

Hanna Milewska-Wilk
Alina Muzioł-Węclawowicz
Kamil Nowak

NOWE OTWARCIE W DANYCH O MIESZKALNICTWIE

Manifest przedkonferencyjny



Wprowadzenie

Dane są podstawą naszych działań, podejmując decyzje korzystamy z różnych źródeł informacji. Ilościowe i jakościowe dane na temat mieszkalnictwa są podstawą wszelkich analiz.

W dziedzinie mieszkalnictwa potrzebny jest dostęp do bardzo szerokiego zasobu wiarygodnych i aktualnych danych w różnych ujęciach przedmiotowych, przestrzennych i czasowych – cyfryzacja ułatwia ich gromadzenie i pozwala na tworzenie coraz obszerniejszych baz danych. Z kolei coraz bardziej złożone struktury w mieszkalnictwie rynkowym i społecznym (własnościowe, finansowe, podmiotowe) wymagają modyfikacji zakresu i sposobu gromadzenia danych.

Informacje o mieszkalnictwie gromadzi wiele instytucji, część tych danych nie dociera do domeny publicznej, bazy są często niekompatybilne w ujęciu przedmiotowym, czasowym i przestrzennym. Dane gromadzone lokalnie przez samorządy często nie są powszechnie udostępniane. W dobie transformacji cyfrowej niektóre jednostki samorządu terytorialnego zaczynają wdrażać efektywne systemy zarządzania danymi. Jak wskazują W. Łachowski i K. Janas (2021)¹, zintegrowane podejście do danych miejskich powinno stanowić podstawę zarządzania miastem w oparciu o wiedzę. W praktyce stopień szczegółowości gromadzonych informacji różni się pomiędzy gminami. Pomimo iż znaczące zasoby danych pozwalających na porównania międzygminne dostępne są w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) oraz w serwisie geoportal.gov.pl prowadzonym przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii, nie są one wyczerpujące.

Publicznie dostępna statystyka mieszkaniowa jest dość skąpa, ponieważ część instytucji i podmiotów gospodarczych powołuje się na tajemnicę przedsiębiorstwa, tajemnicę bankową lub kosztowność i czasochłonność gromadzenia ustrukturyzowanych danych. Podmioty gospodarki mieszkaniowej korzystają ze zindywidualizowanych systemów informatycznych, opracowywanych pod kątem funkcji praktycznej, a nie nastawionych na cele analityczne. Nowe regulacje prawne, które są podstawą do tworzenia kolejnych zestawień i baz danych, nie przewidują udostępniania gromadzonych informacji, a mogłoby to być bardzo korzystne dla statystyki publicznej.

Istnieje duże zapotrzebowanie na szczegółowe, nieprzekraczające zasad tajemnicy statystycznej informacje z obszarów powiązanych z polityką i gospodarką mieszkaniową, np. w zakresie kosztów zapewnienia sobie mieszkania o odpowiednim standardzie. Bardzo istotne dla mieszkalnictwa są dane kontekstowe, np. z zakresu zielonej transformacji, poziomu i jakości życia, planowania przestrzennego czy pomocy społecznej.





Przegląd opinii

Postulat zwiększenia zakresu merytorycznego i dostępności danych o mieszkalnictwie w różnych skalach przestrzennych, ze szczególnym uwzględnieniem skali lokalnej i wewnątrzmięskiej, jest podnoszony przez ekspertów już od kilku lat. Zawierają go prace analityczne, np. Raport Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR poświęcony mieszkalnictwu społecznemu² i opracowania eksperckie związane z pracami nad aktualizacją Krajowej Polityki Miejskiej. Dla strategicznego wzmocnienia mieszkalnictwa w Polsce wskazane jest przeprowadzenie kompleksowych badań sytuacji mieszkaniowej (stanu zasobów, preferencji i potrzeb mieszkaniowych) oraz ewaluacji polityki mieszkaniowej państwa i jej wdrażania na poziomie lokalnym³. O stworzenie zaawansowanego systemu monitoringu mieszkalnictwa i więcej badań w tej dziedzinie wnioskuje autorzy większości publikacji dotyczących gospodarki i polityki mieszkaniowej (Markowski i in. 2018; Jarecki i in. 2021; Muzioł-Węclawowicz 2021)⁴. Propozycję zakresu lokalnego monitoringu mieszkaniowego opracowali B. Krystek-Kucewicz i in. (2020)⁵ oraz R. Cyran (2020)⁶. Zwraca się również uwagę na problem zróżnicowań regionalnych i międzymiejskich w analizach gospodarki mieszkaniowej (Lis 2021; Nowak 2021)⁷.

