



OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRMiR

Raport roboczy grupy eksperckiej kongresu polityki miejskiej ds. **MIESZKALNICTWA**

Redakcja:

Alina Muzioł-Węclawowicz

Wersja:

2019-11-06



Zaprezentowany materiał ma charakter roboczy i będzie podlegał dalszym pracom. Finalny materiał zostanie opublikowany po poddaniu dyskusjom w trakcie Kongresu Polityki Miejskiej oraz uzupełnieniu i redakcji wykonanej przez autorów.

Podstawowa metodologia pracy zespołu:

Przedstawiony materiał został wypracowany w ramach dwóch spotkań roboczych uzupełnionych komunikacją mailową. Rozmowę na temat „mieszkalnictwa” w nowej polityce miejskiej podzielono na dwa etapy. Wpierw zespół zajął się diagnozą stanu mieszkalnictwa w miastach, wskazaniem głównych problemów i wyzwań w polityce wobec miast. W trakcie drugiego etapu – na podstawie dyskusji oraz analizy krajowych i zagranicznych studiów przypadku – opracowano zestaw rekomendacji. Założono, że głównym wykonawcą polityki wobec miast w dziedzinie mieszkalnictwa jest Rząd RP. Instrumentarium polityki miejskiej ma tu charakter uzupełniający wobec rządowej polityki mieszkaniowej i jest realizowane poprzez innowacyjne, pilotażowe i interdyscyplinarne przedsięwzięcia/programy. Z kolei miasta korzystające z tej polityki mają za zadanie prowadzić efektywną ekonomicznie politykę mieszkaniową.

Swoje rekomendacje zespół roboczy wypracowywał na zasadzie konsensusu. Poszczególne części były wkładem autorskim członków zespołu lub powstały w wyniku uwag i propozycji zmian treści w roboczym materiale wstępnym, opracowanym przez koordynatorkę prac zespołu.

Koordinacja prac zespołu:

- Alina **Muzioł-Węclawowicz** – ekspertka niezależna, współpracowniczka Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

Eksperci zespołu roboczego:

- Radosław **Cyran** – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
- Wojciech **Daniel** – Tarnowskie TBS sp. z o.o.
- Joanna **Erbel** – PFR Nieruchomości
- Marek **Goluch** – Urząd m. st. Warszawy
- Bogumiła **Krystek-Kucewicz** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów
- Piotr **Mync** – Urząd Miasta Stargard
- Magdalena **Ruszkowska-Cieślak** – Habitat for Humanity Poland
- Grażyna **Szotkowska** – Szczecińskie TBS sp. z o.o.
- Agata **Twardoch** – Politechnika Śląska

W pracach zespołu uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju:

- Stanisław **Kudroń** – Departament Mieszkalnictwa
- Aleksandra **Kułaczkowska**, Departament Programów Pomocowych
- Karolina **Thel** – Departament Strategii Rozwoju
- Wiktoria **Saganowska** – Departament Strategii Rozwoju

WPROWADZENIE – TEZY WYJŚCIOWE

Polityka miejska jest polem rozwoju, poprawy i różnicowania polityki państwa wobec miast. Powinna ona wspierać rozwój mieszkalnictwa, w szczególności mieszkalnictwa dostępnego i społecznego, w tych zakresach problemowych, w których efekty dotychczasowych polityk są niewystarczające. Brak dostępnych cenowo mieszkań jest barierą w rozwoju miast i poprawy jakości życia obywateli. Dlatego polityka państwa powinna szczególną uwagę kierować na problem mieszkalnictwa w miastach, w szczególności na zwiększenie liczby i jakości dostępnych cenowo mieszkań czynszowych. Poprawa dostępności mieszkań jest najważniejszym lub jednym z najważniejszych warunków pożądaných zmian w życiu społeczeństwa i wielu obywateli we współczesnej Polsce.

Integracja polityki mieszkaniowej z innymi politykami sektorowymi jest słabą stroną polskich reform, a odzwierciedla się właśnie w miastach. W nich ogniskują się skutki deficytu mieszkań i trwałych problemów mieszkalnictwa. W Narodowym Programie Mieszkaniowym (NPM) do wyzwań polityki mieszkaniowej zaliczono: deficyt mieszkań, lukę remontową i niski standard mieszkań, niską dostępność mieszkań, wyzwania demograficzne, potrzebę poprawy jakości przestrzeni¹. Dodatkowymi wyzwaniami są: zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej w indywidualnych miastach i brak wykształconej praktyki współpracy władz publicznych z sektorem prywatnym w realizacji projektów mieszkaniowych dostępnych cenowo szerokiemu gronu mieszkańców.

Zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej w miastach² wymaga indywidualizacji podejścia gospodarzy miast i władz krajowych w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych w poszczególnych miastach, z uwzględnieniem złożoności uwarunkowań rozwojowych, w tym perspektywy depopulacji, preferencji mieszkaniowych społeczeństwa i konieczności wyrównywania szans w dostępie do mieszkań.

W rozwiniętych krajach – wobec permanentnego niedoboru środków finansowych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludzi – sektor prywatny jest włączany do rozwiązywania problemów wynikających z niedoboru mieszkań dostępnych cenowo. W Polsce zarówno regulacje prawne z zakresu planowania przestrzennego i strategicznego jak i praktyka działalności deweloperskiej nie dają jeszcze podstaw do szerszego włączenia firm prywatnych w realizację publicznych programów mieszkaniowych, mimo że funkcjonują regulacje PPP (partnerstwa publiczno-prywatnego).

Intensywnie rozwija się rynek nowego budownictwa deweloperskiego w dużych miastach i rynek kredytów hipotecznych. Ocenia się jednak, że ok. 60% populacji nie stać na zakup mieszkania na własność. Ta grupa ludności ma też ograniczoną ofertę mieszkań w zasobach społecznych. Stąd wynika potrzeba rozwoju sektora mieszkań dostępnych.

¹ Narodowy Program Mieszkaniowy, Uchwała nr 115/2016 RM z dnia 27 września 2016 r., s. 48.

² Różnorodność sytuacji mieszkaniowej w indywidualnych gminach miejskich i miejsko-wiejskich w mieszkalnictwie publicznym przedstawiono w raporcie o stanie polskich miast „Mieszkalnictwo społeczne” (Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Warszawa, 2018). Zróżnicowaniu poszczególnych aspektów mieszkalnictwa w miastach towarzyszy niski postęp w rozwiązywaniu podstawowych problemów mieszkaniowych.

Dostępne budownictwo mieszkaniowe to zasoby przeznaczone dla osób, które mają problem z zaspokojeniem swoich potrzeb mieszkaniowych³. Wiążąc dostępność mieszkań z wydatkami gospodarstw domowych na utrzymanie mieszkania można przyjąć, że sferę mieszkań dostępnych tworzą te mieszkania, na których użytkowanie gospodarstwo domowe nie wydaje więcej niż 30% dochodów. Taki jest standard UN Habitat i ogólnie przyjęta norma europejska. W Polsce w 2018 r. średnie wydatki na użytkowanie mieszkania i nośniki energii sięgały 18,3% ogółu wydatków gospodarstw domowych⁴. Można przyjąć, że wydatki na utrzymanie mieszkania na poziomie ok. 20% dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych w Polsce stanowią swego rodzaju granicę dostępności mieszkaniowej. Rzecz w tym, że wydatki te mają różny udział w budżetach gospodarstw według grup społeczno-ekonomicznych, liczby osób w gospodarstwie, regionu i wielkości miejscowości zamieszkania. Zatem progi wydatków mieszkaniowych dla dostępności mieszkaniowej powinny być wyznaczane lokalnie.

Z reguły sektor mieszkań dostępnych jest kojarzony z mieszkaniami wynajmowanymi, powstającymi w ramach programów korzystających z finansowej pomocy publicznej (preferencyjne kredyty, finansowanie z budżetu gminy, dotacje). Nieliczne zasoby dostępne mogą powstawać w sektorze własnościowym na zasadach korzystania z programów rządowych wspierających własność mieszkaniową, samopomocy i samoorganizacji zainteresowanych osób lub w ramach programów rządowych opartych na finansowaniu rynkowym (Mieszkanie Plus). Mieszkania dostępne mogą powstawać również w wyniku działalności podmiotów prywatnych, choć obecnie skala takich działań jest nieznaczna. Dla wykorzystania zasobów prywatnych można zarówno udostępniać istniejące już prywatne mieszkania na wynajem z czynszem niższym niż rynkowy (te zasoby są wykorzystywane w działalności Społecznych Agencji Najmu) bądź budować nowe zasoby przez tzw. deweloperów społecznych, działających not-for-profit.

Podstawowy zasób mieszkań dostępnych tworzą jednak mieszkania czynszowe – społeczne mieszkania czynszowe. Według definicji krajowej jest to budownictwo mieszkaniowe spełniające trzy warunki: dostęp do lokali odbywa się na zasadach nierynkowych, określanych przez władze publiczne, podmioty realizujące takie mieszkania korzystają ze wsparcia środkami publicznymi na etapie budowy lub eksploatacji zasobów, podmioty je realizujące nie mają na celu zysku jako głównego celu działania. W tym znaczeniu do zasobów społecznych kwalifikują się mieszkania komunalne, w zasobach towarzystw budownictwa społecznego i spółek komunalnych, spółdzielcze lokatorskie oraz – ewentualnie – powstające przy udziale KZN (Krajowego Zasobu Nieruchomości).

Termin „mieszkalnictwo społeczne” ma jeszcze inne konotacje. W szerokim ujęciu oznacza całość zasobów powstających przy wsparciu publicznym, a więc wymienione powyżej, ale też np. mieszkania własnościowe w ramach programu rządowego z lat 2012 – 2018 „Mieszkanie dla Młodych”. W węższym ujęciu z kolei termin ten oznacza czynszowe zasoby mieszkaniowe towarzystw budownictwa społecznego i innych spółek komunalnych, budowane przy udziale preferencyjnego finansowania kredytowego z Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Odpowiedni program rządowy nosi nazwę programu społecznego budownictwa czynszowego (SBC).

Kolejną wątpliwość terminologiczną może budzić pojęcie „zasoby socjalne”; jako mieszkania należące do gmin stanowią one integralną część zasobów komunalnych, są przeznaczone dla osób o

³ A. Twardoch, System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego, Bęc zmiana, 2019, s. 40.

⁴ Obliczenia na podstawie publikacji GUS Budżety gospodarstw domowych w 2018 r., GUS, Warszawa, 2019.

najniższych dochodach, w szczególnie trudnej sytuacji życiowej oraz dla osób z orzeczoną eksmisją do lokalu socjalnego. Dodatkowo, ostatnie zmiany przepisów o ochronie praw lokatorów wprowadziły tu zmianę nazewnictwa, zastępując pojęcie „lokale socjalne” terminem „najem socjalny”, przy zachowaniu podstawowych reguł dotyczących tych mieszkań. Oznacza to w istocie przesunięcie akcentu z obniżonego standardu lokalu socjalnego na niski czynsz - nie wyższy niż połowa najniższego czynszu w zasobie komunalnym, na rodzaj umowy ustalający bardzo niski czynsz, bez odniesienia się do standardu mieszkania. Jest to projekcja założenia, że wszystkie lokale mieszkalne, w tym także te objęte najmem socjalnym będą miały współczesny standard.

Rozwój mieszkalnictwa w ramach polityki krajowej przebiega chaotycznie, następuje fragmentaryzacja polityki mieszkaniowej⁵. Reguły użytkowania i realizacji zasobów mieszkaniowych są dostosowywane do poszczególnych programów promowanych przez państwo.

Niemniej zwraca uwagę rosnąca świadomość decydentów różnego szczebla o znaczeniu dostępności mieszkań dla jakości życia ludzi i rozwoju społecznego i przyszłości miast.

Miasta posiadają zróżnicowane skalą i zakresem problemy w miejskim sektorze mieszkaniowym i prowadzą bardzo różne lokalne polityki mieszkaniowe. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się miasta dysponujące dużym zasobem mieszkań komunalnych. Zasób ten bazuje na starych budynkach, silnie zdegradowanych i – ciągle jeszcze – częstokroć pozbawionych podstawowej infrastruktury, a położone w nich mieszkania cechuje niski standard funkcjonalny. Wobec deficytu mieszkań komunalnych, ocenianego na 154,2 tys. lokali⁶, należy intensywnie modernizować zasoby komunalne. Skala luki remontowej i modernizacyjnej jest bardzo duża, nie do pokonania przez gminy bez znaczącego wsparcia finansowego ze strony państwa.

Wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową należą do najniższych w Unii Europejskiej. Bezpośrednie wydatki budżetowe rządu 2,1 mld zł w 2018 r. i 1,2 mld zł w 2019 r. nie są wystarczające do znaczącej zmiany sytuacji w sferze mieszkalnictwa społecznego. Stanowi to ok. 0,08% PKB kraju, przy średnich wydatkach na cele mieszkaniowe w krajach Unii Europejskiej na poziomie 0,5% PKB. Polityka miejska powinna zatem dostarczyć nowych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, orientowanych na rozwiązanie najpilniejszych problemów i adresowanych do konkretnych grup miast.

Standardem w większości z ponad 900 miast jest niski priorytet dla mieszkalnictwa gminnego i dążenie do wywiązywania się jedynie z obligatoryjnych zadań własnych. W ostatnich latach rośnie jednak liczba miast prowadzących aktywną politykę mieszkaniową, wykraczającą poza zobowiązania ustawowe, oferującą rozwiązywanie problemów mieszkaniowych grupom obywateli, z reguły ze środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym lub grupom pożądanym w mieście. Działania tych miast zasługują na szczególną uwagę i wsparcie w ramach polityki miejskiej w zakresie mieszkalnictwa. Aktualnie efekty ich indywidualnych, nieobligatoryjnych miejskich programów polityki mieszkaniowej są niewystarczające w stosunku do potrzeb. Stanowią ciekawe projekty

⁵ Dobrze odzwierciedla tę tezę wielość form najmu mieszkań; wprowadzony w 2010 r. najem okazjonalny a w 2015 r. najem instytucjonalny, o odrębnie regulowanych warunkach wypowiedzenia umów najmu, służą zachęcaniu indywidualnych właścicieli do wynajmowania wolnych mieszkań (najem okazjonalny) lub inwestorów instytucjonalnych do tworzenia zasobów czynszowych (najem instytucjonalny). Równocześnie nie podjęto działań prowadzących do usprawnienia ogólnych procedur wypowiedzenia najmu, w tym w drodze sądowej.

⁶ Źródło: GUS, Gospodarka mieszkaniowa w 2017 r., stan na 31-12-2017.

pilotażowe, nie mogące jednak doprowadzić do faktycznej poprawy sytuacji w dającej się przewidzieć przyszłości.

Istotnym ograniczeniem rozwojowym w mieszkalnictwie jest brak jednolitego systemu gromadzenia informacji i monitoringu zmian w sektorze mieszkaniowym. Zmniejsza to możliwości analityczne, zatem i profesjonalizm decyzji na poziomie rządowym i samorządowym. Jest też barierą w rozlicznych debatach mieszkaniowych, w których trudno o wiarygodne, porównywalne dane.

Miejskie programy mieszkaniowe skierowane do wybranych grup mieszkańców, często o charakterze innowacyjnym/pilotażowym powinny korzystać z przywilejów formalno-prawnych i finansowych w ramach polityki miejskiej. Nadając takim programom status pilotażu czy programu wieloletniego można usprawnić programy miejskie i spowodować zwiększenie ich skali i efektywności. W szczególności należy wspierać miasta w realizacji programów mających na celu wzrost liczby i podnoszenie standardu mieszkań najbardziej dostępnych, w mieszkaniowym zasobie gminy oraz społecznych mieszkań czynszowych. Niezależnie od potencjału wzrostu innych sektorów mieszkaniowych, zapotrzebowanie na te mieszkania pozostaje całkowicie w gestii miast i utrzymuje się na wysokim poziomie, ponieważ dotyczy ok. 30 – 40% społeczeństwa, licząc potencjalnych użytkowników mieszkań komunalnych i w zasobach TBS, dla których nie są dostępne cenowo inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Poza tym poprawa standardu mieszkaniowego wpłynie korzystnie na ład i estetykę dzielnic mieszkaniowych.

