

**UCHWAŁA NR 115/2016**

**RADY MINISTRÓW**

z dnia 27 września 2016 r.

**w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego**

Rada Ministrów uchwała, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się Narodowy Program Mieszkaniowy, zwany dalej „Programem”, stanowiący załącznik do uchwały.

§ 2. Realizację Programu koordynuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

§ 3. Członkowie Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, współpracują przy realizacji Programu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz na jego wniosek udzielają informacji o stanie realizacji działań w ramach Programu, a także przedstawiają niezbędne dokumenty.

§ 4. 1. Począwszy od 2018 r. minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawia Radzie Ministrów, w terminie do dnia 31 marca, roczną informację o realizacji działań w ramach Programu.

2. Informacja, o której mowa w ust. 1, przekazywana jest Krajowej Radzie Mieszkaniowej, w celu jej oceny w zakresie zgodności z przyjętymi celami Programu oraz obowiązującymi strategiami rozwoju.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**PREZES RADY MINISTRÓW**

**BEATA SZYDŁO**

Sprawdzono pod względem  
prawnym i redakcyjnym:

Sekretarz Rady Ministrów  
Jolanta Rusiniak

Dyrektor Departamentu Rady Ministrów  
Hanka Babińska

Załącznik  
do uchwały nr 115/2016  
Rady Ministrów  
z dnia 27 września 2016 r.



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

## **NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY**

WRZESIEŃ 2016 r.

## Spis treści

<b>I.</b>	<b>WSTĘP</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>DIAGNOZA MIESZKANIOWA</b> .....	<b>5</b>
1.	Deficyty ilościowe .....	5
2.	Deficyty jakościowe .....	7
3.	Standard mieszkań i warunki mieszkaniowe .....	8
4.	Zużycie energii w sektorze mieszkaniowym, koszty utrzymania zasobu .....	11
5.	Dostępność mieszkań – czynniki oddziaływania .....	12
6.	Struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych .....	13
7.	Budownictwo mieszkaniowe, przekształcenia własnościowe zasobów .....	16
8.	Ceny mieszkań, wysokość czynszu .....	17
9.	Możliwości finansowe społeczeństwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych .....	20
10.	Potrzeby mieszkaniowe osób o szczególnej sytuacji życiowej .....	28
11.	Dotychczasowe polityki mieszkaniowe państwa w kontekście występujących potrzeb i problemów .....	32
<b>III.</b>	<b>CELE I PRIORYTETY PROGRAMU</b> .....	<b>45</b>
1.	Uwarunkowania poprawy sytuacji mieszkaniowej – WNIOSKI Z DIAGNOZY .....	45
2.	CELE I OBSZARY INTERWENCJI PRIORYTETOWYCH (SYSTEMATYZACJA) .....	49
	Priorytet 1. DOSTĘPNE MIESZKANIA (Pakiet „Mieszkanie+”).....	51
	Priorytet 2. STABILNE I EFEKTYWNE FINANSOWANIE .....	52
	Priorytet 3. NOWOCZESNE, EFEKTYWNE ENERGETYCZNIE I BEZPIECZNE TECHNICZNIE MIESZKANIA.....	53
	Priorytet 4. DOBRE PRAWO.....	53
<b>IV.</b>	<b>REALIZACJA PROGRAMU</b> .....	<b>55</b>
1.	PRIORYTETOWE DZIAŁANIA I INSTRUMENTY .....	55
	A. Wprowadzenie kompleksowych zmian prawnych usprawniających proces inwestycyjno-budowlany .....	55
	B. Zmiana regulacji określających zasady funkcjonowania rynku najmu: racjonalizacja zasad gospodarowania zasobem mieszkań komunalnych .....	56
	C. Rozwój spółdzielczości mieszkaniowej w segmencie dostępnych mieszkań – aktywizacja nowego budownictwa lokatorskiego .....	58
	D. Pakiet „Mieszkanie+”: Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach	

i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności.....	59
E. Pakiet „Mieszkanie+”: Uruchomienie zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, uwzględniającego dostępne instrumenty wsparcia i efekty zmian planowanych w otoczeniu regulacyjnym.	67
F. Pakiet „Mieszkanie+”: Wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe.....	75
G. Wspieranie mniej zamożnych gospodarstw domowych w ponoszeniu wydatków związanych z zaspokajaną potrzebą mieszkaniową .....	78
H. Wsparcie realizacji przedsięwzięć poprawiających stan techniczny istniejących zasobów mieszkaniowych i warunków zamieszkania, w tym jako jeden z aspektów zintegrowanych projektów rewitalizacji, przywracających funkcje mieszkaniowe na obszarach zurbanizowanych i zdegradowanych społecznie ...	78
I. Polityka senioralna: jakościowa i ilościowa optymalizacja zasobów mieszkaniowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą stosownie do specyfiki wyzwań zmieniającej się struktury wiekowej społeczeństwa .....	80
2. RAMY FINANSOWANIA PROGRAMU .....	83
3. HARMONOGRAM REALIZACJI PROGRAMU.....	87
4. MIERNIKI STOPNIA OSIĄGNIĘCIA CELÓW PROGRAMU I RAMOWE ZASADY EWALUACJI .....	89

## I. WSTĘP

W dniu 16 lutego 2016 r. Rada Ministrów przyjęła dokument weryfikujący dotychczasowy paradygmat realizowanych polityk rozwoju kraju pn. „Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. W oparciu o diagnozę pięciu dotychczasowych pułapek rozwojowych Polski rząd zdefiniował filary modelu rozwoju, na których opierał się będzie proces uwalniania własnego potencjału dla odpowiedzialnego rozwoju Polski i podniesienia jakości życia Polaków.

Integralnym uzupełnieniem zestawu narzędzi dynamizujących rozwój Polski – opartych na filarach reindustrializacji, rozwoju innowacyjnych firm, tworzenia kapitału dla rozwoju, ekspansji zagranicznej oraz stworzenia warunków dla zrównoważonego rozwoju społecznego i regionalnego – jest wdrożenie komplementarnego zbioru działań mających na celu radykalną poprawę stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Narodowy Program Mieszkaniowy jest jednym z autonomicznych narzędzi służących realizacji „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.

Wskazana powyżej zależność pomiędzy dokumentami uwzględnia fakt, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dotyczy jednej z podstawowych potrzeb społecznych, zaspokojenie której w istotnym stopniu determinuje jakość życia i rozwoju każdego człowieka, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak również w szeroko rozumianym kontekście społecznym ze szczególnym wskazaniem na rozwój i bezpieczeństwo rodziny. Przy uznaniu w ww. kontekście mieszkalnictwa za jedną z podstawowych funkcji państwa, należy wskazać, że utrzymujące się wieloletnie deficyty mieszkaniowe odnoszą się do podstawowych zagadnień znajdujących odzwierciedlenie w większości pułapek rozwoju Polski, wymagając nadaniu temu obszarowi odpowiedniej rangi w procesie odpowiedzialnego rozwoju kraju:

- Z uwagi na brak solidnych fundamentów lata dynamicznego wzrostu PKB w ostatnim czasie nie znajdowały bezpośredniego odzwierciedlenia w adekwatnej poprawie warunków życia ogółu społeczeństwa. Przyrosty produktywności nie przekładały się na proporcjonalny wzrost wynagrodzeń, których udział w PKB jest jednym z najniższych w UE, a rosnącemu długowi publicznemu towarzyszył znaczący wzrost zadłużenia gospodarstw domowych. W mieszkalnictwie ostatnia dekada to również lata względnie stabilnych, stosunkowo wysokich efektów budownictwa mieszkaniowego, których odzwierciedleniem nie była jednak adekwatna poprawa dostępności mieszkań dla osób o niskich i przeciętnych dochodach.
- Nowe budownictwo wielorodzinne zdominowało budownictwo mieszkań przeznaczonych do sprzedaży. Stan tej nierównowagi utrwalał regres budownictwa społecznego czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego, które – począwszy od 2009 r. – po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego przez lata nie znajdowało adekwatnego odzwierciedlenia w instrumentach wspierających mieszkalnictwo. W tych warunkach malejący deficyt statystyczny mieszkań nie zapewnił proporcjonalnej poprawy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Wpływ na to ma, poza niewielkim rynkiem dostępnych mieszkań czynszowych, stosunkowo wysoki poziom czynszów komercyjnych, wynikający m.in. z braku

instytucjonalnych inwestorów, ryzyk prawnych i niewielkiego zasobu oferowanych mieszkań na wynajem. Bardzo niski udział mieszkań czynszowych pogłębia niedostosowania na rynku pracy (niska mobilność).

- Odsetek zarabiających, którzy mieli w ostatnich latach bardzo ograniczoną ofertę mieszkań dostosowaną do uzyskiwanych dochodów, bez odpowiedniego oparcia we wprowadzanych instrumentach polityki mieszkaniowej, wynosi ok. 30-40% (w zależności od lokalizacji). Przy rosnącym długu publicznym wydatki budżetowe na mieszkalnictwo były względnie niskie, koncentrując się na wsparciu bardziej zamożnej części społeczeństwa. Rosnące zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów mieszkaniowych, związane w części również z priorytetowo traktowanymi w polityce mieszkaniowej programami zachęcającymi do nabycia mieszkania na własność, nie równoważą rozwiązań stymulującego systematyczne, wieloletnie oszczędzanie na cele mieszkaniowe.
- Wpływające w coraz większym stopniu na polską gospodarkę problemy demograficzne w dużej części są związane z brakiem bezpieczeństwa mieszkaniowego: brakiem zróżnicowanej oferty dostępnych cenowo mieszkań, pozwalającej zaspokoić potrzeby mieszkaniowe bez konieczności zaciągania wieloletnich zobowiązań kredytowych w okresie wchodzenia na rynek pracy oraz podejmowania decyzji o założeniu i rozwoju rodziny. Ponadto, sytuacja demograficzna nie znajduje odzwierciedlenia w polityce mieszkaniowej również w kontekście specyfiki potrzeb osób starszych, których udział w grupach wiekowych będzie znacząco się zwiększał.
- Niewykorzystywany potencjał rozwojowy mniejszych ośrodków, pogłębiające się różnice pomiędzy regionami i wewnątrz regionów (w szczególności różnice pomiędzy aglomeracjami a resztą kraju) oraz różny dostęp do podstawowych dóbr i usług na obszarach miejskich i wiejskich w stopniu szczególnym utrwalają wieloletnie deficyty mieszkaniowe, w tym dotyczące problemu mieszkań substandardowych.
- Działania i instrumenty wsparcia wprowadzane w związku z polityką mieszkaniową nie wiązały się z decyzją rządów o wdrożeniu i realizacji jasno określonego programu wsparcia budownictwa mieszkaniowego, z przyjętym w perspektywie wielu lat budżetem finansowania. Brak całościowej i długookresowej wizji rozwoju mieszkalnictwa ugruntowywał tym samym deficyt takiego podejścia w planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Pułapkę słabości instytucji odzwierciedlał brak stabilnych ram finansowania polityki mieszkaniowej i wprowadzane w oderwaniu od polityk mieszkaniowych zmiany systemowe, odzwierciedlające brak konsekwencji w realizacji przyjętych wcześniej priorytetów (przykładem jest likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego).

## II. DIAGNOZA MIESZKANIOWA

### 1. Deficyty ilościowe

Podstawowe wskaźniki obrazujące sytuację mieszkaniową w Polsce są skutkiem wieloletniego rozwoju budownictwa mieszkaniowego i polityki mieszkaniowej.

Zbiornicze dane odnoszące się do stanu ilościowego i jakościowego zasobów mieszkaniowych są publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) przy okazji Narodowych Spisów Powszechnych (NSP). Ostatnie miały miejsce w 1988, 2002 i 2011 r. W okresach międzyspisowych dane za poszczególne lata opierają się na szacunkach.

Przez wiele lat podstawowym problemem polskiego mieszkalnictwa był statystyczny niedobór mieszkań, rozumiany jako różnica między liczbą mieszkań ogółem i liczbą gospodarstw domowych, oraz statystyczny deficyt mieszkaniowy, rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkałych mieszkań i liczbą gospodarstw domowych. Niedobór statystyczny mieszkań został przewyższony ok. 2012 r. i według stanu na koniec 2015 r. w Polsce było ok. 120 tys. więcej mieszkań niż gospodarstw domowych (ok. 0,8% nadwyżki zasobów). Istotnym problemem jest nadal statystyczny deficyt mieszkaniowy, który wskazuje, w ilu mieszkaniach zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe.

*Statystyczny deficyt mieszkaniowy w Polsce w 1988 r., 2002 r., 2011 r. i 2015 r. (dane w tys., różnice w sumach wynikają z przyjętych zaokrągleń).*

	1988	2002	2011	2015*
<b>Mieszkania ogółem</b>	<b>11 608</b>	<b>12 524</b>	<b>13 495</b>	<b>14 120</b>
- miasto	7 419	8 365	9 106	9 516
- wieś	4 079	4 159	4 390	4 604
<b>Mieszkania zamieszkane</b>	<b>10 717</b>	<b>11 764</b>	<b>12 525</b>	<b>13 103</b>
- miasto	7 040	7 954	8 592	8 979
- wieś	3 677	3 809	3 933	4 124
<b>Gospodarstwa domowe</b>	<b>11 967</b>	<b>13 337</b>	<b>13 568</b>	<b>14 000**</b>
- miasto	7 863	8 965	9 147	9 350
- wieś	4 104	4 373	4 421	4 650
<b>Statystyczny niedobór mieszkań</b>	<b>-359</b>	<b>-813</b>	<b>-73</b>	<b>+120</b>
- miasto	-444	-600	-41	+166
- wieś	-25	-214	-31	-46
<b>Statystyczny deficyt mieszkaniowy</b>	<b>-1 250</b>	<b>-1 573</b>	<b>-1 043</b>	<b>-897</b>
- miasto	-823	-1 011	-555	-371
- wieś	-427	-564	-488	-526

Źródło: Narodowy Spis Powszechny 1988, 2002 i 2011.

\* Przyjęto założenie, że mieszkania zamieszkane stanowią ten sam udział w mieszkaniach ogółem jak w 2011 r. (94,36% w miastach i 89,58% na obszarach wiejskich).

\*\* Szacunek Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na podstawie opracowania GUS pt. „Prognoza gospodarstw domowych na lata 2016-2050”, Warszawa, czerwiec 2016 r.

Według szacunków, na koniec 2015 r. statystyczny deficyt mieszkaniowy wynosił ok. 897 tys. mieszkań, co było najlepszym wynikiem w historii badań nad tą tematyką. Na zmniejszenie statystycznego deficytu mieszkaniowego w ostatnich latach główny wpływ miało:

- nowe budownictwo mieszkaniowe;
- czynniki demograficzne – stabilizacja liczby ludności i powolny wzrost liczby gospodarstw domowych (wolniejszy niż wzrost liczby mieszkań), emigracja młodych osób do krajów zachodnioeuropejskich;

- niewielka liczba rozbiórek budynków mieszkalnych w Polsce<sup>1</sup> i niski potencjał do takich działań w obliczu zróżnicowanej struktury własnościowej budynków wielorodzinnych.

Interpretując dane dotyczące deficytu mieszkaniowego warto podkreślić następujące właściwości tego wskaźnika sytuacji mieszkaniowej:

- każde mieszkanie wchodzące w skład deficytu mieszkaniowego oznacza, że w przypadku co najmniej dwóch gospodarstw domowych występuje umowny deficyt polegający na braku samodzielności mieszkaniowej. Według danych NSP 2011 w mieszkaniach niesamodzielnych mieszkało 2 587,9 tys. gospodarstw domowych, z czego 1 514,8 tys. w miastach (16,6% gospodarstw domowych) i 1 073,1 na obszarach wiejskich (24,3% gospodarstw domowych), zachowując ww. proporcje można założyć, że na koniec 2015 r. w mieszkaniach niesamodzielnych zamieszkiwało ok. 2,2 mln gospodarstw domowych;
- w niektórych przypadkach brak samodzielności mieszkaniowej nie wiąże się z odczuwalnym deficytem i potrzebą przeprowadzki do innego mieszkania, lecz wynika ze świadomego wyboru bądź tradycji. Jest to przypuszczalnie istotne na obszarach wiejskich, gdzie występuje tradycja zamieszkiwania wielopokoleniowych rodzin składających się z kilku gospodarstw domowych w jednym domu. Pomimo wzrostu liczby mieszkań, na obszarach tych utrzymuje się deficyt mieszkaniowy oscylujący wokół 0,5 mln;
- deficyty mieszkaniowe powinny być rozpatrywane w skali lokalnej. Nawet przy spadku deficytu ogółem mogą występować deficyty w poszczególnych lokalizacjach. Jest to szczególnie dotkliwy problem w miastach, które przyciągają osoby migrujące w celu podjęcia nauki lub w poszukiwaniu pracy. Według prognoz GUS najwyższy wskaźnik migracji wewnętrznych będzie występował w województwie mazowieckim, a następnie w województwie wielkopolskim, małopolskim i dolnośląskim;<sup>2</sup>
- wartość statystycznego deficytu mieszkaniowego nie uwzględnia skali migracji z Polski, która miała miejsce po 2004 r. Według analiz GUS na koniec 2014 r. za granicą czasowo przebywało ok. 2 320 tys. osób, z czego ok. 80% przebywa za granicą co najmniej 12 miesięcy. Skala emigracji od ok. 2007 r. utrzymuje się na poziomie 2 000-2 300 tys.<sup>3</sup> Przyjmując założenie, że przeciętna wielkość gospodarstwa domowego emigranta jest taka sama jak gospodarstwa domowego w Polsce (ok. 2,8) oraz że emigranci tworzą gospodarstwa domowe z osobami również emigrującymi z Polski, potencjalnie za granicą może przebywać ok. 830 tys. polskich gospodarstw domowych. Ewentualny powrót tych rodzin do Polski spowodowałby wzrost deficytu mieszkaniowego i wymagałby odpowiedniego zwiększenia podaży zasobów mieszkaniowych. Podobnie migracja do Polski powoduje wzrost zapotrzebowania na mieszkania. Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców na koniec 2013 r. zezwolenie na pobyt stały miało w Polsce ok. 121,3 tys. cudzoziemców (głównie z Ukrainy, a następnie z

<sup>1</sup> Według oficjalnych danych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w latach 1995-2014 rozebrano w Polsce tylko 4 721 budynków mieszkalnych, czyli ok. 236 budynków rocznie. Wydaje się jednak, że statystyka ta jest zaniżona i nie obejmuje np. specyfiki prowadzenia inwestycji mieszkaniowych na obszarach wiejskich, gdzie w ramach działki siedliskowej buduje się nowy dom opuszczając, a następnie likwidując stary. Tym można tłumaczyć m.in. względnie niższy wzrost ogólnej liczby mieszkań na obszarach wiejskich (w porównaniu do obszarów miejskich).

<sup>2</sup> GUS, Prognoza ludności na lata 2014-2050, Warszawa 2014 r.

<sup>3</sup> GUS, Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2014, Warszawa 2015 r.



Rosji i Wietnamu). Wydaje się jednak, że prawdziwa skala imigracji, szczególnie z kierunku wschodniego, jest znacznie niedoszacowana.<sup>4</sup>

## 2. Deficyty jakościowe

Dane ilościowe dotyczące statystycznego deficytu mieszkaniowego pomijają fakt, że część gospodarstw domowych dysponuje samodzielnym lokalem mieszkalnym, które można określić jako substandardowe. Pomimo że w okresie transformacji ustrojowej stan zasobów mieszkaniowych uległ znacznej poprawie, według danych NSP 2011 nadal ok. 1,3 mln mieszkań (10,6% ogółu), w których zamieszkiwało ok. 5,4 mln osób (14,1% społeczeństwa), były określane jako mieszkania substandardowe.

*Mieszkania zamieszkane stale o warunkach substandardowych i ludność zamieszkująca w tych mieszkaniach w Polsce w latach 1988, 2002 i 2011 wg lokalizacji.*

		1988		2002		2011	
		tys.	% ogółu	tys.	% ogółu	tys.	% ogółu
Mieszkania substandardowe	Ogółem	3 540,2	33,0	1 851,10	15,9	1 333,9	10,6
	miasto	1 409,6	20,0	739,3	9,4	584,0	6,8
	wieś	2 130,6	57,9	1 111,80	29,6	750,0	19,1
Ludność w mieszkaniach substandardowych	Ogółem	12 694,1	34,2	6 481,20	17,1	5 360,2	14,1
	miasto	4 570,3	20,3	2 502,20	10,8	2 230,0	9,6
	wieś	8 123,8	55,7	3 979,00	27,4	3 130,2	21,0

Źródło: Narodowy Spis Powszechny 1988, 2002 i 2011.

GUS wyróżnia poniższe kategorie mieszkań substandardowych wraz z kryteriami ich klasyfikacji:

a) kategoria pierwsza: ze względu na zły stan techniczny budynku, do której zalicza się:

- mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1979, z 1 mieszkaniem i z 1 izbą,
- mieszkania wybudowane przed rokiem 1945, bez kanalizacji i z nieustaloną informacją o kanalizacji,
- mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1971, bez wodociągu i z nieustaloną informacją o wodociągu;

b) kategoria druga: ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje; obejmuje ona mieszkania bez ustępu, ale z wodociągiem, oraz mieszkania bez ustępu i bez wodociągu, znajdujące się w budynkach niezaliczonych do kategorii pierwszej;

c) kategoria trzecia: ze względu na nadmierne zaludnienie, obejmujące mieszkania, w których na 1 pokój przypada 3 i więcej osób, z mieszkań niezaliczonych do kategorii pierwszej i drugiej.

<sup>4</sup> Joanna Konieczna-Sałamatin, Imigracja do Polski w świetle danych urzędowych, Instytut Społeczno-Ekonomicznych Ekspertyz, Warszawa 2015 r.

*Mieszkania zamieszkane stale o warunkach substandardowych i ludność zamieszkująca w tych mieszkaniach w Polsce w latach 1988, 2002 i 2011 wg kategorii.*

		1988		2002		2011	
		tys.	% ogółu	tys.	% ogółu	tys.	% ogółu
<b>Mieszkania</b>	<b>Ogółem</b>	<b>3 540,2</b>	<b>100,0</b>	<b>1 851,10</b>	<b>100,0</b>	<b>1 333,9</b>	<b>100,0</b>
	niski stan techniczny budynków	747,0	21,1	478,3	25,8	322,8	24,2
	niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje	2 308,2	65,2	887,5	48,0	452,2	33,9
	nadmierne zaludnienie mieszkania	485,0	13,7	485,3	26,2	558,9	41,9
<b>Ludność w mieszkaniach</b>	<b>Ogółem</b>	<b>12 694,1</b>	<b>100,0</b>	<b>6 481,20</b>	<b>100,0</b>	<b>5 360,2</b>	<b>100,0</b>
	niski stan techniczny budynków	2 259,5	17,8	1 301,8	20,1	895,2	16,7
	niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje	7 971,9	62,8	2 667,4	41,1	1 195,3	22,3
	nadmierne zaludnienie mieszkania	2 462,6	19,4	2 512,0	38,8	3 269,7	61,0

Źródło: Narodowy Spis Powszechny 1988, 2002 i 2011.

W pierwszym okresie transformacji ustrojowej najczęstszą przyczyną substandardu mieszkaniowego było niedostateczne wyposażenie mieszkań w instalacje i niski standard techniczny mieszkań. Obecnie, po wyeliminowaniu podstawowych deficytów w tym zakresie, podstawowym problemem jest nadmierne przeludnienie mieszkań, które dotyka ok. 3,3 mln osób.

### **3. Standard mieszkań i warunki mieszkaniowe**

Obok postępów ilościowych w okresie transformacji ustrojowej dokonał się postęp, jeżeli chodzi o jakość mieszkań i warunki zamieszkania gospodarstw domowych. Potwierdzają to wszystkie wskaźniki uzyskane w ramach badań statystycznych obrazujące standard powierzchniowy mieszkań, gęstość zamieszkania czy dostępność do podstawowych udogodnień sanitarnych i technicznych.

*Podstawowe parametry mieszkań w Polsce w latach 1988, 2002, 2011 i 2014\* (mieszkania zamieszkane stale).*

		1988	2002	2011	2014*
<b>Przeciętna liczba izb w mieszkaniu</b>	<b>Ogółem</b>	<b>3,39</b>	<b>3,70</b>	<b>3,83</b>	<b>3,82</b>
	Miasto	3,29	3,51	3,60	3,57
	Wieś	3,57	4,09	4,36	4,32
<b>Przeciętna powierzchnia mieszkania</b>	<b>Ogółem</b>	<b>59,1</b>	<b>68,6</b>	<b>72,4</b>	<b>73,4</b>
	Miasto	53,8	60,8	63,7	64,2
	Wieś	69,3	84,9	92,0	92,3

Źródło: Narodowy Spis Powszechny 1988, 2002 i 2011; GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.”.

\*Dane dla mieszkań ogółem (w ramach statystyki bieżącej GUS nie podaje danych dotyczących mieszkań zamieszkanymi).

Parametry dotyczące przeciętnej powierzchni mieszkań w Polsce powinny być interpretowane w zestawieniu z liczbą osób zamieszkujących w mieszkaniach. Wszystkie wskaźniki świadczą o istotnej poprawie warunków mieszkaniowych ludności. W szczególności warto zaobserwować, że parametry pokazujące komfort zamieszkania poprawiają się zarówno w miastach, jak i na terenach wiejskich.

Podstawowe parametry ilustrujące warunki zamieszkiwania w Polsce w latach 1988, 2002, 2011 i 2014\* (mieszkania zamieszkane stale).

		1988	2002	2011	2014*
Przeciętna liczba osób na izbę	Ogółem	1,02	0,88	0,79	0,72
	Miasto	0,97	0,84	0,75	0,69
	Wieś	1,11	0,95	0,87	0,77
Przeciętna powierzchnia mieszkania na osobę	Ogółem	17,1	21,1	23,8	26,7
	Miasto	16,8	20,6	23,6	26,1
	Wieś	17,4	21,9	24,0	27,6
Przeciętna liczba osób w mieszkaniu	Ogółem	3,46	3,25	3,04	2,75
	Miasto	3,20	2,95	2,70	2,46
	Wieś	3,97	3,87	3,79	3,35

Źródło: Narodowy Spis Powszechny 1988, 2002 i 2011; GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.”

\*Dane dla mieszkań ogółem (w ramach statystyki bieżącej GUS nie podaje danych dotyczących mieszkań zamieszkałych).

W okresie transformacji zanotowano znaczący postęp pod względem dostępu do podstawowych udogodnień sanitarnych i technicznych. Jakość zamieszkania poprawiła się szczególnie na obszarach wiejskich.

Mieszkania wyposażone w instalacje w latach 1988, 2002, 2011 i 2014\* – zamieszkane stale i czasowo (% ogółu mieszkań).

	1988	2002	2011	2014*
<b>Wodociąg</b>	84,3	95,6	97,0	96,7
- miasto	94,9	98,7	98,9	99,0
- wieś	63,8	89,2	92,7	91,9
<b>Ustęp splukiwany</b>	71,5	88,1	93,9	93,5
- miasto	84,9	94,6	97,1	97,1
- wieś	45,9	74,4	86,9	85,9
<b>Łazienka</b>	71,5	87,0	91,6	91,1
- miasto	82,4	92,3	95,3	95,4
- wieś	50,7	76,0	83,3	82,2
<b>Centralne ogrzewanie</b>	61,4	77,8	81,7	81,6
- miasto	72,8	84,3	86,5	86,9
- wieś	39,6	64,3	71,3	70,6
<b>Gaz z sieci</b>	48,5	56,4	57,7	55,8
- miasto	70,9	75,0	74,4	72,5
- wieś	5,5	17,4	21,2	21,2

Źródło: Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z lat: 1988, 2002 i 2011 oraz opracowanie GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r.”

\*Dane dla mieszkań ogółem (w ramach statystyki bieżącej GUS nie podaje danych dotyczących mieszkań zamieszkałych).

Pomimo poprawy warunków zamieszkania ludności w Polsce, podstawowe parametry określające te warunki są nadal niższe niż w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej.

Mieszkania w krajach UE (bez Malty).

Lp.	Państwo	Ludność (w mln)	Mieszkania		Mieszkania na 1000 mieszkańców		Rok
			Ogółem (w mln)	Stale zamieszkane (w mln)	Ogółem	Stale zamieszkane	
1	Austria	8,4	4,4	3,6	528,6	434,5	2012
2	Belgia	11,0	5,3	4,5	483,4	415,7	2011
3	Bułgaria	7,3	3,8	2,6	527,8	362,1	2011
4	Chorwacja	4,2	2,2	1,5	524,4	349,3	2011
5	Cypr	0,8	0,4	0,3	515,5	353,5	2011
6	Czechy	10,4	4,7	4,1	455,8	393,3	2011
7	Dania	5,6	2,9	2,6	528,8	461,1	2012
8	Estonia	1,3	0,6	0,5	508,2	421,0	2011
9	Finlandia	5,4	2,8	2,6	528,1	475,4	2012
10	Francja	62,7	32,5	27,1	518,1	431,9	2010
11	Grecja	10,8	6,3	4,1	590,3	381,1	2011
12	Hiszpania	46,8	25,2	18,1	538,5	386,3	2011
13	Holandia	16,6	7,3	6,9	443,5	418,9	2011

14	Irlandia	4,5	1,9	1,6	434,8	359,5	2011
15	Litwa	3,0	1,4	1,1	456,4	384,1	2011
16	Luksemburg	0,5		0,2		405,9	2011
17	Łotwa	2,1	1,0	0,8	495,2	391,6	2011
18	Malta	0,4	0,2	0,1	536,3	366,0	2011
19	Niemcy	80,2	41,3	39,0	514,8	486,4	2011
<b>20</b>	<b>Polska</b>	<b>38,5</b>	<b>13,5</b>	<b>12,5</b>	<b>350,4</b>	<b>325,2</b>	<b>2011</b>
21	Portugalia	10,5	5,1	4,0	485,2	377,9	2011
22	Rumunia	20,1	8,4	7,3	418,8	362,5	2011
23	Słowacja	5,4	2,0	1,7	369,6	329,2	2011
24	Słowenia	2,0	0,8	0,6	412,0	326,9	2011
25	Szwecja	9,5	5,1	4,5	539,9	477,1	2011
26	Węgry	9,9	4,4	3,9	441,8	393,7	2011
27	Włochy	59,4	31,2	24,1	525,1	406,1	2011
28	Zjedn. Królestwo	63,1	27,6	26,3	437,1	416,1	2011
29	Europa-28 (27)	501,2	243,2	206,9	<b>485,2</b>	<b>412,8</b>	2011

Źródło: Eurostat

Ze statystyk wynika, że na 27 badanych krajów UE (z wyjątkiem Malty), Polska zajmuje 19. miejsce pod względem przeciętnej wielkości mieszkania, 24. miejsce pod względem powierzchni użytkowej mieszkania na osobę oraz 23-26. miejsce pod względem przeciętnej liczby izb na osobę. Ponadto współczynnik przeludnienia według Eurostat plasuje nasz kraj na 18. miejscu na 20 badanych krajów. Pomimo więc stopniowej poprawy wskaźników, wciąż istnieje duży obszar do poprawy w celu osiągnięcia obecnych średnich standardów europejskich.

#### Przeciętna powierzchnia mieszkań w krajach UE (bez Malty).

Lp.	Państwo	Przeciętna pow. użytkowa mieszkania (m <sup>2</sup> )		Przeciętna liczba izb na osobę**	Współczynnik przeludnienia*****
		Całkowita*	Na osobę***		
1	Austria	112,6	48,9	1,7	15,3
2	Belgia	102,3	42,5	2,2	2,0
3	Bułgaria	76,6	27,7	1,1	43,3
4	Chorwacja	89,0	31,1	1,1	42,1
5	Cypr	156,4	55,3	2,0	-
6	Czechy	84,6	33,3	1,5	19,9
7	Dania	132,1	60,9	2,0	8,1
8	Estonia	74,2	31,2	1,7	-
9	Finlandia	104	49,4	2,0	7,0
10	Francja	101,8	44,0	2,0	7,1
11	Grecja	94,0	35,8	1,3	27,4
12	Hiszpania	102,8	39,7	2,0	5,3
13	Holandia	117,5	49,2	1,8	3,5
14	Irlandia	84,2	30,3	2,2	3,6
15	Litwa	68,1	26,2	1,5	-
16	Luksemburg	144,1	58,5	2,2	-
17	Łotwa	69,1	27,1	1,3	39,8
18	Niemcy	106,8	52,0	1,9	6,6
<b>19</b>	<b>Polska</b>	<b>84,9</b>	<b>27,6</b>	<b>1,1</b>	<b>44,2</b>
20	Portugalia	112,2	42,4	1,7	-
21	Rumunia****	46,9	17,0	1,0	52,3
22	Słowacja	93,6	30,8	1,2	38,6
23	Słowenia	89,2	29,2	1,5	-
24	Szwecja	117,9	56,2	1,9	10,7
25	Węgry	83,2	32,8	1,1	44,6
26	Włochy	98,7	40,1	1,4	27,2
27	Zjedn. Królestwo	98,7	41,1	2,0	8,0

\*Źródło Eurostat Badanie SILC - rok 2012; \*\* - rok 2014

\*\*\*Szacunek MłIB na podstawie badania SILC

\*\*\*\*Powierzchnia mieszkalna

\*\*\*\*\* Zgodnie ze stosowaną definicją Eurostatu mieszkanie uznaje się za przeludnione, jeżeli gospodarstwo domowe nie ma do dyspozycji przynajmniej: jednego pokoju na gospodarstwo, jednego pokoju na parę, jednego pokoju na każdą osobę powyżej 18 roku życia, jednego pokoju na parę osób tej samej płci w wieku 12-17 lat, jednego pokoju dla każdej osoby w wieku 12-17 lat, jednego pokoju dla każdej pary

dzieci w wieku poniżej 12 lat. W ramach tej definicji, małżeństwo z 2 dziećmi różnej płci w wieku 10 i 15 lat powinno dysponować przynajmniej 4 pokojami. W przeciwnym razie, mieszkanie takie uznawane jest przez Eurostat jako przeludnione. W analizie pominięto kraje, dla których dane wzbudzają wątpliwości, np. ze względu na nagłe zmiany wskaźników w stosunku rocznym.

#### 4. Zużycie energii w sektorze mieszkaniowym, koszty utrzymania zasobu

Sektor mieszkaniowy (w nomenklaturze statystycznej zwany sektorem gospodarstw domowych) odpowiada za zużycie ok. 27% podaży energii. W latach 2002-2012 zużycie energii na mieszkanie (z korektą klimatyczną) zmniejszyło się o 5,7%, zaś w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> mieszkania – spadło o 11,8%.<sup>5</sup>

Standard energetyczny budynków definiowany jest najczęściej poprzez wartość wskaźników:

- EP – określającego roczne zapotrzebowanie na nieodnawialną energię pierwotną,
- EK – określającego roczne zapotrzebowanie na energię końcową.

Wartości powyższych wskaźników są bardzo zróżnicowane w zależności od roku wzniesienia budynku. Poniżej przedstawiono wartości wskaźników dla budynków wzniesionych w poszczególnych latach.

*Struktura wiekowa zasobów mieszkaniowych w Polsce i zużycie energii.*

Okres wzniesienia budynku	Budynki		Mieszkania		EP	EK
	tys.	%	mln	%	kWh/(m <sup>2</sup> rok)	kWh/(m <sup>2</sup> rok)
przed 1918	404,7	7,3	1,18	9,1	> 350	> 300
1918 –1944	803,9	14,5	1,45	11,2	300 –350	260 –300
1945 –1970	1363,9	24,6	3,11	24,0	250 –300	220 –260
1971 –1978	659,8	11,9	2,07	16,0	210 –250	190 –220
1979 –1988	754,0	13,6	2,15	16,6	160 –210	140 –190
1989 –2002	670,9	12,1	1,52	11,7	140 –180	125 –160
2003 –2007	321,6	5,8	0,60	4,6	100 –150	90 –120
2008–2011	205,1	3,7	0,41	3,2	-----	-----
w budowie	27,7	0,5	0,04	0,3	-----	-----
nieustalone	332,7	6,0	0,43	3,3	-----	-----
<b>Razem</b>	<b>5544,3</b>	<b>100,0</b>	<b>12,96</b>	<b>100,0</b>	-----	-----

Źródło: Praca zbiorowa pod redakcją S. Mańkowskiego i E. Szczechowiaka, Strategiczny projekt badawczy pt. „Zintegrowany system zmniejszenia eksploatacyjnej energochłonności budynków” Zadanie badawcze nr 2. Tom I, część A: Uwarunkowania przekształceń w budownictwie, Warszawa-Poznań 2013 r., s. 66.

