ Brak szerokiej i aktualnej bazy danych ilościowych i jakościowych, które byłyby podstawą do kształtowania polityki mieszkaniowej oraz prognoz.
- ▶ Efektywność polityki mieszkaniowej zależna jest od sprawnie realizowanych innych polityk sektorowych. W dokumentach rządowych dotyczących sprawozdania z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego wyraźnie wskazano zbiór komplementarnych działań realizowanych przez różne ministerstwa.
- ▶ Nieadekwatność programów do potrzeb społeczeństwa.
- ▶ Nieadekwatność zdefiniowanych problemów w ramach ogólniej polityki mieszkaniowej państwa do lokalnych uwarunkowań społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Brak podejścia terytorialnego do prowadzenia polityki mieszkaniowej.
- ▶ Prowadzenie każdej polityki, w tym również mieszkaniowej, wymaga odpowiedniego monitoringu i ewaluacji. Dostępne programy, raporty nie prezentują wskaźników prezentujących założenie i osiągnięte efekty zrealizowanych programów mieszkaniowych. Kluczowym aspektem odpowiednio prowadzonej polityki jest nie tylko

² P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, M. Więckowski (2007), Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach, IGiPZ PAN, Warszawa.

³ P. Śleszyński (koordynacja), A. Deręgowska, Ł. Kubiak, P. Sudra, B. Zielińska (2017), Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 r., IGiPZ PAN, Warszawa.

diagnoza i sformułowanie celów długoterminowych, ale również stopniowa weryfikacja osiągnięć, który można porównać do funkcjonowania cyklu Deminga P-D-C-A.

- ▶ Budownictwo socjalne i komunalne – ma charakter interwencyjny i służy głównie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludzi o niskich dochodach. Mieszkania powstałe w ramach budownictwa socjalnego i komunalnego charakteryzują się zwykle niskim standardem, położone są głównie albo w centralnych częściach miast albo na peryferiach i zamieszkane są przez gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Może to w konsekwencji prowadzić do wykluczenia społecznego, napięć społecznych, degradacji dzielnic, wzrostu przestępczości
- ▶ Bariera zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym – niedopasowanie powierzchni mieszkań do potrzeb najemców np. część osób starszych przebywa w mieszkaniach za dużych a część w mieszkaniach za małych

4.5. Bariery i ograniczenia dotyczące poszczególnych programów polityki mieszkaniowej w Polsce

Rodzina na Swoim

- ▶ **Program Rodzina na Swoim** od 2007 r. obciążał budżet państwa kwotami dopłat do udzielanych, na cele mieszkaniowe, kredytów preferencyjnych. Specyfika programu polega na tym, że wydatki na rzecz programu obciążają budżet państwa nie tylko w trakcie, ale równie po jego zakończeniu. Rok 2021 r. będzie ostatnim, w którym zaciągnięte kredyty są dofinansowane przez państwo. Oznacza to, że koszty programu trwają dłużej aniżeli on sam. Prognozy wydatków na program uwzględniły lata 2013-2021 (w zależności od poziomi stopy referencyjnej koszty mogą wynosić: 6 380 mln zł; 5 467 mln zł; 6 294 mln zł, 4 640 mln zł). Okazuje się, że koszty związane z programem mogą wystąpić także w późniejszym okresie, tj. latach 2022-2023 ze względu m.in. na odroczone terminy wypłaty kredytu w przypadku części inwestycji deweloperskich⁴.

Dopłaty udzielane przez pierwszy okres spłaty kredytu były celowe. Dodatkowe środki miały przede wszystkim wesprzeć i wzmocnić finansowo gospodarstwa domowe przez pierwsze 8 lat trwania zobowiązania. Dla części gospodarstw domowych relatywnie nowa, po 8 latach wsparcia, sytuacja może obniżać zdolności do dalszej spłaty kredytu. Zdolność kredytobiorców do spłacania kredytów zależna jest od indywidualnej sytuacji oraz od ogólnej sytuacji ekonomicznej w kraju. Kondycja gospodarcza kraju, sytuacja na rynku pracy (stopa bezrobocia 2019 r. wyniosła 5,2% i była niższa o 6 punktów procentowych aniżeli w 2007 r.) oraz prowadzona w ostatnich latach polityka społeczna państwa (świadczenia 500+) sprzyjają wzmocnieniu zdolności finansowych kredytobiorców. Z pewnością usamodzielnienie się kredytobiorcy w spłacie kredytu jest trudniejsze w sytuacji recesji gospodarczej.

- ▶ W początkowym okresie trwania, program nie cieszył się sporą popularnością. Zbyt wąsko określona grupa beneficjentów powodowała niskie zainteresowanie społeczeństwa. Oznacza to, że jednym z wielu czynników sukcesu programów jest właściwe określenie beneficjentów programu, czego nie można poprawnie zrealizować bez wcześniejszej analizy potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa i uwarunkowań o charakterze ekonomicznym, politycznym, itp.

MdM

- ▶ Poważnym ograniczeniem było niedopasowanie limitów cenowych mieszkań w ramach programu **MdM** do sytuacji panującej na lokalnych rynkach. Skutkiem tego była znaczna nierównowaga w dostępności do programu w ujęciu przestrzennym. Pod względem limitów cenowych w dużych ośrodkach miejskich najlepiej sytuacja wyglądała w Łodzi, Gorzowie Wielkopolskim, Olsztynie, Katowicach. Około połowy oferowanych mieszkań mieściła się w limicie. Dla porównania odsetek mieszkań kwalifikujących się do dopłat na rynku wtórnym w Warszawie i Krakowie kształtował się na poziomie (2%), a w Rzeszowie na poziomie (1%).

Zdecydowanie większa liczba mieszkań mieści się w limitach w mniejszych miejscowościach sąsiadujących z dużymi aglomeracjami.

⁴ Informacja o realizacji rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” oraz zamierzenia w sprawie wprowadzenia po dniu 31 grudnia 2013 r. systemów wspierania rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2013 r., s. 39.



Fundusz Mieszkań na Wynajem

Znaczną barierą dla rozwoju **Funduszu Mieszkań na Wynajem** są trudności związane z możliwością zakupu mieszkań bezpośrednio od deweloperów, wynikające z rosnących cen nieruchomości. Deweloperzy preferują sprzedaż mieszkań indywidualnym odbiorcom po wyższych cenach, aniżeli całych inwestycji. Procedury związane z rozpoczęciem inwestycji od podstaw wydłużają znacznie czas jej realizacji.

Mieszkanie Plus

- ▶ Jednym z ograniczeń w funkcjonowaniu programu **Mieszkanie Plus** jest lokowanie inwestycji na terenach słabo uzbrojonych i relatywnie kiepsko skomunikowanych z większymi aglomeracjami miejskimi.
- ▶ Kolejnym problemem tego programu są dość wysokie czynsze najmu, nieznacznie tylko odbiegające od stawek w prywatnym sektorze mieszkań na wynajem.
- ▶ Założeniem programu **Mieszkanie Plus** jest budownictwo przystępne cenowo, ale dobre jakościowo. Barierą dla rozwoju takiego budownictwa jest brak wykorzystywania nowych technologii umożliwiających spełnienie tego wymogu.

Mieszkanie na Start

W opinii beneficjentów programu Mieszkanie na Start główną barierą są zbyt restrykcyjne kryteria decydujące o przystąpieniu do programu oraz relatywnie niewielka kwota dofinansowania do opłat czynszowych.



Ewolucja instrumentów wsparcia w wybranych państwach oraz ocena ich efektów w świetle celów krajowych polityk mieszkaniowych



5.1. Instrumenty podażowe i przyczyny ich ograniczania

Inicjatywy z zakresu publicznej polityki mieszkaniowej prowadzone są od połowy XIX wieku. Początkowo koncentrowano się na kwestii warunków mieszkaniowych. Następnie dynamiczne procesy industrializacji i urbanizacji wymusiły także podejmowanie działań na rzecz tworzenia taniego budownictwa mieszkaniowego. Zachodnioeuropejskie państwo dobrobytu wynikało z prób urzeczywistnienia oświeceniowych idei, dostarczanie i dystrybucja dóbr i usług były realizowane w szerokiej mierze przez podmioty publiczne, jakkolwiek ich zakres wynikał z indywidualnych uwarunkowań politycznych, społecznych i ekonomicznych. Zniszczenia wojenne przyczyniły się do realizacji przez podmioty publiczne zadań, które wcześniej uzależnione były od mechanizmu rynkowego, przyjęte na poziomie poszczególnych państw regulacje prawne zniekształcały często oddziaływania popytu i podaży. Zaspokajanie popytu mieszkaniowego odbywało się poprzez tworzenie nowego zasobu publicznego, ale jednocześnie silnej kontroli poddano najem mieszkań z zasobu prywatnego, wprowadzając w wielu państwach restrykcyjną politykę czynszową.

Kryzysy naftowe i ich następstwa w postaci m.in. spadku poziomu zatrudnienia wraz ze wzrostem wysokości długu publicznego wywołały konieczność nowego zdefiniowania dobrobytu i jego obowiązków¹. Rynki finansowe zaczęły dyktować warunki funkcjonowania państwa, racjonalność rynku zaczęła mieć zasadnicze znaczenie nawet w ramach oceny działań o charakterze społecznym². Państwo dobrobytu nie zniknęło, jedynie zmieniły się uwarunkowania jego funkcjonowania. Zaakceptowano nierówności społeczne, wysokie bezrobocie, zmiany stylu i sposobu życia na rzecz indywidualizmu. W dalszym ciągu państwo ma obowiązki socjalne, które stara się realizować w bardziej rynkowy sposób, w założeniu – po niższych kosztach, dotyczy to także sfery mieszkalnictwa. Ograniczono w wielu państwach możliwości finansowania nowych i utrzymywania istniejących społecznych zasobów mieszkaniowych, podniesiono wymagania co do efektywności wykorzystania zasobu, zmniejszyła się dostępność kredytów. W tym samym czasie zwiększyła się liczba osób zgłaszających zapotrzebowanie

nie na mieszkania społeczne. Z tych powodów do realizacji obowiązków publicznych wprowadza się coraz więcej podmiotów prywatnych, także oczekujących zysku, rodzi to jednak nowe problemy.

Można wskazać, że w ostatnich dziesięcioleciach nastąpiło wyraźne odejście w państwach UE od wspierania strony podażowej, na rzecz udzielania wsparcia przede wszystkim nabywcom prawa własności do jednostek mieszkalnych (z pewnymi wyjątkami, np. Austria)³. Przyczynami tego procesu była zmiana potrzeb mieszkaniowych, konieczność ograniczania wydatków publicznych i wiara w mechanizmy rynkowe. Po okresie intensywnego rozwoju budownictwa mieszkaniowego w państwach Europy Zachodniej w okresie od lat 60. do 80., zasób został znacząco powiększony i nastąpiła poprawa strony technicznej, natomiast problemem pozostała cena usługi mieszkaniowej, w szczególności dla gospodarstw mniej zamożnych. Tu należy od razu pokreślić różnicę z uwarunkowaniami polskimi – w dalszym ciągu zasób mieszkaniowy w naszym państwie, zarówno pod kątem ilościowym, jak i jakościowym jest znacząco poniżej poziomu UE. Pomimo różnic w jakości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych należących do poszczególnych grup dochodowych, wydaje się, że w obecnych uwarunkowaniach gospodarczych (w świetle globalnego kryzysu finansowego oraz jego następstw, a obecnie pandemii) nie ma możliwości powrotu do powszechnego wykorzystywania instrumentów strony podażowej. Obecnie wskazuje się na potrzebę wpływu instrumentów interwencji na rynku mieszkaniowym na stabilizację cen jednostek mieszkalnych, promowanie wysokiej jakości środowiska mieszkaniowego dla dobrostanu gospodarstw domowych, a nie wykorzystywanie ich jako kolejnego instrumentu inwestycji kapitałowych⁴.

5.2. Francja

5.2.1. Instrumenty popytowe i mieszane

W 1976 r. wprowadzono system dodatków na pokrycie kosztów eksploatacji, a w 1995 r. specjalne

1 Pierson P. (1996), The New Politics of the Welfare State, World Politics, No 48, s. 143–179.

2 Czech S. (2012), O legitymizacji państwa dobrobytu w społeczeństwach zachodnich. W: Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Teoretyczne ujęcie dobrobytu, Studia Ekonomiczne, nr 101, s. 76–77.

3 Gibb, K., Marsh, A., Wieser, R., & Mundt, A. (2014), Housing subsidies and taxation in six EU countries. Journal of European Real Estate Research.

4 D. Clapham, (2019). Visions of Scottish Housing, dokument rządowy.



Tabela 5.2.1. Instrumenty polityki mieszkaniowej we Francji

Podażowe	Popytowe	Mieszane
1. Instrumenty urbanistyczne, prawo pierwokupu miejskiego 2. Pomoc i pożyczki na remonty, adaptacje i termomodernizacje	1. Instytucja gwarantowanego prawa do mieszkania 2. Lokaty mieszkaniowe oraz pożyczki na zakup mieszkania 3. Dodatki mieszkaniowe 4. Fundusz solidarnościowy 5. Ochrona pożyczkobiorcy 6. Ulgi podatkowe 7. Pomoc na opłacenie rachunków	1. Instrumenty powiązane: A) Partycypacja przedsiębiorstw w wysiłku mieszkaniowym B) Książeczki oszczędnościowe Livret A C) Mieszkania społeczne HLM i pożyczki PLUS, PLAI, PLS oraz PLI D) Gwarancja bezpieczeństwa wynajmującego E) Umowa najmu mobilnościowego 2. Zaliczka (pożyczka) na depozyt 3. Solidarność międzypokoleniowa umowa o wspólnym pożyciu 4. Społeczne pośrednictwo najmu

Źródło: opracowanie własne.

kredyty na wykup mieszkań na własność. W 1977 r. przeprowadzono reformę pomocy mieszkaniowej, której cele obejmowały: zapewnienie szerokiego spektrum różnych kategorii mieszkań (dostępnych dla grup o różnych dochodach), zmniejszenie nierówności w dostępie do mieszkań społecznych, wspieranie własności prywatnej mieszkań, poprawę jakości nowego budownictwa oraz modernizację starej zabudowy mieszkaniowej. Efektem tej reformy było przesunięcie akcentu z pomocy przedmiotowej (na zasoby) na podmiotową (na osobę), co osiągnięto m.in. poprzez wprowadzenie zasiłku mieszkaniowego APL i dodatków mieszkaniowych AL. W zakresie pomocy przedmiotowej skoncentrowano się na dwóch kierunkach działań. Po pierwsze oferowano pożyczki na nabywanie własności mieszkań, po drugie pożyczki dla podmiotów budujących mieszkania lokatorskie typu HLM. Uzupełnieniem tych dwu podstawowych instrumentów były pożyczki kontraktowe⁵ przyznawane przez banki oraz instrumenty przeznaczone na renowację istniejących zasobów.

Początek nowej fazy rozwoju francuskiej polityki mieszkaniowej można umiejscowić w latach 80. XX wieku. Wiązał się on z narastającym niedoborem mieszkań o dostępnym czynszu. W odpowiedzi na nowy rodzaj problemów, podjęto działania ukierunkowane na zwiększenie takich zasobów w postaci ulg podatkowych, zmian w przepisach dotyczących ochrony praw lokatorów i wspierania własności

mieszkań. Rozwiązaniu problemów wykluczenia społecznego i tzw. biedy miejskiej miało sprzyjać wprowadzenie instytucji prawa do mieszkania.

Instrumenty podażowe

Polityka mieszkaniowa we Francji charakteryzuje się powiązaniem instrumentów urbanistycznych i ekonomicznych. Ważnym narzędziem kształtowania polityki mieszkaniowej są **lokalny plan urbanistyczny** i **lokalny program mieszkaniowy**. Istotną rolę pełnią również regulacje dotyczące przeciwdziałania spekulacji ziemią, wprowadzające możliwość pierwokupu gruntów przez gminę.

Pomoc i pożyczki na remont domu i termomodernizację obejmują m.in.: pomoc na remont z funduszu emerytalnego dostępną dla seniorów, wsparcie na izolację akustyczną nieruchomości położonych w pobliżu lotniska - wypłacane przez operatora portu lotniczego oraz eko-pożyczki o zerowej stopie procentowej na zwiększanie efektywności energetycznej mieszkań.

Instrumenty popytowe

Instytucja gwarantowanego prawa do mieszkania

- osobom, które nie mogą zapewnić sobie godnego i niezależnego mieszkania lub nie mogą się w nim utrzymać, przysługuje prawo do mieszkania społecznego o obniżonym czynszu, mieszkania przejściowego lub miejsca w schronisku. Tym samym Francja stała się jednym z niewielu krajów europejskich, które ustawowo zagwarantowały prawo do mieszkania.

⁵ A. Zubrzycka-Czarnecka (2011) Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku, Warszawa, s. 76.

Instrumenty mieszane

Partycypacja przedsiębiorstw w wysiłku mieszkaniowym (*Participation des employeurs à l'effort de construction* – PEEC) – środki funduszu pochodzą od przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 20 pracowników, składka stanowi 0,45% wynagrodzeń. Celem instrumentu jest wspieranie pracowników w ich mobilności mieszkaniowej i zawodowej, poprzez usługi i pomoc finansową, ułatwiające dostęp do mieszkań oraz budowa i finansowanie mieszkań społecznych (socjalnych i pośrednich).

Książeczka oszczędnościowa *Livret A* – jest to bezpłatne indywidualne konto oszczędnościowe, skierowane także do osób niepełnoletnich, dostępne we wszystkich bankach. Odsetki są zwolnione z podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne. Wypłata środków jest możliwa po ukończeniu 16 roku życia za zgodą przedstawiciela prawnego. Limit depozytów dla osób fizycznych wynosi 22 950 EUR. 70% zgromadzonych oszczędności tworzy fundusz pożyczkowy przeznaczony na budowę mieszkań socjalnych i inwestycje miejskie. Finansowanie to ma formę preferencyjnych pożyczek długo- lub bardzo długoterminowych (nawet na 80 lat). Pozostałe 30% środków lokowane jest w aktywach finansowych, co gwarantuje płynność funduszy.

Dostęp do mieszkań społecznych (HLM) i tworzenie zasobu HLM - najemcom o niskich dochodach udostępniane są mieszkania o niskim czynszu. Maksymalny poziom czynszu i dochodów uprawnionego najemcy zależy od metody finansowania inwestycji. Pod tym względem wyróżniamy trzy typy mieszkań o niskim⁶ i jeden o pośrednim⁷ czynszu. Priorytetowo traktowane są m.in. osoby: niepełnosprawne lub rodziny z osobą niepełnosprawną na utrzymaniu, opuszczające mieszkania chronione, bezdomne oraz zagrożone eksmisją.

Pożyczki PLUS, PLAI, PLS - objęte są umową pomiędzy dostawcą mieszkań społecznych i państwem, która określa wysokość czynszu i dochodów lokatorów.

Mieszkania będące rezultatem tych pożyczek są wliczane do zasobu mieszkań społecznych w poszczególnych gminach. Oprocentowanie jest indeksowane według stopy oprocentowania *Livret A*. Inwestycje finansowane pożyczkami PLUS i PLAI uprawniają do zwolnień od podatku VAT i od podatku TFPB (gruntowego od terenów zabudowanych).

Od 2002 r. **Ustawa o solidarności i odnowie miast** ma na celu zwiększenie liczby mieszkań socjalnych. Ustanowiła ona zasadę, że we wszystkich miastach o liczbie mieszkańców przekraczającej 35000 należy osiągnąć udział mieszkań społecznych na poziomie 25%. Gminy nieprzestrzegające tych zobowiązań płacą kary, zasilające fundusz na finansowanie budowy mieszkań społecznych. We wszystkich inwestycjach mieszkaniowych istnieje obowiązek zapewnienia: 30% mieszkań na wynajem socjalny w wyznaczonym w planie obszarze deficytu mieszkań socjalnych i 30% mieszkań na wynajem pośredni poza takim obszarem.

Gwarancja dochodów z najmu *Visale (La garantie Visale)* - to bezpłatny system gwarancji, skierowany do prywatnych właścicieli mieszkań na wynajem. W przypadku nieopłacania czynszu i innych opłat przez najemcę, są one pokrywane przez operatora PEEC. Najemca jest zobowiązany do spłaty długu. Czynsze są gwarantowane przez cały okres najmu, do 36 miesięcy zaległości.

Pożyczka na zakup mieszkania (najem z dojściem do własności - *Le prêt social de location-accession*) - pozwala sfinansować zakup nowego mieszkania (zakwalifikowanego do takiego przekształcenia) po uprzednim jego najmie. Pożyczka uprawnia do zwolnień od podatku VAT i zwolnień od TFPB. Lokatorzy, w okresie najmu, płacą właścicielowi opłatę za użytkowanie i obsługę oraz „czynsz” (o który obniżana jest cena wykupu). Po nabyciu własności miesięczne płatności, odpowiadają kosztom nabycia nieruchomości na kredyt. Na realizację takich inwestycji przysługują pożyczki dla inwestorów, które następnie są przenoszone na najemców-nabywców. Cena wykupu mieszkania jest limitowana, podobnie jak opłaty w okresie najmu. Lokatorzy podlegają kryterium dochodowemu.

5.2.2. Instrumenty innowacyjne

Solidarność międzypokoleniowa - umowa o wspólnym pożyciu - to umowa, dzięki której seniorzy mogą zaoferować wynajem części mieszkania lub domu osobom w wieku poniżej 30 lat, w celu przełamania samotności i uzyskania dodatkowych dochodów. Młodzi ludzie uzyskują dostęp do tanich mieszkań.

6 (1) Mieszkania PLAI – przeznaczone dla gospodarstw domowych w trudnej sytuacji finansowej i społecznej, charakteryzują się najniższym kryterium dochodowym i najniższymi stawkami czynszów. (2) Mieszkania PLUS – o umiarkowanym czynszu są skierowane do gospodarstw domowych o przeciętnych dochodach. (3) Mieszkania PLS – to mieszkania społeczne na obszarach, gdzie występują najwyższe ceny na lokalnym rynku nieruchomości. Mieszkania skierowane są do osób o średnich i wyższych dochodach, wyróżniając się najwyższymi czynszami.

7 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.



„Rekompensata finansowa” należna za wynajem powinna być niewielka. W przypadku zasobu społecznego (HLM): opłata jest obliczana proporcjonalnie do powierzchni podnajmu (jako część czynszu i pozostałych opłat). „Młody” sygnatariusz może też wykonywać drobne usługi na rzecz wynajmującego.

Spółeczne pośrednictwo najmu - umożliwia wykorzystanie zasobu mieszkań prywatnych na cele społeczne i zaspokajanie potrzeb osób o niskich dochodach oraz zapewnia usługi z zakresu reintegracji społecznej. Działania w ramach społecznego pośrednictwa najmu obejmują: (1) zawieranie umów z właścicielami prywatnych mieszkań czynszowych przez instytucje publiczne - wynajmujący uzyskuje preferencyjne kredyty (np. na remont mieszkań) lub subwencje; jednocześnie zobowiązuje się do wynajmowania mieszkania po cenach niższych niż rynkowe przez okres do 9 lat; (2) zakup przez instytucje publiczne mieszkań w sektorze prywatnym oraz budowa mieszkań czynszowych przez deweloperów; (3) powołanie Funduszu Gwarancji Lokatorskich (GRL, zastąpionego przez gwarancję Visale) oraz (4) instytucję solidarnej własności - w zamian z ulgi podatkowej lub preferencyjnych pożyczek, właściciele mieszkań przenoszą okresowo na rzecz organizacji pozarządowej lub organizacji HLM prawo do korzystania i czerpania pożytków z mieszkania (następnie jest ono wynajmowane osobom o niskich dochodach).

5.2.3. Uzyskane efekty na rynkach mieszkaniowych

Partycypacja przedsiębiorstw w wysiłku mieszkaniowym: W 2018 r. Action Logement (operator PEEC) dysponował zasobem 998 651 mieszkań, tj. 931 296 mieszkań społecznych i 67 355 mieszkań pośrednich. W tym okresie wkład netto przedsiębiorstw wyniósł 1 695 mln EUR, natomiast środki pochodzące ze zwrotów udzielonych pożyczek dla gospodarstw domowych i wynajmujących 1 355 mln EUR. Udzielono 320 614 świadczeń na zabezpieczenie czynszu, oddano do użytku 22 022 mieszkań, 27 559 mieszkań było w budowie i uzyskano pozwolenia na budowę 36 527 kolejnych.

Książeczka oszczędnościowa Livret A: Konta tego typu posiada 55 milionów osób. Suma regulowanych oszczędności zgromadzonych w ramach Livret A oraz książeczek trwałego i zrównoważonego rozwoju w 2019 r. wyniosła 410,9 mld EUR. Z czego 298,6 mld EUR przypadało na same książeczki Livret A.

Mieszkania społeczne HLM: Pierwotnie oferta mieszkań społecznych była skierowana do osób o średnich i niskich dochodach. Jest to motywowane dążeniem

do zapewnienia odpowiedniego miksu społecznego. To wyjaśnia, dlaczego poziomy dochodów uprawniających do ubiegania się o mieszkania społeczne są dość wysokie. Szacuje się, że ok. 75% gospodarstw domowych mieści się w ustalonych kryteriach dochodowych. Francja jest pod tym względem wyjątkiem w porównaniu do innych krajów, które najczęściej rezerwują mieszkania społeczne (często określane jako zasób socjalny) dla najbiedniejszych.

Spółeczne pośrednictwo najmu

Zawieranie umów z właścicielami prywatnych mieszkań czynszowych przez instytucje publiczne:

W 2006 r. liczba mieszkań prywatnych, wynajmowanych po cenach niższych niż rynkowe, objętych umowami z ANAH, sięgała 38 682. Jednak w kolejnych latach obserwowano zmniejszanie się tych zasobów. W 2007 r. zasób ten obejmował 33 696 mieszkań, natomiast w 2012 było to już tylko 6201 mieszkań. Sytuacja ta wynikała z reorientacji subwencji ANAH, która nastąpiła w 2011 r. Zostały one w większym stopniu skierowane do publicznego sektora mieszkań czynszowych oraz ukierunkowane na inwestycje związane z gruntownym remontem mieszkań. Ponadto w omawianej kategorii mieszkań niewielki udział mają te o najniższym czynszu (w 2006 r. były to 2024 mieszkania, natomiast 655 w 2012 r)⁸.

Zakup mieszkań w sektorze prywatnym przez instytucje publiczne z przeznaczeniem na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach oraz budowa mieszkań czynszowych przez deweloperów:

Wielu deweloperów włączyło do swojej oferty budowę mieszkań na wynajem. Na przykład Akerys – ok. 15 000 umów najmu podpisanych w 2005 r., ok. 6000 ofert najmu rocznie, Monné-Decroix – 5630 ofert najmu rocznie, Nexity (którego filia, Lamy, jest liderem prywatnych mieszkań na wynajem dla studentów – udostępnił zasób 11 000 mieszkań) zawarło ogółem 27 800 umów najmu w 2007 r. Jednakże przedsiębiorstwa deweloperskie prowadzą restrykcyjną selekcję lokatorów ze względu na kryteria dochodowe i stabilność zatrudnienia. Oferty najmu przygotowane przez deweloperów zaspokajają potrzeby mieszkaniowe jedynie osób średnio i wysoko zarabiających⁹.

8 Zob. A. Zubrzycka-Czarnecka (2015) Działalność związana ze społecznym pośrednictwem najmu we Francji – innowacja wzmacniająca spójność społeczną [w:] C. Żołędowski, M. Oldak, R. Szarfenberg (2015) Społeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej przykłady europejskie i implementacja w Polsce, Instytut Polityki Społecznej Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 57.

9 Tamże, s. 58.

Tabela 5.3.1. Instrumenty polityki mieszkaniowej w Wielkiej Brytanii

Popytowe	Mieszane
1. Pomoc w nabyciu domu; 2. Pomoc w nabyciu współwłasności domu; 3. Pomoc w nabyciu współwłasności domu dla osób niepełnosprawnych; 4. Pomoc w nabyciu współwłasności domu dla seniorów; 5. Pomoc w nabyciu – pożyczka kapitałowa; 6. Ulgi przy nabyciu własności mieszkań komunalnych; 7. Ulgi przy nabyciu mieszkań spółdzielczych; 8. Odsprzedaż współwłasności mieszkania; 9. Zakup po obniżonej cenie; 10. Dodatki mieszkaniowe; 11. Świadczenie uniwersalne; 12. Wsparcie spłaty odsetek hipotecznych; 13. Ulga w podatku lokalnym; 14. Zasiłek przy niskich temperaturach; 15. Program zniżek na ogrzewanie mieszkania.	1. Specjalistyczny fundusz mieszkalnictwa wspomagane; 2. Program współwłasności i budownictwa społecznego na lata 2016-2021; 3. Najem z możliwością nabycia własności; 4. Program najmu mieszkań dla osób o niskich dochodach w zasobach prywatnych; 5. Społeczne agencje najmu; Wspólnotowy (społeczny) fundusz mieszkaniowy.

Źródło: opracowanie własne.

5.3. Wielka Brytania

5.3.1. Instrumenty popytowe i mieszane

Mieszkalnictwo w Wielkiej Brytanii przez wiele lat cechowało się znacznym stopniem subsydiowania strony podaży oraz dużym udziałem dodatków mieszkaniowych w finansowaniu strony popytowej. Od 2010 r. pod rządami Davida Camerona nastąpiła wyraźna zmiana nacisku w kierunku wspierania głównie strony popytowej. W 2011 r. ogłoszono ograniczenie subsydiowania budownictwa mieszkaniowego w celu osiągnięcia samowystarczalności tego sektora do 2016 r. Zmiany te legitymizują objawiającą się już wcześniej tendencję do stopniowego wycofywania się państwa z finansowania mieszkalnictwa i ograniczania wydatków budżetowych na tą sferę.

Pomoc w nabyciu domu (*Help to buy*) - dopłata do środków zgromadzonych na indywidualnym koncie oszczędnościowym (na cele mieszkaniowe), które mogą być wykorzystane jako wkład własny przy zakupie nieruchomości dla nabywców pierwszego domu. Dopłata stanowi 25% wartości środków zgromadzonych przez nabywcę, nie więcej niż 3000 GBP na osobę. Możliwość otwierania nowych kont została wyłączona w 2019 r., natomiast istniejące konta funkcjonują do listopada 2029 r.

Pomoc w nabyciu współwłasności domu (*Help to buy Shared Ownership*) - jest przeznaczona dla osób,

których nie stać na zaciągnięcie kredytu na zakup nieruchomości. Umożliwia nabycie udziału we własności domu (od 25% do 75% wartości). Nabywca jest zobowiązany do płacenia czynszu za pozostałą część. Z czasem istnieje możliwość nabycia dalszych udziałów. Pomoc dostępna jest dla gospodarstw domowych o dochodach do 80 000 GBP rocznie, przede wszystkim nabywających nieruchomość po raz pierwszy. Wsparcie można wykorzystać na zakup nowego domu lub odkupienie nieruchomości od spółdzielni mieszkaniowej.

Pomoc w nabyciu współwłasności domu dla seniorów (*Older People's Shared Ownership*) - seniorzy, którzy wykupią 75% udziału w nieruchomości nie muszą płacić czynszu za pozostałą część.

Pomoc w nabyciu - pożyczka kapitałowa (*Help to Buy: Equity Loan*) - pokrywa do 20% wartości (dla Londynu do 40%) nowo wybudowanego domu (mieszkania). Nabywca pokrywa 5% wkładu własnego i zaciąga kredyt hipoteczny na pozostałe 75% ceny nieruchomości. Pożyczka jest zwolniona z opłat przez 5 lat. Przy sprzedaży nieruchomości, właściciel otrzymuje 80% ceny sprzedaży, natomiast 20% stanowi spłatę pożyczki. Instrument skierowany do nabywców pierwszego mieszkania (domu) na rynku pierwotnym.

Wsparcie spłaty odsetek hipotecznych (*Support for Mortgage Interest*) - właściciele domów (mieszkań) mogą starać się o pomoc w zakresie spłaty: odsetek



od kredytu hipotecznego lub pożyczek na określone naprawy i prace modernizacyjne. Świadczenie to przybiera formę pożyczki, którą należy spłacić przy sprzedaży nieruchomości. Wnioskodawca powinien otrzymywać zasiłek socjalny, zasiłek dla poszukujących pracy, świadczenie uniwersalne lub świadczenie emerytalne.

5.3.2. Instrumenty innowacyjne

Program współwłasności i budownictwa społecznego na lata 2016-2021 (*Shared Ownership and Affordable Homes Programme 2016 to 2021*) - środki mogą być przeznaczone na: budownictwo mieszkaniowe w ramach formuły współwłasności lub w ramach formuły najmu z możliwością nabycia własności, tworzenie mieszkań na wynajem dla osób starszych.

Najem z możliwością nabycia własności (*Rent to Buy*) – to oferta przeznaczona dla pracujących gospodarstw domowych. Ma na celu tworzenie zasobów o czynszu pośrednim (umiarkowanym), dającym najemcom możliwość oszczędzania na wkład własny na zakup pierwszego mieszkania. Nieruchomości musi zostać udostępniona do najmu przez co najmniej 5 lat. Jeżeli nieruchomość nie zostanie sprzedana na rzecz najemcy i po 5 latach zostanie sprzedana lub wynajęta za czynsz rynkowy, uzyskane dofinansowanie (z ewentualnym przyrostem jego wartości) jest zwracane lub transferowane przez inwestora.

Program najmu mieszkań dla osób o niskich dochodach w zasobach prywatnych (*Private sector leasing scheme*) – nieruchomości są wynajmowane od właściciela przez gminę, która podnajmuje je osobom bezdomnym lub innym kwalifikującym się do pomocy mieszkaniowej. Korzyściami dla właściciela są gwarantowane dochody (brak pustostanów), długi okres umowy, przeniesienie części obowiązków związanych z zarządzaniem nieruchomością.

Społeczne agencje najmu (*Social Lettings Agencies lub Local Lettings Agencies*) – podmioty te mają na celu zapewnienie dostępu do mieszkań osobom niezdolnym do najmu na wolnym rynku, w szczególności osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością. Oferują one podobne korzyści, co programy najmu prowadzone przez gminy.

Wspólnotowy (społeczny) fundusz mieszkaniowy (*Community Housing Fund*) – składanie wniosków zamknięto z końcem 2019 r. Pierwsza faza działania

funduszu umożliwia pokrycie kosztów opracowania koncepcji wspólnotowych inwestycji mieszkaniowych (społecznych funduszy inwestycyjnych, kooperatyw mieszkaniowych czy co-housingu) i projektów infrastrukturalnych. Druga faza umożliwia otrzymanie grantów na pokrycie kosztów związanych z nabyciem gruntu i kosztów budowy.

5.3.3. Uzyskane efekty na rynkach mieszkaniowych

Ulgi przy nabyciu własności mieszkań komunalnych: udział w populacji gospodarstw domowych zamieszkujących własne domy i mieszkania wzrósł z 55% w 1980 r. do 71% w 2003 r. Do roku 2016 udział ten spadł jednak do poziomu 62,9%, najniższego od 1985 r.

Koncepcja rozwoju współwłasności nieruchomości - *Shared Ownership Scheme*

W latach 2011-2015 rozwój tego narzędzia umożliwił dostarczenie 41 000 mieszkań (domów). Ambicją programu współwłasności i budownictwa społecznego na lata 2016-2021 jest dostarczenie dalszych 135 000 mieszkań (domów) w ramach formuły *Help to Buy: Shared Ownership* i 10 000 w ramach formuły *Rent to Buy* oraz 8 000 mieszkań (domów) przeznaczonych na wynajem dla osób wymagających wsparcia i osób starszych.

Program współwłasności i budownictwa społecznego na lata 2016-2021

Na koniec września 2019 r. podpisano umowy na alokację środków w wysokości 2,07 mld funtów. Środki udostępnione w postaci dotacji mają zapewnić powstanie 29 600 dofinansowanych domów (mieszkań) w formule współwłasności, niemal 25 000 mieszkań (domów) o dostępnym czynszu i niemal 3000 mieszkań socjalnych (domów). Powstanie 9834 domów wspieranych i domów dla osób starszych. Przeciętny poziom dofinansowania wynosi 36 047 GBP na dom. Łącznie inwestycje dotowane i niedotowane w ramach programu obejmują budowę 90 323 domów (mieszkań). Łączne nakłady inwestycyjne na te przedsięwzięcia szacowane są na 15,1 mld GBP. Przeciętny czynsz brutto z uwzględnieniem opłat serwisowych w powstających zasobach wyniesie 139 GBP tygodniowo, co stanowi ok. 76% przeciętnego czynszu rynkowego.

Specjalistyczny fundusz mieszkalnictwa wspomagającego: Od 2013 r. Homes England przeznaczył



ponad 150 mln funtów na finansowanie wyspecjalizowanych podmiotów zapewniających mieszkania w imieniu Departamentu Zdrowia i Opieki Społecznej. Finansowanie przedłużono na kolejne trzy lata do 2021 r. Wartość udostępnionych środków wynosi 76 mln funtów rocznie.

5.4. Stany Zjednoczone

5.4.1. Szczególne uwarunkowania społeczno-gospodarcze

Do początków XX wieku mieszkalnictwo nie stanowiło przedmiotu zainteresowania władz publicznych w Stanach Zjednoczonych, chociaż już w XIX wieku pojawiały się głosy reformatorów społecznych dostrzegających problem złych warunków mieszkaniowych w niektórych miastach i podkreślających potrzebę zmian tym w zakresie. W 1929 r., w obliczu Wielkiego Kryzysu problemy mieszkaniowe szybko się nasiliły. Pojawiły się koncepcje, w myśl których stymulowanie budownictwa mieszkaniowego miało stać się ważnym czynnikiem odbudowy kondycji gospodarki. Jedną z konsekwencji kryzysu była masowa upadłość hipotek, przejmowanie nieruchomości przez banki i kryzys systemu bankowego. Niezbędna stała się interwencja publiczna, obejmująca regulację pożyczek mieszkaniowych, utworzenie korporacji pożyczkowej dla właścicieli domów i Federalnej Administracji Mieszkaniowej (*Federal Housing Administration - FHA*).

Korporacja pożyczkowa stworzyła podstawy do refinansowania kredytów hipotecznych, udzielała długoterminowego finansowania o niskim oprocentowaniu i ustanowiła jednolite w skali całego kraju zasady wyceny nieruchomości. Działania FHA były ukierunkowane na zwiększenie dostępności kredytów na budownictwo jednorodzinne, regulowanie wysokości stóp procentowych i warunków kredytowania hipotecznego, wprowadzenie gwarancji państwowych dla kredytów hipotecznych i narodowych standardów w budownictwie mieszkaniowym. Beneficjentami tych inicjatyw byli przede wszystkim biali przedstawiciele klasy średniej, przeprowadzający się na przedmieścia.

Drugą sferą, w której podjęto działania była próba rozwiązania problemu położonych w centrach miast dzielnic ubogich o niskim standardzie i jakości zasobów mieszkaniowych (slumsów).

Program mieszkaniowy w ramach New Deal uzupełniło utworzenie federalnego towarzystwa hipotecznego (*Federal National Mortgage Association – Fannie Mae*), które odkupiło kredyty hipoteczne od banków, udostępniając im dodatkowe środki na finansowanie gospodarstw domowych i budownictwa mieszkaniowego. W ten sposób, w połączeniu z innymi narzędziami wyeliminowano znaczną część ryzyka związanego z udzielaniem pożyczek mieszkaniowych.