Strona | 3

Przykłady problemów i wyzwań w dziedzinie danych mieszkaniowych

Definicje pojęć

Powszechnie używane pojęcia definiowane są na różne sposoby przez instytucje zbierające dane i publikujące raporty dotyczące mieszkalnictwa. Powoduje to problemy z porównywaniem danych – nie można bowiem weryfikować informacji pochodzących z jednego źródła danymi pozyskanymi w inny sposób. Podstawowym przykładem może być pojęcie *rynek pierwotny (mieszkań i domów)*.

Rynek pierwotny według definicji używanej przez GUS dla danych udostępnianych w BDL:

„...sprzedaż na rynku pierwotnym dotyczy transakcji dokonywanych na wolnym rynku, gdzie stroną sprzedającą jest osoba prawna i średnia cena za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu wynosi co najmniej 2 000 zł. Do transakcji na rynku wtórnym zaliczono pozostałe transakcje rynkowe przeprowadzone na wolnym rynku oraz sprzedaż przetargową.”

Badanie NBP nie zawiera wprost definicji rynku pierwotnego, jedynie w instrukcji dla osób wypełniających ankietę Badania Rynku Nieruchomości dla rynku pierwotnego można znaleźć wymienione typy umów, właściwe dla tego rynku:

„Uznajemy, że transakcja została dokonana gdy zawarto umowę deweloperską, umowę o ustanowieniu odrębnej własności lokalu i przeniesienia własności, umowę (o) wybudowanie i przeniesienie własności domu jednorodzinnego, kupna – sprzedaży nieruchomości gruntowej”⁸.

Ankieta NBP dotycząca rynku pierwotnego kierowana jest do deweloperów, nie jest w niej wymieniona wprost umowa kupna-sprzedaży, a tylko takie transakcje jako jedyne





poddawane są analizie w zestawieniach GUS. Powoduje to znaczące rozbieżności w danych pochodzących z dwóch źródeł, dotyczących rynku pierwotnego mieszkań. Powszechne użycie tego terminu jest jeszcze nieco inne, obejmuje po prostu nowe mieszkania, do których po raz pierwszy wprowadzają się mieszkańcy.

Inne pojęcia bez definicji lub z rozbieżnymi definicjami przy różnych zastosowaniach to: **pustostan** i obecnie wymiennie stosowane **mieszkanie niezamieszkałe** (występuje tu problem określenia czasu oraz stanu prawnego i technicznego), **najem instytucjonalny** (niewyjaśniona zależność od formy umowy lub statusu właściciela/wynajmującego), **substandard mieszkaniowy** (mieszkania substandardowe) i brak definicji **standardu mieszkaniowego**, czyli brak możliwości oszacowania potrzeb.

Brakujące informacje

Nie gromadzi się na bieżąco danych dotyczących mieszkalnictwa nawet w zakresie niezbędnym do przeprowadzania porównań międzynarodowych – na przykład do opisywania sposobów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych – i pozwalającym oszacować ryzyko utraty dachu nad głową. Brakuje informacji dotyczących **tytułu prawnego do zajmowanego lokalu** (własność, własność z kredytem hipotecznym, najem rynkowy, najem o obniżonych stawkach) i powiązanych z tym kosztów i ryzyka dla gospodarstw domowych. Dane dla Polski prezentowane w zestawieniach międzynarodowych nie do końca znajdują potwierdzenie w innych krajowych źródłach informacji, na przykład w danych z podatków od osób mających przychody z najmu, danych dotyczących kosztów utrzymania mieszkania w badanych budżetach gospodarstw domowych.

