OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRMiR

Mieszkalnictwo i polityki społeczne

Mieszkalnictwo i polityki społeczne. Podsumowanie cyklu badawczego Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Kamil Nowak

INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Warszawa - Kraków 2023

Fundusze Europejskie Pomoc Techniczna
Rzeczpospolita Polska
IRMiR INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW
Unia Europejska Fundusz Spójności

Nowak K., 2023, *Mieszkalnictwo i polityki społeczne – podsumowanie cyklu badawczego Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.

Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

Redakcja cyklu *Mieszkalnictwo i polityki społeczne* oraz koordynacja badań: **dr Kamil Nowak**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

ul. Targowa 45

03-728 Warszawa

www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

www.obserwatorium.miasta.pl

Źródło zdjęcia na okładce: iStock, ID zdjęcia 1217965262

©Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.

SPIS TREŚCI

SPIS SKRÓTÓW 3
Program badawczy Obserwatorium Polityki Miejskiej 4
ROLA POLITYKI MIESZKANIOWEJ I POLITYK SPOŁECZNYCH W SYSTEMIE POLITYK MIEJSKICH 6
ZAKRES PRZEDMIOTOWY CYKLU BADAWCZEGO 9
GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE 13
LITERATURA 30

SPIS SKRÓTÓW

BDL	Bank Danych Lokalnych
CUS	Centrum Usług Społecznych
DPiP	Diagnoza Potrzeb i Potencjałów
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
GUS	Główny Urząd Statystyczny
GZM	Górnośląsko–Zagłębiowska Metropolia
IRMiR	Instytut Rozwoju Miast i Regionów
JST	jednostka samorządu terytorialnego
OPM	Obserwatorium Polityki Miejskiej
OZPS	Ocena Zasobów Pomocy Społecznej
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PUS	Program Usług Społecznych
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
SIM	Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa

Program badawczy Obserwatorium Polityki Miejskiej

Głównym celem Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR jest wsparcie procesów planowania i wdrażania polityk publicznych mających wpływ na rozwój miast poprzez dostarczanie rzetelnej wiedzy o stanie i kierunkach rozwoju polskich miast wraz z ich otoczeniem funkcjonalnym.

Działając od lat w ramach instytucji badawczo-rozwojowej, jaką jest Instytut Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR), wiemy, że „dostarczenie wiedzy" ma fundamentalne znaczenie dla kształtowania polityk publicznych opartych na wiedzy i danych (***evidence based policy***), ale jednocześnie zdajemy sobie doskonalę sprawę z tego, jak bardzo jest ono niewystarczające. Dlatego staramy się, aby każdemu z naszych badań towarzyszyły oprócz syntetycznych wniosków również rekomendacje skierowane do podmiotów odpowiedzialnych za planowanie i wdrażanie polityk powiązanych z danym zagadnieniem. Syntetyzowanie wiedzy, wyciąganie wniosków, a tym bardziej tworzenie rekomendacji do polityk jest trudnym zadaniem, dlatego staramy się realizować je zespołowo, również we współpracy z praktykami – urzędnikami, samorządowcami, działaczami społecznymi, ale także przedstawicielami świata akademickiego i eksperckiego. Działamy z przekonaniem o tym, że postulowane przez nas kierunki działań są właściwe i ich zastosowanie może poprawić funkcjonowanie oraz wesprzeć rozwój miast, z korzyścią dla rozwoju całej Polski i sytuacji jej mieszkańców. Nie oznacza to jednak oczywiście, że jesteśmy nieomylni, a nasze rekomendacje są bezdyskusyjne.

Formułowanie rekomendacji, publiczne wyrażanie opinii i każda interpretacja obserwowanych zjawisk o charakterze społeczno-ekonomicznym wiąże się z opuszczeniem „eksperckiej" strefy komfortu. Jeszcze większe ryzyko i odpowiedzialność ponoszą jednak osoby i instytucje, które wdrażają konkretne rozwiązania, a rekomendowane kierunki działań przekładają na faktyczne działania i polityki. Dlatego tak ważna jest merytoryczna debata. Staramy się być na nią otwarci i aktywnie się w nią angażować, m.in. prezentując wnioski oraz rekomendacje płynące z naszych badań podczas konferencji naukowych i branżowych, na czele z organizowanym co dwa lata Kongresem Polityki Miejskiej. Coraz ważniejszą przestrzenią do dyskusji – publicznej, ale również stricte profesjonalnej – są media społecznościowe. Wszystkie nasze raporty publikowane są w otwartym dostępie na portalu Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR (obserwatorium.miasta.pl), a szczegółowe dane udostępniamy również na dedykowanym geoportalu OPM IRMiR (geoportal.miasta.pl). Nasze najnowsze publikacje w wersji elektronicznej umożliwiają bezpośrednie przejście do interaktywnej wersji zamieszczonych map – mamy nadzieję, że dzięki temu prezentowane przez nas badania będą mogły być wykorzystywane również przez poszczególne miasta i samorządy lokalne.

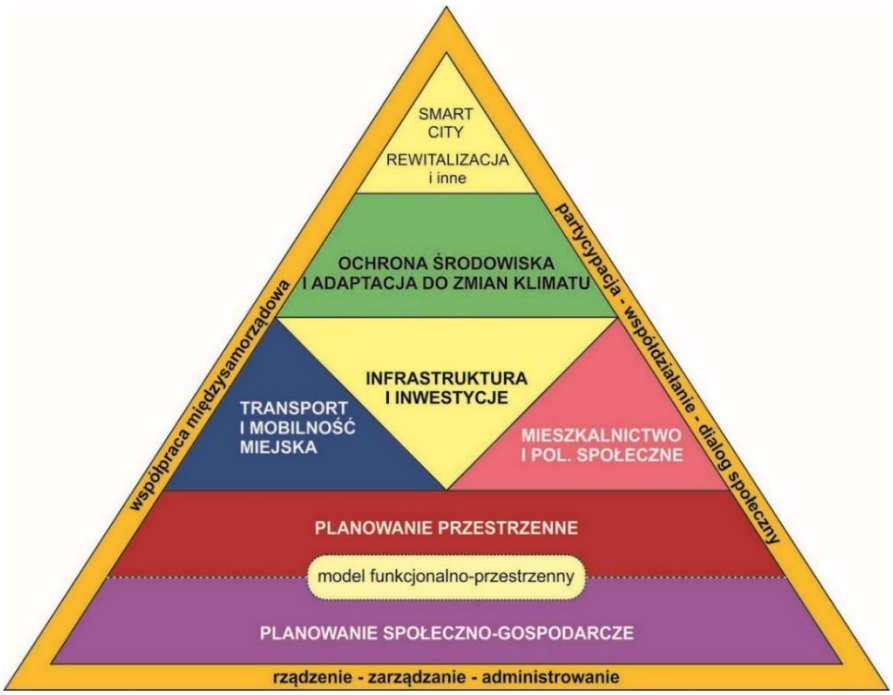
W ramach programu badawczego „Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę", którego realizacja możliwa była dzięki dofinansowaniu naszych działań ze środków programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich na lata 2014–2022, przygotowaliśmy ponad 40 raportów na temat różnych zagadnień problemowych

polityki miejskiej. Zdecydowana większość z tych opracowań oparta jest na badaniach własnych, które wiązały się z pracochłonnym pozyskiwaniem informacji i danych źródłowych. Takie podejście oznaczało często brak możliwości zdobycia informacji dla wszystkich badanych miast, ale jego niewątpliwą zaletą było pozyskanie nowej, znaczącej wiedzy.

ROLA POLITYKI MIESZKANIOWEJ I POLITYK SPOŁECZNYCH W SYSTEMIE POLITYK MIEJSKICH

Polityka mieszkaniowa przez dekady była marginalizowana. Jej lokalny wymiar miał charakter selektywnie adresowanej pomocy, która była ograniczona do wsparcia najgorzej sytuowanych obywateli, co przekładało się na jej socjalny charakter (Markowski i in. 2018). Pomimo tego kierunku nie udało się wykorzystać potencjału mieszkalnictwa jako spoiwa polityk społecznych, zwłaszcza w zakresie systemu świadczenia usług społecznych, którego istotnym komponentem mogłoby być mieszkalnictwo wspomagane.

Polityka mieszkaniowa stanowi ważny element szeroko rozumianej polityki miejskiej (zob. Ryc. 1). Pomimo ponad trzech dekad rozwijania jej na poziomie samorządowym, w dalszym ciągu jest ona mocno niedoceniania przez lokalnych włodarzy. Tymczasem mądrze kreowana może mieć duży wpływ na inne sfery życia i być kołem zamachowym rozwoju miast. Atrakcyjne przestrzenie publiczne, wysokiej jakości tereny rekreacji i wypoczynku czy bogata oferta kulturalna, choć mogą być atutem, to w perspektywie braku mieszkań dopasowanych do potrzeb rożnych grup społecznych i ekonomicznych nie wystarczą, by zatrzymać mieszkańców w mieście. Mieszkanie, w powiązaniu z rynkiem pracy, dobrze rozwiniętym systemem transportowym i edukacją ma fundamentalne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Biorąc pod uwagę, że powszechnym problemem w miastach małych i średnich są nachodzące się procesy depopulacji i utraty funkcji, pozostanie w tym obszarze biernym aktorem stawia je w trudnej sytuacji.