Od połowy XX wieku programy federalne silnie stymulowały nowe budownictwo mieszkaniowe. Sprzyjały temu m.in.: odliczenia odsetek od kredytów hipotecznych na etapie rozliczenia podatku dochodowego, ulgi w podatku od nieruchomości, rozwój autostrad oraz działania FHA. Efektem tych działań była likwidacja tanich mieszkań oraz prywatyzacja zasobów, co prowadziło do pogarszania się dostępności mieszkań, w szczególności w odniesieniu do grup najslabiej sytuowanych. Przepisy wprowadzone w latach 1956 i 1961 wpisywały się w ten trend zapewniając obniżone koszty ubezpieczenia kredytów i dopłaty do oprocentowania.

Krytyka tych działań zapoczątkowała zmianę podejścia w połowie lat 60. Nowa koncepcja koncentrowała się na próbie rozwiązania problemu biedy i zwalczaniu niesprawiedliwości rasowej. W 1964 r. powołano program Wielkie Społeczeństwo (*Great Society*). Na ten program składał się szereg inicjatyw związanych z ograniczeniem dyskryminacji m.in. w zakresie dostępu do szkolnictwa, zatrudnienia i publicznych zasobów mieszkaniowych.

Wprowadzona w 1969 r. poprawka do ustawy mieszkaniowej z 1937 r. usankcjonowała ograniczenie maksymalnego czynszu, płaconego przez najemców mieszkań w zasobach publicznych do 25% ich przeciętnych dochodów. W efekcie wyraźnie zmniejszyły się przychody podmiotów zarządzających tymi zasobami. Przyczynił się do tego także nacisk na udostępnianie zasobów publicznych osobom skrajnie ubogim na zasadach priorytetowych oraz znaczne ograniczenie dotacji dla publicznego budownictwa mieszkaniowego¹⁰.

W 1970 r. utworzono *Freddie Mac*, podmiot odpowiedzialny za organizowanie wtórnego rynku hipotek i zapewnienie dopływu środków do instytucji kredytowo-pożyczkowych na finansowanie rynku mieszkaniowego. W latach 80. i 90. XX wieku papiery wartościowe oparte na wierzytelnościach hipotecznych

10 A. Kalugina (2016), *Affordable Housing Policies: An Overview*, Cornell Real Estate Review, vol. 14, s. 76-83.



Tabela. 5.4.1. Instrumenty polityki mieszkaniowej w Stanach Zjednoczonych

Popytowe	Mieszane
1. Dodatki (vouchery) mieszkaniowe; 2. Vouchery dla osób niepełnosprawnych; 3. Vouchery na nabycie własności mieszkania; 4. Pożyczki objęte gwarancjami FHA; 5. Ustawa o wspieraniu społeczności lokalnych; 6. Programy pożyczek na remonty domów; 7. Pomoc w pokrywaniu rachunków za energię; 8. Program dostosowania do warunków pogodowych; 9. Program ubezpieczenia hipoteki odwróconej dla seniorów; 10. Program redukcji wydatków mieszkaniowych; 11. Program jednoczenia rodzin; 12. Program opieki długoterminowej; 13. Program wsparcia w wychodzeniu z bezdomności; 14. Wsparcie dla bezdomnej młodzieży (program przejściowy); 15. Tymczasowe odroczenie w spłacie kredytu hipotecznego z powodu pandemii koronawirusa.	1. Zasób mieszkań publicznych i dotowanych mieszkań prywatnych na wynajem; 2. Ulga podatkowa na inwestycje mieszkaniowe na wynajem dla osób niskich dochodach; 3. Program wspierania mieszkalnictwa dla osób w podeszłym wieku - Sekcja 202; 4. Program wspierania mieszkalnictwa dla osób niepełnosprawnych - Sekcja 811; 5. Program Choice Neighborhoods; 6. Program Partnerstwa Inwestycyjnego HOME; 7. Grant na rzecz rozwoju społeczności; 8. Dotacje na rozwiązania awaryjne (schroniska i pomoc dla bezdomnych).

Źródło: opracowanie własne.

stały się podstawowym mechanizmem pozyskiwania kapitału dla wielu instytucji finansowych. Mechanizmy sekurytyzacyjne zwiększyły bezpieczeństwo podmiotów bankowych, co sprzyjało łagodzeniu warunków udzielania kredytów¹¹.

W 1974 r. połączono strumienie siedmiu różnych funduszy udostępnianych władzom lokalnym na przedsięwzięcia rozwojowe w jeden elastyczny fundusz - Grant na rzecz rozwoju społeczności (*Community Development Block Grant - CDBG*). Środki w ramach tego funduszu są dystrybuowane co roku według formuły uwzględniającej populację i mierniki kryzysu społecznego, w tym ubóstwo, wiek zasobów mieszkaniowych, przeludnienie mieszkań i bariery rozwoju gospodarczego.

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 w budownictwie jednorodzinnym, oraz wsparcie wynajmu, zarządzaniu projektami i usługami pomocniczymi skierowane do seniorów o bardzo niskich dochodach, dotacje na vouchery mieszkaniowe i usługi wspierające dla seniorów kwalifikujących się do uzyskania takiego wsparcia.

5.4.2. Instrumenty popytowe i mieszane

Ulga podatkowa na inwestycje mieszkaniowe na wynajem dla osób niskich dochodach (*Low Income Housing Tax Credit - LIHTC*) - program ulg w podatku dochodowym skierowany 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.

Program wspierania mieszkalnictwa dla osób w podeszłym wieku (*Sekcja 202*) - Program zapewniający pożyczki kapitałowe podmiotom prywatnym i non profit mający na celu finansowanie rozwoju zasobów mieszkaniowych dla osób starszych połączonych z usługami wsparcia. Składa się z dwóch elementów:

11 E. Kucharska-Stasiak (red.) (2004), Zachodnie rynki nieruchomości, Twigger, Warszawa, s. 163-164.

zaliczek kapitałowych i pomocy operacyjnej. Zaliczki kapitałowe przekazywane są organizacjom non profit na pokrycie kosztów budowy, przejęcia lub rehabilitacji nieruchomości. HUD zapewnia również wsparcie dla najemców, które s tanowi różnicę między obniżonymi czynszami, na które kwalifikują się seniorzy (30% skorygowanego dochodu), a kosztami operacyjnymi przedsięwzięcia. Uprawnieni mieszkańcy muszą mieć co najmniej 62 lata i bardzo niskie dochody.

Program wspierania mieszkalnictwa dla osób niepełnosprawnych (Seksja 811) - pozwala osobom niepełnosprawnym żyć i mieszkać w sposób możliwie najbardziej niezależny. Zapewnia dofinansowanie na wynajem mieszkań połączonych usługami wsparcia. Obejmuje dwa sposoby działania: nieoprocentowane pożyczki kapitałowe i dotacje operacyjne dla deweloperów non profit. Wsparcie jest skierowane do gospodarstw domowych o bardzo niskich dochodach z co najmniej jednym dorosłym niepełnosprawnym członkiem.

Program redukcji wydatków mieszkaniowych (Making Home Affordable) - oferuje właścicielom domów kilka możliwości ograniczenia wydatków na mieszkanie i ryzyka niewypłacalności. Program tworzy możliwości uniknięcia przejęcia nieruchomości za długi. Jest skierowany także do bezrobotnych właścicieli domów i właścicieli domów, zadłużonych powyżej wartości nieruchomości. W ramach tego instrumentu dostępnych jest kilka narzędzi: (1) Program alternatywnej redukcji kapitału (*Principal Reduction Alternative*) - przeznaczony dla właścicieli domów, których wartość nie pokrywa aktualnej kwoty zadłużenia. W ramach programu każdy podmiot obsługujący kredyty musi rozważyć sekwencję zmian w umowie w celu redukcji raty do 31% zweryfikowanego dochodu brutto pożyczkobiorcy, (2) Program modyfikacji drugiej hipoteki (*Second Lien Modification Program*) pozwala kredytobiorcom obciążonym zobowiązaniami hipotecznymi na obniżenie kosztów obsługi drugiej hipoteki, (3) Program dostępności mieszkaniowej dla osób bezrobotnych (*Home Affordable Unemployment Program*) umożliwia zwiększenie elastyczności oferty kredytowej skierowanej do kredytobiorców, mających problemy ze spłatą zobowiązań z powodu utraty pracy, (4) Specjalne zawieszenie spłaty (*FHA Special Forbearance*) adresowane jest do kredytobiorców korzystających z finansowania z FHA. Instytucja ta wymaga od operatorów kredytów obniżenia rat lub zawieszenia spłaty kredytu hipotecznego na okres do 12 miesięcy.

Program jednoczenia rodzin (Family Unification Program) - powołuje specjalny celowy voucher na wynajem mieszkań. Program skierowany jest do rodzin, dla których brak odpowiednich warunków mieszka-

niowych jest podstawowym powodem umieszczenia dziecka lub dzieci opiece instytucjonalnej. Vouchery są przyznawane bezterminowo. Ponadto przez okres nieprzekraczający 36 miesięcy z voucherów tego typu mogą też korzystać osoby w wieku 18-24 lata, które opuściły rodzinę zastępczą lub opuszczają ją w ciągu 90 dni, zgodnie z planem usamodzielnienia, a także osoby bezdomne lub zagrożone bezdomnością w wieku powyżej 16 lat.

Program opieki długoterminowej (Continuum of Care) - ukierunkowany jest na pomoc osobom (w tym młodzieży) i rodzinom doświadczającym bezdomności poprzez zapewnienie usług umożliwiających przeniesienie się do mieszkań przejściowych i stałych. Program ma także na celu strategiczne wykorzystanie zasobów w celu rozwiązania problemu bezdomności, poprawę koordynacji i integracji z innymi programami skierowanymi do osób doświadczających bezdomności, usprawnienie gromadzenia danych i pomiar wydajności oraz dostosowanie planów i działań społeczności do jej mocnych stron i wyzwań w zakresie pomocy osobom bezdomnym i rodzinom.

Tymczasowe odroczenie w spłacie kredytu hipotecznego z powodu pandemii koronawirusa (Temporary Mortgage Relief Due to Coronavirus Pandemic) - właściciele domów jednorodzinnych z kredytami hipotecznymi objętymi gwarancjami państwa (a także Fannie Mae lub Freddie Mac) mogą uzyskać dwa rodzaje pomocy finansowej. Po pierwsze, podmiot obsługujący kredyt nie może podjąć procedury przejęcia nieruchomości lub jej zamknąć co najmniej do 30 czerwca 2020 r. Po drugie, osoby doświadczające trudności finansowych z powodu pandemii są uprawnione do uzyskania odroczenia w spłacie na okres do 180 dni. Mają również prawo do wnioskowania o przedłużenie odroczenia na kolejne 180 dni. Do salda kredytu nie zostaną doliczone żadne dodatkowe opłaty, kary ani dodatkowe odsetki (poza ustalonymi kwotami). Do wniosku nie trzeba dołączać dodatkowej dokumentacji. Biuro bezpieczeństwa finansowego konsumentów i inne organy nadzoru finansowego zachęcają instytucje finansowe do współpracy z kredytobiorcami, którzy są lub mogą nie być w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu skutków COVID-19, także w przypadku kredytów nie objętych wymienionymi wyżej gwarancjami.

5.4.3. Instrumenty innowacyjne

Program wsparcia w wychodzeniu z bezdomności (Projects for Assistance in Transition from Homelessness - PATH) - obejmuje granty dla lokalnych organizacji publicznych lub non profit na finansowanie



usług dla osób bezdomnych, m.in: usług diagnostycznych, rehabilitacyjnych, usług w zakresie zdrowia psychicznego, leczenia uzależnień od alkoholu i narkotyków, usług wspierających i nadzorczych w zakresie warunków mieszkaniowych, szkoleń zawodowych, programów edukacyjnych oraz mieszkaniowych. Beneficjentami programu mogą być osoby bezdomne lub zagrożone bezdomnością, mieszkające w schroniskach.

Wsparcie dla bezdomnej młodzieży - program przejściowy (*Transitional Living Program*) zapewnia bezdomnej młodzieży stabilne i bezpieczne zakwaterowanie przez okres do 21 miesięcy, a także usługi wspomagające w rozwoju umiejętności niezbędnych do usamodzielnienia i prowadzenia niezależnego, produktywnego i zdrowego dorosłego życia. Program pomaga także młodzieży bezdomnej w rozwoju podstawowych umiejętności życiowych i interpersonalnych, zapewnia możliwości edukacyjne, przygotowanie do podjęcia i poszukiwania pracy oraz zapewnia zaspokojenie potrzeb w zakresie zdrowia, a także oferuje kształcenie umiejętności rodzicielskich dla nastoletnich rodziców. Beneficjentami programu mogą być bezdomne lub mieszkające w schronisku osoby w wieku od 16 do 22 lat.

5.4.4. Uzyskane efekty na rynkach mieszkaniowych

Pomoc mieszkaniowa dla osób o niskich dochodach: Wsparcie w postaci oferty mieszkań w zasobach publicznych i dotowanych (wspieranych) zasobach prywatnych obejmuje około 70% wszystkich gospodarstw domowych, które otrzymują pomoc mieszkaniową na najem z tytułu niskich dochodów. W 2014 r. w zasobach komunalnych zamieszkiwało ok. 1 miliona gospodarstw domowych. Z dotowanych zasobów prywatnych w tym samym okresie korzystało ok. 4 milionów gospodarstw domowych. Program voucherów mieszkaniowych jest najważniejszym programem pomocy dla najemców. Obsługuje on około 2 miliony gospodarstw domowych i obejmuje około 30% wszystkich gospodarstw domowych otrzymujących pomoc na wynajem z powodu niskich dochodów¹². Odgrywa zatem kluczową rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o bardzo niskich dochodach. Największym mankamentem tego programu jest niewystarczający poziom wydatków

z budżetu federalnego na jego realizację. Program zapewnia pomoc zaledwie 1/3 osób jej potrzebujących, uprawnionych do skorzystania z niej. Wyniki badań wskazują, że pomoc w finansowaniu inwestycji wiąże się ze znacznie wyższymi kosztami niż pomoc w postaci dofinansowania najmu (voucherów)¹³.

Ulga podatkowa na inwestycje mieszkaniowe o dla osób niskich dochodach: Inwestycje finansowane z wykorzystaniem LIHTC stanowią jedną szóstą wszystkich budynków mieszkalnych wielorodzinnych wybudowanych w ciągu pierwszych dwudziestu lat od jego powstania tego instrumentu. Szacuje się, że LIHTC kosztuje budżet państwa około 9,5 miliarda dolarów rocznie. Jest to zdecydowanie największy program federalny w zakresie niedrogich mieszkań czynszowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Program wsparcia w wychodzeniu z bezdomności: W ramach programu PATH wsparcia udziela ok. 500 lokalnych organizacji. W 2017 r. pracownicy PATH dotarli do 139 515 osób.

5.5. Hiszpania

5.5.1. Instrumenty podażowe i popytowe

Problemy mieszkaniowe stara się rozwiązać i złagodzić prowadzona w Hiszpanii polityka mieszkaniowa. W 1978 r. w konstytucji hiszpańskiej (*Constitución Española*) wskazano, że mieszkanie stało się prawem socjalnym. W efekcie to władza publiczna ma za zadanie tworzyć odpowiednie uwarunkowania do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W tym celu w Hiszpanii tworzone są programy mieszkaniowe (*Plan de Vivienda*). W planach określone są cele polityki mieszkaniowej. Polityka mieszkaniowa w Hiszpanii w latach 2002-2021 ujęta została w planach mieszkaniowych: 2002-2005; 2005-2008; 2009-2012; 2013-2016; 2018-2021¹⁴.

12 E. Olsen, J. Zabel (2015), *US Housing Policy*, [w:] G. Duranton, J. Vernon Henderson, W. Strange (red.) (2015), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5, Elsevier, s. 896.

13 E. O. Olsen (2008), *Getting more from low-income housing assistance: The Hamilton Project*, Discussion Paper 2008-13. The Brookings Institution, Washington, DC. <https://www.brookings.edu/research/getting-more-from-low-income-housing-assistance/>, dostęp z dnia 15.06.2020 r.

14 Ruiz, D. M., Minh, N. Q. (2018), *Analysis of Spanish social housing policies in the last 16 years and preliminary notes on the applicability of similar solutions to HO CHI MINH CITY*, *Journal of Science and Technology in Civil Engineering NUCE*, 12 (3), pp. 62–73.

Tabela 5.5.1. Instrumenty podażowe i popytowe wykorzystywane w ramach polityki mieszkaniowej Hiszpanii w latach 2002-2021

Cele (Plan mieszkaniowy 2002-20051)	• poprawa dostępności do pierwszego mieszkania dla młodych osób, wsparcie osób starszych i niepełnosprawnych i grup o niewystarczających zasobach finansowych umożliwiających zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, • poprawa dostępu i standardów mieszkań społecznych; poprawa dostępu do mieszkań społecznych (VPO*). • *VPO czyli z hiszp. Vivienda de Protección Oficial² tłumaczy się dosłownie jako "Oficjalnie chronione mieszkania". Nie są one odpowiednikiem polskich mieszkań chronionych, a raczej odpowiednikiem mieszkań społecznych. Wobec powyższego, w opracowaniu VPO będą traktowane jako mieszkania społeczne.
Instrumenty popytowe	• kwalifikowane pożyczki udzielone przez publiczne i instytucje kredytowe w ramach umów zawartych z Ministerstwem Rozwoju, dla nabywców mieszkań społecznych • dotacje do kwalifikowanych pożyczek na mieszkania społeczne
Instrumenty podażowe	• tworzenie rezerw gruntów pod budownictwo społeczne oraz uzbrojenie w infrastrukturę • rewitalizacja obszarów miejskich oraz dotacje na rehabilitację zabudowy
Cele (Plan mieszkaniowy 2005-20083)	• osiągnięcie równowagi pomiędzy rynkiem najmu a własnością (pierwszy plan, który wspiera rynek najmu) • poprawa dostępności cenowej do mieszkań • budowa mieszkań społecznych • promocja najmu skierowana do osób o niższych dochodach i szczególnych potrzebach
Instrumenty popytowe	• ustalenie maksymalnych cen najmu mieszkań, ustalenie maksymalnych cen sprzedaży i zasad przyznawania mieszkań chronionych • dotacje finansowe w opłatach za najem • ustalenie progu dostępu do mieszkań socjalnych • ustalenie obniżonych opłat notarialnych i rejestracyjnych przy nabywaniu mieszkań społecznych • utworzenie Towarzystwa Publicznego Najmu w celu udzielania porad i informowania najemców.
Instrumenty podażowe	• pożyczki (objęte umowami o współpracy między Ministerstwem a instytucjami kredytowymi) dla nabywców mieszkań społecznych • utworzenie zasobów gruntów przeznaczanych do zabudowy mieszkań społecznych • subsydia do pożyczek dla deweloperów
Cele (Plan mieszkaniowy 2009-20124)	• zwiększenie liczby mieszkań społecznych na wynajem • wykorzystanie w podaży mieszkań społecznych nowo powstających inwestycji i już istniejących • wzmocnienie działań na rzecz rewitalizacji, poprawy warunków mieszkaniowych i eliminacji slumsów • poprawa dostępności zasobów mieszkaniowych dla osób niepełnosprawnych • wzrost ilości gruntów na budownictwo mieszkań społecznych
Instrumenty popytowe	• dotacje do pożyczek na mieszkania społeczne • pożyczki na zakup mieszkań społecznych
Instrumenty podażowe	• pomoc w zakupie gruntów i uzbrojenia gruntów pod budowę mieszkań społecznych, rewitalizacja • minimum 40% mieszkań w budynkach nowych to mieszkania społeczne • domy dotychczas niezamieszkałe mogą być sklasyfikowane jako mieszkania socjalne
Cele (Plan mieszkaniowy 2013-20165, wydłużony do 2017 r.)	• koncentracja na mieszkaniach na wynajem, a nie jak dotąd na własności • promocja wynajmu mieszkań przez dotacje dla firm, a także organizacji pozarządowych, fundacji i stowarzyszeń • tworzenie publicznych mieszkań socjalnych na wynajem • wsparcie gospodarstw domowych o niskich dochodach • dofinansowania do renowacji budynków • wzrost współpracy z bankami, które posiadały dużą ilość zasobów mieszkań niezamieszkałych z przeznaczeniem na najem socjalny



Instrumenty popytowe	• dotacje na uzgodnione pożyczki (utrzymanie dotacji z poprzednich planów) • dotacje mające na celu promowanie dostępu do mieszkań w systemie najmu dla grup z utrudnionym dostępem
Instrumenty podażowe	• zakaz budowy nowych zasobów mieszkaniowych społecznych na sprzedaż, możliwość budowy wyłączenie na wynajem • promowanie zasobu publicznego do wynajmu mieszkań, przez renowację budynków, rewitalizację i renowację obszarów miejskich • subsydia dla deweloperów do 20% kosztów budowy w przypadku budowy mieszkań społecznych na wynajem
Cele (Plan mieszkaniowy 2018-20216)	• kontynuacja założeń planu wcześniejszego opartych o wynajem i rewitalizację • zwiększenie publicznych i prywatnych mieszkań na wynajem • promocja najmu wśród osób starszych i niepełnosprawnych, • poprawa dostępności do mieszkań w ramach Funduszu Mieszkalnictwa Społecznego • rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich • koncentracja na małych gminach, potrzebach rewitalizacji i problemach wyludniania się (mniej niż 5 tys. mieszkańców)
Instrumenty popytowe	• dotacje do czynszu (udział a nie kwota, co pozwala uniknąć konsekwencji inflacji) • subwencje do pożyczek - kontynuacja poprzedniego planu • wzrost zasiłku mieszkaniowego dla potrzebujących najemców (do 40% kosztów wynajmu), wsparcie dla osób zagrożonych eksmisją (z powodu nieuiszczenia czynszu lub pożyczek), • realizacja dopłat do czynszów dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, • dotacje dla młodych nabywców domów/najemców mieszkań • pomoc ofiarom przemocy ze względu na płeć, eksmitowanym, bezdomnym w opłatach za czynsz
Instrumenty podażowe	• promocja zasobów mieszkaniowych przeznaczonych na wynajem – dotacje do inwestycji • oferta mieszkań na wynajem dla osób objętych eksmisją (współpraca z bankami) • dotacja na budowę domów dla seniorów i osób niepełnosprawnych • dotacje na rewitalizację i odnowę obszarów miejskich i wiejskich
kwiecień, 2020 r.	Program pomocy, którego celem jest ograniczenie do minimum konsekwencji społeczno-gospodarczych COVID-19 dla najemców mieszkań. Pomoc bezpośrednia dla najemców w stałym miejscu zamieszkania, którzy mają problemy z powodu pandemii w częściowych lub całkowitych opłatach czynszu.

5.5.2. Efekty polityki mieszkaniowej w Hiszpanii

Hiszpania charakteryzuje się tzw. „kulturą własności domów” (postrzeganie własności częściowo zmieniło się po wystąpieniu kryzysu finansowego i mieszkaniowego). Charakterystyczną cechą struktury zasobów mieszkaniowych w Hiszpanii jest duży udział własności (tworzą go tzw. drugie domy i lokale niezamieszkałe) oraz niski udział mieszkań socjalnych¹⁵.

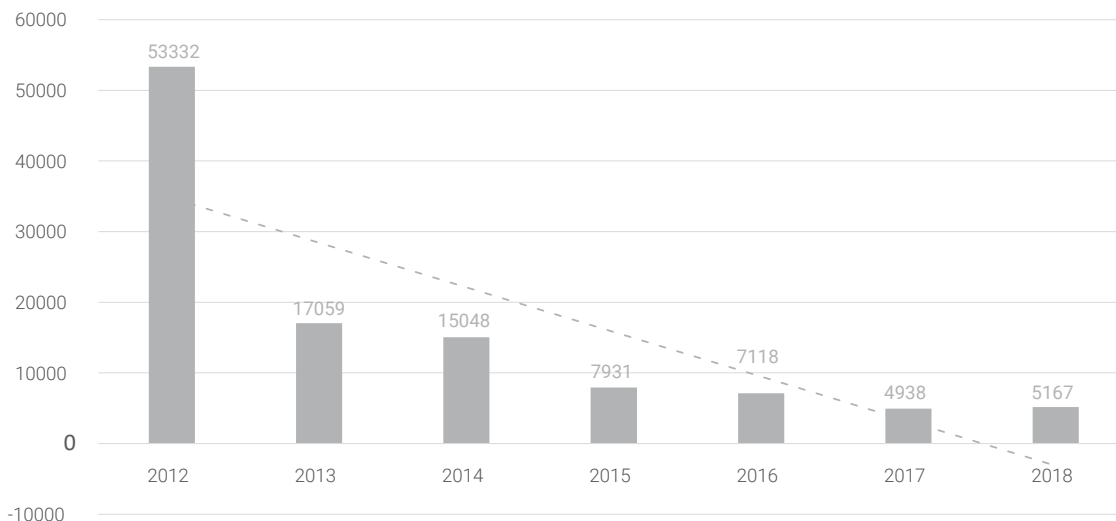
W Hiszpanii najwięcej mieszkań powstało przed 1990 r. - około 65,1%. W strukturze mieszkań dominują także te wybudowane w latach 1991-2000 – 34,9%. Pomiędzy 2001-2005 rokiem wybudowano 17,0% całego zasobu, a w latach 2006-2010 – 7,5%. Udział mieszkań wybudowanych po 2010 r. to zaledwie 1,4%. Oznacza to, że w ciągu 9 lat powstało 263,7 tys. mieszkań. W strukturze mieszkań dominują 3-6-pokojowe (tj. 81% wszystkich mieszkań) oraz 7-pokojowe (16,2%). Pozostałe 1,6% zasobu to mieszkania 3-pokojowe¹⁶.

W Hiszpanii istnieje duży problem dostępności do takich mieszkań. Dostępność finansowa gospodarstw domowych do mieszkań obniża się ze względu na ro-

15 E. M. Roig (2017), TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, National Report for SPAIN; <http://www.iut.nu/wp-content/uploads/2017/03/National-Report-for-Spain.pdf> p. 3, dostęp: 13.03.2020. W. Wójciszcz (2016), Analiza porównawcza sytuacji mieszkaniowej w wybranych krajach Unii Europejskiej, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 3(951), s. 87-88.

16 Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.es/index.htm>.

Wykres 5.5.1. Liczba oddanych do użytku mieszkań socjalnych w Hiszpanii w latach 2012-2018.



Źródło: Defensor del Pueblo (2019), *La vivienda protegida y el alquiler social en España*, Separata del volumen II del Informe anual 2018, https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/07/Separata_vivienda_protegida.pdf dostęp: 15.06.2020.

snące średnie ceny mieszkań w kraju. Polityka mieszkaniowa jak dotąd nie poradziła sobie z problemem dostępności mieszkań o przystępnej cenie, które umożliwiłyby zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Duża część gospodarstw domowych ponosi bardzo wysokie wydatki na opłaty za mieszkanie. W 2018 r. było to 8,9% (w 2008 r. – 9,4%, w 2013 r. – 10,3%). Trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mają imigranci, osoby o niskich dochodach, niepełne rodziny, eksmitowani i bezdomni. Mieszkania VPO straciły na znaczeniu w Hiszpanii ze względu na duży ich deficyt w stosunku do zapotrzebowania. 15 lat temu budowano ich dziesięciokrotnie więcej niż obecnie. Liczba oddanych mieszkań socjalnych w 2018 wyniosła zaledwie 5167 (zob. wykres 5.5.1).¹⁷

W 2018 r. 13,9% populacji było w złej sytuacji materialnej, a 5,4% w bardzo złej. Poziom wskaźników wzrósł w porównaniu z rokiem 2017. W ostatnich latach wzrasta zadłużenie gospodarstw domowych kredytami hipotecznymi. W 2013 r. liczba udzielonych kredytów hipotecznych wyniosła 327 tys. i wzrosła w 2019 r. do poziomu 492,6 tys.

5.6. Czechy

5.6.1. Szczególne uwarunkowania społeczno-gospodarcze

Po II wojnie światowej gospodarka Czechosłowacji, tak jak wielu innych krajów Europy Środkowej i Środkowo-Wschodniej przyjęła model gospodarki centralnie planowanej. Budownictwo mieszkaniowe zaczęło być w całości finansowane i kontrolowane przez państwo, a dotychczasowych właścicieli nieruchomości zaczęto masowo wywłaszczać (wyjątek stanowili właściciele domów jednorodzinnych, którzy zatrzymali swoją własność)¹⁸. Prawo własności zostało zamienione na tak zwaną quasi-własność, czyli prawo do korzystania z mieszkania z możliwością przeniesienia na swoich potomków. W wyniku ekstensywnego budownictwa mieszkaniowego finansowanego z budżetu państwa udział państwowych mieszkań czynszowych¹⁹ gwałtownie wzrósł. Dominowały 4 typy mieszkań: państwowe mieszkania czynszowe, mieszkania będące własnością przedsiębiorstw państwowych, spółdzielcze mieszkania czynszowe, prywatne domy rodzinne²⁰. Do początku lat 90. w formie

17 Defensor del Pueblo (2019), *La vivienda protegida y el alquiler social en España* (2018), Separata del volumen II del Informe anual, https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/07/Separata_vivienda_protegida.pdf dostęp: 15.06.2020.

18 P. Podrazil, R. Jadamus, P. Petr TENLAW (2014): *Tenancy Law and Housing Policy in Multi Level Europe*, National Report for Czech Republic s. 4.

19 W których poziom czynszów ustalony w roku 1964 pozostał na niezmienionym poziomie do roku 1990.

20 M. Lux (2001), *Social Housing in Czech, Poland, Slovakia*, European Journal of Housing Policy, s. 192.



własności prywatnej znajdowało się zaledwie 30 tys. mieszkań, co według danych Czeskiego Urzędu Statystycznego stanowiło zaledwie 0,8 % całego zasobu dostępnych mieszkań²¹.

5.6.2. Instrumenty podażowe i popytowe

Po zmianie ustrojowej, wiara w skuteczność rynku doprowadziła do zakończenia dopłat państwowych do budownictwa mieszkaniowego. Likwidacja dotacji doprowadziła do gwałtownego spadku aktywności w budownictwie mieszkaniowym z 44 594 nowych mieszkań w 1990 r. do 12 662 w 1995 r.²². To niepowodzenie rynku w pobudzeniu podaży mieszkań spowodowało ruch w kierunku większej interwencji państwa. Wprowadzono subsydiowane programy oszczędnościowe mające na celu wsparcie własności, a niedobór mieszkań dla rodzin o niskich dochodach miał zostać przezwyciężony poprzez nowe dotacje na budowę domów komunalnych skierowane do: osób o specjalnych potrzebach, do gospodarstw jednoosobowych o dochodach poniżej 80% średniego miesięcznego dochodu oraz do gospodarstw wieloosobowych o dochodach poniżej 150% średniego miesięcznego dochodu²³. W ramach państwowego programu, który miał na celu wspieranie nowych komunalnych budynków mieszkalnych z przeznaczeniem na wynajem, przyznano dotacje w wysokości 400 000 CZK na każde nowo wybudowane mieszkanie (około jednej trzeciej do jednej czwartej średnich kosztów budowy mieszkania w tym czasie). W latach 1995-2002 produkcja mieszkaniowa w ramach tego programu wyniosła łącznie około 62.000 mieszkań. Oprócz budowy nowych mieszkań, miejsce miała także renowacja starszych zasobów stymulowana przez niskooprocentowane pożyczki dla gmin. W ramach programu panelowego rozpoczętego w 2001 r. udostępniono gwarancje bankowe i dotacje na modernizację osiedli „panelak”²⁴.

Nowy wymiar polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej pojawił się wraz z wprowadzeniem koncepcji „Polityki mieszkaniowej Czech na lata 2005-2010” w 2005 r., zgodnie z którą cele polityki mieszkaniowej skupione zostały wokół poprawy przystępności cenowej mieszkań, promowania budownictwa na wy-

najem, poprawy jakości istniejącego zasobu oraz dążenia do implementacji rozwiązań i zasad wspólnego rynku UE.

Wsparcie mieszkalnictwa realizowane było przez kilka podmiotów²⁵: Ministerstwo Finansów, Państwowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Państwowy Fundusz Ochrony Środowiska oraz Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych. Ministerstwo Finansów realizowało wsparcia głównie poprzez programy takie jak: program oszczędnościowy, ulgi podatkowe w podatku VAT (na budowę oraz na remonty), zwolnienia z podatku dochodowego lub obniżenie jego podstawy. Kolejny podmiot, Państwowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa realizował wsparcie w programach takich jak: preferencyjne finansowanie budownictwa i remontów, kredyty skierowane do młodych osób na budowę, zakup lub przebudowę, możliwe było uzyskanie również bezzwrotnej dotacji w przypadku narodzin dziecka w wysokości 30 000 CZK, wsparcie gmin w modernizacjach i remontach zasobów mieszkaniowych, subsydia dla inwestorów budujących mieszkania socjalne, gwarancje zabezpieczające długoterminowe kredyty inwestycyjne na budowę mieszkań czynszowych – do 70% niespłaconej części kapitału. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRD) główny podmiot odpowiedzialny za politykę mieszkaniową, skupiało się na promocji mieszkań socjalnych przewidzianych dla konkretnych grup docelowych np. dla osób starszych, osób niepełnosprawnych, o niskich dochodach. Realizowano również programy wsparcia dla osób młodych w formie dotacji na spłatę odsetek kredytów, a także programy skierowane na rewitalizację budynków mieszkalnych i środowiska mieszkaniowego. Państwowy Fundusz Ochrony Środowiska w ramach programu Zielona Oszczędność 30 skierowany był na wykorzystywanie niekonwencjonalnych źródeł energii w budownictwie, a także budowę w standardzie energii pasywnej. W ramach polityki Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych realizowane były dodatki lub zasiłki mieszkaniowe.

W roku 2015 uchwalono nową koncepcję „Polityki mieszkaniowej Czech do 2020 r.”, której cele są ukierunkowane na implementację odpowiednich rozwiązań prawnych dotyczących mieszkań zajmowanych przez właścicieli, wynajmowanych i spółdzielczych, egzekwowalność przepisów w tym zakresie; elementem składowym tego celu jest eliminacja za-

21 Tamże, P. Podrazil, R. Jadamus, P. Petr TENLAW, s. 5.

22 B. Lund (2017), Understanding Housing Policy Third Edition, Understanding welfare: Social issues, policy and practice s. 120.

23 Tamże.

24 Tamże.

25 Ministry of Regional Development State Housing Development Fund (2015), Housing Policy Concept of The Czech Republic Till 2020.

Tabela 5.6.1. Instrumenty polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej

Podażowe	Popytowe	Mieszane
• Mieszkania bez barier • Panel 2013+ rewitalizacja zasobu mieszkaniowego • Program dla gmin rewitalizujących i modernizujących zasób mieszkaniowy • Rozwój mieszkalnictwa na wynajem • Program regeneracji przestrzeni publicznych w zasobie mieszkaniowym	• Program 600 pożyczki na nabycie i modernizację mieszkań przez młodych ludzi • Program 150 pożyczki na poprawę standard mieszkań dla młodych ludzi	• Wspieranie budownictwa chronionego • Program nabywania jednostek mieszkalnych lub modernizacji dla młodych ludzi • Odbudowa po zniszczeniach w wyniku katastrof naturalnych • Rozwój programu mieszkań na wynajem

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Housing in Czech Republic in Figures*, Ministry of Regional Development CZ 2018 r.

kłóceń cenowych i prawnych w segmencie mieszkań czynszowych, poprawa przystępności cenowej mieszkań dla gospodarstw domowych, w tym świadczeń socjalnych w zakresie budownictwa mieszkaniowego rekompensujących ogólne wydatki na mieszkanie gospodarstwa domowego o niższych dochodach, rozszerzenie oferty mieszkaniowej, nawet poprzez wsparcie dla nowego budownictwa, w tym budowy mieszkań przeznaczonych na cele społeczne, poprawa jakości mieszkań, w tym pomoc dla właścicieli w zarządzaniu, utrzymaniu, naprawach i modernizacji zasobów mieszkaniowych, bieżący monitoring rynku mieszkaniowego, a także monitorowanie efektywności i skuteczności poszczególnych instrumentów wspierających oraz ich dostosowywanie, stosowanie niedyskryminacyjnych zasad wspólnego rynku UE, w tym warunków konkurencji oraz zgodność pomocy publicznej z prawem wspólnotowym²⁶.

Powyżej zestawiono najważniejsze, realizowane w 2018 r. instrumenty wsparcia polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej²⁷.

Instrumenty podaży

Mieszkania bez barier (MRD)

Celem programu jest poprawa stanu zasobów mieszkaniowych poprzez usuwanie barier architektonicznych stanowiących przeszkody dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej lub mentalnej, w tym osoby z ograniczoną autonomią, zwłaszcza osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety w ciąży,

osoby towarzyszące dziecku w wózku, dzieci poniżej trzech lat i osób tymczasowo ograniczonych, np. po urazie albo choroba. Do programu kwalifikują się właściciele domu z czterema lub więcej piętrami, który nie jest wyposażony w windę lub istniejąca winda nie jest przystosowana do transportu wózków inwalidzkich.

Panel 2013+ rewitalizacja zasobu mieszkaniowego (SHDF)

PANEL 2013+ oferuje niskooprocentowane kredyty na naprawy i modernizację budynków mieszkalnych. Jest przeznaczony dla wszystkich właścicieli budynków mieszkalnych, niezależnie od ich konstrukcji, technologii wykonania (panel, cegła). Umożliwia właścicielom domów wykonywanie napraw mieszkaniowych i modernizacji, prowadzących do wydłużenia żywotności, podniesienia jakości i zmniejszenia energochłonności domów mieszkalnych. Program może być realizowany z korzyścią dla spółdzielni, osób prywatnych i osób prawnych, a także miast i gmin, które są właścicielami budynków mieszkalnych.

Program skierowany do gmin na cele związane z remontami i modernizacjami mieszkań (SHDF)

Program kredytowy na pokrycie wydatków związanych z remontem i modernizacją mieszkań. Gmina ma obowiązek zapewnić co najmniej 20 % pożyczonych środków innym właścicielom mieszkań na swoim terytorium, na tych samych warunkach, tj. 3% rocznie, z terminem zapadalności 10 lat oraz możliwością wcześniejszej spłaty. Pożyczka może być wykorzystana np. do podłączania do publicznych sieci urządzeń technicznych (zaopatrzenie w wodę, gaz, kanalizacja, elektryczność), okna wymiana, zadaszenie i wymiana dachu, naprawa zewnętrznej powłoki (np. balkonu), obszarów wspólnych (np. winda), itp.

26 Ministry of Regional Development State Housing Development Fund (2015), *Housing Policy Concept of The Czech Republic Till 2020*.

27 Ministry of Regional Development CZ (2018), *Housing in Czech Republic in Figures*.



Rozwój mieszkalnictwa na wynajem (SHDF)

Budowa lub modyfikacja bloków mieszkalnych, apartamentów dla określonych grup ludności – seniorów (65+), obywateli niepełnosprawnych lub o niskich dochodach, osób, które straciły swoje mieszkanie z powodu klęski żywiołowej lub osoby dorosłej młodszej niż 30 lat. Wnioskodawcami mogą być gminy, osoby prawne i fizyczne osoby, których wyłączną własnością jest ziemia, na której budowa zostanie przeprowadzona, lub budynek (również mieszkania), który zostanie dostosowany do potrzeb beneficjentów. Kredyt może być wykorzystany na nowe budynki, rozbudowy, uzupełnienia i przebudowy. Kredyt może być udzielony do 90% kosztów kwalifikowanych, które mogą obejmować część ceny zakupu ziemi. Termin zapadalności pożyczki (stopa procentowa w wysokości co najmniej 0,75%, z zastrzeżeniem zasady de minimis limit) wynosi 30 lat od daty zakończenia budowy.