Stosownie do wskazań Narodowego Programu Mieszkaniowego polityka mieszkaniowa powinna być ściślej 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 przyrodniczego⁷. W kontekście polityki miejskiej szczególnie ważną sprawą jest wyznaczanie terenów pod nową zabudowę wewnątrz granic miast w strefach zurbanizowanych, w tym w ramach programów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast.

WYZWANIA W SFERZE MIESZKALNICTWA W POLITYCE MIEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Polityka państwa przewiduje obecnie jedną kategorię interwencji na rzecz gmin w sferze mieszkalnictwa. Jednolicie traktuje się wszystkie jednostki samorządu gminnego w zakresie zadań własnych, oferując – na zasadzie dobrowolności – dostęp do rządowych programów polityki mieszkaniowej. Zachodzi potrzeba powołania drugiej kategorii – programów adresowanych do miast znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji w konkretnej dziedzinie mieszkalnictwa społecznego i/lub miast silnie angażujących się w rozwiązywanie swoich problemów mieszkaniowych. Należy przy tym brać pod uwagę kompleksowe uwarunkowania rozwojowe, w tym stan rynku pracy w tych miastach, dynamikę depopulacji, strukturę społeczną i demograficzną ludności. Z kolei miasta chcące korzystać z rządowych programów mieszkaniowych adresowanych problemowo (w pewnym sensie terytorialnie) powinny przygotować się do absorpcji tych programów, spełniając pewne kryteria

⁷ NPM, s. 47.

potwierdzające determinację władz do rozwiązania problemów mieszkaniowych miasta poprzez właściwą diagnozę sytuacji i aktywną politykę mieszkaniową.

Wyzwaniem w polityce miejskiej wobec mieszkalnictwa społecznego jest podejście zgodne z ideą strategii zintegrowanych, w szczególności:

- inkorporacja lokalnych strategii do programów rządowych jako źródeł innowacji, w formie programów pilotażowych,
- wdrożenie subsydiarnych instrumentów finansowych w celu rozwiązania najbardziej palących problemów mieszkalnictwa społecznego w miastach,
- wzmocnienie roli współpracy międzysektorowej w skali lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji społecznych jako skutecznych instytucji wdrażających innowacje społeczne,
- podniesienie standardów i rangi lokalnych mieszkaniowych dokumentów strategicznych oraz wzmocnienie roli badań i ewaluacji w działaniach samorządów terytorialnych i innych decydentów w sferze mieszkaniowej.

W dalszej części raportu przedstawione zostały wyzwania i wynikające z nich rekomendacje do potencjalnego zastosowania na poziomie krajowym w polityce miejskiej. W sferze mieszkaniowej polityki wobec miast zidentyfikowano następujące wyzwania:

1. WŁAŚCIWA DIAGNOZA PROBLEMÓW I SYTUACJI MIESZKANIOWEJ MIAST, MERYTORYCZNY I SYSTEMOWY MONITORING SYTUACJI MIESZKANIOWEJ MIAST ORAZ ZINTEGROWANE PROGRAMOWANIE ROZWOJU MIESZKALNICTWA W MIASTACH
2. PARTNERSTWO W REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘĆ MIESZKANIOWYCH
3. ROZWÓJ SEKTORA MIESZKAŃ NA WYNAJEM
 - 3A. WZROST LICZBY MIESZKAŃ KOMUNALNYCH I PODNIESIENIE ICH STANDARDU
 - 3B. ROZWÓJ SPOŁECZNEGO SEKTORA CZYNSZOWEGO
 - 3C. ROZWÓJ INSTYTUCJONALNEGO SEKTORA CZYNSZOWEGO
4. ZWIĘKSZENIE ROLI PROJEKTÓW MIESZKANIOWYCH W RAMACH PROGRAMÓW REWITALIZACJI
5. INNOWACJE MIESZKANIOWE W SFERZE USŁUG MIESZKANIOWYCH DLA OSÓB O SZCZEGÓLNYCH POTRZEBACH
6. OSIEDLA ZRÓWNOWAŻONE

WYZWANIE 1

WŁAŚCIWA DIAGNOZA PROBLEMÓW I SYTUACJI MIESZKANIOWEJ MIAST, MERYTORYCZNY I SYSTEMOWY MONITORING SYTUACJI MIESZKANIOWEJ MIAST ORAZ ZINTEGROWANE PROGRAMOWANIE ROZWOJU MIESZKALNICTWA W MIASTACH

Sektor mieszkaniowy w miastach powinien zostać objęty systemowym monitoringiem oraz programowaniem strategicznym.

Rozwój mieszkalnictwa w miastach uwarunkowany jest wieloma zmiennymi czynnikami, które wpływają na dostępność i różnorodność oferty oraz pojemność rynku mieszkaniowego w danym czasie, tworząc tym samym możliwości realizacji potrzeb w oparciu o indywidualne preferencje gospodarstw domowych w relacji do ich siły nabywczej i dostępnej oferty. Bezpośredni wpływ na sytuację mieszkaniową w mieście mają m. in. cechy demograficzne społeczeństwa, poziom rozwoju gospodarczego miasta, potencjał przestrzenny, infrastrukturalny, zasobowy.

Ze względu na silny związek pomiędzy liczbą, strukturą wiekową i statusem ekonomicznym ludności a procesami rozwoju rynku mieszkaniowego, potrzebna jest szczegółowa znajomość miejskich procesów demograficznych, wpływających na lokalny cykl koniunkturalny rynku mieszkaniowego, efekty i ceny sprzedaży oraz wysokość czynszów najmu.

Istotny wpływ na rozwój sektora nieruchomości oraz preferencje mieszkaniowe ma potencjał gospodarczy miasta, w szczególności poziom przedsiębiorczości, liczba miejsc pracy, stopa bezrobocia, wysokość osiąganych dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych. Znajomość podstawowych wskaźników definiujących poziom rozwoju gospodarczego miasta ma istotny wpływ na decyzje inwestorów, zarówno po stronie podaży, jak i popytu mieszkaniowego.

Bezspornie rozwój budownictwa mieszkaniowego jest silnie skorelowany z dostępnością gruntów budowlanych, siecią infrastruktury technicznej i drogowej, ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów inwestycyjnych. Potencjał rozwoju tworzy również zasób gruntów miasta, które można w przyszłości przeznaczyć zarówno pod budownictwo komunalne, społeczne, w ramach Programu Mieszkanie Plus, jak i prywatne. Grunty miejskie mogą być również wnoszone jako aport rzeczowy, co zwiększa szanse na planowanie inwestycji z udziałem partnerów zewnętrznych. Znajomość czynników rozwoju sektora mieszkaniowego pozwala na racjonalne gospodarowanie ograniczonym zasobem gruntów i infrastruktury. Poziom rozwoju mieszkalnictwa zdefiniować można m.in. poprzez: liczbę i jakość oraz strukturę własności zasobu mieszkaniowego, efekty rzeczowe i strukturę inwestorską budownictwa. Ważna jest właściwa diagnoza poziomu statystycznej nadwyżki lub deficytu mieszkań w relacji do liczby gospodarstw domowych. Niedobór mieszkań jest jednym z czynników emigracji, pogłębiających depopulację w wielu miastach. Istotne znaczenie odgrywa również realna możliwość realizacji potrzeb mieszkaniowych w zasobie mieszkaniowym gminy. Analizowanie i prognozowanie popytu na lokale mieszkalne na najem na czas nieoznaczony, najem socjalny oraz na lokale zamienne pozwala władzom miasta z wyprzedzeniem planować niezbędną podaż tych lokali. Konieczne jest jednak zdiagnozowanie terażniejszej sytuacji mieszkaniowej w mieście, jako punktu wyjścia dla rzetelnej prognozy.

Na decyzje mieszkaniowe w głównej mierze wpływa poziom cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym oraz wysokość czynszów najmu. Niezbędnym jest zwiększenie przejrzystości rynku mieszkaniowego, co przyczyni się do racjonalizacji podejmowanych decyzji mieszkaniowych. Spore zasoby danych z aktów notarialnych, umów najmu (np. w zasobach TBS, najmu okazjonalnego) nie są przetwarzane i upubliczniane. Dla dostępności mieszkań istotna jest relacja przeciętnych dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych z różnych grup społeczno-ekonomicznych do cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym oraz poziomu czynszów najmu mieszkań w różnych typach zasobów. Istotna jest także wysokość opłat całkowitych za użytkowanie lokalu mieszkalnego, na jej podstawie można określić minimalny poziom dochodu rozporządzalnego niezbędny do realizacji potrzeb mieszkaniowych w różnych sektorach mieszkaniowych.

Reasumując, brak kompleksowej, aktualnej informacji o podstawowych wskaźnikach charakteryzujących miejski sektor mieszkaniowy znacząco utrudnia zarówno podejmowanie efektywnych decyzji inwestycyjnych, jak i właściwe planowanie strategiczne (politykę) w obszarze mieszkalnictwa. Dostępność szczegółowych danych z monitoringu mieszkaniowego, aktualnych, w porównywalnym układzie pozwoli na podejmowanie racjonalnych decyzji w sprawach mieszkaniowych przez władze publiczne, sektor rynkowy i samych indywidualnych użytkowników mieszkań.

REKOMENDACJA 1 - Monitoring sytuacji mieszkaniowej w mieście

Rekomenduje się wprowadzenie obowiązku tworzenia przez władze miasta dokumentu z zakresu Monitoringu sytuacji mieszkaniowej w mieście. Dokument ten powinien diagnozować:

- potencjał demograficzny, gospodarczy, przestrzenny i infrastrukturalny rozwoju mieszkalnictwa w mieście;
- zasób mieszkaniowy pod względem ilościowym i jakościowym;
- efekty rzeczowe oraz strukturę inwestorską budownictwa mieszkaniowego;
- rynkowe potrzeby mieszkaniowe oraz potrzeby w sektorze dostępnym i społecznym;
- pojemność rynku mieszkaniowego na sprzedaż i wynajem wraz z cenami transakcyjnymi;
- dostępność mieszkaniową dla gospodarstw domowych z różnych grup społeczno-ekonomicznych.

Wstępną propozycję merytorycznego zakresu monitoringu mieszkaniowego w miastach przedstawiono w załączniku nr 1.

Efektywne, komplementarne i kompleksowe działania inwestorów i innych podmiotów działających w sektorze mieszkaniowym możliwe są jedynie w warunkach przejrzystości rynku mieszkaniowego, przy właściwym rozpoznaniu potrzeb, silnych i słabych stron, szans i zagrożeń.

REKOMENDACJA 2 - Nowe lustro czynszowe

Przykładem nieskutecznego systemu informacji mieszkaniowych jest lustro czynszowe. Mimo formalnego zobowiązania gmin⁸ do gromadzenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nie należących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na jej obszarze, ten system nie funkcjonuje. Dla rozeznania sytuacji na lokalnym rynku najmu ważne są dane o komercyjnych stawkach czynszu w zasobach wynajmowanych przez osoby fizyczne i instytucje, ale również dane – w tym samym przekroju czasowym, przestrzennym i merytorycznym – o stawkach czynszu w zasobach komunalnych i TBS, wysokości opłat odpowiadającym czynszom w zasobach spółdzielczych, we wspólnotach mieszkaniowych.

Rekomenduje się wdrożenie programu pilotażowego analiz czynszowych na wybranych lokalnych rynkach mieszkaniowych w oparciu o nową metodologię badania czynszów. Program powinien objąć reprezentatywną grupę miast o zróżnicowanej wielkości, lokalizacji, strukturze rynku mieszkaniowego i dostarczyć miastom *know how* i standaryzację procedur pozyskiwania, weryfikacji i analizy informacji o czynszach. Zakłada się, że pilotaż szczegółowych analiz czynszów w miastach

⁸ Art. 4a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

powinien trwać ok. 5 lat, a w podsumowaniu programu zostanie opracowana zestandaryzowana metodologia nowego lustra czynszowego. Niejawność stawek czynszu utrudnia decyzje wszystkich interesariuszy, w tym osób poszukujących mieszkań do wynajęcia i inwestorów mieszkaniowych oraz władz samorządowych.

REKOMENDACJA 3 - Obowiązkowy program polityki mieszkaniowej

Rekomenduje się wprowadzenie obowiązku programowania rozwoju mieszkalnictwa w mieście poprzez dokument strategiczny pt. „Polityka mieszkaniowa miasta”. Można rozważyć ustanowienie progu wielkościowego i np. objąć tym obowiązkiem miasta liczące powyżej 20 tys. ludności.

Na podstawie programów strategicznych miasta i rekomendowanego „Monitoringu sytuacji mieszkaniowej w mieście” można racjonalnie zaprojektować instrumenty wsparcia lokalnego rynku budowlanego i rynku nieruchomości w postaci właściwie zaadresowanej miejskiej polityki mieszkaniowej. Obecnie polityka mieszkaniowa prowadzona w miastach w sposób ogólny zdefiniowana jest jedynie w strategii rozwoju miasta, ograniczając zakres działania najczęściej do strategii gospodarowania własnym zasobem mieszkaniowym w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Opracowanie strategii mieszkaniowej, a przede wszystkim jej wdrożenie, pozwoli zrealizować wypracowaną wizję, priorytety, cele i kierunki rozwoju sektora mieszkaniowego w gminie w średnim okresie czasu, zaś zaprojektowane przedsięwzięcia strategiczne, które władze miasta w sposób uporządkowany, przemyślany, komplementarny będą realizować w kolejnych latach, przyczynią się w sposób bezpośredni do polepszenia jakości zamieszkania.

Kierunki rozwoju mieszkalnictwa w mieście bezpośrednio powinny wynikać z przeprowadzonej pogłębionej diagnozy stanu mieszkalnictwa oraz analizy potencjału rozwoju sektora mieszkaniowego. Planowanie strategiczne w sektorze mieszkaniowym oparte na wskazanej analizie i diagnozie, uwzględniającej jednocześnie teraźniejszą i przyszłą sytuację ekonomiczną, demograficzną, rynku budowlanego i rynku nieruchomości, dostępność mieszkaniową, pozwoli zoptymalizować działania władz miasta w zakresie prowadzenia racjonalnej, a zarazem efektywnej polityki mieszkaniowej, zarówno w odniesieniu do zasobu mieszkaniowego miasta i podmiotów z nim powiązanych, jak i tworzenia warunków do rozwoju lokalnego, komercyjnego rynku mieszkaniowego dla mieszkańców o różnych preferencjach, wynikających z siły nabywczej, wieku, modelu gospodarstwa domowego.

Programowanie strategiczne pozwoli wykorzystać motory rozwoju lokalnego i regionalnego do tworzenia możliwie najatrakcyjniejszych warunków dla realizacji potrzeb mieszkaniowych mieszkańców zarówno w formie najmu, jak i własności, prowadzić aktywne działania zachęcające właścicieli zasobów do rewitalizacji istniejących zasobów oraz zwiększyć efektywność gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta.

Miasta, poprzez zaprojektowane w polityce mieszkaniowej przedsięwzięcia w pełni komplementarne z mechanizmami rynkowymi i je wręcz aktywizujące, monitoring i ewaluację realizacji założeń „Polityki mieszkaniowej miasta”, zapewnią zarówno wyższą efektywność i przejrzystość lokalnemu rynkowi mieszkaniowemu i budowlanemu, jak i przyczynią się do wzrostu atrakcyjności zamieszkania w mieście.