Ryc. 1. Piramida polityki miejskiej
Źródło: K. Janas (2023)

Brak możliwości zaspokojenia w danym mieście podstawowej potrzeby, jaką jest mieszkanie, w godziwy i satysfakcjonujący sposób, sprzyja podejmowaniu decyzji o przeprowadzaniu się w inne miejsca. Jednym z czynników wpływających na nasilenie ubytku mieszkańców w miastach jest postępujący w ostatnich latach proces migracji ludzi na przedmieścia. Badania M. Beima (2009) przeprowadzone na próbie 562 osób, które przeniosły się na tereny przedmiejskie Poznania, wykazały, iż najczęstszym powodem podjęcia takiej decyzji była chęć zmiany mieszkania na większe. Niemal wszyscy badani (97,5%) ocenili swoje poprzednie miejsce zamieszkania jako zbyt małe. Jednocześnie ponad 93% badanych było zadowolonych ze zmiany mieszkania. Podobny był również udział ankietowanych, którzy wskazywali na poprawę swoich warunków mieszkaniowych. Do podobnych wniosków doszła D. Mantey (2011), badająca proces suburbanizacji na terenie obszaru metropolitalnego Warszawy. Wyższe koszty zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w miastach niż na terenach gmin ościennych są niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym na intensyfikację procesu suburbanizacji. W przypadku, w którym za tę samą cenę można w strefie przedmiejskiej nabyć komfortowe i zdecydowanie większe niż w granicach miasta mieszkanie, takie wybory stają się powszechną praktyką. Tym bardziej iż, jak diagnozuje G. Lechman (2005), zła kondycja centralnych struktur miejskich nie zachęca dotychczasowych mieszkańców do pozostania w mieście. Obszary śródmiejskie często cechują się występowaniem substancji mieszkaniowej o niskim standardzie. Tylko w wyniku permanentnego niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zjawisko opuszczonych i wyludnionych dzielnic nie jest jeszcze widoczne w takim stopniu, jak w niektórych krajach europejskich – choć, jak dowodzą wstępne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z 2021, mieszkania niezamieszkałe stanowiły 12,1% wszystkich mieszkań, co przekłada się na ok. 1,8 mln lokali (GUS 2022). Jak identyfikuje I. Sagan (2017), miasta ukierunkowują często swoją politykę na przyciąganie zewnętrznych inwestorów, a marginalizują zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i społecznych. Te miasta, które szybciej zdają sobie sprawę, że bycie aktywnym graczem w polityce mieszkaniowej może być kluczem do ich dalszego rozwoju, w perspektywie kilkunastu lat mogą znacząco wzmocnić swoją pozycję w regionie i stać się atrakcyjnym miejscem do życia.

Cykl raportów *Mieszkalnictwo i polityki społeczne* miał pozwolić odpowiedzieć na pytania o to, jaką rolę w polityce miejskiej odgrywa mieszkalnictwo oraz jaką mogłoby pełnić, gdyby miasta wykorzystywały tkwiący w nim potencjał. Wychodząc z założenia, że gminna polityka mieszkaniowa nie powinna być ograniczona do wsparcia wąskiej grupy osób najbardziej potrzebujących, a skierowana na tworzenie przyjaznych warunków mieszkaniowych całej wspólnoty samorządowej, za cel postawiono również zdiagnozowanie, w jakim stanie znajduje się polskie mieszkalnictwo, biorąc pod uwagę różne jego składowe. W rezultacie postanowiono przeprowadzić badania dotyczące nie tylko sektora społecznego, ale też komercyjnego, oraz znajdującą się na pograniczu pomiędzy nimi spółdzielczością mieszkaniową.

Potrzebę zrewidowania polityki mieszkaniowej w Polsce wzmocniły w pierwszej kolejności tzw. lockdowny w latach 2020–2021 spowodowane pandemią COVID-19, a następnie pojawienie się kryzysu migracyjnego w 2022 r. o niespotykanej dotychczas skali. W konsekwencji wybuchy wojny w Ukrainie do Polski w krótkim czasie przybyły 2 mln osób. Zgodnie z danymi MSWiA na koniec 2022 r. w Polsce przebywało w dalszym ciągu 1,4 mln uchodźców, z czego ponad 0,5 mln podjęło pracę (*Szefernaker o noweli*… 2022), czyli około 2/3 uchodźców w wieku produkcyjnym (*Ilu uchodźców z Ukrainy podjęło w Polsce pracę*… 2022). W krótkim czasie znacząco wzrosło zapotrzebowanie na poprawę dostępności mieszkań. Większość obywateli Ukrainy zdecydowała się zamieszkać w dużych miastach, co dodatkowo zwiększyło presję na lokalnych rynkach mieszkaniowych i doprowadziło do drastycznego wzrostu cen, a to z kolei do przeciążenia w sektorze najmu. Ponadto w wyniku wzrostu stóp procentowych i wysokiej inflacji znacząco spadła dostępność kredytów hipotecznych, obniżając możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w tej formule. Potwierdzają to dane Związku Banków Polskich, wskazujące, że w trzecim kwartale 2022 r. dostępność mieszkań była na poziomie najniższym od początku pomiarów w 2005 r., a porównywalnym do notowań z przełomu lat 2007/2008 (Centrum AMRON 2022). W tym kontekście, zwłaszcza przed miastami mniejszej wielkości, mającymi potencjał rozwojowy i miejsca pracy, a zmagającymi się z procesami kurczenia, pojawiło się wyzwanie przyciągnięcia do siebie nowych mieszkańców.

Ponadto w ramach cyklu rozpoczęto dyskusję o potrzebie zreformowania sposobu zbierania, definiowania i kategoryzowania danych o mieszkalnictwie. Sposoby porządkowania danych nie przystają do sytuacji prawnej i rynkowej. Z kolei brak danych lub ich nieaktualność utrudnia śledzenie zachodzących zmian i podejmowanie efektywnych działań przez różne podmioty, poczynając od osób prywatnych, przez deweloperów, na decydentach lokalnych i krajowych kończąc.

Uzupełnieniem cyklu była refleksja nad miejską polityką społeczną dokonana przez pryzmat implementacji nowej jednostki organizacyjnej gminy, jaką jest Centrum Usług Społecznych.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY CYKLU BADAWCZEGO

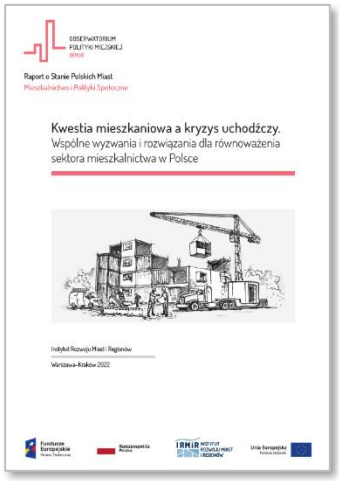
W ramach cyklu *Mieszkalnictwo i polityki społeczne* przygotowano osiem raportów. Ich wykaz wraz z informacją o tematyce opracowania, autorach, dacie publikacji i stronie, z której można je pobrać, zamieszczono poniżej. Z kolei szerszy opis wraz z głównymi wnioskami i rekomendacjami zawarto w następnym rozdziale.

1. Świadczenie mieszkaniowe i inne formy wsparcia uchodźców

Raport wskazujący możliwe do zastosowania narzędzia w kontekście licznie napływających do Polski z Ukrainy osób, także całych rodzin. Skoncentrowany na problemach, które nawarstwiały się na styku systemów pomocy społecznej i mieszkalnictwa od wielu lat. Publikacja zawiera część diagnostyczną i rekomendacje działań w związku z kryzysem uchodźczym w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej.

Autor: Hanna Milewska-Wilk
Rok wydania: 2022
POBIERZ: Raport (całość)

2. Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy. Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce



Raport przedstawiający możliwe działania w perspektywie krótko-, średnio- i długofalowej związane z przyjęciem przez Polskę w krótkim czasie rekordowej liczby migrantów z Ukrainy. Zawiera przegląd dotychczas stosowanych w podobnych sytuacjach rozwiązań i rekomenduje konkretne rozwiązania, które mogłyby nie tylko poprawić sytuację osób uciekających przed wojną, ale również stanowić elementy ogólnej polityki mieszkaniowej państwa.

Autorzy: Magdalena Milert, Kamil Nowak, Bartłomiej Sroka
Rok wydania: 2022
POBIERZ: Raport (całość)

3. Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany

Raport przedstawia stan danych dotyczących nieruchomości mieszkaniowych w Polsce z zaznaczeniem, co w tym obszarze jest niejasne i potrzebuje ustaleń, badań lub zwrócenia szczególnej uwagi – zwłaszcza w przypadku nowych zjawisk i procesów. Jest to publikacja identyfikująca źródła danych o mieszkalnictwie, które gromadzone są przez szereg instytucji. Wskazuje problemy związane z dotychczas stosowanymi definicjami oraz sposobami zbierania i udostępniania danych. W raporcie znajdują się odnośniki do materiałów filmowych zgromadzonych w ramach seminarium „Monitor Mieszkalnictwa – gromadzenie i udostępnianie publicznych danych o mieszkalnictwie w Polsce", którego organizatorem był IRMiR.

Autorzy: Hanna Milewska-Wilk, Kamil Nowak
Rok wydania: 2022
POBIERZ: Raport (całość)

4. Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych w 2020 r.

Raport przedstawia informacje o polskim rynku mieszkaniowym w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej. Ponadto charakteryzuje sytuacje na lokalnych rynkach nieruchomości mieszkaniowych w miastach wojewódzkich i marszałkowskich. Raport bazuje na analizie danych statystycznych za lata 2015–2020. W publikacji dokonano próby kompleksowego przeglądu rozwoju sektora mieszkaniowego. Raport porusza kwestie zasobu i standardu mieszkaniowego, kosztów związanych z mieszkalnictwem i działalnością budowlaną, cen oraz obrotu na rynku pierwotnym oraz wtórnym, jak również na rynku najmu. Analizę sytuacji na rynku mieszkaniowym uzupełnia ocena skutków pandemii COVID-19 dla mieszkalnictwa.