Program regeneracji przestrzeni publicznych w zasobie mieszkaniowym (SHDF)

Program skierowany do jednostek samorządu terytorialnego. Subsidia oraz preferencyjne pożyczki na poprawę jakości przestrzeni publicznych w obrębie osiedli mieszkaniowych. (Osiedla wybudowane w latach 1945-1990 lub osiedla „panelaki” wybudowane do 2000 r., z liczbą mieszkań nie mniejszą niż 100. Dotacje przyznawane są do 50% kosztów kwalifikowanych, do 6 mln CZK na projekt. Kwota kredytu może wynosić do 90% kosztów kwalifikowanych. Oprocentowanie jest zgodne z podstawową stopą referencyjną UE wynoszącą + 0,30% pa, a okres spłaty kredytu może wynosić do 15 lat.

Instrumenty popytowe

Program 150 pożyczki dla młodych ludzi na poprawę standardu mieszkania (SHDF)

W ramach programu realizowane są nisko oprocentowane pożyczki na modernizację nieruchomości należącej do wnioskodawcy. Maksymalna wysokość dofinansowania 150 000 CZK, termin zapadalności 10 lat, oprocentowanie 2%. O wsparcie mogą ubiegać się małżeństwa lub osoby do 36 roku życia samotnie wychowujące dzieci posiadający prawo własności lub współwłasności nieruchomości. Środki finansowe z kredytu mogą zostać przeznaczone np. na podłączenie do sieci publicznych (woda, prąd, gaz, kanalizacja), do dokończenia/modernizacji budynku (ściany, dach, balkony, okna, rynny), rozbudowę istniejącego lokalu o kolejne pomieszczenie (bez nadbudowy), remont lub budowę toalety/łazienki. Program ten

kończy się 15 sierpnia 2018 r. i zostanie zastąpiony nowym programem ws. nabywania lub modernizacji mieszkań dla młodych ludzi.

Program 600 pożyczki dla młodych ludzi na nabycie lub modernizację mieszkania (SHDF)

Program pożyczkowy na zakup mieszkań przez osoby w wieku poniżej 36 lat, opiekujące się dzieckiem, które ma mniej niż 6 lat oraz nie posiadających własnego mieszkania, nie będących współwłaścicielami oraz nie będących najemcami. Kredyt może być wykorzystany na nabycie mieszkania (rodzina dom lub mieszkanie, zmiana budynku i części konstrukcji na cele mieszkaniowe, zakup, przekazanie udziałów w spółdzielczej spółdzielni mieszkaniowej). Kwota kredytu waha się od 50 000 do 600 000 CZK. Program zakończył się 15 sierpnia 2018 r.

Instrumenty mieszane

Wsparcie budowy mieszkań chronionych (MRD)

Celem wsparcia jest budowa lub nabycie mieszkań socjalnych, pomoc osobom mającym utrudniony dostęp do mieszkań ze względu na szczególne potrzeby wynikające z ich wieku, stanu zdrowia lub egzystencjalnych warunków

1. Domy opieki, program dla osób o niskich dochodach, które mają specjalne potrzeby mieszkaniowe ze względu na stan zdrowia lub zaawansowany wiek. Celem jest rozszerzenie samowystarczalności i niezależność osób z grupy docelowej,
2. Mieszkania dla seniorów, program dla osób o niskich dochodach w wieku ponad sześćdziesięciu lat. Celem jest zapewnienie mieszkań na wynajem, w celu zachowania i/lub zwiększenia samowystarczalności, a jednocześnie umożliwienie życia we wspólnocie. Nacisk położony jest na relacje międzyludzkie i utrzymanie niezależności każdego człowieka. Warunkiem jest budowa budynku wielorodzinnego składające się z co najmniej 10, a maksymalnie 25 mieszkań, w którym znajdować się będą również wspólne przestrzenie sprzyjające życiu społecznemu osób starszych.

Program umożliwiający nabycie lub modernizację mieszkań skierowany do młodych

Program przeznaczony dla osób poniżej 36 roku życia, które żyją w związku małżeńskim, zarejestrowanym związku partnerskim lub dla osoby do 36 roku życia, która na stałe opiekuje się dzieckiem

do 15 roku życia. Kredyt może być wykorzystany, na budowę lub zakup domu którego powierzchnia nie przekracza 140 m²; zakup mieszkania, którego powierzchnia nie przekracza 75 m², modernizację/remont mieszkania. W momencie ubiegania się o pożyczkę w przypadku zakupu, wnioskodawca nie może być właścicielem lub współwłaścicielem lokalu mieszkalnego lub najemcą w spółdzielni mieszkaniowej; restrykcja ta dotyczy także współmałżonka oraz partnera wnioskodawcy. Pożyczka na modernizacja wynosi co najmniej 30 000 CZK i nie więcej niż 300 000 CZK. Można uzyskać kredyt w wysokości do 2 000 000 CZK. na zakup lub budowę domu rodzinnego. W przypadku zakupu powyżej 1 200 000 CZK do 80% wynegocjowanej ceny lub ceny ustalone w drodze wyceny nieruchomości, jeżeli będzie niższa niż cena wynegocjowana. Stopy procentowe równe stopie referencyjnej UE (nie mniej niż 1%) ustalone na stałym poziomie maksymalnie na 5 lat. Maksymalny okres trwania kredytu na modernizację wynosi 10 lat, na budowę bądź zakup 20 lat. Fundusz może, na wniosek beneficjenta, przerwać spłatę kapitału na okres do dwóch lat z powodu narodzin, adopcji, opieka, opieka nad dzieckiem lub jego przybranym dzieckiem, w związku z utratą zatrudnienia lub śmiercią członka gospodarstwa domowego.

Program odbudowy po katastrofach naturalnych (SHDF)

Program jest przeznaczony do naprawy domów dotkniętych klęską żywiołową. W przypadku kredytu budowlanego, kwota kredytu wynosi maksymalnie 2 500 000 CZK, kwota kredytu na zakup lokali mieszkalnych maksymalnie (w przypadku konieczności przeprowadzki) CZK 1 500 000.

5.6.3. Efekty na rynkach mieszkaniowych

Przystępność cenowa mieszkań była w największym stopniu wspierana przez promocję nabywania mieszkań na własność (70-80 % wydatków państwa). Pozostałe obszary wsparcia dotyczyły: wsparcia mieszkań na wynajem, wsparcia w zakresie remontów i modernizacji, przeciwdziałaniu skutkom katastrof naturalnych, wsparcia socjalnego w zakresie mieszkalnictwa. Poza obszarem fiskalnym, ważnym krokiem było stopniowe łagodzenie regulacji dotyczących czynszu, co doprowadziło do wyeliminowania nierównych warunków na rynku mieszkaniowym i osiągnięcia stanu, w którym cena czynszu była adekwatna do wartości mieszkania. Chociaż procesowi deregulacji towarzyszył w niektórych przypadkach znaczny procentowy wzrost cen czynszów (w przy-

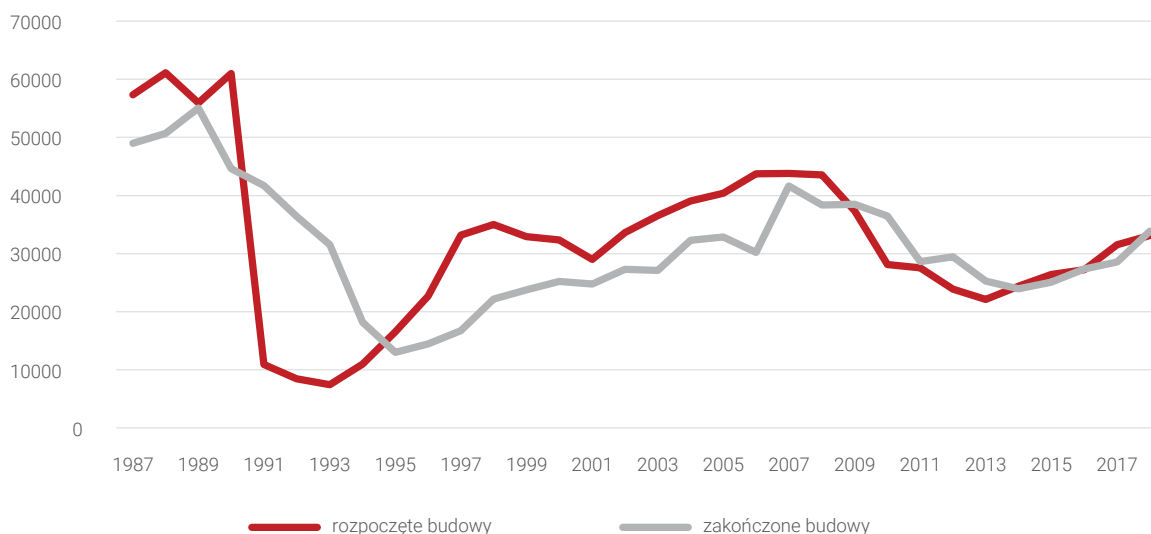
padku, gdy podstawowy poziom czynszu był na bardzo niskim poziomie), przyczynił się on do zwiększenia elastyczności rynku.

Pomimo faktu, że w związku z ograniczeniami budżetowymi państwo stopniowo wycofało się z promowania inwestycji w budownictwie, w okresie od 2005 do 2010 wybudowano łącznie 7500 mieszkań czynszowych w ramach następujących instrumentów: mieszkania subsydiowane (2,241), mieszkania na wynajem dla osób niezdolnych MRD (482), mieszkania na wynajem dla osób niezdolnych GEO (241), mieszkania socjalne GEO. Dzięki przyznaniu dopłat do oprocentowania kredytów w ramach programu PANEL w monitorowanym okresie odbudowano ponad 330 000 mieszkań. W wyniku przyznanej dotacji efekt stymulacyjny przełożył się na uruchomienie blisko 50 mld koron czeskich własnych źródeł finansowych beneficjentów pomocy publicznej - właścicieli zasobów mieszkaniowych. Dzięki dotacjom pożyczkowym kolejne przebudowy zostały przeprowadzone przez gminy. Ponadto, w ostatnim roku monitorowanego okresu wzrosło wsparcie na remonty w formie dociepleń za pomocą Zielonego Programu Oszczędnościowego. Od dnia uruchomienia programu do dnia 31 grudnia 2010 r. z Państwowego Funduszu Ochrony Środowiska (SEF) pojawiło się 13 500 wniosków o pomoc w łącznej wysokości 2 002 mln CZK. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 24 maja 2011 r. kolejne 16 800 wniosków o pomoc w wysokości 3 225 mln CZK. W ramach Programu Zielonych Oszczędności wypłacono do tej pory wnioskodawcom łączną kwotę 5 258 mln CZK. W konsekwencji ukierunkowania pomocy przyznawanej przez państwo w dziedzinie mieszkalnictwa na instrumenty dotacyjne w połączeniu z malejącą zdolnością budżetu państwa do udostępniania takich środków, poszczególne programy, których celem była promocja przede wszystkim budowy mieszkań czynszowych, były stopniowo wycofywane w ciągu ostatnich lat, aż do ich ostatecznego zakończenia. Sprawna polityka mieszkaniowa jest jednym z instrumentów polityki społecznej państwa. Jej przewidywalność w czasie ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich jej adresatów, także tych, którzy są zaangażowani w jej realizację. Należy jednak stwierdzić, że w tym zakresie koncepcja na lata 2005-2010 nie została zrealizowana.

W okresie obowiązywania koncepcji polityki mieszkaniowej 2005-2010, rozpoczęto łącznie budowę 2 369 090 mieszkań, natomiast 217 997 budów udało się zakończyć z czego 58 655 stanowiły mieszkania budowane przez jednostki samorządu terytorialnego



Wykres 5.6.1. Budownictwo mieszkaniowe w Republice Czeskiej od roku 1987 do roku 2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Housing in Czech Republic in Figures*, Ministry of Regional Development CZ 2018 r.

(w latach 1996-2014). W roku 2017 ukończono budowę 28 575 mieszkań. Od 1996 r. do 2017 r. istotnej zmianie uległa średnia powierzchnia mieszkań w Republice Czeskiej. Początkowo mieszkanie miało średnio 60,6 m², natomiast w roku 2017, mieszkanie ma średnio 72,9 m². Udział wydatków mieszkaniowych w poziomie konsumpcji (w cenach bieżących) gospodarstw domowych nie uległ istotnemu zwiększeniu, w 2005 r. wydatki mieszkaniowe stanowiły 20,8% budżetu gospodarstwa domowego, natomiast w 2017 – 21,3%. Istotnie zwiększył się poziom pożyczek udzielanych gospodarstwom domowym na cele mieszkaniowe z poziomu 510 945 mln (333 901 mln kredyty i pożyczki mieszkaniowe, 150 705 mln na kredyty dla spółdzielni mieszkaniowych/towarzystw budownictwa, 26 338 mln na pozostałe cele) CZK w roku 2007 do poziomu 1148 087 mln CZK w roku 2017 (1035 581 mln kredyty i pożyczki mieszkaniowe, 81 847 mln na kredyty dla spółdzielni mieszkaniowych/towarzystw budownictwa, 30 659 mln na pozostałe cele)²⁸.

5.7. Niemcy

W 2018 r. w wyniku zorganizowanego przez władze lokalne i federalne „Szczytu Mieszkaniowego” (tzw. Wohngipfel) zdefiniowano aktualne cele polityki

mieszkaniowej oraz zaproponowano gamę instrumentów dostosowanych do bieżącej sytuacji na niemieckim rynku mieszkaniowym. Głównymi celami współczesnej polityki mieszkaniowej w Niemczech są:

- ▶ rozwój budownictwa mieszkaniowego i budowy mieszkań socjalnych (czynszowych, na wynajem), w celu sprostania potrzebom związanym z rosnącym popytem na mieszkania w dużych aglomeracjach,
- ▶ poprawa dostępności mieszkaniowej w zakresie najmu i własności w szczególności dla osób o niskich i średnich dochodach,
- ▶ zarządzanie zmianami demograficznymi, szczególnie poprzez dostosowanie zasobów mieszkaniowych do wieku²⁹.

W dążeniu do ich realizacji wdrożono ponownie instrument podaży wspierający rynek mieszkań na wynajem w postaci ulgi podatkowej na budowę mieszkań do wynajęcia. Instrument ten kierowany jest do inwestorów prywatnych jako zachęta podatkowa w celu budowy mieszkań na wynajem. Obecnie wykorzystuje się także w Niemczech wiele instrumentów o charakterze popytowym, mieszanym i innowacyjnym.

28 Ministry of Regional Development CZ (2018), *Housing in Czech Republic in Figures*.

29 www.diewohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/Wohngipfel_Ergebnispapier_Broschuere_2_Auflage.pdf, dostęp 15.05.2020.

5.7.1. Instrumenty popytowe i mieszane

W ramach polityki mieszkaniowej w Niemczech, której filarem od ponad pół wieku jest budownictwo socjalne, wprowadzono na przestrzeni lat wiele instrumentów popytowych i mieszanych stymulujących od strony popytowej zarówno rynek mieszkań na wynajem, jak i rynek mieszkań własnościowych. Wśród tych instrumentów możemy wymienić:

1. Instrument promujący zakup i budowę domów i mieszkań na własność (tzw. *Eigenheim Zulage*) wprowadzony w latach 50., zmodyfikowany w latach 90. i wycofany w 2006 r. Początkowo ulga polegała na odpisie amortyzacyjnym w podatku dochodowym, potem przekształcono ją w dotację wspierającą zakup/budowę nieruchomości mieszkaniowej. Instrument wycofano ze względu na jego duże obciążenie dla budżetu państwa, a małe efekty w postaci wzrostu udziału mieszkań własnościowych w ogólnej strukturze zasobu³⁰.
2. Dodatek mieszkaniowy – kierowany zarówno do najemców, jak i właścicieli mieszkań, wprowadzony w latach 60. i obowiązujący w zmodyfikowanej formie dotychczas³¹.
3. Mechanizm *Mietbremse* – polegający na zakazie podnoszenia czynszów najmu przez okres najbliższych 5 lat.
4. Program *Baukindergeld* – instrument wspierający finansowanie zakupu/budowy domów dla rodzin z dziećmi oraz samotnych rodziców wychowujących dzieci³².
5. *Wohnungsbaupramie* – instrument zachęcający do celowego oszczędzania z przeznaczeniem na zakup lub budowę domu na własność kierowany do młodych ludzi³³.

5.7.2. Instrumenty innowacyjne

Zmiany demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństwa, sprawiły, że w niemieckiej polityce mieszkaniowej w ostatniej dekadzie dostrzeżono niedopasowanie zasobów mieszkaniowych pod względem jakościowym do potrzeb osób starszych. W celu poprawy jakości życia osób starszych oraz umożliwienia im funkcjonowania w dotychczasowym środowisku (otoczeniu) wprowadzono następujące instrumenty o charakterze innowacyjnym finansowane z funduszy państwowych:

1. program wspierający przebudowę mieszkań w celu dostosowania do wieku (tzw. *Altersgerechte Umbauen*) – jest formą dotacji na budowę/ zakup, modernizację domu w celu przystosowania mieszkania dla potrzeb osób starszych w zakresie likwidacji barier w budynkach mieszkalnych oraz wzrostu poczucia bezpieczeństwa np. (ochrona przed włamaniem). Właściciele i najemcy mieszkań mogą ubiegać się o dotacje niezależnie od dochodów i wieku³⁴.
2. Emerytura *Riester* to dodatkowa forma ubezpieczenia emerytalno- rentowego ze wsparciem państwa kierowana do wszystkich osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym. Celem instrumentu jest obniżenie kosztów związanych z wydatkami mieszkaniowymi w starszym wieku. Od 2008 r. ta forma pomocy wykorzystywana jest do finansowania zakupu własnej nieruchomości. W ramach *Riester* oferowane są dwa rozwiązania: 1) wykorzystanie kapitału zgromadzonego na cele emerytalne na sfinansowanie zakupu nieruchomości lub 2) skorzystanie z opcji „*Wohn + Riester*” tzw. *Riester* mieszkaniowy. Drugie rozwiązanie daje możliwość wykorzystania trzech opcji finansowania: pożyczki dożywotniej, umowy z towarzystwem budownictwa łączącą pożyczkę zaliczkową wraz z planem oszczędzania na cele mieszkaniowe oraz umowę na oszczędzanie na cele mieszkaniowe. Państwo dotuje spłatę kredytu w ramach *Wohn Riester* w wysokości 175 euro.

30 B. Egner, (2014), Wohnungspolitik seit 1945, Aus Politik und Zeitgeschichte, 64. Jahrgang, 20-21/2014, 12. Mai, s. 13-19.

31 Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund (2018), Lande und Kommunen, Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt, s. 3.

32 <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauenwohnen/stadtwohnen/wohnungswirtschaft/wohnungspolitik/wohnungspolitik-node.html#doc10656232bodyText1> dostęp: 15.06.2020.

33 Gemeinsame Wohnraumoffensive von, op. cit., s. 4.

Planowane nakłady finansowe na osiągnięcie założonych celów to 5 miliardów euro na finansowanie mieszkań socjalnych w latach 2018-2021. W porozumieniu z krajami związkowymi rząd federalny deklaruje budowę ok. 100 000 dodatkowych mieszkań

34 Gemeinsame Wohnraumoffensive von., op. cit, s. 5



Tabela 5.7.1. Pomoc finansowa na szczeblu rządowym w zakresie mieszkalnictwa w Niemczech w latach 2017- 2020 w milionach euro

2017			2018			2019			2020		
Dotacje	Ulgi podatkowe	Ogółem	Dotacje	Ulgi podatkowe	Ogółem	Dotacje	Ulgi podatkowe	Ogółem	Dotacje	Ulgi podatkowe	Ogółem
1,765	125	1 890	2187	123	2310	3419	120	3539	3780	122	3902

Źródło: Opracowanie własne na podstawie 27-th Subsidy Reports 2017-2020, Federal Ministry of Finance, s. 21

Tabela 5.7.2. Instrumenty polityki mieszkaniowej w Niemczech w latach 2018 -2020

Instrumenty podażowe	Instrumenty popytowe	Instrumenty innowacyjne
Ulgi podatkowe wspierające budowę mieszkań na wynajem	Dodatki mieszkaniowe Baukindergeld – program wspierający oszczędzanie na cele mieszkaniowe dla rodzin z dziećmi Mietbremse - zamrożenie podwyżek czynszów najmu w trakcie obowiązywania umów najmu na 5 lat	Riester mieszkaniowy Wohnungsbaupremie – premia za oszczędzanie Altergerechte Umbauen – przebudowa dostosowana do wieku

Źródło: opracowanie własne.

socjalnych oraz udzielenie wsparcia krajom związkowym na sfinansowanie budownictwa socjalnego w wysokości 2 miliardów euro. Ponadto rząd planuje przeznaczyć 2,7 miliarda euro na finansowanie programu Baukindergeld oraz 790 milionów euro na rozwój obszarów miejskich³⁵.

Wysokość dotacji i ulg podatkowych dla mieszkalnictwa w Niemczech na szczeblu rządowym zdecydowanie wzrasta (por. tabela 5.7.1)

5.7.3. Efekty dla rynku mieszkaniowego

Rynek mieszkań na wynajem utrzymuje się od wielu lat w Niemczech na stabilnym poziomie ponad 40%. Próba odejścia od interwencjonizmu państwowego w mieszkalnictwo doprowadziła do poważnego kryzysu społecznego. Rosnące ceny mieszkań i czynsze zwłaszcza w dużych miastach doprowadziły do sytuacji, gdzie prawie 40 proc. gospodarstw domowych musi przeznaczać ponad 30 proc. swoich dochodów na czynsz najmu, bez opłat eksploatacyjnych (por. także wykres 5.7.1). W liczbach bezwzględnych mowa jest o ponad pięciu

milionach gospodarstw domowych, w których żyje około 8,6 mln osób³⁶.

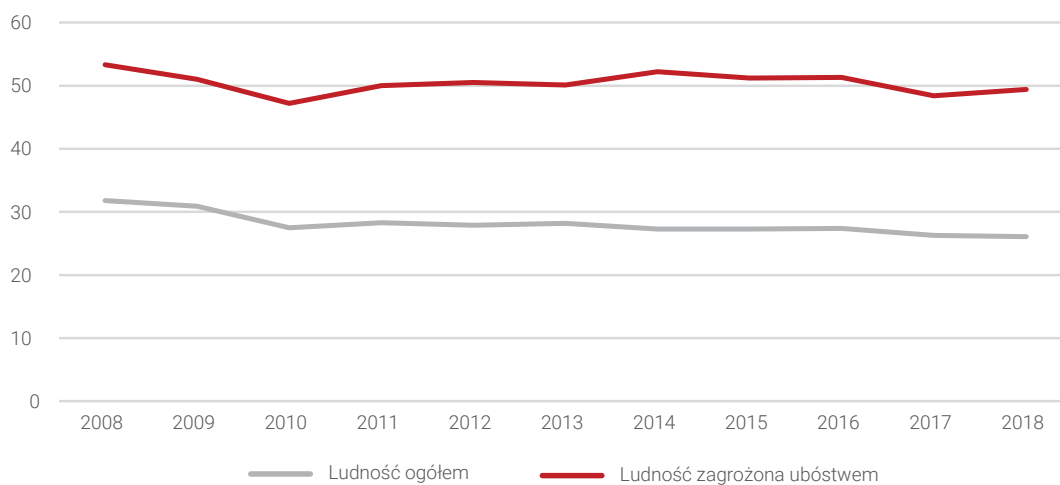
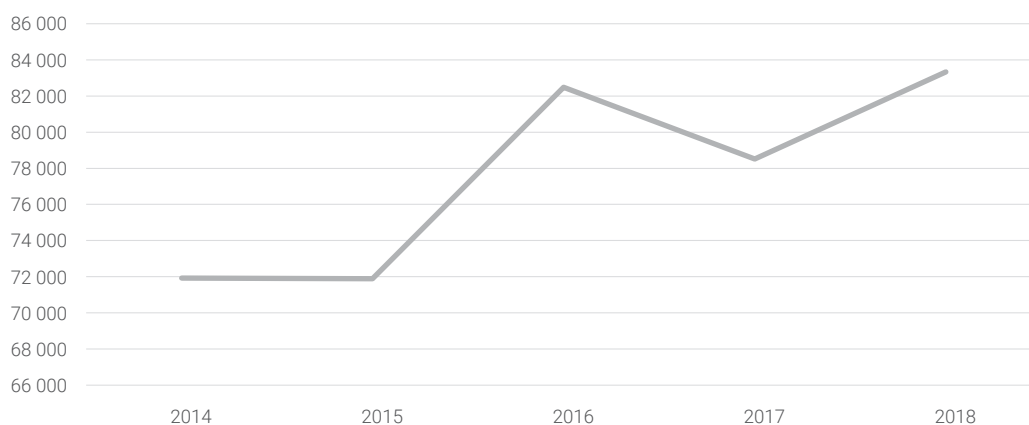
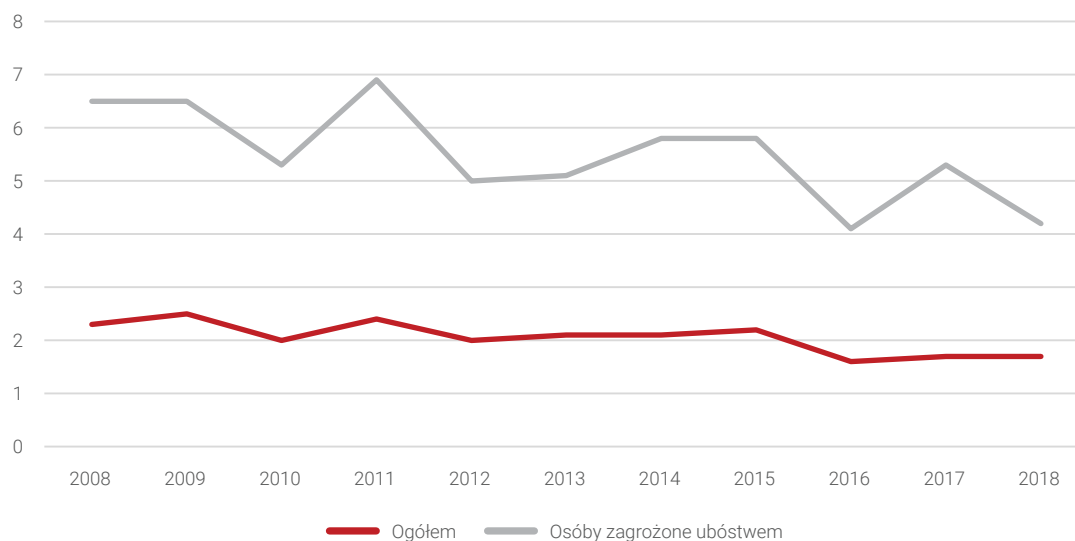
Rosnąca populacja, szczególnie w dużych miastach, zwiększyła presję na niemiecki rynek mieszkaniowy w ostatnich latach: w 2018 r. w Niemczech mieszkało 2,5 miliona osób więcej niż w 2012 r. (+ 3,1%). Szczególnie duże wzrosty odnotowały największe miasta, przede wszystkim Lipsk (+ 12,9%), Frankfurt nad Menem (+ 9,5%) i Berlin (+ 8%). Oprócz nadwyżki urodzeń, imigracja z zagranicy jest przede wszystkim odpowiedzialna za wzrost liczby ludności w miastach o liczbie mieszkańców 100 000 lub więcej³⁷.

Trudno oceniać podjęte działania w ramach polityki mieszkaniowej w Niemczech w ciągu niespełna 2 lat od ich wprowadzenia. Niemniej od 2017 r. obserwujemy nieznaczne zwiększenie udzielonych pozwoleń na budowę, co w późniejszym okresie może przyczynić do wzrostu podaży lokali mieszkalnych. Niechęć Niemców do nabywania lokali mieszkalnych na własność może wynikać z obawy przed nadmiernym zadłużaniem się. Odsetek ludności z zaległościami w spłacie kredytu kształtuje się na niewielkim poziomie 2%. Znacznie więcej osób ma trudności ze spłatą kredytu wśród osób zagrożonych ubóstwem (por. wykres. 5.7.3.).

35 J. B. Schlomo,(2011), Unterschiede in der Eigentumsquoten von Wohnimmobilien – Erklärungsversuche und Wirkungsanalyse, Schriften der Wissenschaftlichen Hochschule Lahr Nr.26, AKAD, s. 11; https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/bauenwohnennode.html?sessionid=29B6ACF5C2CD29499A90CBBA04D5BC7.2_cid295, dostęp 20.05.2020.

36 <https://www.dw.com/pl/niemcy-wysokie-czynsze-rujnuj%C4%85-ludzi-o-niskich-dochodach/a-40494031>

37 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19_N012_122.html dostęp: 20.06.2020.

**Wykres. 5.7.1.** Udział kosztów mieszkaniowych w dochodzie gospodarstwa domowego do dyspozycji w latach 2008-2018Źródło: <https://www.destatis.de>.**Wykres. 5.7.2.** Liczba udzielonych pozwoleń na budowę dla mieszkań własnościowych w latach 2014-2018Źródło: www.destatis.de**Wykres. 5.7.3.** Udział ludności z zaległościami w spłacie kredytu hipotecznego lub czynszu w (%) w latach 2008-2018Źródło: <https://www.destatis.de>



5.8 Węgry

5.8.1. Szczegółne uwarunkowania polityczne i gospodarczo-społeczne

Zmiana ustrojowa spowodowała nacjonalizację lub ściśle kontrolę państwa w stosunku do prywatnych zasobów mieszkaniowych spełniających określone warunki. Starano się zmniejszyć ówczesny deficyt mieszkaniowy, wywołany procesem migracji do miast, za pomocą wieloletnich planów inwestycyjnych dotyczących budowy nowych mieszkań. Od lat 70., poza znacznym przyrostem ilościowym nowych mieszkań, poprawiał się także ich standard i wielkość, jeszcze w 1960 r. zasób mieszkań zamieszkałych wynosił, 2,7 mln, co dawało 273 mieszkania na 1000 mieszkańców, w 1990 r. zasób liczył 3,7 mln jednostek mieszkalnych, co oznaczało 359 mieszkań na 1000 mieszkańców. Warto zauważyć, że ten wskaźnik dla Polski dla 1988 r. wynosił jedynie 282.

Od początku lat 80. złagodzone reglamentacyjną politykę mieszkaniową z powodu niewydolności państwa w zakresie finansowania mieszkalnictwa, co umożliwiono większą samodzielność w realizacji potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jeszcze przed zmianą ustrojową rozpoczęto prywatyzację publicznego zasobu mieszkaniowego, bardzo wzrosło jej tempo od lat 90. (w 1990 r. własność mieszkań miało już 74% gospodarstw domowych). Regulacja prawna w 1993 r. określiła szczegółowe zasady wykupu mieszkań komunalnych przez ich najemców, gminy w zasadzie nie mogły odmówić, ale nakreślono granice czasowe dla żądań najemców – był to 1995 r., co zostało następnie przedłużone do 2000 r. Obecnie w dalszym ciągu te gminy, które chcą się pozbyć zasobu mieszkaniowego mogą starać się go sprzedać.

Polityka mieszkaniowa Węgier zmieniała się – początkowo, podobnie jak w większości państw post-socjalistycznych, rząd starał się doprowadzić do zakończenia bezpośredniego oddziaływania państwa na rynku mieszkaniowym. Sfera mieszkaniowa została przekazana gminom, natomiast brak było konkretnych ram prawnych. Pojawiły się one dopiero ok. połowy lat 90. W okresie 1989-1994 występowały dwa główne kierunki polityki mieszkaniowej: prywatyzacja publicznych zasobów czynszowych i pomoc w spłacie tzw. kredytów ze starego portfela (kredyty brane w latach 80., podobnie jak w Polsce, po zmianie sytuacji rynkowej w zasadzie niemożliwe do spłaty). W latach 1995-2000 skoncentrowano się na stworzeniu ram instytucjonalnych finansowania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Wprowadzane instrumenty miały na celu stworzenie no-

woczesnego rynku kredytów mieszkaniowych, pomoc gminom w tworzeniu mieszkań społecznych i rewitalizację zasobów mieszkaniowych (zwłaszcza osiedli zbudowanych w latach 1970-1980). Jednak koszty realizacji tych założeń były zbyt wysokie, nowy rząd od 2002 r. starał się je ograniczyć, od 2005 r. proces ten się nasilił. Tymi, którzy korzystali na stosowanych instrumentach wsparcia, byli najzamożniejsi, natomiast wyraźnie widoczny był i jest brak mieszkań społecznych dla osób o niskich dochodach.

Dramatyczna zmiana w sferze finansowania inwestycji mieszkaniowych nastąpiła w wyniku wybuchu kryzysu finansowego. Spadek wartości waluty węgierskiej uderzył w kredytobiorców i banki, które zbyt mocno zaangażowały się w kredyty walutowe. Ponadto, banki zmieniały oprocentowanie kredytów, które w sumie stały się poważnym obciążeniem dla kredytobiorców. Udzielanie nowych kredytów stało się rzadkie, deweloperzy ograniczali aktywność budowlaną, spadały ceny nieruchomości i liczba transakcji. Wprowadzono różne rozwiązania o charakterze doraźnym, które miały pomóc kredytobiorcom.

5.8.2. Instrumenty popytowe i mieszane

Programy wsparcia funkcjonujące na Węgrzech charakteryzują się dużą zmiennością warunków uzyskania pomocy. Wynika to po części ze zmiennego otoczenia gospodarczego – w szczególności było to widoczne w latach 90. i na początku XXI w., ale także ze zmian politycznych ekipy rządzącej. W latach 90. na Węgrzech, podobnie jak w Polsce, widoczne było załamanie budownictwa mieszkaniowego, dotychczasowe zasady finansowania przestały obowiązywać, a w warunkach wysokiej inflacji i braku rozwiniętego rynku kredytowego bardzo trudno było uzyskać środki finansowe na budowę. W tej sytuacji wprowadzono na wzór niemiecki instrument Bausparkasse w 1996 r., umożliwiono też funkcjonowanie bankom hipotecznym.

Najbardziej istotne instrumenty wsparcia oparte były na wspieraniu strony popytowej, polegały na promowaniu oszczędzania, ulgach podatkowych, dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych i dopłatach w razie zakupu mieszkania.

Wspierające własność, **oszczędzanie na mieszkaniu (*lakástakarék*)**, wsparcie obowiązywało w latach 1997-2018. Beneficjenci oszczędzali w celu nabycia nowego domu albo remontu, modernizacji domu, który zamieszkiwali, można też było oszczędnościami spłacić kredyt hipoteczny. Miesięczne oszczędności były premiowane przez państwo do 30% poprzez

Tabela 5.8.1. Instrumenty polityki mieszkaniowej na Węgrzech

Instrumenty popytowe	Instrumenty podażowe	Instrumenty mieszane/innowacyjne
Ulgi podatkowe w podatkach dochodowych	Wsparcie dla gmin przy budowie mieszkań społecznych i rewitalizacji	Oszczędzanie na cele mieszkaniowe z bonusem w postaci dopłaty od państwa (wykorzystywano głównie w celach remontowych)
Dopłaty do oprocentowania kredytów	Preferencyjne pożyczki remontowe	Pomoc państwa dla kredytobiorców z kredytami denominowanymi w walutach obcych (państwo kupowało mieszkanie i zawierało umowę najmu z kredytobiorcą z opcją zakupu)
Dopłaty w przypadku nabycia przez gospodarstwa domowe jednostek mieszkalnych na określonych warunkach	Obniżenie stawki Vat dla budownictwa mieszkaniowego	

Źródło: opracowanie własne

dopłaty, ale do granicy 72 000 HUF na rok. Oprocentowanie oszczędności było zwolnione z podatku od zysków kapitałowych.

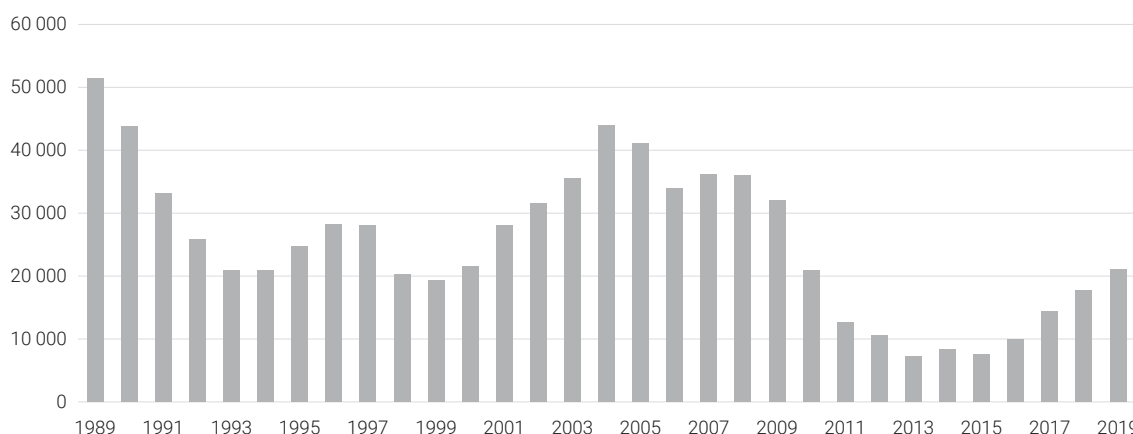
Ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych związana z zaciągnięciem kredytu hipotecznego mieszkaniowego była jedną z najważniejszych ulg podatkowych. Przepisy zaostrzono w 2004 r., kiedy to ulga była ograniczona poziomem dochodu, jej wartość bezwzględna została zmniejszona (do 120 tys. HUF), a w przypadku mieszkań używanych ustalono niższy wskaźnik rat spłaty. Ponadto ustalono pułap możliwej kwoty kredytu, pomoc ograniczono do pierwszych pięciu lat spłaty. Ta forma ulgi podatkowej została wyeliminowana w 2006 r. i nie była już dostępna od 1 stycznia 2007.

Pomoc dla kredytobiorców (*otthonteremtési kamattámogatás*). Dopłaty do oprocentowania kredytów w wysokości 60% (gdy rodzina posiadała do dwójki

dzieci) i 70%, gdy w rodzinie było powyżej dwójki dzieci a nabywano nową jednostkę mieszkalną. Jeśli nabywano na rynku wtórnym dopłaty były ograniczone do 50%. Przeznaczeniem kredytów miało być nabycie nowej jednostki mieszkalnej, remont istniejącej albo budowa w przeciągu 5 lat, do wartości 15 milionów HUF w przypadku nowej nieruchomości (jej maksymalna wartość to 30 milionów HUF), 10 milionów HUF w przypadku nieruchomości na rynku wtórnym (wartość nieruchomości do wysokości 20 milionów HUF). Koszt remontu nie mógł przekraczać 15 milionów HUF, a co najmniej 70% powinno być udokumentowane fakturami VAT.