WYZWANIE 2

PARTNERSTWO W REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘĆ MIESZKANIOWYCH

Środki publiczne na realizację znaczących ilościowo, odpowiadających współczesnym normom jakościowym mieszkań dostępnych jest zadaniem przekraczającym możliwości sektora finansów publicznych (budżetów gmin i budżetu państwa). Stąd poszukiwanie źródeł finansowania, a także kompetencji i efektywności działania prowadzi do tworzenia rozwiązań międzysektorowych, budowy partnerstw różnego rodzaju podmiotów i instytucji. Samorządy gminne i ich podmioty zależne (TBS, spółki komunalne) oraz sektor prywatny winny finansować i organizować mieszkaniowe przedsięwzięcia inwestycyjne. W fazie eksploatacji zasobów, szczególnie w zasobach objętych programami społecznymi (mieszkania wspomagane, chronione, obsługujące programy wychodzenia z bezdomności, integracji i reintegracji społecznej) duże wyzwania stoją przed organizacjami pozarządowymi (NGO)⁹ jako partnerami organizującymi i/lub świadczącymi usługi wsparcia dla mieszkańców tych zasobów. Organizacje pożytku publicznego (OPP) są w stanie zabezpieczyć kadry (zawodowe i wolontariat) i pozyskiwać finansowanie na usługi opiekuńcze w mieszkaniach. Dzięki większej elastyczności, organizacje pozarządowe mogą łatwiej identyfikować i obsługiwać potrzeby międzysektorowe, które mogą umykać władzom publicznym.

Tu szczególnym wyzwaniem jest konieczność pilnej budowy systemu mieszkalnictwa senioralnego, od pomocy seniorom świadczonej w ich mieszkaniach, po różne formy mieszkań wspomaganych dla seniorów oraz wdrożenie systemu współzamieszkiwania dla seniorów.

Ważną formą partnerstwa jest formalnie regulowane partnerstwo publiczno-prywatne. Nie ma ono jeszcze własnego portfolio zrealizowanych projektów mieszkaniowych.

Można rozważyć wiele innych partnerstw, w tym kilkupodmiotowych, w realizacji inwestycji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego, łączących samorządy lokalne i regionalne, OPP, podmioty prywatne.

REKOMENDACJA 1 – Popularyzacja PPP i innych przejrzystych form współpracy samorządów z sektorem prywatnym

Rekomenduje się objęcie patronatem ministerstwa odpowiedzialnego za mieszkalnictwo i instytucji działających na rzecz rozwoju PPP programu popularyzacji przedsięwzięć z zakresu mieszkalnictwa dostępnego, w tym społecznego, realizowanych w formule PPP lub innej formule pozwalającej na przejrzystą współpracę samorządów z sektorem prywatnym. Można rozważyć organizację konkursu dla inicjatorów PPP, opracowanie programu doradztwa prawnego i ekonomicznego dla miast przygotowujących przedsięwzięcia mieszkaniowe w formule współpracy sektora prywatnego i publicznego.

REKOMENDACJA 2 – Program pilotażowy „Innowacje mieszkaniowe” oparty na partnerstwie

Rekomenduje się wprowadzenie w partnerstwie rządu, samorządu terytorialnego, z udziałem jednostek organizacyjnych gmin (TBS, spółek komunalnych), OPP i sektora prywatnego, pilotażowego programu „Innowacje mieszkaniowe”. Program ten powinien mieć charakter interdyscyplinarny i być stosowany w odpowiedzi na różne nietypowe lub niepraktykowane wcześniej rozwiązania z zakresu polityki społecznej, mieszkaniowej, rewitalizacji, gospodarowania przestrzenią, w których warunkiem

⁹ W raporcie określenia „organizacje pozarządowe”, „organizacje pożytku publicznego” i ich akronimy stosuje się zamiennie. Niemniej, w pracy organizacji pozarządowych nastawionych na rozwiązywanie problemów mieszkaniowych, status OPP jest niezwykle przydatny.

koniecznym byłoby tworzenie zasobu mieszkań dostępnych, zogniskowanie działań na rzecz dostępności mieszkań.

Program pilotażowy „Innowacje mieszkaniowe” powinien być otwartym programem nowej polityki miejskiej. Wypracowywanie rozwiązań należy prowadzić pod szczegółowym nadzorem publicznym. W zamian za wsparcie, głównie doradcze, finansowe i organizacyjne, beneficjenci programu będą zobligowani do szerokiego udostępniania informacji o swoich projektach oraz stosowania narzędzi monitoringu i ewaluacji wdrażanych projektów.

Charakter i podstawy programu powinny zostać wypracowane w partnerstwie wszystkich zainteresowanych stron. Formalne umocowanie programu będzie zależało od dalszych rozstrzygnięć, w tym dostępności funduszy unijnych w kolejnej perspektywie i zaangażowania instytucji i podmiotów do tej pory nie powiązanych silnie z mieszkalnictwem.

Priorytetem przy wspieraniu projektów zgłaszanych do tego programu powinna być, poza samą racjonalnością, zasada realizacji mieszkań dostępnych.

Pomoc państwa w promocji partnerstw mieszkaniowych powinna polegać na wsparciu finansowo-organizacyjnym. Większość programów zakładających finansowanie ze środków publicznych została uchwalona w formie ustawy. Mamy tu do czynienia z dylematem, ponieważ pilotaż poprzedzony ustawą jest narażony na ograniczenia koncepcyjne i zbyt dużą formalizację. Program mógłby mieć formułę programu wieloletniego, na zasadach ustawy o finansach publicznych. Wydaje się, że jego prowadzenie powinno być przekazane organizacjom skupiającym jednostki samorządu terytorialnego (np. Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich).

Do wieloletniego programu promocji partnerstw mieszkaniowych mogłyby zostać włączone już funkcjonujące przedsięwzięcia partnerskie, np. dotyczące mieszkalnictwa senioralnego, społecznych agencji najmu (SAN).

REKOMENDACJA 3 – Wsparcie tworzenia Społecznych Agencji Najmu

Zaleca się stworzenie uregulowań prawnych, finansowych i organizacyjnych wspierających tworzenie Społecznych Agencji Najmu, które będą mogły odpowiadać na potrzeby mieszkaniowe zarówno osób z grupy „luki czynszowej”, jak i osób zagrożonych wykluczeniem (w tym drugim wypadku oferta SAN powinna obejmować również dodatkowe formuły wsparcia).

Udzielenie wsparcia dla powstawania i zwiększania skali działalności przez SAN (obejmującego finansowanie działania SAN, utworzenie funduszu gwarancyjnego, zapewnienie środków na remonty i modernizację mieszkań) przyczyni się do szybkiego zwiększenia liczby mieszkań dostępnych.

Na szczególną uwagę zasługują Społeczne Agencje Najmu funkcjonujące w formule partnerstwa/konsorcjum jednostek samorządu terytorialnego z OPP. Pozwoliłoby to połączyć korzystanie z zasobów mieszkań prywatnych i zasobów gminnych nie nadających się do wynajęcia na zasadach komunalnych ze względu na ich stan prawny czy techniczny. Organizacje pożytku publicznego mogą wnieść swoje doświadczenie w pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym, *know-how* i umiejętność nisko budżetowej działalności. W formule SAN powinny być głównie wykorzystywane mieszkania prywatne. Ich właściciele do obniżenia czynszu może motywować gwarancja długoterminowego wynajmu¹⁰. Pomocną byłaby też reforma dodatków

¹⁰ Społeczna Agencja Najmu – dokument strategiczny, A. Muzioł-Węclawowicz, Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2017.

mieszkaniowych, prowadząca do zwiększenia udziału dodatku w kosztach najmu, co najmniej dla gospodarstw domowych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej.

WYZWANIE 3

ROZWÓJ SEKTORA MIESZKAŃ NA WYNAJEM

Sektor czynszowy ma do odegrania istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Czy z wyboru, czy z konieczności (w konsekwencji braku środków na pozyskanie własności mieszkania) część społeczeństwa korzysta z wynajmowanych mieszkań. Cechą wyróżniającą zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w formie najmu mieszkania – w przeciwieństwie do jego zakupu – jest relatywnie niski początkowy koszt dostępu, czyli wejścia w prawa użytkownika. Wymagana jest w tym przypadku z reguły zapłata kaucji zabezpieczającej i bieżące regulowanie opłat z tytułu najmu (czynsz i media). Te wydatki stanowią znikomą część wartości mieszkania. W zasobach TBS czynnikiem podwyższającym koszt początkowy może być opłata partycypacji w kosztach budowy najmowanego lokalu przy ubieganiu się o najem mieszkania. Partycypacja jest zwracana po rewaloryzacji przy zakończeniu najmu. Użytkownicy mieszkań o niskich dochodach mogą korzystać z systemu dodatków mieszkaniowych, całkowicie nieefektywnego obecnie w przypadku najmu prywatnego. Od niedawna funkcjonuje też system dopłat do czynszu najmu w pierwszych latach użytkowania (program „Mieszkanie na start”), kierowany do najemców poza gminnych nowych zasobów lub zasobów modernizowanych w ramach programu rewitalizacji w Specjalnej Strefie Rewitalizacji¹¹.

Można mówić o kilku podstawowych grupach społecznych, dla których najem mieszkania jest rekomendowaną lub nawet jedyną dostępną opcją. Są to:

- osoby i gospodarstwa domowe o niskich i bardzo niskich dochodach, których nie stać na zakup mieszkania nawet w długim okresie oszczędzania środków na ten cel, nie posiadają oni również wystarczających dochodów na wynajem mieszkania na rynku komercyjnym; z reguły potrzeby tych ludzi zaspokaja społeczny sektor mieszkaniowy,
- osoby i gospodarstwa domowe osób młodych, o różnym stopniu zamożności, w tym migrujących do innych miejscowości; z reguły sytuacja rodzinna i zawodowa tych osób nie jest jeszcze ustabilizowana i przed podjęciem decyzji o docelowym mieszkaniu, łatwiejsze i dogodniejsze jest dla nich wynajmowanie mieszkań,
- osoby i gospodarstwa domowe zaspokajające swoje potrzeby mieszkaniowe poprzez najem - z wyboru, pomimo osiągnięcia dochodów umożliwiających zakup lokalu z środków własnych czy też z kredytem.

Ze względów ekonomicznych znacząca część najemców pozostaje w społecznym sektorze czynszowym na wiele lat bądź na stałe. Społeczeństwo polskie ciągle jest mało mobilne jeśli chodzi o zmianę użytkowanych mieszkań. Warto też podkreślić, że przez wiele lat dominował w kraju rynek własnościowy a polityka mieszkaniowa państwa wspierała kupno mieszkań. Zmiany postaw i

¹¹ Uzależnienie prawa do dopłaty od wynajmowania mieszkania w nowym zasobie jest kolejnym przykładem niesystemowego podejścia do mieszkalnictwa. Nie pozwala na mobilizację prywatnego rynku najmu w istniejących zasobach i stanowi źródło nierówności społecznych. Najemca nowo wybudowanego mieszkania w osiedlu TBS może – po uzyskaniu dopłaty – płacić dużo niższy czynsz niż jego sąsiad z takiego samego, ale starszego bloku w pobliżu, mimo, że obaj spełniają określone kryteria dochodowe.

zainteresowanie najmem wywołały problemy kredytobiorców hipotecznych, którzy zaciągnęli kredyty denominowane we frankach szwajcarskich. Młode pokolenie ma też inne priorytety i nie wszyscy młodzi ludzie budują swoją przyszłość mieszkaniową w oparciu o posiadanie mieszkania. Polityka mieszkaniowa wspierająca budowanie mieszkań na wynajem może sprawić, że stabilny najem, a nie tylko własność, będą tworzyły bezpieczeństwo mieszkaniowe.

Prywatny sektor czynszowy opiera się głównie na indywidualnych osobach wynajmujących swoje mieszkania na rynku prywatnym. Komercyjny, instytucjonalny sektor czynszowy dopiero rozpoczyna funkcjonować za sprawą działalności funduszy inwestycyjnych, Funduszu Mieszkań na Wynajem, programu Mieszkanie Plus realizowanego przez PFR Nieruchomości.

Analizując dostępność mieszkań należy brać pod uwagę środki, jakimi dysponują gospodarstwa domowe. Powszechnie uważa się, że jedynie osoby osiągające dochody w najwyższych decylach dochodowych mają warunki do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na rynku mieszkaniowym poprzez własność mieszkania lub najem rynkowy. Dla najniższych grup dochodowych dedykowane są mieszkania komunalne na najem socjalny lub standardowy. Dostępność mieszkań TBS, spółdzielczych, mieszkań z programu Mieszkanie Plus dla grup o średnich dochodach wymaga szczegółowych analiz, pamiętając, że i dochody i koszty użytkowania mieszkań są zróżnicowane regionalnie i w poszczególnych miastach.

Punktem odniesienia dla określania poziomu dostępności może być kryterium stosowane przez UN Habitat, zgodnie z którym mieszkanie dostępne to takie, które nie pochłania więcej niż 30% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego.

WYZWANIE 3A

WZROST LICZBY MIESZKAŃ KOMUNALNYCH I PODNIESIENIE ICH STANDARDU

Zwiększanie liczby mieszkań komunalnych dla osób najbardziej potrzebujących jest istotnym wyzwaniem, ponieważ w większości przypadków budżety gmin nie pozwalają na podejmowanie nowych, dużych inwestycji mieszkaniowych, które skutecznie zaspokoiłyby potrzeby mieszkaniowe i zmniejszyły liczbę osób ubiegających się o wynajem lokalu z zasobu gminy. Obok nowych inwestycji potrzebne jest zwiększenie nakładów na remonty i modernizacje w istniejącym zasobie komunalnym, co również powinno rozwiązać problem pustostanów znajdujących się w tych zasobach¹².

W wyniku komunalizacji mienia gminom przekazano silnie zdekapitalizowane zasoby mieszkaniowe, często nieremontowane przez cały okres PRL. Zasoby komunalne są nierównomiernie rozmieszczone w kraju. Różne są też potrzeby remontowe, zależnie od wieku, standardu zabudowy i stanu utrzymania. Potrzeby te będą wzrastać wraz z postępującym zużyciem substancji mieszkaniowej, najwyższym w komunalnych i prywatnych zasobach czynszowych w miastach. Bieżące statystyki dotyczące remontów i modernizacji zasobów komunalnych potwierdzają tezę o zwiększaniu się luki remontowej w zasobach komunalnych¹³.

¹² W 2016 r. było 49 234 pustostanów w zasobach komunalnych. Najwięcej pustostanów jest w dużych i średnich miastach, w których są zlokalizowane znaczne zasoby mieszkań komunalnych: Warszawa – 8 931 pustostanów, Łódź – 6 966, Wrocław – 2 278, Katowice – 1 823, Bytom – 1 454, Szczecin – 1 275, Bydgoszcz – 958, Gdańsk – 980, Toruń – 901, Kraków – 846, Gliwice – 605, Poznań – 578 pustostanów (źródło: BDL GUS, stan na koniec 2016 r.).

¹³ W 2016 r. przeprowadzono roboty remontowe w zasobach komunalnych polegające na wymianie instalacji w 18 465 mieszkaniach (2,1% ogółu), remoncie dachu w odniesieniu do 12 393 mieszkań (1,4%), wymianie stolarki

Potrzeby remontowe i modernizacyjne w zasobach komunalnych są zróżnicowane terytorialnie. W stopniu znaczącym występują w części miast. Koncentracja potrzeb remontowych nie jest prostą funkcją wielkości miasta, jego struktury funkcjonalnej i przestrzennej oraz lokalizacji. Trudno też stwierdzić, że dotychczasowa polityka miast wobec własnych zasobów (wydatki na remonty, polityka prywatyzacji) jednoznacznie doprowadziła w poszczególnych miastach do istotnej poprawy standardu zasobów. Konieczność rozwiązania problemu remontów zasobów komunalnych i zagospodarowania pustostanów komunalnych jest zatem ograniczona terytorialnie. Kryteria wyznaczania jednostek wymagających wsparcia w tej dziedzinie wydają się nieostre, trudne do ujęcia w formie jednego czy kilku parametrów ilościowych.

Konieczność wzrostu sektora czynszowych mieszkań komunalnych wynika z potrzeb zgłaszanych przez samorządy oraz z założeń Narodowego Programu Mieszkaniowego. Zwiększenie liczby pełno standardowych mieszkań komunalnych jest możliwe w wyniku:

- wzrostu liczby nowo budowanych mieszkań komunalnych,
- intensyfikacji liczby remontowanych i modernizowanych zasobów, w tym działań pozwalających na ponowne użytkowanie pustostanów,
- znaczącego zmniejszenia skali prywatyzacji zasobów komunalnych.