Autor: Barbara Samorek, Michał Cichocki
Rok wydania: 2023
POBIERZ: Raport (całość)

5. Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych

Raport przedstawia diagnozę kondycji publicznego sektora mieszkaniowego w kontekście gospodarowania mieszkaniowymi zasobami przez polskie miasta. Monitoring oparto na szeroko zakrojonych badaniach ankietowych obejmujących 87% polskich miast liczących powyżej 5 tysięcy mieszkańców. Publikacja uwzględnia najważniejsze komponenty polityki mieszkaniowej. Obejmuje następujący obszary tematyczne: sytuację mieszkaniową, wielkość i stan zasobów mieszkań gminnych, politykę remontową, politykę czynszową, zaległości czynszowe i postepowania eksmisyjne, dodatki mieszkaniowe oraz mieszkalnictwo senioralne.

Autorzy: Alina Muzioł-Węcławowicz, Kamil Nowak
Rok wydania: 2023
POBIERZ: Raport (całość)

6. Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi

Raport identyfikuje działania z zakresu aktywności inwestycyjnej gmin i ich spółek w zakresie realizacji przedsięwzięć mieszkaniowych. Wskazuje również sposoby realizacji przedsięwzięć mieszkaniowych z wykorzystaniem dostępnych instrumentów finansowania. Badanie monitoringowe przeprowadzono z wykorzystaniem danych uzyskanych od 87% polskich miast liczących powyżej 5 tysięcy mieszkańców. Uzupełnieniem raportu jest studium przypadku, omawiające dobre praktyki miast w zakresie nowego spojrzenia na mieszkalnictwo gminne. Warto zapoznać się również z materiałami audiowizualnymi, które pochodzą ze zorganizowanego przez OPM IRMiR seminarium pt. „Rola mieszkalnictwa w rozwoju miast – jak wyjść poza schemat?", które odbyło się w październiku 2021 r. w Starachowicach, oraz z konferencji „Poza metropolią", która odbyła się 17 kwietnia 2023 r. w Pleszewie. OPM IRMiR współorganizował ją razem z Urzędem Miasta i Gminy Pleszew oraz Związkiem Miast Polskich.

Autorzy: Kamil Nowak, Alina Muzioł-Węcławowicz
Rok wydania: 2023
POBIERZ: Raport (całość)

7. Działalność i znaczenie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce

Raport charakteryzujący rolę spółdzielni mieszkaniowych w ujęciu historycznym i współczesnym oraz identyfikujący ich obecny stan w Polsce. Ilustruje również mechanizmy ich funkcjonowania w kontekście obecnych uwarunkowań prawnych i finansowych. Raport przedstawia również dobre przykłady i wskazania świadczące o tym, że spółdzielnie mieszkaniowe w dalszym ciągu mogą być ważnymi podmiotami dla mieszkalnictwa w Polsce. Prezentuje również możliwości wykorzystywania spółdzielni mieszkaniowych jako instrumentu polityki mieszkaniowej w zakresie rozwoju mieszkalnictwa przystępnego cenowo.

Autorzy: Hanna Milewska-Wilk
Rok wydania: 2023
POBIERZ: Raport (całość)

8. Miejska polityka społeczna – niespełniona obietnica Centrum Usług Społecznych

Raport poświęcony polityce społecznej miast w kontekście implementacji wdrażania nowej jednostki organizacyjnej w gminach, jaką jest Centrum Usług Społecznych (CUS).

Publikacja w części teoretycznej zawiera refleksję nad podmiotowością miast oraz polityką społeczną rozumianą jako usługi społeczne. W części empirycznej przeprowadzono analizy dokumentów projektowych związanych z wdrażaniem CUS w 42 gminach w ramach projektu finansowanego z Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER). Raport zawiera propozycje zmian w kształtowaniu miejskiej polityki społecznej.

Autorzy: Ryszard Szarfenberg
Rok wydania: 2023
POBIERZ: Raport (całość)

GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE

Monitorowanie mieszkalnictwa obarczone problemami

Raport *Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany* podjął w obszerny sposób kwestie dostępności do szerokiego zakresu wiarygodnych danych dotyczących mieszkalnictwa. Zwrócono w nim uwagę, że prowadzenie kompleksowego monitoringu mieszkalnictwa jest niemożliwe w obecnych uwarunkowaniach, bez wprowadzenia szeregu modyfikacji systemowych i zmian prawnych. Zidentyfikowano w nim rozproszenie zakresu gromadzonych danych, które zbierane są przez kilkadziesiąt podmiotów publicznych i prywatnych. Ponadto część gromadzonych danych o mieszkalnictwie nie trafia do domeny publicznej, **a bazy dostępne w statystykach publicznych są często niekompatybilne w ujęciu przedmiotowym, czasowym i przestrzennym.**

Zwrócono również uwagę, że co najmniej kilkanaście powszechnie używanych pojęć z zakresu mieszkalnictwa jest przez instytucje zbierające i publikujące dane definiowanych w niejednorodny lub niepełny sposób. Prowadzi to do powstania problemów z porównywaniem informacji pochodzących z różnych źródeł. Najbardziej istotne wydaje się zróżnicowane podejście do definiowania rynku pierwotnego mieszkań i domów przez GUS i NBP. Podstawowe różnice w takim podejściu dotyczą tego, kto jest sprzedającym (według GUS – osoba prawna, według NBP – deweloper). Wskazano również, że duże problemy natury definicyjnej dotyczą sektora najmu. M.in. brak jest ogólnie akceptowanych terminów dla mieszkań budowanych lub kupowanych wyłącznie w celu czerpania korzyści z najmu. W literaturze i powszechnym obiegu używa się określeń „sektor PRS (ang. *private rented sector*)" oraz „sektor najmu instytucjonalnego", ale w statystyce publicznej takie mieszkania mieszczą się w kategorii „budowane na sprzedaż i wynajem" – po oddaniu do użytku stają się one natomiast „mieszkaniami innych podmiotów".

Za jeden z najważniejszych wniosków należy uznać **zidentyfikowanie braku monitorowania sektora najmu rynkowego w Polsce**. Jedyne dostępne informacje na ten temat pochodzą z zeznań podatkowych. Pozwalają one tylko na określenie liczby podatników oraz przychodów z najmu. Nie gromadzi się informacji o liczbie zawieranych umów, wynajmowanych mieszkaniach czy liczbie gospodarstw domowych korzystających z najmu. Mając jedynie cząstkowe informacje – na przykład o liczbie ogłoszeń, czynszach w tych ogłoszeniach – trudno jest opisywać sektor najmu rynkowego. Wciąż wiele mieszkań jest wynajmowanych bez wykorzystania ogłoszeń, nie ma danych o działaniach na pograniczu rynku: wynajmowaniu po niższych cenach rodzinie lub osobom tego potrzebującym, użyczeniach, mieszkaniach powiązanych z innymi układami – udostępnianych w zamian za opiekę czy ze względów rodzinnych.

Wśród głównych rekomendacji wskazano:
- stworzenie prawnych, metodologicznych i technicznych ram monitorowania sytuacji mieszkaniowej na poziomie lokalnym, włączając w to nie tylko gminy, ale też wszystkie pozostałe podmioty posiadające zasoby mieszkaniowe i nimi zarządzające;
- szersze wykorzystywanie cyfrowych baz i rejestrów w celu monitorowania mieszkalnictwa oraz propozycje usprawnień ich działania;
- zorganizowanie warsztatów eksperckich z szerokim gronem specjalistów, prowadzonych przez instytucje statystyki publicznej w celu wypracowania zmian w zakresie definiowania pojęć i gromadzenia danych, dostosowując je do współczesnych ram prawnych i potrzeb.

Topowe w skali Europy tempo rozwoju ilościowego przy spadku dostępności ekonomicznej

W raporcie scharakteryzowano krajowy rynek mieszkaniowy, koncentrując się na miastach wojewódzkich z uwzględnieniem kontekstu europejskiego.

Jak wskazano w opracowaniu, **w 2020 r. stan polskiego mieszkalnictwa odbiegał od przeciętnego standardu w państwach członkowskich Unii Europejskiej**. Chociaż na przestrzeni lat 2015–2020 zidentyfikowano wzmożony rozwój w aspekcie ilościowym, a **Polska należała do ścisłego grona liderów w zakresie efektów budownictwa mieszkaniowego, nie przełożyło się to na poprawę możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli.** Jakość zamieszkiwania ulegała poprawie w relatywnie niskim tempie. W dalszym ciągu Polska należała do grona państw członkowskich o jednym z najwyższych wskaźników przeludnienia mieszkań. W zakresie budownictwa mieszkaniowego identyfikowane były znaczące dysproporcje pomiędzy poszczególnymi miastami. **Średnio co czwarte mieszkanie wybudowane w Polsce w badanym okresie znajdowało się w jednym z czterech z miast, tj. w: Warszawie, Krakowie, Wrocławiu i Gdańsku.**

Autorzy wskazali, że w latach 2015–2020 następował systematyczny wzrost liczby oddawanych mieszkań, który napędzany był głównie przez sektor deweloperski. O ile jeszcze w 2015 r. odpowiadał on za połowę nowych mieszkań w Polsce, to w 2020 r. już za niemal 2/3. Biorąc pod uwagę wolumen wybudowanych mieszkań, sektor ten podwoił efekty w stosunku do 2015 r. Podmioty indywidualne, choć odpowiedzialne za 1/3 efektów budownictwa mieszkaniowego, znacząco zmniejszyły swoje udziały w strukturze mieszkań oddawanych do użytku, które jeszcze w 2015 r. wynosiły 46%. Sektor społeczny w całym badanym okresie odgrywał marginalną rolę (por. *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*). Jak zauważano w omawianej publikacji, **słabość społecznego budownictwa mieszkaniowego nie pozwalała osiągnąć równowagi na rynku mieszkaniowym**. Warto zwrócić uwagę, że wydatki z budżetu państwa na sferę mieszkaniową w 2019 r. stanowiły 0,1% PKB kraju, przy średniej dla krajów UE wynoszącej 0,5% PKB. **Polska, aby osiągnąć unijny poziom finansowania**

mieszkalnictwa z budżetu państwa, powinna wydawać rocznie ok. 10 mld zł, podczas gdy w latach 2018–2019 były to kwoty rzędu 2,1–1,2 mld zł (NIK 2022).