Różne instytucje rynkowe od lat starają się również zbierać i udostępniać informacje o czynszach najmu. W pewnym stopniu monitorowane są czynsze w największych miastach, ale informacje o stawkach w prywatnym sektorze najmu na pozostałych obszarach kraju są niedostępne. Istnieje też tzw. **lustro czynszowe**, czyli zobowiązanie starostów do sporządzania informacji o stawkach czynszu obowiązujących u innych niż gmina podmiotów wynajmujących mieszkania. Jest to jednak martwy przepis. Mimo zapotrzebowania ze strony różnych interesariuszy nie ma wciąż systemowego rozwiązania i ogólnodostępnej bazy danych o czynszach w relacji do lokalizacji, standardu, formy własności mieszkań. Brak informacji o **efektywności energetycznej budynków mieszkalnych** jest obecnie uzupełniany, głównie w odniesieniu do źródeł ogrzewania, nadal jednak nie ma powszechnie dostępnego systemu informacji pozwalającego szacować koszty utrzymania komfortu cieplnego w mieszkaniach – dla ich nabywców i najemców, a w perspektywie polityki mieszkaniowej – kosztów modernizacji i poprawy efektywności energetycznej budynków.

W kontekście starzejącego się społeczeństwa i potrzeb osób z niepełnosprawnościami warto zastanowić się nad gromadzeniem informacji o **wyposażeniu w windy budynków wielokondygnacyjnych** i ogólnie o mieszkaniach dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową.





Niekompatybilność baz danych i zestawień

Struktura właścicielska zasobów mieszkaniowych a struktura zarządzania i przeznaczenia mieszkań

Struktury danych przestały odpowiadać rzeczywistym zjawiskom i potrzebom. Dotyczy to na przykład **zestawień zasobów mieszkaniowych według form własności** – zasoby spółdzielni mieszkaniowych znacząco kurczą się na rzecz zasobów osób fizycznych, zmniejsza się rola zakładów pracy jako właścicieli mieszkań, a na rynku aktywizują się nowe podmioty – fundusze inwestycyjne i inni przedsiębiorcy inwestujący w mieszkania na zasadach komercyjnych, co nie znajduje odbicia w strukturze danych. Ze względu na wzrost liczby wspólnot mieszkaniowych i możliwość wykorzystywania przez nie różnych instrumentów dotyczących technicznej jakości budynków coraz istotniejszą informacją staje się to, czy nieruchomości mieszkaniowe są profesjonalnie zarządzane.

Strona | 5

Monitorowanie obrotu oraz rynku pierwotnego i wtórnego nieruchomości mieszkaniowych

Z opisanych na początku problemów z definicjami *ryнку wtórnego* i *ryнку pierwotnego* wynika problem braku możliwości porównania i zestawiania danych zbieranych przez GUS w BDL i przez Narodowy Bank Polski (NBP), a także całego obrotu nieruchomości mieszkaniowymi. Dodatkowo w danych NBP podpisanie umowy deweloperskiej oznacza sprzedaż „mieszkania”, które według danych GUS jest jeszcze „budową rozpoczętą”. Prowadzi to do znaczących różnic w zestawieniach statystycznych obu podmiotów i sprawia trudności wszystkim podmiotom korzystającym z danych.