Program Rodzinnych zasiłków mieszkaniowych (*Családi otthonteremtési kedvezmény*) działający od 2015 r. w celu aktywizacji budownictwa mieszkaniowego i wsparcia rodzin z dziećmi. Dopłaty od 600 tys. do 10 milionów HUF, o charakterze bezzwrotnym. Mogą być przeznaczone na nabycie jednostki mieszkalnej lub powiększenie istniejącej. Konkretna wyso-

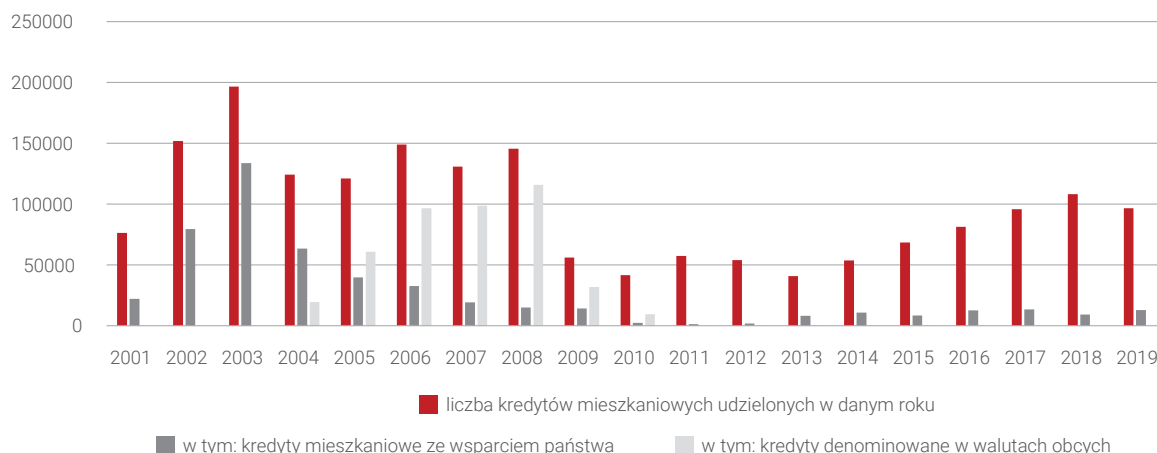
Wykres 5.8.1. Mieszkania oddawane do użytku na Węgrzech w latach 1989-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych HSO.

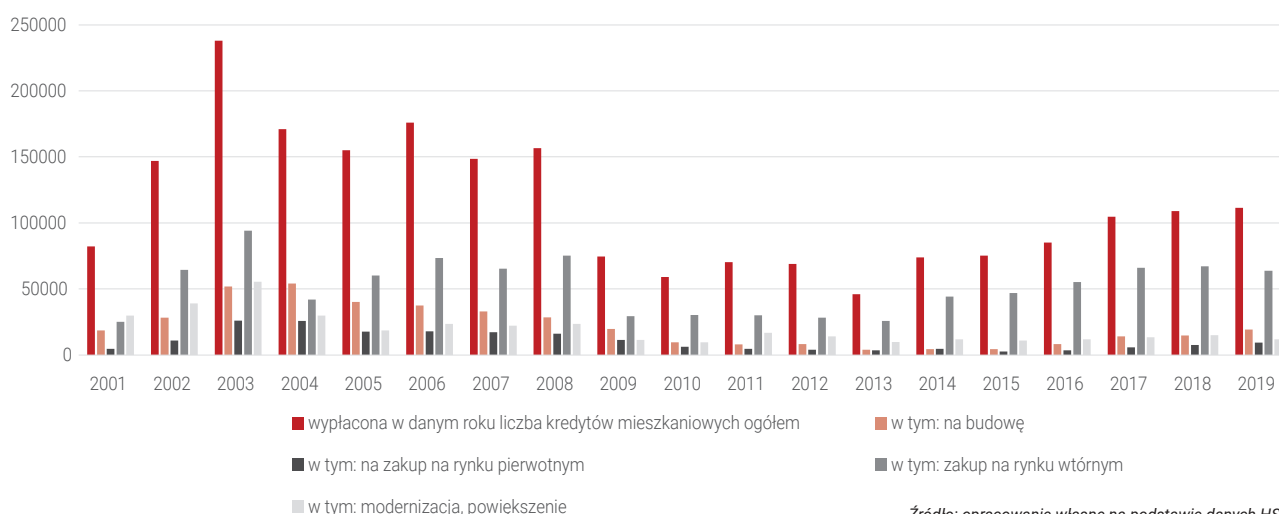


Wykres 5.8.2. Roczny rozmiar mieszkaniowej akcji kredytowej w latach 2001-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych HSO.

Wykres 5.8.3. Wyplacone kredyty mieszkaniowe według przeznaczenia, lata 2001-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych HSO.

kość dopłaty jest wyliczana na podstawie klasy energetycznej jednostki mieszkalnej i liczby dzieci.

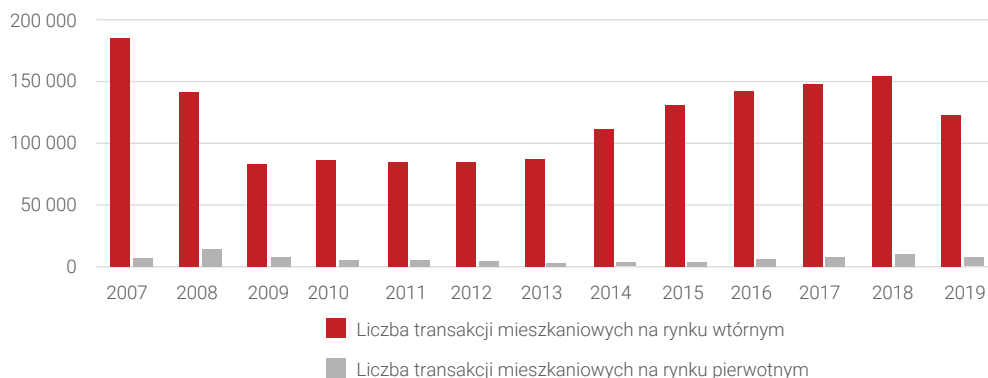
5.8.3. Efekty prowadzonych działań

Odpowiedzi na przyjęte kierunki polityki mieszkaniowej należy szukać w aktywności budownictwa mieszkaniowego, zmianach na rynku mieszkaniowym w postaci zmian wielkości obrotu i wysokości cen, a także aktywności kredytowej. Rozmiar budownictwa mieszkaniowego zmniejszył się dramatycznie w latach 90., co wynikało z wygaśnięcia dotychczasowego finansowania oraz przekształceń transformacyjnych – por. wykres.

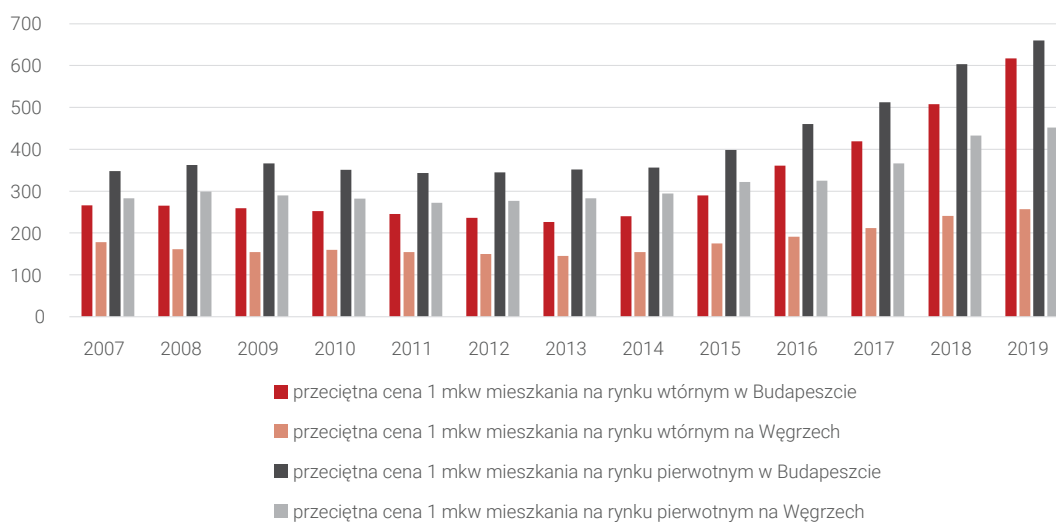
Dzięki dopłatom do oprocentowania kredytów, które miały wręcz charakter powszechny na początku

nowego wieku, aktywność budowlana wyraźnie wzrosła – por. Wykres 5.8.1. Koniec intensywnego wspierania kredytobiorców, który nastąpił od 2005 r. (od 2007 r. nie było już ulg podatkowych w podatkach dochodowych) można także zauważyć z pewnym opóźnieniem w liczbie oddawanych do użytku mieszkań.

W miejsce kredytów wspieranych przez państwo weszły tanie (ale ryzykowne) kredyty denominowane w walutach obcych – por. wykres 5.8.2. Zapaść na rynku budowlanym i kredytowym zasadniczo wynikały z wybuchu globalnego kryzysu finansowego i zmian otoczenia gospodarczego, które z tego wynikały. Na rynku kredytowym było to widoczne bezpośrednio, budownictwo mieszkaniowe odpowiedziało z opóźnieniem, wynikającym ze specyfiki tej branży.

Wykres 5.8.4. Wielkość obrotu jednostkami mieszkaniowymi w latach 2007-2019


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych HSO.

Wykres 5.8.5. Przeciętne ceny 1 m² mieszkania w latach 2007-2019 (tys. HUF)


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych HSO.

Należy zauważyć, że analiza celów kredytobiorców wyraźnie wskazuje, że największą popularnością cieszyły się zakupy na rynku wtórnym, co jest też potwierdzone danymi dotyczącymi obrotu – por. wykres 5.8.3. Gospodarstwa domowe chętniej wykorzystywały kredyty na modernizacje i remonty, niż na zakupy na rynku pierwotnym.

Dostępne dane pozwalają na konsekwentne śledzenie zmian cen od 2007 r. - por. wykres 5.8.5. Wyraźne są różnice między stolicą, a przeciętną dla całego państwa oraz znacznie wyższe ceny na rynku pierwotnym.

Instrumenty wsparcia, które obecnie obowiązują na Węgrzech, mają silny element społeczny, przede wszystkim promują rodziny wielodzietne, ale nie przekłada się to silnie na dzietność, ani na rozwój budow-

nictwa mieszkaniowego³⁸. Odpowiedź jest silna po stronie cen, to oznacza, że dla gospodarstw niezależnych, przy braku dostępnych mieszkań społecznych, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest dalszym ciągiem poważnym problemem, w szczególności w ważniejszych ośrodkach miejskich.

Polityka mieszkaniowa silnie nastawiona na wspieranie własności spowodowała dynamiczny przyrost kredytów hipotecznych, wzrost cen nieruchomości, ale także obciążenie budżetu państwa w skali, której nikt wcześniej nie przewidywał. Tymi, którzy korzystali na wprowadzonych zasadach byli najzamożniejsi.

³⁸ L. Stone (2018), Is Hungary experiencing a policy-induced baby boom. Institute for Family Studies. <https://ifstudies.org/blog/is-hungary-experiencing-a-policy-induced-baby-boom>. Accessed February, 1, 2020.



Mierniki stosowane przy ocenie skuteczności instrumentów wsparcia



6.1. Ramy teoretyczne

6.1.1. Proces ewaluacji

Jak wskazano we wcześniejszych częściach opracowania, jest wiele instrumentów wsparcia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Mogą być one wykorzystywane zarówno na poziomie ogólnopństwowym, jak i lokalnym. Podstawową kwestią jest określenie celów interwencji publicznej, grup, których pomoc ma dotyczyć oraz pomiar uzyskanych efektów. Różnorodność stosowanych instrumentów, oznacza konieczność wykorzystywania wielu wskaźników pozwalających ocenić ich skuteczność, wymaga stworzenia systemu wskaźników indywidualnie dobranych do stosowanych instrumentów i uwarunkowań społeczno-gospodarczych, prawnych i politycznych.

Wskazana tematyka plasuje się na obszarze ewaluacji i monitoringu projektów, programów czy też funkcjonowania poszczególnych sfer polityki publicznej. Rzetelną ewaluację cechuje wieloaspektowość analiz i uwzględnionych kryteriów. Podstawowe elementy systemu polityki społecznej obejmują: **potrzeby** (rozumiane jako luki między faktyczną sytuacją odbiorców, a sytuacją pożądaną), **cele** (dążenia, obejmujące priorytety w zakresie usuwania zaobserwowanych

luk), **nakłady** (zaangażowane zasoby), **produkty** (działania, narzędzia interwencji) oraz **skutki** (efekty wprowadzonych zmian, zarówno pożądane, jak i nieoczekiwane). Ewaluacja może obejmować analizy wielokierunkowych relacji pomiędzy tymi elementami (zob. rysunek 6.1).

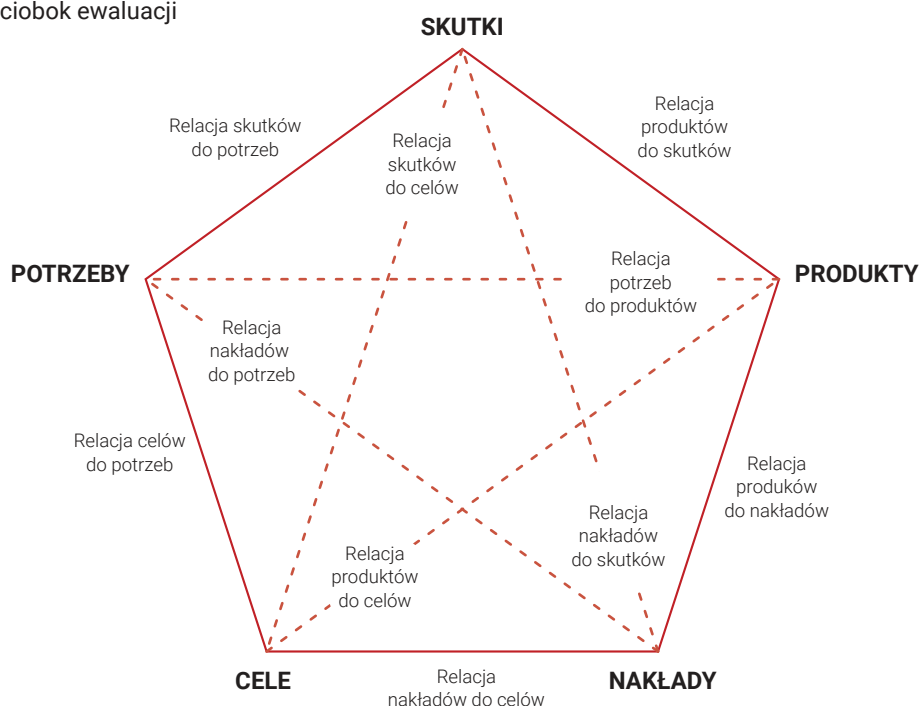
Zaprezentowane możliwości prowadzenia analiz odzwierciedlają złożoność i wielopoziomowość ewaluacji. Potrzeby odbiorców możemy konfrontować ze skutkami, celami, produktami i nakładami (np. sprawdzać czy są one zgodne z potrzebami, czy obserwujemy ograniczanie luki), możemy oceniać stosunek nakładów poniesionych na realizację projektu czy programu w odniesieniu do nakładów niezbędnych do zaspokojenia potrzeb odbiorców czy też proporcjonalność nakładów poniesionych do nakładów koniecznych w celu zaspokojenia potrzeb.

6.1.2. Kryteria oceny interwencji publicznej

Zestawienie typowych kryteriów oceny interwencji publicznej obejmuje: skuteczność, efektywność, użyteczność, trafność i trwałość podjętych działań. Każda z tych kategorii oznacza inny kierunek analiz.

Skuteczność – oznacza osiąganie pożądaných wyników (skutków) i odzwierciedla stopień osiągnię-

Rysunek 6.1. Pięciobok ewaluacji



Źródło: opracowanie własne, na podstawie R. Szarfenberg, Ewaluacja w polityce społecznej. Kryteria ewaluacji – użyteczność, trwałość, trafność, s. 2, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/ewalps/dzienn/06n.pdf> dostęp (15.06.2020).



cia celów. Stanowi relację zgodności uzyskanego wyniku sfinalizowanego działania, programu czy projektu z celami dla niego określonymi. W tym przypadku nie bierzemy pod uwagę poniesionych kosztów (nakładów). Ponadto bierzemy pod uwagę tylko skutki przewidywane. **Nie ma żadnego pojędynczego miernika czy rachunku, który pozwoliłby ocenić skuteczność.**

Efektywność to inaczej wydajność. Obejmuje ona ocenę wyników w stosunku do włożonej pracy, poniesionych kosztów, oznacza odniesienie nakładów do efektów (skutków). W ujęciu ekonomicznym obejmuje dążenie do maksymalizacji efektów przy określonych nakładach lub do minimalizacji nakładów potrzebnych w celu osiągnięcia określonego efektu. W szerokim ujęciu można mówić o dwóch podejściach do badania efektywności, które w najogólniejszym sensie różnią się horyzontem czasowym, w jakim dokonywana jest analiza, a przez to odmiennym rozumieniem celów działalności. Chodzi tu o efektywność dynamiczną (adaptacyjną), która związana jest ze zdolnością do wzrostu i rozwoju w perspektywie długookresowej, oraz efektywność statyczną (alokacyjną), która z kolei koncentruje się na unikaniu marnotrawstwa posiadanych (stałych w danym okresie) zasobów i ich najlepszej alokacji¹. To ujęcie jest tożsame z zaprezentowanym powyżej podejściem ekonomicznym. W ujęciu dynamicznym – celem działań nie jest unikanie marnotrawstwa środków, lecz ciągłe odkrywanie i tworzenie nowych celów i środków, w odpowiedzi na obserwowane zmiany otoczenia i sytuacji beneficjentów.

Użyteczność - oznacza przydatność. Dotyczy relacji pomiędzy efektami (skutkami) interwencji a zidentyfikowanymi potrzebami.

Trafność odnosi się do adekwatności podjętych działań w stosunku do potrzeb lub sformułowanych celów.

Z kolei **trwałość** oznacza zdolność do utrzymywania się efektów w długim czasie.

Każde z tych kryteriów oznacza inny rodzaj i kierunek analiz. Tym samym **dla pełnej ewaluacji niezbędne jest określenie potrzeb, celów, narzędzi, zidentyfiko-**

wanie wyników projektu lub programu oraz pomiar czasu trwania wyników.

W związku z powszechnością realizacji polityki spójności, spopularyzowana została także klasyfikacja mierników zawarta w dokumentach europejskich związanych z metodami ewaluacji. Przewidują one następującą klasyfikację wskaźników lub mierników wykorzystywanych w ocenie polityk, programów i działań instytucji²:

1. **Mierniki produktu** umożliwiają identyfikację wykonania konkretnego zadania w danym czasie.
2. **Mierniki rezultatu** mierzą skutki podejmowanych działań. Mierzą bezpośrednie i natychmiastowe efekty realizacji zadań dla beneficjentów. Pozwalają na uzyskanie informacji o pozytywnych zmianach, które zainicjowane zostały dzięki realizacji danego programu lub projektu.
3. **Mierniki oddziaływania** służą do pomiaru długoterminowych efektów realizowanych programów. Mogą mierzyć bezpośrednie skutki realizacji poszczególnych działań, które ujawniają się po dłuższym czasie lub odnosić się do wartości, które tylko pośrednio są efektem realizacji przedsięwzięć, ale mają wpływ globalny.
4. **Mierniki skuteczności** mierzą stopień osiągnięcia zamierzonych celów – skuteczność odnosi się do określenia stopnia zaawansowania zaplanowanych i rozpoczętych działań, a także obserwowanego w danym momencie odchylenia od pełnego wykonania lub założonego celu (mierniki te mogą obejmować wybrane, stosownie do sformułowanych celów, wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania).
5. **Mierniki efektywności** służą do pomiaru relacji pomiędzy nakładami i osiągniętymi efektami.

Ocena skuteczności interwencji publicznej odnosi się do kategorii wyniku i wpływu. Wynik odnosi się do zmiany następującej w rezultacie podjętych działań. Chodzi tutaj zarówno o efekt długo- jak i krótkoterminowy. Natomiast wpływ dotyczy oceny tego w jakim stopniu otrzymane wyniki można przypisać konkretnym, podjętym działaniom. Zatem obejmuje wyniki skorygowane w celu wyeliminowania efektów, które pojawiłyby się niezależnie od podjęcia lub zaniechania działań, a także efektów

1 E. Rollnik-Sadowska (2019), Efektywność instytucji publicznych – przykład powiatowych urzędów pracy w Polsce. Pojęcie, determinanty, metodyka pomiaru, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej Białystok, s. 19.

2 Tamże, s. 66.

realizacji innych programów, projektów i działań innych podmiotów oraz ewentualnej redukcji efektów z upływem czasu. Pozwala to zainteresowanym stronom na ocenę wkładu działań w osiągnięcie zidentyfikowanych wyników oraz tego, jak trwały może być efekt.

Zaznaczyć należy ponadto, że pomiar wyników rozumianych jako zmiany w stosunku do sytuacji, obserwowanej przy zaniechaniu interwencji, wymaga ustanowienia wartości odniesienia (benchmarku). Jest to możliwe poprzez prowadzenie równoległych pomiarów w grupie kontrolnej lub badanie sytuacji beneficjentów przed interwencją.

Koncentrując uwagę na ocenie skuteczności, należy ponadto zauważyć, że możemy rozpatrywać skuteczność na poziomie prowadzonej polityki, na poziomie działalności określonego podmiotu lub instytucji, a także na poziomie programu lub instrumentu. Każdy z tych poziomów będzie charakteryzował się innym podejściem do prowadzonych analiz i różnym ich zakresem.

W przypadku ewaluacji skuteczności polityki prowadzone analizy mogą opierać się na benchmarkingu w ujęciu międzynarodowym, czyli poszukiwaniu, identyfikowaniu najlepszych przykładów, chociażby za pomocą metody wzorca rozwoju i adoptowaniu tych wzorców na grunt krajowy. Natomiast ewaluacja skuteczności programu czy instrumentu polega na weryfikacji stopnia osiągnięcia założonych celów. W tym przypadku punktem odniesienia są określone na etapie tworzenia programu docelowe wartości wskaźników obrazujące planowane efekty jego realizacji (por. rozdział 6.5-6.8).

6.2. Wskaźniki do oceny stanu mieszkalnictwa i prowadzonej polityki mieszkaniowej

6.2.1. Ujęcie zasobowe

Jak wskazano wcześniej, pomiar wyniku i wpływu stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej wymagają ustanowienia wartości odniesienia (benchmarku). W wypadku badania skuteczności polityki mieszkaniowej można oprzeć się na danych o sytuacji na rynkach mieszkaniowych innych państw, co pozwala na szerszą perspektywę, określenie pozycji badanego państwa w stosunku do przeciętnej (o ile da się ją obliczyć) lub w stosunku do tych, którzy zajmują najlepszą i najgorszą pozycję (o ile jest możliwe wartościowanie). W wypadku oceny dotyczącej mieszkalnictwa można oprzeć się na prostych wskaźnikach obrazujących stan rynku mieszkaniowego, w szczególności można tu zaliczyć: wielkość zasobu mieszkaniowego na 1000 mieszkańców, dane dotyczące właściwości przeciętnej jednostki mieszkalnej (w tym jej stanu technicznego), rozmiar budownictwa mieszkaniowego i jego strukturę przedmiotową i podmiotową, strukturę i rodzaj praw do nieruchomości. Biorąc pod uwagę założone cele na poziomie indywidualnego państwa, można analizować zmiany w danym okresie w odniesieniu do wcześniej uzyskanych wyników. Przykład takiej analizy zaprezentowano w tabeli 6.1.

Analiza historyczna zasobu pozwala ocenić w ujęciu długoterminowym badaną cechę (np. deficyt mieszkań) w odniesieniu do dynamiki zmian, w tym pozycji badanego kraju w stosunku do innych państw. Jak

Tabela 6.1. Wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców w wybranych państwach w perspektywie powojennej (mieszkania zamieszkałe)

Państwo	Rok	Wskaźnik	Rok	Wskaźnik	Wskaźnik w 2001 r.	Wskaźnik w 2011 r.
Czechosłowacja od 1990 r. Czechy	1950	293	1970	308	369	390
Francja	1962	304	1973	344	402	441
Niemcy Zachodnie	1956	249	1972	327	b.d.	451
Niemcy Wschodnie	1967	372	1971	356		
Węgry	1960	273	1973	321	363	391
Polska	1960	236	1970	254	300	330
Hiszpania	1950	225	1970	313	352	390
Wielka Brytania	1951	274	1971	338	408	421

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych krajowych urzędów statystycznych.



wynika z przytoczonych danych, polskie mieszkalnictwo charakteryzowało się niewielkim rozmiarem zasobu, czego nie udało się w perspektywie wieloletniej zasadniczo zmienić.

6.2.2. Ujęcie finansowe

System finansowania mieszkalnictwa można podzielić na część prywatną (rynkową) i publiczną (szerzej w rozdziale 3). W rynkowym systemie finansowania przepływy środków reguluje mechanizm rynkowy, a publiczny system finansowy powinien korygować niedoskonałości systemu rynkowego, pozwalać władzy publicznej na dostarczanie dóbr publicznych, a także usług i świadczeń społecznych³. Publiczny system finansowania nieruchomości mieszkaniowych obejmuje metody i instrumenty wsparcia przede wszystkim w celu zagwarantowania dostępności mieszkań z właściwym standardem dla gospodarstw domowych, które nie mogą samodzielnie pokryć ich kosztów po cenach rynkowych (w zależności od przyjętych założeń polityki mieszkaniowej, może on być skoncentrowany na własności lub/i najmie).

System wsparcia finansowego jest oceniany jako efektywny, jeżeli dzięki niemu osiąga się założone cele przy danych zasobach finansowych. Efektywność mierzy się stosunkiem wartości dodanej do poniesionych kosztów, co jest trudne do policzenia w odniesieniu do mieszkalnictwa. Powinno się brać pod uwagę zdyskontowaną wartość przyszłych wydatków państwa ponoszonych z danego tytułu. Efektywny system nie powinien być skierowany do wszystkich grup dochodowych, państwo powinno określić priorytety, najczęściej to grupy niżej uposażone i wspomagać je fiskalnie. Żadnego państwa nie stać na wspieranie grup zamożniejszych i inwestujących w dłuższej perspektywie. Prawidłowy system wsparcia powinien opierać się w części na systemie oszczędnościowym, charakteryzować się trwałymi regułami o charakterze zasadniczym oraz elementami, które można elastycznie korygować w celu dostosowania do zmieniającej się sytuacji rynkowej. Wskaźniki wykorzystywane w sferze finansowej dotyczą m.in. rozmiarów akcji kredytowej i dynamiki jej zmian, także w odniesieniu do PKB, obciążeń kredytowych gospodarstw domowych, w tym poziomu zaległości w spłatach, wielkości dofinansowania ze źródeł publicznych ogółem i w stosunku do PKB. Przykłady zostały zaprezentowane w rozdziałach 3 i 5.

Należy tu także wspomnieć o ujęciu finansowym, ale w odniesieniu do sytuacji materialnej gospodarstw domowych. Analizuje się znaczenie wydatków mieszkaniowych ponoszonych przez gospodarstwa domowe na cele mieszkaniowe w relacji do uzyskiwanych dochodów i konsekwencji tej zależności dla społeczeństwa i gospodarki.

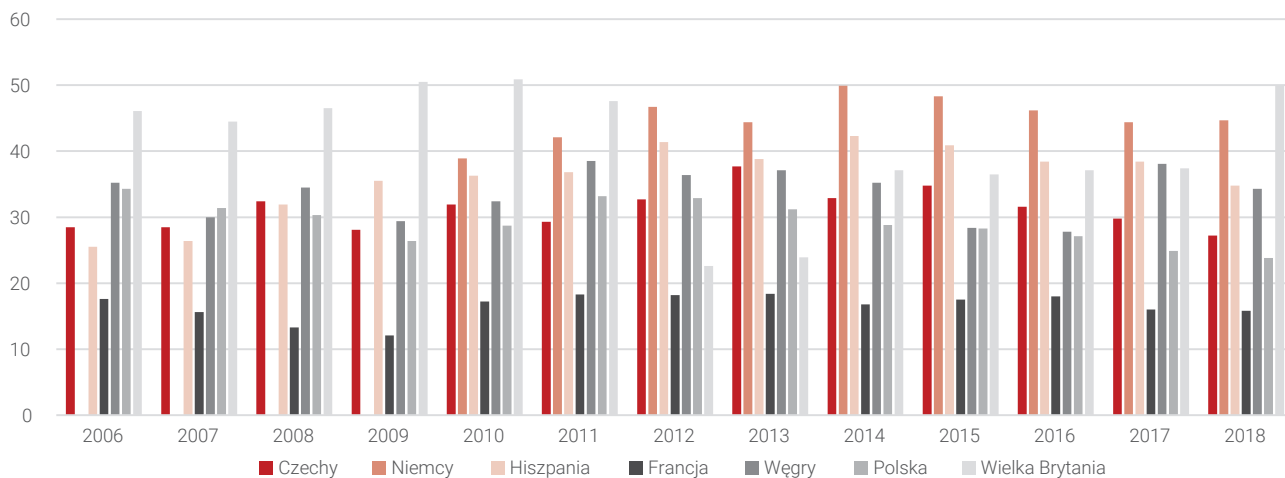
6.3. Potrzeba jednorodności źródeł danych

Dokonując porównań międzynarodowych, konieczne jest sięganie do jednorodnych źródeł (np. spisów powszechnych), aczkolwiek nie można zapominać, że w warstwie metodologicznej mogą się one nieco różnić. Najlepszym rozwiązaniem byłoby prowadzenie jednorodnych metodologicznie badań we wszystkich analizowanych krajach, przykłady takie są jednak nieliczne, należy do nich badanie przeprowadzane periodicznie wśród państw Unii Europejskiej dotyczące warunków życia, w tym mieszkalnictwa (EU-SILC). Na podstawie wyników można obserwować zmiany natężenia problemów mieszkaniowych w poszczególnych grupach dochodowych, można więc prowadzić analizy komparatywne, zarówno w ujęciu zasobowym, jak i finansowym. Dostępne wskaźniki to: struktura własnościowa i rodzajowa zasobu mieszkaniowego, jakość zasobu, rozmiar kosztów mieszkaniowych ponoszonych przez gospodarstwa domowe. Prezentowane poniżej przykłady dotyczą przeciążenia gospodarstw domowych kosztami mieszkaniowymi (przeciążenie oznacza, że gospodarstwo domowe wydaje więcej niż 40% swojego dochodu do dyspozycji na koszty mieszkaniowe) oraz jakości zamieszkiwania w postaci przeludnienia i złego stanu technicznego. W zaprezentowanej analizie odniesiono się do najmniej zamożnych gospodarstw domowych, ze względu na powszechność celu interwencji publicznej w postaci pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osobom najmniej zamożnym – por. wykres 6.1. Obraz sytuacji mieszkaniowej Polaków na tle warunków mieszkaniowych obywateli UE został zaprezentowany w rozdziale 1.

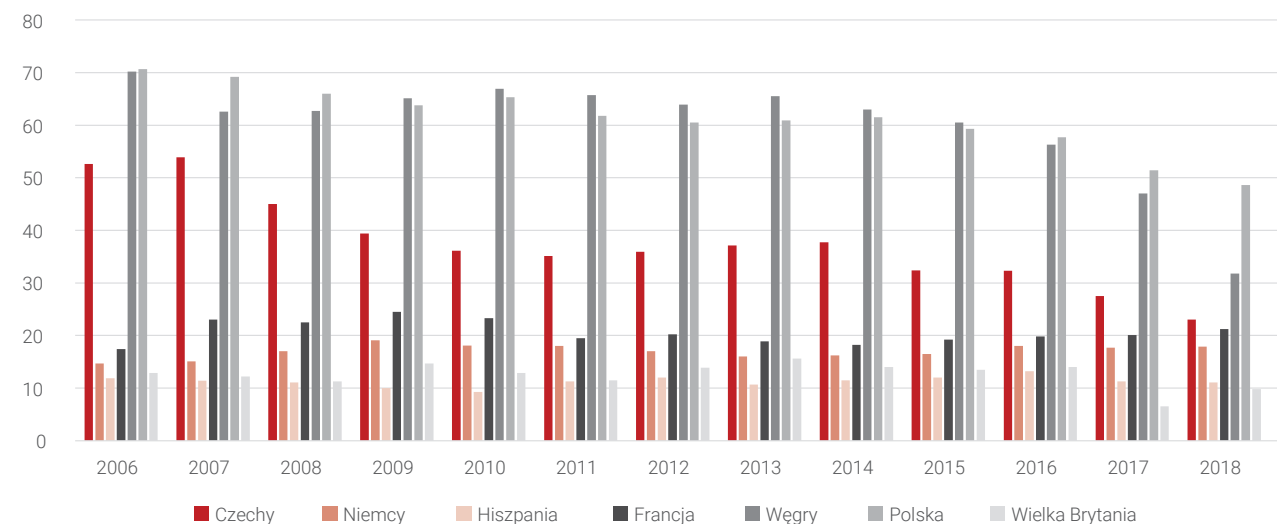
Zmiana skali przeciążenia kosztami mieszkaniowymi w grupie gospodarstw najmniej zamożnych obserwowane w długim okresie wskazują pośrednio na skuteczność prowadzonej polityki mieszkaniowej w odniesieniu do założonego celu – por. wykres. 6.1.

Innymi wskaźnikami, które można wykorzystać do analiz komparatywnych są: przeludnienie mieszkań oraz poważna deprywacja mieszkaniowa – por. wykresy 6.2 i 6.3. Oba te wskaźniki analizowane w ujęciu wieloletnim obrazują warunki mieszkaniowe i kierunek oraz dynamikę ich zmian.

3 Głowska G. (2012), System finansowania..., op. cit.

Wykres 6.1. Przeciążenie kosztami mieszkaniowymi wśród gospodarstw domowych z pierwszego kwintyla dochodowego


Źródło: oprac. własne na podstawie EU-SILC.

Wykres 6.2. Przeludnienie mieszkań wśród gospodarstw domowych z pierwszego kwintyla dochodowego


Źródło: oprac. własne na podstawie EU-SILC.

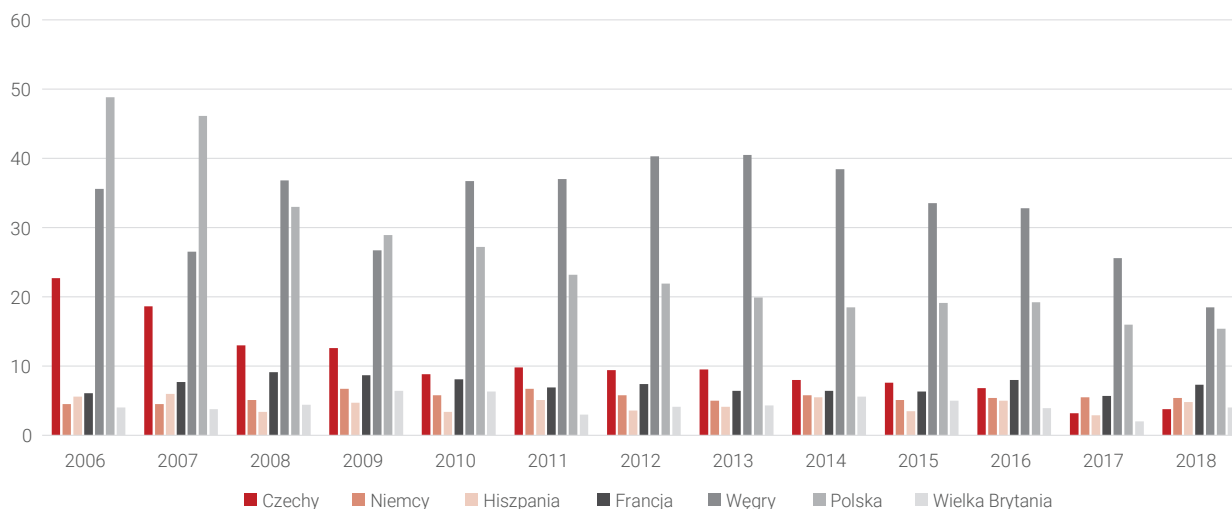
Opisane wskaźniki określają rozmiar problemów mieszkaniowych w danym państwie, wyniki można przedstawić biorąc pod uwagę wszystkie kraje UE (por. rozdz. 1) lub prowadząc bardziej szczegółowe analizy, odnosząc się do poszczególnych państw (interesujące są np. porównania Polski z innymi państwami post-socjalistycznymi).

6.4. Wybrane wskaźniki wykorzystywane przez organizacje międzynarodowe

ONZ Habitat wykorzystuje do oceny sytuacji mieszkaniowej i analiz komparatywnych m.in. wskaźnik

dostępności mieszkaniowej: gdy wydatki mieszkaniowe netto nie przekraczają 30% dochodu gospodarstwa domowego, uznaje się, że mieszkanie jest dostępne.

Organizacja Habitat for Humanity International opiera swoje analizy i oceny polityki mieszkaniowej na Global Housing Indicators. To system wskaźników zbudowany na podstawie pięciu zbiorów danych, które dotyczą: praw do nieruchomości, finansowania, subsydiowania, infrastruktury i regulacji prawnych. W pierwszej grupie bierze się pod uwagę bariery w uzyskaniu własności, system rejestracji praw do nieruchomości, uprawnienia squattersów,

**Wykres 6.3.** Poważna deprivacja mieszkaniowa wśród gospodarstw domowych z pierwszego kwintyla dochodowego

Źródło: oprac. własne na podstawie EU-SILC.

realizację eksmisji, zasady pozbywania się slumsów. Do drugiej grupy należą: dostępność i zakres finansowania, ubezpieczanie, zarządzanie ryzykiem, rynek wtórny i mikrokredyty. Dane o subsydiowaniu dotyczą: typu subsydiów, korzyści, które przynoszą, grup docelowych, przejrzystości i priorytetów rządowych. W sferze infrastruktury bada się: drogi i transport publiczny, dostępność wodociągów, kanalizacji i sieci elektrycznej, bezpieczeństwo oraz zasady planowania i finansowania. W ostatniej grupie – regulacji prawnych - zbierane dane dotyczą ograniczeń w użytkowaniu gruntów, stref zakazu zabudowy, prawa budowlanego, kontroli czynszów i ochrony środowiska.

6.5. Proces ewaluacji programu mieszkaniowego na przykładzie Niemiec

Jak wskazano wcześniej, proces ewaluacji konkretnych programów i instrumentów wsparcia jest wielowymiarowy i złożony. Już na poziomie ustalania celów, grupy docelowej i stosowanych instrumentów powinny zostać przewidziane mierniki, które pozwolą na ocenę wyniku i wpływu. Aby mierniki spełniały swoje zadanie, od początku realizacji należy gromadzić odpowiednie dane, które następnie posłużą do oceny. **O poziomie skomplikowania tego zadania może świadczyć to, że dokument przedstawiający zasady ewaluacji dla programu KfW – Forederprogramms „Altersgerecht Umbau-**

en”, wdrożonego w Niemczech (szerzej o programie w rozdziale 5) liczy ok. 100 stron. Autorzy wskazują na niezbędność kompleksowego badania ewaluacyjnego, przeprowadzanego na podstawie dobrze przygotowanego zbioru informacji dotyczących realizacji programu. Jest to konieczne do badania skuteczności programu.

Ocena programu odbywa się z wykorzystaniem czterech kryteriów:

- ▶ trafności/istotności,
- ▶ skuteczności,
- ▶ wpływu,
- ▶ trwałości/zrównoważonego rozwoju.

Kryterium **istotności** odnosi się do zgodności programu z wyznaczonymi celami polityki mieszkaniowej oraz identyfikacji właściwych działań.

Kryterium **skuteczności** pozwala na określenie w jakim stopniu można dotrzeć do zidentyfikowanych grup docelowych za pomocą programu.

Kryterium **wpływu** koncentruje się na pozytywnych skutkach programu wykraczających poza jego bezpośrednie cele. W tym celu analizowane są makroekonomiczne i społeczne skutki programu.

Kryterium **trwałości/zrównoważonego** rozwoju pozwala na wskazanie także skutków makroeko-

nomicznych i społecznych w odniesieniu do przyszłości (analiza polegająca na prognozowaniu i symulacji).