W NPM miernikiem realizacji komponentu wsparcia "zwiększenie efektów w segmencie mieszkań komunalnych", a w zasadzie całego celu 2 NPM: "Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową" jest likwidacja kolejki osób oczekujących na najem mieszkań komunalnych do 2030 r. Warto podkreślić, że sama kolejka osób oczekujących na najem mieszkań z zasobu gminy jest funkcją lokalnych kryteriów uprawniających do tego najmu, głównie dochodowych, nie jest zatem w pełni jednoznacznym wskaźnikiem zapotrzebowania na mieszkania komunalne.

Niestety, utrzymanie w przyszłości obserwowanego w ostatnich latach tempa spadku liczby osób oczekujących na najem mieszkań komunalnych nie stwarza możliwości realizacji celu NPM. W 2014 r. w kolejce po mieszkanie komunalne było 165 213 osób, w 2017 – 144 729. Zakładając tempo zmniejszania kolejki po mieszkania wynikające z różnicy stanu w 2017 i 2014 r., w 2030 r. „dzisiejsza” kolejka po najem mieszkań komunalnych zmniejszy się do 56 tys. mieszkań. To uproszczone wskazanie, ponieważ o najem mieszkań komunalnych będą ubiegać się kolejne grupy zainteresowanych osób i rodzin, będą zmieniały się zarówno uwarunkowania dostępności mieszkań dla grup słabszych ekonomicznie i/lub zagrożonych wykluczeniem, jak i same kryteria kwalifikacyjne.

Dobrze oceniany przez samorządy rządowy program wsparcia budowy mieszkań komunalnych (na najem socjalny i standardowy¹⁴) mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych w formie dotacyjnej ze środków Funduszu Dopłat służy w zasadzie powiększaniu zasobów komunalnych drogą tworzenia nowego zasobu. Z tekstu ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu

budowlanej w 22 344 mieszkaniach (2,6%). Roboty remontowe prowadzące do podwyższenia standardu mieszkania, polegające na doprowadzeniu kanalizacji przeprowadzono w 1 365 mieszkaniach (0,2%), na doprowadzeniu centralnego ogrzewania w 2 492 mieszkaniach (0,3%), na doprowadzeniu ciepłej wody w 2 177 mieszkaniach (0,3%). Łącznie nowe instalacje doprowadzono do 4 848 mieszkań (0,6%), a ocieplenia budynków dotyczyły 4 894 mieszkań (0,6%) (źródło: BDL GUS, stan na koniec 2016 r.). Nie są dostępne statystyki zbiorcze dotyczące potrzeb remontowych w zasobach komunalnych.

¹⁴ Pod tym pojęciem rozumie się najem mieszkań komunalnych na czas nieoznaczony.

tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych wynika, że celem finansowego wsparcia jest tworzenie zasobów, a nie ich remontowanie czy modernizacja. Spektrum przeznaczenia dotacji wynikające z ustawy jest szerokie, obejmuje – obok budowy – zakup, adaptacje, rozbudowy, niemniej remonty i modernizacje funkcjonujących zasobów są wyłączone z zakresu oddziaływania tego programu.

W praktyce gminy mogą ubiegać się o dotacje z Funduszu podejmując budowę, a wyjątkowo również na odtworzenie i modernizację mieszkań wyłączonych z użytkowania decyzją powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Aktualnie środki Funduszu Dopłat przeznaczone na wsparcie budownictwa komunalnego są wystarczające w odniesieniu do zapotrzebowania zgłaszanego przez gminy, a w planach na następne lata przewidziano wyższe zasilanie Funduszu (500 mln zł w 2020 r. i po 1 mld zł rocznie do 2025 r.). Program finansowego wsparcia budownictwa mieszkaniowego na wynajem działa już od ponad 10 lat, w tym czasie BGK przyznał bezzwrotne wsparcie w łącznej wysokości prawie 1,3 mld zł, co pozwoliło na współfinansowanie ponad 1,6 tys. przedsięwzięć mieszkaniowych, obejmujących łącznie 19 tys. mieszkań i 1,1 tys. miejsc noclegowych dla osób bezdomnych, o wartości 3,92 mld zł (dane BGK). Ten instrument ma bardzo silny wpływ na decyzje miast o budowie (tworzeniu) nowych zasobów mieszkań komunalnych.

Oferta rządowych programów mieszkaniowych dotyczy budowy nowych mieszkań komunalnych¹⁵. Nie ma takiego programu, poza Funduszem Termomodernizacji i Remontów, ułatwiającym termomodernizację współfinansowaną kredytem komercyjnym, który dostarczałby atrakcyjnego finansowania remontów zasobów komunalnych. A są one konieczne z wielu względów, w tym środowiskowych i społecznych. Działaniem priorytetowym w ramach polityki miejskiej powinna być – obok wypełnienia deficytu ilościowego, w tym zaspokojenia popytu na mieszkania dostępne - intensyfikacja prac remontowych i modernizacyjnych zasobów komunalnych. Działania miast w tym zakresie powinny być również odpowiednio przygotowane pod względem planistycznym i infrastrukturalnym, z zachowaniem zasad miasta zwarte i zrównoważone.

Mając na uwadze zasadę programu wsparcia budowy mieszkań na wynajem ze środków Funduszu Dopłat dotyczące TBS oraz zaangażowanie części miast – poza dotacjami z Funduszu Dopłat – w tworzenie przez TBS zasobów mieszkań dla najemców komunalnych należy podkreślić, że prosty podział na mieszkania komunalne i mieszkania w zasobach TBS nie musi odpowiadać podziałowi funkcjonalnemu. Funkcje mieszkań komunalnych pełni też części zasobów formalnie będących własnością TBS lub innych podmiotów komunalnych. Miasta mają prawo wykorzystywać do realizacji mieszkaniowych zadań własnych zasoby własne jak i mieszkania należące do innych podmiotów.

REKOMENDACJA 1 – Wieloletni program „Wsparcie remontów i modernizacji czynszowych zasobów komunalnych”

Rekomenduje się wprowadzenie wieloletniego programu rządowego (horyzont 10 – 15 lat) „Wsparcie remontów i modernizacji czynszowych zasobów komunalnych”¹⁶. Program powinien być adresowany do miast, które równocześnie spełniają podstawowe warunki, do których należą:

- zły stan techniczny zasobów komunalnych objętych wsparciem

¹⁵ Dotacje ze środków Funduszu Dopłat jako wsparcie gmin w budowie mieszkań na wynajem, w tym również przez TBS i inne spółki komunalne mogące budować mieszkania udostępniane najemcom za czynsz komunalny.

¹⁶ Program wieloletni na zasadach określonych w art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

- kompleksowy charakter remontu/modernizacji, powodujący poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji CO₂
- prowadzenie polityki limitowanej prywatyzacji zasobów komunalnych, z wyłączeniem z prywatyzacji zasobów remontowanych w ramach programu, nowo budowanych zasobów itp.
- pełna diagnoza sytuacji mieszkaniowej w mieście i oparty na niej program polityki mieszkaniowej gminy
- realna polityka ekonomizacji czynszów.

Pierwsza faza programu (2 lata) obejmowałaby jego przygotowanie, tj. opracowanie programu, legislację, wdrożenie procedur, nabór i kwalifikacja miast uczestniczących. W kolejnych latach następowałaby realizacja programu przez miasta, które zgłosiły akces i spełniły kryteria dostępu. Zaleca się stały monitoring programu i przeprowadzenie ewaluacji śródkresowej. Źródłem finansowania powinien być budżet państwa, a formą – dotacje do kosztów kwalifikowanych. Można rozważyć zróżnicowanie poziomu dotacji w relacji do sytuacji budżetowej miast, np. wskaźnika dochodów własnych na 1 mieszkańca.

REKOMENDACJA 2 – Rozwój programu Funduszu Dopłat

Rekomenduje się dalszy rozwój rządowego programu wsparcia tworzenia zasobu mieszkań komunalnych, chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Można rozważyć różnicowanie poziomu finansowego wsparcia w zależności od potrzeb i możliwości danego miasta.

Zasadne jest dalsze synchronizowanie tego programu z programem społecznego budownictwa czynszowego i działalnością Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Wartość gruntu nie stanowiącego własności gminy, koszt obowiązkowych miejsc postojowych pod budynkiem oraz poza gruntem nieruchomości w finansowaniu ze środków Funduszu Dopłat powinny być zaliczane do kosztów kwalifikowanych, objętych finansowym wsparciem.

Zasadne jest zwiększenie grantu z Funduszu Dopłat do 30% kosztów realizacji przedsięwzięcia, ujednolicenie katalogu kosztów kwalifikowanych w programach rządowych.

Postuluje się istotne zwiększenie dotacji na realizację mieszkań chronionych, noclegowni, domów dla bezdomnych (do 80% przy nowych budynkach; do 90 % przy remontach). Ponadto należy dopuścić do finansowania także nowopowstające ogrzewalnie zlokalizowane w obiektach, w których nie ma noclegowni i/lub schroniska.

Ponadto gminy powinny otrzymywać stałe wsparcie finansowe na prowadzenie mieszkań, chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych i ogrzewalni, podobnie jak mieszkań wspomaganych.

WYZWANIE 3B

ROZWÓJ SEKTORA SPOŁECZNEGO BUDOWNICTWA CZYNSZOWEGO

Program społecznego budownictwa czynszowego (SBC) realizowany w podstawowym wymiarze przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) funkcjonuje, z pewnymi ograniczeniami, już 25 lat. Towarzystwa budownictwa społecznego wybudowały w latach 1996 – 2015 ponad 81 tys. mieszkań,

mimo, że corocznie notowano deficyt środków kredytowych na realizację zgłaszanych przedsięwzięć, a w 2009 r. całkowicie zastopowano rządowe, preferencyjne finansowanie programu. Większość tych zasobów (69,6%) wybudowały towarzystwa będące spółkami gminnymi. Spośród 223 TBS będących kredytobiorcami BGK najliczniej reprezentowane są TBS gminne dysponujące mieszkaniami w liczbie od 100 do 500. 83 takie podmioty wybudowały łącznie 20,3 tys. mieszkań. Towarzystw o największych zasobach - ponad 500 mieszkań – jest 38, a łącznie wybudowały 44,8 tys. mieszkań czynszowych. Kilkanaście towarzystw stanowią spółki międzygminne. TBS na koniec 2016 r. miały swoje zasoby w 25,6% polskich miast, w tym w 12,1% ogółu miast liczących do 20 tys. mieszkańców, 60,9% miast liczących od 20 tys. do 50 tys., 72,3% miast pomiędzy 50 a 100 tys. mieszkańców, 82,6% miast liczących od 100 tys. do 200 tys. mieszkańców i we wszystkich miastach największych, liczących ponad 200 tys. mieszkańców¹⁷.

Oznacza to, że TBS¹⁸ są najważniejszymi, poza samymi gminami, podmiotami lokalnej polityki mieszkaniowej, dostępnymi w większości miast liczących co najmniej 20 tys. ludności.

Niemniej jednak dostrzega się niedocenianie programu SBC przez rząd i samorządy. Strona rządowa likwidując Krajowy Fundusz Mieszkaniowy zaprzepaściła szansę funkcjonowania samofinansującego się funduszu kredytowego, a nie kontynuując finansowania programu w latach 2010 – 2014 spowodowała problemy wizerunkowe. Samorządy zaś nie doceniają zalet ekonomicznych i społecznych programu SBC w perspektywie wieloletniej i jego wpływu na politykę miejską. Miasta narzekają na kapitałochłonność inwestycji, mimo, że często ponoszą zaledwie 30 % kosztów inwestycji. Zasoby są dobrze utrzymane a czynsze można uznać za ekonomiczne. Od roku 2015, również w ramach NPM, zachodzą korzystne modyfikacje programu, zwiększające możliwości i elastyczność montażu finansowego przedsięwzięć w oparciu o preferencyjne finansowanie kredytowe. Wynika to również z uzupełniającej oferty BGK w zakresie kredytów budowlanych.

W efekcie poszerza się zakres działalności TBS, dający się sprowadzić do dwóch, podstawowych formuł¹⁹:

- klasycznej działalności inwestorskiej w myśl podstawowych zasad ustawy z dnia 26 października 1996 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego
- działalności uzupełniającej sektor komunalny poprzez wykorzystywanie różnych montażu finansowych, w tym wsparcia ze środków Funduszu Dopłat, prowadzących do tworzenia zasobu mieszkań o czynszu odpowiednio niższym, udostępnianych osobom oczekującym w kolejkach po najem mieszkania z zasobów miasta.

W drugim modelu istotne znaczenie ma zwiększanie możliwości finansowania części kosztów budowy oraz kosztów użytkowania zasobów. Mieszkania będące własnością TBS są udostępniane do najmu komunalnego w formule „najem – podnajem”, tj. miasto wynajmuje mieszkania od spółki a następnie podnajmuje je osobom uprawnionym do najmu komunalnego.

¹⁷ Dane Banku Gospodarstwa Krajowego, za: Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast, IRMiR, 2018, s. 184 – 187.

¹⁸ Od 2015 r. takie same zadania jak TBS mogą wykonywać spółki komunalne nie będące TBS, a także spółdzielnie mieszkaniowe w zakresie mieszkań na wynajem i spółdzielczych lokatorskich.

¹⁹ TBS realizują również projekty o charakterze komercyjnym, np. przeznaczając część nowo budowanych mieszkań na sprzedaż, realizując przedsięwzięcia z opcją dojścia do własności.

Ostatnio wprowadzono nowe rozwiązania w formie łączenia grantu dla gminy do 20% z Funduszu Dopłat z kredytem SBC dla inwestora, objęcie nowych inwestycji SBC dopłatami do czynszów (Mieszkanie na Start). Te działania prowadzą do wzrostu subsydiarności programu społecznego budownictwa czynszowego względem komunalnych inwestycji mieszkaniowych.

REKOMENDACJA 1 – Długi horyzont programu SBC

Proponuje się zapewnienie stabilnej kontynuacji programu SBC ze strony państwa poprzez deklarację kontynuacji programu na obecnych lub zbliżonych zasadach jeśli chodzi o finansowanie preferencyjne po 2024 r., kiedy to upłynie dziesięcioletni termin funkcjonowania nowych zasad finansowania programu. Dodatkowo, istotne znaczenie ma utrzymanie czynszowego charakteru zasobów w długiej perspektywie.

REKOMENDACJA 2 – Uporządkowana formuła partycypacji w kosztach budowy

Rekomenduje się podjęcie kierunkowych decyzji w sprawie funkcjonowania systemu partycypacji w kosztach budowy. Możliwość pozyskania do 30% kosztów z wpłaty przyszłego najemcy stanowi poważne ułatwienie w finansowaniu. Dla wielu najemców wpłata zwrotnej i waloryzowanej partycypacji nadal stanowi atrakcyjny czynnik dostępności mieszkania. Dla innych, potencjalnych użytkowników znajdujących się w gorszej sytuacji finansowej ta partycypacja jest barierą uczestnictwa w programie SBC.

Przyjmując jako rozwiązanie perspektywiczne utrzymanie partycypacji osób fizycznych, program społecznego budownictwa czynszowego powinien zostać wsparty kredytami na partycypację.

Wysokość wymaganej partycypacji powinna korelować ze wysokością grantu dla gmin. Rekomenduje się wzrost dotacji ze środków Funduszu Dopłat (dziś 20%) do wysokości, która ograniczy udział własny partycypanta poniżej 30% przy czynszu regulowanym, odpowiadającym 4% wartości odtworzeniowej kosztu budowy w skali roku. Dla części zasobów można utrzymać grant na poziomie 20% przy czynszu na poziomie 5% wartości odtworzeniowej. W zależności od dochodów rodziny gmina wspierałaby mieszkańców wnosząc część/całą partycypację w programie o czynszu ograniczonym do 4% wartości odtworzeniowej, będącym stawką spełniającą zasadę limitowanych wydatków na utrzymanie mieszkania.