Jak zwrócili uwagę autorzy raportu, obserwowany proces utowarowienia mieszkań wpływa na wzrost trudności zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych przez obywateli. **Przy rosnących cenach mieszkań (średnio o 12% na rynku pierwotnym i o 35% na rynku wtórnym w latach 2015–2020) oraz stawek najmu w sektorze komercyjnym (o niespełna 20%) pogłębia się w Polsce zjawisko luki czynszowej.** Według badań fundacji Habitat for Humanity aż 60% polskich gospodarstw nie stać było na zakup mieszkania ani na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w warunkach rynkowych (Habitat for Humanity Poland 2020).

W raporcie zdiagnozowano, że **dostępność ekonomiczna mieszkań w największych miastach, w których mieszkańcy uzyskiwali średnio najwyższe dochody, była niższa niż w innych ośrodkach wojewódzkich, gdzie choć przeciętnie zarabiało się mniej, to ceny mieszkań okazywały się bardziej przystępne**. W efekcie najtrudniejszym rynkiem mieszkaniowym z perspektywy osoby chcącej kupić mieszkanie na rynku pierwotnym i wtórnym była Warszawa, pomimo iż mieszkańcy stolicy cechowali się relatywnie najwyższymi zarobkami. Z kolei dostępność cenowa mieszkań najwyższa była w Katowicach, gdzie za przeciętne miesięczne wynagrodzenie można było kupić stosunkowo największą powierzchnię mieszkania. Autorzy zauważyli również, że poprawa dostępności cenowej mieszkań w latach 2015–2020 obserwowana była przede wszystkim na rynku pierwotnym. Takie zjawisko obserwowano w 15 na 18 badanych miast. Odwrotny trend dotyczył rynku wtórnego, gdzie dostępność cenowa spadła w 16 na 18 miast badanej próby.

Uzupełnieniem raportu była analiza wpływu pandemii Covid-19 na rynek mieszkaniowy w 2020 r. Pomimo okresowych fluktuacji nie zidentyfikowano znaczących zmian. Te nastąpiły w kolejnych dwóch latach. Należy jednak zastrzec, że zakres czasowy raportu nie obejmował późniejszych zmian. Jak wskazano w raporcie *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy…*, wybuch wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 r. wpłynął na znaczne pogorszenie dostępności cenowej mieszkań.

Za główną rekomendację w raporcie uznać można zwiększenie poziomu finansowania inwestycji mieszkaniowych i roli polityki mieszkaniowej państwa, w której powinno się dążyć do rozwoju budownictwa w sposób zrównoważony. Podobne rekomendacje płyną również z raportów *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych* i *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*. Wątek ten rozszerzono w rozdziale końcowym.

Polskie mieszkalnictwo w obliczu napływu uchodźców wyeksponowało swoje problemy, ale staje w obliczu szans rozwojowych

Dwa raporty z cyklu (*Świadczenie mieszkaniowe i inne formy wsparcia uchodźców* oraz *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy…*) zostały poświęcone sytuacji mieszkaniowej w obliczu kryzysu migracyjnego spowodowanego wybuchem wojny w Ukrainie. Polska z kraju, w którym w 2021 r. przebywało 7 tys. uchodźców, stała się pod tym względem jednym ze światowych liderów, przyjmując tylko w ciągu pierwszych kilku tygodni konfliktu 2,6 mln osób. Zgodnie z późniejszymi danymi z jesieni 2022 r., 1,4 mln obywateli Ukrainy i członków ich rodzin uzyskało numery PESEL potwierdzające objęcie ochroną czasową[1].

W momencie publikacji raportów sytuacja związana z napływem uchodźców była niezwykle dynamiczna. Proponowano w nim więc rozwiązania o różnym horyzoncie czasowym, również tym najbliższym, które obejmowały kwestie bieżącego zarządzania kryzysem. Z perspektywy niemal roku od napaści Rosji na Ukrainę należy ocenić, że **w krótkiej perspektywie udało się przyjąć rekordową liczbę uchodźców, zapewniając im godne warunki do życia, bez konieczności tworzenia obozów dla uchodźców. Nie udało się jednak uniknąć nasilenia problemów mieszkaniowych** – sytuacja uwypukliła wyzwania dotyczące potrzeb w tym zakresie. Autorzy zwrócili uwagę na konieczność wdrażania systemowych rozwiązań, które mogą pomóc stabilizować sytuację w różnych segmentach mieszkalnictwa.

W raporcie wskazano, że pomimo rozwijającego się w kraju budownictwa mieszkaniowego, dostępność mieszkań – zwłaszcza dla średniozamożnej części społeczeństwa – jest coraz mniejsza. Podkreślono w nim to, co zidentyfikowano również w raporcie *Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych w 2020 r.* – że choć Polska od lat należy do europejskiej czołówki w zakresie liczby oddawanych do użytku mieszkań w odniesieniu do liczby mieszkańców, to sektor społeczny ma na to od lat marginalny wpływ. Jak wskazano w raporcie *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy…*, gminy razem ze swoimi spółkami w ciągu dekady wybudowały łącznie tyle mieszkań, ile sektor deweloperski realizuje w ciągu jednego kwartału.

Jak zauważono, **choć koncentracja efektów budownictwa mieszkaniowego widoczna jest dużych miastach i obszarach metropolitalnych, do których masowo napłynęli uchodźcy, nie uchroniło to rynku mieszkaniowego, a zwłaszcza sektora najmu, przed przeciążeniem**. Brak zrównoważenia oferty mieszkaniowej sektorem mieszkań przystępnych cenowo w sytuacji nagłego kryzysu migracyjnego uwypuklił słabość sektora najmu w Polsce, opartego na zasobie prywatnym. Autorzy zwrócili uwagę, że w 2022 r. nastąpiło znaczne ograniczenie podaży mieszkań na wynajem przy wzroście cen sięgającym kilkudziesięciu procent. W publikacji tej, podobnie jak

[1] https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/szefernaker-o-noweli-tzw-ustawy-pomocowej-przepisy-ktore-przygotowalismy [data dostępu: 02.02.2023].

raporcie *Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych w 2020 r.*, zidentyfikowano, że pomimo iż to obszary metropolitalne skupiały najwięcej efektów budownictwa mieszkaniowego, to jednocześnie dostępność ekonomiczna mieszkań dla średniozamożnej części społeczeństwa okazywała się być w nich najniższa.

Zwrócono również uwagę, że w Polsce jest od 122 (Śleszyński 2016) do co najmniej 159 (Sroka 2021) mniejszych miast zmagających się z procesami kurczenia. Jak podkreślono, pomimo problemów demograficznych i powolnej utraty swoich funkcji, w dalszym ciągu są one w stanie oferować niższe koszty utrzymania i niższą presję popytową na rynku mieszkaniowym przy dobrej dostępności infrastruktury społecznej. **Rekomendowano, aby większą rolę w przyjmowaniu uchodźców odgrywały miasta kurczące się, dla których napływ osób w wieku produkcyjnym może stanowić szansę na remisję**. Kreowanie polityki mieszkaniowej w silnym powiązaniu z innymi politykami sektorowymi, z ofertą miejsc pracy i dobrym poziomem edukacji, może być kluczem do przyciągnięcia nie tylko uchodźców, ale i innych osób, co dzieje się np. w niewielkim Karlinie (*Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*). **Nadanie większego znaczenia polityce mieszkaniowej, zwłaszcza w przypadku mniejszych miast, może być impulsem do poprawy sytuacji demograficznej.**

Autorzy raportu *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy…* rekomendowali, aby **w perspektywie długofalowej dążyć do zwiększenia skali budownictwa mieszkaniowego o charakterze nierynkowym w celu zrównoważenia sytuacji na lokalnych rynkach mieszkaniowych** (o czym więcej w kolejnym punkcie). Za istotne uznano również podejmowanie działań prowadzących do zmniejszenia skali problemu pustych mieszkań. O tym, że jest ona znacząca, świadczą przywołane już wcześniej wstępne wyniki NSP 2021, wskazujące na 1,8 mln lokali niezamieszkanych (GUS 2022). Jak podkreślono w raporcie *Świadczenie mieszkaniowe i inne formy wsparcia uchodźców*, **adaptacja pustostanów publicznych może być ważnym elementem rozwiązywania problemów związanych z kryzysem mieszkaniowym oraz służyć ogólnej poprawie wizerunku i tworzeniu charakteru miejsca.** Ponadto zauważono, że **konieczne są również kroki zachęcające właścicieli lokali do ich wynajmowania oraz zwiększenie skali działań remontowych i modernizacyjnych** w celu lepszego wykorzystania istniejących zasobów lokalowych. Za **cenny instrument pozwalający zwiększyć dostępność mieszkań w tym sektorze uznano społeczne agencje najmu (SAN), których upowszechnienie w skali lokalnej może być niezbędnym krokiem do zwiększenia dostępność tego sektora mieszkalnictwa w Polsce.**

W raportach wśród rekomendowanych kierunków działań poprawy sytuacji mieszkaniowej wskazano również **systemowe wsparcie szybszych i efektywnych metod budownictwa mieszkaniowego poprzez wykorzystywanie technologii modułowych**. Niepewność możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji spowodowanej wojną w Ukrainie sprawiła, że należało rozpatrywać również sytuację, w której dalszy napływ uchodźców doprowadzi do przeciążenia możliwości ich przyjmowania bez

tworzenia obozów. W raporcie *Świadczenie mieszkaniowe i inne formy wsparcia uchodźców* zaproponowano alternatywne rozwiązania w formie zintegrowanych osiedli modułowych dla uchodźców. W założeniu powinny być to niewielkie struktury oparte na technologiach modułowych, połączone z istniejącą tkanką urbanistyczną, skalowalne, zapewniające godne warunki życia i umożliwiające normalne funkcjonowanie w mieście, bez stygmatyzacji i wykluczenia – mogące funkcjonować również jako swego rodzaju *startupy* mieszkaniowe dla młodych dorosłych na początek kariery mieszkaniowej.