W celu przeprowadzenia badania ewaluacyjnego wykorzystano się trzy główne źródła danych:

Podstawowym źródłem informacji/danych były **dane beneficjentów programu** gromadzone przez KfW na potrzeby przeprowadzenia właściwej oceny programu. Drugim istotnym źródłem danych wykorzystanych w badaniu były **badania ankietowe** przeprowadzone wśród ok. 31 000 beneficjentów programu dotyczące m.in. motywów przystąpienia do programu oraz doświadczeń związanych z udziałem w programie. Przeprowadzenie badań ankietowych umożliwia analizę trafności doboru grupy docelowej oraz ocenę skuteczności przyznawania dofinansowania.

Dodatkowym źródłem informacji było zaangażowanie **Urzędu Statystycznego** na szczeblu federalnym obejmujące gromadzenie danych na potrzeby reprezentatywnej kwantyfikacji mieszkań bez barier co dało możliwość wyciągnięcia odpowiednich wniosków⁴.

6.6. Próba identyfikacji zasad oceny instrumentów wsparcia stosowanych w Polsce

6.6.1. Problem braku określenia narzędzi pomiaru

W Polsce w przypadku większości dotychczas stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej i programów **nie sformułowano celów w ujęciu ilościowym, co uniemożliwia ocenę ich skuteczności**.

Dostępne dane mają charakter ogólnikowy i nie są wystarczające do przeprowadzenia oceny – Wskazuje na to Rekomendacja NIK co do oceny skuteczności/efektywności Mdm.

„W programach rządowych oferujących pomoc państwa powinny być jednoznacznie określone mierzalne cele programu. Do pełnej oceny skuteczności i efektywności realizacji programu w kontekście osiągniętych celów należy wyznaczać odpowiednie

narzędzia w celu monitorowania stopnia osiągniętych celów. Ustalenia kontroli wskazują, że przyjęte mierzalności i uzyskiwane w toku realizacji Programu dane nie pozwalają na pełną ocenę efektywności programu w kontekście osiągnięcia celów: demograficznego oraz dotyczącego rozwoju inwestycji budownictwa mieszkaniowego⁵.”

6.6.2. Stopień osiągnięcia celów Narodowego Programu Mieszkaniowego 2030

Wskaźniki, które opisują stopień osiągnięcia celów NPM zebrano w tabeli 6.2.

W świetle zaprezentowanych powyżej wskaźników osiągnięcia celów NPM nie można nie zauważyć, że w jedynej kategorii, w której zamierzona wartość wskaźnika została osiągnięta przed czasem, wartość docelowa została ustalona bardzo asekuracyjnie. Takie tempo przyrostu mieszkań chronionych nie daje szansy na zaspokojenie znacznego i ciągle wzrastającego zapotrzebowania na nie w bliskiej przyszłości.

Realizacja programów państwa jako instrumentów osiągania założonych celów, przewidzianych w dokumencie strategicznym - Narodowym Programie Mieszkaniowym 2030 – powinna koncentrować się na ustaleniu zbioru wskaźników, dzięki którym można byłoby obiektywnie określić skuteczność realizowanych programów, zarówno w trakcie realizacji programu, jak i po jego zakończeniu (niezbędne są ciągły monitoring i ewaluacja programów).

Skuteczność polityki mieszkaniowej państwa i zastosowanych instrumentów można mierzyć z punktu widzenia osiągnięcia zamierzonych celów w ramach NPM (holistycznie) oraz osobno dla poszczególnych instrumentów (szczegółowo) zastosowanych w polityce mieszkaniowej. Zarówno w jednym, jak i drugim wypadku podstawą jest zgromadzenie bazy danych umożliwiającej prowadzenie analiz.

Nie można zapominać, że realizacja polityki mieszkaniowej zależy nie tylko od czynników ekonomicznych (w kraju i w otoczeniu), ale również od czynników pozaekonomicznych, behawioralnych, których oddziaływanie jest trudne do zmierzenia.

4 Ph. Deschermaier, A. Hartung, M. Vache, I. Weber (2020), Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen (Barrierereduzierung – Einbruchschutz)”, IWU, Darmstadt, s. 21

5 Informacja o wynikach kontroli, Realizacja Rządowego Programu Mieszkanie dla Młodych” Delegatura w Olsztynie, NIK, nr ewid. 138/2017/P/16/082/LOL.

**Tabela 6.2.** Wybrane wskaźniki opisujące stopień osiągnięcia celów Narodowego Programu Mieszkaniowego 2030

	Poziom wskaźnika	Docelowy poziom wskaźnika w 2020r.	Poziom wskaźnika	Ocena osiągniętych efektów: komentarz	Wniosek: prawdopodobieństwo sukcesu, tj. osiągnięcia zamierzonego w 2020 r.
Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców	364,4 (2014 r.)	389	380,5 (2018 r.)	Wskaźnik w 2018 r. osiągnął wartość wyższą aniżeli w roku bazowym, ale nie wyższą od wartości zaplanowanej na 2020 r. W ciągu dwóch lat powinien wzrosnąć, aby osiągnąć zaplanowaną wartość w 2020 r.	Średnie
Udział osób w wieku do 34 lat zamieszkujących wspólnie z rodzicami	44,1% (2014 r.)	37%	45,1% (przy średniej dla UE równej 28,6%). (2018 r.)	Wskaźnik w 2018 r. osiągnął wartość wyższą aniżeli w roku bazowym. W ciągu dwóch lat powinien spaść o 8,1 % aby osiągnąć zaplanowaną wartość w 2020 r.	Niskie
Liczba osób oszczędzających systematycznie na mieszkaniowych rachunkach oszczędnościowych	0 (2015 r.)	4,5mln	0 (2018 r.)	Wskaźnik nie uległ zmianie. Zarówno w roku bazowym i 2018 był równy 0	Bardzo niskie
Stosunek przeciętnego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej do kosztu budowy 1 m ² mieszkania (średnia kwartalna)	0,70 (2015 r.)	0,78	b.d.	Wskaźnik w 2017 r. osiągnął wartość wyższą aniżeli w roku bazowym. W ciągu dwóch lat powinien wzrosnąć, aby osiągnąć wartość docelową na 2020 r.	Średnie
Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego	165,2 tys. (2014 r.)	140 tys.	149 tys. (2018 r.) 154,2 tys. (2017 r.)	Wskaźnik w 2018 r. osiągnął wartość niższą aniżeli w roku bazowym. W ciągu dwóch lat powinien spaść o 9 tys. aby osiągnąć zaplanowaną wartość w 2020 r.	Średnie
Liczba miejsc w mieszkaniach chronionych	2,7 tys.	2,9 tys.	2,9 tys. (2017 r.) MRPiPS	Wskaźnik w 2017 r. osiągnął wartość założoną dla 2020 r. Spodziewany wzrost w kolejnych latach.	100%

Źródło: NPM, s. 89, GUS, Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 r., Warszawa, marzec 2019 r., s. 11-112.

6.6.3. Wybrane dane o wynikach stosowanych instrumentów

Program wsparcia tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń - rozpoczęto realizację w 2007 r., w latach 2018-2025 zaplanowano do wydania kwotę 6,2 mld zł. W ramach programu zakwalifikowano do finansowania 1660 przedsięwzięć o wartości ok. 4,3 mld zł. Powstało lub ma powstać ponad 30 tys. lokali mieszkalnych i miejsc noclegowych.

Program wspierania budowy mieszkań czynszowych (rządowy program popierania budownictwa mieszkaniowego realizowany w formie finansowania zwrotnego, na warunkach preferencyjnych, przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem lub budowę lokali mieszkalnych, do których ustanowione zostanie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego), został rozpoczęty w 2016 r.; kwota planowana do wydania do 4,5 mld zł przez 10 lat. Planowane

do oddania jest do 30 tys. lokali w ciągu 10 lat. W ramach programu: - złożono 259 wniosków na łączną kwotę 1,5 mld zł, dotyczących budowy 11844 mieszkań), - podpisano 111 umów kredytu na łączną kwotę 602 mln zł przeznaczonych na finansowanie budowy 5069 mieszkań,

- do użytkowania oddano 3008 mieszkań w 71 inwestycjach.

Mieszkanie Plus – kapitałowy (PFR Nieruchomości), rozpoczęty w 2016 r. W ramach programu oddano do użytku 695 mieszkań, w budowie są 663 mieszkania, na etapie projektowania znajduje się ok. 15,5 tys. mieszkań.

Mieszkanie Plus – program „Mieszkanie na Start”, rozpoczęty w 2019 r. Maksymalny limit wydatków w latach 2019-2028 – 16 mld zł. W ramach programu MNS: ■ 8 gmin złożyło 30 wniosków o zawarcie umowy, obejmujących budowę 1197 mieszkań. ■ 6 gmin podpisało 24 umowy w sprawie stosowania dopłat obejmujących 861 mieszkań. Kwota dopłat progno-



zowanych do wypłaty z tytułu zawartych umów przez kolejnych 15 lat: 44,4 mln zł, z czego w 2020 r. blisko 2,6 mln zł. Do 10.03.2020 r. BGK wypłacił dopłaty do najmu na kwotę 518,8 tys. zł.

Mieszkanie dla Młodych rozpoczęły w 2014 r. Wyda-
no 3,45 mld zł w latach 2014-2018, udzielono wspar-
cia 110,4 tys. nabywcom mieszkań, w kwocie 2,9
mld zł, w tym ok. 0,9 mld zł na rynku wtórnym. Nadal
udzielane jest finansowe wsparcie z przeznaczeniem
na częściową spłatę kredytu oraz realizowana jest
kontrola kredytów z dofinansowaniem wkładu wła-
snego udzielonych w latach 2014-2018.

Fundusz Wsparcia Kredytobiorców rozpoczęły
19.02.2016 r. Przewidywane nakłady 593,8 mln zł
łącznie zawarto 920 umów dot. udzielenia wsparcia
o wartości 20,1 mln zł. Wypłacono wsparcie w kwocie
15,8 mln zł.

Fundusz Mieszkań na Wynajem (BGK Nieruchomo-
ści) rozpoczęły w 2014 r. W ofercie jest 1820 miesz-
kań w 16 inwestycjach w 6 miastach.

6.7. Próba wskazania zestawu wskaźników możliwych do wykorzystania wobec dotychczasowych instrumentów wsparcia

Z zaprezentowanych wcześniej informacji, a także ana-
liz zawartych w rozdziale 2, można wysnuć wniosek, że
**dostępność danych dotyczących wyników poszcze-
gólnych programów jest ograniczona**. Nie zostały one
włączone w spójny system zbierania, przetwarzania
i publikacji, co wyraźnie utrudnia nie tylko analizy wyni-
ków poszczególnych instrumentów w czasie, ale także
porównania pomiędzy różnymi programami. Najczę-
ściej prezentowane dane dotyczą planowanych działań,
złożonych wniosków, podpisanych umów, przewidywa-
nych nakładów i projektów w realizacji. Dostępność
cyklicznych informacji na temat działań zakończonych,
faktycznie poniesionych nakładów, wielkości zaangażowanych środków podmiotów prywatnych, non profit
czy samorządowych i przede wszystkim efektów tych
wuwarunkowaniach – por. tabela 6.7.1 i 6.7.2.

Tabela 6.7.1. Mierniki jakościowe i ilościowe o charakterze bezpośrednim (mierniki produktu i rezultatu) rekomendowane do wykorzystania w ocenie skuteczności dotychczasowych instrumentów polityki mieszkaniowej

Program	Grupa docelowa	Rekomendowane mierniki ilościowe oceniające skuteczność instrumentu	Rekomendowane mierniki jakościowe oceniające skuteczność instrumentu
Rodzina na swoim	Małżeństwa (do 35. r. życia)	Liczba preferencyjnych kredytów udzielonych beneficjentom	Stopień satysfakcji beneficjentów z warunków kredytowych
	Samotnie wychowujący przynajmniej jedno dziecko	- Liczba i wartość udzielonych kredytów wg typu beneficjenta oraz rodzaju rynku - Liczba udzielonych kredytów mieszkaniowych ogółem i kredytów w ramach programu - Odsetek beneficjentów, którzy nie poradzili sobie z terminową spłatą kredytu	- Ocena dostępności do informacji na temat programu przez beneficjentów - Średni czas trwania procedur umożliwiających wzięcie udziału w programie (stopień biurokracji) - Ocena przez beneficjentów trwania pomocy finansowej (8 lat to: czas pomocy za krótki, odpowiedni, za długi)
	Bezdietne osoby samotne do 35. r. życia	Ilość i rodzaje zmian legislacyjnych	- Rekomendacje beneficjentów co do istotności kontynuacji programu o tym charakterze - Odsetek beneficjentów, którzy rekomendowali program swoim znajomym/rodzinie
MdM	Osoby młode do 35. roku życia	Liczba preferencyjnych kredytów udzielonych beneficjentom	Motywy przystąpienia beneficjentów do programu
	Rodziny z 3 i więcej dziećmi	- Liczba i wartość udzielonych kredytów wg typów beneficjenta oraz rodzaju rynku - Liczba udzielonych kredytów mieszkaniowych ogółem i kredytów w ramach programu - Odsetek beneficjentów, którzy nie poradzili sobie z terminową spłatą kredytu	- Poziom zadowolenia beneficjentów programu - Identyfikowane przez beneficjentów bariery korzystania z programu - Poziom satysfakcji beneficjentów programu
	Dostępność mieszkań dla ludzi młodych		Odsetek beneficjentów, które poprawiły swoje warunki mieszkaniowe



Program	Grupa docelowa	Rekomendowane mierniki ilościowe oceniające skuteczność instrumentu	Rekomendowane mierniki jakościowe oceniające skuteczność instrumentu
Mieszkanie Plus	Dostępność mieszkań na wynajem lub z dochodzeniem do własności	- Liczba mieszkań oddanych do użytku w ramach programu - Liczba osób korzystających z opcji najmu długoterminowego w ramach programu w skali roku	- Motywy przystąpienia beneficjentów do programu - Poziom zadowolenia beneficjentów programu
	Rodziny wielodzietne (preferowane)	- Liczba osób korzystających z najmu długoterminowego z opcją dochodzenia do własności w skali roku - Odsetek rodzin wielodzietnych jako beneficjentów programu	- Identyfikowane przez beneficjentów bariery korzystania z programu - Odsetek beneficjentów, którzy poprawili swoje warunki mieszkaniowe
	Poprawa jakości życia	- Powierzchnia gruntów przekazanych przez SP i JST w ramach programu wraz z ich lokalizacją - Liczba porozumień w ramach PPP	
Mieszkanie na Start	Dostępność mieszkań na wynajem	- Liczba beneficjentów korzystających z programu w skali roku - Odsetek wniosków pozytywnie rozpatrzonych w relacji do wniosków złożonych w skali roku - Wartość udzielonych dopłat w skali roku	- Motywy przystąpienia beneficjentów do programu - Poziom zadowolenia beneficjentów programu - Identyfikowane przez beneficjentów bariery korzystania z programu - Poziom satysfakcji beneficjentów programu
Fundusz Mieszkań na Wynajem	Wspierania dostępu do mieszkań osób uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach rynkowych	- Liczba beneficjentów programu w skali roku - Liczba mieszkań dostarczana w ramach programu w skali roku	- Motywy przystąpienia beneficjentów do programu - Poziom zadowolenia beneficjentów programu - Identyfikowane przez beneficjentów bariery korzystania z programu - Poziom satysfakcji beneficjentów programu

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6.7.2 Mierniki jakościowe i ilościowe o charakterze pośrednim (mierniki oddziaływania) rekomendowane do wykorzystania w ocenie skuteczności dotychczasowych instrumentów polityki mieszkaniowej

Program	Grupa docelowa	Rekomendowane mierniki ilościowe oceniające skuteczność instrumentu	Rekomendowane mierniki jakościowe oceniające skuteczność instrumentu
Rodzina na Swoim	Małżeństwa (do 35. r. życia) Samotnie wychowujący przynajmniej jedno dziecko Bezdzietne osoby samotne do 35. r. życia	- Skala zjawiska „gniazdownictwa” (odsetek gospodarstw zamieszkujących wraz z innym gospodarstwem) - Liczba nowych inwestycji mieszkaniowych - Współczynnik dzietności - Odsetek gospodarstw kosztami mieszkaniowymi wśród gospodarstw domowych z pierwszego kwintyla dochodowego - Udział ludności mieszkającej w przepelnionych mieszkaniach - Wskaźnik mieszkań na 1000 zawartych małżeństw - Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi według statusu ubóstwa - Liczba zgłoszonych i wydanych pozwoleń na budowę	Odsetek gospodarstw domowych pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową z punktu widzenia: - satysfakcji z lokalizacji, - dostępności do terenów zielonych, - dostępności usług publicznych, - dostępności komunikacji publicznej - inne

Program	Grupa docelowa	Rekomendowane mierniki ilościowe oceniające skuteczność instrumentu	Rekomendowane mierniki jakościowe oceniające skuteczność instrumentu
MdM	Osoby młode do 35 r. życia Rodziny wielodzietne z 3 dzieci lub więcej	• Współczynnik dzietności • Liczba zgłoszonych i wydanych pozwoleń na budowę	Odsetek gospodarstw domowych pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową z punktu widzenia: • satysfakcji z lokalizacji, • dostępności do terenów zielonych, • dostępności usług publicznych, • dostępności komunikacji publicznej • inne.
Mieszkanie Plus Mieszkanie na Start	Młode rodziny, rodziny wielodzietne	• Współczynnik dzietności • Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców • Odsetek właścicieli i najemców mieszkań • Przeludnienie mieszkań • Odsetek gospodarstw domowych zamieszkujących niesamodzielnie z uwagi na złą sytuację finansową	Odsetek gospodarstw domowych pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową z punktu widzenia: • satysfakcji z lokalizacji, • dostępności do terenów zielonych, • dostępności usług publicznych, • dostępności komunikacji publicznej • inne.
Mieszkanie Plus Mieszkanie na Start Fundusz Mieszkań na Wynajem	Najemcy	• Udział najemców/właścicieli na rynku nieruchomości • Udział najemców wynajmujących mieszkanie z czynszem obniżonym • Wskaźniki mobilności • Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców • Odsetek gospodarstw domowych zamieszkujących niesamodzielnie z uwagi na sytuację finansową • Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego • Liczba zakończonych i rozpoczętych inwestycji z uwzględnieniem lokalizacji, rodzaju mieszkań	Odsetek gospodarstw domowych pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową z punktu widzenia: • satysfakcji z lokalizacji, • dostępności do terenów zielonych, • dostępności usług publicznych, • dostępności komunikacji publicznej • inne.

Źródło: opracowanie własne.

6.8. Próba wskazania komplementarnego zestawu wskaźników niezbędnego w procesie ewaluacji programów i instrumentów wspierających

W odniesieniu do przyszłych programów mieszkaniowych i instrumentów polityki mieszkaniowej, w celu prowadzenia ich ewaluacji należy stworzyć odpowiednie ramy instytucjonalne. Na te ramy powinny składać się: odpowiednie sposoby gromadzenia danych i przejrzysta oraz kompletna struktura kompetencyjna podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie tych obowiązków, procedura monitoringu oraz kryteria ewaluacji. W zależności od wybranych kryteriów ewaluacji należy ustanowić jej podstawy, mianowicie, zastosowanie kryterium oceny skuteczności wymaga sformułowania celów i ich operacjonalizacji za pomocą odpowiedniego kata-

logu wskaźników produktu, rezultatu oraz oddziaływania ustalenia jednolitej metodologii ich obliczania oraz wskazania dla każdego z tych mierników pożądanego poziomu docelowego. Analiza efektywności kosztowej wymaga stworzenia systemu gromadzenia danych dotyczących efektów i nakładów, a także ustalenia metodologii pomiaru i kalkulacji wskaźników. W celu prowadzenia porównań w zakresie efektywności kosztowej pomiędzy różnymi programami czy instrumentami metodologia zbierania i analizy danych (w tym kalkulacji wskaźników) powinna być ujednolicona. Na potrzeby badania trafności należy zaplanować badania jakościowe wśród beneficjentów oraz otoczenia społeczno-gospodarczego. Badanie trwałości rezultatów, z kolei, powinno obejmować ewaluację w takcie, bezpośrednio po zakończeniu programu i w pewnym odstępie czasu od jego zakończenia.



Tabela 6.8.1. Przykładowe wskaźniki o charakterze bezpośrednim (mierniki produktu i rezultatu) do wykorzystania w ocenie skuteczności przyszłych instrumentów polityki mieszkaniowej wraz z rekomendacjami

Cel / Grupa docelowa	Przykładowe wskaźniki (mierniki) ilościowe oceniające skuteczność instrumentu	Przykładowe wskaźniki (mierniki) jakościowe oceniające skuteczność instrumentu
Dostępność mieszkań	- Liczba beneficjentów programu - Liczba mieszkań dostarczona w ramach programu - Liczba mieszkań dofinansowanych w ramach programu - Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców - Mieszkania oddane do użytku - Udział inwestycji mieszkaniowych w inwestycjach ogółem	- Motywy przystąpienia beneficjentów do programu - Identyfikowane przez beneficjentów bariery korzystania z programu - Poziom satysfakcji beneficjentów programu pod względem trafności oferowanej w ramach programu pomocy finansowej w stosunku do potrzeb - Odsetek gospodarstw domowych rekomendujących program, w którym brało udział
Dostępność cenowa mieszkań	- Obciążenie kosztami mieszkaniowymi beneficjentów programu - Stosunek czynszów w powstałych zasobach społecznych do czynszów rynkowych - Liczba osób oczekujących na zawarcie umowy najmu socjalnego	- Motywy przystąpienia beneficjentów do programu - Poziom zadowolenia beneficjentów programu - Identyfikowane przez beneficjentów bariery korzystania z programu
Jakość zasobów	- Udział gospodarstw domowych zamieszkujących w złych warunkach - Odsetek budynków mieszkalnych objętych termomodernizacją - Udział budynków mieszkalnych podłączonych do sieci grzewczej - Udział budynków mieszkalnych wyposażonych w dostęp do ciepłej wody sieciowej - Udział budynków bez barier architektonicznych	- Motywy przystąpienia beneficjentów do programu - Poziom zadowolenia beneficjentów programu - Identyfikowane przez beneficjentów bariery korzystania z programu
Osoby w trudnej sytuacji życiowej: osoby starsze, wychowankowie pieczy zastępczej, osoby niepełnosprawne, osoby bezdomne	- Liczba oddanych do użytku mieszkań chronionych - Liczba miejsc w mieszkaniach chronionych - Liczba miejsc w rodzinnych domach pomocy społecznej - Liczba miejsc w domach pomocy społecznej - Liczba osób oczekujących na miejsce w mieszkaniu chronionym - Przeciętny okres oczekiwania na miejsce w mieszkaniu chronionym - Liczba osób oczekujących na miejsce w rodzinnych domach pomocy - Przeciętny okres oczekiwania na miejsce w rodzinnych domach pomocy	- Motywy przystąpienia beneficjentów do programu - Poziom zadowolenia beneficjentów programu - Identyfikowane przez beneficjentów bariery korzystania z programu
Osoby bezdomne	- Liczba osób bezdomnych, którym przyznano świadczenie w postaci mieszkania chronionego - Liczba bezdomnych, którzy otrzymali lokal socjalny	- Poziom zadowolenia beneficjentów programu - Identyfikowane przez beneficjentów bariery korzystania z programu

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6.8.2. Przykładowe wskaźniki o charakterze pośrednim (mierniki oddziaływania) do wykorzystania w ocenie skuteczności przyszłych instrumentów polityki mieszkaniowej wraz z rekomendacjami

Cel/grupa docelowa	Przykładowe wskaźniki (mierniki) ilościowe oceniające skuteczność instrumentu	Przykładowe wskaźniki (mierniki) jakościowe oceniające skuteczność instrumentu
Dostępność mieszkań	• Przeciętna liczba osób w mieszkaniu • Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę • Przeludnienie mieszkań • Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego • Odsetek niesamodzielnych (niesamodzielnie zamieszkujących) gospodarstw domowych • Odsetek gospodarstw domowych zamieszkujących niesamodzielnie z uwagi na sytuację finansową • Średnia powierzchnia mieszkań użytkowanych wyłącznie przez gospodarstwa domowe • Zatrudnienie w sektorze budowlanym • Odsetek populacji od 18 do 34 roku życia zamieszkującej z rodzicami	• Odsetek gospodarstw domowych pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową • Odsetek gospodarstw domowych negatywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową • Odsetek zadowolonych z miejsca zamieszkania • Odsetek zadowolonych z miejsca zamieszkania (osoby w wieku 16-29) • Odsetek zadowolonych z miejsca zamieszkania (osoby w wieku 60+)
Dostępność cenowa mieszkań	• Wskaźnik przeciążenia gospodarstw domowych kosztami mieszkaniowymi • Przeciążenie gospodarstw domowych kosztami mieszkaniowymi wśród gospodarstw domowych z pierwszego kwintyla dochodowego • Indeks dostępności mieszkaniowej M3 • Przeludnienie mieszkań wśród gospodarstw domowych z pierwszego kwintyla dochodowego • Stosunek czynszów w zasobach społecznych do czynszów rynkowych • Możliwość pokrycia z własnych środków nieoczekiwanego wydatku według typów gospodarstw domowych • Przeciętna cena 1 m² mieszkania • Udział gospodarstw domowych posiadających własność nieruchomości obciążonej kredytem hipotecznym • Poziom dochodów do dyspozycji • Udział kosztów mieszkaniowych w dochodach netto • Udział kosztów kredytu w dochodach netto • Obciążenie kosztami mieszkaniowymi (ogółem i w podziale na poszczególne grupy dochodowe) • Elastyczność cenowa podaży nieruchomości mieszkaniowych • Udział kosztów transakcyjnych w cenie nieruchomości	• Odsetek gospodarstw domowych pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową • Odsetek gospodarstw domowych negatywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową
Ograniczanie ubóstwa	• Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (po uwzględnieniu transferów społecznych) • Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym • Gospodarstwa domowe, które określiły, że przy aktualnym dochodzie "wiążą koniec z końcem" z trudnością i wielką trudnością • Odsetek gospodarstw domowych, które nie poradziły sobie z terminową spłatą kredytu, mają kłopoty w spłacie kredytów	



Cel/grupa docelowa	Przykładowe wskaźniki (mierniki) ilościowe oceniające skuteczność instrumentu	Przykładowe wskaźniki (mierniki) jakościowe oceniające skuteczność instrumentu
Jakość mieszkań	• Wskaźnik poważnej deprivacji mieszkaniowej • Poważna deprivacja mieszkaniowa wśród gospodarstw domowych z pierwszego kwintyla dochodowego • Ocena powierzchni użytkowanego mieszkania w stosunku do potrzeb według typów gospodarstw domowych • Odsetek gospodarstw domowych deklarujących brak możliwości ogrzania mieszkania odpowiednio do potrzeb • Zużycie energii w gospodarstwach domowych • Udział ubogich energetycznie gospodarstw domowych	• Odsetek osób zadowolonych z terenów rekreacyjnych i terenów zielonych w miejscu zamieszkania • Odsetek osób czujących się bezpiecznie w miejscu zamieszkania • Odsetek gospodarstw domowych pod względem satysfakcji z lokalizacji mieszkania (na obszarze miasta, gminy) • Odsetek gospodarstw domowych pod względem satysfakcji z dostępności komunikacji publicznej • Odsetek gospodarstw domowych pod względem dostępności do podstawowych usług publicznych
Młode rodziny	• Współczynnik dzietności • Odsetek niesamodzielnych (niesamodzielnie zamieszkujących) gospodarstw domowych • Odsetek gospodarstw domowych zamieszkujących niesamodzielnie z uwagi na sytuację finansową	• W grupie młodych rodzin: • Odsetek gospodarstw domowych pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową • Odsetek gospodarstw domowych negatywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową • Odsetek zadowolonych z miejsca zamieszkania
Osoby w trudnej sytuacji życiowej: osoby starsze, wychowankowie pieczy zastępczej, osoby niepełnosprawne, osoby bezdomne	• Odsetek niesamodzielnych (niesamodzielnie zamieszkujących) gospodarstw domowych • Odsetek gospodarstw domowych zamieszkujących niesamodzielnie z uwagi na sytuację finansową • Liczba osób oczekujących na zawarcie umowy najmu социального • Liczba oczekujących na miejsce w mieszkaniu chronionym • Liczba oczekujących na miejsce w rodzinnym domu pomocy społecznej • Liczba oczekujących na miejsce w domu pomocy społecznej • Odsetek osób w wieku 60+ czujących się bezpiecznie w miejscu zamieszkania • Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (po uwzględnieniu transferów społecznych) wśród osób w wieku 65+ • Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wśród osób w wieku 65+ • Gospodarstwa domowe emerytów, które określiły, że przy aktualnym dochodzie "wiążą koniec z końcem" z trudnością i wielką trudnością • Odsetek gospodarstw domowych emerytów deklarujących brak możliwości ogrzania mieszkania odpowiednio do potrzeb • Stopień wyposażenia mieszkań w urządzenia i instalacje techniczno-sanitarne w gospodarstwach domowych emerytów • Subiektywna ocena sytuacji materialnej w gospodarstwach domowych emerytów	• W grupie osób w trudnej sytuacji życiowej: • Odsetek gospodarstw domowych pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową • Odsetek gospodarstw domowych negatywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową • Odsetek zadowolonych z miejsca zamieszkania



Cel/grupa docelowa	Przykładowe wskaźniki (mierniki) ilościowe oceniające skuteczność instrumentu	Przykładowe wskaźniki (mierniki) jakościowe oceniające skuteczność instrumentu
Osoby niepełnosprawne	- Gospodarstwa domowe rencistów, które określiły, że przy aktualnym dochodzie "wiążą koniec z końcem" z trudnością i wielką trudnością - Odsetek gospodarstw domowych rencistów deklarujących brak możliwości ogrzania mieszkania odpowiednio do potrzeb - Stopień wyposażenia mieszkań w urządzenia i instalacje techniczno-sanitarne w gospodarstwach domowych z osobami niepełnosprawnymi i bez nich - Subiektywna ocena sytuacji materialnej w gospodarstwach domowych z osobami niepełnosprawnymi i bez nich	- Odsetek gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową - Odsetek gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi negatywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową
Osoby bezdomne	- Liczba wszystkich zdiagnozowanych przez ośrodki pomocy społecznej osób bezdomnych lub Liczba osób bezdomnych na podstawie badania (przy zapewnieniu rzetelności i porównywalności wyników) - Liczba osób przebywających w mieszkaniach wynajmowanych, chronionych itp. - Liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnili	
Najemcy	- Udział najemców/właścicieli na rynku nieruchomości - Wskaźniki mobilności - Odsetek gospodarstw domowych zamieszkujących niesamodzielnie z uwagi na sytuację finansową - Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego - Przeludnienie mieszkań	- W grupie najemców: - Odsetek gospodarstw domowych pozytywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową - Odsetek gospodarstw domowych negatywnie oceniających swoją sytuację mieszkaniową - Odsetek zadowolonych z miejsca zamieszkania

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście oceny skuteczności, podstawą do ustalenia zestawu wskaźników monitoringu i oceny są sformułowane cele. Nie jest zatem możliwe określenie z góry zawsze rekomendowanego zestawu wskaźników. W tabelach 6.8.1. oraz 6.8.2. zawarto propozycje dotyczące możliwych do wykorzystania wskaźników w zależności od celów programu lub grupy docelowej, do której może być on skierowany.

6.9. Ocena własna zgodności stosowanych w Polsce instrumentów polityki mieszkaniowej z jej celami

Autorzy postanowili dokonać własnej oceny dorobku polskiej polityki mieszkaniowej w kontekście jej trafności rozumianej jako adekwatność wybranych (zastosowanych realnie) instrumentów do założonych celów i zidentyfikowanych grup beneficjentów. Starali się także określić znaczenie realizacji polityki mieszkaniowej dla rozwoju rynku mieszkaniowego – por. tabela 6.5.



Tabela 6.10. Zgodność stosowanych instrumentów w polityce mieszkaniowej w latach 1990-2020 z jej celami, zasadnością wyboru grupy docelowej oraz znaczeniem dla rozwoju rynku mieszkaniowego

Diagnoza sytuacji mieszkaniowej na podstawie wybranych dokumentów	Cele polityki mieszkaniowej	Instrumenty wykorzystywane w polityce mieszkaniowej	Ocena wybranych instrumentów według wybranych kryteriów:		
			A. Zgodność z celami polityki mieszkaniowej oraz diagnozą sytuacji mieszkaniowej	B. Zasadność wyboru beneficjentów zgodnie z celami polityki mieszkaniowej i diagnozy sytuacji mieszkaniowej	C. Znaczenie dla rozwoju rynku mieszkaniowego w obliczu celów polityki mieszkaniowej i diagnozy sytuacji mieszkaniowej
W latach 1990-1999					
Uchwała sejmiku RP z 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa. - Niska jakość zasobu - Deficyt mieszkaniowy	1.Poprawa warunków mieszkaniowych rodzin 2.Likwidacja deficytu mieszkaniowego 3.Pomoc państwa w uzyskiwaniu pierwszego mieszkania 4.Wsparcie dostarczania zasobów dla grupy osób „średniozamożnych” w ramach budownictwa na wynajem poprzez zaangażowanie nowych podmiotów takich jak TBS oraz spółdzielnie mieszkaniowe 5. Wsparcie budownictwa socjalnego dla osób o „trwale niskich dochodach” 6. Upowszechnienie instrumentów długoletniego oszczędzania	1. Ulgi podatkowe 			



Diagnoza sytuacji mieszkaniowej na podstawie wybranych dokumentów	Cele polityki mieszkaniowej	Instrumenty wykorzystywane w polityce mieszkaniowej	Ocena wybranych instrumentów według wybranych kryteriów:		
			A. Zgodność z celami polityki mieszkaniowej oraz diagnozą sytuacji mieszkaniowej	B. Zasadność wyboru beneficjentów zgodnie z celami polityki mieszkaniowej i diagnozy sytuacji mieszkaniowej	C. Znaczenie dla rozwoju rynku mieszkaniowego w obliczu celów polityki mieszkaniowej i diagnozy sytuacji mieszkaniowej
W latach 2007-2013					
Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013. konieczność wsparcia sektora mieszkań na wynajem realizowanego przez sektor prywatny i „non profit „ ze względu na niską mobilność zawodową Polaków.	1.Wspieranie budownictwa na wynajem w zakresie rozwiązań instytucjonalno-prawnych 2.Rozwój sektora budownictwa na wynajem realizowanego przez sektor prywatny i instytucje non profit poprzez wsparcie środkami publicznymi 3. Rozwój budownictwa na wynajem w sektorze komercyjnym	1. Subwencje na interwencje Subwencje na inwestycje infrastrukturalne (dotacje, preferencyjne kredyty dla organizacji non-profit budujących mieszkania na wynajem) 2. Kontynuacja i zakończenie programu Rodzina na Swoim	Zgodność w założeniu z celem 2 i 3 polityki mieszkaniowej j.w.	j.w. j.w.	j.w. j.w.
W latach 2010-2016					
Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r. Wsparcie osób o niskich dochodach w nabywaniu mieszkań Wsparanie podaży dostępnych cenowo mieszkań	1.Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym 2.Wspieranie dostępu do mieszkań osób uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach rynkowych 3.Stymulowanie podaży dostępnych cenowo mieszkań 4.Poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych w tym efektywności energetycznej	1. Fundusz Mieszkań na Wynajem 2. Mieszkanie dla Młodych 3. Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego - finansowanie zwrotne	Zgodność w założeniu z celem polityki mieszkaniowej Zgodność w założeniu z celem 3 polityki mieszkaniowej Zgodność z założeniami celu 2 i 3	Wsparanie osób o średnich dochodach uniemożliwiających nabycie mieszkania na własność lub niemogących uzyskać zdolności kredytowej Wysoka Brak kryterium dochodowego, wspieranie osób młodych w nabyciu pierwszego mieszkania raczej zamożnych 2.Wsparcie dla osób o średnich dochodach	Instrument finansowy o charakterze podażowym aktywizujący rynek najmu z czynszem regulowanym. W nieznacznym stopniu przyczyniły się do pobudzenia rynku od strony podażowej. Instrument mieszkaniowy stymulujący stronę popytową i podażową rynku mieszkaniowego. Głównie przyczynił się do stymulowania strony popytowej w niewielkim stopniu podażowej. Instrument o charakterze podażowym. W niewielkim stopniu przyczynił się do rozwoju strony podażowej rynku mieszkań na wynajem.



Diagnoza sytuacji mieszkaniowej na podstawie wybranych dokumentów	Cele polityki mieszkaniowej	Instrumenty wykorzystywane w polityce mieszkaniowej	Ocena wybranych instrumentów według wybranych kryteriów:		
			A. Zgodność z celami polityki mieszkaniowej oraz diagnozą sytuacji mieszkaniowej	B. Zasadność wyboru beneficjentów zgodnie z celami polityki mieszkaniowej i diagnozy sytuacji mieszkaniowej	C. Znaczenie dla rozwoju rynku mieszkaniowego w obliczu celów polityki mieszkaniowej i diagnozy sytuacji mieszkaniowej
W latach 2016-2020					
Narodowy Program Mieszkaniowy 2016-2020	1.Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych 2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową 3. Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej	Kontynuacja Fundusz Mieszkań na Wynajem	j.w	j.w.	j.w
Wsparcie osób o niskich dochodach		Mieszkanie plus – filar rynkowy	Zgodność z założeniami celu 1 i 3	Wsparcie osób o średnich dochodach	Instrument o charakterze mieszanym aktywizujący rynek mieszkań na wynajem o obniżonym czynszu
Wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym		Mieszkanie na Start	Zgodność z założeniami celu 1	Wsparcie osób o niskich, ale stabilnych dochodach	Instrument o charakterze mieszanym aktywizujący podział własności. W niewielkim stopniu przyczynił się do rozwoju zarówno strony podażowej jak i popytowej rynku mieszkań na wynajem i rynku mieszkań własnościowych. Trudno jednak jednoznacznie oceniać program ze względu na jego krótki czas funkcjonowania.
		Kontynuacja programu wspierania społecznego budownictwa czynszowego – finansowanie zwrotne	Zgodność z założeniami celu 1 i 3	j.w	j.w
		Program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego – bezzwrotne budownictwo z funduszu dopłat	Zgodność z założeniami celu 2 i 3 polityki mieszkaniowej	.Wsparcie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym	Instrument o charakterze podażowym wspierający rynek najmu. W niewielkim zakresie przyczynił się do rozwoju strony podażowej rynku mieszkań na wynajem.

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można wnioskować, że w badanym okresie stosowane instrumenty co do zasady zgodne były z głównymi celami polityki mieszkaniowej. Zdecydowanie mniej trafna była selekcja beneficjentów, wynikająca ze źle przyjętych kryteriów programów, które w pewnej mierze nie odpowiadały założeniom i głównym celom polityki mieszkaniowej.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że instrumenty dotychczas wspierające podażową stronę rynku mieszkaniowego zarówno w przypadku rynku najmu jak i własności w niewielkim stopniu przyczyniają się do jego rozwoju. Instrumenty o charakterze popytowym w sposób bardziej istotny aktywizują sektor mieszkaniowy. Niestety istnieją jednocześnie obawy, że mogą powodować nadmierny wzrost cen i ich pozytywny wpływ może zostać zniwelowany przez negatywne skutki.