Warto wspierać i promować partycypację w kosztach budowy innych interesariuszy poza przyszłymi najemcami i gminami, np. pracodawców, organizacji pozarządowych.

REKOMENDACJA 3 – Zwiększenie preferencji w finansowaniu SBC

Mając na uwadze zwiększenie efektów budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu należałoby rozważyć zmniejszenia oprocentowania finansowania zwrotnego poniżej stawki WIBOR, np. do poziomu $WIBOR * 0,5$.

WYZWANIE 3C

ROZWÓJ INSTYTUCJONALNEGO SEKTORA CZYNSZOWEGO

Oferta mieszkaniowa w Polsce powinna zostać wzbogacona o sektor najmu mieszkań na zasadach komercyjnych, zapewniający inwestorom instytucjonalnym godziwy zysk z podejmowanych inwestycji. Przy wdrożeniu programu rządowego Mieszkanie Plus przyjęto zbyt optymistyczne założenia co do możliwości osiągnięcia wysokich efektów rzeczowych programu już w pierwszych

latach jego funkcjonowania w ramach działalności jednej instytucji – PRF Nieruchomości. Słabością programu Mieszkanie Plus w jego obecnym kształcie jest szerokie używanie formuły tajemnicy biznesowej. Skąpe publiczne informacje o kosztach i zasadach finansowania budynków mieszkalnych i koniecznych inwestycji towarzyszących nie służą dobrze temu programowi. Stosowanie niepoprawnej formuły opłaty administracyjnej (opłata za zarządzanie i administrowanie budynkiem) jako dodatku do czynszu ma służyć podtrzymaniu wrażenia dostępnych, istotnie niższych czynszów. Tymczasem zgodnie z obowiązującymi zasadami opłaty te stanowią element czynszu.

REKOMEDACJA 1 – Ewaluacja programu Mieszkanie Plus

Zaleca się przeprowadzenie śródkresowej ewaluacji programu Mieszkanie Plus. Wyniki ewaluacji powinny posłużyć ewentualnej modyfikacji programu.

WYZWANIE 4

ZWIĘKSZENIE ROLI PROJEKTÓW MIESZKANIOWYCH W RAMACH PROGRAMÓW REWITALIZACJI

Sferą, w której w zakresie mieszkalnictwa szczególnie łatwo zauważyć pole konfliktu między dotychczasową praktyką a potrzebą realnego rozwiązywania problemów jest w Polsce rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Działaniami rewitalizacyjnymi obejmowane są najczęściej obszary śródmiejskie, w tym historyczne centra miast, kwartały zabudowy mieszkaniowej z XIX i początku XX w., czasem też osiedla z wielkiej płyty.

Jednym ze skutków wprowadzenia ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji jest zwrócenie uwagi na rolę mieszkalnictwa w działaniach rewitalizacyjnych. Priorytet ustawy dla procesów i problemów społecznych, wiąże rewitalizację z miejscami zamieszkiwania ludzi, czyli z projektami mieszkaniowymi. Ustawa o rewitalizacji wprowadziła rozwiązania legislacyjne bez zapewnienia źródeł finansowania procesu.

Wprowadzone ustawą nowatorskie regulacje (Specjalna Strefa Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji) są natomiast wyraźnie adresowane do sfery mieszkalnictwa, jakkolwiek opierają się one na budżetach gmin; jedne regulacje pozwalają na oszczędności budżetowe, inne tworzą możliwości angażowania środków gminy w współfinansowanie przedsięwzięć mieszkaniowych w prywatnym sektorze mieszkaniowym.

Generalnie, ogół instrumentów wprowadzonych ustawą o rewitalizacji jest kierowanych, bardziej lub mniej pośrednio do sfery mieszkalnictwa. Poza możliwością ustanowienia prawa pierwokupu gminnego w obszarze rewitalizacji przez 2 pierwsze lata od uchwalenia gminnego programu rewitalizacji, rozwiązania zorientowane mieszkaniowo odnoszą się do Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR) i miejscowego planu rewitalizacji. Należy podkreślić, że proces wdrażania gminnych programów rewitalizacji w oparciu o ustawę o rewitalizacji jest czasochłonny i znajdujemy się dopiero w początkowej fazie realizacyjnej.

Od strony finansowej ustawa z dnia 9 października 2015 r. nie rozwiązuje problemów wynikających z deficytu środków publicznych i prywatnych na finansowanie remontów i modernizacji zasobów. Przypomnijmy, że w czasie prac nad ustawą na potrzeby rewitalizacji profilowano wydatkowanie funduszy unijnych z perspektywy 2014 – 2020 oraz opracowywano dokument operacyjny pn. Narodowy Plan Rewitalizacji, który miał, między innymi, dodatkowo regulować i wskazywać źródła finansowania rewitalizacji. W istocie, w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych i niektórych

programów krajowych dostępne są środki na podnoszenie standardów środowiskowych w sektorze mieszkaniowym. Zgodnie z obowiązującymi Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014 - 2020, preferowanymi celami w rewitalizacji są: wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, między innymi w sektorze mieszkaniowym. Natomiast Narodowy Plan Rewitalizacji pozostał w sferze projektów. Polityka wobec miast powinna zastąpić funkcje tego planu i wesprzeć projekty mieszkaniowe w programach rewitalizacji.

Za specjalnym wsparciem mieszkalnictwa w programach rewitalizacji przemawiają:

- niezwykle ważna rola poprawy warunków zamieszkiwania w realizacji celów procesów rewitalizacji, wynikająca z uwarunkowań społecznych, materialnych, funkcjonalno-przestrzennych,
- przewaga zabudowy mieszkaniowej w obszarach rewitalizacji,
- obserwowane trudności w realizacji projektów mieszkaniowych w prowadzonych w Polsce programach rewitalizacji; projektów mieszkaniowych realizuje się nieproporcjonalnie mało do zdiagnozowanych potrzeb, a realizowane przedsięwzięcia napotykają trudności w dopinaniu źródeł finansowania.

Doświadczenia miast prowadzących programy rewitalizacji od dłuższego czasu potwierdzają te argumenty. Mimo, że w obecnej perspektywie finansowej w programach rewitalizacji podejmowane są liczne projekty mające na celu poprawę efektywności energetycznej, że wiele miast angażuje w mieszkaniowe programy rewitalizacyjne towarzystwa budownictwa społecznego i spółki komunalne, korzystające z instrumentów finansowego wsparcia w ramach rządowych programów mieszkaniowych, skala i dynamika prowadzonych projektów mieszkaniowych pozostają niezadowolające.

Dodatkową trudność stanowi złożona struktura własności w mieszkalnictwie. Wspólnoty mieszkaniowe utworzone na bazie prywatyzacji zasobów komunalnych nie dysponują wystarczającymi środkami do prowadzenia remontów i modernizacji, szczególnie w obszarach kryzysowych. Potwierdzeniem potrzeby systematycznego zwiększania skali projektów mieszkaniowych w rewitalizacji są zakresy działań podejmowanych w ramach rewitalizacji w Bytomiu, Wałbrzychu, Łodzi - miastach pilotażowej rewitalizacji realizowanej ze wsparciem finansowym i doradczym udzielonym przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz w 20 miastach realizujących projekty w ramach konkursu „Modelowa Rewitalizacja Miast”. Prawie wszystkie te miasta prowadziły projekty odnoszące się do mieszkalnictwa. Warto podkreślić, że według analiz DG REGIO z 2013 r. warunki mieszkaniowe w odniesieniu do grup społecznych szczególnie zmarginalizowanych stanowią jeden z wielu wymiarów marginalizacji, ale właśnie one powodują szczególnie dyskomfortową sytuację grup zmarginalizowanych. W Polsce nie dysponujemy szczegółowymi analizami jakościowymi ani ilościowymi wiążącymi zagrożenie wykluczeniem społecznym z warunkami mieszkaniowymi. Natomiast w wielu debatach lokalnych w trakcie przygotowywania programów rewitalizacji jednoznacznie utożsamiane są obszary koncentracji problemów społecznych, w tym zjawisk patologicznych, z nisko standardowymi zasobami mieszkaniowymi.

Bezpośrednim zagrożeniem efektywności procesów rewitalizacji jest pozostawienie projektów mieszkaniowych w ramach rewitalizacji bez dostępu do dodatkowych, preferencyjnych źródeł finansowania.

REKOMENDACJA 1 – Finansowy instrument wsparcia mieszkalnictwa w rewitalizacji

Wskazane jest wypracowanie instrumentów finansowych w ramach krajowej polityki rewitalizacyjnej na rzecz naprawy mieszkalnictwa w obszarach rewitalizacji. Wyzwaniem jest nie tyle wielkość środków budżetowych kierowanych z poziomu krajowego na współfinansowanie mieszkaniowych projektów rewitalizacyjnych, co elastyczność takiego programu w definiowaniu przyszłych beneficjentów i stabilny, długi horyzont czasowy. Jest to potrzebne po to, by również słabsze ekonomicznie, mniej przedsiębiorcze czy otwarte na ryzyko miasta zdołały skorzystać z programu na zasadzie absorpcji sprawdzonych przykładów. Projekty mieszkaniowe mają różną skalę przestrzenną i zakres przedmiotowy interwencji. Począwszy od pojedynczych budynków mieszkalnych (najczęściej – wspólnot mieszkaniowych i budynków prywatnych) przez działania w skali kilku budynków (często – w zasobach komunalnych lub spółdzielczych) po prace w całych kwartałach zabudowy²⁰. Te ostatnie przedsięwzięcia należą do najtrudniejszych w przygotowywaniu i realizacji. Najdogodniejszym dla miast instrumentem finansowym byłaby forma grantu/dotacji ogólnej na projekty mieszkaniowe w ramach programów rewitalizacji.

REKOMENDACJA 2 – Drobne, oddolne projekty mieszkaniowe

Rekomenduje się prowadzenie i popularyzację przedsięwzięć polegających na włączaniu w bezpośrednie prace remontowe, porządkowe, dekoracyjne społeczności mieszkańców obszarów zdegradowanych. Można wziąć przykłady z projektów dotyczących porządkowania podwórek, organizacji życia sąsiedzkiego czy pierwszych projektów realizowanych dzielnic mieszkaniowych w Lublinie. Część projektów rewitalizacyjnych, odpowiednio wspieranych merytorycznie i wspomaganych rzeczowo, może polegać na wykonywaniu przez mieszkańców drobnych prac porządkowych i remontowych. Trzeba nadać takim działaniom rangę projektów mieszkaniowych zorientowanych społecznie i wpisać je w inne działania miejskie (programy odpracowywania zaległości czynszowych, inicjatywę lokalną). Bezpośrednie włączanie mieszkańców w sprawy remontowe i porządkowe ma nie tylko wymiar praktyczny, ale również animuje kontakty społeczne w bezpośrednim środowisku zamieszkiwania.

REKOMENDACJA 3 – Mieszkania wspomagane w ramach programów rewitalizacji

Zaleca się wspieranie i popularyzację w programach rewitalizacji mieszkalnictwa dostępnego, w tym wspomaganego, dostosowanego do potrzeb i możliwości wrażliwych grup społecznych (osób z niepełnosprawnościami, seniorów, migrantów i uchodźców, osób wychodzących z kryzysu bezdomności czy uzależnień, samotnych rodziców, usamodzielniającej się młodzieży z pieczy zastępczej). Obszary rewitalizacji skupiają te grupy społeczne i powinny być polem poszukiwań i wdrożeń nowych, innowacyjnych, dostosowanych do miejscowych uwarunkowań form mieszkalnictwa dostosowanego do potrzeb tych osób. Postuluje się tworzenie na szeroką skalę mieszkań wspomaganych, łączących wsparcie mieszkaniowe z dodatkowym niezbędnym wsparciem (w postaci np. wsparcia w obszarze zatrudnienia czy treningu samodzielności).

Obszary rewitalizacji skupiają te grupy społeczne i powinny być polem poszukiwań i wdrożeń nowych innowacyjnych, dostosowanych do miejscowych uwarunkowań, w tym zasobów endogenicznych form interwencji. Zaletą mieszkań wspomaganych w obszarach rewitalizacji jest lokalizacja w obszarach śródmiejskich, z dobrą dostępnością do usług publicznych.

²⁰ Znane są przedsięwzięcia tego typu organizowane i prowadzone przez towarzystwa budownictwa społecznego z zasobach własnych i wspólnot mieszkaniowych, częstokroć zarządzanych przez te spółki.

REKOMENDACJA 4 – Monitoring i zmiana przepisów prawa

Z uwagi na koncentrację w obszarach rewitalizacji mieszkańców o niskich zdolnościach mobilizowania własnych funduszy na poprawę warunków mieszkaniowych, wrażliwych na wzrost kosztów utrzymania mieszkań potrzebne jest stałe monitorowanie i ewentualna modyfikacja przepisów z zakresu polityki społecznej i obligatoryjnych zadań gmin w sferze mieszkaniowej pod kątem ich synchronizacji i zapewnienia gminom formalnych możliwości elastycznych działań. Jednym z instrumentów finansowania prac remontowych w rewitalizacji może być leasing zwrotny nieruchomości, instrument nie znajdujący jeszcze podstawy prawnej. Postuluje się, by Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju kontynuowało działania informacyjne określone jako Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji (www.rewitalizacja.gov.pl), w szczególności w zakresie monitoringu i prezentacji praktyk dotyczących mieszkalnictwa.

WYZWANIE 5

INNOWACJE MIESZKANIOWE W SFERZE USŁUG MIESZKANIOWYCH DLA OSÓB O SZCZEGÓLNYCH POTRZEBACH MIESZKANIOWYCH²¹

Jako społeczeństwo stoimy przed koniecznością pilnej reakcji na zmiany demograficzne i społeczne. Skala problemów mieszkaniowych jest znacząca, a grupy potrzebujące wsparcia – bardzo zróżnicowane. Od osób zagrożonych bezdomnością, poprzez repatriantów, imigrantów, seniorów, osoby niepełnosprawne, osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i rodzinnej, rodziny wielodzietne, usamodzielniającą się młodzież opuszczającą placówki pieczy zastępczej aż do osób opuszczających jednostki penitencjarne.

Dla zidentyfikowania grup osób potrzebujących wsparcia, dla określenia optymalnych form wsparcia (silnie zindywidualizowanych), a także dla testowania nowych rozwiązań niezbędne jest podejmowanie wyzwań w obszarze innowacji mieszkaniowych.

Przykładem grupy wymagającej inicjatyw w obszarze wsparcia mieszkaniowego są seniorzy. Niespotykane tempo i skala zjawiska starzenia się społeczeństwa wymaga dostosowania mieszkań do warunków, które będą bezpieczne i godne dla seniorów. Nie jesteśmy przygotowani do tworzenia warunków do jak najdłuższego przebywania seniorów w dotychczasowym miejscu zamieszkiwania, pozostawania w samodzielności, z dostępem – w miarę potrzeb – do specjalistycznej pomocy. Warto pamiętać, że dla budżetu gminy prowadzenie i/lub wspieranie mieszkań wspomaganych jest znacznie tańsze niż finansowanie działalności Domów Pomocy Społecznej.

Innym przykładem są osoby młode, usamodzielniające się po opuszczeniu pieczy zastępczej, młodzieżowych ośrodków wychowawczych czy młodzież pełnoletnia z rodzin defaworyzowanych. Program usamodzielnienia dla tych osób w obecnej formie nie jest skuteczny, nie chroni wielu z nich od zagrożenia bezdomnością. Udzielenie pełnoletniej młodzieży opuszczającej instytucje dostępnych dla nich cenowo „na starcie” mieszkań treningowych – wspomaganych lub chronionych, w których dodatkowo nabywają niezbędne dla samodzielnego życia umiejętności – niewątpliwie zmniejszy zagrożenie wykluczeniem społecznym oraz bezdomnością.

Inne grupy w niezwykle trudnej sytuacji ze względu na szczególne potrzeby mieszkaniowe to osoby z niepełnosprawnościami, osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i rodzinnej,

²¹ W załączniku nr 2 przedstawiono krótkie informacje o wybranych, realizowanych innowacyjnych programach mieszkaniowych kierowanych do osób o szczególnych potrzebach.

rodziny wielodzietne, repatrianci, osoby opuszczające więzienia czy też osoby w kryzysie bezdomności.