W raportach wskazano również na **potrzebę podjęcia dyskusji na temat implementacji rozwiązań pozwalających skutecznie włączyć deweloperów w proces rozwoju budownictwa społecznego.**

Rozwój sektora mieszkalnictwa społecznego – nieliczni pionierzy i niewykorzystywany potencjał istniejących narzędzi

Pierwszy raport OPM dotyczący mieszkalnictwa społecznego, który ukazał się w 2018 r., miał charakter monitoringowy i diagnozował stan lokalnej polityki mieszkaniowej we wszystkich miastach w Polsce, a w sposób pogłębiony dzięki przekazaniu dodatkowych informacji obejmował 81% z nich. Raport ten stanowił swego rodzaju podsumowanie pewnej epoki krajowej polityki miejskiej, sprzed wejścia w życie Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM 2016).

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z obowiązującymi przepisami gminy są zobowiązane do programowania swojej polityki mieszkaniowej w okresie co najmniej pięcioletnim oraz że nastąpiły znaczące zmiany uwarunkowań dla rozwoju mieszkalnictwa, uznano za stosowne przeprowadzenie ponownych badań w odświeżonej formie. Tym razem zakres analizy ograniczono do miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców, a pogłębione dane przekazało 87% z nich. Postanowiono również wydzielić dwa bloki tematyczne, które stały się przedmiotem odrębnych publikacji. W pierwszej z nich (*Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*) analizie poddano wszystkie najważniejsze obszary lokalnej polityki mieszkaniowej z wyłączeniem części inwestycyjnej, której poświęcono odrębny raport (*Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*). Decyzja o wyodrębnieniu tej tematyki wynikała z potrzeby uwzględnienia zmieniających się uwarunkowań związanych z finansowaniem inwestycji mieszkaniowych i podkreślenia rangi tego typu działań dla rozwoju miast.

W raportach zwrócono uwagę, że **lata 2017–2022 były okresem implementacji narzędzi wskazanych w NPM.** Po początkowych trudnościach i pomimo braku zakładanych efektów realizacji programu Mieszkanie Plus, doceniono pozytywny kierunek podejmowanych działań. Po wyciągnięciu lekcji z pierwszych lat jego obowiązywania **wprowadzono szereg nowych regulacji, które wzmocniły dostępne instrumentarium prowadzenia efektywnej polityki mieszkaniowej w gminach oraz**

podniosły atrakcyjność finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych, nie tylko tworzenia nowych zasobów, ale również działań remontowo-modernizacyjnych, w tym adaptacji pustostanów. Z uwagi na to, że wiele korzystnych możliwości finansowania wdrożono w 2021 i 2022 r., nie przełożyło się to jeszcze na wzrost widocznych efektów. Jak zauważono w raporcie *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi,* skala rozpoczętych inwestycji wskazuje jednak, że w niedługim czasie można się spodziewać skokowego przyrostu w społecznym budownictwie mieszkaniowym.

Przeprowadzone w raportach badania pokazały, że **towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) oraz społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM) mogą odgrywać istotną rolę w zwiększeniu rangi mieszkalnictwa społecznego**. Mogą one tworzyć zasoby w formie społecznego budownictwa społecznego, adresując ofertę dla średniozamożnej części społeczeństwa, przejmować rolę gospodarza zasobów mieszkaniowych gminy poprzez zarządzanie jej zasobami i budowania mieszkań o funkcji komunalnej, a ponadto być graczem na rynku komercyjnym. To szerokie spektrum możliwości wpływania na lokalny rynek mieszkaniowy. Jak zidentyfikowano w raporcie *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*, po wejściu w życie zmian prawnych umożliwiających powoływanie SIM, **na koniec września 2022 r. TBS lub SIM występował już w 40% miast liczących powyżej 5 tys. mieszkańców**. W miastach, w których od wielu lat brakuje nowych inwestycji mieszkaniowych w sektorze deweloperskim, wejście na rynek SIM/TBS może być impulsem pokazującym, że na danym terenie opłaca się inwestować. Nie bez powodu wśród pionierskich gmin, które rozwój polityki mieszkaniowej uznają za priorytet swoich działań, są często średnie i małe miasta, a nie duże ośrodki.

Były to kolejne raporty, w których zwrócono uwagę na dysproporcje w efektach budownictwa mieszkaniowego, które zwłaszcza poza obszarami oddziaływania dużych miast są zazwyczaj niewielkie i którym towarzyszą niekorzystne procesy demograficzne związane z ubytkiem mieszkańców. W raporcie *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi* wskazano, że w krótko- i średnioterminowej perspektywie aby zahamować te procesy, miasta mogą rywalizować o mieszkańców poprzez promieszkaniowe działania skoordynowane z rozwijaniem rynku pracy, dostępności transportowej i dbaniem o dobrą jakość edukacji. Takie podejście jest nie tylko przepisem na poprawę jakości życia, ale może tez stanowić ścieżkę do wypozycjonowania miasta jako lokalnego lidera na obszarach poza zasięgiem oddziaływania metropolii.

Wyniki badań wskazały, że **efektywną politykę mieszkaniową w zakresie inwestycyjnym prowadziła niewielka część miast.** Wyróżniającą aktywność w ramach społecznego budownictwa mieszkaniowego w latach 2017–2021 wykazało ok. 2% gmin w Polsce, a kolejne 4% było umiarkowanie aktywne. Do tego grona zaliczało się średnio co siódme miasto.

Niemniej w dalszym ciągu zadaniem gminy poza działalnością inwestycyjną w obszarze mieszkalnictwa jest gospodarowanie i zarządzanie posiadanym zasobem.

Jak wskazano w raporcie *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, **miasta w dalszym ciągu powszechnie zmagały się z szeregiem narastających od lat problemów, które wzajemnie na siebie oddziałują.** W efekcie gminy nadal dysponują wysokim udziałem mieszkań o niskiej jakości i w niewielkim stopniu podejmują się działań remontowych, na co wpływ mają niskie przychody z czynszów, które z jednej strony wynikają z nieekonomicznej polityki czynszowej, z drugiej zaś z niskiej ściągalności czynszów. Niska efektywność programów prewencji zadłużenia i zmniejszania jego skali w wraz z długotrwałością procedur przynoszą negatywne rezultaty.

Zwrócono również uwagę, że **samorządy nadal działają pod presją konieczności zwiększenia podaży mieszkań z przeznaczaniem na najem socjalny. Koncentrując się na tym obszarze, tracą zapał do podejmowania bardziej zaawansowanych przedsięwzięć mieszkaniowych.**

W raporcie *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych* zidentyfikowano, że w dalszym ciągu gminy prowadzą politykę prywatyzacji zasobów, choć coraz więcej z nich podejmuje decyzje o zaprzestaniu tego procesu. **Liczba mieszkań gminnych nadal sukcesywnie się uszczupla, choć w nieco wolniejszym tempie niż we wcześniejszych latach.**

W odniesieniu do analiz 2018 r. zauważono, że nadal **koncentracja problemów mieszkaniowych w sektorze komunalnym występowała w dużych miastach i tych położonych w zachodniej i północnej części kraju.** Jednocześnie podkreślono, iż choć z łatwością można wskazać miasta będące liderami aktywnej polityki mieszkaniowej, to żadne z nich nie jest prymusem we wszystkich sferach działalności mieszkaniowej.

Omawiane raporty wskazały, że choć **kondycja mieszkalnictwa gminnego w okresie lat 2017–2021 uległa poprawie, to proces ten postępuje wolno i nadal nie można jej ocenić jako satysfakcjonującej.**

W **zakresie gospodarowania** zasobami mieszkaniowymi **rekomenduje się** gminom:

- obniżenie skali sprzedaży mieszkań komunalnych;
- sukcesywne podnoszenie poziomu stawek czynszu oraz intensyfikację działań remontowych i modernizacyjnych z wykorzystaniem nowych możliwości finansowania zewnętrznego, które w perspektywie dostępności krajowych programów, Europejskiego Zielonego Ładu i powiązanym z nim Krajowym Planem Odbudowy i Wzrostu Odporności są wyjątkową okazją do likwidacji luki remontowej;
- w celu przeciwdziałania zadłużeniu czynszowego w sektorze komunalnym proponuje się zorganizowanie wspólnej aktywności miast w walce z tym procederem, ze wsparciem korporacji samorządowych i nadaniem szerokiego rozgłosu medialnego, aby dotrzeć do opinii publicznej z informacją, w jak trudnych warunkach finansowych przychodzi gminom realizowanie kosztownych zadań mieszkaniowych.

Napięta sytuacja na rynku mieszkaniowym szansą na renesans spółdzielczości mieszkaniowej

Raport *Działalność i znaczenie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce* wskazał, że pomimo zmniejszenia roli tych podmiotów w strukturze mieszkalnictwa, w dalszym ciągu mają one wiele do zaoferowania. Z przeprowadzonego monitoringu wynika, że **w połowie października 2022 r. działalność prowadziło 3,5 tys. spółdzielni mieszkaniowych, a swoje siedziby mają one w połowie polskich gmin i większości miast**. Charakteryzuje je duże zróżnicowane ze względu na wielkość – występują zarówno spółdzielnie małe, liczące jeden blok wielorodzinny, jak i duże, dysponujące kilkunastoma tysiącami mieszkań. Różnią się one również ze względu na posiadany kapitał i doświadczenie. Jak wskazano w raporcie, najstarsze spółdzielnie mieszkaniowe w Polsce rozpoczęły swoją działalność jeszcze przed odzyskaniem niepodległości. Współcześnie tworzy się je jednak sporadycznie. Autorka publikacji zauważyła, że **w ostatnich dziesięciu latach zakładano od jednej do kilkunastu spółdzielni rocznie, a w 2021 r. zgodnie z danymi statystyki publicznej w Polsce było niespełna 2 mln mieszkań spółdzielczych**. Skala budownictwa mieszkaniowego w tej formie jest jednak marginalna w stosunku do sektora deweloperskiego i indywidualnego. Natomiast jak wskazano w raporcie *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, w latach 2017–2021 w dalszym ciągu podmioty te budowały nieco więcej mieszkań niż TBS-y i gminy.