Wnioski i rekomendacje dla Polski





7.1. Wnioski z przeprowadzonych analiz

Rosnąca dynamika przemian we współczesnym świecie tworzy nietrwałość i niepewność. Uznaje się, że trend nietrwałości i niepewności będzie się umacniał. Oceny zjawisk społeczno-gospodarczych, oparte na dotychczasowych miernikach, nie są kompletne, ani wyczerpujące. Tym samym, nie można ściśle przewidzieć zachowań uczestników oraz kierunku i dynamiki procesów zachodzących na rynku w przyszłości. Dotyczy to również szeroko pojętego rynku mieszkaniowego, bowiem:

1. rośnie świadomość pogłębiających się nierówności dochodowych na świecie;
2. zmienia się model życia małżeńsko-rodzinnego - obok tradycyjnego modelu, w którym mieszkanie stanowi wartość naczelną (w nim koncentruje się życie rodzinne, stanowi ono przedmiot dumy), rozwija się nie mieszkaniowy model życia, który traktuje mieszkanie instrumentalnie, jako środek, narzędzie do zaspokajania podstawowych potrzeb gospodarstwa domowego, swoisty punkt serwisowy, odwiedzany w razie potrzeb¹,
3. następują zmiany kulturowe: rośnie mobilność przestrzenna ludności, wzrasta liczba rozwodów (w Polsce z 61,3 tys. w 2010 r. do 65,3tys. w 2019 r.)², zmieniają się poglądy nie tylko między pokoleniami, ale w obrębie danego pokolenia – część najmłodszego pokolenia woli doświadczać a nie posiadać, co oznacza, że w dobie rozwoju „ekonomii współdzielenia” wolą użytkować mieszkanie a niekoniecznie posiadać je na własność.

Powyższe zmiany powinny zostać uwzględnione w programach mieszkaniowych.

Właściwie prowadzona polityka mieszkaniowa ma swoje uzasadnienie społeczne i ekonomiczne. Mieszkanie nie może być tylko towarem. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest fundamentem dobrostanu jednostki ludzkiej i kształtowania życia społecznego. Poczuć bezpieczeństwa, osiągnięcie niezbędnego komfortu życia przekłada się na rozwój osobowy, możliwość uzyskania wykształcenia, wydajną pracę. Właściwe warunki mieszkaniowe przyczyniają się do kształtowania więzi społecznych pomiędzy osobami zamieszkałymi

w sąsiedztwie i do rozwoju kapitału społecznego. Poprzez kształtowanie podstawowych więzi społecznych, mieszkanie decyduje o trwałości rodziny, modelu życia, kulturze zamieszkiwania, a także o rozwoju demograficznym. Mieszkanie pełni nie tylko funkcje społeczne, ale także ekonomiczne, stanowiąc warunek trwałego rozwoju: wywołuje efekt komplementarny i substytucyjny. Na obszarze efektów komplementarnych rodzi ono nowe potrzeby i wydatki związane z jego wykończeniem i wyposażeniem (efekt mnożnikowy³). W trakcie użytkowania wymaga ponoszenia wydatków na energię elektryczną, ciepłą, koszty zarządzania, a także remonty i konserwację. Ponieważ mieszkanie pochłania znaczną część dochodów, wywiera wpływ na zmiany w strukturze konsumpcji gospodarstw domowych wywołując efekt substytucyjny. Może przyczynić się do zmniejszenia wydatków na odzież czy spędzanie czasu wolnego. Sektor nieruchomości mieszkaniowych (obejmujący rynek budowlany i rynek nieruchomości) wywiera wpływ na rynek pracy, konsumpcję, sektor bankowy oraz przebieg cykli koniunkturalnych, tym samym silnie oddziałuje na poziom PKB. Społeczna i ekonomiczna funkcja rynku mieszkaniowego uzasadnia interwencje państwa w postaci tworzenia m programów mieszkaniowych, kompensujących niedoskonałości rynku w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Programy mieszkaniowe funkcjonujące przed NPM w praktyce miały charakter pro-popytowy i nastawione były na preferowanie własności⁴. Pomimo teoretycznego ukierunkowania na zaspokojenie potrzeb osób o niskich i średnich dochodach, w praktyce skierowane były do ludzi o dochodach wyższych niż średnie. Problemy mieszkaniowe odczuwają zarówno osoby, które mieszczą się w 1 czy 2 decylny rozkładu wynagrodzeń, które nie mają pewności iż otrzymają wsparcie ze strony gminy (podmioty publiczne nie dysponują odpowiednim ilościowo i jakościowo

1 A. Lipski(2009)., Rola mieszkania w obliczu nowoczesnych form życia rodzinnego, (w:) Problemy polityki społecznej, Studia i dyskusje, PAN. Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, 11/2009, s. 25.

2 Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych

3 Efekt mnożnikowy ujawnia się we wzroście zatrudnienia w działach, współpracujących z budownictwem. Szacunkowe dane ujawniają, że w 2005 r. w Polsce na 100 zatrudnionych bezpośrednio w budownictwie przypadało od 180 do 200 zatrudnionych w sektorach zależnych od budownictwa. Dominująca liczba (140) zatrudnionych przypada na produkcję sprzętu budowlanego, materiałów budowlanych i wyposażenie mieszkań [Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej, Praca zespołowa wykonana w trybie społecznym, Warszawa, styczeń 2007, zał. 1, s. 77]. Inne badania, przeprowadzone w 2013 r. przez Bolkowską wskazują na wyższy efekt mnożnikowy: szacunkowo około 100 osób zatrudnionych w budownictwie tworzy 200-300 miejsc pracy w dziedzinach współpracujących z budownictwem [Rola mieszkalnictwa w rozwoju gospodarczym, Polski Związek Firm Deweloperskich, 2015.

4 Idea Towarzystw Budownictwa Społecznego nie została w pełni wykorzystana, zasób mieszkaniowy stworzony w ramach działalności non profit tych podmiotów to ok. 100 tys. jednostek mieszkalnych. Odciecie środków finansowych uniemożliwiło dalszy rozwój TBS-ów. Dopiero instrumenty stworzone w ramach NPM mogą zmienić potencjał tych podmiotów.

zasobem) oraz w 3-7 decylu, zarabiają za dużo, by móc ubiegać się o mieszkanie z zasobów gminy czy liczyć na dodatek mieszkaniowy w przypadku wynajęcia mieszkania w sektorze komercyjnym, za mało, by uzyskać kredyt mieszkaniowy. Dodatkowo, obecna polityka kredytowa banków zaostrzająca warunki uzyskania kredytu hipotecznego oraz brak wiedzy co do jej dalszych kierunków, obniżają i wydłużają proces gromadzenia środków finansowych na wkład własny gospodarstw domowych. Tym samym utrudniają zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa.

Polityka mieszkaniowa w Polsce prowadzona jest niekonsekwentnie. Te programy, które zyskują popularność, są zamykane ze względu na generowane koszty dla budżetu. Ich wprowadzenie nie jest poprzedzone dokładnymi analizami spodziewanych efektów, w szczególności kosztów i korzyści, nie tylko o charakterze bezpośrednim. Czerpanie ze wzorców innych państw nie jest kompletne – przejmuje się tylko część rozwiązania, co oznacza, że sam instrument wsparcia nie jest kompletny i komplementarny z resztą uwarunkowań rynku mieszkaniowego i gospodarki. W efekcie nie osiąga się skutków, które były spodziewane, a realne efekty mogą odbiegać daleko od oczekiwanych.

Brak jest przejrzystości prowadzonej polityki mieszkaniowej. Nie określa się narzędzi pomiaru skutków realizacji polityki mieszkaniowej przy wprowadzaniu nowych rozwiązań i instrumentów. Dane o poniesionych nakładach i osiągniętych efektach są fragmentaryczne, często podawane w sposób niekompletny, różne podmioty i instytucje upowszechniają niezgodne ze sobą informacje.

Rośnie udział osób starszych w społeczeństwie, wymaga to specyficznego wsparcia w ramach polityki mieszkaniowej. Osoby starsze posiadają specyficzne i różniące się od przeciętnego gospodarstwa domowego, potrzeby mieszkaniowe. Brak jest rozwiązań specyficznych dla tej grupy.

7.2. Rekomendacje dla polityki mieszkaniowej:

7.2.1 Rekomendacje systemowe dla polityki mieszkaniowej

1. **Polityka mieszkaniowa powinna mieć charakter strategiczny i długofalowy**

2. **Polityka mieszkaniowa powinna być stabilna w odniesieniu do wytyczonego kierunku, ale elastyczna ze względu na zmiany społeczno-gospodarcze**
3. **Polityka mieszkaniowa powinna być prowadzona konsekwentnie**
4. **Polityka mieszkaniowa powinna mieć jasno określone cele poprzedzone szczegółową diagnozą zjawisk społeczno-gospodarczych**
5. **Polityka mieszkaniowa powinna określać jasno grupy beneficjentów, dla których projektuje i wdraża instrumenty stymulujące**
6. **Dobór instrumentów powinien być ściśle powiązany ze wskazanymi celami i sposobem pomiaru założonych efektów**
7. **Prowadzenie polityki mieszkaniowej na poziomie państwa oraz realizacja różnorodnych programów mieszkaniowych na poziomie lokalnym wymagają odpowiedniej koordynacji i zarządzania systemowego.**

Polityka mieszkaniowa powinna tworzyć system oparty na stabilności wprowadzanych rozwiązań. Krótkotrwałe i zmienne programy mogą nie przynosić zamierzonych efektów. Takie rozwiązania mogą prowadzić do nieracjonalnych, nieprzemyślanych zachowań potencjalnych beneficjentów, powodowanych "ślepych" dążeniem do skorzystania z programu w sytuacji jego wygaszania. Doświadczenia polskie, a także zasady racjonalności wskazują na to, że działania doraźne czy krótkotrwałe w polityce mieszkaniowej nie są pożądane. Dotychczasowe instrumenty stosowane w Polsce nie dawały gwarancji stabilności - ulgi podatkowe obowiązywały 7-9 lat, program Rodzina na swoim – 6 lat, a Mieszkanie dla Młodych zaledwie 4. Oceny efektów tych programów RnS czy MdM nie są zadowalające. Tego typu działania prowadzą do braku sprawiedliwości społecznej - uprzywilejowania jednych grup (które w odpowiednim czasie miały możliwość skorzystania z programu) w porównaniu do innych (dla których nie był on jeszcze lub nie jest już dostępny). Trudno ustrzec się przed wrażeniem, że rozwiązania te miały charakter doraźny, motywowany być może krótkotrwałymi interesami politycznymi. Zmiana rządów powodowała wycofywanie się z jednych rozwiązań i wprowadzanie innych. **Doświadczenia zagraniczne (francuskie, brytyjskie czy amerykańskie) pokazują, że rzetelnie przemyślane rozwiązania i narzędzia w zakresie polityki miesz-**

kaniowej mogą funkcjonować 20, 30 czy 40 lat. Oczywiście rozwiązania takie ewoluują w czasie i są dostosowywane do zmieniających się potrzeb. Jedynie takie rozwiązania dają możliwość osiągnięcia realnych efektów. Wbrew pozorom postulat stabilności polityki nie stoi w sprzeczności z jej elastycznością. Jak wykazują rozważania zawarte w rozdziale 1, sytuacja na rynku mieszkaniowym z reguły nie ulega nagłym zmianom (z wyjątkiem katastrof naturalnych, które zwykle mają zasięg lokalny, konfliktów zbrojnych czy epidemii), potrzeby zmieniają się wraz z sytuacją demograficzną i ewolucją postaw społecznych. Zmiany te nie mają charakteru skokowego, dlatego nie wymagają nagłych (i często nieprzemyślanych reakcji). Postulat stabilności oznacza, że kształtowanie polityki mieszkaniowej powinno przyjąć charakter ewolucyjny a nie rewolucyjny. Nagłe zmiany powinny być stosowane jedynie w sytuacjach kryzysowych, czego przykładem jest pandemia Covid-19.

Polityka mieszkaniowa powinna być elastyczna, uwzględniać pojawiające się nowe uwarunkowania, wpływające na proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych różnych grup ludności. Dlatego też wymaga ona ciągłego monitorowania efektywności wdrażanych programów a także uwzględniania, w swoich celach i instrumentach, zachodzących zmian społeczno-gospodarczych.

Właściwa identyfikacja problemów i barier (także lokalnych) dotyczących prowadzenia działań w obszarze gospodarki mieszkaniami oraz potrzeb różnych grup społecznych i terytoriów stanowi warunek wyjściowy do efektywnego i skutecznego prowadzenia polityki mieszkaniowej.

Niezbędne jest posiadanie aktualnych i rzetelnych danych statystycznych oraz zestawu mierników niezbędnych do oceny stosowanych rozwiązań i instrumentów. Już na etapie wprowadzania nowych rozwiązań powinien być określony system zbierania danych, kompetencje podmiotowe i przedmiotowe w tym zakresie oraz wskazany sposób ich upubliczniania (zasada przejrzystości prowadzonej polityki). Należy utworzyć odpowiednią bazę prezentującą dane ilościowe i jakościowe oraz różnorodne wskaźniki umożliwiające ocenę i monitorowanie stanu sektora mieszkaniowego.

Konieczne jest monitorowanie potrzeb mieszkaniowych z podziałem na poszczególne grupy dochodowe. Tylko mając wiedzę o liczbie gospodarstw domowych, o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych można oceniać skuteczność stosowanych

środków. Potrzebę gromadzenia danych w obszarze gospodarki mieszkaniowej na rzecz prowadzenia prawidłowej polityki podkreśla Unia Europejska (The Social Protection Committee)⁵.

Polityka mieszkaniowa musi uwzględniać uwarunkowania społeczno-gospodarcze i sytuację mieszkaniową w danym kraju. Trudny do oszacowania deficyt mieszkań, słaby stan techniczny i standard użytkowy funkcjonującego zasobu, a także mała dostępność mieszkań w Polsce sugerują celowość uruchomienia działań wspomagających wzrost ich podaży. W państwach Europy Zachodniej obserwuje się odejście w ostatnich dziesięcioleciach od instrumentów pro-podażowych ze względu na wybudowanie we wcześniejszych latach znaczącej liczby mieszkań. Jednakże powoli niektóre państwa zauważają sens powrotu do tych instrumentów, ale skrojonych jako nowoczesne instrumenty mieszane (np. Niemcy, Francja, Stany Zjednoczone). Wprowadzenie w Polsce instrumentów pro-podażowych/mieszanych pozwoliłyby zahamować wzrost cen na rynku i powinno przyczynić się do stabilizacji, a nawet spadku cen na rynku najmu, a także przyspieszyć wymianę najbardziej zużytego zasobu. Przykładem dobrej praktyki są ulgi podatkowe stosowane w Niemczech czy w USA (por. rozdział 5.).

Należy wzmocnić odporność gospodarki i rynku nieruchomości przez tworzenie odpowiednich warunków do poprawy zdolności gospodarstw domowych w zakresie oszczędności długoterminowych. Poprawi to zdolność kredytową gospodarstw domowych. Dobrymi praktykami w tym zakresie są rozwiązania skłaniające liczną grupę obywateli do gromadzenia oszczędności długoterminowych i jednocześnie stanowiące źródło finansowania rynku mieszkaniowego - francuska książeczka oszczędnościowa Livret A, niemiecki system Bausparkasse.

Możliwość dokonywania wyborów mieszkaniowych, a więc realizacja prawa do mieszkania wymaga **wzajemnego wspomagania się sektora mieszkań własnościowych i sektora najmu publicznego i prywatnego.** Potrzeby mieszkaniowe i możliwości ich zaspokajania są bowiem bardzo zróżnicowane.

Programy mieszkaniowe wspomagające popyt powinny być: elastyczne, dostosowane do cyklu życia

5 The Social Protection Committee (2014), SPPM Thematic Reviews on the 2014. Social trends to watch. Indicators and data to monitor developments in access to housing and housing exclusion, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15324&langId=en>

gospodarstwa domowego, do bardzo zróżnicowanych możliwości dochodowych ludności, powinny być sprawiedliwe, nie powinny skazywać tylko na własność i ograniczać przyszłe wybory życiowe. Ponieważ: w pierwszych fazach usamodzielniania się młodych ludzi, nowo powstających gospodarstw domowych nie stać na zakup mieszkania, nie są też one w stanie określić swoich docelowych, długotrwałych potrzeb i preferencji, poszukują miejsca na rynku pracy, dysponują skromnymi zasobami finansowymi, co uzasadnia twierdzenie, że nie powinny stanowić grupy docelowej, do której kierowany jest program, preferujący własność. Dla tej grupy uzasadnionym jest tworzenie programów mieszkaniowych rozwijających najem. Najem daje większą swobodę podążania za miejscem pracy czy rozwiązywania swoich problemów rodzinnych. **W ramach programów wspierających najem, wybór najmu z możliwością dochodzenia do własności powinien być jedną z możliwych opcji.** Beneficjent powinien mieć możliwość dokonania wyboru spośród różnych rozwiązań oferowanych przez sektor publiczny i prywatny. Celowość rozwoju sektora najmu wynika nie tylko ze względów społecznych (zwiększenie dostępności mieszkań, wzrost mobilności społeczeństwa). Argumentem za rozwojem najmu są doświadczenia kryzysu światowego 2007-2009, który ujawnił niebezpieczeństwo dominacji modeli opartych na własności dla sektora bankowego i całej gospodarki. Rozwinięty sektor najmu zmniejsza popyt na kredyt, co jest istotne dla bezpieczeństwa kredytobiorców, kredytodawców, sektora bankowego a także budżetu państwa. **Na rynku powinien koegzystować segment mieszkań własnościowych, segment najmu publicznego i prywatnego.** Dlatego też państwo powinno popierać rozwój sektora najmu: publicznego i prywatnego. **Drogą do rozwoju sektora najmu publicznego** może być odbudowa zasobów komunalnych, ale nie przez angażowanie się gmin w ich budowę, ale np. (1) zobowiązanie dewelopera do oddania odpowiedniej puli mieszkań za przekazany mu grunt (konceptja inclusionary housing), (2) czy pozyskanie mieszkań w drodze PPP.

Drogą do rozwoju sektora najmu prywatnego jest zmniejszenie ryzyka osiągania dochodów z wynajmu poprzez tworzenie, na wzór prawa francuskiego, czy brytyjskiego Społecznych Agencji Najmu, które wynajmują mieszkania od prywatnego właściciela za czynsz rynkowy i podnajmują gospodarstwom domowym o niskich dochodach. Zachętą do wynajmowania gminom mieszkań przez właścicieli prywatnych może być system podatkowy: zwolnienie dochodów z najmu lokali mieszkalnych na rzecz Społecznych

Agencji Najmu od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych lub niewliczanie przychodów z tego najmu do limitu opodatkowania przychodu stawką 8,5% oraz podatku VAT.

7.2.2. Rekomendacje narzędziowe – dotyczące wyboru odpowiednich instrumentów wsparcia

Właściwy dobór instrumentu do grupy beneficjentów

- ▶ Pod względem ich sytuacji dochodowej,
- ▶ Pod względem ich sytuacji zdrowotnej, specjalnych potrzeb,
- ▶ Pod względem wieku.

Właściwy dobór instrumentu do uwarunkowań gospodarczo-społecznych kraju

Właściwy dobór instrumentu do uwarunkowań gospodarczo-społecznych o charakterze lokalnym

- ▶ Pod względem wielkości i jakości zasobu,
- ▶ Pod względem spodziewanych zmian demograficznych.

Proponowane przez Zespół instrumenty strony popytowej:

Instrumenty dla wszystkich beneficjentów – systemy oszczędzania długoterminowego, narzędzia wspierające najem (gwarantujące bezpieczeństwo wynajmującego i najemcy, prowadzony przez gminę program najmu mieszkań zasobach prywatnych), popierające rozwój spółdzielczości mieszkaniowej.

Instrumenty dla beneficjentów o średnich dochodach – wspierające najem (także z opcją wykupu), zwrotna dopłata do wkładu własnego dla nabywających pierwsze mieszkanie (zwrot pożyczki kapitałowej w momencie sprzedaży nieruchomości por. rozdział 5.3).

Instrumenty dla beneficjentów o niższych dochodach – wspierające najem (gwarantujące bezpieczeństwo wynajmującego, prowadzony przez gminę program najmu mieszkań zasobach prywatnych, rozwój społecznych agencji najmu).

Instrumenty dostosowane do stanu zdrowia i specjalnych potrzeb – tworzenie domów dedykowa-



nych dla osób o specjalnych potrzebach w dogodnych lokalizacjach, rozwój mieszkań chronionych, innych form zamieszkiwania przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych np. osób bezdomnych, zagrożonych eksmisją, młodzieży opuszczającej system pieczy zastępczej (jako element szerszej pomocy ukierunkowanej na przystosowanie do niezależnego i samodzielnego życia, por. rozdział 5.4).

Instrumenty zróżnicowane pod względem wieku – tworzenie domów dla osób starszych ze środków publicznych publiczno-prywatnych (PPP) bez możliwości wykupu na własność, w dogodnych lokalizacjach, kohabitacja osób starszych i młodych, likwidacja barier architektonicznych, tworzenie i rozwój rodzinnych domów pomocy, wsparcie w zamianie mieszkań na dostosowane do potrzeb – społeczne agencje najmu.

Proponowane instrumenty strony podaźowej:

- ▶ Instrumenty rozwijające fundusze inwestycyjne typu REIT.
- ▶ Instrumenty o charakterze inclusionary housing – przekazywanie w nowych projektach deweloperskich części mieszkań podmiotom publicznym.
- ▶ Ulgi podatkowe na tworzenie zasobów o niskim czynszu, skierowanych do osób o niskich dochodach, z preferencjami dla osób niepełnosprawnych i seniorów.

Nie można pominąć problemów wynikających z bardzo złego stanu części zasobu mieszkaniowego w Polsce. To przede wszystkim zasób znajdujący się w gestii gmin, zlokalizowany w miastach. Zły stan techniczny i użytkowy zasobów wskazuje na konieczność uruchomienia nowych i kontynuacji oraz rozszerzenia dotychczasowych programów mieszkaniowych wspomagających remonty kapitalne i modernizacje. Programy, które można by uznać za przykłady dobrych praktyk w tym zakresie funkcjonują w większości krajów zaprezentowanych w rozdziale 5.

Deficyt mieszkań sugeruje celowość uruchomienia i propagowania programów wspierających zmianę sposobu użytkowania/przeznaczenia oraz adaptację obiektów niewykorzystywanych dotychczas na cele mieszkalne.

7.2.3. Rekomendacje dla polityk powiązanych z polityką mieszkaniową

- ▶ Powiązanie i koordynacja polityki mieszkaniowej ze Strategią Rozwoju Kraju i innymi politykami sektorowymi (w szczególności z polityką miejską i regionalną)
- ▶ Uwzględnianie w polityce mieszkaniowej koncepcji rozwoju zrównoważonego i polityki klimatycznej
- ▶ Wykorzystanie potencjału rewitalizacji miast w ramach polityki mieszkaniowej

Obecnie kształtowana polityka rozwoju ma wymiar terytorialny. Oznacza to, że dostrzega się i zwraca uwagę na występowanie i nierównomierny rozkład przestrzenny różnorodnych zasobów (społecznych, gospodarczych, środowiskowych) na terenie kraju. **Zidentyfikowany specyficzny potencjał endogeniczny danego terytorium powinien stanowić podstawę do definiowania polityki rozwoju na poziomie rządowym i samorządowym.** Polityka mieszkaniowa państwa opiera się na realizacji programów mieszkaniowych, skierowanych do całego obszaru kraju. Kluczowe znaczenie w rozwoju regionów i państwa odgrywają miasta, w których skoncentrowana jest znaczna część zasobów materialnych i niematerialnych. Miasta charakteryzują się zróżnicowanymi problemami i zasobami społecznymi, gospodarczymi, przestrzennymi i środowiskowymi. Odmienność problemów, jakie dotyczą poszczególne obszary i miasta skłania do refleksji o konieczności rozpatrzenia prowadzenia terytorialnej (adekwatnej do zidentyfikowanych zasobów i problemów) polityki mieszkaniowej w Polsce

Chociaż opracowana po raz pierwszy Krajowa Polityka Miejska 2023 w celach szczegółowych nie koncentruje się bezpośrednio na lokalnych problemach mieszkaniowych, ustalony w niej cel główny podkreśla dążenie do podniesienia jakości życia mieszkańców. Jednocześnie to właśnie potrzeby mieszkaniowe są podstawą wysokiej jakości życia i fundamentem w piramidzie potrzeb A. Masłowa. Przyczyną tej sytuacji mógł być moment formułowania dokumentów – KPM powstała w 2015 r., natomiast NPM rok później. Być może z uwagi na to cele polityki mieszkaniowej nie zostały zawarte w krajowej polityce miejskiej. **Należy zatem zapewnić spójność tych dokumentów i uwzględnić w krajowej polityce miejskiej również politykę mieszkaniową państwa dedykowaną dla obszarów miast.**



Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2) Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ład przestrzenny i zrównoważony rozwój powinny być podstawą kształtowania polityki przestrzennej jednostek samorządu terytorialnego. Art. 3 ust. 5 ustawy Prawo Ochrony Środowiska definiuje zrównoważony rozwój jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych”. **Jednym z kluczowych elementów polityki przestrzennej gminy jest polityka mieszkaniowa.** Samorząd, tworząc plany nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę, nie tylko realizuje zadania w zakresie zaspokojenia lokalnych potrzeb mieszkaniowych, ale przede wszystkim wskazuje kierunki dalszego rozwoju gminy. Zmiany klimatycz-

ne wywołują konieczność dostosowywania lokalnej infrastruktury mieszkaniowej poprzez zmniejszanie tzw. niskiej emisji, zachowywanie terenów zielonych, propagowanie budownictwa zrównoważonego.

Zarówno instrumenty zawarte w Narodowym Programie Mieszkaniowym, jak wcześniejsze: program społecznego budownictwa mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, program wsparcia budownictwa socjalnego stały się ważnymi komponentami finansowania działań w sferze rewitalizacji (cel szczegółowy “Odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich”). **Lokalny potencjał rewitalizacji miast powinien więc zostać wykorzystany w ramach polityki mieszkaniowej państwa.**

Bibliografia





Pozycje książkowe i artykuły:

1. Andrzejewski A. (1966), Polityka mieszkaniowa i modele gospodarki mieszkaniowej w niektórych krajach socjalistycznych, „Sprawy Mieszkaniowe”, z. 1-2.
2. Andrzejewski A. (1977), Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974, PWE, Warszawa.
3. Belniak S., M. Wierzchowski (2001), System finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce, Wydawnictwo Ekonomiczne w Krakowie, Kraków.
4. Biliński T. (2002), Trudne problemy mieszkalnictwa, Forum. Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje, Warszawa.
5. Bryx M. (2001), Finansowanie inwestycji mieszkaniowych, Poltex, Warszawa.
6. Cesarski M. (2013), Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918-2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie.
7. Defensor del Pueblo (2019), La Vivienda protegida y el alquiler social en España, Separata del volumen II del Informe anual.
8. Dworsky, L. Napolitano, M. Courtney (2013), Homelessness During the Transition from Foster Care to Adulthood, American Journal of Public Health, vol. 103, nr S2.
9. Fowler P., Toro P., Miles B. (2009), Pathways to and from homelessness and associated psychosocial outcomes among adolescents leaving the foster care system. American Journal of Public Health, vol. 99, nr 8.
10. Egner B. (2014), Wohnungspolitik seit 1945, aus Politik und Zeitgeschichte, 64. Jahrgang, 20-21/2014.
11. Frąckowiak M. (2008), Ekonomiczne i społeczne problemy polskiego mieszkalnictwa, Wyd. Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań.
12. Gibb K., Marsh, A., Wieser, R., & Mundt, A. (2014), Housing subsidies and taxation in six EU countries. Journal of European Real Estate Research 7 (3).
13. Główna G. (2012), System finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce: doświadczenia i kierunki zmian. Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
14. Gostomski, E. (1999), Perspektywy finansowania budownictwa mieszkaniowego. „Transformacja Gospodarki”, nr 100.
15. Habdas M., Jagoda J., Matusik G., Kończowa analiza prawna wykonana w ramach programu: Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce przez dr hab. Magdalenę Habdas, dr hab. Joannę Jagodę, dr. Grzegorza Matusika; Warszawa 2016; Pinior P., Opinia dotycząca wykorzystania formy prawnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością dla Społecznej Agencji Najmu (SAN) (analiza nr 5), Warszawa 2016; oba dokumenty dostępne pod adresem <http://www.najemspoleczny.pl/biblioteka>
16. Herbst J., Wygnańska J. (2016), Bezdomność chroniczna w ogólnopolskim badaniu socjodemograficznym osób bezdomnych MRPiPS 2013, Raport z analizy danych surowych MRPiPS w projekcie NMROD (Najpierw mieszkanie – rzecznicstwo oparte na dowodach), Warszawa.
17. Jaskółowska W. (1976), Rozwój stosunków mieszkaniowych w Łodzi w latach 1918-1968, Zeszyty Naukowe UŁ., seria III, nr 16.
18. Kaliński J., Landau Z. (1998), Gospodarka Polski w XX wieku, PWE, Warszawa.
19. Kalugina (2016), Affordable Housing Policies: An Overview, Cornell Real Estate Review, vol. 14.
20. Konopczak M., Sieradzki, R. Wiernicki M. (2010), Kryzys na światowych rynkach finansowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego, „Bank i Kredyt”, 41(6).
21. Kornai J. (1985), Niedobór w gospodarce, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
22. Kucharska-Stasiak E. (1990), Luka remontowa w zasobach mieszkaniowych w Polsce, Wyd. UŁ, Łódź
23. Kucharska-Stasiak E. (red.) (2004), Zachodnie rynki nieruchomości, Twigger, Warszawa.
24. Kucharska-Stasiak, E. (2016), Ekonomiczny wymiar nieruchomości, PWN, Warszawa.

25. Kurowska T (1994), Upowszechnienie prawa własności nieruchomości, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
26. Lis P. (2008), Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
27. Lund B. (2017), Understanding Housing Policy Third Edition, Understanding welfare: Social issues, policy and practice.
28. Lux M. (2001), Social Housing in Czech, Poland, Slovakia, European Journal of Housing Policy Volume 1, Issue 2.
29. Łaszek J. (2003), Rynek kredytów hipotecznych – wielkość i tendencje rozwoju w Polsce, Rynek nieruchomości i kredyty hipoteczne w krajach Unii Europejskiej, Norwegii oraz w Polsce, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Zeszyt Hipoteczny 17.
30. Miłoś M. (2015), Usamodzielnianie się wychowanków pieczy zastępczej – zabezpieczanie potrzeb bytowych, wsparcie psychologiczne i społeczne, Kontrola Państwowa, Vol. 60, nr 4 (363).
31. Morawski W. (2001), Socjologia ekonomiczna, PWN, Warszawa.
32. Olsen E. O. (2008), Getting more from low-income housing assistance: The Hamilton Project, Discussion Paper 2008-13. The Brookings Institution, Washington, DC.
33. Olsen E.O, Zabel J. (2015), US Housing Policy, [w:] G. Duranton, J. Vernon Henderson, W. Strange (red.) (2015), Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 5, Elsevier.
34. Polański Z. (2003), Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej, do: System finansowy w Polsce, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
35. Polska 1918- 2018 (2018), Historia Polski w liczbach, Tom 5, Warszawa, GUS ab. 145(293).
36. Prawo cywilne pod red. S. Grzybowskiego (1981), PWN, Warszawa.
37. Raczek A. (2002), Możliwości finansowania mieszkalnictwa przez sektor bankowy. Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica nr 161.
38. Rollnik-Sadowska E. (2019), Efektywność instytucji publicznych – przykład powiatowych urzędów pracy w Polsce. Pojęcie, determinanty, metodyka pomiaru, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok.
39. Roszkowski W. (2010), Przekształcenia społeczne i gospodarcze w Polsce w latach 1944–1989, [W:] Polski wiek XX, Tom III pod red., Persaka K., Machciewicz P., Wydawca-Bellona i Muzeum Historii Polski, Warszawa.
40. Ruiz, D. M., Minh, N. Q. (2018), Analysis of Spanish social housing policies in the last 16 years and preliminary notes on the applicability of similar solutions to HO CHI MINH CITY, Journal of Science and Technology in Civil Engineering NUCE, 12 (3).
41. Tsemberis S. (2011), Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction Manual, European Journal of Homelessness, Vol. 5, No. 2.
42. Schlomo J. B., (2011), Unterschiede in der Eigentumsquoten von Wohnimmobilien – Erklärungsversuche und Wirkungsanalyse, Schriften der Wissenschaftlichen Hochschule Lahr Nr.26, AKAD.
43. Szatur – Jaworska B. (2016), System wsparcia społecznego osób starszych w Polsce, [w:] B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski (red.), System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania – przegląd sytuacji, propozycja modelu, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.
44. Śleszyński P. (koordynacja), A. Deręgowska, Ł. Kubiak, P. Sudra, B. Zielińska (2017), Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 r., IGiPZ PAN, Warszawa.
45. Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T. Więckowski M. (2007), Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach, IGiPZ PAN, Warszawa.
46. Wind, B., Lersch, P., Dewilde, C. (2017) The distribution of housing wealth in 16 European countries, Journal of Housing and the Built Environment 32.
47. Wójciszcz W (2016), Analiza porównawcza sytuacji mieszkaniowej w wybranych krajach Unii Europejskiej, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 3(951).



48. Zaniewska H. (2001) Mieszkania starszych ludzi w Polsce. Sytuacja i perspektywy zmian, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa.
49. Zaniewska H. (red.) (2007), Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analityka zjawiska i polityki. Raport z badań, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Rozwoju Miast, Warszawa.
50. Zubrzycka-Czarnecka A. (2011), Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku, Warszawa.
51. Zubrzycka-Czarnecka A. (2015), Działalność związana ze społecznym pośrednictwem najmu we Francji – innowacja wzmacniająca spójność społeczną, [w:] C. Żołędowski, M. Ołdak, R. Szarfenberg (2015) Społeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej przykłady europejskie i implementacja w Polsce, Instytut Polityki Społecznej Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
7. BIK Indeks (2020), Informacja prasowa z dnia 6 maja 2020 r.
8. Census Bureau's American Community Survey (2018), Living arrangements of adults 18 years and over by age, ACS 5-year estimates detailed tables.
9. Clapham D. (2019), Visions of Scottish Housing, dokument rządowy.
10. Deschermaier Ph., A. Hartung, M. Vache, I. Weber (2020), Evaluation des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Um-bauen (Barrierereduzierung – Einbruchschutz)“, IWU, Darmstadt.
11. Dokument rządowy (2010), pt. Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r., Warszawa.
12. Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Lande und Kommunen, Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundesk.
13. Global Age Watch Index (2015), Insight report, HelpAge.

Raporty:

1. Amron, (2018), Polski rynek nieruchomości w 2017 r. ze szczególnym uwzględnieniem nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, Raport Centrum Amron opracowany na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.
2. Amron-Sarfin (2020) - Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości.
3. Bolkowska B., Hibner E., Koziński J., Kulesza H., Nawrot T. Witakowski P. (2007), Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej, Warszawa.
4. BGK (2017), Rządowy Program Mieszkanie dla Młodych.
5. BGK (2018), Rządowy Program Mieszkanie dla Młodych.
6. BGK (2019), Sprawozdanie Zarządu z Działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2018 r. (obejmujące sprawozdanie Zarządu z Działalności Banku Gospodarstwa Krajowego).
14. Gospodarka mieszkaniowa (2002), GUS Wyniki Spisu Powszechnego.
15. GUS (2011), Informacje o sytuacji społeczno – gospodarczego kraju Rok 2010.
16. GUS (2017), Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w 2016 r., Kraków.
17. GUS (2019), Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2018 r., Warszawa.
18. GUS (2020), Sytuacja społeczno –gospodarcza w kraju, Analizy statystyczne 12/2019.
19. Housing Europe (2017), The state of Housing in the UE 2017, Brussels; Ministerio de Fomento (2013).
20. Housing Statistics in the European Union (2004), National Board of Housing Building and Planning, Sweden.
21. Ile mieszkań brakuje w Polsce? Raport (2018), Heritage, Real Estate, Think Tank, Network Poland.

22. Informacja o wynikach kontroli, Realizacja Rządowego Programu „Mieszkanie dla Młodych” Delegatura w Olsztynie, NIK, nr ewid. 138/2017/P/16/082/LOL.
23. Instytut badawczy IBRiS (2018), Wyniki badań opinii publicznej „Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań”.
24. Komisja Nadzoru Finansowego (2019), Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, Warszawa.
25. Konopczak M., R. Sieradzki, M. Wiernicki (2010), Kryzys na światowych rynkach finansowych - wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego “Bank i Kredyt” nr 6.
26. Ministerio de Fomento (2018), Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, Housing Europe.
27. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2015), Przegląd wydatków publicznych: polityka wspierająca mieszkalnictwo.
28. Ministry of Regional Development CZ (2018), Housing in Czech Republic in Figures.
29. Ministry of Regional Development State Housing Development Fund, Housing Policy Concept of The Czech Republic Till 2020.
30. Narodowy Bank Polski (2020), Sytuacja na rynku kredytowym – wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych.
31. NIK (2014), Informacja o wynikach kontroli. Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej.
32. Obliczenie własne na podstawie GUS (2011), Budżety gospodarstw domowych w 2010 r., Warszawa oraz GUS (2019), Budżety gospodarstw domowych w 2018 r., Warszawa, tabl. 15 i 26.
33. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
34. Podrazil, R. Jadamus, P. Petr TENLAW (2014), Tenancy Law and Housing Policy in Multi Level Europe, National Report for Czech Republic.
35. Realizacja Rządowego Programu Mieszkanie dla Młodych, Nr ew. 138/2017/P/16/082/LOL.
36. REAS (2012), Analiza sytuacji na polskim rynku nieruchomości w 2010 r., 4 czerwca, Rocznik Demograficzny (2018), GUS.
37. Rocznik Demograficzny (2019), GUS.
38. Rocznik Statystyczny (2005), GUS.
39. Roig E. M. (2017), National Report for SPAIN.
40. Roig E. M. (2017), TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, National Report for SPAIN.
41. Ruiz, D. M., Minh, N. Q. (2018), Analysis of Spanish Social Housing Policies In The Last 16 Years And Preliminary Notes On The Applicability Of Similar Solutions To Ho Chi Minh city, Journal of Science and Technology in Civil Engineering NUCE, 12 (3).
42. Rzeczpospolita Polska, Program konwergencji. Aktualizacja 2020.
43. Sprawozdanie w ramach realizacji działań Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 r. (2019), Warszawa.
44. Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2019 r. (2020), Warszawa.
45. Stone L. (2018), Is Hungary experiencing a policy-induced baby boom. Institute for Family Studies 1, 2020.
46. Szukalski P. (2017), Sytuacja mieszkaniowa seniorów w przyszłości, Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny, nr 11.
47. Wykaz gmin, które zawarły z bankiem gospodarstwa krajowego umowę w sprawie stosowania dopłat, według stanu na dzień 01-06-2020 r. na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2020 r. poz. 551).
48. Wykaz Gmin, które zawarły z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę w sprawie stosowania dopłat, według stanu na dzień 01-12-2019 r. na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U., poz. 1540 z późn. zm.).



49. Zeszyt Hipoteczny (2003), Bariery systemowe i prawne finansowania budownictwa kredytem hipotecznym w Polsce. Fundacja Na Rzecz Rozwoju Kredytu Hipotecznego.

Akty prawne:

1. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 4, poz. 18.)
2. Dekret z dnia 21 grudnia 1947 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu; (tekst jedn. Dz.U. z 1950 r., Nr 36, poz. 343 z późn. Zm.).
3. Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. 2013 poz.1304.)
4. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 168, poz. 1006.).
5. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy - Prawo bankowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 1876, z późn. Zm.).
6. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. 2006 nr 183 poz. 1354 z późn. Zm.).
7. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. 2011 nr 149 poz. 887, z późn. Zm.).
8. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r., o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U.2015 poz.1194.).
9. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U.2018, poz.1540.).
10. Ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz.U.2019.0.2162).
11. Plan Estatal de Vivienda oy Rehabilitación 2013-2016.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, (Dz.U. z 2004 r. nr 149, poz. 1567.)
13. Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005-2025 (projekt dokumentu) Warszawa 2005, s. 20.
14. Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.
15. Uchwała sejmu RP z 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej, M.P. 1995 nr 35 poz. 412.
16. Ustawa z 14 lipca 1961r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, tekst jednolity (Dz.U. Nr 22 z 1969 r., poz. 159.).
17. Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 845 z późn. zm.)
18. Ustawa z 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 30, poz. 210 z późn. zm.).
19. Ustawa z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach, (Dz.U. Nr 12, poz. 67 z późn. zm.)
20. Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, (Dz.U. Nr 105, poz. 509, z późn. zm.).
21. Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266, z późn. zm.)
22. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 poz. 65.)
23. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity (Dz.U. z 2019, poz. 1145.)
24. Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2019 r., poz. 737, z późn. zm.)
25. Ustawa z 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. 2018, poz. 604.).
26. Ustawa z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz.U. z 1989 r., Nr 74, poz. 440.)



27. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, (Dz.U. z 2020 r., poz. 415.)
 28. Ustawa z 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe, tekst jedn. (Dz.U. z 1962 r., Nr 47, poz. 227)
 29. Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków (tekst jedn. Z 1968 r., Nr 36, poz. 249.)
 30. Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.).
 31. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe, tekst jedn. Dz.U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165.
 32. Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz.U. z 2010 r. nr 3, poz. 13.).
 33. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, (Dz.U. nr 201, poz. 1180 z późn. zm.).
 34. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2018, poz. 2363 z późn. zm.).
 35. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. 2018, poz. 1540.).
 36. Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. poz. 756.).
 37. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 2195 z późn. zm.).
 38. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. z 2020 r., poz. 293).
 39. Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki mieszkaniowej domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych, (tekst jedn. Dz.U. z 1962 r., Nr 47, poz. 228.).
 40. Ustawa z dnia 5 czerwca 1997 r. o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe, (Dz.U. nr 85, poz. 538.).
 41. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2018, poz. 1496 z późn. Zm.; o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania.).
 42. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób (Dz.U. z 2019 r. poz. 1011).
- Źródła internetowe:**
1. amron.pl
 2. bankier.pl
 3. bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/
 4. bgk.pl/osoby-fizyczne/mieszkanie-na-start/
 5. bgk.pl/samorzady/fundusze-i-programy/bez-zwrotne-wsparcie-budownictwa/
 6. bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/bauen-wohnennode.html;jsessionid=29B6AACF5C2C-D29499A90CBBA04D5BC7.2_cid295,
 7. bmi.bund.de/DE/themen/bauenwohnen/stadtwohnen/wohnungswirtschaft/wohnungspolitik/wohnungspolitik-node.html#doc10656232body-Text1
 8. brookings.edu/research/getting-more-from-low-income-housing-assistance/
 9. [centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/158409,1,mr-impuls-dla-gospodarki-wiecej-tanich-mieszkan-na-wynajem-\(komunikat\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/158409,1,mr-impuls-dla-gospodarki-wiecej-tanich-mieszkan-na-wynajem-(komunikat))
 10. destatis.de



11. diewohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/Wohngipfel_Ergebnispapier_Broschuere_2_Auflage.pdf
12. ec.europa.eu/Eurostat
13. funduszmieszkam.pl/
14. Gazeta Prawna Ł. Witkiewicz, Kredyt stanie się dobrem rzadkim. Banki już zaostrzają wymagania
15. gov.pl/web/rozwoj/rekordowa-edycja-rzadowego-programu-spoecznego-budownictwa-czynszowego, dostęp: 20.06.2020
16. infonajem.pl/2019/12/17/fundusz-mieszkam-wynajem-ma-5-lat-i-pozycje-lidera-na-ryнку/
17. ine.es Instituto Nacional de Estadística
18. www.knf.gov.pl
19. mieszkaniplus.gov.pl/, por. także <https://www.muratorplus.pl/inwestycje/inwestycje-mieszkaniowe/jaki-dom-jednorodzinny-w-programie-mieszkam-plus-aa-8you-C4S1-vKFZ.html#Program-Mieszkam-Plus-w-liczbach> dostęp: 20.03.2020.
20. mieszkaniplus.gov.pl/, por. także <https://www.muratorplus.pl/inwestycje/inwestycje-mieszkaniowe/jaki-dom-jednorodzinny-w-programie-mieszkam-plus-aa-8you-C4S1-vKFZ.html#Program-Mieszkam-Plus-w-liczbach>
21. mieszkaniplus.gov.pl/por. także. Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.
22. money.pl
23. nbp.pl
24. rodzinanaswoim.net.pl/banki-uczestniczace-w-programie.html
25. regiodom.pl/portal/wiadomosci/zmiany-w-prawie/pakiet-mieszkaniowy-ma-byc-gotowy-jesienia-doplaty-do-czynszow-i-ulge-w-podatku stat.gov.pl
26. Szarfenberg R. (2019) Ewaluacja w polityce społecznej. Kryteria ewaluacji – użyteczność, trwałość, trafność, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/ewalps/dzienne/06n.pdf>
27. vivus.es/blog/economia-de-hoy/vivienda-de-proteccion-oficial/
28. zbp.pl
29. zbp.pl/getmedia/80731184-d5b1-4960 b6d

Spis tabel i rysunków

1. Tabela nr 1.3.1. Wybrane wskaźniki gospodarcze w latach 2005-2019
2. Tabela nr 1.3.2 Efekty budownictwa mieszkaniowego i uwarunkowania jego rozwoju w latach 2005-2019
3. Tabela 1.3.3. Wydatki na budownictwo mieszkaniowe w Polsce w latach 2010-2018 zrealizowane w ramach części 18. Budżetu państwa w mln zł (zaokrąglone do 1 mln zł)
4. Tabela 5.2.1. Instrumenty polityki mieszkaniowej we Francji
5. Tabela 5.3.1. Instrumenty polityki mieszkaniowej w Wielkiej Brytanii
6. Tabela. 5.4.1. Instrumenty polityki mieszkaniowej w Stanach Zjednoczonych
7. Tabela 5.5.1. Instrumenty podażyowe i popytowe wykorzystywane w ramach polityki mieszkaniowej Hiszpanii w latach 2002-2021.
8. Wykres 5.5.1. Liczba oddanych do użytku mieszkań socjalnych w Hiszpanii w latach 2012-2018.
9. Tabela 5.6.1. Instrumenty polityki mieszkaniowej w Republice Czeskiej (2018 r.)
10. Tabela 5.7.1. Pomoc finansowa na szczeblu rządowym w zakresie mieszkalnictwa w Niemczech w latach 2017- 2020 w milionach Euro
11. Tabela 5.7.2. Instrumenty polityki mieszkaniowej w Niemczech w latach 2018 -2020
12. Tabela 5.8.1 Instrumenty polityki mieszkaniowej na Węgrzech



13. Tabela 6.1. Wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców w wybranych państwach w perspektywie powojennej (mieszkania zamieszkałe)
14. Tabela 6.2. Wybrane wskaźniki opisujące stopień osiągnięcia celów Narodowego Programu Mieszkaniowego 2030
15. Tabela 6.7.1. Mierniki jakościowe i ilościowe o charakterze bezpośrednim (mierniki produktu i rezultatu) rekomendowane do wykorzystania w ocenie skuteczności dotychczasowych instrumentów polityki mieszkaniowej
16. Tabela 6.7.2 Mierniki jakościowe i ilościowe o charakterze pośrednim (mierniki oddziaływania) rekomendowane do wykorzystania w ocenie skuteczności dotychczasowych instrumentów polityki mieszkaniowej
17. Tabela 6.8.1 Przykładowe wskaźniki o charakterze bezpośrednim (mierniki produktu i rezultatu) do wykorzystania w ocenie skuteczności przyszłych instrumentów polityki mieszkaniowej wraz z rekomendacjami
18. Tabela 6.8.2 Przykładowe wskaźniki o charakterze pośrednim (mierniki oddziaływania) do wykorzystania w ocenie skuteczności przyszłych instrumentów polityki mieszkaniowej wraz z rekomendacjami
19. Tabela 6.10 Zgodność stosowanych instrumentów w polityce mieszkaniowej w latach 1990-2020 z jej celami, zasadnością wyboru grupy docelowej oraz znaczeniem dla rozwoju rynku mieszkaniowego
20. Tabela A1. Świadczenia dla osób w trudnej sytuacji życiowej
21. Tabela A2. Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych emerytów i rencistów na tle średniej dla Polski w latach 2010 i 2018 (wybrane wskaźniki)
22. Tabela A3. Dane dotyczące zjawiska bezdomności i efektów działań na rzecz osób bezdomnych
2. Wykres 1.3.2. Mieszkania, na których budowę wydano pozwolenia lub dokonano zgłoszenia z projektem budowlanym oraz mieszkania, w których rozpoczęto budowę w Polsce w latach 2005-2019 (tys.)
3. Wykres 1.3.3. Liczba mieszkań w podziale na miasto i wieś w Polsce w latach 2005-2018 (tys.)
4. Wykres 1.3.4. Udział mieszkań wyposażonych w instalacje w podziale na miasto i wieś w latach 2013 i 2018 (%)
5. Wykres 1.3.5. Wskaźnik ludności mieszkającej w przepełnionych mieszkaniach (Overcrowding rate) w Unii Europejskiej (28) i w Polsce w latach 2010-2018 (%)
6. Wykres 1.3.6. Polska na tle państw członkowskich UE 28 według poziomu wskaźnika ludności mieszkającej w przepełnionych mieszkaniach w 2018r. (%)
7. Wykres 1.3.7. Udział właścicieli mieszkań i najemców w Polsce i UE (28) w latach 2001-2018 (%)
8. Wykres 1.3.8. Polska na tle państw członkowskich Unii Europejskiej (28) według udziału najemców ogółem i najemców mieszkań po cenie rynkowej w 2018 r. (%)
9. Wykres 1.3.9. Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi według statusu ubóstwa (Housing cost overburden rate by poverty status) w UE (28) i w Polsce w latach 2010-2018 (%), I kwintyl
10. Wykres 1.3.10. Polska na tle państw członkowskich Unii Europejskiej (28) według poziomu wskaźnika przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi według statusu ubóstwa w 2018 r. (%), I kwintyl
11. Wykres 1.3.11. Stopa deprivacji mieszkaniowej w Polsce i UE 28 w latach 2010-2018 (%)
12. Wykres 1.3.12. Polska na tle państw członkowskich Unii Europejskiej (28) według stopy deprivacji mieszkaniowej w latach 2010-2018 (%)
1. Wykres 1.3.1. Mieszkania oddane do użytkowania w podziale na budownictwo przeznaczone na sprzedaż lub wynajem, budownictwo spółdzielcze i indywidualne w Polsce w latach 2005-2019 (w tys.)

Spis wykresów

1. Wykres 1.3.1. Mieszkania oddane do użytkowania w podziale na budownictwo przeznaczone na



13. Wykres 2.3.1. Liczba udzielonych kredytów mieszkaniowych ogółem i kredytów w ramach programu Rodzina na Swoim w latach 2007-2012
14. Wykres 5.6.1. Budownictwo mieszkaniowe w Republice Czeskiej od roku 1987 do roku 2017
15. Wykres. 5.7.1. Udział kosztów mieszkaniowych w dochodzie gospodarstwa domowego do dyspozycji w latach 2008-2018
16. Wykres. 5.7.2. Liczba udzielonych pozwoleń na budowę dla mieszkań własnościowych w latach 2014-2018
17. Wykres. 5.7.3. Udział ludności z zaległościami w spłacie kredytu hipotecznego lub czynszu w (%) w latach 2008-2018
18. Wykres 5.8.1. Mieszkania oddawane do użytku na Węgrzech w latach 1989-2019
19. Wykres 5.8.2. Roczny rozmiar mieszkaniowej akcji kredytowej w latach 2001-2019
20. Wykres 5.8.3. Wyplacone kredyty mieszkaniowe według przeznaczenia, lata 2001-2019
21. Wykres 5.8.4. Wielkość obrotu jednostkami mieszkaniowymi w latach 2007-2019
22. Wykres 5.8.5. Przeciętne ceny 1 m² mieszkania w latach 2007-2019
23. Wykres 6.1. Przeciążenie kosztami mieszkaniowymi wśród gospodarstw domowych z pierwszego kwintyla dochodowego

Spis rysunków

1. Rysunek 6.1. Pięciobok ewaluacji

Aneks 1

Uwarunkowania prawne

Rynek nieruchomości nie mógł normalnie funkcjonować w okresie istnienia Polski Ludowej. Gospodarka centralnie planowana nie była oparta na wolnym rynku. Nadużywano instytucji wyłączenia, odbierano prawo własności nieruchomości, nie zapewniając właścicielom ani możliwości ochrony swych praw, ani odpowiedniego odszkodowania. Konstytucja z 1952 r. przewidywała podział własności na określone typy i formy, odpowiadające potrzebom politycznym. Kodeks cywilny z 1964 r.¹ wyróżniał: własność państwową (ogólnonarodową), która miała charakter dominujący i najbardziej znaczący dla zmian gospodarczo-politycznych tego okresu (przede wszystkim z powodu swojej szczególnej ochrony), własność spółdzielni i innych organizacji społecznych (posiadała szczególne przywileje dotyczące ochrony prawnej) oraz własność indywidualną (ze szczególnym uwzględnieniem własności indywidualnych gospodarstw rolnych). Ostatecznym celem polityczno-gospodarczym było przekształcenie własności prywatnej w państwową lub społeczną, spółdzielczą. Nacjonalizacja stała się środkiem do tego celu. Wydano szereg aktów nacjonalizujących. Konsekwencją przeprowadzonej nacjonalizacji było nie tylko przejęcie przez państwo największych przedsiębiorstw, ale także średniego i drobnego przemysłu (poza rzemiosłem). W odróżnieniu od innych państw socjalistycznych, własność ziemi nie została znacjonalizowana, dążono jednak do jej uspołecznienia². Własność państwowa stała się dominująca, przedsiębiorstwa przemysłowe, górnicze, komunikacyjne, banki należały do państwa.

Własność grupowa była niższą formą własności społecznej i dzieliła się na własność spółdzielczą i własność innych organizacji społecznych ludu pracującego³. Spółdzielnie jako osoby prawne były podmiotami prawa własności, a członkowie spółdzielni posiadali ich majątek. Podobnie było w wypadku innych organizacji społecznych. Ograniczenia w rozporządzaniu nieruchomościami nałożyła m.in. ustawa z 1961 r. o gospodarce terenami

1 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jednolity Dz.U. z 2019, poz. 1145.

2 Szerzej: T. Kurowska, Upowszechnienie prawa własności nieruchomości, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1994.

3 Prawo cywilne pod red. S. Grzybowski, PWN, Warszawa 1981.

w miastach i osiedlach⁴. Dawała ona Skarbowi Państwa prawo pierwokupu w przypadku, gdy zbywano nie-państwową nieruchomość położoną w granicach administracyjnych miasta. Gdy nieruchomość była przedmiotem darowizny lub zamiany, Skarb Państwa miał prawo jej wykupu³.

W 1961 r. przyjęto ustawę o spółdzielniach i ich związkach⁵. Regulowała ona m.in. kwestie związane z funkcjonowaniem spółdzielni mieszkaniowych. Ustawa zdefiniowała zakres praw i obowiązków członka spółdzielni posiadającego prawo lokatorskie do lokalu – wskazując, że jest to prawo niezbywalne, niedziedziczne (jednakże pewnym kategoriom osób przyznano prawo pierwszeństwa ubiegania się o przydział lokalu w sytuacji, gdy członkostwo wygasło np. wskutek śmierci członka spółdzielni) oraz nie podlegające egzekucji. Wyróżniono również prawa własnościowe (członek spółdzielni nie stawał się właścicielem lokalu), które charakteryzowały się zbywalnością, dziedzicznością i podleganiem egzekucji. Na mocy tego aktu prawnego pojawiły się w obrocie prawnym takie pojęcia jak „wkład mieszkaniowy” (pokrywał tylko część kosztów budowy, dotyczył mieszkań lokatorskich) i „wkład budowlany” (pokrywał całość kosztów budowy, dotyczył mieszkań własnościowych). W 1982 r. ustanowiono kolejną ustawę regulującą problematykę spółdzielczą – prawo spółdzielczości mieszkaniowej, podtrzymała podział na prawa o charakterze lokatorskim i własnościowym.

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w okresie Polski Ludowej było jednym z zadań socjalistycznego państwa. Było ono wyjątkowo trudne, ponieważ w okresie międzywojennym odnotowano wysoki deficyt mieszkaniowy, a zniszczenia wojenne tylko znacząco go powiększyły. Wspólna dla okresu Polski Ludowej była generalna zasada publicznej gospodarki lokalami (rozluźniona po 1959 r.), jej realizacja miała postać decyzji administracyjnych o przydziale, tzw. kwaterunku. Państwo przy tym nie korzystało tylko z własności publicznej, ale wkraczało w uprawnienia prywatnych właścicieli budynków i przejmowało prawo do decydowania zarówno o tym kto będzie zamieszkiwał, jak i za jaką cenę. Przyjmuje się następujące przedziały czasowe ze względu na obowiązujące ówczesnie regulacje⁴:

- ▶ lata 1944-1945: państwowa kontrola nad dystrybucją lokali mieszkalnych na gruncie dekretu PKWN z 1944 r. o komisjach mieszkaniowych⁷.
- ▶ lata 1945-1959: publiczna gospodarka lokalami na podstawie dekretu z 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i dekretu o najmie lokali z 1948 r.⁸ oraz ustawy uwalniającej domy jednorodzinne⁹.
- ▶ lata 1959-1974: publiczna gospodarka lokalami pod rządami prawa lokalowego z 1959 r.¹⁰.
- ▶ lata 1974-1994: szczególny tryb najmu pod rządami prawa lokalowego z 1974 r.¹¹.

Od 1959 r. wyłączono z publicznej gospodarki mieszkaniowej domy jednorodzinne oraz lokale w domach spółdzielni mieszkaniowych. Możliwa była więc ich budowa na zasadach samofinansowania. W ostatnim okresie, po 1974 r. obowiązywały już równolegle zasady administracyjne i cywilne odnoszące się do najmu, stopniowo poprawiała się sytuacja prawna właścicieli lokali, jakkolwiek w dalszym ciągu obowiązywały bardzo silne ograniczenia w wypowiedzaniu umów najmu i ustalaniu stawek czynszu.

W końcu lat 80. rozpoczął się proces zmian legislacyjnych, których celem było stworzenie warunków do funkcjonowania gospodarki rynkowej, m. in. zmieniona konstytucja znosiła specjalne uprawnienia własności państwowej i społecznej, wprowadzała swobodę prowadzenia działalności gospodarczej i gwarancję udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy.

Poza nurtem silnych zmian legislacyjnych pozostało mieszkalnictwo. Dopiero w 1994 r. uchwalono ustawy zmieniające zasady funkcjonowania rynku mieszkaniowego. Były to: ustawa o najmie lokali mieszkalnych

4 Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, tekst jednolity Dz.U. Nr 22 z 1969 r., poz. 159.

5 Ustawa z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach, Dz.U. Nr 12, poz. 67 z późn. zm.

6 Ustawa z 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze, Dz.U. Nr 30, poz. 210 z późn. zm.

7 Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych, Dz.U. Nr 4, poz. 18.

8 Dekret z dnia 21 grudnia 1947 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu; tekst jedn. Dz.U. z 1950 r., Nr 36, poz. 343 z późn. zm.

9 Ustawa z dnia 28 maja 1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki mieszkaniowej domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych, tekst jedn. Dz.U. z 1962 r., Nr 47, poz. 228.

10 Ustawa z 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe, tekst jedn. Dz.U. z 1962 r., Nr 47, poz. 227; Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków (tekst jedn. z 1968 r., Nr 36, poz. 249).

11 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe, tekst jedn. Dz.U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165.



i dodatkach mieszkaniowych¹² oraz o własności lokali¹³. Nowe zasady pozwoliły na odejście od limitów ilościowych, obowiązujących w poprzednim okresie. Starano się zmodernizować politykę czynszową (choć w dalszym ciągu obowiązywała silna ochrona lokatorów) i stworzyć standardy dla funkcjonowania nowych podmiotów - wspólnot mieszkaniowych, a także określić zasady prywatyzacji zasobów publicznych. Niekonstytucyjność rozwiązań pierwszej regulacji prawnej dotyczącej relacji właściciel-najemca spowodowała uchwalenie kolejnego aktu prawnego o znamienym tytule - ustawy o ochronie praw lokatorów z 2001 r.¹⁴ Dla całego rynku nieruchomości ważne było ustanowienie aktu o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵. Został on zastąpiony w 2003 r. ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶.

Zasady wsparcia przez państwo zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli zostały określone w 1995 r. w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹⁷. Ustawa dała podstawy prawne dla funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, organizowania Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS) i tworzenia kas mieszkaniowych. Równocześnie kilkakrotnie nowelizowano ustawę prawo spółdzielcze z 16 września 1982 r. W celu wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe uchwalono ustawę o kasach oszczędnościowo-budowlanych¹⁸, nie została ona jednak w pełni wprowadzona do obowiązującego porządku prawnego, ponieważ nigdy nie wydano niezbędnych do jej działania aktów wykonawczych.

W 1997 r. uchwalono ustawę o gospodarce nieruchomościami¹⁹, nazywaną konstytucją rynku nieruchomości.

mości, w znacznej mierze regulacja ta dotyczyła zasad zbywania i gospodarowania nieruchomościami publicznymi, ponadto określała zasady ograniczania praw do nieruchomości będących w ręku podmiotów prywatnych oraz warunków prowadzenia działalności zawodowej na rynku nieruchomości.

W 2000 r. uchwalono nową ustawę dotyczącą spółdzielni mieszkaniowych²⁰. Na mocy tej regulacji wyposażono spółdzielnie mieszkaniowe w możliwość ustanawiania odrębnej własności lokali dla swoich członków, pozostawiono im możliwość ustanawiania praw lokatorskich, ale odebrano uprawnienie do tworzenia nowych własnościowych ograniczonych praw spółdzielczych (istniejące prawa o takim charakterze pozostały w obrocie prawnym).

Zmiany gospodarczo-społeczne i kulturowe oraz niedostatki regulacji prawnych dotyczących rynku mieszkaniowego powodują konieczność wykorzystywania nowych instrumentów i dostosowania istniejących rozwiązań prawnych do potrzeb. Problem relacji najemcy i właściciela wymagał nowego podejścia, najpierw uregulowano najem okazjonalny, który pojawił się w nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów²¹ w 2010 r., a następnie wprowadzono najem instytucjonalny jako przygotowanie do rozwoju profesjonalnego rynku najmu mieszkaniowego. Ten ostatni typ najmu znalazł się w porządku prawnym dzięki ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości²² w 2017 r. W 2011 r. znowelizowano zasady funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego²³ i wprowadzono możliwość wykupu na własność mieszkań wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków złożonych do dnia 30 września 2009 r. Jednakże wbrew oczekiwaniom najemców (najemców - partycypantów, ponieważ tylko oni mogą dokonać wykupu), wskazano wartość rynkową jako podstawę określenia ceny wykupu. W następnych latach doprecyzowywano szczegóły regulacji prawnej, nie zmieniając jednak jej początkowych założeń.

12 Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. Nr 105, poz. 509, z późn. zm.

13 Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. z 2019 r., poz. 737, z późn. zm.

14 Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266, z późn. zm. Początkowo podtrzymała ona datę 31.12.2004 r. jako zakończenie okresu przejściowego w sferze relacji właściciel lokalu mieszkalnego - lokator, jednakże kolejne lata nie przyniosły realizacji tych zamierzeń.

15 Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.

16 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2020 r., poz. 293

17 Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz. U. z 2019 r. poz. 2195 z późn. zm.

18 Ustawa z dnia 5 czerwca 1997 r. o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe, Dz.U. nr 85, poz. 538.

19 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2020 poz. 65.

20 Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. z 2018 r. poz. 845 z późn. zm.

21 Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r. nr 3, poz. 13.

22 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, Dz.U. z 2018, poz. 2363 z późn. zm.

23 Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. nr 201, poz. 1180 z późn. zm.

Istotną zmianą, aczkolwiek dotyczącą wąskiego kręgu najemców, było wprowadzenie weryfikacji sytuacji finansowej najemców mieszkań zasobu publicznego zawierających umowy po 21.04.2019 r.²⁴ Najemcy, którzy podpisali umowy w latach wcześniejszych, czyli zdecydowana większość, nie są weryfikowani w kwestii uprawnień do zajmowanych lokali z zasobu publicznego. Ponadto, zrezygnowano z kategorii lokali socjalnych na rzecz najmu socjalnego. Dało to gminom możliwość decydowania o wykorzystywaniu lokali stosownie do bieżących potrzeb (w zakresie istniejących i zazwyczaj stanowczo niewystarczających zasobów mieszkaniowych).

Pomoc gospodarstwom domowym w zakresie finansowania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych była kontynuowana w drodze programu Mieszkanie dla Młodych wprowadzonego ustawą z 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi²⁵. Program zakładał dopłaty do wkładu własnego w przypadku zakupu na kredyt mieszkania na rynku pierwotnym lub wtórnym, został wygaszony w 2018 r.

Od 2015 r. wprowadzono wsparcie budownictwa społecznego poprzez preferencyjne warunki finansowania²⁶. Z instrumentów finansowania społecznego budownictwa czynszowego mogą korzystać:

- ▶ towarzystwa budownictwa społecznego (TBS),
- ▶ spółdzielnie mieszkaniowe /wyłącznie w ramach programów rządowych/,
- ▶ spółki komunalne inne niż TBS /wyłącznie na zasadach wynikających z oferty w ramach działalności własnej Banku Gospodarstwa Krajowego oraz programu rządowego.

Nowe zasady i instrumenty zostały wprowadzone Programem Mieszkanie +. Przede wszystkim wskazano, że ma on stymulować rozwój dostępnego budownictwa na wynajem na gruntach Skarbu Państwa, wspierać społeczne budownictwo czynszowe oraz pomagać w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych

w pierwszych latach najmu mieszkania. W ramach realizacji tych zadań uchwalono ustawy: o Krajowym Zasobie Nieruchomości; o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących²⁷; o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania²⁸. 25 września 2018 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o firmach inwestujących w najem nieruchomości, który ma stworzyć polskie odpowiedniki REIT (Real Estate Investment Trust).

Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości przewiduje powstanie banku ziemi dla realizacji mieszkań w ramach Programu Mieszkanie +, celem tego działania jest obniżenie kosztu gruntu, a więc całkowitych kosztów inwestycji. Do zadań Zasobu należy przede wszystkim gospodarowanie nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, tworzenie warunków do zwiększania dostępności mieszkań, a także podejmowanie działań w celu realizacji na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu inwestycji mieszkaniowych. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wprowadza rozwiązania, które w założeniu mają upraszczać i usprawniać procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w tym wprowadza szczególne zasady lokalizacji takich inwestycji. Efektem tych działań w założeniu ma być także obniżenie kosztów inwestycji mieszkaniowych.

Kolejny akt prawny – ustawa o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, została wprowadzona jako swoista korekta wcześniejszych założeń rządu. Efektem podejmowanych działań legislacyjnych miała być masowa budowa mieszkań przeznaczonych do najmu, co poprzez zwiększoną konkurencję na skutek wysokiej podaży takich mieszkań miało spowodować znacznie lepszą dostępność mieszkań wynajmowanych. Ze względu na brak sukcesu w postaci znaczącego wzrostu podaży mieszkań przeznaczonych do najmu, wprowadzono pomoc dla określonej grupy najemców w postaci dopłat do czynszu.

24 Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 756.

25 Ustawa z 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, Dz.U. 2018, poz. 604.

26 Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1582 z późn. zm.

27 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących Dz.U. 2018, poz. 1496 z późn. zm.; o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania..

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

Aneks 2

Uwarunkowania wsparcia wybranych grup w szczególnej sytuacji życiowej

Ta część koncentruje się na analizie uwarunkowań dotyczących wybranych grup społecznych, które mogą wymagać pomocy mieszkaniowej z uwagi na szczególną sytuację życiową, są to osoby młode, w szczególności wychowankowie pieczy zastępczej, seniorzy, osoby niepełnosprawne oraz bezdomne. W tej części zaprezentowane zostanie uzasadnienie kierowania pomocy mieszkaniowej do określonych grup społecznych.

Seniorzy

Z roku na rok zwiększa się w naszym społeczeństwie odsetek osób starszych. Populacja seniorów wzrosła w latach 2002-2018 z poziomu 6,5 do 9,5 mln osób. W tym czasie udział osób w wieku 60+ w polskim społeczeństwie wzrósł z 17% do 24,8%. Tendencje te będą się utrzymywać w przyszłości.

Przewidywany przyrost liczby seniorów samoistnie przełoży się na wzrost liczby mieszkań zajmowanych przez tę część populacji. Szacuje się, że liczba osób w wieku 60+ wzrośnie w 2050 do 13,7 mln osób i będzie stanowić 40,4% populacji Polski.

W tym kontekście obserwowane jest ponadto zjawisko tzw. podwójnego starzenia się ludności²⁹, które objawia się znacznym przyrostem liczby osób bardzo starych. Populacja w wieku 79+ podwoiła się w okresie 2002-2018³⁰. Natomiast jej udział w populacji Polski wzrósł z 2,2% do 4,3%. Szacuje się, że liczba „starych” i „sędziwych starych” wzrośnie w 2050 r. do 3,5 mln osób i grupa ta będzie stanowić aż 10,4% ludności kraju.

Uwzględniając oba powyższe wymiary starzenia się ludności, oczekiwać należy, iż kwestia senioralnej polityki mieszkaniowej nabierać będzie coraz większego znaczenia, choć w praktyce zjawisko to będzie bardzo widoczne mniej więcej za 10 lat wraz z masowym dochodzeniem seniorów do wieku na tyle

zaawansowanego, iż prowadzącego do problemów z samodzielnym funkcjonowaniem³¹.

Najważniejszym czynnikiem ograniczającym zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób w starszym wieku jest sytuacja ekonomiczna. Zasada naliczania odpłatności za mieszkanie proporcjonalnie do powierzchni sprawia, że małe gospodarstwa domowe emerytów płacą za mieszkanie relatywnie więcej. Obciążenie ich budżetów domowych tego rodzaju wydatkami sięga dopuszczalnej granicy. Gospodarstwa domowe osób w starszym wieku są znacznie bardziej obciążone wydatkami typu reprodukcyjnego (niezbędnymi do egzystencji), do których zalicza się większość wydatków na żywność, mieszkania i zdrowie³². Pomimo, że dochody rozporządzalne w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów łącznie w latach 2010 i 2018 były zbliżone do poziomu średniego dla wszystkich gospodarstw domowych, to budżety gospodarstw domowych emerytów i rencistów są wyraźnie bardziej obciążone wydatkami na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w porównaniu do średniej dla wszystkich gospodarstw domowych. Wydatki te stanowiły ok. 1/5 łącznych wydatków w przypadku wszystkich gospodarstw domowych w 2010 r. i spadły do 18,3% w 2018 r.³³. Natomiast w przypadku emerytów i rencistów udział tych wydatków w wydatkach ogółem wyniósł 24,3% w 2010 r. i 21,7% w 2018 r. W 2018 r. wydatki na mieszkanie wraz z wydatkami na zdrowie stanowiły 29,7% łącznych wydatków badanej grupy, w porównaniu do 23,3% dla wszystkich gospodarstw domowych. Emeryci i renciści przeciętnie najgorzej oceniają swoją sytuację materialną w porównaniu do innych grup społeczno-ekonomicznych³⁴, w tym rolników i pracowników zatrudnionych na stanowiskach robotniczych.

Dla osób starszych mieszkanie stanowi szczególną wartość, gdyż w znacznym stopniu staje się podstawowym miejscem ich funkcjonowania. Pogarszająca się wraz z wiekiem sprawność fizyczna, niepełno-

29 Określenie to oznacza, że obok generalnego przyrostu udziału ludności starszej w populacji, w grupie seniorów najszybciej przyrasta udział osób najstarszych. Szybciej od „młodych starych” (osób w wieku od 60-69 lat) rośnie liczebność „starych w średnim wieku” (70-79 lat), najszybciej zaś przyrasta liczebność zbiorowości „starych starych” (80-89 lat) i „sędziwych starych” (90+).

30 W 2002 r. wynosiła 858 tys. osób, natomiast w 2018 już – 1,7 mln osób.

31 P. Szukalski (2017) Sytuacja mieszkaniowa seniorów w przyszłości, Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny, nr 11, s. 1.

32 H. Zaniewska (2001) Mieszkania starszych ludzi w Polsce. Sytuacja i perspektywy zmian, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa, s. 56.

33 Obliczenie własne na podstawie GUS (2011) Budżety gospodarstw domowych w 2010 r., Warszawa oraz GUS (2019), Budżety gospodarstw domowych w 2018 r., Warszawa, tabl. 15 i 26.

34 W 2018 r. w tej grupie 31,8% respondentów wskazało na pozytywną ocenę, natomiast 12,5% na ocenę negatywną, w porównaniu do 44% ocen pozytywnych i 8,1% negatywnych dla ogółu gospodarstw domowych. W przypadku rolników było to 43,2% wskazań pozytywnych i 4,7% negatywnych, a w grupie pracowników zatrudnionych na stanowiskach robotniczych 39,9% odpowiedzi pozytywnych i 5,9% negatywnych. Na podstawie: GUS (2011) Budżety gospodarstw..., op. cit. oraz GUS (2019), Budżety gospodarstw..., op. cit., tabl. 67.

sprawność, trudności w orientacji przestrzennej, brak poczucia bezpieczeństwa oraz występowanie barier architektonicznych i urbanistycznych powodują, że osoby starsze spędzają w mieszkaniu i najbliższym środowisku mieszkalnym coraz więcej czasu. Stworzenie odpowiednich warunków mieszkaniowych, a także wypracowanie efektywnego systemu wsparcia w środowisku lokalnym, stanowi więc ważny czynnik decydujący o dobrej jakości życia osób starszych.

Osoby niepełnosprawne

Według danych NSP w 2011 r. populacja niepełnosprawnych liczyła 4,7 mln osób, liczba ta obejmuje 2,65 mln osób niepełnosprawnych prawnie i biologicznie, ok. 0,5 mln osób niepełnosprawnych tylko prawnie oraz 1,57 mln osób niepełnosprawnych tylko biologicznie³⁵. Spośród ogółu osób niepełnosprawnych 53,6% to osoby w wieku 60+, 35,4% (1,66 mln osób) posiadało całkowite i poważne ograniczenia sprawności, natomiast 54,4% (2,56 mln osób) posiada umiarkowane ograniczenia sprawności. 79,7% (3,6 mln) niepełnosprawnych było biernych zawodowo. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w grudniu 2018 r. w Polsce było 2,5 mln osób, pobierających świadczenia emerytalno-rentowe i/lub ubezpieczonych przez płatników składek, które posiadały orzeczenie o niepełnosprawności (wydane przez zespół ds. orzekania o niepełnosprawności) lub orzeczenie o niezdolności do pracy (wydane przez ZUS).

Niepełnosprawność wpływa na wiele obszarów życia rodziny, tj. na jej sytuację materialną, społeczną, czy też zdrowotną. Niepełnosprawność dotyczy nie tylko samą osobą niepełnosprawną, ale także członków jej rodziny. Niepełnosprawność członka rodziny może wymuszać ograniczenie aktywności zawodowej jego opiekunów, ponadto osoby niepełnosprawne mogą być niezdolne do wykonywania pracy zarobkowej. Będzie to zmniejszało możliwości utrzymania mieszkania takich rodzin.

Ponadto osoby niepełnosprawne mogą wymagać zapewnienia szczególnych warunków mieszkaniowych, zależnych od rodzaju ich problemów zdrowotnych. Tym samym potrzeby mieszkaniowe rodzin z osobami niepełnosprawnymi są zazwyczaj wyższe (wynikają one np. z potrzeby przystosowania technicznego mieszkania do szczególnych potrzeb wynikających

z niepełnosprawności), zaś możliwości płatnicze są niższe (ze względu na konieczność opieki nad osobą niepełnosprawną lub ograniczoną możliwość osiągnięcia dochodów).

Kondycja ekonomiczna gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi jest wyraźnie gorsza niż gospodarstw domowych bez osób niepełnosprawnych. Gospodarstwa te w 2018 r. osiągały dochody rozporządzalne na poziomie ok. 80% dochodów gospodarstw domowych, w których nie znajdowały się osoby niepełnosprawne. Znalazło to oczywiście odzwierciedlenie w poziomie wydatków tych grup. Budżety gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi są bardziej obciążone wydatkami na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w porównaniu do gospodarstw domowych bez osób niepełnosprawnych³⁶. W połączeniu z wydatkami na zdrowie, wydatki mieszkaniowe stanowiły 25,9% łącznych wydatków badanej grupy, w porównaniu do ok. 23% dla gospodarstw domowych bez osób niepełnosprawnych.

Kondycja ekonomiczna gospodarstw domowych z osobami niepełnosprawnymi jest wyraźnie słabsza niż gospodarstw domowych bez osób niepełnosprawnych. W badanej grupie pozytywnie swoją sytuację materialną oceniło 30,1% osób, natomiast negatywnie 14,4%, podczas gdy wśród gospodarstw domowych bez osób niepełnosprawnych odsetek wskazań pozytywnych wyniósł 46,9%, a negatywnych zaledwie 6,8%.

Obecność w gospodarstwie domowym osoby niepełnosprawnej jest czynnikiem zwiększającym ryzyko zagrożenia ubóstwem. Według szacunku dokonanego na podstawie wyników badania gospodarstw domowych przeprowadzonego przez GUS w 2018 r. stopa ubóstwa skrajnego³⁷ w Polsce wynosiła 5,4%. W przypadku gospodarstw domowych bez osób niepełnosprawnych wartość wskaźnika wynosiła 4,8%. Natomiast dla gospodarstw domowych z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną (prawnie) wartość tego wskaźnika wynosiła 7,8%. Jeśli w gospodarstwie było przynajmniej jedno dziecko do lat 16 posiadające orzeczenie o niepełnosprawności, to stopa ubóstwa sięgała 5,7%. Jeżeli natomiast orzeczenie o niepełnosprawności posiadała głowa gospodarstwa domowego, wskaźnik ten wynosił 8,0%.

35 W polskiej statystyce publicznej rozróżnia się niepełnosprawność prawną i biologiczną. Osoby niepełnosprawne prawnie to osoby, które posiadają aktualne orzeczenie o niepełnosprawności, wydane przez uprawniony organ. Osoby niepełnosprawne biologicznie to takie, które odczuwają ograniczenie sprawności w wykonywaniu czynności podstawowych dla swojego wieku (takich jak: zabawa, nauka, praca czy samoobsługa).

36 Udział wydatków na mieszkanie wyniósł w 2018 r. 19,1% ogółu wydatków w gospodarstwach domowych z osobami niepełnosprawnymi i 18,2% w gospodarstwach domowych bez osób niepełnosprawnych. Obliczenia na podstawie: GUS (2011) Budżety gospodarstw..., op. cit. oraz GUS (2019) Budżety gospodarstw..., op. cit., tabl. 32.

37 Określa ona udział osób żyjących w gospodarstwach domowych o wydatkach niższych niż minimum egzystencji.



Wychowankowie pieczy zastępczej

Osoby młode, wchodzące w dorosłość mogą napotkać poważne problemy ograniczające możliwość wynajmu lub zakupu samodzielnego mieszkania. Problemy te mają przede wszystkim charakter ekonomiczny. Niskie zarobki na początku kariery zawodowej stanowią znaczną barierę i ograniczają możliwości pokrycia kosztów najmu czy też uzyskania kredytu. Zgodnie z danymi Eurostatu³⁸ niemal co szósty młody dorosły w wieku 18-34 mieszka w Polsce z rodzicami (59,6% w 2018 r.). Pod tym względem Polska wyróżnia się zdecydowanie na tle państw takich jak Czechy (48,5%), Francja (37,1%), Niemcy (40,4%), Wielka Brytania (37,6%) czy USA (34,7%)³⁹. Spośród badanych państw, podobnym poziomem omawianego zjawiska wśród badanych krajów charakteryzuje się Węgry i Hiszpania (odpowiednio: 62,7% i 62,8%).