Zestawienia o aktach notarialnych i dane z Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN)

Zestawienia dotyczące rynkowego obrotu nieruchomości mieszkaniowymi i prawami do lokali bazujące na RCiWN nie uwzględniają coraz powszechniej stosowanych – szczególnie przez seniorów – umów dożywocia, renty dożywotniej czy wzbudzających kilka lat temu duże kontrowersje umów przewłaszczenia nieruchomości na zabezpieczenie. Takie dane dostępne są w corocznych zestawieniach ze sprawozdań notariuszy publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, ale w nich z kolei nie można wyodrębnić obrotu nieruchomości gruntowymi zabudowanymi budynkami mieszkalnymi, bo podział bierze pod uwagę jedynie nieruchomości gruntowe rolne i wszystkie pozostałe. W analizach opartych na danych z RCiWN, ze względu na różne dla każdego z opracowywanych zbiorów wytyczne, trudno jest ustalać obiektywne kryteria porównawcze dla całej Polski.

Inne przykłady

Zmiany związane z technologią budowy sprawiają, że niezwykle trudne jest budowanie domów spełniających wymogi techniczne w systemie gospodarczym. Niezbędne staje się objęcie statystykami nie tylko lokali mieszkalnych na sprzedaż i wynajem, ale również





budynków mieszkalnych w ogóle, ponieważ coraz więcej domów budowanych jest na sprzedaż i wynajem lub z wykorzystaniem instytucji generalnego wykonawcy.

Zasoby mieszkaniowe gmin przestają odpowiadać zbiorowi mieszkań komunalnych. Gminy mogą wyłączać lokale z zasobu (np. chronione lub wspomagane), podnajmować mieszkania od innych podmiotów i wynajmować je osobom uprawnionym do najmu komunalnego. Wobec wzrostu atrakcyjności rządowego programu wspierania tworzenia mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach ze środków Funduszu Dopłat coraz częściej mieszkania o funkcjach komunalnych są budowane i pozostają we własności towarzystw budownictwa społecznego (TBS), a niebawem też społecznych inicjatyw mieszkaniowych – SIM. Podobnie nie wszystkie mieszkania budowane przez podmioty mieszkalnictwa społecznego są mieszkaniami o czynszu obniżonym lub wybudowanymi ze wsparciem odpowiednich funduszy celowych.

Struktura właścicielska zaczyna odbiegać od funkcji mieszkań, a różnorodne klasyfikacje nie porządkują systemowo całości zasobów mieszkaniowych.

Nowe źródła danych

Dane z elektronicznych ksiąg wieczystych

Wykorzystanie jako źródła aktualnych i wiarygodnych informacji systemu elektronicznych ksiąg wieczystych Ministerstwa Sprawiedliwości pozwoliłoby na automatyczne i częste generowanie okresowych zestawień o zmianach wprowadzanych do ksiąg wieczystych nieruchomości. Można byłoby w ten sposób monitorować niemalże na bieżąco rynek nieruchomości i inne zjawiska odnoszące się do mieszkań i domów, również z uwzględnieniem dużej rozdzielczości geograficznej raportów.

Informacje z „rejstru pieców” – Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków

Nowa baza danych – scentralizowana, ale mająca operatorów w każdej gminie – to również szansa na udostępnianie danych w najmniejszych jednostkach organizacyjnych – na poziomie gmin. Łączenie danych z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków z danymi z innych rejestrów, którymi dysponują gminy, to szansa na lepsze zobrazowanie sytuacji mieszkaniowej na szczeblu lokalnym. W większości obecnie dostępnych zbiorów danych prezentowane są informacje dla powiatów, rzadko dla gmin i mniejszych miejscowości. Dane lokalne są bardzo istotne dla prowadzenia polityki mieszkaniowej na terenie gminy, do wprowadzania najbardziej potrzebnych programów i promowania rozwiązań, które lokalnie mogą się najlepiej sprawdzać. Możliwość porównania danych na poziomie gminnym jest również kluczowa dla terytorializacji regionalnych i krajowych strategii oraz polityk, takich jak np. Krajowa Polityka Miejska, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego czy koncepcja Rozwoju Kraju.