Według danych NSP 2011 ok. 72% zasobów mieszkaniowych w Polsce powstało przed 1989 r. Budynki te mają niskie parametry energetyczne, co przekłada się nie tylko na wysokie zużycie energii cieplnej i niskie parametry efektywności energetycznej, lecz również na wysokie koszty wynikające z opłat za ogrzewanie mieszkań i budynków, które są ponoszone przez mieszkańców. Według GUS, w 2014 r. przeciętne miesięczne wydatki gospodarstw domowych na użytkowanie mieszkania i nośniki energii wyniosły ok. 217 zł na osobę (21% wszystkich wydatków gospodarstwa domowego), z czego na nośniki energii (energia elektryczna, gaz, energia cieplna i opał) wydawano ok. 124 zł miesięcznie na osobę (12% wszystkich wydatków gospodarstwa domowego).<sup>6</sup> Dodatkowo, według respondentów odpowiadających na pytania GUS w 2012 r., 86,7% mieszkańców twierdziło, że ich

<sup>5</sup> Dane opublikowane przez GUS w opracowaniu: „Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2012 r.”, Warszawa 2014 r. Badanie jest prowadzone w cyklu 3-letnim.

<sup>6</sup> GUS, Budżety Gospodarstw Domowych w 2014 r., Warszawa 2015 r.

mieszkanie jest wystarczająco ciepłe w zimę, natomiast 13,3% wskazywało, że ich mieszkanie nie jest wystarczająco ciepłe w zimę.<sup>7</sup>

Na przestrzeni lat obserwowana jest tendencja spadkowa w zakresie wartości wskaźnika zapotrzebowania na energię dla zasobów mieszkaniowych w Polsce. Wynika ona z rozwoju technologii stosowanych w budownictwie, dostępności wyrobów budowlanych mających korzystny wpływ na charakterystykę energetyczną budynków oraz stopniowego zaostrzania w przepisach techniczno-budowlanych wymagań minimalnych w odniesieniu do zużycia energii przez nowo budowane budynki.

Dalsza poprawa parametrów energetycznych budynków mieszkalnych w Polsce jest możliwa m.in. dzięki prowadzonej termomodernizacji budynków mieszkalnych. W związku z tym sektor mieszkaniowy nadal posiada duży potencjał do ograniczania zużycia energii. Według danych GUS<sup>8</sup> za 2012 r.:

- ocieplonych zostało ok. 54,1% budynków mieszkalnych,
- częściowo zostało ocieplonych 7,3% budynków mieszkalnych,
- nieocieplonych pozostało 37,6% budynków mieszkalnych.<sup>9</sup>

Powyższe dane wskazują, że niezbędne jest prowadzenie dalszych prac zmierzających do poprawy stanu technicznego i parametrów energetycznych zasobów mieszkaniowych. Działania takie powinny być elementem szerszych programów rozwoju miast, uwzględniających np. rewitalizację całych kwartałów (dzielnic) oraz właściwą gospodarkę komunalną, w tym rozwój zielonej infrastruktury wspierającej powrót do naturalnych funkcji hydrologicznych na obszarach zurbanizowanych.

## **5. Dostępność mieszkań – czynniki oddziaływania**

Wobec przełamania podstawowych problemów polityki mieszkaniowej związanych z istniejącymi deficytami ilościowymi i jakościowymi, podstawowym wyzwaniem polskiej polityki mieszkaniowej powinna być dostępność mieszkań. Warto podkreślić, że kwestia ta nie jest dokładnie odwzorowaniem danych dotyczących statystycznego deficytu mieszkaniowego. Problemy z dostępnością mogą występować nawet przy dużej liczbie mieszkań. Dostępność wiąże się bowiem z możliwościami finansowymi gospodarstw domowych dotyczącymi kupna lub wynajmu mieszkania. W każdym, nawet najzamożniejszym kraju, zawsze będzie występować grupa osób, która nie będzie w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Głównym problemem jest brak wystarczających dochodów. Jednak coraz częściej dostępność wiąże się również z kwestiami społecznymi, takimi jak konieczność zapewnienia godnych warunków mieszkaniowych osobom starszym, osobom niepełnosprawnym, uchodźcom itp.

Z kwestią dostępności mieszkań wiążą się następujące zagadnienia:

---

<sup>7</sup> Dane opublikowane przez GUS w opracowaniu: „Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2012 r.”, Warszawa 2014 r. Badanie jest prowadzone w cyklu 3-letnim.

<sup>8</sup> Dane opublikowane przez GUS w opracowaniu: „Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2012 r.”, Warszawa 2014 r. Badanie jest prowadzone w cyklu 3-letnim.

<sup>9</sup> Dla pozostałych budynków brak danych.

- struktura zasobów mieszkaniowych pod względem możliwości zaspokojenia potrzeb osób o różnej wysokości dochodów;
- oferta podmiotów budujących mieszkania, z uwzględnieniem mieszkań oferowanych osobom, które nie są w stanie nabyć lub wynająć mieszkania na rynku; kwestia ta powiązana jest z kosztami budownictwa mieszkaniowego bezpośrednio skorelowanymi z cenami zakupu lub czynszami najmu;
- dochody społeczeństwa, w tym osób młodych, oraz możliwość uzyskania długoletniego kredytu mieszkaniowego na zakup mieszkania;
- wpływ czynników demograficznych na dostępność mieszkań.

Powyższe zagadnienia i ich wpływ na dostępność mieszkań dla gospodarstw domowych o różnym statusie majątkowym i rodzinnym są rozwijane w kolejnych punktach diagnozy.

## 6. Struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych

Struktura zasobów mieszkaniowych w Polsce jest zdominowana przez mieszkania własnościowe i mieszkania spółdzielcze (w przypadku mieszkań spółdzielczych własnościowych forma władania nimi upodabnia je do mieszkań własnościowych). Mieszkania na wynajem stanowiły w 2011 r. ok. 18,6% zamieszkałych mieszkań, w stosunku do których ustalono właściciela zasobu. Natomiast 5,4% stanowił najem komercyjny, a 13,2% najem społeczny, w ramach którego dominowały mieszkania będące własnością samorządów gminnych (9,1% zasobów).

*Struktura własności mieszkań w Polsce na podstawie NSP 2011 (mieszkania zamieszkałe).*

	tys. szt.	% zasobów	% zasobów o ustalonej własności
<b>Mieszkania własnościowe i spółdzielcze, w tym</b>	<b>9 669,7</b>	<b>77,2%</b>	<b>81,1%</b>
Mieszkania osób fizycznych	7 449,3	59,5%	62,4%
Mieszkania spółdzielcze własnościowe	1 856,5	14,8%	15,6%
Mieszkania spółdzielcze lokatorskie	363,9	2,9%	3,1%
<b>Mieszkania wynajmowane na rynku (należące do osób fizycznych lub osób posiadających spółdzielcze prawo do lokalu)</b>	<b>643,1</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,4%</b>
<b>Mieszkania wynajmowane poza rynkiem (społeczny zasób mieszkań czynszowych), w tym:</b>	<b>1 573,3</b>	<b>12,6%</b>	<b>13,2%</b>
Mieszkania gminne	1 089,4	8,7%	9,1%
Mieszkania Skarbu Państwa	195,9	1,6%	1,6%
Mieszkania zakładów pracy	203,7	1,6%	1,7%
Mieszkania товариств budownictwa społecznego	84,3	0,7%	0,7%
Mieszkania pozostałych podmiotów	43,3	0,3%	0,4%
Mieszkania o ustalonej własności	11 929,4	95,2%	100%
Mieszkania o nieustalonej własności	596,0	4,8%	-
<b>Ogółem</b>	<b>12 525,4</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego 2011 r.

Jak wynika z danych uzyskanych w trakcie Narodowego Spisu Powszechnego w 2011 r., zdecydowana większość zasobów mieszkaniowych w Polsce jest zamieszkiwana przez właścicieli mieszkań i domów (ok. 77,2%). Zasoby te obejmują typowe dla obszarów wiejskich i częściowo podmiejskich budownictwo jednorodzinne. Ponadto są to budynki wielorodzinne wybudowane głównie przed 1990 r. przez władze publiczne, spółdzielnie mieszkaniowe lub zakłady pracy, które zostały sprywatyzowane w okresie transformacji ustrojowej. Do zasobu tego należą również nowe mieszkania budowane od połowy lat 90. głównie przez deweloperów (rozumianych jako inwestorów

organizujących proces budowlany i sprzedających mieszkania na wolnym rynku). Budynki zarządzane są przez wspólnoty właścicieli lokali mieszkalnych (wspólnoty mieszkaniowe). Zasób ten służy właścicielom tych mieszkań i ich najbliższej rodzinie. Ewentualne jego wystawienie na rynek odbywa się po cenach rynkowych, co ogranicza dostępność dla osób niezamożnych.

Specyficznym rodzajem zasobu są mieszkania objęte spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu. Prawo to daje właścicielowi możliwość zamieszkiwania w danym mieszkaniu i jego docelowego wykupu po pokryciu pełnych kosztów budowy mieszkania. Jednocześnie jednak – w odróżnieniu od prawa własności i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu – nie podlega swobodnemu obrotowi rynkowemu i dziedziczeniu. Większość mieszkań tego typu wybudowano przed 1990 r. Po 1995 r. spółdzielnie mieszkaniowe mogły ubiegać się o preferencyjne kredyty mieszkaniowe ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM). Wybudowano wtedy ok. 17 tys. mieszkań spółdzielczych lokatorskich. Część z nich<sup>10</sup> została już jednak przekształcona w mieszkania własnościowe po likwidacji KFM w 2009 r.

Mieszkania na wynajem oferowane na warunkach komercyjnych stanowią ok. 5,1% całości i ok. 5,4% zasobu ze zidentyfikowanym właścicielem mieszkania<sup>11</sup>. W Polsce mieszkania te są wynajmowane przede wszystkim przez osoby fizyczne – właściciele pojedynczych mieszkań. Mieszkania te są oferowane po czynszu rynkowym, zaś umowy są zawierane na krótki okres. Ze względu na przepisy regulujące ochronę lokatorów, które zwiększają ryzyko po stronie właściciela mieszkania czynszowego, bardzo często umowa najmu jest zawierana w szarej strefie i nie są odprowadzane podatki do budżetu.

Na dostępność mieszkań dla osób niezamożnych może wpłynąć zasób mieszkań społecznych, rozumianych jako mieszkania, których alokacja nie odbywa się na zasadach rynkowych. Z ustaleń NSP 2011 wynika, że zasób ten stanowi ok. 12,6% wszystkich mieszkań i 13,2% mieszkań o ustalonej własności, z czego ok. 69% należy do samorządów gminnych (tzw. mieszkania komunalne). Mieszkania należące do gmin powinny służyć zwiększeniu dostępności mieszkań dla osób najuboższych. Z bieżącej statystyki GUS wynika, że ok. 9% tych mieszkań stanowią lokale socjalne, przeznaczone dla osób najuboższych, osób znajdujących się w szczególnie ciężkiej sytuacji życiowej i osób eksmitowanych z innych zasobów. Głównym kryterium dostępu do mieszkań gminnych są dochody potencjalnych najemców. Jak wynika z badań Instytutu Rozwoju Miast<sup>12</sup>, pułapy dochodowe stosowane w monitorowanych miastach przy naborze najemców mieszkań komunalnych wahają się w granicach ok. 1-2,9 tys. zł w przypadku gospodarstw jednoosobowych i ok. 0,6-2,1 tys. zł na osobę w przypadku gospodarstw domowych wieloosobowych. Przy najmie lokali socjalnych przedziały te kształtowały się w granicach 0,4-1,5 tys. zł dla gospodarstw domowych jednoosobowych i 0,25-0,66 tys. zł na osobę dla gospodarstw domowych wieloosobowych. Pomimo tak niskich pułapów, według danych GUS na koniec 2014 r. na najem mieszkania od gminy oczekiwało 165,2 tys. gospodarstw domowych, z czego 74,9 tys. oczekiwało na najem mieszkania komunalnego, a 90,3 tys. na najem lokalu socjalnego, z czego 59,2 tys. w wyniku wyroków eksmisyjnych.

---

<sup>10</sup> 945 mieszkań według stanu na 31 grudnia 2015 r.

<sup>11</sup> Wyróżniono tu lokale mieszkalne należące do właścicieli lub posiadaczy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, w których zamieszkują inne osoby na zasadach najmu.

<sup>12</sup> Instytut Rozwoju Miast, Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok, Kraków 2015 r.



Zgodnie z cytowanymi wcześniej analizami Instytutu Rozwoju Miast, w przypadku gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania komunalnego liczba gospodarstw domowych, które w danym roku zawarły umowę najmu w stosunku do liczby oczekujących na listach wynosiła w 2014 r. 3,4%. W przypadku lokali socjalnych bez wyroków eksmisyjnych wskaźnik ten wynosił 2,2%, zaś lokali socjalnych przyznanych w wyniku wyroków eksmisyjnych – 10,4%. Przy założeniu, że obecny wskaźnik rotacji w zasobach komunalnych i liczba osób oczekujących na najem utrzyma się na poziomie zanotowanym w 2014 r., przeciętne oczekiwanie na najem lokalu komunalnego wynosi ok. 29 lat, na najem lokalu socjalnego bez wyroku eksmisyjnego – 45 lat, zaś na najem lokalu socjalnego po wyroku eksmisyjnym ok. 10 lat. Pomimo tak dużych kolejek oczekujących, mieszkania komunalne cechują się niską rotacją ze względu na brak możliwości weryfikowania dochodów osób zamieszkujących w tym zasobie i przepisy dopuszczające dziedziczenie najmu przez członków najbliższej rodziny, nawet w sytuacji braku spełnienia kryteriów dochodowych umożliwiających najem mieszkania od gminy.

Mieszkania wybudowane przez towarzystwa budownictwa społecznego powstawały po 1995 r., zaś budownictwo tego typu zostało znacznie ograniczone po 2009 r. w wyniku likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który udzielał towarzystwom preferencyjnych kredytów. Towarzystwa budownictwa społecznego są polskim odpowiednikiem podmiotów, które odegrały dominującą rolę w przełamaniu problemów mieszkaniowych w Europie zachodniej po II wojnie światowej. Są to podmioty działające w formule *not-for-profit* lub *limited-profit*, budujące mieszkania na wynajem dla określonych osób, z czynszem dostępnym dla rodzin o przeciętnych dochodach. W Polsce tego typu zasób ze względu na ograniczoną skalę ilościową ma marginalne znaczenie dla poprawy dostępności mieszkań, chociaż odgrywa ważną rolę w niektórych lokalizacjach. Warto wspomnieć, że tego typu mieszkania są jedynymi dostępnymi dla rodzin i osób o dochodach zbyt wysokich, aby ubiegać się o najem mieszkania gminnego i zbyt niskich, aby uzyskać kredyt na zakup własnego mieszkania. Z analiz wynika, że jest to dominująca grupa pod względem liczebności, w szczególności wśród młodych osób rozpoczynających karierę zawodową i mających największy potencjał demograficzny.

Zapotrzebowanie na mieszkania towarzystw budownictwa społecznego jest szacowane na ok. 50-100 tys.<sup>13</sup> W praktyce nabór najemców jest prowadzony w przypadku realizacji danej inwestycji (brak stałych list oczekujących), co uniemożliwia precyzyjne określenie aktualnego popytu na te mieszkania w skali kraju. Wśród kryteriów dostępu najważniejsze jest kryterium dochodowe oraz brak możliwości posiadania innego mieszkania.

Mieszkania należące do zakładów pracy i Skarbu Państwa stanowią niesprywatyzowaną pozostałość po zasobie państwowych instytucji i zakładów pracy sprzed 1989 r. Część tego zasobu została w okresie transformacji ustrojowej sprzedana lokatorom bądź przekazana gminom lub spółdzielniom mieszkaniowym. Nie stanowią one potencjału jeżeli chodzi o możliwość wykorzystania ich dla poprawy dostępności mieszkaniowej, natomiast mogą stanowić element polityki motywacyjnej danej instytucji lub zakładu pracy skierowanej do swoich pracowników. Tradycyjnie np. w przypadku zasobów Skarbu Państwa, przydział mieszkania był elementem uposażenia osób pracujących w służbach mundurowych.

---

<sup>13</sup> Instytut Rozwoju Miast, Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok, Kraków 2015 r.

Warto zauważyć, że struktura zasobu mieszkaniowego w Polsce odbiega od struktury zasobów w krajach zachodnioeuropejskich, o najlepszej sytuacji mieszkaniowej. W krajach tych ważną częścią rynku mieszkaniowego są mieszkania na wynajem, zarówno oferowane na rynku komercyjnym, jak i wynajmowane na zasadach umożliwiających dostęp do mieszkań dla gospodarstw domowych o dochodach niepozwalających na najem komercyjny lub zakup mieszkania na rynku. Prawidłowe funkcjonowanie rynku najmu stwarza alternatywę dla długoletniego obciążenia kredytem hipotecznym w związku z zakupem własnego mieszkania. Najbardziej rozwinięty rynek najmu występuje w Niemczech, gdzie stanowi ok. 55% zasobów mieszkaniowych. Ponad 40% stanowią mieszkania na wynajem w takich krajach jak: Francja, Holandia i Austria. W Zjednoczonym Królestwie, Danii, Szwecji, Finlandii i Luksemburgu udział mieszkań na wynajem przekracza 30%. Niewielki zasób mieszkań na wynajem posiadają natomiast kraje, które podobnie jak Polska przechodziły w latach 90. XX wieku proces transformacji ustrojowej i gospodarczej. W takich krajach jak Estonia, Słowenia, Chorwacja, Bułgaria i Słowacja udział mieszkań na wynajem nie przekracza 10% zasobów mieszkaniowych.

Dążąc do poprawy warunków mieszkaniowych i zwiększenia dostępności mieszkań, również dla gospodarstw domowych o przeciętnych i niskich dochodach, niezbędne jest rozwijanie rynku mieszkań na wynajem oraz tworzenie mieszkań społecznych czynszowych.

### **7. Budownictwo mieszkaniowe, przekształcenia własnościowe zasobów**

Na dostępność mieszkań wpływa nie tylko obecny stan zasobów mieszkaniowych, ale również jego zmiany wynikające z nowego budownictwa mieszkaniowego oraz przekształceń dotychczasowego zasobu. Biorąc pod uwagę okres 2011-2015 (od ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego) można zauważyć, że efekty budownictwa mieszkaniowego w Polsce utrzymują się na dość ustabilizowanym poziomie 130-152 tys. mieszkań rocznie.

*Efekty budownictwa mieszkaniowego w Polsce według typu inwestora w latach 2011-2015.*

	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015	
						Liczba	%
<b>Indywidualni</b>	73 553	81 050	81 228	76 129	79 778	391 738	54,4%
<b>Deweloperzy</b>	48 814	63 586	56 447	59 065	62 501	290 413	40,3%
<b>Spółdzielnie mieszkaniowe</b>	3 786	4 194	3 493	3 490	2 116	17 079	2,4%
<b>Gminy</b>	2 500	2 389	2 218	2 177	1 700	10 984	1,5%
<b>Towarzystwa budownictwa społecznego</b>	1 980	1 146	1 308	1 715	1 265	7 414	1,0%
<b>Zakłady pracy</b>	321	539	442	590	461	2 353	0,3%
<b>Ogółem</b>	<b>130 954</b>	<b>152 904</b>	<b>145 136</b>	<b>143 166</b>	<b>147 821</b>	<b>719 981</b>	<b>100,0%</b>

Źródło: GUS, stat.gov.pl.

W latach 2011-2015 wybudowano ok. 720 tys. mieszkań, czyli przeciętnie ok. 144 tys. rocznie. O ile liczba nowo budowanych mieszkań utrzymuje się na poziomie powyżej średniej dla innych krajów Unii Europejskiej i poziom ten w ciągu kilku lat powinien zapewnić likwidację najbardziej istotnych deficytów ilościowych, niekorzystna z punktu widzenia dostępności mieszkań jest struktura nowego budownictwa mieszkaniowego. Bowiem ok. 97,1% stanowią mieszkania, które nie służą poprawie dostępności mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach. Dominuje tu budownictwo indywidualne, które najczęściej polega na budowie domów jednorodzinnych systemem

gospodarczym (ok. 54,4% nowego zasobu). Budownictwo deweloperskie i posiadające podobne cechy nowe budownictwo spółdzielcze stanowi ok. 42,7% efektów budownictwa mieszkaniowego w latach 2011-2015. Są to najczęściej mieszkania oferowane na rynku, dostępne dla gospodarstw domowych o wysokich oszczędnościach lub o odpowiednio wysokich dochodach (zdolności kredytowej) umożliwiającym zaciągnięcie kredytu na zakup mieszkania. Większy potencjał niewątpliwie tkwi w spółdzielczości mieszkaniowej, która ze względu na swój potencjał mogłaby dostarczać większą liczbę nowych mieszkań i adresować je do osób o niższych dochodach niż sektor deweloperski. Nie licząc śladowej liczby nowych mieszkań zakładowych, budownictwo, które służy potrzebom osób o przeciętnych i niskich dochodach (budownictwo gminne i tbs-owskie) stanowiło w ostatnich 5 latach tylko 2,5% nowo wybudowanych zasobów. Co więcej, nawet w analizowanym okresie jego udział w całości nowych mieszkań obniża się (z 3,4% w 2011 r. do 2,0% w 2015 r.).

Jednocześnie trwa, niekorzystny z punktu widzenia dostępności mieszkań dla niezamożnych gospodarstw domowych, proces prywatyzacji zasobów gminnych, które potencjalnie mogłyby się przyczynić do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych takich osób i rodzin. Tylko w latach 2012-2013, według danych GUS, gminy sprywatyzowały ok. 64,2 tys. mieszkań i zwróciły dawnym właścicielom lub ich spadkobiercom ok. 1,8 tys. mieszkań. Nowe budownictwo gminne niweluje więc roczny ubytek zasobów tylko w ok. 7%.

Mieszkania gminne są sprzedawane dotychczasowym najemcom z dużymi bonifikatami, sięgającymi przeciętnie według badań Instytutu Rozwoju Miast ok. 80% wartości sprzedawanej nieruchomości (w skrajnych przypadkach bonifikaty w badanych miastach sięgały nawet 95% wartości mieszkania).<sup>14</sup>

## 8. Ceny mieszkań, wysokość czynszu

Na dostępność nowego zasobu mieszkaniowego wpływają ceny mieszkań własnościowych i stawki czynszu w mieszkaniach na wynajem. Według danych ogólnopolskiej bazy danych AMRON (Analiza Monitorowania Rynku Obrotu Nieruchomości), prowadzonej przez Związek Banków Polskich, przeciętne ceny transakcyjne na rynku pierwotnym były zróżnicowane w zależności od lokalizacji budynku. Najdroższe były mieszkania w największych miastach. Na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa AMRON zbadał ceny transakcyjne w 2014 r., w ramach:

- 18 miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa,
- gmin sąsiadujących z miastami będącymi siedzibą wojewody lub sejmiku województwa,
- pozostałych gmin w danym województwie.

*Przeciętne ceny transakcyjne na rynku lokali mieszkalnych według lokalizacji w 2014 r. (zł/m<sup>2</sup>).*

	2000-3000	3000-4000	4000-5000	5000-6000	6000-7000	Pow. 7000
Rynek pierwotny						
Miasta wojewódzkie	0	2	11	3	1	1
Gminy sąsiadujące*	2	6	8	1	0	0
Pozostałe gminy	2	10	4	0	0	0
Rynek wtórny						
Miasta wojewódzkie	1	8	4	4	0	1
Gminy sąsiadujące*	6	4	5	2	0	0
Pozostałe gminy	12	4	0	0	0	0

\*Brak transakcji dla gmin sąsiadujących z Gorzowem Wlk.  
Źródło: Opracowanie własne MiiB na podstawie AMRON.

<sup>14</sup> Instytut Rozwoju Miast, Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok, Kraków 2015 r.

Jak wynika z danych, w miastach wojewódzkich ceny na rynku pierwotnym najczęściej mieszczą się w przedziale 4-5 tys. zł/m<sup>2</sup>, zaś na rynku wtórnym w przedziale 3-4 tys. zł/m<sup>2</sup>. Wyjątek stanowi Warszawa, gdzie przeciętne ceny przekraczają 7 tys. zł/m<sup>2</sup>. Oprócz Warszawy najwyższe ceny za mieszkania oferowane na rynku są notowane w Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu i Gdańsku. Wyższe ceny, niż na pozostałym obszarze województwa, notuje się również w gminach sąsiadujących z największymi miastami, szczególnie w najsilniej rozwiniętych aglomeracjach. Specyficzna sytuacja jest w Gdańsku, gdzie ze względu na sąsiedztwo Sopotu i Gdyni, ceny w gminach sąsiadujących są przeciętnie na tym samym poziomie co w mieście wojewódzkim. Niższe ceny obserwuje się natomiast w pozostałych gminach w poszczególnych województwach. Najczęściej na rynku pierwotnym mieszkania kosztują ok. 3-4 tys. zł/m<sup>2</sup>, zaś na rynku wtórnym ok. 2-3 tys. zł/m<sup>2</sup>.

Analizując ceny rynkowe mieszkań warto zwrócić uwagę, że występuje korelacja pomiędzy cenami mieszkań i kosztami ich budowy. Wskazana w powyższym zestawieniu przeciętna wysokość kosztów w budownictwie wielorodzinnym<sup>15</sup> w latach 2011-2015 wahała się w granicach ok. 3,8-4,2 tys. zł/m<sup>2</sup>.

*Przeciętny koszt budowy 1 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej w budownictwie wielorodzinnym w latach 2011-2015.*

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Przeciętny koszt budownictwa mieszkaniowego (zł/m<sup>2</sup>)</b>	3 829	3 837	4 228	3 984	3 925

Źródło: GUS.

Biorąc pod uwagę dane regionalne, można stwierdzić, że aktualnie koszty budowy mieszkań w Polsce wahają się od ok. 2,5 tys. zł/m<sup>2</sup> na terenach położonych poza największymi miastami i rosną wraz z wielkością miast, osiągając maksymalnie ok. 5,5 tys. zł/m<sup>2</sup> w Warszawie.

W ramach statystyki publicznej nie są gromadzone dane dotyczące struktury kosztów budowy budynków mieszkalnych. Według analiz Narodowego Banku Polskiego, Sekocenbud i REAS, w koszcie budowy ok. 15-25% stanowi wartość gruntu budowlanego, ok. 50-60% wartość robót budowlanych (z czego ok. 5-10% robocizna, pozostałe to koszt materiałów budowlanych i sprzętu), koszty projektu, koszty ogólne i pośrednie stanowią ok. 20-30% kosztu budowy.

Na koszty budowy istotny wpływ mają regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego, wpływające na długość okresu przygotowawczego do realizacji inwestycji oraz na sam przebieg budowy. Najważniejsze z tych regulacji dotyczą planowania przestrzennego, w szczególności możliwości budowy na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Według danych na koniec 2013 r., planami miejscowymi było objęte tylko 28,6% powierzchni kraju (w miastach na prawach powiatu

<sup>15</sup> Dane do GUS są przekazywane przez podmioty prowadzące inwestycje na rynku mieszkaniowym polegające na budowie budynków wielorodzinnych, w tym przez deweloperów, spółdzielnie mieszkaniowe, товариства budownictwa społecznego i samorządy gminne. Podmioty prowadzące działalność budowlaną na rynku mieszkaniowym są zobowiązane do wypełnienia statystycznego formularza B-09, określającego koszty budownictwa mieszkaniowego w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Uwzględniane w kosztach budowy nakłady na budowę budynku dotyczą wszystkich kosztów poniesionych od momentu rozpoczęcia do momentu zakończenia budowy. Zgodnie z przyjętą metodologią GUS, nakłady te uwzględniają wszystkie poniesione koszty kubaturowe i pozakubaturowe związane z realizacją budynku możliwe do rozliczenia w momencie przekazania do użytkownika. Przeciętne koszty budowy uwzględniają więc m.in.: koszty nabycia i przygotowania działki budowlanej, koszty uzbrojenia zewnętrznego, koszty urządzeń technicznych i instalacji budynku, urządzeń budowlanych związanych z budynkiem, a służących do ogólnego korzystania oraz inne dodatkowe koszty budowy i koszty finansowania, tj. uzyskania kredytu i spłaty odsetek. W kosztach budowy uwzględnia się też podatek VAT naliczony i zapłacony w związku z realizacją danej inwestycji budowlanej w przypadku, gdy nie podlega on zwrotowi lub odliczeniu od podatku VAT należnego.

wskaźnik ten wynosił 44%).<sup>16</sup> Kwestie te są również powiązane z koniecznością właściwego uzbrojenia terenu pod inwestycję, które to koszty są często przenoszone przez samorządy gminne bezpośrednio na inwestorów.

Na cenę płaconą przez nabywcę mieszkania, obok kosztów budowy, wpływ ma również stawka podatku VAT od sprzedaży (obecnie 8%) oraz marża zysku dewelopera, szacowana przez NBP, w zależności od lokalizacji, na poziomie ok. 15-20%.<sup>17</sup>

W przypadku mieszkań na wynajem o dostępności decyduje wysokość stawek czynszów. Dane w zakresie czynszów rynkowych ograniczają się zazwyczaj do analizy wysokości czynszów w największych miastach. Najbardziej wiarygodne badanie tego typu, według ujednoliconej metodologii, prowadzi Narodowy Bank Polski, który podaje wysokość przeciętnych stawek czynszu w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> mieszkania w 17 miastach. Według danych za IV kwartał 2014 r., przeciętna wysokość stawek czynszowych kształtowała się na poziomie:

- ok. 20-25 zł/m<sup>2</sup> w Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Łodzi, Olsztynie i Zielonej Górze;
- ok. 25-30 zł/m<sup>2</sup> w Białymstoku, Gdyni, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie;
- ok. 30-31 zł/m<sup>2</sup> w Gdańsku, Krakowie i Wrocławiu;
- ok. 40 zł/m<sup>2</sup> w Warszawie.

Z niewielu dostępnych analiz dotyczących rynków najmu w mniejszych miejscowościach<sup>18</sup> wynika, że czynsze rynkowe kształtują się na poziomie ok. 15-20 zł/m<sup>2</sup> w miastach pow. 100 tys. mieszkańców oraz ok. 12-18 zł/m<sup>2</sup> w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców. Generalnie warto zauważyć, że ze względu na nierozwinięty rynek najmu mieszkań w najmniejszych miejscowościach, rejestrowane transakcje najmu mają charakter incydentalny i wpływ na wysokość stawki czynszu może mieć np. jakość mieszkań i ich położenie. Kilka transakcji najmu określonego zasobu przeprowadzonych w określonym czasie może silnie zaważyć na danych przeciętnych. Ponadto, w polskich warunkach wysokość czynszu powiązana jest raczej z liczbą pokoi niż z powierzchnią mieszkania.

Według oficjalnych danych GUS, przeciętny czynsz w zasobach towarzystw budownictwa społecznego w 2014 r. wynosił 9,70 zł/m<sup>2</sup>, z czego ok. 58%<sup>19</sup> było przeznaczone na spłatę kredytu udzielonego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego lub Banku Gospodarstwa Krajowego. Stawki czynszu w towarzystwach budownictwa społecznego są skorelowane z wielkością miast i mieszczą się najczęściej w przedziale 8-11 zł/m<sup>2</sup>. W przypadku największych miast, stawki czynszu w tbs-ach są ok. 3-krotnie, zaś w mniejszych miastach ok. 2-krotnie niższe niż przeciętne stawki czynszu rynkowego. Warto zauważyć, że zasób należący do towarzystw budownictwa społecznego jest relatywnie nowy, o zadowalającym stanie technicznym i standardzie energetycznym (według badania Banku Gospodarstwa Krajowego przeprowadzonego w 2014 r., 88% zasobu tbs-owskiego jest w stanie dobrym lub bardzo dobrym).

W mieszkaniach gminnych, według danych GUS, przeciętna stawka czynszu w 2014 r. wynosiła 4,69 zł/m<sup>2</sup> w przypadku mieszkań komunalnych (umowa najmu na czas nieokreślony) i 1,34 zł/m<sup>2</sup>

---

<sup>16</sup> Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku, Warszawa 2015 r.

<sup>17</sup> Narodowy Bank Polski, Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w IV kwartale 2015 r., Warszawa, marzec 2016 r.

<sup>18</sup> Instytut Rozwoju Miast, Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok, Kraków 2015 r.

<sup>19</sup> Instytut Rozwoju Miast, Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok, Kraków 2015 r.

w przypadku lokali socjalnych. Również w tym przypadku wysokość stawek czynszowych jest generalnie skorelowana z wielkością miast, zaś średnie stawki wynoszą ok. 2,5-7,5 zł/m<sup>2</sup>. Warto podkreślić, że stawki w tej wysokości nie zapewniają właściwego utrzymania budynków będących własnością władz gminnych. Pomimo uzupełniania wpływów z czynszu lokali mieszkalnych wpływami z wynajmu lokali użytkowych oraz wypłacanymi zarządcom dodatkami mieszkaniowymi, wpływy te nie wystarczają na prawidłową eksploatację zasobów mieszkaniowych. Luka remontowa jest szacowana na ok. 60%.<sup>20</sup>

### **9. Możliwości finansowe społeczeństwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych**

Dane dotyczące cen rynkowych mieszkań własnościowych oraz wysokości czynszów w poszczególnych rodzajach zasobów powinny być zestawione z możliwościami dochodowymi społeczeństwa. Mając do wyboru różne miary obrazujące wysokość dochodów ludności, wydaje się, że najlepsze z punktu widzenia rynku mieszkaniowego są dane dotyczące wysokości wynagrodzeń. Regularne otrzymywanie wynagrodzenia za pracę determinuje możliwość uzyskania zdolności kredytowej niezbędnej do zakupu własnego mieszkania, możliwość dokonania odpowiednich oszczędności na zakup mieszkania/budowę domu lub wpłatę wkładu własnego oraz możliwość wynajmu mieszkań na rynku komercyjnym lub wynajmu mieszkań o czynszach nierynkowych. Dane te najlepiej również plasują problem mieszkaniowy ludzi młodych, co ściśle wiąże się z sytuacją demograficzną i poziomem dzietności. Biorąc pod uwagę powyższe, warto już na początku analizy wprowadzić dwa istotne zastrzeżenia:

- w przypadku pewnej grupy ludności większość dochodów nie ma charakteru wynagrodzenia za pracę najemną. Dotyczy to np. rolników oraz emerytów i rencistów. Ze względu na specyfikę sytuacji mieszkaniowej tych grup społeczeństwa, wydaje się, że nie jest to grupa, która ma największe problemy z dostępnością mieszkań. Osoby w wieku emerytalnym są bowiem najczęściej beneficjentem przekształceń własnościowych w polskim mieszkalnictwie po 1990 r. (prywatyzacja zasobu spółdzielczego i publicznego). Główne problemy mieszkaniowe osób starszych wykraczają poza sprawy finansowe i dotyczą np. kwestii zorganizowania opieki w miejscu zamieszkania lub dostosowania technicznego budynków dla potrzeb tej grupy osób (eliminacja barier architektonicznych). Z kolei na obszarach wiejskich dominuje własne budownictwo indywidualne, budowane najczęściej na działkach siedliskowych, które są już zabudowane innym (starszym) budynkiem mieszkalnym.
- na dostępność mieszkań pozytywnie wpłynie program „Rodzina 500+”. Wsparcie w wysokości 500 zł na dziecko<sup>21</sup> zwiększy możliwości w zakresie nabycia lub wynajmu mieszkań dla rodzin z dziećmi.

Podstawowym wskaźnikiem, który pozwala na ogólną ocenę dostępności mieszkań, jest relacja pomiędzy ceną mieszkania i poziomem wynagrodzeń. Najczęściej stosuje się wskaźnik mówiący o tym ile m<sup>2</sup> mieszkania w danej lokalizacji można nabyć za przeciętne wynagrodzenie. Wskaźnik ten różni

<sup>20</sup> Instytut Rozwoju Miast, Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok, Kraków 2015 r.

<sup>21</sup> Wsparcie jest wypłacane na każde dziecko w rodzinie o dochodach poniżej 800 zł lub 1200 zł w przypadku dziecka niepełnosprawnego lub na każde dziecko w rodzinie począwszy od drugiego dziecka, bez względu na dochody gospodarstwa domowego.

się w poszczególnych lokalizacjach, podobnie jak różni się poziom wynagrodzeń i ceny mieszkań. Poniższe zestawienie zostało przygotowane biorąc pod uwagę dane o przeciętnym wynagrodzeniu w gospodarce narodowej w 2014 r., które zostało „unettowione” przy założeniu, że dana osoba rozlicza się z podatku od osób fizycznych na zasadach ogólnych. Dodatkowo oszacowano, ile m<sup>2</sup> mieszkania można wynająć na rynku komercyjnym za przeciętne wynagrodzenie netto i ile rocznych pensji potrzeba do zakupu mieszkania o powierzchni 70 m<sup>2</sup>.