W raporcie *Działalność i znaczenie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce* wskazano, że przy obecnych uwarunkowaniach zmniejszania dostępności kredytu hipotecznego w następstwie kryzysu uchodźczego poprzedzonego pandemią Covid-19 oraz w sytuacji zwrotu w kierunki ekonomii społecznej, idee spółdzielczości mieszkaniowej mogą sprzyjać poprawie dostępności mieszkań. Wpływają one na poszerzenie oferty form mieszkalnictwa dostępnego, adresowanego do średniozamożnej części społeczeństwa. Jak podkreślono w publikacji, **spółdzielnie przy większej skali działania mają potencjał, by stać się pomostem pomiędzy komercyjną i społeczną gałęzią mieszkalnictwa**. Mogą one korzystać z preferencyjnych warunków w dostępie do gruntów i kredytów przeznaczonych na cele mieszkaniowe, ale dostępne są dla nich również wszelkie produkty i procedury całkowicie rynkowe. Wśród głównych **barier rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej wymieniono problemy ze zrozumieniem sposobu funkcjonowania spółdzielni i złożoności podstaw prawnych korzystania z mieszkania.** Choć jak wyjaśniono zasadniczo są one cztery: pełna własność, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielcze lokatorskie prawo do mieszkania (mieszkania lokatorskie) i najem na zasadach rynkowych. W tym wachlarzu mieszkania lokatorskie spełniają wszystkie przesłanki zaklasyfikowania ich do segmentu mieszkań społecznych.

Autorka podkreśliła, że przez wiele lat ta odnoga mieszkań spółdzielczych nie mogła być rozwijana ze względu na obowiązujące przepisy, jednak **od 2017 r. przywrócona została możliwość budowania mieszkań lokatorskich.** Osoby zainteresowane takim

sposobem zapewnienia swoich potrzeb mieszkaniowych wpłacają wkład w wysokości od 10 do 25% kosztów budowy lokalu, a następnie ponoszą bieżące opłaty, spłacając również kredyt zaciągnięty przez spółdzielnię w części dotyczącej danego lokalu. Jako że spółdzielnie działają na zasadach *non-profit*, koszty budowy są niższe od cen rynkowych. W dodatku na tego typu mieszkania spółdzielnia może uzyskać preferencyjne kredytowanie w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego, w efekcie czego **czynsz w takich lokalach nie może być wyższy niż 5% wartości odtworzeniowej lokali w skali roku**. Dla porównania w 2018 r. 93% z 210 miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców posiadało średnie stawki czynszu na rynku komercyjnym na poziomie wyższym niż 6% wartości odtworzeniowej lokalu (Nowak 2021). Forma ta nie cieszy się jednak obecnie dużym zainteresowaniem. Jak podkreślono w publikacji, do listopada 2022 r. BGK udzieliło 13 kredytów na realizację 905 mieszkań.

W raporcie zwrócono uwagę, że **zgodnie z obowiązującymi przepisami spółdzielnie mogą współtworzyć zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Stwarza to szerokie możliwości jeśli chodzi o zakres prowadzonej działalności.** Spółdzielnie mogą np. budować mieszkania dla pracowników lokalnych firm o charakterze mieszkań zakładowych.

Wśród innych zalet spółdzielni mieszkaniowych wskazano m.in. umiejętność efektywnego zarządzania nie tylko własnym mieniem, ale również innymi zasobami mieszkaniowymi, w tym należącymi do wspólnot mieszkaniowych. W kontekście zarządzanie terenami pomiędzy budynkami czy infrastrukturą osiedli jest to przestrzeń do współpracy z samorządami. Oceniono również, że forma działalności spółdzielni sprzyja prowadzeniu efektywnych działań remontowych i budowlanych.

W raporcie **postuluje się uznanie pozytywnej roli spółdzielni mieszkaniowych przez władze państwowe i samorządowe oraz włączenie ich szerzej w programy mieszkalnictwa społecznego oraz inne formy współpracy**. To mogłoby zwiększyć zaufanie społeczne do spółdzielczości, które wzbudza negatywne skojarzenia z epoką PRL i podlega stereotypizacji. Ponadto zastrzega się, że **wsparcie ze strony państwa powinno jednak obecnie dotyczyć w większym stopniu strony organizacyjnej i zachęt do budowy budynków przez spółdzielnie niż wdrażania kolejnych narzędzi wsparcia finansowego**, które są szerokie – co wskazywano w poprzednich punktach.

Samorządom, w których funkcjonują spółdzielnie mieszkaniowe dysponujące większą liczbą budynków, **zalecono włączenie spółdzielni do monitorowania sektora mieszkaniowego.** Pozwoli to na uzyskanie szerszego kontekstu lokalnego rynku mieszkaniowego. O efektywności takiego rozwiązania świadczy przykład Dąbrowy Górniczej, która podjęła tego typu współpracę przy okazji tworzenia dokumentu programującego politykę mieszkaniową (zob. raport *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*).

Centra Usług Społecznych, czyli nowa jednostka, która nie rewolucjonizuje miejskiej pomocy społecznej

Jak wskazano w raporcie *Miejska polityka społeczna – niespełniona obietnica Centrum Usług Społecznych*, polityka miejska w ujęciu zrównoważonego rozwoju opiera się na trzech podstawach: gospodarczej, społecznej i środowiskowej, przy czym miejska polityka społeczna odpowiada za obszar społeczny. W tym zakresie jej podstawowym instrumentem są świadczenia społeczne. Reforma tego ostatniego obszaru została podjęta poprzez *Ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych*. Ten akt prawny wprowadził nową jednostkę – Centrum Usług Społecznych (CUS). CUS-y miały umożliwić kontynuowanie realizacji dotychczasowych programów selektywnych przy jednoczesnym poszerzeniu zakresu działalności, a także zastępować obecne ośrodki pomocy społecznej lub stanowić ich uzupełnienie. Nowe jednostki organizacyjne nie są jednak obligatoryjne, a implementację nowego rozwiązania umożliwiło finansowanie z EFS w ramach konkursu PO WER, z czego skorzystały 42 gminy (dwie później się wycofały). Czy wprowadzenie w gminach nowej jednostki organizacyjnej, jaką jest CUS, to reforma znacząco zmieniająca kształt miejskiej polityki społecznej? Taką odpowiedź miał dać przywołany raport.

Sporządzona w publikacji analiza wstępnej wersji raportu z monitoringu projektów CUS (Karwacki, Rymsza 2022) oraz badań przeprowadzonych na potrzeby raportu, które obejmowały analizę dwóch rodzajów dokumentów projektowych kluczowych dla CUS, jakimi są diagnozy potrzeb i potencjału oraz programy usług społecznych (32 DPiP i 34 PUS), pozwoliły na wskazanie szeregu wniosków i rekomendacji.

Przeprowadzone badania wskazały, że **zarówno w zakresie diagnozowania potrzeb i potencjałów, jak i samych programów usług społecznych, potrzebne są zmiany, które prowadziłyby do podniesienia jakości usług.**

Wśród głównych zastrzeżeń wobec analizowanych dokumentów wskazano: słabe powiązanie z podstawami teoretycznymi, zbyt szeroki zakres przedmiotowy i eklektyzm w zakresie technik zbierania danych. W ponad połowie badanych DPiP nie odniesiono się do podstawowego instrumentu monitorowania lokalnych potrzeb w zakresie usług społecznych, jakim jest Ocena Zasobów Pomocy Społecznej (OZPS). Z kolei w przypadku PUS za główne zastrzeżenie uznano fakt, że zawierane w nich mierniki nie gwarantują właściwej oceny skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości prowadzonych działań.

Raport podkreśla, że **miejska polityka społeczna w dalszym ciągu czeka na zwiększenie jej podmiotowości i wymaga bardziej kompleksowej reformy niż ta wdrażana rozwiązaniem o charakterze legislacyjno-projektowym.** Wskazuje, że powinna brać ona pod uwagę perspektywę całego systemu świadczeń społecznych i wymaga koordynacji świadczeń pieniężnych, rzeczowych czy usługowych, np. w postaci mieszkań wspomaganych, czyli takich, w których zaspokajana jest nie tylko

potrzeba mieszkania dachu nad głową, ale również okazywana jest wszechstronna pomoc. Warto nadmienić, że choć przywołana ustawa wśród szerokiego zakresu przedmiotowego uwzględnia mieszkalnictwo, to obszar ten w większości badanych dokumentów był pomijany.

Ponadto oceniono, że **miejska polityka społeczna wymaga dopracowania teoretycznego, w którym w większym stopniu należałoby wskazać różnice między metropoliami, miastami dużymi, a miastami małymi i wsiami.**

Jak wskazuje autor raportu, prof. R. Szarfenberg: „miejska polityka społeczna wciąż czeka na zasadniczą zmianę, która powinna zacząć się od metropolii i dużych miast na prawach powiatu w postaci poszerzenia przestrzeni dla ich podmiotowości w projektowaniu i realizowaniu miejskiej polityki społecznej. Centra usług społecznych mogą w tym pomóc w kolejnych fazach implementacji reformy organizacyjnej pomocy społecznej, ale bez większego upodmiotowienia dużych miast i metropolii będzie to kolejna mieszanka retoryki sukcesu w cieniu porażki" (Szarfenberg 2023: 34).