Ofertą dla nich powinny być mieszkania spełniające, obok warunku dostępności, również szczególne wymagania przydatne w zaspokajaniu ich specjalnych potrzeb bytowych w mieszkaniach.

Zatem, kontynuując wysiłki w kierunku zwiększenia skali budowy nowych mieszkań i efektywności remontów istniejącego zasobu – co jest działaniem długotrwałym i kosztowym – warto zwrócić się ku poszukiwaniom nowatorskich sposobów redukcji deficytu mieszkań dostosowanych do specjalnych potrzeb użytkowników. W tym kontekście należy szczególnie podkreślić znaczenie i rolę wszelkich rozwiązań pozwalających efektywniej wykorzystywać już istniejące zasoby – w szczególności zasoby prywatne, które, dzięki zastosowaniu odpowiednich zachęt, mogą stać się skutecznym remedium w walce ze zdiagnozowanym problemem.

Na chwilę obecną, spośród szeregu innowacyjnych form mieszkalnictwa dostępnego²², na szczególną uwagę zasługują:

- społeczne agencje najmu (SAN) – jednostki (samorządowe lub pozarządowe lub ich konsorcja) pośredniczące w wynajmie mieszkań z istniejącego zasobu lokali. SAN oferuje najemcom mieszkania dostępne cenowo, a właścicielom (prywatnym, samorządowym czy państwowym) gwarancję stałego czynszu (ale na niższym poziomie niż rynkowy) oraz zarządzanie nieruchomością. Do zasobów mieszkaniowych SAN mogą być również włączane pustostany (po przeprowadzeniu niezbędnych remontów) oraz lokale o nieuregulowanym statusie prawnym, które nie stanowią standardowego zasobu komunalnego. Niewątpliwymi zaletami SAN są włączenie do zasobu mieszkań dostępnych istniejących już, pustych mieszkań z rynku prywatnego oraz tworzenie przemieszania lokatorskiego z pomocą usługi najmu SAN;
- mieszkania chronione (wspierane i treningowe) oraz mieszkania wspomagane – rozwiązanie to zostało przewidziane w Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020 („Wytyczne 2014-2020”) oraz w Narodowym Programie Mieszkaniowym, jako instrument zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin w trudnej sytuacji życiowej, niesamodzielnych, niepełnosprawnych czy starszych. Tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego czy spółki z większościovym udziałem jednostek samorządu terytorialnego (TBS lub inne spółki) bądź podmioty ekonomii społecznej mieszkań wspomaganych, w których osoby potrzebujące mogą zaspokoić potrzebę mieszkaniową oraz uzyskać dodatkowe wsparcie jest niezbędne dla powstania odpowiedniego zasobu szeroko pojętych mieszkań dostępnych. Mieszkania te są bowiem dostępne nie tylko cenowo, ale również organizacyjnie/infrastrukturalnie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, posiadają specjalne rozwiązania architektoniczne i zapewniony dostęp do niezbędnych usług (opieka dla niepełnosprawnych intelektualnie, asystent dla wychowanków pieczy zastępczej, koordynator w domu seniora itp.).
- kooperatywy mieszkaniowe – oddolna inicjatywa osób poszukujących mieszkania zmierzająca do zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych poprzez samodzielne, wspólne wybudowanie lub remont lokali mieszkalnych. Miasta mogą udzielać kooperatywom mieszkaniowym potrzebnego

²² Wspomniane tu formy, w szczególności Społeczne Agencje Najmu oraz kooperatywy mieszkaniowe, mogą służyć rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych również innych grup społecznych poszukujących mieszkań.

wsparcia, np. poprzez wskazanie gruntów pod zabudowę, wprowadzenie możliwości rozliczenia ceny za grunt poprzez przekazanie lokali do zasobu komunalnego, udzielenie wsparcia organizacyjnego czy prawnego. Wdrożenie na szerszą skalę tego rozwiązania przyczyni się do zwiększenia dostępności mieszkań i również może mieć pozytywny wpływ na politykę przestrzenną miast, przyczyniając się do ich dogęszczania zabudowy mieszkaniowej

- współzamieszkiwanie (co-housing) niespokrewnionych osób znajdujących się w podobnej sytuacji życiowej. Współzamieszkiwanie w odpowiednio dostosowanych lokalach mieszkalnych pozwala na obniżenie kosztów użytkowania mieszkania, zwiększenie kontaktów społecznych, w tym – w miarę potrzeby – świadczenie pomocy wzajemnej. Tradycyjnie z tej formy zamieszkiwania korzystają studenci, ale warto promować również co-housing senioralny i co-housing imigrantów z kraju i z zagranicy przybywających do miast za pracą.

REKOMENDACJA 1 – Ewaluacja mieszkań chronionych

Rekomenduje się ewaluację programu mieszkań chronionych tworzonych przez różne podmioty i pod kątem dostosowania zasad ich funkcjonowania do reguł publicznego sektora czynszowego. Powinno to przyczynić się do zwiększenia liczby realizowanych przedsięwzięć oraz do podniesienia komfortu beneficjentów programu, traktowanych na podobnych zasadach jak inni najemcy mieszkań objęci pomocą gmin (umowy najmu, dodatki mieszkaniowe, obniżki czynszu).

REKOMENDACJA 2 – Granty dla podmiotów prowadzących mieszkania chronione i wspomagane

Zaleca się objęcie sektora mieszkań chronionych i wspomaganych wsparciem finansowym i organizacyjnym ze strony ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w formie systemowego programu grantowego dla inicjatyw mieszkaniowych kierowanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o specjalnych potrzebach, gdzie usłudze mieszkaniowej towarzyszą dodatkowe usługi wsparcia w formie doradztwa, pomocy w wykonywaniu codziennych czynności, opieki psychologicznej, szkoleń. Program grantowy powinien funkcjonować dla danego beneficjenta przez kilka lat, na okres inicjacji i pierwszych lat funkcjonowania, kiedy wsparcie jest szczególnie cenne i pozwala okrzepnąć inicjatywie i zbudować partnerstwa konieczne do kontynuacji programu. Jednym z projektów mogłaby być specjalna formuła Społecznej Agencji Najmu dedykowana seniorom, pozwalająca na czasowe przekazanie mieszkań własnościowych przez seniorów do wynajęcia w ramach zadań SAN w zamian za ofertę najmu mieszkań wspomaganych, dostosowanych do potrzeb seniorów. Innego rodzaju projektami powinny być działania prowadzące do zagospodarowania pustostanów komunalnych, np. w formule kooperatyw remontowych tworzonych przez osoby wykluczone lub zagrożone wykluczeniem społecznym. Kolejnym rodzajem przedsięwzięć kwalifikujących się do wsparcia powinny być programy wychodzenia z bezdomności oferujące usługę mieszkaniową „Najpierw mieszkanie” (Housing first).

REKOMENDACJA 3 – Reforma systemu dodatków mieszkaniowych²³

Od wielu lat postuluje się reformę systemu dodatków mieszkaniowych pod kątem wysokości kwoty dodatków źródeł ich finansowania, zakresu uprawnień do dodatków. Dodatki mieszkaniowe w obecnej formule są coraz słabszym instrumentem pomocy w sprawach mieszkaniowych i pełnią tę funkcję pomocy w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkań jedynie w odniesieniu do gospodarstw domowych wynajmujących mieszkania w zasobach nisko czynszowych. W przypadku innych zasobów

²³ Rekomendacja ta odnosi się również do innych wyzwań mieszkaniowych, np. dotyczących mieszkalnictwa gminnego i TBS.

czynszowych pomoc w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkania w postaci dodatków mieszkaniowych w obecnej formule jest zdecydowanie za niska w stosunku do potrzeb gospodarstw domowych.

Konieczną wydaje się ewaluacja programu dodatków mieszkaniowych. Wśród pytań badawczych w ramach ewaluacji powinny znaleźć się pytania o adekwatność dodatków mieszkaniowych do potrzeb osób wynajmujących mieszkania na zasadach rynkowych oraz o możliwość ujednoczenia bądź zbliżenia systemu dopłat do czynszów w postaci dodatków mieszkaniowych i w programie „Mieszkanie na Start”.

WYZWANIE 6

OSIEDLA ZRÓWNOWAŻONE

Dyskusja nad mieszkalnictwem nie może przebiegać bez uwzględnienia kontekstu przestrzennego. Z jednej strony tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową mają największy udział w przestrzeni miast, a przez to mają decydujący wpływ na ich kształt, z drugiej – efektem każdego programu mieszkaniowego jest mieszkanie zlokalizowane w kontekście przestrzennym. Kontekst ten ma duże znaczenie dla atrakcyjności i funkcjonalności środowiska zamieszkania. Od 1987 roku, czyli od czasu ukonstytuowania pojęcia zrównoważonego rozwoju, powstało co najmniej kilkanaście znaczących manifestów i koncepcji rozwojowych, które miały na celu operacjonalizację tego pojęcia. Analiza tych koncepcji, takich jak Nowy Urbanizm (USA, 1995), Smart Growth (USA, 1995), Nowa Karta Ateńska (UE, 1998, 2003) czy Urban Renaissance (1999, Wielka Brytania) pozwalają na wyznaczenie 5 głównych rekomendacji odnośnie zrównoważonych osiedli mieszkaniowych, obejmujących kwestie przestrzenne i społeczne²⁴.

REKOMENDACJA 1 - Zwarta zabudowa mieszkaniowa

Zwarte miasto/osiedle przynosi korzyści środowiskowe, społeczne i ekonomiczne związane z lepszym dostępem do usług, efektywniejszym wykorzystaniem infrastruktury i ograniczeniem strat (np. przesyłowych). W związku z tym rekomenduje się uwzględnienie terenów uprzednio zagospodarowanych jako podstawowego sposobu realizowania zabudowy mieszkaniowej. Wskazuje się rozwijanie zabudowy mieszkaniowej przede wszystkim w ramach uzupełnień istniejącej struktury miast. Chodzi tu o strategię dogęszczania zabudowy także z wykorzystaniem lokalizacji alternatywnych takich jak dachy, szczeliny między budynkami czy przestrzenie infrastruktury (tzw. mikrourbanizacja) oraz adaptacji na cele mieszkaniowe przestrzeni i obiektów, które straciły swoje dotychczasowe funkcje (tzw. brownfields).

Ponieważ z punktu widzenia struktury urbanistycznej zwarte miasto charakteryzuje się najefektywniejszym wykorzystaniem terenu - z tym, że efekt nie jest rozumiany jako maksymalna możliwa do osiągnięcia liczba metrów kwadratowych przestrzeni użytkowej – a wynikowa pomiędzy największą pożądaną liczbą mieszkańców na danym terenie i charakterem miejsca, przy dogęszczaniu dbać należy o ochronę miejskich terenów zieleni i przestrzeni publicznych przed presją urbanizacyjną. Dogęszczanie zabudowy powinno być połączone z modernizacją zabudowy istniejącej, a w obszarach problemowych łączone z procesami rewitalizacji.

²⁴ Więcej na ten temat: Tomasz Bradecki, Agata Twardoch: Współczesne kierunki kształtowania zabudowy mieszkaniowej, Wydawnictwo Naukowe Politechniki Śląskiej, Gliwice 2013.

Zabudowa na terenach otwartych, dotąd niezainwestowanych, która rozwijana powinna być dopiero po wykorzystaniu potencjału wewnętrznego jednostek osadniczych powinna być rozwijana stopniowo, w ramach pełnofunkcyjnych osiedli dobrze powiązanych przestrzennie i komunikacyjnie ze strukturą miast.

REKOMENDACJA 2 – Priorytet ruchu pieszego

Przy planowaniu osiedli rekomenduje się wykorzystanie komunikacji publicznej i indywidualnej rowerowej oraz pieszej jako podstawowej. Realizacja tego celu możliwa jest przy stosowaniu czytelnej struktury komunikacji pieszej, zapewnieniu przyjaznych i atrakcyjnych przestrzeni publicznych oraz dbałości o odpowiedni zasięg najważniejszych funkcji oraz przystanków komunikacji publicznej. W ramach przyjmowanych rozwiązań rekomenduje się stosowanie wielofunkcyjnych ciągów komunikacyjnych z pierwszeństwem komunikacji pieszej, czyli „stref zamieszkania” w terenach mieszkaniowych.

Rekomenduje się także obniżenie wskaźników miejsc postojowych na mieszkanie. Obniżenie tych wskaźników przynosi korzyści związane z kwestią zwartej miasta (mniej powierzchni zajętej przez parkingi, większa możliwość dogęszczania miasta) oraz zwiększenia dostępności mieszkań (niższe koszty mieszkania nie obciążonego kosztami parkingu). Z drugiej strony mniejsza liczba samochodów w obszarze zamieszkania ułatwia poruszanie się pieszo i przyczynia się do usprawnienia transportu publicznego, który jest tym łatwiej rozwijać im więcej osób z niego korzysta.

REKOMENDACJA 3 - Zróżnicowana funkcjonalnie struktura zabudowy

Zróżnicowanie funkcjonalne zabudowy w ramach osiedli przeciwdziała powstawaniu monofunkcyjnych „sypialni” mieszkaniowych, których mieszkańcy wszystkie podstawowe funkcje realizować muszą poza miejscem zamieszkania. Łączy się to z cyklicznym przeciążeniem układów komunikacyjnych i okresowym pustoszeniem dzielnic. Mieszanie różnych funkcji powinno odbywać się zarówno w skali dzielnic, kwartałów, jak i samych budynków. Na uzupełniającą zabudowę mieszkaniową funkcje powinny składać się nie tylko przestrzenie handlu, ale także funkcje społeczne (edukacyjne, zdrowia, kultury) oraz miejsca pracy. Dobre praktyki wskazują, że przy dużych inwestycjach deweloperskich możliwe jest stawianie wymogu budowy brakującego elementu infrastruktury w ramach uzyskania zgody na budowę.

REKOMENDACJA 4 - Społeczności zrównoważone

Kluczowe dla zapewnienia zrównoważonych osiedli jest zróżnicowanie społeczne w ramach jednostek urbanistycznych. Rekomenduje się takie planowanie i projektowanie zabudowy mieszkaniowej, które umożliwi i ułatwi współzamieszkiwanie osób o zróżnicowanym wieku, zdrowiu i statusie materialnym. Podstawowym sposobem na zapewnienie zróżnicowania społecznego jest wprowadzenie wymogu mieszania mieszkań o urozmaiconej wielkości, strukturze, typie oraz standardzie. Drugim rekomendowanym rozwiązaniem jest mieszanie mieszkań o różnych podstawach zasiedlenia (*mixed tenure*), czyli mieszkań wynajmowanych i własnościowych wolnorynkowych z mieszkaniami dostępnymi (komunalnymi, w formule TBS, kooperatywami, wspomaganyymi, i innymi). W wielu krajach europejskich mieszanie mieszkań o różnej podstawie zamieszkania odbywa się także w ramach wymogów dla inwestorów prywatnych, którzy w ramach pozwolenia na budowę zobowiązani są do oddania części mieszkań do sektora dostępnego. Rekomenduje się także troskę, o to by miejskie lokale mieszkaniowe - w tym mieszkania socjalne - rozlokowane były w ramach

zrównoważonych jednostek osadniczych, a nie w ramach struktur monofunkcyjnych, oraz by status mieszkań nie był możliwy do rozpoznania przez osoby postronne (*blind tenure*).

Wskazuje się także na konieczność poszukiwania nowych i alternatywnych form wytwarzania mieszkań, szczególnie tych angażujących potencjał własny mieszkańców oraz potencjał trzeciego sektora. Chodzi o miejskie ułatwienia i wsparcie skierowane do instytucji non profit, takich jak fundacje i inicjatywy oddolnego budownictwa mieszkaniowego (kooperatywy, grupy budowlane, co-housing). Wsparcie takie związane może być z przekazywaniem *know how*, pomocą prawną oraz przede wszystkim z przeznaczaniem części terenów wyłącznie pod zabudowę typu non profit.