*Relacja przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej w 2014 r. i cen mieszkań na rynku pierwotnym i rynku wtórnym, liczba m<sup>2</sup> mieszkania możliwa do wynajęcia za przeciętne wynagrodzenie netto w wybranych miastach, liczba rocznych przeciętnych pensji netto niezbędnych do zakupu mieszkania o powierzchni 70 m<sup>2</sup>.*

	Relacja przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia netto do przeciętnej ceny transakcyjnej mieszkania		Wynajem na rynku komercyjnym (powierzchnia do wynajęcia za przeciętne wynagrodzenie)	Liczba rocznych przeciętnych pensji netto niezbędnych do zakupu mieszkania o powierzchni 70 m <sup>2</sup>	
	Rynek pierwotny	Rynek wtórny		Rynek pierwotny	Rynek wtórny
	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>		szt.	szt.
<b>Białystok</b>	0,58	0,72	88,3	10,1	8,2
<b>Bydgoszcz</b>	0,57	0,76	112,4	10,2	7,7
<b>Gdańsk</b>	0,59	0,68	112,9	9,9	8,5
<b>Gdynia</b>	0,54	0,69	125,4	10,8	8,5
<b>Katowice</b>	0,75	1,10	155,7	7,8	5,3
<b>Kielce</b>	0,57	0,71	120,9	10,2	8,2
<b>Kraków</b>	0,52	0,51	95,8	11,3	11,5
<b>Lublin</b>	0,57	0,64	104,5	10,3	9,2
<b>Łódź</b>	0,59	0,79	117,1	9,9	7,4
<b>Olsztyn</b>	0,61	0,70	120,6	9,6	8,3
<b>Opole</b>	0,62	0,73	111,3	9,5	8,0
<b>Poznań</b>	0,50	0,62	107,7	11,7	9,4
<b>Rzeszów</b>	0,62	0,64	110,8	9,4	9,2
<b>Szczecin</b>	0,62	0,76	109,8	9,5	7,7
<b>Warszawa</b>	0,52	0,52	92,2	11,2	11,3
<b>Wrocław</b>	0,53	0,59	102,6	10,9	9,8
<b>Zielona Góra</b>	0,68	0,86	113,3	8,5	6,8

Źródło: Opracowanie własne MiiB na podstawie danych GUS (wysokość wynagrodzeń) i NBP (ceny, stawki czynszu).

Przedstawione dane mają charakter poglądowy, zważywszy na fakt, że nigdy całego wynagrodzenia nie można przeznaczyć tylko na zakup lub wynajem mieszkania. Dane pozwalają się jednak zorientować w zróżnicowaniu sytuacji mieszkaniowej pod względem dostępności mieszkań w poszczególnych miastach. Z zestawienia wynika, że najlepsza sytuacja pod względem dostępności mieszkań jest w Katowicach, gdzie za przeciętną pensję netto można zakupić lub wynająć mieszkanie o największej powierzchni. Najgorsza sytuacja pod względem dostępności mieszkań – pomimo relatywnie wyższych wynagrodzeń – jest w największych miastach, takich jak Warszawa, Kraków, Wrocław i Poznań.

Ze względu na brak dokładnych danych dla mniejszych miast, trudno w tym przypadku o precyzyjne obliczenia. Przyjmując – dla celów poglądowych – że w danym mieście przeciętna cena mieszkania wynosi 3 tys. zł/m<sup>2</sup>, a zarobki kształtują się na poziomie ok. 2,1 tys. netto, za przeciętną miesięczną pensję można nabyć 0,7 m<sup>2</sup> mieszkania, zaś aby zaoszczędzić na zakup mieszkania o powierzchni 70 m<sup>2</sup> potrzeba 8,3 rocznych pensji. Zakładając dodatkowo, że przeciętny czynsz najmu wynosi 15 zł/m<sup>2</sup>, za przeciętną pensję można teoretycznie wynająć 140 m<sup>2</sup>. Szacunki te wskazują, że w mniejszych miejscowościach dostępność mieszkań jest lepsza niż w największych miastach, pomimo relatywnie niższych wynagrodzeń. Sytuacja jest jednak bardzo zróżnicowana i zawsze uzależniona jest od kształtowania się lokalnych cen transakcyjnych i czynszów najmu.

W 2014 r. firma Deloitte<sup>22</sup> oszacowała ile rocznych pensji jest niezbędnych do zakupu mieszkania o powierzchni 70 m<sup>2</sup> w wybranych krajach. Eksperti Deloitte jako podstawy porównań przyjęli najczęściej publikowane dane o wynagrodzeniach brutto, dlatego nie można porównywać tych danych z wynikami w tabeli dotyczącej poszczególnych miast. Opracowanie Deloitte pozwala natomiast na orientację w dostępności mieszkań w poszczególnych krajach europejskich.

*Przeciętne ceny mieszkań oraz liczba rocznych pensji niezbędnych do zakupu mieszkania o powierzchni 70 m<sup>2</sup> w wybranych krajach w 2014 r.*

Państwo	Śr. transakcyjna cena EUR/m <sup>2</sup>	Liczba śr. rocznych pensji za 70m <sup>2</sup>
Austria	2 506	5,8
Belgia	2 108	3,2
Czechy	1 204	7,1
Dania	2 099	3,8
Francja	3 932	8,0
Hiszpania	1 517	4,4
Holandia	1 979	4,2
Irlandia	2 550	5,2
Niemcy	1 995	3,3
Polska	1 111	7,2
Portugalia	1 008	5,2
Rosja	960	8,8
Szwecja	3 137	5,3
Węgry	966	7,8
Wlk. Brytania	4 929	10,0
Włochy	2 455	6,8

Źródło: Deloitte, Overview of European Residential Markets, Prague 2015.

Z przedstawionych danych wynika, że najlepsza sytuacja pod względem dostępności mieszkań własnościowych jest w takich krajach jak Belgia, Niemcy, Dania, gdzie mniej niż 4 przeciętne roczne pensje wystarczają do nabycia mieszkania o powierzchni 70 m<sup>2</sup>. Polska w zestawieniu osiąga podobny poziom jak inne kraje naszego regionu geograficznego (Czechy, Węgry). Warto zauważyć, że pomimo większych wynagrodzeń, dostępność mieszkań jest przeciętnie gorsza niż w Polsce w takich krajach jak Francja i Wielka Brytania. Należy jednak podkreślić, że na przeciętne dane dla tych krajów duży wpływ mają bardzo wysokie ceny mieszkań w aglomeracji paryskiej i aglomeracji londyńskiej.

Dane ogólne, bazujące na wielkościach przeciętnych nie odnoszą się do zróżnicowania wysokości wynagrodzeń. Według kompleksowego badania GUS<sup>23</sup> pokazującego zróżnicowanie poziomu wynagrodzeń w różnych grupach wiekowych i zawodowych, według stanu na październik 2014 r., przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wyniosło 4 108 zł (4 482 zł dla mężczyzn i 3 718 zł w przypadku kobiet). Warto natomiast podkreślić, że 66% pracowników osiągało wynagrodzenie poniżej wartości przeciętnej.

<sup>22</sup> Deloitte, Overview of European Residential Markets, Prague 2015.

<sup>23</sup> Główny Urząd Statystyczny, Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2014 r., Warszawa 2016 r.



Przeciętne miesięczne wynagrodzenia w gospodarce narodowej w październiku 2014 r. ze względu na wiek pracownika (zł).

Wiek pracownika	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	
	brutto	netto
do 24 lat	2 653	1 915
25-34 lata	3 788	2 706
35-44 lata	4 549	3 236
45-54 lata	4 198	2 991
55-59 lat	4 073	2 904
60-64 lata	4 597	3 270
65 i więcej lat	6 166	4 363
Ogółem	4 108	2 929

Źródło: Opracowanie własne MliB na podstawie: GUS, Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2014 r., Warszawa 2016 r.

Poziom wynagrodzeń zależał m.in. od wieku i stażu pracy. Niższe od średniej wynagrodzenia uzyskiwały osoby najmłodsze, rozpoczynające karierę zawodową. Oznacza to, że osoby takie mają dodatkową trudność z dostępnością mieszkań, zwłaszcza w sytuacji, kiedy nie mogły samodzielnie zgromadzić oszczędności ze względu na niskie wynagrodzenia i krótki staż zarobkowy.

Z danych zawartych w powyższym zestawieniu wynika, że przeciętne wynagrodzenie osób w wieku 25-34 lata (wiek o największych potrzebach mieszkaniowych związanych z założeniem rodziny) jest niższe o ok. 7,8% od przeciętnego wynagrodzenia.

Kolejną kwestią jest ogólne zróżnicowanie wynagrodzeń, silnie rzutujące na możliwości danej grupy dochodowej na rynku mieszkaniowym. Rozkład decylowy<sup>24</sup> wynagrodzeń, według cytowanego powyżej badania GUS, prezentuje poniższa tabela.

Najwyższe wynagrodzenia w grupie decylowej w październiku 2014 r. (zł).

Najwyższe wynagrodzenie w decylu	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
brutto	1 718	2 091	2 484	2 870	3 292	3 763	4 362	5 193	6 917
netto	1 263	1 523	1 797	2 066	2 360	2 688	3 106	3 686	4 888

Źródło: Opracowanie własne MliB na podstawie: GUS, Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2014 r., Warszawa 2016 r.

Możliwość przeznaczenia określonych środków w ramach wynagrodzenia na zakup mieszkania (spłatę kredytu mieszkaniowego) lub jego wynajem zależy m.in. od innych wydatków niezbędnych do poniesienia. Można się w tej analizie posłużyć koncepcją minimum socjalnego, rozumianego jako poziom umożliwiający reprodukcję sił życiowych człowieka, wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych w czasie pracy, nauki i wypoczynku. Według Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, który publikuje dane, minimum socjalne oznacza zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych na relatywnie niskim poziomie, ale uwzględniającym zalecenia nauki (np. w zakresie żywienia), odpowiadającym powszechnie przyjmowanym normom obyczajowym i kulturowym (rekreacja, uczestnictwo w kulturze) oraz obowiązującym normom prawnym (m.in. w zakresie oświaty, ochrony zdrowia). Minimum socjalne jest kategorią wyznaczającą próg, poniżej którego istnieje obszar niedostatku czy ubóstwa: stanowi górną granicę tego obszaru.

<sup>24</sup> Kolejne decyle oznaczają ile procent pracowników osiąga wynagrodzenie poniżej danej wysokości. V decyl oznacza medianę, czyli 50% osiąga wynagrodzenie poniżej mediany i 50% powyżej mediany wynagrodzeń.

Minimum socjalne w gospodarstwach pracowniczych w grudniu 2014 r. wg kategorii gospodarstwa domowego (zł miesięcznie).

Gospodarstwa domowe	Razem	na 1 osobę
1-osobowe	1 057,44	1 057,44
2-osobowe (mężczyzna+kobieta)	1 744,02	872,01
3-osobowe (mężczyzna+kobieta+dziecko młodsze)	2 593,62	864,54
3-osobowe (mężczyzna+kobieta+dziecko starsze)	2 753,51	917,84
4-osobowe (mężczyzna+kobieta+dziecko młodsze+dziecko starsze)	3 348,23	837,06
5-osobowe (mężczyzna+kobieta+dziecko młodsze+dwoje dzieci starszych)	4 104,98	821,00

Źródło: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Należy założyć, że środki, które dane gospodarstwo domowe może przeznaczyć na zakup (spłatę raty kredytu) lub wynajem mieszkania, pozostają w budżecie domowym po zaspokojeniu innych potrzeb na poziomie minimum socjalnego. Warto przy tym zauważyć, że kwota minimum socjalnego rośnie wraz z wielkością gospodarstwa domowego. Pojawienie się w rodzinie dzieci sprawia, że mniej środków finansowych można przeznaczyć na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Tymczasem wraz ze wzrostem rodziny wzrastają potrzeby dotyczące standardu powierzchniowego zamieszkiwanego mieszkania.

Możliwości nabycia lub wynajmu mieszkania zależą, jak wcześniej pokazano, od lokalnych warunków dotyczących poziomu wynagrodzeń oraz cen mieszkań i stawek czynszów najmu. Uzupełniając teraz tę analizę o założenie, że każda rodzina powinna pokrywać wydatki na poziomie minimum socjalnego, można wstępnie ocenić dostępność mieszkań na danym rynku.

Bazując na danych przeciętnych, analizując dostępność mieszkań w poszczególnych lokalizacjach należy przyjąć dodatkowe założenia związane z kredytowaniem nabycia mieszkania. Zgodnie z rekomendacjami Komisji Nadzoru Finansowego<sup>25</sup>, sugerowana rata spłaty kredytu na nabycie własnego mieszkania nie powinna przekroczyć 40% dochodów kredytobiorcy (w przypadku kredytobiorców zarabiających poniżej przeciętnego poziomu wynagrodzeń), zaś w przypadku klientów zamierzających zaciągnąć kredyt na okres powyżej 25 lat, bank powinien rekomendować klientowi 25-letni okres spłaty. Ponadto, od 1 stycznia 2016 r., wartość kredytu nie może – poza wyjątkami wskazanymi w rekomendacji S – przekroczyć 80% wartości mieszkania (oznacza to konieczność zgromadzenia co najmniej 20% wkładu własnego).

Poniższy przykład ma charakter poglądowy i opiera się na następujących założeniach:

- cena mieszkania wynosi 4000 zł/m<sup>2</sup>;
- wynagrodzenie miesięczne kredytobiorcy wynosi 2 360 zł (mediana zarobków w 2014 r.), w przypadku małżeństwa dwukrotność przeciętnego wynagrodzenia = 4 720;
- kredyt zaciągnięty na okres 25 lat, oprocentowanie = 4% (WIBOR 3M + 2,3% marży);
- rata kredytu nie może przekroczyć 40% dochodów gospodarstwa domowego;
- stawka najmu rynkowego = 20 zł/m<sup>2</sup>, założenie, że czynsz nie może przekroczyć 40% dochodów gospodarstwa domowego.

<sup>25</sup> Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie.

*Dostępność mieszkań ze względu na wielkość gospodarstwa domowego (analiza poglądowa).*

Gospodarstwo domowe	Zakup mieszkania				Wynajem mieszkania	
	Wymagane oszczędności (zł)	Maksymalna rata spłaty (zł)	Maksymalna powierzchnia mieszkania (m <sup>2</sup> )	Powierzchnia na osobę (m <sup>2</sup> )	Maksymalna powierzchnia	Powierzchnia na osobę
1-osobowe	44 711	944	55,9	55,9	47,2	47,2
2-osobowe (obydwie osoby pracują)	89 422	1 888	111,8	55,9	94,4	47,2
2-osobowe (samotny rodzic z dzieckiem)	29 176	616	36,5	18,3	30,8	15,4
3-osobowe	89 422	1 888	111,8	37,3	94,4	31,5
4-osobowe*	64 982	1 372	81,2	20,3	68,6	17,1
5-osobowe**	29 128	615	36,4	7,3	30,8	6,2

\*rodzina z dzieckiem starszym i dzieckiem młodszym

\*\*rodzina z 2 dzieci starszych i 1 młodszym

Z przeprowadzonych analiz wynika, że najlepszą sytuację pod względem dostępności mieszkań mają małżeństwa bezdzietne oraz małżeństwa z jednym dzieckiem, w których obie osoby pracują. Dostępność mieszkań, rozumiana w tym przypadku jako powierzchnia mieszkania, którą można nabyć lub wynająć za przeciętną pensję, gwałtownie spada w przypadku rodzin z 2 i 3 dziećmi. Jest to szczególnie dotkliwe dla rodzin wielodzietnych, ze względu na fakt, że potrzebują większej powierzchni mieszkalnej do prawidłowego rozwoju rodziny. Warto podkreślić, że osoby zainteresowane nabyciem mieszkania na własność, obok dochodów umożliwiających uzyskanie zdolności kredytowej, potrzebują również dużych oszczędności niezbędnych do pokrycia wkładu własnego.

W przypadku możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez rodziny wielodzietne problem mieszkaniowy bezpośrednio wiąże się z problemem demograficznym. Według zbiorczego badania Eurostat, przeciętna dzietność kobiet w Polsce wynosiła w 2013 r. 1,29, co stawiało nasz kraj na 26. miejscu spośród 28 krajów Unii Europejskiej (przed Hiszpanią i Portugalią). Wiele badań wskazuje, że warunki mieszkaniowe i dysponowanie samodzielnym mieszkaniem są jednymi z głównych czynników ekonomicznych wpływających na plany prokreacyjne, obok warunków materialnych i pewności zatrudnienia.<sup>26</sup> Potwierdzają to również dane statystyczne dla krajów Unii Europejskiej, gdzie występuje korelacja pomiędzy poziomem dzietności a takimi wskaźnikami jak przeludnienie mieszkań oraz udział osób w wieku 25-34 lata mieszkających razem z rodzicami.

Warto więc dodatkowo przeanalizować możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, przy przyjętych powyżej założeniach, rodzin z trojgiem dzieci – jako modelu rodziny pozwalającego na przełamanie niekorzystnych tendencji demograficznych. Poniżej przedstawiono możliwości w zakresie dostępu do mieszkań na warunkach rynkowych grup ludności o danych wynagrodzeniach, z wyróżnieniem grupy osób w wieku 25-34 lata (grupa o największym potencjale demograficznym). Dodatkowo w analizie uwzględniono, że od 1 kwietnia 2016 r. funkcjonuje program „Rodzina 500+”, w ramach którego rodziny mogą otrzymać co miesiąc świadczenie w wysokości 500 zł na każde dziecko (w przypadku dochodów na członka rodziny poniżej 800 zł lub 1200 zł w przypadku dziecka niepełnosprawnego) lub po 500 zł począwszy od drugiego dziecka (w przypadku dochodów na członka rodziny przekraczających 800 zł).

<sup>26</sup> Przykładowe publikacje: CBOS, Postawy prokreacyjne Polaków, Warszawa 2010 r.; Diagnoza Społeczna 2013, Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Raport tematyczny, Warszawa 2014 r.; TNS Polska dla Najwyższej Izby Kontroli, Postawy Polaków wobec polityki prorodzinnej, Warszawa 2014 r.

Wsparcie to zwiększy dostępność mieszkań dla rodzin wielodzietnych, przyczyniając się zarówno do zwiększenia zdolności kredytowej, jak i możliwości wynajęcia mieszkania na rynku.<sup>27</sup>

Podsumowanie analizy dostępności mieszkań dla rodzin z trojgiem dzieci o różnej sytuacji dochodowej, prezentują poniższe zestawienia – przygotowane odrębnie dla danych ogólnych oraz dla danych o osobach w wieku 25-34 lata. Założono przy tym, że poziom wynagrodzeń osób w wieku 25-34 lata jest niższy od danych przeciętnych o 7,8% dla wszystkich grup decylowych. W zestawieniu ujęto również wpływ programu „Rodzina 500+” na wzrost dostępności mieszkań, przy założeniu, że w rodzinie nie ma dzieci niepełnosprawnych. Ponadto założono, że obie osoby dorosłe w gospodarstwie domowym pracują i otrzymują wynagrodzenia na tym samym poziomie.

*Dostęp do mieszkań własnościowych i mieszkań na wynajem dla rodzin z trojgiem dzieci o danym poziomie wynagrodzeń.*

Grupa decylowa	I	II	III	IV	V (mediana)	VI	VII	VIII	IX
<b>Sytuacja bez uwzględnienia programu „Rodzina 500+”</b>									
Najwyższe wynagrodzenie brutto (zł miesięcznie)	1718	2091	2484	2870	3292	3763	4362	5193	6917
Najwyższe wynagrodzenie netto (zł miesięcznie)	1263	1523	1797	2066	2360	2688	3106	3686	4888
Wynagrodzenie 2 osób dorosłych netto (zł miesięcznie)	2527	3047	3594	4132	4720	5377	6212	7372	9777
Wynagrodzenie netto na osobę (zł miesięcznie)	505	609	719	826	944	1075	1242	1474	1955
Wynagrodzenia pomniejszone o minimum socjalne (4105 zł miesięcznie)	-1578	-1058	-511	27	615	1272	2107	3267	5672
40% wynagrodzenia (maksymalna kwota możliwa do przeznaczenia na cele mieszkaniowe)	1011	1219	1438	1653	1888	2151	2485	2949	3911
Max. powierzchnia mieszkania możliwa do wynajęcia (m <sup>2</sup> )	0	0	0	1	31	64	105	147	196
Oszczędności niezbędne do wpłaty wkładu własnego przy zakupie mieszkania o max. możliwej powierzchni (zł)	0	0	0	1293	29147	60235	99771	139663	185225
Max. możliwa powierzchnia nabywanego mieszkania (m <sup>2</sup> )	0	0	0	2	36	75	125	175	232
Max. możliwa powierzchnia nabywanego mieszkania na osobę (m <sup>2</sup> )	0	0	0	0	7	15	25	35	46
<b>Uwzględnienie świadczeń w ramach programu „Rodzina 500+”</b>									
Wynagrodzenie 2 osób dorosłych netto (zł miesięcznie)	4027	4547	5094	5132	5720	6377	7212	8372	10777
Wynagrodzenia pomniejszone o minimum socjalne (4105 zł miesięcznie)	-78	442	989	1027	1615	2272	3107	4267	6672
40% wynagrodzenia (maksymalna kwota możliwa do przeznaczenia na cele mieszkaniowe)	1611	1819	2038	2053	2288	2551	2885	3349	4311
Max. powierzchnia mieszkania możliwa do wynajęcia (m <sup>2</sup> )	0	22	49	51	81	114	144	167	216
Oszczędności niezbędne do wpłaty wkładu własnego przy	0	20920	46860	48656	76510	107598	136624	158609	204170

<sup>27</sup> Warto podkreślić, że przedstawiona analiza ma na celu pokazać zwiększenie potencjału rodzin w zakresie poprawy warunków mieszkaniowych w związku z wejściem w życie programu „Rodzina 500+”. W rzeczywistości wydatkowanie tych środków będzie zależało od preferencji poszczególnych rodzin – beneficjentów programu. Kwestia jak program „Rodzina 500+” wpłynął na zwiększenie dostępności mieszkań powinna być przedmiotem pogłębionej analizy, po funkcjonowaniu tego programu w okresie przynajmniej kilkuletnim.

zakupie mieszkania o max. możliwej powierzchni (zł)									
Max. możliwa powierzchnia nabywanego mieszkania (m <sup>2</sup> )	0	26	59	61	96	134	171	198	255
Max. możliwa powierzchnia nabywanego mieszkania na osobę (m <sup>2</sup> )	0	5	12	12	19	27	34	40	51
<b>Wpływ programu „Rodzina 500+” na dostępność mieszkań</b>									
Wzrost max. powierzchni mieszkania możliwej do wynajęcia (m <sup>2</sup> )	0	22	49	50	50	50	39	20	20
Wzrost max. możliwej powierzchni nabywanego mieszkania (m <sup>2</sup> )	0	26	59	59	59	59	46	24	24

Źródło: Opracowanie własne MliB na podstawie przyjętych założeń i danych GUS.

*Dostęp do mieszkań własnościowych i mieszkań na wynajem dla rodzin w wieku 25-34 lata z trojgiem dzieci o danym poziomie wynagrodzeń.*

Grupa decylowa	I	II	III	IV	V (mediana)	VI	VII	VIII	IX
<b>Sytuacja bez uwzględnienia programu „Rodzina 500+”</b>									
Najwyższe wynagrodzenie brutto (zł miesięcznie)	1584	1928	2290	2646	3035	3469	4022	4788	6377
Najwyższe wynagrodzenie netto (zł miesięcznie)	1170	1410	1662	1910	2181	2484	2869	3404	4512
Wynagrodzenie 2 osób dorosłych netto (zł miesięcznie)	2340	2819	3324	3820	4363	4968	5737	6807	9025
Wynagrodzenie netto na osobę (zł miesięcznie)	468	564	665	764	873	994	1147	1361	1805
Wynagrodzenia pomniejszone o minimum socjalne (4105 zł miesięcznie)	-1765	-1286	-781	-285	258	863	1632	2702	4920
40% wynagrodzenia (maksymalna kwota możliwa do przeznaczenia na cele mieszkaniowe)	936	1128	1330	1528	1745	1987	2295	2723	3610
Max. powierzchnia mieszkania możliwa do wynajęcia (m <sup>2</sup> )	0	0	0	0	13	43	82	135	180
Oszczędności niezbędne do wpłaty wkładu własnego przy zakupie mieszkania o max. możliwej powierzchni (zł)	0	0	0	0	48793	163446	309257	511990	683921
Max. możliwa powierzchnia nabywanego mieszkania (m <sup>2</sup> )	0	0	0	0	15	51	97	160	214
Max. możliwa powierzchnia nabywanego mieszkania na osobę (m <sup>2</sup> )	0	0	0	0	3	10	19	32	43
<b>Uwzględnienie świadczeń w ramach programu „Rodzina 500+”</b>									
Wynagrodzenie 2 osób dorosłych netto (zł miesięcznie)	3840	4319	4824	5320	5363	5968	6737	7807	10025
Wynagrodzenia pomniejszone o minimum socjalne (4105 zł miesięcznie)	-265	214	719	1215	1258	1863	2632	3702	5920
40% wynagrodzenia (maksymalna kwota możliwa do przeznaczenia na cele mieszkaniowe)	1536	1728	1930	2128	2145	2387	2695	3123	4010
Max. powierzchnia mieszkania możliwa do wynajęcia (m <sup>2</sup> )	0	11	36	61	63	93	132	156	200
Oszczędności niezbędne do wpłaty wkładu własnego przy zakupie mieszkania o max. możliwej powierzchni (zł)	0	10155	34071	57562	59561	88225	124677	147915	189926
Max. możliwa powierzchnia nabywanego mieszkania (m <sup>2</sup> )	0	13	43	72	74	110	156	185	237
Max. możliwa powierzchnia nabywanego mieszkania na osobę (m <sup>2</sup> )	0	3	9	14	15	22	31	37	47

osobę (m <sup>2</sup> )									
<b>Wpływ programu „Rodzina 500+” na dostępność mieszkań</b>									
Wzrost max. powierzchni mieszkania możliwej do wynajęcia (m <sup>2</sup> )	0	11	36	61	50	50	50	21	20
Wzrost max. możliwej powierzchni nabywanego mieszkania (m <sup>2</sup> )	0	13	43	72	59	59	59	25	24

Źródło: Opracowanie własne MIiB na podstawie przyjętych założeń i danych GUS.

Analiza powyższych zestawień pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- Bez uwzględnienia świadczeń związanych z programem „Rodzina 500+” niemal 40% rodzin wychowujących troje dzieci żyjących na poziomie minimum socjalnego nie stać na wynajem lub zakup żadnego mieszkania. Ok. 20% stać na zakup lub wynajem mieszkania o powierzchni daleko niewystarczającej dla potrzeb rodzin wielodzietnych.
- Biorąc pod uwagę potrzeby rodziny wielodzietnej i bazując na definicji przeludnienia według Eurostat, wydaje się, że minimalna powierzchnia mieszkania zapewniająca odpowiedni rozwój takiej rodziny wynosi ok. 80 m<sup>2</sup>. Powyższa analiza wskazuje, że tylko ok. 40% rodzin o najwyższych dochodach dysponuje środkami na zakup lub wynajem takiego mieszkania. Warto przy tym podkreślić, że w przypadku zakupu mieszkania niezbędne jest dodatkowo zgromadzenie odpowiednich oszczędności na wpłatę wkładu własnego. Przy mieszkaniu o powierzchni 80 m<sup>2</sup> w cenie 4 tys. zł/m<sup>2</sup>, minimalna wysokość tych oszczędności wynosi 64 tys. zł.
- Dostępność mieszkań dla młodych rodzin (w wieku do 34 lat) jest niższa ze względu na niższy od przeciętnych poziom wynagrodzeń.
- Program „Rodzina 500+” znacznie poprawia sytuację mieszkaniową rodzin wielodzietnych, szczególnie rodzin o wynagrodzeniach poniżej przeciętnej. Dzięki świadczeniom związanym z wychowywaniem dzieci dodatkowo ok. 20% rodzin ogółem oraz ok. 30% rodzin w wieku do 34 lat może dysponować środkami finansowymi umożliwiającymi wynajem mieszkania na rynku lub zakup mieszkania (przy zgromadzeniu odpowiednio wysokiego wkładu własnego).
- Pomimo świadczeń przewidzianych w programie „Rodzina 500+” nadal ok. 40% rodzin ogółem i ok. 50% rodzin w wieku do 34 lat nie będzie mogła sobie pozwolić na zakup lub wynajem mieszkania o rozmiarze odpowiednim dla potrzeb rodziny wielodzietnej. Dla tych rodzin niezbędne są więc inne instrumenty wsparcia mającego na celu pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych na odpowiednim poziomie.

### **10. Potrzeby mieszkaniowe osób o szczególnej sytuacji życiowej**

Obok problemów z dostępnością mieszkań, wynikających z jednej strony z wysokich cen oraz wysokich rynkowych stawek czynszu, z drugiej strony z niewystarczającym do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poziomem wynagrodzeń, w ramach polityki mieszkaniowej szczególną uwagę należy zwrócić na osoby i rodziny znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku mieszkaniowym, która nie wynika tylko z powodów finansowych.

Jedną z podstawowych form opieki dla osób, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie

wymagają usług świadczonych przez jednostkę całodobowej opieki, są mieszkania chronione. Ułatwiają one, pod opieką specjalistów, samodzielne funkcjonowanie w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną. Ze względu na procesy demograficzne, starzenie się społeczeństwa, zmianę modelu rodziny itp. potencjalnie będzie rosnąć zapotrzebowanie na tego typu mieszkania. Obecnie w Polsce jest tylko ok. 2,6 tys. miejsc w mieszkaniach chronionych, co jest liczbą całkowicie nieadekwatną do istniejących potrzeb.

*Liczba mieszkań chronionych oraz liczba osób z nich korzystających, według podmiotu prowadzącego, stan na koniec 2014 r.*

	Gmina	Powiat	Inne	Razem
Liczba instytucji	397	199	86	682
Liczba miejsc	1473	708	480	2 661
Liczba korzystających	1597	639	473	2 709

Źródło: Opracowanie własne MiiB na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Specyficzną grupą, która powinna być objęta wsparciem mieszkaniowym, są osoby bezdomne. Również w tym przypadku problem mieszkaniowy wiąże się z reintegracją osób bezdomnych z resztą społeczeństwa. Kontrowersje wzbudza samo pojęcie osoby bezdomnej, co przekłada się na szacunki dotyczące ich liczby, które wahają się na poziomie ok. 30-100 tys. osób.

*Liczba noclegowni i schronisk dla bezdomnych oraz liczba osób z nich korzystających, według podmiotu prowadzącego, stan na koniec 2014 r.*

	Gmina	Inne	Razem
Liczba instytucji	92	182	274
Liczba miejsc	2 901	8 239	11 140
Liczba korzystających	7 254	19 384	26 638

Źródło: Opracowanie własne MiiB na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Z punktu widzenia spraw mieszkaniowych najważniejsze jest zapewnienie osobom bezdomnym schronienia, szczególnie w miesiącach zimowych. Obok kwestii zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań socjalnych dla np. osób o niskich dochodach lub osób eksmitowanych z innych zasobów, co wiąże się ściśle z zarysowanymi w poprzednich częściach problemami gospodarowania zasobami mieszkań gminnych, do osób bezdomnych swoją ofertę kierują noclegownie i schroniska dla bezdomnych. Na koniec 2014 r. funkcjonowały 274 takie placówki, prowadzone w większości przez organizacje społeczne, dysponujące w sumie 11,1 tys. miejsc noclegowych, z których skorzystało 26,6 tys. osób.

W związku z dynamicznymi zmianami w strukturze demograficznej ludności w Polsce, narastającym problemem będzie w najbliższej przyszłości również zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych osobom starszym. Współczesne społeczeństwa europejskie charakteryzują się dynamicznymi zmianami w strukturze demograficznej ludności. Ze względu na dwa współwystępujące zjawiska: niski wskaźnik dzietności oraz wydłużającą się długość życia rośnie udział osób starszych (60+) w populacji. Według danych Eurostatu w końcu 2011 r. osoby starsze stanowiły 23,9% ludności UE-27. Podobne trendy obserwuje się w Polsce. Udział osób starszych w polskim społeczeństwie systematycznie rośnie. W 1988 r. ludność w wieku 60+ stanowiła 14,5% populacji, a w 2010 r. już 19,6%, co oznacza przyrost o 2 mln osób (37,3 %)<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Zgodnie z diagnozą zawartą w dokumencie Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020.



Z danych Eurostatu wynika, iż w 2020 r. osoby po 60. roku życia będą stanowić blisko 25% ludności polskiego społeczeństwa, a szacunki GUS potwierdzają znaczące zwiększenia udziału w populacji kraju osób w najstarszych grupach wieku.

*Prognozowany udział osób o danym wieku w całej populacji w Polsce w perspektywie do 2035 r.*

Wiek	2015	2020	2025	2030	2035
0-14	15,2	15,6	15,0	13,7	12,5
15-64	69,2	66,0	64,1	64,0	64,2
60-64	7,1	7,0	5,8	5,7	6,8
60+	22,7	25,4	26,8	28,0	30,0
65+	15,6	18,4	21,0	22,3	23,2
85+	1,8	2,0	2,1	2,1	3,1

Źródło: GUS.

Obecnie w zinstytucjonalizowanym sektorze mieszka tylko 1% polskich seniorów, większość (ok. 85%) zamieszkuje samodzielnie.

*Samodzielność zamieszkiwania gospodarstw domowych według wieku reprezentanta gospodarstwa domowego.*

	Ogółem		60-69 lat		70-79 lat		Pow. 80 lat	
	tys.	%	tys.	%	tys.	%	tys.	%
Ogółem	13 568,0	100,0	2 123,1	100,0	1 407,2	100,0	685,6	100,0
Mieszkające samodzielnie	10 980,1	80,9	1 794,7	84,5	1 196,7	85,0	585,2	85,4
Mieszkające wspólnie	2 587,9	19,1	328,4	14,5	210,5	15,0	100,5	14,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r.

Wraz z wiekiem zwiększa się wśród osób starszych udział gospodarstw domowych jednoosobowych. Wśród osób powyżej 80. roku życia, ok. 60% prowadzi jednoosobowe gospodarstwa domowe, a prognozy demograficzne wskazują, że liczba takich osób będzie się szybko zwiększać. Stawia to kolejne wyzwania dotyczące zapewnienia takim osobom właściwej opieki w miejscu zamieszkania.

*Gospodarstwa domowe według liczby członków gospodarstwa domowego i wieku reprezentanta gospodarstwa domowego.*

	Ogółem		60-69 lat		70-79 lat		Pow. 80 lat	
	tys.	%	tys.	%	tys.	%	tys.	%
Ogółem	13 568,0	100,0	2 123,1	100,0	1 407,2	100,0	685,6	100,0
Jednoosobowe	3 254,7	24,0%	567,0	26,7%	591,3	42,0%	409,6	59,7%
Wielooosobowe	10 313,3	76,0%	1 556,1	73,3%	815,8	58,0%	276,1	40,3%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r.

Większość gospodarstw domowych w wieku pow. 60 lat zamieszkuje we własnym domu lub mieszkaniu. W sektorze najmu społecznego mieszka ok. 12% takich gospodarstw domowych. Biorąc pod uwagę dane dla całej populacji, starsze gospodarstwa domowe częściej są właścicielami



mieszkań lub spółdzielczych praw do mieszkań, a rzadziej wynajmują mieszkania na rynku komercyjnym.

*Gospodarstwa domowe według wieku reprezentanta gospodarstwa domowego oraz tytułu zajmowania mieszkania.*

	Ogółem		60-69 lat		70-79 lat		Pow. 80 lat	
	tys.	%	tys.	%	tys.	%	tys.	%
Ogółem	13 568,0	100,0	2 123,1	100,0	1 407,2	100,0	685,6	100,0
Własnościowe	7 509,0	55,3	1 235,7	58,2	791,0	56,2	402,2	58,7
Spółdzielcze	2 180,8	16,1	451,9	21,3	298,1	21,2	111,3	16,2
Najem społeczny	1 615,0	11,9	232,7	11,0	164,6	11,7	83,7	12,2
Najem prywatny	643,1	4,7	73,2	3,4	47,1	3,3	26,6	3,9
Pokrewieństwo	1 282,9	9,5	104,2	4,9	93,1	6,6	55,5	8,1
Inne/podnajem/nieustalone	337,2	2,5	25,3	1,2	13,3	0,9	6,3	0,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r.