DYSKUSJA NAD IMPLIKACJAMI DLA POLITYK LOKALNYCH I RZĄDOWYCH

W ramach cyklu *Mieszkalnictwo i polityki społeczne* wskazano liczne wnioski i zaproponowano wiele możliwych działań wpływających w głównej mierze na rozwój mieszkalnictwa oraz zwrócono uwagę na potrzebę reformowania miejskiej pomocy społecznej. Niemniej najważniejszą **rekomendacją, która wybrzmiewa z raportów, jest zwiększenie poziomu finansowania inwestycji mieszkaniowych i roli polityki mieszkaniowej państwa, w której powinno się dążyć nie do samego wzrostu liczby budowanych mieszkań**[2]**, ale do rozwoju budownictwa w sposób zrównoważony, co może się odbyć jedynie przy zdecydowanie większym zaangażowaniu gmin.**

Postulat ten wskazuje na konieczność **zmiany paradygmatu** myślenia o mieszkalnictwie w Polsce, głoszącego, że **zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest zasadniczo sprawą wolnego rynku, a własność mieszkaniowa najmocniej wspieranym kierunkiem polityki mieszkaniowej.**

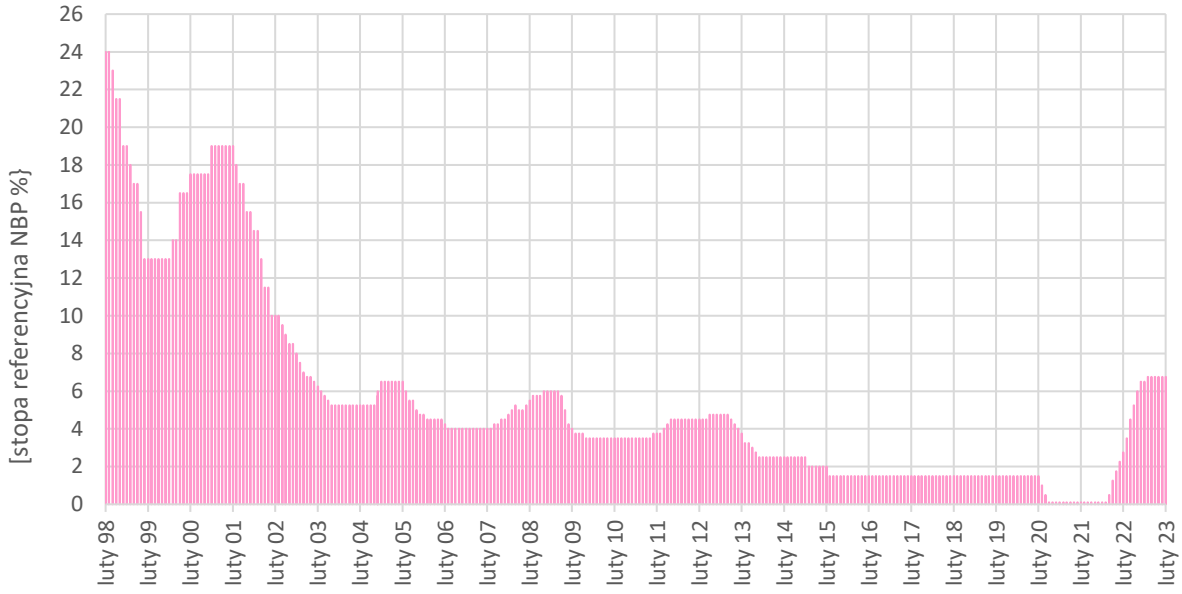
Nie chodzi jednak o to, żeby utrudniać rozwój sektora deweloperskiego, ani o próbę odwrócenia proporcji struktury prawno-własnościowej mieszkań, a o zwiększenie roli mieszkań przystępnych cenowo jako czynnika równoważącego rynek mieszkaniowy.

Jak wskazują J. Łaszek i J. Waszczuk (2022), niezrównoważenie podaży i popytu na mieszkania przy ograniczonej dostępności cenowej generuje problemy na rynku mieszkaniowym, co przekłada się w sposób negatywny na gospodarkę i system finansowy, zwiększając cykliczność rynku i prowadząc do kryzysów gospodarczych.

Polityka, która nadmiernie faworyzuje własność mieszkań, przyczynia się do niestabilności rynku. W czasie okresu wzrostu gospodarczego rynek się napędza, zwiększa się popyt na mieszkania i liczba udzielanych kredytów hipotecznych, co jest atrakcyjne dla nabywców przy niskich stopach procentowych. Taki stan rzeczy obserwowany był w Polsce, zwłaszcza w latach 2015-2021, gdy były one bardzo niskim poziomie (por. Ryc. 2).

To, wraz z postępującym wzrostem wynagrodzeń Polaków, rosnącymi cenami działek i kosztami budowy mieszkań, sprzyjało wzrostowi cen nieruchomości – te nieustannie rosną od 2013 r. (Barchoń i in. 2021).

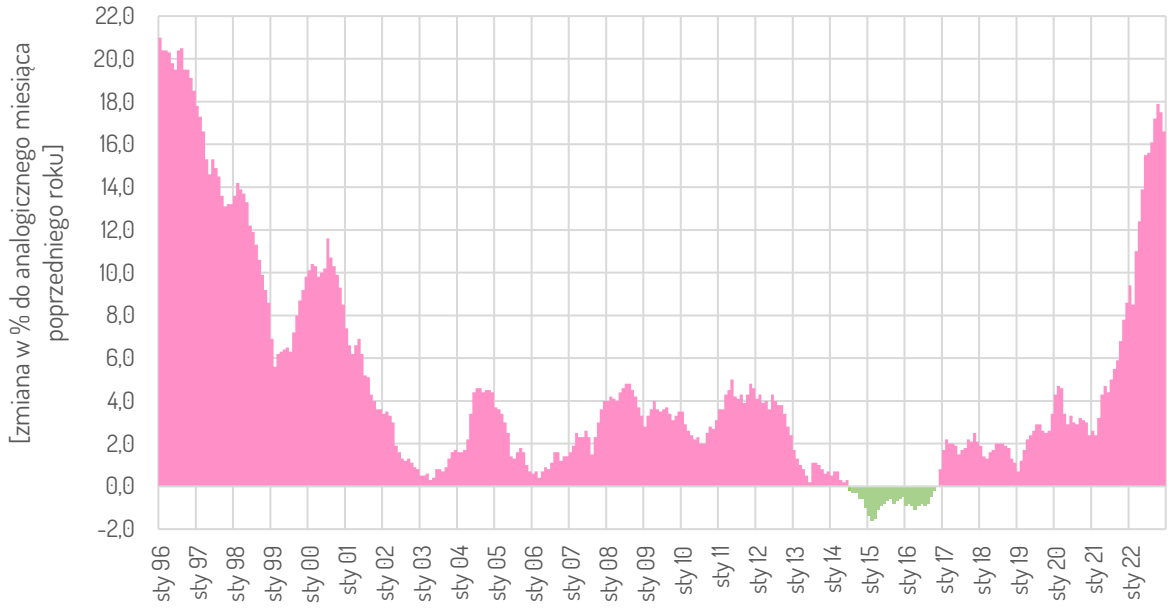
[2] Wskaźnik liczby mieszkań oddawanych do użytku na 1000 mieszkańców jest od lat jedynym miernikiem realizacji celu zwiększenia dostępności mieszkań w ramach zadań budżetowych państwa (por. raport *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*).



Ryc. 2. Wysokość stopy referencyjnej NBP od lutego 1998 r. do lutego 2023 r. w Polsce
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP

Jak wskazują badania ING (Pogorzelski 2019), wśród Polaków ugruntowało się przekonanie, że ceny mieszkań będą stale wzrastać, co jednocześnie zachęca do zakupu mieszkań w charakterze lokaty kapitału. Jednak, jak zauważają J. Laszek i J. Waszczuk (2022), w okresie spowolnienia ceny mieszkań spadają, co stwarza ryzyko, że realna wartość nieruchomości staje się niższa w stosunku do kwoty kredytu zabezpieczonego hipoteką. W tym przypadku sprzedaż mieszkania nie pozwala na spłacenie całości zadłużenia, co jest czynnikiem blokującym mobilność osób, które chciałyby zmienić miejsce zamieszkania. Warto zauważyć, że polski rynek mieszkaniowy, działający na zasadach wolnorynkowych, w pełni funkcjonuje dopiero od 2000 r., czyli od wprowadzenia niezbędnych zmian regulacyjnych, które były możliwe po spadku inflacji (Kucharska-Stasiak, Matysiak 2004; Łaszek, Waszczuk 2022). Jak zauważają K. Barchoń, T. Ciesielski i M. Bobrzyński (2021), polski rynek mieszkaniowy nadal nie przeszedł jeszcze pełnego cyklu koniunkturalnego.

Wzrost stóp procentowych obserwowany w Polsce od końca 2021 r. wpływa na zwiększenie wysokości zobowiązań kredytowych. Na koniec 2022 r. osiągnęły one wyższy poziom niż w szczycie kryzysu z 2008 r., a wartość 6,75% jest najwyższą od końca 2002 r. (por. Ryc. 2). W powiązaniu z rosnącą inflacją, która w grudniu 2022 r. osiągnęła poziom niewidziany od 1997 r. (por. Ryc. 3), zmniejsza to możliwości zaspokajania innych potrzeb gospodarstw domowych obciążonych kredytem, co z kolei ma negatywne konsekwencje dla skumulowanego popytu w gospodarce i pogłębia nierówności społeczne.