W zakresie tej rekomendacji znajduje się także postulat blokowania możliwości grodzenia osiedli mieszkaniowych w ramach prawa miejscowego uchwalanego zgodnie z art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z którym gminy mogą ustalać zasady i warunki stosowania ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz materiały.

REKOMENDACJA 5 – Rozwiązania środowiskowe w skalach urbanistycznej i architektonicznej

Urbanizacja jest jedną z głównych przyczyn zmiany klimatu. Zrównoważone osiedle wymaga zastosowania rozwiązań, które z jednej strony zminimalizują dalszy wpływ miast na środowisko, a z drugiej zapewnią odporność na spowodowane zmianą klimatu zjawiska. Pierwsza i podstawowa kwestia dotyczy ogrzewania - w gestii miast leży wprowadzanie rozwiązań o możliwie minimalnym negatywnym wpływie na zdrowie i środowisko, takich jak obowiązkowe włączenia budynków do miejskich sieci ciepłowniczych, czy zakazy stosowania pieców na paliwa stałe. W ramach troski o temperaturę rekomenduje się używanie zielni miejskiej jako czynnika chroniącego przed wyiębiającymi wiatrami, czy zbytnim nasłonecznieniem. Kluczową sprawą jest też zastosowanie systemów powierzchniowej retencji miejskiej (SPRiM), i zmaksymalizowanie powierzchni biologicznie czynnych, które to działania ograniczają spływ powierzchniowy, wspomagając przy tym infiltrację wody deszczowej w głąb gleby oraz jej parowanie. W ramach stosowania SPRiM rekomenduje się zatem m.in. lokalne obniżenia z bioretencją (bioswale), rowy chłonne, skrzynki rozsączające, przepuszczalne powierzchnie utwardzone, powierzchniowe zbiorniki retencyjne, zielone dachy i place wodne. Wymogi stosowania takich rozwiązań pojawiać się mogą wraz z warunkami przyłączenia do kanalizacji deszczowej.

PODSUMOWANIE

Polityka mieszkaniowa jest adresowana w całości do miast jako społeczności mieszkańców i jako podmiotów o określonych zadaniach w zakresie mieszkalnictwa. O ile w obszarach wiejskich i częstokroć w najmniejszych miastach stosowane są ogólne ramy prawne regulujące szeroko rozumianą sferę mieszkaniową, to w miastach, a szczególnie w dużych miastach, zwiększone znaczenie ma funkcja polityki mieszkaniowej polegająca na tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób, które nie są w stanie ich zaspokajać na zasadach rynkowych. Nie powinno więc dziwić to, że wyzwania miejskie w mieszkalnictwie adresują podstawowe, aktualne problemy polityki mieszkaniowej. Również rekomendacje mają charakter aktualizujących korekt w działaniu państwa i gmin w sferze mieszkaniowej. Czasami rekomendacje jako propozycje korekt

programowych mogą wydać się dość drobiazgowo i pragmatyczne. Po części wynika to z korzystnej oceny dokonań w polityce mieszkaniowej w kraju, mających miejsce od 2015 r., w szczególności w zakresie programu Funduszu Dopląt i społecznego budownictwa czynszowego oraz rewitalizacji.

Postulat terytorializacji miejskiej polityki mieszkaniowej, czyli wprowadzenia odmiennych priorytetów działania i odmiennych instrumentów realizacyjnych intuicyjnie jest słuszny, jednak niezmiernie trudny do operacjonalizacji. Nie dotyczy on wszystkich rekomendacji w miejskiej polityce mieszkaniowej, a jedynie tych, które odpowiadają na indywidualne problemy, np. wynikające z wysokiego udziału zdegradowanych zasobów komunalnych, szczególnie niekorzystnego stanu mieszkalnictwa w obszarach rewitalizacji czy znaczącej koncentracji gospodarstw domowych wykluczonych społecznie lub zagrożonych wykluczeniem. Proponuje się przyjęcie rozwiązania pośredniego w postaci systemowych warunków włączania poszczególnych miast do nowo tworzonych rozwiązań w ramach miejskiej polityki mieszkaniowej oraz ogólnych kryteriów dostępności tych przedsięwzięć dla miast. Miasta chcące korzystać z proponowanego instrumentarium miejskiej polityki w zakresie mieszkalnictwa powinny mieć dobrze zdiagnozowaną sytuację mieszkaniową na swoim terenie i dostosowaną do niej opracowaną i wdrażaną politykę mieszkaniową. A rolą państwa będzie tworzenie specjalnej oferty programowej dla tych miast, które podejmują ambitne zadania mieszkaniowe i mają szczególnie trudną sytuację mieszkaniową pod określonymi względami.

Mając na uwadze znaczną skalę zidentyfikowanych wyzwań i zaleceń co do sposobu rozwiązywania zidentyfikowanych problemów można wskazać priorytety, to znaczy te wyzwania, dla których remedium powinno powstać w pierwszej kolejności. Są to następujące wyzwania i rekomendacje:

- WŁAŚCIWA DIAGNOZA PROBLEMÓW I SYTUACJI MIESZKANIOWEJ MIAST, MERYTORYCZNY I SYSTEMOWY MONITORING SYTUACJI MIESZKANIOWEJ MIAST ORAZ ZINTEGROWANE PROGRAMOWANIE ROZWOJU MIESZKALNICTWA W MIASTACH - wdrożenie monitoringu sytuacji mieszkaniowej w miastach i prowadzenie polityki mieszkaniowej odpowiadającej zdiagnozowanym problemom (rekomendacje 1 i 3)
- PARTNERSTWO W REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘĆ MIESZKANIOWYCH – rozwój i wsparcie innowacyjnych projektów mieszkaniowych w zakresie mieszkalnictwa dostępnego (rekomendacja 2)
- ROZWÓJ SEKTORA MIESZKAŃ NA WYNAJEM – rozwój komunalnego sektora mieszkaniowego poprzez intensyfikację działań remontowych i nowego budownictwa czynszowego, korzystającego ze wsparcia ze strony rządowych programów mieszkaniowych oraz społecznego budownictwa czynszowego (wyzwanie 3A – rekomendacja 1 i 2, wyzwanie 3B - rekomendacje 1 – 3)
- ZWIĘKSZENIE ROLI PROJEKTÓW MIESZKANIOWYCH W RAMACH PROGRAMÓW REWITALIZACJI – utworzenie nowego instrumentu wsparcia finansowego na rzecz realizacji przedsięwzięć mieszkaniowych w rewitalizacji (rekomendacja 1)
- INNOWACJE MIESZKANIOWE W SFERZE USŁUG MIESZKANIOWYCH DLA OSÓB O SZCZEGÓLNYCH POTRZEBACH – promocja nowych rozwiązań organizacyjnych w zakresie mieszkań chronionych i wspomaganych (rekomendacja 2)

- OSIEDLA ZRÓWNOWAŻONE – tworzenie warunków dobrego zamieszkiwania i oszczędnej eksploatacji środowiska (rekomendacje 1 – 5).

Z kolei dwa istotne zagadnienia nie zostały ujęte w niniejszym raporcie, a wydają się ważne dla mieszkalnictwa.

Po pierwsze, wskazuje się konieczność wypracowania procedur i narzędzi, które pozwoliłyby na prowadzenie regionalnej polityki mieszkaniowej w obszarach metropolitalnych. Ponadlokalna współpraca pomiędzy gminami jest konieczna dla ograniczania rozpraszania zabudowy mieszkaniowej na tereny cenne przyrodniczo. Dla przykładu redystrybucja podatków lokalnych pozwoliłaby zatrzymać konkurencję przy pozyskiwaniu mieszkańców, która jest jedną z głównych przyczyn ekstensywnego gospodarowania gruntami w przepisach miejscowych.

Po drugie, zasadne jest również podjęcie decyzji o przystąpieniu do wdrożenia podatku od wartości nieruchomości, rozwiązania uznanego na konieczne dla efektywnego gospodarowania zasobami nieruchomości mieszkaniowych w miastach. Wtórnią sprawą są stawki podatkowe, ważniejsze jest opracowanie systemu wdrażania podatku. Możliwe jest opracowanie takiego systemu podatku od wartości nieruchomości, który zniweluje większość konfliktów wokół tej inicjatywy, a wynikających ze specyfiki tworzenia własności mieszkaniowej w okresie PRL i w pierwszych latach transformacji (tzw. „biedni właściciele”).

Załącznik nr 1

WSTĘPNA PROPOZYCJA ZAKRESU MONITORINGU MIESZKANIOWEGO W MIASTACH

W ramach analiz demograficznych gmina powinna gromadzić m. in. dane z zakresu: zmiany liczby ludności ogółem zamieszkującej miasto w ostatnich latach wraz z prognozą, zmiany liczby ludności w poszczególnych dzielnicach miasta w poszczególnych latach wraz z prognozą, migracji ludności w ruchu wewnętrznym i zagranicznym w ostatnich latach, ruchu naturalnego w ostatnich latach, zmiany liczby ludności według ekonomicznych grup wieku na przestrzeni ostatnich lat oraz związanego z tym wskaźnika obciążenia demograficznego wraz z prognozą, zmiany liczby ludności według grup wieku w ostatnich latach wraz z prognozą, zmiany liczby zawartych małżeństw w ostatnich latach.

W ramach analiz gospodarczych gmina powinna gromadzić m. in. dane z zakresu: wskaźnika liczby podmiotów gospodarczych na 1000 ludności w ostatnich latach, wskaźnika liczby podmiotów na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym w ostatnich latach, wskaźnika liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym w ostatnich latach, liczby nowo zarejestrowanych i wyrejestrowanych w rejestrze REGON podmiotów gospodarki narodowej w ostatnich latach, udziału bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w ostatnich latach, udziału podatku dochodowego od osób fizycznych w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w ostatnich latach, udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gminy w ostatnich latach.

W ramach analiz przestrzennych gmina powinna gromadzić dane z zakresu: dostępności publicznych połączeń komunikacyjnych z głównymi miejscami pracy, ośrodkami pracy; planowanych inwestycji drogowych oraz inwestycji związanych z publicznymi połączeniami komunikacyjnymi; użytkowania powierzchni w mieście, zasobu przyrodniczego w mieście, powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wraz z szacunkiem potrzeb, zasobu gruntów miasta o możliwym przeznaczeniu pod budownictwo mieszkaniowe wraz z poziomem uzbrojenia, planowanych inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, przestrzeni wolnego czasu – liczby miejsc, rodzajów miejsc, planów inwestycyjnych.

W ramach analizy zasobów mieszkaniowych gmina powinna gromadzić dane m. in. z zakresu: liczby mieszkań ogółem, poziomu nasycenia w mieszkania określanego jako liczba mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców, struktury wiekowej zasobu, w tym odsetka zasobu o współczesnym standardzie jako efektu budownictwa mieszkaniowego od 1989 roku, przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania przypadającej na 1 osobę, przeciętnej liczby osób przypadającej na 1 mieszkanie, przeciętnej powierzchni użytkowej 1 mieszkania, wyposażenia zasobu w infrastrukturę techniczną – wodociąg, kanalizację, łazienkę, centralne ogrzewanie, gaz sieciowy, struktury własnościowej zasobu.

Podstawowe miary odnoszące się do budownictwa mieszkaniowego, które należy poddać analizie to: roczne efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego, roczna liczba wybudowanych mieszkań ogółem na 1000 mieszkańców, roczne efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego ogółem na 1000 zawartych małżeństw, struktura inwestorska lokalnego budownictwa mieszkaniowego.

W ramach statystycznego bilansu potrzeb mieszkaniowych należy poddać analizie: relację liczby mieszkań w danym mieście do liczby gospodarstw domowych rodzinnych i nierodzinnych, liczbę osób oczekujących na wskazanie lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony z zasobu gminy na koniec roku, liczbę osób oczekujących na wskazanie najmu socjalnego lokalu na koniec roku, liczbę osób oczekujących na lokal zamienny na koniec roku, liczba osób oczekujących na zamianę lokalu z urzędu na koniec roku, liczbę niezrealizowanych wyroków sądowych z prawem do najmu socjalnego na koniec roku z zasobu gminy i zasobu obcego, liczbę pustostanów możliwych pod względem technicznym i prawnym do adaptacji, liczbę zawartych umów najmu w ciągu roku na lokal zamienny, socjalny, mieszkalny, na zamianę z urzędu w danym roku, liczbę wskazanych w ciągu roku lokali na najem socjalny oraz tymczasowych pomieszczeń z tytułu wyroku sądowego, liczbę przyjętych w danym roku nowych wniosków osób wpisanych na listę na lokal zamienny, najem socjalny lokalu, lokal mieszkalny, na zamianę z urzędu, liczbę złożonych w danym roku wyroków sądowych z prawem do najmu socjalnego lokalu, liczbę wskazanych lokali socjalnych w danym roku w związku z wyrokiem sądowym, liczbę i kwotę wypłaconych odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego.

Ponadto miasta powinny utworzyć i na bieżąco prowadzić w ramach „Monitoringu sytuacji mieszkaniowej w mieście” monitoring rynku mieszkaniowego w zakresie liczby transakcji i cen transakcyjnych oraz poziomu czynszów rynkowych, w zasobie społecznym TBS, w ramach Programu Mieszkanie Plus, w zasobie mieszkaniowym gminy. Pozwoli to potencjalnym uczestnikom rynku mieszkaniowego podejmować świadome i racjonalne wybory w zakresie modelu realizacji potrzeb mieszkaniowych, które oparte będą na bieżącej i historycznej informacji o sytuacji na lokalnym rynku mieszkaniowym. W tym celu należy gromadzić następujące dane: liczbę wybudowanych mieszkań przez deweloperów na sprzedaż i wynajem, liczbę wybudowanych mieszkań przez osoby fizyczne na

sprzedaż i wynajem, liczbę wybudowanych mieszkań przez TBS na wynajem i sprzedaż, liczbę wybudowanych mieszkań przez spółdzielnie mieszkaniowe, liczbę wybudowanych mieszkań komunalnych przez gminę, liczbę wybudowanych mieszkań w ramach Programu „Mieszkanie Plus”, liczbę transakcji sprzedaży ogółem na rynku pierwotnym oraz na rynku wtórnym w danym kwartale, liczbę transakcji sprzedaży ogółem na rynku mieszkaniowym w danym roku w stosunku do liczby mieszkań w zasobie na koniec roku, liczbę transakcji sprzedaży mieszkań do 40 m², 40,1 - 60 m², 60,1 - 80 m², powyżej 80 m² na rynku pierwotnym oraz na rynku wtórnym w danym kwartale, średnie ceny 1 m² sprzedaży mieszkań do 40 m², 40,1 - 60 m², 60,1 - 80 m², powyżej 80 m² na rynku pierwotnym oraz na rynku wtórnym w danym kwartale. poziom czynszu za 1 m² w najmie socjalnym lokalu, poziom najniższego, średniego, najwyższego czynszu za 1 m² w lokalach mieszkalnych w zasobie gminy, poziom najniższego, średniego, najwyższego czynszu za 1 m² w lokalach mieszkalnych w zasobie TBS, poziom czynszu za 1m² najmu oraz najmu z opcją wykupu mieszkania w programie „Mieszkanie Plus”.

Istotnym obszarem monitoringu powinno być badanie dostępności mieszkaniowej. Należy poddać analizie możliwość realizacji potrzeb mieszkaniowych przy uwzględnieniu różnych poziomów dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych oraz kosztów nabycia mieszkania/najmu mieszkania i jego utrzymania w fazie eksploatacji w relacji do dostępnej oferty na miejskim rynku mieszkaniowym. Niezbędnym jest zatem gromadzenie danych o cenach, podaży, popycie na mieszkania, kosztach eksploatacyjnych w poszczególnych typach własności zasobów. W przypadku wystąpienia luki podażowej należy interweniować na rynku poprzez odpowiednio zaadresowany instrument miejskiej polityki mieszkaniowej.