Aktualnym dokumentem stanowiącym podstawę odniesienia dla polityki senioralnej w Polsce są „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020”, przyjęte uchwałą nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. (M.P. z 2014 r. poz. 118). Założenia, mając charakter ramowy, jedynie w marginalnym stopniu odnoszą się do kwestii mieszkaniowych. Zgodnie z ww. dokumentem mieszkalnictwo powinno być dostosowane do sytuacji, możliwości (również finansowych) i potrzeb osób starszych, nie tylko w ramach pojedynczych mieszkań, ale zespołów mieszkań (osiedli) z odpowiednią infrastrukturą i usługami dla ich mieszkańców. Nakreślając cel w zakresie „Przestrzeń i miejsce zamieszkania” jako wspieranie przestrzennego planowania architektonicznego dostosowanego do wszystkich (projektowanie uniwersalne) i z uwzględnieniem potrzeb różnych grup wieku (w tym osób starszych), polityka senioralna nie prezentuje konkretnych rozwiązań odnoszących się do potrzeb mieszkaniowych najstarszej grupy społeczeństwa.

W międzynarodowym badaniu warunków życia seniorów<sup>29</sup> Polska, na 91 krajów, została sklasyfikowana na 62. miejscu. Zamieszkiwane przez polskich seniorów lokale mieszkalne są 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. Warunki mieszkaniowe osób starszych w dużej mierze oddziałują na inne sfery życia. Osiągając pewną granicę wieku, osoby takie coraz więcej czasu spędzają w warunkach domowych. Dostosowanie oraz zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych do potrzeb osób starszych (również w zakresie ograniczeń ruchowych) powinno stać się więc jednym z kluczowych elementów polityki społecznej państwa.

<sup>29</sup> Global Age Watch Index - opracowanie na zlecenie ONZ.

## **11. Dotychczasowe polityki mieszkaniowe państwa w kontekście występujących potrzeb i problemów**

Polityka mieszkaniowa w Polsce w ostatnich kilkunastu latach nie odpowiadała wyzwaniom sektorowym i problemom mieszkaniowym. W zakresie instrumentów finansowania bazowała w okresie ostatnich 10 lat na programach wsparcia wdrożonych lub poszerzonych systemowo w latach 2006-2007 (wsparcie budownictwa socjalnego, wsparcie remontów i termomodernizacji, program „Rodzina na swoim”), rozwijanych w kolejnych latach w zakresie wspierającym co do zasady wyłącznie nabywanie mieszkań na własność (program „Mieszkanie dla młodych”), przy jednoczesnym zupełnym wycofaniu się państwa z bezpośredniego wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 2009 r.).

Pomimo deklaracji kolejnych rządów dotyczących wsparcia osób o dochodach uniemożliwiających samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, faktycznie realizowane programy i instrumenty wsparcia koncentrowały się tym samym na wspieraniu budownictwa własnościowego, adresowanego do relatywnie najzamożniejszej części społeczeństwa dysponującej odpowiednim majątkiem lub dochodami. Realna polityka mieszkaniowa państwa była w tym przypadku niespójna z zapisami dokumentów strategicznych uwzględniających kwestię mieszkaniową.

Dokumentem, który w całości odnosił się do spraw mieszkaniowych, był dokument pn. „Główne problemy, cele i kierunki wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 r. Dokument stanowił odpowiedź na rezolucję Sejmu RP wzywającą do opracowania programu mieszkaniowego. W rzeczywistości przyjęty przez ówczesny rząd dokument nie miał charakteru programu, ze względu np. na brak zadeklarowanych środków na realizację poszczególnych instrumentów polityki mieszkaniowej oraz brak mierników ułatwiających monitorowanie osiągnięcia deklarowanych celów. Dokument w swojej warstwie diagnostycznej prawidłowo identyfikował główne problemy polskiego mieszkalnictwa związane z:

- dominacją instrumentów wspierających własność mieszkaniową przy braku odpowiednich instrumentów i środków finansowych przeznaczanych na wsparcie budownictwa dostępnego dla rodzin i osób o przeciętnych i niskich dochodach;
- niekorzystną strukturę wydatków budżetowych, która skutkowałą koncentracją na wsparciu właścicieli mieszkań i osób dążących do nabycia własności, duży udział w wydatkach budżetu zobowiązań wynikających z poprzedniej epoki ustrojowej;
- niewielką elastycznością zasobów publicznych (w szczególności gminnych), które formalnie powinny służyć do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o przeciętnych i niskich dochodach;
- niskim stanem technicznym istniejących zasobów mieszkaniowych.

W związku z powyższymi problemami działania wymienione w dokumencie powinny koncentrować się na likwidacji deficytów ilościowych w segmencie mieszkań dostępnych cenowo, rozwoju budownictwa na wynajem, poprawie stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz racjonalizacji zasad zarządzania istniejącym zasobem mieszkaniowym. Dokument wskazywał również na istotność zmian regulacyjnych wpływających na koszty budowy mieszkań, ład przestrzenny i dostępność gruntów pod zabudowę. W pewnych przypadkach zmiany takie powinny poprzedzać propozycje konkretnych instrumentów wsparcia.

Dokument pt. „Główne problemy, cele i kierunki wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku” poprzedził prace nad dokumentami strategicznymi, które miały odpowiadać nowym zasadom prowadzenia polityki rozwoju, zgodnie z którymi należy dążyć do ograniczenia liczby dokumentów o charakterze strategiczno-programowym. W ramach nowego systemu dokumentów strategicznych kwestie mieszkaniowe zostały włączone do szerszych dokumentów strategicznych (strategii rozwoju). Dokumentem w tym zakresie jest „Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (SRK 2020)”.<sup>30</sup> W ramach tego dokumentu sprawy mieszkaniowe zostały poruszone:

- w aspekcie zwiększania mobilności zawodowej i przestrzennej, z wnioskowanym działaniem dotyczącym stworzenia efektywnego systemu wynajmu mieszkań,
- w aspekcie poprawy efektywności energetycznej, z wnioskowanym działaniem dotyczącym wsparcia termomodernizacji budynków i modernizacji istniejących systemów ciepłowniczych z zastosowaniem dostępnych i sprawdzonych technologii,
- w aspekcie zmniejszenia ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych, z wnioskowanym działaniem dotyczącym stworzenia efektywnego systemu wynajmu mieszkań, rozwoju budownictwa socjalnego, racjonalizacji zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego itp.

Powyższe wątki zostały rozwinięte w strategiach zintegrowanych, w których do spraw związanych ze zwiększaniem mobilności zawodowej i dostępem mieszkań dla osób niezamożnych odnosiła się Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego<sup>31</sup>, zaś do spraw dotyczących efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”<sup>32</sup> oraz Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.<sup>33</sup>

Podsumowując wątek obecności spraw mieszkaniowych w dokumentach strategicznych, należy zwrócić uwagę, że prawidłowo zidentyfikowały one podstawowe problemy polskiego mieszkalnictwa. Jednak realne działania, które powinny służyć osiągnięciu zadeklarowanych celów, są fragmentaryczne. W okresie po przyjęciu nowego systemu strategicznego podstawowym instrumentem polityki mieszkaniowej okazał się program „Mieszkanie dla młodych”, który kierował wsparcie do osób relatywnie zamożnych dążących do uzyskania własności mieszkania lub domu. Jednocześnie w latach 2009-2015 (po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego) brak było instrumentów wspierających potrzeby mieszkaniowe osób o dochodach niepozwalających na zakup mieszkania na rynku. Nowy instrument w tym zakresie – program budownictwa społecznego opierający się na preferencyjnych kredytach udzielanych przez BGK inwestorom budownictwa społecznego – rozpoczął funkcjonowanie dopiero od listopada 2015 r. (1. nabór wniosków o kredyt zakończył się w lutym 2016 r.). Zwraca uwagę również brak działań dotyczących racjonalizacji gospodarowania zasobami gminnymi, które stanowią potencjalnie duży zasób mieszkań, z możliwością przeznaczenia na potrzeby osób najuboższych.

Różnica pomiędzy deklaracjami strategiczno-programowymi i realnie prowadzoną polityką mieszkaniową znajduje swoje odzwierciedlenie w strukturze wydatków budżetu centralnego

<sup>30</sup> Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r.

<sup>31</sup> Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 18 czerwca 2013 r.

<sup>32</sup> Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r.

<sup>33</sup> Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 15 kwietnia 2014 r.

przeznaczonych na wspieranie mieszkalnictwa, w szczególności przy uwzględnieniu istniejących instrumentów podatkowych (preferencyjna stawka VAT w mieszkalnictwie (8%), obejmująca w całości lokale mieszkalne o powierzchni do 150 m<sup>2</sup> i domy jednorodzinne o powierzchni do 300 m<sup>2</sup>).<sup>34</sup>

Bezpośrednie wydatki budżetu państwa dedykowane na finansowanie mieszkalnictwa planowane są w części 18. budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W równoległym zestawieniu budżetu państwa prowadzonym w układzie zadaniowym kwoty te co do zasady ujmowane są w funkcji 7. (Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo), zaś w przypadku wydatków finansujących program wsparcia budownictwa socjalnego w funkcji 13. (Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny), przyporządkowanej wydatkom ponoszonym w zakresie polityki socjalnej.

W ramach budżetu związanego z bezpośrednim lub pośrednim wsparciem budownictwa mieszkaniowego ponad 90% jest przeznaczanych na wsparcie budownictwa własnościowego. Ponadto nadal dużą część budżetu pochłaniają wydatki na stare zobowiązania, które nie są powiązane z aktualnymi celami polityki mieszkaniowej.<sup>35</sup>

Zestawienie bezpośrednich wydatków na mieszkalnictwo w części 18. budżetu państwa przedstawia poniższe zestawienie.

---

<sup>34</sup> W analizie nie uwzględniono wydatków samorządów gminnych, warto jednak podkreślić, że odpowiadają one w dużej części za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych, dostarczając mieszkania komunalne i lokale socjalne, współpracując z towarzystwami budownictwa społecznego, wypłacając dodatki mieszkaniowe i odpowiadając za infrastrukturę techniczną towarzyszącą mieszkalnictwu. W sumie wydatki samorządów na te cele sięgają rocznie ok. 20 mld zł.

<sup>35</sup> Warto zaznaczyć, że poza powszechnymi programami wsparcia budżet państwa ponosi również koszty funkcjonowania mieszkaniowych programów selektywnych – adresowanych do wybranych grup zawodowych, w szczególności do służb mundurowych. W przepisach dotyczących poszczególnych grup zawodowych można wyróżnić trzy główne instrumenty wsparcia: uprawnienie do lokalu mieszkalnego w rejonie pełnienia służby, a w sytuacji, kiedy funkcjonariusz lub żołnierz zawodowy nie posiada lokalu mieszkalnego; równoważnik pieniężny; pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.

Największy program tego typu jest skierowany do żołnierzy zawodowych. Żołnierzowi zawodowemu przysługuje prawo do zakwaterowania realizowane w jednej z trzech form:

- przydziału kwatery lub lokalu mieszkalnego,
- przydziału miejsca w internacie lub w kwaterze internatowej lub
- wypłaty świadczenia mieszkaniowego, przy czym wybór formy jest uzależniony m.in. od formy pełnienia służby oraz sytuacji rodzinnej i mieszkaniowej żołnierza.

W praktyce żołnierze preferują tzw. świadczenie mieszkaniowe, wypłacane w sytuacji, gdy sami zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe. W tym sensie program ten w dużej części funkcjonuje jako system zwiększający uposażenia żołnierzy, a tylko w ograniczonym zakresie stanowi faktycznie wsparcie dla realizacji potrzeb mieszkaniowych. Stąd nie wyodrębniono tego programu w strukturze wydatków mieszkaniowych państwa. Warto natomiast wspomnieć, że w latach 2010-2015 budżet przeznaczał na zadania powierzone Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (od 1 października 2015 r. – Agencji Mienia Wojskowego) ok. 600 mln rocznie, czyli ok. 7 razy więcej niż na wsparcie budownictwa na wynajem.

Wydatki bezpośrednie na mieszkalnictwo planowane przez MliB w ramach części 18. budżetu państwa (mln zł, dane zaokrąglone do 1 mln zł).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
<b>Budownictwo mieszkaniowe</b>							
„Rodzina na swoim”	255	439	689	800	595	360	384
„Mieszkanie dla młodych”	-	-	-	-	207	521	730
Budownictwo socjalne	40	80	120	90	80	80	100
<b>Termomodernizacja i remonty</b>							
Program termomodernizacji i remontów	0	260	120	133	330	120	0**
Kredyty „powodziowe”	1	1	2	1	1	0	-
<b>Stare zobowiązania</b>							
Refundacja premii gwarancyjnych	429	445	435	398	303	242	300
Stare kredyty mieszkaniowe	138	143	119	75	52	40	35
<b>Ogółem</b>	<b>863</b>	<b>1368</b>	<b>1485</b>	<b>1497</b>	<b>1568</b>	<b>1363</b>	<b>1549</b>
% PKB	0,06	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08
<b>% wydatków budżetowych ogółem</b>	<b>0,29</b>	<b>0,45</b>	<b>0,47</b>	<b>0,47</b>	<b>0,50</b>	<b>0,41</b>	<b>0,42</b>

\*Ustawa budżetowa na 2016 r.

\*\*Program termomodernizacji i remontów jest w 2016 r. finansowany z oszczędności zgromadzonych w Funduszu Termomodernizacji i Remontów w poprzednich latach. W związku z tym nie wystąpiła konieczność zasilenia budżetowego Funduszu.

Należy jednak zauważyć, że wydatków publicznych na mieszkalnictwo w Polsce nie można ograniczyć jedynie do katalogu wydatków planowanych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa w części 18. budżetu państwa. W strukturze wydatków budżetowych należy uwzględnić również przynajmniej takie pozycje jak utracone dochody podatkowe (głównie z podatku VAT), z uwagi na obowiązujące preferencje dotyczące mieszkalnictwa, oraz zwrot części wydatków związanych z zakupem materiałów budowlanych na cele mieszkaniowe (tzw. zwrot VAT).

Jak pokazują dane zawarte w kolejnym zestawieniu, bazujące na środkach budżetowych instrumenty bezpośrednie i podatkowe mające na celu rozwój mieszkalnictwa są aktualnie ukierunkowane na rozwój budownictwa własnościowego. Ich beneficjentem są osoby, które dążą do posiadania własnego mieszkania lub domu (program „Rodzina na swoim”, program „Mieszkanie dla młodych”, zwrot VAT, ulga odsetkowa, preferencyjna stawka VAT) lub posiadają już dom/mieszkanie i podejmują np. prace remontowe.

Wsparcie rynku mieszkań na wynajem jest symboliczne i w latach 2010-2015 ograniczało się jedynie do pomocy samorządom gminnym i organizacjom pożytku publicznego w tworzeniu zasobu mieszkań komunalnych, lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Ta rażąca dysproporcja w poziomie wsparcia:

- powoduje, że nie są rozwiązywane podstawowe problemy polskiego mieszkalnictwa związane z dostępnością mieszkań dla gospodarstw domowych o przeciętnych i niskich dochodach,
- powoduje niezgodność pomiędzy deklarowanymi celami w dokumentach strategicznych i programowych a faktycznymi priorytetami polityki mieszkaniowej.

Podsumowanie państwowych wydatków na mieszkalnictwo (mln zł) w latach 2010-2015 r.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Wsparcie własności mieszkaniowej (% ogółem)</b>	<b>94,9%</b>	<b>93,2%</b>	<b>94,3%</b>	<b>95,0%</b>	<b>94,6%</b>	<b>96,3%</b>
- wydatki MliB (program RnS i MdM)	255	439	689	800	802	881
- preferencyjna stawka VAT	9 883	11 004	11 204	11 320	11 320*	11 320*
- zwrot VAT	1024	1065	1038	1040	1340	148
- ulgi podatkowe (prawa nabyte)	157	141	133	71	79	53
<b>Wsparcie budownictwa na wynajem (% ogółem)</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,6%</b>
- wydatki MliB	40	80	120	90	80	80
<b>Wsparcie termomodernizacji i remontów (% ogółem)</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,9%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,0%</b>	<b>2,3%</b>	<b>0,9%</b>
- wydatki MliB	1	261	122	134	331	120
<b>Stare zobowiązania (%)</b>	<b>4,8%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,2%</b>
- wydatki MliB	567	588	554	473	355	282
<b>Ogółem</b>	<b>11 927</b>	<b>13 578</b>	<b>13 860</b>	<b>13 935</b>	<b>14 278</b>	<b>12 861</b>

Źródło: Opracowanie własne MliB.

\*Dane szacunkowe.

Obok instrumentów finansowania mieszkalnictwa, w deklaracjach strategicznych i programowych wskazywano również na konieczność redukcji barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, w tym również dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach. Podstawowe regulacje prawne wpływające na podaż mieszkań dotyczyły:

- lokowania inwestycji mieszkaniowych, funkcjonowania systemu planowania przestrzennego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- realizacji procesów budowlanych;
- wymagań dotyczących dostarczania infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu;
- możliwości wpływania na podaż gruntów pod budownictwo mieszkaniowe.

Powyższe regulacje miały bezpośredni wpływ na koszty budowy nowych mieszkań, wpływając na:

- długość okresu przygotowawczego do rozpoczęcia robót budowlanych;
- niepewność inwestorów dotyczącą możliwości spełnienia wszystkich formalności umożliwiających budowę, szczególnie w sytuacji, kiedy część niezbędnych dokumentów uzależniona była od interpretacji przepisów przez urzędy;
- ograniczoną podaż gruntów budowlanych, zwiększającą ceny gruntów na rynku, co bezpośrednio przekładało się na ceny mieszkań; związane to jest również z możliwością wykorzystania gruntów na obszarach miejskich, które mają status gruntów rolnych;
- chaos przestrzenny, który wpływa nie tylko na estetykę miast, ich rozwój urbanistyczny, ale również przyczynia się do zwiększenia kosztów np. dostarczania odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej;
- przenoszenia przez gminy na inwestorów kosztów związanych z doprowadzeniem do nowo budowanych budynków odpowiedniej infrastruktury technicznej.

Próba systemowego uregulowania powyższych problemów było powołanie Komisji kodyfikacyjnej, której zadaniem było stworzenie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Prace komisji, zakończone decyzją rządu w 2015 r., nie przyniosły jednak efektów w postaci konkretnych inicjatyw legislacyjnych. Niepewność dotyczącą rozstrzygnięć w tym zakresie utrudniała planowanie nowych inwestycji mieszkaniowych, zaś utrzymywanie obecnych przepisów negatywnie wpływało na koszty

nowego budownictwa mieszkaniowego, a w rezultacie na ceny mieszkań i dostępność mieszkań dla społeczeństwa.

Barierę regulacyjną są również powszechnie wskazywane jako główna przeszkoda w rozwoju rynku mieszkań na wynajem. Nadmierna ochrona praw lokatorów i ponoszenie przez właściciela mieszkania (wynajmującego) ryzyka związanego z nierzetelnym zachowaniem się najemcy sprawia, że:

- dominują nadal transakcje najmu dokonywane w szarej strefie, co m.in. nie zapewnia bezpieczeństwa stronom transakcji;
- duża część właścicieli mieszkań wstrzymuje się z decyzją o ekspozycji rynkowej mieszkania, co ogranicza podaż tego typu mieszkań i negatywnie wpływa na stawki najmu rynkowego;
- inwestowanie na rynku najmu przez inwestorów instytucjonalnych i finansowych (deweloperzy, fundusze inwestycyjne) jest ograniczone.<sup>36</sup>

Specyficzne rozwiązania adresowane do publicznych właścicieli mieszkań (głównie samorządów gminnych) wpływają z kolei na brak rotacyjności w tego typu zasobach, co utrudnia gminom zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących na najem mieszkania, w tym osób eksmitowanych z innych zasobów. Również w tym przypadku w ostatnich latach nie nastąpiły żadne zmiany ustawowe ułatwiające samorządom prowadzenie lokalnych polityk mieszkaniowych.

*Charakterystyka podstawowych instrumentów finansowego wsparcia mieszkalnictwa – ocena adekwatności przyjętych rozwiązań w kontekście diagnozy podstawowych problemów mieszkalnictwa (zestawienie podsumowujące).*

<b>Wsparcie budownictwa socjalnego</b>	
<p><u>Podstawa prawna:</u> <i>ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 833, z późn. zm.)</i></p> <p><u>Zasady realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– <i>cel:</i> zwiększenie liczby lokali i pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych najuboższych oraz osób wymagających publicznego wsparcia ze względu na szczególną sytuację życiową; przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz stygmatyzacji z powodu miejsca zamieszkania;</li><li>– <i>inwestorzy:</i> gminy, powiaty, związki międzygminne, organizacje pożytku publicznego, spółki gminne;</li><li>– <i>wysokość finansowego wsparcia:</i> 30-55% kosztów przedsięwzięcia;</li><li>– <i>rodzaje wspieranych przedsięwzięć:</i> budowa, remont, przebudowa, zmiana sposobu użytkowania budynku, zakup budynków i lokali mieszkalnych (w tym byłych mieszkań zakładowych), udział w inwestycji (budowa, remont, przebudowa) realizowanej przez towarzystwo</li></ul>	<p><u>Efektywność i adekwatność rozwiązań:</u></p> <p>W latach 2007-2015 odbyło się 18 edycji składania wniosków. W ciągu ponad 8 lat funkcjonowania programu dofinansowano powstanie ogółem 11.249 lokali socjalnych, 132 mieszkań chronionych oraz 1.232 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Począwszy od II edycji 2009 r., gminy mogą ubiegać się także o finansowe wsparcie na tworzenie mieszkań komunalnych niestanowiących lokali socjalnych. W tym czasie dofinansowano powstanie ogółem 5.446 mieszkań komunalnych (w tym 88 mieszkań dla powodźian). W ramach wiosennej edycji składania wniosków o finansowe wsparcie w 2016 r. uprawnione podmioty złożyły łącznie 96 wniosków na kwotę ok. 88 mln zł, z czego zakwalifikowanych do finansowania zostało 84 wnioski na kwotę ok. 75 mln zł, w związku z utworzeniem 1341 lokali mieszkalnych.</p> <p>Zainteresowanie gmin korzystaniem z ww. programu należy ocenić jako stosunkowo niewielkie, biorąc pod uwagę skalę deficytu lokali socjalnych i komunalnych. Jedną z podstawowych barier były przyjęte rozwiązania prawne: inwestorzy wskazywali na obowiązek wydzielenia ekwiwalentu, co do liczby i powierzchni, lokali socjalnych w przypadku tworzenia lokali komunalnych oraz zbyt mały udział dotacji z budżetu państwa</p>

<sup>36</sup> Próbą rozpoznania kwestii możliwości stworzenia rynku instytucjonalnego mieszkań na wynajem jest działalność Banku Gospodarstwa Krajowego, który powołał Fundusz Mieszkań na Wynajem. Celem Funduszu jest nabywanie budynków mieszkalnych i wynajmowanie mieszkań na zasadach komercyjnych. Według stanu na koniec 2015 r. Fundusz wynajmował 380 mieszkań, zaś kolejne 2020 mieszkań było w trakcie budowy.

<p>budownictwa społecznego;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– rodzaje tworzonego zasobu: lokale socjalne, mieszkania chronione, mieszkania komunalne niestanowiące lokali socjalnych (także mieszkania będące własnością towarzystw budownictwa społecznego pełniące ww. funkcje), noclegownie i domy dla bezdomnych;</li> <li>– częstotliwość składania wniosków o finansowe wsparcie: dwa razy w roku kalendarzowym (marzec, wrzesień);</li> <li>– źródło udzielanego wsparcia: Fundusz Dopłat ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK).</li> </ul>	<p>w kosztach inwestycji.</p> <p>Po ostatniej nowelizacji ustawy, której przepisy miały zastosowanie do wniosków składanych począwszy od I edycji 2016 r., rozwiązanie to zostało złagodzone, pozostawiając inwestorowi możliwość wyboru formy realizacji ekwiwalentu zasobu w liczbie lub o powierzchni odpowiadającej realizowanym lokalom komunalnym (natomiast w przypadku zakupu byłych mieszkań zakładowych ekwiwalent został całkowicie wyłączony).</p> <p>Stosunkowo małe zainteresowanie programem, niewykraczające w ostatnich latach poza limit środków, nie uzasadnia – pomimo deficytu mieszkań socjalnych w zasobie gmin – zwiększania środków budżetowych zasilających Fundusz Dopłat. Zgodnie z szacunkami Instytutu Rozwoju Miast, szacowana w 2014 r. skala zapotrzebowania na mieszkania komunalne kształtuje się w Polsce na poziomie ok. 250 tys. mieszkań, w tym ok. 125 tys. lokali socjalnych.</p>
<b>Wsparcie społecznego budownictwa czynszowego w oparciu o finansowanie preferencyjne BGK</b>	
<p><u>Podstawa prawna:</u></p> <p>ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2015 r. poz. 2071, z późn. zm)</p> <p><u>Zasady realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– cel: zwiększenie dostępu do mieszkań na wynajem dla osób o umiarkowanych dochodach;</li> <li>– budżet: 4,5 mld zł środków własnych BGK (450 mln rocznie na finansowanie zwrotne) + 751,9 mln zł środków budżetu państwa (na dopłatę pokrywającą preferencję w oprocentowaniu finansowania zwrotnego) + ewentualna kompensata niepokrytej części kosztów obsługi programu (udzielana na gruncie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw);</li> <li>– okres realizacji: 10 lat (2015 - 2025);</li> <li>– zasięg terytorialny: terytorium Polski (w zależności od lokalnych potrzeb beneficjentami mogą być zarówno duże, jak i małe miejscowości);</li> <li>– beneficjenci: towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe, spółki gminne (tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, niedziałające w formie TBS);</li> <li>– instrumenty: udzielane na preferencyjnych warunkach przez Bank Gospodarstwa Krajowego finansowanie zwrotne w postaci kredytów oraz gwarancji nabycia emisji obligacji;</li> <li>– podstawowe założenia produktu kredytowego BGK udzielanego w ramach nowego programu: <ul style="list-style-type: none"> <li>• przedmiotem finansowania będzie budowa nowych lokali lub adaptacja pomieszczeń na lokale mieszkalne, których zasady najmu będą zgodne z warunkami określonymi w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego;</li> <li>• preferencyjne finansowanie zwrotne pokryje do 75% kosztów planowanego przedsięwzięcia społecznego</li> </ul> </li> </ul>	<p><u>Efektywność i adekwatność rozwiązań:</u></p> <p>Począwszy od 2009 r., kiedy to zlikwidowany został Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, uruchomiony w IV. kw. 2015 r. program jest pierwszą inicjatywą wspierającą sektor mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu po kilkuletnim okresie braku rozwiązań systemowych w tym zakresie.</p> <p>Zakładanym efektem nowego programu ma być budowa co najmniej 30 tys. mieszkań na wynajem w okresie 10-letnim oraz zwiększenie roli towarzystw budownictwa społecznego w rozwoju najmu instytucjonalnego w Polsce. W ramach pierwszego naboru wniosków o udzielenie finansowania zwrotnego, zakończonego w dniu 29 lutego 2016 r., 45 inwestorów złożyło 59 wniosków na łączną kwotę 374 mln zł. Wnioski dotyczą finansowania budowy 2 996 lokali mieszkalnych w ramach inwestycji o łącznej wartości 591 mln zł.</p> <p>Społeczne budownictwo czynszowe wymaga jednak nadal istotnego wzmocnienia. Zakładane efekty nowego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (30 tys. mieszkań w perspektywie 10 lat) są niewystarczające w kontekście szacowanych potrzeb w sektorze mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu dla osób o ograniczonych dochodach (ok. 100 tys. mieszkań). Szansą rozwoju społecznego budownictwa czynszowego może być wykorzystywanie gruntów będących w dyspozycji Skarbu Państwa (co obniży koszty realizacji inwestycji), jak również wykorzystanie istniejącego, a niedostatecznie dostrzeganego w ostatnich latach, potencjału inwestorów budownictwa społecznego, w szczególności spółdzielczości mieszkaniowej.</p>



<p>budownictwa czynszowego;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• okres spłaty maksymalnie do 30 lat;</li> <li>• wysokość oprocentowania kredytu lub obligacji będzie równa preferencyjnej stopie procentowej, ustalonej na poziomie WIBOR trzymiesięczny.</li> </ul>	
<b>Program „Mieszkanie dla młodych”</b>	
<p><u>Podstawa prawna:</u></p> <p><i>ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1865, z późn. zm.)</i></p> <p><u>Zasady realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>cele:</i> zwiększenie dostępności mieszkań dla młodych ludzi, prorodzinność (zwiększone wsparcie kierowane do osób z dziećmi), zwiększenie inwestycji na rynku mieszkaniowym;</li> <li>– <i>grupa docelowa:</i> małżeństwa i osoby w wieku do 35 lat (w przypadku małżeństw liczy się wiek młodszego małżonka) nabywające pierwsze mieszkanie z wykorzystaniem kredytu hipotecznego, rodziny wychowujące przynajmniej troje dzieci (bez ograniczeń wiekowych i ograniczeń dotyczących własności mieszkania);</li> <li>– <i>główna forma wsparcia:</i> dofinansowanie wkładu własnego przy zaciągnięciu kredytu na zakup własnego mieszkania;</li> <li>– <i>okres realizacji:</i> 2014-2018 (+ 5 lat na wypłatę dodatkowego jednorazowego wsparcia w formie spłaty części kredytu);</li> <li>– <i>wsparcie budżetu:</i> planowane w rezerwie celowej, roczne maksymalne limity wsparcia, w sumie na lata 2014-2018 zaplanowane w kwocie 3 557 mln zł;</li> <li>– <i>wysokość dofinansowania:</i> 10% wartości odtworzeniowej dla beneficjentów bezdzietnych, 15% dla beneficjentów z 1 dzieckiem, 20% dla beneficjentów z 2 dzieci, 30% dla beneficjentów z przynajmniej 3 dzieci; powierzchnia kalkulacyjna: 50 m<sup>2</sup>, z wyjątkiem rodzin z przynajmniej 3 dzieci – 65 m<sup>2</sup>;</li> <li>– <i>dotatkowe jednorazowe wsparcie</i> w formie spłaty części kredytu dla beneficjentów programu, którzy w ciągu 5 lat od dnia nabycia mieszkania urodzą lub przysposobią 3. (lub kolejne) dziecko;</li> <li>– <i>przedmiot dofinansowania:</i> zakup mieszkania (lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego) na rynku pierwotnym lub wtórnym, wkład budowlany wnoszony do spółdzielni mieszkaniowej w celu uzyskania prawa własności mieszkania. Lokale mieszkalne o powierzchni do 75 m<sup>2</sup> i domy jednorodzinne o powierzchni do 100 m<sup>2</sup>, z możliwością zwiększenia powierzchni o 10 m<sup>2</sup> w przypadku rodzin z przynajmniej 3 dzieci; limity cenowe uzależnione od lokalnych kosztów budownictwa mieszkaniowego i współczynnika 1,1 dla rynku pierwotnego i wkładu budowlanego i 0,9 dla rynku wtórnego;</li> <li>– <i>tryb ubiegania się o wsparcie:</i> wnioski o dofinansowanie wkładu własnego składane wraz z wnioskami o udzielenie kredytu w instytucjach kredytujących, które przystąpiły do</li> </ul>	<p><u>Efektywność i adekwatność rozwiązań:</u></p> <p>Według stanu na koniec I kw. 2016 r. w ramach programu udzielono ok. 55 tys. kredytów na kwotę 9 663,1 mln zł. Wartość inwestycji (transakcji) objętych kredytowaniem wyniosła 12 179,2 mln zł.</p> <p>Do 1 września 2015 r. w ramach programu można było się ubiegać tylko o dofinansowanie zakupu mieszkań na rynku pierwotnym. Dlatego rynek ten dominuje w statystykach programu, stanowiąc 73,7% liczby udzielonych kredytów i 81,1% kwoty udzielonych kredytów.</p> <p>Transakcje na rynku wtórnym dokonane były przez 25,6% beneficjentów (18,2% kwoty kredytów). Pozostałe kredyty zostały zawarte przez osoby wptacające wkład do spółdzielni mieszkaniowej w związku z budową mieszkania (0,7% liczby i kwoty udzielonych kredytów). Wśród beneficjentów programu przeważają osoby i małżeństwa bezdzietne (73,4%). Beneficjenci wychowujący 1 dziecko stanowiły 19,4% beneficjentów, 2 dzieci – 4,6%, zaś przynajmniej 3 dzieci – 2,6% beneficjentów dofinansowania wkładu własnego. Do 31 marca 2016 r. złożono 50 wniosków o dodatkowe wsparcie w formie spłaty części kredytu ze względu na urodzenie lub przysposobienie trzeciego (lub kolejnego) wychowywanego dziecka. Przeciętna wysokość wsparcia wynosiła 10,7 tys. zł.</p> <p>Program „Mieszkanie dla młodych” został przewidziany do realizacji w latach 2014-2018, w przyjętych ustawowo ramach finansowania (maksymalne limity wydatków z tytułu wypłacanego w danym roku dofinansowania). Oceniając dotychczasowy okres realizacji programu, wskazać można poniższe wnioski:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- program nie realizuje priorytetów rządu dotyczących wsparcia osób o dochodach uniemożliwiających zakup lub wynajem mieszkania na rynku (w ramach programu wsparcie mogą otrzymać osoby, które zaciągnęły kredyt hipoteczny na zakup własnego mieszkania, co zasadniczo dotyczy osób o wyższych dochodach) oraz wsparcia budownictwa na wynajem (program jest bowiem adresowany na rynek mieszkań własnościowych);</li> <li>- do IV kw. 2015 r. program selektywnie sprzyjał zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, koncentrując się wyłącznie na obszarach posiadających spełniającą wymagania ofertę rynku pierwotnego (na tych rynkach lokalnych program przyczyniał się do zwiększenia udziału mieszkań o niższych cenach i standardzie powierzchniowym);</li> <li>- w zakresie, w jakim udzielone wsparcie korespondowało z nowym budownictwem mieszkaniowym wadą programu MdM było jednocześnie pozbawienie możliwości korzystania z pomocy państwa przez osoby budujące mieszkanie w systemie gospodarczym (instrumentem adresującym pomoc finansową jest wyłącznie realizowany w oparciu o przepisy ustawy MdM mechanizm tzw. „zwrotu VAT za materiały”, okrojony po wejściu w życie programu MdM wyłącznie do</li> </ul>

<p>programu, podpisując umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Wnioski mogą dotyczyć wypłat planowanych do końca 2018 r. Weryfikacja warunków i udzielenie dofinansowania za pośrednictwem instytucji kredytującej. Wypłata dofinansowania jako ostatnia część należności za zakup mieszkania, po uruchomieniu przez instytucję kredytującą środków kredytowych.</p>	<p>analogicznie zdefiniowanej grupy docelowej tego programu);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- w aspekcie ewentualnego wpływu programu na demografię, aktualny okres trwania programu jest zbyt krótki na dokonanie jakichkolwiek ocen w tym zakresie. Warto natomiast zauważyć, że po wejściu w życie nowelizacji ustawy (1 września 2015 r.) zwiększa się zakres wsparcia dla rodzin wielodzietnych.</li> </ul>
<b>Program termomodernizacji i remontów</b>	
<p><u>Podstawa prawna:</u> ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2014 r. poz. 712, z późn. zm.)</p> <p><u>Zasady realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cel: poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych, z jednoczesnym zmniejszeniem zapotrzebowania na energię cieplną (w ramach programu refinansuje się części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych w formie tzw. premii termomodernizacyjnej, premii remontowej oraz premii kompensacyjnej);</li> <li>- premia termomodernizacyjna przysługuje każdemu właścicielowi lub zarządcy budynku mieszkalnego, budynku zbiorowego zamieszkania, budynku służącego do wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych, lokalnej sieci ciepłowniczej lub lokalnego źródła ciepła, z wyłączeniem jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Jej wysokość wynosi 20% wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, jednak nie więcej niż: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i</li> <li>• dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego;</li> </ul> </li> <li>- premia remontowa przysługuje z tytułu realizacji przedsięwzięcia remontowego; jej beneficjentami mogą być wyłącznie osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe z większościowym udziałem osób fizycznych, spółdzielnie mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego. Przedmiotem przedsięwzięć remontowych mogą być wyłącznie budynki wielorodzinne, których użytkowanie rozpoczęto przed 14 sierpnia 1961 roku. Wysokość premii remontowej stanowi 20% wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego, jednak nie więcej niż 15% wszystkich kosztów przedsięwzięcia;</li> <li>- premia kompensacyjna stanowi instrument kompensowania strat, jakie ponieśli właściciele budynków z lokalami kwaterunkowymi w wyniku obowiązywania w okresie pomiędzy 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r. systemu czynszu regulowanego. Instrument ten został wprowadzony zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Hutten-Czapska</li> </ul>	<p><u>Efektywność i adekwatność rozwiązań:</u></p> <p>Według stanu na 31 marca 2016 r. w ramach programu przyznano 31 604 premii termomodernizacyjnych w kwocie 1 699,7 mln zł w związku z realizacją przedsięwzięć o wartości 11 099,2 mln zł. Ponadto przyznano 3 772 premii remontowych w kwocie 172,6 mln zł w związku z realizacją przedsięwzięć o wartości 1 226,2 mln zł oraz 763 premie kompensacyjne w kwocie 111,2 mln zł w związku z realizacją przedsięwzięć o wartości 124,0 mln zł.</p> <p>Program wsparcia termomodernizacji i remontów stanowi podstawowy instrument wsparcia gestorów zasobów mieszkaniowych w zakresie działań zmierzających do poprawy stanu technicznego zasobów, ze szczególnym uwzględnieniem działań mających na celu zmniejszenie zużycia energii. W ten sposób program przyczynia się zarówno do realizacji celów polityki energetycznej (poprawa efektywności energetycznej, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych), jak i wpływa na poprawę sytuacji mieszkańców budynków objętych wsparciem (wyższy komfort zamieszkania, w tym komfort cieplny, docelowe zmniejszenie rachunków za zużycie energii cieplnej). W tym kontekście kierunkowo zakłada się zachowanie obecnego instrumentu i zagwarantowanie stabilności finansowej jego działania (stąd decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa o przekazaniu na realizację programu dodatkowych 100 mln zł z oszczędności w części 18. budżetu powstałych w 2015 r.). Decyzja ta nie wyklucza ewentualnych modyfikacji tego instrumentu, które mogą wynikać np. z oceny zewnętrznej funkcjonowania programu przewidzianej na 2016 r. Podstawowym zastrzeżeniem w dotychczasowym okresie realizacji programu był brak zapewnienia stabilnego zasilania Funduszu Termomodernizacji i Remontów. W przypadku braku wolnych środków w Funduszu Termomodernizacji i Remontów, Bank Gospodarstwa Krajowego jest obowiązany wstrzymać przyjmowanie nowych wniosków. W ostatnich latach środki przeznaczone w ustawie budżetowej na zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów były wielokrotnie niższe od kwot niezbędnych do zachowania ciągłości przyjmowania wniosków i wynosiły co najwyżej 20 mln zł.</p> <p>W rezultacie, od wejścia w życie w marcu 2009 roku ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, w czterech latach (w 2010, 2011, 2012 i w 2013 roku) było konieczne wstrzymanie przyjmowania wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej lub o przyznanie premii remontowej, przy czym w 2013 roku limit środków na premie termomodernizacyjne został wyczerpany już w styczniu, zaś na premie remontowe w marcu.</p> <p>Oceniając efektywność programu z perspektywy uwarunkowań</p>