Ryc. 3. Zmiany wysokości wskaźnika inflacji cen konsumpcyjnych w Polsce w latach 1996–2022 w ujęciu rok do roku (dane miesięczne)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Z drugiej strony oferta mieszkaniowa dostępna dla mniej zamożnej części społeczeństwa jest rozwinięta w niewielkim stopniu. Jest to pokłosie przyjętego w Polsce po 1989 r. założenia, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest domeną rynku (Łaszek 2004; Kucharska-Stasiak 2008; Groeger 2016). W efekcie przez 25 lat instrumenty polityki mieszkaniowej państwa wpływały na rozwój rynkowego budownictwa mieszkaniowego i wspierały głównie rozwój sektora własnościowego, a ich beneficjentami były zwłaszcza osoby relatywnie zamożne, co zresztą dostrzeżono w Narodowym Programie Mieszkaniowym (2016).

W następstwie komunalizacji mienia po 1989 r. gminy przejęły 1,98 mln mieszkań. To one stały się odpowiedzialne za tworzenie przyjaznych warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, co wskazane jest w art. 4 ust. 1 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Władze samorządowe przy perspektywie niewielkich możliwości wsparcia mieszkalnictwa z budżetu państwa obrały kierunek na intensywną prywatyzację zasobów (Muczyński 2011). Proces ten, choć spowalnia, dalej postępuje w znaczącej skali. Zwrócono na to uwagę zarówno w raporcie *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, jaki i poprzedniej jego edycji z 2018 r. (Muzioł-Węcławowicz, Nowak 2018). W efekcie w 2020 r. w zasobach mieszkaniowych gmin znajdowało się już tylko 806,7 tys. mieszkań, czyli o ponad milion mniej niż na początku okresu transformacji, a o 80 tys. mniej w stosunku do 2015 r. W odniesieniu do całości zasobów mieszkaniowych w Polsce w 2020 r. udział mieszkań gminnych wynosił 5,4%, podczas gdy jeszcze w 2009 r. było to 8%. E. Kucharska-Stasiak (2014) wskazała cztery podstawowe powody te sytuacji. Są to: (1) motyw ideologiczny, który polega na

ograniczeniu wpływu władzy na politykę własnościową, (2) motyw ekonomiczny, związany z przeniesieniem kosztów utrzymania lokali i uzyskaniem środków ze sprzedaży, (3) motyw pragmatyczny, wskazujący że właściciele dbają lepiej o mieszkanie niż lokatorzy oraz (4) motyw społeczny, wskazujący na ugruntowane w kraju podejście do struktury prawno-własnościowej, w którym większe znaczenie odgrywają mieszkania zamieszkiwane przez właścicieli niż wynajmowane.

Drugą kategorią podmiotów oferujących mieszkania w sektorze społecznym są towarzystwa budownictwa społecznego (TBS)[3], które zazwyczaj są spółkami z pełnym lub większościowym udziałem gminy (Muzioł-Węcławowicz, Nowak 2018), choć powoli zwiększają liczbę mieszkań, niezmiennie od 2013 r. posiadają udziały na poziomie 0,7%.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że do społecznego sektora mieszkaniowego można zaliczyć również mieszkania tworzone w ramach Funduszu Mieszkań dla Rozwoju, którym zarządza PFR Nieruchomości S.A. Zasób ten może powstawać przy współpracy z gminami. Ponadto często zapomina się, że ten segment obejmuje również mieszkania spółdzielcze lokatorskie, które po długiej przerwie od 2017 r. po wprowadzonej zmianie przepisów ponownie mogą być realizowane.

Warto zwrócić uwagę, że na efektywność sektora deweloperskiego wpływa wysoki stopień wyspecjalizowania. Profesjonalizacja w zakresie budownictwa mieszkaniowego powinna być również domeną gmin. W tym zakresie rekomenduje się gminom, aby wykorzystywały do tego wyspecjalizowane podmioty, jak TBS/SIM czy inne spółki komunalne. Mogą też tworzyć zasoby mieszkaniowe w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego lub innych form współpracy z deweloperami. W pewnym zakresie możliwa jest też współpraca z PFR Nieruchomości S.A.

Przeciwdziałanie procesowi zmniejszania się dostępności cenowej mieszkań wymaga zdecydowanie większego zaangażowania gmin w prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej. **O ile w kontekście całego mieszkalnictwa wskazano potrzebę zmiany podejścia systemowego, to swoją perspektywę powinny również zrewidować samorządy.** Ten proces dzieje się już wyspowo i z roku na rok przybywa gmin w Polsce, które przeorganizowały sposób prowadzenia polityki mieszkaniowej. **Gminom rekomenduje się prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej w sposób kompleksowy, z uwzględnieniem potrzeb wszystkich grup mieszkańców.** Należy odejść od modelu, w którym gminy koncentrują się na wspieraniu wąskiej kategorii osób najuboższych, co sprowadza politykę mieszkaniową do pomocy o charakterze socjalnym. W większym stopniu gminy powinny kierować ofertę mieszkaniową do osób średniozamożnych, które posiadają dochody umożliwiające pokrywanie czynszu na poziomie 3–5% wartości stawki odtworzeniowej, ale nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku. Jak wskazano w raporcie *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*, rozwój tego segmentu może być dla gmin efektywny

[3] Obecnie również społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM).

ekonomicznie. Z kolei zwiększenie zaangażowania w rozwój mieszkalnictwa przystępnego cenowo może wywierać pozytywny wpływ na cały lokalny rynek mieszkaniowy. Nadanie priorytetu rozwojowi mieszkalnictwa przy powiązaniu z rynkiem pracy, planowaniem przestrzennym czy edukacją może być kołem zamachowym podnoszenia jakości życia w mieście i kluczem do walki o mieszkańców w kontekście problemów demograficznych.

Należy podkreślić, **że po wdrożeniu szeregu zmian prawnych w latach 2017–2022 gminy posiadają bogaty wachlarz narzędzi, które umożliwiają im podejmowanie skutecznych działań realnie oddziaływujących na lokalny rynek mieszkaniowy.** Jednak należy również apelować o sukcesywne zwiększanie bezpośrednich wydatków z budżetu państwa na mieszkalnictwo. Od lat oscylują one na poziomie 0,1% PKB, podczas gdy średnio w krajach UE wydaje się na ten cel ok. 0,5% PKB. **Pomimo atrakcyjności dostępnych form przy wzroście zaangażowania samorządów w politykę mieszkaniową, ograniczenia budżetowe mogą wyhamować entuzjazm gmin.**

LITERATURA

Barchoń K., Ciesielski T., Bobrzyński M., 2021, *Skąd ten boom? Zmiany na rynku mieszkaniowym w Polsce*, PwC.

Beim M., 2009, *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Centrum Amron, 2022, *Raport AMRON-SARFiN. Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych 3/2022*, Warszawa. Dostępne na: https://www.amron.pl/strona.php?tytul=raporty-amron-sarfin [data dostępu: 12.02.2023].

Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2022, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wstępnych wyników*, Warszawa.

Groeger L., 2016. *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*, Space-Society-Economy, 18, 13–146.

Habitat for Humanity Poland, 2020, *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań. Wyniki badań opinii publicznej*, Warszawa.

Ilu uchodźców z Ukrainy podjęło w Polsce pracę? Paweł Szefernaker przedstawił najnowsze dane, 14.09.2022, PolskieRadio24. Dostępne na: https://polskieradio24.pl/5/1222/artykul/3036295,ilu-uchodzcow-z-ukrainy-podjelo-w-polsce-prace-pawel-szefernaker-przedstawil-najnowsze-dane [data dostępu: 02.02.2023].

Karwacki A., Rymsza M., 2022, *Centra usług społecznych. Potencjał intencjonalnie wywołanej zmiany w lokalnej polityce społecznej w Polsce. Raport wstępny*, Narodowa Rada Rozwoju, Warszawa.

Kucharska-Stasiak E., 2008, *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Journal of the Polish Real Estate Scientific Society, 16(1), 21–26.

Kucharska-Stasiak E., Matysiak G., 2004, *The transition of the Polish real estate market within a Central and Eastern European context*, Working Papers in Real Estate & Planning, 16(4), 2–4.

Lechman G., 2005, *Problem suburbanizacji a kondycja istniejącej zabudowy miejskiej*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Biblioteka Urbanisty, Warszawa, 163–172.

Łaszek J., 2004, *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan perspektywy rozwoju* (Monografia i Opracowanie, 525), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

Łaszek J., Waszczuk J., 2022, *The concept of sustainability in housing markets – challenges for Poland*, Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie, 3, 27–45.

Mantey D., 2011, *Żywiołowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.

Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J., 2018, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 185–3.

Muczyński A., 2011, *Gospodarowanie gminnymi zasobami lokalowymi z perspektywy polityki mieszkaniowej*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 19(2), 7–25.

Muzioł-Węcławowicz A., Nowak K. (red.), 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.

Narodowy Program Mieszkaniowy, załącznik do Uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2022, *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus*, Warszawa. Dostępne na: https://www.nik.gov.pl/plik/id,25564,vp,28330.pdf [dostęp: 02.02.2023].

Nowak K., 2021, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Gdańskiego.

Pogorzelski K., 2019, *Sytuacja mieszkaniowa Polaków 2019. Wyniki Finansowego Barometru ING*, ING. Dostępne na: https://www.ing.pl/_fileserver/item/1130168 [dostęp: 02.02.2023].

Sagan I., 2017, *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Sroka B., 2021, *Dychotomia procesu urbanizacji, czyli rozlewanie miast kurczących się w kontekście systemu planowania przestrzennego*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa.

Szefernaker o noweli tzw. ustawy pomocowej: przepisy, które przygotowaliśmy zabezpieczają interes państwa w 100 proc.,14.12.2022, Serwis Samorządowy PAP. Dostępne na: https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/szefernaker-o-noweli-tzw-ustawy-pomocowej-przepisy-ktore-przygotowalismy [data dostępu: 02.02.2023].

Śleszyński P., 2016, *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.