Dane z Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego

Szansą na rozwiązanie problemu monitorowania rynku pierwotnego mieszkań i domów, a także granicy pomiędzy istniejącymi mieszkaniami a przedmiotem umowy deweloperskiej, może być powstający właśnie Deweloperski Fundusz Gwarancyjny i jego szczegółowa baza danych. Połączenie tej bazy, będącej w gestii podmiotu podlegającego Ministerstwu Finansów, z systemami publicznych danych statystycznych pozwoliłoby na bieżące pokazywanie sytuacji w tej części rynku i budownictwa mieszkaniowego.

Strona | 7

Inne możliwości

Cyfryzacja otwiera nowe możliwości, tworzonych jest wiele zbiorów i baz danych. Najważniejszą sprawą staje się obecnie szybkość dostępu do jak najbardziej aktualnych i wiarygodnych danych. Cyfryzacja kolejnych obszarów administracji może też być źródłem danych: o dofinansowanych przedsięwzięciach budowlanych, remontach i adaptacjach z uwzględnieniem zakresu prac, źródeł finansowania i programów rozwojowych, w ramach których podejmowane są te działania. W ten sposób można by m.in. pozyskiwać wiedzę o inwestycjach mieszkaniowych, w tym termomodernizacyjnych i innych związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatu oraz szczegółowych źródłach ich współfinansowania, podejmowanych w ramach gminnych programów rewitalizacji, programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy czy innych programów (centralnych, regionalnych, lokalnych, prowadzonych przez instytucje i agencje rządowe).

W aspekcie cyfryzacji kluczowe wydają się dane, rejestry i ewidencje gromadzone w miastach – zarówno bezpośrednio przez urzędy miejskie, jak i przez podmioty działające w porozumieniu z nimi. Możemy do nich zaliczyć m.in. ceny najmu lokali mieszkalnych należących do publicznego zasobu mieszkaniowego, rejestr cen i wartości nieruchomości czy ewidencję nieruchomości gminnych wraz z ich przeznaczeniem, w tym na mieszkania komunalne, lokale tymczasowe i mieszkania chronione. Potencjał danych gminnych jest dużo wyższy (w porównaniu ze statystyką publiczną) ze względu na możliwość analizy na różnym, zależnym od celu, poziomie szczegółowości – mogą one zatem wesprzeć proces kształtowania lokalnych polityk mieszkaniowych i być dostępne w domenie publicznej w wybranych zakresach.

Wezwanie do działania

Kwestie zasobu mieszkaniowego, polityki mieszkaniowej i jakości mieszkań wracają do kręgu powszechnego zainteresowania. Temat zasobów mieszkaniowych jest podejmowany w perspektywie projektów o bardzo dużym zasięgu – jak europejski Zielony Ład, jak i specjalistycznych (np. związanych z odnową obiektów zabytkowych, zasobami społecznego budownictwa czynszowego lub sytuacją mieszkaniową w konkretnym mieście). Nie można zapomnieć również o perspektywie jednostkowej, np. potrzebie dostępu do informacji mieszkaniowych w szerokim zakresie dla młodych ludzi poszukujących własnego kąta.





Do badań, dyskusji, monitorowania i planowania potrzebujemy fundamentów, czyli dobrze opisanych pojęć, problemów, sposobów monitorowania i zestawiania danych.

Spojrzenie z różnych perspektyw na cały sektor mieszkaniowy jest niezwykle potrzebne i istotne, a wymiana wiedzy może zapoczątkować znaczące zmiany. Każdy merytoryczny głos w tej sprawie przyczyni się do wypracowania szerokiego porozumienia w zakresie monitorowania mieszkalnictwa.