<p>przeciwko Polsce. Przysługuje ona z tytułu realizacji przedsięwzięcia remontowego lub remontu inwestorowi będącemu osobą fizyczną, który jest właścicielem budynku lub części budynku mieszkalnego z co najmniej jednym lokalem kwaterunkowym, który również w dniu 25 kwietnia 2005 r. był właścicielem tego budynku lub tej części budynku mieszkalnego, albo nabył ten budynek albo tę część budynku w drodze spadkobrania od osoby będącej w tym dniu właścicielem. Kwota przysługującej premii kompensacyjnej jest ustalana w oparciu o powierzchnię użytkową lokalu kwaterunkowego, liczbę takich lokali w budynku, okres czasu, w którym inwestor uprawniony do wsparcia był właścicielem budynku mieszkalnego i okresy czasu, w jakich uprawnienia te przysługiwały z tytułu poszczególnych lokali kwaterunkowych, oraz w oparciu o wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych.</p>	<p>bieżących, należy zauważyć, że ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów została uchwalona 21 listopada 2008 roku. Od tego czasu nie były zmieniane przepisy dotyczące premii termomodernizacyjnej i premii remontowej. Zmieniły się natomiast istotnie ówczesne uwarunkowania, w tym zwłaszcza natury prawnej, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i krajowym. Uzasadnia to konieczność przeanalizowania adekwatności zasad udzielania wsparcia publicznego ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, ze względu na miejsce i znaczenie termomodernizacji budynków w procesie wywiązywania się Polski ze zobowiązań międzynarodowych i realizacji strategicznych celów krajowych dotyczących efektywności energetycznej. Celem zewnętrznego audytu programu powinno być podsumowanie dotychczasowych efektów jego funkcjonowania w latach 2009-2015 w zakresie wsparcia udzielanego w formie premii termomodernizacyjnej i w formie premii remontowej (z pominięciem wsparcia w formie premii kompensacyjnej) oraz wypracowanie wniosków i rekomendacji co do proponowanych kierunków zmian. Ocena mogłaby zostać przeprowadzona w 2016 r. ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów.</p>
<b>Program „Rodzina na swoim”</b>	
<p><u>Podstawa prawna:</u> <i>ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 2012 r. poz. 90, z późn. zm.)</i></p> <p><u>Zasady realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– dopłaty do oprocentowania kredytów zaciąganych przez osoby fizyczne m.in. na zakup lokalu mieszkalnego na własność, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, zakup lub budowę domu jednorodzinnego;</li> <li>– dopłaty są stosowane w okresie pierwszych 8 lat spłaty kredytu preferencyjnego i stanowią równowartość 50% odsetek naliczonych według stopy referencyjnej określonej w ustawie jako zmienna stopa procentowa, równa przeciętnej stopie WIBOR 3M, powiększona o 2 punkty procentowe;</li> <li>– wnioski o preferencyjny kredyt można było składać w latach 2007-2012, zaś ostatnie kredyty zostały udzielone w 2013 r.;</li> <li>– ze względu na formułę wsparcia (8-letnie dopłaty do odsetek) budżet państwa będzie ponosił wydatki na ten cel przynajmniej do 2021 r.;</li> <li>– beneficjentami programu były małżeństwa, w wieku do 35 lat (decydował wiek młodszego małżonka), osoby samotnie wychowujące dzieci, bez ograniczenia wieku, bezdzietne osoby niebędące w związku małżeńskim, w wieku do 35 lat;</li> <li>– dopłaty mogą być stosowane, jeżeli powierzchnia użytkowa nie przekraczała 140 m<sup>2</sup> w przypadku domu jednorodzinnego, 75 m<sup>2</sup> w przypadku lokalu mieszkalnego, gdy kredytobiorcą jest małżeństwo lub osoba samotnie wychowująca dzieci, 50 m<sup>2</sup> w przypadku lokalu mieszkalnego, gdy kredytobiorcą jest bezdzietna osoba</li> </ul>	<p><u>Efektywność i adekwatność rozwiązań:</u></p> <p>W ramach programu udzielono 192 155 kredytów preferencyjnych na kwotę 34 961,6 mln zł. Dominowały transakcje zawierane na rynku wtórnym (54,1% liczby kredytów i 45,7% kwoty kredytów). Mieszkania zakupione na rynku pierwotnym stanowiły 27,1% efektów programu pod względem liczby kredytów i 33,5% pod względem kwoty kredytów, zaś kredyty na budowę domu jednorodzinnego stanowiły 18,8% liczby kredytów i 20,8% kwoty kredytów. Do końca 2015 r. w ramach programu wypłacono dopłaty do odsetek w kwocie 3 244,5 mln zł. W ramach programu dopłaty będą wypłacane do 2021 r. Szacuje się, że suma wypłat w latach 2016-2021 wyniesie 1 753 mln zł.</p> <p>W ramach programu finansowano mieszkania i domy o przeciętnych parametrach cenowych i powierzchniowych, z zastrzeżeniem, że w latach 2009-2011 okresowo funkcjonowały wysokie wskaźniki ograniczające limity cen, co spowodowało, że w ramach programu finansowano również zakup mieszkań i domów o wysokim standardzie. Większość beneficjentów programu (ok. 75%) stanowiły osoby do 34. roku życia. Do 2011 r. z programu mogły skorzystać tylko małżeństwa i osoby samotnie wychowujące dzieci, dlatego w strukturze beneficjentów dominują małżeństwa (81,5%) Program nie przewidywał instrumentów premiujących dzietność. W związku z tym jego wpływ na poprawę statystyk demograficznych jest ograniczony, z zastrzeżeniem, że w każdych okolicznościach zakup lub budowa samodzielnego lokalu/domu ułatwia podejmowanie decyzji o założeniu i rozwoju rodziny.</p> <p>Ze względu na ograniczenie, że kredyt mógł być zaciągnięty tylko w walucie polskiej, program „Rodzina na swoim” dawał alternatywę dla popularnych w okresie jego funkcjonowania kredytów zaciąganych w innych walutach (głównie we frankach szwajcarskich). Można więc założyć, że jego funkcjonowanie znacznie ograniczyło liczbę osób, które zaciągnęły kredyty</p>

<p>niezależna; cena zakupu lub koszty budowy inwestycji finansowanej kredytem preferencyjnym nie przekraczały określonego w ustawie limitu.</p>	<p>walutowe i które obecnie znajdują się w „pułapce zadłużenia” spowodowanej gwałtownym wzrostem kursów walutowych od 2008 r.</p>
<b>Zwrot części wydatków poniesionych w związku z budową własnego domu lub mieszkania</b>	
<p><u>Podstawa prawna:</u> ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1865, z późn. zm.)</p> <p><u>Zasady realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>grupa docelowa:</i> małżeństwa i osoby w wieku do 35 lat (w przypadku małżeństw liczy się wiek młodszego małżonka) budujące na własny rachunek pierwszy dom jednorodzinny lub lokal mieszkalny; rodziny wychowujące przynajmniej troje dzieci (bez ograniczeń wiekowych i ograniczeń dotyczących własności mieszkania);</li> <li>– <i>forma wsparcia:</i> zwrot części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych;</li> <li>– <i>wysokość wsparcia:</i> ustalana w zależności od kosztów budownictwa mieszkaniowego (obecnie maksymalnie ok. 33 tys. zł);</li> <li>– <i>przedmiot wsparcia:</i> budowa domu jednorodzinnego, nadbudowa/rozbudowa budynku na cele mieszkalne lub przebudowa budynku niemieszkalnego na cele mieszkaniowe. Lokale mieszkalne o powierzchni do 75 m<sup>2</sup> i domy jednorodzinne o powierzchni do 100 m<sup>2</sup>, z możliwością zwiększenia powierzchni o 10 m<sup>2</sup> w przypadku rodzin z przynajmniej 3 dzieci;</li> <li>– <i>tryb ubiegania się o wsparcie:</i> wnioski o zwrot wydatków składa się w urzędzie skarbowym w roku, w którym zgodnie z prawem miało miejsce przystąpienie do użytkowania wybudowanego domu lub lokalu.</li> </ul>	<p><u>Efektywność i adekwatność rozwiązań:</u></p> <p>Ze względu na konstrukcję programu (zwrot wypłacany w roku przystąpienia do użytkowania) oraz cykl inwestycyjno-budowlany, efekty programu pojawią się z 2-3-letnim opóźnieniem. Przewiduje się, że zwroty w większej wysokości będą wypłacane począwszy od 2016 r.</p> <p>Instrument z założenia jest adresowany do osób, które posiadają środki na budowę własnego domu jednorodzinnego. Można więc założyć, że nie realizuje w tym zakresie celów związanych z zapewnieniem tanich mieszkań na wynajem osobom o niskich i przeciętnych dochodach. Z drugiej strony, szczególnie na obszarach wiejskich budowa własnego domu jednorodzinnego jest jedynym sposobem zapewnienia sobie samodzielnego miejsca do mieszkania.</p> <p>Do końca 2015 r. wypłacono 107 zwrotów na kwotę 689,9 tys. zł.</p>
<b>Program dopłat do oprocentowania kredytów powodziowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi</b>	
<p><u>Podstawa prawna:</u> ustawa z dnia 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi (Dz. U. poz. 690, z późn. zm.)</p> <p><u>Zasady realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>cel:</i> pomoc w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osobom dotkniętym skutkami klęsk żywiołowych (w tym: powódzie, osuwiska ziemne, huragany);</li> <li>– program przewiduje stosowanie dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych zaciąganych przez: (a) właścicieli i zarządców lokali mieszkalnych, budynków mieszkalnych oraz obiektów infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu m.in. na remont lokalu, remont lub odtworzenie budynku mieszkalnego lub jego części, remont lub odtworzenie obiektu infrastruktury technicznej, zakup lokalu/budynku mieszkalnego lub odtworzenie w innym miejscu oraz (b) gminy na budowę lub zakup mieszkań komunalnych dla osób</li> </ul>	<p><u>Efektywność i adekwatność rozwiązań:</u></p> <p>Program ma charakter interwencyjny.</p> <p>Od początku funkcjonowania programu dopłat do końca 2015 r. wydatki budżetu państwa wyniosły łącznie 39 mln zł. Największe zainteresowanie kredytami na usuwanie powodzi nastąpiło w roku 1999 oraz 2001. Udzielone wtedy kredyty zostały już spłacone. Obecnie czynne kredyty udzielane były głównie w związku ze szkodami, jakie wyrządziła powódź w roku 2010, spłata tych kredytów powinna się zakończyć w roku 2022. W 2015 r. wydatki z budżetu państwa na realizację programu dopłat wyniosły 0,1 mln zł, natomiast liczba kredytów powodziowych objętych dopłatami na koniec roku wyniosła 836 szt.</p>

<p>dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych, w tym powodzi, huraganów, osuwisk;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kredyt powodziowy udzielany jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego i banki współpracujące przy obsłudze programu (obecnie: PKO BP S.A., Bank Polskiej Spółdzielczości S.A., SGB-Bank S.A.) nie później niż w ciągu 24 miesięcy od miesiąca, w którym powstała szkoda. Po udzieleniu danego kredytu dopłaty do oprocentowania przekazywane są przez kolejne 10 lat, z możliwością przedłużenia do 24 miesięcy (w przypadku wykorzystania 2-letniej karencji w spłacie kapitału). Wysokość kredytów jest zróżnicowana;</li> </ul> <p>pomocą państwa są dopłaty do oprocentowania kredytu powodziowego pokrywające różnicę między odsetkami naliczonymi przez bank według stopy procentowej nieprzekraczającej określonej w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy (maksymalnie 1,1 stopy redyskontowej) a odsetkami płaconymi przez kredytobiorcę w wysokości 2% w stosunku rocznym (art. 5 ust. 3).</p>	
<p><b>Refundacja z budżetu państwa premii gwarancyjnych dot. likwidowanych księżeczek mieszkaniowych (rządowy program dot. zobowiązań historycznych z okresu PRL)</b></p>	
<p><u>Podstawa prawna:</u></p> <p><i>ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 763, z późn. zm.)</i></p> <p><u>Zasady realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– premia gwarancyjna wypłacana jest przez bank posiadaczom księżeczek mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 roku;</li> <li>– o premię gwarancyjną może ubiegać się właściciel księżeczki mieszkaniowej, który na podstawie art. 3 ust. 1 ww. ustawy dokona wydatków (przynajmniej częściowych) na realizację określonych w ustawie w formie katalogu inwestycji, własnych potrzeb mieszkaniowych;</li> <li>– premię gwarancyjną wypłacają banki ze środków budżetu państwa w trybie określonym przepisami ustawy oraz trójstronnych umów z bankami: PKO BP S.A., BPS S.A., SGB S.A. BGŻ BNP Paribas S.A.;</li> <li>– minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dokonuje refundacji wypłaconych premii gwarancyjnych ze środków budżetu państwa;</li> <li>– największą liczbę księżeczek mieszkaniowych – mierzonych liczbą czynnych rachunków, obsługuje Bank PKO BP S.A. – 1.102,5 tys. szt. (wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.).</li> </ul>	<p><u>Efektywność i adekwatność rozwiązań:</u></p> <p>W latach 2011-2015 na refundację bankom wypłaconych premii gwarancyjnych wydatkowano z budżetu państwa kwotę w wysokości 1 822,3 mln zł, zlikwidowanych zostało 173,2 tys. księżeczek mieszkaniowych z wypłaconą premią gwarancyjną. Średnia wysokość premii w tym okresie wyniosła 10.095 zł. W tym okresie zaobserwowano systematyczny spadek wydatków na ten cel oraz średniej premii gwarancyjnej.</p> <p>Aktualne przepisy umożliwiają uzyskanie premii gwarancyjnej m.in. z tytułu wszelkich form odpłatnego nabycia domu lub lokalu, w tym także od osób fizycznych. W wyniku nowelizacji ustawy z 2008 r. (zainicjowanej w 2007 r.) właściciele księżeczek mieszkaniowych mogą uzyskać premię gwarancyjną m.in. w przypadku remontu domu lub mieszkania polegającego na wymianie okien, instalacji gazowej lub instalacji elektrycznej, ale również z tytułu wpłaty na fundusz remontowy wspólnoty lub spółdzielni mieszkaniowej, dokonania spłaty tzw. starego kredytu mieszkaniowego w spółdzielni oraz mogą wykorzystywać zgromadzone na księżeczce środki wraz z premią gwarancyjną jako wkład własny związany z kredytem mieszkaniowym. Poszerzenie zakresu inwestycji uprawniających do uzyskania premii gwarancyjnej o ograniczone w swym zakresie przedsięwzięcia stworzyło realną szansę wykorzystania zgromadzonych oszczędności tym właścicielom księżeczek, których potrzeby mieszkaniowe – po wieloletnim okresie od rozpoczęcia systematycznego oszczędzania – były już w jakiejś formie zaspokojone.</p> <p>W latach 2011-2015 obserwowany dalszy spadek liczby likwidowanych księżeczek z prawem do premii wynika z coraz mniejszej liczby właścicieli księżeczek mieszkaniowych, którzy mają możliwości finansowe realizacji tzw. dużych przedsięwzięć mieszkaniowych uprawniających do premii gwarancyjnej (jak budowa domu lub zakup mieszkania). Jednocześnie zwiększa się liczba właścicieli księżeczek mieszkaniowych realizujących tytuły tzw. remontowe (wymiana okien, wpłaty na fundusz remontowy), wymagających relatywnie niższych wydatków na cele</p>



	mieszkaniowe.
<b>Pomoc państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych – dot. tzw. starych kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe</b>	
<p><u>Podstawa prawna:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 763, z późn. zm)</li> </ul> <p><u>Zasady realizacji:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– program pomocy kredytobiorcom ma na celu niedopuszczenie do kumulowania się zobowiązań kredytobiorców wobec banku. Należne odsetki od zadłużenia bankowego są przejściowo wykupywane ze środków budżetu państwa;</li> <li>– formy pomocy państwa dla kredytobiorców to (a) przejściowe wykupienie ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych, (b) umorzenie części zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych, pod warunkiem dokonania spłaty zadłużenia na zasadach wynikających z art. 10 ust. 1, art. 10a i art. 11 ust. 6 ustawy, (c) wykupienie ze środków budżetu państwa części zadłużenia kredytobiorców z tytułu odsetek skapitalizowanych;</li> <li>– minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy, zawarł trójstronne umowy z bankami: PKO BP S.A., BPS S.A., SGB S.A. BGŻ BNP Paribas S.A., BZ WBK S.A. oraz Pekao S.A. dla rozliczeń z tytułu realizacji ww. form pomocy oraz przysługującego wynagrodzenia.</li> </ul>	<p><u>Efektywność i adekwatność rozwiązań:</u></p> <p>Po 19 latach funkcjonowania ustawy liczba lokali objętych pomocą ze strony budżetu państwa zmalała z 296.629 do 51.113 (stan na koniec II kw. 2016 r.).</p> <p>W ostatnich latach rząd nie podejmował istotnych działań zwiększających pomoc dla spłacających kredyty, koncentrując się na bieżącej obsłudze tego programu. Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa (...) (Dz. U. 2012, poz. 1413) przedłużyła co prawda do końca 2017 r. (wcześniej do końca 2012 r.) okres obowiązywania przepisów umożliwiających kredytobiorcom wcześniejszą jednorazową spłatę całości zadłużenia na preferencyjnych warunkach (spłata zadłużenia na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 5, art. 11 ust. 6 i art. 11b ustawy o pomocy państwa), ale – z uwagi na zbliżający się okres pozwalający ustawowo skorzystać z preferencyjnych umorzeń (poniżej) – jest to obecnie rozwiązanie stosunkowo rzadko wykorzystywane.</p> <p>Zgodnie z ustawą większość kredytobiorców spłacających zadłużenie w ramach tzw. „starego portfela” kredytów udzielanych spółdzielniom mieszkaniowym, po spełnieniu warunków systematycznej, terminowej spłaty przez okres 20 lat, nabydzie uprawnienie do wniosku o umorzenie w ciężar budżetu państwa pozostałego po tym okresie zadłużenia wobec banku z tytułu skapitalizowanych odsetek od kredytu oraz zadłużenia wobec budżetu państwa z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytu. W przypadku większości kredytobiorców objętych pomocą państwa okres 20-letniej obsługi zobowiązań kredytowych upłynąć może z końcem 2017 r. W tym okresie umorzeniem zostanie objętych ok. 800 spółdzielni mieszkaniowych, co stanowi ponad 40 tys. lokali. Szacowana wstępnie wysokość zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytu ze środków budżetu państwa może wynieść ok. 3,2 mld zł (które zostanie umorzone), a z tytułu skapitalizowanych odsetek od kredytu ok. 450,6 mln zł (do wykupienia ze środków budżetu państwa).</p>

### III. CELE I PRIORYTETY PROGRAMU

#### 1. Uwarunkowania poprawy sytuacji mieszkaniowej – WNIOSKI Z DIAGNOZY

Ocena bieżącej sytuacji mieszkaniowej pozwala wskazać na poniższe zależności i uwarunkowania, które powinny zostać uwzględnione przy określeniu priorytetowych obszarów działań i szczegółowych rozwiązań definiujących program mieszkaniowy państwa:

- **Zaległości mieszkaniowe mają charakter problemu pokoleniowego**, co wymaga ze strony polityki mieszkaniowej **wieloletnich działań biorących pod uwagę zarówno rozwój nowego budownictwa mieszkaniowego, jak również, w coraz większym stopniu, jakość zamieszkiwania wraz z zapewnianiem możliwości szerszego dostępu do mieszkań dla wszystkich gospodarstw domowych**, przy uwzględnieniu występujących w Polsce różnicowań społecznych.
- **Deficyty ilościowe i jakościowe sytuacji mieszkaniowej w Polsce od lat są podstawowym punktem odniesienia dla formułowanych diagnoz. Umiejscowienie, rozmiary i charakter tych deficytów ulegają jednak z czasem zmianom, odzwierciedlając zmienne uwarunkowania demograficzne, społeczne oraz gospodarcze.** Nerozwiązanym problemem polskiej polityki mieszkaniowej jest nadal statystyczny deficyt mieszkań, powodujący, że wiele gospodarstw domowych (szacunkowo ponad 1 mln) zamieszkuje w niesamodzielnych mieszkaniach (z innymi gospodarstwami domowymi). **Rozwój budownictwa mieszkaniowego przyczyni się w ciągu kilku lat do zmniejszenia problemu ogólnego deficytu mieszkaniowego, nadal jednak będą występowały deficyty strukturalne, w skali lokalnej oraz potencjalne deficyty związane z możliwością powrotu do kraju polskich emigrantów oraz napływu do Polski imigrantów z innych krajów.**
- Pomimo zmniejszenia mieszkaniowych deficytów ilościowych nadal występują poważne deficyty jakościowe powodujące, że **ok. 14% gospodarstw domowych zamieszkuje w mieszkaniach o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu w instalacje lub przeludnionych.** Mieszkania substandardowe wymagają remontów i modernizacji oraz doprowadzenia instalacji technicznych. W skrajnych przypadkach jest to zasób, który docelowo powinien ulec wyburzeniu. Dotyczy to zwłaszcza budynków znajdujących się na obszarach wiejskich. Następuje stopniowa poprawa podstawowych parametrów obrazujących warunki mieszkaniowe ludności, ale sytuacja w Polsce nadal odbiega pod tym względem od przeciętnych standardów europejskich. **Poprawa podstawowych wskaźników mieszkaniowych wymaga inwestycji w nowe budownictwo mieszkaniowe i działań dotyczących poprawy warunków mieszkaniowych osób i rodzin, które obecnie zamieszkują w mieszkaniach niespełniających współczesnych standardów.**
- Zużycie energii w zasobach mieszkaniowych jest uzależnione od okresu budowy budynków. Największy potencjał dla działań termomodernizacyjnych występuje w zasobach najstarszych i zasobach wybudowanych w 1971-1990 w technologii wielkopłytywowej. **Należy wspierać działania termomodernizacyjne, które oprócz zwiększenia efektywności energetycznej przyczyniają się do poprawy warunków zamieszkania, zwiększając komfort cieplny i obniżając opłaty za użytkowanie mieszkania.**

- **Podstawowe aktualnie wyzwania dla polityki mieszkaniowej to – obok deficytu mieszkań, rozpatrywanego wraz z nowymi efektami budownictwa coraz bardziej w kontekście luki remontowej i niskich standardów zamieszkiwania – niska dostępność mieszkań, wyzwania demograficzne oraz potrzeba wzrostu jakości przestrzeni.**
- Niska dostępność mieszkań dla osób i rodzin niedysponujących dochodami lub majątkiem umożliwiającym zakup lub najem mieszkania na warunkach rynkowych jest zjawiskiem złożonym. **W kontekście polityki mieszkaniowej działania mające na celu poprawę dostępności mieszkań wymagają uwzględnienia wielu czynników i ich zależności, w tym szczególnie:**
  - uwarunkowań dotyczących struktury zasobów mieszkaniowych oraz nowego budownictwa mieszkaniowego pod względem możliwości zaspokojenia potrzeb osób o różnej wysokości dochodów;
  - poziomu dochodów gospodarstw domowych w relacji do kosztów budowy i cen mieszkań (w tym czynszów najmu);
  - dużych obciążeń budżetu domowego związanych z zaspokojeniem potrzeby mieszkaniowej, w kontekście ograniczonej dostępności rozwiązań zapewniających dostosowane źródła finansowania do charakteru tego wydatku;
  - istotnego wpływu czynników demograficznych na dostępność mieszkań.
- Zasób mieszkaniowy w Polsce jest zdominowany przez mieszkania stanowiące własność osób w nich zamieszkujących. Obrót tymi mieszkaniami odbywa się na zasadach i po cenach rynkowych. Zasób mieszkań na wynajem stanowi tylko ok. 18,6% zamieszkałych mieszkań, z czego najem komercyjny stanowi ok. 4-5%, zaś zasób społeczny – mogący potencjalnie służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób niezamożnych – tylko 13,2% mieszkań zamieszkałych. W tych warunkach **występuje duże niezaspokojone zapotrzebowanie na mieszkania gminne, któremu samorządy nie mogą sprostać m.in. ze względu na niską rotację zasobów spowodowaną przepisami regulującymi ochronę praw lokatorów.** Mieszkania towarzystw budownictwa społecznego, na które potencjalnie powinno być największe zapotrzebowanie wśród osób młodych o dochodach uniemożliwiających zakup lub najem mieszkania na rynku, stanowią marginalną część zasobu. **Negatywnie na dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach wpływa również trwająca prywatyzacja mieszkań gminnych.**
- Ogólna liczba nowo budowanych mieszkań ustabilizowała się na poziomie, który ułatwia w ciągu kilku lat przełamanie podstawowych deficytów ilościowych polskiego mieszkalnictwa. **Z punktu widzenia dostępności mieszkań dla gospodarstw domowych o przeciętnych i niskich dochodach struktura nowo budowanych mieszkań jest jednak niekorzystna.** Tylko ok. 2,5% nowego zasobu może trafić do osób, które nie dysponują środkami umożliwiającymi zakup mieszkania na rynku lub budowę własnego domu. **Szczególny potencjał pod względem możliwości zwiększenia liczby nowo budowanych mieszkań adresowanych do osób niezamożnych tkwi w spółdzielniach mieszkaniowych, towarzystwach budownictwa społecznego i samorządach gminnych.**
- Na dostępność mieszkań w Polsce wpływ mają ceny mieszkań, które różnią się w zależności od lokalizacji i rynku (pierwotny lub wtórny). Najwyższe ceny są w największych miastach. **Poziom cen rynkowych jest skorelowany z wysokością kosztów budowy nowych mieszkań.**



Decydujący wpływ na ten koszt mają roboty budowlane oraz cena gruntów pod budowę. Wpływ na wysokość kosztów mają również regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego oraz zasady dostarczania infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Wyraźne dostrzeżenie tych zależności w ramach polityki mieszkaniowej państwa może skutecznie wpływać na zmniejszanie się niekorzystnej relacji pomiędzy dochodami gospodarstw domowych a cenami mieszkań. Działania podejmowane w tym zakresie mogą skutkować **obniżeniem kosztów pozyskania gruntów, efektem skali zorganizowanych form zabudowy osiedlowej składających się na powstającą przestrzeń miejską (powtarzalny typ zabudowy)** oraz promowaniem w programach budownictwa dostępnego, realizowanych przy wykorzystaniu środków publicznych, **technologii korzystnych kosztowo** oraz **mechanizmów ograniczających marżę zysku** operatora takich programów.

- **Ograniczona dostępność mieszkań jest szczególnie istotnym problemem dla osób młodych, które zarabiają przeciętnie mniej oraz dla rodzin wychowujących przynajmniej dwoje dzieci.** W przypadku rodzin wielodzietnych dodatkowym problemem jest brak możliwości nabycia lub wynajmu mieszkania o powierzchni zaspokajającej potrzeby mieszkaniowe rodziny na odpowiednim poziomie. Problem mieszkaniowy w tym kontekście wiąże się ściśle z problemem demograficznym. **Program „Rodzina 500+” może pozytywnie wpływać na zwiększenie dostępności mieszkań, szczególnie w przypadku rodzin wielodzietnych.** Dzięki świadczeniom wypłacanym w ramach tego programu rośnie zdolność kredytowa rodzin przy zakupie mieszkania (przy nadal problematycznej kwestii zgromadzenia środków wymaganych jako wkład własny) oraz możliwość wynajmu mieszkania o odpowiedniej powierzchni.
- Na rynku najmu poziom stawek czynszów rynkowych jest skorelowany z wielkością miast. **Stawki czynszu w zasobach towarzystw budownictwa społecznego są ok. 2-3 krotnie niższe niż stawki rynkowe, zaś w zasobach samorządów gminnych ok. 5-8 krotnie niższe niż stawki rynkowe.** Dzięki temu zasoby gminne i mieszkania w zasobach tbs mogą służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o przeciętnych i niskich zarobkach.
- W ramach problemów z dostępnością mieszkań należy uwzględnić **specyfikę grup, które mają dodatkowe trudności na rynku mieszkaniowym, w szczególności wymagają dodatkowych form opieki ze względu np. na wiek i niepełnosprawność.** Zakres działań i interwencji podejmowanych w ramach nachodzących na siebie obszarów problemowych polityki mieszkaniowej i innych polityk wymaga poszerzenia. Rozpatrywana najczęściej w kontekście polityki socjalnej **konieczność zapewnienia miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych osobom dotkniętych wykluczeniem społecznym z uwagi na problem bezdomności** wymaga rozwinięcia o wykraczające poza te obszary problemowe działania, których efektem będzie również **zwiększanie udziału w segmencie mieszkaniowym zasobów mieszkań wspomaganych, m.in. mieszkań chronionych.**
- Odrębnym wyzwaniem dla polityk społecznych państwa jest również problem starzejącego się społeczeństwa. **Konieczna jest systemowa refleksja nad zagadnieniami odnoszącymi się do tzw. mieszkalnictwa senioralnego jako zasobu dostosowanego przestrzennie, środowiskowo i technicznie do specyfiki potrzeb osób starszych.** Kwestie te były dotychczas bardzo fragmentarycznie odzwierciedlone w politykach senioralnej oraz mieszkaniowej państwa.

- Bazując na dokumentach strategicznych i programowych, należy stwierdzić, że **dotychczasowa polityka mieszkaniowa nie odpowiadała na podstawowe wyzwania związane z dostępnością mieszkań dla gospodarstw domowych o przeciętnych i niskich dochodach**. Najważniejsze instrumenty polityki mieszkaniowej, o największych konsekwencjach dla budżetu, koncentrują się na wsparciu budownictwa własnościowego. **Beneficjentami pomocy budżetowej są więc osoby o relatywnie najlepszej sytuacji finansowej**. Wsparcie budownictwa społecznego, adresowanego do osób o przeciętnych i niskich dochodach w strukturze wydatków państwowych, było marginalne.
- **W ramach podejmowanych działań koncentrowano się na rozwiązaniach finansowych, nie podejmując zmian regulacyjnych**, które mogłyby przyczynić się do zmniejszenia kosztów w budownictwie mieszkaniowym, stworzenia efektywnego rynku mieszkań na wynajem i uwolnienia części zasobu publicznego na potrzeby osób o najniższych dochodach. W warunkach nadal występujących barier i ograniczeń prawnych **wprowadzenie instrumentów wsparcia finansowego mieszkalnictwa, bez uprzedniej lub skorelowanej czasowo poprawy otoczenia regulacyjnego rynku, jako procesu zależnego wyłącznie od władz publicznych, kolidowałoby z efektywnym modelem polityk publicznych**.
- **Polityka mieszkaniowa powinna być ściślej, niż to miało miejsce dotychczas, powiązana z polityką planistyczną, a interwencja publiczna na rynku mieszkaniowym powinna być rozpatrywana w kategorii wspierania ładu przestrzennego, zwłaszcza przez uwypuklenie walorów krajobrazu kulturowego i przyrodniczego**. Aktualne instrumenty wspierające popyt w segmencie mieszkań definiowanych w oparciu o maksymalną cenę metra kwadratowego, tj. program „Mieszkanie dla młodych”, koncentrowały się w pierwszym okresie wyłącznie na rynku pierwotnym, nie uwzględniając jednocześnie czynnika lokalizacji nowych inwestycji. Adresowany do ludzi młodych program negatywnie mógł tym samym oddziaływać na jakość życia przez odcięcie od dostępu do funkcji miastotwórczych, a także utrudnienia w dostępie do infrastruktury społecznej czy komunikacji publicznej.

## **2. CELE I OBSZARY INTERWENCJI PRIORYTETOWYCH (SYSTEMATYZACJA)**

Jak wskazano w części wprowadzającej, Narodowy Program Mieszkaniowy jest jednym z autonomicznych narzędzi służących realizacji „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Uwzględniając ten związek, głównym zadaniem Narodowego Programu Mieszkaniowego jest **wykorzystanie potencjału inwestycyjnego gospodarki Polski, aby przy założeniu zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego osiągnąć ilościowy i jakościowy stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli na poziomie uwzględniającym stojące przed naszym krajem wyzwania demograficzne, społeczne i gospodarcze.**

Wnioski wynikające z diagnozy wskazują, że podstawowe problemy mieszkaniowe polskich rodzin nie znajdują odpowiedzi w realizowanych przez państwo działaniach i instrumentach w ramach szeroko pojętego systemu wsparcia mieszkalnictwa. Uniemożliwia to szybką redukcję podstawowych deficytów mieszkaniowych i doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie odstawałyby od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Mając na uwadze wnioski z diagnozy sytuacji mieszkaniowej, przyjęto, że celami szczegółowymi polityki mieszkaniowej wynikającymi z kluczowych problemów i wyzwań będzie:

### **CEL 1.**

**Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych.**

Działania zmierzające do osiągnięcia celu 1. będą obejmowały:

- zwiększenie podaży mieszkań o niskim czynszu oraz aktywizację podmiotów dostarczających tego typu mieszkania;
- obniżenie kosztów budowy mieszkań, w szczególności przez tworzenie warunków regulacyjnych, wykorzystanie podaży dostępnych gruntów publicznych pod budownictwo mieszkaniowe oraz upowszechnianie optymalnych technologii i projektów architektonicznych w zakresie szeroko rozumianego społecznego budownictwa;
- aktywizację systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe;
- ułatwienie podmiotom instytucjonalnym inwestowania na rynku mieszkań na wynajem;
- zwiększenie możliwości finansowych rodzin (w tym program „Rodzina 500+”).

### **CEL 2.**

**Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.**

Działania zmierzające do osiągnięcia celu 2. będą obejmowały:

- zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania lokali socjalnych/mieszkań komunalnych;
- rozwój mieszkalnictwa wspomaganego (np. chronionego);

- redukcję skutków bezdomności przez zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych;
- wypracowanie i wdrożenie strategicznego podejścia polityki mieszkaniowej do potrzeb mieszkaniowych grup o specjalnych potrzebach mieszkaniowych, w szczególności osób starszych i niepełnosprawnych;
- pomoc osobom znajdującym się w przejściowo trudnej sytuacji finansowej, wpływającej m.in. na możliwość obsługi opłat za mieszkanie lub spłat kredytu hipotecznego.