Załącznik nr 2

INNOWACJE MIESZKANIOWE W SFERZE USŁUG MIESZKANIOWYCH M. IN. DLA OSÓB O SZCZEGÓLNYCH POTRZEBACH MIESZKANIOWYCH – WYBRANE PRZYKŁADY

Stojąc przed koniecznością pilnej reakcji na zmiany demograficzne i społeczne, wobec znaczącej skali problemów mieszkaniowych, a także bardzo zróżnicowania grup społecznych potrzebujących wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, niezbędne jest podejmowanie innowacji mieszkaniowych. Działania organizacji pozarządowych pozwalają zidentyfikować grupy potrzebujące pomocy i problemy wymagające interwencji. Organizacje, ze względu na elastyczne formy działania, mogą w miarę szybko reagować, dostrzegają nowe obszary problemów lub nowe możliwości ich rozwiązania. W zasadzie innowacje mieszkaniowe są realizowane w partnerstwie organizacji pozarządowych, samorządów miejskich i inwestorów mieszkaniowych w sektorze społecznym. Różne są role i udziały tych podmiotów w opracowaniu koncepcji programu, zapewnieniu zasobu mieszkań (poprzez budowę, remont/modernizację, wynajem) i realizacji tego programu.

Poniżej przedstawiono przykłady innowacyjnych działań w obszarze mieszkalnictwa, podejmowanych przez organizacje pozarządowe i towarzystwa budownictwa społecznego.

1. WOLONTARIAT – DOBROWOLNE ZAANGAŻOWANIE W POMOC POTRZEBUJĄCYM /Fundacja Habitat for Humanity Poland/

Jednym z elementów niezbędnych dla zmiany sytuacji mieszkaniowej jest podniesienie społecznej świadomości istniejących problemów i włączenie szerokiego kręgu osób (nie tylko decydentów czy ekspertów) w ich rozwiązywanie. Narzędziem takiej zmiany jest między innymi wolontariat.

Fundacja Habitat for Humanity Poland od lat aktywnie włącza wolontariuszy w swoje działania. Są to zarówno wolontariusze z zagranicy (w tym ze Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii czy Japonii), jak i z Polski. Wśród polskich wolontariuszy silnie reprezentowani są pracownicy firm i korporacji wspierających działania fundacji (tzw. wolontariat pracowniczy). Wolontariusze wspierający Fundację Habitat for Humanity Poland oferują swój czas (biorąc udział w budowach i remontach oraz udzielając wsparcia merytorycznego) oraz wspierają finansowo projekty prowadzone przez Fundację.

Wolontariat pracowniczy przyczynia się do promocji działalności CSR (społeczna odpowiedzialność biznesu) w firmach oraz do zwiększenia społecznej wrażliwości pracowników, co często owocuje kolejnymi inicjatywami pomocowymi. Taki wolontariat przynosi liczne korzyści firmie oraz organizacji pozarządowej. W praktyce, dzięki zaangażowaniu wolontariuszy, Fundacja Habitat for Humanity Poland może finansować remonty i budowy, promuje ideę wolontariatu, wzmacnia w ten sposób beneficjentów oraz popularyzuje wiedzę o mieszkalnictwie.

Corocznie około 600-700 wolontariuszy angażuje się w działania Fundacji. Dzięki temu zwiększa się świadomość problemów mieszkaniowych, a jednocześnie część z tych problemów jest rozwiązywana (np. młodzież usamodzielniająca się po opuszczeniu placówki uzyskuje mieszkania treningowe utworzone przy pomocy wolontariuszy). Dzięki zaangażowaniu wolontariuszy powstają lub są remontowane między innymi: domy dla rodzin wielodzietnych (w tym w wyniku remontów pustostanów), mieszkania na potrzeby działań Społecznej Agencji Najmu), schronisko dla osób starszych i chorych, hostel dla osób po terapii uzależnień i hospicjum, ośrodek dla dzieci z niepełnosprawnością czy też mieszkania treningowe.

Dzięki zaangażowaniu wolontariuszy w latach 2015-2016 dokonano adaptacji budynku dawnej piekarni na dom rodzinny dla siedmioosobowej rodziny w Ziębicach (woj. dolnośląskie). Z kolei w latach 2017-2019 rozbudowano dom wielodzietnej rodziny mieszkającej pod Warszawą. Ponadto, wolontariusze wspierają budowy i remonty budynków dla innych organizacji pozarządowych, które pomagają potrzebującym.

2. MIESZKANIA TRENINGOWE /Fundacja Habitat for Humanity Poland/

Tworzenie i prowadzenie mieszkań treningowych jest ważną formą pomocy mieszkaniowej. Usługi świadczone w ramach mieszkań treningowych łączą możliwość zamieszkania z uzyskaniem dodatkowego wsparcia w postaci m.in. usług opiekuńczych, usług asystenckich oraz usług wspierających aktywność osoby w mieszkaniu. Wśród usług wspierających można wskazać trening do zwiększenia lub utrzymania samodzielności, pracę socjalną, poradnictwo specjalistyczne czy integrację osoby ze społecznością lokalną. Przykładowo, w mieszkaniach treningowych prowadzony może być trening umiejętności praktycznych (pranie, sprząatanie), trening finansowy, trening zarządzania mieszkaniem czy trening umiejętności społecznych. Mieszkania treningowe stanowią wyjątkową formę profilaktyki wielu problemów społecznych (np. bezdomności). Z zasady dostęp do tej formy zamieszkania jest limitowany czasowo, trwa od kilku miesięcy do kilku lat.

Mieszkania treningowe zyskują na popularności. Na ogół projekty obejmują lokalnie niewielką liczbę mieszkań - może z nich skorzystać kilka lub kilkanaście gospodarstw domowych.

Mieszkania treningowe są, między innymi, przydatną formą pomocy mieszkaniowej dla młodych osób opuszczających placówki pieczy zastępczej czy innego rodzaju instytucje. Naturalnie, wskazane jest udostępnianie osobom kończącym okres treningowo-adaptacyjny udostępnienie mieszkań na stałe, na przykład w formule najmu socjalnego, standardowego komunalnego lub w zasobach TBS (towarzystwa budownictwa społecznego).

Fundacja Habitat for Humanity Poland zrealizowała siedem modelowych mieszkań treningowych. Są to mieszkania rotacyjnie wynajmowane wychowankom Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego Księży Orionistów (MOW) w Warszawie (projekt „Trampolina”). Z pomocą partnerów biznesowych zostało zakupione od wspólnoty mieszkaniowej nieużywane poddasze kamienicy w Warszawie, a następnie przekształcone w siedem mieszkań. Mieszkania te są ostatnim etapem w procesie usamodzielnienia wychowanków MOW, którzy pokrywając niewielki czynsz mogą samodzielnie zamieszkiwać w mieszkaniach, ucząc się dorosłego życia (z minimalnym wsparciem opiekuna mieszkań), kontynuując naukę i zdobywając doświadczenie zawodowe.

Warto dodać, iż ze środków pozyskanych ze sprzedaży poddasza wspólnota mieszkaniowa uzyskała środki na remont i izolację dachu oraz remont zabytkowej elewacji.

Fundacja dokonała adaptacji, wyposażała i prowadzi 10 mieszkań treningowych dla co najmniej 12 gospodarstw domowych dotkniętych negatywnymi skutkami reprivatyzacji w Warszawie, w ramach projektu Centrum Mieszkań Treningowych („CMT”). Projekt jest realizowany we współpracy z Biurem Pomocy i Projektów Społecznych oraz Urzędem M. St. Warszawy.

W ramach programu CMT, Habitat for Humanity Poland oferuje obsługę mieszkań treningowych dla osób zagrożonych bezdomnością. Rozumie się przez to zarządzanie mieszkaniem, monitoring terminowości i poprawności uiszczania opłat, monitoring sposobu użytkowania mieszkania, pomoc w drobnych naprawach, reagowanie w sytuacjach awaryjnych, a także prowadzenie spraw formalno-prawnych (zawieranie umów najmu i podnajmu, zawieranie umów z dostawcami usług).

Mieszkańcy mieszkań treningowych otrzymują potrzebne wsparcie specjalistów (w ramach procesu usamodzielnienia), w następujących obszarach:

- mieszkaniowym (użytkowanie mieszkania, opłaty, budżet domowy, podstawy edukacji finansowej, występowanie o najem lokalu z zasobów m.st Warszawy),
- zawodowym (aktywizacja zawodowa)
- socjalnym (pomoc w uzyskaniu świadczeń/orzeczeń, niezbędna pomoc prawna, pomoc w wyjściu z zadłużenia, ewentualnie pomoc w procedurze upadłości konsumenckiej).

3. PROGRAM POTRZEBNY DOM /Stowarzyszenie Potrzebny Dom, Urząd Miasta Stargard, Stargardzkie TBS sp. z o.o./

Program Potrzebny Dom od strony realizacyjnej prowadzi Stargardzkie TBS sp. z o.o. w Stargardzie. Animatorem budowy mieszkań wspomaganých, przygotowanych do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych różnych grup osób w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, jest stargardzkie stowarzyszenie Potrzebny Dom. Miasto Stargard prowadzi politykę mieszkaniową i społeczną sprzyjającą funkcjonowaniu programu, w tym oferującą jego uczestnikom korzystne warunki najmu mieszkań. W ramach programu Potrzebny Dom do końca 2016 r. powstały 123 mieszkania, z tego 103

ma charakter mieszkań wspomaganych a 20 stanowią mieszkania docelowe, udostępniane w ramach drugiego etapu programu mieszkaniowego dla młodzieży opuszczającej ośrodki pieczy zastępczej.

Program Potrzebny dom polega na udostępnianiu czynszowych mieszkań wspomaganych osobom i rodzinom potrzebującym wyspecjalizowanej pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych i obejmuje kilka podprogramów:

- Bez Barrier - program dla osób z niepełnosprawnością:
 - o intelektualnie /35 mieszkań/
 - o z dysfunkcją ruchu /20 mieszkań/
- Na Start - program dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej
 - o I etap – inkubator (mieszkania treningowe) /14 mieszkań/
 - o II etap – mieszkania docelowe /20 mieszkań/
- Nie Sami - program dla osób starszych /24 mieszkania w specjalnie dostosowanym budynku/
- Nasz Dom - program dla dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych /4 mieszkania dostosowane dla dużych rodzin/
- Od Nowa - program dla osób bezdomnych /6 mieszkań/.

Cechami wyróżniającymi program prowadzony w Stargardzie są: systemowy charakter, stabilne osadzenie w programach strategicznych miasta Stargard, szeroka współpraca różnych instytucji i podmiotów. Obok Urzędu Miasta Stargard partnerami są samorządy gminne z terenu powiatu stargardzkiego i Starostwo Powiatowe (rodzinne domy dziecka, mieszkania dla wychowanków pieczy zastępczej), liczne organizacje pozarządowe, np. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych Ruchowo i Przyjaciół Pomost”, Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Uniwersytet Trzeciego Wieku, Centrum Socjalne Caritas, Stowarzyszenie „Serce dzieciom”, Stowarzyszenie Lokus In Mundi, Związek Harcerstwa Polskiego, Powiatowy Urząd Pracy, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej.

Efektom integracji polityki społecznej gminy i powiatu z polityką mieszkaniową miasta są liczne udogodnienia dla najemców mieszkań udostępnianych w programie Potrzebny Dom, np. stosowanie reguły „najem – podnajem”, dogodna lokalizacja mieszkań, ich dostosowanie do potrzeb uczestników programu. Beneficjentom pomocy mieszkaniowej gminy w formie mieszkań wspomaganych, umożliwia się płacenie niższych stawek czynszu, niż obowiązujące dla danego standardu zasobu mieszkaniowego. Różnicę między kosztem ekonomicznym wynajmu, ponoszonym przez TBS, a stawką płaconą przez najemców uczestniczących w programie finansuje miasto lub powiat za swoich podopiecznych. Formuła mieszkań wspomaganych, bazująca na umowach najmu mieszkania pozwala najemcom ubiegać się zarówno o obniżki czynszu jak i o dodatki mieszkaniowe.

4. MIESZKANIA DLA SENIORÓW /Szczecińskie TBS/

/do uzupełnienia po Kongresie/

5. SPOŁECZNA AGENCJA NAJMU /Fundacja Habitat for Humanity Poland/

Spółeczne Agencje Najmu (SAN) to uniwersalne rozwiązanie odpowiadające na potrzeby mieszkaniowe zarówno osób z grupy „luki czynszowej” (czyli osób niekwalifikujących się do uzyskania pomocy w postaci mieszkań komunalnych ze względu na przekroczenie progów dochodowych a jednocześnie niemogących sobie pozwolić nawet na wynajem mieszkań na zasadach komercyjnych), jak i osób zagrożonych wykluczeniem. Rola Społecznej Agencji Najmu sprowadza się do funkcji pośrednika pomiędzy osobami i podmiotami dysponującymi mieszkaniami na wynajem a osobami poszukującymi mieszkań, dla których najem rynkowy jest niedostępny. Agencja (organizacja pozarządowa, jednostka gminy lub konsorcjum tych podmiotów) za obniżoną w stosunku do cen rynkowych stawkę czynszu oferuje wynajmującemu długotrwałą, bezpieczną najem, pomoc w administrowaniu nieruchomością, ewentualny remont mieszkania. Najemcy zaś oferuje niższą stawkę czynszu niż obowiązująca na rynku i usługi wsparcia.

Fundacja Habitat for Humanity Poland prowadzi w Warszawie Społeczną Agencję Najmu (SAN) od 2017 roku²⁵, oferując wsparcie w trzech obszarach: mieszkaniowym, zatrudnienia oraz wsparcia w (re)integracji społecznej.

Do końca sierpnia 2019 r. w programie SAN uczestniczyło 106 osób (41 gospodarstw domowych). Pula mieszkań zarządzanych przez Społeczną Agencję Najmu obejmowała wówczas 27 lokali: 14 miejskich (pozyskanych w najem dzięki strategicznemu porozumieniu o współpracy z m.st. Warszawą) i 13 lokali od osób prywatnych wynajmujących je Agencji.

Wśród uczestników SAN znajdują się zarówno osoby uzyskujące umiarkowane dochody i potrzebujące jedynie wsparcia poprzez udostępnienie mieszkania dostępnego cenowo, jak i osoby o bardzo niskich dochodach i wymagające dalszej asysty (tzw. najemcy socjalni). Uczestnikami SAN w Warszawie są migranci krajowi i zagraniczni (cudzoziemcy i uchodźcy), rodziny wielodzietne, osoby wychodzące z bezdomności, samotne matki. Osoby te borykają się ze szczególnymi trudnościami w dostępie do mieszkań na rynku najmu.

Warszawski SAN zapewnia uczestnikom nie tylko zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej, ale również inne usługi pomocnicze. Specjaliści ds. najmu społecznego (będący pracownikami Fundacji Habitat for Humanity Poland) utrzymują bezpośredni, indywidualny kontakt z każdym z klientów, a ponadto odpowiedzialni są za (i) utrzymywanie kontaktów z właścicielami mieszkań, (ii) monitorowanie sposobu użytkowania mieszkań, (iii) doprowadzenie do uzyskania zatrudnienia przez klientów agencji, (iv) wsparcie klientów w przypadku utraty pracy, (v) wsparcie klientów przy sprawach urzędowych, w tym pomoc w aplikowaniu o zasiłki.

Ponadto, SAN planuje wprowadzenie również innych form pomocy, jak np. (i) doradztwo prawne, (ii) trening umiejętności interpersonalnych i społecznych, czy (iii) warsztaty z edukacji finansowej.

W ramach zespołu SAN w Fundacji powstał unikalny zestaw kompetencji pracowników łączący umiejętności z zakresu administrowania lokalem i najmem z zestawem specjalistycznych kompetencji pracy socjalnej, co - jak pokazuje doświadczenie - pozwala na skuteczne zapobieganie powstawaniu zadłużeń oraz uzyskaniu istotnej poprawy sytuacji życiowej lokatorów SAN.

²⁵ Do września 2019 r. SAN był częścią międzynarodowego projektu pilotażowo-badawczego „HomeLab – Integrated Housing and Labour Services in the Social Rental Enterprise Model”, realizowanego równocześnie w czterech krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 2016–2019, a obecnie prowadzony jest jako stały program Fundacji Habitat for Humanity Poland.