ZACHĘCAMY DO ZGŁASZANIA SWOICH UWAG, OCZEKIWAŃ I PROPOZYCJI NOWYCH LUB ULEPSZONYCH ROZWIĄZAŃ W RAMACH TRZECH SEKCJI TEMATYCZNYCH:

1. DEFINICJE POJĘĆ I CEL ZBIERANIA DANYCH;
2. ZESTAWIENIA DANYCH, STRUKTURY, PODZIAŁY I MOŻLIWOŚCI;
3. MOŻLIWOŚCI ROZSZERZANIA OTWARTEGO DOSTĘPU DO DANYCH MIESZKANIOWYCH.

Cele konferencji „Monitor Mieszkalnictwa – gromadzenie i udostępnianie publicznych danych o mieszkalnictwie w Polsce”:

- I. Rozpoczęcie dyskusji o sposobach zbierania danych w zakresie mieszkalnictwa, ich udostępniania i opracowywania.
- II. Dążenie do ujednoczenia definicji pojęć wykorzystywanych w statystykach mieszkaniowych, co jest istotne dla procesów wymiany i dalszego przetwarzania danych.
- III. Rozpoczęcie dyskusji nad sposobami kategoryzacji i strukturyzacji dostępnych danych i zwiększenia zakresu danych o mieszkalnictwie.
- IV. Zaangażowanie podmiotów publicznych i komercyjnych dysponujących zbiorami danych do współpracy i wymiany informacji.

Źródła i inspiracje

¹ Łachowski W., Janas K., 2021, *Wstęp*, [w:] W. Łachowski (red.), *Zarządzanie danymi w miastach. Podręcznik dla samorządów*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa. Dostępne na: https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2021/10/IRMiR_Zarządzaniedanymi_20210922-4.pdf [data dostępu: 30.01.2022].

² Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. (red.), 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa. Dostępne na: <http://obserwatorium.miasta.pl/mieszkalnictwo-spoeczne-raport-o-stanie-polskich-miast/> [data dostępu: 30.01.2022].





³Materiały Kongresu Polityki Miejskiej 2021 w zakresie mieszkalnictwa i polityk społecznych, 2021. Dostępne na: <https://obserwatorium.miasta.pl/aktualizacja-kpm-wyzwania-i-rozwiazania/mieszkalnictwo-i-polityki-spoeczne-wyzwania-i-rozwiazania/> [data dostępu: 01.02.2022].

⁴Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J, 2018, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej*, Studia KPZK PAN, 185.

Jarecki P., Kucharska-Stasiak E., Miklaszewska A., Olbińska K., Wieteska-Rosiak B., Załęzna M., 2020, *Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego – analiza efektywności*, Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa.

Muzioł-Węclawowicz A., 2021, *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia*, Studia BAS 2(66), 83–112. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.18>

⁵Krystek-Kucewicz B., Kułaczowska A., Held J. (red.), 2020, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa. Dostępne na: <http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/04/Podr%C4%99cznik-ZPM.pdf> [data dostępu: 30.01.2022].

⁶Cyran R., 2020, *Analizy dostępności rynku mieszkaniowego na potrzeby zintegrowanej polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa. Dostępne na: http://irmir.pl/Analizy_dostepnosci_ryнку_mieszkaniowego_na_potrzeby_zintegrowanej_polityki_mieszkaniowej.pdf [data dostępu: 30.01.2022].

⁷Lis P., 2021, *Wspólnie czy indywidualnie? Na własność czy na wynajem? Wszystkim czy wybranym? Dylematy współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, Studia BAS 2(66), 35–50. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.16>

Nowak K., 2021, *Krajowy i Lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Gdańskiego, Kraków-Warszawa-Gdańsk. Dostępne na: http://irmir.pl/wp-content/uploads/2021/12/K_Nowak_Krajowy_i_lokalny_wymiar_polityki_mieszkaniowej-1.pdf [data dostępu: 30.01.2022].

⁸Badanie Rynku Nieruchomości. Instrukcja badania rynku pierwotnego, 2020, Narodowy Bank Polski, Warszawa. Dostępne na: https://ssl.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/Instrukcja-badania-ryнку-pierwotnego-2020.pdf [data dostępu: 30.01.2022].