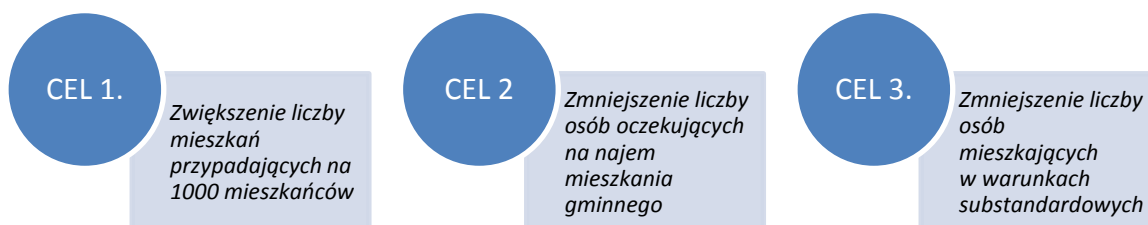
### CEL 3.

**Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej.**

Działania zmierzające do osiągnięcia celu 3. będą obejmowały:

- racjonalizację zasad zarządzania budynkami i lokalami mieszkalnymi w zasobie publicznym;
- wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych, w tym w ramach szerszych inwestycji podejmowanych w ramach projektów rewitalizacji obszarów zdegradowanych;
- zapewnianie infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

Przyjęto trzy podstawowe mierniki odpowiadające poszczególnym celom Narodowego Programu Mieszkaniowego:



#### Cel 1.

Docelowo do roku 2030 liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wysokość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej. Oznacza to wzrost tego wskaźnika z obecnego poziomu 363 do 435 mieszkań na 1000 osób.

#### Cel 2.

Docelowo do roku 2030 samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy. Według stanu na koniec 2014 r. na najem mieszkania gminnego oczekiwało 165,2 tys. gospodarstw domowych.

Cel 3.

Docelowo do roku 2030 liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych (ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przeludnienie) powinna się obniżyć o 2 mln osób (z ok. 5,3 mln do ok. 3,3 mln).

Osiągnięcie celów polityki mieszkaniowej wymaga podjęcia działań regulacyjnych wraz z wdrożeniem odpowiednich, towarzyszących im instrumentów finansowych. Działania i instrumenty realizujące Narodowy Program Mieszkaniowy będą koncentrowały się na czterech obszarach priorytetowych.



W ramach poszczególnych priorytetów w pierwszej kolejności wskazane zostały podstawowe instrumenty realizacji Programu, a następnie towarzyszące im instrumenty uzupełniające.

#### Priorytet 1. DOSTĘPNE MIESZKANIA (pakiet „Mieszkanie+”)

W ramach priorytetu koncentrującego się na poprawie dostępności mieszkań realizowane będą działania wspierające zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, których dochody lub sytuacja życiowa nie pozwalają na samodzielne nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach rynkowych. Główne działania regulacyjne i instrumenty finansowe wpływające na istotną poprawę dostępności mieszkań zakładają:

- **wdrożenie nowego systemu realizacji potrzeb mieszkaniowych w oparciu m.in. o działalność państwowego operatora mieszkaniowego, zwiększającego podaż dostępnych mieszkań w ramach przedsięwzięć wykorzystujących zasoby gruntów Skarbu Państwa (system podaży mieszkań na wynajem, z opcją docelowego uzyskania własności wynajmowanego mieszkania);**

- **wzmacnianie wsparcia kierowanego do samorządów lokalnych i organizacji pożytku publicznego w związku z tworzeniem mieszkań dla najuboższych, mieszkań chronionych oraz noclegowni i schronisk dla bezdomnych** (w okresie realizacji programu zapewnienie wsparcia finansowego na poziomie adekwatnym do aktualnego i prognozowanego deficytu);
- **rozszerzenie systemu wsparcia czynszowego budownictwa społecznego adresowanego do osób o dochodach zbyt wysokich, aby uzyskać najem mieszkania od gminy i zbyt niskich aby nabyć lub wynająć mieszkanie na rynku** (w okresie realizacji programu zapewnienie wsparcia finansowego na poziomie adekwatnym do aktualnego i prognozowanego deficytu);
- **wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe;**
- wzmacnianie potencjału finansowego rodzin, w tym w ramach programu „Rodzina 500+” oraz zmodyfikowanych i nowych instrumentów wsparcia gospodarstw domowych w pokrywaniu zobowiązań czynszowych;
- kontynuowanie preferencji podatkowych w budownictwie mieszkaniowych, w tym obniżonej stawki VAT.

## Priorytet 2. STABILNE I EFEKTYWNE FINANSOWANIE

W celu realizacji planowanych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa należy zapewnić stabilne finansowanie budżetowe w perspektywie długoletniej. Realizacja działań realnie wpływających na poprawę warunków mieszkaniowych wymaga bowiem konsekwentnych i wieloletnich działań związanych z budową nowych mieszkań oraz poprawy stanu technicznego istniejących zasobów. Działania kierowane do gospodarstw domowych o przeciętnych i niskich dochodach muszą być wspomagane przez władze centralne i samorządowe, gdyż tylko w ten sposób można wpłynąć na obniżenie obciążeń związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych i tym samym zwiększyć dostępność mieszkań dla grup, które stanowią priorytet polityki mieszkaniowej. Jednocześnie planowane działania i instrumenty muszą uwzględniać realia dotyczące stanu finansów publicznych i możliwości zwiększenia – w ramach istniejących ograniczeń budżetowych – bezpośrednich wydatków na realizację polityki mieszkaniowej. Dlatego przewiduje się docelowe wygaszenie tych instrumentów, z którymi wiążą się skutki finansowe dla budżetu, a które nie przyczyniają się do realizacji celów polityki mieszkaniowej.

W ramach zapewnienia stabilnego finansowania działań i instrumentów przewidzianych w programie zakłada się jednocześnie:

- **ukonstytuowanie instytucjonalnych podstaw wsparcia realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w zasobie mieszkań dostępnych (umiarkowane ceny i czynsze) przez utworzenie Narodowego Funduszu Mieszkaniowego, do którego zostaną przekazane zasoby gruntów należących do Skarbu Państwa;**
- **zmianę obecnego modelu wydatkowania środków budżetowych w ramach instrumentów wsparcia kierowanych bezpośrednio do podmiotów dostarczających mieszkania przez skorelowanie terminów realizacji inwestycji i wydatkowania budżetowego** (działanie zbieżne z priorytetem „Dostępne mieszkania”, w szczególności z zakładanym w nim zapewnieniem finansowania na poziomie adekwatnym do prognozowanego deficytu w ramach programów wspierających społeczne budownictwo czynszowe, docelowo przyjęcie podobnych zasad również w programie wsparcia termomodernizacji i remontów);

- określenie zamkniętych ram czasowych ponoszenia wydatków budżetowych z tytułu refundacji premii gwarancyjnych oraz wprowadzenia nowych tytułów wydatkowych w większym zakresie odnoszących się do poprawy efektywności energetycznej w istniejącym zasobie mieszkaniowym;
- zapewnienie finansowania zobowiązań budżetu wynikających z poprzednio istniejących programów mieszkaniowych (dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych w ramach programu „Rodzina na swoim”, wypłata dofinansowania wkładu własnego oraz dodatkowego wsparcia w formie obniżenia salda kredytu w ramach programu „Mieszkanie dla młodych”, zwrot części wydatków na materiały budowlane w związku z budową domu jednorodzinnego), z jednoczesnym brakiem kontynuacji ww. programów od 2019 r.

### Priorytet 3. NOWOCZESNE, EFEKTYWNE ENERGETYCZNIE I BEZPIECZNE TECHNICZNIE MIESZKANIA

W ramach tej grupy instrumentów podejmowane będą działania regulacyjne dotyczące standardów technicznych nowych i istniejących budynków mieszkalnych oraz działania wspierające poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, wpływające na zwiększenie efektywności energetycznej zasobów i obniżenie kosztów ich utrzymywania, w tym przez wykorzystanie produktów budownictwa ekologicznego. Planowane działania regulacyjne i instrumenty finansowe zakładają:

- **finansowe wsparcie inwestycji remontowych i termomodernizacyjnych, zarówno ze środków krajowych, jak i środków Unii Europejskiej;**
- **wdrożenie instrumentów wspierających procesy rewitalizacyjne obszarów zdegradowanych;**
- przeprowadzenie badania stanu technicznego zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytowej;
- przegląd regulacji dotyczących parametrów technicznych wpływających na efektywność energetyczną w budynkach mieszkalnych;
- wsparcie podmiotów dostarczających infrastrukturę techniczną towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu.

### Priorytet 4. DOBRE PRAWO

Zmiany regulacyjne stanowią punkt wyjścia do uporządkowania sytuacji na rynku mieszkaniowym i podstawę do proponowania instrumentów finansowych. W ramach działań regulacyjnych zmianie będą podlegały kluczowe przepisy dotyczące funkcjonowania rynku mieszkaniowego oraz wpływające na inwestycje mieszkaniowe, w szczególności w zakresie:

- **ryнку najmu mieszkań;**
- **procesu inwestycyjno-budowlanego, w tym zasad regulujących długość i koszt procesu inwestowania na rynku mieszkaniowym oraz prowadzenia robót budowlanych;**
- **podaży gruntów budowlanych, w tym zasad regulujących proces odrolnienia gruntów oraz gospodarowania gruntami należącymi do Skarbu Państwa w celu rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego;**
- funkcjonowania rynku finansowania mieszkalnictwa, w tym zasad regulujących rynek listów zastawnych, rynek wtórny wierzytelności hipotecznych oraz rynek funduszy inwestujących w nieruchomości;

- funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, gmin i towarzystw budownictwa społecznego, w tym zasad wpływających na możliwość realizacji celów związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych;
- ochrony praw nabywców lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych, w tym zasad zapewnienia ochrony środków wpłaconych przez nabywców w związku z realizacją inwestycji deweloperskiej.



## IV. REALIZACJA PROGRAMU

### 1. PRIORYTETOWE DZIAŁANIA I INSTRUMENTY

#### A. *Wprowadzenie kompleksowych zmian prawnych usprawniających proces inwestycyjno-budowlany*

---

Poprawa dostępności mieszkań i warunków zamieszkiwania na etapie użytkowania mieszkania przez określenie kompleksowego, spójnego i przejrzystego systemu prawnego regulującego proces inwestycyjno-budowlany, obejmującego zagadnienia prawne odnoszące się do realizacji inwestycji budowlanej zawarte dotychczas w odrębnych aktach ustawowych.

**Sposób realizacji:** Nowa ustawa regulująca proces inwestycyjno-budowlany w postaci Kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

#### ZAŁOŻENIA:

**Przedmiot regulacji:** całościowe uregulowanie zagadnień dotyczących realizacji inwestycji budowlanej, obejmujące przedmiot aktualnych regulacji ustawowych w zakresie: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa – Prawo budowlane, tzw. specustawy w zakresie dotyczącym realizacji inwestycji celu publicznego.

#### **Podstawowe rozwiązania:**

- W zakresie planowania przestrzennego:
  - a) zwiększenie bezpieczeństwa inwestycyjnego polegającego na pewności co do możliwości lokalizacji inwestycji i jej późniejszego efektywnego funkcjonowania, dzięki:
    - wyraźnej preferencji dla lokalizacji inwestycji w oparciu o plan miejscowy, co przyczyni się do podniesienia poziomu jawności i transparentności procedur, a także zapewni podejmowanie decyzji o przestrzeni w sposób kompleksowy, z uwzględnieniem wszystkich skutków lokalizowanych inwestycji, jak również zwiększy bezpieczeństwo i pewność inwestycyjną, również w zakresie inwestycji lokalizowanych na terenach sąsiednich;
    - dążeniu do lokalizacji inwestycji na terenach wyposażonych w niezbędną infrastrukturę techniczną i społeczną, zgodnie z prowadzoną przez gminę polityką przestrzenną;
    - ścisłemu ograniczeniu lokalizowania nowych inwestycji na obszarach pozbawionych planu miejscowego, przy jednoczesnym dopuszczeniu, w ograniczonym stopniu rozwijania inwestycji istniejących, w tym działań niezbędnych m.in. dla zapewnienia dostępności osobom niepełnosprawnym;
    - zapewnieniu zachowania ładu przestrzennego oraz walorów ekonomicznych przestrzeni i charakteru danych obszarów, w szczególności ze względu na ich walory krajobrazowe, kulturowe i przyrodnicze;
  - b) zwiększenie udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu rozstrzygnięć z zakresu zagospodarowania przestrzennego;

- c) zapewnienie finansowania urbanizacji przez czytelny i przewidywalny podział kosztów inwestycji obsługujących nieruchomości pomiędzy gminy i właścicieli nieruchomości;
  - d) dążenie do uproszczenia procedur przy jednoczesnym zachowaniu uprawnień organów do uzgadniania i opiniowania dokumentów planistycznych;
  - e) stworzenie regulacji uwzględniających specyfikę wsi i zapewniających jej zrównoważony rozwój;
  - f) usunięcie obecnie istniejących barier w planowaniu przestrzennym, zidentyfikowanych m.in. w trakcie prowadzenia analiz systemowych i kwerendy przepisów dokonanej przy udziale samorządu terytorialnego, w szczególności gmin;
  - g) wprowadzenie szczegółowych regulacji dotyczących planowania ponadlokalnego oraz wzajemnej relacji treści dokumentów planistycznych różnych poziomów (krajowego, regionalnego, funkcjonalnego (metropolitalnego) i lokalnego);
  - h) wprowadzenie efektywnych regulacji dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego i powiązania ich z lokalnym porządkiem przestrzennym.
- W zakresie budownictwa:
    - a) dostosowanie wymogów formalnych uzyskania zgody inwestycyjnej oraz obowiązków administracyjnych nakładanych na inwestora w toku procesu inwestycyjnego do „ciężaru gatunkowego” inwestycji (im większa będzie skala inwestycji oraz jej oddziaływanie na sąsiednie tereny, tym proporcjonalnie bardziej skomplikowana będzie procedura);
    - b) zmniejszenie wymogów formalnych uzyskiwania zgody inwestycyjnej dla mało skomplikowanych inwestycji;
    - c) uporządkowanie i wskazanie w Kodeksie wszystkich decyzji uzgodnień, jakie inwestor musi uzyskać przed wydaniem zgody inwestycyjnej;
    - d) uproszczenie i jednoznaczne uregulowanie zasad ustalania stron postępowania;
    - e) wzmocnienie roli projektanta w procesie inwestycyjnym, połączone ze zwiększeniem jego odpowiedzialności;
    - f) zwiększenie skuteczności działania organów administracji inwestycyjnej oraz organów nadzoru inwestycyjnego;
    - g) zwiększenie skuteczności i efektywności zwalczania samowoli budowlanych;
    - h) wprowadzenie ułatwień i preferencji dla realizacji inwestycji o dominującej funkcji mieszkaniowej na nieruchomościach spełniających określone kryteria.

**Termin realizacji:** projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego zostanie przekazany do konsultacji i uzgodnień w IV kw. 2016 r., natomiast prace legislacyjne w Sejmie rozpoczną się w 2017 r.

#### ***B. Zmiana regulacji określających zasady funkcjonowania rynku najmu: racjonalizacja zasad gospodarowania zasobem mieszkań komunalnych***

---

Poprawa dostępności mieszkań przez wprowadzenie zmian prawnych skutkujących lepszym zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych osób niezamożnych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, które przy obecnych zasadach wynajmu mieszkań komunalnych, z którego korzystają

również relatywnie zamożne gospodarstwa domowe, pozbawione są możliwości uzyskania w gminie pomocy mieszkaniowej.

Przy zapewnieniu bardziej sprawiedliwych społecznie zasad wykorzystywania mieszkań w zasobie komunalnym, urealnienie wysokości stawek czynszu w celu poprawy stanu technicznego publicznego zasobu mieszkaniowego i racjonalizacji wydatków samorządów terytorialnych na utrzymanie zasobów mieszkaniowych.

Efektom podjętych działań powinno być lepsze wykorzystanie zasobów gminnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. Samorządy będą miały większą liczbę lokali mieszkalnych, które będzie można wynajmować gospodarstwom domowym o niskich dochodach i ciężkiej sytuacji życiowej oczekujących na najem mieszkania gminnego. Doprowadzi to do zmniejszenia list oczekujących oraz skrócenia okresu oczekiwania na najem.

**Sposób realizacji:** Nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

#### ZAŁOŻENIA:

**Przedmiot regulacji:** wprowadzenie zmian racjonalizujących zasady gospodarowania lokalami w mieszkaniowym zasobie gminy, pod kątem osiągnięcia celów, jakim powinien służyć zasób publiczny.

#### **Podstawowe rozwiązania:**

- Wprowadzenie dla gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat, umowy te będą mogły być zawierane na następny okres przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji materialnej i rodzinnej. Zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, zmiana odnosić się będzie do umów zawartych po wejściu w życie zmienionych przepisów.
- Oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego, co oznacza rezygnację z katalogu osób uprzywilejowanych, którym obecnie sąd ma obowiązek przyznać lokal bez względu na sytuację rodzinną i materialną. Obligatoryjne przyznawanie prawa do lokalu socjalnego określonym grupom osób nie pozwala obecnie na dokonanie sądowej oceny, czy przyznanie tego prawa jest rzeczywiście uzasadnione sytuacją materialną i osobistą.
- Wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów ustawy – Kodeks cywilny dotyczących wstąpienia w najem po śmierci najemcy, co oznaczało będzie wyeliminowanie automatyzmu we wstąpieniu w najem po śmierci najemcy. Aktualne rozwiązania skutkują swoistą „dziedzicznością” najmu lokali, gdyż uzyskanie prawa do lokalu komunalnego jest niezależne od sytuacji materialnej wstępujących w najem. Po zmianie przepisów umowa najmu lokalu komunalnego będzie zawierana z osobami spełniającymi kryteria materialne ustalone w odpowiedniej uchwale rady gminy.
- Wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy najmu lokalu komunalnego w sytuacji, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale również i w miejscowości pobliskiej. Jednocześnie określenie w przepisach definicji „miejscowości pobliskiej”, uwzględniającej zróżnicowane stany przestrzenno-urbanizacyjne, w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów (miejscowość położona w powiecie, w którym znajduje się lokal

lub w powiecie graniczącym z tym powiatem, lub miejscowość, której granice administracyjne w linii prostej pozostają w maksymalnej odległości wskazanej w uchwale rady gminy).

- Wprowadzenie dla osób ubiegających się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego oraz oświadczenia o stanie majątkowym pod rygorem odpowiedzialności karnej. Ocena uprawnienia do zawarcia najmu mieszkania komunalnego uwzględniałaby nie tylko sytuację dochodową danej osoby, ale również stan majątkowy, który ubiegający się będzie zobligowany ujawnić w oświadczeniu.
- Wprowadzenie do ustawy przepisu obligującego gminę do uregulowania w uchwałach dotyczących zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem potrzeb tych osób.
- Zmiana art. 1046 § 4 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego polegająca na wyeliminowaniu możliwości przeprowadzania eksmisji do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe w sytuacji, gdy dłużnikowi przysługuje uprawnienie do tymczasowego pomieszczenia. W związku z ww. zmianą art. 1046 § 4 wprowadzone również zostanie finansowe wsparcie dla gmin na adaptację już istniejących budynków w celu tworzenia w nich pomieszczeń tymczasowych.

**Termin realizacji:** Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów w IV kwartale 2016 r.

### ***C. Rozwój spółdzielczości mieszkaniowej w segmencie dostępnych mieszkań – aktywizacja nowego budownictwa lokatorskiego***

---

#### **Instrument 1.**

Poprawa dostępności mieszkań przez usprawnienie funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych i zwiększenie możliwości realizacji przez spółdzielnie nowych inwestycji zwiększających podaż mieszkań użytkowanych na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego.

**Sposób realizacji:** Nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

#### **ZAŁOŻENIA:**

- Eliminacja barier prawnych dla spółdzielni mieszkaniowych w segmencie praw lokatorskich jako instrument uzupełniający Narodowy Program Mieszkaniowy w zakresie finansowych instrumentów wspierających dostępne budownictwo mieszkaniowe w ramach pakietu „Mieszkanie+”, uwzględniającego poprawę dostępności mieszkań w oparciu o działalność spółdzielni mieszkaniowych.

#### **Podstawowe rozwiązania:**

- Wprowadzenie zmian w przepisach pozwalających spółdzielniom mieszkaniowym na ograniczenie możliwości przekształcania spółdzielczych lokatorskich praw do lokali mieszkalnych wybudowanych po wejściu w życie tych zmian, w tym w ramach instrumentów wsparcia „Mieszkanie+”.

- Decyzję o możliwości przekształcenia spółdzielczych lokatorskich praw do lokali mieszkalnych spółdzielnia mieszkaniowa będzie mogła podejmować w odniesieniu do inwestycji czy lokalu. Wskazanie, czy przekształcenie danego lokalu będzie możliwe i po upływie jakiego terminu, będzie miało miejsce w umowie o budowę lokalu.
- Podejmując decyzje o możliwości przekształcenia lokali w danej nieruchomości oraz o terminie, w którym możliwe będzie wystąpienie przez posiadacza spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu z wnioskiem o przekształcenie, spółdzielnia będzie miała wpływ na czas, w którym zarządza wybudowanym zasobem mieszkaniowym i w którym pozostaje jego właścicielem.

**Termin realizacji:** Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów w I kwartale 2017 r.

### **Instrument 2.**

Poprawa dostępności mieszkań przez wprowadzenie zmian w przepisach określających zasady funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, skutkujących zwiększeniem udziału tej formy organizacyjno-prawnej w realizacji budownictwa mieszkaniowego.

Obecne regulacje dotyczące funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych powodują, że w praktyce już istniejące spółdzielnie napotykają przeszkody w podejmowaniu nowych inwestycji budowlanych związane np. z negatywną oceną takich inwestycji przez członków, którzy mają już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, powstawanie nowych spółdzielni jest ograniczone, a ta instytucja prawna nie jest wykorzystywana przez grupy osób zainteresowane uzyskaniem własnych mieszkań w celu wspólnego przeprowadzenia przedsięwzięcia budowlanego.

**Sposób realizacji:** Nowa ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych.

### **ZAŁOŻENIA:**

- Kompleksowa weryfikacja obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych pod kątem zmian, jakie należy wprowadzić dla zwiększenia aktywności istniejących spółdzielni w realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz szerszego wykorzystania tej formy organizacyjno-prawnej przez nowo powstające podmioty chcące działać w obszarze budownictwa mieszkaniowego (np. kooperatywy mieszkaniowe), w tym w zakresie realizacji własnych potrzeb mieszkaniowych.
- Przygotowanie założeń zmian ustawowych w oparciu o rekomendacje środowisk naukowych i eksperckich.

**Termin realizacji:** Przy założeniu rekomendacji wprowadzenia zmian systemowych skierowanie projektu założeń ustawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w II kwartale 2018 r.

***D. Pakiet „Mieszkanie+”: Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną, realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności***

### **Instrument 1**

Zwiększenie podaży dostępnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności wykorzystanie w ramach realizacji celów Programu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa.

**Sposób realizacji:** Nowa ustawa o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego.

#### **ZAŁOŻENIA:**

**Przedmiot regulacji** – ustawa określi:

- zasady kwalifikowania i przekazywania nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele wspierania budownictwa mieszkaniowego;
- zasady tworzenia i działania Narodowego Funduszu Mieszkaniowego (NFM);
- zasady udzielania, w oparciu o aktywa i środki finansowe NFM, wsparcia przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego poprawiających dostępność mieszkań;
- cele, zadania i podstawowe zasady działania Narodowego Operatora Mieszkaniowego oraz podmiotów o statusie operatorów mieszkaniowych, organizujących inwestycje mieszkaniowe z wykorzystaniem gruntów będących w zasobach NFM oraz gruntów samorządowych.

**Narodowy Fundusz Mieszkaniowy:** będzie utworzoną w trybie ustawy państwową osobą prawną, w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, lub podmiotem powołanym przy wykorzystaniu istniejących lub planowanych ram instytucjonalnych finansowania polityki rozwoju państwa, w korelacji z „Planem na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.

Podstawowym celem działania NFM będzie poprawa dostępności mieszkań w oparciu o wykorzystanie na cele budownictwa mieszkaniowego nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa, wniesionych w trybie ustawy do aktywów NFM.

Wykorzystanie danej nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa w ramach tworzenia zasobu NFM będzie uzależnione od oceny wymagań jakościowych, tj. dostosowania gruntów do zabudowy mieszkaniowej.

W procesie tworzenia zasobu aktywów, jakimi będzie dysponował NFM, uwzględniony zostanie cały zasób nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa, którymi obecnie gospodarują starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego oraz inni *statio fisci* Skarbu Państwa.

Wykorzystanie tak szeroko rozumianych gruntów Skarbu Państwa w celu rozwoju rynku dostępnych mieszkań na wynajem będzie koncentrowało się na bezpośrednim wykorzystaniu tych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe: do czasu wniesienia ww. nieruchomości, spełniających warunki uzasadniające ich bezpośrednie przekazanie pod budownictwo mieszkaniowe, do aktywów NFM, środki pochodzące z ich sprzedaży nie będą stanowiły źródła dodatkowego zasilania aktywów Funduszu.

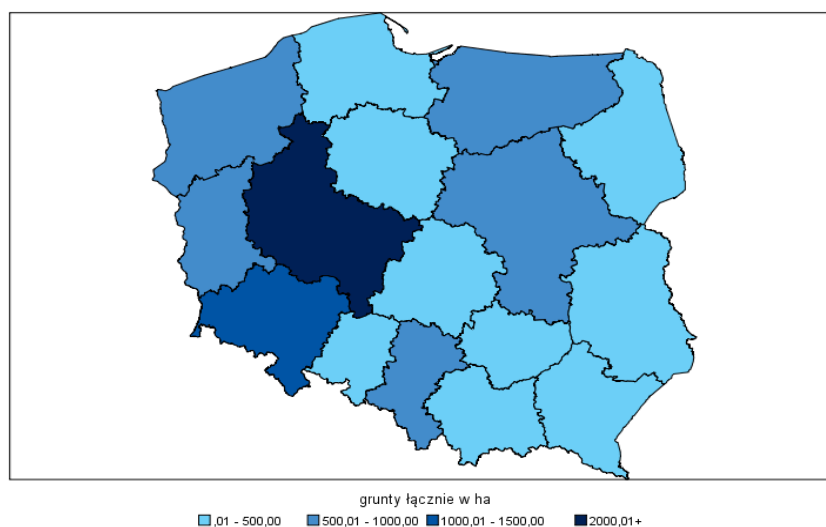
Brak zasilania aktywów NFM środkami pochodzącymi ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa przed ich wniesieniem do Funduszu będzie miał charakter bezwzględny. Jednocześnie, w ramach określenia zasad gospodarowania zasobem tworzącym aktywa Narodowego Funduszu Mieszkaniowego, rozwiązania prawne i instytucjonalne umożliwią wykorzystanie potencjału nieruchomości gruntowych NFM nie tylko w celu bezpośredniego ich przeznaczenia pod budownictwo mieszkaniowe. Ukonstytuowanie NFM jako podmiotu pełniącego rolę „banku ziemi” umożliwi również przeprowadzanie zamian posiadanych aktywów na inne nieruchomości gruntowe bardziej dostosowane do zabudowy mieszkaniowej, jak również pozyskiwanie – przez sprzedaż części aktywów – środków pieniężnych z przeznaczeniem na finansowanie zadań służących realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Zakończona wstępna kwerenda gruntów należących do Skarbu Państwa lub spółek z udziałem Skarbu Państwa, przeprowadzona przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, wykazała, że w podmiotach, które zgłosiły swoje zasoby gruntów jest ok. 8 942,2 ha (według stanu na 30 marca 2016 r.), z czego ok. 6 558,1 ha należy do Agencji Nieruchomości Rolnych, 1 078,0 ha pozostaje w zarządzie starostów, 1 306,0 ha w części spółek kontrolowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Energii oraz Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Warto zauważyć, że ww. dane bazują na informacjach przesłanych przez jednostki i wymagają bieżącego uzupełnienia. Nie uwzględniają np. gruntów należących do Agencji Mienia Wojskowego.

Zgodnie z wytycznymi Ministra Infrastruktury i Budownictwa, wskazanymi w wystąpieniu inicjującym kwerendę, podane przez poszczególne podmioty zasoby gruntowe stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być wykorzystane na cele budownictwa mieszkaniowego. Mimo że nie wszystkie posiadają obecnie dostęp do infrastruktury technicznej, w ocenie podmiotów uczestniczących w kwerendzie ich lokalizacja i charakterystyka przemawia za tym, iż będą mogły być w przyszłości zagospodarowane na cele mieszkaniowe. Usytuowanie tych gruntów nie jest zatem narażone np. na wystąpienie szkód górniczych czy inne czynniki utrudniające zamieszkiwanie. Szczegółowej weryfikacji w tym zakresie będzie dokonywał NFM.

Grunty są rozmieszczone na terenie całego kraju, z koncentracją w województwach zachodnich. W planowanych działaniach będą użyte głównie grunty należące bezpośrednio do Skarbu Państwa lub podmiotów państwowych. Grunty spółek Skarbu Państwa będą mogły być również wykorzystane dla celów mieszkaniowych, jednak na zasadach współpracy i ekwiwalentności świadczeń pomiędzy poszczególnymi spółkami i Narodowym Operatorem Mieszkaniowym (NOM).

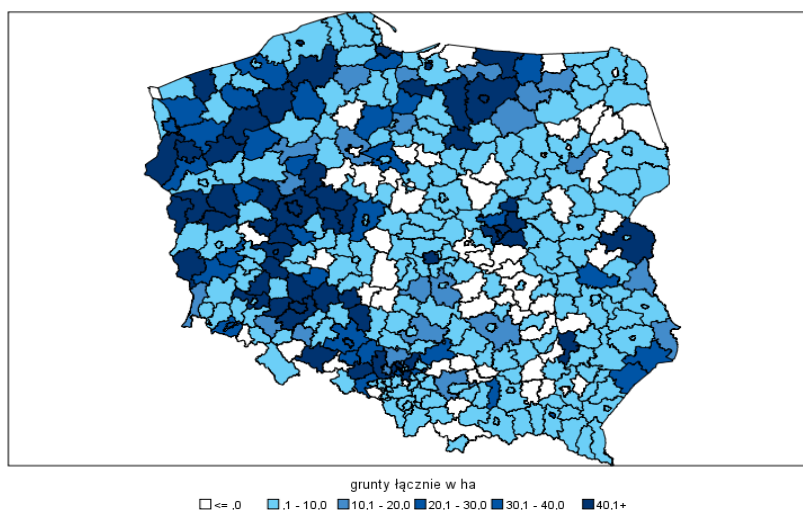
*Rozkład geograficzny nieruchomości gruntowych należących do Skarbu Państwa\* według województw.*



\*Grunty ANR, starostów i części spółek z udziałem Skarbu Państwa nadzorowanych przez MSP, ME i MIIB.

Bardziej szczegółowa analiza dostępnych gruntów Skarbu Państwa wskazuje, że występują one w większości powiatów, koncentrując się w powiatach Polski zachodniej i północnej oraz wokół dużych miast.

*Rozkład geograficzny nieruchomości gruntowych należących do Skarbu Państwa\* według powiatów.*

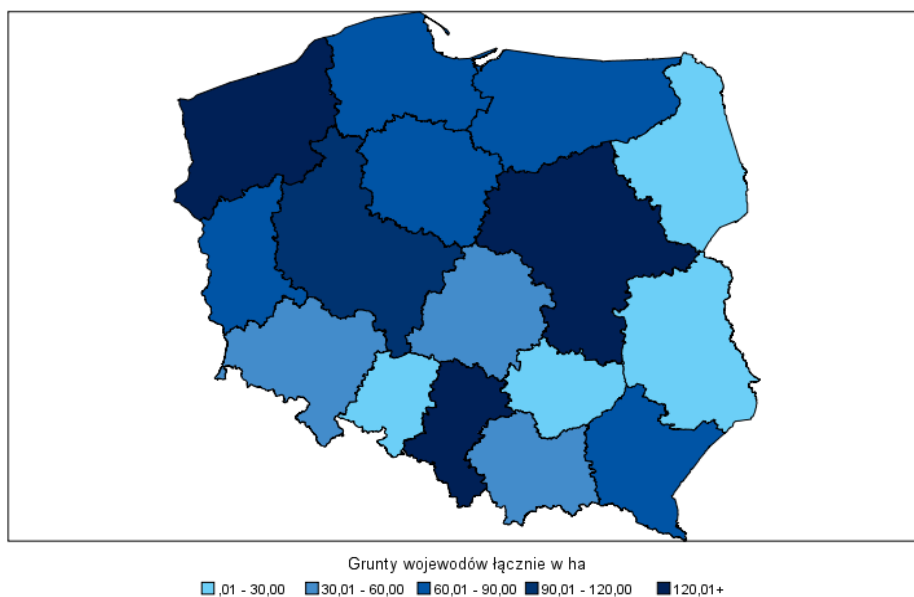


\*Grunty ANR, starostów i części spółek z udziałem Skarbu Państwa nadzorowanych przez MSP, ME i MIIB.

Zasoby terenów, zgłoszone w ramach kwerendy przez wojewodów, które są aktualnie zarządzane przez starostów, są dostępne we wszystkich województwach. Najwięcej jest ich w województwie zachodniopomorskim, województwie śląskim i województwie mazowieckim.

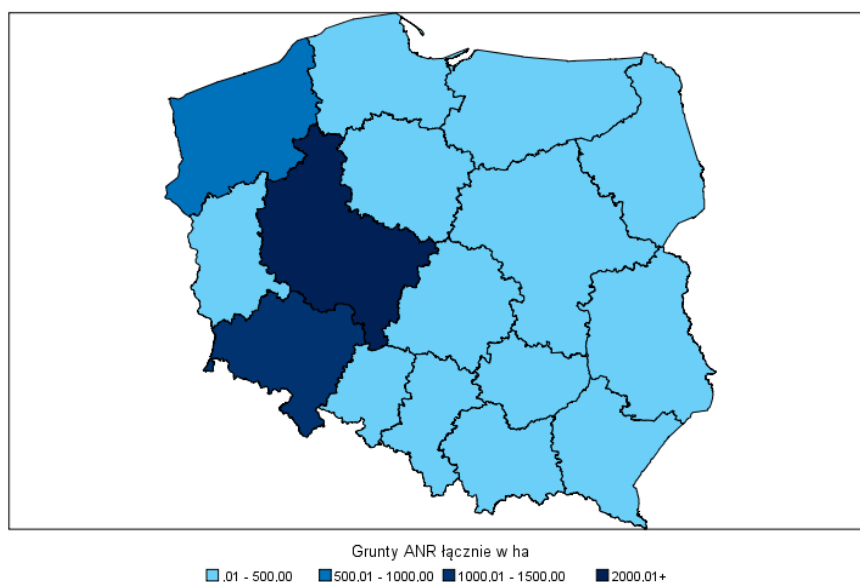


Rozkład geograficzny gruntów Skarbu Państwa będących w zarządzie starostów według województw.



Grunty należące do Agencji Nieruchomości Rolnych koncentrują się w województwach zachodnich.

Rozkład geograficzny gruntów w posiadaniu Agencji Nieruchomości Rolnych według województw.



Wstępna identyfikacja gruntów należących do Skarbu Państwa wskazuje, że istnieje potencjał dotyczący wykorzystania tych gruntów w prowadzonych inwestycjach mieszkaniowych na terenie niemal całego kraju. Warto zauważyć, że potencjał wynikający z dysponowania tym zasobem nie

ogranicza się tylko do możliwości wykorzystania terenów pod zabudowę, lecz również jako zasób umożliwiający uzyskanie środków finansowych, które mogą posłużyć do realizacji inwestycji w lokalizacjach, gdzie nie ma gruntów należących do Skarbu Państwa.

#### **Wsparcie dostępnego budownictwa mieszkaniowego w oparciu o aktywa rzeczowe NFM:**

Nieruchomości będące w posiadaniu NFM będą mogły być wykorzystane w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych przez m.in.:

- przekazanie nieruchomości pod budowę mieszkań na wynajem, w tym z opcją dochodzenia do własności, Narodowemu Operatorowi Mieszkaniowemu oraz podmiotom o statusie operatorów mieszkaniowych (np. przez wniesienie gruntów do funduszu inwestycyjnego w zamian za objęcie przez NFM certyfikatów inwestycyjnych);
- przekazanie nieruchomości pod budowę mieszkań w formule społecznego budownictwa czynszowego na rzecz inwestora (przyszłego właściciela zasobów czynszowych).

#### **Wsparcie dostępnego budownictwa mieszkaniowego w oparciu o środki finansowe NFM:**

Ze środków finansowych pochodzących m.in. z odpłatnego zbycia części nieruchomości gruntowych NFM będą mogły być finansowane inne instrumenty wsparcia mieszkalnictwa, w tym programy poprawiające dostępność mieszkań, podejmowane w ramach realizacji zadań własnych NFM lub programów polityki mieszkaniowej realizowanych w oparciu o odrębne regulacje prawne.