W przypadku większości osób młodych osiągnięcie pełnoletniości nie oznacza natychmiastowej konieczności przejęcia odpowiedzialności za własne życie. Jest jednak grupa młodych osób, dla których ukończenie 18 roku życia wiąże się z koniecznością usamodzielnienia. Są to wychowankowie systemu pieczy zastępczej, czyli rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka, placówek opiekuńczo-wychowawczych lub regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych⁴⁰. W 2018 r. w systemie pieczy zastępczej w Polsce przebywało 73,8 tys. dzieci. W latach 2013-2016 system pieczy zastępczej opuszczało rocznie ok. 6 tys. wychowanków, którzy ukończyli 18 lat. W roku 2018 liczba ta wzrosła do poziomu 6,7 tys. osób.

Osiągnięcie pełnoletniości dla badanej grupy oznacza wejście w samodzielne życie bez wsparcia własnej rodziny. Jednym z największych wyzwań w dorosłym życiu może być osiągnięcie stabilności mieszkaniowej.

Dane dotyczące skali bezdomności wśród młodzieży każdego roku są zarówno fragmentaryczne, jak i rzad-

kie, ale badania nad tą populacją opublikowane w ciągu ostatnich dwóch dekad wskazują, że młodzież może być grupą wiekową najbardziej zagrożoną bezdomnością⁴¹. Jak wynika z badań amerykańskich, 25% pełnoletnich osób opuszczających pieczę zastępczą doświadcza stresu pourazowego – jest to prawie dwa razy więcej, niż w przypadku weteranów wojennych. W porównaniu z inną młodzieżą, ci młodzi ludzie są bardziej narażeni na bezdomność, bezrobocie, wejście w konflikt z prawem oraz problemy rozwojowe i zdrowotne⁴². Tym samym jest to grupa szczególnie zagrożona deprivacją mieszkaniową i jej negatywnymi konsekwencjami, wymagająca szczególnego wsparcia w tym zakresie.

Osoby bezdomne

Bezdomność⁴³ jest jednym ze skrajnych przejawów wykluczenia społecznego. W 2017 r. podczas ogólnopolskiego badania⁴⁴ zidentyfikowano 33 408 osób bezdomnych. Wśród głównych przyczyn bezdomności wskazywano: eksmisję i wymeldowania – 45% oraz konflikty rodzinne – 36,39%, w dalszej kolejności znalazły się: uzależnienia – 29,2%, a także bezrobocie – 17,3%.

38 Eurostat http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvps08&lang=en, dostęp z dnia 16.02.2020 r.

39 Obliczenia własne na podstawie danych Census Bureau's American Community Survey (2018), Living arrangements of adults 18 years and over by age, ACS 5-year estimates detailed tables, <https://data.census.gov/cedsci/table?q=18%20to%2034&tid=ACSDT5Y2018.B09021&vintage=2018>, dostęp z dnia 16.02.2020 r.

40 Od wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, osoba, która osiągnęła pełnoletność, może przebywać w dotychczasowej rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, jeżeli kontynuuje naukę, jednak nie dłużej niż do ukończenia 25 roku życia. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, która do 2011 r. regulowała kwestie opieki zastępczej, osoba pełnoletnia mogła przebywać w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo-wychowawczej, do czasu ukończenia szkoły, w której rozpoczęła naukę przed uzyskaniem pełnoletności.

41 A. Dworsky, L. Napolitano, M. Courtney (2013) Homelessness During the Transition From Foster Care to Adulthood, *American Journal of Public Health*, vol. 103, nr S2, P. Fowler, P. Toro, B. Miles (2009) Pathways to and from homelessness and associated psychosocial outcomes among adolescents leaving the foster care system. *American Journal of Public Health*, vol. 99, nr 8.

42 NIK (2014) Informacja o wynikach kontroli. Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, s. 5.

43 Za bezdomną uznawana jest w rozumieniu polskiego prawa osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania – Ustawa o pomocy społecznej, art. 6 pkt 8.

44 Badanie to polega na zliczaniu osób mieszkających w instytucjach dla bezdomnych oraz w miejscach niemieszkalnych czyli na ulicach, działkach i pustostanach, do których w wyznaczonej dobie badania – aby wykluczyć podwójne liczenie osób przemieszczających się – docierają różnorodne służby min. pracownicy socjalni zatrudnieni w ośrodkach pomocy społecznej i organizacjach pozarządowych, streetworkerzy, strażnicy miejscy, policjanci i wolontariusze. Taka metoda określana jest jako „liczenie głów w punkcie w czasie”. Rezultaty badań są wysoce zależne od organizacji badania, w szczególności: (1) dokładności wykazu instytucji „dla bezdomnych” objętych liczeniem; (2) skali przebywania osób bezdomnych w instytucjach nie „dla bezdomnych” np. dla osób uzależnionych od narkotyków czy dla uchodźców oraz innych tzw. sytuacjach mieszkaniowych np. kątem u znajomych lub u dalszej rodziny, w których liczenie nie jest prowadzone; (3) znajomości przestrzeni publicznej, lokalizacji miejsc niemieszkalnych oraz pustostanów i działek, w których przebywają osoby bezdomne; (4) rzetelności i przygotowania służb przeprowadzających liczenie; oraz (5) decyzji placówek „dla bezdomnych” o przystąpieniu do badania – oznaczającej konieczność wykonania dodatkowej pracy bez wynagrodzenia, szerzej: J. Herbst, J. Wygnańska (2016), Bezdomność chroniczna w ogólnopolskim badaniu socjodemograficznym osób bezdomnych, MRPiPS (2013), Raport z analizy danych surowych MRPiPS w projekcie NMROD (Najpierw mieszkanie – rzecznictwo oparte na dowodach), Warszawa, s. 8.

Tabela A1. Świadczenia dla osób w trudnej sytuacji życiowej

Rodzaj świadczenia	Liczba		Liczba miejsc		Liczba korzystających	
	2015	2018	2015	2018	2015	2018
Mieszkania chronione	660	935	2 605	3 544	2 593	3 401
Rodzinne domy pomocy	26	29	166	193	214	173
Ponadgminne DPS	678	791	69 331	79 510	68 360	78 428
Gminne DPS	b.d.	34	b.d.	1 484	b.d.	1 400
Placówki opieki OPP	b.d.	381	b.d.	13 932	b.d.	11 347

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2018, Warszawa 2019, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2015, Warszawa 2016.

W 2019 r. zdiagnozowano 30 330 osoby bezdomne⁴⁵. Dane dotyczące świadczeń pomocy społecznej wskazują natomiast, iż liczba osób, które otrzymały wsparcie finansowe z powodu bezdomności w 2016 r. wyniosła 42 514⁴⁶, a dwa lata później było to 38 449 osób⁴⁷.

Przedłużająca się bezdomność oznacza naruszenie godności ludzkiej, trwałą deprivację najbardziej podstawowych potrzeb człowieka, tj. potrzeb fizjologicznych i bezpieczeństwa, i prowadzi do głębokiego wykluczenia społecznego. Z chwilą wejścia w sytuację bezdomności rośnie ryzyko wystąpienia problemów zdrowotnych, wiktymizacji, niedożywienia, skrajnego wyczerpania oraz zaostrzenia zaburzeń psychicznych i uzależnień⁴⁸. Wszystko to sprawia, że osoby bezdomne wymagają specjalistycznego, wieloaspektowego wsparcia, obejmującego zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, ale także wszechstronne poradnictwo i długotrwałą pomoc instytucjonalną.

Możliwości wsparcia osób o szczególnej sytuacji życiowej

Beneficjenci: osoby w trudnej sytuacji życiowej, osoby starsze, wychowankowie pieczy zastępczej, osoby niepełnosprawne, osoby bezdomne.

Na system pomocy osobom starszym i osobom niepełnosprawnym składają się: (1) mieszkania chronione, (2) rodzinne domy pomocy, (3) domy pomocy społecznej, (4) placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzone w ramach działalności gospodarczej lub statutowej przez Kościół Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia, na podstawie zezwolenia wojewody oraz (5) usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania.

Narzędziem kierowanym do szerokiego spektrum beneficjentów jest mieszkanie chronione. Jest to miejsce (mieszkanie), w którym osoba ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę otrzymuje okresowe (w wyjątkowych sytuacjach stałe) wsparcie w funkcjonowaniu w codziennym życiu, przygotowujące ją do prowadzenia samodzielnego życia w integracji ze społecznością lokalną. Wśród potencjalnych beneficjentów znajdują się również osoby opuszczające pieczę zastępczą. Ta forma pomocy społecznej przeznaczona jest także dla osób, które wymagają stałego wsparcia, ale nie wymagają usług w takim wymiarze i zakresie, jaki jest świadczony w placówkach opieki całodobowej.

W latach 2015-2018 wyraźnie wzrosła liczba mieszkań chronionych oraz beneficjentów tego rodzaju pomocy (por. tabela A1). W niewielkim stopniu rozwijała się natomiast dostępność rodzinnych domów pomocy. Te dwie formy stanowią najbardziej pożądane rodzaje wsparcia z uwagi na wysoką jakość życia ich benefi-

45 Należy podkreślić, iż liczba osób bezdomnych uzyskana w badaniu to liczba minimalna, bowiem po pierwsze obejmuje ono jedynie te osoby, do których służbom przeprowadzającym badanie udało się dotrzeć w dniu badania, po drugie liczba ta obejmuje tylko część sytuacji mieszkaniowych, które powszechnie są uznane za bezdomność. Szerzej: Herbst, Wygnańska 2016, s. 9. Jednak organizacje pozarządowe działające w sferze bezdomności mają wiele zastrzeżeń do stosowanej w tym badaniu metodologii i uważają, że opisane dane za nieprecyzyjne. Organizacje te wskazują na zaniżanie wielkości populacji bezdomnych. W badaniach nie uwzględniono chociażby osób przebywających w placówkach pobytowych dla osób uzależnionych od środków psychoaktywnych, uchodźców i nieudokumentowanych migrantów oraz mieszkaniach chronionych, treningowych czy tymczasowych zarówno dla osób wychodzących z bezdomności jak i znajdujących się na jej skraju z powodu zaburzeń psychicznych. We tego typu miejscach mogą przebywać duże grupy osób spełniających definicję bezdomności. Tym samym nie można różnic w wynikach kolejnych badań interpretować jako różnic w realnej skali zjawiska, np. jego wzrostu lub spadku, bowiem różnice te mogą wynikać z uwarunkowań organizacyjnych.

46 GUS (2017) Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w 2016 r., Kraków.

47 GUS (2019), Beneficjenci środowiskowej pomocy społecznej w 2016 r., Kraków.

48 S. Tsemberis (2011), Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction Manual, European Journal of Homelessness, Vol. 5, No. 2.

Tabela A2. Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych emerytów i rencistów na tle średniej dla Polski w latach 2010 i 2018 (wybrane wskaźniki)

	Ogółem		Gospodarstwa domowe emerytów i rencistów razem		Gospodarstwa domowe emerytów		Gospodarstwa domowe rencistów	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018	2010	2018
Charakterystyka mieszkań użytkowanych przez gospodarstwa domowe według grup społeczno-ekonomicznych								
Przeciętna powierzchnia użytkowa zajmowana przez gospodarstwo domowe na 1 osobę w m ²	25,94	28,4	34,98	38,9	35,12	38,6	34,44	40,9
Stopień wyposażenia mieszkań w urządzenia i instalacje techniczno-sanitarne w % danej grupy gospodarstw domowych								
Ustęp splukiwany	95,2	98,2	93,1	97,5	93,7	97,8	90,8	95,7
Łazienka	94,6	97,9	92,2	96,9	92,9	97,3	89,5	94,6
Ciepła woda bieżąca	94,2	98,4	91,9	97,8	92,6	98,1	89,1	95,8
Centralne ogrzewanie	82,0	86,8	79,2	85,7	80,8	86,8	72,8	79,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, *Budżety gospodarstw domowych w 2010 r.*, Warszawa 2011 oraz GUS, *Budżety gospodarstw domowych w 2018 r.*, Warszawa 2019, tabl. 59 i 63.

centów. Mieszkania chronione zapewniają zwiększoną samodzielność i mogą być wykorzystywane zarówno tymczasowo (jako forma treningu na etapie usamodzielniania się), jak i długoterminowo (jako stałe miejsce zamieszkania osób wymagających wsparcia). Należy zauważyć, że liczba mieszkań chronionych jest dalece niewystarczająca w odniesieniu do zapotrzebowania. Nawet biorąc pod uwagę liczebność zaledwie jednej z potencjalnych grup beneficjentów - młodzieży opuszczającej system pieczy zastępczej (ok. 6 – 6,5 tys. osób rocznie), deficyt w tym zakresie jest ewidentny.

W przypadku rodzinnych domów pomocy, w ocenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ta forma wsparcia nie rozwija się najlepiej, głównie z powodu niechęci gmin do zawierania umów z osobami prywatnymi w sprawie zakupu usług dla osób kierowanych do tych placówek oraz trudności w spełnieniu standardów bytowych, w szczególności w zakresie likwidacji barier architektonicznych i spełnienia wymogów sanitarnych.

Podstawową formą wsparcia tym samym pozostają zinstytucjonalizowane domy pomocy społecznej. W latach 2015-2018 wzrastała zarówno liczba placówek, liczba oferowanych przez nie miejsc, jak i osób z nich korzystających.

Beneficjenci: seniorzy.

W dokumencie „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność” zaprojektowane zostały działania skierowane do niesamodzielnych osób starszych obejmujące: (1) zmniejszanie skali zależności od innych poprzez ułatwienie dostępu do usług wzmacniających samodzielność oraz dostosowanie środowiska zamieszkania do

możliwości funkcjonalnych niesamodzielnych osób starszych; (2) zapewnienie optymalnego dostępu do usług zdrowotnych, rehabilitacyjnych i opiekuńczo-pielęgnacyjnych dostosowanych do potrzeb niesamodzielnych osób starszych; (3) sieć usług środowiskowych i instytucjonalnych udzielanych niesamodzielnym osobom starszym; (4) system wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych przez instytucje publiczne.

W obszarze 1 wśród działań stanowiących przedmiot zainteresowania polityki mieszkaniowej wskazano konieczność wspierania działań ukierunkowanych na likwidację funkcjonalnych barier w środowisku zamieszkania niesamodzielnych osób starszych. Jednak realizacja tych postulatów ma nastąpić poprzez podejmowanie projektów ukierunkowanych na podnoszenie świadomości społecznej pomiędzy partnerami ze wszystkich sektorów w obszarze projektowania uniwersalnego. W obliczu znaczenia sytuacji mieszkaniowej seniorów dla ich jakości życia, zaplanowane działania wydają się być niewspółmierne do adresowanego problemu.

Obraz sytuacji mieszkaniowej emerytów i rencistów mogą wzmocnić dane dotyczące przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania na 1 osobę w gospodarstwie domowym oraz stopnia wyposażenia mieszkań w wybrane urządzenia i instalacje sanitarne (por. tabela A2). Z danych tych wynika, że gospodarstwa domowe emerytów i rencistów zajmują mieszkania o przeciętnie większej powierzchni na 1 osobę. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ta sytuacja przyczynia się do wyższych obciążeń kosztami utrzymania mieszkania w tej grupie i jest wyrazem niedopasowania wielkości zasobów mieszkaniowych osób starszych do ich potrzeb i możliwości ekonomicznych. Warto zwrócić także uwagę na

jakość mieszkań zajmowanych przez emerytów i rencistów. Wyraźnie uwidacznia się w tym przypadku ich przeciętnie niższy standard wyposażenia w porównaniu do średniej dla wszystkich badanych gospodarstw domowych. Pomimo ogólnej poprawy warunków mieszkaniowych w analizowanym okresie, sytuacja emerytów i rencistów pod względem dostępu do podstawowych urządzeń i instalacji (takich, jak wodociąg, ustęp splukiwany, centralne ogrzewanie czy gaz) była w 2018 r. najgorsza spośród wszystkich uwzględnionych w badaniu grup społeczno-ekonomicznych, w tym rolników.

W międzynarodowym badaniu warunków życia seniorów w 2015 r.⁴⁹ Polska została sklasyfikowana na 32 miejscu wśród 98 badanych krajów. Pomimo znaczącej poprawy jakości życia w porównaniu z wynikami badania z 2013 r. (62 miejsce), zamieszkane przez polskich seniorów lokale mieszkalne są nadal w dużej mierze niedostosowane do ich potrzeb oraz możliwości. Do najczęściej obserwowanych problemów należy zaliczyć m.in. wysokie koszty utrzymania, bariery dostępności ruchowej oraz ograniczony dostęp do sieci transportu publicznego.

W literaturze przedmiotu postuluje się dążenie do zapewnienia jak najdłuższej samodzielności osób starszych w ich mieszkaniach. Skala środowiskowego wsparcia seniorów nie jest wystarczająca. Zdecydowana większość osób starszych pozostaje poza jego oddziaływaniem. Niezadowalający jest stan infrastruktury społecznej wykorzystywanej do świadczenia usług wsparcia i organizowania aktywności osób starszych. Brakuje także kadr wyspecjalizowanych w pracy z osobami starszymi o różnym stopniu samodzielności, różnym potencjale kulturowym i kapitale społecznym⁵⁰. Ponadto należy zauważyć, że bardzo często mieszkania zajmowane przez dzisiejszych seniorów, zostały przez nich zasiedlone kilka dekad wcześniej, kiedy byli oni bardziej sprawni. Mieszkania te mogą nie odpowiadać ich dzisiejszym i przyszłym potrzebom. Znaczna część tych zasobów znajduje się w 4- lub 5-kondygnacyjnych budynkach pozbawionych wind czy pochylni. Sytuacja materialna i stan zdrowia seniorów ograniczają ich możliwości prowadzenia remontów i modernizacji i mogą też utrudniać bądź uniemożliwiać zamianę mieszkania na inne, przystosowane do wymagań wieku.

Beneficjenci: Osoby niepełnosprawne

W ramach programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” przewidziano na rzecz gospodarstw domowych wychowujących dzieci niepełnosprawne realizację szeregu zadań, obejmujących: zapewnienie im pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu w przypadku mieszkań będących efektem I filaru Programu Mieszkanie+ (zadanie 1); oraz specjalnych preferencji (zadanie 2) w przypadku wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne (III filar Programu Mieszkanie+).

Dla rodzin z osobami niepełnosprawnymi osiągających dochody nieprzekraczające kryteriów dochodowych ustalonych przez daną gminę program przewiduje możliwość ubiegania się o najem mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy (zadanie 3).

Dla rodzin z dzieckiem posiadającym zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu albo nieuleczalnej chorobie zagrażającej życiu program przewiduje wyższy poziom dofinansowania w II filarze programu Mieszkanie+ - mieszkania na wynajem o umiarkowanym czynszu wybudowane w ramach bezzwrotnego dofinansowania ze środków budżetu państwa społecznego budownictwa czynszowego (zadanie 4) oraz możliwość uzyskania dodatkowych punktów w ramach procedury ubiegania się o przyznanie finansowania zwrotnego na realizację przedsięwzięć, w ramach których powstałyby również mieszkania dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi (zadanie 5).

Wprowadzono także przepisy dotyczące warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych. Może to z jednej strony służyć lepszemu dostosowaniu warunków mieszkaniowych do potrzeb osób niepełnosprawnych korzystających z lokali komunalnych, z drugiej strony jednak będzie ograniczać zasób lokali dostępnych dla tych osób. Ryzyko realizacji takiego scenariusza jest tym wyższe, że osoby niepełnosprawne nie otrzymały przy tym preferencji czy pierwszeństwa w dostępie do lokali komunalnych.

Ponadto program „Za życiem” przewiduje prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach na potrzeby mieszkalnictwa wspomaganego, w tym chronionego dla osób niepełnosprawnych (zadanie 6). Działania te zostały skierowane do rodzin z dzieckiem posiadającym zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu albo nieuleczalnej chorobie zagrażającej życiu. Dostrzec tu można pewną sprzeczność, zgodnie z zapisami ustawy o pomocy społecznej mieszkanie chronione jest adresowane do osób pełnoletnich potrzebujących wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale

49 Global Age Watch Index 2015, Insight report (2015), HelpAge, <https://www.helpage.org/global-agewatch/reports/global-agewatch-index-2015-insight-report-summary-and-methodology/>, dostęp (15.05.2020).

50 B. Szatur-Jaworska (2016), System wsparcia społecznego osób starszych w Polsce, [w:] B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski (red.), System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania – przegląd sytuacji, propozycja modelu, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, s. 107.



niewymagających usług świadczonych przez jednostkę całodobowej opieki. Jest ono formą pomocy społecznej przygotowującą beneficjentów do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą ich w codziennym funkcjonowaniu (art. 53 ust 1 i 2). Zastanawiać się można jak w tej sytuacji interpretowane ma być skierowanie na gruncie innej ustawy tej formy pomocy do rodzin z dziećmi ciężko i nieodwracalnie upośledzonymi lub nieuleczalnie chorymi w stanie zagrożenia życia.

Dla osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub stopniem umiarkowanym, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję, oraz niewidomych program przewiduje tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych (zadanie 7).

Spośród wymienionych zadań w programie „Za życiem” przewidziano środki jedynie na realizację zadania 7 - tworzenia mieszkań chronionych. W latach 2017-2021 na ten cel zaplanowano w budżecie państwa łącznie 108 mln zł, w tym 12 mln w 2017 r. i po 24 mln zł od 2018 r. W 2018 r. uruchomiono środki rezerwy budżetu państwa na utworzenie nowych mieszkań chronionych w wysokości 8 mln zł, dzięki czemu powstało 48 nowych mieszkań chronionych. W roku 2017 r. uruchomione środki rezerwy budżetu państwa na ten cel wyniosły prawie 2 mln zł, co pozwoliło na utworzenie 38 mieszkań.

W 2019 r. ogłoszono roczny plan działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych, obejmujący programy dotyczące usług opiekuńczych, a w części związanej z mieszkalnictwem program Centra Opiekuńczo-Mieszkalne. Źródłem finansowania tych działań jest Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, którego planowane na 2019 rok przychody wyniosły 647 mln złotych. W tym roku w Programie Centra Opiekuńczo-Mieszkalne zaakceptowano 4 wnioski na kwotę 10,5 mln zł, natomiast w 2020 r. zaakceptowano 1 wniosek na kwotę 1,86 mln zł. Realizacja tych inicjatyw ma nastąpić w latach 2019-2021.

Beneficjenci: Wychowankowie pieczy zastępczej

Zgodnie z zapisami art. 140 ust. 1 Ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵¹ osobie opuszczającej, po osiągnięciu pełnoletności pieczę zastępczą przysługuje pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie, a także pomoc w uzyskaniu odpowiednich

warunków mieszkaniowych, zatrudnienia oraz pomoc prawną i psychologiczną. Wychowankowi opuszczającemu dom dziecka czy rodzinę zastępczą przysługują świadczenia: jednorazowe – na zagospodarowanie w wysokości nie niższej niż 1577 zł lub 3154 zł w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności i na usamodzielnienie 1735 zł, 3470 zł lub 6939 zł (są to kwoty minimalne, ich wysokość w zależności od okresu przebywania w pieczy zastępczej) oraz miesięczne – nie mniej niż 526 zł – na kontynuowanie nauki.

Analiza wydatków i liczby świadczeń na usamodzielnienie i zagospodarowanie wskazują na wzrost wysokości przeciętnego świadczenia w przypadku usamodzielnienia z 4758 zł w 2016 r. 4 997 zł w 2018 r. (wzrost o 5%), natomiast w przypadku świadczenia na zagospodarowanie zaobserwowano spadek jego wartości z 2269 zł w 2016 r. do 2 107 zł w 2018 r. (spadek o 7%). Tym samym wsparcie dla pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej z tytułu pomocy na zagospodarowanie w ostatnich latach sukcesywnie się obniża. Podobnie kształtuje się sytuacja w zakresie wsparcia na kontynuowanie nauki.

W praktyce oznacza to, że młodemu człowiekowi, który chce się uczyć i nie podejmującemu pracy, comiesięczne świadczenie w wysokości ok. 500 zł musi wystarczyć: na pokrycie wydatków mieszkaniowych, wyżywienie i naukę. Środki te są oczywiście niewystarczające. Warto podkreślić, że pozostawanie w pieczy zastępczej zapewnia obecnie wychowankom lepsze warunki finansowe, niż w przypadku jej opuszczenia. Zastępcze rodziny spokrewnione pełnoletnich wychowanków otrzymują miesięczne świadczenie w wysokości nie mniejszej niż 694 zł, a rodziny niespokrewnione – nie mniej niż 1052 zł.

Na niską skuteczność procesu usamodzielnienia wskazują zarówno duży odsetek wychowanków zmuszonych do korzystania z pomocy społecznej, jak i wysoki wskaźnik bezrobocia w tej grupie młodych osób. Stwierdzono, że na 1079 wychowanków pieczy zastępczej usamodzielnionych w latach 2010–2011, 249 z nich (tj. 23,1%) korzystało ze świadczeń pomocy społecznej. Jednocześnie spośród 327 wychowanków, którzy proces usamodzielnienia rozpoczęli w 2012 r., 102 (tj. 31,2%) zarejestrowało się w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotni⁵².

52 M. Miłoś (2015), Usamodzielnianie się wychowanków pieczy zastępczej – zabezpieczanie potrzeb bytowych, wsparcie psychologiczne i społeczne, Kontrola Państwowa, Vol. 60, nr 4 (363), s. 102-103.

51 Dz.U. 2011 nr 149 poz. 887, z późn. zm.

Oznacza to, że obecne uregulowania skłaniają do pozostawiania w pieczy zastępczej, zamiast podejmowania procesu usamodzielnienia. Zjawisko dłuższego pozostawiania pełnoletnich wychowanków w pieczy można oceniać z dwóch perspektyw. Z jednej strony, sytuacja, w której w rodzinach zastępczych i placówkach będzie przebywała znaczna liczba pełnoletnich młodych ludzi, co przy obecnym braku miejsc w pieczy zastępczej oraz braku kandydatów na rodziców zastępczych, prowadzi do zmniejszenia liczby dostępnych miejsc. Z drugiej strony, wychowankowie pozostający w pieczy zastępczej mają możliwość kontynuowania nauki i zdobycia kwalifikacji, bez obawy o mieszkanie i utrzymanie. Z badań wynika, że umożliwienie pozostania w pieczy zastępczej po osiągnięciu pełnoletności jest korzystne z punktu widzenia ich dalszego rozwoju. Nawet dodatkowy rok pobytu w pieczy zastępczej podnosi młodym ludziom szanse na zdobycie wykształcenia i bezpiecznego miejsca zamieszkania⁵³. Może to służyć lepszemu przygotowaniu do wejścia w dorosłe życie, oczywiście pod warunkiem odpowiedniego wykorzystania tego czasu.

W ocenie NIK⁵⁴ rozwiązania w zakresie pomocy w usamodzielnieniu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, wprowadzone ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, sprowadzają się głównie do doraźnej pomocy finansowej, utrzymywanej na minimalnym poziomie, która młodym osobom u progu dorosłego życia, nie zapewnia bezpiecznych warunków rozwoju. Jednocześnie z ustaleń kontroli wynika, że nie istnieje skuteczny system pomocy dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie precyzuje, na czym ma polegać pomoc w udzieleniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Dlatego też wychowankowie pieczy zastępczej mogą ze strony PCPR oraz placówki opiekuńczo-wychowawczej liczyć głównie na pomoc w wypełnieniu wniosków oraz pisma popierające starania o udzielenie świadczeń na zagospodarowanie i na usamodzielnienie, z przeznaczeniem na remont i wyposażenie mieszkania (również stancji), o przyznanie pokoju przy rodzinie, a także o zapewnienie miejsca w mieszkaniu chronionym. Skuteczność tych działań była jednak niska wobec bardzo ograniczonej puli mieszkań socjalnych i komunalnych. Okres oczekiwania na mieszkanie komunalne wynosił od kilku miesięcy do kilku lub nawet kilkunastu lat⁵⁵.

Ponadto dostępne mieszkania w tym zasobie wymagały najczęściej gruntownego remontu i często znajdowały się w budynkach zamieszkałych przez rodziny dotknięte patologiami (m.in. uzależnieniami, przemocą w rodzinie). Następstwem długiego czasu oczekiwania na mieszkania komunalne jest niejednokrotnie powrót do pierwotnych środowisk rodzinnych, co z reguły zagraża powodzeniu procesu usamodzielnienia. Jest to powrót do środowisk objętych wykluczeniem społecznym, do rodzin, dla których środki pozyskane przez taką osobę zostają przeznaczone na bieżące potrzeby rodziny biologicznej i jej otoczenia. Środowiska te nie sprzyjają poprawnemu funkcjonowaniu wychowanków, ze względu na brak prawidłowych wzorców⁵⁶. Z Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2018 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wynika, że w roku sprawozdawczym 16% wchodzących w dorosłość wychowanków po opuszczeniu pieczy zastępczej wróciło do rodziny biologicznej.

Skuteczną formą pomocy, wykorzystywaną jednak w niewielkim stopniu, była możliwość zamieszkania w mieszkaniu chronionym do czasu otrzymania mieszkania z zasobów gminy. Z ustaleń kontroli wynika, że odczuwalny jest brak mieszkań chronionych, w których pełnoletni mogliby czasowo przebywać do chwili uzyskania własnego lokalu.

Z zaprezentowanych rozważań wynika, iż zapewnienie wychowankom pieczy zastępczej warunków materialnych w zakresie wynikającym z obowiązującego prawa, nie wystarczy do sukcesu procesu usamodzielnienia. Coraz silniej podkreślana jest potrzeba stworzenia całościowego systemu, w którym zapewnione byłoby również wsparcie organizacyjne, emocjonalne i społeczne. W tym systemie ważną rolę odgrywa także dostępność mieszkań chronionych, dających możliwość łagodniejszego, stopniowego wchodzenia w samodzielność i przede wszystkim, tworzących warunki odpowiedniego wsparcia i nadzoru nad procesem usamodzielnienia. Zaniedbania w tym zakresie nieuchronnie prowadzą do konieczności ponoszenia o wiele wyższych kosztów społecznych w przyszłości.

Konieczne jest również zwiększenie zakresu współpracy pomiędzy powiatami i gminami w celu skutecznego zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej, w tym zwiększenie dostępności mieszkań chronionych.

53 Tamże, s. 98.

54 NIK (2014), Informacja o wynikach kontroli. Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, s. 7.

55 Tamże s. 14.

56 M. Miłoś (2015) Usamodzielnianie się wychowanków..., op. cit., s. 104.



Beneficjenci: Osoby bezdomne

W Polsce występują następujące typy placówek dla osób bezdomnych:

1. ogrzewalnia - miejsce spędzenia nocy, na jej wyposażeniu znajdują się krzesła i ławki (podobnie jak w poczekalni). Z pomocy mogą korzystać wszystkie osoby potrzebujące, które nie zagrażają bezpieczeństwu innych przebywających w placówce.
2. noclegownia - zapewnia nocleg. Sypialnie są wyposażone w łóżka oraz niezbędną pościel.
3. schronisko dla osób bezdomnych - zapewnia usługi całodobowe, czasowe schronienie, pełne wyżywienie (w tym 1 ciepły posiłek).
4. hostel/dom dla osób bezdomnych – zapewnia usługi całodobowe, czasowe schronienie, pełne wyżywienie i kompleksową pomoc opiekuńczo-wspomagającą.
5. mieszkanie wspierane (chronione, treningowe, readeptycyjne) - jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę.

W ramach systemu pomocy społecznej prowadzone są noclegownie i schroniska dla bezdomnych. W 2004 r. realizowany był program osłonowo - aktywizujący „Bezdomność”, zaś od 2005 r. wdrażana jest jego kontynuacja „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością”. Działania w ramach programów są częściowo realizowane przez wyłonione w wyniku otwartego konkursu ofert organizacje pozarządowe.

W ramach realizacji tzw. pilotażowej Ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych w latach 2004-2006 wsparto budowę około 5 tysięcy lokali socjalnych oraz 500 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

W 2016 r. w ramach Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności (PWRBP) na lata 2015, 2016, 2017: w 2016 r. do wsparcia zakwalifikowano 55 projektów, na łączną kwotę dofinansowania 5 804 110 zł, w ramach ich realizacji przeprowadzono remonty i prace adaptacyjne w 29 placówkach dla osób bezdomnych i zrealizowano 2 programy mieszkań chronionych, treningowych lub wspieranych. W 2017 r. do wsparcia zakwalifiko-

wano 62 projekty, na które łączna kwota dofinansowania wyniosła 6 269 306 zł, w ramach ich realizacji przeprowadzono remonty i prace adaptacyjne w 35 placówkach dla osób bezdomnych i zrealizowano 62 programy mieszkań chronionych/treningowych/ wspieranych.

Program wspierania budownictwa socjalnego z Funduszu Dopłat obejmuje pakiet rozwiązań o charakterze prawno-ekonomicznym służący wsparciu samorządów gmin i organizacji pożytku publicznego, podejmujących się zadań w zakresie budownictwa socjalnego - tworzenia zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

Zmienność podejścia w określaniu liczby osób bezdomnych i raportowaniu na temat wparcia udzielonego tej grupie utrudnia prowadzenie analiz oraz formułowanie wniosków. Niespójność w określaniu liczebności populacji wymagającej wsparcia ujawnia się w porównaniu wyników badań bezdomnych oraz raportowanej liczby osób bezdomnych, którym opłacono pobyt w placówkach noclegowych czy liczby bezdomnych zdiagnozowanych przez ośrodki pomocy społecznej (por. tabela A3). Ponadto obraz sytuacji deformuje sposób prezentacji danych – co dwa lata.

Jednak nawet przy tych ograniczeniach można sformułować pewne wnioski. Z punktu widzenia zapotrzebowania na lokale socjalne, określonego przez Piotra Lisa na ok. 125 tys. jednostek⁵⁷ wprowadzenie instrumentu finansowania z Funduszu Dopłat należy ocenić pozytywnie. Jednak efektywność tego instrumentu nie wydaje się wystarczająca do potrzeb.

Podobnie, pomimo podejmowanych działań, liczba bezdomnych diagnozowanych przez ośrodki pomocy społecznej wydaje się utrzymywać na poziomie ok. 38-39 tys., co również nie wskazuje na postęp w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności.

Konieczne jest zatem podjęcie bardziej zdecydowanych działań. System wsparcia dla osób bezdomnych w Polsce opiera się w znacznej mierze na współpracy pomiędzy gminami a organizacjami pozarządowymi (poprzez wykup świadczonych usług czy udzielanie dotacji na realizację zadań statutowych). Polityka gmin w zakresie zwiększania zasobu mieszkań socjalnych, która powinna stanowić ważny element ogólnej polityki społecznej i mieszkani-

57 Szacuje się, że powstanie takiej liczby lokali pozwoliłoby udrożnić funkcjonowanie rynkowego podsystemu finansowania mieszkalnictwa (m.in. orzeczone i niewykonane eksmisje) oraz przyspieszyło prywatne inwestycje mieszkaniowe na wynajem. Za: P. Lis (2008), Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych. C. H. BECK, Warszawa, s. 259.

Tabela A3. Dane dotyczące zjawiska bezdomności i efektów działań na rzecz osób bezdomnych

Wyszczególnienie	2010	2012	2014	2016	2018
Liczba osób bezdomnych wg badania (liczenie)	43 083	30 712	36 161	33 408	30 330
Liczba osób bezdomnych przebywających w placówkach instytucjonalnych (noclegowych)	33 647	22 158	25 623	24 194	24 323
Liczba wszystkich zdiagnozowanych przez ośrodki pomocy społecznej osób bezdomnych (w ciągu całego roku)	39 218	37 645	39 936	b.d.	37 439
Liczba osób bezdomnych, którym opłacono pobyt w placówkach noclegowych (gminy/powiaty)	34 125	27 357	25 086	22 113	40 300
Działania na rzecz osób bezdomnych					
Liczba placówek noclegowych dla osób bezdomnych*	b.d.	643	595	604 + 154	682 + 192
Maksymalna liczba miejsc noclegowych dla osób bezdomnych wraz z „dostawkami” *	b.d.	25 225	26 041	17 380 + 5 439	19 079 + 5 956
Liczba osób objętych Indywidualnym Programem Wychodzenia z Bezdomności	5 238	3 464	3 155	3 635	3 498
Liczba osób bezdomnych objętych Kontraktem Socjalnym**	2 220	2 589	2 713	8 468	14 737
Liczba osób bezdomnych, które się usamodzielniały	2 622	2 710	2 636	2 382	2 684
Liczba osób bezdomnych, które podjęły zatrudnienie, w tym zatrudnienie wspierane	1 831	1 765	2 001	1 291	1 896
Liczba lokali ogółem przekazanych osobom bezdomnym	770	755	979	1 091	1 044
Liczba zakwalifikowanych wniosków w ramach Programu wspierania budownictwa socjalnego z Funduszu Dopłat					
Lokale mieszkalne	69	101	125	207	107
Miejsca w noclegowniach i domach dla bezdomnych	6	3	4	1	7

* Od 2016 r. rejestrowane są placówki prowadzone przez gminę/powiat lub na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego + placówki, których działalność nie jest finansowana przez gminę/powiat ** Jest to jeden z warunków udzielenia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych za lata 2010, 2012, 2014, 2016 i 2018.

wej została oceniona jako fragmentaryczna i doraźna⁵⁸. Brak w niej perspektywy umożliwiającej sukcesywne rozwiązywanie problemów ubóstwa mieszkaniowego i bezdomności. Ponadto lokalizacje obiektów z lokalami socjalnymi stoją niejednokrotnie w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju społecznego i przestrzennego. Przejawia się to peryferyjnym umiejscowieniem takich inwestycji, co potęguje wykluczenie społeczne i komunikacyjne beneficjentów lub grupowaniem bezdomnych w przypadkowych miejscach, co może utrudniać ich usamodzielnienie. Może to także sprzyjać gettoizacji i powstawaniu lub umacnianiu się enklaw biedy.

W Polsce brakuje także wsparcia dla osób zagrożonych bezdomnością, pozostających w niestabilnej sytuacji mieszkaniowej. Ponadto wsparcie koncentruje się

w większym stopniu na zapewnieniu schronień tymczasowych (miejsc w schroniskach) niż na wspomaganiu wychodzenia z kryzysu bezdomności. Instytucje działające na rzecz bezdomnych aktywnie zabiegają o wprowadzenie programów opartych na założeniu *housing first*. Celem pomocy udzielanej osobom bezpośrednio zagrożonym bezdomnością (np. z wyrokami eksmisyjnymi, z długami), tracącym miejsce zamieszkania nie powinno być znalezienie im miejsca w placówce, lecz jak najszybsze - niemal natychmiastowe - ustabilizowanie sytuacji mieszkaniowej i doprowadzenie do ponownego zamieszkania w ramach tzw. wolnego rynku mieszkaniowego. Uważa się, że osoby podatne na bezdomność lub z pewną historią bezdomności znacznie lepiej wykorzystują wsparcie ze strony systemu pomocy, odpowiadając na nie poprawą swojej sytuacji życiowej, gdy znajdują się we własnych mieszkaniach⁵⁹.

58 H. Zaniewska (red.), (2007) Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki. Raport z badań, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Rozwoju Miast, Warszawa, s. 122.

59 Tamże, s. 129.



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



PROGRAM
ANALITYCZNO
BADAWCZY