#### **Stymulowanie przez NFM rozwoju rynku mieszkań na wynajem:**

NFM jako instytucja dysponująca gruntami Skarbu Państwa i uzyskująca wpływy z tytułu gospodarowania ww. gruntami będzie mógł prowadzić politykę inwestycyjną, polegającą m.in. na zbrojeniu technicznym posiadanych gruntów w celu podniesienia ich wartości i atrakcyjności dla przyszłych inwestorów mieszkaniowych. NFM będzie również prowadził działania analityczne i operacyjne upowszechniające wiedzę o dostępnych mieszkaniach na wynajem w poszczególnych lokalizacjach (w tym realizowanych przez NOM). Podmioty, które zobowiążą się umownie do stosowania przy naborze najemców określonych kryteriów preferujących grupy docelowe polityki mieszkaniowej będą mogły uzyskać status umożliwiający prowadzenie inwestycji na zasadach analogicznych do NOM. NFM będzie mógł również pełnić funkcję animatora innych przedsięwzięć mieszkaniowych, np. powstawania małych spółdzielni mieszkaniowych.

**Termin realizacji:** Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów w IV kw. 2016 r.

#### **Instrument 2**

Budowa dostępnych mieszkań na wynajem w ramach inwestycji prowadzonych na zasadach pilotażowych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

#### **Sposób realizacji:**

Do czasu wdrożenia ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym realizacja pilotażowych inwestycji prowadzona przy wykorzystaniu istniejących w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego struktur instytucjonalno-finansowych.

Zakłada się, że realizacja tej części programu będzie oparta na działalności inwestycyjnej wykorzystującej strukturę Banku Gospodarstwa Krajowego, który będzie organizował proces inwestycyjny oraz zarządzał wybudowanym zasobem mieszkaniowym. Zasadniczymi celami takiego działania będzie:

- zwiększenie podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach przez stworzenie unikatowego, elastycznego produktu w postaci najmu mieszkania, z jednoczesnym umożliwieniem uzyskania docelowej własności w drodze jego wykupu;
- stworzenie możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dla osób niespełniających warunków do uzyskania kredytu;
- współpraca z Narodowym Funduszem Mieszkaniowym w celu realizacji inwestycji na określonych terenach przeznaczonych dla grup docelowych polityki mieszkaniowej.

#### **Założenia i sposób realizacji:**

Praktycznym modelem, którego wykorzystanie w ramach programu umożliwią docelowe rozwiązania ustawowe, jak również modelem, w oparciu o który program zostanie uruchomiony na etapie inwestycji pilotażowych (przed wdrożeniem ustawy o Narodowy Funduszu Mieszkaniowym), będzie wykorzystanie formuły Funduszy Inwestycyjnych Zamkniętych Aktywów Niepublicznych w ramach struktur BGK. W tym modelu założenia programu składającego się na pakiet „Mieszkanie+” przewidują, że spółka prawa handlowego w strukturach kapitałowych BGK będzie podmiotem odpowiadającym za zarządzanie aktywami nieruchomościowymi, inicjowanie, nadzór i koordynację inwestycji budowy mieszkań na wynajem z opcją docelowego nabywania własności (filar rynkowy programu „Mieszkanie+”), jak również obsługę najemców zaspokajających potrzeby mieszkaniowe w oparciu o te mieszkania.

Inwestycje mieszkaniowe będą realizowane:

- na nieruchomościach zbywanych przez inwestorów do zarządzanych przez BGK instytucji wykorzystywanych w realizacji budowy mieszkań na wynajem (zakładane fundusze inwestycyjne) w zamian za objęcie aktywów finansowych (w przypadku zamkniętych funduszy inwestycyjnych certyfikaty inwestycyjne); inwestorami będą w szczególności: NFM, przedsiębiorstwa państwowe, spółki z udziałem Skarbu Państwa;
- na nieruchomościach pozyskanych z rynku przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną BGK.

Odwołujący się do struktur instytucjonalno-kapitałowych BGK model, na jakim może opierać się działanie pilotażowe, umożliwi również współfinansowanie projektów realizowanych we współpracy z innymi inwestorami, w tym samorządami terytorialnymi, towarzystwami budownictwa społecznego, spółdzielniami mieszkaniowymi, jak również – opcjonalnie, w szczególności w przypadku mniejszych lokalizacji – realizację inwestycji mieszkaniowych przez nabywanie od podmiotów działających na rynku budownictwa mieszkaniowego projektów spełniających określone kryteria.

Obejmowanie certyfikatów inwestycyjnych funduszy, w opisanym powyżej modelu działania wykorzystującym formułę zarządzania portfelem funduszy inwestycyjnych zamkniętych, będzie następować w zamian za wpłaty w formie pieniężnej lub wnoszenie papierów wartościowych,

udziałów i praw majątkowych (zgodnie z ustawą o funduszach inwestycyjnych). Fundusze będą zarządzane na zasadach rynkowych z zamiarem osiągnięcia zwrotu przy kształtowaniu optymalnej struktury finansowania programu. Do realizacji zakładanych projektów mieszkaniowych przewiduje się również wykorzystanie środków ze zbycia nieruchomości niekwalifikujących się do tego typu inwestycji oraz ze zbycia innych aktywów będących w posiadaniu funduszy. W przypadku deklaracji przez najemców skorzystania z opcji stopniowego dochodzenia do własności czynsz płacony przez najemcę będzie zwiększony o składnik spłaty kapitału.

Przy doborze nieruchomości preferowane będą lokalizacje umożliwiające osiągnięcie umiarkowanego kosztu gruntu oraz charakteryzujące się dobrym skomunikowaniem i dostępem do infrastruktury społecznej. Projekty będą realizowane z wykorzystaniem efektu skali w celu minimalizacji kosztów inwestycji budowlanych. Zakłada się, że zwiększenie podaży będzie pozytywnie oddziaływać na obniżenie czynszów i cen mieszkań na rynku, czyniąc je bardziej dostępnymi.

Inwestycje będą lokowane we wszystkich regionach Polski, gdzie istnieje zapotrzebowanie na mieszkania na wynajem. W przypadku mniejszych miejscowości będzie wykorzystywana przede wszystkim formuła budowy mieszkań we współpracy z lokalnymi partnerami.

W realizacji inwestycji wykorzystywane będą innowacyjne technologie budowlane, zapewniające niski koszt budowy, z uwzględnieniem konieczności minimalizacji wydatków eksploatacyjnych w całym okresie życia budynków. Zakłada się przy tym współpracę z lokalnymi firmami budowlanymi zapewniającymi budowę mieszkań po niskim koszcie.

Zakładana wysokość czynszów będzie uzależniona od kosztów budowy (skorelowanego najczęściej z lokalizacją) oraz od kosztu finansowania inwestycji. Poglądowo zakłada się, że stawki czynszu kształtować się będą na poziomie ok. 10-20 zł/m<sup>2</sup> w opcji najmu i ok. 12-24 zł/m<sup>2</sup> w opcji najmu z docelowym wykupem mieszkania. Do powyższych wysokości, uwzględniających koszt sfinansowania budowy mieszkania, należy doliczyć opłaty za eksploatację budynku i media.

O najem mieszkania wybudowanego w ramach aktywności inwestycyjnej będą się mogli ubiegać wszyscy obywatele. W przypadku nadwyżki popytu, w ramach współpracy z NFM, zostaną wprowadzone kryteria kwalifikacyjne. Preferowane będą przy tym rodziny wielodzietne oraz osoby o dochodach uniemożliwiających zakup lub wynajem mieszkania na zasadach rynkowych.

Zakłada się wsparcie realizacji inwestycji przez określone w niniejszym dokumencie zmiany legislacyjne, w szczególności w obszarze realizacji inwestycji budowlanych oraz najmu i uzyskiwania własności mieszkania w drodze realizacji przez najemcę opcji wykupu.

**Termin realizacji:** Rozpoczęcie tworzenia bazy osób zainteresowanych najmem mieszkań, w celu prowadzenia naboru najemców w II kwartale 2017 r.

***E. Pakiet „Mieszkanie+”: Uruchomienie zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, uwzględniającego dostępne instrumenty wsparcia i efekty zmian planowanych w otoczeniu regulacyjnym***

---

Komplementarnym zbiorem instrumentów pakietu „Mieszkanie+”, uzupełniających realizowany na zasadach rynkowych program budowy dostępnych cenowo mieszkań na wynajem, w tym z opcją docelowego przeniesienia własności, są rozwiązania, w oparciu o które będzie realizowany kompleksowy program wspierający budowę mieszkań o niskim i umiarkowanym czynszu, użytkowanych w formule społecznego budownictwa czynszowego w rozumieniu ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777, z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą, przez społeczne budownictwo czynszowe rozumie się budownictwo mieszkaniowe realizowane przy łącznym spełnieniu następujących warunków:

- dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej;
- na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi;
- inwestorami społecznego budownictwa czynszowego są podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku.

Instrumenty realizacji działania zwiększą podaż mieszkań adresowanych do gospodarstw domowych o ograniczonych możliwościach zaspokajania własnych potrzeb mieszkaniowych, przy uwzględnieniu:

- wiodącej roli samorządów lokalnych w rozwoju i inicjowaniu społecznego budownictwa czynszowego, w tym budownictwa komunalnego;
- prognozowanego deficytu mieszkań w zasobie społecznym czynszowym, po uwzględnieniu efektów zmian regulacyjnych, oszacowanego łącznie na poziomie ok. 150 tys. lokali mieszkalnych.

**Instrument 1.**

Poprawa dostępności mieszkań przez opracowanie i wdrożenie obowiązkowych standardów dotyczących mieszkań budowanych w ramach społecznego budownictwa czynszowego w ramach programów opartych na bezzwrotnym finansowaniu części kosztów inwestycji w oparciu o środki budżetu państwa.

Efektem będzie maksymalizacja efektywności wykorzystania środków publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu takich form projektowania budynków, zabudowy i zastosowanych technologii, które będą zapewniały optymalizację kosztów budowy, niskie koszty ponoszone przez mieszkańców na etapie użytkowania mieszkania, poszanowanie ład przestrzennego i wysoką użyteczność funkcjonalną mieszkań.

**Sposób realizacji:** Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa określające standardy, jakie powinny spełniać inwestycje realizowane w ramach programów społecznego budownictwa czynszowego, objęte bezzwrotnym dofinansowaniem pokrywającym część kosztów.

### ZAŁOŻENIA:

- Opracowanie rozwiązań skutkujących optymalizacją kosztów realizacji przedsięwzięć społecznego budownictwa czynszowego, w oparciu o rekomendacje środowisk naukowych i eksperckich, jak również wnioski z oceny dotychczasowych programów wspierających budownictwo komunalne i społeczne czynszowe.
- Przy określeniu rozwiązań ukierunkowanych na ograniczanie kosztów budowy, zapewnienie odpowiedniej jakości tworzonego zasobu mieszkaniowego, z uwzględnieniem niskiego zapotrzebowania na energię.
- Opracowanie standardów realizacji budownictwa, które sprzyjać będą uporządkowaniu ładu przestrzennego. Optymalizacja kosztów budowy w budownictwie społecznym czynszowym powinna uwzględniać jednocześnie zachowanie ładu przestrzennego i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom rozlewania się zabudowy miejskiej (wyższe koszty infrastruktury, brak podstawowych usług).
- Instrument zostanie wdrożony w formie aktu wykonawczego do ustawy regulującej instrumenty wspierające gminy w tworzeniu zasobu dla osób najuboższych i o średnich dochodach, niepozwalających na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na rynku komercyjnym.

**Termin realizacji:** Opracowanie i wdrożenie przepisów w terminie umożliwiającym ich zastosowanie w odniesieniu do wniosków o wsparcie składanych począwszy od 2018 r.

### **Instrument 2.**

Poprawa dostępności mieszkań przez zwiększenie efektów społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań komunalnych, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób najniżej zarabiających.

**Sposób realizacji:** Nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

### ZAŁOŻENIA:

**Grupa docelowa:** gospodarstwa domowe uprawnione do najmu lokali mieszkalnych w mieszkaniowym zasobie gminy, po uwzględnieniu efektu zmian prawnych zapewniających użytkowanie mieszkań w nowych zasobach mieszkań komunalnych wyłącznie przez gospodarstwa domowe, których obiektywna sytuacja uzasadnia uzyskiwanie pomocy mieszkaniowej (umowy na czas oznaczony, okresowa weryfikacja dochodów i sytuacji majątkowej).

**Przedmiot regulacji:** Ustawa zwiększy efektywność wykorzystania środków budżetowych, a tym samym efekty rzeczowe programu, racjonalizując obecne zasady finansowania realizowanego od 2006 r. programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego, oraz uwzględni konsekwencje zmian prawnych w zakresie zasad gospodarowania lokalami mieszkalnymi w mieszkaniowym zasobie gminy.

Przedmiotem zmian prawnych będzie:

- zmiana procedur przekazywania środków budżetowych z przeznaczeniem na finansowanie programu;

- likwidacja obowiązku wydziałania tzw. ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych w przypadku, gdy objęte wsparciem przedsięwzięcie dotyczy budowy lokali komunalnych innych niż socjalne;
- dostosowanie przepisów do zmian w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, uwzględniające wprowadzenie instytucji najmu socjalnego w miejsce wydziałania na stałe z zasobu gminy zasobu zdefiniowanego jako „mieszkanie socjalne”, umożliwiające gminom przeznaczanie mieszkań komunalnych na potrzeby najmu socjalnego adekwatnie do bieżących potrzeb;
- zmiana zasad rozliczenia przedsięwzięć w przypadku inwestycji, których realizatorem jest organizacja pożytku publicznego.

Wprowadzone zostaną również zmiany zwiększające zakres przedmiotowy przedsięwzięć mających na celu zapewnienie zasobów czasowo zaspokajających potrzeby lokalowe osób dotkniętych brakiem mieszkania.

**Mechanizm dofinansowania:** Poza korektą przepisów wynikającą z wprowadzenia do systemu prawa instytucji „umowy najmu socjalnego”, w miejsce aktualnie obowiązujących przepisów związanych z obowiązkiem zasobowego wyodrębniania mieszkań socjalnych w ramach mieszkaniowego zasobu gminy, utrzymanie aktualnego mechanizmu wsparcia: bezzwrotne wsparcie gmin i spółek gminnych udzielane w oparciu o środki budżetu państwa na realizację określonych typów przedsięwzięć, w wyniku których powstaną lokale mieszkalne tworzące mieszkaniowy zasób gminy. Niezależnie od instrumentów wspierających społeczne budownictwo czynszowe, pozostawiony zostanie równolegle udzielany w oparciu o przepisy ustawy zakres wsparcia adresowanego docelowo do osób dotkniętych biedą, jakim jest pomoc dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na brak mieszkania przez dofinansowanie tworzenia noclegowni i schronisk dla bezdomnych – w tym zakresie zakłada się wprowadzenie nowej możliwości uzyskania dofinansowania, w związku z adaptacjami budynków niemieszkalnych na pomieszczenia tymczasowe.

Utrzymana zostanie wysokość finansowego wsparcia, o jakie może ubiegać się inwestor, wynosząca od 35% do 55% kosztów przedsięwzięcia, w zależności od celu i rodzaju wspieranego przedsięwzięcia.

#### **Zasady udzielania wsparcia:**

- Zapewniona zostanie możliwość sfinansowania inwestycji mieszkaniowych na poziomie pokrywającym szacowany deficyt lokali komunalnych, przy spełnieniu dwóch warunków, jakich pozbawione są obecne rozwiązania:
  - wydatki z budżetu państwa ponoszone będą w okresie rzeczywistej ich wymagalności, powiązanej z terminami, w jakich realizowane są inwestycje objęte wsparciem;
  - w każdej z edycji programu zakwalifikowane do finansowania będą wszystkie poprawne formalnie wnioski złożone przez inwestorów, przy systemowym zapewnieniu optymalizacji inwestycyjnej przedsięwzięcia (zasada będzie miała zastosowanie począwszy od pierwszej edycji programu, w stosunku do której będą stosowane obowiązkowe standardy dotyczące mieszkań budowanych w ramach społecznego budownictwa czynszowego bazując na programach opartych na bezzwrotnym finansowaniu części kosztów inwestycji – pierwszy z instrumentów wskazanych w ramach realizacji omawianego działania).
- W obszarze modyfikacji procedur udzielania wsparcia zakłada się powiązanie terminu przekazywania środków budżetowych (coroczne rozliczenie wykorzystujące formę rezerwy

celowej), z deklarowanymi przez inwestorów terminami wypłaty finansowego wsparcia, co zapewni realną reakcję na potrzeby inwestycyjne gmin w zakresie budownictwa komunalnego.

- Nowelizacja wydłuży ponadto termin rozliczenia przedsięwzięć realizowanych przez organizacje pożytku publicznego w celu zwiększenia zainteresowania programem tej grupy podmiotów, a w konsekwencji szerszej realizacji przedsięwzięć nastawionych docelowo na zaspokajanie potrzeb osób o szczególnych potrzebach oraz osób zagrożonych bezdomnością.

#### **Zasady użytkowania tworzonych lokali mieszkalnych:**

- Mieszkania objęte wsparciem w ramach programu będą tworzyły nowy zasób: co do zasady wszystkie umowy najmu zawierane w stosunku do wybudowanych lokali będą objęte zakresem zmian mających zapewnić użytkowanie mieszkań w zasobach mieszkań komunalnych wyłącznie przez gospodarstwa domowe, których obiektywna sytuacja uzasadnia uzyskiwanie pomocy mieszkaniowej (umowy na czas oznaczony, okresowa weryfikacja dochodów i sytuacji majątkowej).
- W konsekwencji planowanego wprowadzenia instytucji najmu socjalnego gminy uprawnione zostaną do zawierania umów najmu socjalnego w ramach posiadanego zasobu w miejsce obecnie przyjętej praktyki wydzielania na stałe z zasobu gminy zasobu lokali socjalnych, co umożliwi bardziej elastyczne gospodarowanie zasobem mieszkań komunalnych.

**Termin realizacji:** Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów w I kwartale 2017 r.

#### **Instrument 3.**

Poprawa dostępności mieszkań przez wdrożenie, w oparciu o aktywną rolę państwa, zaangażowanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego oraz dostępne formy prowadzenia działalności budowlanej na rynku mieszkaniowym, mechanizmu realizacji i finansowania zwiększającego podaż mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, tworzących spójną ofertę mieszkań społecznego budownictwa czynszowego kierowanych do gospodarstw domowych nieaspirujących do własności mieszkaniowej z uwagi na niższe dochody i preferencje mieszkaniowe, w tym dla:

- mniej zamożnych rodzin lub osób młodych, chcących dopiero założyć rodzinę (mieszkających obecnie z rodzicami lub zaspokajających potrzeby mieszkaniowe w trybie nie gwarantującym stabilności rodziny – np. wspólne zamieszkiwanie w kilka osób w prywatnych mieszkaniach na wynajem);
- osób opuszczających lokale komunalne w wyniku działań dotyczących reformy zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W ramach rozwiązań powiększających zasób społecznego budownictwa czynszowego w segmencie nowych mieszkań czynszowych (docelowy najem, ograniczony ustawowo czynsz), w oparciu o instrument 3. zakładane jest w szczególności wykorzystanie potencjału i doświadczeń spółdzielczości mieszkaniowej i inwestorów budownictwa czynszowego.

**Sposób realizacji:** Nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.



## ZAŁOŻENIA:

**Grupa docelowa:** Gospodarstwa domowe uzyskujące dochody zbyt niskie, by zaspokajać potrzeby mieszkaniowe na warunkach komercyjnych i w systemie najmu mieszkań oferowanych na zasadach rynkowych, w tym z opcją dochodzenia do własności, a zarazem zbyt wysokie, by ubiegać się o lokal komunalny. Czynnosc za najem mieszkania nie będzie wyższy niż 4% wartości odtworzeniowej w skali roku.

**Przedmiot regulacji:** Ustawa określi zasady udzielania w oparciu o środki budżetu państwa finansowego wsparcia dla gmin, z przeznaczeniem pokrycia części kosztów partycypacji gminy w kosztach inwestycji społecznego budownictwa czynszowego, realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego lub inne podmioty na podstawie zawartej z gminą umowy.

**Mechanizm wsparcia:** Bezzwrotna partycypacja w kosztach inwestycji – dofinansowanie partycypacji gminy w kosztach budowy lokali mieszkalnych na wynajem, odpowiadające 20% kosztów inwestycji. Z uwagi na przedmiot i charakter udzielanej pomocy finansowej w przepisach określone będą mechanizmy wsparcia analogiczne do stosowanych w ramach instrumentu 2.

### **Zasady udzielania wsparcia:**

- Bezpośrednim beneficjentem pomocy udzielanej w oparciu o środki budżetowe będą samorządy gminne.
- Objęte wsparciem inwestycje mają tworzyć nowy zasób mieszkań użytkowanych na zasadach docelowego najmu, obejmując inwestycje polegające na budowie budynku, remoncie lub przebudowie budynku lub jego części lub zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części, jeżeli wymaga ona dokonania remontu lub przebudowy.
- Warunkiem udzielenia finansowego wsparcia będzie zawarcie przez beneficjenta umowy z inwestorem, określającej udział jednostki samorządowej w kosztach realizacji inwestycji, prawo beneficjenta do wskazywania najemców lokali utworzonych z jego udziałem oraz – w zakresie nieobjętym przepisami ustawy – inne szczegółowe kryteria przeznaczania i najmu lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia.
- Ustawa określi ogólne warunki dające możliwość łączenia finansowego wsparcia z finansowaniem zwrotnym udzielanym na gruncie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (instrument 4.), w tym związane z zapewnieniem zgodności przekazanego ze środków publicznych wsparcia z przepisami o pomocy publicznej.

### **Zasady użytkowania tworzonych lokali mieszkalnych:**

- Kryteria uprawniające gospodarstwa domowe do zawarcia umowy najmu, w tym kryteria dochodowe, określone zostaną w przepisach.
- Umowa najmu mieszkania będzie zawierana na czas oznaczony, przy zapewnieniu warunków weryfikacji uprawnień lokatora do użytkowania mieszkania w zasobie społecznych mieszkań czynszowych.
- Część kryteriów wyboru najemców będzie określana przez jednostkę samorządową w formie umowy zawartej z inwestorem, zapewniając w możliwie najszerszym zakresie uwzględnienie

uwarunkowań lokalnych rynków mieszkaniowych i cele prowadzonej polityki gmin w tym obszarze.

**Termin realizacji:** Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów w I kwartale 2017 r.

#### **Instrument 4**

Poprawa dostępności mieszkań przez zwiększenie efektów społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań społecznych czynszowych, zaspokajających potrzeby mieszkaniowe osób średnio zarabiających.

Celem wdrożenia instrumentu jest zwiększenie zasobu mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu, przeznaczonych dla gospodarstw domowych uzyskujących średnie dochody, tj. takie, które są zbyt niskie, by zaspokajać potrzeby mieszkaniowe w warunkach komercyjnych, a zarazem zbyt wysokie, by ubiegać się o lokal komunalny, a także dla gospodarstw domowych o szczególnych potrzebach mieszkaniowych, m.in. młodych małżeństw pragnących zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe w systemie najmu, a nie własności.

**Sposób realizacji:** Nowelizacja ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

#### **ZAŁOŻENIA:**

**Grupa docelowa:** gospodarstwa domowe uzyskujące dochody zbyt niskie, by zaspokajać potrzeby mieszkaniowe w warunkach komercyjnych, a zarazem zbyt wysokie, by ubiegać się o lokal komunalny. Czynsz za najem mieszkania nie będzie wyższy niż 5% wartości odtworzeniowej w skali roku.

**Przedmiot regulacji:** Nowelizacja ustawy zmodyfikuje warunki i zasady udzielania finansowania zwrotnego, uwzględniając wnioski płynące z realizacji pierwszej edycji programu, w ramach której nabór zakończył się w lutym 2016 r., oraz umiejscowienie instrumentu w strukturze wszystkich instrumentów wsparcia pakietu „Mieszkanie+”. Zmiany będą dotyczyły w szczególności:

- treści umowy między inwestorem a gminą;
- rodzaju tworzonego zasobu (przez dopuszczenie do finansowania budowy lokali mieszkalnych, do których ustanowione będzie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu);
- poziomów limitów dochodowych najemców;
- poziomu partycypacji własnej lokatora.

**Mechanizm wsparcia:** Przyjęty w ramach wdrożonego w okresie 2015/2016 instrumentu finansowania społecznego budownictwa czynszowego mechanizm w formie finansowania zwrotnego, udzielanego na preferencyjnych warunkach kwalifikowanym inwestorom (towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe, spółki gminne) przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Dopłata pokrywająca różnicę między nominalnym a preferencyjnym oprocentowaniem kredytu BGK lub emitowanych przez inwestora obligacji jest pokrywana z budżetu państwa na poziomie 1,3 punktu procentowego powyżej preferencyjnej stopy procentowej (podstawa ustalenia wysokości odsetek spłacanych przez kredytobiorcę, równa stopie WIBOR trzymiesięczny) zgodnie z przepisami ustawy.

### **Zasady udzielania wsparcia:**

- Nowelizacja utrzyma większość zasad udzielania finansowania zwrotnego obowiązujących w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego.
- W zakresie zmian dotyczących udzielania wsparcia zakłada się w szczególności:
  - poszerzenie zakresu finansowania o budowę przez spółdzielnie mieszkaniowe lokali mieszkalnych, do których ustanowione będzie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu (obecnie finansowane są wyłącznie lokale na wynajem), przy zapewnieniu zasad użytkowania wybudowanych w tej formie mieszkań analogicznie do pozostałej części zasobu objętego wsparciem (docelową formą spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, czynsz na poziomie maksymalnie 5% wartości odtworzeniowej w skali roku);
  - rezygnację z objętego sankcją warunku zawarcia w treści umowy, zawieranej pomiędzy kredytobiorcą a gminą, zobowiązania wskazującego minimalną liczbę lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia, których najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, i wprowadzenie w zamian obowiązku zawarcia w umowie postanowienia określającego planowaną liczbę takich lokali (w momencie pierwszego zasiedlenia);
  - rezygnację z określania w ustawie minimalnego udziału mieszkań wynajmowanych przez rodziny z dziećmi na poziomie co najmniej 50% wszystkich lokali utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia. Z doświadczeń pierwszej edycji 2015/16 wynika, że zobowiązanie nie mogłoby zostać podjęte przez dużą część wnioskodawców z uwagi na ryzyko niemożności spełnienia warunku w momencie zasiedlania nowych zasobów, jak również ryzyko wynikające z pominięcia zdarzeń losowych, które mogą mieć miejsce, skutkując naruszeniem warunku;
  - podniesienie partycypacji własnej najemcy z 25% do 30% kosztów budowy lokalu mieszkalnego w celu ułatwienia inwestorom montażu finansowego przedsięwzięć, a w konsekwencji obniżenia czynszu najemcy.

### **Zasady użytkowania tworzonych lokali mieszkalnych:**

- Nowelizacja utrzyma większość zasad użytkowania tworzonych lokali mieszkalnych obowiązujących w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego.
- Zakładana jest korekta limitu maksymalnych dochodów gospodarstw domowych, uprawniających do najmu mieszkania, uwzględniająca poszczególne komponenty nowego systemu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (w przypadku instrumentu 4. wprowadzenie możliwości najmu w zasobach społecznych czynszowych dla rodzin o średnim poziomie dochodów, posiadających stałe źródło dochodów, ale preferujących zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poza systemem docelowego nabycia prawa własności mieszkania).

**Termin realizacji:** Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów w I kwartale 2017 r.

## Wydatki budżetu państwa (w mln zł) i efekty rzeczowe programu – szacunek poglądowy\*.

Program społecznego budownictwa czynszowego	lata		Od 2019 r. łącznie do kwoty
	2017	2018	
<b>Wydatki budżetowe na realizację programu (mln zł), w tym:</b>	<b>150,0</b>	<b>12,8</b>	<b>6 730,4 mln zł</b>
Instrument 2. Budownictwo komunalne	150	-	3 500 mln zł
Instrument 3. Mieszkania czynszowe o niskim czynszu	-	-	2 500 mln zł
Instrument 4. Preferencyjny kredyt BGK	0	12,8	730,4 mln zł
<b>Liczba mieszkań, zakwalifikowanych w danym okresie do finansowania przy zapewnionych środkach budżetu państwa (w tys.), w tym:</b>	<b>7,0</b>	<b>13,0</b>	<b>179,0 tys. mieszkań</b>
Instrument 2. Budownictwo komunalne	4,0	5,0	85,5 tys.
Instrument 3. Mieszkania czynszowe o niskim czynszu	-	5,0	72,5 tys.
Instrument 4. Preferencyjny kredyt BGK	3,0	3,0	21,0 tys.

\* Poziom realizacji programu w latach 2017-2018 i w latach kolejnych wynika z oceny realnych możliwości przygotowania przez inwestorów, w tym gminy, przedsięwzięć do realizacji. Przy czym NPM zakłada, że począwszy od 2018 r. edycje naboru wniosków o wsparcie w ramach instrumentów 2. i 3. będą miały charakter otwarty, zapewniając – bez ograniczania limitu edycji dla poszczególnych lat – możliwość uruchomienia dofinansowania inwestycji na poziomie odpowiadającym szacowanemu niedoborom mieszkań w poszczególnych segmentach rynku (łącznie w ramach instrumentów 2. i 3. od 2018 r. możliwość uruchomienia finansowania przedsięwzięć do poziomu ok. 158 tys. mieszkań, przy założeniu uruchomienia finansowania ze środków budżetowych od roku 2019, w związku z powiązaniem okresu wymagalności środków budżetowych z terminami, w jakich realizowane będą inwestycje objęte wsparciem). Prognozowane łączne efekty instrumentów w zakresie społecznego budownictwa czynszowego (ok. 179 tys. mieszkań) korespondują ze zdiagnozowanymi deficytami w zakresie lokali socjalnych, komunalnych oraz społecznych czynszowych na poziomie około 300 tys. mieszkań, przy założeniu jednoczesnego wprowadzenia zmian w zasadach gospodarowania obecnym zasobem mieszkaniowym gmin oraz uruchomieniu programu „Mieszkanie+”. Zmiany w zasadach regulujących funkcjonowanie mieszkaniowego zasobu gminnego powinny zwiększyć rotację mieszkań komunalnych, co pozwoli na udostępnianie większej liczby mieszkań osobom z list oczekujących. Założono, że w perspektywie do 2030 r. dodatkowo odzyska się w ten sposób ok. 20 tys. mieszkań. Pozostała wielkość szacowanego deficytu zostanie zniwelowana poprzez inne działania regulacyjne i instrumenty finansowe przewidziane do realizacji w NPM.

### Założenia:

- Limit kwalifikacji do finansowania wniosków o wsparcie z Funduszu Dopłat w ramach programu wspierającego budownictwo socjalne w 2017 r. na aktualnie obowiązujących zasadach, w wysokości odpowiadającej 150% zapotrzebowania wynikającego z wniosków złożonych w pierwszej edycji programu w 2016 r., tj. na łącznym poziomie ok. 150 mln zł.
- W zakresie instrumentu 2:
  - Maksymalna wysokość wsparcia wynosić będzie: od 30 do 55% kosztów przedsięwzięcia.
  - Średnia wielkość lokalu mieszkalnego powstającego z udziałem finansowego wsparcia przyjęta do kalkulacji wydatków: 40 m<sup>2</sup>.
  - Maksymalny koszt budowy 1 m<sup>2</sup> lokalu mieszkalnego, zakładający w perspektywie najbliższych dwóch lat wypracowanie standardów realizacji społecznego budownictwa czynszowego umożliwiających maksymalizację efektów zainwestowanych środków budżetowych przy zachowaniu odpowiednich norm bytowo-technicznych: 3 tys. zł.

- W zakresie instrumentu 3:
  - Maksymalna wysokość wsparcia wynosić będzie: 20% kosztów inwestycji.
  - Średnia wielkość lokalu mieszkalnego powstającego z udziałem finansowego wsparcia przyjęta do kalkulacji wydatków: 50 m<sup>2</sup>.
  - Maksymalny koszt budowy 1 m<sup>2</sup> lokalu mieszkalnego, zakładający w perspektywie najbliższych dwóch lat wypracowanie standardów realizacji społecznego budownictwa czynszowego umożliwiającą maksymalizację efektów zainwestowanych środków budżetowych przy zachowaniu odpowiednich norm bytowo-technicznych: 3,5 tys. zł.

- W zakresie instrumentu 4:

Zgodnie z dotychczasowymi założeniami programu, w ramach 10. edycji programu społecznego budownictwa czynszowego BGK zaangażuje w budowę lokali mieszkalnych kwotę 4,5 mld zł. Z budżetu państwa na ten cel przekazana zostanie maksymalnie kwota 751,9 mln zł. Środki te posłużą jako dopłaty dla Banku, pokrywające różnicę między oprocentowaniem nominalnym i preferencyjnym finansowania zwrotnego udzielonego inwestorowi. Pozwolą one na sfinansowanie w ciągu 10 lat budowy co najmniej 30 tysięcy mieszkań o umiarkowanym czynszu, niższym od rynkowego średnio o 40%. Poniższe założenia zostały przyjęte w oparciu o założenia ustawy wprowadzającej preferencyjny kredyt objęty dopłatami do oprocentowania, zgodnie z oceną skutków regulacji z 2015 r.:

- Średnia wielkość lokalu: 50 m<sup>2</sup>.
- Przeciętny koszt budowy 1 m<sup>2</sup> lokalu mieszkalnego (z gruntem): 4 tys. zł.
- Udział kredytu w kosztach inwestycji: 75%.

Środki na realizację instrumentu 4. planowane będą w ramach części 18. budżetu państwa, w wysokości zgodnej z założeniami przyjętymi w ustawie z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw.

- Wskazane w tabeli szacowane skutki budżetowe zostały określone na podstawie prognozy konserwatywnej, nie uwzględniając pozytywnych efektów działań związanych z wykorzystaniem w ramach realizacji części przedsięwzięć dostępnych gruntów Skarbu Państwa.

#### **F. Pakiet „Mieszkanie+”: Wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe**

---

Poprawa dostępności mieszkań oraz stanu technicznego zasobów mieszkaniowych przez pomoc osobom fizycznym w zgromadzeniu środków niezbędnych do pokrycia wydatków w związku z realizowanym celem mieszkaniowym. Wsparcie zwiększające szanse na realizację własnych zamierzeń mieszkaniowych, będzie instrumentem wspierania własności mieszkaniowej po zakończeniu programu „Mieszkanie dla młodych” i likwidacji zwrotów części wydatków w związku z nabyciem materiałów budowlanych (tzw. zwrot VAT) oraz pozwoli na mobilizację oszczędności obywateli w związku z założeniami „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Instrument ten będzie podstawą wsparcia budownictwa jednorodzinnego, w szczególności na terenach wiejskich.

**Sposób realizacji:** Nowa ustawa o wsparciu systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe.

## ZAŁOŻENIA:

**Przedmiot regulacji:** Ustawa określi zasady gromadzenia i premiowania gromadzenia oszczędności na indywidualnych kontach mieszkaniowych, zwanych dalej „IKM”, oraz dokonywania wpłat i wypłat środków gromadzonych na tych kontach na cele mieszkaniowe, oraz zwrotu uzyskanego wsparcia publicznego w przypadku wykorzystania tych środków na inny cel niż ustawowy cel mieszkaniowy.

**Mechanizm wsparcia:** Powszechna zachęta kierowana do wszystkich oszczędzających na IKM – zakładane zwolnienie z podatku dochodowego od zysków kapitałowych w postaci odsetek od wkładów oszczędnościowych gromadzonych przez osoby fizyczne na indywidualnych kontach mieszkaniowych, prowadzonych przez instytucje ustawowo upoważnione do gromadzenia depozytów (banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe).

Dodatkowe wsparcie w formie premii będzie przysługiwało osobom spełniającym określone w ustawie kryteria dochodowe, oszczędzającym w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych (zakup mieszkania, budowa domu jednorodzinnego, wpłata partycypacji w związku z wynajęciem mieszkania od towarzystwa budownictwa społecznego lub wpłata wkładu mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej). Możliwe jest wprowadzenie zróżnicowania wysokości premii, np. w zależności od liczby wychowywanych dzieci.

**Ustawowe cele mieszkaniowe:** będą umożliwiały oszczędzającym gromadzenie środków na różne cele prowadzące do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lub poprawy warunków mieszkaniowych:

a) Cele związane z uzyskaniem własności mieszkania/domu jednorodzinnego:

- nabycie działki budowlanej w celu wybudowania na niej domu jednorodzinnego;
- budowa domu jednorodzinnego, realizowana bezpośrednio przez oszczędzającego lub za pośrednictwem inwestora zastępczego;
- zakup domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego (na rynku pierwotnym lub wtórnym);
- zakup spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej;
- wkład własny w przypadku korzystania z kredytu na zakup lub budowę lokalu mieszkalnego/domu jednorodzinnego.

b) Cele związane z uzyskaniem samodzielnego lokalu mieszkalnego/domu jednorodzinnego na wynajem lub spółdzielczego lokatorskiego:

- wpłata partycypacji w kosztach budowy mieszkania realizowanego przez towarzystwo budownictwa społecznego;
- wkład mieszkaniowy wnoszony w celu uzyskania lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego.

c) Cele związane z poprawą obecnego standardu zamieszkiwania:

- przebudowa, rozbudowa, nadbudowa domu albo lokalu mieszkalnego;
- wykończenie, remont, modernizacja domu lub lokalu mieszkalnego.

**Zasady oszczędzania:**

- Ustawa nie będzie ograniczała długości okresu oszczędzania.
- W okresie obowiązywania ustawy oszczędzający będzie mógł posiadać jedno IKM.

- Minimalny okres gromadzenia oszczędności będzie standardowo wynosił 60 miesięcy, jednak ustawa będzie mogła przewidywać wyjątki, w sytuacji gdy wydatki na realizację celu mieszkaniowego są rozciągnięte w czasie (np. przy budowie domu jednorodzinnego).

#### **Zasady ustalania wysokości wsparcia:**

- W zależności od możliwości budżetu państwa, ustawa określi maksymalny limit środków, których zgromadzenie na IKM będzie uprawniało do zwolnienia z podatku od zysków kapitałowych.
- Charakter dodatkowej premii za oszczędzanie zostanie określony w ustawie, w ramach m.in. dyskusji nad docelowym kształtem systemu podatkowego w Polsce.
- Ustawa określi maksymalną wysokość premii oraz zasady jej obliczania i wypłaty, z uwzględnieniem sytuacji budżetowej oraz zainteresowania oszczędzających.
- Program będzie finansowany z oszczędności budżetowych wynikających z zakończenia od 2019 r. wypłacania dofinansowania wkładu własnego w ramach programu „Mieszkanie dla młodych”, zakończenia od 2019 r. zwrotów części wydatków w związku z nabyciem materiałów budowlanych (tzw. zwrot VAT) oraz ze zmniejszenia liczby osób, które otrzymują dopłaty do kredytów udzielanych w ramach programu „Rodzina na swoim”. Docelowo, bez uwzględnienia niezrealizowanych wpływów podatkowych ze względu na zwolnienie z podatku od zysków kapitałowych, budżet państwa przeznaczy na wsparcie oszczędzania ok. 1 mld zł rocznie. W pierwszych latach funkcjonowania systemu kwota ta może być niższa (wydatki budżetowe będą się stopniowo kumulowały po przystąpieniu do systemu kolejnych oszczędzających).

#### **Wypłata środków zgromadzonych na IKM:**

- Oszczędzający będzie uprawniony do wypłaty części lub całości oszczędności po upływie minimalnego okresu oszczędzania, za którego początek uważa się dzień pierwszej wpłaty. Wypłata salda środków zgromadzonych na IKM nie oznacza wypowiedzenia umowy.
- W określonych w ustawie przypadkach, np. gdy oszczędzający uzyska kredyt na wpłatę partycypacji w kosztach budowy mieszkania w ramach programów społecznego budownictwa czynszowego (wkład mieszkaniowy, partycypacja w przedsięwzięciu realizowanym przez towarzystwo budownictwa społecznego) lub w ramach formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych poprzez wynajem mieszkania z opcją dochodzenia do własności lub w ramach budowy domu jednorodzinnego, zakłada się możliwość wcześniejszego przeznaczenia na ten cel dotychczas zgromadzonych oszczędności na IKM przy skróceniu minimalnego okresu oszczędzania do 12 miesięcy. Oszczędzający będzie zobowiązany do zwrotu uzyskanego wsparcia publicznego wraz z ustawowymi odsetkami, proporcjonalnie do części oszczędności wycofywanej przed upływem minimalnego okresu oszczędzania lub wycofywanej na cel różny od celu oszczędzania.
- Oszczędzający jest uprawniony do nieodpłatnego przeniesienia IKM do innej instytucji finansowej wraz z saldem zgromadzonych na nim środków, gdy zostanie spełniony co najmniej jeden z następujących warunków:
  - wzrosną opłaty za prowadzenie IKM lub zostanie obniżona roczna stopa oprocentowania gromadzonych na nim oszczędności,
  - upłynęło 12 miesięcy od dnia pierwszej wpłaty na IKM lub ostatniego przeniesienia IKM.

**Termin realizacji:** Przyjęcie projektu ustawy przez Radę Ministrów w II kwartale 2017 r., rozpoczęcie funkcjonowania IKM od 2018 r., udział budżetu państwa od 2019 r. (po zakończeniu realizacji wniosków o dofinansowanie wkładu własnego w ramach programu „Mieszkanie dla młodych”).

**G. *Wspieranie mniej zamożnych gospodarstw domowych w ponoszeniu wydatków związanych z zaspokajaną potrzebą mieszkaniową***

---

Poprawa dostępności mieszkań oraz zapewnienie dobrego stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych poprzez poprawę efektywności wsparcia w formie dodatków mieszkaniowych. Bardziej efektywne adresowanie dodatku mieszkaniowego wpłynie na poprawę dostępności mieszkań dla osób niżej zarabiających, powodując obniżenie ich obciążeń finansowych z tytułu czynszu oraz innych opłat za mieszkanie. Udzielone lokatorom wsparcie pozytywnie wpłynie również na stan techniczny zasobów mieszkaniowych, umożliwiając właścicielom budynków mieszkalnych właściwą eksploatację zasobów i wykonywanie niezbędnych prac remontowych.

**Sposób realizacji:** Nowelizacja ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

**ZAŁOŻENIA:**

- Weryfikacja systemu dodatków mieszkaniowych, w tym pod kątem:
  - powiązania wysokości uzyskiwanego dodatku z kosztami związanymi z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych (tj. kosztami najmu lokalu na rynku komercyjnym oraz bieżącymi kosztami utrzymania lokalu mieszkalnego w formule własności),
  - osób uprawnionych do uzyskania wsparcia w postaci dodatku mieszkaniowego (zapewnienie spójności instrumentu z innymi rozwiązaniami przyjętymi w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego),
  - parametru przyjętego jako punkt odniesienia przy ustalaniu wysokości przysługującego dodatku mieszkaniowego, w przypadku uprawnionych osób, które zamieszkują w mieszkaniach niewchodzących w skład mieszkań komunalnych (aktualne odniesienie do wysokości czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy jako czynnik mogący stać w sprzeczności z racjonalizacją polityki czynszowej gmin).

**Termin realizacji:** Przyjęcie projektu nowelizacji ustawy przez Radę Ministrów w II kwartale 2017 r.

**H. *Wsparcie realizacji przedsięwzięć poprawiających stan techniczny istniejących zasobów mieszkaniowych i warunki zamieszkiwania, w tym jako jeden z aspektów zintegrowanych projektów rewitalizacji, przywracających funkcje mieszkaniowe na obszarach zurbanizowanych i zdegradowanych społecznie***

---

**Instrument 1.**

Poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych i zmniejszenie kosztów zapotrzebowania na energię w sektorze komunalno-bytowym przez zwiększenie efektywności



interwencji publicznych realizowanych ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) w BGK, z uwzględnieniem wyników badania stanu technicznego zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytowej.

**Sposób realizacji:** Nowelizacja ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

**ZAŁOŻENIA:**

- Dostosowanie zasad udzielania wsparcia publicznego do zmian uwarunkowań, zwłaszcza natury prawnej, jakie nastąpiły zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, w okresie od uchwalenia ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Ocena przez ekspertów zewnętrznych funkcjonowania programu termomodernizacji i remontów w okresie 2009-2015 wraz z rekomendacjami zmian.
- Przyjęcie przez BGK i MliB w IV kwartale 2016 r. raportu oceniającego dotychczasowe funkcjonowanie rządowego programu termomodernizacji i remontów wraz z rekomendacjami dotyczącymi ewentualnych zmian legislacyjnych. W ramach oceny programu uwzględnienie wyników i wniosków z przeprowadzonych badań stanu technicznego zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytowej oraz możliwości wsparcia termomodernizacji domów jednorodzinnych.

**Wydatki budżetu państwa (mln zł):**

Program termomodernizacji i remontów	w okresie do 2020 łącznie				w latach 2021-2025
	2017	2018	2019	2020	
	66	240	250	250	806
					1 250

**Termin realizacji:** Przy założeniu rekomendacji wprowadzenia zmian, przyjęcie projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów przez Radę Ministrów w II kwartale 2017 r.

**Instrument 2.**

Poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych i zmniejszenie kosztów zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym w ramach działań na rzecz gospodarki niskoemisyjnej przez kierowanie wsparcia finansowego na kompleksową modernizację energetyczną budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z wymianą wyposażenia tych budynków na energooszczędne.

**Sposób realizacji:** Wykorzystanie źródeł finansowania w ramach: Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, regionalnych programów operacyjnych oraz systemu instytucji funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

**ZAŁOŻENIA:**

- Beneficjentami wsparcia będą wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe i inne podmioty posiadające budynki wielorodzinne.
- Projekty powinny wspierać efektywność energetyczną.
- Zakwalifikowane projekty będą musiały gwarantować osiągnięcie przynajmniej 25% zwiększenia efektywności energetycznej.

- Preferowane będą projekty zwiększające efektywność energetyczną powyżej 60%.

**Termin realizacji:** Działania prowadzone w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020 oraz realizowane w ramach programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz programów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

### **Instrument 3.**

#### **Wsparcie tworzenia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu**

Redukcja kosztów związanych z nowym budownictwem mieszkaniowym, jak i poprawa standardu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych oraz warunków mieszkaniowych ludności przez dostęp do podstawowych udogodnień związanych z zamieszkiwaniem (woda, kanalizacja, ciepło, internet).

**Sposób realizacji:** Wykorzystanie możliwości wynikających z instrumentów wsparcia tworzenia infrastruktury technicznej ze współudziałem środków Unii Europejskiej i krajowych, w celu tworzenia infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, z wykorzystaniem:

- instrumentów wynikających z Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w części dotyczącej budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnych;
- instrumentów wynikających z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w części dotyczącej tworzenia sieci kanalizacyjnych i wodociągowych oraz budowy dróg lokalnych;
- instrumentów wynikających z Narodowego Planu Szerokopasmowego w części dotyczącej budowy sieci zapewniających szerokopasmowy dostęp do internetu na obszarach, gdzie nie można zapewnić takiego dostępu na warunkach rynkowych;
- środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na modernizację i przebudowę sieci ciepłowniczych oraz likwidację zbiorowych i indywidualnych źródeł tzw. niskiej emisji w budynkach mieszkalnych.

**Termin realizacji:** Działania prowadzone w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020 oraz realizowane w ramach programów priorytetowych NFOŚiGW.

#### ***1. Polityka senioralna: jakościowa i ilościowa optymalizacja zasobów mieszkaniowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą stosownie do specyfiki wyzwań zmieniającej się struktury wiekowej społeczeństwa***

---

Poprawa dostępności mieszkań, w tym poprawa warunków zamieszkiwania w istniejącym zasobie mieszkaniowym, przez wdrożenie zintegrowanego programu działań polityk: społecznej i mieszkaniowej, stanowiących odpowiedź na problemy zamieszkiwania osób starszych oraz specyfikę potrzeb mieszkaniowych seniorów.

**Sposób realizacji:** Zmiany prawne i nowe instrumenty finansowe w oparciu o zaktualizowany dokument „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020”.

### **ZAŁOŻENIA:**

- Określenie propozycji szczegółowych działań i instrumentów w ramach realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego wraz z aktualizacją dokumentu „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020” w oparciu o rekomendacje środowisk naukowych i eksperckich.
- Systemowe podejście polityk społecznej i mieszkaniowej do problemu starzejącego się społeczeństwa powinno mieć charakter kompleksowy. Uwzględnione zostaną zagadnienia dotyczące oceny istniejących zasobów mieszkalnych oraz modelu, w oparciu o który powinien następować rozwój nowego budownictwa mieszkań dla seniorów, pod kątem adekwatności zasobów do powszechnych potrzeb osób starszych: dostępność ruchowa, zapewnienie godnych warunków życia przy malejących dochodach, integracja społeczna, solidarność międzypokoleniowa, wspomaganie i opieka.
- Rozpatrywane zagadnienia uwzględniać będą aspekt powiązania skutecznej polityki senioralnej w mieszkalnictwie z polityką miejską, planowaniem przestrzennym, urbanistyką i rewitalizacją:
  - publiczna przestrzeń miejska przyjazna dla seniorów,
  - adaptacje zasobu mieszkaniowego,
  - projektowanie nowych mieszkań dostosowanych do potrzeb i możliwości osób starszych,
  - ocena uwarunkowań dotyczących lokalizacji mieszkań i domów dla seniorów, uwzględniająca kwestie kosztów i korzyści życia w wieku podeszłym w miastach i poza ośrodkami miejskimi, w tym m.in. zapewnienie dostępu do usług medycznych i infrastruktury społecznej, dostępność rodziny, mieszkalnictwo senioralne w polskich uwarunkowaniach rynku mieszkaniowego.
- Przeprowadzona zostanie ocena stanu realizacji programów w ramach pakietu „Mieszkanie+” pod kątem uwzględnienia przedsięwzięć związanych z tworzeniem mieszkań zaspokajających potrzeby mieszkaniowe seniorów.
- Instrumenty wsparcia zostaną określone przy uwzględnieniu społeczno-ekonomicznego rachunku prosenioralnej adaptacji zasobów mieszkaniowych (niższe koszty leczenia i rehabilitacji), uwzględniającego zarówno istniejący zasób mieszkalny (adaptacje mieszkań do samodzielnego zamieszkiwania, windy w budynkach wielokondygnacyjnych), jak również nowe zasoby mieszkaniowe (warunki techniczne dla nowego budownictwa).

**Termin realizacji:** Przygotowanie założeń propozycji działań i instrumentów wraz z aktualizacją dokumentu „Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020” – przyjęcie przez Radę Ministrów w II kwartale 2018 r.

Realizacja programu – podsumowanie priorytetowych działań w kontekście celów programu.

	Priorytetowe działania/ cele	Cel 1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych.	Cel 2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.	Cel 3. Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej.
A	Usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego.	X	X	X
B	Zmiana regulacji określających zasady funkcjonowania rynku najmu: racjonalizacja zasad gospodarowania zasobem mieszkań komunalnych oraz weryfikacja regulacji pod kątem zapewnienia zrównoważonej ochrony stron.	X	X	X
C	Zmiana regulacji określających zasady działania spółdzielni mieszkaniowych: aktywizacja nowego budownictwa lokatorskiego.	X		
D	Zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną narodowego operatora mieszkaniowego, realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności.	X		
E	Uruchomienie zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego.	X	X	X
F	Wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe.	X		X
G	Wspieranie mniej zamożnych gospodarstw domowych w ponoszeniu wydatków związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych.	X	X	X
H	Wsparcie realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych, w tym jako jeden z aspektów towarzyszących realizacji zintegrowanych projektów rewitalizacji.			X
I	Polityka senioralna: jakościowa i ilościowa optymalizacja zasobów mieszkaniowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą.	X	X	X

## 2. RAMY FINANSOWANIA PROGRAMU

Założenia priorytetowych działań, opisane w poprzednim rozdziale niniejszego dokumentu, określają ramowo przyjęty poziom wydatków budżetu związanych z wdrożeniem nowych instrumentów, na których koncentrował się będzie pierwszy pakiet działań realizujących cele Narodowego Programu Mieszkaniowego.

W ujęciu całościowym na ramy finansowe realizacji Programu wpływ będą miały również inne działania podejmowane w ramach poszczególnych priorytetów programu, w szczególności kontynuowane instrumenty interwencji finansowej państwa, jak również działania dotyczące złożonych zagadnień mieszczących się w kompetencjach ministerstw współpracujących z Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, podlegające konkretyzacji na etapie okresowej ewaluacji Programu. Zestawienie głównych działań przewidywanych w ww. zakresie przedstawione zostało w poniższej tabeli.

*Pozostałe działania realizujące cele określone w Narodowym Programie Mieszkaniowym.*

Działanie/instrument	Realizacja celów NPM			Podmiot odpowiedzialny i współpracujący
	Cel 1	Cel 2	Cel 3	
<b>Dostępne mieszkania</b>				
Pomoc dla osób dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych.		X		Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), MliB, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)
Utrzymanie preferencyjnej stawki VAT w budownictwie mieszkaniowym.	X		X	Ministerstwo Finansów (MF)
Program wspierania budownictwa ekologicznego (instrument NFOŚiGW).	X		X	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)
Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w ramach programu „Rodzina 500+”.	X	X	X	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS)
Kontynuowanie instrumentów wspomagających kredytobiorców hipotecznych, którzy okresowo znaleźli się w sytuacji uniemożliwiającej regularną obsługę kredytu (Fundusz Wsparcia Kredytobiorców).		X		MF, we współpracy z BGK
<b>Stabilne i efektywne finansowanie</b>				
Określenie zamkniętych ram czasowych ponoszenia wydatków budżetowych z tytułu refundacji premii gwarancyjnych oraz wprowadzenia nowych tytułów wydatkowych w większym zakresie odnoszących się do poprawy efektywności energetycznej w istniejącym zasobie mieszkaniowym.	X	X	X	MliB, we współpracy z MF
Zapewnienie finansowania zobowiązań budżetu wynikających z poprzednio istniejących programów mieszkaniowych (dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych w ramach programu „Rodzina na swoim”, wypłata dofinansowania wkładu własnego oraz dodatkowego wsparcia w formie obniżenia salda kredytu w ramach programu „Mieszkanie dla młodych”).	X			MliB
Wygaszenie po 2018 r. programu „Mieszkanie dla młodych” (w części dotyczącej dofinansowania wkładu własnego) oraz programu zwrotu części wydatków na zakup materiałów budowlanych w związku z budową domu jednorodzinnego.	X			MliB, we współpracy z MF
<b>Nowoczesne, efektywne energetycznie i bezpieczne mieszkania</b>				
Przeprowadzenie badania stanu technicznego zasobów mieszkaniowych wybudowanych w technologii wielkopłytowej.			X	MliB we współpracy z Instytutem Techniki Budowlanej (ITB)

Działanie/instrument	Realizacja celów NPM			Podmiot odpowiedzialny i współpracujący
	Cel 1	Cel 2	Cel 3	
Finansowanie inwestycji termomodernizacyjnych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz środków Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska.			X	NFOŚiGW
Wdrażanie rozwiązań wspierających rewitalizację miast, związanych z mieszkalnictwem, innych niż działania skoncentrowane na stanie technicznym zasobów mieszkaniowych.			X	MliB, Ministerstwo Rozwoju(MR)
Wsparcie tworzenia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.	X		X	MR, Ministerstwo Środowiska (MŚ), Ministerstwo Cyfryzacji (MC), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW)
<b>Dobre prawo</b>				
Inwentaryzacja zasobów gruntowych Skarbu Państwa i przekazanie ich do podmiotu realizującego politykę mieszkaniową państwa.	X	X		MliB, Ministerstwo Skarbu Państwa (MSP), inne resorty i podmioty dysponujące zasobami gruntów publicznych
Dostosowanie szkolnictwa zawodowego do aktualnych wymogów rynku budowlanego .	X		X	MliB, Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN)
Promocja innowacji i postępu technologicznego w budownictwie.	X	X	X	MliB, ITB, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) i inni operatorzy programów rządowych w ramach obsługi programów wsparcia społecznego budownictwa czynszowego
Poprawa bezpieczeństwa konsumentów na rynku mieszkaniowym - przegląd rozwiązań prawnych i wprowadzenie zmian zapewniających ochronę praw konsumenta w transakcjach mieszkaniowych (prawa nabywców lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych, w tym również na etapie użytkowania zakupionego mieszkania).	X	X	X	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), MliB, Ministerstwo Finansów (MF), Ministerstwo Sprawiedliwości (MS)
Przegląd regulacji dotyczących finansowania rynku mieszkaniowego przez banki hipoteczne i rozwój rynku listów zastawnych, rozwój rynku wtórnego wierzycelności hipotecznych oraz finansowania rynku mieszkaniowego przez fundusze inwestycyjne, w tym możliwość wprowadzenia na rynek polski specjalistycznych funduszy nieruchomościowych i REIT <sup>37</sup> .	X		X	MF
Analiza możliwości wprowadzenia instytucji długu gruntowego, jako alternatywnej w stosunku do hipoteki formy zabezpieczenia wierzycelności.	X			MS

Poniżej przedstawione zostały ramowe deklaracje dotyczące wydatków budżetu państwa na realizację działań przewidzianych w Narodowym Programie Mieszkaniowym, z zastrzeżeniem, że priorytetowe działania – zarówno regulacyjne, jak i finansowe – wejdą w życie zgodnie z przyjętymi założeniami.

Warto w tym kontekście podkreślić, że modyfikacja działań regulacyjnych zmniejszająca szanse samorządów gminnych na uwolnienie części posiadanego zasobu mieszkaniowego w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących na najem mieszkania, automatycznie powinna wpłynąć na zwiększenie wydatków na instrumenty finansowe wspierające samorządy w tworzeniu nowych mieszkań.

<sup>37</sup> REIT (*Real Estate Investment Trust*) wehikuł inwestycyjny w formie spółki akcyjnej, której akcje są notowane na giełdzie i lokujący środki pozyskane z emisji akcji wyłącznie na rynku nieruchomości. REIT wypłaca coroczną dywidendę w wysokości nawet 95% zysku (od 80 do 95% w zależności od regulacji w poszczególnych krajach).

Projekcja wydatków budżetu państwa na realizację programów mieszkaniowych (mln zł).

	2017	2018	2019	2020	2017-2020	2021-2025
<b>Podstawowe instrumenty wydatkowe przewidziane w NPM</b>						
Wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe*	-	-	200	400	600	4 400
Spółeczne budownictwo czynszowe – zapewnienie środków pokrywających część kosztów inwestycji w ramach skali finansowania ustalonej na poziomie adekwatnym do prognozowanej skali deficytu	150	-	łącznie do kwoty 6 000 mln zł			
Program termomodernizacji i remontów	66	240	250	250	806	1 250
<b>Kontynuacja dotychczasowych programów wsparcia</b>						
Program dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych przez BGK inwestorom budownictwa społecznego	7	13	18	346	384	366
Pomoc dla dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych	1	5	5	5	16	25
<b>Zapewnienie środków w celu realizacji zobowiązań budżetowych związanych z wygaszającymi programami wsparcia</b>						
Program „Rodzina na swoim”	319	371	305	186	1 181	1
Program „Mieszkanie dla młodych”	746	762	15	12	1 535	12
Premie gwarancyjne	250	325	345	365	1 285	1 930
Stare kredyty spółdzielcze	35	455	31	15	536	55
<b>Preferencje podatkowe w mieszkalnictwie – kontynuacja aktualnych rozwiązań</b>						
Ulga w podatku VAT	11 320	11 320	11 320	11 320	45 280	56 600

Źródło: Szacunki MliB

\*Bezpośrednie wydatki budżetowe

Jak wskazano powyżej, obok bezpośrednich wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na mieszkalnictwo, na realizację celów polityki mieszkaniowej wpłynie program „Rodzina 500+”. Dzięki bezpośredniemu comiesięcznemu wsparciu w wysokości 500 zł na pierwsze dziecko (w przypadku rodzin o niskich dochodach) lub począwszy od drugiego dziecka, znacznie zwiększają się możliwości finansowe rodzin, szczególnie o niskich i przeciętnych dochodach. Dzięki zwiększonym miesięcznym przychodom, rodziny takie mają środki finansowe, które mogą wykorzystać między innymi na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, poprawę warunków mieszkaniowych lub na zwiększenie oszczędności (np. na cele mieszkaniowe). Tym samym środki budżetowe przeznaczone na realizację programu „Rodzina 500+” częściowo będą pośrednio przyczyniać się do realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, z zastrzeżeniem, że o ostatecznym przeznaczeniu tych środków zadecydują same rodziny – beneficjenci programu, zaś pogłębiona ocena wpływu tego programu na poprawę dostępności mieszkań będzie możliwa w późniejszym okresie po zebraniu odpowiednich doświadczeń i danych z funkcjonowania programu „Rodzina 500+”.

Ponadto niektóre cele mieszkaniowe mogą być realizowane z innych środków finansowych. Cel związany z poprawą stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, w powiązaniu ze zwiększeniem efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, może być finansowany ze środków Unii Europejskiej. W perspektywie finansowej 2014-2020 na realizację tego celu przeznaczono ok. 720 mln EUR. Dodatkowo, ze środków unijnych może być na niektórych obszarach finansowana budowa infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Środki te są przewidziane w ramach szerszych programów wspierających gospodarkę niskoemisyjną, gospodarkę wodno-ściekową, budowę lub modernizację dróg lokalnych, dostęp do sieci szerokopasmowych, rozwój obszarów wiejskich.

Dodatkowo, działania dotyczące termomodernizacji budynków mogą być częściowo finansowane ze środków Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Źródłem wsparcia proponowanych działań będzie również nowo utworzony Narodowy Fundusz Mieszkaniowy (NFM), zapowiadany w działaniu D. NFM będzie funkcjonował jako „bank ziemi”, który nieruchomości wchodzące w skład jego aktywów przeznaczy:

- na realizację zabudowy mieszkaniowej,
- na sprzedaż lub w inną formę wykorzystania nieruchomości przynoszącą środki finansowe, które będą wykorzystane do realizacji celów mieszkaniowych.

Zakłada się, że do NFM zostaną wniesione, na podstawie odpowiednich rozstrzygnięć ustawowych, grunty będące własnością Skarbu Państwa. Pod bezpośrednią zabudowę zostaną przeznaczone nieruchomości gruntowe, których charakterystyka (np. lokalizacja, uzbrojenie, dostęp do infrastruktury społecznej) będzie uzasadniała podejmowanie takich inwestycji. Dodatkowo, w ramach prac nad szczegółowymi rozwiązaniami prawnymi, zostanie rozważona możliwość przeznaczenia części przychodów NFM na wyposażenie posiadanych przez niego gruntów w podstawowe instalacje techniczne.

Potencjał NFM, również jego możliwości finansowania działań mieszkaniowych, będzie określony po dokonaniu przez ten podmiot szczegółowej inwentaryzacji dostępnych gruntów Skarbu Państwa.



### **3. HARMONOGRAM REALIZACJI PROGRAMU**

Harmonogram działań zawiera prognozowane daty przyjęcia poszczególnych projektów aktów prawnych lub realizacji działań niewiązanych się z koniecznością zmian legislacyjnych. Poszczególne działania przewidziane w programie będą wdrażane w następujących terminach:

#### **Działania realizowane w sposób ciągły (kontynuowane lub modyfikowane)**

- Kontynuacja wsparcia gmin w zakresie dostarczania noclegowni, schronisk dla bezdomnych i mieszkań dla osób najuboższych.
- Kontynuacja wsparcia samorządów lokalnych i organizacji pożytku publicznego w zakresie tworzenia mieszkań chronionych i schronisk dla bezdomnych.
- Kontynuacja programu preferencyjnych kredytów udzielanych przez BGK dla samorządów gminnych, tbs-ów i spółdzielni mieszkaniowych.
- Utrzymanie preferencyjnej stawki VAT w budownictwie mieszkaniowym.
- Kontynuowanie programu budowy domów energooszczędnych (instrument NFOŚiGW).
- Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w ramach programu „Rodzina 500+”.
- Kontynuowanie instrumentów wspomagających kredytobiorców hipotecznych, którzy okresowo znaleźli się w sytuacji uniemożliwiającej regularną obsługę kredytu (Fundusz Wsparcia Kredytobiorców).
- Finansowanie inwestycji termomodernizacyjnych, remontowych i rewitalizacyjnych ze środków Unii Europejskiej (wykorzystanie środków zaplanowanych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko oraz w regionalnych programach operacyjnych).
- Finansowanie inwestycji termomodernizacyjnych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz środków Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska.
- Wsparcie tworzenia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.
- Zapewnienie finansowania zobowiązań budżetu wynikających z poprzednio istniejących programów mieszkaniowych (dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych w ramach programu „Rodzina na swoim”, wypłata dofinansowania wkładu własnego oraz dodatkowego wsparcia w formie obniżenia salda kredytu w ramach programu „Mieszkanie dla młodych”).

#### **Działania do realizacji do 2018 r.**

##### **III kwartał 2016 r.**

- Inwentaryzacja nieruchomości gruntowych należących do Skarbu Państwa – kontynuacja.

##### **IV kwartał 2016 r.**

- „Mieszkanie+”: Przyjęcie przez Radę Ministrów ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego.
- Przyjęcie przez Radę Ministrów przepisów zmieniających zasady ochrony praw lokatorów i gospodarowania mieszkaniowym zasobem publicznym.
- Przyjęcie raportu z badania funkcjonowania rządowego programu wsparcia termomodernizacji i remontów, ewentualna modyfikacja programu zgodnie z rekomendacjami raportu.

- Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego przekazany zostanie do konsultacji i uzgodnień w IV kw. 2016 r., natomiast prace legislacyjne w Sejmie rozpoczną się w 2017 r.

#### **I kwartał 2017 r.**

- Przyjęcie przez Radę Ministrów przepisów nowelizujących ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych.
- „Mieszkanie+”: Przyjęcie przez Radę Ministrów zmian w przepisach regulujących wsparcie społecznego budownictwa czynszowego.

#### **II kwartał 2017 r.**

- „Mieszkanie+”: Przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy wprowadzającej system wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe w oparciu o indywidualne mieszkaniowe konta oszczędnościowe.
- Przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy weryfikującej istniejący system dodatków mieszkaniowych pod kątem powiązania wysokości uzyskiwanego dodatku z kosztami związanymi z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych oraz osób uprawnionych do uzyskania wsparcia w postaci dodatku mieszkaniowego.
- „Mieszkanie+”: Rozpoczęcie tworzenia bazy osób zainteresowanych najmem mieszkań, w celu prowadzenia naboru najemców.

#### **IV kwartał 2017 r.**

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa określające standardy, jakie powinny spełniać inwestycje realizowane w ramach programów społecznego budownictwa czynszowego, objęte bezzwrotnym dofinansowaniem pokrywającym część kosztów.

#### **II kwartał 2018 r.**

- Kompleksowa ocena funkcjonowania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – przy założeniu rekomendacji wprowadzenia zmian systemowych, przyjęcie projektu założeń do ustawy przez Radę Ministrów.
- Przyjęcie przez Radę Ministrów założeń propozycji działań i instrumentów jakościowej i ilościowej optymalizacji zasobów mieszkaniowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą stosownie do specyfiki wyzwań zmieniającej się struktury wiekowej społeczeństwa (aktualizacja „Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020”).

#### **III kwartał 2018 r.**

- Zakończenie przyjmowania wniosków o dofinansowanie wkładu własnego (w ramach programu „Mieszkanie dla młodych”) oraz wystawiania faktur uprawniających do zwrotu części wydatków w związku z budową domu jednorodzinnego (tzw. zwrot VAT). Zapewnienie dalszej obsługi ww. programów na zasadach praw nabytych.

#### 4. MIERNIKI STOPNIA OSIĄGNIĘCIA CELÓW PROGRAMU I RAMOWE ZASADY EWALUACJI

Realizacja określonych celów Narodowego Programu Mieszkaniowego będzie monitorowana poprzez obserwację zmiany zestawu mierników. Do każdego celu obejmującego:

- dostępność mieszkań dla osób najuboższych i grup o specjalnych potrzebach mieszkaniowych;
- dostępność mieszkań dla gospodarstw domowych, nie mogących ze względów finansowych zaspokoić swoich potrzeb na rynku mieszkaniowym;
- stan techniczny zasobów mieszkaniowych i warunki mieszkaniowe ludności;

- zostały określone mierniki główne oraz mierniki szczegółowe.

*Mierniki osiągnięcia celów Narodowego Programu Mieszkaniowego.*

Miernik	Wartość wyjściowa (rok)	Wartości docelowe			Źródło danych
		2020	2025	2030	
<b>Cel 1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych</b>					
Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców	363,4 (2014 r.)	389	410	435	GUS
Udział osób w wieku do 34 lat zamieszkujących wspólnie z rodzicami	44,1% (2014 r.)	37%	31%	25%	Eurostat, GUS
Liczba osób oszczędzających systematycznie na mieszkaniowych rachunkach oszczędnościowych	0 (2015 r.)	4,5 mln	7,5 mln	7,5 mln	MF
Stosunek przeciętnego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej do kosztu budowy 1 m <sup>2</sup> mieszkania (średnia kwartalna)	0,70 (2015 r.)	0,78	0,90	1,05	GUS
<b>Cel 2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową</b>					
Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem mieszkania gminnego	165,2 tys. (2014 r.)	140,0 tys.	70 tys.	0	GUS
Liczba miejsc w mieszkaniach chronionych	2,7 tys. (2014 r.)	2,9 tys.	3,1 tys.	3,3 tys.	MRPiPS
Liczba miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych	11,1 tys. (2014 r.)	12,0 tys.	13,0 tys.	14,0 tys.	MRPiPS
<b>Cel 3. Poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej</b>					
Liczba osób zamieszkujących w warunkach substandardowych ze względu na przeludnienie, zły stan techniczny lub brak odpowiednich instalacji technicznych	5 360,2 tys. (2011 r.)	4 300 tys.	3 800 tys.	3 300 tys.	GUS
Udział budynków ocieplonych w całości zasobów	54,1% (2012 r.)	60%	65%	70%	GUS
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań (ogółem) na osobę	26,7 m <sup>2</sup> (2014 r.)	29 m <sup>2</sup>	32 m <sup>2</sup>	35 m <sup>2</sup>	GUS
Luka remontowa w zasobach komunalnych (różnica między 3% wartości odtworzeniowej a przeciętną stawką czynszu)	57,3% (IV kwartał 2014 r.)	40%	30%	20%	GUS
Udział wydatków na utrzymanie mieszkania w wydatkach gospodarstw domowych	20,2% (2014 r.)	20,0%	19,0%	18,0%	GUS

Mierniki główne przewidują w perspektywie do 2030 r.:

- zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących obecnie na najem mieszkania od gminy, co oznacza pozyskanie przez gminy ok. 165,2 tys. mieszkań (w ramach istniejącego zasobu lub budowy nowych mieszkań);

- osiągnięcie przeciętnego poziomu Unii Europejskiej dotyczącego liczby mieszkań na 1000 mieszkańców, co oznacza konieczność wybudowania w latach 2016-2030 ok. 2 mln nowych mieszkań;
- podwyższenie jakości mieszkań dla 2 mln osób żyjących obecnie w warunkach substandardowych ze względu na stan techniczny budynku, dostępność infrastruktury technicznej lub przeludnienie, co oznacza konieczność przeprowadzenia w tych budynkach prac termomodernizacyjnych i remontowych, doprowadzenia do nich instalacji wodociągowych, kanalizacyjnych i ciepłowniczych oraz zaoferowania części z mieszkańców innych mieszkań (np. w zasobach operatorów społecznego budownictwa na wynajem).

Podstawowe zasady oceny stanu realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego określa akt wprowadzający, w formie uchwały Rady Ministrów. W szczególności:

- Podmiot odpowiedzialny za koordynację realizacji Programu: minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.
- Podmioty współpracujące w realizacji Programu: inni członkowie Rady Ministrów, w ramach zakresu właściwości i w oparciu o współpracę z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.
- Ocena Programu: dokonywana w oparciu o informację przedstawianą Radzie Ministrów. Począwszy od 2018 r. minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawia Radzie Ministrów, w terminie do dnia 31 marca, roczną informację o realizacji działań w ramach Programu.
- Uzupełnienie Programu: do 30 września 2017 r. minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przedstawi Radzie Ministrów plan szczegółowych działań korespondujących z realizacją celów Programu, pozostających w zakresie właściwości innych członków Rady Ministrów.

W ramach realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego przewiduje się również powołanie (w formie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy o Radzie Ministrów) organu doradczo-oceniającego przy Prezesie Rady Ministrów: Krajowej Rady Mieszkaniowej. Do zadań Krajowej Rady Mieszkaniowej będzie należeć:

- ocena zgodności przedstawionego w informacji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa stanu działań z przyjętymi celami Programu i obowiązującymi strategiami rozwoju;
- przedstawianie analiz i opinii w zakresie stanu mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej państwa;
- formułowanie rekomendacji zmian programowych i legislacyjnych związanych z wykonywaniem Programu.

Zakłada się, że do Rady zostaną powołani eksperci specjalizujący się w tematyce mieszkaniowej, w tym osoby wyznaczone, za ich zgodą, przez instytucje pozarządowe, których działalność jest związana z problematyką mieszkaniową.